

Üldhariduse ja noorte valdkonna struktuurifondide meetmete vahehindamine

LÕPPARUANNE

Hanna-Stella Haaristo

Laura Kirss

Eve Mägi

Mihkel Nestor



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

2013

Uuringu tellis Haridus- ja Teadusministeerium. Käesolev aruanne väljendab selle autorite hinnanguid ja seisukohti. Aruandes esitatud järeldused ei pruugi täielikult ühtida Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohtadega.

Poliitikauuringute Keskus Praxis on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

Autorid:

Laura Kirss on Praxise hariduspoliitika programmi direktor. Ta on Praxises hariduspoliitika alast eksperditööd teinud alates 2007. aastast, juhtides erinevaid analüüsi-, uuringu- ja hindamisprojekte ning osaledes neis analüütiku ja eksperdina. Varem on Laura töötanud Haridus- ja Teadusministeeriumis. Laural on Tartu Ülikooli magistrikraad avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika erialal. Roll projektis: projektijuht ja hindamiskspert (õppenõustamine).

Hanna-Stella Haaristo on alates 2011. aastast Praxise hariduspoliitika programmi analüütik. Ta on lõpetanud Tartu Ülikooli magistriõppe sotsiaaltöö ja sotsiaalpoliitika erialal ning töötanud varem Eesti Üliõpilaskondade Liidu sotsiaalpoliitika nõunikuna. Praxise analüütikuna on ta osalenud erinevate haridusvaldkonna analüüside koostamisel. Hanna-Stellal on Tartu Ülikooli magistrikraad sotsiaalpoliitika erialal. Roll projektis: hindamiskspert (avatud taotlusvoorud).

Mihkel Nestor on Praxise hariduspoliitika analüütik, kes on spetsialiseerunud kutse- ja täiskasvanuharidusele ning haridusökonomikale. Mihkel töötas aastatel 2008–2011 Haridus- ja Teadusministeeriumis kutse- ja täiskasvanuhariduse valdkonna analüütikuna. Mihklil on Tartu Ülikooli magistrikraad majandusteaduse erialal. Roll projektis: hindamiskspert (noorsootöö ja karjääriteenused).

Eve Mägi on alates 2009. aastast Praxise hariduspoliitika analüütik. Eve on osalenud õpetajakoolituse ja kasvatusteaduste õppekava õppegrupi hindamiskomisjoni liikmena üleminekuhindamises. Ta on omandanud teadusmagistri kraadi rahvusvahelise hariduse erialal USAs George Washingtoni Ülikoolis ja Tartu Ülikoolis koolikorralduse erialal, lisaks läbinud õpetajakoolituse. Ta on töötanud Tartu Rahvusvahelises Koolis inimese- ja kodanikuõpetuse õpetajana. Roll projektis: hindamiskspert (HEV-õppevara ja -pedagoogid).

Käesoleva töö valmimise on andnud olulise panuse ka

Kristiina Vainomäe, Helen Biin ja Katrin Pihor.



Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tornimäe 5, III korrus

10145 Tallinn

tel 640 8000

www.praxis.ee

praxis@praxis.ee

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Hanna-Stella Haaristo, Laura Kirss, Eve Mägi ja Mihkel Nestor 2013.

Üldhariduse ja noorte valdkonna struktuurifondide meetmete vahehindamine. Tallinn:

Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Lühitutvustus

Haridus- ja Teadusministeeriumi tellitud vahehindamine keskendus inimressursi arendamise rakenduskava elukestva õppe prioriteetse suuna meetmete 1.1.2 „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“, 1.1.3 „Teavitamis- ja nõustamissüsteemi arendamine“ ning 1.1.7 „Kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine“ erinevate programmide ning projektide raames algatatud ja läbi viidud tegevustele. Vahehindamise eesmärk on anda sõltumatu eksperthinnang sellele, kas hinnatavate üldhariduse ja noorte valdkonna meetmete raames elluviidavad ja -viidud tegevused aitavad inimressursi arendamise rakenduskavas, programmides ja avatud taotlusvoorudes seatud eesmärke parimal viisil saavutada. Lisaks asjakohasuse ja koostööla hindamisele käsitleti hindamise raames veel tõhususe, tulemuslikkuse ning jätkusuutlikkuse küsimusi. Hindamise käigus tehti dokumendianalüüs, intervjuueriti valdkonna eksperte, siht- ja sidusrühmade esindajaid ja meetmetest kasusaanud organisatsioonide esindajaid; lisaks korraldati hindamisega seotud spetsiifilistel teemadel kolm töötuba.

Sisukord

1. Sissejuhatus	7
1.1. Hindamise eesmärk ja oodatav tulemus.....	8
2. Uuringu metoodika.....	10
2.1. Hindamise metoodika.....	10
2.1.1. Etapp 1: asjakohasuse ja kooskõla hindamine	10
2.1.2. Etapp 2: elluviimise hindamine	12
2.1.3. Etapp 3: soovitude ja ettepanekute väljatöötamine	13
3. Hindamistulemused.....	15
3.1. Meetmete omavaheline kooskõla ja täiendavus.....	15
3.2. Programm „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“	22
3.2.1. Programmi asjakohasus ja kooskõla.....	23
3.2.2. Programmi tulemuslikkus.....	32
3.2.3. Programmi tõhusus	38
3.2.4. Programmi jätkusuutlikkus.....	43
3.2.5. Kokkuvõte ja soovitusel.....	45
3.3. Programm „Õppenõustamissüsteemi arendamine“	46
3.3.1. Programmi asjakohasus ja kooskõla.....	46
3.3.2. Programmi tulemuslikkus.....	56
3.3.3. Programmi tõhusus	69
3.3.4. Programmi jätkusuutlikkus.....	75
3.3.5. Kokkuvõte ja soovitusel.....	76
3.4. Programm „Karjääriteenuste süsteemi arendamine“	79
3.4.1. Programmi asjakohasus ja kooskõla.....	79
3.4.2. Programmi tulemuslikkus.....	88
3.4.3. Programmi tõhusus	96
3.4.4. Programmi jätkusuutlikkus.....	99
3.4.5. Kokkuvõte ja soovitusel.....	100
3.5. Programm „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“	102
3.5.1. Programmi asjakohasus ja kooskõla.....	102
3.5.2. Programmi tulemuslikkus.....	110
3.5.3. Programmi tõhusus	118
3.5.4. Jätkusuutlikkus	121
3.5.5. Kokkuvõte ja soovitusel.....	123
3.6. Programm „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“	125
3.6.1. Programmi asjakohasus ja kooskõla.....	125
3.6.2. Programmi tulemuslikkus.....	137
3.6.3. Programmi tõhusus	145
3.6.4. Programmi jätkusuutlikkus.....	151
3.6.5. Kokkuvõte ja soovitusel.....	152
3.7. Avatud taotlusvoor „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“	155
3.7.1. Avatud taotlusvooru asjakohasus ja kooskõla	155

3.7.2.	Avatud taotlusvooru tulemuslikkus.....	162
3.7.3.	Avatud taotlusvooru tõhusus	169
3.7.4.	Avatud taotlusvooru jätkusuutlikkus.....	170
3.7.5.	Kokkuvõtte ja soovitused.....	171
3.8.	Avatud taotlusvoor „Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus“.....	174
3.8.1.	Avatud taotlusvooru asjakohasus ja kooskõlalisus	174
3.8.2.	Avatud taotlusvooru tulemuslikkus.....	179
3.8.3.	Avatud taotlusvooru tõhusus	181
3.8.4.	Avatud taotlusvooru jätkusuutlikkus.....	183
3.8.5.	Kokkuvõtte ja soovitused.....	183
4.	Kokkuvõtte ja soovitused	186
5.	Executive Summary	188

Töös kasutatud lühendid

ANK Avatud noortekeskus

ESF Euroopa Sotsiaalfond

EL Euroopa Liit

HTM Haridus- ja Teadusministeerium

IARK Inimressursi arendamise rakenduskava

KOV Kohalik omavalitsus

LÕK Põhikooli lihtsustatud riiklik õppekava

OPAH Õpetaja professionaalne areng haridustehnoloogia toel

TALIS OECD rahvusvaheline õpetamise ja õppimise uuring (*OECD's Teaching and Learning International Survey*)

TÕK Põhikooli toimetulekuõppekava

1. Sissejuhatus

Euroopa Sotsiaalfond (ESF) on üks Euroopa Liidu (EL) struktuurifondidest, mille eesmärk on edendada tööhõivet, tõsta inimeste kvalifikatsiooni ja konkurentsivõimet ning suurendada ühiskonna sotsiaalset sidusust. ESFi rakendamist perioodil 2007–2013 reguleerib inimressursi arendamise rakenduskava (IARK)¹, milles on viis toetatavat sisutegevuse valdkonda ehk prioriteetset suunda. Haridus- ja Teadusministeerium vastutab suundade „Elukestev õpe“ ja „Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine“ rakendamise eest.

Elukestva õppe prioriteetsel suunal on kaks eesmärki:

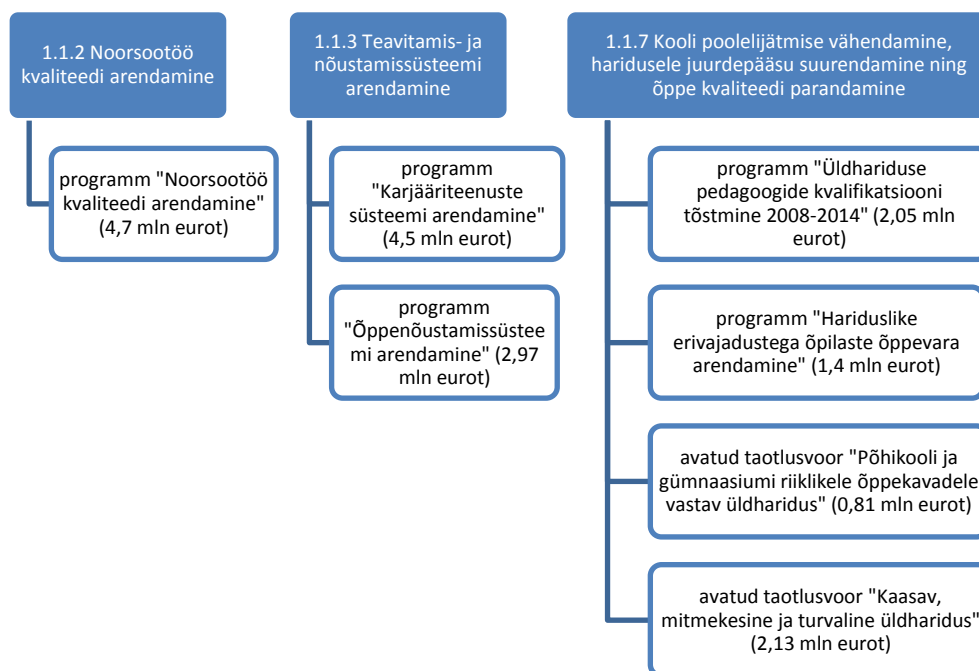
- suurem osalemine elukestvas õppes vastavalt võimetele ja vajadustele ning
- õpe üld- ja kutsehariduses on kõrgtasemeline ning vastab õppijate ja ühiskonna vajadustele.

Haridus- ja Teadusministeeriumi tellis 2012 aasta sügisel kolme IARK meetme vahehindamise. Nendeks meetmeteks olid:

- 1.1.2 „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“
- 1.1.3 „Teavitamis- ja nõustamissüsteemi arendamine“
- 1.1.7 „Kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine“

Hinnatavad meetmed koosnesid omakorda programmidest ja avatud taotlusvoorudest. Joonis 1 annab ülevaate kõigist vahehindamist käigus käsitletud meetmetest koos alameetmetega.

JOONIS 1. HINNATAVAD MEETMED JA ALAMEETMED



¹Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007 www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8838

Kokku on hinnata vaid meetmeid koos alameetmetega seitse, kogueelarvega 18,56 miljonit eurot. Eelarve mahu poolest on suurimad programmid „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ ning „Karjääriteenuste süsteemi arendamine“.

Meetmete sihtgrupiks on väga erinevad hariduse, noorsootöö ning karjääriteenuste valdkonnas tegutsevad asutused ja eksperdid: Eesti pedagoogid, tugiteenuste korraldajad ja tugiteenuseid pakkuvad spetsialistid, õppevara koostajad, õpetajate põhi- ja täienduskoolitust pakkuvad institutsioonid ja koolitajad, noorsootöö ja karjääriteenuste spetsialistid. Kasusaajateks on õpilased, vanemad, teenuste otsesed kasusaajad, noored vanuses 7–26 ja laiemalt kogu ühiskond.

1.1. Hindamise eesmärk ja oodatav tulemus

HTMi tellitava hindamise eesmärk oli anda sõltumatu eksperthinnang, kas perioodil 2007–2013 Euroopa Sotsiaalfondist kaasrahastatavate meetmete „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“, „Teavitamis- ja nõustamissüsteemi arendamine“ ning „Kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine“ raames elluviidavad ja -viidud tegevused aitavad parimal viisil saavutada inimressursi arendamise rakenduskavas ning eespool nimetatud programmides ja toetust saanud projektides seatud eesmärgid. Põhjusel, et käesolev hindamine on oma olemuselt pigem üldine, hõlmates üheaegselt seitset meetet ja alameedet, ning on ajaliselt ja eelarve mahu poolest selgelt piiratud, ei ole võimalik selle käigus süveneda üksikute toetust saanud projektide eesmärkidesse ja tegevustesse ega läbi viia kõigi tegevuste üksikasjalikku hindamist. Seetõttu sõnastati vahehindamise eesmärk järgmiselt:

Vahehindamise eesmärk on anda sõltumatu eksperthinnang, kas vaadeldavate meetmete raames elluviidavad ja -viidud tegevused aitavad parimal viisil saavutada inimressursi arendamise rakenduskavas, nimetatud programmides ja avatud taotlusvoorudes seatud eesmärgid.

Hindamine hõlmab seega hinnangu andmist järgmistele aspektidele:

- a. Tegevuste **asjakohasusele** (*relevance*) ja **kooskõlale** (*consistency*)
Kas meetmed ja tegevused vastavad (jätkuvalt) sihtgrupi vajadustele ning sellest tulenevalt kas ja milliseid muudatusi oleks neis vaja teha? Kas meetmed ja tegevused on omavahel kooskõlas ja täiendavad üksteist?
- b. **Tõhususele** (*efficiency*)
Kuidas on omavahelises suhtes meetmete väljundid ja tulemused ning nende elluviimisesse investeeritud vahendid ja ressursid? Kas meetmete mõju (tulemused) oleks olnud võimalik saavutada ka ressursse efektiivsemalt kasutades? Kas sarnaseid tegevusi on teistes valdkondades ellu viidud väiksemate kuludega?
- c. **Tulemuslikkusele** (*effectiveness*)
Nii palju kui võimalik uuritakse ka **meetmete on tulemuslikkust** (*effectiveness*) – kas ja mil määral on meetmete väljundid, eesmärgid ja mõjud saavutatud, millised on olnud edutegurid ja probleemid?
- d. **Jätkusuutlikkusele** (*sustainability*)
Kas teenuste tulemused ja mõjud püsivad ka pärast programmide ja projektide lõppu? Millised tegurid annavad alust jätkusuutlikkust eeldada või mitte?

Tellijal andis vahehindamisele ette suure hulga hindamisküsimusi. Tabelis 1 on hindamisküsimused ära toodud struktureeritult hindamisvaldkondade kaupa.

TABEL 1. HINDAMISKÜSIMUSED HINDAMISVALDKONDADE KAUPA

Valdkond	Hindamisküsimused
Asjakohasus ja kooskõlalisus	<ul style="list-style-type: none"> Kuivõrd on rakenduskavas, programmides ja taotlusvoorudes seatud eesmärgid omavahel kooskõlas ja üksteist täiendavad? Mil määral vastavad elluviidavad tegevused rakenduskavas, programmides ja avatud taotlusvoorudes seatud eesmärkidele/aitavad eesmäärke saavutada? Kuivõrd on meetmete eesmärgid asjakohased, arvestades väliskeskkonnas toimunud muutusi ning meetme sihtrühma ja kasusaajate vajaduste muutusi? Kas meetme eesmärgid on endiselt asjakohased? Kas ja mis osas oleks vajalik eesmäärke täpsustada või muuta? Kas meetmetes kavandatud tegevused vaadeldavates valdkondades (üldharidus, noorsootöö ja karjääriteenus) on kooskõlas kasusaajate vajadustega ning nende probleemidega, mille lahendamiseks tegevused loodi? On see õige/parim viis nende probleemide lahendamiseks? Kas ja mil määral täiendavad programmide ja avatud taotlusvoorude raames elluviidavad tegevused üksteist nii eesmärgi saavutamise osas kui ka erinevate võimaluste loomise osas? Kuivõrd viivad elluviidavad tegevused meetmetes soovitud tulemusteni? Kas ja milliseid muudatusi tegevustes oleks vaja teha, et tegevused oleksid asjakohasemad?
Tulemuslikkus	<ul style="list-style-type: none"> Kuidas on rakenduskavas ja hindamisalustes meetmetes eesmäärke seatud ja kuidas eesmäärke mõõdetakse? Mil määral on täidetud rakenduskavas ja meetmetes püstitatud eesmärgid? Kas indikaatorite täitmine meetmete lõpuks on realistlik ja saavutatav? Millised on olnud edutegurid ja probleemid (nt mida tuleks tulevikus teistmoodi teha)?
Elluviimise tõhusus	<ul style="list-style-type: none"> Kas ressursse kasutati parimal moel (sihtotstarbeliselt), kuivõrd on samu tulemusi võimalik saavutada ka ressursse efektiivsemalt kasutades? Millised on olnud edutegurid ja probleemid (nt mida tuleks tulevikus teistmoodi teha)? Kas ja milliseid muudatusi tegevustes oleks vaja teha, et tegevused oleksid efektiivsemad?
Jätkusuutlikkus (spetsiifiliselt programme/tegevuste kohta)	<ul style="list-style-type: none"> Programmide spetsiifilised jätkusuutlikkust puudutavad küsimused

2. Uuringu meetoodika

Perioodil 2007–2013 on Euroopa Komisjon struktuurifondide rakendamise seire ja hindamise soovitanud üles ehitada pideva hindamistegevuse kaudu (*on-going evaluation*), kus peaks teineteist täiendavalt rakendama nii regulaarset seiresüsteemi kui ka vahehindamisi. Hindamised täiendavad regulaarset seiresüsteemi nendes strateegilistes aspektides, kus seiresüsteem ei võimalda teatud laadi infot või tagasisidet koguda (nt meetmete sotsiaal-majanduslik mõju, keskkonnas toimunud muutused, rakendamisega seonduvad raskused). Seireinfo võimaldab sellisel juhul pakkuda hindamise jaoks lisasisendit või täiendavat infot. Vahehindamisele iseloomulikult on hindamise eesmärgiks pigem õppimisprotsess ning kohandumine kui lõplike väljundite kokkulugemine või mõjude hindamine. Teisisõnu on sihiks saada teadmisi sellest, kas liigutakse õiges suunas – saada ülevaade meetmete toimimisest, esinevatest probleemidest, et õigeaegselt teha vajalikke muudatusi. Ka ELi tasemel on soovitatud vahehindamiste puhul keskenduda eelkõige pidevale õppimisele ja süsteemi järkjärgulisele kohendamisele, mitte niivõrd kvantitatiivsetele tulemustele.² Käesolev hindamine on seiresüsteemi täiendava **vahehindamise** tüüpi hindamine³, mis on loomult **õppeprotsess**. Kuna piisavalt aega pole möödunud, ei saa veel meetmete kogumõju, eriti pikemaajalist kogumõju, hinnata.

2.1. Hindamise meetoodika

Lähtudes hindamise raamistikust ning lähteülesandest, sh hindamisküsimustest, viiakse hindamine läbi järgmistes tööetappides:

- I Meetmete asjakohasuse hindamine, sh sekkumise loogika ja kooskõla hindamine (käesoleva vahearuande fookus)
- II Meetmete elluviimise hindamine, sh tõhususe, tulemuslikkuse ja jätkusuutlikkuse hindamine
- III Soovituste ja ettepanekute väljatöötamine

Tulenevalt vahehindamise olemusest ning sellest, et vahehindamist käsitletakse kui õppimisprotsessi, on hindamise fookus peamiselt kvalitatiivne (keskendutakse eelkõige küsimustele „miks?“ või „kuidas?“).

2.1.1. Etapp 1: asjakohasuse ja kooskõla hindamine

Asjakohasuse ja kooskõla hindamise etapp keskendus küsimustele, mis olid seotud rakenduskava, programmide ja taotlusvoorude omavahelise kooskõla ja täiendavuse, eesmärkide ja tegevuste vastavuse ning tegevuste asjakohasusega.

Esimese etapi hindamine viidi läbi kahes osas – esiteks viidi läbi dokumendianalüüs, millele järgnesid intervjuud siht- ja sidusrühmade esindajatega. Nii asjakohasuse ja kooskõla analüüs kui ka järgnevad tööetapid viidi läbi iga hinnatava meetme ning alameetme kohta eraldi.

Dokumendianalüüsi keskmes oli sekkumise loogika analüüs, mis koosnes probleemianalüüsist ning muutuste teooria analüüsist. Probleemianalüüsi osas analüüsiti esmalt meetmete ja alameetmete loomise põhjuseid ehk teisisõnu seda, millised probleemid valdkonnas eksisteerisid ning milliste probleemide lahendamiseks meede või alameede loodi. Probleemiülevaate analüüsis hinnati ühtlasi

² Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During the Programming Period. Working Document No. 5. European Commission, DG Regional Policy, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2007, 20 lk; Learning Through Ongoing Evaluation, Edited by Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S., Sjöberg, K., 2009, 288 p

³ Vt ka Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During the Programming Period. Working Document No. 5. European Commission, DG Regional Policy, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities

seda, millised tõendid kinnitasid või lükkasid ümber probleemi olemasolu, samuti analüüsi valdkonna probleemi põhjuseid. Probleemi põhjuste analüüsis vaadeldi, millistest alaprobleemidest või osadest valdkonna põhiprobleem koosneb, selle illustreerimiseks koostati probleemipuu.

Sekkumise loogika analüüs jätkus muutuste teooria koostamisega. Muutuste teooria on lähenemine, mille abil kirjeldatakse soovitava sotsiaalse muutuse esilekutsumise protsessi alates vajalikest eeltingimustest ja sisenditest kuni pikaajaliste eesmärkideni. Muutuste teooria annab ülevaate põhjuslikest seostest programmi (meetme) erinevate osade vahel, andes ülevaate sellest, kuidas soovitud eesmärki planeeritakse programmi abiga saavutada.⁴ Muutuste teooria analüüsis vaadeldavad komponendid olid järgmised: meetme pikaajaline eesmärk, tulemused eri tasemetel, väljundid, sisendid ning erinevate komponentide eeldused (eeltingimused). Iga meetme ja alameetme kohta koostati vastav muutuste teooria joonis.

Dokumendianalüüsis kasutati järgmiseid andmeallikaid:

- riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013
- inimressursi arendamise rakenduskava
- üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013 ja selle rakendusplaanid
- noorsootöö strateegia 2006–2013 ja selle rakendusplaanid
- hinnatavate meetmete määrused ja programmdokumendid
- varem läbi viidud käesoleva struktuurivahendite perioodi hindamiste aruanded ja asjakohased uuringud
- muud meetmete rakendajate käsutuses olevad kirjalikud materjalid ja erinevad valdkondlikud teemakohased analüüsid ning uuringud
- valdkondlik statistika, andmebaasid (EHIS, SFOS, SFCF)

Dokumendianalüüsile järgnesid intervjuud siht- ja sidusrühmadega. Intervjuud siht- ja sidusrühmadega täiendasid dokumendianalüüsi ning võimaldasid koguda lisateavet meetmete ja alameetmete asjakohasuse ja kooskõlalisuse kohta. Siht- ja sidusrühmad on väärtuslikud infoallikad meetmete kasusaajate vajadustele vastavuse suhtes, sh on võimalik tagasi vaadata sellele, millised olid probleemid, mille lahendamiseks meetmed välja töötati ja rakendati ning kuidas kasusaajad täna neid meetmeid hindavad – kas välja töötatud lahendused on parimad võimalikest või oleks võinud mõnes aspektis midagi teisiti teha?

Kuna mitmed kasusaajad moodustasid spetsiifilise sihtrühma, kes ei pruugi osata oma probleeme vastavuse seisukohast kirjeldada ja analüüsida, kavandati intervjuud eelkõige ekspertidega, kes tunnevad valdkonna probleeme ja sihtrühma spetsiifilisi vajadusi ning oskavad hinnata kavandatud meetmete ja tegevuste asjakohasust ning vastavust sihtrühma vajadustele. Ekspertideks on nii meetmete elluvijad, poliitikakujundajad, kasusaajad kui teised valdkonna eksperdid.

Kokku teostati 40 poolstruktureeritud intervjuud (vt intervjuude jaotust tabelist nr 2), sh nelja inimesega räägiti intervjuu käigus mitmest meetmest/alameetmest. Kolm intervjuueeritavat keeldusid intervjuust või ei olnud intervjuuks kättesaadavad. Intervjuud teostati varasemalt paika pandud intervjuu kava alusel, kohandades seda vastavalt vajadusele intervjuu situatsioonist lähtuvalt.

⁴ Clark, H. & Anderson, A. A. 2004. Theories of Change and Logic Models: Telling Them Apart. American Evaluation Association. <http://www.setoolbelt.org/resources/1009>

TABEL 2. VAHEHINDAMISE KÄIGUS TEHTUD INTERVJUUD

Meetme/alameetme nimetus	Intervjuude arv*
1.1.2.1 Noorsootöö kvaliteedi arendamine	5
1.1.3.1 Õppenõustamissüsteemi arendamine	8
1.1.3.2 Karjääriteenuste süsteemi arendamine	5
1.1.7.1 Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine	8
1.1.7.4 Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008–2014	10
1.1.7.5 Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus	5
1.1.7.6 Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus	5
KOKKU	40

* Mõningate intervjuueeritavatega vesteldi mitmetest meetmetest/alameetmetest, seetõttu ei võrdu meetmete lõikes esitatud intervjuueeritavate arv intervjuude koguarvuga

Üldhariduse ja noorte valdkonna meetmete hindamise üks hindamisküsimus oli suunatud ka sellele, mil määral erinevate programmide ja avatud taotlusvoorude raames elluviidavad tegevused üksteist täiendavad nii eesmärgi saavutamise kui ka erinevate võimaluste loomise osas. Sellele hindamisküsimusele vastuse leidmiseks töötati välja hindamismatriks, mis võimaldas hinnatavaid programme ja avatud taotlusvoore omavahel kõrvutada, analüüsides samaaegselt ühe meetme panust teiste meetmete eesmärkide saavutamisesse ning samuti lisavõimaluste loomisesse. Meetmete omavahelise kooskõla ja täiendavuse hindamiseks töötati välja kolme kategooriat sisaldav skaala: a) aitab otseselt kaasa või loob lisavõimalusi; b) aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi, c) ei aita kaasa ega loo lisavõimalusi. Iga programmi ja taotlusvooru puhul hinnati nimetatud skaalat kasutades selle panust teistesse meetmetesse.

2.1.2. Etapp 2: elluviimise hindamine

Hindamise teine etapp koosnes kolmest alaetapist: tulemuslikkuse hindamine, tõhususe hindamine ja jätkusuutlikkuse hindamine.

Tulemuslikkuse hindamise puhul analüüsiti esmalt meetmete eesmärkide täitmise jälgimiseks seatud indikaatoreid (seatud ka sekkumise loogika analüüsiga hindamise esimeses etapis) ning nende asjakohasust (sh kas indikaatorid on mõistlikud ja sobivad). Indikaatorite analüüsil lähtuti vastava valdkonna parimatest praktikatest ning vajadusel tehti ettepanekuid indikaatorite ajakohastamiseks.

Järgmise sammuna analüüsiti iga vaadeldava meetme lõikes seatud indikaatorite täitmise olukorda – mil määral tänaseks indikaatorid on täidetud, kui kaugel ollakse seatud eesmärgist? Kui paljud eesmärgid on tänaseks juba saavutatud? Infoallikana kasutati esmalt meetmete seirearuandeid, mis annavad ülevaate indikaatorite täitmise seisust ning sellest, kas ja milliseid probleeme on eesmärkide täitmisel ette tulnud. Seirearuanded, mis on peamiseks meetmete elluviimise jälgimise vahendiks, on parim esmane vahend meetmete rakendamise olukorrast ülevaate saamiseks.

Seirearuannetest saadud infot täiendasid intervjuud valdkonna ekspertidega. Intervjuud võimaldasid anda seirearuannetele rikkamat konteksti ning sisukamaid tõlgendusi. Teiseks olid intervjuud olulised olukorras, kui meetmete indikaatorid ei peegelda meetmete eesmärke piisavalt sisuliselt või täpselt. Ekspertidega oli võimalik arutleda meetmete eesmärkide täitmise ja sellega seotud probleemide üle, avades probleemide tagamaid vajadusel põhjalikult ning detailselt.

Tulemuslikkuse hindamise alaeapil kasutati hindamise esimeses etapis (asjakohasus ja kooskõla) intervjuueeritud eksperte (vt tabel 2). Tulenevalt asjaolust, et eksperdid on enamasti väga hõivatud inimesed, ei olnud neid mõistlik mitmekordsete intervjuupalvetega tülitada, mistõttu kaasati esimese etapi intervjuudesse erinevate hindamisetappide küsimusi.

Meetmete **elluviimise tõhususe hindamisel** oli kaks alaeappi. Esiteks viidi läbi dokumendi- ja andmeanalüüs meetmete ressursside kasutamise kohta. Infoallikana kasutati meetmete finantsandmeid (eelarved, eelarvete kasutamise andmed), mis võimaldasid saada ülevaate, kuidas meetmetele eraldatud vahendeid on kasutatud. Analüüsi fookus oli eelkõige küsimustel, mis seonduvad ressursside otstarbeka kasutamisega – kas vahendeid on kasutatud sihtotstarbeliselt, säästlikult ja mõistlikult?

Teiseks infoallikaks olid valdkonna eksperdid. Intervjuud valdkonna ekspertidega (vt tabel 2) võimaldasid samuti andmeanalüüsi käigus kogutud infot täiendada ja valideerida, pakkudes kvalitatiivset hinnangut meetmete ressursside otstarbeka kasutamise kohta. Ekspert hinnangud võimaldasid täiendavalt saada teavet selle kohta, mil määral oleks meetmete raames läbi viidud tegevusi teostatud ka ilma struktuurifondide toetuseta (tühikulu), kas neid oleks saanud läbi viia odavamalt või otstarbekamalt. Ekspertidel on ülevaade valdkonna peamistest rahastamisallikatest ning muudest ressurssidest, mistõttu oskasid nad struktuurifondide finantside panuse olulisust ning täiendavust valdkonnas hinnata ning kommenteerida. Samuti olid eksperdid heaks infoallikaks probleemide ja edutegurite identifitseerimisel ja selgitamisel, aga ka sisuliste ettepanekute tegemisel.

Elluviimise etapi kolmas osas oli suunatud **jätkusuutlikkuse hindamisele**, lähtudes lähteülesandes esitatud spetsiifilistest hindamisküsimustest meetmete lõikes. Etapi fookuses oli eelkõige küsimus, kas ja missugused tingimused on tänaseks loodud või loomisel selleks, et meetme tegevused saaksid võrreldavas mahus peale rahastamise lõppu jätkuda? Jätkusuutlikkuse hindamisel kombineeriti sarnaselt eelnevate tööetappidega dokumentidest ja muudest andmeallikatest saadud infot ekspertintervjuude (vt tabel 2) käigus kogutud infoga.

2.1.3. Etapp 3: soovitude ja ettepanekute väljatöötamine

Hindamise kolmas etapp keskendus juba spetsiifiliselt hindamise tulemuste sünteesile ning soovitude ja ettepanekute väljatöötamisele. Selles tööetapis koondati ja sünteesiti eelmise kahe analüüsetapi tulemused ning koostati ettepanekud ja soovitusel. Hindamisprojekti planeerides kavandati ettepanekute ja soovitude väljatöötamiseks kolm temaatilist töötuba, et arutada olulisemad lahendamist vajavad küsimused ja peamised soovitusel sihtrühmade osalusel läbi. Hindamise käigus aga selgus, et kuna programmiperiood on peatselt lõppemas ning suurem osa meetmete eelarvevahenditest on planeeritud, ei ole otstarbekas meetmete muutmise ettepanekuid töötubades põhjalikult arutada. Hindamise käigus aga kerkis samas esile mitmed olulisi lahendamist vajavaid küsimusi, mis mõjutavad poliitikavaldkondade toimimist ka uuel struktuurifondide eelarve perioodil. Seetõttu korraldati kolm temaatilist töötuba poliitikavaldkondade spetsiifiliste küsimuste aruteluks. Need olid a) õpetajate täiendkoolituse kvaliteedi tõstmise läbi üldhariduse pedagoogide koostöövõrgustike professionaalse arengu; b) õppenõustamisteenuste osutamiseks vajalike kvalifitseeritud spetsialiste puudus; c) õppe- ja karjäärinõustamine: integreeritud nõustamismudeli

võimalused. Töötubade aruteludest kogutud teave integreeritakse hindamise aruandesse asjakohaste peatükkide juurde, lisaks esitatakse töötubade kokkuvõtted aruande lisana.

Hindamise piirangud

Kui vaadata käesolevale hindamisele seatud eesmärki, tuleb välja, et hindamine püüab üheaegselt saavutada kahte mõnevõrra vastandlikku eesmärki: a) anda hinnangut meetmete toimimisele horisontaalses vaates ehk hinnata meetmete toimimist valdkondade üleselt inimressursi arendamise rakenduskava valguses ning b) analüüsida meetmete toimimist vertikaalselt ehk meetmete kaupa süvitsi. Selline eesmärgipüstitus võimaldab küll anda mitmekülgse hinnangu meetmete toimimisele, pakkudes analüüsi mitme erineva vaatenurga alt, kuid samas tuleb silmas pidada, et kahe vastandliku vaatenurga kajastamine nõuab teatud järeleandmisi mõlema eesmärgi saavutamise põhjalikkuses. Kui tahta katta üheaegselt nii vertikaalset kui horisontaalselt hindamisperspektiivi, on paratamatu, et mõlema teema analüüs võib kohati jääda üldiseks, võimaldamata kõiki nüansse väga süvitsi analüüsida, seda eriti hindamise väga piiratud aja- ja ressursimahtu arvestades.

Üldhariduse ja noorte valdkonna meetmete vahehindamisel on lähtutud põhimõttest, et vahehindamine on eelkõige õppimisprotsess, mille kaudu saab meetmete rakendamist nende elluviimise protsessis vastavalt kohandada. Samas tuleb silmas pidada, et õppimisprotsessi kasulikkus sõltub eelkõige selle osaliste valmidusest ja soovist kasutada hindamist õppimiskogemusena. Käesoleva hindamise tellija oli Haridus- ja Teadusministeerium (meetmete rakendusasutus), kuid hindamise sisendi pakkujaks ning õppimisprotsessi põhiliseks kasusaajaks/sihtrühmaks olid rakendusüksused ja/või meetmete elluvijad. Seega sõltus hindamise teostaja rakendusüksuste/elluvijate valmidusest kasutada hindamist õppimisprotsessina, sh oli määrava tähtsusega rakendusüksuste valmisolek võimaldada ligipääsu hindamise teostamiseks vajalikule infole. Kokkuvõttes sõltub antud hindamine seega hindajatele esitatud sisendist ning hindamistulemused peegeldavad vastavate rakendusüksuste poolt avalikustatud teavet. Näiteks juhul, kui rakendusüksus ei soovinud mõne meetme kohta detailset eelarvelist infot avaldada, siis ei olnud võimalik seda ka hindamise käigus põhjalikult analüüsida.

Vahehindamine algas 2012. aasta sügisel, mis tähendab, et hinnatavaks perioodiks oli peamiselt ajavahemik 2008–2011. 2011. aasta oli viimane täisaasta, mille kohta oli olemas täielik ning kinnitatud meetmete aruandlus. Võimalusel on arvestatud ka 2012. aasta teabega, kuid peamiselt lähtutakse 2011. aasta andmetest.

Praegusel juhul on Haridus- ja Teadusministeeriumi tellitud hindamise kujul tegemist vahehindamisega, mis tähendab, et hindamine peaks andma sisendit hinnatavate meetme edasiseks rakendamiseks ja vajadusel kohandamiseks. Arvestades aga, et enamik meetmeid (7 hinnatavast meetmest 5) lõpevad juba 2013. aasta lõpuks, on keeruline edasise rakendamise osas soovitusi anda, sest muudatuste elluviimiseks ei jääks enam aega ning see pole ka ilmselt enamikul juhtudel võimalik, sest meetmete sisu ja eelarve on juba viimaseks aastaks ära planeeritud. Seega on võimalik käesoleva hindamise raames anda eelkõige soovitusi uueks struktuurifondide perioodiks, tuues välja tähelepanekud, mis edaspidi võiksid kasulikuks osutada.

3. Hindamistulemused

3.1. Meetmete omavaheline kooskõla ja täiendavus

Üldhariduse ja noorte valdkonna meetmete hindamise raames soovis HTM saada ülevaadet sellest, mil määral erinevate programmide ja avatud taotlusvoorude raames elluviidavad tegevused üksteist täiendavad nii eesmärgi saavutamise kui ka erinevate võimaluste loomise osas. Sellele hindamisküsimusele vastuse leidmiseks töötati välja hindamismatriks, mis võimaldas hinnatavaid programme ja avatud taotlusvoore omavahel kõrvutada, analüüsides samaaegselt ühe meetme panust teiste meetmete eesmärkide saavutamisesse ning samuti lisavõimaluste loomisesse. Järgneval lehel toodud tabel 3 esitab ülevaate meetmete omavahelisest kooskõlast ja täiendavusest. Nagu allolevast tabelist nähtub, võib kõigi meetmete puhul välja tuua vähemalt ühe teise meetme, mille eesmärkide saavutamisele see täiendavalt kaasa aitab või lisaks võimalusi loob. Oodatult esineb kõige suuremat kooskõla ja täiendavust IARKi elukestva õppe prioriteetse suuna alasuundade meetmete vahel. IARK eesmärgi „õpe üld- ja kutsehariduses on kõrgetasemeline ning vastab õppijate ja ühiskonna ootustele“ all hinnatavatest tegevustest on omavahel kõige selgemalt kooskõlas ja üksteist täiendavad üldhariduse pedagoogide kvalifikatsioonitõstmise programm ning avatud taotlusvoorud, kus tegeletakse erilaadi õpetajate professionaalse arengu toetamise ja arendamise tegevustega. Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise programmil on lisaks avatud taotlusvoorudele selged seosed ka HEV-õppevara arendamise programmiga, kaudsemalt panustab see ka õppenõustamise programmi elluviimisesse. HEV-õppevara programm täiendab eelkõige õppenõustamissüsteemi arendamise programmi ning aitab kaasa kaasava, mitmekesise ja turvalise üldhariduse avatud taotlusvoorude eesmärkide saavutamisele. Lisaks on HEV-õppevara programmil olemas kaudsemad seosed teiste sama alasuuna meetmega (riiklike õppekavade rakendamisele suunatud avatud taotlusvoor ning õpetajate programm).

IARK eesmärgi „suurem osalemine elukestvas õppes vastavalt võimetele ja vajadustele“ all hinnatavatest tegevustest on kõige selgemalt kooskõla ja täiendavust näha noorsootöö kvaliteedi ja karjääriteenuste programmi vahel, samas on kaudsemaid seoseid näha ka õppenõustamise programmi ja teistegi meetmete vahel. Elukestva õppe eesmärgi tegevustel puudub otsene seos riiklike õppekavade rakendamise avatud taotlusvoorudega, sest programmi eesmärgid ega tegevused ei ole õppekavade elluviimisega seotud.

Kokkuvõttes võib öelda, et hinnatavad meetmed on omavahel piisavalt kooskõlas ning nende kavandamisel on tegevuste täiendavust silmas peetud. Seejuures on selged meetmetevahelised seosed tuvastatavad eelkõige IARK eesmärkide siseselt, kuid selgeid seoseid näha ka üldisemalt IARK elukestva õppe suuna sees. Positiivne on ka, et enamiku meetmete puhul on võimalik välja tuua mitmekesiseid seoseid teiste meetmega. Meetmete omavaheline hea kooskõla ja seostatavus on tugevaks eelduseks valdkonna süstemaatiliste muutuste saavutamisele.

TABEL 3. MEETMETE OMAVAHELINE KOOSKÕLA JA TÄIENDAVUS

Kas (ala)meede aitab saavutada ka teiste (ala)meetmete eesmärgi või loob eesmärgide saavutamiseks täiendavaid võimalusi? [tabel loetav ülalt alla]							
Noorsootöö kvaliteedi arendamine	Karjääriteenuste süsteemi arendamine	Õppenõustamissüsteemi arendamine	Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine	HEV-õpilaste õppevara arendamine	Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus	Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus	
Noorsootöö kvaliteedi arendamine		Aitab otseselt kaasa või loob lisavõimalusi	Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi	Ei aita kaasa ega loo lisavõimalusi	Ei aita kaasa ega loo lisavõimalusi	Ei aita kaasa ega loo lisavõimalusi	Ei aita kaasa ega loo lisavõimalusi
Selgitus	<i>Karjääriteenused tegelevad otseselt noorte valmiduse tõstmisega tööturule sisenemiseks.</i>	<i>Noorsootöötajatel on võimalik pöörduda õppenõustamiskeskusesse nõustamisteenuse saamiseks ja seeläbi oma tööd tulemuslikumalt teha.</i>	<i>Programm ei tegele noorsootööga.</i>	<i>Programm ei tegele noorsootööga.</i>	<i>Taotlusvoor ei tegele noorsootööga, kuigi kaudselt võib panustada noorte tööturuvalmidusse ja konkurentsivõimesse.</i>	<i>Taotlusvoor ei tegele noorsootööga, kuigi kaudselt võib panustada noorte tööturuvalmidusse ja konkurentsivõimesse.</i>	
Karjääriteenuste süsteemi arendamine	Aitab otseselt kaasa või loob lisavõimalusi		Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi	Ei aita kaasa ega loo lisavõimalusi	Ei aita kaasa ega loo lisavõimalusi	Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi	Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi

Kas (ala)meede aitab saavutada ka teiste (ala)meetmete eesmärgi või loob eesmärkide saavutamiseks täiendavaid võimalusi?

[tabel loetav ülalt alla]

	Noorsootöö kvaliteedi arendamine	Karjääriteenuste süsteemi arendamine	Õppenõustamissüsteemi arendamine	Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine	HEV-õpilaste õppevara arendamine	Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus	Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus
Selgitus	Noorsootöö kvaliteedi arendamise programm on võtnud suuna noorte tööturule sisenemise lihtsustamiseks.		Õppenõustamisteenused täiendavad karjääriteenuseid.	Programm ei tegele karjääriteenustega.	Programm ei tegele karjääriteenustega.	Taotlusvooru raames rahastati muuhulgas sotsiaalainete õpetajate täiendkoolitusi ning karjääriplaneerimine on sotsiaalainete valdkonnas üheks läbivaks teemaks.	Taotlusvoor ei tegele karjääriteenustega otseselt, kuid selle raames rahastatakse tugistruktuuride loomist hariduslike erivajadustega laste õpetamiseks (mis võivad olla sisuliselt seotud ka karjääriteemadega). Samuti toetatakse tugispetsialistide töörahuloluga seotud tegevusi.
Õppenõustamissüsteemi arendamine	Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi	Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi		Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi	Aitab otseselt kaasa või loob lisavõimalusi	Ei aita kaasa ega loo lisavõimalusi	Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi

Kas (ala)meede aitab saavutada ka teiste (ala)meetmete eesmärgi või loob eesmärgide saavutamiseks täiendavaid võimalusi?

[tabel loetav ülalt alla]

	Noorsootöö kvaliteedi arendamine	Karjääriteenuste süsteemi arendamine	Õppenõustamissüsteemi arendamine	Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine	HEV-õpilaste õppevara arendamine	Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus	Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus
Selgitus	Noorsootöö aitab kaudselt ennetada väljalangevust ja riskikäitumisega seotud probleeme.	Karjääriteenused täiendavad programmi noorte nõustamisega õpingute jätkamiseks ja tööturule sisenemiseks.		Programmi eesmärk on luua tugispetsialistide ülene võrgustik ja tugispetsialistidele (nt eripedagoogid) oma väikesed ühendused, mis aitab kaasa spetsialistide koostööle ja professionaalsele arengule.	Õppenõustamiskeskused on kaetud HEV-õppevaraga, mille rakendamist õppenõustamiskeskuste kaudu juhendatakse.	Taotlusvoor ei tegele nõustamisega.	Alameede on suunatud väljalangevuse vähendamisele ja ennetamisele. Selle raames rahastatakse tugistruktuuride loomist hariduslike erivajadustega ning ka teise emakeele või välisriigis elanud laste õpetamiseks. Samuti rahastatakse õpetajate ja tugispetsialistide töö toetamisega seotud tegevusi, sh nõustajate koolitamist..
Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine	Ei aita kaasa ega loo lisavõimalusi	Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi	Ei aita kaasa ega loo lisavõimalusi		Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi	Aitab otseselt kaasa või loob lisavõimalusi	Aitab otseselt kaasa või loob lisavõimalusi

Kas (ala)meede aitab saavutada ka teiste (ala)meetmete eesmärgi või loob eesmärgide saavutamiseks täiendavaid võimalusi?

[tabel loetav ülalt alla]

	Noorsootöö kvaliteedi arendamine	Karjääriteenuste süsteemi arendamine	Õppenõustamissüsteemi arendamine	Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine	HEV-õpilaste õppevara arendamine	Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus	Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus
Selgitus	<i>Programm ei tegele pedagoogide professionaalse arengu toetamisega.</i>	<i>Täiendkoolitused karjäärikoordinaatoritele, kes töötavad põhikohaga pedagoogidena.</i>	<i>Programm ei tegele pedagoogide professionaalse arengu toetamisega.</i>		<i>Programmist on suunatud õpetajakoolitust HEV-õpilaste toetamiseks.</i>	<i>Taotlusvooru raames pakutakse pedagoogidele täiendkoolitusi nende pädevuste tõstmiseks.</i>	<i>Taotlusvooru raames rahastatakse koolijuhtide, pedagoogide ja tugispetsialistide töörahulolu tõstmiseks seotud tegevusi (tööpingetega toimetuleku süsteem, tugivõrgustikud).</i>
HEV-õpilaste õppevara arendamine	Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi	Ei aita kaasa ega loo lisavõimalusi	Aitab otseselt kaasa või loob lisavõimalusi	Aitab otseselt kaasa või loob lisavõimalusi		Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi	Aitab otseselt kaasa või loob lisavõimalusi
Selgitus	<i>Noorsootöö programmi raames on noorsootöötajaid koolitatud tegelema spetsiifiliste sihtgruppidega.</i>	<i>Ei tegele spetsiifiliselt HEV-sihtgrupi ega nende võrdsete õppimisvõimaluste või väljalagevusega.</i>	<i>Programm toetab HEV-õppematerjalide rakendamist, sest tugispetsialistid nõustavad koole ja õpetajaid õppematerjalide kasutamisel.</i>	<i>Programm toetab HEV-õppematerjalide rakendamist koolitusmeeskondade koolitusega ja õpetajate koostööd hariduse kvaliteedi tõstmiseks.</i>		<i>Alameetme raames rahastatakse pedagoogide täiendkoolitusi, mis käsitlevad muuhulgas õppe kohandamist tööks HEV-lastega.</i>	<i>Alameetme raames rahastatakse tegevusi hariduskorralduse ja tugistruktuuride loomiseks haridusasutustes erivajadustega laste õpetamiseks.</i>

Kas (ala)meede aitab saavutada ka teiste (ala)meetmete eesmärgi või loob eesmärgi saavutamiseks täiendavaid võimalusi?

[tabel loetav ülalt alla]

	Noorsootöö kvaliteedi arendamine	Karjääriteenuste süsteemi arendamine	Õppenõustamissüsteemi arendamine	Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine	HEV-õpilaste õppevara arendamine	Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus	Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus
Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus	Ei aita kaasa ega loo lisavõimalusi	Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi		Aitab otseselt kaasa või loob lisavõimalusi	Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi		Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi
Selgitus	<i>Programm ei tegele riiklike õppekavade rakendamisega.</i>	<i>Koolidele suunatud karjäärikoordinaatori baaskoolituse ning karjääriõppe metoodika arenduse lähtealus on põhikooli ja gümnaasiumi riiklikud õppekavad.</i>		<i>Programm toetab riiklike õppekavade rakendamist RÕK-teemaliste koolitustega ning õpetajate professionaalse arengu soodustamisega läbi koostöövõrgustike, õppeasutuse-sisese ja õppeasutustevahelise koostöö arendamise ja täiendkoolitussüsteemi arendamise..</i>	<i>Programm on suunatud õpetajakoolitust HEV-õpilaste toetamiseks.</i>		<i>Alameetme raames rahastatakse õpetuse mitmekesistamisega seotud tegevusi, sh koolide koostöö kooli õppekava arendamiseks, uute valikainete rakendamiseks.</i>
Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus	Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi	Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi	Aitab otseselt kaasa või loob lisavõimalusi	Aitab otseselt kaasa või loob lisavõimalusi	Aitab otseselt kaasa või loob lisavõimalusi	Aitab kaudselt kaasa või loob teatud lisavõimalusi	

Kas (ala)meede aitab saavutada ka teiste (ala)meetmete eesmärgi või loob eesmärkide saavutamiseks täiendavaid võimalusi?

[tabel loetav ülalt alla]

	Noorsootöö kvaliteedi arendamine	Karjääriteenuste süsteemi arendamine	Õppenõustamissüsteemi arendamine	Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine	HEV-õpilaste õppevara arendamine	Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus	Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus
Selgitus	Noorsootöö aitab kaudselt ennetada väljalangevust ja riskikäitumisega seotud probleeme.	Karjääriteenused (karjääriõpe koolides, karjääriinfo vahendamine ja karjääriinõustamine keskustes) aitavad noortel valida endale ja ühiskonnale sobivama haridustee.	Programm on otseselt suunatud kooli poolelijätmise vähendamisele ning õppija vajadustele vastava õppe toetamisele.	Programm toetab õpetajate professionaalset arengut ja seeläbi õppe kvaliteeti, kuna õpetajale on omistatud keskne roll hariduse uuendamisel ja õppekvaliteedi tagamisel.	Programm loob HEV-õppurite vajadustele vastavat õppevara võimetekohaseks õppeks, ennetades kooli poolelijätmist.	Taotlusvooru raames pakutakse pedagoogidele täiendkoolitusi nende pädevuste tõstmiseks erinevates ainevaldkondades, see võib panustada õpetuse mitmekesistamise suurendamisesse.	

3.2. Programm „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“

TABEL 4. PROGRAMMI ÜLEVAADE

Programmi nimetus:	Noorsootöö kvaliteedi arendamine
Elluviimisperiod:	01.01.2008–31.12.2013
Eesmärk:	Noorte valmidus tööturule sisenemiseks ja seal toimetulemiseks on tõusnud tänu noorsootöö kõrgemale kvaliteedile.
Sihtgrupp:	<ul style="list-style-type: none"> • noortega töötavad spetsialistid, sh noortekeskustes jt noorsootöösutustes, noorteühingutes töötavad noorsootöötajad, huvikoolides töötavad huvihariduse spetsialistid, üldhariduskoolides ja kutseõppeasutustes töötavad noorsootöötajad ja huvijuhid • noortevaldkonna koolituste pakkumisega tegelevad õppeasutused, ühingud, õppematerjalide väljatöötajad ja arendajad; noortevaldkonna koolitajad • noortevaldkonnas õpitu ja kogetu tõendamise ja arvestamise arendamisega tegelevad õppeasutused ja ühingud, noorsootöö kutseala õppeasutused, tööandjad • noorsootöö korraldajad (sh KOVid), noorsootöö teenuste pakkujad (ühingud, asutused) • noortevaldkonna uuringute ja analüüside läbiviimisega tegelevad spetsialistid ja organisatsioonid
Põhitegevused ja nende maksumus:	<ul style="list-style-type: none"> • noorsootöökoostöö korraldamine ja noorsootöö väärtustamine [2 146 236 €] <ul style="list-style-type: none"> ○ koolitused noortega töötavatele spetsialistidele ja noortejuhtidele [1 047 577 €] ○ koolitusvaldkonna arendamine [690 442 €] ○ noorsootöös omandatud teadmiste ja oskuste tunnustamine ning kutse väärtustamine [408 218 €] • noorsootöö kvaliteet [1 938 971 €] <ul style="list-style-type: none"> ○ noorsootöö kvaliteedi mõõtmise ja hindamise süsteemi loomine ja rakendamine [470 892 €] ○ noorte olukorra seiresüsteemi väljatöötamine ja käivitamine [400 754 €] ○ noorte konkurentsivõime suurendamine ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamine avatud noortekeskustes [1 067 325 €]
Kogumaht:	4 708 559 €

3.2.1. Programmi asjakohasus ja kooskõla

PROBLEEMIANALÜÜS

Eesti noorsootöö strateegia aastateks 2006–2013 juhib tähelepanu asjaolule, et Eesti noore ees seisab aina rohkem ja mitmekesisemaid valikuid. Ühiskond ootab täiskasvanuikka jõudnutelt kodanikuteadlikkust, aktiivset panustamist ühise heaolu säilitamiseks ning edasiviivat algatusvõimet ja -soovi. Noortepoliitika üldeesmärk on tagada noorte osalus otsustusprotsessides ning nende huvide ja vajadustega arvestamine kõigis noortepoliitika toimealades. Kitsamalt noorsootöö eesmärk on luua eeldusi ja toetada noore toimetulekut ühiskonnaliikmena. Noorsootöö strateegia esitab ka peamised arengusuunad, mille suunas Eesti noorsootöö peab liikuma. Need võtab kokku noorsootöö üldeesmärk aastateks 2006–2013: tagada noore isiksuse mitmekülgse arengu võimalused noorsootöö mitmekesisuse, kättesaadavuse ja kvaliteedi suurendamise kaudu.⁵

Noorsootöö strateegiast ja selles esitatud arengusuundadest lähtub ka noorsootöö kvaliteedi arendamise programm. Programmi asjakohasuse hindamine algab probleemi tuvastamisest, mida sekkumistegevuste abil lahendada asutakse. Noorsootöö kvaliteedi programmi hindamist raskendab asjaolu, et programmi käskkirjas ei ole peamist probleemi, mida meetme abil lahendada asutakse, selgesõnaliselt välja toodud. Dokumendis on esitatud programmi vajalikkuse kirjeldus, kuid puudub põhjendus, millele vajadused tuginevad. Näitena tõdetakse, et noorsootöötajate professionaalsus ja tegevuste kvaliteet mõjutavad noorte toimetulekut tööturul, kuid ei öelda, kas see on Eestis probleemiks. Sarnaselt mainitakse, et vajalik on tagada teadmiste olemasolu noorte olukorrast, kuid ei selgitata, kas ja mis ulatuses info hetkel puudub.⁶ Käskkirjas leiab veel mainimist 2005. aasta uuring „Pädevused ja pädevuste arendamine noorsootöö valdkonnas: Eesti noorsootöötajate professionaalne taust“, kuid ei ole selge, kas ja mis ulatuses oli uuring kavandatud tegevuste aluseks. Rakendusasutuse esindaja sõnul eelnes programmi kavandamisele vahetult uue noorsootöö strateegia koostamine, kus olid põhjalikumalt lahti kirjutatud ka valdkonna probleemid. Noorsootöö strateegias esitatakse küll valdkonna alused ja arengusuunad, kuid mitte probleemid, mida soovitakse lahendada.⁷ Lahendamist vajava probleemi tuvastamisel on abiks inimressursi arendamise rakenduskava. Selle kohaselt on noorsootöö teenuste kvaliteet ja kättesaadavus valdkonniti ning piirkonniti ebaühtlane ja see ei toeta piisavalt noorte valmisolekut ühiskonnas toime tulla ning tööturule siseneda. Samuti on puudu erinevatest koolitusvõimalustest noorsootöötajatele ning omavalitsusi toetatakse noorsootöö teenuste arendamisel ebapiisavalt.⁸ Samas on probleemikirjeldus väga napp ja ei viita andmetele ega uuringutele, mis nimetatud puudustele ja nende ulatusele osutaks.

Intervjueeritud ekspertide arvamused selle kohta, millise probleemiga programm tegelema asus, ei olnud ühesed. Mitmed intervjueeritavad viitasid, et tõukefondide vahendid olid lihtsalt täiendav võimalus vajalikke tegevusi valdkonnas rahastada. Üheks olulisematest teemadest, millega programmi vahenditest sooviti programmi käskkirja põhjal tegeleda, oli noorsootöö kvaliteet. Intervjueeritute hinnangul ei olnud noorsootöö kvaliteet programmile eelnenud ajal suur probleem, pigem sooviti sellele fookust seada, et luua süsteem, mis aitaks kõrget kvaliteeti kindlustada. Programmi käivitumise ajal oli suurenenud noorte töötus, mis oli noorsootöös uueks väljakutseks. Lisaks esinesid omavalitsuste võimekuses noorsootööd

⁵ Noorsootöö strateegia 2006–2013. Haridus- ja Teadusministeerium, 2006, lk 15, 18, 21

⁶ Haridus- ja teadusministri 19. 04.2011. a käskkiri nr 372 „Programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmise

⁷ Noorsootöö strateegia 2006–2013. Haridus- ja Teadusministeerium, 2006, lk 21–26

⁸ Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007, lk 27 www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8838

korraldada ja rahastada suured erinevused, mida meetme abil tasandada. Probleemina mainiti ka noorsootöötajate tasemeharidust, mis ei ühti sageli töökohal nõutavaga ja sunnib tööandjat täiendavalt panustama uute töötajate koolitusse. Otseseid andmeid, mis probleemidele viitaksid, ei osatud intervjuudes nimetada, pigem rõhutati, et Eesti noorsootöö oli programmi kujundamise hetkeks jõudnud faasi, kus tegevustes kajastatud teemad olid muutunud oluliseks. Kokkuvõtvalt võib tõdeda, et ei dokumendialalüüsi ega intervjuud andnud hindajatele kindlust, et noorte valmidus tööturule siseneda ja seal toime tulla on madal noorsootöö kvaliteedi tõttu.

Probleemianalüüsi puudumine programmi käskkirjas ei tähenda, et noorsootöö valdkonnas ega noorte konkurentsivõime ja hõivega probleeme ei oleks, kuid selle puudujäägi tõttu on nii tavalugejal, hindajal kui rahastajal raskem mõista, milleks sekkumistegevused programmi käigus ette võetakse. Hea eeskujuna saab nimetada käesoleva hindamise raames analüüsitud programme „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ ja „Õppenõustamissüsteemi arendamine“, kus probleemianalüüs on esitatud. Et noorsootöö kvaliteedi arendamise programm lõpeb 2013. aastaga, ei ole programmi käskkirja täiendamine enam mõistlik, kuid uut struktuurivahendite perioodi silmas pidades soovitame järgmiste programmide koostamisel lisada käskkirja ka probleemianalüüsi.

Probleemi – olgu selleks siis siin ja edaspidi noorsootöö kvaliteet – seos inimressurssi arendamise rakenduskava prioriteetse suunaga on programmi käskkirjas esitatud. Selle kohaselt toob noorsootöö kvaliteedi tõstmine kaasa noorte sotsiaalse tõrjutuse vähenemise ja aitab vältida võimalikku mitteaktiivsust või töötust tulevikus, mis omakorda loob eeldused nende osalemiseks elukestvas õppes. Esile tuuakse ka noorsootöös osalemisest saadavaid oskuseid ja teadmisi, mis on noortele abiks edaspidi.⁹ IARKi kohaselt on oluline inimkapitali tugevdamine noorte mitteformaalse ja informaalsete õppimise kaudu ning noorte sotsiaalse hõivamise tõhustamine läbi noorsootöö teenuste arengu, mis parandavad tööhõivevõimalusi.¹⁰

Hindamise ühe osana vaadatakse, milliste probleemi põhjuste lahendamisele on programm suunatud. Valdav osa programmist on suunatud noorsootöötajate pädevuse tõstmisele koolituste pakkumise ja koolitusvaldkonna arengu kaudu. Kokku läheb sellele programmi mahust 37%. Noorsootöö kättesaadavuse probleemiga tegeleb kõige otsesemalt avatud noortekeskuste (ANK) toetamine. Noorte konkurentsivõime tugevdamisesse ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamisesse ANKdes panustatakse üle miljoni euro ehk ligi 23% kogumahust. Noorsootöö ebaühtlase kvaliteediga tegeleb otseselt noorsootöö kvaliteedi hindamissüsteem, mille kasutajateks on ennekõike KOVID, kes saavad selle abil hinnata noortele pakutavate teenuste kvaliteeti ja kavandada meetmeid nende arendamiseks. Kvaliteedi hindamise alla läheb umbes 10% programmi eelarvest. Ebapiisav toetus KOVIDele teenuste arendamisel on lahendatud nii meetodika arendamise, koolituste, noorteseire süsteemi kui kvaliteedihindamise abil.¹¹ Põhjustena, mis noorsootöö kvaliteeti mõjutavad, kuid millega programm ei tegele, võib nimetada probleeme tasemekoolituses ja pakutavat palgataset (vt joonis 2). Võttes arvesse struktuurifondide poolt seatavaid piiranguid, ei ole nende küsimuste lahendamine programmi raames paljuski ka võimalik.

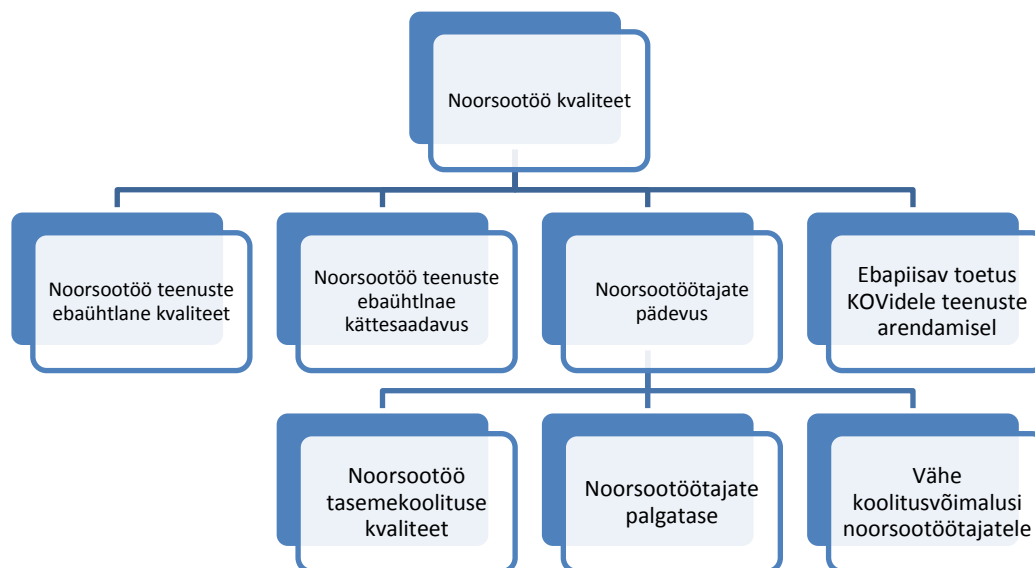
⁹ Haridus- ja teadusministri 19.04.2011. a käskkirja nr 372 „Programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluvijate volituste andmine“ muutmise

¹⁰ Inimressurssi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007, lk 74 www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8838

¹¹ Haridus- ja teadusministri 19.04.2011. a käskkirja nr 372 „Programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluvijate volituste andmine“ muutmise

Kokkuvõtvalt võib öelda, et programm ei tegele ühe suure probleemi lahendamisega, vaid panustab mitmesse eri tegevusse, mis aitavad noorsootöövaldkonda, eriti noorsootöö kvaliteeti arendada. Kui programmi eesmärk on käskkirja kohaselt noorte tööturuvalmiduse tõstmine, peegeldub see otseselt suhteliselt vähestes tegevustes. Järgmiste noorsootöövaldkonna programmide kavandamisel tuleb senisest rohkem tähelepanu pöörata valdkonna probleemide kirjeldamisele ja analüüsile ning saadud tulemuste kajastamisele valdkonna dokumentides.

JOONIS 2. PROBLEEMIPUU



SEKKUMISLOOGIKA ANALÜÜS

Järgnev analüüs käsitleb lähemalt programmi sekkumise loogikat, keskendudes küsimusele, mil määral olid programmis kavandatud tegevused sobivad valdkonnas esineva probleemi lahendamiseks: kas tegevused olid probleemi silmas pidades asjakohased ja kooskõlas probleemikirjelduse ning inimressursi arendamise rakenduskava eesmärkidega. Samuti käsitletakse programmi asjakohasust kasusaajate vajadustest lähtudes.

Noorsootöö kvaliteedi arendamise programm kuulub inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Elukestev õpe“ meetme „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ alla, mis tähendab, et programmi eesmärgid peavad ühtima rakenduskava prioriteetse suuna eesmärkidega. Elukestva õppe prioriteetse suuna eesmärgid on (1) suurem osalemine elukestvas õppes vastavalt võimetele ja vajadustele ning (2) õpe üld- ja kutsehariduses on kõrgtasemeline ja vastab õppijate ja ühiskonna vajadustele.¹² Programmi ehk alameetme pikaajaline eesmärk on olukord, kus noorte valmidus tööturule sisenemiseks ja seal toimetulemiseks on tõusnud tänu noorsootöö kõrgemale kvaliteedile.¹³ Selle saavutamiseks ette võetud sekkumistegevused on järgmised:

¹² Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007, lk 80–82 www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8838

¹³ Haridus- ja teadusministri 19.04.2011. a käskkirj nr 372 „Programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmise

- noorsootöökoolituste korraldamine ja noorsootöö väärtustamine
 - koolitused noortega töötavatele spetsialistidele ja noortejuhtidele
 - koolitusvaldkonna arendamine
 - noorsootöös omandatud teadmiste ja oskuste tunnustamine ning kutse väärtustamine
- noorsootöö kvaliteet
 - noorsootöö kvaliteedi mõõtmise ja hindamise süsteemi loomine ja rakendamine
 - noorte olukorra seiresüsteemi väljatöötamine ja käivitamine
 - avatud noortekeskuste toetamine noorte konkurentsivõime suurendamiseks ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamiseks

Seos programmi tegevuste ja IARK prioriteetse suuna eesmärkidega on esitatud programmi käskkirjas, viidates, et kõrgema tasemega noorsootöö abil on võimalik vähendada noorte sotsiaalset tõrjutust ja seeläbi suurendada tõenäosust, et nad osalevad tulevikus elukestvas õppes.¹⁴ Otsesema seosena märgitakse, et noored omandavad läbi noorsootöö uusi oskuseid ja teadmisi, mis on osa elukestvast õppes. Kui vaadata konkreetseid programmi raames tehtavaid tegevusi, siis panustavad need noorsootöö kvaliteeti, mis peaks vähendama noorte sotsiaalset tõrjutust ja seetõttu tõstma tõenäosust, et noored tulevikus elukestvas õppes osalevad. Otsese panuse elukestvas õppes osalemise tõusu annab noorsootöö valdkonnaga seotud inimeste koolitamine, kuid ka avatud noortekeskuste toetamine, mille abil rahastati huvitegevust, tööelu tegevusi ja noorte nõustamist ning toetati noori projektide koostamisel ja elluviimisel.¹⁵ Seetõttu võib pidada elluviidavaid tegevusi IARKi üldeesmärkidele küllalt hästi vastavaks.

Programmi üldeesmärgi ja tegevuste võrdlus näitab (joonis 3), et ette võetud tegevused toetavad noorsootöö kvaliteeti mitmekülgset. Tegeletakse noorsootööga seotud inimeste koolitamisega, panustades ka valdkonna pikaajalisse arengusse (koolitajate andmebaas, õppematerjalid), kasutusele võeti noorsootöö kvaliteedi hindamise süsteem, tegeletakse noorsootöötaja kutse väärtustamise, noortevaldkonna seirega jpm. Omaette küsimus on, kui otseselt panustab noorsootöö kvaliteedi arendamine noorte valmiduse tõusu tööturule sisenemiseks. Noorsootöö mõju tööturule sisenemisele on objektiivsete ökonomeetriliste meetodite abil mõõta väga raske, seda nii andmete puudumise kui võimaliku selektsiooniprobleemi tõttu, st on tõenäoline, et noorsootöös osalevad teatud karakteristikutega noored. Programmi tegevused ei keskendu siiski üksnes kvaliteedile üldiselt, vaid püütakse pöörata tähelepanu ka konkreetsetele noorte konkurentsivõime suurendamisele tööturul. Näitena on avatud noortekeskuste toetamise suunal rahastatud neis toimuvat töö- ja karjäärinõustamist ning tööelu ja ameteid tutvustavaid üritusi¹⁶, samuti koolitatud noorsootöötajaid tegelema töötute noortega.¹⁷ Otseselt noorte konkurentsivõimega tööturul on seotud ka veebipõhise CV koostamise keskkonna stardiplats.ee käivitamine. Samas näitavad programmi seirearuannetes kajastuvad tegevuste ülevaated ja intervjuud ekspertidega, et programmi peamine fookus on siiski seatud noorsootöö üldisele kvaliteedile.

Ühe osana hindamisest on oluline välja selgitada, kas programmis kavandatud tegevused viivad soovitud tulemusteni. Programmdokumendi põhjal soovitakse saavutada järgmisi tulemusi:

- noortega töötavate spetsialistide töö on väärtustatud

¹⁴ Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007, lk 74, 80; Haridus- ja Teadusministri 19.04.2011. a käskkiri nr 372 „Programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

¹⁵ Soome, P. ESFi programm „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ ANK-suuna tegevuste kirjeldus. 29.11.2012

¹⁶ Soome, P. ESFi programm „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ ANK-suuna tegevuste kirjeldus. 29.11.2012

¹⁷ Euroopa Noored Eesti Büroo 2011. aasta aruanne

- noortega töötavad spetsialistid on läbinud kvaliteetsed koolitused, mis on suurendanud nende teadmisi ja oskusi toetamaks noorte tööhõivevalmidust ja võimaldavad rakendada mitmekesiseid meetodeid töös noortega
- noortele suunatud meetmete kavandamisel erinevates eluvaldkondades kasutatakse noorte olukorra uurimuspõhiseid andmeid ja analüüse
- noorsootöö mõju ja tulemuslikkust noore arengu toetamisel hinnatakse ühtsete noorsootöö kvaliteedikriteeriumite alusel

Soovitud tulemused on hindajate arvates küllalt hästi seotud programmis ette nähtud tegevustega, kuid osaliselt ei piisa neist tõenäoliselt tulemuse täielikuks saavutamiseks. Selle heaks näiteks on noorsootöötaja kutse väärtustamiseks ette võetud tegevused. Kutse väärtustamiseks töötati välja tunnustussüsteem, mis hõlmab endas noorsootöötajate tunnustusüritusi, noorsootöö-alase ajalehe ilmumist, ennetavat meediasuhtlust noorsootöö propageerimiseks, fännilehtede loomist suhtlusvõrgustikes, tunnuslause/väärtusmärgi väljatöötamist ning spetsiaalse konverentsi korraldamist teemal „Noorsootöö väärtustamine ja identiteet“.¹⁸ Kõik need tegevused on suunatud noorsootöötaja kutse väärtustamisele ja nii hindajad kui intervjueritud eksperdid leidsid, et tegevused on panustanud noorsootöötajate enesehinnangu tõstmisesse. Samas väärtustavad tegevused kutset peamiselt noorsootöötajate endi hulgas ja kajastuvad vähem valdkonnast väljaspool. Ka intervjuud valdkonna ekspertidega kinnitasid, et tunnustamistegevused jäävad liialt noorsootöötajate keskses. Struktuurivahendite abil ei ole otseselt võimalik tõsta ka noorsootöötajate madalat palgataset, mis omaks kutse populaarsuse ja töömotivatsiooni kasvul olulist rolli.¹⁹ Hindajate ettepanekul võiks kaaluda programmi käskkirja täpsustamist tulemuste osas, mida soovitakse saavutada ja millised piirangud programm nende saavutamisele seab. Kui kutse väärtustamine on oluline ka väljaspool, siis peaks hindajaid konsulteerinud kommunikatsioonieksperti hinnangul olema rohkem tegevusi suunatud kutse väärtustamisele laiemal avalikkusel, näiteks võiks kahe erialajakirja ilmumise toetamise asemel tellida päevalehtedesse artikleid või vahelehti või tegeleda noorsootöötaja kutse väärtustamisega kõrgkoolilõpetajate hulgas. Viimase osas on heaks eeskujuks Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu algatus valdkonna õppe ja karjääri populariseerimiseks noorte hulgas²⁰.

Noorsootöötajate koolitusse on panustatud suur osa programmi mahust (22%).²¹ Koolitused jagunevad omakorda alateemadeks²²:

- 1) mitmeetapilised koolituskursused noorsootöötajate põhiteadmiste ja -oskuste arendamiseks (näiteks noorsootöö põhiteadmised ja -oskused KOVi töötajale, rahvusvaheline noorsootöö)
- 2) mitteformaalse õppimise ja noorsootöös kasutatavate meetodite alased ning temaatilised koolitused (näiteks mitmekesisus noorsootöös, aktiivõppemeetodid)
- 3) koolitused tööks spetsiifiliste sihtgruppidega (näiteks sõltuvusainete tarbimise ennetamine noorsootöö abil, laste ja noorte tõrjutuse ennetamine)

¹⁸ ESF programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ 2011. aasta aruanne, lk 15–17

¹⁹ Rohi, A. Noorsootöötajate töötasu töömotivatsiooni ja töörahulolu tegurina. Diplomitöö. Tallinna Pedagoogiline Seminar, 2009, 63 lk

²⁰ vt <http://startit.ee/>

²¹ Haridus- ja teadusministri 19.04.2011. a käskkirja nr 372 „Programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmise

²² Euroopa Noored Eesti Büroo 2011. aasta aruanne

- 4) eriteadmiste ja -oskuste koolitused (näiteks tulemuslik projektijuhtimine noorsootöös, kriisisekkumine noorsootöös)

Täiendavalt toimub programmi koolitusvaldkonna arendamise suuna all koolitajate koolitus. Intervjueeritud eksperdid pidasid koolituste kvaliteeti valdavalt väga heaks, mistõttu on tõenäoline, et paranenud on ka koolitatavate teadmised ja oskused kasutada töös uusi meetodeid. Noorsootöötajate kõrget hinnangut koolitustele tõendab 2011. aasta uuring koolituste tulemuste kvaliteedi kohta.²³ Hindajad peavad positiivseks näiteks koolitajate koolituse alasuunda programmis, sest intervjuudes leidis mainimist aeg-ajalt esile kerkiv koolitajate vähesus valdkonnas. Otseselt noorte tööhõive alaseid küsimusi käsitleb koolitustest siiski vähene osa.²⁴ Koolitusvaldkonna ühe probleemkohana selgus intervjuudest koolituste kohatine alatäituvus. 2010. aastal tehtud uuringu „Eesti noorsootöötaja, tema pädevused ja koolitusvajadused“ tulemused näitasid, et suurimateks takistusteks koolitustel osalemisele on raha- ja ajanappus, ebasobiv toimumisaeg ja koolituse toimumine elukohast liiga kaugel.²⁵ Intervjuude kohaselt on koolitustel osalemine eriti suur probleem väiksemate omavalitsuste noorsootöötajatele, sest koolitusel osalemine tähendaks noortekeskuse sulgemist selleks ajaks. Võimaliku lahendusena pakuti välja asendusteenistuse süsteemi, mille järele kohalikul tasandil kohati suurt vajadust tuntakse. Käesoleva hindamise ajal on lõppemas ka noortevaldkonna koolituspoliitika analüüsi uuring, mille eesmärk on analüüsida noortevaldkonna koolituspoliitika väljavaateid, toetudes noortepoliitika ja noorsootöö arengutele ning seonduvatele uuringutele ning kirjandusele. Uuring saab aluseks noorsootöövaldkonna koolituspoliitika ja -strateegia edasisele kujundamisele ja korraldamisele. Intervjuudes väljendasid mitmed eksperdid arvamust, et koolitusvaldkonna maht tervikuna tõenäoliselt siiski langeb.

Olukorda, kus noortele suunatud meetmete kavandamisel erinevates eluvaldkondades kasutatakse noorte olukorra uurimuspõhiseid andmeid ja analüüse, püütakse programmi abil saavutada noorteseire alategevuse kaudu. Kas noortele suunatud meetmete kavandamisel uurimuspõhiseid andmeid ja analüüse tööpoolest kasutatakse, ei ole lihtsalt kontrollitav. Küll on noorteseirega selleks loodud põhjalik alus ja enamik intervjueeritud ekspertidest nimetas seda ühena kõige olulisematest tegevustest, millega soovitakse igal juhul jätkata. Ka hindajate arvates on teadmistel põhineva otsustusprotsessi arendamine valdkonnas väga oluline. Ressursside piiratuse korral tasub mõelda, millised noorteseire alategevused on olnud kõige tulemuslikumad ja kasusaajate seas populaarsemad, ning panustada järgmisel perioodil eelkõige nendele.

Soovitud tulemust, kus noorsootöö mõju ja tulemuslikkust noore arengu toetamisel hinnatakse ühtsete noorsootöö kvaliteedikriteeriumite alusel, võib pidada üldjoontes saavutatavaks. Noorsootöö kvaliteedihindamissüsteem on leidnud suhteliselt aktiivset rakendust ja selle alusel on noorsootöö kvaliteeti hinnanud pea kolmandik omavalitsustest.²⁶ Programmi elluvijate hinnangul oli kvaliteedi hindamise meetodika oluline võrdluspunkt kohalikele omavalitsustele, et välja selgitada, kas tehtav noorsootöö on hea või mitte. Lisaks ei ole hindamise tulemus oluline mitte ainult selleks, et teada saada, milline on olukord, vaid ka selleks, et teada, mida paremaks muuta. Intervjuud tõid esile, et omavalitsused,

²³ ESFi programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ raames 2008–2013 noorsootöö kutsealal tegutsevatele inimestele pakutavate koolituste tulemuste kvaliteedi uuring. Eesti uuringukeskus, 2011, 57 lk

²⁴ Programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ aastaaruanded 2008–2011; Euroopa Noored Eesti Büroo 2011. aasta aruanne

²⁵ Eesti noorsootöötaja, tema pädevused ja koolitusvajadused. Tartu Ülikool, 2010, lk 6–7

²⁶ MIHUS, mai 2012, lk 17

kus kvaliteedi hindamisega juba varem tegeleti, uut süsteemi nii olulisena ei teadvustanud. Tervet Eestit silmas pidades peeti seda vajalikuks. Instrumendi tugevateks külgedeks nimetati info kogumist valdkonna kohta, samuti noorsootöö olulisuse teadvustamist linnajuhtide seas. Hindamise puudujäägiks peeti asjaolu, et paljude hindamise aspektide osas anti vastuseid enda „kõhutunde“ alusel, mis omakorda sai aluseks välishindajate poolse hinnangu andmisel. Samuti toodi välja, et suure omavalitsuse puhul oli hindamiseks ette nähtud aeg liialt lühike, sest info koondamine võtab rohkem aega. Kvaliteedihindamissüsteemi arenguvajadusena nähakse kasusaajate poolt vajadust tagasiside järele teenuste kvaliteedi sisulises osas, sealhulgas teenuse kasutajate arvamuse järele, mida praeguse hindamisinstrumendi abil ei saavutatud. Elluvijate hinnangul oli kvaliteedihindamissüsteem põhimõtteline ja mahukas arendustegevus, mille rahastamine riigieelarvelistest vahenditest oleks olnud väga raske. Järgmisel arendusperioodil nii suurt ressursi kvaliteedihindamisele tõenäoliselt küll enam ei planeerita, sest metoodika on põhijoontes välja arendatud. Samas peeti väga tähtsaks suuna kui sellise ja kvaliteedihindamiste teostamise jätkumist, et tagada teenuste pidev vastavus nõudmistele. Sarnaselt noorteseirega on ka noorsootöö kvaliteet suund, mida elluvijad loodavad uuel perioodil jätkuvalt rahastada ESFi vahenditest.

Tulemuste hindamisel tekitas omaette küsimuse see, kuidas nende saavutamist reaalselt mõõta on võimalik. Hindajad on seisukohal, et programmi käskkirjas ei ole välja toodud ühtegi tulemusindikaatorit, mis nende nelja soovitud tulemuse saavutamist reaalselt mõõta võimaldaks. Lähemalt käsitleb indikaatorite temaatikat järgmine alapeatükk.

Hindamise käigus on oluline vaadata, kuidas on programm kooskõlas probleemi kirjeldusega. Et programmi käskkirjas probleemianalüüsi ei ole²⁷, siis on võrdluse tegemisel kasutatud IARKi lühikest lõiku valdkonna probleemide kohta. IARKi kohaselt on noorsootöö valdkonna peamised probleemid teenuste ebapiisav tugi noorte valmisolekule ühiskonnas toimetulekuks ja tööturule sisenemiseks. Samuti on puudu erinevatest koolitusvõimalustest noorsootöötajatele ning omavalitsusi toetatakse ebapiisavalt noorsootöö teenuste arendamisel.²⁸ Üldiselt tuleb tunnistada, et napp probleemikirjeldus ei anna kooskõla tuvastamiseks piisavalt andmeid. Sisuliselt saab tegevuste ja probleemide vahel siiski paralleele tõmmata. Kõige paremini on tegevustega kaetud noorsootöö kvaliteedi suund. Sellega tegeleb otseselt kvaliteedihindamissüsteem ja kogu noorsootöötajate koolituse pool, kuid kaudsemalt noorte olukorra seiresüsteem, mis loob eeldused, et nii programmi raames kui muude vahendite abil ette võetavad tegevused noorsootöövaldkonnas lähtuksid teadmispõhise poliitikakujundamise põhimõtetest ja vastaksid tõepoolest võimalikult ajakohaselt noorte ning ühiskonna vajadustele. Noorsootöö teenuste kättesaadavuse katab ANKide toetamise suund, kuhu läheb enam kui neljandik programmi vahenditest. Hästi on kaetud ka omavalitsuste toetamine arendustöös, millega tegeleb otseselt nii koolitus, kvaliteedihindamine kui noorteseire. Probleemi, mille kohaselt noorsootöö teenused ei toeta piisavalt noorte valmisolekut ühiskonnas toimetulekuks ning tööturule sisenemiseks, ühitamist konkreetsete tegevustega on keerulisem tuvastada. Peamiselt panustavad sellesse noortele suunatud mitteformaalse õppimise kirjeldamise instrument Stardiplats, ANKides konkreetsete teemadega tegelemise toetamine, nagu tööturg ja sinna sisenemine, samuti on selleks tehtud spetsiaalseid koolitusi. Noorsootöötajatele mõeldud koolituste puudus on kaetud suures mahus koolitustegevuste ja koolitussüsteemi arendamisega.

²⁷ Haridus- ja teadusministri 19. 04.2011. a käskkiri nr 372 „Programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluvija volituste andmine“ muutmine

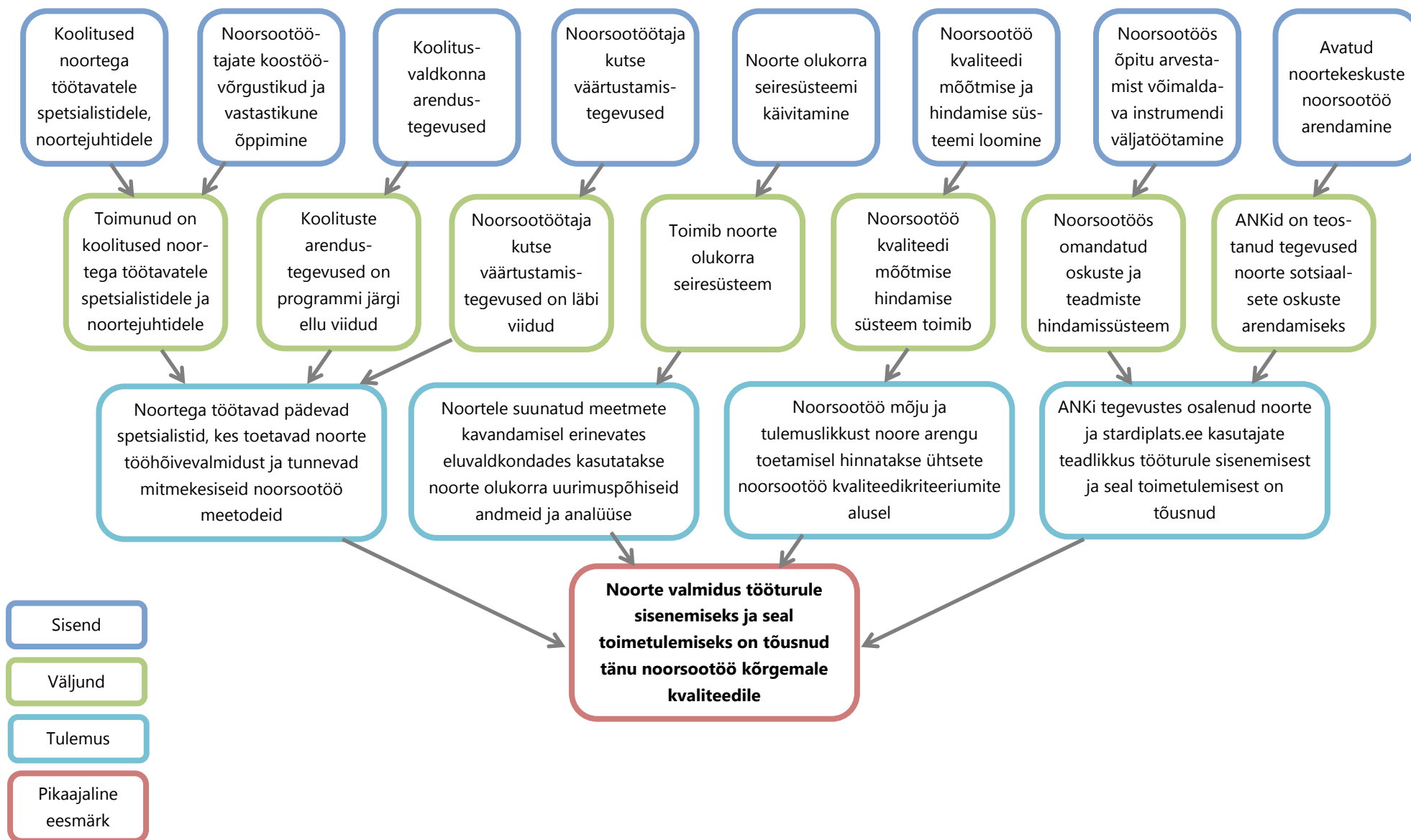
²⁸ Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007, lk 27 www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8838

Tegevus, millele otsest viidet ei ole võimalik probleemide alt leida, on noorsootöös omandatud teadmiste ja oskuste tunnustamine ning kutse väärtustamine. Kutse väärtustamine on seotud teenuste kvaliteediga, st noorsootööd peavad tegema motiveeritud professionaalid. Noorsootöös omandatud teadmiste ja oskuste tunnustamine tähendab reaalsuses tegevusi, mis tähtsustavad noorsootöö rolli töökogemuse omandamisel ja õppimise osatähtsust selles ning mis intervjueritute sõnul peavad aitama tähtsustada noorsootöös osalemist tööandjate silmis. Hoolimata probleemikirjelduse puudumisest programmi käskkirjas ja selle nappusest IARKis, saab kokkuvõttes probleemide ja tegevuste vahel seosed luua ja need on valdavalt heas kooskõlas, kuid need peaksid siiski olema oluliselt paremini ja selgemalt tuvastatavad. Valdkonna järgnevate programmide puhul on probleemikirjelduse esitamine aga hädavajalik.

Intervjueritud ekspertide sõnul on programmi raames kavandatud tegevuste kooskõla kasusaajate vajadustega valdavalt hea, ette võetud tegevusi peeti üldiselt asjakohaseks ja vajalikuks ning katmata valdkondasid ei osatud nimetada. Mainimist leidis, et vaesemates omavalitustes on vajadus rohkemate noorsootöötegevuste järele, kuid programmi ajalist kestust ja eesmärke arvestades ei ole omavalituste kohustuste ülevõtmine võimalik. Üldjoontes peeti programmi tegevusi ka kõige õigemaks viisiks probleemide lahendamisel.

Programm kavandati juba viis aastat tagasi, mistõttu on hindamise käigus oluline uurida, kas programmi eesmärgid on jätkuvalt asjakohased, arvestades praegust väliskeskkonda ja kasusaajate vajadusi, ning kas ja milliseid muudatusi oleks vajalik teha, et tegevused oleksid asjakohasemad. Mis puudutab programmi eesmärki, siis hindajate nägemuses ei vasta see programmi tegelikule sisule, st programmi tegelik eesmärk ei ole noorte valmiduse tõstmine tööturule sisenemiseks, vaid üldine noorsootöö arendamine fookusega selle kvaliteedil. Seda, et programmi reaalne eesmärk oleks olnud noorte tööturuvalmidusega tegelemine, ei kinnitanud ka ükski intervjuu. Mis puudutab programmi tegevusi, siis intervjueritud ekspertide hinnangul on programmi tegevused üldjoontes jätkuvalt asjakohased, kuid mõned alategevused ja mahud võivad vajada korrigeerimist. Näitena leidis pea kõigis intervjuudes mainimist programmi raames rahastatud koolituste üsna suur maht ja noorsootööga tegelevate inimeste hõivatusest tulenev kohatine alatäituvus. Programmi raames on käivitatud ka mitmeid veebikeskkondasid, mille kasutusaktiivsus ja käivitamiseks ning käigushoidmiseks kulunud summad ei ole hindajate arvates vastavuses. Selle teemaga tegeleb lähemalt tõhususe alapeatükk.

JOOINIS 3. MUUTUSTE TEOORIA



3.2.2. Programmi tulemuslikkus

Järgnev alapeatükk annab ülevaate noorsootöö kvaliteedi arendamise programmile seatud indikaatoritest, nende asjakohasusest ja täitmisest. Samuti käsitletakse seda, kuidas on programmi tulemuste saavutamine sujunud.

Kokku on programmile seatud 11 indikaatorit. Neist üheksa on programmispetsiifilised ja kaks IARKi indikaatorit. Täpsema ülevaate indikaatoritest ja nende tasemete täitmisest 2011. aasta seisuga annab tabel 5. Kuigi programmi kohaselt peaks kuus indikaatorit olema tulemusindikaatorid, mõõdavad need kõik tegelikkuses tegevuste väljundit. Näitena võib tuua noorsootöö alaste õppematerjalide arvu või läbi viidud kvaliteedihindamiste arvu, mis on esitatud tulemusindikaatoritena, kuid annavad ülevaate programmi tegevuste elluviimisest. Kui väljundindikaatorid on seotud otseselt tegevusega, mõttes otsest ja vahetut efekti, nagu koolituse lõpetanute arv või osakaal, siis tulemusindikaatorid annavad informatsiooni muutuste kohta, mille programmi tegevused on kaasa toonud, näiteks noorsootöötajate kvalifikatsiooni tõusu või kas või välja töötatud õppematerjalide kasutamise kohta.²⁹ Tulemusindikaatorite mittekasutamine tähendab aga, et asjaolu, kas ellu viidud tegevused andsid soovitud tulemusi, ei ole objektiivselt võimalik välja selgitada. Väljundindikaatorite kasutamine tulemusindikaatoritena ei ole seega ainult vormiline probleem. Meeldetuletuseks: programm soovis saavutada olukorra, kus noorsootöötajate töö on väärtustatud, nende pädevus on suurenenud, noortele suunatud meetmete kavandamisel kasutatakse uurimuspõhiseid andmeid ja analüüse ning noorsootöö mõju ja tulemuslikkust hinnatakse ühtsete kvaliteedikriteeriumite alusel.³⁰ Seda, kas programm need tulemused saavutab, ei mõõda ükski esitatud indikaator.

Ka väljundindikaatorite puhul ei ole hea lahendus absoluutarvude kasutamine indikaatorite tasemetena, sest see ei paku mingisugust taustinformatsiooni reaalse vajaduse kohta. Näiteks koolituse edukalt läbinud noortega töötajate arvu asemel oleks parem kasutada osakaalu sihtgrupist, kes koolitused peaks läbima. Vastasel juhul annab indikaatorite tase infot ainult nende väljatöötamisega seotud inimestele.

Kolmas probleem indikaatorite tasemete määramisel on arvulise saavutusmäära ja -tasemete määratlemise asemel mittekvantifitseeritavate tegevuste sõnastamine. Nii peaks noorsootöö kvaliteeti aitama mõõta indikaator, mille kohaselt kvaliteedikriteeriumid kas on välja töötatud või mitte või kas noorte olukorra seiresüsteem on rakendatud või mitte. Selliseid näitajaid üldjuhul indikaatoriteks ei peeta, peamiselt seetõttu, et need ei vasta indikaatoritele seatud kriteeriumitele, eeskätt mõõdetavuse kriteeriumile³¹. Näitaja, kas tegevus on teostatud või mitte, ei võimalda jälgida muutust ajas ja seda tuleks käsitleda lihtsalt kui üht alategevuse tulemust.

Nimetatud probleeme indikaatoritega tunnistas intervjuus ka rakendusasutuse esindaja, kelle jaoks ei paku praegune indikaatorite süsteem samuti piisavalt informatsiooni, sest asjaolust, kas mingi tegevus on tehtud või teatud number saavutatud, ei peegeldu tegevuste sisulisi tulemusi. Indikaatorite kõrval on seetõttu vajalik ka programmi aruannetega tutvumine. Näitena on soovitud saavutada teatud arv

²⁹ European Commission. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. Working Document No. 2, 2006, lk 6

³⁰ Haridus- ja teadusministri 19.04.2011. a käskkiri nr 372 „Programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine <http://www.entk.ee/sites/default/files/ESF%202006-2013.pdf>

³¹ Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., Vermeersch, C. M. J. 2011. Impact Evaluation in Practice. World Bank, Washington

kvaliteedihindamisi, kuid peamine ei ole see, kas indikaator on programmi lõpuks neljakordselt ületatud, vaid jälgida hindamiste sisu, mis võimaldaks hindamise tulemuste põhjal ka uusi arendusi kavandada. Sarnase näitena nimetati intervjuu käigus noorsootöötajate koolituse mahtu. Programmi alul koolitusvajaduse määratlemisel leiti, et koolituste sihtgrupp võiks olla umbes 4000 noorsootöötajat, samas ei ole nende arvu lugemisel võimalik hetkel kindlaks teha, kas mõned on osalenud mitmel korral ja kui paljud noorsootöötajatest ei ole osalenud mitte ühelgi koolitustest. Programmi elluvijja esindajate sõnul oli indikaatorite kujundamine samas väga vaevaline protsess ja kõik saavutustasemed kaaluti põhjalikult läbi. Suurt pingutust nõudis näiteks koolitust vajavate noorsootöötajate arvu määratlemine, samuti analüüsi põhjalikult, millised õppematerjalid puuduvad ja milline oleks nende vajalik arv.

Praxise hindamismeeskond soovib järgmiste noorsootööprogrammide kujundamisel pöörata suuremat tähelepanu valdkonna probleemipuu ja n-ö „sekkumisloogika“ koostamisele. Programmi väljatöötamisel on suur abi esmalt valdkonna probleemistiku skemaatilise kirjeldamisest ja seejärel sekkumisloogika paikapanemisest. Oluline küsimus seejuures on, mis on valdkonna probleem(id) ja selle põhjused. Milliste põhjuste lahendamiseks on võimalik programmi abil tegeleda? Mis on sekkumistegevuse eesmärk ja milliseid tulemusi soovitakse saavutada? Kuidas on võimalik tulemuste saavutamist mõõta?

TABEL 5. PROGRAMMI INDIKAATORID JA NENDE TÄITMINE

Jrk nr	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	2008	2009	2010	2011
Rakenduskava indikaatorid								
1	Inimressursi arendamise rakenduskava väljundindikaator	Noorsootöökoolituste arv	Saavutustase eesmärgist %	66%	5%	45%	93%	67%
			Saavutusmäär	166	5	45	93	167
			Sihtmäär	250	100	100	100	250
			Algne tase	93	0	5	45	93
2	Inimressursi arendamise rakenduskava tulemusindikaator	Koolituse edukalt läbinud noortega töötajate arv	Saavutustase eesmärgist %	109%	4%	63%	154%	109%
			Saavutusmäär	4349	70	1011	2 469	4 349
			Sihtmäär	4000	1 600	1600	1 600	4 000
			Algne tase	2469	0	70	1 011	2 469
Programmispetsiifilised indikaatorid								
1	Tegevus 1: noorsootöökoolituste korraldamine ja noorsootöötaja kutse väärtustamine							
Programmspetsiifiline väljundindikaator 1	Programmspetsiifiline väljundindikaator 1	Õppematerjalide arendustegevused	Saavutustase eesmärgist %	236%	0%	7%	153%	236%
			Saavutusmäär	59	0	1	23	59
			Sihtmäär	25	15	15	15	25
			Algne tase	23	0	0	1	23
Programmspetsiifiline tulemusindikaator 1	Programmspetsiifiline tulemusindikaator 1	Noorsootöö alaste õppematerjalide arv	Saavutustase eesmärgist %	372%	0%	60%	370%	372%
			Saavutusmäär	93	0	6	37	93
			Sihtmäär	25	10	10	10	25
			Algne tase	37	0	0	6	37
Programmspetsiifiline väljundindikaator 2	Programmspetsiifiline väljundindikaator 2	Noorte poolt noorsootöös õpitu ja kogetu tõendamist ja arvestamist võimaldava instrumendi olemasolu	Saavutustase eesmärgist %	-	-	-	-	-
			Saavutusmäär	Instrument on olemas	0	0	Instrument on olemas	Instrument on olemas
			Sihtmäär	Instrument on olemas	Instrument on olemas	Instrument on olemas	instrument on olemas	Instrument on olemas

Jrk nr	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt				
				2008	2009	2010	2011	
			Algne tase	0	0	0	0	
	Programmispetsiifiline tulemusindikaator 2	Noorte poolt noorsootöös õpitu ja kogetu tõendamist ja arvestamist võimaldava instrumendi rakendamine	Saavutustase eesmärgist %					
Saavutusmäär			Instrumenti kasutatakse	0	0	Instrumenti kasutatakse	Instrumenti kasutatakse	
Sihtmäär			Instrumenti kasutatakse	Instrumenti kasutatakse	Instrumenti kasutatakse	Instrumenti kasutatakse	Instrumenti kasutatakse	
Algne tase			0	0	0	0	0	
2	Tegevus 2: noorsootöö kvaliteet							
	Programmispetsiifiline väljundindikaator 3	Kvaliteedikriteeriumite olemasolu	Saavutustase eesmärgist %					
Saavutusmäär			Kriteeriumid on välja töötatud	Kriteeriumeid ei ole	Kriteeriumeid ei ole	Kriteeriumid on välja töötatud	Kriteeriumid on välja töötatud	
Sihtmäär			Kriteeriumid on välja töötatud	Kriteeriumid on välja töötatud	Kriteeriumid on välja töötatud	Kriteeriumid on välja töötatud	Kriteeriumid on välja töötatud	
Algne tase			Kriteeriumeid ei ole	Kriteeriumeid ei ole	Kriteeriumeid ei ole	Kriteeriumeid ei ole	Kriteeriumeid ei ole	
	Programmispetsiifiline tulemusindikaator 3	Läbiviidud kvaliteedihindamiste arv	Saavutustase eesmärgist %	120%	0%	0%	167%	120%
Saavutusmäär			24	0	0	5	24	
Sihtmäär			20	3	3	3	20	
Algne tase			5	0	0	0	5	
	Programmispetsiifiline väljundindikaator 4	Noorte olukorra seiresüsteem olemasolu	Saavutustase eesmärgist %					
Saavutusmäär			Seiresüsteem on valminud	Seiresüsteemi ei ole	Seiresüsteemi ei ole	Seiresüsteem on valminud	Seiresüsteem on valminud	
			Sihtmäär	Seiresüsteem on valminud	Seiresüsteem on valminud	Seiresüsteem on valminud	Seiresüsteem on valminud	

Jrk nr	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	2008	2009	2010	2011
			Algne tase	Seiresüsteemi ei ole	Seiresüsteemi ei ole	Seiresüsteemi ei ole	Seiresüsteemi ei ole	Seiresüsteemi ei ole
	Programmispetsiifiline tulemusindikaator 4	Noorte olukorra seiresüsteemi rakendamine	Saavutustase eesmärgist %					
			Saavutusmäär	Seiresüsteemi ei ole rakendatud	Seiresüsteemi ei ole rakendatud	Seiresüsteemi ei ole rakendatud	Seiresüsteemi ei ole rakendatud	Seiresüsteemi ei ole rakendatud
			Sihtmäär	Seiresüsteemi rakendatakse	Seiresüsteemi rakendatakse	Seiresüsteemi rakendatakse	Seiresüsteemi rakendatakse	Seiresüsteemi rakendatakse
			Algne tase	Seiresüsteemi ei ole rakendatud	Seiresüsteemi ei ole rakendatud	Seiresüsteemi ei ole rakendatud	Seiresüsteemi ei ole rakendatud	Seiresüsteemi ei ole rakendatud
	Programmispetsiifiline tulemusindikaator 5	Toetatud noortekeskuste tegevustes osalenud noorte arv	Saavutustase eesmärgist %	186%	0%	0%	80%	186%
			Saavutusmäär	37 295	0	0	4019	37 295
			Sihtmäär	20 000	0	0	5000	20 000
			Algne tase	4019	0	0	0	4019

Allikas: Programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ 2011. aasta aruanne

Programmi indikaatorid on 2011. aasta seisuga valdavalt täidetud, mõningate indikaatorite saavutustasemed seejuures mitmekordselt. Nii on näiteks väljatöötatud noorsootöö alaste õppematerjalide arv ületanud esialgse eesmärgi 25 pea neljakordselt, jõudes 93 ühikuni. Õppematerjalidega seotud arendustegevuste arv on 25 asemel kasvanud 59ni. Ainsana on 2011. aasta seisuga täitmata IARKi indikaator, noorsootöökoolituste arv, samas kui koolitustel osalenute arv on juba oluliselt suurem indikaatoris esialgselt määratletud tasemest. Intervjuude kohaselt on koolituste arvu piiranud nõudluse hooajalisus nende järele. Suveperioodil on paljud noorsootöötajad pikal puhkusel või lastelaagrites, tööl olevatele noorsootöötajatele on seevastu veelgi raskem asendajaid leida. Seetõttu langeb koolituste tegemise maht suuresti kevadele ja hakkab taas kasvama sügisel. Arvestades pikka jõuluperioodi ja aasta algust, langevad koolitused suhteliselt kitsale perioodile, mis on üks põhjus, miks koolitusi pole tehtud soovitud mahus ja on esinenud kohatist alatäituvust. Elluviijate sõnul on 2013. aasta eelarves koolituste mahtu seetõttu olulisel määral ka piiratud. Et koolituste alla loetakse nüüd ka kvaliteedihindamise suuna all tehtud koolitusi, on koolituse suuna eest vastutava programmipartneri hinnangul indikaatori taseme täitmine 2013. aasta lõpuks saavutatav.

Intervjuude käigus paluti ekspertidel laiemalt hinnata programmi tulemuslikkust ning ekspertide hinnang sellele oli valdavalt väga positiivne. Rakendusasutuse esindaja hinnangul paistab noorsootöö kvaliteedi programm silma tervikliku vaate poolest. Programmi planeerimisel ei lähtunud sihtrühmade üksikutest vajadustest, vaid kavandati programm tervikuna, arvestades, kes noorsootöö teenuseid vajavad, et pakkujad oleksid pädevad, et KOVID kui peamised noorsootöö korraldajad saaksid võimaluse oma tegevust hinnata ning et tervikuna oleks olemas sihtrühma olukorda (sh vajadusi) kirjeldada võimaldav süsteem, mis regulaarselt ja kindlate indikaatorite alusel muutuseid kaardistab. Esile toodi avatud noortekeskuste suunda, kus rahastus anti konkreetsete tegevuste tegemiseks, mitte üldiseks tegevustoetuseks. Igal aastal saavad konkursi teel rahastuse 50 noortekeskust, kus viiakse õppeaasta jooksul läbi huvitegevust, tööelu tegevusi, noorte nõustamist ja toetatakse noori projektide koostamisel ning elluviimisel. Positiivseks peeti toetust saavate noortekeskuste vaheldumist – toetust saanud keskus järgmisel korral toetusele enam kandideerida ei saa. Ministeeriumi hinnangul peaks efekt tekkima sellest, et noortekeskus saab toetatud võimaluse mõned tegevused läbi proovida ja näeb, mida tal kohalikul tasandil on vaja teha. Näideteks viimastest on mobiilse noorsootöö või spetsiifiliste sihtrühmadega tegutsemine. Samuti peaks esialgne toetus aitama tõestada, et tegelik ressursivajadus ei ole suur ja raha selleks võib leida ka kohaliku omavalitsuse tasandil. Koolitusvaldkonna poolelt nägid mitmed intervjuueeritud lisaks asjakohastele koolitustele ka võrgustumise positiivset kaasmõju. Noorsootöötajate kogukond on nende sõnul oluliselt lähenenud, end tunnetatakse grupi liikmena. Mis puudutab programmi üldist tulemit vastavalt püstitatud eesmärgile – noorte valmiduse tõus tööturule sisenemiseks ja seal toimetulemiseks tänu noorsootöö kõrgemale kvaliteedile –, siis seda ei osatud intervjuueeritute poolt otseselt kinnitada ega ümber lükata. Üldiselt usuti, et programmi tegevused on positiivselt mõjunud ka tegevuste kvaliteedile, kuid tõenduspõhist materjali selle kohta ei osatud välja tuua.

Hindamismeeskond leiab, et kuigi intuiivselt on programmi tegevused olnud asjakohased ja mõjunud valdkonnale positiivselt, tuleb valdkonnas oluliselt edasi arendada tulemuslikkuse mõõtmist. Hetkel ei ole programmi saavutatud tulemused objektiivsete kriteeriumide alusel mõõdetavad ja nii selle rakendajatel kui hindajatel puudub kindlus, et panustatud ressursside eest ka soovitud tulemus saavutati. Hindajad nõustuvad, et noorsootöö ja eriti selle pikaajaline mõju on raskesti mõõdetav, kuid paljude tegevuste ja oodatavate tulemuste puhul programmis oli mõõdetavate tulemuseesmärkide seadmine võimalik. Näitena on võimalik hinnata nii noorsootöötajate pädevust koolituste läbimise järel kui koguda statistikat noorsootöötajate ametikohtadele konkureerimise või

eriala populaarsuse kohta kõrgkoolides. Ka teatud juhtudel, kui valdkonnas ei ole kvantitatiivseid indikaatoreid võimalik välja töötada, ei tähenda see, et tulemuslikkuse mõõtmisest peaks loobuma. Sellistel puhkudel on Euroopa Komisjon lubanud vajadusel ka kvalitatiivse analüüsi kasutamist.³² Ka sellisel puhul tuleb siiski kasutada tõendus põhiseid andmeid.

3.2.3. Programmi tõhusus

Programmi kahest suunast on suurem osa (vt tabel 6), 46% kogumahust ehk 2 146 236 eurot, mõeldud noorsootöökoolituste korraldamisele ja noorsootöötaja kutse väärtustamisele. Selle alasuuna all omakorda on rahaliselt kõige kallim koolituste korraldamine noortega töötavatele spetsialistidele ja noortejuhtidele, mis maksab üle miljoni euro (22% programmi kogumahust). Koolitusvaldkonna arendamise (nt koolitajate koolitus) maksumus on veidi üle 690 000 euro (15%), noorsootöös omandatud teadmiste ja oskuste tunnustamisele ning kutse väärtustamisele kulub rohkem kui 408 000 eurot (9%). Teise programmi suuna, noorsootöö kvaliteedi arendamise maht on ligi 1 939 000 eurot ehk 41% programmi eelarvest. Kvaliteedi suuna suurim eelarverida on avatud noortekeskuste tegevuste toetamine, millele läheb üle 1 067 000 euro (23% programmi kogumahust), noorsootöö kvaliteedihindamissüsteemi loomise maksumus ligineb 471 000 eurole (10%) ja noorte olukorra seiresüsteemi käivitamiseks annab programm veidi enam kui 400 000 eurot (9%).³³

Programmi eelarve täitmine on sujunud valdavalt plaanipäraselt. Programmi elluviija ja seirearuanne kinnitavad, et kõik programmi tegevused on alustatud ja enamik neist on viidud ellu vastavalt tegevuskavas kavandatule. Olulisem raskus ajakavas püsimise osas esines 2008. aastal seoses programmijuhiga vahetumisega ja mõningate teenuseosutajate väljavahetamisega, mis tekitas planeeritud tegevusplaani mitmekuulise viivituse. Tegevuste eesmärkide praegune saavutamise tase on elluviija hinnangul hea ja võimaldab mõlemal tegevussuunal seotud eesmärkide täitmist programmi lõpuks. Programmis seatud indikaatorite tase on osaliselt ületatud, kasutades eelarveliselt vähem vahendeid, kuna programmi kirjutamise hetkel arvestati tegevussuundade eelarve mahud vastavalt kehtinud turuhindadele. Majanduslangus on võimaldanud saavutada seatud indikaatorid oluliselt vähemate eelarveliste vahenditega.³⁴

Programmi tegevustest on seirearuande kohaselt kiiremini kulgenud noorsootöökoolituste korraldamise ja noorsootöötaja kutse väärtustamise suuna vahendite kasutamine.³⁵ 2011. aasta seisuga oli tekkepõhise arvestuse järgi rakendust leidnud 62% planeeritud eelarvest. Reaalsete väljamaksete tegemine oli kulgenud siiski märksa aeglasemalt ja kulutatud oli 45% vahenditest. Noorsootöö kvaliteedi suunas oli jõutud tekkepõhiselt kasutusele võtta 48% vahenditest. Selle üheks olulistest põhjustest oli 2010. aastal lisandunud uus avatud noortekeskuste arendamise suund. Kõige kiiremini on edenenud alategevuse „Noorte olukorra seiresüsteemi väljatöötamine ja käivitamine“ vahendite kasutamine, millest 2011. aasta lõpu seisuga oli rakendatud 71%.

³² European Policy Evaluation Consortium. Developing logics of intervention and related common indicators for the next ESF Operational Programmes, lk 122

³³ Haridus- ja teadusministri 19.04.2011. a käskkiri nr 372 „Programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

³⁴ Programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ 2011. aasta seirearuanne

³⁵ Programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ 2011. aasta seirearuanne

TABEL 6. PROGRAMMI EELARVE TÄITMINE

Kulukoht	Kinnitatud programmi eelarve	Tekkepõhine täitmine		Kassapõhine täitmine	
		Kulud kokku	Täitmise %	Kulud kokku	Täitmise %
Programmi haldamise kulud	425 974	196 340	46%	174 055	41%
Kulud töötasudeks	302 478	145 929	48%	131 337	43%
Üldkulud	43 376	12 140	28%	11 397	26%
Inventar	15 147	10 925	72%	8880	59%
Lähetuskulud	8160	2221	27%	1252	15%
Personali koolituskulud	11 708	1598	14%	1598	14%
Programmi teavituskulud	45 104	23 527	52%	19 590	43%
NOORSOOTÖÖKOOLITUSTE KORRALDAMINE JA NOORSOOTÖÖTAJA KUTSE VÄÄRTUSTAMINE	2 146 236	1 329 647	62%	967 923	45%
Koolitused noortega töötavatele spetsialistidele ja noortejuhtidele	1 047 577	601 595	57%	405 156	39%
Mitme-etapilised koolituskursused noorsootöötajate põhiteadmiste ja -oskuste arendamiseks		132 927		70 090	
Mitteformaalse õppimise (MFÕ) ja noorsootöös kasutatavate meetodite alased ning temaatilised koolitused		236 930		205 963	
Koolitused tööks spetsiifiliste sihtgruppidega		171 828		89 743	
Eriteadmiste ja -oskuste koolitused		59 910		39 360	
Koolitusvaldkonna arendamine	690 442	469 252	68%	393 539	57%
Koolitajate koolitus		205 626		162 879	
Õppematerjalide arendamine		140 969		118 185	
Koolituste kvaliteedi analüüs		37 090		35 663	
Koolituste kättesaadavuse suurendamine		85 567		76 812	
Noorsootöös omandatud teadmiste ja oskuste tunnustamine ning kutse väärtustamine	408 218	258 800	63%	169 228	41%
Noorte õpitu ja kogetu tõendamist ja arvestamist võimaldava instrumendi väljatöötamine, tutvustamine ja rakendamine		126 179		100 803	

Kulukoht	Kinnitatud programmi eelarve	Tekkepõhine täitmine		Kassapõhine täitmine	
		Kulud kokku	Täitmise %	Kulud kokku	Täitmise %
Tööandjate teadlikkuse suurendamine		5382		2812	
Noorsootõtaja kutse väärtustamisele suunatud tegevused		127 238		65 614	
NOORSOOTÖÖ KVALITEET	1 938 971	940 233	48%	738 650	38%
Noorsootöö kvaliteedi mõõtmise ja hindamise süsteemi loomine ja rakendamine	470 892	211 896	45%	150 656	32%
Kvaliteedikriteeriumide ja nendele vastavuse näitajate määratlemine, analüüs, arendamine		7065		7065	
Näitajaid kirjeldavate andmete kogumise ja kriteeriumitele vastavuse hindamise mudelite ja meetodite määratlemine, analüüs, arendamine		86 157		80 507	
Näitajaid kirjeldavate andmete kogumine		3499		3420	
Hindamismudeli pilotiseerimine ja täiendamine		94 345		52 859	
Sihtgruppide teavitamisele suunatud tegevused		20 830		6806	
Hindamissüsteemi rakendamise koolitused					
Noorte olukorra seiresüsteemi väljatöötamine ja käivitamine	400 754	286 023	71%	236 566	59%
Kirjeldavate näitajate määratlemine		76 042		76 042	
Olemasolevate andmestike analüüs, koondamine ning puuduolevate andmete kogumise käivitamine		98 643		98 643	
Noorte olukorra seire regulaarsete raportite koostamine ja avalikkusele kättesaadavaks tegemine, teadlikkuse tõstmisele suunatud tegevused		111 337		61 880	
Noorte arengu toetamine, konkurentsivõime suurendamine ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamine kvaliteetse noorsootöö korraldamise kaudu	1 067 325	442 314	41%	351 429	33%
Avatud noortekeskuste noorsootöö arendamine, toetamine ja monitooring	1 067 325	442 314	41%	351 429	33%

Kulukoht	Kinnitatud programmi eelarve	Tekkepõhine täitmine		Kassapõhine täitmine	
		Kulud kokku	Täitmise %	Kulud kokku	Täitmise %
SISUTEGEVUSEGA SEOTUD MUUD KULUD	197 379	125 390	64%	92 725	47%
ENTK muud kulud	39 476	19 306	49%	15 712	40%
ENEB muud kulud	157 903	106 084	67%	77 012	49%
Programmi tulud					
Kulud kokku	4 708 559	2 591 610	55%	1 973 353	42%

Allikas: Programmi „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“ 2011. aasta seirearuanne

Intervjueeritud pidasid programmi rahakasutust valdavalt tõhusaks. Mõningaid probleeme oli täheldatud ainult koolituse suunal. Ka programmi elluviijad tunnistasid, et kohati olid koolituste maht ja sagedus üsna suured, mis võis põhjustada koolituste alataituvust. Kasusaajate poolt leidis märkimist koolituste kohatine tihe koondumine jõulueelsesesse aega. Ebaefektiivsust nähti veel asjaolus, et inimesed ei osanud koolitust väärtustada ja ei ilmunud hoolimata registreeringust koolitusele kohale või lahkusid poole pealt. Üheks võimaluseks koolitatavate motiveerimiseks on omaosaluse kasutamine, mis on üks levinud meetoditest tarbijate vastutustunde suurendamisel. Lisaks omafinantseeringule pakuti täiendava motiveerimisvõimalusena välja koolituskaardi süsteemi, kus igal noorsootõtajal on teatud arv koolituspunkte, mida ta saab kasutada ja millest osa koolitusele ilmumata kaotab. Alataituvuse probleemi lahendamiseks pakuti välja ka asendustöötaja süsteemi käivitamist, mis võimaldaks noorsootõtajatel koolituse ajaks leida endale asendaja. Reaalse koolitusvajaduse ülehindamist tunnistasid ka programmi elluviijad, mistõttu programmi koolituseelarvet vähendati. Hindajate arvates väärivad mõlemad ettepanekud – asendustöötaja ja koolituskaart – edasist arutelu. Arvestades Eesti kohalike omavalitsuste rahalist võimekust, on tasuta koolitustega jätkamine noorsootöö valdkonna jaoks kindlasti oluline. Samas ei ole mõistlik korraldada koolitusi, mis ei täitu täielikult või mida sihtgrupp ei hinda piisavalt kõrgelt, et nendel täies mahus osaleda. Konkurentsiolekorra loomine koolitustele pääsemiseks omaks tõenäoliselt sihtgrupile motiveerivat mõju ja koolituspunktide süsteem on selleks üks mõeldav lahendus. Samuti on oluline tagada noorsootõtajate võrdne ligipääs koolitustele, ka piirkondadest ja asutustest, kus on raskusi tööpostil eemalviibiva töötaja asendamisega. Intervjuude kohaselt ei koguta statistikat koolitustel osalemise kohta hetkel isikupõhiselt, mistõttu on raske hinnata, kas mõned omavalitsused on koolitustest suhteliselt kõrvale jäänud. Koolituste korraldamine üle Eesti omab kindlasti positiivset mõju, kuid parema info saamiseks ja edasiseks analüüsiks oleks mõistlik taolist informatsiooni koguda isikupõhiselt.

Koolituste tõhususe hindamisel saab omaette küsimuseks see, mis eesmärgiga need ette võetud on. Kui lähtuda programmis seatud eesmärkidest, siis peaksid koolitused olema suunatud noorsootõtajate võimekuse kasvatamisele, tõstmaks noorte valmidust tööturule sisenemiseks. Selle konkreetse eesmärgi täitmisesse suur osa koolitusi kas ei panusta või on nende panus väga kaudne. Näideteks programmi raames korraldatud koolitustest, mis vähemalt teemapüstituse osas otseselt noorte tööturuvalmiduse tõstmisega seotud ei ole, olid vabatahtlike kaasamine noorsootöösse,

huviharidus muutuv maailmas, noorsootöö roll eri kultuuritaustaga noorte koostegutsemisel, tervisliku eluviisi seminar jpt.³⁶ Samas on nii programmi käskkirja kui intervjuude põhjal selge, et programmi tegelik eesmärk oli tegeleda noorsootöö kvaliteedi, sh noorsootöötajate pädevusega laiemalt, millega eelpool nimetatud koolitused sobivad hästi.

Avatud noortekeskuste toetamise suunal tekitas hindajates küsimust, kas toetust saavate ANKide väljaselgitamine konkursi teel ei soosi võimekamaid ANKe ja omavalitsusi, kus teenuste kättesaadavus on niigi hea. Intervjueeritud eksperdid seda ei kinnitanud, sest toetust saavad ANKid vahetuvad igal aastal ja seni pole täheldatud, et teatud omavalitsused tegevustest kõrvale oleks jäänud. Arvestades, et noorsootöö korraldamisel on vähem edukad väiksemad ja vaesemad omavalitsused, võiks järgnevate sarnaste arenduste puhul KOVi võimekust noorsootööd korraldada siiski arvesse võtta (lähtudes näiteks kvaliteedihindamise tulemustest või KOVi eelarvest).

Hindajate tähelepanu köitis veel programmi erinevate tulemite kasutusaktiivsus. Programmi vahendite abil on välja töötatud hulganisti õppematerjale, meetodikate kirjeldusi, õpivideoid, käsiraamatuid jpm. Hindajatel puudub alus kahelda nende sisulises headuses, kuid arvestades suhteliselt väikest sihtgruppi ja materjalide paljusust, ei ole hetkel kindlust väita, et kõik neist panustatud ressurssidega võrreldes piisavat kasutust leiavad. Hindajate soovitus programmi elluvijatele ja rakendusasutusele on koguda põhjalikku infot oma tegevuse tulemite kasutusaktiivsuse kohta, et selle info abil oleks võimalik tegevusi tõhustada.

Arvestades IT-arenduste kõrget maksumust, pakkus hindajatele huvi programmi raames loodud veebirakenduste kasutatavus. Portaali mitteformaalne.ee peeti kasusaajate poolt oluliseks ja peamiseks infoallikaks koolituste ja õpimeetodite osas. Suuri küsitavusi tekitas hindajates aga veebilehe stardiplats.ee tõhusus. Stardiplats on põhiliselt ühele teenusele – CV koostamisele – keskendunud veebikeskkond, mis suunatud eelkõige noortele.³⁷ CV loomise võimalust ja vastavaid juhendmaterjale pakuvad ka paljud teised, erakapitalil põhinevad CV-keskkonnad. Samuti on programmi „Karjääriteenuste süsteemi arendamine“ vahendite eest käigus Rajaleidja portaal, mis pakub noorele laialdast karjäärinõu. Analüüsi, mis vajadust sellise veebirakenduse järele tõendaks, ei ole. Ka intervjueeritud eksperdid ei osanud selgelt esile tuua, mis on veebirakenduse loodav lisaväärtus. Mainiti, et sinna saavad noored kirja panna noorsootöös õpitud või kogetut ja seda pidevalt täiendades ei unustata läbitud koolitusi ära. Hindajad ei näe takistusi, mis ei võimaldaks samu funktsionaalsusi saavutada tavalise CV täitmise puhul, toimugu see veebikeskkonnas, arvutis või paberil. Programmi elluvijaja andmete kohaselt maksis rakenduse arendus 35 790 eurot, millele lisandub igakuine hooldustasu 1293 eurot. Kokku on portaalil 4824 kasutajat, viimase kuu jooksul (november 2012) oli end keskkonda sisse loginud 141 kasutajat. Rakendusasutuse esindajate sõnul on veebilehe funktsionaalsus siiski eripärane ja ainulaadne ning CV või vabatahtliku passi koostamise võimalus kõigest väljund. Portaali kõige suuremaks väärtuseks peetakse mitteformaalse õppimise kogemuse analüüsi, arvestamist, tõendite kogumist ja koos noorsootöötajaga varasemate õpi- ja töökogemuste analüüsi. Juhul, kui rakendusasutus peab siiski vajalikuks teenuse kui sellise pakkumisega jätkamist, soovitame kaaluda loodud funktsionaalsuse liitmist mõnele olemasolevale veebikeskkonnale, nagu Rajaleidja.

Kuigi intervjueeritute poolt pälvis noorteseire alategevus väga kõrge hinnangu, kummitavad sarnased probleemid ka veebikeskkonda noorteseire.ee. Viimase aasta jooksul on lehekülge päevas külastatud

³⁶ ENEB 2011. aasta aruanne

³⁷ <http://www.stardiplats.ee>

keskmiselt 15 korral, neist üheksa on olnud unikaalsed külastused, maksimaalne külastuste arv päevas samal perioodil on 83.³⁸ Noorteseire hanke tehnilise kirjelduse kohaselt peab portaal olema võimeline hakkama saama 100 000 lugejaga nädalas, 10 000 lugejaga päevas ja 1000 lugejaga üheaegselt.³⁹ Samas ei ole olemas analüüsi, mis selgitaks vajadust nii suure kasutusaktiivsuse järele. Loomulikult muudavad nii kõrged nõudmised kalliks ka rakenduse arendus- ja halduskulud. Olukorras, kus sellist kasutusaktiivsust kunagi ei saavutata, on tegemist ressursi raiskamisega.

Programmi tõhususest rääkides ei saa ka mainimata jätta asjaolu, et noorsootöö valdkonnas ilmub kaks regulaarset väljaannet: Aken ja MIHUS. Arvestades noorsootöötajate sihtgrupi suurust, leiavad hindajad, et mõistlikum lahendus on ressursside panustamine ühe tuntud ja hinnatud ajakirja väljaandmisesse.

Kokkuvõttes on hindajate seisukoht, et programmi ressursside kasutamist oleks saanud mõistlikumalt planeerida. Võrreldes programmi kogumahuga, ei ole esile toodud probleemid väga suured. Arvestades probleeme noorsootöö kättesaadavusega, oleks samas osa ressurssidest saanud näitena kasutada rohkem mobiilset noorsootööd toetades. Esile toodud probleemid tõhususes on peamiselt seotud liialt kõrgete ootuste seadmisega programmi tegevustele või teatud osas olemasolevate tegevuste dubleerimisega, mida oleks aidanud vähendada parem eelanalüüs ja valdkonna ekspertide kaasamine. Kui koolitusvajaduse kohatine ülehindamine on valdavalt teadvustatud, siis edaspidi tuleb kindlasti suuremat tähelepanu pöörata veebiarenduste tellimisele.

3.2.4. Programmi jätkusuutlikkus

2012. aasta sügisel esitas Euroopa Komisjon Eestile positsioonipaberi nende nägemusega Eesti kõige olulisematest prioriteetidest perioodiks 2014–2020. Dokument on komisjoni ja Eesti vaheliste läbirääkimiste aluseks partnerluslepe ja rakenduskavade ettevalmistamisel ehk annab esialgse ettekujutuse sellest, kuidas struktuurivahendeid järgmistel aastatel kasutama hakatakse. Selles nimetatud teemad hakkavad tõenäoliselt kajastuma ka uue perioodi programmides. Noored kajastuvad positsioonipaberis olulise sihtgrupina, kuid peamiselt seoses nende karjäärivalikute ja tööalase konkurentsivõimega.⁴⁰

Negatiivse stsenaariumi rakendumise korral, kui noorsootöö kvaliteedi arendamise programmi tegevuste jätkamiseks ESFist enam rahastust ei saada, programmi elluvijate hinnangul kandvaid tegevusi raha puuduse tõttu enam teha ei saa. Arutelusid kriisistsenaariumi rakendumise osas on peetud ja jõutud otsusele, et riiklikul tasandil säilib koolitusvaldkonna koordineerimine, kvaliteedi hindamise koordineerimine, omavalitsuste nõustamine ja noorteseire tegevus. Tõenäoliselt peetakse ka teatavas osas riigi rahastuse jätkumist avatud noortekeskuste toetamiseks.

Rahul ollakse sellega, et kui ka rahastus peaks täielikult kaduma, siis on noorsootöötajad nüüd pädevamad kui varem ja nende töö on seevõrra parema kvaliteediga. Lisaks noorsootöötajatele on intervjuueeritute hinnangul tõusnud ka valdkonna koolitajate pädevus ja programmi elluvijad loodavad, et moodustunud koolitajate grupp jätkab koolituste pakkumist ka juhul, kui programm enam ei jätku. Võttes arvesse, et programm on koolitajatele olnud oluline sisetulekuallikas,

³⁸ Google Analytics 28.01.2013

³⁹ Riigihange 117849: „Noorte eluolu seiresüsteemi arendamine ja rakendamine“

⁴⁰ Komisjoni talituste seisukoht ajavahemiku 2014–2020 partnerluslepingu ja programmide väljatöötamise kohta Eestis. Euroopa Komisjon, 2012, 43 lk. http://www.struktuurifondid.ee/public/Position_paper_EE_translation.docx

loodetakse, et selle kadumisel hakkavad koolitajad ise aktiivselt rahastamisvõimalusi otsima ja koolitused säilivad vähemalt mingis osas. Arvestades KOVi võimekust noorsootöö eest maksta, ei ole see aga kuigi tõenäoline. Füüsilise poole pealt jääb elluvijate sõnul kindlasti alles mitteformaalne.ee veebikeskkond, kuhu koondatud uuringud, õpimeetodid, koolitusematerjalid, koolitajate andmebaas ja koolituskalender jäävad huvilistele ka edaspidi kättesaadavaks.

Samas väljendas valdav enamik intervjueritud ekspertidest arvamust, et tõenäosus kaasata struktuurifondide vahendeid noorsootöö arendamisesse on suhteliselt kõrge ka järgmisel perioodil. Riigi võimalused teenuse pakkumiseks on piiratud, omavalitsuste olukord järjest halveneb, võttes arvesse demograafilist olukorda, mis seab noored lähtuvalt nende elukohast ebavõrdsesse olukorda. 2011. aasta andmetel elab suhtelises vaesuses 17% Eesti lastest.⁴¹ Intervjuudes väljendati seisukohta, mille kohaselt ei saa nende noortega kitsalt tegeleda haridussüsteem või hilisemad tööturumeetmed, vaid nad vajavad noorsootöö tuge. Selle puudumisel võivad need noored Eesti jaoks olla kaotatud inimressurss, nii sotsiaalses kui majanduslikus mõttes. Noorsootöö riigieelarvelisi vahendeid ei peeta selleks kaugeltki piisavaks.

Tegevuste rahastamisel ESFi vahenditest peeti kõige prioriteetsemaks tuge noorteseire ja noorsootöö kvaliteedi suunaga jätkamisele. Koolituste osa jätkumist nähakse ennekõike vajaduspõhisena ja nende mahu suurendamist ei oodata. Oluliseks sisendiks koolituste edasisel planeerimisel peetakse programmi partneri Euroopa Noored Eesti büroo koordineeritavat koolitussuuna analüüsi, mis on hindamise toimumise hetkel veel käimas. Uute väljakutsetena järgmisel perioodil nähakse intervjueritud ekspertide poolt tugisüsteemide arendamist ja märksõnu nagu kvaliteet ja teenuspõhisus. Tagamaks jätkusuutlikkust soovitakse näha rahastuse suurenemist ka riigieelarve kaudu, ESFi vahendeid ei soovita kasutada püsikulude katteks. Suurem osa valdkonna rahastusest peaks jõudma tegelike teenuste läbi noorteni.

Arvestades Eesti inimkapitali arendamisele seatud ootuseid, peavad hindajad tugevat noorsootööd Eesti jaoks väga oluliseks ülesandeks. Hindamise tulemused viitavad aga sellele, et valdkonna peamine probleem ei peitu mitte niivõrd noorsootöö kvaliteedis kui võrd selle kättesaadavuses. Et ESFi vahendite eesmärk on toetada arendustegevusi, mitte püsikuluseid, siis on valdkonna vahendid olnud suunatud peamiselt sellist laadi tegevustesse. Kui noorsootöö kättesaadavus on probleem, tuleb sellega ka tegeleda, selgitades tõenduspõhiselt riigile ja omavalitsustele, millises osas kättesaadavus hetkel halb on ja milliseid ressursse selle parendamiseks vajatakse. Et kiire tõus eelarvelistest vahenditest ei ole tõenäoline, tuleb siiski mõelda, kuidas struktuurivahendeid noorsootöö heaks võimalikult hästi rakendada. Hindajate seisukoht on, et suurem osa ressursidest peaks jõudma realselt noorteni. Kuigi ükski programm ei saa üle võtta omavalitsuse kohustusi, on võimalusi noorsootööks teisi. Hea näide sellest on käesolevast programmist toetust saanud mobiilse noorsootöö alategevus, kus noorsootöö viidi otse noorteni kohtades, kus neid kõige enam võib vaba aega veetmas leida, olgu selleks siis tänavad või kaubanduskeskus. Arvestades struktuurivahendite kasutamiseks ette nähtud suhteliselt pikka perioodi, saab ka vahetusse noorsootöösse suunatud vahendeid pidada investeringuks, millega saavutatakse pikaajaline ja jätkusuutlik kasu. Seitsme aasta jooksul suudetakse mõjutada tervet generatsiooni riskinoori, mis omakorda vähendab tulevase kulutusi justiits- ja sotsiaalvaldkonnas. Mõõdetavate tulemuste saavutamisel on ka selge, et positiivsed tulemused motiveerivad riiki ja omavalitsusi enam noorsootööse panustama.

⁴¹ Statistikaamet <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Sotsiaalelu/databasetree.asp> 25.01.2013

3.2.5. Kokkuvõte ja soovitused

Kokkuvõttes on hinnang programmi tegevustele positiivne. Tehtud intervjuud kinnitasid, et ette võetud tegevused olid valdavalt asjakohased ja avaldasid valdkonnale tervikuna positiivset mõju. Tunnustamist väärrib lai tegevuste ring, mis noorsootöö kvaliteeti mitmekülgset toetab. Tegeletakse noorsootööga seotud inimeste koolitamisega, panustades ka valdkonna pikaajalisse arengusse (koolitajate andmebaas, õppematerjalid), kasutusele võeti noorsootöö kvaliteedi hindamise süsteem, tegeletakse noorsootöötaja kutse väärtustamise, noortevaldkonna seirega jpm. Hindajad peavad positiivseks näiteks koolitajate koolituse alasuunda programmis, et tagada pädevate koolitajate olemasolu valdkonnas. Märkimisväärne on võimaluste leidmine tegelemaks noorsootöö ühe suurima probleemi, kättesaadavusega, toetades avatud noortekeskuste tegevust. Hea näide vahendite viimisest reaalse sihtgrupi, noorteni, on mobiilse noorsootöö toetamine. Programmi tegevused toetavad ka elukestvat õpet. Otsese panuse elukestvas õppes osalemise tõusu annab noorsootöö valdkonnaga seotud inimeste koolitamine, kuid kaudsemalt ka noorsootöö kvaliteet tervikuna, mis peaks vähendama noorte sotsiaalset tõrjutust ja seetõttu tõstma tõenäosust, et noored elukestvas õppes osalevad.

Programmi suurim puudujääk on selge dokumenteeritud probleemianalüüsi puudumine, mis raskendab nii tavalugejal, hindajal kui rahastajal selle mõistmist, milleks sekkumistegevused programmi käigus ette võetakse. Programmide kavandamisel tuleb senisest enam tähelepanu pöörata ka tulemuse mõõdetavusele ja indikaatorite kujundamisele. Kui sekkumistegevused on ette võetud, siis peab olema objektiivselt tuvastatav, kas nende abil soovitud tulemused ka saavutati. Programmi tõhususe poolel on arenguruumi IT-arenduste planeerimisel ja erinevate väljundite (ajakirjad, veebilehed) ühitamisel olemasolevate sarnase sisu või samale sihtgrupile mõeldud tegevustega. Võimalusi on ka koolitusele panustatud vahendite efektiivsemaks kasutamiseks.

Soovitused

Haridus- ja Teadusministeeriumile

- uute programmide kujundamisel teostada põhjalik allikatele toetuv probleemianalüüs ja esitada selle lühikokkuvõtte ka programmi käskkirjas
- parandada programmide tulemuslikkuse hindamist ja indikaatorite kujundamist

Eesti Noorsootöö Keskusele

- kaaluda erinevate arendustegevuste planeerimisel, mil viisil on neid võimalik olemasolevate tegevuste või vahenditega ühendada

3.3. Programm „Õppenõustamissüsteemi arendamine”

TABEL 7. PROGRAMMI ÜLEVAADE

Meetme nimetus:	Õppenõustamissüsteemi arendamine
Elluviimisperiod:	01.01.2008–30.06.2013
Eesmärk:	Programmi eesmärk on piirkondlike õppenõustamiskeskuste loomise ja nõustamiskvaliteedi arendamise kaudu parandada nõustamisteenuse kättesaadavust õpilaste koolist väljalangevuse ennetamiseks ja noorte edasise toimetuleku ning konkurentsivõime suurendamiseks igapäevaelus ja tööturul.
Sihtgrupp:	<ul style="list-style-type: none"> • HEV-õppurid (sh nägemis-, kuulmis- ja raske kõnepuudega õpilased) • HEV-laste vanemad • õppeasutuste pedagoogid ja spetsialistid • kohalike omavalitsuste hariduskorraldusega tegelevad ametnikud • nõustamisteenuse osutajad • programmiga seotud valdkondade spetsialistid Sihtasutuses Innove ja Haridus- ja Teadusministeeriumis
Põhitegevused ja nende maksumus:	<ul style="list-style-type: none"> • õppenõustamissüsteemi arendamine, sh nõustamissüsteemi kontseptsiooni väljaarendamine ja nõustamiskeskuste loomine [1 104 988 €] • nõustamisteenuste pakkumine sihtgrupile [1 511 311 €] • õppenõustamisteenuse osutamisega seotud spetsialistide koolitamine ning juhendmaterjalide koostamine [62 977 €]
Kogumaht:	2 968 684 €

3.3.1. Programmi asjakohasus ja kooskõla

PROBLEEMIANALÜÜS

Euroopa konkurentsivõimekava⁴² ning ka Eesti 2020⁴³ üheks keskseks hariduseesmärgiks on madala haridustasemega noorte osakaalu vähendamine. Madala haridustaseme ja erialase hariduseta noored

⁴² Europe 2020 targets. Euroopa Komisjon

http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_en.htm

on ühiskonna jaoks riskirühm, sest nende puhul on madala konkurentsivõime tõttu suur tõenäosus sattuda toimetulekuraskustesse, mis viib omakorda sotsiaalse tõrjutuseni ja tähendab riigile suuremaid kulutusi. Noorte konkurentsivõime ja toimetuleku toetamise üheks eeltingimuseks on koolist väljalangevuse vähendamine, sh katkestamise ennetamine eelkõige madalamatel haridusastmetel. Eesti üldharidussüsteemi jaoks on õpingute katkestamine olnud üheks oluliseks murekohaks. 2007/2008. õppeaastal oli üldharidusest väljalangejaid kokku 4010, neist ligi kolmandik langes koolist välja põhihariduse tasemel. Päevases õppevormis katkestas nimetatud õppeaastal 1189 õpilast, neist 624 põhihariduse tasemel⁴⁴. Koolist väljalangevuse vähendamiseks ja probleemide varajaseks märkamiseks kavandati Eesti üldharidussüsteemi 2007–2013 arengukavaga⁴⁵ mitmeid erinevaid tegevusi ja meetmeid, sh toodi välja vajadus suurendada ja tõhustada õpilastele, nende vanematele ja õpetajatele suunatud nõustamismeetmeid.

Õppenõustamisteenuste piirkonniti puudulik või ebapiisav kättesaadavus ei taga kõigi õpilaste osalemist võimete kohases õppes ja pigem suurendab koolist väljalangemise tõenäosust ning hilisemaid toimetulekuraskusi. Seega oli Eestis selgelt tekkinud vajadus tagada senisest tõhusam ja kättesaadavam õppenõustamisteenuste pakkumise süsteem. Vajadus oli kooskõlas ka IARKi elukestva õppe prioriteetse suunaga, mis näeb ühe tegevusena ette elukestvat õpet toetava teavitamis- ja nõustamissüsteemi arendamist⁴⁶. IARKis on välja toodud, et *pedagoogilis-psühholoogiline nõustamine loob eeldused õpiprobleemide õigeaegseks tuvastamiseks ja noorte haridussüsteemist väljalangevuse ennetamiseks*. Kuigi IARK täpsemat seost väljalangevuse ja elukestvas õppes osalemise vahel selgelt esile ei too, näitavad teiste riikide uuringud, et madala oskuste tasemega inimeste (mis üldjuhul tähendab ka madalamat omandatud haridustaset) osalus elukestvas õppes on samuti suhteliselt madalam, võrreldes kõrgemate oskuste (ja haridustasemega) inimestega⁴⁷. Seetõttu on elukestvas õppes osalemise toetamiseks eriti oluline tegeleda koolist väljalangevuse ennetamise ja õpilaste võimete kohase õppe toetamisega.

2007. aastal oli Eestis õppenõustamisteenuste kättesaadavus väga piiratud. Nagu õppenõustamissüsteemi arendamise programmi käskkiri⁴⁸ kirjeldab, iseloomustas Eestis nõustamisteenuste olukorda teenuste üleüldine vähesus ja killustatus. Paljudes koolides puudusid vastavad spetsialistid üldse. Programmidokumendi vajadusanalüüsi kohaselt ei olnud 2007. aastal

⁴³ Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“. Vabariigi Valitsus. 2012

http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/_b_konkurentsivoime-kava_b/_b_eeesti-2020-strateegia/Eesti%202020%20%282012%20uuendamine%29/eeesti%202020.pdf

⁴⁴ EHISE andmed www.hm.ee

⁴⁵ Haridus- ja Teadusministeerium „Üldharidussüsteemi arengukava 2007-2013“

<http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=11474>

⁴⁶ Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007

<http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8838>

⁴⁷ OECD. 2005. Learning a Living: First Results of the Adult Literacy and Life Skills Survey. Statistics Canada. Ottawa ja Pariis. <http://www.oecd.org/education/educationeconomyandsociety/34867438.pdf>

⁴⁸ Haridus- ja teadusministri 03.07.2008. a käskkiri nr 840 „Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“

ühtegi tugispetsialisti 68% algkoolidest, 52% põhikoolidest, 15% põhikool-gümnaasiumidest. Seega puudus nõustamist pakkuv erialaspetsialisti ligi 40% Eesti koolidest. Lasteaedade puhul oli samuti hariduslike erivajadustega laste olukord kehv – vaid 45% hariduslike erivajadustega lastest oli kaasatud erilasteaeda või lasteaia erirühma (olemas valdavalt linnades), ülejäänud erivajadustega lastele ei olnud tugiteenused kättesaadavad. Intervjuud tõid välja, et eri piirkondades võis teatud liiki nõustamisteenuseid saada piirkonna eri asutustest, kuid sageli puudus ühtne süsteem, kust probleemidega lapsed, nende vanemad ja õpetajad nõu ja abi oleksid saanud küsida. Samuti oli pakutav kvaliteet intervjueeritavate hinnangul ebaühtlane. Nagu programmi käskkiri välja toob, olid spetsiaalsed õpituge ja nõustamist pakkuvad keskused 2007. aastal olemas vaid kahes Eesti linnas – Tartus ja Pärnus, kus keskusi rahastasid kohalikud linnavalitsused⁴⁹. Tartu keskus oli suunatud peamiselt koolide tugispetsialistide nõustamisele ja toetamisele, aga pakkus ka lapsevanemate nõustamist ja õpiabi⁵⁰. Pärnu õppenõustamiskeskuses⁵¹ osutati I tasandi psühholoogilist ja sotsiaalpedagoogilist nõustamist ja II tasandi eripedagoogilist ja logopeedilist nõustamist⁵². Lisaks olid Eestis olemas 1999. aastal loodud teavitamis- ja nõustamiskeskused, mis pakkusid noorte teavitamist ja nõustamist ning kus töötasid muuhulgas psühholoogid⁵³. Omaette probleem oli veel nägemis- ja kuulmispuudega laste vanemate ja õpetajate nõustamisteenustega, millel samuti puudus üleriigiline süsteem.

Tugispetsialistide vähesusest tingituna täitsid kohati nõustaja rolli maakondlikud nõustamiskomisjonid, kelle ülesannete hulka nõustamisteenuse osutamine ei kuulunud. Nõustamiskomisjonide ülesandeks on taotluste menetlemine ja soovitude andmine hariduslike erivajadustega õpilaste tugimeetmete rakendamiseks, nõustamiskomisjonide ülesannete hulka ei kuulu lapse probleemide uurimine ja hindamine ning sellest lähtuv nõustamine.⁵⁴

Õppenõustamisteenuste vähesuse kättesaadavuse, killustatuse ning ebaühtlase kvaliteedi põhjuseks oli programmi käskkirja kohaselt üleriigilise nõustamissüsteemi puudumine⁵⁵. Eestis on haridussüsteemi korraldusest tingitult õpilastele vajaliku toe pakkumine jäetud koolipidaja (enamasti kohaliku omavalitsuse) kohustuseks. Riiklikult ei olnud 2007. aastal õppenõustamiskorraldust reguleeritud, samuti ei olnud riiklikult täpsustatud koolipidajale pandud kohustusi seoses probleemidega õpilaste nõustamisega. Seetõttu toimuski õpilastele, nende vanematele ja õpetajatele vajaliku toe pakkumine vastavalt kohaliku omavalitsuse või kooli võimalustele ja vajadustele. Rolli mängis ka see, mil määral kooli pidaja või kool üldse tugiteenuseid vajaliku või kasuliku teenusena käsitles. Praxise 2011. a uuring õppenõustamisteenuste kättesaadavusest⁵⁶ osutas ühe teemana ka sellele, et nõustamisteenuseid osutavate tugispetsialistide töö ei pruugi olla kõigile haridussüsteemi osalistele

⁴⁹ Haridus- ja teadusministri 03.07.2008. a käskkiri nr 840 „Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“

⁵⁰ Intervjuu keskuse esindajaga

⁵¹ Info Pärnu keskuse juhatajalt

⁵² Kirjavahetus Pärnu nõustamiskeskusega

⁵³ Info SA Innovelt

⁵⁴ Haridus- ja teadusministri 03.07.2008. a käskkiri nr 840 „Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“

⁵⁵ Haridus- ja teadusministri 03.07.2008. a käskkiri nr 840 „Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“

⁵⁶ Kirss, L. 2011. „Õppenõustamisteenustega rahulolu ja nende kättesaadavus. Uuringu lõpparuanne.“ SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tartu

veel täielikult arusaadav, mistõttu ei osatud kohati spetsialiste kooli tugiteenuste tõhustamiseks ära kasutada ehk oskus spetsialiste kaasata võis olla mõneti tagasihoidlik. Samuti osutasid käesoleva projekti raames läbi viidud intervjuud, et kohalike omavalitsuste esindajate seas ei ole igal pool arusaama tugiteenuste vajalikkusest ja olulisusest veel välja kujunenud ehk teisisõnu pole igal pool tegemist piirkondlikult olulise teenusega. Intervjueeritavad osutasid näidetele kohalike omavalitsuste esindajate ükskõiksusest ja huvipuudusest õppenõustamisteenuste vastu.

Nagu programmi käskkirjast ja intervjuudest selgub, oli tugiteenuste vähesus ja killustatus kohalikes omavalitsustes tingitud omakorda peamiselt kolmest asjaolust, mida allpool on kirjeldatud.

- a) Suur osa Eesti kohalike omavalitsusi on väga väikesed, sh nende ülalpeetavaid haridusasutusi iseloomustab väike õpilaste arv. Väiksuse tõttu ei jätku tugispetsialistidele koolis või lasteaias piisavalt töökoormust ning see raskendab oluliselt tugispetsialistide palkamist. Seega isegi, kui tugispetsialisti järele vajadust tuntakse ning eelarvelised võimalused ei ole takistuseks, ei pruugi see veel tähendada, et koolil on võimalus tugiteenust pakkuda. Vajaliku kvalifikatsiooniga spetsialisti väikese koormusega ametikohale lihtsalt ei leita. Samuti ei ole Eesti kohalikud omavalitsused aktiivsed koostööd tegema, et leida võimalusi mitme väikese haridusasutuse peale täiskoormusega spetsialistide palkamiseks.
- b) Teisalt piiras tugiteenuse pakkumist kohalike omavalitsuste majanduslik olukord. Väikeste omavalitsuste, eriti maapiirkondades paiknevate omavalitsuste rahalised võimalused on oma väiksusest tingituna väga piiratud ja rahapuudusel ei ole võimalik tugispetsialiste palgata.
- c) Kolmanda probleemina toodi välja üldine kvalifitseeritud nõustamispetsialistide vähesus, peamiselt maapiirkondades, ehk tööturul ei ole saada vajaliku erialase haridusega ja kogemustega spetsialiste.

Kvalifitseeritud tugispetsialistide puuduse probleemi, mis tõstus varasema uuringu ning ka hiljem intervjuude käigus, ei olnud programmi käskkirjas täpsemalt analüüsitud. Hindamise raames korraldatud tugispetsialiste teemaline töötuba andis selles küsimuses täiendavat selgust. Valdkonna eksperte hõlmavas töötoas tuvastati alljärgnevad tegurid, mis on koosmõjus tugispetsialistide vähesuse tinginud.

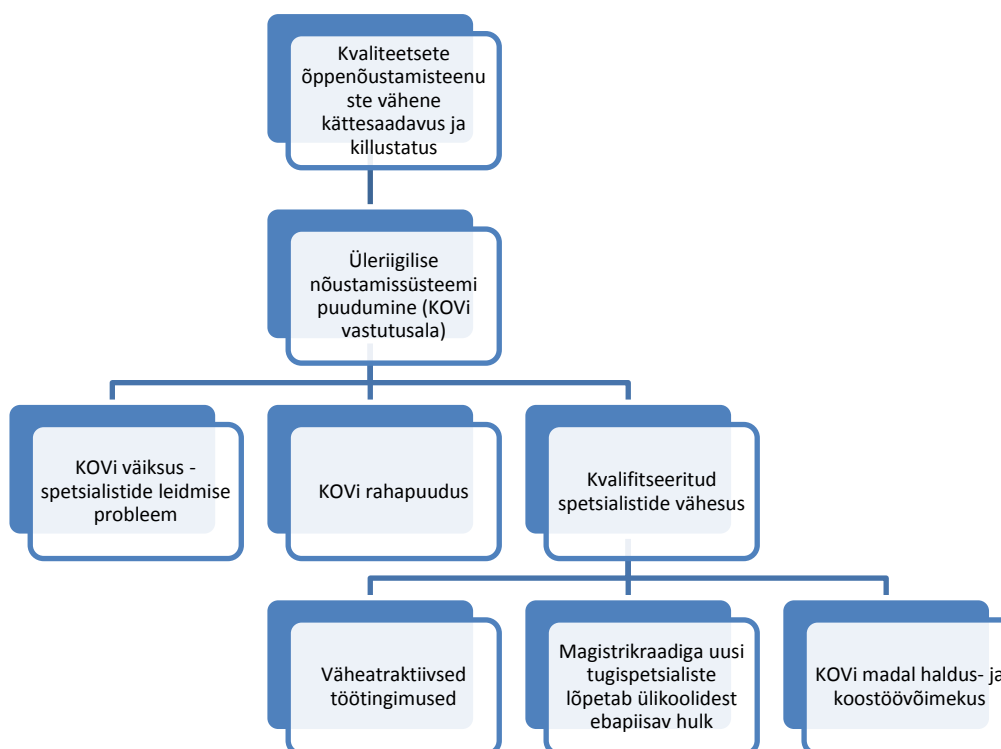
- Õppenõustamiskeskuste piiratud eelarvelised vahendid ei võimalda sageli pakkuda spetsialistidele täiskoormusega tööd ega tööturul konkurentsivõimelist palka.
- Tugispetsialistide üldine töökeskkond on ebastabiilne (projektipõhine töö, üldine ebakindlus tugispetsialistide töö rahastamise küsimuses).
- Tugispetsialistide tööturu olukorda hägustab erinevates piirkondades erinevate, kuid kohati sarnase või osaliselt kattuva funktsiooniga asutuse ja nende pakutavate teenuste killustatus.
- Kvalifitseeritud magistrakraadiga tugispetsialiste lõpetab ülikoolides igal aastal vähe, sest riiklik koolitustellimus on väike. Kuigi vastavatel erialadel on lõpetanud teatud arv ka riigieelarveliseid üliõpilasi, on magistritasemel lõpetajad enamasti juba töötavad spetsialistid, mistõttu uusi koolitatud tugispetsialiste lisandub tööturule igal aastal vähe.
- Kohalike omavalitsuste väiksus, madal haldusvõimekus ja koostöövõimekus ei võimalda hariduse, sh nõustamisteenuste pakkumisega seotud probleeme süsteemselt lahendada, mistõttu ei teki tööturul tugispetsialistidele atraktiivseid (eelkõige täiskoormusega) töökohti.

Kuna tugispetsialistide puudus on kompleksne probleem, mida laiemas plaanis mõjutavad riigi tasemel kokku leppimata haridusasutuse tugispetsialistide funktsioonide (õpetajad vs. tugispetsialist) ja rahastamise küsimused (KOV-i vs riigi rahastamise vahakord), võib eeldada, et antud programmi

piires ei peetud võimalikuks tugispetsialistide probleemi lahendamist otseselt adresseerida. Samas on tegemist küsimusega, mida ei saa nõustamisteenuste tuleviku kontekstis edaspidi enam tähelepanuta jätta.

Joonis 4 annab probleemipuuna ülevaatliku pildi valdkonnas esinenud probleemist ja selle põhjustest.

JOONIS 4. PROBLEEMIPUU



Programmi käskkirja, intervjuude ja muude toetavate allikate põhjal võib väita, et valdkonna probleem, mille lahendamisele õppenõustamisteenuste programm oli suunatud, oli üldjoontes selge ja tõendatud. Analüüs osutas, et 2007. aastaks oli riigi tasemel selge, et väikeste kohalike omavalitsuste jaoks käib vajalike tugiteenuste pakkumine rahaliselt üle jõu või ei suudeta tugispetsialistide teenust tagada (väike pakutav töökoormus, võimetus teiste omavalitsustega koostööd teha teenuse ühiseks pakkumiseks).

Probleemianalüüs jääb kohati siiski mõnevõrra üldiseks. Programmi käskkirjas antakse lühidalt ülevaade tugispetsialistidega varustatusest ja sellega seotud probleemidest kohalikes omavalitsustes, kuid ei analüüsita põhjalikumalt probleemi regionaalseid eripärasid. HTMi teabe kohaselt analüüsiti enne programmi algust tugispetsialistidega varustatust põhjalikult, kuid programmi käskkirjas see ei kajastu. Mainitakse küll keskuste olemasolu Tartus ja Pärnus, kuid teiste piirkondade eripärasid lähemalt analüüsitud ei ole⁵⁷. Programmi sekkumise loogika (mida on lähemalt analüüsitud allpool) osutab samuti sellele, et programmi autorid eeldasid, et probleemid on eri piirkondades suhteliselt

⁵⁷ Programmidokumendil puudub seletuskiri, mis sisaldaks põhjalikumalt probleemianalüüsi

sarnased, mistõttu sobib igale poole ühesugune lahendus (st keskne nõustamiskeskus). Samas oli programmi loogikasse sisse kirjutatud kohalike keskuste paindlikkus ehk iga piirkond sai programmi antud piires valida, täpselt missuguse keskuse toimimise mudeli valida, lähtudes kohalikest vajadustest ja eripäradest.

Teiseks jääb meetme vajalikkuse põhjenduse puhul veidi puudu probleemianalüüsist selles osas, mis puudutab puuduoleva nõustamisteenuse sisu – mis laadi nõustamisteenusest eelkõige puudu oli? Tugiteenuste vähesusest räägiti üldiselt eeldusega, et kõiki teenuseid on üleüldiselt puudu, analüüsimate lähemalt kõige kriitilisemaid vajadusi. Analüüs ei täpsustanud, kas kõige kriitilisem oli adresseerida (teatud kindlate) tugiteenuste puudust haridusasutustes kohapeal (nn I tasandi teenus) või pigem teha minimaalsed teenused kättesaadavaks väljapool haridusasutusi (II tasandi teenus). Programmi tegevuste analüüs (lähemalt analüüsitud allpool) osutab, et programmiga sooviti esmajärjekorras tagada minimaalsete õppenõustamisteenuste kättesaadavus piirkondlikul tasandil keske nõustamiskeskuse kaudu, kuid seda, kuidas selle valikuni jõuti, analüüs täpselt tuvastada ei võimaldanud.

SEKKUMISE LOOGIKA ANALÜÜS

Järgnev analüüs käsitleb lähemalt alameetme sekkumise loogikat, keskendudes küsimusele, mil määral olid alameetmes kavandatud tegevused sobivad valdkonnas esineva probleemi lahendamiseks: kas tegevused olid probleemi silmas pidades asjakohased ja kooskõlas probleemikirjelduse ning IARKi eesmärkidega. Samuti käsitletakse alameetme asjakohasust kasusaajate vajadustest lähtudes.

Probleemianalüüsist selgus, et Eestis oli probleemiks kvaliteetsete õppenõustamisteenuste vähene kättesaadavus ja killustatus, mis oli põhjustatud üleriigilise nõustamisteenuste süsteemi puudumisest. Sellises olukorras langes vastutus teenuste eest omavalitsustele, kelle suutlikkus kvaliteetseid teenuseid pakkuda oli enamasti, väheste eranditega, tagasihoidlik. Pidades silmas vajadust suurendada elukestvas õppes osalejate hulka ning seda eelkõige madala haridusega inimeste arvelt, toetades senisest tõhusamalt õpiraskuse varast märkamist koolis ja vähendades koolist väljalangejate hulka, loodigi struktuurifondide toel õppenõustamisteenuste arendamise programm. Võttes arvesse omavalitsuste vähest suutlikkust tugiteenuseid pakkuda, loodi selleks vastav riiklik programm.

Õppenõustamisteenuste programmi eesmärk on sõnastatud järgmiselt⁵⁸:

Piirkondlike õppenõustamiskeskuste loomise ja nõustamiskvaliteedi arendamise kaudu on paranenud nõustamisteenuse kättesaadavus õpilaste koolist väljalangevuse ennetamiseks ja noorte edasise toimetuleku ning konkurentsivõime suurendamiseks igapäevaelus ja tööturul.

Programmi peamised tegevused⁵⁹ on järgmised (vt ka joonist 5 muutuste teooriaga):

- õppenõustamissüsteemi väljaarendamine, sh nõustamissüsteemi kontseptsiooni väljaarendamine ja nõustamiskeskuste töö toetamine
- õppenõustamisteenuste pakkumine sihtrühmale

⁵⁸ Haridus- ja teadusministri 03.07.2008. a käskkiri nr 840 „Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“

⁵⁹ Haridus- ja teadusministri 03.07.2008. a käskkiri nr 840 „Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“

- õppenõustamisteenuste osutamise seotud spetsialistide koolitamine
- teavitustegevused

Võttes arvesse üldist kohalike omavalitsuste vähest suutlikkust tugiteenuste pakkumist iseseisvalt või koostöös korraldada, otsustas HTM, et kõige otstarbekam on nõustamisteenuste pakkumise probleemi lahendada üleriigilise programmiga, luues igasse maakonda õppenõustamiskeskused. Alternatiivina kaaluti taotlusvoorudel põhineva alameetme rakendamist, kuid sellest siiski loobuti põhjusel, et sel juhul oleks meetme rakendumine taas olnud sõltuvuses üksikute omavalitsuste suutlikkusest projekte algatada ja ellu viia ning ministeeriumil ei olnud kindlust, et soovitud eesmärgid saavutatakse üle erinevate piirkondade. Nendest kaalutlustest lähtuvalt tehti valik üleriigilise programmi kasuks.

Programmi toel ja koostöös kohalike partnerorganisatsioonidega loodi igasse maakonda õppenõustamiskeskus (Tartus ja Pärnus laiendati olemasoleva keskuse tegevust üle terve maakonna), mis tagab igas piirkonnas minimaalse tugispetsialistide teenuse (logopeed, eripedagoog, psühholoog, sotsiaalpedagoog) kättesaadavuse. Maakondlikud nõustamiskeskused on osa riigis loodavast kolmetasandilisest õppenõustamissüsteemist⁶⁰:

I tasand – töö lapsega koolis või lasteaias

II tasand – töö piirkondlikus õppenõustamiskeskuses (sh haridustöötajate ja lapsevanemate nõustamine, lapse uuringud ja suunamine spetsialisti juurde)

III tasand – töö riiklikus metoodikakeskuses (õppenõustamiskeskuste töötajate nõustamine, hea tava ja metoodika koondamine)

Seega on maakondlikud nõustamiskeskused II tasandi teenust pakkuvad asutused, nõustades sihtgrupe põhiliselt nõustamiskeskuses kohapeal. I tasandi teenuste pakkumine on haridusasutuse pidaja kohustus ehk teisisõnu, kui haridusasutustel oma spetsialistid kohapeal puudusid ja nad soovisid piirkondlike tugispetsialistide teenust kasutada oma haridusasutuses, pidi haridusasutus või selle pidaja (enamasti KOV) selle teenuse kinni maksma.

2007. aastal oli tugiteenuste valdkond Eestis suhteliselt vähe arenenud. Õppenõustamiskeskused eksisteerisid vaid kahes linnas, mis kasutasid erinevat teenuste pakkumise lähenemist. Nende kõrval eksisteerisid veel teavitamis- ja nõustamiskeskused, mis pakkusid noorte teavitamist ja nõustamist, sh psühholoogi teenust. Seetõttu nõudis programmi käivitamine esialgu suures mahus tegevusi, mis olid suunatud piirkondlike õppenõustamiskeskuste kontseptsiooni väljatöötamisele. See hõlmas palgatud ekspertide kogu toel erinevaid arendustegevusi, mis olid vajalikud keskuste töö käivitamiseks (nt optimaalse nõustamisteenuse pakkumise vajaduse väljaselgitamine, välisriikide kogemuste kaardistamine ja analüüs, programmi tegevuskava koostamine, keskuste rahastamismudeli väljatöötamine, nõustamisstandard jne). Programmi käivitamiseks oli vajalik igas maakonnas leida partnerorganisatsioon, kelle abiga keskuse tegevust alustada saaks (maakondliku partneri kohustuseks olid leida keskuse tööks vajalikud ruumid ja võtta tööle keskuse koordinaator). Nõustamiskeskuste loomise järel olid programmi tegevused suunatud nõustamiskeskuste sisulise töö käivitamise toetamisele (infopäevad, koostööseminarid, veebiportaali loomine, juhendmaterjalid ja käsiraamatute väljatöötamine jne) ja kvaliteedi tagamisele (kvaliteedi hindamise põhimõtete

⁶⁰ „ÖNK süsteem, oktoober 2010“. SA Innove materjalid

väljatöötamine). Tagamaks nõustamiskeskuste teenuste ühtsemat kvaliteeti, töötati välja spetsiaalsed koolituskavad tugispetsialistide koolitamiseks ning korraldati tugispetsialistidele koolitused. Õppenõustamiskeskuste teenuste kasutamine eeldas ka sihtrühmade teavitamist teenuste olemasolust – selleks korraldati programmi raames erinevaid teavitustegevusi.

Joonis 5 annab ülevaate programmi muutuste teooriast, tuues esile programmi sisendid, väljundid, tulemused ning (pikaajalise) eesmärgi. Pidades silmas probleemikirjelduses käsitletud probleemi – üleriigilise nõustamissüsteemi puudumine ja omavalitsuse vähene võimekus tugiteenuseid pakkuda –, on piirkondlike nõustamiskeskuste rajamine minimaalsete teenuste tagamiseks maakondades asjakohane meede. Arvestades nõustamisteenuste kesist pakkumist ja killustatust ning alameetme seatud eesmärki, võib valitud lähenemist samuti asjakohaseks ning IARKi ja alameetme eesmärkidega kooskõlas olevaks hinnata. Kuna nõustamiskeskuste rajamist tuli sisuliselt alustada nullist, on programmi kavandatud tegevused samuti eesmärki ja lahendatavat probleemi silmas pidades asjakohased.

Võrreldes omavahel probleemipuud ja programmi muutuste teooriat, võib näha, et programm on suunatud suuremale osale probleemi põhjustest. Luues piirkondlikud õppenõustamiskeskused, mis pakuvad erinevaid tugiteenuseid, tehakse kohalikele omavalitsustele muidu ülejõukäivad teenused igas maakonnas kättesaadavaks. Keskuste spetsialistide koolitamise ja juhendmaterjalide kättesaadavaks tegemise kaudu on võimalik tagada ka pakutavate teenuste kvaliteeti senisest ühtlasemalt. Nõustamiskomisjonide rolli selgitamise kaudu saab selgemaks ka eri osapoolte vastutus nõustamisteenuste osutamisel. Samas oli programmidokumendi kohaselt üheks nõustamisteenuste kättesaadavuse probleemiks ka üldine kvalifitseeritud spetsialistide puudus. Intervjuud ja ekspertide osalusel toimunud töötuba osutasid, et probleemiks on eelkõige kvalifitseeritud tugispetsialistide vähene pakkumine tööturul, mis on tingitud ebasoodsatest töötingimustest (vähene pakutav töökoormus, töötasu, töökoht väljaspool Tallinna või Tartut), aga ka üldisest vastava kvalifikatsiooniga spetsialistide puudusest (vastava eriala magistrikraadiga lõpetajate vähesus). Programmi tegevustest ükski spetsialistide pakkumise poolele samas tähelepanu ei osutanud. Kuna kvalifitseeritud spetsialistide pakkumisest sõltub siiski kogu õppenõustamissüsteemi kvaliteet ja areng, on vähemalt edaspidi selle teemaga vajalik põhjalikumalt tegeleda.

Programmi tegevused on kooskõlas üldhariduse valdkonna teiste poliitikaalgatuste ja tegevustega. 2010. aastal vastu võetud uus põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (PGS)⁶¹ täpsustas kooli kohustusi tugispetsialistide (eripedagoog, psühholoog, sotsiaalpedagoog) teenuste tagamise osas. Üldharidussüsteemi arengukava ellurakendamise⁶² raames on välja arendatud ka teisi hariduslike erivajadustega õpilaste tugimeetmeid, sh nt individuaalse õppekava rakendamine, õpiabirühmad, HEV-õpilaste erinevad klassiliigid jne. HEV-õppevara arendamise programmis⁶³ arendatakse välja vastavat õppevara, mis samuti tugiteenuste tulemuslikumat rakendamist toetab.

Kasusaajate vaatenurgast programmi tegevusi analüüsid tuleb esile, et haridusasutused tunnevad enim vajadust esimese tasandi teenuse järele (st haridusasutuses kohapeal osutatavad

⁶¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/102072012014>

⁶² <http://www.hm.ee/index.php?03236>

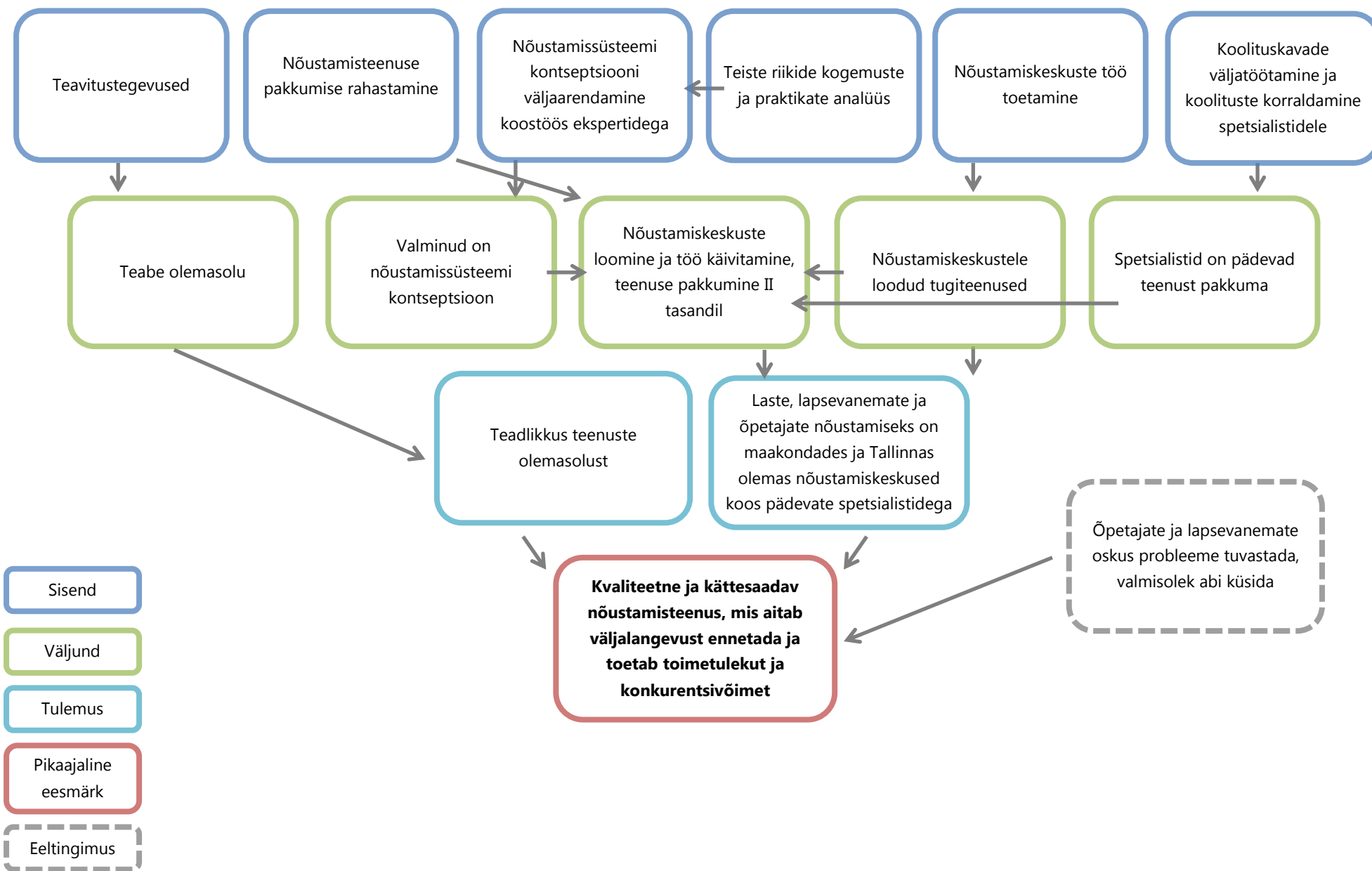
⁶³ Haridus- ja teadusministri 10.07.2008. a käskkiri nr 849 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“

tugiteenused⁶⁴). Nii intervjuudes kui ka õppenõustamisteenuste kättesaadavuse uuringus⁶⁵ tuli esile, et õppenõustamiskeskused loodi esmajärjekorras II tasandi ehk keskustes kohepeal osutatavate teenuste pakkumise jaoks, samas kui koolides ja lasteaedades tuntakse vajadust kohapealsete tugispetsialistide teenuste kasutamise järele. SA Innove hinnangul võib õppenõustamiskeskuste rajamine olla kohati veel isegi suurendanud nõudlust esimese tasandi teenuse järele, sest teise tasandi nõustamise tulemuslikkuse tagamiseks on enamasti vajalik esimese tasandi tugi (teise tasandi nõustamise soovitude tegelik ellurakendamine õpilase õpiprotsessis). Seega võib kohati esimese tasandi nõustamise puudumise probleem eriti teravalt esile tulla. Mõned kohalikud omavalitsused on leidnud rahalisi vahendeid I tasandi teenuse ostmiseks õppenõustamiskeskusest, kuid paljudel selleks vahendid siiski jätkuvalt puuduvad. Seega tunnevad haridusasutused jätkuvalt vajadust I tasandi teenuse järele. Pidades samas silmas alameetme eesmärki ning vajadust võimaldada üle Eesti minimaalset regionaalset ligipääsu peamistele õppenõustamisteenustele ja seda kiiresti suhteliselt lühikese 3,5-aastase programmi käigus, ei olnud rakendusasutusel palju valikuid sekkumise loogika teistsuguseks kujundamiseks. Ühtne üleriigiline programm oli seetõttu antud tingimustes ja piiranguid arvestades ilmselt kõige otstarbekam lahendus. Mõningaid asjaolusid, mis puudutavad piirkondlike eripärade arvestamist keskuste rajamisel ning mis seonduvad ka I tasandi vajaduste parema arvestamisega, on käsitletud tõhususe temaatika all täpsemalt.

⁶⁴ I tasandi tugiteenus: logopeediline, eripedagoogiline, psühholoogiline ja sotsiaalpedagoogiline töö lapsega haridusasutuses. „ÕNK süsteem, oktoober 2010“ SA Innove materjalid

⁶⁵ Kirss, L. 2011. „Õppenõustamisteenustega rahulolu ja nende kättesaadavus. Uuringu lõpparuanne.“ SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tartu

JOONIS 5. MUUTUSTE TEOORIA



3.3.2. Programmi tulemuslikkus

Tabel 8 annab ülevaate programmi indikaatoritest ja nende täitmisest 2011. aasta seisuga⁶⁶. Nagu tabelist nähtub, on programmile seatud 13 programmispetsiifilist indikaatorit ning üks rakenduskava indikaator. 2011. aastal lisandus veel üks rakenduskava taseme indikaator, mida 2011. aasta seirearuandes veel ei kajastata. Õppenõustamise programmi indikaatorid on peaaugjalikult väljundindikaatorid, mõõtes tegevuste otseseid tulemeid (nt koostööseminaride arv, koolitavate arv), mis aitavad programmi tulemusi saavutada⁶⁷. Ühel juhul on esitatud tulemusindikaatorina indikaator, mis on oma olemuselt tegelikult väljundindikaator. Koolitavate arv (16 õppenõustamiskeskuste töötajat ja 25 nõustamisteenust pakkuvat spetsialisti) on väljundindikaator, mitte tulemusindikaator, sest see mõõdab vaid programmi ühe tegevuse otsest tulemit, mitte aga programmiga saavutada soovivat tulemust (kvaliteetne nõustamisteenus, mis toetab õppurite toimetulekut ja konkurentsivõimet).

Mitmel juhul on väljundindikaatorina välja toodud andmed, mida üldjuhul indikaatoriteks ei peeta. See tähendab, et esitatud indikaatorid ei vasta indikaatoritele seatud kriteeriumitele, eeskätt mõõdetavuse kriteeriumile⁶⁸. Näiteks indikaatorite „rahastamise mudel on välja töötatud“, „nõustamiskomisjonide uued tööpõhimõtted on välja töötatud“, „nõustamisteenuste kvaliteedi hindamise põhimõtted on välja töötatud“, „loodud on 1 veebiportaal“ ja „läbi on viidud 1 küsitlus“ puhul ei ole tegemist indikaatoritega, mis oleksid sisuliselt kvantifitseeritavad ehk teisisõnu näitaja muutust ajas ei ole võimalik jälgida, võimalik on vaid markeerida, kas tegevus on teostatud või mitte. Seega ei ole tegemist klassikaliselt indikaatori, vaid üldiselt tegevuskava täitmise jälgimise näitajaga.

Teine indikaatoritega seotud puudus on seotud indikaatorite selguse ja üheselt mõistetavusega⁶⁹ ning see puudutab eeskätt programmi tulemusindikaatoreid. Indikaatorid nagu „õppenõustamissüsteem on loodud ja toimib“ ja „õppenõustamisteenus on kättesaadav“ ei ole sisult täpsed ja üheselt arusaadavad indikaatorid. Esimese nimetatud indikaatori (õppenõustamissüsteem on loodud) sihtmääraks on seatud 1 ja indikaatori selgitusest võib välja lugeda, et õppenõustamissüsteemi loomine ühe tervikuna loetakse saavutatuks, kui igas maakonnas on õppenõustamiskeskus tööd alustanud. See aga osutab omakorda, et silmas on peetud siiski väljundindikaatorit ja seda, kas õppenõustamiskeskused on igas piirkonnas asutatud ja pakuvad teenuseid. Nimetatud indikaator aga ei mõõda kuidagi tulemust – kvaliteetne nõustamisteenus, mis toetab õppurite toimetulekut ja konkurentsivõimet – ja selle saavutamise taset. Teise tulemusindikaatori puhul (õppenõustamisteenus on kättesaadav) esineb samuti üheselt mõistetavuse probleem, sest kättesaadavuse mõiste ei ole antud juhul selgelt sisustatud. Kättesaadavus viitab enamasti sellele, kas ja millisel määral on mingi teenus selle sihtrühmade jaoks tegelikult ligipääsetav ehk kui suurel osal sihtrühmast on võimalik teenusest kasu saada, sh pööratakse tähelepanu küsimusele, kas esineb mingisuguseid takistusi, mis raskendavad ühel või teisel moel teenusest osasaamist. Õppenõustamise programmi puhul ei ole siiski

⁶⁶ Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2011. aasta aruanne

⁶⁷ Euroopa Komisjon. 2011. Outcome indicators and targets. Towards a new system of monitoring and evaluation in eu cohesion policy

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf

⁶⁸ Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., Vermeersch, C. M. J. 2011. Impact Evaluation in Practice. World Bank, Washington

⁶⁹ Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., Vermeersch, C. M. J. 2011. Impact Evaluation in Practice. World Bank, Washington

kättesaadavuse mõistest selle tavapärase mõttes kasutatud, sest indikaatori selgitusest⁷⁰ võib välja lugeda, et õppenõustamisteenus loetakse kättesaadavaks juhul, kui õppenõustamiskeskus koos nelja pakutava spetsialistiteenusega on igas piirkonnas loodud ja pakub teenuseid. Samas tuleb silmas pidada, et teenuse kättesaadavust võivad mõjutada mitmed asjaolud, nt võivad teenuse kasutamist takistada ebasobivad lahtiolekuajad, pikad järjekorrad, keskusele transpordiga ligipääsetavus jne. Lisaks eelnevale ei seostu ka see tulemusindikaator kuidagi programmi tulemusega sarnaselt eelpoolnimetatud indikaatoriga. 2011. aasta lõpul täiendati programmidokumenti⁷¹, mille käigus täienesid ka indikaatorid, sh sõnastati tulemusindikaator ümber järgmiselt: väljatöötatud kvaliteedikriteeriumitele vastav õppenõustamisteenus on kättesaadav 15 maakonnas, Tallinnas, Tartu Emajõe Koolis ja Tartu Hiie Koolis. Lisaks täiendati indikaatoreid veel koolitavate arvude, koolitusteemade ja õppenõustamisteenuste kvaliteedi hindamise teemade osas.

Kolmandaks tuleb esile tuua, et programmi praegused indikaatorid ei võimalda piisavalt seirata programmi tegevuste tulemuste saavutamist. Programmi indikaatorid keskenduvad üksnes tegevuste otseste tulemite (väljundid) fikseerimisele, kuid ei anna ülevaadet sellest, mil määral on nõustamisteenuste kättesaadavus sisuliselt üle Eesti eri piirkondades ja eri tugiteenuste lõikes paranenud.

Lisaks eelnevale on oluline mainida ka programmi juures välja toodud IARKi indikaatorit ja sellega seotud probleemi. Programmi indikaatorite seas on esitatud IARKi indikaator „päevases õppevormis individuaalse õppekava alusel õppivate õpilaste osakaal“ – see tekitab arusaamatust, sest ei ole sisuliselt kooskõlas haridussüsteemi ja IARKi eesmärkidega, st haridussüsteemi eesmärk omaette ei ole suurendada individuaalse õppekava alusel õppivate õpilaste osakaalu. Pigem on oluline võimaldada individuaalse õppekava alusel õppimist nendele õpilastele, kelle puhul see vajadus on tuvastatud. Õppenõustamisteenuste roll selle vajaduse tuvastamise juures on kahtlemata oluline. Huvitaval kombel ei ole õppenõustamisteenuste programmi muudatused seda küsimust adresseerinud, samas lisati 2011. aasta lõpul programmi indikaatorite⁷² hulka ka teine IARKi indikaator, milleks on „üldhariduse päevases õppes põhihariduse tasemel väljalangejate osakaal“. See indikaator on otseselt seotud õppenõustamisteenuste pakkumise kättesaadavuse ja kvaliteediga ehk aitab mõõta programmi mõju.

Ülevaade indikaatorite täitmise seisust näitab, et kõik seatud indikaatorite saavutustasemed on saavutatud, kahe indikaatori puhul on saavutusmäär ka ületatud. Seirearuande⁷³ indikaatorite (2011) selgitustes on välja toodud, et uute teenuste arendamisega kaasnes suurem koolitusvajadus kui esmalt planeeritud, mistõttu on indikaatorite saavutusmäärasid ületatud. Arvestades, et programm pidi algselt kavandatu järgi kestma kuni 2011. aastani⁷⁴, on arusaadav, et programmi kõik eesmärgid on selleks ajaks saavutatud. Seda peegeldab ka eelarve kasutamise seis 2011. aasta seirearuandes.

⁷⁰ Programmi toel on 15 maakonnas ja Tallinna linnas tööl piirkondlik koordinaator, kes organiseerib õppenõustamiskeskuse arendust. Nelja erinevat õppenõustamisteenust pakutakse igas maakonnas. Enne programmiperioodi töötasid nõustamiskeskused Tartus ja Pärnus (2), teenindades vaid nende linnade elanikke

⁷¹ Haridus- ja teadusministri 19.12.2011. a käskkiri nr 973 „Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

⁷² Haridus- ja teadusministri 19.12.2011. a käskkiri nr 973 „Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

⁷³ Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2011. aasta aruanne

⁷⁴ Haridus- ja teadusministri 03.07.2008. a käskkiri nr 840 „Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“

TABEL 8. PROGRAMMI INDIKAATORID JA NENDE TÄITMINE

Jrk nr	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	2008	2009	2010	2011
Rakenduskava indikaatorid								
1	Väljundindikaator	Päevases õppevormis individuaalse õppekava alusel õppivate õpilaste osakaal	Saavutustase eesmärgist %	100%	0	0	93%	100%
			Saavutusmäär	3,50%	0	0	2,79%	3,50%
			Sihtmäär	3,50%	0	0	3%	3,50%
			Algne tase	2006=0	2%	2%	2%	2,79%
Programmispetsiifilised indikaatorid								
1	Tegevus 1: õppenõustamissüsteemi arendamine on käivitatud							
1.1	Väljundindikaator	Rahastamise mudel on välja töötatud	Saavutustase eesmärgist %	100%	50%	100%	100%	100%
			Saavutusmäär	1	0,5	1	1	1
			Sihtmäär	1	1	1	1	1
			Algne tase	0	0	0,5	1	1
1.2	Väljundindikaator	Nõustamiskomisjonide uued tööpõhimõtted on välja töötatud	Saavutustase eesmärgist %	100%	0	0	100%	100%
			Saavutusmäär	1	0	0	1	1
			Sihtmäär	1	0	0	1	1
			Algne tase	0	0	0	0	1
1.3	Väljundindikaator	Nõustamisteenuse kvaliteedi hindamise põhimõtted on välja töötatud	Saavutustase eesmärgist %	100%	0	0	50%	100%
			Saavutusmäär	1	0	0	0,5	1
			Sihtmäär	1	0	0	1	1
			Algne tase	0	0	0	0	0,5

Jrk nr	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	2008	2009	2010	2011
			Saavutusmäär					
			Sihtmäär	1				
			Algne tase	0				
1.4	Väljundindikaator	Läbi on viidud neli üleriigilist koostööseminari	Saavutustase eesmärgist %	100%	25%	50%	75%	100%
			Saavutusmäär	4	1	2	3	4
			Sihtmäär	4	4	4	4	4
			Algne tase	0	0	1	2	3
1.5	Väljundindikaator	Loodud on üks veebiportaal	Saavutustase eesmärgist %	100%	0	0	100%	100%
			Saavutusmäär	1	0	0	0	1
			Sihtmäär	1	1	1	1	1
			Algne tase	0	0	0	0	1
1.6	Väljundindikaator	Läbi on viidud üks küsitlus õppenõustamisteenuse kättesaadavuse ja rahulolu kohta	Saavutustase eesmärgist %	100%	0	0	0	100%
			Saavutusmäär	1	0	0	0	1
			Sihtmäär	1	0	0	0	1
			Algne tase	0	0	0	0	1
1.7	Tulemusindikaator	Õppenõustamissüsteem on loodud ja toimib	Saavutustase eesmärgist %	100%	0%	100%	100%	100%
			Saavutusmäär	1	0	1	1	1
			Sihtmäär	1	1	1	1	1
			Algne tase	0	0	0	1	1
2		Tegevus 2: nõustamisteenuse pakkumine on tagatud kõigis piirkondades						
2.1	Väljundindikaator	Nõustamisteenuse pakkumise kord 15 maakonnas ja Tallinna linnas on välja töötatud	Saavutustase eesmärgist %	100%	0	100%	100%	100%

Jrk nr	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	2008	2009	2010	2011
			Saavutusmäär	16	0	16	16	16
			Sihtmäär	16	16	16	16	16
			Algne tase	0	0	0	16	16
2.2	Tulemusindikaator	Õppenõustamisteenus on kättesaadav 15 maakonnas ja Tallinna linnas	Saavutustase eesmärgist %	100%	0	100%	100%	100%
			Saavutusmäär	16	0	16	16	16
			Sihtmäär	16	0	16	16	16
			Algne tase	0	0	0	16	16
3		Tegevus: nõustamisteenuse osutajad on koolitatud						
3.1	Väljundindikaator	Välja on töötatud üks täiendkoolituskava õppenõustamiskeskuse töötajatele	Saavutustase eesmärgist %	100%	0	100%	100%	100%
			Saavutusmäär	1	0	1	1	1
			Sihtmäär	1	0	1	1	1
			Algne tase	0	0	0	1	1
3.2	Väljundindikaator	Välja on töötatud üks täiendkoolituskava nõustamisteenust pakkuvatele spetsialistidele	Saavutustase eesmärgist %	100%	0	100%	100%	100%
			Saavutusmäär	1	0	1	1	1
			Sihtmäär	1	0	1	1	1
			Algne tase	0	0	0	1	1
3.3	Väljundindikaator	Läbi on viidud kaks täiendkoolitust (õppenõustamiskeskuste töötajatele ja nõustamisteenust pakkuvatele spetsialistidele)	Saavutustase eesmärgist %	150%	0	0%	150%	150%
			Saavutusmäär	3	0	1	3	3
			Sihtmäär	2	0	2	2	2
			Algne tase	0	0	0	1	3
3.4	Tulemusindikaator	Koolitatud on vähemalt 16 õppenõustamiskeskuste töötajat ja vähemalt 25	Saavutustase eesmärgist %	266%	0	0%	266%	266%

Jrk nr	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	2008	2009	2010	2011
		nõustamisteenust pakuvad spetsialisti	Saavutusmäär	109	0	0	109	109
			Sihtmäär	41	0	0	41	41
			Algne tase	0	0	0	0	109

Allikas: Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2011. aasta aruanne

TABEL 9. MUUDETUD VÕI TÄIENDATUD PROGRAMMI INDIKAATORID (19.12.2011)

Jrk nr	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	
1	Väljundindikaator (IARK)	Üldhariduse päevases õppes põhihariduse tasemel väljalangejate osakaal	Sihtmäär	0,3% (2011) 0,28% (2013)
			Algne tase	0,7%
2	Väljundindikaator	Läbi on viidud õppenõustamiskvaliteedi hindamine	Sihtmäär	1
			Algne tase	0
3	Väljundindikaator	Läbi on viidud neli üleriigilist koostööseminari	Sihtmäär	6
			Algne tase	0
4	Väljundindikaator	Loodud on üks veebiportaal, mis on kasutusele võetud õppenõustamiskeskuse töövahendina	Sihtmäär	1
			Algne tase	0
5	Tulemusindikaator	Välja töötatud kvaliteedikriteeriumitele vastav õppenõustamisteenus on kättesaadav 15 maakonnas, Tallinna linnas, Tartu Emajõe Koolis ning Tartu Hiie Koolis	Sihtmäär	18
			Algne tase	0
6	Väljundindikaator	Läbi on viidud üks täiendkoolitus õppenõustamiskeskuste töötajatele kovisiooni ja supervisiooni teemal	Sihtmäär	1
			Algne tase	0
7	Väljundindikaator	Läbi on viidud üks täiendkoolitus grupinõustamise teemal	Sihtmäär	1
			Algne tase	0
8	Tulemusindikaator	Koolitatud on vähemalt 18 õppenõustamiskeskuste töötajat ja vähemalt 30 nõustamisteenust pakkuvat spetsialisti	Sihtmäär	48
			Algne tase	0

Allikas: Haridus- ja teadusministri 19.12.2011. a käskkiri nr 973 „Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmise“

Õppenõustamissüsteemi indikaatorite täitmise ülevaade toob ühelt poolt esile, et indikaatorite saavutusmäärad olid kavandatud realistlikult ning programmi tegevuste elluviimise kaudu saavutati seatud eesmärgid. Teisalt, kui pidada silmas, et suur osa programmiindikaatoritest ei olnud tüüpilised indikaatorid, vaid esmajärjekorras programmi tegevuskava peegeldavad näitajad (tegevused teostatud/mitte teostatud), siis ei anna indikaatorite täitmise aruanne päris täielikku ülevaadet programmi eesmärgi saavutamisest. Enne, kui programmi seireindikaatorite hulka lisati 2011. a lõpul põhihariduse väljalangejate näitaja, ei peegeldanud programmi eesmärgi saavutamist sisuliselt ükski näitaja. 2011. aasta seirearuande aluseks olevad indikaatorid näitasid eelkõige seda, kas programmis kavandatud tegevusi on ellu viidud ja kas seda on tehtud planeeritud mahus. Seega vajaks edaspidi programmi tulemuslikkuse küsimus põhjalikumat käsitlust. Samas tuleb silmas pidada, nagu ka intervjuueeritavad vestluste käigus osutasid, et tugiteenused on oma olemuselt ennetusteenused, mistõttu on väga keeruline hinnata tegevuste mõju väljalangevusele ja konkurentsivõime suurendamisele. Tugiteenuste tulemuslikkus ei ole ühtlasi sõltuv ainuüksi teenuseosutajate kvaliteedist, vaid mitmetest teistest teguritest, nagu näiteks õpilase ja pere valmisolek koostööd teha, teiste seotud teenuste (tervishoiuteenused, sotsiaalteenused jne) kättesaadavus ja kvaliteet jne.

Hinnates õppenõustamisteenuste programmi elluviimise tulemuslikkust, võib nii dokumentidele (seirearuanded, SA Innove esitatud täiendavad programmi elluviimist kirjeldavad dokumendid) kui ka intervjuudele tuginedes öelda, et programmi ellurakendamine on olnud edukas. Võttes arvesse, et programmi elluviimisperiodiks oli algselt planeeritud kolm ja pool aastat, mille jooksul tuli käivitada programmi administreerimine, sisuliselt nullist välja arendada ja rakendada õppenõustamiskeskuste süsteem, sh tagada nõustamiskeskuste töö kvaliteet, on lühikese ajaga suudetud luua õppenõustamisteenuste pakkumiseks toimiv süsteem. 2011. aastaks olid kõik kavandatud neli õppenõustamisteenust kõikides maakondades ja Tallinnas kättesaadavad. Samuti töötasid üleriiklike nõustamiskeskustena kaks ainukooli. Süsteemi rakendamist peegeldab ka nõustamiskeskuste nõustamisstatistika: kui 2009. aastal oli nõustamisjuhtumeid kokku veidi enam kui 5000, siis järgnevatel aastatel kasvas see märgatavalt keskmiselt enam kui 7000 juhtumini aastas (vt joonis 6). Seejuures on enamikul juhtudest (keskmiselt 82%) tegemist keerukamat laadi juhtumite ehk liitjuhtumitega, kus nõustamisteenust osutas rohkem kui üks tugispetsialist⁷⁵.

Jooniselt 6 tuleb ka esile, et nõustamisteenuste kasutamise intensiivsus on olnud väga erinev nii eri liiki nõustamisteenuste kui ka piirkondade lõikes. Kõige harvem on vajatud sotsiaalpedagoogi teenust (9% kõigist juhtumitest), samas kui eripedagoogilist nõustamist on vajatud ligi neli korda rohkematel juhtudel (36%). Suhteliselt samas mahus on vajatud ka psühholoogilist teenust (33%), mõnevõrra vähem on tuntud vajadust logopeedi nõustamise järele. Maakondade võrdluses tuleb esile väga suur varieeruvus nõustamiste suhtelise kasutusaktiivsuse osas. Kui kõrvutada piirkonnas käsitletud nõustamisjuhtumite arvu piirkonna laste arvuga (programmi sihtrühm on 3–18-aastased, kuid statistika on kättesaadav 5–19-aastate kohta⁷⁶), siis on näha, et mõned piirkonnad on suhteliselt oluliselt aktiivsemad nõustamisteenuste kasutamisel kui teised. Kui näiteks Harjumaal tuleb üks nõustamisjuhtum keskmiselt vaid 102 lapse kohta aastas, siis teises äärmuses Lääne-Virumaal või Hiiumaal tuleb üks juhtum 9 lapse kohta aastas. Nõustamisteenuste kasutamise aktiivsus piirkonnas on sõltuvuses väga erinevatest teguritest (nt tugiteenuste olemasolu haridusasutustes, teiste

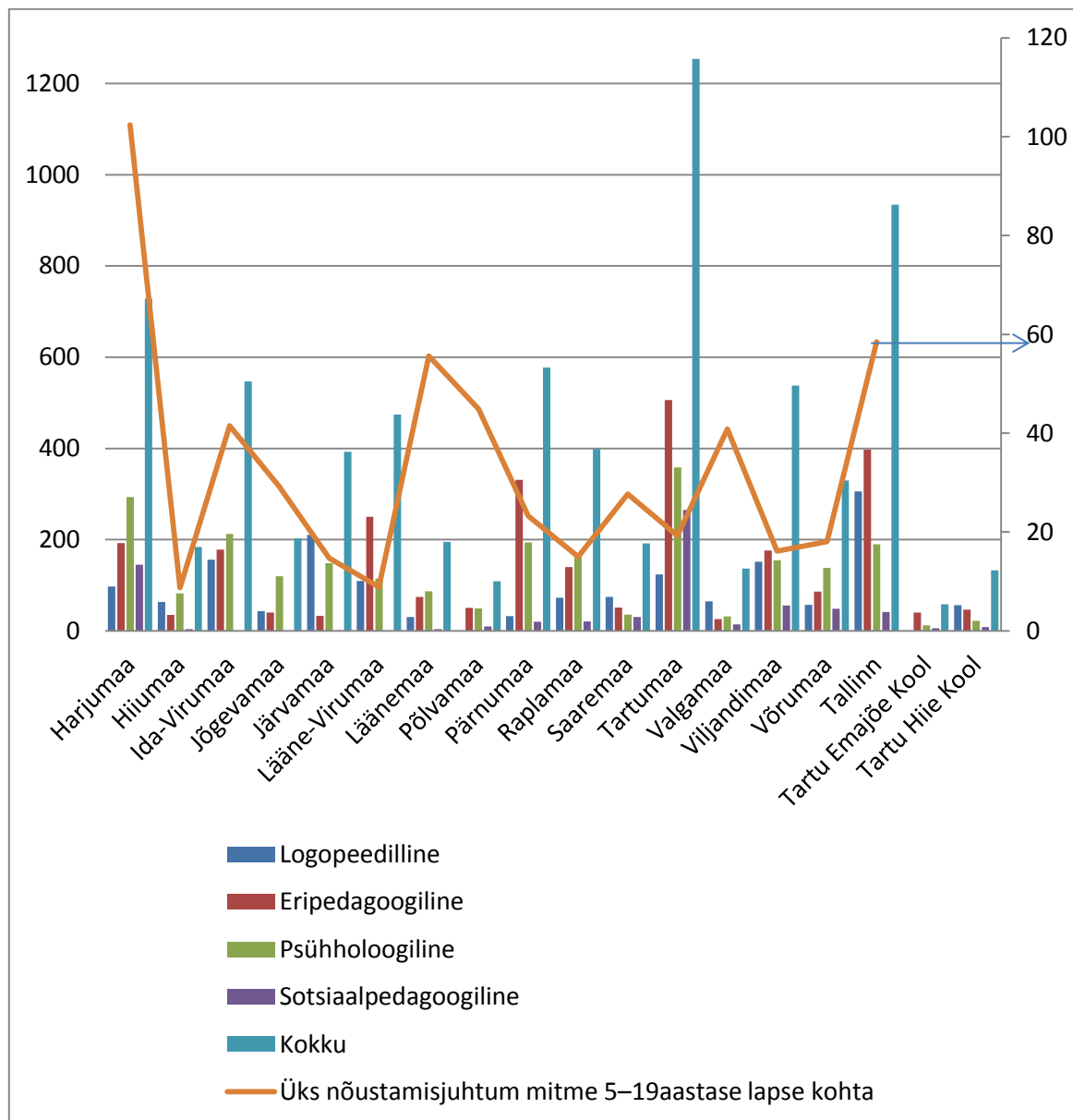
⁷⁵ Veebikeskkond „Nõustaja 1“

<http://www.hansakirjastus.ee/urr/aa2.php?FIL=e9tMyuhJX4bWrd8g8aXE4LKN8pM4Ac4mntEwRwp>

⁷⁶ Statistikaamet, www.stat.ee

nõustamisteenust pakkuvate asutuste arv, sihtrühma teadlikkus teenustest, kohalike omavalitsuste rahastamisvõimalustest jne) ning peegeldab paljuski piirkonna eripärasid, kuid siiski osutab see ühtlasi teatud määral programmi käivitamise edukusele piirkondades.

JOONIS 6. II TASANDI NÕUSTAMISJUHTUMITE KESKMINE ARV AASTAS (2011–2012) JA NÕUSTAMISJUHTUMITE JA PIIRKONNA 5–19-AASTASTE LASTE ARVU VÕRDLU



Allikas: Veebikeskkond „Nõustaja 1“⁷⁷ ja Statistikaamet⁷⁸

⁷⁷ <http://www.hansakirjastus.ee/urr/aa2.php?FIL=e9tMyuhJX4bWrd8g8aXE4LKN8pM4Ac4mntEwRwp>

⁷⁸ www.pub.stat.ee

Samuti osutavad programmi rakendamise edukusele nii õppenõustamisteenuste kättesaadavuse ja rahulolu uuring⁷⁹ kui ka nõustamiskeskuste poolt kogutud teenuse sihtrühmade tagasiside⁸⁰. Haridusasutuste ja lapsevanemate tagasisideküsitlused⁸¹ näitavad, et hinnangud teenuse erinevatele külgedele (kontakti võtmine, nõustaja pädevus, suhtlemisoskus ja tagasiside) ning üldine arvamus õppenõustamiskeskuse vajalikkusest (sh uuesti pöördumise soov ja teistele soovimine) on väga positiivsed. Haridusasutused on probleemi lahendamise tulemuslikkust hinnanud pisut madalamalt kui teisi teenuse külgi, kuid ka see on siiski üldjoontes pälvinud kiitvaid hinnanguid.

Intervjuud osutasid, et mõningates piirkondades on programmi tulemuslikkust ehk teenuste kasutamist raskendanud teenusele ligipääsu probleem – teenuse vajajad ei ole valmis keskusesse sõitma, mõni keskus asub halvasti ligipääsetavas (nt Harjumaa) või sihtrühma jaoks ebamugavas kohas (nt Jõgevamaa). Intervjuud ja uuring⁸² näitasid, et peamine on siiski transpordi probleem ning programmi eelarvest tugispetsialistide transpordiks eraldatud vahendid ei ole olnud piisavad. Mõned omavalitsused on keskuse tugispetsialistide transporti küll toetanud, et spetsialistid saaksid lapsi, vanemaid või õpetajaid koolis kohapeal nõustada, kuid üldiselt näeb programm ette, et abivajajad pöörduvad ise keskusesse abi saamiseks.

Õppenõustamiskeskuste loomine ja käivitamine erinevates piirkondades (v.a Tartu ja Pärnu, kus keskused olid juba olemas) toimus erineva kiirusega, sest see sõltus mitmetest kohapealsetest asjaoludest. Läbirääkimised piirkondade esindajatega programmipartneri leidmiseks võtsid erinevates piirkondades erinevalt aega. Kohati raskendas kohapealse partnerorganisatsiooni leidmist sobiva asutuse või organisatsiooni puudumine, partneri vähene haldussuutlikkus, piirkonna ressursside vähesus (partneril oli kohustus pakkuda teenuse osutamiseks vajalikku infrastruktuuri), aga ka üldine piirkonna esindajate hoiak nõustamiskeskuste vajalikkuse suhtes. Mõned maakonnad kahtlesid alguses maakondliku nõustamiskeskuse vajalikkuses. Seega käivitusid tegevused mõnes maakonnas (Rapla-, Võru-, Põlva- ja Ida-Virumaa) mõnevõrra hiljem.⁸³ Mõnel juhul oli programmiperioodi jooksul vaja korraldada piirkondliku partneri vahetus (nt Võrumaa, Põlvamaa)⁸⁴. Lisaks toodi intervjuudes välja, et kohaliku keskuse käivitamine sõltus väga palju kohaliku koordinaatori pädevusest ja pühendumusest keskuse käivitamisel. Mõnel juhul ei õnnestunud koordinaatori valik ning seetõttu venis ka keskuse töö käivitamine. Nagu intervjuueeritavad ja dokumendid osutasid, ei esitatud koordinaatorile programmi rakendajate poolt mingisuguseid kvalifikatsiooninõudeid. Partnerluslepinguga⁸⁵ oli sätestatud, et partner peab võtma tööle koordinaatori, kelle ülesanded olid kirjeldatud lepingu lisan, kuid nõudmisi kvalifikatsioonile ei olnud, mistõttu võiski tekkida olukord, et

⁷⁹ Kirss, L. 2011. „Õppenõustamisteenustega rahulolu ja nende kättesaadavus. Uuringu lõpparuanne.“ SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tartu

⁸⁰ Veebikeskkond „Nõustaja 1“

<http://www.hansakirjastus.ee/urr/aa2.php?FIL=e9tMyuhJX4bWrd8g8aXE4LKN8pM4Ac4mntEwRwp>

⁸¹ Veebikeskkond „Nõustaja 1“

<http://www.hansakirjastus.ee/urr/aa2.php?FIL=e9tMyuhJX4bWrd8g8aXE4LKN8pM4Ac4mntEwRwp>

⁸² Kirss, L. 2011. „Õppenõustamisteenustega rahulolu ja nende kättesaadavus. Uuringu lõpparuanne.“ SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tartu

⁸³ Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2009. aasta aruanne

⁸⁴ Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2010. aasta aruanne

⁸⁵ Teave programmijuhilt (kirjavahetus Riina Ottiga)

keskuse käivitamise eest pandi vastutama selleks ehk mitte kõige paremini sobiv inimene. Arvestades, et keskuste tööpõhimõtteid ning teenuste standardit hakati alles programmi käigus välja töötama, sõltusidki keskused ja nende töö algusaastatel paljuski koordinaatori võimekusest. Juhul, kui koordinaatoriks ei olnud sattunud piisavalt võimekas ja motiveeritud inimene, ei olnud ka eriti muud toetavat struktuuri (reeglid, korrad jne), mis oleks keskuse töö käivitumist toetanud.

Mõnevõrra on keskuste tööd mõjutanud personaliga seotud küsimused. Seirearuannetes, nt 2010. a, on nimetatud, et rahaliste vahendite nappusel ei ole olnud võimalik keskustesse täiskohaga töötajaid palgata ning see on kohati takistanud keskuste planeeritud tempoga käivitamist. Samas näitasid intervjuud ekspertide ja sihtrühma esindajatega, et keskuste käivitamist on oluliselt raskendanud eelkõige üleüldine kvalifitseeritud tugispetsialistide puudus mõningates piirkondades. Lisaks üleüldisele spetsialistide puudusele mängib piirkondliku õppenõustamiskeskuse toimimise puhul suurt rolli keskuse enda toimimisloogika – õppenõustamiskeskused loodi algselt siiski vaid programmiperioodi ajaks projektipõhiste organisatsioonidena. Keskuste ajutine iseloom on seetõttu raskendanud spetsialistide (täiskoormusega) palkamist – paljudes keskustes töötavad tugispetsialistid osakoormusega, olles samal ajal tööl ka mõnes teises kohas. Paljudel juhtudel ei soovinud kvalifitseeritud tugispetsialistid programmi perioodi ajaks oma põhitööst loobuda, sest neil puudus kindlus õppenõustamiskeskuse pikemaajalise eksisteerimise suhtes. Seda olukorda illustreerib hiljutine (2013. a) spetsialistide rahuloluuring, mille kohaselt küsitletud 115st nõustajast soovivad täiskoormusega töölepinguga tööd jätkata vaid 35 inimest (20%), osalise koormusega töölepingut 61 inimest (53%), käsunduslepinguga 16 inimest (14%) ja FIEna üks inimene⁸⁶. Olukorras, kus programmi tulevik ei ole selge, ei soovi enamik nõustajatest oma praegusest tööst programmi kasuks loobuda.

Õppenõustamissüsteemi arendustegevused on üldiselt toimunud vastavalt kavandatule. Arendustegevuste kavandamisel oli põhiline rõhk programmi ekspertkogul (I ekspertide kogu töötas 01.10.08–30.06.09 ning teine 01.12.09–30.06.11)⁸⁷, kuhu kuulusid lisaks programmi koordinaatorile Tallinna Ülikooli, Tallinna Haridusameti ja erinevate haridusasutuste esindajad. Ekspertide kogu töötas välja programmi tööks vajalikud erinevad alusdokumendid ning valmistas ette erinevad kavad ning ettepanekud (teenuse rahastamise alused ja kvaliteedi hindamise põhimõtted, nõustamiskomisjonide rolli ja tööjaotuse ülevaatamine ning vastavate ettepanekute tegemine, küsitluse ettevalmistamine ja selle alusel ettepanekute tegemine, õppenõustamise standard ja rahastamise mudel, meetodikakeskuse kontseptsioon, veebiportaali lähteülesande koostamine).⁸⁸

Õppenõustamisteenusete arendamiseks vajalikud tegevused on ellu viidud ning kavandatud tulemid suures osas saavutatud. Olulist rolli on tegevuste edukal elluviimisel mänginud erinevad koostööseminarid (2011. aastaks oli neid toimunud 22)⁸⁹, mis toetasid keskuste vahel teabe jagamist ning parimate praktikate levitamist. Ka intervjueeritavad tõid esile, et koostööseminarid on aidanud keskustevahelise võrgustiku koostööd oluliselt arendada. Samuti osutati, et see tegevus vajaks edaspidi koordineeritult edasiarendamist, et eri valdkondade spetsialistide koostöö tulemusel tõuseks üle piirkondade spetsialistide erialane pädevus.

⁸⁶ Veebikeskkond „Nõustaja 1“

⁸⁷ Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2011. aasta aruanne

⁸⁸ Programm „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ ekspertide kogu moodustamine käskkirjad

⁸⁹ Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2011. aasta aruanne

Nõustamissüsteemi arendustegevustest võib vähem edukana esile tuua riikliku metoodikakeskuse kontseptsiooni ning koostööskeemide väljatöötamist. Koostööskeemide kohta on seirearuandluses viidatud⁹⁰, et need on välja töötatud, kuid nende kohta puudub dokumentaalne tõestus. Riikliku metoodikakeskuse kohta on ekspertkogu koostanud lühikese ülevaate keskuse taustast, vajadusest, kavandatavatest ülesannetest ning struktuurist⁹¹, kuid tegemist ei ole siiski selge kontseptsiooniga keskuse rakendamiseks. Ka intervjueeritavad tõid esile, et metoodikakeskuse tööga ei ole kontseptsioonini välja jõutud, pole tekkinud selget pilti selle rollist ja toimimisest. Intervjuud tõid välja, et keskuse tegevusi ei ole kavandatud mahus teha jõutud põhjusel, et ressursse keskuse tegevuse kavandamiseks ei ole olnud piisavalt (sh vähendati programmi jooksul metoodikakeskuse tegevusele eraldatud eelarvet), põhiosa programmi eelarvest on läinud maakondlike nõustamiskeskuste väljaarendamiseks ja teenuse osutamiseks. Samas on metoodikakeskuse väljaarendamise tööd mõne intervjueeritava arvates häirinud REKKi ja SA Innove liitumine, mis peatas aastaks ajaks metoodikakeskuse tegevused. Ühinemise protsessi käigus ei jätkunud metoodikakeskuse väljaarendamise tegevusele piisavalt tähelepanu. Praegu on metoodikakeskuste väljaarendamise tegevused kavandatud programmi jätkutegevustena. Intervjuud tõid veel esile, et teise tasandi nõustamisteenuste elluviimise protsessi käigus on selgunud mitmeid funktsioone, mida metoodikakeskus võiks täita, ehk teise tasandi rakendamise protsess on osundanud mitmetele teemadele, mille osas piirkondlikud keskused üleriigiliselt keskuselt tuge vajaksid.

2009. aastal viidi läbi nõustamisteenuste saamise võimaluste kaardistus Eesti eri piirkondades⁹² – sellega anti ülevaade erinevate tugispetsialistide olemasolust maakondade lõikes ning hinnati puuduvate spetsialistide arvu. Teostatud ülevaade on oma sisult väga üldine, võimaldamata saada täpset ülevaadet piirkondade tugispetsialistide seotud probleemidest, sh eri õppeasutuste võimalustest tugispetsialiste kasutada. Samuti ei võimalda ülevaade hinnata tugispetsialistide probleemi maapiirkondades, mida hinnati programmi raames kõige tõsisemaks. Ülevaade annab ainult aimu sellest, mis mahus üle Eesti erinevaid tugispetsialiste puudu on (puudolevate spetsialistide koguarv maakonniti). Põhjaliku I tasandi nõustamisteenuste osutamise ülevaate koostas Haridus- ja Teadusministeeriumi 2012. aastal⁹³.

Õppenõustamise spetsialistide koolitamise ning juhendmaterjalide koostamise tegevused on ellu viidud üldiselt plaanipäraselt. Seirearuande indikaatorite (2011) selgitustes on välja toodud, et uute teenuste arendamisega kaasnes suurem koolitusvajadus, mistõttu koolitusi toimus planeeritust rohkem. Lisaks õppenõustamiskeskuste koordinaatorite koolitusele „Õppenõustamiskeskuste juhtimine ja nõustamissüsteemi arendamine“ ning nõustamiskeskuste spetsialistide koolitusele „Nõustamise koolitus õppenõustamise spetsialistidele“ toimus ka koolitus „Koolieeliku vaimse arengu hindamine J. Strebeleva järgi“. Koolituste raames koostati ka juhendmaterjalid „Organisatsiooni juhtimine. Abimaterjal õppenõustamissüsteemi arendamisel“, „Nõustamise alused. Abimaterjal õppenõustamiskeskustele“ ning programmi käsiraamat „Õppenõustamissüsteemi arendamine“. Seirearuandluses on välja toodud, et programmi raames viidi koolitustele eelnevalt koostööd piirkondlike koordinaatorite, ekspertide kogu ja nõukojaga läbi koolitusvajaduste analüüs⁹⁴, kuid seda

⁹⁰ Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2011. aasta aruanne

⁹¹ SA Innove poolt edastatud dokument „Riiklik õppenõustamiskeskus.doc“

⁹² SA Innove poolt edastatud dokument „Kaardistamise tulemused 26.03.2009.doc“

⁹³ Kraavik, R. 2012. „I tasandi nõustamisteenuste osutamine piirkonna koolides 2012. aastal. Ülevaade.“ Haridus- ja Teadusministeerium

⁹⁴ Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2010. aasta aruanne

ei ole kuidagi programmi dokumentides dokumenteeritud, seega ei ole selle toimumist sisuliselt võimalik hinnata.

Programmi teavitustegevuste raames on korraldatud info- ja teabepäevi, korraldatud sihtrühmade teavitust läbi meediakanalite ning muude teavitusvahendite (voldikud, plakatid, meened). Õppenõustamisteenuste uuring⁹⁵ näitas samuti, et üldiselt on teadlikkus piirkondlikest keskustest hea ning laiemale avalikkusele suunatud teavitustegevuse kõrval peaks jätkama spetsiifiliste sihtrühmade (õpetajad, Tallinn ning vene õppekeele koolid) teavitamist.

⁹⁵ Kirss, L. 2011. „Õppenõustamisteenustega rahulolu ja nende kättesaadavus. Uuringu lõpparuanne.“ SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tartu

3.3.3. Programmi tõhusus

Õppenõustamisteenuste programmi kogumaht on kokku ligi kolm miljonit eurot, millest pool kulutatakse otseselt õppenõustamisteenuste pakkumisele sihtrühmale, õppenõustamissüsteemi arendamise tegevused moodustavad programmi eelarvest ligi 40%. Kuigi programm hõlmab programmi arendustegevuste all väga palju erinevaid tegevusi, ei võimalda seirearuanded nende mahtudest ülevaadet saada, sest programmi eelarvet ei kajastata programmi aruandluses detailsemalt, erinevalt teistest programmidest, kus aruandlus on oluliselt üksikasjalikum. Hindajad palusid programmi elluvijalt programmi eelarveliste vahendite kasutamise hindamiseks täiendavat infot tegevuste rahaliste mahtude kohta ning täiendavat infot ka esitati. Kuna programmi eelarvestamine ja eelarve täitmise jälgimine käib programmis kinnitatud „suurte“ tegevuste alusel, on detailse ülevaate saamine erinevate tegevuste kavandatud eelarvetest ning rahade kasutamisest siiski keeruline, sest hindamiseks vajalikus vormis teavet ei koguta ning antud projekti ressursid ei võimalda laskuda väljamaksetaotluste detailsuse tasemele. Seega tugineb õppenõustamise programmi tõhususe analüüs peamiselt seirearuande üldisele eelarve täitmise infole, seirearuande tegevusaruandele ning intervjuudest kogutud teabele, võimalusel on andmeid täiendatud programmi elluvijalt saadud teabega.

Tabel 10 esitab ülevaate programmi eelarvest ja kulutustest 2011. aasta seisuga⁹⁶. 2011. aasta lõpul muudeti programmi käskkirja ning pikendati programmi pooleteise aasta võrra, sh suurendati vastavalt programmi eelarvet. Tabel 11 annab ülevaate programmi eelarvest pärast programmi muudatusi. Programmi mahtu suurendati 794 tuhande euro võrra, sellest põhiosa (90%) läks programmi sisutegevuste elluviimiseks ehk suunati õppenõustamisteenuste pakkumise jätkamisse.

⁹⁶ Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2011. aasta aruanne

TABEL 10. PROGRAMMI EELARVE TÄITMINE

Kulukoht	Kinnitatud programmi eelarve	Tekkepõhine täitmine		Kassapõhine täitmine	
		Kulud kokku	Täitmise %	Kulud kokku	Täitmise %
Programmi administreerimine (sh ettevalmistamine)	173 539,00	164 570,64	95%	155 349,85	90%
Personalikulud	140 122,00	132 353,45	94%	124 298,40	89%
Üldkulud	29 333,00	28 392,20	97%	27 321,16	93%
Inventar	4 084,00	3 824,99	94%	3 730,29	91%
Programmi sisutegevuste elluviimine	1 962 313,35	1 898 130,84	97%	1 573 792,34	80%
Õppenõustamissüsteemi arendamine	826 543,11	813 655,43	98%	714 598,90	86%
Õppenõustamisteenus pakkumine sihtgrupile	1 077 793,24	1 026 533,42	95%	801 251,44	74%
Õppenõustamisteenus arendamisega seotud spetsialistide koolitamine ning juhendmaterjalide koostamine	57 977,00	57 941,99	100%	57 942,00	100%
Programmi elluviimist toetavad tegevused	38 807,00	37 639,69	97%	37 639,69	97%
Teavitustegevused	38 807,00	37 639,69	97%	37 639,69	97%
Programmi tulud	-	-	-	-	-
Kulud kokku	2 174 659,35	2 100 341,17	97%	1 766 781,88	81%

Allikas: Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2011. aasta aruanne

TABEL 11. PROGRAMMI MUUDETUD EELARVE

Kulukoht	Programmi kinnitatud eelarve	Eelarve muutuse %
Programmi haldamine (sh ettevalmistamine)	246 601,00	+ 42%
Personalikulud	198 334,00	+ 42%
Üldkulud	42 833,00	+46%
Inventar	5 434,00	+33%
Programmi sisutegevuste elluviimine	2 679 276,29	+37%
Õppenõustamissüsteemi arendamine	1 104 988,11	+34%
Õppenõustamisteenuse pakkumine sihtgrupile	1 511 311,18	+40%
Õppenõustamisteenuse arendamisega seotud spetsialistide koolitamine ning juhendmaterjalide koostamine	62 977,00	+9%
Programmi elluviimist toetavad tegevused	42 807,00	+10%
Teavitustegevused	42 807,00	+10%
Kulud kokku	2 968 684,29	+37%

Allikas: Haridus- ja teadusministri 19.12.2011. a käskkiri nr 973 „Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

Programmi eelarve kasutamise ülevaade näitab, et 2011. aasta lõpuks oli kogu programmiperioodi eelarve suures osas kulutatud, tekkepõhiselt oli kõigi tegevuste täitmise protsent 94 ja rohkem. Sajaprotsendiliselt oli ära kulutatud spetsialistide koolitamise ja juhendmaterjalide koostamise eelarve (tekkepõhine kulutamine). Kassapõhise kulutamise ülevaade aga näitab, et väljamaksete tempo on eri programmi tegevuste puhul olnud erinev, kõige aeglasemalt on väljamaksete tegemine läinud programmi sisutegevuste elluviimisega, kus 2011. aasta lõpuks oli ära kulutatud 80% programmiperioodi planeeritud eelarvest. Intervjuud tõid välja, et eelarve rea „teenuse pakkumine sihtgrupile“ madal väljamakseprotsent on seotud eelkõige sellega, et mõned keskused ei käivitunud oodatud kiirusega ning kohati on raskusi olnud tugispetsialistide (vajaliku koormusega) palkamisega, mistõttu ei ole teenust olnud võimalik pakkuda oodatud mahus.

Programmi tõhususe teemadest võib nii dokumendi kui ka intervjuude analüüsi põhjal välja tuua kolm suuremat küsimust ning lisaks mõned pisemad ebatõhususele viitavad teemad. Esiteks tõstatub tõhususega seoses programmi rahastamismudeli otstarbekuse küsimus. Programmi jooksul on piirkondlike nõustamiskeskuste rahastamiseks kasutatud kahte erinevat rahastamismudelit (vt tabel 12).

TABEL 12. ÖPPENÕUSTAMISKESKUSTE RAHASTAMISMUDELID

Periood	Rahastamismudel
2009–2011	a) igale keskusele võrdne baassumma, mis on võrdväärne õpetaja-metoodiku aastapalgaga b) ülejäänud raha eraldati piirkonnas olevate laste (vanuses 3–18 aastat) arvu alusel
2012-...	a) baasraha (õpetaja-metoodiku aastapalgaga võrdne summa) b) raha laste arvu järgi piirkonnas 70% ülejäänud summast c) haridusasutuste arvu järgi 20% summast e) sõidukulud (v.a Tallinn) 2% summast f) koolituskulud 4% summast g) meetodiliste vahendite ja materjalide muretsemiseks 4% summast

Allikas: Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2011. aasta aruanne

Esimestel aastatel oli kasutusel väga lihtne rahastamismudel, mida 2011. aastal täiendati ekspertide kogu ettepanekust lähtuvalt ja kohandati rohkem vastavaks piirkonna haridusasutuste arvule, lisaks laste arvule. Ekspertide kogu tegi ka ettepaneku, et rahastamismudel peaks lähtuma piirkonniti erinevast kohaliku omavalitsuse toetusest⁹⁷, kuid seda ettepanekut rahastamismudeli koostamisel siiski arvesse ei võetud, põhjuseid selleks ei ole välja toodud. Tõhususe vaatenurgast on siiski tegemist olulise küsimusega, sest kohaliku rahastamise mahu mitteamistamise osutab programmi teatavale tühikoormusele. Tühikoormusega seonduv puudutab eelkõige kahte piirkonda – Tartut ja Pärnut –, kus õppenõustamisteenuste osutamine programmi käivitumise hetkel juba toimus teatud mahu, sh keskustes töötas erinevaid nõustamisspetsialiste, kes pakkusid II tasandi nõustamisteenust. Nendele keskustele lisandus programmi käivitamisega küll maakonnas paiknevate sihtrühmade teenindamise kohustus, kuid linna tasemel ei olnud põhimõtteliselt vajadust keskust rahastada samamoodi kui piirkondades, kus nõustamisteenuseid üldse ei pakutud. Seega oleks tühikoormuse vältimiseks olnud otstarbekam mitte rahastada teenuseid piirkondades, kus neid juba pakuti sõltumata programmi toetusest, ehk teisisõnu oleks pidanud programmi rahastamismudelis juba pakutavate teenuste mahtu arvesse võtma. Kokkuvõttes tekitab programmi rahastamismudel tõhususe vaatenurgast küsimusi, samas konkureerib tõhususe printsiip antud juhul piirkondade võrdse kohtlemise põhimõttega, mida programmi rakendaja on ilmselt tähtsamaks pidanud.

Teine olulisem tõhususe ning ressursside kulutamise seotud küsimus, mis seostub tihedalt ka keskuste jätkusuutlikkuse küsimusega, on keskuste rajamine rangelt II tasandi keskustena. Programmi loogika kohaselt rajati igasse piirkondade II tasandi teenust pakuvad keskused, mis pidid, arvestades piirkonna eripära ja vajadusi, kättesaadavaks tegema minimaalselt nelja nõustamisspetsialisti teenused. Täpne teenuse pakumise korraldus oli jäetud piirkondliku programmipartneri otsustada, riiklikul tasemel sellesse tegevusse ei sekkunud. Samas oli teada, et piirkondades on eelkõige probleeme I tasandi teenuste kättesaadavusega ehk haridusasutused tundsid vajadust kohapealse nõustamise järele. Ühest küljest oligi programm suunatud I tasandi teenuse probleemi leevendamisele, tehes minimaalsed õppenõustamisteenused maakonna tasandil sihtrühmale kättesaadavaks. Teisalt, kui programmi raames hakati pakuma vaid II tasandi teenust, siis justkui I tasandiga seotud probleemi lahendamisele programm suunatud ei olnud. Siit tõstatub küsimus, et kas ja mil määral oleks programmi loomise käigus olnud elluviija poolt otstarbekas süüvida põhjalikumalt konkreetsete piirkondade eripäradesse ja probleemidesse ning programmi elluviija ja kohalike

⁹⁷ Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2011. aasta aruanne

partnerite toel rajada piirkonna jaoks spetsiifiline kompleksne nõustamisstruktuur, mis oleks aidanud otsesemalt adresseerida haridusasutuste kohapealseid nõustamisvajadusi (enamasti I tasandil), määratledes eri osapoolte erinevad rollid ning vastutuse. Teisisõnu, hindajates on see tekitanud küsimuse, et kas oleks olnud mõistlik programmi algusperioodil programmi elluviija poolt investeerida rohkem ressursse piirkondadele sobilike ning jätkusuutlike nõustamisstruktuuride väljatöötamisse, et seeläbi lahendada I tasandi nõustamisteenuste kättesaadavuse probleem ning adresseerida programmi tuleviku küsimust.

Kolmas suurem tõhususe küsimus seondub programmi raames toimunud koolitustega. Õppenõustamiskeskuse loomine (v.a Tartu ja Pärnu, kus keskused juba tegutsesid) igas maakonnas oli programmipartneri vastutada, mis tähendas, et kohalik partner pidi tegema kõik vajalikud ettevalmistused õppenõustamisteenuste osutamiseks, sh leidma programmile koordinaatori, kes omakorda pidi leidma nõustamisteenuste osutamiseks vajalikud spetsialistid. Programmi elluviija (REKK/SA Innove) poolt koordinaatorite kvalifikatsioonile tingimusi ei seatud, spetsialistidelt oli üldiselt nõutud erialane haridus ning valdkonnaspetsiifiline töökogemus⁹⁸. Kuna spetsialistide kvalifikatsiooninõuded olid väga üldised, jäi keskuse koordinaatorile suur otsustusvabadus personali värbamise osas. Ühtsete kvalifikatsiooninõuete ebamäärasuse ning üldise spetsialistide kitsikuse tingimustes suutsid keskused ilmselgelt värvata personali väga erinevas mahus ning erineva kvalifikatsiooniga. Tagamaks õppenõustamiskeskuste koordinaatorite ja spetsialistide pädevuse vastavust minimaalsele nõutud tasemele, korraldati mõlemale sihtrühmale mahukad baaskoolitused⁹⁹. Arvestades, et õppenõustamise programmi loogika lähtus n-ö ülalt-alla-lähenedisest, st riik rahastab teatud mahus õppenõustamisteenuste pakkumist igas piirkonnas, on asjakohane küsida, miks ei seadnud riik tema raha eest palgatavatele koordinaatoritele ja spetsialistidele spetsiifilisemaid kvalifikatsiooninõudeid, tagamaks spetsialistide piisavat pädevust igas piirkonnas juba programmi alguses. See oleks omakorda vähendanud vajadust koolitada keskuste personali valdkonna baasteadmiste osas ning võimaldanud suunata programmi raha spetsiifilisematele koolitustele. Intervjuudes tuli välja, et viimaste järele (nt nõustamise uued meetodid) ongi praegu tekkinud suurem vajadus, kui programmi eelarve võimaldaks. Kuigi intervjuueeritud keskuse esindaja koolituste sisule etteheiteid ei teinud, oleks võinud siiski eelarve otstarbekama kasutamise seisukohast baaskoolituste eelarve spetsiifilisematele koolitustele kulutada, selgitades täpselt välja tugispetsialistide koolitusvajaduse.

Seirearuannete põhjal teostati programmi raames spetsialistide ja koordinaatorite koolitusvajaduse analüüs, kuid praegu olevasoleva info põhjal dokumenteeritud koolitusvajaduse analüüs puudub, mistõttu ei ole teada, millised spetsialistid koolitustele suunati ja kas koolitust said seda esmajärjekorras vajanud spetsialistid. Intervjuud programmi kasusaajatega osutasid asjaolule, et mõnel juhul ei olnud koolitus väga tulemuslik, kuna osalejad olid juba valdkonnas pädevad ehk koolitusele sattus osalejaid, kelle puhul osalemine ei olnud õigustatud või vajalik. Samas olid koolitused kasulikud nõustajate võrgustiku loomise ja ühise nägemuse tekkimise seisukohalt, nagu intervjuueeritavad on välja toonud. Siiski tekitab selline koolituste korraldus küsimusi programmi raha otstarbekama kasutamise seisukohast.

⁹⁸ Info SA Innove kirjavahetusest 25.10.2012

⁹⁹ Programmi 2011. a aruande kohaselt oli koordinaatoritele suunatud õppenõustamiskeskuse juhtimise ja õppenõustamissüsteemi arendamise (7 moodulit) teemalise koolituse sisuks eelkõige üldiste juhtimisteadmiste pakkumine ning õppenõustamiskeskuste spetsialistidele suunatud nõustamise (8 moodulit) koolitus keskendub peamiselt nõustamise põhitõdede tutvustamisele

Õppenõustamiskeskused, mis programmiga loodi, on oma olemuselt paljudes maakondades projektipõhised organisatsioonid. Keskuste ajutine iseloom on aga samas raskendanud spetsialistide täiskoormusega palkamist – paljudes keskustes töötavad tugispetsialistid osakoormusega, olles samal ajal tööl ka mõnes teises kohas. 2011. aastal rahastati programmist kõigis maakondades 160 erineva tugispetsialisti tööd, samas kui tegelikke ametikohti oli nende peale vaid 36¹⁰⁰. 2012. aastal on spetsialistide arv mõnevõrra vähenenud, kuid tegelike ametikohtade arv on samuti langenud, suur on võlaõigusseaduse alusel lepinguga töötavate spetsialistide arv¹⁰¹. See osutab keskuste töö suurele killustatusele – töötajad peavad end jagama mitme koha vahel ning ei ole võimalik keskenduda ühele tööle. See omakorda ei taga ressursside kõige tõhusamat kasutust. Samas puudus paljudel keskustel ilmselge alternatiiv, sest keskuste ajutise iseloomu tõttu ei soovi spetsialistid oma seniselt (põhi)töökohalt lahkuda.

Tõhususe küsimuse all on oluline tähelepanu pöörata keskuste ligipääsu küsimusele – see puudutab nii keskuste asukohta kui ka üldist sobilikkust nõustamisteenuse osutamiseks. Kui valdavalt asuvad nõustamiskeskused hästi ligipääsetavates asukohtades, siis näiteks Ida-Harjumaal osutatakse teenust väikeses maa-asulas, kuhu ühistranspordiga jõudmine on vaevaline. Ka keskuste üldise sobivuse osas suuri probleeme ei ole, kuid keskuste puhul, mis asuvad nt haiglas (Jõgevamaa keskus) või nt erivajadustega laste koolis (endine Valgamaa keskus), tekib küsimusi selle kohta, mil määral suudab keskus oma eesmärgi täita.

Tõhususe teema all tõstatus mõningatel intervjuueeritavatel veel küsimus, kas edaspidi peaks igas piirkonnas olema eraldi iseseisev keskus või võiks mõnes maakonnas olla ka lihtsalt keskuste filiaalid. Küsimus kerkis esile seoses mõningate väikesemate piirkondade piiratud võimekusega nõustamiskeskuse tööd korraldada ja arendada. Siinkohal osutati just piirkondliku õppenõustamiskeskuse koordineerimise kohatisele vähesele võimekusele. Seega võiks edaspidi kaaluda, kas ja mil määral oleks otstarbekas mõningate keskuste funktsioneerimine filiaalidena.

Programmi administreerimise tegevuste raames osalesid programmi meeskonna liikmed mitmetel erinevatel enesetäiendusüritustel (koolitused, seminarid, infopäevad jne), kokku 27 erinevat tegevust aastatel 2008–2011¹⁰². Kuigi enamik enesetäiendustegevustest on otseselt seotud programmi sisuga ning näib programmi kontekstis põhjendatud, leidub teiste hulgas ka tegevusi, mille vajalikkus on programmi elluviimise seisukohast küsitav. 2011. aasta seirearuandest nähtub, et programmi meeskonna liige või liikmed on osalenud muuhulgas sellistel koolitustel nagu „Esinemisoskuste arendamine“, „MS Excel 2003 REKKi töötajatele“, „Eesti keel: keeleseadus, keeleuudendused, üld- ja ametikeel“ ja „Aja juhtimine“, lisaks on programmi raamatupidaja osalenud raamatupidamiskoolitusel ja konverentsil. Nimetatud koolituste puhul ei ole tegemist programmi elluviimise seisukohalt oluliste tegevustega, mille tõttu programmi tulemuslikkus kuidagi kannataks. Tegemist on pigem SA Innove (REKK) üldiste personaliarendusküsimustega, mida ei peaks programmi eelarvest toetama. Kuigi tegemist on programmi kogueelarve seisukohalt marginaalsete kulutustega, on siiski oluline, et programmi vahendeid ei kulutataks ebamõistlikult ja põhjendamatu.

Programmi juures tegutses programmi nõukoda, kelle ülesanne oli programmi elluviimist jälgida ja strateegiliselt nõustada, samuti teha ettepanekuid programmi muutmiseks ning tutvustada

¹⁰⁰ Kirss, L. 2011. „Õppenõustamisteenustega rahulolu ja nende kättesaadavus. Uuringu lõpparuanne.“ SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tartu

¹⁰¹ Teave SA Innovelt

¹⁰² Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2011. aasta aruanne

programmi eesmärgid, tegevusi ja tulemusi oma organisatsioonis ja sihtrühma seas. Nõukoja liikmete arv oli üheksa ning nad esindasid lisaks rakendusüksusele ja -asutusele selliseid organisatsioone nagu Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Lastevanemate Liit, Eesti Eripedagoogide Liit ja Tallinna Heleni Kool.¹⁰³ 2011. aasta seirearuande kohaselt toimus aastatel 2008–2011 kokku kolm nõukoja koosolekut, sh 2008. aastal ja 2010. aastal ei toimunud ühtegi koosolekut. Seirearuannete ja intervjuude põhjal nähtub, et programmi nõukoja roll jäi programmi strateegilise nõustamise osas tagasihoidlikuks, eelkõige täitis nõukoda passiivset info ärakuulaja rolli. Seda ilmestab ühelt poolt asjaolu, et ühel aastal asendati koosolek nõukoja liikmetele info saatmisega e-kirja teel. Teisalt näiteks 2011. aasta koosoleku sisu kirjeldatakse 2011. aasta seirearuannetes järgmiselt: tutvustati aruannet, hindamisteenuste aluseid ning põhimõtteid, õppenõustamise siseveebi ja 2011. a tegevuskava. Seirearuannetes ei kajastu, milles seisnes nõukoja strateegiliste nõuandja roll või milliseid ettepanekuid nõukogu programmi paremaks elluviimiseks tegi.

3.3.4. Programmi jätkusuutlikkus

Programmi kavandades nägi HTM ette, et programmi toel käivitatakse igas maakonnas õppenõustamiskeskused, mis koostöös piirkonna maavalitsuse või kohalike omavalitsustega kujunevad suhteliselt iseseisvalt toimivateks keskusteks, pakkudes tugiteenuseid vastavalt piirkonna eripärastele vajadusele. Programmi käigus oli kavas välja töötada programmi jätkusuutlik rahastamismudel, mis võimaldaks tagada keskuse rahastamise pärast programmiperioodi lõppu. Kuna programmi kavandamine leidis aset enne 2009. aasta majanduskriisi, olid prognoosid tuleviku ja kohalike omavalitsuste tugikeskuste rahastamise võimekuse osas optimistlikud. Majanduskriisi järgne kohalike omavalitsuste finantsolukord aga ohustas märkimisväärselt piirkondlike nõustamiskeskuste jätkusuutlikku eksisteerimist. Selgus, et kohalikud omavalitsused ei ole enamasti võimelised keskusi iseseisvalt ülal pidama, välja arvatud ehk suuremad keskused, nagu Tallinn, Tartu, Pärnu, kuid ka nendel juhtudel piirduks omavalitsuse toetus suure tõenäosusega vaid linna haridusasutustega. 2009. a teostas HTM programmi elluvijja juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditi, kus toodi välja, et programmi jätkusuutlikkuse probleem on lahenduseta.¹⁰⁴ Jätkusuutlikkuse probleemi nenditakse jätkuvalt ka 2011. a seirearuandes¹⁰⁵.

Jätkusuutlikkuse probleem on seega teravalt programmi rakendajate päevakorras ning probleemile lahenduse leidmisega tegeletakse. Programmi tegevuste jätkusuutlikkuse arendamisega tegeleb Sihtasutuses Innove karjääri- ja nõustamisteenuste arenduskeskus. Programmi elluvijja andmetel on programmi tulevikuküsimuste lahendamine kavandatud SA Innove arengukava raames, kus on kirjeldatud karjääri- ja nõustamisteenuste arenduskeskuse eesmärgid, muuhulgas õppenõustamisteenuste valdkonna alaeesmärgid, indikaatorid ja tegevused. Programmi ja SA Innove esindajad on kohtunud HTMi üldhariduse osakonnaga ning arutanud teenuste osutamise võimalikkust riigieelarvelise rahastuse põhjal.

Programmi rahastamise seis on hetkel selline, et programm lõppeb 2013. a keskpaigas ning ülejäänud 2013. aasta rahastus tagatakse riigieelarve kaudu, kust on õppenõustamisteenuste arendamiseks eraldatud 1,48 miljonit eurot¹⁰⁶. 2014. aasta osas selged plaanid puuduvad, Haridus- ja

¹⁰³ Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ nõukoja moodustamise käskkiri

¹⁰⁴ Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2009. aasta aruanne

¹⁰⁵ Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ 2011. aasta aruanne

¹⁰⁶ 2013. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri

Teadusministeerium loodab uue Euroopa Liidu struktuurifondide perioodi toetuse toel programmi rahastamist jätkata ning uusi arendustegevusi kavandada. Lisaks loodetakse programmi tegevuste rahastamisel tuge Norra ja EMP finantsprogrammist (riskilaste heaolu parendamise programm). Juhul, kui välistoetuste kasutamise võimalused peaksid oodatud mahus võimaluks osutama, mis on osaliselt võimalik, arvestades seda, et välistoetuste puhul on eeldatavalt järjest suurem fookus arendustegevustel ja mitte igapäevateenuste osutamise toetamisel, puudub hetkel rakendusasutusel programmi jätkusuutlikkuse tagamiseks selge tegevuskava. On tõenäoline, et kui tugiteenuste osutamiseks välistoetuste abi kasutada ei saa, tuleb eelarve teenuste osutamiseks leida Haridus- ja Teadusministeeriumil või kohalike omavalitsustel. Viimasel juhul on aga tõenäoline, nagu ka intervjuueeritavad osutasid, et mitmetes piirkondades, välja arvatud suuremad linnad, keskuste tegevus praeguses vormis katkeb, sest kohalikud omavalitsused ei ole võimelised teenuste osutamist sellises mahus osutama.

3.3.5. Kokkuvõte ja soovitused

Programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ hindamise kokkuvõtteks võib öelda, et programm oli asjakohane meede, mis tegeles konkreetse valdkondliku probleemiga. Programmi loomise vajadus oli selgelt põhjendatud ning see sobitus hästi valdkonna laiemaga poliitika ja selle raames arendatavate hariduslike erivajadustega laste toetamise ning väljalangemise vähendamise tegevustega. Programmi eesmärgid on asjakohased inimressursi arendamise rakenduskava kontekstis, toetades selles seatud eesmärkide saavutamist ning täiendades otseselt (programm „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ ning avatud taotlusvoor „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“) või kaudsemalt (programm „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“, programm „Karjääriteenuste süsteemi arendamine“) teisi selle meetmeid.

Programmi sekkumise loogikat võib hinnata üldiselt sobivaks. Arvestades nõustamisteenuste kesist pakkumist ja killustatust ning alameetme seatud eesmärki, võib valitud lähenemist asjakohaseks ning IARKi ja alameetme eesmärkidega kooskõlas olevaks hinnata. Kuna nõustamiskeskuste rajamist tuli sisuliselt alustada nullist, on programmi kavandatud erinevad tegevused eesmärki ja lahendatavat probleemi silmas pidades asjakohased. Pidades silmas vajadust võimaldada üle Eesti minimaalset regionaalset ligipääsu peamistele õppenõustamisteenustele ja seda kiiresti suhteliselt lühikese 3,5-aastase programmi käigus, ei olnud rakendusasutusel palju valikuid sekkumise loogika teistsuguseks kujundamiseks. Ühtne üleriigiline programm oli seetõttu antud tingimustes ja piiranguid arvestades ilmselt kõige otstarbekam lahendus. Arvestades aga seda, et haridusasutused tunnevad vajadust eelkõige esimese tasandi teenuste ehk haridusasutuses kohapeal toimuva nõustamise järele ning programmi käigus on see vajadus ilmselt veelgi teravnemine (teise tasandi nõustamise soovituste tegelik ellurakendamine õpilase õpiprotsessis), tõstatas hindamise käigus küsimus, kas ja mil määral oleks programmi tegevuste kavandamisel olnud otstarbekas selle küsimusega arvestada. Hindamine osutab, et probleemianalüüsi protsessis oleks ilmselt olnud otstarbekas süveneda mõnevõrra põhjalikumalt erinevate piirkondade nõustamisteenuste olukorda, analüüsida piirkondlikke probleeme detailsemalt ning kavandada koostöös kohalike partnerite ja omavalitsustega piirkonnaspetsiifilisi komplekssemaid lahendusi nõustamisteenuste vähesuse leevendamiseks, et seeläbi adresseerida ka esimese tasandi teenuse puudujääki. Samas tuleb tõdeda, et programmi ajaline raam piiras oluliselt tegevuste kavandamise aega ja alternatiivide valikut.

Nii programmi indikaatorid kui ka tegevuste täitmise ülevaade osutavad sellele, et programm on endale seatud eesmärgid täitnud ning tegevused on edukalt ellu viidud. Lühikese ajaga on suudetud luua teise tasandi õppenõustamisteenuste pakkumiseks toimiv süsteem. 2011. aastaks olid kõik kavandatud neli õppenõustamisteenust kõikides maakondades ja Tallinnas kättesaadavad. Samuti

töötasid üleriiklike nõustamiskeskustena kaks ainukooli. Öppenõustamiskeskuste statistika osutab keskuste nõustamisteenuste aktiivsele kasutamisele nõustamiskeskuste poolt. Haridusasutuste ja lapsevanemate tagasisideküsitlused näitavad, et hinnangud teenuse erinevatele külgedele (kontakti võtmine, nõustaja pädevus, suhtlemisoskus ja tagasiside) ning üldine arvamus öppenõustamiskeskuse vajalikkusest (sh uuesti pöördumise soov ja teistele soovimine) on väga positiivsed. Haridusasutused on probleemi lahendamise tulemuslikkust hinnanud pisut madalamalt kui teisi teenuse külgi, kuid ka see on siiski üldjoontes pälvinud kiitvaid hinnanguid.

Programmi tulemuslikkuse osas võib vähemtulemuslikuks pidada riikliku metoodikakeskuse kontseptsiooni arendamise tegevust, mille kohta on küll valminud ülevaade, kuid korraliku kontseptsioonini ei jõutud, seda eelkõige eelarve nappuse tõttu.

Programmi tõhususe puhul tõstasid olulisemana küsimused, mis on seotud programmi rahastamismudeli, keskuste fokuseeritusega II tasandi teenustele ning programmi koolitustega. Öppenõustamiskeskuste rahastamiseks välja töötatud mudel ei arvestanud piirkondades kohalike omavalitsuse toetusega ehk rahastamine ei lähtunud piirkondade spetsiifilisematest rahastamisvajadustest, mistõttu tekkis küsimus programmi teatud tühikoormusest ja ressursside kõige otstarbekamast kasutamisest. Programmi keskendumine vaid II tasandi teenuste osutamisele olukorras, kus vajadus oli tuvastatud eelkõige I tasandil, tekitas hindajates küsimuse, kas ja mil määral oleks programmi kavandamisel olnud tõhusam välja pakkuda piirkondade spetsiifilisi kompleksseid lahendusi, mis oleks ühtlasi võimaldanud adresseerida I tasandi vajadusi. Samas piiras siingi tegevuste valikut ajaline tegur. Koolituste puhul tuli esile, et programmi ressursse oleks tõenäoliselt saanud paremini ära kasutada, kui programmi elluviija oleks piirkondlike keskuste personalile seadnud konkreetsemaid kvalifikatsiooninõudeid ning spetsialistide koolitusvajadust oleks täpsemalt ja põhjalikumalt analüüsitud.

Ühe läbiva küsimusena tõstas hindamise käigus küsimus sellest, kas ja mil määral oleks olnud asjakohane programmi elluviija põhjalikum sekkumine piirkondlike nõustamiskeskuste rajamisse, sh piirkonnale sobiva lähenemise väljatöötamine, personalivalik, nende kvaliteedikriteeriumid ja koolitusvajadus, koostöö kohalike omavalitsustega. Hindamine osutab, et seeläbi oleks võinud veelgi enam toetada programmi tulemuslikkust, ressursside tõhusamat kasutust ning varakult adresseerida jätkusuutlikkuse küsimust. Viimane ongi programmi puhul kõige problemaatiliseks teemaks, sest programmi jätkusuutlikkus on praeguseks selge lahenduseta. Kohalike omavalitsuste valmidus nõustamiskeskuste teenuste rahastamise panustada on väga tagasihoidlik. Juhul, kui nõustamiskeskuste teenuste rahastamiseks riigieelarvest, uue perioodi struktuurivahenditest või muudest allikatest ressursse ei leita, on tõenäoline, et nõustamiskeskused praegusel kujul tegevust ei jätku.

Nõustamisteenuste kvaliteedi ning kättesaadavuse seisukohalt vajab edaspidi kindlasti eraldi tähelepanu nõustamisspetsialistide puuduse küsimus. Tegemist on teemaga, mis programmi elluviimist on mõjutanud ning ilmselgelt ka tulevikus mõjutab. Seega tuleks tugispetsialistide nii koolitamise mahtude kui ka töötingimuste küsimuse lahendamisega edasi tegeleda.

Soovitused

Lähtudes asjaolust, et programm on praeguseks sisuliselt lõppenud, on oluline edasistes tegevustes ja võimalikul järgneval programmiperioodil tähelepanu osutada järgmistele küsimustele.

Uute meetmete kavandamine:

- pöörata veelgi enam tähelepanu meetme vajalikkuse põhjendusele, analüüsides süvitsi lahendatava probleemi põhjuseid ning pidades silmas ka piirkondlikke erisusi
- pöörata tähelepanu tegevuste jätkusuutlikkuse analüüsile
- pöörata senisest enam tähelepanu programmi indikaatorite väljatöötamisele, keskendudes pigem vähestele, kuid programmi tulemuslikkust kajastavatele indikaatoritele, mis on ühtlasi selged ning üheselt mõistetavad
- planeerida programmi eelarvet peamiste sisutegevuste osas detailsemalt, et seeläbi võimaldada sisukamalt seirata programmi ressursside kasutamise tõhusust
- teadvustada toetuste jagamisel tühikoormuse küsimust

Õppenõustamise valdkonna arendamine:

- pöörata eraldi tähelepanu tugispetsialistide pakkumise vähesuse probleemi lahendamisele, et seeläbi tagada õppenõustamisteenuste jätkuvat kvaliteeti ja kättesaadavust
- õppenõustamisteenuste valdkonnas on oluline jätkata nõustamisteenuste kvaliteedi arendamisega. Nõustajad tunnevad vajadust eri valdkonna spetsialistide koostöö süvendamise järele (võrgustikutegevuste rahastamine). Samuti vajab väljaarendamist terviklik metoodikakeskuse kontseptsioon. Jätkata tuleks nõustamisteenuste kvaliteedi hindamise tegevustega ning sellest lähtuvalt keskuste tööd vajadusel ümber kujundada (sh nt kaaluda vajadusel võimalust korraldada osad keskused ümber teiste keskuste filiaalideks)
- spetsialistide koolitamisel pöörata senisest enam tähelepanu koolitusvajaduse väljaselgitamisele, et koolituste tulemuslikkust veelgi paremini tagada
- analüüsida erinevate piirkondade õppenõustamiskeskuste tegevuste rahastamisel vajadust võtta arvesse omavalitsuste valmidust tegevusi rahaliselt toetada
- riiklike tegevuste kavandamisel püüda senisest enam arvestada I tasandi teenuste olukorra ja vajadusega, et seeläbi parandada üldiselt nõustamisteenuste kättesaadavust

3.4. Programm „Karjääriteenuste süsteemi arendamine“

TABEL 13. PROGRAMMI ÜLEVADE

Programmi nimetus:	Karjääriteenuste süsteemi arendamine
Elluviimis periood:	01.01.2008–31.03.2014
Eesmärk:	Kvaliteetsed ja ühiskonna ning inimeste vajadustele vastavad karjääriteenused on sihtrühmadele kättesaadavad; karjääriteenuste arendamine on süsteemne ja jätkusuutlik.
Sihtgrupp:	<ul style="list-style-type: none"> • karjääriteenuste kasutajad (Eesti elanikkond, sh noored) • karjääriteenuste osutajad – karjäärinõustajad, karjääriinfo spetsialistid, karjäärikoordinaatorid • karjääriteenuste valdkonna arendamise vastu huvi tundvad osapooled – Riigikogu komisjonid, ministeeriumid ja nende allasutused, kohalike omavalitsuste esindajad, haridus- ja teadusasutused, sihtgrupe ja teenustepakkujaid esindavad organisatsioonid, ettevõtete esindajad – katusorganisatsioonid • arendustegevusi koordineeriva keskuse töötajad
Põhitegevused ja nende maksumus:	<ul style="list-style-type: none"> • karjääriteenuste metoodika arendamine [332 899 €] • karjääriteenuste osutajate koolitussüsteemi väljatöötamine, arendamine, uuendamine, koolituste pakkumine [344 392 €] • karjääriteenuste pakkumine (Rajaleidja keskustes, koolides ja Rajaleidja veebilehel) [2 440 773 €] • karjääriteenuste kvaliteedi hindamissüsteemi väljatöötamine ja elluviimine [185 070 €] • karjääriteenuste süsteemi lõimitus ja koordineerimine (metoodilise keskuse töö toetamine Innoves, karjääriteenuste koostöökogu käivitamine, avalikkuse teavitamine) [955 244 €]
Kogumaht:	4 540 577 €

3.4.1. Programmi asjakohasus ja kooskõla

PROBLEEMIANALÜÜS

Karjääriplaneerimine on elukestev muutuste, õppimise ja otsustamise protsess ning elukutse valik selle protsessi oluline osa. Karjääriplaneerimist toetavad riikliku ja erasektori pakutavad teenused on karjääriõpe, karjääriinfo vahendamine ja karjäärinõustamine. Karjääriteenuste pakkumise eesmärk on Eesti elanike elukvaliteedi tõstmine, et iga inimese elu oleks täisväärtuslik tema enda jaoks ning

kooskõlas ühiskonna arenguga.¹⁰⁷ Lisaks on karjäärinõustamine teenus, mille suhtes ühiskonna ootused tunduvad aasta-aastalt järjest kasvavat. Aina enam teadvustatakse Eesti inimressursi piiratust ja sellest tulenevat vajadust, et iga inimene jõuaks oma hariduslikus ja tööalases arengus maksimumini.

Karjääriteenuste süsteemi arendamise programm on loogiliseks jätkuks aastatel 2005–2008 SA Innove Karjäärinõustamise Teabekeskuse poolt läbi viidud projektile „Karjääriteenuste süsteemi arendamine“.¹⁰⁸ Sama oluliseks aluseks programmile oli karjääriteenuste arendamise koostöökokkuleppe sõlmimine Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi vahel, millega ministeeriumid leppisid kokku ülesannetes, millega kumbki pool karjääriteenuste arendamisel ja pakkumisel tegelema hakkab.¹⁰⁹ Käesolev hindamine keskendub karjääriteenuste arendamisele ja pakkumisele Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas, mille elluviimise eest vastutab SA Innove.

Programmi asjakohasuse ja kooskõla hindamine algab probleemi tuvastamisest, mille lahendamiseks sekkumistegevused on ette võetud. Hindamist raskendas asjaolu, et probleem, mida programmi abil lahendada asutakse, ei ole programmi käskkirjas väga selgesõnaliselt välja toodud. Dokumendis on esitatud programmi vajalikkuse kirjeldus, kuid mitmel juhul puudub põhjendus, millele vajadused tuginevad. Tähelepanelikul lugejal on rida probleeme siiski võimalik tuvastada:

- senised välja- ja täiendõppe võimalused karjääriteenuste valdkonnas tegutsevatele spetsialistidele piirdusid üksikute kursuste ja seminaridega – puudus spetsialiseeritud koolitus
- senistel koolitustel sai osaleda piiratud arv inimesi
- teenuseosutajate teadmised vajavad ühtlustamist
- noori, lapsevanemaid ja õpetajaid toetav nõustamissüsteem on killustatud, piirkonniti ebaühtlaselt kättesaadav, teenuste erisus on suur
- teenuseid ei osutata ühtsetel alustel
- puudub ülevaade teenuste sisust ja mahust
- teenusepakkumise süsteemide dubleerivuse risk
- teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ei ole tagatud

Üldiselt võib programmi käskkirjast lähtudes jagada probleemid kolmeks:

- karjääriteenuste osutajate pädevus
- karjääriteenuste pakkumine on killustatud ja tagatud ei ole ühtne kvaliteet
- karjääriteenuste kättesaadavus ei ole tagatud

Lisaks eeltoodud loetelule toob programmi käskkiri välja ka mõned probleemid Euroopa tasandil, kuid ei ole selge, mis osas need Eestit puudutavad. Euroopa tasandi probleemidena leiavad nimetamist järgmised:

¹⁰⁷ Karjääriteenuste kontseptsioon 2013–2020. SA Innove karjääri- ja nõustamisteenuste arenduskeskus, 2012, lk 3

¹⁰⁸ Haridus- ja teadusministri 10.07.2008. a käskkirja nr 848 „Programmi „Karjääriteenuste süsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

¹⁰⁹ Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi koostöölepe karjääriteenuste arendamiseks nr 1.1-8/288 14. märtsil 2008. a

- vähene koostöö hariduse ja tööturu sektori vahel, mis toob kaasa ressursside raiskamise
- vähene osapoolte kaasatus, mille lahendamiseks tuleks nii riiklikul, regionaalsel kui kohalikul tasandil luua foorumid/koostöökogud, kus erinevate osapoolte ja valitsusinstantside esindajatel on võimalus arutleda ja kokku leppida valdkonna poliitika kujundamise ja sisulise arendamise küsimustes
- rangelt sihtgruppide, tasandite ja funktsioonide järgi määratletud teenused, mis tuleks ümber kujundada individikeskseks ja juhtumipõhiseks

Iga probleemi kinnituseks konkreetset tõendusmaterjali käskkirjas enamjaolt esitatud ei ole.¹¹⁰ Peamiselt toetatakse arenguvajaduste nimetamisel karjääriteenuste arendamise projektist saadud kogemusele ja tagasisidele, kuid üldise süsteemi arendamise lähteinfo allikana nimetatakse ka 2006. aastal valminud karjääriteenuste süsteemi arendamise lähteuringut.¹¹¹ Nimetatud uuringu ja eelnenud projektist saadud kogemuste kasutamist peamise sisendina programmi sekkumistegevuste kavandamisel kinnitasid ka intervjueeritud eksperdid. Peamised probleemid, millele lähteuring karjääriteenuste kasutajate poolt tähelepanu juhtis, olid teenuse kättesaadavus ja nende olemasolu teadvustamine. Karjääriteenuste osutajate poolt nimetas uuring oluliste puudujääkidena asjaolu, et karjääriteenuste osutamine ei olnud teenuseosutajate enamusele põhitegevus, enamikul koolidest puudub väljatöötatud karjääriõppe korralduskava, koostöö valdkonna osapoolte vahel on nõrk, puudub karjääriteenuste metoodiline keskus, riik ei ole võtnud vastutust karjääriteenuste stabiilse rahastamise eest ning valdkonna strateegiline planeerimine peab paranema.¹¹² Alus tegevuste kavandamisele oli rakendusüksuse esindajate sõnul ka Euroopa Liidu Nõukogu resolutsioon elukestva nõustamise parema integreerimise kohta elukestva õppe strateegiasse.¹¹³

Suurt probleemi, peamist võtmeküsimust, mille programm peab lahendama, vähemalt probleemina programmi käskkirjas sõnastatud ei ole. Võttes arvesse eeltoodud alaprobleeme, võib suure probleemi sõnastada, kasutades programmi eesmärki – karjääriteenused ei ole piisavalt kättesaadavad ja nende arendamine piisavalt süsteemne ja jätkusuutlik. Karjääriteenuste vähesele kättesaadavusele viitab ka inimressursi arendamise rakenduskava.¹¹⁴ Probleemi põhiolemust kinnitasid intervjueeritud eksperdid, kelle sõnul seisnes probleem riigi üldises võimekuses karjääriteenuste pakkumise ja arendamise vallas. Ekspertide hinnangul peab riik toetama noori alates karjääri valikust kuni karjääri planeerimiseni, et nad teaksid, mis tööelus ees ootab, ja oskaksid end selleks valmistada. Samas on riigi eelarvelised võimalused selleks tegevuseks olnud väga piiratud ja struktuurivahendid on hetkel karjääriteenuste rahastamise peamine allikas.

Valdkonna probleemide ja tegevuste võrdlus näitab, et esile toodud kitsaskohad on tegevustega hästi kaetud. Karjääriteenuste osutajate pädevuse tõstmisesse ja nende teadmiste ühtlustamisesse panustab otseselt karjääriteenuste osutajate koolitussüsteemi väljatöötamine ja koolituste

¹¹⁰ Haridus- ja teadusministri 10.07.2008. a käskkirja nr 848 „Programmi „Karjääriteenuste süsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

¹¹¹ Karjääriteenuste süsteemi arendamise lähteuring. TNS Emor, 2006, lk 189 lk

¹¹² Karjääriteenuste süsteemi arendamise lähteuring. TNS Emor, 2006, lk 174–177

¹¹³ Council Resolution on better integrating lifelong guidance into lifelong learning strategies. Council of the European Union, 21.11.2008

¹¹⁴ Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007, lk 81
www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8838

pakkumine, mille raames lisaks koolitussüsteemi arendamisele ja koolituste korraldamisele tegeletakse ka kutsesüsteemi edasiarendamise ja karjäärispetsialistide tunnustamisega. Kokku on tegevussuuna maht rohkem kui 344 000 €, mis programmi kogueelarvest moodustab 8%. Karjäärispetsialistide pädevuse suurendamisega tegeleb ka karjääriteenuste metoodika arendamise tegevussuund, mille raames kaardistati olemasolevad ja töötati välja uusi karjäärinõustamise, -õppe ja -info vahendamise metoodilisi materjale. Nende tegevuste teostamiseks on planeeritud 7% programmi vahenditest ehk ligi 333 000 €.

Karjääriteenuste ühtsema kvaliteedi tagamiseks panustavad mõlemad eelmainitud tegevussuundadest, koolitus ja metoodikaarendus. Lisaks neile on eraldi tegevussuunana programmi kavandatud karjääriteenuste kvaliteedihindamissüsteemi väljatöötamine ja rakendamine, mis hõlmas mõõdikute rakendamist ja seiret nii karjäärinõustamise ja infovahendamise pakkumisel kui karjääriõppe andmisel. Kvaliteedihindamise tegevussuuna kogumaksumus on 185 000 € ehk 4% programmi mahust. Karjääriteenuste killustatuse ja süsteemide dubleerivuse riski maandamiseks on karjääriteenuste süsteemi lõimituse ja koordineerimise tegevussuuna all loodud arendustegevusi koordineeriv metoodiline keskus SA Innove juurde. Lisaks sellele on programmi raames kokku kutsutud karjääriteenuste koostöökogu, kuhu kuuluvad Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Töötukassa, Innove, omavalitsuste, tööandjate ja mitmete vabaühenduste esindajad. Koostöökogu eesmärk on programmi käskkirja kohaselt karjääriteenuste arendamisest huvitatud osapooltele võimaluse loomine koostööks.

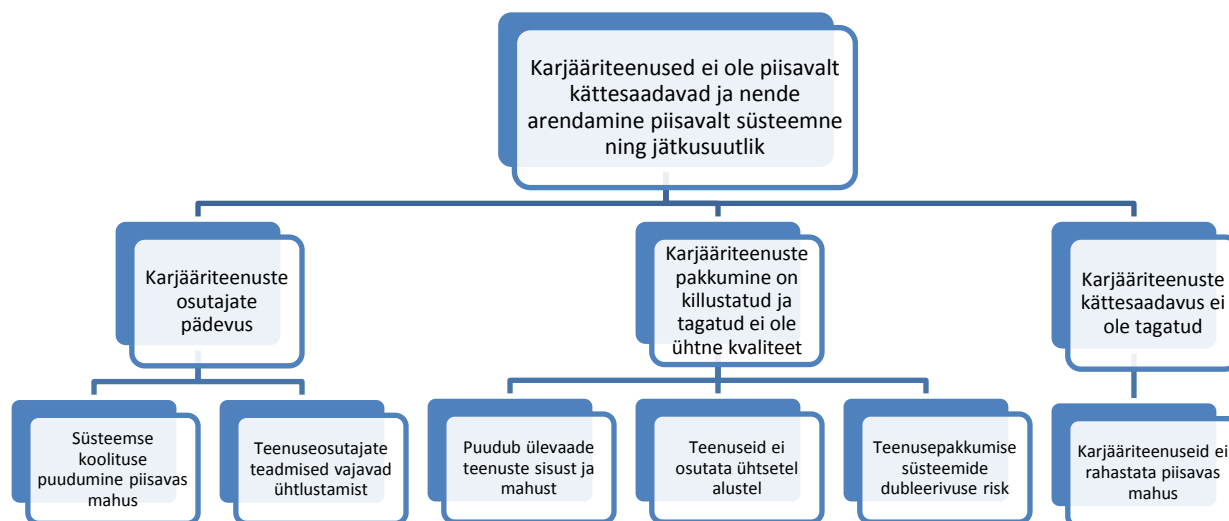
Karjääriteenuste kättesaadavuse probleemiga tegeleb kõige otsesemalt karjääriteenuste pakkumise tegevussuund, mis hõlmab endas karjääriteenuste pakkumist teavitamis- ja nõustamiskeskustes (edaspidi Rajaleidja karjäärikeskustes), õppeasutustes ja karjääriinfo jagamist Rajaleidja veebilehel. Tegemist on mahult suurima tegevussuunaga, millele läheb 54% programmi vahenditest ehk pea 2,5 miljonit eurot.

Programmi käskkirja kohaselt on oluline tagada esmase info kättesaadavus laiemale avalikkusele teenuse sisust ja pakujatest, kuid seda, kas info kättesaadavus on valdkonnas probleem, käskkirjast ei selgu. Küll nimetab sihtgrupi madalat teadlikkust karjääriteenustest probleemina karjääriteenuste süsteemi arendamise lähteuuring. Avalikkuse teavitamine karjääriteenuste võimalustest on üks programmi ülesannetest karjääriteenuste süsteemi lõimituse ja koordineerimise tegevussuuna all.

Kokkuvõtteks probleemianalüüsi kohta võib tõdeda, et karjääriteenuste kättesaadavus on ühiskonnas oluline probleem, millele on tähelepanu juhtinud ka mitmed varasemad uuringud (sh Praxise oma¹¹⁵). Karjääriteenuste arendamise programm tegeleb valdava enamiku põhjuste lahendamise ja probleemi lahendamiseks ette võetud sekkumistegevused vastavad valdkonnas lahendamist vajavatele küsimustele. Positiivne näide teiste programmide jaoks on põhjaliku rakendusuuringu tellimine kitsaskohtade tuvastamiseks enne tegevuste kavandamist, mis on heaks aluseks programmi kavandajatele ja tõendusmaterjaliks rahastajatele. Programmi vormilise poole pealt esineb siiski olulisi puudujääke, millele valdkonna järgmiste programmide kujundamise puhul tuleb tähelepanu pöörata. Kuigi tegevuste kavandamiseks teostati enne programmi loomist uuring, ei sisalda programmi kõige olulisem dokument, programmi käskkiri, ammendavat, tõenduspõhist ja selget probleemianalüüsi. See omakorda ei võimalda asjast huvitatud osapooltel tuvastada, millist probleemi lahendada soovitakse ja miks sekkumistegevused ette võeti.

¹¹⁵ Nestor, M. Mägi, E. Koolilõpetajad ja nende karjäärivalikud. Keskkaridusastme lõpetajate valikute uuringu lõpparuanne. Praxis, 2012, 120 lk

JOONIS 7. PROBLEEMIPUU



SEKKUMISE LOOGIKA ANALÜÜS

Järgnev analüüs käsitleb lähemalt programmi sekkumise loogikat, keskendudes küsimusele, mil määral olid programmis kavandatud tegevused sobivad valdkonnas esineva probleemi lahendamiseks: kas tegevused olid probleemi silmas pidades asjakohased ja kooskõlas probleemikirjelduse ning inimressursi arendamise rakenduskava eesmärkidega. Samuti käsitletakse programmi asjakohasust kasusaajate vajadustest lähtudes.

Karjääriteenuste süsteemi arendamise programm kuulub inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Elukestev õpe“ meetme „Teavitamis- ja nõustamissüsteemi arendamine“ alla¹¹⁶, mis tähendab, et programmi eesmärgid peavad ühtima rakenduskava prioriteetse suuna eesmärkidega. Elukestva õppe prioriteetse suuna eesmärgid on (1) suurem osalemine elukestvas õppes vastavalt võimetele ja vajadustele ning (2) õpe üld- ja kutsehariduses on kõrgetasemeline ja vastab õppijate ja ühiskonna vajadustele.¹¹⁷ Programmi ehk alameetme pikaajaline eesmärk on olukord, kus kvaliteetsed ja ühiskonna ning inimeste vajadustele vastavad karjääriteenused on sihtrühmadele kättesaadavad ning karjääriteenuste arendamine süsteemne ja jätkusuutlik.¹¹⁸

Seos inimressursi arendamise rakenduskavaga on programmi käskkirjas esitatud, ebaselgem on karjääriteenuste seos elukestva õppega. Käskkirjas mainitakse, et elukestva õppe tulemuslik rakendamine eeldab seniste, rangelt sihtgruppide, tasandite ja funktsioonide järgi määratletud (karjääri)teenuste ümberkujundamist individikeskseteks ja juhtumipõhisteks teenusteks, mis nõuab

¹¹⁶ Haridus- ja teadusministri 10.07.2008. a käskkirja nr 848 „Programmi „Karjääriteenuste süsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

¹¹⁷ Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007, lk 73
www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8838

¹¹⁸ Haridus- ja teadusministri 10.07.2008. a käskkirja nr 848 „Programmi „Karjääriteenuste süsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

tihedamat koostööd erinevate osapoolte, sektorite ja tasandite vahel.¹¹⁹ Samas on intuiivselt selge, et karjääriteenused aitavad inimestel välja selgitada nende vajakajäämisi ja koolituste abil oma kvalifikatsiooni tõsta, mis ühtib elukestva õppe põhimõttega. Kvaliteetne karjääriteenus peaks mõjutama nii osalust elukestvas õppes kui ka aitama õppijatel langetada õigeid haridusvalikuid, mis muudab hariduse paremini vastavaks nii nende kui ühiskonna vajadustele.

Hindamaks sekkumise loogika vastavust karjääriteenuste süsteemi arendamise programmi üldeesmärgile, olgu see veelkord välja toodud:

Kvaliteetsed ja ühiskonna ning inimeste vajadustele vastavad karjääriteenused on sihtrühmadele kättesaadavad; karjääriteenuste arendamine on süsteemne ja jätkusuutlik.

Selleks ette võetud sekkumistegevused on:

- karjääriteenuste metoodika arendamine
- Karjääriteenuste osutajate koolitussüsteemi väljatöötamine, arendamine, uuendamine, koolituste pakkumine
- karjääriteenuste pakkumine (Rajaleidja keskustes, koolides ja Rajaleidja veebilehel)
- karjääriteenuste kvaliteedi hindamissüsteemi väljatöötamine ja elluviimine
- karjääriteenuste süsteemi lõimitus ja koordineerimine (metoodilise keskuse töö toetamine Innoves, karjääriteenuste koostöökogu käivitamine, avalikkuse teavitamine)

Programmi üldeesmärgi ja tegevuste võrdluse puhul torkab esmapilgul silma, et peamiselt tegeletakse ühe osaga eesmärgist – karjääriteenuste kvaliteediga. Kui lisada tegevustele aga eelarvemahud, on näha, et enamik programmi ressursidest liigub just teenuste kättesaadavuse parandamisse ehk teenuse pakkumisse Rajaleidja keskustes ja koolides. Karjääriteenuste pakkumise osa programmi kogueelarvest moodustab 54%. Arvestades arendustegevuste rahastamist struktuurifondide vahenditest, võib probleeme valmistada karjääriteenuste arendamise süsteemsus ja jätkusuutlikus. Kui programmiperioodil nähakse selles vallas ette hulganisti tegevusi, siis ei ole kindel, et nendega suudetakse jätkata ka pärast selle perioodi vahendite lõppemist. Programmi elluviija on jätkusuutlikkuse tagamiseks võtnud kasutusele meetmed, arendades koostööd valdkonnas ja koostades karjääriteenuste kontseptsiooni¹²⁰, kuid tegevuste ulatus ja maht jäävad siiski sõltuma struktuurivahendite poolt loodud võimalustest.

Ühe osana hindamisest on oluline välja selgitada, kas programmis kavandatud tegevuste abil on võimalik saavutada soovitud tulemused. Programmdokumendi põhjal soovitakse saavutada järgmised tulemused:

- programmi raames loodud ja täiendatud metoodilised, õppe- ja infomaterjalid aitavad karjääripetsialiste nende igapäevatoos, s.o klientide karjääri planeerimise toetamisel
- valdkonna spetsialistid on koolitatud ja nende kompetentsus seeläbi tõusnud
- üleriigiliselt pakutavad teenused on sihtrühmale kättesaadavad ning toetavad inimest iseseisvate ja asjakohaste karjäärivalikute tegemisel, vajalike teadmiste omandamisel ja oskuste arendamisel, sihtrühmade teadlikkuse tõstmiseks on neile tagatud teavitamine osutatavatest teenustest
- toimib kvaliteedihindamissüsteem, mille abil mõõdetakse teenuste kättesaadavust ja mõju

¹¹⁹ Haridus- ja teadusministri 10.07.2008. a käskkirja nr 848 „Programmi „Karjääriteenuste süsteemi arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

¹²⁰ Karjääriteenuste kontseptsioon 2013–2020. SA Innove karjääri- ja nõustamisteenuste arenduskeskus, 2012

- koostöö valdkonna osapoolte vahel on laienenud, võrreldes programmi algusele eelnenuga

Sellise olukorra saavutamiseks, kus meetodilised, õppe- ja infomaterjalid aitavad karjäärispetsialiste nende igapäevatoos, panustab karjääriteenuste meetodika arendamise tegevussuund. Esimese tööülesandena meetodika arendamise suunal oli kavandatud teostada varasemate materjalide kaardistamine ja analüüs, mida kasutati sisendina järgnevas meetodikaarenduses. Olulisemate arendustegevustena töötati tegevussuuna all välja karjäärinõustamise materjale individuaalseks ja grupinõustamiseks, hangiti kutsesobivusteste, koostati erinevaid materjale karjääriinfo andmiseks ja koolis toimuva karjääriõppe läbiviimiseks. Arvestades karjääriteenuseid pakkuvate asutuste ja spetsialistide suhteliselt väikest arvu ja SA Innove karjääri- ja nõustamisteenuste arenduskeskuse olulist rolli teenuste koordineerimisel, on soovitud tulemuse saavutamine võimalik ja kavandatud tegevused selleks asjakohased.

Sarnaselt on hindajate arvates programmi abil hästi saavutatav valdkonna spetsialistide pädevuse tõus ja toimiv kvaliteedihindamissüsteem. Koolitussuuna alla on programmi eelarves kavandatud pea 350 000 eurot. Koolituste sihtgrupp on piisavalt väike, et võtta arvesse individuaalseid vajadusi. Programmi esimesel aastal teostati karjäärispetsialistide seas ka koolitusvajaduse uuring¹²¹, mis oli koolitustegevuse kavandamisel sisendiks. Karjääriteenuste kvaliteedi tagamiseks käivitati programmi abil kvaliteedihindamissüsteem. Rajaleidja karjäärikeskustele loodi ühtsed teenusstandardid, millega reguleeriti teenuste osutamist noortele keskustes ning kirjeldati teenuste eesmärki, sisu ja mahtu, samuti kliendiga tehtavaid tegevusi ja oodatavaid tulemusi. Jätkutegevusena koostati eraldi kvaliteedi käsiraamatud karjääriteenuste tellijale ja teenuse pakkujale, karjääriteenuste osutajale partnerkeskustes ning karjääriõpet andvatele koolidele.¹²²

Kõige raskemini saavutatav tulemus on teenuste kättesaadavuse tagamine ja kõrge teadlikkus nende olemasolust. Programmi 2011. aasta seirearuande kohaselt töötas partnerkeskustes 2009–2010. aastal keskmiselt 35 karjäärispetsialisti. Arvestades sihtgruppi, so 7–26-aastaste noorte arvukust, oli iga spetsialisti kohta ca 10 000 noort, mis elluviijate hinnangul Eesti noorte vajadust ei kata. Rahvusvahelise praktika järgi peetakse heaks suhtarvuks 1000 noort ühe spetsialisti kohta. Rakendusüksuse esindajate sõnul on ei ole hetkel paljudel partneritel võimalik olemasolevate vahenditega tööle võtta täiskoormusega karjäärinõustajaid ja karjääriinfo spetsialiste. Minimaalse kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamiseks peaks nende hinnangul igas keskkuses töötama vähemalt üks täiskohaga karjäärinõustaja ja üks karjääriinfo spetsialist. Samas rõhutati, et võrreldes programmile eelnenud ajaga, on kättesaadavus oluliselt paranenud.

Tulemuste saavutamise juures jääb oluliseks küsimuseks, kuidas neid objektiivselt mõõta. Kui näiteks kvaliteedihindamissüsteem kas töötab või mitte, siis valdkonna spetsialistide kompetentsuse tõus eeldab eraldiseisvat mõõtmist ja koostöö laienemine valdkonna osapoolte vahel on pigem tunnetuslik protsess.

Programmi raames kavandatud tegevuste kooskõla kasusaajate vajadustega on valdavalt hea. Hindamise raames intervjueeritud eksperdid kinnitasid, et karjääriteenuste osutajad kasutavad aktiivselt programmi raames välja töötatud metodoloogilisi materjale ja kvaliteedihindamissüsteemi. Oluline roll on kanda programmi koolitustegevustel, sest karjääriteenused on kiirelt arenev valdkond, kus puudub tasemeõpe ja väljaspool programmi toimiv koolitussüsteem. Mis puudutab teenuste

¹²¹ Karjäärispetsialistide koolitusvajadus, karjääriinfo materjalid ja nõustamismetoodika. Faktum & Ariko, 2008, 139 lk

¹²² <http://www.innove.ee/et/karjaariteenused/karjaariteenused/kvaliteet> 12.01.2013

kättesaadavust ja nende tuge karjäärivalikute tegemisel, siis sellel alal on veel küllalt arenguruumi. Viimased uuringud valdkonnas¹²³ näitavad, et karjääriteenused on endiselt kättesaadavad vähestele. Samas ei saa põhjuseks pidada mitte programmi vahendite ebatõhusat rakendamist, vaid nende ebapiisavust suure sihtgrupi katmisel. Karjääriteenuste kättesaadavus on parem piirkondades, kus omavalitsusel on piisavalt vahendeid teenusepakkujate täiendavaks toetamiseks. Vähemvõimekates maakondades asuvad Rajaleidja keskused tegutsevad aga sageli vaid programmi napi toetuse abil.

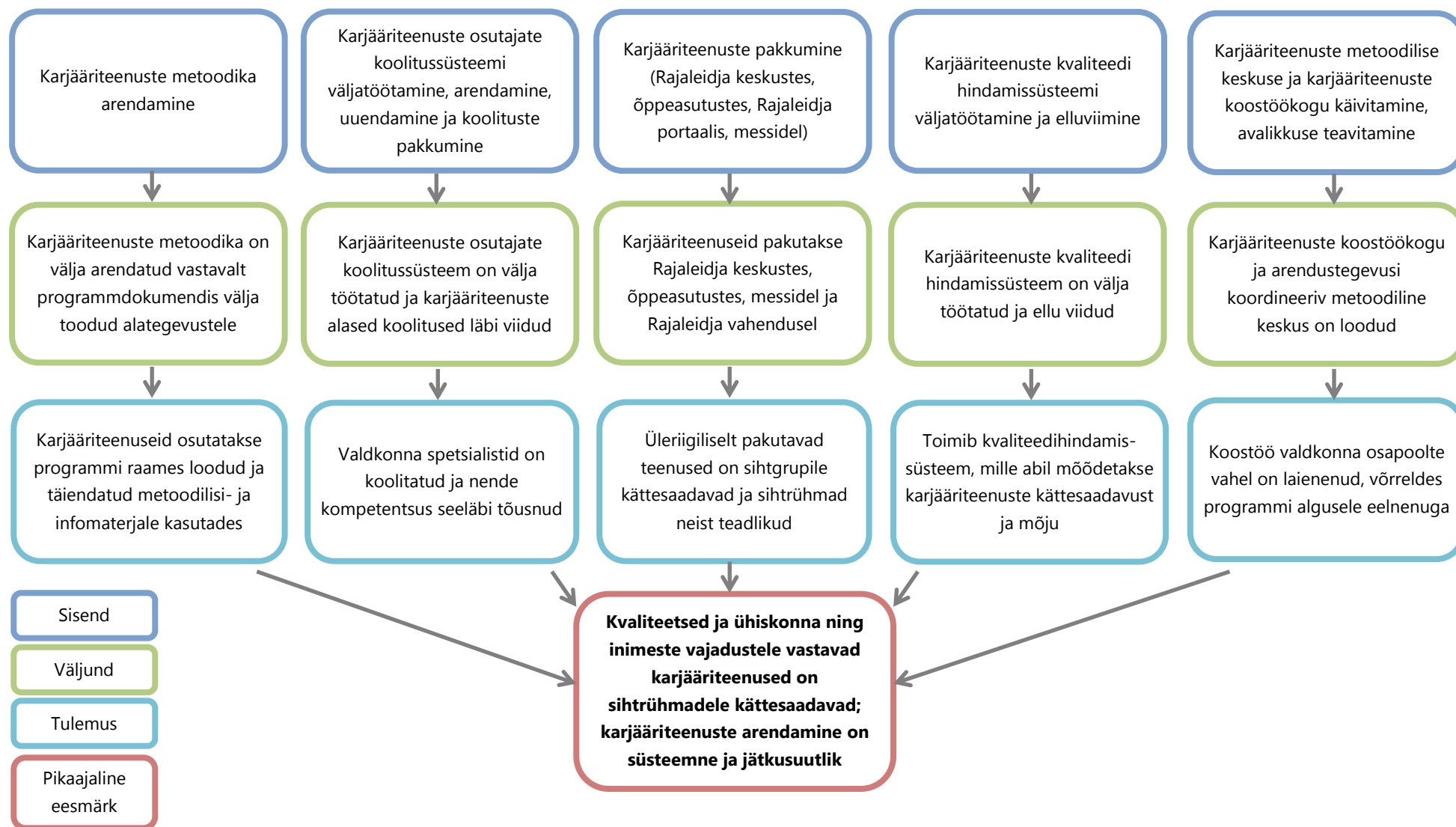
Üldiselt hindasid intervjueeritavad programmi senist tegevust ja ülesehitust kõige õigemaks viisiks karjääriteenuseid Eestis arendada. Võimalikku alternatiivi pakkuda karjääriteenuseid Rajaleidja keskuste asemel ainult koolides peeti halvemaks lahenduseks. Ka praegu toimub suurem osa karjäärikeskuste tööst tegelikult koolides kohapeal, mistõttu ei vähenda kontori füüsiline asukoht mujal teenuse kättesaadavust. Samas on oluline säilitada võimalus karjääriinfo- ja nõustamisteenuste saamiseks keskustes, sest õpilane võib koolis toimuva nõustamise ajal puududa või soovida teenust saada neutraalsel pinnal. Samuti ei käi mitmed karjäärinõustamist vajavad kliendid koolis, olles sealt välja langenud või kooli juba lõpetanud. Kooli roll karjääriteenuste osutamisel on oluline ja käesoleva õppeaasta seisuga saab õppida karjääriõpetust õppeainena juba 113 koolis, mis rakendusüksuse hinnangul peegeldab programmi mõju. Arvestades õppekava mahtu, ei saa aga loota, et aine kõigis koolides õpilastele kohustuslikuks muutuks. Karjääriteenuste koostöökogu on karjääriteenuste kontseptsiooni vormis selle ettepaneku siiski esitanud. Programmi teised tegevused – karjääriteenuste metoodika arendamine, koolitused, kvaliteedihindamine, teavitustegevus ja valdkondlik koostöö – on kõik olulised toetatavad tegevused, mida intervjuude käigus samuti kõrgelt hinnati.

Programm kavandati juba viis aastat tagasi, mistõttu on hindamise käigus oluline uurida, kas meetme eesmärgid on jätkuvalt asjakohased, arvestades praegust väliskeskkonda ja kasusaajate vajadusi, ning kas ja milliseid muudatusi oleks vajalik teha, et tegevused oleksid asjakohasemad. Intervjueeritud ekspertide hinnangul ei ole programmi tegevuste hulgas neid, millega ei peaks enam jätkama, küll aga võib kaaluda mõningaid mahulisi muudatusi. Karjääriteenuste osutamine koolides ja Rajaleidja keskustes on kõigi intervjueeritute hinnangul selgelt alarahastatud ja ei võimalda pakkuda teenust piisavas mahus. Omaette küsimus on, kas karjääriteenuste rahastamine peaks toimuma programmi vahenditest või riigieelarvest. Mõnevõrra võib edaspidi võimalik olla kvaliteedihindamissüsteemi ja metoodikaarenduse tarbeks kulunud eelarvemahu vähendamine, kuid mõlema käiguhoidmine on siiski vajalik. Uus väljakutse on karjääriteenuste viimine töötavate ja mitteaktiivsete täiskasvanuteni, eriti nendeni, kellel ei ole erialast kutse- või kõrgharidust.

Sekkumise loogika analüüsi kokkuvõtteks võib tõdeda, et programmi tegevused on kooskõlas kasusaajate vajadusega, asjakohased ning võimaldavad üldjuhul soovitud tulemused saavutada. Kõige olulisem takistus programmile seatud eesmärkide saavutamisel on ressursside ebapiisavus karjääriteenuste pakkumiseks, mistõttu ei ole karjääriteenuste kättesaadavus tagatud ka programmi lõpuks.

¹²³ Karjääriteenuste süsteemi uuring. Tartu Ülikool, 2011, 249 lk; Nestor, M., Mägi, E. Koolilõpetajad ja nende karjäärivalikud. Keskaridusastme lõpetajate valikute uuringu lõpparuanne. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2012, 120 lk

Joonis 8. MUUTUSTE TEOORIA



3.4.2. Programmi tulemuslikkus

Järgnev alapeatükk annab ülevaate programmile seatud indikaatoritest, nende asjakohasusest ja täitmisest ja annab hinnangu programmi üldisele tulemuslikkusele.

Kokku on programmile seatud 19 indikaatorit, mis kõik on programispetsiifilised, st ei tulene inimressursi arendamise rakenduskavast. Täpsema ülevaate indikaatoritest ja nende tasemete täitmisest 2011. aasta seisuga annab tabel 14. Karjääriteenuste programm paistab käesolevas hindamises positiivselt silma selle poolest, et programmile seatud viis tulemusindikaatorit üldiselt ka mõõdavad tegevuste tulemust, mitte väljundit nagu mitmel teisel juhul. Peamiselt on tulemusindikaatorid keskendunud kasusaajate rahulolu mõõtmisele, näiteks karjäärispetsialiste rahulolu meetodiliste materjalide või karjääriinõustamiskeskuste kasutajate rahulolu teenusega. Mitmel puhul ongi rahulolu mõõtmine ainsaks viisiks hinnata tegevuste tulemust, näiteks seda, kas inimeste karjäärivalikud on iseseisvad ja asjakohased. Mõnevõrra saab tulemuste saavutamise hindamist siiski veel arendada, mõõtes näiteks koolitusel osalejate teadmisi enne ja mõni aeg pärast koolitust. Tulemusindikaatoriks ei saa pidada koolituse läbinute osatähtsust koolitusel osalenutest programmi koolitussuuna all, sest tegelikult mõõdetakse siiski tegevuse väljundit – kui palju karjäärispetsialiste omandas vajalikud teadmised. Rakendusüksuse sõnul täiendati 2011. aasta lõpus samal põhjusel selle tegevussuuna indikaatoreid, lisades indikaatori partnerkeskuste ja -koolide koolitustel osalejate rahulolu kohta indikaatorile, mis käsitleb koolituse sisu ja rakendatavust töös.

Väljundindikaatorite kujundamisel on tehtud sarnaseid vigasid teiste programmidega. Valdavalt kasutatakse väljundite mõõtmisel absoluutarvusi, mis ei paku taustinformatsiooni väljundi reaalse vajaduse kohta. Näiteks karjääriõppe koostöövõrgustikku kaasatud koolide või karjääriõpet andvate pilootkoolide arvu asemel on parem kasutada osakaalu koolide üldkogumist, keda teenuse sihtgrupina nähakse. Vastasel juhul annab indikaatorite tase infot ainult nende kujundamisega seotud inimestele. Üks sage eksimuse indikaatorite kujundamisel on indikaatorite tasemete määramisel arvulise saavutusmäära ja saavutustasemete asemel mittekvantifitseeritavate tegevuste sõnastamine. Kuigi vormiliselt on kõik karjääriteenuste programmi indikaatorid numbrilised, ei ole kõik neist seda ka sisuliselt. Näideteks sellest on kvaliteedihindamise mõõdikute süsteemi rakendamine (kas 0 või 1), samuti maakondade arv, kus osutatakse karjääriteenuseid välja töötatud teenusstandardite alusel, mis sisuliselt ütleb seda, kas standard on olemas või mitte. Seda, kas programmis kavandatud tegevused on ellu viidud või mitte, selgitab programmi aastaaruanne. Formaalsete indikaatorite sõnastamine, mis rakendusasutusele ega elluvijale reaalselt informatsiooni ei paku, ei ole mõistlik, mittekvantifitseeritavate tulemuste puhul on arukam siis mõõtmisest pigem juba loobuda.

Intervjuude põhjal võib kinnitada, et probleemidest indikaatorite sõnastamisel on teadlikud nii rakendusasutuse kui elluvijaja esindajad. Peamise puudujäägina nimetati „tükkide loendamist“ (metoodikapaketid, teavitusseminarid), mis ei paku kellelegi sisulist informatsiooni. Programmi pikendamine 2011. aastal andis võimaluse indikaatorite sõnastust korrigeerida, kuid mitte ebasobivaks osutunud indikaatoreid programmist täielikult eemaldada. Konkreetsete muudatustena ei jälgita alates 2011. aastast karjääriõpet läbiviivate toetatud pilootkoolide arvu, karjääriteenuste osutajatele mõeldud teavitusseminaride arvu ja senisel kujul veebilehe Rajaleidja külastatavust võrreldes programmi algusega. Rajaleidja puhul jälgitakse külastajate arvu kasvu võrreldes eelneva aastaga ning karjääriõppe osas koostöövõrgustikku kaasatud koolide arvu. Samal ajal lisati programmi mitmeid rahulolu näitajaid, mille

jälgimist välja töötatud kvaliteedi mõõtmise vahendid võimaldasid.¹²⁴ Intervjuudes kinnitati, et programmide kujundajate teadlikkus indikaatorite määramise osas ei olnud 2007. aastal kuigi kõrge ja sellealased oskused vajaksid lihvimist ka enne uue struktuurivahendite perioodi algust.

Läbiv teema käesoleva hindamise juures on sekkumistegevuste üldine loogika ja ülesehitus. Mitmed programmi alaeesmärgid ja tulemused (ning seetõttu ka nende mõõtmine) on keskendunud tegevuste väljundile. Intervjuud valdkonna ekspertidega ja dokumendianalüüs viitavad sellele, et tegelik eesmärk on siiski sisuline. Teenuse osutamiseks loodud metoodilised materjalid või hindamissüsteem ei ole ilmselt programmi tegelikud alaeesmärgid, vaid selle asemel soovitakse tagada teenuseosutajate pädevus, sihtgrupi teadlikkus ja karjäärikeskuste ühtlaselt hea kvaliteet. Sellisel juhul on mõistlik eesmärgid programmiga seotud dokumentides ka vastavalt sõnastada. Hindamismeeskond soovib järgmiste programmide kujundamisel pöörata suuremat tähelepanu valdkonna probleemipuu ja „sekkumise loogika“ koostamisele. Millised on valdkonna probleemid ja nende põhjused, milliste põhjuste lahendamiseks on võimalik programmi abil tegeleda, mis on sekkumistegevuse eesmärk ja milliseid tulemusi soovitakse saavutada, kuidas tulemuste saavutamist mõõta? Pädev programmi mõjude eelhindamine loob kõigile osapooltele süsteemse ettekujutuse vajadustest ja võimalustest ning aitab saavutada eesmäärke.

¹²⁴ Karjääriteenuste süsteemi arendamise programmi 2011. aasta aruanne

TABEL 14. PROGRAMMI INDIKAATORID JA NENDE TÄITMINE

Jrk nr.	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	2008	2009	2010	2011
Programmispetsiifilised indikaatorid								
1	Tegevus 1: karjääriteenuste metoodika süsteemi arendamine							
1.1	Väljundindikaator	Uuendatud metoodikapakette	Saavutustase eesmärgist %	88%		13%	38%	88%
			Saavutusmäär	7		1	3	7
			Sihtmäär	8		4	4	4
			Algne tase	0		0	1	3
1.2	Väljundindikaator	Välja töötatud metoodikapakette	Saavutustase eesmärgist %	35%		6%	29%	35%
			Saavutusmäär	6		1	5	6
			Sihtmäär	17		5	5	5
			Algne tase	0		0	1	5
1.3	Väljundindikaator	Uuendatud infomaterjale	Saavutustase eesmärgist %	97%		0%	94%	97%
			Saavutusmäär	31			30	31
			Sihtmäär	32		30	30	30
			Algne tase	0			0	30
1.4	Väljundindikaator	Välja töötatud infomaterjale	Saavutustase eesmärgist %	101%		102%	103%	101%
			Saavutusmäär	134		132	134	134
			Sihtmäär	133		130	130	130
			Algne tase	110		110	132	134
1.5	Tulemusindikaator	Karjäärispetsialistide rahulolu väljatöötatud / uuendatud materjalidega	Saavutustase eesmärgist %	123%				123%
			Saavutusmäär %	92%				92%
			Sihtmäär	75%				75%
			Algne tase	0				0
2	Tegevus 2: karjääriteenuste osutajate koolitussüsteemi väljatöötamine, arendamine, uuendamine ja koolituste pakkumine							
2.1	Väljundindikaator	Uuendatud õppekavad	Saavutustase eesmärgist %	100%		25%	100%	100%

Jrk nr.	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	2008	2009	2010	2011
			Saavutusmäär	4		1	4	4
			Sihtmäär	4		4	4	4
			Algne tase	0		0	1	4
2.2	Väljundindikaator	Läbiviidud teavitusseminarid	Saavutustase eesmärgist %	142%	25%	67%	142%	-
			Saavutusmäär	17	3	8	17	-
			Sihtmäär	12	12	12	12	-
			Algne tase	0	0	3	8	-
2.3	Tulemusindikaator	Koolituse läbinute osatähtsus koolitusel osalenutest	Saavutustase eesmärgist %	111%	112%	112%	110%	111%
			Saavutusmäär	99,5%	100,0%	100,0%	98,3%	99,6%
			Sihtmäär	89,4%	89,4%	89,4%	89,4%	89,4%
			Algne tase	0	0	0	0	0
2.4	Tulemusindikaator	Partnerkeskuste ja -koolide koolitusel osalejate rahulolu koolituse sisu ja rakendatavusega töös	Saavutustase eesmärgist %	101%				101%
			Saavutusmäär	86%				86%
			Sihtmäär	85%				85%
			Algne tase	0				0
3			Tegevus 3: karjääriteenuste pakkumine					
3.1	Väljundindikaator	Maakondade arv, kus osutatakse teenust väljatöötatud teenusstandardite alusel	Saavutustase eesmärgist %	100%		100%	100%	100%
			Saavutusmäär	15		15	15	15
			Sihtmäär	15		15	15	15
			Algne tase	0		0	15	15
3.2	Väljundindikaator	Täiskasvanutele suunatud teenuseid testinud keskuste arv	Saavutustase eesmärgist %	0				0
			Saavutusmäär	0				0
			Sihtmäär	4				4
			Algne tase	0				0
3.3	Väljundindikaator	Karjääriõpet läbiviivate toetatud pilootkoolide arv	Saavutustase eesmärgist %	72%		72%	72%	-
			Saavutusmäär	26	0	26	26	-

Jrk nr.	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	2008	2009	2010	2011
			Sihthäär	36		36	36	-
			Algne tase	20	20	20	26	-
3.4.	Väljundindikaator	Karjääriõppe koostööõrgustikku kaasatud koolide arv	Saavutustase eesmärgist %	39%				39%
			Saavutusmäär	58				58
			Sihthäär	147				147
			Algne tase	26				26
3.5.	Väljundindikaator	Veebilehe Rajaleidja külastatavuse kasv, võrreldes programmi algusega 2008. aastal	Saavutustase eesmärgist %	139%		105%	139%	-
			Saavutusmäär	46%	174 656	184 058	269 317	-
			Sihthäär	5% (193 260)	5%	5%	5%	-
			Algne tase	0		174 656	184 058	-
3.6.	Väljundindikaator	Veebilehe Rajaleidja külastajate kasv võrreldes eelneva aastaga	Saavutustase eesmärgist %	500%				500%
			Saavutusmäär	79994 (50%)				79994 (50%)
			Sihthäär	10%				15947 (10%)
			Algne tase	159 466 (2010. a)				159 466
4	Tegevus 4: karjääriteenuste kvaliteedi hindamissüsteemi väljatöötamine ja elluviimine							
4.1.	Väljundindikaator	Rakendatud teenuse hindamise mõõdikute süsteem	Saavutustase eesmärgist %	100%		0%	100%	100%
			Saavutusmäär	1		0	1	1
			Sihthäär	1		1	1	1
			Algne tase	0		0	0	1
4.2.	Tulemusindikaator	Pilootkoolide õpilaste rahulolu karjääriõppega oma koolis	Saavutustase eesmärgist %	77%				77%
			Saavutusmäär	65%				65%
			Sihthäär	85%				85%
			Algne tase	0				0
4.3.	Tulemusindikaator	Partnerkeskuste teenuste kasutajate rahulolu	Saavutustase eesmärgist %	102%				102%
			Saavutusmäär	87%				87%
			Sihthäär	85%				85%

Jrk nr.	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	2008	2009	2010	2011
			Algne tase	0				0
5		Tegevus 5: karjääriteenuste süsteemi lõimitus ja koordineerimine						
5.1	Väljundindikaator	Koostöökogu partnerite ringi laiendamine	Saavutustase eesmärgist %	170%	0	150%	140%	170%
			Saavutusmäär	17	5	15	14	17
			Sihtmäär	100%	5	100%	100%	100%
			Algne tase	5	5	5	15	14

Allikas: Programmi „Karjääriteenuste süsteemi arendamine” 2011. aasta aruanne

Programmi indikaatorite täitmine on edenenud hästi. Paljud saavutustasemed on juba ületatud või ollakse nende saavutamisele lähedal. Nii on karjääriteenuste osutajatele mõeldud teavitusseminaride arv ületatud pooleteisekordselt ja koostöökogu partnerite ringi laiendatud kavandatust märgatavalt enam. Kõige vähem on indikaatorite kohaselt edenenud koolis toimuva karjääriõppega seotud tegevused, karjääriõppe koostöövõrgustikku kaasatud koolide arv oli 2011. aastal eesmärgi 147 asemel 58. Programmi elluviija hinnangul on indikaatorite täitmine edenenud hästi ja tasemed peaksid olema programmi lõpuks saavutatavad.¹²⁵

Intervjueeritud ekspertide üldhinnang programmi tulemuslikkusele oli hea. Rakendusasutuse esindaja hinnangul oleks ilma ESFi vahenditeta teenuse kättesaadavus praegusest oluliselt väiksem. Nimetamist leidis, et kuigi kvaliteedi suunal oli edusamme tehtud juba varasema karjääriteenuse arendamise projekti raames, lubas programm teemaga tegeleda senisest süsteemsemalt. Suurenenud vahendid võimaldasid arenguvajaduste väljaselgitamiseks tellida vajalikud uuringud ja arendada edasi karjääriteenuste meetodilist poolt ning koolitussüsteemi. Kvaliteedihindamissüsteemi loomine andis esmakordselt võimaluse kvaliteeti ka kuidagi mõõta, ehkki toimunud muutust on siiski keeruline arvudesse panna. Arenguid nähti rakendusasutuse poolt ka valdkondlikus koostöös, mis on varasemaga võrreldes oluliselt paranenud. Väga positiivse arenguna tervitati Innove karjääri- ja nõustamisteenuste arenduskeskuse kujunemist valdkonna kompetentsuskeskuseks.

Nõustamiskeskuste poolt hinnati kõrgelt koostatud meetodilisi materjale ja kvaliteedihindamissüsteemi, mida kasutatakse töös igapäevaselt. Programmi raames toimuvaid koolitusi peeti asendamatuks, sest karjääripetsialistil teisi võimalusi väljaõppeks ei ole. Kui näiteks noorsootöö kvaliteedi arendamise programmis tunnetati teatavat koolituste üleküllust, siis karjääriteenuste puhul toodi esile, et kõik soovijad ei pruugi koolitustele pääseda. Spetsialiseeritud ja kõrgetasemelisi koolitusi peeti väga oluliseks. Samas nähti nõustamiskeskuste poolt veidi suuremat vajadust ka algtaseme koolituste järele, mille abil koolitada uusi töötajaid. Suur probleem on karjäärinõustamiskeskuste jaoks valdkonna programmipõhine rahastamine ja sellest tulenev ebakindlus. Organisatsiooni arengu kavandamisel ei ole võimalik kindel olla, et ka järgmisel aastal tegevust rahastatakse. Arvestades karjääriteenuste panust ja Eestit ees ootavaid väljakutseid, peetakse mõistlikuks teenuseid rahastada riigieelarvest.

Valdkonnas toimunud muutuste peamine tõenduspõhine allikas on 2011. aastal tehtud karjääriteenuste süsteemi uuring. Selle tulemused teenuste kättesaadavuse suurenemist ei kinnita. Võrreldes 2006. aastaga, hindasid vastajad karjääriteenuste kättesaadavust pigem keerulisemaks.¹²⁶ Karjäärialase info- ja nõustamise allikatena olid tuntumad avatud noortekeskused kui noorte teavitamis- ja nõustamiskeskused, mida vastavalt teadis 75% ja 69% noortest. Rajaleidja karjääriportaalist oli kuulnud 66% vastajatest. Viimase puhul on edasimineku siiski märgata: 2006. aastal teadis 15-19-aastaste vanusegrupis Rajaleidja portaali 42%. Karjäärinõustamist või -infot kasutanud noortest oli Rajaleidja veebilehte külastanud 8% ja nõustamiskeskust 5%. Kõige vähem olid elanikud teadlikud kõrgkoolide, kutseõppeasutuste ja üldhariduskoolide juures tegutsevatest karjäärinõustajatest, spetsiaalsetest karjääriinfoteatmikest ja -väljaannetest.¹²⁷ Kogu elanikkonnast 40% leidis, et karjääriteenuste kättesaadavus on pigem raskendatud. Võrreldes programmi algusega oli elanikkonna teadlikkus kasvanud Eesti Töötukassa, erinevate tööotsinguportaalide, noorte

¹²⁵ Karjääriteenuste süsteemi arendamise programmi 2011. aasta aruanne

¹²⁶ Karjääriteenuste süsteemi uuring. Tartu Ülikool, 2011, lk 37

¹²⁷ Karjääriteenuste süsteemi uuring. Tartu Ülikool, 2011, lk 50; 64–65

infomessi Teeviit ning Rajaleidja karjääriportaali osas. Karjääriteenuseid pakkuvate allikate alane teadlikkus on tunduvalt madalam mitte-estlaste ja Kirde-Eesti elanike puhul, mis osutas vajadusele jagada infot teenuseosutajate kohta ka vene keeles.¹²⁸ Intervjuudes jäi kõlama seisukoht, et noortele, kes soovivad karjääriteenuseid kasutada, on võimalused teenuse saamiseks siiski olemas. Karjääriteenuste vähese osalusmäära põhjuseks peeti õpilaste madalat teadlikkust karjääriteenuste olemusest (näiteks on karjääriteenus ka emakeeletunnis CV või tööandjale kaaskirja koostamine).

Võrreldes 2006. aasta uuringuga¹²⁹, oli 2011. aastaks üldhariduskoolides pakutavatest tegevustest vähenenud individuaalse nõustamise osakaal (54% vs 41%) ning õpilaste võimekuse, isiksuseomaduste ja kutsesobivuse hindamine karjääripetsialisti poolt (77% vs 56%). Samas olid õpilaste ootused just individuaalse lähenemise osas kasvanud. Suuremat vajadust individuaalse nõustamise järele koolides kinnitas intervjuus ka nõustamiskeskuse esindaja. Ka õpetajate endi hinnangul oli õpilastele karjääririkundamist toetavate tegevuste pakkumise osakaal nende igapäevatoos varasema uuringuga võrreldes vähenenud. Uuring nimetab õpetajate vähenenud teemakäsitlust ühe põhjusena, miks vene keelt kõnelevad noored – samuti vene keelt kõnelevad lapsevanemad oma laste kaudu – on vähem kokku puutunud karjääriinfoga.¹³⁰

Sarnaselt käesoleva hindamise intervjuudega tõi ka 2011. aasta uuring ühe suurima probleemina välja programmpõhise ja eklektilise rahastamise, karjääriteenuste osutajate nappuse, lisaks ka sellest tuleneva suure töökoormuse, töötavatele inimestele suunatud karjäärinõustamise puudumise ning teenuse halva kättesaadavuse ja koordineerimisprobleemid maapiirkondades. Leiti, et oleks vajalik liikuda ühtse, jätkusuutliku, riiklikult koordineeritud ja toetatud süsteemi suunas. Karjääriteenuste osutajate suurem arv võimaldaks rohkem spetsialiseeruda ja kokkuvõttes tagaks see teenuse parema kvaliteedi. Ühe olulise soovitusena märgib uuring vajadust karjääripetsialistide tasemeõppe järele.¹³¹

Hindajate koondhinnang programmi tulemuslikkusele on positiivne. Programmi meetodilised arendused, koolitussüsteem ja kvaliteedihindamine on tööle rakendatud läbimõeldult ja lähtudes reaalsest vajadusest. Ilmselt on selle kaasa aidanud ka valdkonnaga seotud inimeste piisavalt väike arv, mis võimaldab hoida lähedasi sidemeid ja koguda vajalikku infot. Kuigi valdkonna koostöö suurenemist on raske objektiivselt mõõta, tundub ka see väide tõene olevat. Koostöö suurenemisele osutasid mitmed intervjuud, karjääriteenuste koostöökogu võimekust näitab uue karjääriteenuste kontseptsiooni kokkupanek aastani 2020¹³², mis ületab oluliselt tavapärase programminõukogu võimekuse. Ainus tulemus, mida programm ei suuda ilmselt saavutada, on karjääriteenuste kättesaadavus ja elanikkonna kõrge teadlikkus nendest. Karjäärinõustamiskeskuste toetamine, nende ja ühtne mainekujundus ja teavitustegevused on küll samm selles suunas, kuid sellele eraldatud ressursid ei ole piisavad.

¹²⁸ Karjääriteenuste süsteemi uuring. Tartu Ülikool, 2011, lk 6

¹²⁹ Karjääriteenuste süsteemi arendamise lähteuring. TNS Emor, 2006, 189 lk

¹³⁰ Karjääriteenuste süsteemi uuring. Tartu Ülikool, 2011, lk 93, 97

¹³¹ Karjääriteenuste süsteemi uuring. Tartu Ülikool, 2011, lk 7

¹³² Karjääriteenuste kontseptsioon 2013–2020. 2012, 20 lk

3.4.3. Programmi tõhusus

Programmi eelarvest suurima osa võtab karjääriteenuste kättesaadavuse tagamine (vt tabel 15) ehk karjääriteenuste pakkumine nõustamiskeskustes, koolides ja Rajaleidja portaalis. Kokku on selleks kavandatud pea 2,5 miljonit eurot, mis programmi kogumahust moodustab 54%. Suuruselt järgmine kulu on karjääriteenuste süsteemi loomise ja koordineerimise tegevussuund ehk Innove karjääri- ja nõustamisteenuste arenduskeskuse tegevuse toetamine, Karjääriteenuste Koostöökogu töö ja karjääriteenuste alased teavitustegevused. Suuna kogumaht on pea miljon eurot ehk 21% vahenditest. Karjääriteenuste koolitussüsteemi arendamisesse ja koolituste pakkumisse läheb 8% programmi eelarvest ehk pea 350 000 eurot. Veidi üle 330 000 euro (7%) kulub karjääriteenuste metoodika arendamisele. Rahalise mahu poolest kõige väiksem tegevussuund on kvaliteedihindamissüsteemi arendamine, mille maksumus piirdub 185 000 euroga ehk 4% programmi eelarvest.

Eelarve täitmine on elluviija hinnangul sujunud valdavalt plaanipäraselt. Programmi kumulatiivne eelarve täitmine on 2011. aasta seisuga tekkepõhiselt 49%. 2011. poolaasta aruandes oli programmi kumulatiivne eelarve täitmine tekkepõhiselt 74%, suur kukkumine oli tingitud 7.10.2011 programmi muudatusest, millega pikendati programmi perioodi kahe aasta võrra ja suurendati eelarvet 4,5 mln euroni ehk pea 50%. Rakendusüksuse esindaja sõnul oli 2012. aasta lõpuks täitmine juba 70%. Programmi tegevuskavast ja eelarvest moodustab üle 50% karjääriteenuste pakkumine piirkondlikes keskustes ja karjääriõppe läbiviimine koolides, mille täitmine mõjutab enim ka kogu eelarve täitmist. Noortele suunatud karjääriõustamise ja karjääriinfo vahendamise teenuse teavitamis- ja nõustamiskeskuste kaudu osutamise viibimise põhjuseks aastal 2008 oli programmi aastaaruande kohaselt keskuste valikuprotseduuri keerukus – vajalikud läbirääkimised Rahandusministeeriumi esindaja, juristide, senise rahastajaga jne. Partnerkeskuste nimekiri kinnitati 2009. aasta juunis ning järgnevatel aastatel oli rea täitmine juba maksimaalne. Eelarve kumulatiivne täitmine langes märgatavalt seoses programmi laiendamisega, vastavalt 2008. aasta ministeeriumitevahelisele kokkuleppele jätkub valdkondlik arendustöö ja teenuste osutamine partnerkeskustes 2013. aasta lõpuni. Karjääriteenuste metoodika arendamise suunal on esinenud viibimisi kutseõppe raames läbi viidava karjääriõppe ja üldhariduses läbiva teema kohaste materjalide loomisega. Kutseõppe puhul osutus vajalikuks spetsiifilisem lähenemine kui algselt planeeritud, üldhariduse puhul tingisid edasilükkamise vajaduse RÕKi arendustegevused.¹³³

¹³³ Karjääriteenuste süsteemi arendamise programmi 2011. aasta aruanne

TABEL 15. PROGRAMMI EELARVE

Kulukoht	Kinnitatud programmi eelarve	Tekkepõhine täitmine		Kassapõhine täitmine	
		Kulud kokku	Täitmise %	Kulud kokku	Täitmise %
Programmi halduskulud	282 198	159 506	57%	135 134	48%
Töötasud ja muud personalikulud	227 373	124 032	55%	104 167	46%
Üldkulud	43 356	33 964	78%	29 555	68%
Inventar	6 774	197	3%	197	3%
Koolitus- ja osalustasud, sh majutus-, toitlustus- ja sõidukulud, päevarahad	4 696	1 312	28%	1 214	26%
Programmi sisutegevuste elluviimise kulud	4 258 378	2 076 329	49%	1 820 487	43%
Karjääriteenuste meetodika arendamine	332 899	152 407	46%	120 290	36%
Karjääriteenuste osutajate koolitussüsteemi väljatöötamine, arendamine, uuendamine ja koolituste pakkumine	344 392	192 441	56%	171 913	50%
Karjääriteenuste pakkumine	2 440 773	1 325 112	54%	1 228 335	50%
Karjääriteenuste kvaliteedi hindamissüsteemi väljatöötamine ja elluviimine	185 070	113 658	61%	82 841	45%
Karjääriteenuste süsteemi lõimitus ja koordineerimine	955 244	292 712	31%	217 108	23%
Kulud kokku	4 540 577	2 235 835	49%	1 955 620	43%

Allikas: Programmi „Karjääriteenuste süsteemi arendamine“ 2011. aasta aruanne

Hindamise raames teostatud dokumendianalüüs ja intervjuud ekspertidega kinnitavad, et valdavalt on programmi ressursse kasutatud parimal moel. Väiksemaid probleeme on esinenud partnerkeskuste võimega teenust nõutavas mahus ja kvaliteediga osutada, mis on tinginud ka muutusi nende koosseisus. Raskusi ja viivitusi asjaajamises tõi elluviijale partnerite kaasamine 2008. aastal, kus peamiseks küsimuseks oli see, millised partnerid ja millal võivad hakata teenust osutama. Kohati on probleemiks olnud ka see, mis perioodil mis kulutusi tehakse, ehk tegevuste langemine aasta lõpukuudesse seoses vajadusega vahendid ära kasutada. Üldiselt on väheste ressursside eest püütud pakkuda maksimaalselt teenust. Tõhusust pärsib karjääriteenuste alafinantseeritus, kus väheste ressursside abil peaks katma väga suure sihtgrupi. Programmi elluviija hinnangul jääb vahendite jagamisel kogu 7–26-aastaste vanusegrupi peale teenuste osutamiseks umbes 26 senti ühe inimese kohta. Tegevuse efektiivsust on nende hinnangul aidanud suurendada keskendumine lõpuklasside õpilastele, mitte 7–26-aastaste eagrupid tervikuna. Siiski on spetsialistide hinnangul vajadus teenuste järele võimalustest poole suurem, eriti tuntakse vajadust individuaalse nõustamisteenuse järele.

Ressursside vähesusega on seotud ka karjäärispetsialistide töökoormuse ning pädevuse teema. Rajaleidja keskustes töötab kokku 65 inimest, kuid paljud neist osakoormusega. Kui liita nende osakoormused kokku, jääb täistööajaga töötajate arvuks veidi üle 30. Kuigi sihiks on seatud, et igas keskkuses peaks olema üks täiskoormusega karjäärinõustaja ja üks infospetsialist, ei ole see reaalsuses sageli täidetud. Suureks väljakutseks on koormuste kombineerimisel professionaalse teenuse

tagamine. Enamjaolt kombineeritakse koormust noorteinfo jagamise teenusega. Noorteinfo teenust rahastatakse riigieelarvest ja selle eesmärk on kõikvõimaliku noortele vajaliku info kättesaadavaks tegemine.¹³⁴ Kui karjääriteenuste osutamiseks mõeldud riigieelarveline eraldis liigub otse Rajaleidja keskustesse, siis noorteinfo andmiseks mõeldud summa jagamise üle otsustab ENTK. Sageli jõuab noorteinfo teenuseks mõeldud siiski samasse Rajaleidja keskusesse. Kokkuvõttes on teenuseosutajad pandud olukorda, kus nad on sunnitud erinevatest programmidest ja projektidest oma osakoormusi kokku liitma, millega kaasneb suur halduskoormus ja raskused spetsialiseerumisel.

Ressursside tõhusa kasutamise kontekstis on oluline pöörata tähelepanu ka ESFi vahendite sihtotstarbelisusele. Suur vajadus teenuse järele sunnib enamiku vahenditest panustama teenuste kättesaadavuse parandamisesse. Struktuurifondide kasutamise üldine põhimõte on aga olnud vahendite suunamine arendustegevusse, millega tegelemise võimalused on seetõttu kesisemad.

Märkimist väärib suhteliselt suure osa (2011. aastal 41 638 eurot ehk 66% tegevussuunast)¹³⁵ ressursside suunamine karjääriteenuste metoodilisse arenduskeskusesse ehk programmi elluviija SA Innove eelarvesse. Mõneti võib öelda, et kaudselt on tegemist programmi halduskulude varjamisega sisutegevuse alla. Samas tuleb tähele panna, et erinevalt mitmest teisest käesolevas hindamises vaatluse all olevast programmist ei toimu karjääriteenuste sisuline kujundamine ministeeriumi tasandil. Samuti ei ole karjääriteenuste programmis loodud eraldiseisvat ekspertkogu, kes metoodiliste arenduste eest vastutaks, nagu näiteks õppenõustamissüsteemi arendamise programmis. Et tagada karjääriteenuste sisuline ja metoodiline arendus, on need ülesanded üle võtnud SA Innove, kelle tegevust programm seetõttu rahastab. Rakendusüksuse esindaja kinnitusel on elluviija personali- ja üldkulud jagatud kaheks: halduslike ülesannetega töötajad (programmi juht, assistent, abi, raamatupidaja), kelle tööjõukulud kaetakse programmi halduskuludest, ja sisuspetsialistid, kes otseselt viivad ellu tegevussuundi ning kelle palgakulu kaetakse karjääriteenuste süsteemi lõimituse ja koordineerimise tegevussuunast.

Hindajate tähelepanu pälvis õppenõustamis- ja karjääriteenuste pakkumine maakondades eraldi teenusepakkujate kaudu. Intervjuudes toodi esile asjaolu, et eraldi karjääri- ja õppenõustamiskeskused on tekkinud peamiselt eraldiseisvate programmide tõttu ja nende ühendamist peetakse mõistlikuks. Ka praegu tegutseb mitmes maakonnas õppenõustamiskeskus koos Rajaleidja karjäärikeskusega¹³⁶, kuid see võiks olla valdav. Kuigi hindamise raames toimunud töötoas integreeritud nõustamismudeli teemal kinnitati, et teenuste pakkumisel ja arendamisel peetakse lõimitust silmas, leiti ka, et noored ei pruugi ise olla võimelised oma teenusevajadust hindama. Samuti esineb vajadus õpinõustamise ja karjääriteenuste järele sageli koos. Ühine tegutsemine muudab olukorra noore jaoks lihtsamaks. Inimressursi arendamise rakenduskavas on lubatud suund võtta integreeritud nõustamismudeli poole.¹³⁷ Samas ei ole riiklikul tasemel range füüsiliselt integreeritud nõustamismudeli rakendamist nõutud ja keskuste ühine tegutsemine on toimunud vabatahtlikult. Ühendkeskuste loomist on pärssinud ka partnerite hankimine konkursi teel. Sellest tuleneb osaliselt ka keskuste killustatuse probleem, teenust osutavad MTÜd, maavalitsused, kutseõppeasutuste

¹³⁴ <http://www.hm.ee/index.php?045023>, 27.02.2013

¹³⁵ Karjääriteenuste süsteemi arendamise programmi 2011. aasta aruanne

¹³⁶ 26.02.2012 seisuga üheksas maakonnas

¹³⁷ Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007, lk 31, 81
www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8838

struktuuriüksused¹³⁸, ettevõtted, kes ei allu otseselt ühtsele juhtimisele. Viimane põhjustab omakorda teenuste kõikuvat kvaliteeti. Ühtse institutsiooni puudumist on programmi abil püütud korvata kvaliteedihindamise arendamisega ja ühtse Rajaleidja keskuse brändi kujundamisega.

Lisaks keskuste institutsionaalsele ülesehitusele on oluline pöörata tähelepanu ka nende asukohale. Mitmed intervjueeritavad rõhutasid, et keskused ei saa teenuseid osutada ainult koolides, vaid soovijatele peab säilima ka võimalus saada sõltumatu nõustamisteenust koolist väljaspool. Lisaks pöördub karjäärinõustamiskeskustesse ka noori, kelle haridustee on katkenud või lõppenud. Kui valdavalt asuvad nõustamiskeskused hästi ligipääsetavates asukohtades, siis näiteks Ida-Harjumaal osutatakse teenust väikeses maa-asulas, kuhu ühistranspordiga jõudmine on vaevaline.

3.4.4. Programmi jätkusuutlikkus

Euroopa Komisjoni esitas Eestile 2012. aasta sügisel positsioonipaberi nende nägemusega Eesti kõige olulisematest prioriteetidest perioodiks 2014–2020. Tööalane konkurentsivõime ja inimressursi arendamine on dokumendi läbivad teemad. Positsioonipaberis rõhutatakse vajadust integreeritud ja toimiva karjääriteenuste süsteemi järele, et toetada noorte haridusalaseid valikuid, ennetada koolist väljalangemist ning toetada täiskasvanute kohanemist tööturuga. Lisaks peetakse vajalikuks karjääriteenuste osutamise laiendamist kõikidele tööealistele inimestele ning karjäärinõustamise ulatuse suurendamist, pöörates tähelepanu eeskätt noortele.¹³⁹ Positsioonipaber on komisjoni ja Eesti vahelistel läbirääkimistel aluseks sellele, kuidas struktuurivahendeid järgmistel aastatel kasutama hakatakse, ja annab hea indikatsiooni uue perioodi programmide teemadest.

Intervjueeritud ekspertide sõnul on programmi tulevik hetkel veel küsimärgi all, sest pole selgunud, kuidas uue struktuurifondide perioodi vahendid valdkondade vahel jagunema hakkavad ja milliseid tegevusi soovitakse sellest toetada. Samas on karjääriteenuste programmi eestvedajad olnud teistele eeskujuks valdkonna kontseptsiooni koostamisega, mis saab olla aluseks ka uue programmi koostamisel. Kontseptsiooni eesmärk oli asendada valdkondliku arengukava puudumist karjääriteenuste alal ja olla aluseks avaliku sektori süsteemsele koostööle karjääriteenuste valdkonna arendamisel, andes teenuste tervikliku planeerimise ning jätkusuutlikkuse tagamise suuniseid.¹⁴⁰

Kontseptsiooni koostamise eest vastutas Innove karjääri- ja nõustamisteenuste arenduskeskus ja selsse oli kaasatud Karjääriteenuste Koostöökogu¹⁴¹, lisaks koolijuhid, karjäärispetsialistid, kohalike omavalitsuste esindajad ja teised huvigrupid. 2012. aasta suvel toimus kontseptsiooni avalik veebikonsultatsioon, mille raames said kõik Eesti elanikud võimaluse eelnõu kohta arvamust avaldada. Täiendavalt paluti kontseptsiooni hinnata väliseksperitel. Olulise tõendus põhise allikana kasutati kontseptsioonis 2011. aastal läbi viidud karjääriteenuste süsteemi uuringu tulemusi.

¹³⁸ Alates 2011. aasta lõpust, kui Tartumaal teenuste osutamine ümber korraldati, kutseõppeasutusi keskuste hulgas enam ei ole

¹³⁹ Komisjoni talituste seisukoht ajavahemiku 2014–2020 partnerluslepingu ja programmide väljatöötamise kohta Eestis. Euroopa Komisjon, 2012, lk 12–13

¹⁴⁰ Karjääriteenuste kontseptsioon 2013–2020. Tallinn, 2012

¹⁴¹ Karjääriteenuste koostöökogusse kuuluvad Eesti Koolijuhide Ühendus, Eesti Linnade Liit, Eesti Noorsootöö Keskus, Eesti Noorteühenduste Liit, Eesti Töötukassa, Eesti Õpilasesinduste Liit, Haridus- ja Teadusministeerium, Hariduskorralduse nõukoda, Rajaleidja keskuste võrgustik, Karjäärinõustajate Ühing, Kaubandus-Tööstuskoda, Maaomavalitsuste Liit, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, SA Innove karjääri- ja nõustamisteenuste arenduskeskus, Sotsiaalministeerium, Tartu Ülikool kõrgkoolide karjäärikeskuste ja karjäärispetsialistide koolitajate esindajana

Kontseptsiooni kohaselt on strateegilised eesmärgid, mille poole järgnevatel aastatel loodetakse liikuda, järgmised¹⁴²:

- Eesti elanikud on karjääriteenustest teadlikud ning nende karjääriplaneerimise pädevused on paranenud
- karjääriteenuste arendajate, pakkujate ja osutajate koostöö toimib, rollid on määratletud ja lähtuvad sihtrühmade vajadustest
- karjääriteenused on kättesaadavad kogu elanikkonnale, rohkem tegevusi on planeeritud prioriteetsetele sihtrühmadele ning tagatud on piisava hulga karjäärispetsialistide olemasolu kõigis maakondades vastavalt sihtrühmade vajadustele
- karjääriteenused on kvaliteetsed, kvaliteedijuhtimissüsteemi arendus põhineb uuringutel ja tagasisidel

Karjääriteenustega seotud teadlikkuse suurendamiseks ja karjääriplaneerimispädevuste parandamiseks kavandatakse jätkata teavitustegevustega ja koostada karjääriplaneerimise pädevuste raamistik. Koostöö parandamiseks valdkonnas liigutakse edasi riiklikust tasemest ja kutsutakse kokku karjääriteenuste maakondlikud koostöökogud. Arendada soovitakse ka rahvusvahelist koostööd. Karjääriteenuste kättesaadavuse tagamiseks soovitakse muuta karjääriõpetus nii põhikooli kui gümnaasiumi õppekavas kohustuslikuks aineks ja tagada igale põhikooliõpilasele vähemalt 1,5 tundi individuaalset karjäärinõustamist III kooliastme jooksul. Gümnaasiumiastmes on vahendite nappuse tõttu võetud individuaalse nõustamise osas tagasihoidlikum eesmärk, mille kohaselt peaksid kolme aasta jooksul nõustamist saama vähemalt 25% gümnaasistidest. Olulisemate tegevustena väärrib veel märkimist soov tagada olukord, kus Rajaleidja keskustes osutab täiskasvanutele karjääriteenuseid vähemalt 20 spetsialisti. Karjääriteenuste kvaliteedi tagamiseks soovitakse jätkata seniste arendustegevustega. Eeskujuks võib seada juba praegu koostamisel oleva kliendiandmebaasi loomist, mis võimaldab täpsemalt teenuste tarbimist analüüsida ja selle abil teenuseid edasi arendada.¹⁴³

Juhul kui programmi rahastamine ei peaks ESFi vahenditest jätkuma, lõppeks intervjuueeritute hinnangul tõenäoliselt ka karjääriteenuste osutamine senisel kujul. Täiendava rahastuse saamist riigieelarvest peetakse ebatõenäoliseks ja ainult vähesest ENTK kaudu tulevast riigieelarvelisest rahastusest ja KOVi toest Rajaleidja keskused tegutseda ei saaks. Arvestades Euroopa Komisjonilt saadud soovitusi, on karjääriteenuste arendamiseks rahastuse saamine siiski tõenäoline.

3.4.5. Kokkuvõte ja soovitused

Karjääriteenuste arendamise programmi hindamist kokku võttes võib tõdeda, et ette võetud sekkumistegevused vastavad valdkonnas lahendamist vajavatele küsimustele. Programm tegeleb karjääriteenuste osutajate pädevuse tõstmise ja metoodikaarendusega, välja on töötatud kvaliteedihindamissüsteem ja palju teenuste osutamiseks vajalikke materjale. Eelnimetatud tegevused on teostatud mõõdukalt ja sihtgrupi vajadusi silmas pidades: keskuste poolelt hinnati koostatud materjale ja kvaliteedihindamissüsteemi kõrgelt ja neid kasutatakse töös igapäevaselt. Koolituste sisu ja maht on asjakohane. Kui sageli nimetavad sarnased struktuurivahenditest rahastatud programmid kasusaajatena õpilasi või noori, kuid otsesteks kasusaajateks on siiski tegevuste elluviijad (õpetajad,

¹⁴² Karjääriteenuste kontseptsioon 2013–2020. Tallinn, 2012

¹⁴³ Karjääriteenuste kontseptsioon 2013–2020. Tallinn, 2012

noorsootöötajad jne), siis karjääriteenuste programm on märkimisväärse osa ressursidest suutnud suunata tõepoolest otseselt sihtgrupiga tegelemisesse, so karjääriteenuste pakkumisse Rajaleidja keskustes ja koolides. Arvestades karjääriteenuste vähest kättesaadavust Eestis, peavad hindajad seda õigeks otsuseks. Positiivne näide teiste programmide jaoks on põhjaliku rakendusuuringu tellimine kitsaskohtade tuvastamiseks enne tegevuste kavandamist, mis on heas aluseks programmi kavandajatele ja tõendusmaterjaliks rahastajatele. Tegevuste jätkusuutlikkust silmas pidades on eeskujuks karjääriteenuste programmi eestvedajate koostatud valdkonna kontseptsioon, mis saab olla aluseks uue programmi koostamisele järgmisel struktuurivahendite perioodil.

Programmi vormilise poole pealt esineb siiski puudujääke. Läbiv teema käesoleva hindamise juures on sekkumistegevuste üldine loogika ja ülesehitus. Mitmed programmi alaeesmärgid ja tulemused (ning seetõttu ka nende mõõtmine) on keskendunud tegevuste väljundile. Hindamismeeskond soovib järgmiste programmide kujundamisel pöörata suuremat tähelepanu valdkonna probleemipuu ja „sekkumise loogika“ koostamisele. Millised on valdkonna probleemid ja nende põhjused, milliste põhjuste lahendamiseks on võimalik programmi abil tegeleda, mis on sekkumistegevuse eesmärk ja milliseid tulemusi soovitakse saavutada, kuidas tulemuste saavutamist mõõta? Pädev programmi mõjude eelhindamine loob kõigile osapooltele süsteemse ettekujutuse vajadustest ja võimalustest ning aitab saavutada eesmäärke. Kuigi tegevuste kavandamiseks teostati enne programmi loomist uuring, ei sisalda programmi kõige olulisem dokument, programmi käskkiri, ammendavat, tõenduspõhist ja selget probleemianalüüsi. See omakorda ei võimalda asjast huvitatud osapooltel tuvastada, millist probleemi lahendada soovitakse ja miks sekkumistegevused ette võeti. Sisulise poole pealt ei suuda programm täita seatud eesmärki tagada teenuste kättesaadavus. Samas ei saa põhjuseks pidada mitte programmi vahendite ebatõhusat rakendamist, vaid nende ebapiisavust suure sihtgrupi katmisel. Teenuste kättesaadavuse parandamiseks väärivad edasist analüüsi keskuste integreerimise võimalused õppenõustamiskeskustega ja nende füüsiline asukoht. Suur probleem on Rajaleidja keskuste jaoks valdkonna programmipõhine rahastamine ja sellest tulenev ebakindlus. Organisatsiooni arengu kavandamisel ei ole võimalik kindel olla, et ka järgmisel aastal tegevust rahastatakse. Arvestades karjääriteenuste panust ja Eestit ees ootavaid väljakutseid, on mõistlik teenuseid rahastada riigieelarvest.

Soovitused

Haridus- ja Teadusministeeriumile

- teostada uute programmide koostamisel mõjude põhjalik eelhindamine
- järgmiste programmide kujundamisel koostada valdkonna probleemipuu ja sekkumise loogika struktuur
- kaaluda karjääriteenuste osutamise rahastamist riigieelarvest

SA-le Innove

- analüüsida teenuse kättesaadavuse parandamise võimalusi olemasolevate ressursside abil.

3.5. Programm „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“

TABEL 16. PROGRAMMI ÜLEVAADE

Meetme nimetus:	Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine
Elluviimis periood:	01.03.2008–31.12.2013 ¹⁴⁴ (al 2012. a kuni 31.12.2014)
Eesmärk:	Programmi eesmärk on HEV-õpilaste haridusele ligipääsu ja nende õppe kvaliteedi parandamine ning sellega eelduste loomine võrdsete õppimisvõimaluste kindlustamiseks ning väljalangevuse ennetamiseks.
Sihtgrupp:	<ul style="list-style-type: none"> • HEV-õppurid • õpetajad ja õppeasutuste spetsialistid • HEV-õpilaste õppevara koostajad • HEV-õpilaste õppevara süsteemi arendamisega seotud spetsialistid • HEV-õpilaste vanemad ja tugiisikud¹⁴⁵
Põhitegevused ja nende maksumus:	<ul style="list-style-type: none"> • HEV-õpilaste õppevara koostamise süsteemi loomine ja arendamine [125 659 €] • õppevara koostamine [226 330 €] • õppevara koostajate koolitamine [23 308 €]
Kogumaht:	491 919¹⁴⁶ €

3.5.1. Programmi asjakohasus ja kooskõla

PROBLEEMIANALÜÜS

Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013 määratleb üldharidussüsteemi arengu üldeesmärgina kõigile õpilastele võrdväärsete võimaluste ja tingimuste loomise võimete- ja huvidekohase ja kvaliteetse hariduse omandamiseks, mis võimaldab jätkata õpinguid ja elus väärikalt toime tulla. Ka viimase kümnendi seadusemuudatused on soosinud paindlikku õppekorraldust ja individuaalset lähenemist õpilastele. HEV-õpilastele võrdväärsete võimaluste tagamise ja kaasava hariduspoliitika elluviimiseks on seadusandlikult loodud võimalused erinevate tugiteenuste rakendamiseks, kuid võimete kohasele haridusele ligipääsu ning õppekava eesmärkide täitmise saavutamiseks on väga oluline ka jõukohase ja sobiva õppevara olemasolu.

¹⁴⁴ Haridus- ja teadusministri 27.11.2012 käskkirjaga nr 619 on programmi elluviimise perioodi muudetud; nüüd on see 10.07.2008–31.12.2014

¹⁴⁵ Lisandus Haridus- ja teadusministri 22.12.2011. a käskkiri nr 997 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja elluviija volituste andmine“ muutmiseks

¹⁴⁶ Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

HEVi olemasolu märgiti 2006. aastal 25 189 õpilasel, mis moodustab 15% kogu päevase õppe üldhariduskoolide õpilaste arvust¹⁴⁷. Tavakoolis õppivate HEV-õpilaste osakaal üldhariduse päevase õppevormi õpilaste üldarvus kasvas 10,8 protsendilt 2002/2003. õppeaastal 12,6 protsendini 2004/2005. õppeaastal. Samas on hariduslike erivajadustega õpilaste koolide õpilaste osakaal õpilaste koguarvust püsinud stabiilsena 2,4–2,7% tasemel. 2011/2012.õppeaastal on 17% üldhariduskooli õpilaste koguarvust ehk 24 000 õpilasel märgitud mõni hariduslik erivajadus, kellest valdav enamik (79%) õpib üldhariduskooli tavaklassis.¹⁴⁸

Jõukohase õppevara olemasolu on võimetekohase hariduse, seni koolitusest kõrvale jäänute (nt erivajadustega ning õpingud katkestanud õpilased) kaasamiseks ja õppekvaliteedi kindlustamiseks oluline tingimus. Erivajadustega õpilaste jätkuvalt arvestatav hulk sunnib kõigi õpilaste arenguks ja tööturul toimetulekuks kavandama paindlikke ja kõigile õppuritele võimetekohaseid õppimistingimusi, sh töötama välja erivajadustega õpilastele suunatud õppematerjale ning juhendmaterjale erivajadustega õpilastega töötavatele spetsialistidele. Seega oli programmi üldeesmärk HEV-õpilaste haridusele ligipääsu ja nende õppekvaliteedi parandamine ning sellega eelduste loomine võrdsete õppimisvõimaluste kindlustamiseks ning väljalangevuse ennetamiseks kooskõlas ka IARKi elukestva õppe prioriteetse suunaga, mis näeb ette õpet üld- ja kutsehariduses kõrgetasemelisena ning õppija ja ühiskonna vajadustele vastavana. Teisisõnu, kui teatud rühm õppuritest üldharidussüsteemis ei oma vajalikke õppevahendeid, siis nende toetamine ei ole võimete- ja jõukohane, mis omakorda tähendab, et neil on oht üldharidussüsteemist väljalangemiseks. Vastava õppevara puudumisel ei ole HEV-õpilased pärast kooli lõpetamist võimelised jätkama järgmise taseme õppes, iseseisvas elus, tööturul ega ka elukestavas õppes.

HEV-õpilaste õppevara ning programmidokumendis välja toodud käsiraamatute ning õpetajamaterjalide vähesus on koormav ka õpetajatele ning teistele spetsialistidele, kes HEV-õpilastega töötavad. Intervjuude põhjal kogutud andmete põhjal kasutavad õpetajad sobivate HEV-õppematerjalide piiratud arvu kompenseerimiseks sisult aegunud ja kohati aastakümneid vanu õppematerjale, mille tekst on õpilase jaoks sobivas vormis. Märkimisväärne osa HEV-õpilastega töötavate õpetaja ajast kulub õppematerjalide ettevalmistamisele, nt tekstide otsimisele erinevatest kohtadest. Õpetajad tõid välja, et kogu ettevalmistuse aeg kulub õppematerjalide (nt töölehtede) koostamisele ning teistele õppeprotsessi tahkude planeerimisele aega ei jätkugi. Intervjuude käigus selgus ka, et paljundatud töölehed kaovad õpilasel tihti ära ning vanemal kodus ei ole ülevaadet ega materjali, mille põhjal lapsega õpitud korrata või teda järele aidata (nt haiguse korral).

HEV-õpilastele kohandatud riiklikele õppekavadele vastavate õppematerjalide arv 2006. a oli vaid 5. Põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava (LÕK) ja toimetulekuõppekava (TÕK) alusel õppivatel õpilastel õppevara peaaegu puudus. Kuna tegemist on väikeste tiraažidega ning väga spetsiifilise õppematerjaliga, siis vabaturul sellist õppevara ei teki¹⁴⁹. Intervjuude käigus tuli esile, et HEV-õppurite õppevara koostamine ja omahind on väga kallis eelkõige õppematerjalile esitatud spetsiifiliste teadmiste, erimetoodika ja nõuete tõttu. HEV-õpilastega tegelevad õpetajad on samuti esile tõstnud

¹⁴⁷ Kanep, H. (2008). Uuring „Haridusliku erivajadusega õpilane koolikaardil, tugiteenuste kättesaadavus haridusliku erivajadusega õpilasele“ II osa, lõpparuanne

¹⁴⁸ EHISe andmed www.hm.ee ja Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekorralduse kontseptsioon, HTM <http://www.hm.ee/index.php?0512882>

¹⁴⁹ Info SA Innove kirjavahetusest 24.09.2012

vajadust sobilike õppematerjalide järele.¹⁵⁰ Lisaks õppevara vähesusest tulenevale väiksemale võimalusele omandada võimetekohast haridust olid/on HEV-õppurid asetatud ebavõrdsesse olukorda, võrreldes teiste riikliku õppekava alusel õppivate õpilastega, kuna erinevalt HEV-õppuritest oli/on viimastel olemas sobiv õppevara, õpikud ja töövihikud.

LÕKi ja TÕKi alusel õppivate õpilaste õppematerjalide piiratud arvu ning kaasajastamise vajadust rõhutasid ka kõik intervjueeritud osapooled. Kuigi antud programmi tegevuste tulemusena on HEV-õpilaste õppevara osas olukord paranenud, võrreldes programmi algusega 2008. aastal, on HEV-õppurite õppevara vähesus endiselt probleem HEV-õpilastele võimetekohase hariduse võimaldamises, mida tõestavad ka näiteks õiguskantsleri korduvad pöördumised HTMi poole arupärimisega, miks riik ei taga HEV-õpilastele õppevara olemasolu ja seda olukorras, kus õppekavad on riiklikult kinnitatud¹⁵¹.

Programm dokumendi vajadusanalüüsi põhjal on lisaks HEV-õppematerjalide piiratud arvule ning nende vähestegi materjalide uuendusvajadusele rõhutatud ka õppevara koostamise ja väljaandmise ebasüsteemilisust, mis omakorda on põhjustatud inim- ja materiaalsete ressursside piiratusest. HEV-õppevara koostamisel on olnud probleemiks pädevate spetsialistide vähesus ja ülekoormus ning ebapiisav koostöö ainespetsialistide ja eripedagoogide vahel. Samas on viidatud võimalusele kohandada Eesti kontekstile ja vajadustele teiste riikide kirjastuste ja keskuste poolt koostatud kvaliteetset HEV-õppevara, mida on võimalik teha väiksema ressursikuluga.

Nagu programmidokumendist ja intervjuudest selgub, oli HEV-õpilastele võimetekohase õppevara (eriti LÕKi ja TÕKi järgi õppivate õppurite jaoks) vähesus tingitud peamiselt kahest asjaolust, mida allpool on kirjeldatud.

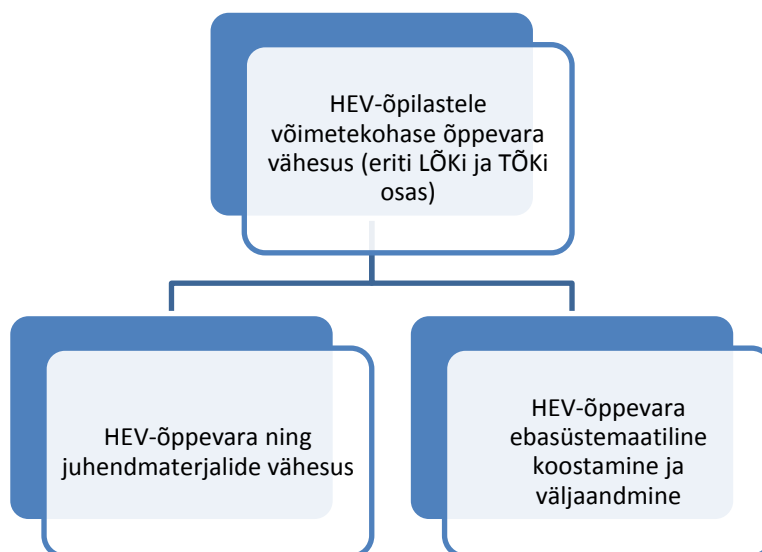
- a) Peamise probleemina toodi välja HEV-õppevara vähesus ja õppematerjalide kaasajastamise vajadus. Eriti suur puudus oli LÕKi ja TÕKi järgi õppivatele õpilastele mõeldud õpikutest – tööraamatutest ja õpetaja juhendmaterjalidest –, kuna nimetatud õppekavadele vastavale õppevarale kehtivad erilised nõudmised ainesisu esitamise, järjestamise ja mahu osas ning need vajavad tavaõppega võrreldes ulatuslikumat kohendamist. Õpetajad olid õppetöö läbiviimisel sunnitud kasutama iseenda poolt kombineeritud materjale või erinevaid töölehti, mis oli ka õpilaste jaoks ebamugav.
- b) Teise põhjusena rõhutati HEV-õppevara koostamise ja väljaandmise ebasüsteemilisust, mis on tingitud eelkõige pädevate koostajatest spetsialistide nappusest ja ülekoormusest ning vähesest koostööst ainespetsialistide ja eripedagoogide vahel. Samuti märgiti HEV-õppevara kallist maksumust.

Joonis 9 annab probleemipuuna ülevaatliku pildi valdkonnas esinenud probleemist koos selle põhjustega.

¹⁵⁰ Kanep, H. (2008). Uuring „Haridusliku erivajadusega õpilane koolikaardil, tugiteenuste kättesaadavus haridusliku erivajadusega õpilasele“ II osa, lõpparuanne

¹⁵¹ Info SA Innove kirjavahetusest 24.09.2012

JONIS 9. PROBLEEMIPUU



Programmidokumendi ning intervjuude põhjal saab teha järelduse, et valdkonna probleem, mille lahendamisele HEV-õppevara programm oli suunatud, oli üldjoontes selge ja tõendatud.

Intervjuud ja dokumendianalüüs osutasid, et 2008. aastaks nägi riik selget vajadust HEV-õpilaste õppevara süsteemse arenduse järele, mille käigus võimalikult kiiresti täita (vähemalt põhiainetes) lüngad, mis õppevara osas valitsesid. Riikliku toetuse abil oli ka programmile eelnevatel aastatel toetatud üksikute õppematerjalide (nt õpiku või töövihiku) loomist, kuid piiratud suutlikkusega ja sedagi suuresti õppevahendi koostaja enda initsiatiivile toetudes.¹⁵² Intervjuudest selgus, et mõnel määral oli antud probleemi lahendamiseks ja põhjustega tegelemiseks võimalik toetuda sama sihtrühma haaranud väiksemale avatud taotlusvooriga programmile, mis leidis aset mõned aastad enne HEV-õppevara programmi käivitamist ja mille eesmärk oli HEVi elektroonilise õppevara koostamine põhiainetes. Nimetatud väikesemahulises programmis tegeleti ka õppevara koostajate koolitamisega, mis oli heaks aluseks vajaduste kaardistamisele ning HEV-õppevara programmi planeerimisele ja loomisele 2008. aastal. Probleemi põhjustega aitab kaudselt tegeleda ka kogu programmi tegutsemise vältel aastatel 2008–2013 riigieelarvest HEV-õpilaste õppevahendite hankimiseks sihtotstarbelist ette nähtud toetus, kuigi igal aastal on see summa vähenenud¹⁵³.

Probleemianalüüs hõlmab kõiki probleemi erinevaid tahke, kuid kirjeldava hinnangu andmisel ei ole välja toodud arvulisi näitajaid kirjelduse põhjendamiseks. Programmidokumendis esitatakse ülevaade erinevatest probleemi põhjustest koos programmi võimalustega neid probleeme leevendada. Samas ei ole esitatud statistikat olukorra kirjeldamiseks näiteks HEV-õppevara ühikute kohta erinevates ainetes või HEV-õppurite hulgas. Programmi vajalikkuse põhjenduses oleks oluline välja tuua, kuivõrd olukord HEV-õppevara osas erineb õppeainete ja õppeastmete alusel. Intervjuudele toetudes on kaardistus õppematerjalide osas antud perspektiivist tehtud ning seda on programmi vältel täiendatud ning jälgitud, kuid selguse huvides peaks see ka programmi alusdokumendis kajastuma.

¹⁵² Informatsioon põhineb intervjuu käigus kogutud andmetel

¹⁵³ Riigieelarve ülevaadete ja seletuskirjade andmete põhjal <http://www.fin.ee/riigieelarve> tehtud analüütiku järeldused

Lisaks jääb programmi vajalikkuse põhjenduses puudu probleemianalüüsist selles osas, mis on seotud HEV-õppevaraga erinevate õppeainete nimetuste ja astmete koha pealt. Programmidokumendis märgitakse ära õppematerjali liigid (õpik, tööraamat, töölehed, õpetajamaterjalid), kuid ei osutata, missugused õppeained või kooliastmed on prioriteediks ning missuguses mahus peaks arendama HEVi e-õppevara. Mõnevõrra saab õppeainete kohta teavet programmi tegevuste lahtikirjutatud osast, kus on toodud õppevara koostamise töörühmad ainete kaupa. Intervjuudes kajastus, et prioriteediks oli HEV-õppevara koostamine eelkõige põhiainetes (nt eesti keel, matemaatika, loodusõpetus, ajalugu) ja sekundaarsena oskusainetes.

Programmi vajalikkuse põhjenduses osutatakse koostatava õppevara kättesaadavuse ja kasutuselevõtu soodustamisele muuhulgas veebiportaali kaudu, mis lubab oletada, et teavet HEV-õppevara ning selle kasutamise kohta peaks olema rohkem. Samas ei ole välja toodud, kuidas HEV-õppevaraga seotud teavitussüsteem 2008. aastal toimis ning missugune on arendusvajadus.

SEKKUMISE LOOGIKA ANALÜÜS

Järgnev analüüs käsitleb lähemalt programmi sekkumise loogikat, keskendudes küsimusele, mil määral olid programmis kavandatud tegevused sobivad valdkonnas esineva probleemi lahendamiseks: kas tegevused olid probleemi silmas pidades asjakohased ja kooskõlas probleemikirjelduse ning IARKi eesmärkidega ja kuivõrd oli programm asjakohane kasusaajate vajadusest lähtudes.

Probleemianalüüs osutas, et Eestis oli probleemiks HEV-õpilastele, eelkõige LÕKi ja TÕKi õppekava järgi õppivatele õpilastele, võimetekohaseks õppimiseks ja õppekava rakendamiseks tingimuste puudumine neile jõukohase ja kvaliteetse õppevara vähesuse tõttu. Olukorras, kus HEV-õpilastele sobiv õppevara on õppekava eesmärkide saavutamiseks vajalik ning vabaturul niisuguse õppevara loomist praktiliselt ei toimu, otsustas riik HEV-õpilaste õppevaraga seotud lünkade täitmiseks õppevara arendamisega süsteemselt tegelema hakata. HEV-õpilastele haridusele ligipääsu ja nende õppe kvaliteedi parandamiseks ning väljalangevuse ennetamiseks käivitati struktuurifondide toel HEV-õpilaste õppevara programm. Arvestades HEV-õpilaste, eriti LÕKi ja TÕKi õppekava osas, õppevarale esitatud spetsiifilisi nõudeid ning koostamisprotsessi jaoks tarvilikku erioskuste valdamist ja ettevalmistust ning potentsiaalsete koostajate väikest arvu, samuti õppevara koostamise kulukust ja suhteliselt väikesearvulist sihtrühma, siis loodi HEV-õppurite õppevara arendamiseks riiklik programm.

HEV-õppevara programmi eesmärk on sõnastatud järgmiselt:

Programmi eesmärk on HEV-õpilaste haridusele ligipääsu ja nende õppe kvaliteedi parandamine ning sellega eelduste loomine võrdsete õppimisvõimaluste kindlustamiseks ning väljalangevuse ennetamiseks.

Programmi peamised tegevused on järgmised (vt ka joonist 10 muutuste teooriaga):

- õppevara koostamise süsteemi loomine ja arendamine
- õppevara koostamine
- õppevara koostajate koolitamine
- programmi elluviimist toetavad tegevused, sh teavitustegevused

Arvestades vajadust riikliku õppekava eesmärkide täitmise ning HEV-õppuritele võrdäärsete võimaluste tagamise järele hariduse omandamisel nende jaoks sobiva õppevara olemasolu kaudu, samuti asjaolu, et vabaturu loogikaga ei ole võimalik HEV-õpilaste õppevara koostamist suunata, otsustas HTM, et kõige otstarbekam on HEV-õpilaste õppevara arendamise probleem lahendada

üleriigilise programmiga. Alternatiiviks oleks olnud kasutada avatud taotlusvoore, kuid programmi läbivate komponentide loogika ja kindlustunne tulemuses pikemas perspektiivis osutus asjakohasemaks valikuks. HEV-õppevara arendamise programmile eelnenud avatud taotlusvooriga väikesemahuliselt õppevara koostamisega tegelenud programmi analüüsi tulemused olid aluseks, mis tegevuste arendamise vajaduse ning suunad esile tõstis.

Programmi abil alustati õppevara koostamise süsteemi loomisega ning arendati valdkondlikku infot ja õppematerjale koondavat veebiportaali www.hev.edu.ee. Õppevara koostamise süsteemi arendamist on nõustanud ja toetanud hangete kaudu leitud ning palgatud programmi ekspertide kogu,¹⁵⁴ mis koosneb peamiselt valdkonna ekspertidest ning kelle ülesandeks on programmidokumendi kohaselt lisaks õppevara koostamise süsteemi arendamisele ka õppevara koostamise ja õppevara koostajatele koolituste kavandamine ja läbiviimine.

Õppevara koostamine programm hõlmas eelkõige LÕKile ja TÕKile vastava õppevara koostamist ja väljaandmist, kuid ka elektroonilise lisamaterjali koostamist ning õpetajamaterjalide koostamist ja tõlkimist. Õppevara koostajate leidmiseks kasutati taustauuringut, sihtotsingut ning hankeid.¹⁵⁵ Õppevara koostamise raames oli õppevara süsteemi arendamisega seotud spetsialistidel ja õppevara koostajatel võimalus õppevarameesside külastusteks eesmärgiga leida tõlkimiseks ja kohandamiseks sobivat õppevara, käsiraamatuid ja juhendmaterjale.

HEV-õppurite õppematerjalide koostamiseks kavandati programmi kolmanda suurema tegevuste plokina õppevara koostajate koolitamine. Koolitusvajaduse analüüsist lähtuvalt töötati HEV-õpilaste õppevara koostajate koolitamiseks välja koolituskava. Koolituste raames olid ette nähtud õppevara koostamise töörühmade õppekülastused ja õppevara koostajate töörühmade regulaarsed koostööseminarid. Programmi sisulisest tööst teavitamisele suunatud tegevused (nt infopäevad, teavitus haridusmeedia kanalites) teavitustöö ja sihtotsinguna õppevara koostajate leidmiseks olid asjakohased, arvestades ka programmi aastaaruandes¹⁵⁶ välja toodud riski õppevara koostamisega seotud piiratud inimressurssi kohta Eestis; õppevara koostajate vähesust ja hõivatust ning nende loobumise võimalust õppevara koostamise tööprotsessis osalemisest.

HEV-õppevara vähesuse ning sellest tulenevalt HEV-õpilastele võimetekohast õppimist võimaldavate tingimuste puudumise probleemi lahendamiseks on HEV-õppevara süsteemne arendamine ning õppevara koostajate koolitamine asjakohane programm. Arvestades tühimikku HEV-õppevaraga seotud valdkonnas, potentsiaalsete õppevara koostajate kitsast ringi ning ressursinõudlikku HEV-õppevara koostamise protsessi, on valitud lähenemine ja programmi tegevused asjakohased.

Programmi kõik elluviidavad tegevused vastavad IARKi ja programmi eesmärkidele. Programmi kõik tegevused on programmi eesmärkidele suunatud. Kuna nii tegevuste kui eesmärkide fookus on suhteliselt konkreetne, siis on seosed nende vahel selgelt mõistetavad. Programmi tegevuste vastavus nii IARKi kui ka alameetme eesmärkidele toetab alameetme süsteemsust ja terviklikkust.

Probleemipuu ja programmi muutuste teooria võrdlusest saab järeldada, et programmiga olid kaetud kõik probleemi põhjused ning ükski oluline aspekt ei jäänud tähelepanu alt välja. Programmi tegevused moodustavad tervikliku ja loogilise üldstruktuuri, milles programmi alaeesmärkide ja

¹⁵⁴ Haridus- ja teadusministri 18.12.2009. a käskkiri nr 1271 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ muutmise, kuid intervjuudele põhinedes on see sisuliselt tegutsenud programmi algusest peale

¹⁵⁵ Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

¹⁵⁶ Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

tegevuste seos on valdavalt selge. Teisisõnu on üldjuhul kergesti arusaadav, millisele eesmärgile tegevused panustavad, koos mõne erandiga. Seega on tegevuste järgnevus üksteisele sisuliselt ja ajaliselt loogiline, mis aitab kaasa süsteemse lähenemise kujunemisele HEV-õppevara koostamisel.

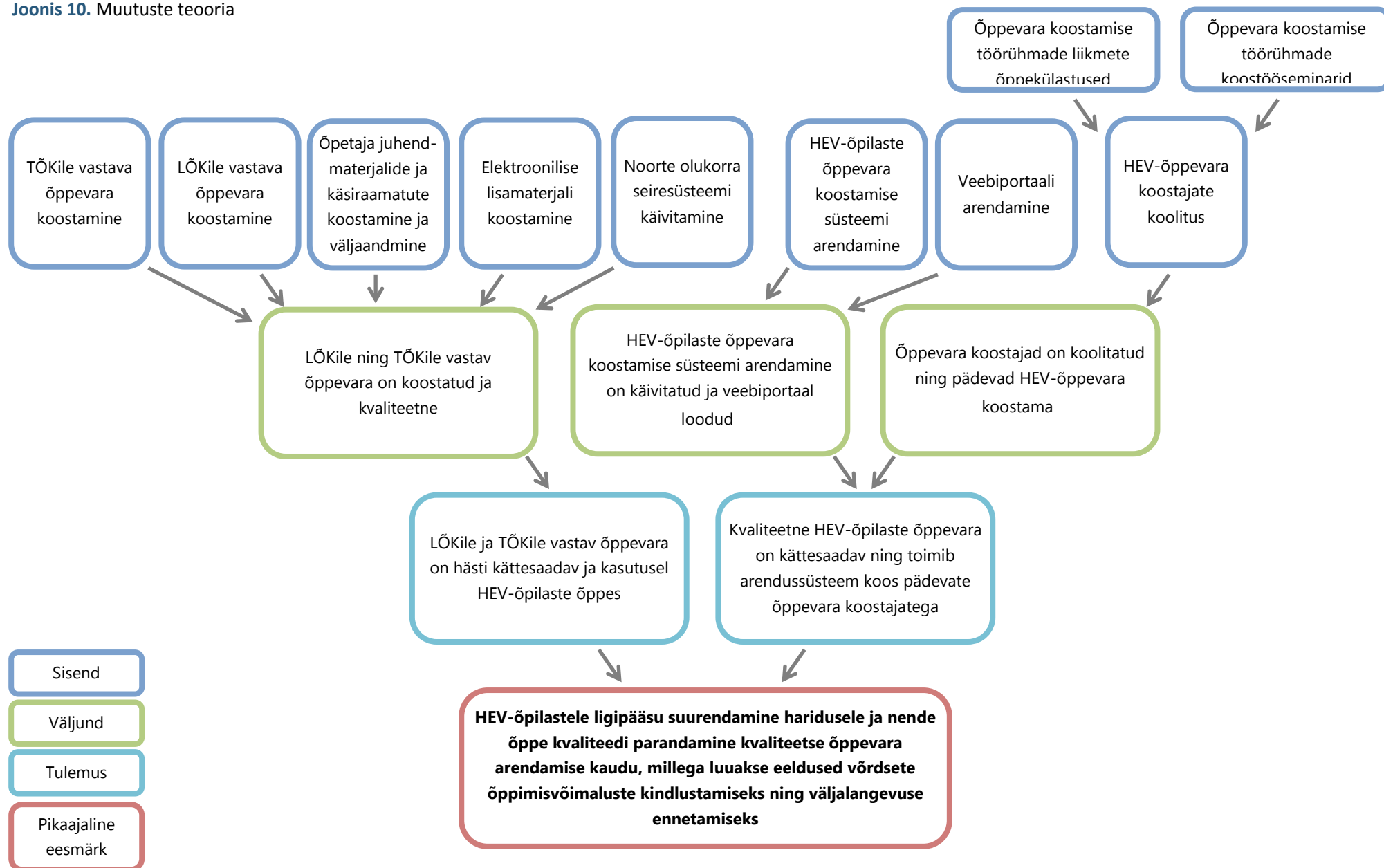
Kohati aitaks programmi alaeesmärkide täpsem lahtikirjutamine (*nt alaeesmärk 2.2.3 – HEV-õpilaste õppevara koostajad on koolitatud*) selgemalt mõista ja hinnata programmi eesmärgi saavutamiseks kavandatud tegevuste vastavust eesmärgile sisu ja piiride osas. Antud näite puhul võiks olla eesmärgis täiendavalt märgitud, et koolitatud spetsialistid on pädevad ja valmis koostama õppevara. Programmi tegevused on põhjalikult lahti kirjutatud ning nende põhjal võib aimata eesmärkide lakoonilisuse sõnastuse taga peituvaid suundi. See kompenseerib mõningal määral eesmärkide sõnastuse lakoonilisust ja suurendab programmi tegevuste läbipaistvust.

Joonis 9 annab ülevaate programmi muutuste teooriast, tuues esile programmi sisendid, väljundid, tulemused ning (pikaajalise) eesmärgi. Programmi tegevused on kooskõlas üldhariduse valdkonna teiste poliitikaalgatuste ja tegevustega. Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava rõhutab põhihariduse alusväärtusena, et põhikool loob tingimused õpilaste erisuguste võimete tasakaalustatud arenguks ja eneseteostuseks.¹⁵⁷ Vastavalt üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013 meetmele 2.1.2 toetatakse uute riiklike õppekavade rakendamist vajalike tugimaterjalide ja koolitustega, sh õppekava rakendamiseks vajalike juhendmaterjalide väljatöötamisega õpetajatele, LÕKi ja TÕKi rakendumise toetamisega vajaliku õppekirjanduse ning abimaterjalidega.

Kasusaajate vaatenurgast programmi tegevusi analüüsid on selgelt näha, et nii HEV-õpilased, õpetajad ja õppeasutuste spetsialistid kui ka lapsevanemad tunnevad vajadust sobiva ning kvaliteetse õppevara järele. Intervjuude põhjal ilmnes, et õpilased on värvilise ning jõukohase õppematerjali põhjal õppimisest huvitatud, mis läbi on loodud eeldused õpieesmärkide saavutamiseks ja õpilase edasijõudmiseks koolis. Õpetajatel on õppevara olemasolu korral hõlpsam tunde ette valmistada ning läbi viia, isegi kui teatud õppeainete ja -astmete osas õppevara napib. HEV-õppevara koostamise protsessi nõudlikkust ja pikaajalisust ning programmile eelnenud valdkondlikku kogemust arvestades oli üleriigiline programm õppevara arendamise süsteemi loomiseks ja arendamiseks kõige sobivam lahendus.

¹⁵⁷ Põhikooli riiklik õppekava. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13273133>

Joonis 10. Muutuste teooria



3.5.2. Programmi tulemuslikkus

Programmile „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ on seatud üks inimressursi arendamise rakenduskaava seotud indikaator ning 12 programmispetsiifilist indikaatorit (vt tabel 17). Seoses programmi käskkirjaga¹⁵⁸ on programmispetsiifilistes indikaatorites ilmnenuid mitmeid muudatusi, kusjuures korrigeeritud on nii sõnastust kui sihtmäära. Peaaegu kõigile muudetud indikaatoritele on lisatud täiend „vähemalt“ sihtmääraks seatud arvu vähendamisel (vt tabel 15).

TABEL 17. MUUTUSED PROGRAMMI INDIKAATORITES SEoses PROGRAMMI MUUTMISEGA 2008., 2009. JA 2011. AASTAL

	Programmi käskkiri 10.07.2008 ¹⁵⁹	Programmi käskkiri 18.12.2009 ¹⁶⁰	Programmi käskkiri 22.12.2011 ¹⁶¹
Alaeesmärk 2.2.1	Loodud üks veebiportaali	Arendatud on veebiportaali www.hev.edu.ee	Arendatud on veebiportaali www.hev.edu.ee
Alaeesmärk 2.2.2	Külalastatud on vähemalt neli õppevarameessi Koostatud on vähemalt 15 käsiraamatut õpetajatele Koostatud on vähemalt kümme juhendmaterjali õpetajatele	Külalastatud on vähemalt kaht õppevarameessi Koostatud, sh tõlgitud, on vähemalt 25 õpetajamaterjali	Külalastatud on vähemalt kaht õppevarameessi Koostatud, sh tõlgitud, on vähemalt 25 õpetajamaterjali
Alaeesmärk 2.2.3	Läbi on viidud kuus õppekõlastust 20 HEV-õppevara koostajat on koolitatud	Läbi on viidud vähemalt kolm õppekõlastust 20 HEV-õppevara koostajat on koolitatud	Läbi on viidud vähemalt kolm õppekõlastust Vähemalt 20 HEV-õppevara koostajat on koolitatud

Programmi tulemuslikkust eesmärkide kaudu on vaja järjepidevalt mõõta, et jälgida, kuivõrd liigutakse tegevuste abil programmi eesmärgi saavutamise suunas, ning saada sisendit järgnevate tegevuste kavandamiseks. Lähtudes eeldusest, et eesmärkide saavutamise mõõtmiseks välja töötatud indikaatoreid on kolme tüüpi – mõju-, tulemus- ja väljundindikaatorid –, millest viimased mõõdavad tegevuste otseseid tulemeid¹⁶², on enamik programmispetsiifilistest indikaatoritest oma olemuselt väljundindikaatorid.

¹⁵⁸ Haridus- ja teadusministri 22.12.2011. a käskkiri nr 997 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja elluviija volituste andmine“ muutmine

¹⁵⁹ Haridus- ja teadusministri 10.07.2008. a käskkiri nr 849 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“

¹⁶⁰ Haridus- ja teadusministri 18.12.2009. a käskkiri nr 1271 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ muutmine

¹⁶¹ Haridus- ja teadusministri 18.12.2009. a käskkiri nr 1271 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ muutmine ja haridus- ja teadusministri 22.12.2011. a käskkiri nr 997 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja elluviija volituste andmine“ muutmine

¹⁶² Euroopa Komisjon. 2011. Outcome indicators and targets. Towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf

Programmi käskkirja¹⁶³ indikaatorite loetelus indikaatori tüüpi eraldi välja toodud ei ole, küll aga kajastub see seirearuandes¹⁶⁴, kus kõikide indikaatorite tüübiks on märgitud väljundindikaator. Väljunditena on määratletud ka programmi alaeesmärgid, nt alaeesmärk 2.2.2 „Põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava lihtsustatud ning toimetulekuõppele vastav õppevara on koostatud“ on väljund, mille tulemuseks oleks „LÕKile ja TÕKile vastav õppevara on hästi kättesaadav ja kasutusel HEV-õpilaste õppes“. Alaeesmärk 2.2.1 „HEV-õpilaste õppevara koostamise süsteemi arendamine on käivitatud“ ja alaeesmärk 2.2.3 „HEV-õpilaste õppevara koostajad on koolitatud“ on väljundid, mille sõnastuse mõningasel täiendamisel oleks tulemuseks „kvaliteetne HEV-õpilaste õppevara on kättesaadav ning toimib arendussüsteem koos pädevate õppevara koostajatega“ (vt ka joonis 10).

Programmispetsiifilisi indikaatoreid vaadates oleks tulemusindikaatorid seega justkui puudu. Samas tutvudes programmi käskkirjade, seirearuannete ja täiendava dokumentatsiooniga on näha, et nii väljundkui tulemusindikaatorid on sisuliselt olemas ja asjakohased, kuid need on programmi käskkirjas selgelt sõnastamata. Vastavalt joonisel 9 välja toodud muutuste teooriale on soovituslikult tegevuskirjeldustele toetudes esitatud hindaja poolt määratletud väljund- ja tulemusindikaatorid.

Valdav osa programmispetsiifilistest indikaatoritest vastab indikaatoritele seatud kriteeriumitele, see tähendab, et indikaatorid on ajaliselt jälgitavad (näitavad muutust ja suunda ajalises perspektiivis); asjakohased (esitatakse regulaarselt, tagamaks asjakohaste andmete olemasolu); usaldusväärsed (tuginevad usaldusväärsetele allikatele) ning selged ja täpsed (kirjeldavad jälgitavat nähtust, olles üheselt mõistetava tähendusega)¹⁶⁵. Näiteks indikaator „vähemalt 20 HEV-õppevara koostajat on koolitatud“ võimaldab jälgida koolitusel osalenud HEV-õppevara koostajate arvu aastate alusel koolitusega seotud dokumentatsioonile tuginedes ning tuvastada tendentsi suunda. Teise näitena indikaator „koostatud on vähemalt 24 LÕKile vastavat õppevara“ annab võimaluse jälgida LÕKile vastava loodud õppevara ühikute arvu aastate alusel õppevara loomisega seotud dokumentatsioonile tuginedes ning tuvastada tendentsi suunda. Kahel juhul on programmi käskkirjas¹⁶⁶ indikaatorina osutatud andmetele, mis ei vasta indikaatoritele seatud kriteeriumitele, eelkõige mõõdetavuse kriteeriumile¹⁶⁷. Näiteks indikaatorite „kaardistatud on HEV-õppevara nõudlus“ ja „arendatud on veebiportaali www.hv.edu.ee“ puhul ei ole tegemist sisuliselt kvantifitseeritavate indikaatoritega (nt ajaline jälgitavus ei ole võimalik), vaid tegevuskava täitmist jälgiva näitajaga, mis võimaldab hinnata, kas tegevus on sooritatud või mitte.

Programmispetsiifilised indikaatorid ja tegevuskava täitmise näitajad on asjakohased programmis välja toodud IARKi tulemusindikaatori (rakenduskava raames välja töötatud HEV-õpilastele suunatud õppematerjalide arv, mis vastavad riikliku õppekava nõuetele) saavutamise jälgimiseks. Nimetatud IARKi tulemusindikaator on otseselt seotud HEV-õpilaste õppevara arendamisega. Samas võiks selgemaks tulemuslikkuse mõõtmiseks välja tuua mõned täiendavad programmispetsiifilised väljund- ja tulemusindikaatorid, mille kohta on täpsemad soovitused toodud allpool.

¹⁶³ Haridus- ja teadusministri 22.12.2011. a käskkirja nr 997 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja elluviija volituste andmine“ muutmine

¹⁶⁴ Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., Vermeersch, C. M. J. 2011. Impact Evaluation in Practice. World Bank, Washington

¹⁶⁶ Haridus- ja teadusministri 22.12.2011. a käskkirja nr 997 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja elluviija volituste andmine“ muutmine

¹⁶⁷ Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., Vermeersch, C. M. J. 2011. Impact Evaluation in Practice. World Bank, Washington

Ülevaade programmi indikaatorite täitmise seisust näitab, et seatud indikaatorite saavutustasemed on täidetud erineval määral. Kõigi indikaatorite saavutusmäär on täidetud vähemalt 50% ulatuses, kahe indikaatori puhul on saavutusmäär ületatud ning kolme indikaatori puhul on saavutustase 100%. Saavutustasemed on täielikult saavutatud eelkõige nende tegevuste puhul, mis programmi ajakava kohaselt on lõppenud (kaardistatud on HEV-õppekava nõudlus, külastatud on vähemalt 2 õppevaramessi, läbi on viidud 2 õppevara koostajate koolitust).

Kahe indikaatori puhul (20 HEV-õppevara koostajat on koolitatud ja läbi on viidud vähemalt 40 õppevara koostajate töörühmade koostööseminari) on saavutusmäär ületatud (125% ja 192,5%). Kuigi töörühmade koostööseminarid jätkuvad programmi ajakava kohaselt programmiperioodi lõpuni ja juba praegu on saavutusmäär peaaegu kahekordne sihtmääruga võrreldes, on nimetatud tegevus intervjuudele toetudes programmi tegevuste kvaliteetse elluviimise seisukohalt osutunud väga oluliseks ja tulemuslikuks. Dokumendianalüüsi¹⁶⁸ ja intervjuude põhjal on koostööseminarid sisuliselt töökoosolekud, kus analüüsitakse ja ühtlustatakse koostatavat õppevara, ning peaaegu alati osalevad koostööseminaridel ka eksperdid. HEV-õppevara koostajad rõhutasid intervjuudes koostööseminaride kaudu saadud kogemuste ja individuaalse tagasiside kasulikkust ning kontaktundide vajalikkust õppevara koostamisel.

Intervjuude põhjal seati indikaatorite sihttasemed optimaalselt ja kasutades täiendit „vähemalt“. Samuti tuleb arvestada, et programmi tegevusi on programmiperioodi jooksul muudetud ja eelarvet vähendatud¹⁶⁹. Ülejäänud seitsme indikaatori saavutusmäära täitmine programmiperioodi lõpuks 2014. a on tõenäoline, kuna kõikide nimetatud indikaatoritega seotud tegevused jätkuvad programmi ajakava kohaselt. Seega kokkuvõtlikult on saavutusmäära täielikult katnud või ületanud peaaegu pooled ehk viis indikaatorit 12-st ning ülejäänud seitsme indikaatori saavutusmäärad on programmi tegevus- ning ajakava arvestades tõenäoliselt täidetavad.

IARKi indikaatori „rakenduskava raames välja töötatud HEV-õpilastele suunatud õppematerjalide arv, mis vastavad riikliku õppekava nõuetele“ saavutusmäär on 2011. aasta seirearuande kohaselt 60%¹⁷⁰. Kuigi varasemalt on „Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite vahehindamine“ hindamisaruandes¹⁷¹ märgitud, et nimetatud indikaatori puhul on planeeritud tasemeni jõudmine vähetõenäoline, kuna 2010. aastal oli saavutustase vaid 20%, siis ühelt poolt programmi aja- ning tegevuskava ning teisalt õppevara koostamise protsessi mahukust ja tsüklit (õppematerjali koostamine, piloteerimine, täiendamine, retsenseerimine, vormistamine, publitseerimine) arvestades on tõenäoline, et sihttase 2014. aastaks saavutatakse. Samasugust tulemust prognoosib ka seirearuanne¹⁷².

¹⁶⁸ HEV-õppevara koostajate koostööseminaride protokollid 05.09.2009, 28.–29.12.2009, 05.06.2010, 25.09.2010, 20.01.2011, 12.12.2011

¹⁶⁹ Haridus- ja teadusministri 18.12.2009. a käskkiri nr 1271 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ muutmine

¹⁷⁰ Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007, lk 79. <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8838>. IARKis on indikaatori algne tase määratletud arvuga 5. Samas programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruandes on algse tasemeni arvuliselt välja toodud 0, kusjuures on märkusena lisatud, et algne tase 0 ei ole kooskõlas programmi alustamise hetkel kehtinud haridusministri 1. septembri 2008. a määrusega nr 49 „Riiklikule õppekavale vastavate õpikute, töövihikute ja tööraamatute loetelu 2008/2009. õppeaastaks“

¹⁷¹ Hindamisaruanne riigihanke „Perioodi 2007-2013 struktuurivahendite vahehindamine“ elluviimiseks. RAKE, 2011

¹⁷² Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

TABEL 18. PROGRAMMI INDIKAATORID JA NENDE TÄITMINE

Jrk nr	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	Programmis sätestatud indikaatori saavutamine aastate lõikes				
					2007	2008	2009	2010	2011
Rakenduskava indikaatorid									
1	Väljundindikaator	Inimressursi arendamise rakenduskava raames väljatöötatud HEV-õpilastele suunatud õppematerjalide arv, mis vastavad riiklikule õppekavale	Saavutustase eesmärgist %	60		3,33	10,00	20,00	60
			Saavutusmäär	18		1	3	6	18
			Sihtmäär	30		15	15	15	15
			Algne tase	2006-5		0	1	3	6
Programmispetsiifilised indikaatorid									
1	Tegevus 1: HEV-õppevara koostamise süsteemi arendamine on käivitatud								
1.1	Väljundindikaator	Kaardistatud on HEV-õppevara nõudlus	Saavutustase eesmärgist %	100		100			
			Saavutusmäär	1		1			
			Sihtmäär	1		1			
			Algne tase	0		0			
1.2	Väljundindikaator	Arendatud on veebiportaali www.hev.edu.ee	Saavutustase eesmärgist %	60		0	50	60,00	60,00
			Saavutusmäär	0,6		0	0,5	0,60	0,60
			Sihtmäär	1		0	1	1,00	1,00
			Algne tase	0		0	0	0,50	0,60
2	Tegevus 2: põhikooli lihtsustatud riiklikule õppekavale ning toimetuleku riiklikule õppekavale vastav õppevara on koostatud								
2.1	Väljundindikaator	Külastatud on vähemalt kaht õppevara messi	Saavutustase eesmärgist %	100		0	50	100	
			Saavutusmäär	2		0	1	2	
			Sihtmäär	2		0	2	2	
			Algne tase	0		0	0	1	

Jrk nr	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	Programmis sätestatud indikaatori saavutamine aastate lõikes				
					2007	2008	2009	2 010	2011
2.2	Väljundindikaator	Koostatud on vähemalt 24 LÖKile vastavat õppevara	Saavutustase eesmärgist %	54,17		4,17	12,5	16,67	54,17
			Saavutusmäär	13		1	3	4	13
			Sihtmäär	24		24	24	24	24
			Algne tase	0		0	1	3	4
2.3	Väljundindikaator	Koostatud on vähemalt kuus TÕKile vastavat õppevara	Saavutustase eesmärgist %	83,33		0	0	33,33	83,33
			Saavutusmäär	5		0	0	2	5
			Sihtmäär	6		0	0	6	6
			Algne tase	0		0	0	0	2
2.4	Väljundindikaator	Koostatud on vähemalt kümme elektroonilist õppevara (lisamaterjali) HEV-õpilastele	Saavutustase eesmärgist %	60		0	10,00	30,00	60,00
			Saavutusmäär	6		0	1	3	6
			Sihtmäär	10		0	10	10	10
			Algne tase	0		0	0	1	3
2.5	Väljundindikaator	Koostatud, sh tõlgitud, on vähemalt 25 õpetajamaterjali	Saavutustase eesmärgist %	64		0	4,00	40,00	64,00
			Saavutusmäär	16		0	1	10	16
			Sihtmäär	25		0	25	25	25
			Algne tase	0		0	0	1	10
3	Tegevus 3: hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara koostajad on koolitatud								
3.1	Väljundindikaator	Läbi on viidud vähemalt kolm õppekõlastust	Saavutustase eesmärgist %	66,67		0	33,33	66,67	66,67
			Saavutusmäär	2		0	1	2	2
			Sihtmäär	3		0	3	3	3
			Algne tase	0		0	0	1	2
3.2	Väljundindikaator	Läbi on viidud vähemalt 40	Saavutustase	192,5		0	55,00	115,00	192,50

Jrk nr	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	Programmis sätestatud indikaatori saavutamine aastate lõikes				
					2007	2008	2009	2 010	2011
		Õppevara koostajate tööühmade koostööseminari	eesmärgist %						
			Saavutusmäär	77	0	22	46	77	
			Sihtmäär	40	0	40	40	40	
			Algne tase	0	0	0	22	46	
3.3	Väljundindikaator	Läbi on viidud kaks õppevara koostajate koolitust	Saavutustase eesmärgist %	100	0	0	50	100	
			Saavutusmäär	2	0	0	1	2	
			Sihtmäär	2	0	0	2	2	
			Algne tase	0	0	0	0	1	
3.4.	Väljundindikaator	20 HEV-õppevara koostajat on koolitatud	Saavutustase eesmärgist %	125	0	0	105	125	
			Saavutusmäär	25	0	0	21	25	
			Sihtmäär	20	0	0	20	20	
			Algne tase	0	0	0	0	21	
4	Tegevus 4: teavitustegevuse kaudu on toetatud loodava õppevara kasutuselevõttu koolides								
4.1	Väljundindikaator	Läbi on viidud viis infopäeva sihtgrupi esindajatele	Saavutustase eesmärgist %	60	0	20	40	60	
			Saavutusmäär	3	0	1	2	3	
			Sihtmäär	5	0	5	5	5	
			Algne tase	0	0	0	1	2	

Allikas: Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

Programmi tegevuste kvaliteedi tagamine on programmis kaetud vastavasisuliste tegevuste planeerimisega (nt käsikirjade pakkumuste hindamine, koostööseminaride toimumine, käsikirjade retsenseerimine) ning osaliselt programmi ekspertide kogu tegevusega¹⁷³. Programmi tegevuste tulemuslikkusest annavad põhjaliku ülevaate programmi iga-aastased seirearuanded. Programmi tegevuste järjepidev analüüs on tagatud HEV-õppevara kaardistuse dokumentidega¹⁷⁴, mis kajastavad HEV-õppevara hetkeseisu, vajadus- ja võimekusprognoosi ning ekspertide visiooni HEV-õppevara arendamise süsteemi võimalikust toimimisest pärast programmiperioodi lõppemist 2014. aastal.

Programmi tegevused ja alaeesmärgid (isegi kui need on väljunditena määratletud, mida hindaja soovituslikult täpsustas ja tulemusteks arendas lähtuvalt programmis välja toodud tegevustest, vt joonis 9) on suurel määral indikaatoritega kaetud. Kõige täielikumalt on indikaatoritega kaetud alaeesmärk 2.2.2 ja kõige tagasihoidlikumalt on indikaatoritega (täitmise jälgimise näitajatega) kaetud alaeesmärk 2.2.1. Kuigi indikaatorite põhjal saab võrdlemisi hea ülevaate programmi eesmärkide saavutamisest, on programmi tulemuslikkuse seisukohalt erinevate programmitegevuste ühtlasemaks ja paremaks jälgimiseks ning selgemaks tulemuslikkuse mõõtmiseks oluline lisaks programmis välja toodud indikaatoritele täiendavalt lisada mõned väljund- ja tulemusindikaatorid. Soovituslikult on järgnevalt välja toodud mõned väljundindikaatorid ja suunad tulemusindikaatorite määratlemiseks:

Alaeesmärk 2: põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava lihtsustatud ning toimetulekuõppele vastav õppevara on koostatud

Soovitus alaeesmärgi 2 ümbersõnastamiseks: põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava lihtsustatud ning toimetulekuõppele vastav õppevara on hästi kättesaadav ja HEV-õpilaste õppes kasutusel

- õppevaramesside külastajate arv
- LÕKile vastava koostatud õppevara hulk õppeainete alusel
- TÕKile vastava koostatud õppevara hulk õppeainete alusel
- koostatud elektroonilise HEV-õpilaste õppevara hulk õppeainete alusel

Soovituslikult võimalikud suunad tulemusindikaatorite määratlemiseks:

- erinevate HEV-õppevara kasutajatoe (nt õpetajate nõustamine, veebilahendused) võimaluste arv

Alaeesmärk 3: hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara koostajad on koolitatud

Soovitus alaeesmärgi 3 ümbersõnastamiseks (hõlmab osaliselt ka alaeesmärki 1): kvaliteetne HEV-õpilaste õppevara on kättesaadav ning toimib arendussüsteem koos pädevate õppevara koostajatega

- HEV-õppevara koostajate koolituskavade arv

Soovituslikult võimalikud suunad tulemusindikaatorite määratlemiseks:

- HEV-õppevara koostamises osalevate pedagoogide osakaal;
- erinevate võimalike karjääriteede arv pädevaks HEV-õppevara koostajaks saamisel

HEV-õpilaste õppevara arendamise programmi elluviimise kohta võib nii dokumentidele (seirearuanded, SA Innove esitatud täiendavad programmi elluviimist käsitlevad dokumendid) kui ka intervjuudele tuginedes järeldada, et programmi ellurakendamine on olnud edukas. Programmi kolme sisutegevusega – HEV-õppevara koostamise süsteemi loomine, õppevara koostamine ja õppevara

¹⁷³ Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

¹⁷⁴ Programmijuhi esitatud täiendavad dokumendid

koostajate koolitamine – seotud tegevused on ellu viidud plaanipäraselt. HEV-õppevara käsikirjade koostamine kui programmi põhitegevus on sujunud vastavalt tegevus- ja ajakavale. Tulemuslikkusele on intervjuude põhjal kaasa aidanud hanke kaudu leitud pädevad keeleteoimetajad.

Programmi tegevuste täitmisel on takistusena nii intervjuudes kui seirearuandes¹⁷⁵ osutatud Riigihangete seaduse jäikusele, mis tingib vajaduse peaaegu kõikide programmitegevuste elluviimiseks riigihanke menetluse korraldamist. Hankemenetluse korraldamine on aeganõudev ning haldusmahukas tegevus. Näitena võib tuua seirearuandest¹⁷⁶ õppevara käsikirjade kirjastamise ja trükitöödega seonduvate tegevuste elluviimise viibimise. Nimetatud tegevus on seotud avatud riigihanke menetluse läbiviimisega. REKKis (Innoves) oli aruande perioodil tööl ainult üks hankespetsialist, kes korraldas kogu asutuses läbiviidavaid hankeid. Tööde kogumaht oli väga suur ning ühe ametikohaga selle täitmine nii programmide kui asutuse poolt planeeritud tegevus- ja ajakavale vastavalt ei osutunud võimalikuks. Seega lükkusid programmi hanked käsikirja kirjastamise ja trükitööde teostamiseks ajakavas mõnevõrra edasi.

HEV-õppevara süsteemi loomise ja arendamise ning õppevara koostamise juures on olnud probleemiks pädevate spetsialistide vähesus ja ülekoormatus ning ebapiisav koostöö ainespetsialistide ja eripedagoogide vahel, nagu ka eelnevateks peatükkides on välja toodud. Õppevara koostajateks on sageli tegevõpetajad, kes on hõivatud, ning õppevara koostamine on väga mahukas ja aeganõudev töö. Seirearuandes¹⁷⁷ märgitakse, et on esinenud juhuseid, kus koostamist alustanud autor kirjutamisest loobub, kuna HEV-õppevarale esitatud väga spetsiifilised nõudmised tingivad vajaduse korduvate täienduste ja paranduste sisseviimiseks käsikirja. Ka mõned HEV-õppevara koostajad on intervjuudes osutanud, et just aja- ja töömahukuse tõttu kahtlevad nad teistkordse õppematerjali koostamise ettevõtmises. Vaatamata HEV-õppevaraga seotud piiratud inim- ja ajaressursile, on sihipärase koolitus- ja teavitustöö tulemusena õnnestunud leida autorid programmi indikaatoritena ettenähtud õppevarade koostamiseks¹⁷⁸. Intervjuudes märgiti, et potentsiaalsed ja pädevad õppevara koostajad oleksid sobiva aja- ja finantsressursi toel tõenäolisemalt valmis HEV-õppematerjalide mahukat protsessi ette võtma. Näitena toodi välja kokkuleppeid õpetaja loomingu- ja puhkuse ja asendamise osas ning mõistlikuks lähenemiseks peeti üksikjuhtumipõhiselt kokkulepete saavutamist. Samas eeldab niisugune korraldus üldisemaid kokkulepituid põhimõtteid riiklikul tasandil ja täiendava finantsressursiga kaetust.

Programmi sihtrühmale ja avalikkusele suunatud teavitustegevused hõlmasid nii suulist kui visuaalset teavitamist läbi meedia, töökohtumiste, koosolekute ja avalike ürituste ning on kulgenud tegevuskavas planeeritult. Teavitustegevuste hulka kuulusid näiteks konverents „Et erilised lapsed õppida saaksid“, artiklid, ettekanded, pressiteated, teabepäevad, kajastus veebiportaalis www.he.edu.ee, teavitustoodete jagamine (nt bännerid, voldikud, mälupulk, kotid).

Programmi tegevused on olnud tulemuslikud HEV-õppevara koostamise süsteemi loomisel ja arendamisel, õppevara koostamisel ning õppevara koostajate koolitamisel. Programmi tegevuste tulemusel ei ole tõusnud mitte ainult HEV-õppevara materjalide arv, vaid laienenud on ka pädevate

¹⁷⁵ Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

¹⁷⁶ Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

¹⁷⁷ Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

¹⁷⁸ Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

HEV-õppevara loojate ring. HEV-õppevara koostamine on aidanud kaasa HEV-õpilaste haridusele ligipääsu suurendamisele ja nende õppe kvaliteedi parandamisele.

3.5.3. Programmi tõhusus

Tabel 19 esitab ülevaate programmi eelarvest ja kulutustest 2011. aasta seisuga¹⁷⁹. Programmi esialgne eelarve 2008. aastal¹⁸⁰ oli 1 597 444 eurot (35 000 000 EEK), kuid programmi eelarvet on mitmel korral muudetud. 2012. aasta seisuga on programmi esialgset eelarvet 1 597 444 eurolt vähendatud 1 406 056 eurole (vt tabel 20). Eelarve on vähenenud seega 191 388 euro ehk 12% võrra. Programmi koondeelarve on 2011. aastal 1 406 056 eurot ning seda ka 2012. aasta seisuga¹⁸¹, kuigi eelarve jaotus programmi sisutegevuste vahel erineb 2012. aastal võrreldes 2011. aastaga.

Suurim osa programmi eelarvest on planeeritud peamisele sisutegevusele – õppevara koostamisele: 886 186 eurot 2011. aastal¹⁸² ja 900 287 eurot 2012. aastal¹⁸³, seega on antud tegevuse jaoks eraldatud summa eelarves kahe viimase aasta võrdluses suurenenud 14 101 euro võrra. Suurenenud on ka teise sisutegevuse, õppevara koostamise süsteemi loomise ja arendamise osa – vastavalt 225 356 eurolt 237 563 eurole ehk 12 207 euro võrra. Seevastu on vähendatud kolmanda sisutegevuse summat 55 330 eurolt 32 131 eurole ehk 23 199 euro võrra. Arvestades, et nimetatud sisutegevuse puhul on neljast indikaatorist kolme saavutusmäär täidetud või ületatud, aitab eelarve ümberjaotamine erinevate sisutegevuste vahel ressursse tõhusamalt kasutada. Kasvanud on niisuguse jaotuse tulemusena programmi tulemuslikkuse seisukohalt kõige kaalukam tegevus (õppevara koostamine).

Õppematerjali koostamise maksumusest annab parema ülevaate järgnev näide ühe programmi indikaatori (koostatud, sh tõlgitud, on vähemalt 25 õppematerjali) sihttaseme ja eelarve seoste analüüs. 2011. aasta seirearuande¹⁸⁴ põhjal moodustab põhiõppevarade puhul ühe õppevara kogu eelarvest 50% autoritasu (sh retsensenditasud) ja 50% kirjastamine ja trükitööd. Keskmine valmis LÕKi õppematerjali hind (autoritasu, retsensenditasud, kirjastamine, trükk 1000 tk iga osa kohta) on 27 016 eurot. Kokku teeb see 25 (LÕK) õppevara puhul 675 400 eurot. Hetkel näeb eelarve ette LÕKi õppevarade koostamiseks 566 077 eurot. Eelarve puudujäägi katmiseks on ette nähtud õppevarade autoritasude erinevus (hetkel on võetud keskmine), õppe- või lisamaterjalide väljaandmine ainult elektroonilisel kujul, väiksem trükikogus ühe õppevara kohta või eelarve ümberjaotamine tegevuste lõikes (nt vähendades koostööseminaride kulusid).¹⁸⁵

¹⁷⁹ Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

¹⁸⁰ Haridus- ja teadusministri 10.07.2008. a käskkiri nr 849 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“

¹⁸¹ Haridus- ja teadusministri 27.11.2012. a käskkiri nr 619 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja elluviija volituste andmine“ muutmine

¹⁸² Haridus- ja teadusministri 22.12.2011. a käskkiri nr 997 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja elluviija volituste andmine“ muutmine

¹⁸³ Haridus- ja teadusministri 27.11.2012. a käskkiri nr 619 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja elluviija volituste andmine“ muutmine

¹⁸⁴ Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

¹⁸⁵ Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

TABEL 19. PROGRAMMI EELARVE TÄITMINE

Rea nr	Kulukoht	Programmi kinnitatud eelarve	Tekkepõhine täitmine		Kassapõhine täitmine	
			Kulud kokku	Täitmise %	Kulud kokku	Täitmise %
1	Programmi halduskulud	192 366,39	105 101,62	55%	99 652,68	52%
1.1	Personalikulud	145 890,54	83 487,78	57%	78 787,87	54%
1.2	Üldkulud	42 255,25	19 026,02	45%	18 345,85	43%
1.3	Inventar	4 220,60	2 587,82	61%	2 518,96	60%
2	Programmi sisutegevuste kulud	1 166 867,44	468 033,66	40%	375 297,08	32%
2.1	HEV-õpilaste õppevara koostamise süsteemi loomine ja arendamine	225 351,96	133 027,47	59%	125 659,07	56%
2.1.1	HEV-õpilaste õppevara koostamise süsteemi arendamine	218 641,24	129 092,87	59%	121 724,47	56%
2.1.2	Veebiportaali arendamine	6 710,72	3 934,60	59%	3 934,60	59%
2.2	Õppevara koostamine	886 185,63	311 526,42	35%	226 329,58	26%
2.2.1	Õppevara messide külastused	4 241,18	2 761,70	65%	2 761,70	65%
2.2.2	LÕKile vastava õppevara koostamine	566 077,62	216 134,07	38%	151 636,77	27%
2.2.3	TÕKile vastava õppevara koostamine	104 037,62	33 534,17	32%	25 069,03	24%
2.2.4	Elektroonilise õppevara (lisamaterjalid) koostamine	28 760,24	12 404,32	43%	9 204,32	32%
2.2.5	Õpetajamaterjalide koostamine ja tõlkimine	183 068,97	46 692,16	26%	37 657,76	21%
2.3	Õppevara koostajate koolitamine	55 329,85	23 479,77	42%	23 308,43	42%
2.3.1	Õppevara koostamise töörühmade õppekülastused	13 421,45	7 640,15	57%	7 640,15	57%
2.3.2	Õppevara koostamise töörühmade koostööseminarid	34 305,22	12 982,57	38%	12 811,23	37%
2.3.3	HEV-õppevara koostajate koolitus	7 603,19	2 857,05	38%	2 857,05	38%
3	Programmi elluviimist toetavad tegevused	46 822,44	21 483,31	46%	16 969,11	36%
3.1	Sihtgrupi ja avalikkuse teavitamine	46 822,44	21 483,31	46%	16 969,11	36%
4	Programmi kulud	1 406 056,27	594 618,59	42%	491 918,87	35%

Allikas: Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

2011. aasta seisuga on programmi eelarvest ära kasutatud veidi vähem kui pool; tekkepõhiselt on täitmise protsent 42 ja kassapõhiselt 35. Tegevus- ja ajakava kohaselt leiavad programmi järgnevate aasta jooksul aset eelarveliselt suuremahulised tegevused, millest kõige suurema osa hõlmab HEV-õppevara koostamine. Seega on tõenäoline, et planeeritud eelarve suudetakse ettenähtud mahus realiseerida.

TABEL 20. PROGRAMMI MUUDETUD EELARVE PEAMISTE PROGRAMMI TEGEVUSTE ALUSEL AASTATEL 2008–2012

	Programmi esialgne eelarve 10.07.2008 ¹⁸⁶	Programmi käskkirjaga 18.12.2009 ¹⁸⁷	Programmi käskkirjaga 22.12.2011 ¹⁸⁸ (eurodes)	Programmi käskkirjaga 27.11.2012 ¹⁸⁹ (eurodes)
Tegevus 1. Õppevara koostamise süsteemi loomine ja arendamine	244 390 EUR (3 824 709 EEK)	225 303 EUR (3525992 EEK)	225 356	237 563
Tegevus 2. Õppevara koostamine	1 002 166 EUR (15 683 899 EEK)	885 993 EUR (13865792 EEK)	886 186	900 287
Tegevus 3. Õppevara koostajate koolitamine	69 445 EUR (1 086 810 EEK)	55 318 EUR (865 724 EEK)	55 330	32 131
Kokku eelarve	1 597 444 EUR (25 000 000 EEK)	1 405 751 EUR (22 000 000 EEK)	1 406 056	1 406 056

2009. aastal vähendati programmi eelarvet¹⁹⁰ eelkõige õppekõlastuste ja õppevaramesside kõlastuste arvu vähendamise kaudu, mida peegeldasid muutused ka indikaatorite sihttasemetes. Kui 2008. aasta käskkirjas¹⁹¹ olid indikaatorina „kõlastatud on vähemalt 4 õppevaramessi“ ja „läbi on viidud 6 õppekõlastust“, siis 2009. aasta käskkirjas 192 olid vastavad indikaatorid määratletud tagasihoidlikumalt vastavalt „kõlastatud on vähemalt 2 õppevaramessi“ ja „läbi on viidud vähemalt 3 õppekõlastust“. Koolituste raames olid ette nähtud õppevara koostamise töörühmade liikmete õppekõlastused, mis leidsid aset Helsingisse ja Peterburi. Õppevara koostamise raames oli õppevara

¹⁸⁶ Haridus- ja teadusministri 10.07.2008. a käskkiri nr 849 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“

¹⁸⁷ Haridus- ja teadusministri 18.12.2009. a käskkiri nr 1271 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ muutmise

¹⁸⁸ Haridus- ja teadusministri 22.12.2011. a käskkiri nr 997 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja elluviija volituste andmine“ muutmise

¹⁸⁹ Haridus- ja teadusministri 27.11.2012. a käskkiri nr 619 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja elluviija volituste andmine“ muutmise

¹⁹⁰ Haridus- ja teadusministri 18.12.2009. a käskkiri nr 1271 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ muutmise

¹⁹¹ Haridus- ja teadusministri 10.07.2008. a käskkiri nr 849 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“

¹⁹² Haridus- ja teadusministri 18.12.2009. a käskkiri nr 1271 „Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ muutmise

süsteemi arendamisega seotud spetsialistidel ja õppevara koostajatel võimalus õppevaramesside külastusteks Londonis ja Helsingis eesmärgiga leida tõlkimiseks ja kohandamiseks sobivat õppevara. Kuigi nii õppekülastused kui õppevaramessid olid osalenute aruannete ülevaadetele¹⁹³ toetudes asjakohased tegevused, võimaldades osalejatel tutvuda HEV-õppematerjalide ja õppevara koostamisega rahvusvahelisest perspektiivist, ei aita nimetatud tegevused otseselt kaasa programmi tulemuslikkusele, võrreldes teiste programmi tegevustega, mistõttu oli väheneva eelarve tingimustes asjakohane kärpeid teha just antud tegevuste osakaalu vähendades.

Intervjuudes osutati, et programmi eelarve säilimine esialgselt planeeritud mahus oleks võimaldanud välja anda juhendmaterjale LÕKi ja TÕKi järgi õppivate õpilastega töötavatele spetsialistidele. Just tööraamatutest ja juhendmaterjalidest erivajadustega õpilastega töötavatele spetsialistidele on eriti suur puudus, nagu probleemianalüüsis ka välja on toodud.

Programmi raames on tõhusalt rakendunud valdkondlikku infot ja õppematerjale koondav veebiportaal www.hev.edu.ee, mis eksisteeris juba enne antud programmi algust. Projekti raames oli võimalik alustada veebiportaali tehnilise arendusega, mida intervjuude põhjal ka tehti, ning ressursi ei olnud vaja suunata uue veebikeskkonna loomisele. Intervjuude põhjal on koostöö arendusfirma ja programmimeeskonna vahel edukalt sujunud ning tehniline lahendus töötab hästi, mida märkisid intervjuudes ka kasusaajad. Veebiportaali kasutajate hulk on pidevalt tõusnud ja, nagu intervjuudes osutati, on võrreldes 2008. aastaga kasutajate arv tõusnud kolmekordseks.

Kokkuvõttes on programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ rakendatud tõhusalt ja tulemuslikult. Kuigi on esinenud mõningaid tõrkeid programmi eelarve vähendamise, õppevara koostajate leidmise hankemenetluse korraldamisega, on neile probleemidele asjakohased, tõhusad ja tulemuslikud lahendused leitud.

3.5.4. Jätksuutlikkus

Programmi 2008. aastaks kavandades nägi riik selget vajadust (eelkõige LÕKi ja TÕKi õppekava järgi õppivate) HEV-õpilaste õppevara süsteemse arenduse järele, mille käigus võimalikult kiiresti täita (vähemalt põhiainetes) lüngad, mis õppevara osas valitsesid. Olukorras, kus HEV-õpilastele sobiv õppevara on õppekava eesmärkide saavutamiseks vajalik ning vabaturul niisuguse õppevara loomist praktiliselt ei toimu, otsustas riik HEV-õpilaste õppevaraga seotud lünkade täitmiseks luua HEV-õppurite õppevara arendamise riikliku programmi. Programmi käigus elluviidavad tegevused moodustasid terviksüsteemi, hõlmates nii õppevara koostamise süsteemi loomist ja arendamist, õppevara koostamist kui ka õppevara koostajate koolitamist. Programmi tegevuste tulemusel on käivitunud õppevara koostamise süsteem, mille arendamisega on pidevalt tegeletud.

Programmi 2011. aasta seirearuande põhjal on välja toodud mitmeid vajaduse kaudu sõnastatud põhjused HEV-õppevara koostamise ja väljaandmise jätkamiseks pärast programmiperioodi¹⁹⁴:

- 16.12.2010 kinnitati Vabariigi Valitsuse määrus nr 182 „Põhikooli lihtsustatud riiklik õppekava“. Tegemist on uue lihtsustatud, toimetuleku ja hooldusõppe õppekavaga, mis tingib vajaduse kõikide LÕKi, TÕKi ja HÕKi õppevarade kohandamise või uuesti koostamise järele, mis on koostatud programmiväliselt ning programmi raames 2010. a lõpu seisuga, kui õppevara koostamisel lähtuti seni kehtinud õppekava nõuetest

¹⁹³ Programmijuhi esitatud täiendavad dokumendid

¹⁹⁴ Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2011. aasta aruanne

- valdav osa programmi raames väljaantavatest õppevaradest on tööraamatud. Tööraamat on üheaastane õppematerjal ja õpilasele personaalne. Programmi raames trükitavate eksemplaride arv on piiratud
- 2012. aastast on SA Innove programmi raames koostatud õppevarade käsikirjade varaliste õiguste omanik (kuni 2011. a lõpuni Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus). Seega lasub SA Innovel kohustus tagada olemasoleva paberkandjal õppematerjali lõppemise, uute trükkimine, sh vajadusel käsikirjade kohandamine, kaasajastamine ning kehtiva õppekavaga vastavusse viimine
- programmi raames ei ole võimalik välja anda kõiki õppevarasid, mis peaksid õppekava järgi olemas olema
- juba välja antud õppevara tuleb kordustrukkkides kohendada, et käsitletav materjal oleks ajakohane
- ka HEV-koolides üha enam kasutatavatele IT-vahenditele peaks välja töötama spetsiaalseid õppekava toetavaid rakendusi vaimupuudega õpilastele (interaktiivsed töölehed, didaktilised mängud, nuputamisülesanded, arekeelsed e-õpikud jt e-raamatud)

Jätkusuutlikkuse küsimus on programmi rakendajate päevakorras ning erinevad osapooled on intervjuude põhjal osutanud, et HEV-õppevara koostamisega seotud arendustegevuse jätkumine on programmi lõppemise ajaks selgunud ning jätkusuutlikkuse eesmärki silmas pidades peab see olema koordineeritud riiklikul tasandil. Haridus- ja Teadusministeerium on märkinud, et uue Euroopa Liidu struktuurifondide perioodi toetusel peaks HEV-õppevara teema raames võimalusel lisaks olemasolevale süsteemi toetamisele sihtrühma laiendama (nt õpiraskustega lapsed tavakoolis) ja pöörama rohkem tähelepanu e-õppevarale. Samuti loodetakse programmi tegevuste rahastamisel toetust Norra ja EMP finantsprogrammist (riskilaste ja -noorte programm)¹⁹⁵. Intervjuudes tõsteti esile ka HEV-õppematerjalide kirjastustegevuse ja autoriõiguse osaga seotud lahtisi küsimusi programmi jätkutegevuste osas.

Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ ja programmi „Õppenõustamisteenuste arendamine“ tegevused on seotud ning intervjuudele toetudes on mõlema programmi tegevustega jätkamine programmiperioodi lõppedes teineteisest osaliselt sõltuv. Lähenemisviise ja mudeleid on arutluse all mitmeid, kuid kindel otsus tehakse tõenäoliselt kahe järgneva aasta jooksul. Ühe võimalusena on idee tasandil osutatud riiklike kompetentsikeskuste kujundamisele, mille kaudu toimub maakondlike õppenõustamiskeskuste nõustamine ja mille juures eksisteeriks näiteks HEV-õppevara, õppekirjanduse ja selle koostamise ning kohandamisega tegelev osakond.

Veel ühe võimalusena on idee tasandil programmi seirearuandes¹⁹⁶ välja toodud, et HEV-õppevara koostamisega hakkab tegelema tulevane keskne üksus – õppevarakeskus, mis on eeldatavasti tihedas koostöös õppenõustamiskeskuste süsteemi arendamisel planeeritava metoodikakeskusega.

¹⁹⁵ Haridus- ja Teadusministeeriumi pressiteate (08.11.2012) kohaselt on aidatakse programmi raames kahe miljoni euroga hariduslike erivajadustega õpilasi, toetades tugispetsialistide ja õpetajate koolitust ning vajalike juhendmaterjalide koostamist, <http://www.hm.ee/index.php?0513100>

¹⁹⁶ Programmi „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ 2009. aasta aruanne

HEV-õppevara koostajate leidmine programmi tegevuste puhul on osutunud võrdlemisi keeruliseks. Jätkusuutlikkust ning järelkasvu silmas pidades võiks kaaluda ülikoolides doktorantide või magistrikraadi üliõpilaste kaasamist (nt lõputööde kaudu) HEV-õppevara arendamise ja loomisega seotud tegevustesse. Isegi kui üliõpilane ei ole valmis tervikmaterjali koostama, siis on tal võimalik õppevara koostamise protsessist saada ülevaade ka õppematerjali osalise koostamise või piloteerimise kaudu huvi äratamiseks. Samuti suurendab see tõenäosust, et üliõpilasest võib edaspidi saada õppevara koostaja. Praegu on see teatud määral võimalik programmi kaasatud ekspertide kaudu, kes omavad kontakti üliõpilastega ülikooli õppejõududena. Intervjuudes osutati mitmele näitele, kus üliõpilase ja tema juhendaja eduka koostöö tulemusel on valminud üliõpilase magistritööna HEV-õppevara materjal.

3.5.5. Kokkuvõte ja soovitused

Programmi kavandades nägi riik selget vajadust (eelkõige LÕKi ja TÕKi õppekava järgi õppivate) HEV-õpilaste õppevara süsteemse arenduse järele. Olukorras, kus HEV-õpilastele sobiv õppevara on õppekava eesmärkide saavutamiseks vajalik ning vabaturul niisuguse õppevara loomist praktiliselt ei toimu, otsustas riik HEV-õpilaste õppevaraga seotud lünkade täitmiseks luua HEV-õppurite õppevara arendamiseks riikliku programmi. Programmi käigus elluviidavad tegevused moodustasid terviksüsteemi, hõlmates nii õppevara koostamise süsteemi loomist ja arendamist, õppevara koostamist kui ka õppevara koostajate koolitamist. Arvestades tühimikku HEV-õppevaraga seotud valdkonnas, potentsiaalsete õppevara koostajate kitsast ringi ning ressursinõudlikku HEV-õppevara koostamise protsessi, on valitud lähenemine ja programmi tegevused asjakohased.

HEV-õppevara vähesuse probleem oli üldjoontes selge ja tõendatud, kuigi programmidokumendis selgelt määratlemata. Probleemianalüüs kirjeldab küll probleemi erinevaid tahke, kuid toetumata arvulistele näitajatele hinnangu põhjendamisel.

Programmi kõik elluviidavad tegevused vastavad IARKi ja programmi eesmärkidele. Programmi kõik tegevused on programmi eesmärkidele suunatud. Tegevuste ja eesmärkide fookus on konkreetne ja selgelt mõistetav. Programmi tegevused moodustavad tervikliku ja loogilise üldstruktuuri. Tegevuste järgnevus üksteisele sisuliselt ja ajaliselt on loogiline, mis aitab kaasa süsteemse lähenemise kujunemisele HEV-õppevara koostamisel.

Programmile on seatud üks IARKi indikaator ning 12 programispetsiifilist indikaatorit, mis on asjakohased IARKi tulemusindikaatori saavutamise jälgimiseks. Programispetsiifilistest indikaatoritest valdav osa on ajaliselt jälgitavad, asjakohased, selged ja täpsed. Kõik programispetsiifilised indikaatorid on märgitud väljundindikaatoritena, väljunditena on määratletud ka programmi alaeesmärgid. Tulemusindikaatorid on programmiga seotud dokumentatsioonis sisuliselt olemas ja asjakohased, kuid need on programmi käskkirjas selgelt sõnastamata. Kahel juhul on indikaatoritena osutatud andmetele, mis ei ole sisuliselt kvantifitseeritavad näitajad, vaid võimaldavad hinnata, kas tegevus on sooritatud või mitte.

Indikaatorite sihttasemed on seatud optimaalselt. Programispetsiifilistes indikaatorites on muudatusi tehtud nii indikaatorite sõnastuses kui sihtmääras; peaaegu kõigile muudetud indikaatoritele on lisatud täiend „vähemalt“, vähendades sihtmääraks seatud arvu. Peaaegu pooled (viis 12-st) indikaatoritest on saavutusmäära täielikult katnud või ületanud. Programmi tegevus- ning ajakava arvestades on tõenäoliselt täidetavad ka ülejäänud seitsme indikaatori saavutusmäärad.

Programmi tegevused on olnud tulemuslikud HEV-õppevara koostamise süsteemi loomisel ja arendamisel, õppevara koostamisel ning õppevara koostajate koolitamisel. Lisaks HEV-õppevara materjalide arvule on laienenud ka pädevate HEV-õppevara loojate ring.

Programmi on ellu rakendatud tõhusalt. Programmi tegevuste tulemusel on käivitunud õppevara koostamise süsteem, mille arendamisega on pidevalt tegeletud. Mõningad programmi eelarve vähendamise ja õppevara koostajate leidmise hankemenetluse korraldamisega seotud probleemid on lahendatud asjakohaselt, tulemuslikult ja tõhusalt. Suurim osa programmi eelarvest on planeeritud peamisele sisutegevusele – õppevara koostamisele. Programmi eelarve vähendamise tingimustes on antud tegevusele planeeritud summa siiski suurenenud nagu ka teisele sisutegevusele – õppevara koostamise süsteemi loomisele ja arendamisele – planeeritud kulud. Samas on vähendatud kolmanda sisutegevuse – õppevara koostajate koolitamise – eelarvet, eelkõige õppekõlastuste ja õppevaramesside kõlastuste arvu vähendamise kaudu, mida peegeldasid muutused ka indikaatorite sihttasemetes. Arvestades, et viimase sisutegevuse puhul on enamiku indikaatorite saavutusmäär täidetud või ületatud, aitab eelarve ümberjaotamine erinevate sisutegevuste vahel ressursse tõhusamalt kasutada. Kirjeldatud jaotuse tulemusena on programmi tulemuslikkuse seisukohalt kõige kaalukama tegevuse (õppevara koostamine) eelarve kasvanud. Arvestades asjaolu, et HEV-õppevara koostajate leidmine programmi tegevuste puhul on osutunud võrdlemisi keeruliseks, on soovitus võimalusel kaaluda õppevara koostamise autoritasu tõstmist.

2011. aasta seisuga on programmi eelarvest ära kasutatud veidi vähem kui pool. Tõenäoliselt suudetakse planeeritud eelarve ettenähtud mahus realiseerida, kuna programmi ajakava kohaselt on jätkumas eelarveliselt suuremahulised tegevused, millest kõige suurema osa hõlmab HEV-õppevara koostamine.

HEV-õppevara koostamise ja väljaandmise jätkamine on programmi rakendajate päevakorras ja jätkusuutlikkuse eesmärki silmas pidades peab see olema koordineeritud riiklikul tasandil. HTM on kaalumas erinevaid lähenemisviise ja mudeleid. Lahendamist vajavad ka HEV-õppematerjalide kirjastustegevuse ja autoriõigusega seotud küsimused programmi jätkutegevuste osas.

Soovitused

- programmi vajalikkuse põhjenduses toetada probleemi kirjeldust statistiliste andmete ja uuringutulemustega, kirjeldades seda, kui võrd olukord HEV-õppevara osas erineb õppeainete ja õppeastmete alusel, ning täpsustades, missugused õppeained või kooliastmed on HEV-õppevara koostamisel prioriteediks ning missuguses mahuks peaks arendama HEV-õppevara
- programmi tegevuste ühtlasemaks jälgimiseks ning selgemaks tulemuslikkuse mõõtmiseks lisada programmispetsiifilisi väljund- ja tulemusindikaatoreid, tagamaks erinevate tegevuste ja alaeesmärkide samaväärne indikaatoritega kaetus
- arvestades asjaolu, et HEV-õppevara koostajate leidmine programmi tegevuste puhul on osutunud võrdlemisi keeruliseks, on soovitus võimalusel kaaluda õppevara koostamise autoritasu tõstmist, et ühelt poolt toetada (eriti kogunud) piiratud hulga pädevate koostajate motivatsiooni loomist ja säilitamist HEV-õppevara loomisel ning teisalt kompenseerida ajamahukat tööd
- jätkusuutlikkust ning järelkasvu silmas pidades on soovitus kaaluda ülikoolides doktorantide kaasamist (nt lõputööde kaudu) HEV-õppevara arendamise ja loomisega seotud tegevustesse nt õppematerjali osalise koostamise või piloteerimise kaudu

3.6. Programm „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“

TABEL 21. PROGRAMMI ÜLEVAADE

Meetme nimetus:	Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine
Elluviimisperiod:	01.08.2008–01.06.2014
Eesmärk:	Programmi eesmärk on üldharidussüsteemi pedagoogidele tingimuste loomine professionaalseks arenguks ja kvaliteetseks kutsealaseks tegevuseks kogu karjääri vältel.
Sihtgrupp:	<ul style="list-style-type: none"> • üldharidussüsteemis osalejad (koolieelse lasteasutuse, põhikooli, gümnaasiumi õpetajad, kutsehariduse üldhariduslikke aineid õpetavad õpetajad, kutset taotlevad õpetajad, logopeedid, koolipsühholoogid, haiglaõpetajad, haridusasutuste juhid) • üldhariduse valdkonna arengust huvitatud osapooled (õppeasutuste pidajad, maakondade ja kohalike omavalitsuste haridusspetsialistid, erialaliidud, koolitajate koolitajad jt) • programmiga seotud valdkondade spetsialistid Riiklikus Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuses (Innoves) ja Haridus- ja Teadusministeeriumis
Põhitegevused ja nende maksumus	<ul style="list-style-type: none"> • pedagoogide kutsealase arengu toetamine ja täienduskoolituse süsteemi arendamine [698 721 €] • kvalifikatsiooni tõendamise põhimõtete arendamine ja rakendamine pedagoogidele [141 245 €] • pedagoogide koostöövõrgustike arendamine professionaalse arengu toetamiseks [793 138 €]
Kogumaht:	2 045 173¹⁹⁷ €

3.6.1. Programmi asjakohasus ja kooskõla

PROBLEEMIANALÜÜS

Üldhariduse hea kvaliteedi saavutamist tänu motiveeritud ja asjatundlikele õpetajatele rõhutatakse nii Euroopa Liidu kui ka Eesti haridusstrateegilistes dokumentides¹⁹⁸. Eesti

¹⁹⁷ Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise“ 2011. aasta aruanne

¹⁹⁸ Nt Eesti hariduse viis väljakutset, Eesti haridusstrateegia 2012-2020 taustamaterjal; Eesti 2020; Eesti õpetajahariduse strateegia 2008-2013; Teacher Education in Europe: An ETUCE Policy Paper (2008), http://etuce.homestead.com/Publications2008/ETUCE_PolicyPaper_en_web.pdf; Common European Principles for Teacher Competences and Qualifications (2005), European Commission

õpetajahariduse strateegia 2008–2013 toob välja vajaduse õpetaja professionaalse arengu ja karjääri, täiendõppe kavandamise ja kvaliteedi kindlustamise ning koostöövõrgustike järele, samuti rõhutab õpetajahariduse strateegia olulist, kuid puuduvat kooskõla õpetajahariduse regulatsioonide ja kutsestandardi põhimõtete vahel. Õpetajahariduse strateegia üheks eesmärgiks on õpetaja kutsealase arengu süsteemne ja järjepidev toetamine muuhulgas riiklikul tasemel õpetaja professionaalse arengu süsteemi ja õpetajate täiendõppe kvaliteedikriteeriumite väljatöötamise kaudu.

Intervjuude käigus kerkis esile, et õpetajate täiendkoolituse pakkumisel vabaturul programmi koostamise ajal ei olnud koolituse pakujate hulgas piisavalt konkurentsi ega huvi just väiksemate sihtrühmade koolituse vastu, nt valikkursuste ja reaalainete õpetamine. Eesti haridusstrateegia 2012–2020 taustamaterjalis rõhutatakse ka praegu, et Eesti haridussüsteemile on oluliseks väljakutseks õpetajate motivatsiooni ja rahulolu suurendamine, kusjuures elukestvas õppes on õpetaja ise pidev edasiõppija, mistõttu on oluline pöörata senisest enam tähelepanu õpetajate täiendõppele.¹⁹⁹

2005/06. õa puudus ligikaudu 10% õpetajatel vastav kvalifikatsioon õppetöö läbiviimiseks, kuigi olukord on regiooniti erinev²⁰⁰:

- nii erialane kui pedagoogiline haridus oli ligi 90% üldhariduskooli õpetajatest
- üldhariduskoolide õpetajatest oli põhihariduse järgne eriharidus 6 protsendil ja üldkeskharidus 4 protsendil
- kutseõppeasutuste õpetajatest olid kõrgharidusega 79% kutseõpetajatest ning 92% üldainete õpetajatest
- kutseõppeasutuse õpetajatest oli põhihariduse järgne eriharidus on 13% kutse- ja 3% üldainete õpetajatel ning keskhariduse järgse eriharidusega õpetajate osakaal oli vastavalt 4% ja 1%
- kutseõppeasutuse õpetajatest oli üldkeskharidusega õpetajaid nii üldainete kui kutseõpetajate puhul 4%

Õppeainetega seoses oli suurim probleem üldhariduse õpetajate kvalifikatsioonile vastavuses prantsuse keele, arvutiõpetuse, psühholoogia ja tööõpetuse õpetajatega²⁰¹. Koolidel on raskusi teatud ainete kvalifitseeritud õpetajate leidmisega (nt loodusõpetus, füüsika, tehnoloogia)²⁰².

Õpetajate kvalifikatsioon on küll pidevalt tõusnud, kuid samas on noorte (30-aastaste ja nooremate) õpetajate osakaal pidevalt langenud. Probleemiks on noorte õpetajate vähene juurdetulek, samuti noorte tagasihoidlik huvi õpetajaks õppimise vastu²⁰³. Õpetajate vanuselises jaotuses on näha, et kasvab vanemate õpetajate ja väheneb nooremate õpetajate osakaal. Eesti üldhariduskoolide õpetajatest oli 2006/2007. õa 50-aastasi ja vanemaid 37%, 2010/2011. õa – 42%. 2006/2007. õa oli alla 30-aastasi 11%, 2010/2011. õa – 9%²⁰⁴. Õpetajate üldarv väheneb seoses õpilaste arvu olulisest

¹⁹⁹ Eesti hariduse viis väljakutset, Eesti haridusstrateegia 2012–2020 taustamaterjal

²⁰⁰ EHIS, HTM, viidatud Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007 põhjal

²⁰¹ EHIS, HTM, viidatud Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007 põhjal

²⁰² Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013

²⁰³ Eesti hariduse viis väljakutset, Eesti haridusstrateegia 2012–2020 taustamaterjal

²⁰⁴ EHIS, HTM, viidatud Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007 põhjal

langusest tingitud klassikomplektide arvu vähenemisega, kuid õpetaja ametikohtade vähenemine ei ole proportsionaalne õpilaste arvu vähenemisega. Vabu õpetajakohti on oluliselt vähem ja noorel õpetajal on keeruline kohale konkureerida. Uued lähenemised, nagu õpetaja lähtetoetus, õpetajakoolituse stipendiumid ja programm „Noored kooli“, on suurendanud huvi õpetajaameti vastu, kuid nende mõju avaldumine ei pruugi aset leida kohe. Samas Eesti õpetaja madal palk²⁰⁵ ei aita noorte seas õpetajaameti atraktiivsusele kaasa. Töötavate õpetajate täiendus- ja ümberõpe muutub ka oluliseks seoses õpilaste arvu langusega, mis tingib õpetaja ametikohtade arvu vähenemise ja sellega seoses ka õpetajate riikliku koolitustellimuse vähendamise.²⁰⁶

Eestis on õpetajaskonna eneseorganiseerumis- ja koostöövõime madal, õpetajate organisatsioonid on nõrgad, tugevamad on aineliidud.²⁰⁷ Intervjuudes rõhutati, et õpetajate ühistegevus Eestis on olnud traditsiooniliselt tugev, kuid see vajas/vajab eelkõige rahalist, kuid ka professionaalse ja mõtestatud tegutsemise osas eraldi toetamist. Samuti rõhutati, et antud programmi luues ilmnes, et ühistegevuse osas oli vajadus kontseptuaalse aluse järgi. Täpsemalt vajas määratlemist, mida professionaalne võrgustik tähendab ja mille poolest see erineb vabakonnast.

Nagu programmidokumendist ja intervjuudest selgub, oli õpetajate professionaalse arengu võimaluste juhuslikkus ning suur kvalifikatsioonile mittevastavate õpetajate osakaal koolis tingitud peamiselt neljast asjaolust, mida allpool on kirjeldatud.

- a) Õpetajate vähene motivatsioon täiendkoolitusel osalemiseks, kuna (põhi- ja) täiendõppesüsteem ei arvesta pedagoogide vajadusi ning puudub kvaliteedikindlus pakutavate täiendkoolituste osas. Osalemismotivatsiooni ei toeta ka erinevate õppimisviiside ja -vormide vähene paindlikkus. Täiendkoolitusel osalemise takistuseks võivad saada ebapiisavad eelteadmised või -oskused täiendkoolitusel (nt digitaalne kirjaoskus, keelteoskus), koolitusvõimalustele piisava juurdepääsu puudumine (sh ajafaktor ja füüsiline kaugus) ning õpetajate ülekoormatusest tingitud ajanappus. Lisaks ei ole toimivat koolituste tagasiside süsteemi, et täiendkoolituste kättesaadavus ja sisu aitaksid õpetajatel koolituse kvaliteedile ja vajadustele vastavusele tuginedes osalemisotsust teha. Täiendkoolituses osalemist võib mõnevõrra mõjutada ka vananenud õpihoiak, et õppimine on noorte privileeg²⁰⁸.
- b) Tugistruktuur õpetajate professionaalseks arenguks (sh täiendkoolitusel osalemiseks) on nõrk. Ühelt poolt on nõustamisteenus (sh kompetents enesehindamiseks) puudulik, sest õpetaja peab koolituse valikul otsustama, mis koolitus talle kasulik on, kuid selleks peab ta teadma, mis tasemel ta on. Teisisõnu on oma õppimise suunamine puudulik teadmata, mis tasemel ollakse, ning puuduva personaliarenduse toeta otsusele jõudmisel jääb professionaalne ja personaalne areng lünklikuks. Personali enesehindamise suunamisel ja toetamisel haridusametuse juhtkonna kui tugistruktuuri tegevuse süsteemsuses on arenguruumi. Teiselt poolt on realiseerimata potentsiaal õpetajate kutse- ja erialaseks suhtlemiseks ning metoodilis-didaktiliseks

²⁰⁵ OECD, Education at Glance, 2011

²⁰⁶ Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013

²⁰⁷ Eesti hariduse viis väljakutset, Eesti haridusstrateegia 2012–2020 taustamaterjal

²⁰⁸ Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007

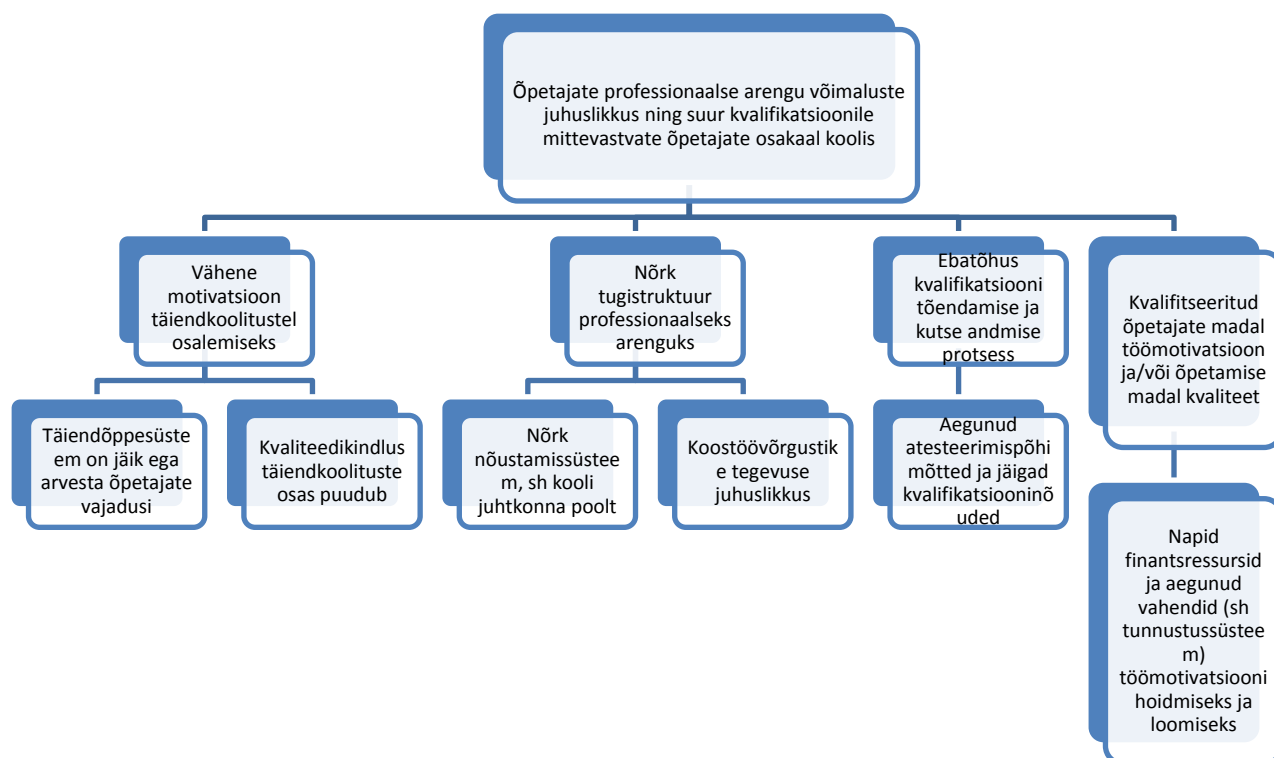
- arengutegevuseks organisatsioonivälise fookuse kaudu. Koostöövõrgustike tegevuse juhuslikkus vähendab võrgustike potentsiaali parandada õppe kvaliteeti ja arendada õpetaja professionaalsust läbi koostöövõrgustike töös aktiivse osalemise. Lisaks ei ole info õppimisvõimaluste kohta õpetajale kättesaadav ja/või kompaktselt esitatud.
- c) Õpetajate kvalifikatsiooni tõendamise ja kutse andmise protsess on ebatõhus eelkõige aegunud atesteerimispõhimõtete ja jäikade kvalifikatsiooninõuete tõttu. Ülimalt formaalne protsess takistab õpetaja arengut eneseanalüüsi kaudu, motiveeritust ja koolitusvajaduse selgust õpetaja jaoks. Jäigad kvalifikatsiooninõuded takistavad heade erialaspetsialistide töötamist kutseõpetajana. Ebatõhus kvalifikatsiooni tõendamise ja kutse andmise protsess takistab koolitajatel täiendkoolituste kavade kaasajastamist ja pedagoogide vajadustele vastavate koolituste pakkumist.
- d) Kvalifitseeritud õpetajate madal töömotivatsioon ja/või nende õpetamise madal kvaliteet, kuna napid ja aegunud vahendid (sh õpetajate tunnustussüsteem) ei võimalda õpetajate töömotivatsiooni luua ja hoida, vaid aitavad kaasa kvalifitseeritud õpetajate lahkumisele või ei motiveeri üldse noort kvalifitseeritud tööjõudu õpetajana või häid erialaspetsialiste kutseõpetajana tööle asuma²⁰⁹. Õpetajate tunnustussüsteemi põhimõtted on aegunud, mis vähendab motivatsiooni õpetada ja õppida. Lisaks võib välja tuua õpetajaametiga kaasnevate karjäärivõimaluste motiveerimatuse noorte jaoks ning ameti madala maine, mis soodustab vastava kvalifikatsiooniga tööjõu suundumust tööturul mujale kui kooli; samuti vähene huvi/madal konkurents õpetajakoolituses, eriti teatud erialadel. Samuti võib nimetada ebakvaliteetset õpikeskkonda, mis vähendab motivatsiooni õppida ja õpetada²¹⁰.

Joonis 11 annab probleemipuuna ülevaatliku pildi valdkonnas esinenud probleemist koos selle põhjustega.

²⁰⁹ Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013

²¹⁰ Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013

JONIS 11. PROBLEEMIPUU



Programmidokumendi ning intervjuude põhjal saab teha järelduse, et valdkonna probleem, mille lahendamisele üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise programm oli suunatud, oli üldjoontes selge ja tõendatud.

Samas on probleem, mida programmi abil lahendada asutakse, programmidokumendis selgelt määratlemata. Osaliselt programmi vajadusanalüüsi põhjendusele, kuid peamiselt selgelt formuleeritud programmi alaeasmärkidele ning põhjalikult lahti kirjutatud programmi tegevustele tuginedes on võimalik aru saada, millise probleemi lahendamiseks sekkumistegevused ette võetakse. Programmi vajalikkuse põhjenduses on probleemi kirjeldavad erinevad tahud esitatud mõnevõrra süsteemitult, killustatult, ja olukorra kirjeldus on soovitud situatsiooni kirjeldusega läbisegi.

Programmi vajadusanalüüsi põhjal on ebaselge, missugustele allikatele toetudes lahendamist vajav probleem tuvastati. Probleemi olemasolu kirjeldavaid statistilisi andmeid ei ole programmikäskkirjas välja toodud ning ühelegi uurimusele ei ole viidatud. Samas on ära märgitud järeldus, mis eeldab taolistele andmetele toetumist: „Koolieelsetes lasteasutustes ja koolides on üha enam erineva kultuuritausta ja emakeelega õppijaid“. Programmi vajalikkuse põhjenduses ei ole viidatud ka riiklikele dokumentidele, kuigi sõnastuse esitusest võib välja lugeda, et koostamisel on lähtutud haridusstrateegilistest dokumentidest, nt „Pedagoogidelt oodatakse, et nad suunaksid õppija arengut tema toimetulekuks nii õpingutes kui ka edasises tööelus. Oluline on oskus oma ainet õpetada, lõimida õppesisu ...“, mis põhineb üldharidussüsteemi arengukaval 2007–2013. Samas programmi

seost teiste riigi prioriteetsete suundade, rakenduskavade ja strateegiatega ning valdkondlike arengukavadega on kirjeldatud põhjalikult.

Probleemi põhjustega aitavad kaudsetl tegeleda mitmesugused lähenemised ja lisatoetused, nt õpetaja lähtetoetus õpetajakutse atraktiivsuse tõstmiseks ning kvalifitseeritud õpetajate puuduse vähendamiseks²¹¹, õpetajakoolituse stipendiumid õpetajakoolitusse astujate arvu suurendamiseks²¹² ja liikumine „Noored kooli“.²¹³

Üldine soovitus on programmi vajadusanalüüsis seosed olukorra kirjelduse, tegevuste ja indikaatorite vahel selgemalt ära näidata. Näiteks on programmi lisatud OECD uuringuga TALIS 2013 seotud tegevused ja indikaatorid.²¹⁴ Programmi põhjenduses on nimetatud muudatuse selgitusena välja toodud, et osalemine õpetajavaldkonna rahvusvahelistes võrdlusuuringutes loob võimaluse asetada erinevate pedagoogidega seotud valdkondade (nt konkurentsivõimeline ettevalmistus) seiresüsteemi ja arendamise rahvusvahelisse konteksti. Vajalik oleks aga seosed täpsemalt lahti kirjutada ning ära näidata, kuidas mingid tegevused ja antud uuringuga seotud indikaator panustavad üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmisse. Nimetatud seosed tulid esile intervjuude käigus, kuid oluline on need ka programmidokumendis määratleda.

Kokkuvõtvalt: õpetajatele esitatavad nõuded, ettevalmistus ja enesetäiendamissüsteem ei aidanud tagada kvalifitseeritud õpetajate olemasolu²¹⁵ ja õpetajate professionaalse arengu võimaluste süsteemset toetamist. Kaasajastamist vajav täienduskoolitus ning aegunud motivatsioonisüsteem ei toetanud õpetajate pädevust ega motiveeritust, mis mõjutavad oluliselt õppe kvaliteeti.

SEKKUMISE LOOGIKA ANALÜÜS

Järgnev analüüs käsitleb lähemalt programmi sekkumise loogikat, keskendudes küsimusele, mil määral olid programmis kavandatud tegevused sobivad valdkonnas esineva probleemi lahendamiseks: kas tegevused olid probleemi silmas pidades asjakohased ja kooskõlas probleemikirjelduse ning IARKi eesmärkidega ja kuivõrd oli programm asjakohane kasusaajate vajadusest lähtudes.

Intervjuud ja dokumendianalüüs osutasid, et 2008. aastaks nägi riik selget vajadust üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise järele täiendkoolitussüsteemi ja kvalifikatsioonipõhimõtete arendamise ning koostöövõrgustike arendamise kaudu. Olukorras, kus õpetajate professionaalne areng oli võrdlemisi juhuslik ning õpetajatele esitatavad nõuded, ettevalmistus ja enesetäiendamissüsteem ei olnud aidanud tagada kvalifitseeritud õpetajate olemasolu koolides, otsustas riik õpetajate professionaalse arengu toetamisega süsteemsemalt tegelema hakata. Pedagoogide professionaalseks arenguks ja kvaliteetseks kutsealaseks tegevuseks kogu karjääri vältel käivitati struktuurifondide toel üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise programm.

Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise programmi eesmärk on sõnastatud järgmiselt:

²¹¹ 2013. a Riigieelarve seletuskiri. <http://www.fin.ee/index.php?id=366>

²¹² 2013. a Riigieelarve seletuskiri. <http://www.fin.ee/index.php?id=366>

²¹³ Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013

²¹⁴ Lisandus haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkirja nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008–2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmiseiga

²¹⁵ Inimressursi arendamise rakenduskava. Eesti Vabariik, 2007

Programmi eesmärk on luua üldharidussüsteemi pedagoogidele tingimused professionaalseks arenguks ja kvaliteetseks kutsealaseks tegevuseks kogu karjääri vältel.

Programmi peamised tegevused on järgimised (vt ka allpool joonist 11 muutuste teooriaga):

- pedagoogide kutsealase arengu toetamine ja täiendkoolituse süsteemi arendamine
- kvalifikatsiooni tõendamise põhimõtete arendamine ja rakendamine pedagoogidele
- pedagoogide koostöövõrgustike arendamine professionaalse arengu toetamiseks
- programmi elluviimist toetavad tegevused, sh teavitustegevused

Arvestades nõrka tugistruktuuri ja kvaliteedikindlusetust õpetajate täiendkoolitussüsteemi osas, vajadust uuendatud kvalifikatsiooni tõendamise nõuete järele ja õpetajate kogukondade tegevuse toetamise järele, otsustas HTM, et kõige otstarbekam on õpetaja professionaalse arengu võimaluste juhuslikkuse ning suure hulga kvalifikatsioonile mittevastavate õpetajate osakaalu probleem lahendada üleriigilise programmiga. Programmi tegevused olid ette nähtud teemavaldkondi raamivate koordineeritud plokkidena ja mitmed neist riiklikku tasandit hõlmavana, nt üleriigiliste kutse- ja erialaste koostöövõrgustike toetamine. Programmi loogikat silmas pidades ja pikemas perspektiivis stabiilsuse võimaldamiseks otsustati just üleriigilise programmi kui sellise ja mitte pigem sihtrühma algatusel põhinevate avatud taotlusvoorude kasuks. Ka uue haridusstrateegia planeerimisel on leitud, et õpetajate pädevuste kujundamine peab aset leidma õpetajate täiendkoolitussüsteemis, pannes süsteemi strateegilised rõhuasetused paika riiklikul tasemel ja loobudes täielikust turupõhisusest.²¹⁶

Suuresti õpetajahariduse strateegias välja toodud õpetaja professionaalse arengu toetamise eesmärkidele tuginedes kujundati programmi raames kolm tegevuste valdkonda:

- pedagoogide kutsealase arengu toetamise ja täiendkoolitussüsteemi arendamisega seotud tegevused (nt kutsealaseks enesehindamiseks erinevate võimaluste pakkumine, prioriteetsetel teemadel koolituste ja õppereiside korraldamine, haridusasutuse juhtide kompetentsusmudeli arendamine ja rakendamine, uuringus TALIS 2013 osalemine)
- kvalifikatsiooni tõendamise põhimõtete arendamine ja rakendamine pedagoogidele (nt kvalifikatsiooni tõendamise metoodika arendamine ja rakendamine, kvalifikatsiooni tõendamise rakendamiseks vajalike tugimaterjalide koostamine ja hindamiskomisjoni liikmete koolitamine)
- pedagoogide koostöövõrgustike arendamine professionaalse arengu toetamiseks (nt kutse- ja erialaste võrgustike tegevuse toetamine, õppeasutuste sisese ja vahelise koostöö arendamine)

Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise programmi tegevuste arendamine on üldiselt süsteemne. Mitmete tegevuste puhul on esmasteks alategevusteks olukorra kaardistamine või kontseptsiooni väljatöötamine. Näiteks pedagoogide koostöövõrgustike arendamist alustati pedagoogide kutse- ja erialaste koostöövõrgustike kontseptsiooni²¹⁷ väljatöötamisega, mis käsitleb nii võrgustike toimimise teoreetilise aluseid kui võimaldab eneseanalüüsi kaudu ka võrgustiku tegevust ja taotluse sisulise osa sisukriteeriumitele vastavust analüüsida. Olukorra täpne kaardistamine loob selge

²¹⁶ Eesti hariduse viis väljakutset, Eesti haridusstrateegia 2012–2020 taustamaterjal

²¹⁷ Pedagoogide võrgustike arendamise kontseptsioon, 2010

fookuse ja läbipaistva aluse järgnevatiks programmitegevusteks ning leidis ka kasusaajate poolt äramärkimist kui asjakohane lähenemine. Intervjuudes toodi esile võimalust kontseptsiooni abil võrgustiku tööd põhjalikult mõtestada ning seeläbi õpetajate ühendustes professionaalsele arengule ühtne alus luua.

Programmi põhitegevuste raames on kavandatud mitmesuguseid analüüsi- ja seiretegevusi (nt koostöövõrgustike toimimise seire ja analüüs aastatel 2011–2014), kuigi programmi algdokumendiga võrreldes on seiretegevusi mõnevõrra vähendatud. Näiteks on täiendkoolituse pakkumise ja vajaduse vahekorra ning kvaliteedi seire käivitamine, täiendkoolitustele tagasiside võimaluse täiustamine EHISes (alategevus 1.5) aastateks 2009–2014²¹⁸ kehtetu.²¹⁹ Intervjuude põhjal selgus, et kuigi nimetatud tegevused on erinevatel põhjustel (nt EHISe kontseptsiooni arengu muutus, täiskasvanute koolituse seaduse muutus 2011. a) programmist välja jäänud, on vajadus nende järele kaetud. Näiteks on programmi raames välja töötatud täiendkoolituste kvaliteedikriteeriumid.

Programmidoakumendi on täiendatud (ministri käskkirjaga) kahel korral – 24.08.2011 ja 19.12.2011; esimesel korral on muudatusi programmis sisse viidud oluliselt rohkem kui teisel korral. Muudatusi on tehtud nii programmi mõistetes, vajalikkuse põhjenduses, tegevustes, indikaatorites, ajakavas kui ka eelarves. Programmi asjakohasuse kontekstist lähtuvalt on programmis peamiste muudatustena aset leidnud järgmised:

- (1) lisatud on OECD rahvusvahelises õpetamise ja õppimise uuringus TALIS 2013 osalemise ettevalmistus ning Eesti uuringu läbiviimine ja korraldamine perioodil 2011–2014²²⁰
- (2) lisatud on õppeasutuste vahelise koostöö ja sellealase juhendmaterjali koostamine ning koostöö, prioriteetsete teemavaldkondade (hindamine, koolieksam jt) täpsustamine ja kooskõlastamine programmi nõukojas
- (3) kehtetuks on muudetud tegevuse 1.5 „täiendkoolituse pakkumise ja vajaduse vahekorra ning kvaliteedi seire“ käivitamine, täiendkoolituskavade registreerimise ja täiendkoolituste tagasisidestamise võimaluse täiustamine EHISes, täiendkoolituse tagasisidestamise võimaluse loomine igale koolituse läbinule²²¹
- (4) lühendatud on tegevuse 1.1 „pedagoogide kutsealaste profiilide kaardistamine“ kestvusperioodi²²²
- (5) õppereiside lisamine tegevustele 1.4 „täiendkoolituse kvaliteedi kriteeriumitel põhinevate koolituste tellimine ja korraldamine“, 2.1 „töötavatele ja tööturule sisenevatele pedagoogidele

²¹⁸ Ministri KK 09.01.2009

²¹⁹ Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

²²⁰ Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

²²¹ Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

²²² Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

kvalifikatsiooni tõendamise meetodika arendamine ja rakendamine“ ja 3.2 „kutse- ja erialaste võrgustike toetamine“²²³

(6) tegevusest 1.2 tugimaterjalide täienduste OPAH ja e-portfoolio²²⁴ ning tegevusest 2.1. meetodika arendamise täpsustuste (nt õigusruumi korrastamine, kvalifikatsiooninõuete täpsustamine, tunnustussüsteemi ja atesteerimisnõuete uuendamine²²⁵) eemaldamine²²⁶

(7) tegevuses 1.4 koolituste täpsustuses „üles ehitatud kutsestandardi kaheksa pädevusgrupi alusel“ asendamine järgnevalt: „riiklike haridusprioriteetide rakendamist toetavate koolituste tellimise ja korraldamise“²²⁷

(8) tegevusele 2.2 piloteerimise etapi lisamine²²⁸

Programmi tegevused moodustavad probleemi olemust arvestades tervikliku ja loogilise üldstruktuuri, milles programmi alaeesmärkide ja tegevuste seos on valdavalt selge. Teisisõnu on enamasti arusaadav, millisele eesmärgile tegevused panustavad, koos mõne erandiga. Programmidokumendi põhjal on tegevuste järgnevus üksteisele sisuliselt ja ajaliselt kõige loogilisem programmi algversioonis, mis tähendab, et muudatustega kaasnenud täiendused on olenevalt muudatuste sisust ja iseloomust mõneti tegevuste asjakohasusele kaasa aidanud. Näiteks:

- tegevuse 1.6 täiendamine haridusasutuste juhtide kompetentsusmudeli elektroonilise keskkonna väljatöötamise ning kompetentsusmudeli rakendamist toetava tugimaterjali koostamise ja levitamise, sh e-väljaandena. Samuti vastavasisulise indikaatori lisamine alaeesmärk 1 mõõtmiseks: on koostatud kompetentsusmudeli rakendamist toetav tugimaterjal²²⁹
- tegevusele 2.2 piloteerimise etapi lisamine²³⁰
- rahvusvahelise perspektiivi hõlmamine lisatud alategevuses 1.8 OECD TALIS 2013 osalemise ettevalmistuse ning Eesti uuringu läbiviimise ja korraldamise vormis perioodil 2011–2014 ning

²²³ Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmise

²²⁴ Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmise

²²⁵ Haridus- ja teadusministri 09.01.2009. a käskkiri nr 21 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“

²²⁶ Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmise

²²⁷ Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmise

²²⁸ Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmise

²²⁹ Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmise

²³⁰ Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmise

alaeesmärgile 1 lisatud väljundindikaatorina: TALIS 2013 Eesti uuring on läbi viidud ja siseriikliku lõpparuande koostamiseks vajalikud andmed on kogutud²³¹

Samas on programmitegevuste muudatuse loogika vaid programmidokumendiga tutvumisel kohati ebaselge (nt õppereiside lisamine programmi tegevustesse või mitmete täpsustuste eemaldamine kvalifikatsiooni tõendamise põhimõtetega seotud tegevuste 1.2, 1.4 ja 2.1 osas), kuid programmi aastaaruannete ja intervjuude põhjal saab programmimuudatused terviklikkuse ja loogilisuse osas asjakohaseks hinnata. Näiteks õppereiside lisamine kompetentsuse arendamise eesmärgil tegevustesse 1.4, 2.1, 3.2²³² on rahvusvahelist mobiilsust tähtsustavate haridusstrateegiate valguses ning väliskogemuste ja uute ideede hankimise baasilt asjakohane ning programmi eesmarke toetav tegevus. Rahvusvaheline dimensioon hõlmab ka võrgustike arendamise kontseptsiooni osa nii rahvusvahelise koostöö käigus kontaktide loomise kui ka uue teabe sissetoomisena.

Õpetaja professionaalse arengu võimaluste juhuslikkuse ning võrdlemisi suure kvalifikatsioonile mittevastavate õpetajate osakaalu ning noorte õpetajate vähesuse probleemi lahendamiseks oli üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine asjakohane programm. Arvestades õpetajate vähest motivatsiooni täiendkoolitustel osalemiseks ning olulisi vajakajäämisi õpetajate enesehindamismetoodikate, nõustamissüsteemi kui ka täiendkoolitussüsteemi osas, samuti vajadust kvalifikatsiooni hindamise süsteemi mitmekülgse järel ja tegevõpetajate koostöö toetamise järel ning õpetajate madalat töömotivatsiooni, on valitud lähenemine ja programmi tegevused asjakohased.

Programmi kõik elluviidavad tegevused vastavad IARKi ja programmi eesmärkidele. Programmidokumendis on välja toodud, et IARK omistab õpetajale keske rolli ja näeb ette õpetaja rolli väärtustamist hariduse uuendamisel ning õppe kvaliteedi tagamisel. Samuti, et IARK viitab vajadusele arendada õpetajakoolitust, tagada igale õpetajale võimalus pidevalt professionaalselt areneda ning suurendada kvalifitseeritud õpetajate (sh noorte kvalifitseeritud õpetajate) osakaalu koolis. Programmi alaeesmärgid on suunatud just nimetatud eesmärkide saavutamisele. Programmi kõik tegevused on programmi alaeesmärkidele suunatud ning keskenduvad sellele, et luua pedagoogidele mitmekülgsed tingimused koos toetussüsteemidega oma professionaalse arenguga tegelemiseks, mille kaudu eeldatavalt tõuseb õpetamise ja õppe kvaliteet. Kuna nii tegevuste kui alaeesmärkide fookus on suhteliselt konkreetne, siis on seosed nende vahel selgelt mõistetavad. Seega moodustavad programmi alaeesmärkide saavutamiseks kavandatud tegevused loogilise terviku.

Probleemipuu ja programmi muutuste teooria võrdlus osutab, et programmiga olid kaetud kõik otsesed probleemi põhjused ning ükski oluline aspekt ei jäänud tähelepanu alt välja. Kuigi programm koosneb üsna erinevatest osadest, moodustavad programmi tegevused loogilise üldstruktuuri, milles programmi alaeesmärkide ja tegevuste seos on enamasti selge. Pedagoogide enesehindamise metoodika ja selle rakendamiseks tugimaterjali loomise kaudu, haridusasutuse juhtide kompetentsusmudeli rakendamise kaudu ning kutse- ja erialaste võrgustike tegevuse ja õppeasutuste sisese ja -vahelise koostöö toetamise kaudu toetatakse õpetajate professionaalset arengut ja koolitusvajaduse selgust kogu karjääri vältel mitmesuguste võimalustega. Toimiv ja mitmekülgne

²³¹ Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmise

²³² Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmise

pedagoogide kvalifikatsiooni hindamise süsteem aitab kvalifikatsiooni tõendamise ja kutse andmise protsessi tõhusamaks muuta, uuendades aegunud atesteerimisühikuid ja jätku kvalifikatsiooninõudeid. Nii õpetaja professionaalset arengut toetav täiendkoolitussüsteem kui ka tõhus kvalifikatsiooni hindamise süsteem võimaldavad luua ja hoida õpetajate töömotivatsiooni ning luua tingimused noore kvalifitseeritud tööjõu õpetajana ja heade erialaspetsialistide kutseõpetajana tööleasumiseks.

Joonis 12 annab ülevaate programmi muutuste teooriast, tuues esile programmi sisendid, väljundid, tulemused ning (pikaajalise) eesmärgi.

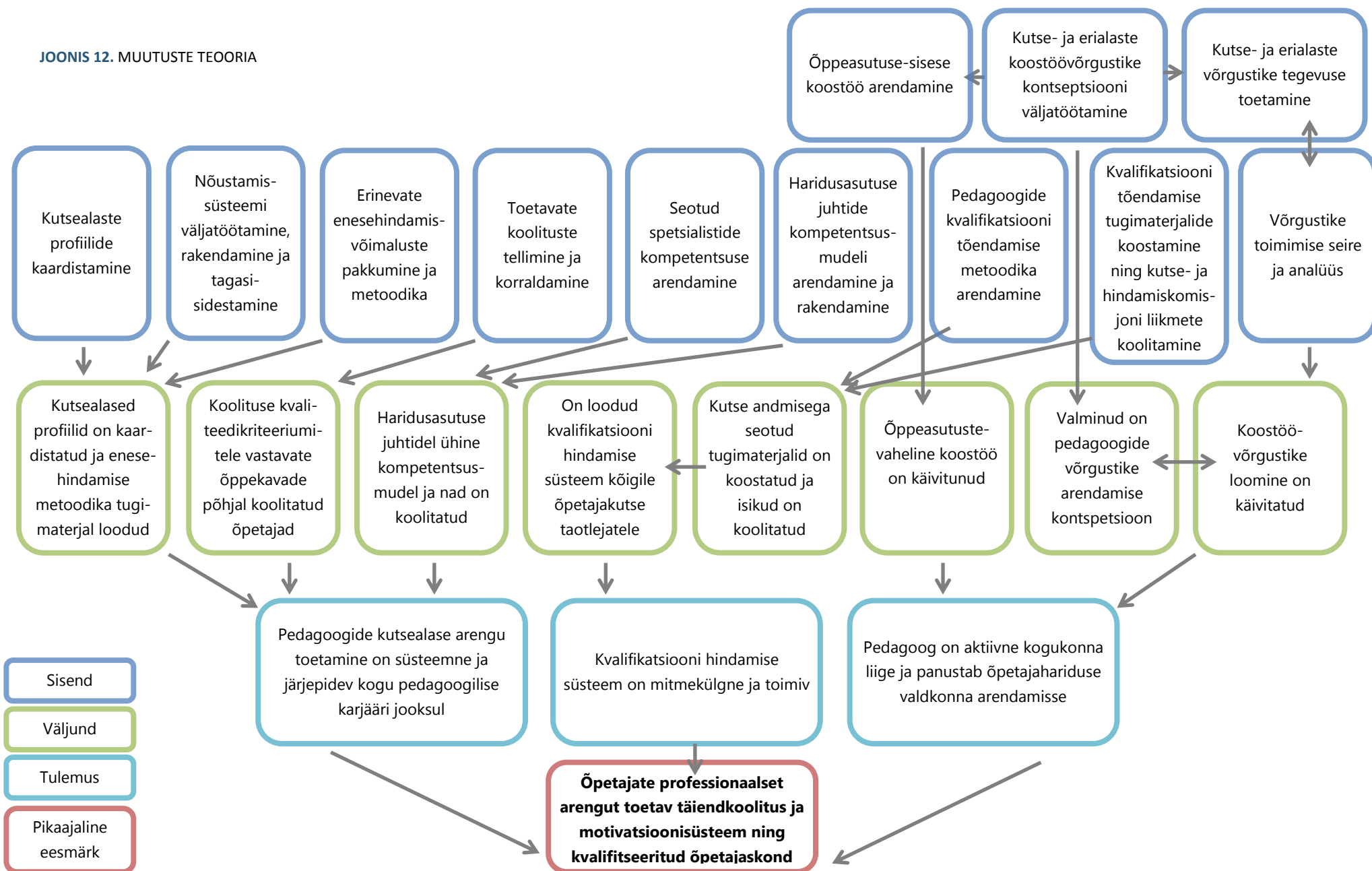
Programmi tegevused on kooskõlas üldhariduse valdkonna teiste poliitikaalgatuse ja tegevustega. Programmi tegevuste (nt täiendkoolitused, pedagoogide koostöövõrgustike arendamine) kaudu toetatakse 2010. a vastu võetud põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekava rakendumist, milles on oluline rõhuasetus just õppeainete lõimimisel ja õpetajate omavahelisel koostööl.²³³ Kui haridusteaduse ja õpetajakoolituse edendamise programm EduKo on suunatud sellele, kuidas tugevdada õpetajate ettevalmistust õpetajakoolituses, siis üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise programm toetab õpetaja professionaalset arengut ja tegevõpetajate koostööd kogu karjääri vältel. Siiski on neil programmidel ka kokkupuutepunkte; koostööd tehti näiteks haridusasutuse juhi kompetentsumudeliga seotud tegevuse raames.

Kasusaajate vaatenurgast programmi tegevusi analüüsid on selgelt näha, et pedagoogid tunnevad vajadust erialase suhtlemise, arutelude ja täiendkoolituste järgi, eriti uue õppekava rakendumise kontekstis. Lisaks on pedagoogidele oluline kvalifikatsiooni tõendamise põhimõtete arendamine ning rakenduspõhimõtete mõistmine, mida on põhjalikumalt käsitletud programmi tõhususe peatükis. Intervjuude põhjal ilmnis, et kutse- ja erialaste koostöövõrgustike loomise ja/või aktiveerimise kaudu on info võrgustiku tegemistest ja osavõtt üritustest jõudnud suurema hulga tegevõpetajateni kui varem. Siin on oluline roll olnud täita ka elektroonilisel õpetajate võrgustikutöö uudiskirjal, mille loetavus (klikkide arvu põhjal) ja õpetajatest autorite arv on järjest suurenenud. Uudiskirja kasutamist erinevate võrgustikega seotud tegevuste ja parimate praktikate jagamiseks, kaasates autoritena võrgustike liikmeid, eraldi portaali loomise asemel võib seega pidada asjakohaseks lähenemiseks. Õpetajate kaasamine ning ainelituste vaheline suhtlemine toimub ka programmi raames loodud Õpetajate Ühenduste Koostöökoja kaudu, mis keskendub õpetamispraktika ja õpilase ning õpetaja suhete teemadele, rõhutades õpetaja igapäevatöö professionaalsust.

Taotlusvoorude raames on kutse- ja ainelitustel olnud võimalik tegevuse finantseerimiseks vahendeid taotleda, mis on intervjuudele toetudes õpetajate jaoks küll ressursinõudlik tegevus, aga intervjuude põhjal hinnatud võimalus oma professionaalse arenguga seotud ideid ellu viia, meetodikaid arendada ja parimaid praktikaid jagada. Õpetajate täiendkoolituse kvaliteedi tõstmise töötoa arutusel kerkis esile üksteiselt õppijate ehk praktikult praktikule meetodi kaudu pedagoogide professionaalse arengu toetamine kui üks ainelituste tugevamaid külgi.

²³³ Põhikooli riiklik õppekava. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13273133>

JOONIS 12. MUUTUSTE TEOORIA



3.6.2. Programmi tulemuslikkus

Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise programmile on seatud kaks inimressursi rakenduskavaga seotud indikaatorit ning 12 programmpetsiifilist indikaatorit²³⁴ (vt ka tabel 22), kusjuures programmile on programmi käskkirjaga²³⁵ lisandunud kaks indikaatorit: „on koostatud kompetentsusmudeli rakendumist toetav tugimaterjal“ ja „OECD rahvusvaheline õpetamise ja õppimise uuring (OECD's Teaching and Learning International Survey) TALIS 2013 Eesti uuring on läbi viidud ja siseriikliku lõpparuande koostamiseks vajalikud andmed on kogutud“.

Lähtudes eeldusest, et eesmärkide saavutamise mõõtmiseks välja töötatud indikaatoreid on kolme tüüpi – mõju-, tulemus- ja väljundindikaatorid, millest viimased mõõdavad tegevuste otseseid tulemeid²³⁶ –, on kõik programmpetsiifilised indikaatorid oma olemuselt väljundindikaatorid. Samas on kolm programmpetsiifilist indikaatorit esitatud tulemusindikaatoritena. Pedagoogide kutsealaseid profiile hõlmava dokumendi, koostatud tugimaterjalide arvu ning välja töötatud kontseptsiooni vormis on siiski tegemist väljundindikaatoritega, mitte tulemusindikaatoritega, sest need mõõdavad vaid teatud tegevuste otsest tulemit, mitte aga programmi abil oodatavat tulemust (õpetajate professionaalset arengut toetav täiendkoolitus ja motivatsioonisüsteem ning kvalifitseeritud õpetajaskond).

Valdav osa programmpetsiifilistest indikaatoritest vastab indikaatoritele seatud kriteeriumitele, see tähendab, et indikaatorid on ajaliselt jälgitavad (näitavad muutust ja suunda ajalisel perspektiivis); asjakohased (esitatakse regulaarselt, tagamaks asjakohaste andmete olemasolu); usaldusväärsed (tuginevad usaldusväärsetele allikatele) ning selged ja täpsed (kirjeldavad jälgitavat nähtust, olles üheselt mõistetava tähendusega)²³⁷. Näiteks indikaator „kvaliteedikriteeriumitele vastavate täiendkoolituse õppekavade järgi on koolitatud vähemalt 1000 õpetajat“ võimaldab jälgida koolitusel osalenud õpetajate arvu aastate alusel koolitusega seotud dokumentatsioonile tuginedes ning tuvastada tendentsi suunda. Mitmel juhul on programmi käskkirjas²³⁸ väljundindikaatorina osutatud andmetele, mis ei vasta indikaatoritele seatud kriteeriumitele, eelkõige mõõdetavuse kriteeriumile²³⁹. Näiteks indikaatorite „olemas dokument, mis hõlmab pedagoogide kutsealaseid profiile“, „on olemas haridusasutuse juhtide ühtne kompetentsusmudel“, „OECD rahvusvaheline õpetamise ja õppimise uuring TALIS 2013 Eesti uuring on läbi viidud ja siseriikliku lõpparuande koostamiseks vajalikud andmed on kogutud“ ja „pedagoogide kutse- ja erialaste võrgustike kontseptsioon on välja töötatud“ puhul ei ole tegemist sisuliselt kvantifitseeritavate indikaatoritega (nt ajaline jälgitavus ei ole võimalik), vaid tegevuskava täitmist jälgiva näitajaga, mis võimaldab hinnata, kas tegevus on sooritatud või mitte.

²³⁴ Haridus- ja teadusministri 19.12.2011. a käskkiri nr 977 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

²³⁵ Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

²³⁶ Euroopa Komisjon. 2011. Outcome indicators and targets. Towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf

²³⁷ Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., Vermeersch, C. M. J. 2011. Impact Evaluation in Practice. World Bank, Washington

²³⁸ Haridus- ja teadusministri 19.12.2011. a käskkiri nr 977 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

²³⁹ Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., Vermeersch, C. M. J. 2011. Impact Evaluation in Practice. World Bank, Washington

Programmispetsiifilised indikaatorid ja tegevuskava täitmise näitajad on asjakohased programmis välja toodud IARKi tulemusindikaatorite (koolitusel osalevate õpetajate arv ja protsent õpetajatest, kes vastavad kvalifikatsiooninõuetele) saavutamise jälgimiseks. Nimetatud IARKi tulemusindikaatorid on otseselt seotud üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmisega. Samas võiks selgemaks tulemuslikkuse mõõtmiseks välja tuua mõned täiendavad programmispetsiifilised väljund- ja tulemusindikaatorid, mille kohta on täpsemad soovitusel toodud allpool.

Ülevaade programmi indikaatorite täitmise seisust näitab, et seotud indikaatorite saavutustasemed on täidetud erineval määral. Saavutustasemed on täielikult saavutatud eelkõige nende tegevuste puhul, mis programmi ajakava kohaselt on lõppenud (pedagoogide kutsealaste profiilide dokumendi väljatöötamine ning kutse- ja erialavõrgustike kontseptsiooni väljatöötamine). Lisaks on 2011. a seirearuande põhjal täidetud indikaatorid „on olemas haridusametuse juhtide ühtne kompetentsusmudel“ ja „on koostatud kompetentsusmudeli rakendumist toetav tugimaterjal“²⁴⁰, kuid tabelis 14 ei ole nende kahe indikaatori täitmist eraldi kajastatud.

Kahe indikaatori puhul (kutse andmisega seotud koolitatavate arv ja loodud koostöövõrgustike arv) on saavutusmäär ületatud (123% ja 125%), kuigi vastavad tegevused programmi ajakava kohaselt jätkuvad. Intervjuude põhjal selgus, et kui algselt pidi programmis kavandatud kutse andmisega seotud koolituses osalema igast aineühendusest üks liige, siis kutse- ja hindamiskomisjoni liikmete järelkasvu ja jätkusuutlikkuse eesmärgil peeti vajalikuks koolitatavate arvu suurendada nii, et igast aineühendusest oleks kolm liiget. Programmi planeerides oli keeruline ette näha, kuidas aktiivselt koostöövõrgustike areng käivitub, mistõttu seati loodavate koostöövõrgustike arvule pigem madal sihttase. Programmi seirearuannete ja intervjuude põhjal on pedagoogide koostöövõrgustikega seotud tegevused suurepäraselt käivitunud ning huvi sellealase tegevuse vastu õpetajate seas suur, mistõttu on ka loodud koostöövõrgustike arvu saavutusmäär ületatud.

Intervjuude põhjal seati indikaatorite sihttasemed riski maandamiseks pigem tagasihoidlikult ja kasutades täiendit „vähemalt“, samuti on programmi tegevusi mitmel korral muudetud. Ülejäänud indikaatorite saavutusmäära täitmine programmiperioodi lõpuks 2014. a on tõenäoline, kuna kõikide nimetatud indikaatoritega seotud tegevused jätkuvad programmi ajakava kohaselt. 2011. a lisandus programmi uus tegevus ja indikaator „OECD rahvusvaheline õpetamise ja õppimise uuring (OECD's Teaching and Learning International Survey) TALIS 2013 Eesti uuring on läbi viidud ja siseriikliku lõpparuande koostamiseks vajalikud andmed on kogutud“²⁴¹, mida hakatakse seirama alates 2013. aastast²⁴². Seega kokkuvõtlikult on saavutusmäära täielikult katnud või ületanud pooled ehk kuus indikaatorit 12-st ning ülejäänud kuue indikaatori saavutusmäärad on programmi tegevus- ning ajakava arvestades tõenäoliselt täidetavad.

²⁴⁰ Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ 2011. aasta aruanne osutab järgnevalt: välja töötatud haridusametuse juhi ühtne kompetentsusmudel ja selle rakendussüsteem (rakendussüsteemi all mõeldakse kompetentsusmudeli põhiseanalüüsi ja haridusjuhi koolituse raamõudeid)

²⁴¹ Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine ja programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ 2011. aasta aruanne

²⁴² Info SA Innove kirjavahetusest 28.01.2013

TABEL 22. PROGRAMMI INDIKAATORID JA NENDE TÄITMINE

Jrk nr	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	Programmis sätestatud indikaatori saavutamine aastate lõikes				
					2007	2008	2009	2010	2011
Rakenduskava indikaatorid									
1	Koolitusel osalevate õpetajate arv	Praegune tase – 2006 – 0 Kontrolltase 2010 – 400 Sihttase 2013 – 1000	Saavutustase eesmärgist %	51%	0	0	40%	51%	
			Saavutusmäär	510	0	0	400	510	
			Sihtmäär	1000	1000	1000	1000	1000	
			Algne tase	0	0	0	0	400	
2	Protsent õpetajatest, kes vastavad kvalifikatsiooninõuetele	Praegune tase 2005/06, 89,5% Kontrolltase 2010, 2010/2011, 95% Sihttase 2013, vähemalt 95%	Saavutustase eesmärgist %	92%	0	0	86%	92%	
			Saavutusmäär	92%	0%	0%	91%	92%	
			Sihtmäär	95%	95%	95%	95%	95%	
			Algne tase	89,50%	89,50%	89,50%	89,50%	91%	
Programmispetsiifilised indikaatorid									
1	Tegevus 1: pedagoogide kutsealase arengu toetamine ja täienduskoolituse süsteemi arendamine								
1.1	Olemas dokument, mis hõlmab pedagoogide kutsealaseid profile	Dokument	Saavutustase eesmärgist %	100%	0	0	100%	100%	
			Saavutusmäär	1	0	0	1	0	
			Sihtmäär	1	1	1	1	1	
			Algne tase	0	0	0	0	1	
1.2	Enesehindamise meetodikate rakendumiseks on koostatud vähemalt 3 tugimaterjali	Vähemalt kolm tugimaterjali	Saavutustase eesmärgist %	0	0	0	0	0	
			Saavutusmäär	0	0	0	0	0	
			Sihtmäär	3	3	3	3	3	

Jrk nr	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	Programmis sätestatud indikaatori saavutamine aastate lõikes				
					2007	2008	2009	2010	2011
			Algne tase	0	0	0	0	0	0
1.3	Kvaliteedikriteeriumitele vastavate täienduskoolituse õppekavade järgi on koolitatud vähemalt 1000 õpetajat	Vähemalt 1000 õpetajat	Saavutustase eesmärgist %	51%	0	0	40%	51%	
			Saavutusmäär	510	0	0	400	510	
			Sihtmäär	1000	1000	1000	1000	1000	
			Algne tase	0	0	0	0	400	
1.4	On olemas haridusasutuste juhtide ühtne kompetentsumudel. Vähemalt 200 haridusasutuse juhti on koolitatud	Vähemalt 200 haridusasutuse juhti on koolitatud	Saavutustase eesmärgist %	0	0	0	0	0	
			Saavutusmäär	0	0	0	0	0	
			Sihtmäär	200	200	200	200	200	
			Algne tase	0	0	0	0	0	
2	Tegevus 2: kvalifikatsiooni tõendamise põhimõtete arendamine ja rakendamine pedagoogidele								
2.1	Kutse taotlemise ja kutse andmise rakendamiseks on koostatud vähemalt kaks tugimaterjali	Vähemalt kaks tugimaterjali	Saavutustase eesmärgist %	50%	0	0	50%	50%	
			Saavutusmäär	1	0	0	1	0	
			Sihtmäär	2	2	2	2	2	
			Algne tase	0	0	0	0	1	
2.2	Koolitatud on vähemalt 60 kutse andmisega seotud isikut	Vähemalt 60 kutse andmisega seotud isikut	Saavutustase eesmärgist %	123%	0	0	123%	123%	
			Saavutusmäär	74	0	0	74	74	
			Sihtmäär	60	60	60	60	60	
			Algne tase	0	0	0	0	74	
3	Tegevus: pedagoogide koostöövõrgustike arendamine professionaalse arengu toetamiseks								

Jrk nr	Indikaatori tüüp	Indikaator	Selgitus	Saavutatud tase kumulatiivselt	Programmis sätestatud indikaatori saavutamine aastate lõikes				
					2007	2008	2009	2010	2011
3.1	Pedagoogide kutse- ja erialaste võrgustike kontseptsioon on välja töötatud	Kontseptsioon on välja töötatud	Saavutustase eesmärgist %	100%	0	0	100%	100%	
			Saavutusmäär	1	0	0	1	0	
			Sihtmäär	1	1	1	1	1	
			Algne tase	0	0	0	0	1	
3.2	Loodud on vähemalt neli koostöövõrgustikku	Vähemalt neli koostöövõrgustikku	Saavutustase eesmärgist %	125%	0	0	50%	125%	
			Saavutusmäär	5	0	0	2	5	
			Sihtmäär	4	4	4	4	4	
			Algne tase	0	0	0	0	2	
3.3	Õppeasutuste-vahelises koostöös on osalenud vähemalt 40 haridusasutust	Vähemalt 40 haridusasutust	Saavutustase eesmärgist %	92,50%	0	0	50%	92,50%	
			Saavutusmäär	37	0	0	20	37	
			Sihtmäär	40	40	40	40	40	
			Algne tase	0	0	0	0	20	

Allikas: Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ 2011. aasta aruanne

Programmi tegevuste kvaliteedi hindamine on programmis kaetud vastavasisuliste tegevuste planeerimisega, nt koostöövõrgustike toimimise seire ja analüüs. Programmi tegevuste tulemuslikkusest annavad põhjaliku ülevaate programmi iga-aastased seirearuanded ja programmi tegevuste raames valminud täiendavad dokumendid, nt võrgustikutöö eneseanalüüs²⁴³. Programmi kvaliteedikontrolli aitab tagada ka programmi nõukoda, kes käib koos vähemalt kaks korda aastas ning kelle ülesannete hulka kuuluvad programmi elluviija strateegiline nõustamine, programmi kulgemise jälgimine ja sellega seotud soovitude jagamine ning programmi elluviijatele muudatusettepanekute tegemine²⁴⁴. Intervjuudele ning programmi nõukoja koosoleku protokollidele²⁴⁵ toetudes jälgib nõukoda programmi kulgemise edukust ja esitab muuhulgas sisulise arutelu tulemusena soovitusi. Täiendkoolituste osas aitavad tegevuse kvaliteeti tagada programmi tegevuse raames ekspertrühma poolt välja töötatud pedagoogide täiendkoolituse kvaliteedikriteeriumid²⁴⁶, mis intervjuude põhjal on eelkõige programmisiseseks kasutamiseks mõeldud, kuid avaliku dokumendina aitavad kvaliteedinõudeid suunata ka laiemalt, sh õpetajakoolituse koolitusturu korrigeerimisel.

Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise programmi indikaatorite täitmise ülevaade osutab, et indikaatorite saavutusmäärad on kavandatud realistlikult ja mõningatel juhtudel pigem tagasihoidlikult. Programmi tegevuste elluviimise kaudu on saavutatud planeeritud eesmärgid. Samas olid mitmed programmidokumendis välja toodud indikaatorid tegevuskava tegevuste teostamisele või mitteteostamisele viitavad näitajad. Antud programm haarab väga mitmekülgseid tegevusi, mida on kahel korral oluliselt muudetud, kuid indikaatorite osas toimunud muutused on minimaalsed. Kui programmi käigus ilmneb, et indikaatorite sihtmäär on alaplaneeritud ja vajadus kõrgema sihtmäära järele on olemas, siis võiks programmi käigus indikaatorite sihtmäära ka vastavalt kohandada.

Programmi erinevad tegevused ja alaeesmärgid on indikaatoritega kaetud erineval määral. Kuigi indikaatorite põhjal saab võrdlemisi hea ülevaate programmi eesmärkide saavutamisest, on programmi tulemuslikkuse seisukohalt erinevate tegevuste ühtlasemaks ja paremaks jälgimiseks ning selgemaks tulemuslikkuse mõõtmiseks oluline lisaks programmis välja toodud indikaatoritele täiendavalt lisada mõned väljund- ja tulemusindikaatorid. Järgnevalt on välja toodud mõned soovituslikud väljundindikaatorid ja suunad tulemusindikaatorite määratlemiseks:

Alaeesmärk 1: pedagoogide kutsealase arengu toetamine on süsteemne ja järjepidev kogu pedagoogilise karjääri jooksul

- kvaliteedikriteeriumitele vastavate õpetajate koolituste arv
- kompetentsuse arendamise õppereiside arv
- enesehindamise metoodika kasutamiseks koolitatavate arv
- haridusasutuste juhtide koolituste arv

Alaeesmärk 2: on loodud kvalifikatsiooni hindamise süsteem kõigile õpetajakutse taotlejatele

Soovitus alaeesmärgi 2 ümbersõnastamiseks: Kvalifikatsiooni hindamise süsteem on mitmekülgne ja toimiv

²⁴³ Kokkuvõtte võrgustikutöö eneseanalüüsist; SA Innove esitatud täiendav programmi elluviimist kirjeldav dokument

²⁴⁴ Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ 2011. aasta aruanne

²⁴⁵ Nõukoja koosoleku protokollid 27.05.2009 ja 17.11.2011

²⁴⁶ ESF programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008–2014“ alapunkti 7.1.4 raames moodustatud ekspertide kogu aruanne „Pedagoogide täienduskoolituse kvaliteedikriteeriumide väljatöötamine ja täienduskoolituse kvaliteedi hindamise põhimõtete määratlemine“, Tallinn 2012

- kutse andmisega seotud koolituste arv
- kompetentsuse arendamise õppereiside arv

Soovituslikult võimalikud suunad tulemusindikaatorite määratlemiseks:

- erialasel täiendkoolitusel ja ainealasel täiendkoolitusel osalevate õpetajate osakaal
- erinevate võimalike karjääriteede arv tööturule sisenevatele pedagoogidele

Alaeesmärk 3: pedagoog on aktiivne kogukonna liige ja panustab õpetajahariduse valdkonna arendamisse

- veebipõhiste integreerivate võrgustike arv
- kompetentsuse arendamise õppereiside arv
- õppeasutuste-sisese ja õppeasutuste-vahelise koostöö arendamise koolituste arv
- õppeasutuste-sisese ja õppeasutuste-vahelise koostöö juhendmaterjalide arv

Soovituslikult võimalikud suunad tulemusindikaatorite määratlemiseks:

- koostöövõrgustiku juhtimise töös osalevate õpetajate osakaal
- koostöövõrgustiku raames meetodilise materjali koostamisega seotud õpetajate osakaal
- koostöövõrgustiku raames Eesti-sisese (teiste võrgustikega) koostööga seotud õpetajate osakaal
- koostöövõrgustiku raames rahvusvahelise koostööga seotud õpetajate osakaal

Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise programmi elluviimise kohta võib nii dokumentidele (seirearuanded, SA Innove esitatud täiendavad programmi elluviimist käsitlevad dokumendid) kui ka intervjuudele tuginedes järeldada, et programmi ellurakendamine on olnud edukas. Tulemuslikkusele on kaasa aidanud kontseptuaalse aluse loomine mitmete tegevuste käigus raamdokumentide vormis, nt pedagoogide võrgustike arendamise kontseptsioon, pedagoogide kutsealaste profiilide kaardistus, pedagoogide täienduskoolituse kvaliteedikriteeriumid.

Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise programmi kaudu on olnud võimalik kaasata palju erinevaid haridusvaldkonna osapooli, ühelt poolt selle inimressursi pädevusi programmi tegevuste elluviimisel kasutades ja teisalt pädevusi arendustöö kaudu tõstes. Erinevate osapoolte (nt õpetajad, koolijuhtkond, kutse andmisega seotud isikud) ning mitmesuguste kvalifikatsiooni tõstmisega seotud valdkondade (nt täiendkoolitussüsteem, kvalifikatsiooni hindamise süsteem, õppeasutuse juhtimine ja juhtkonna toetus, koostöövõrgustike tegevus, enesehindamismetoodikad) kaasamine programmi tegevustesse terviklikuma tulemuse eesmärgil on samuti töötanud pigem tulemuslikkuse huvides, isegi kui see on seotud programmitegevuste killustumise riskiga. Kuigi programm on laialdaselt kaasanud koostööpartnereid, on programmi tegevuste raames veel mõningaid võimalusi osapoolte (nt Eduko programmi esindaja, Eesti Õpetajate Liit) aktiivsemaks kaasamiseks. Eduko programmi sihtrühm ja tegevused kattuvad mõningal määral üldhariduse pedagoogide programmi tegevustega, kuid koostööd on seirearuande²⁴⁷ kohaselt tehtud vaid enesehindamise võimaluste ja tugimaterjalide arendamise (e-portfoolio) tegevuse raames 2009. aastal. Töörühma koostöö katkes, kuna partnerite rohkuse tõttu oli keeruline leida koosolekuteks aega ja problemaatiline oli leida eestvedajat²⁴⁸. Eesti

²⁴⁷ Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ 2011. aasta aruanne

²⁴⁸ Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ 2011. aasta aruanne

Õpetajate Liit, kelle eesmärgid mõneti kattuvad programmi eesmärkidega, ei ole antud programmi raames aktiivne partner.

Programmi kahe peamise sisutegevusega – pedagoogide kutsealase arengu toetamise ja täiendkoolitussüsteemi arendamise ning pedagoogide koostöövõrgustike toetamisega – seotud tegevused on ellu viidud plaanipäraselt. Mõnevõrra on hariduspoliitiliste suundade muutumise tõttu aeglustunud kvalifikatsiooni tõendamise põhimõtete arendamise ja rakendamisega seotud tegevused. Uus õpetaja kutsestandard on valmimas ning programmi tegevustes ette nähtud teise kutse taotlemise ja andmisega seotud tugimaterjali koostamise jaoks on otstarbekas uus kutsestandard ära oodata. Eelduste kohaselt peaks uus standard valmima 2013. aastal ning programmi ajakava võimaldab tugimaterjali koostamisel uue standardiga arvestada. Programmi nõukoja liikmed kattuvad osaliselt uue kutsestandardi töörühmaga, mille kaudu on kindlustatud uue kutsestandardi arenguga pidev kursis olemine. Kuigi teine tugimaterjal „Pedagoogide kvalifikatsiooni tõendamine ja kvalifikatsioonile vastavuse hindamine“ anti välja juba 2011. aastal²⁴⁹, on intervjuudele toetudes alust eeldada, et isegi kui seda väljatöötatud dokumenti terviklikult kasutada ei saa, siis saab neid põhimõtteid otstarbekalt kasutada järgnevatel arendustel.

Intervjuudes avaldati mõningast kahtlust, et kvalifikatsiooni tõendamise ja kutse andmisega seotud põhimõtete väljatöötamine ja rakendamine oleks olnud tulemuslikum ja tõhusam, kui kvalifikatsiooni tõendamise põhimõtted oleksid olnud välja töötatud enne kutsealase arengu ja täiendkoolitussüsteemi arendamisega seotud põhitegevusi. Kvalifikatsiooni tõendamise põhimõtete arendamisel ja rakendamisel on oluline roll ka erinevate üksuste (nt REKK/Innove, HTMi erinevad osakonnad, Kutsekoda) koostööl ja järjepideval infovahetusel. Isegi kui vähemalt kaks korda aastas kohtuva programmi nõukoja koosseisu kuuluvad esindajad erinevatest osakondadest HTMis ja Innoves ning teistest koostööpartnerina tegutsevatest ühendustest, mille kaudu on loodud alus järjepidevaks info- ja mõttevahetuseks, toodi intervjuudes välja, et töörühmades ja -kohtumistel on täheldatud rakendusasutuse ja -üksuse liikmete vahel mõnikord infosulgu tegevuste ja eesmärgistatuse osas.

Programmi 2011. a seirearuande ja intervjuude põhjal on projektimeeskonna ja programmi elluviimisega seotud tegevust otseselt mõjutanud ka REKKi/Innove struktuurimuutused; nii REKKi 2009. a toimunud õpetajaosakonna kaotamine, millega kaasnes programmimeeskonna üleviimine üldharidusosakonda, kui ka REKKi tegevuse lõpetamine ja seniste tegevusvaldkondade üleviimine sihtasutusse Innove.

Programmi sihtrühmale ja avalikkusele suunatud teavitustegevused hõlmasid nii suulist kui visuaalset teavitamist läbi meedia, töökohtumiste, koosolekute ja avalike ürituste ning on kulgenud plaanipäraselt. Teavitustegevuste hulka kuulusid näiteks konverents „Hariduspeegel“, seminarid, info- ja teabepäevad, mediakajastus (nt artiklid, õpetajate võrgustikutöö uudiskiri), teavitus- ja reklaamtoodete jagamine (nt bännerid, voldikud).

Üldiselt on programmi tegevused olnud tulemuslikud õpetaja professionaalset arengut toetava täiendkoolitussüsteemi loomisel ja arendamisel ning üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmisel. Eriti hästi on käivitunud pedagoogide koostöövõrgustike tegevus. Olemas on ka eeldused, et kvalifikatsiooni tõendamise põhimõtete arendamine ja rakendamine pedagoogidele teostub tulemuslikult, kuigi mõningase hariduspoliitiliste suundade muutusest tingitud viivitusega.

²⁴⁹ Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ 2011. aasta aruanne

Täiendkoolitussüsteemi jätkuva arengu ja tulemuslikkuse seisukohalt on vajadus täiendada kõiki osapooli hõlmava koolitusvajaduse analüüsi järele.

3.6.3. Programmi tõhusus

Tabel 23 esitab ülevaate programmi eelarvest ja kulutustest 2011. aasta seisuga²⁵⁰. 2011. aastal vähendati programmi käskkirjaga²⁵¹ programmi eelarvet 2 236 421 eurolt (35 000 000 EEK) 2 045 172 eurole. Eelarve vähenes seega 191 249 euro ehk 9% võrra. Suurim osa programmi eelarvest on planeeritud kahele sisutegevusele: pedagoogide koostöövõrgutike arendamise (793 137 eurot) ning pedagoogide kutsealase ja täiendkoolitussüsteemi arendamisele (698 721 eurot). Need tegevused on ka programmi tulemuse (õpetajate professionaalset arengut toetav täiendkoolitus ja motivatsioonisüsteem ning kvalifitseeritud õpetajaskond) seisukohalt kõige kaalukamad tegevused.

Programmi eelarvet muudeti võrreldes varasema eelarvega järgmiselt²⁵²: peamise muudatusena lisandus programmi uus tegevus (1.8) - OECD rahvusvaheline õpetamise ja õppimise uuring (*OECD's Teaching and Learning International Survey*) TALIS 2013 osalemise ettevalmistus ning Eesti uuringu läbiviimine ja korraldamine eelarvega 95 867 eurot. Antud tegevuse elluviimiseks vajalikud vahendid leiti programmi sisutegevuste (Tegevus 2: Pedagoogide kutsealase arengu toetamine ja täienduskoolituse süsteemi arendamine ning Tegevus 3: Pedagoogide koostöövõrgutike arendamine professionaalse arengu toetamiseks) eelarveliste vahendite ümberjaotamise abil.

²⁵⁰ Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ 2011. aasta aruanne

²⁵¹ Haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

²⁵² Info SA Innove kirjavahetusest 30.01.2013; programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ 2011. aasta aruanne; haridus- ja teadusministri 24.08.2011. a käskkiri nr 642 „Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ kinnitamine ja programmi elluviija volituste andmine“ muutmine

TABEL 23. PROGRAMMI EELARVE TÄITMINE

Kulukoht	Kinnitatud programmi eelarve	Tekkepõhine täitmine		Kassapõhine täitmine	
		Kulud kokku	Täitmise %	Kulud kokku	Täitmise %
Programmi halduskulud	347 598,20	150 670,96	43%	141 854,65	41%
Tööjõukulud	258 494,31	115 561,17	45%	108 753,46	42%
Muud personalikulud (lähetus-, osalus- ja koolituskulud)	21 843,34	5 434,07	25%	4 994,68	23%
Büroo rent ja muud ruumide seotud kulud	53 132,18	25 733,24	48%	24 376,80	46%
Sidekulud ja kontoritarbed	7 436,38	928,10	12%	826,38	11%
Inventar	6 692,00	3 014,37	45%	2 903,33	43%
Programmi sisutegevuste kulud	1 633 103,68	762 194,29	47%	785 853,07	48%
Tegevus 1. Pedagoogide kutsealase arengu toetamine ja täienduskoolituse süsteemi arendamine	698 721,38	212 635,11	30%	188 863,18	27%
Tegevus 1.1 Pedagoogide kutsealaste profiilide kaardistamine (kooliastmeti ja aineti)	-	0,00	-	0,00	-
Tegevus 1.2 Kutsealaseks enesehindamiseks erinevate võimaluste pakkumine ning metoodikate ühtlustamine ja rakendamine	-	0,00	-	0,00	-
Tegevus 1.3. Kutsealase arengu kujundamiseks vajaliku nõustamissüsteemi väljatöötamine, rakendamine ja tagasisidestamine ekspertide poolt	-	23,08	-	23,08	-
Tegevus 1.4. Täienduskoolituse kvaliteedi kriteeriumitel põhinevate, kutsestandardi, riikliku õppekava ja üldhariduse arengukava rakendamist toetavate koolituste (üles ehitatud kutsestandardi kaheksa pädevusgrupi alusel) tellimine ja korraldamine	-	48 896,12	-	48 794,93	-
Tegevus 1.5 Täienduskoolituse pakkumise ja vajaduse vahekorra ning kvaliteedi seire käivitamine, täienduskoolituskavade registreerimise ja täienduskoolituste tagasisidestamise võimaluse täiustamine EHISes, täienduskoolituse tagasisidestamise võimaluse loomine igale koolituse läbinule	-	0,00	-	0,00	-

Kulukoht	Kinnitatud programmi eelarve	Tekkepõhine täitmine		Kassapõhine täitmine	
		Kulud kokku	Täitmise %	Kulud kokku	Täitmise %
Tegevus 1.6 Haridusasutuste juhtide kompetentsumudeli arendamine ja rakendamine	-	7 581,07	-	7 581,07	-
Tegevus 1.7 Pedagoogide ja kvalifikatsiooni tõstmisega seotud spetsialistide kompetentsuse arendamine õppereiside ja seminaride kaudu ning tegevuste 7.1–7.3 ettevalmistamine ja koordineerimine ning tegevuste jälgimine nõukoja poolt	-	143 876,82	-	129 529,81	-
Tegevus 1.8 OECD rahvusvaheline õpetamise ja õppimise uuring (OECD's Teaching and Learning International Survey) TALIS 2013 osalemise ettevalmistus ning Eesti uuringu läbiviimine ja korraldamine	-	12 258,01	-	2 934,29	-
Tegevus 2. Kvalifikatsiooni tõendamise põhimõtete arendamine ja rakendamine pedagoogidele	141 244,74	54 370,96	38%	51 008,88	36%
Tegevus 2.1 Töötavatele ja tööturule sisenevatele pedagoogidele kvalifikatsiooni tõendamise meetodika arendamine	-	43 287,51	-	39 925,43	-
Tegevus 2.2 Kvalifikatsiooni tõendamise rakendamiseks vajalike tugimaterjalide koostamine ning kutsekomisjoni ja hindamiskomisjoni liikmete koolitamine	-	11 083,45	-	11 083,45	-
Tegevus 3. Pedagoogide koostöövõrgustike arendamine professionaalse arengu toetamiseks	793 137,55	495 188,23	62%	411 024,99	52%
Tegevus 3.1 Pedagoogide kutse- ja erialaste koostöövõrgustike kontseptsiooni väljatöötamine	-	10 936,65	-	10 929,10	-
Tegevus 3.2 Kutse- ja erialaste võrgustike tegevuse toetamine	-	438 592,60	-	367 723,70	-
Tegevus 3.3 Koostöövõrgustike toimimise seire ja analüüs	0,00	876,00	-	876,00	-
Tegevus 3.4 Õppeasutuse-sisese koostöö arendamine	0,00	44 782,98	-	31 496,20	-
Muud abikõlblikud kulud	64 470,88	35 164,28	55%	35 652,50	55%
Programmi üldised teavituskulud	64 470,88	35 164,28	55%	35 652,50	55%
Programmi tulud	0,00	0,00	-	0,00	-
Kulud kokku	2 045 172,75	948 029,53	46%	828 404,20	41%

Allikas: Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ 2011. aasta aruanne

Tabel 24 annab ülevaate programmi eelarvest peamiste programmi tegevuste alusel pärast programmi muudatusi. Programmi kolme põhitegevuse puhul suurenes eelarve kolmest tegevusest ainult ühe puhul. Tegevuse 1 (pedagoogide kutsealase arengu toetamine ja täienduskoolituse süsteemi arendamine) puhul, mille alla kuuluvad ka TALIS 2013 uuringuga seotud tegevused, suurenes eelarve 32 100 euro ehk 5% võrra. Seoses eelarve vähendamisega jäeti programmitegevustest välja alategevus 1.1 (pedagoogide kutsealaste profiilide kaardistamine kooliastmeti ja aineti) ja alategevus 1.5 (täienduskoolituse pakkumise ja vajaduse vahekorra ning kvaliteedi seire käivitamine, täienduskoolituskavade registreerimise ja täienduskoolituste tagasisidestamise võimaluse täiustamine EHISes, täienduskoolituse tagasisidestamise võimaluse loomine igale koolituse läbinule)²⁵³. Viimase alategevuse väljajätmine on muuhulgas seotud EHISe kontseptsiooni arengu muutusega ja haridustöötajatele mõeldud täienduskoolituse õppekavade registreerimisega EHISe keskkonnas²⁵⁴. Intervjuude põhjal on vajadus nende järele osaliselt kaetud näiteks programmi raames välja töötatud täiendkoolituste kvaliteedikriteeriumitega.

Tegevuse 2 (kvalifikatsiooni tõendamise põhimõtete arendamine ja rakendamine pedagoogidele) eelarve vähenes 56 199 euro ehk 27% võrra. Tegevuse 3 (pedagoogide koostöövõrgustike arendamine professionaalse arengu toetamiseks) eelarve vähenes 149 987 euro ehk 16% võrra. Kummagi tegevuse puhul alategevusi tervikuna programmi tegevuskavast välja ei arvatud, mis tähendab, et tegevuse 2 ja 3 alategevused planeeritakse ellu viia esialgselt kavandatuga võrreldes väiksema rahasummaga.

²⁵³ Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ 2011. aasta aruanne

²⁵⁴ Info SA Innove kirjavahetusest 30.01.2013

TABEL 24. PROGRAMMI MUUDETUD EELARVE PEAMISTE PROGRAMMI TEGEVUSTE ALUSEL

	Programmi esialgne eelarve (eurodes)	KK muudatusega 24.08.2011 (eurodes)	Muutuse %
Tegevus 1. Pedagoogide kutsealase arengu toetamine ja täienduskoolituse süsteemi arendamine	666 620,70 (10 432 614 EEK)	698 721.38	+5%
Tegevus 2. Kvalifikatsiooni tõendamise põhimõtete arendamine ja rakendamine pedagoogidele	197 444,09 (3 090 000 EEK)	141 244.74	-27%
Tegevus 3. Pedagoogide koostöövõrgustike arendamine professionaalse arengu toetamiseks	943 124,98 (14 759 906 EEK)	793 137.55	-16%
Kokku eelarve	2 236 421,72 (35 000 000 EEK)	2 045 172.76	-9%

Allikas: Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ 2011. aasta aruanne ja ministri käskkirja muudatus 24.08.2011

2011. aasta seisuga on programmi eelarvest ära kasutatud ligikaudu pool; tekkepõhiselt on täitmise protsent 46 ja kassapõhiselt 41. Kõige suurem erinevus (10%) on väljamaksete tegemise osas tegevuse 3 (Pedagoogide koostöövõrgustike arendamine professionaalse arengu toetamiseks) osas. Tegevus- ja ajakava kohaselt leiavad programmi järgnevat aasta jooksul aset eelarveliselt suuremahulised tegevused, sh kutse- ja erialaste võrgustike tegevuse toetamine, toimimise seire ja analüüs; TALLS 2013 uuringu läbiviimine; pedagoogide ja kvalifikatsiooni tõstmisega seotud spetsialistide kompetentsuse arendamine õppereiside ja seminaride kaudu. Seega on alust arvata, et planeeritud eelarve suudetakse ettenähtud mahus realiseerida.

Programmi juures ei tegutse läbivalt ühtset ekspertkogu, vaid erinevate tegevuste raames on hanke kaudu leitud kriteeriumitele vastavatest teemavaldkonna ekspertidest moodustatud töörühmad mingi konkreetse ülesande või tegevuse täitmiseks (nt täienduskoolituse kvaliteedi kriteeriumite põhimõtete väljatöötamiseks, haridusametuse juhtide koolituse õppekava väljatöötamiseks)²⁵⁵. Valitud lähenemine erinevate ekspertkogude moodustamisena, võrreldes läbivalt sama ekspertkogu kasutamisega, on tõhusam, tulemuslikum ja seeläbi ka kvaliteedi kindlustamise rolli täitev, kuna võimaldab ülesande spetsiifikast lähtudes valida just vajaliku pädevusega eksperte. Siinkohal on aga risk, et niisuguse lähenemise korral on aja- ja finantsressurssi kulu suur, kuna iga kord on vaja uuesti koostada ja kooskõlastada hanke sisu ning viia läbi hankemenetlus, mis programmi 2011. a seirearuande põhjal ei ole alati esimesel korral edukaks osutunud.

Intervjuude põhjal tõstatus ekspert- ja töörühmade töökohtumistega seoses kaks teemat: tööprotsessi tõhusus ja töötasu maksmine töörühmades osalemise eest. Intervjuudes osutati positiivsete näidete kõrval ka sellistele töökohtumistele, kus ajakasutus ei olnud otstarbekas, kuna kõik töörühma liikmed ei olnud töömaterjalidega tutvunud või ei olnud eelnevalt materjale üldse välja saadetud. Seetõttu kulus kohtumisel aruteluks ettenähtud aeg materjalidega tutvumisele ja sisulise aruteluni ei jõutudki. Kindlasti on siin osaliselt tegemist ka individuaalse töökultuuriga, kuid mõneti on

²⁵⁵Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ 2011. aasta aruanne.

programmi vahendite tõhusama kasutamise eesmärgil ehk võimalik soodustada kohtumiste otstarbekat ajakasutust näiteks juhendmaterjalide (sh kohtumise ajakava) ettesaatmisega mõistliku ajaperioodi vältel või ebaprofessionaalselt osalenud eksperdi edasise väljajätmisega.

Kui eksperdid leitakse hankega ja neile on töölepingu alusel ette nähtud teatud töötasu, siis töörühmad on kokku pandud nii²⁵⁶, et programmi poolt palutakse ühendustel (nt koolijuhtide ühendus, alushariduse juhtide ühendus jne) nimetada oma esindaja. Töörühma juhiga on sõlmitud töövõtuleping ja tema saab tasu, sest valmistab ette ja esitab lõpliku tööversiooni. Töörühm on vormistatud käskkirja alusel ja lähtuvalt käskkirja sõnastusest kompenseeritakse töörühma liikmetele sõidukulud ja toit. Kokkuleppeliselt nad tehtud töö eest tasu ei saa. Intervjuudes märgiti, et sõidukulude ja toidu kompenseerimine ei pruugi eksperdi või ühenduse esindaja jaoks olla piisavalt motiveeriv kohtumise ettevalmistamiseks ja töörühmas panustamiseks, eriti kui töörühmas osalemine ei kuulu tema tööülesannete hulka. Soovitatav oleks siin tõhusama ja selgema protsessi jaoks välja töötada ühtne süsteem ja töötasu kõigile ekspertidele olenemata sellest, kas nad osalevad töörühmas või hanke kaudu kokku pandud ekspertrühmades.

Intervjuudes leidsid äramärkimist veel projektitaotlusvoorude hankedokumentide ja aruandlusega kaasnevad probleemid. Mitmel juhul rõhutati, et aruandlusele, raamatupidamisele ja kooskõlastustele kuluv aeg on ebaproportsionaalselt suur, võrreldes projekti sisutegevuste või sisu arenduste jaoks jääva ajaressursiga. Veel toodi välja, et hankepakkumise esitamiseks on ettevalmistusaeg lühikeste tähtaegade tõttu niivõrd napp, et projektitaotluse sisuliseks arendamiseks ja projektimeeskonna kokkupanemiseks eriti aega ei jää. Lisaks väljendati eelistust, et taotlusvoorude tähtajad võiksid jälgida koolitsükli loomulikku kulgemist kiiremate ja rahulikumate perioodidega. Samuti rõhutati tagasilükatud projektitaotluste puhul põhjendatud tagasiside andmist, st et tagasiside sisaldaks lisaks otsusele ka sisulist põhjendust, miks projekt rahastust ei saanud.

Programmi administreerimise tegevuste raames osalesid programmi meeskonna liikmed mitmel erinevatel enesetäiendusüritustel (koolitused, seminarid, infopäevad jne), kokku 25 erinevas tegevuses aastatel 2008–2011²⁵⁷. Kuigi enamik enesetäiendustegevustest on otseselt seotud programmi sisuga ning need näivad programmi kontekstis põhjendatud, leidub teiste hulgas ka tegevusi, mille vajalikkus on programmi elluviimise seisukohast mõneti küsitav. 2011. aasta seirearuandest nähtub, et programmi meeskonna liige või liikmed on osalenud näiteks esinemisoskuste arendamise ja MS Exceli koolitustel ning keelekümbluskonverentsil, lisaks on programmi raamatupidaja osalenud raamatupidamiskoolitusel ja konverentsil. Antud koolituste puhul ei ole tegemist otseselt programmi elluviimise seisukohalt oluliste tegevustega, mille tõttu programmi tulemuslikkus kuidagi kannataks. Programmi koguelarve seisukohalt on need küll marginaalsed kulutused, kuid tuleb jälgida, et personali arendustegevustele kulutatud programmi vahendid oleksid põhjendatult kasutust leidnud. Siinkohal on tegemist pigem SA Innove (REKK) üldiste personaliarendusküsimustega, mida ei peaks programmi eelarvest toetama.

Programmi raames on eriti tõhusalt rakendunud pedagoogide koostöövõrgustike arendamisega seotud tegevused, mis on võrdlemisi unikaalne ka rahvusvahelises perspektiivis. Koostöövõrgustike arendamisega seotud tegevused on üles ehitatud selliselt, et erinevate alategevuste (nt koolitustegevus, seminarid, koostööseminarid, konkursid)²⁵⁸ kaudu toetatakse pedagoogide

²⁵⁶ Info SA Innove kirjavahetusest 04.02.2013

²⁵⁷ Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvaliteedi tõstmine“ 2011. aasta aruanne

²⁵⁸ Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvaliteedi tõstmine“ 2011. aasta aruanne

professionaalset arengut ka väljaspool programmi poolt otseselt finantseeritud tegevusi. Näiteks koolituse „Pedagoogide võrgutiku juhtimine“ läbinud pedagoogid on pädevad aineühenduste kaudu pedagoogide koostööd juhtima ja toetama. Uudiskirjade kaudu, mis on klikkide arvu põhjal järjest populaarsemaks muutunud, jõuavad temaatilised artiklid ja parimate praktikate jagamine suhteliselt nappide ressursside investeerimisega paljude õpetajate ja huvilisteneni neile sobival ajal. Õpetajate osalushuvi koostöövõrgustikega seotud tegevuste vastu on osalejate arvu põhjal suur.²⁵⁹ Ettepanekutena märgiti intervjuude põhjal, et kutse- ja ainelituste juhtidel võiks olla korra aastas kohtumine, et jagada oma kogemusi seose võrgustikutöö korraldamisega.

Kokkuvõttes on programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ tõhusus hea, kuigi on mõningaid õppimiskohti töökorralduslikes küsimustes ja taotlusvoorude korraldamise arendamises.

3.6.4. Programmi jätkusuutlikkus

Programmi kavandades nägi riik vajadust üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise järele, mis planeeriti saavutada süsteemse täiendkoolitussüsteemi, kvalifikatsioonipõhimõtete ja koostöövõrgustike väljaarendamise kaudu. Programmi tegevused kavandati teemavaldkondi raamivate koordineeritud plokkidena ja mitmed neist riiklikku tasandit hõlmavana, nt üleriigiliste kutse- ja erialaste koostöövõrgustike toetamine. Programmi tegevuste tulemusel kujunenud pädevused, teadmised ning suhted (ühenduste ülene koostöövõrgustik) on tugevaks aluseks, millele ehitada edasised tegevused ja seeläbi tagada programmi jätkusuutlikkus²⁶⁰. Lisaks võimaldab tegevuste käigus loodud kontseptuaalne alus (nt raamdokumendid) tegevusi strateegiliselt analüüsida ja arendada. Intervjuude põhjal on järelkasvu tagamise eesmärgil erilist tähelepanu pööratud noorte õpetajate kaasamisele koostöövõrgustike tegevusse.

Samas on selge, et ilma toeta pedagoogide koostöövõrgustike tegevus (nt professionaalne areng läbi ühistegevuse ja -ürituste, koolituste korraldamise) samasugusel määral tõenäoliselt toimima ei jää. Veelgi kesisemad on rahastuse katkemisel koostöövõrgustike võimalused ja tõenäosus pedagoogide professionaalse arengu toetamiseks rahvusvahelise koostöö arendamise kaudu. Õpetajate täiendkoolituse kvaliteedi tõstmise töötoa arutelu põhjal ilmnes, et erinevate aineühenduste üleste koolituste ja rahvusvahelise koostöö korraldamise puhul on aineühenduste probleemiks ajaressurs. Arvestades asjaolu, et suure töökoormusega tegevõpetajad osalevad kutse- ja erialaste koostöövõrgustike tegevuses suuresti oma tööajast väljaspool ja vabatahtlikkuse alusel, on jätkusuutlikkuse tagamiseks oluline koordineeriva, toetava ja kaasava üksuse olemasolu. Pedagoogide koostöövõrgustike rahvusvahelise koostöö arendamisel on kindlasti vaja eraldi tuge eelkõige rahvusvaheliste projektitaotluste koostamise, aga ka õpetajate võõrkeele taseme tõstmise osas, nagu intervjuudes nenditi.

Õpetajate ühistegevuse arendamist professionaalse arengu toetamise eesmärgil tähtsustavad ka Euroopa Liidu hariduspoliitilised suunad ja dokumendid. Haridus- ja Teadusministeerium osutas, et peaaegu kõikide programmi tegevuste, sh õpetajate professionaalse arengu ning ühistegevuse toetamine ja arendus peab jätkuma ka programmi lõppedes 2014. aastal kas uue Euroopa Liidu struktuurifondide perioodi toetuste toel või riigieelarve vahendite rahastamise kaudu. Kindlaid arengusuundi veel määratletud ei ole, kuid intervjuude põhjal on Haridus- ja Teadusministeeriumi

²⁵⁹ Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvaliteedi tõstmine“ 2011. aasta aruanne

²⁶⁰ Programmi „Üldhariduse pedagoogide kvaliteedi tõstmine“ 2011. aasta aruanne

jaoks jätkusuutlikkuse võtmekohana oluline toetada kogu õpetajate kogukonda ja nende tulemuslikult käivitatud initsiatiivi, tõenäoliselt ka uute kontseptsioonide arendamise valguses.

Ühe võimaliku kontseptsioonina võiks kaaluda õpetajate täiendkoolituse kvaliteedi tõstmist läbi üldhariduse pedagoogide koostöövõrgustike professionaalse arengu. Pedagoogide koostöövõrgustikud on õpetajaprogrammi raames väga hästi käivitatud ning õpetajate ühistegevuse toetamine on ka riiklik prioriteet. Õpetajate täiendkoolituse kvaliteeti aitab tõsta üldhariduse pedagoogide koostöövõrgustike professionaalse arengu toetamine, et seeläbi tõsta nende potentsiaali koolituste pakkujana. Õpetajate täiendkoolituse kvaliteedi tõstmise töötoa arutelu põhjal on niisuguse võimaluse rakendamise eelduseks koolitusvajaduse ja -tegevuse terviklik analüüs, mis näitaks ära erinevate osapoolte tegutsemisvõimekuse, -võimalused ja ressursid. Niisugune analüüs aitaks ka määratleda võimalikud koostööpartnerid, eestvedajad ja täiendava rolli kandjad.

Pedagoogide täiendkoolitussüsteemi arendamisele on programmi tegevused tulemuslikult kaasa aidanud (nt kontseptuaalse aluse loomisega täiendkoolituse kvaliteedikriteeriumitele, haridusasutuse juhi kompetentsusmudeli loomisega, uue põhikooli ja gümnaasiumi õppekava rakendamist toetavate koolituste kaudu) ja programmi tegevuskavale toetudes jätkuvad pedagoogide kutsealase arengu ja täiendkoolitussüsteemi toetamisega seotud tegevused. Samas on pärast programmi lõppemist samalaadsete tegevuste jätkumise jaoks vajalik täiendav rahaline tugi. Arvestades, et õpetajate täiendkoolitust on hariduspoliitilistes diskussioonides²⁶¹ käsitletud riiklikult olulise tähtsusega küsimusena ja Riigikogu kultuurikomisjoni poolt on edastatud Vabariigi Valitsusele ja Eesti avalik-õiguslikele ülikoolidele soovitus viia ellu kaasaegne õpetaja ametialast arengut toetava täiendkoolituse süsteemi loomine²⁶², on põhjust eeldada, et õpetajate täiendkoolituse arendamise riiklikku rahastamist kaalutakse.

3.6.5. Kokkuvõte ja soovitused

2008. aastaks nägi riik selget vajadust üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise järele täiendkoolitussüsteemi ja kvalifikatsioonipõhimõtete arendamise ning koostöövõrgustike arendamise kaudu. Olukorras, kus õpetajate professionaalne areng oli võrdlemisi juhuslik ning õpetajatele esitatavad nõuded, ettevalmistus ja enesetäiendamissüsteem ei olnud aidanud tagada kvalifitseeritud õpetajate olemasolu koolides, otsustati õpetajate professionaalse arengu ja kvaliteetse kutsealase tegevuse toetamisega süsteemsemalt tegelema hakata üleriigilise programmiga. Programmi loogika seisukohast ja pikemas perspektiivis stabiilsuse võimaldamiseks oli riiklik programm asjakohane lähenemisviis.

Antud probleem oli üldjoontes selge ja tõendatud, kuigi programmidokumendis selgelt määratlemata. Samas on programmi vajadusanalüüsi põhjendustele, selgelt määratletud programmi alaeesmärkidele ja põhjalikule tegevuskavale toetudes võimalik aru saada, millise probleemi lahendamiseks sekkumistegevused ette võetakse. Programmi seost teiste riigi prioriteetsete suundade, rakenduskavade ja strateegiatega ning valdkondlike arengukavadega on kirjeldatud põhjalikult.

²⁶¹ Olulise tähtsusega riikliku küsimuse "Õpetajahariduse hetkeseis, probleemid ja ootused" arutelu Riigikogus 17.01.2013

²⁶² Riigikogu kultuurikomisjoni soovitused Vabariigi Valitsusele ja Eesti avalik-õiguslikele ülikoolidele 28.01.2013

Programmi tegevused moodustavad probleemi olemust arvestades tervikliku ja loogilise üldstruktuuri, milles programmi alaeesmärkide ja tegevuste seos on valdavalt selge ja asjakohane. Programmi tegevuste arendamine on süsteemne, hõlmates sageli kaardistamist või kontseptsiooni väljatöötamist, mis loob selge fookuse ja läbipaistva aluse jätkutegevustele. Tegevuste kvaliteedi hindamine on kaetud mitmete analüüsi- ja seiretegevustega. Lisaks aitab kvaliteedikontrolli tagada programmi nõukoda. Programmi kõik elluviidavad tegevused vastavad IARKi ja programmi eesmärkidele, olles kooskõlas üldhariduse valdkonna teiste poliitikaalgatuste ja tegevustega.

Programmile on seatud kaks IARKi indikaatorit ning 12 programispetsiifilist indikaatorit. Viimased on asjakohased programmis välja toodud IARKi tulemusindikaatorite saavutamise jälgimiseks. Programispetsiifilistest indikaatoritest valdav osa on ajaliselt jälgitavad, asjakohased, selged ja täpsed. Kuigi kõik programispetsiifilised indikaatorid on oma olemuselt väljundindikaatorid, on programmidokumentis kolm indikaatorit esitatud tulemusindikaatoritena. Mõnel juhul on väljundindikaatoritena osutatud andmetele, mis ei ole sisuliselt kvantifitseeritavad näitajad, vaid võimaldavad hinnata, kas tegevus on sooritatud või mitte. Programmi tegevuste elluviimise kaudu on saavutatud planeeritud eesmärgid. Indikaatorite saavutusmäärad on kavandatud realistlikult või isegi tagasihoidlikult: pooled (kuus 12-st) indikaatoritest on saavutusmäära täielikult katnud või ületanud. Programmi tegevus- ning ajakava arvestades on tõenäoliselt täidetavad ka ülejäänud kuue indikaatori saavutusmäärad. Programm haarab mitmekülgeid tegevusi, mida on kahel korral oluliselt muudetud, kuid indikaatorite osas toimunud muutused on minimaalsed.

Programmi ellurakendamine on kulgenud edukalt. Tulemuslikkusele on kaasa aidanud kontseptuaalse aluse loomine mitmete tegevuste käigus raamdokumentide vormis (nt pedagoogide võrgustike arendamise kontseptsioon, pedagoogide täienduskoolituse kvaliteedikriteeriumid). Programmi tegevustesse on kaasatud arvukalt erinevaid valdkonna osapooli nii nende pädevust kasutades kui ka tõstes.

Kahe peamise sisutegevusega – pedagoogide kutsealase ja täiendkoolitussüsteemi arendamise ning pedagoogide koostöövõrgustike toetamisega – seotud tegevused on ellu viidud plaanipäraselt. Ka suurim osa programmi eelarvest on planeeritud just nendele programmi tulemuse seisukohalt kõige kaalukamatele tegevustele. 2011. aasta seisuga on programmi eelarvest ära kasutatud ligikaudu pool. Tõenäoliselt suudetakse planeeritud eelarve ettenähtud mahus realiseerida, kuna programmi ajakava kohaselt on jätkumas eelarveliselt suuremahulised tegevused. Mõnevõrra on (peamiselt uue kutsestandardi valmimisega seotud) hariduspoliitiliste suundade muutumise tõttu aeglustunud kvalifikatsiooni tõendamise põhimõtete arendamise ja rakendamisega seotud tegevused.

Programmi tegevuste tulemusel kujunenud kontseptuaalne alus, pädevused ja osapoolte vaheline koostöö on tugevaks aluseks edasiste tegevuste strateegilisele planeerimisele ja programmi jätkusuutlikkuse tagamisele. HTM on osutanud vajadusele jätkata peaaegu kõikide programmi tegevuste arendust programmi lõppedes. Jätkusuutlikkuse võtmekohana on tähtsustatud kogu õpetajate kogukonna tulemuslikult käivitunud initsiatiivi toetamist, sh uute kontseptsioonide arendamise valguses. HTMi visioon on suurendada täiendkoolituse rolli ja sidusust esmaõppekavadega ülikoolides ning toetada õpetajate koostöövõrgustike tegevust ja õpetajate vastastikust õppimist. Alustatud on arutelu selle üle, kuidas edendada õpetajate täiendkoolituste kvaliteeti olukorras, kus vabaturu tingimustes pole tekkinud piisavalt konkurentsi väikeste sihtrühmade koolitamise ja riigi jaoks prioriteetsete spetsiifiliste teemadega tegelemiseks, samas kui õpetajate koostöövõrgustikud omavad head potentsiaali koolituste pakkujana.

Konkreetsete lahenduste ja rakendusvõimaluste määratlemiseks on vajalik põhjalik analüüs nii erialase kui ka üldpedagoogiliste täiendkoolitusvajaduse väljaselgitamiseks. Aineühendustel on oluline roll partneritena koolitusvajaduse prognoosimises, koolituste korraldamises ja ka koolitamises

eelkõige õpetajate vastastikuse õppimise (praktikult praktikule) kaudu. Samas on aineühendustel potentsiaali oma rolli mitmekesistamiseks, kuid see eeldab põhjalikumat analüüsi soovide ja võimekuse osas kõigepealt aineühenduste endi sees.

Soovitused

- programmi vajalikkuse põhjenduses soovitame probleemi erinevad tahud esitada süsteemselt, statistilistele andmetele ja uuringutulemustele toetudes ning riiklikele dokumentidele viidates, eraldades olukorra kirjelduse soovitud situatsiooni kirjeldusest ning tuues ära seosed olukorra kirjelduse, tegevuste ja indikaatorite vahel
- programmi tegevuste ühtlasemaks jälgimiseks ning selgemaks tulemuslikkuse mõõtmiseks lisada programispetsiifilisi väljund- ja tulemusindikaatoreid, tagamaks erinevate tegevuste ja alaeasmärkide samaväärne indikaatoritega kaetus
- kui programmi käigus ilmneb, et indikaatorite sihtmäär on alaplaneeritud ja vajadus kõrgema sihtmäära järele on olemas, siis kohandada programmi käigus indikaatorite sihtmäära vastavalt
- kasutada võimalusi aktiivsemalt ja kaasata süsteemsemalt koostööpartneritena Eduko programmi ja Eesti Õpetajate Liitu, kelle eesmärgid, sihtrühm ja tegevused mõningal määral programmiga kattuvad
- välja selgitada, kuivõrd ainelitudel on soovi ja suutlikkust võtta enda kanda uusi rolle koolitajatena lisaks koolituse korraldamisele ning missugust toetust nad selleks vajavad
- koolitusvajaduse seires koondada erinevate osapoolte analüüsid ja arutada lahendusi integreeritud tervikule toetudes

3.7. Avatud taotlusvoor „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“

TABEL 25. ALAMEETME ÜLEVAADE

Meetme nimetus:	„Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“ (meetme „Kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine“ alameede)
Elluviimisperiod:	01.01.2009–31.12.2015
Eesmärk:	Kõrgetasemeline, kättesaadav, kooli poolelijätmist ennetav ning õppijate ja ühiskonna vajadustele vastav õpe üldhariduses
Sihtgrupp:	<ul style="list-style-type: none"> • valitsusasutuste hallatavad asutused • Haridus- ja Teadusministeeriumi ning maavalitsuste hallatavad üldhariduskoolid, koolieelsete lasteasutuste ja üldhariduskoolide pidajad • mittetulundusühingud ja sihtasutused • kohalikud omavalitsused • avalik-õiguslikud juriidilised isikud • äriühingud, millel on Haridus- ja Teadusministeeriumi väljastatud koolitusluba
Põhitegevused:	Toetatakse tegevusi kolmes valdkonnas: <ul style="list-style-type: none"> • õpetuse mitmekesistamine ja ajakohastamine • õpikeskkonna turvalisus • õpetajate, tugispetsialistide ja koolijuhtide töö
Kogumaht:	1 990 000 €

3.7.1. Avatud taotlusvooru asjakohasus ja kooskõla

PROBLEEMIANALÜÜS

Vaadeldava alameetme „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“ kujul on tegemist avatud taotlusvooriga, mis kuulub inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Elukestev õpe“ meetme „Kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine“ alla. Alameetme kohta pole loodud ühtegi dokumenti, mis kirjeldaks ja põhjendaks alameetme vajalikkust (käsitletavaid probleeme ja väljakutseid), on vaid Haridus- ja Teadusministeeriumi määrus²⁶³, mis kirjeldab ennekõike avatud taotlusvooru raames antava struktuuritoetuse tingimusi ja korda. Määruses on sõnastatud alameetme eesmärk „kõrgetasemeline, kättesaadav, kooli poolelijätmist ennetav ning õppijate ja ühiskonna vajadustele vastav õpe üldhariduses“, mis viitab siiski probleemideringile, mille lahendamisele alameede suunatud peaks

²⁶³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/116122010030?leiaKehtiv>

olema. Sellest tulenevalt on võimalik alameetme tausta ja vajalikkuse põhjendatust välja lugeda teistest seotud dokumentidest.

IARKi kohaselt on peamisteks probleemideks üldhariduse valdkonnas õpingute katkestamine, haridussüsteemi väljundi mittevastavus ühiskonna vajadustele ja nõrgad tugisüsteemid hariduslike erivajadustega õppurite hariduses. IARK toob samuti välja, et kohustusliku põhihariduse kättesaadavuse ja järjepideva haridustee tagamiseks tuleks arvestada iga õppuri erinevaid vajadusi ja võimeid. Õppeasutustes on suurenenud hariduslike erivajadustega laste arv²⁶⁴, mille põhjuseks peetakse sotsiaalseid probleeme, laste erivajaduste hilist märkamist ning vajalike tugiteenuste puudumist. Sellest tulenevalt on IARKi prioriteetse suuna „Elukestev õpe“ üheks eesmärgiks, et õpe üld- ja kutsehariduses vastaks õppijate ja ühiskonna vajadustele. Selgitatakse, et igaühe võimetele vastavad võimalused ligipääsuks haridusele ja õppimiseks tõstavad ka hariduse konkurentsivõimelisust.

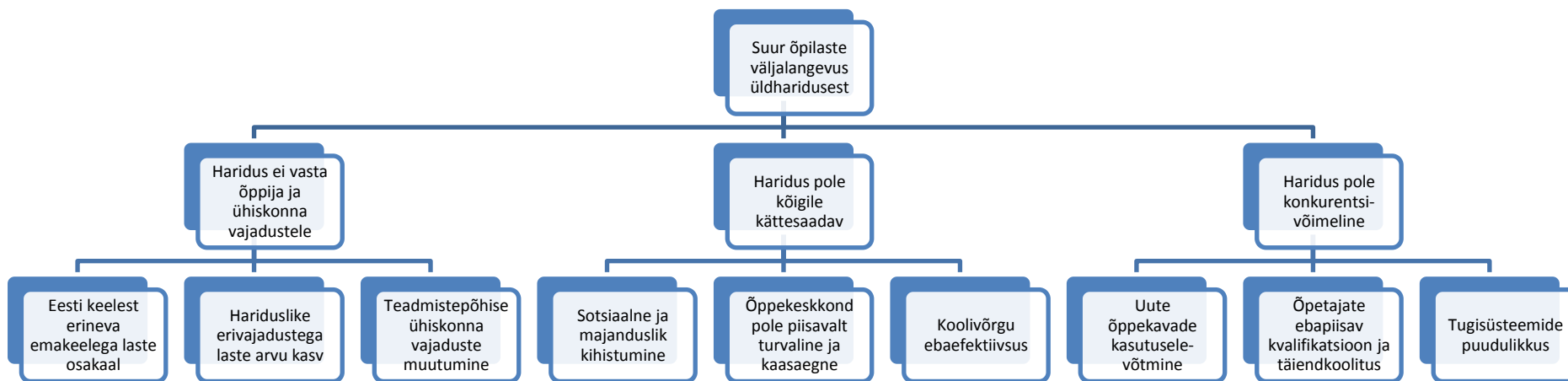
Üldharidussüsteemi arengukava²⁶⁵ lähtub põhimõttest, et Eesti riigi tulevik, ühiskonnaliikmete toimetulek ja rahulolu sõltuvad suuresti iga elaniku haritusest, millele paneb aluse hea ja kvaliteetne üldharidus. Seda eriti olukorras, kus laste arv on vähenemas, hariduslike erivajadustega laste hulk on suurenenud ning koolist väljalangevus on jätkuvalt probleemiks. Arengukava nimetab üheks peamiseks väljakutseks, mis üldharidussüsteemi lähiajal mõjutab, kaasava hariduse põhimõtete järgimist ja rakendamist. See tähendab, et süvenenud sotsiaalse ja majandusliku kihistumise ning erivajadustega õpilaste arvu suurenemise olukorras tuleb luua tõhusaid tugivõrgustikke ja nõustamisteenuseid kõigil kooliastmetel, sealhulgas ka töötada välja õppevara ja tagada sobiv õppekeskkond andekatele õpilastele. Sellest tulenevalt on arengukava üldeesmärgiks luua kõigile õpilastele võrdväärsed võimalused ja tingimused võimete- ja huvidekohase ning kvaliteetse hariduse omandamiseks, mis võimaldab jätkata õpinguid ja elus väärikalt toime tulla.

Kui vaadelda alameetme „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“ eesmärki, on selgelt näha seosed nii inimressursi arendamise rakenduskava kui ka üldharidussüsteemi arengukava eesmärkide ning kirjeldatud probleemidega, mille lahendamisele need suunatud on. Kuigi alameetme eesmärk on väga lai ja käsitleb sisuliselt kõiki peamisi väljakutseid, mis üldhariduse arengu ees seisavad, võib peamise probleemina, mille lahendamisele alameetme suunatud on, vaadelda siiski õpilaste väljalangevust koolist (vaata probleemipuu joonist 13). Seda ennekõike just seetõttu, et teisi keskseid probleeme – haridus ei vasta õppija ja ühiskonna vajadustele, haridus pole piisavalt kättesaadav ning konkurentsivõimeline – võib kaudsemalt käsitleda ka teguritena, mis koolist väljalangevust võivad põhjustada. Laiemas käsitluses pole kirjeldatud probleemid küll erineval tasandil ja hierarhilistes suhetes, pigem tihedalt omavahel seotud, kuid hinnatava alameetme kontekstis võib probleemianalüüsil neid nii vaadelda. Probleemipuu joonisel on erinevate probleemipõhjuste alapõhjused välja toodud IARKi ning üldharidussüsteemi arengukava probleemikirjeldustest lähtuvalt. Alameetme „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“ on oma eesmärgi sõnastuse järgi suunatud nii hariduse konkurentsivõimelisuse (sh kvaliteedi), kättesaadavuse kui ka õppija ja ühiskonna vajadustele vastavuse suurendamisele, seega võib alameetme probleemikäsitlust pidada asjakohaseks ning kooskõlas olevaks erinevate strateegiliste dokumentidega.

²⁶⁴ Tavakoolis õppivate hariduslike erivajadustega õpilaste osakaal üldhariduse päevase õppevormi õpilaste üldarvus on tõusnud 10,8 protsendilt 2002/2003. õppeaastal 12, protsendini 2004/2005. õppeaastal (IARK)

²⁶⁵ www.hm.ee/index.php?popup=download&id=5676

JOONIS 13. ÜLDHARIDUSE VALDKONNA PROBLEEMIPUU



SEKKUMISE LOOGIKA ANALÜÜS

Järgnev analüüs käsitleb lähemalt alameetme sekkumise loogikat, keskendudes küsimusele, mil määral olid alameetmes kavandatud tegevused sobivad valdkonnas esineva probleemi lahendamiseks: kuivõrd olid tegevused probleemi silmas pidades asjakohased ja kooskõlas probleemikirjelduse ning inimressursi arendamise rakenduskava eesmärkidega.

Alameetme „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“ loodi avatud taotlusvooruna, mille raames toetatavad tegevused on meetme määruse kohaselt jagatud kolmeks valdkonnaks:

I. Õpetuse mitmekesistamine ja ajakohastamine

- hariduskorralduse ja tugistruktuuride loomine haridusasutustes hariduslike erivajadustega (sh andekate) laste õpetamiseks
- hariduskorralduse ja tugistruktuuride loomine haridusasutustes eesti õppekeelega koolide vene emakeelega laste emakeele õppeks ja rahvuskultuuri tundmaõppimiseks
- hariduskorralduse ja tugistruktuuride loomine koolieelsetes lasteasutustes eesti keelest erineva emakeelega laste ja koolides Eestisse vähem kui kolm aastat tagasi elama asunud õpilaste eesti keele ja kultuuriga kohanemiseks
- õpetuse mitmekesisuse suurendamisega seotud tegevused

II. Õpikeskkonna turvalisus

- laste turvalisuse suurendamisega seotud tegevused (sh kohalike ja piirkondlike sidusrühmade võrgustikutöö ja partnerluse tugevdamine, rahvusvaheliste vägivallaennetus- ja sekkumisprogrammide koolitajate koolitamine Eestis läbiviidavate koolituste jaoks ning programmide rakendamine, uurimuste läbiviimine, koolide turvalisuse ja õpilaste käitumise juhtimisega seonduvate juhendmaterjalide koostamine ning nendega seotud seminaride ja koolituste läbi viimine)

III. Õpetajate, tugispetsialistide ja koolijuhtide töö

- õppe kvaliteedi ja atraktiivsuse tagamiseks koolijuhtide, õpetajate ja tugispetsialistide töörahulolu tõstmiseks seotud tegevused (sh tugispetsialistide ja õpetajate tööpingetega toimetuleku süsteemi välja töötamine, tugivõrgustike käivitamine, nõustajate koolitamine)
- alternatiivsete võimaluste loomine kõrgharidusega spetsialistidele õpetajakutse omandamiseks ja õpetajana töötamiseks üleriigilisel tasandil

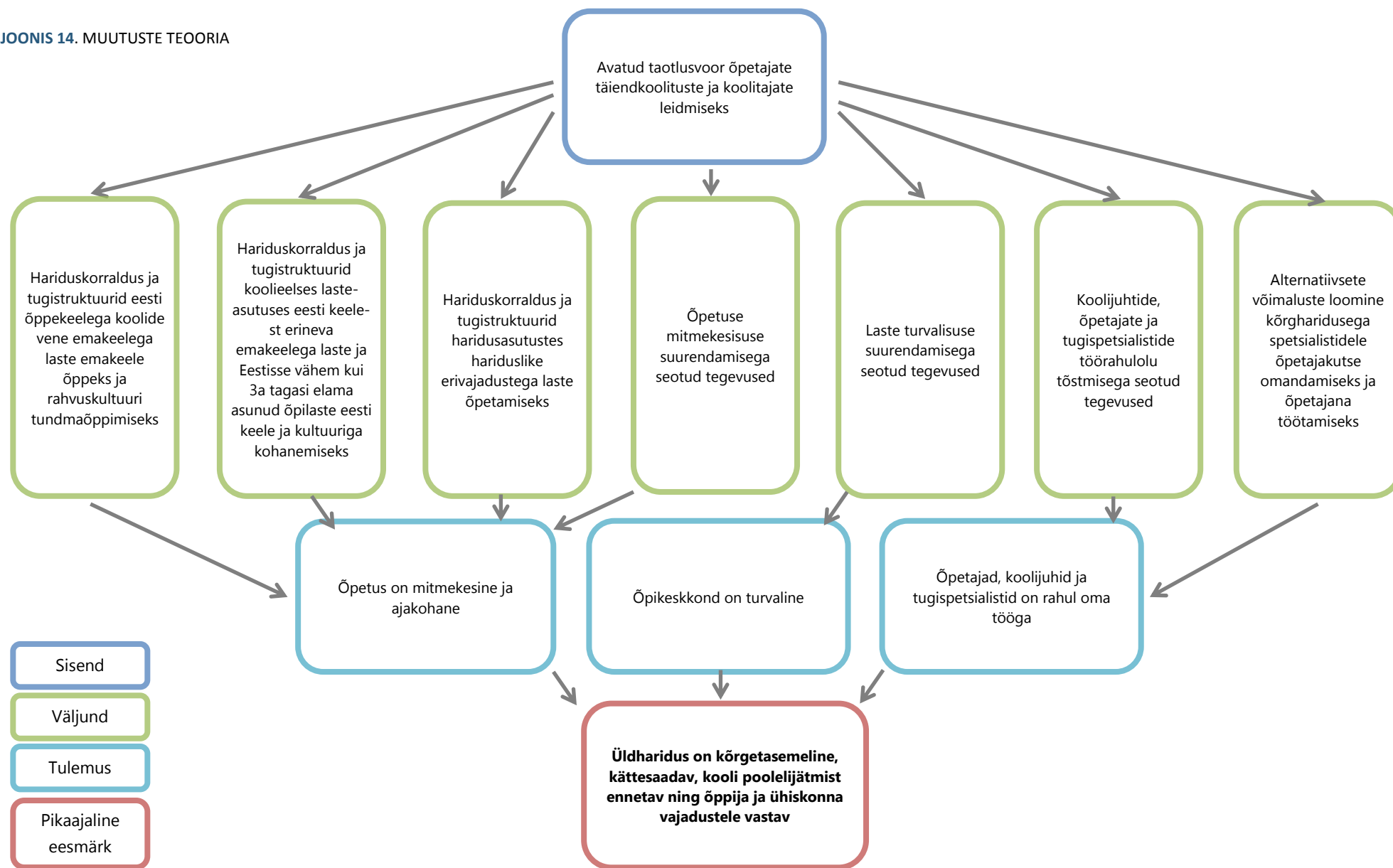
Kirjeldatud kolm valdkonda valiti intervjueritud ekspertide sõnul välja Haridus- ja Teadusministeeriumi juurde loodud väikese töörühma poolt üldharidusvaldkonna probleemide ja vajaduste kaardistusele tuginedes. Seda ennekõike IARK põhjal, kuid aluseks võeti ka teised valdkonna arengukavad. Kuna alameetme loomise hetkel olid teised üldhariduse valdkonnaga seotud struktuurivahendite programmid alles algusjärgus, puudus ka selge ülevaade, missugune on programmitegevuste roll üldharidusprobleemide lahendamisel. Seetõttu seati alameetme eesmärk küllaltki lai, et haarata sellega võimalikult palju üldhariduse arengu eesmärke, samal ajal ei soovitud siiski dubleerida programmide tegevusi, vaid neid pigem laiendada. Eelkõige oli ideeks alameetme raames teha neid tegevusi, mis aitavad kaasa üldhariduse arengule just altpoolt, rohujuuretasandilt tuleneva initsiatiiviga. Kuna tegemist oli esimese avatud taotlusvooruga üldhariduses, oli lisaks alameetme loojate soov ka näha, millised on üldse kasusaajate huvid ja vajadused ning missugused organisatsioonid ja õppeasutused rahastatavaid tegevusi ellu viia soovivad.

Samal ajal on märgatav erinev konkreetsete kirjeldatud tegevuste vahel, mida kolme valdkonna all alameetme raames on rahastatud. Kui valdkonna „Õpetuse mitmekesistamine ja ajakohastamine“ kolm esimest tegevusvaldkonda on küllaltki selgelt määratletud, on neljas sõnastatud väga laialt ja üldiselt – õpetuse mitmekesisuse suurendamisega seotud tegevused –, mis iseenesest juba kordab sama, millele viitab ka valdkonna koondnimetus. Seega hõlmab see alavaldkond endas ka juba kõiki eelnevalt kirjeldatud tegevusi. Kuigi alameetme määruuses on selle tegevuse all toodud näitena ka teatavaid tegevusi, mida sealhulgas rahastatakse, on tegemist siiski liiga üldise sõnastusega. Tulemuslikkuse ja probleemi lahendamise parema suunatuse tagamiseks peaksid rahastatavad tegevusvaldkonnad olema konkreetsemalt sõnastatud.

Kolm valdkonda, mille tegevused alameetme raames rahastamiseks välja valiti, vastavad üldjoontes ka IARKis ning üldharidussüsteemi arengukavas seatud eesmärkidele. Neist esimene, õpetuse mitmekesistamine ja ajakohastamine, vastab oma sisu poolest (hariduslike erivajadustega laste ning eesti keelest erineva emakeelega laste toetamiseks mõeldud hariduskorralduse ja tugistruktuuride loomine) eesmärgile viia haridus vastavusse õppija ja ühiskonna vajadustega. Samas on selle valdkonna alla kirjutatud ka eraldi rahastatav tegevus „õpetuse mitmekesisuse suurendamisega seotud tegevused“, mis ei ole väga selge ning jätab laiema tõlgendamisruumi. Teine toetatav valdkond – õpikeskkonna turvalisus – panustab eesmärki muuta haridus kättesaadavamaks, sest vastavalt üldharidussüsteemi arengukavale on üheks takistuseks hariduse kättesaadavusel see, et õpikeskkond pole piisavalt turvaline ja kaasaegne. Kolmas valdkond – koolijuhtide, õpetajate ja tugispetsialistide töö toetamine – on seotud eesmärgiga muuta haridus konkurentsivõimelisemaks. Seeläbi saab väita, et alameetme „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“ avatud taotlusvooru raames toetatavad valdkonnad ja tegevused on asjakohased ning kooskõlas IARKi ja üldharidussüsteemi arengukava eesmärkidega ning panustavad nimetatud dokumentides kirjeldatud probleemide lahendamisesse.

Samal ajal pole seos nii otsene alameetme toetatavate valdkondade ja tegevuste ning alameetme eesmärgi enda vahel. Alameetme eesmärk on sõnastatud väga laialt ning selle kõrval on toetatavad tegevused veidi kitsamad ning pole selge, kuid need tegevused aitavad saavutada kõiki alameetme eesmärgis sõnastatud sihte. Toetatavad tegevused (igas valdkonnas) on suunatud vaid teatud probleemide lahendamisele ning nende tulemustest sõltub pigem laiade eesmärkide – hariduse kõrgetasemelisus, kättesaadavus, kooli poolelijätmist ennetav haridus ning õppija ja ühiskonna vajadustele vastav haridus – osaline saavutamine. Teisisõnu – toetatavad tegevused küll panustavad otseselt alameetme eesmärgi saavutamisesse, kuid selle eesmärgi saavutamine eeldab ka suurel hulgal teisi tegevusi, mida alameetme raames ei toetata. Seetõttu on ka alameetme lõppedes keeruline hinnata, kuid need on täitnud oma eesmärgid. Selgem on vaadelda, kuid need tegevused aitavad saavutada tulemusi, milleks võib ümbersõnastatult pidada alameetme raames toetatavat kolme valdkonda – mitmekesine ja ajakohane õpetus, turvaline õpikeskkond ning oma tööga rahulolevad õpetajad, koolijuhid ja tugispetsialistid (vaata muutuste teooriat joonisel 14). Alameetme väljunditeks on toetatavad tegevused ning sisendiks avatud taotlusvoor, mille elluviimise eesmärgiks oli intervjueritud ekspertide sõnul ka kasusaajate reaalsete vajaduste ning tegevuste teostajate kaardistamine.

JOONIS 14. MUUTUSTE TEOORIA



Alameetme raames rahastatud projektide seost ja panust nii alameetme kui ka IARKi ja üldharidussüsteemi arengukava eesmärkide saavutamisesse peaks olulisel määral tagama projektitaotluste hindamisprotsess, mis oli küllaltki põhjalik ning koosnes nii individuaalsest kui ka konsensuslikust hindamisest ekspertrühma ja selle liikmete poolt. Taotluste hindamisel oli üheks peamiseks hindamiskriteeriumiks projekti tegevuste mõju prioriteetse suuna eesmärkidele, riiklikele ja valdkondlikele strateegiatele, arengukavadele ning panus alameetme eesmärkide täitmisele. Alameetme rakendusasutuse ja -üksuse esindajate sõnul rahastati vaid neid projekte, mis seatud kriteeriumeid ka maksimaalselt täitsid. Seeläbi saab ka taotluste hindamisprotsessi pidada keskselt vahendiks hindamisel, kuivõrd projekti tegevused panustavad nii alameetme kui ka IARKis ja üldharidussüsteemi arengukavas seatud eesmärkide saavutamisesse.

Lisaks leidsid eksperdid, et kuigi alameetme eesmärk ning toetatavad tegevused vastavad nii IARKi kui ka üldharidussüsteemi arengukava eesmärkidele, ei olnud alameetme planeerimisetapp nii põhjalik, kui selline meede tegelikult eeldaks. Alameetme juurde ei kavandatud võimalusi ja vahendeid eesmärkide saavutamise mõõtmiseks, mis teeb keeruliseks ka avatud taotlusvooru tulemuslikkuse hindamise. Alameetme eesmärk tehti küll mõõdukalt lai, sest pakutavate projektide sisu põhjal sooviti saada selgemat ülevaadet sihtrühmade tegelikust olukorrast ja vajadustest. Kuid see tõi endaga kaasa ka hulgaliselt laialivalguvaid projektitaotlusi, mille fookus polnud selge ning mille sisu oli põhjalikult läbi mõtlemata. Taotlejatele ei olnud selge, mida neilt täpsemalt oodatakse ja millised võimalused neil on. Lisaks olid toetatavad valdkonnad ja tegevused taotlejate hulgas väga erineva populaarsusega: valdav osa projekte tegeles õpetuse mitmekesistamisega laiemalt ning hariduslike erivajadustega laste toetamiseks mõeldud tugistruktuuride loomisega, vähem aga sooviti tegeleda õpikeskkonna turvalisusega. Lõppkokkuvõttes ei rahastatud alameetme raames ühtegi tegevust, mis oleks seotud eesti õppekeelega koolide vene emakeelega laste emakeeleõppega ja rahvuskultuuri tundmaõppimisega ning koolieelsetes lasteasutustes eesti keelest erineva emakeelega laste ja Eestisse vähem kui kolm aastat tagasi elama asunud õpilaste eesti keele ja kultuuriga kohanemisega (nende tegevuste elluviimiseks ei pakutud üldse projekte või ei olnud väljapakutud projektid selge fookusega).

Samal ajal on nii alameetme rakendusasutuse- ja üksuse kui ka kasusaajate esindajad pigem rahul sellega, et olemasolevate probleemide lahendamiseks mõeldud programmide kõrval korraldati ka taoline avatud taotlusvoor. Peamiselt just seetõttu, et projektide elluvijatel on parem ülevaade oma tegelikest arenguvajadustest ja probleemidest ning parimad võimalused nende probleemide lahendamiseks. Seda eelkõige teemade puhul, kus keskne planeerimine ja tegutsemine pole vajalik ning tähtsamad on hoopis kohalikud algatused. Enamasti ongi kasusaajatel oma kogemustest tulenevalt ideed ja võimalikud lahendused valmis mõeldud, kuid nad vajavad nende elluviimiseks ressursse. Lisaks leiavad kasusaajad, et alameetme raames toetatud tegevuste eduka elluviimise üheks eelduseks ongi enamjaolt see, et need tulevad rohujuuretasandilt ühelt kasusaajalt teisele. Olulisi otsuseid saavadki teha need inimesed, kelle kohta otsused ka kehtima hakkavad. Seeläbi on taolised avatud taotlusvoorud heaks vahendiks aktiivsematele kasusaajatele, kes saavad nõnda viia ellu tegevusi, mis on küll suures osas tulenenud kasusaaja enda vajadustest, kuid mis toovad üldist kasu kõikidele samasugustele sihtrühmadele ning mille tulemusi saavad teised kasusaajad vastavalt oma vajadustele edasi kasutada.

Samal ajal leiavad kasusaajad, et protsess, kus riik annab struktuurivahendite kaudu mingisugused olulised funktsioonid kasusaajatele, peaks olema teadlikum ja selgema fookusega, sest vaadeldav alameetme oli väga üldiste ja laiade eesmärkidega ning sinna alla võisid toetuse taotlejad mahutada sisuliselt kõike. Kuigi alameetme eesmärgid on jätkuvalt asjakohased, soovitakse avatud

taotlusvoorudele kitsamat fookust, mis tugineks selgelt määratletud arenguvajadustele ning toetavad tegevused peaksid olema rohkem nende probleemide lahendamisele suunatud.

3.7.2. Avatud taotlusvooru tulemuslikkus

Käesolevas peatükis vaadeldakse avatud taotlusvooru raames rahastatud projektide seatud eesmärgid ja nende mõõtmist ning panust nii alameetmes kui ka IARKis ning üldharidussüsteemi arengukavas seatud eesmärkide saavutamisesse. Samuti kirjeldatakse peamisi probleeme ja ka edutegureid alameetme tulemuslikkuse tagamisel.

Erinevalt programmidest pole avatud taotlusvoorude puhul määratletud indikaatoreid, mis aitaksid seatud eesmärkide saavutamist mõõta ja hinnata. Kõikidel projektidel on küll oma individuaalsed indikaatorid, mille alusel hinnata üksiku projekti tulemuslikkust, kuid nende alusel ei saa hinnata kogu alameetme tulemuslikkust, kuna pole loodud otsest seost projektide üksikute indikaatorite ning alameetme eesmärkide vahel. Samas on avatud taotlusvoor loodud, et toetada IARKis ning üldharidussüsteemi arengukavas seatud eesmärkide saavutamist, seeläbi võib ka alameetme tulemuslikkuse hindamisel kaudselt vaadelda avatud taotlusvooru projektide panust nimetatud dokumentides seatud eesmärkidesse ja indikaatoritesse.

Kokku rahastati avatud taotlusvooru „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“ raames 20 projekti, neist 13 valdkonnas „Õpetuse mitmekesistamine ja ajakohastamine“, kolme valdkonnas „Õpikeskkonna turvalisus“ ning nelja valdkonnas „Õpetajate, tugispetsialistide ja koolijuhtide töö“. Seejuures ei rahuldatud ühtegi projektitaotlust alavaldkondades „Hariduskorralduse ja tugistruktuuride loomine haridusasutustes eesti õppekeelega koolide vene emakeelega laste emakeele õppeks ja rahvuskultuuri tundmaõppimiseks“ ja „Hariduskorralduse ja tugistruktuuride loomine koolieelsetes lasteasutustes eesti keelest erineva emakeelega laste ja koolides Eestisse vähem kui kolm aastat tagasi elama asunud õpilaste eesti keele ja kultuuriga kohanemiseks“. Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajate sõnul oli huvi nende valdkondade vastu madal ning ei laekunud piisavalt kvaliteetseid projekte, mis oleksid hindamisel kõrgeid tulemusi saanud. Võimalike põhjendustena madalale huvile loetletud alavaldkondades nimetasid intervjuueeritavad asjaolu, et sarnaseid eesmärgid püütakse saavutada ka Eesti lõimumiskava 2008–2013²⁶⁶ raames ning tegevusi on juba küllaltki palju.

Vaadeldes rahastatud projektide eesmärgid, saab kõige selgemalt käsitleda nende panust üldharidussüsteemi arengukavas seatud eesmärkidesse ja alaeesmärkidesse, sest vaadeldava alameetme määruses kirjeldatud rahastatavad valdkonnad ja tegevused on arengukavaga kõige tihedamas seoses. Laiemalt panustavad nii alameetme kui ka üldharidussüsteemi arengukava eesmärgid IARKi eesmärgi, milleks on „Õpe üld- ja kutsehariduses on kõrgetasemeline ning vastab õppijate ja ühiskonna vajadustele“. Tabelis 26 on välja toodud kõigi 20 rahastatud projekti eesmärgid vastavalt sellele, millise üldharidussüsteemi arengukava eesmärgi ja alaeesmärgiga nad seotud on. Samuti on tabelisse märgitud alameetme alaeesmärgid, millesse projektid panustama peaksid, ning alameetme tegevused, mille alt projektid rahastust on saanud. Kuna projekti eesmärkide vastavus erinevatele riiklike ja kohalike strateegiliste dokumentide eesmärkidele oli üheks kriteeriumiks projektitaotluste hindamisel, on ilmne ka rahastatust saanud tegevuste eesmärkide seos üldharidussüsteemi arengukava eesmärkidega.

²⁶⁶ Eesti lõimumiskava 2008–2013

http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Loimumiskava_2008_2013.pdf

TABEL 26. RAHASTATUD PROJEKTIDE EESMÄRKIDE VASTAVUS ALAMEETME, ÜLDHARIDUSSÜSTEEMI ARENGUKAVA NING IARKI EESMÄRKIDELE

I A R K E E S M Ä R K : Ö P E Ü L D H A R I D U S E S O N K Ö R G E T A S E M E L I S E A R E N D A M I S E K A V A S T A V U S E L E	Eesmärk 1: õppija võimalused omandada võimetekohane üldharidus on avardunud ning sujuv üleminek järgnevale haridustasemetele on tagatud	
	Alaeesmärk 1.2. Õppijatele on loodud võimalused individuaalsust arvestavaks võimetekohaseks õppeks	
	Alameetme eesmärk: Mitmekesine ja ajakohane õpetus	
	Alameetmes rahastatavad tegevused: Hariduskorralduse ja tugistruktuuride loomine haridusasutustes hariduslike erivajadustega (sh andekate) laste õpetamiseks, et soodustada õppe mitmekesistamist ja vähendada väljalangevust.	
	Projekti nimi	Projekti eesmärk
	E-arenguvestluse väljatöötamine ja rakendamine Eesti koolides	Arenguvestluste kvaliteedi ja saadava kasuteguri tõstmine. Arenguvestluste kvaliteet on tõusnud, arenguvestlused on kasutatavad ühe sise- ja välishindamisinstrumendina.
	Teadusandekate õpilaste arengu tõhustamine Eesti üldhariduskoolides andekate identifitseerimise süsteemi loomise ja andekate hariduslike erivajaduste teadvustamise kaudu õpetajate ning lapsevanemate hulgas	Eesti üldharidussüsteemis andekate laste avastamise ja arengu tugistruktuuri väljaarendamine TÜ Teaduskooli kui üleriigilise andekate arengut toetava kompetentsikeskuse ning koolide ja maakondlike tugiisikute võrgustiku baasil.
	Hariduslike erivajadustega õpilaste toimetulekuoskuste arendamine läbi mitmekesise õppekava	Hariduslike erivajadustega õpilaste toimetulekuoskuste arendamiseks on loodud mitmekesine õppekava.
	Saaremaa Teadus- ja Huvikooli loomine	Teadus- ja huvikooli asutamisega on Saare maakonna ja Interneti vahendusel ka teiste piirkondade kõikide kooliastmete õpilastele loodud võimalus oma vajaduste väljaselgitamiseks ning neile vajadustele vastavaks mitmekülgseks arendavaks tegevuseks.
	Innovaatiline Ida-Virumaa	Luu viies Ida-Virumaa üldhariduskoolis erivajadustega õpilaste toetamiseks ühtne tugisüsteem ja mitmekesistada õpetust reaali- ja loodusainetes, soodustades kõrgetasemelist, kättesaadavat, kooli poolelijätmist ennetavat ning õppijate ja ühiskonna vajadustele vastavat õpet üldhariduses.
	Tugistruktuurid hüperaktiivsetele koolilastele	Süsteemse õppemetoodika rakendamine üldhariduskoolide põhikooliastmes õppivatele aktiivsus- ja tähelepanuhäire (ATH) sümptomite ja/või diagnoosiga lastele ning seeläbi nende koolist väljalangemise ja koduõppele paigutamise ennetamine ja kvaliteetsema õppe pakkumine.
	Eesmärk 2: üldhariduskooli lõpetaja on omandanud eesti ja maailmakultuuriga seotud kaasaja teaduse ja tehnoloogia arengutel põhineva rahvusvaheliselt konkurentsivõimelise hariduse	
	Alaeesmärk 2.1. Riiklikud õppekavad ning kooli õppe- ja kasvatustegevus vastavad õpilaste ning ühiskonna muutuvatele haridusvajadustele	
Alameetme alaeesmärk: mitmekesine ja ajakohane õpetus		
Alameetmes rahastatavad tegevused: Õpetuse mitmekesisuse suurendamisega seotud tegevused (sh koolide koostöö kooli õppekava arendamiseks, uute valikainete rakendamiseks, parimate praktikate ja meetodikate levitamiseks; koolidega partnerluses ettevõtlusõppe, muuseumipedagoogika, loodus- ja täppiseaduste ning tehnoloogia valdkonna, säästva arengu, inimõiguste õpetamise võimaluste laiendamine).		
Loodusainete ja matemaatika integratsiooni kava ja õpetuse mitmekesistamine	Haridusele juurdepääsu suurendamine ning kvaliteedi parandamine.	

I N G V A S T A B Õ P P I J A T E J A Ü H I S K O N N A V A J A D U S T E L E	Loodusteaduste ja tehnoloogia süvaõppe säilitamine ja arendamine (üleriigilise õpilaste valikuga) Tartu Tamme Gümnaasiumis	TTG õppesuundade arendamine, traditsiooniliste looduse välipraktikate ja erikursuste kvaliteetne jätkumine ning kaasajastamine.
	Kõiki lapsi arendava ja kaasava uurimusliku õppe (avastusõppe) laialdane rakendamine Eesti alus- ja põhihariduses	Stimuleerida ning toetada teadusõpet (edaspidi avastusõpet) põhikoolis ja lasteaias.
	Uurimuslikku õpet ning keskkonnaharidust edendava võrgustiku arendamine ülemaailmse koolide keskkonnaprogrammi GLOBE baasil	Aidata kaasa kõrgtasemelise, kõigile kättesaadava, kooli poolelijätmist ennetava ning õppijate ja ühiskonna vajadustele vastava keskkonnamõõtmistele tugineva uurimusliku õppe tekkimisele üldhariduses.
	Ettevõtliku kooli pilootvõrgustiku rakendamine Ida-Viru- ja Tartumaal	Ettevõtlikkuspädevuse sihipärane rakendamine Ida-Viru pilootkoolides on tõstnud nii hariduse kvaliteeti kooli astmeid läbivalt kui õpimotivatsiooni, sest sihtgruppide ootustele vastavalt jälgitakse, et õppetöö aitaks kujundada õpilastes positiivset minapilti ja rakendada omandatud teadmisi, oskusi praktikas. Tartumaal on loodud pilootkoolide võrgustik ja valmisolek ettevõtlikkuspädevuse rakendamiseks hariduses
	Kaasav ja kaasaegne kunstiõpe	Tõsta kaasaegse kunstihariduse taset põhikoolis ja viia selleks vajalik teave ja vahendid võimalikult laia sihtgrupini.
	TehnoTiiger+	Pakkuda Eesti koolidele sisulist ja materiaalselt tuge töö- ja tehnoloogiaainete kaasajastamisel ning kasvatada nende õppeainete olulisust.
	Alaeesmärk 2.2. Õppeasutuses töötavad motiveeritud ja professionaalsed pedagoogid	
	Alameetme alaeesmärk: koolijuhtide, õpetajate ja tugispetsialistide tööga rahulolu	
	Alameetmes rahastatavad tegevused: Õppe kvaliteedi ja atraktiivsuse tagamiseks koolijuhtide, õpetajate ja tugispetsialistide töörahulolu tõstmisega seotud tegevused (sh tugispetsialistide ja õpetajate tööpingetega toimetuleku süsteemi väljatöötamine, tugivõrgustike käivitamine, nõustajate koolitamine). Alternatiivsete võimaluste loomine kõrgharidusega spetsialistidele õpetajakutse omandamiseks ja õpetajana töötamiseks üleriigilisel tasandil.	
	Pedagoogide tugisüsteemi „Pidepunkt“ käivitamine	Tartu linnas on pedagoogide toetamiseks välja arendatud ja käivitatud ühtne tugisüsteem „Pidepunkt“.
Riskilastega töötavate tugispetsialistide ja õpetajate tööpingetega toimetuleku süsteemi väljatöötamine	Riskilastega töötavate tugispetsialistide ja pedagoogide tööpingetega toimetuleku süsteemi väljatöötamine ja rakendamine, arendades personali enesekohast, sotsiaalset ja ainealast-metoodilist pädevust, et tagada HEV-õpilaste koolide õppekasvatustöö kvaliteet.	
Nõustamissüsteemi loomine Ida-Virumaa üldhariduskoolide õppe kvaliteedi ja atraktiivsuse tagamiseks	Luuu Ida-Virumaa üldhariduskoolidele kompleksne ja terviklik nõustamis- ja väljaõppesüsteem, mis aitab tõsta õppe kvaliteeti ja atraktiivsust ning koolijuhtide, õpetajate ja tugispetsialistide rahulolu tööga.	
„Õpetaja kui liider“ koolitusmudel ja vilistlasprogramm kui alternatiivne võimalus kõrgharidusega spetsialistide kaasamiseks hariduse edendamisse	2011. aasta juuli lõpuks on välja töötatud ja rakendatud „Õpetaja kui liider“ koolitusmudel eelneva pedagoogilise hariduseta kõrgharidusega noortele spetsialistidele, mis võimaldab neil kujuneda õpetajateks ja liidriteks, kes oskavad tulemuslikult rakendada õppijakeskset lähenemist ja toetada iga õpilase potentsiaali.	
Eesmärk 3: õppijate juurdepääs õppimisvõimalustele on tagatud vajadusele vastava õppeasutuste võrgu ning turvalise, kaasaegse ja toetava õppekeskkonnaga		

Alaeesmärk 3.1. Kõigil õppijatel, sõltumata nende varalisest ja sotsiaalsest seisundist, on võrdsed võimalused osaleda õppetöös kaasaegsetes õppetingimustes	
Alameetme alaeesmärk: turvaline õpikeskkond	
Alameetmes rahastatavad tegevused: Õpikeskkonna turvalisus (väljalangevuse vähendamiseks laste turvalisuse suurendamisega seotud tegevused, sh kohalike ja piirkondlike sidusrühmade võrgustikutöö ja partnerluse tugevdamine, rahvusvaheliste vägivallaennetus- ja sekkumisprogrammide koolitajate koolitamine Eestis läbiviidavate koolituste jaoks ning programmide rakendamine, uurimuste läbiviimine, koolide turvalisuse ja õpilaste käitumise juhtimisega seonduvate juhendmaterjalide koostamine ning nendega seotud seminaride ja koolituste läbiviimine).	
Kriisiolukorras tegutsemise plaani koostamise juhendmaterjali ja näidisplaani koostamine koolidele ja lasteaedadele	Õpilaste suurem turvalisus läbi koolide parema valmisoleku koostada ja rakendada kriisiolukordades tegutsemise plaani, koolide turvalisuse taseme tõus läbi valmisoleku kriisiolukordi ennetada, neis adekvaatselt toimida ja tagada järeltegevused.
Koolist väljalangemise ennetamine õpilaste sotsiaalse toimetuleku tõstmise kaudu	Õpiraskustega laste sotsiaalse toimetuleku suurendamine ja nende põhikoolist väljalangemise ennetamine.
Põlva- ja Võrumaa õpi- ja käitumisraskustega noortele suunatud turvaline ja motiveeriv võrgustikutöö	Põlva ja Võru maakonna õpi- või käitumisraskustes noorte turvaline koolikohustuse täitmine, enesekindlate ja motiveeritud noorte parem sotsialiseerimine ühiskonda.

Tabelist on näha projektide eesmärkide erinev konkreetsusaste ja ulatus. Näiteks võib ühe projekti sihiks olla ühe kindla õppesuuna arendamine ühes kindlas koolis, samal ajal teise eesmärgiks haridusele juurdepääsu suurendamine ning kvaliteedi parandamine laiemalt. Kuigi mõlema näite puhul võib näha panust suurematesse eesmärkidesse, on nende tegevuste mõju laiemas plaanis keeruline hinnata. Suhteliselt kitsa sihtgrupiga tegevuste eesmärkide saavutamist on küll projekti tasandil lihtsam mõõta, kuid raskemaks osutub nende seostamine alameetme eesmärgiga, sest viimane on väga suure üldistusastmega. Väga laia eesmärgiga tegevuste puhul on küll lihtsam tõmmata paralleele nii alameetme kui ka IARKi ja üldharidussüsteemi arengukava eesmärkidega, kuid projekti tasandil on seatud sihi saavutamist pea võimatu mõõta, sest see ei sõltu ainult konkreetse projekti tegevustest. Kokkuvõtvalt võib projektide eesmärkide seadmist vaadeldes hinnata, et kõik toetatud tegevused panustavad ühel või teisel määral nii alameetme kui ka IARKi ja üldharidussüsteemi arengukava sihtidesse, sellest annab tunnistust juba ka hindajate otsus valitud projekte rahastada. Erinev on panuse ulatus, mille puhul peamiseks kriteeriumiks võib pidada seda, kuivõrd projekti tegevuste (ja ka järeltegevuste) tulemusel saavad kasu nii sihtrühmad kui ka üldharidus tervikuna. Seda eelkõige juba seetõttu, et alameetme eesmärk on väga lai ning viitab haridussüsteemi arendamisele terve riigi tasandil. Seeläbi võib edukamaks pidada projekte, mille raames on välja töötatud teatud arenguvajaduse lahendamiseks kindel protsess ja vahendid, mida projekti lõppedes on võimalik üle võtta ja kasutada ka teistel sihtrühma liikmetel.

Kuigi alameetme tasandil tulemuslikkuse hindamiseks indikaatoreid seatud ei ole, tuli kasusaajatel projektitaotlustes välja tuua projekti eesmärkide saavutamise mõõtmiseks vajalikud indikaatorid. Olenemata tegevuste eesmärgist, pidid kõik taotlejad seadma planeeritud saavutustaseme, mis näitaks projekti tegevuste tulemusel koolitatud inimeste arvu ja/või projekti lõpuks loodud töökohtade arvu. 01.02.2013 seisuga oli lõpparuande esitanud 14 projekti, mis kokku olid seadnud eesmärgiks koolitada ligikaudu 4000 inimest ning tegelikult koolitasid üle 4700 inimese, sealhulgas üle 1100 õpetaja. Lisaks tuli määratleda projekti individuaalsed indikaatorid, mis näitaksid muid mõõdetavaid tulemusi projekti raames. Muud seatud indikaatorid olid erineva iseloomuga ning tulenesid projekti spetsiifilistest tegevustest. Peamiselt oli tegemist väljundindikaatoritega, mis

mõõdavad tegevuste vahetuid tulemusi (elluviidud ürituste arv, välja antud materjalide arv, tegevustes osalenud inimeste arv jne). Sageli oli indikaatoritena nimetatud andmeid, mida üldjuhul indikaatoriteks ei peeta, sest need ei vasta ennekõike mõõdetavuse kriteeriumile²⁶⁷. Näiteks „on loodud koduleht“, „juhendmaterjalide väljatöötamine“, „läbi viidud uuring“ ei ole indikaatorid, sest nende muutust ajas ei ole võimalik jälgida. Seeläbi on tegemist pigem üldiselt projekti tegevuskava täitmise jälgimise näitajatega. Vähestel juhtudel oli seatud ka tulemusindikaatoreid, mis mõõdavad tegevustest tulenevaid muutusi kasusaajatele. Samal ajal ei ole projekti tasandil indikaatorite seadmine kuidagi otseselt seostatud IARKi ja üldharidussüsteemi arengukavas seatud indikaatoritega. Vaadeldes IARKi indikaatoreid (tabel 27), mis on seatud tulemuste mõõtmiseks nendes tegevustes, millega ka alameetme „Kaasav, turvaline ja mitmekesine üldharidus“ tegevused seotud on, võib näha seost avatud taotlusvooru raames rahastatud projektidele esitatud nõudega määratleda projekti peamise indikaatorina koolitatud õpetajate arv. Selle kaudu peaksid alameetme tegevused siiski otseselt panustama IARKi eesmärkide saavutamisesse.

TABEL 27. ALAMEETME EESMÄRKIDEGA SEOTUD INIMRESSURSI ARENDAMISE RAKENDUSKAVA EESMÄRKIDE INDIKAATORID

Eesmärk: Õpe üld- ja kutsehariduses on kõrgetasemeline ning vastab õppijate ja ühiskonna vajadustele	
Eesmärgi mõju indikaatorid	
<i>Indikaator</i>	<i>Sihttase 2013</i>
Koolituses mitteosalevate madala haridustasemega noorte osakaal 18–24a vanusegrupis	8%
Vähemalt keskhariduse omandanud noorte osatähtsus 20–24a vanusegrupis	84%
Tegevus: erivajadustega õpilaste toetussüsteemide arendamine	
Väljundindikaator: rakenduskava raames välja töötatud HEV-õpilastele suunatud õppematerjalide arv, mis vastavad riikliku õppekava nõuetele	30
Tulemusindikaator: päevases õppevormis individuaalse õppekava alusel õppivate õpilaste osakaal	5%
Tegevus: üldhariduskooli õpetajate kvalifikatsioonide tõstmine	
Väljundindikaator: koolitusel osalevate õpetajate arv	1000
Tulemusindikaator: protsent õpetajatest, kes vastavad kvalifikatsiooninõuetele	95%

Teisalt on IARKi koolitusel osalevate õpetajate arv vaid väljundindikaatoriks tegevustele, mis seotud üldhariduskooli õpetajate kvalifikatsioonide tõstmisega. Samal ajal on avatud taotlusvooru tegevused hoopis mitmekesisemad ning vaid mõned neist panustavad õpetajate kvalifikatsiooni tõstmisesse. Seeläbi on küsitav taolise indikaatori asjakohasus kõikidele avatud taotlusvooru projektidele, sest see ei mõõda tegelikku eesmärkide saavutamist ennekõike just seetõttu, et juba projektide eesmärgid on erinevad. Tabelis 28 on välja toodud ka üldharidussüsteemi arengukava indikaatorid nende eesmärkide saavutamise mõõtmiseks, millega vaadeldavas avatud taotlusvoorus toetatud projektide eesmärgid seotud on. Tegemist on ennekõike tulemusindikaatoritega, mille saavutamisesse peaksid

²⁶⁷ Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., Vermeersch, C. M. J. 2011. Impact Evaluation in Practice. World Bank, Washington

kaudselt panustama ka alameetme tegevused, kuigi otseselt seda mõõta ei saa. Avatud taotlusvooru tulemuslikkuse hindamiseks peaks aga projektidele ja alameetmele seatavad indikaatorid olema seotud just üldharidussüsteemi arengukava indikaatoritega, sest eesmärkide seos on siin kõige otsesem.

TABEL 28. ALAMEETME EESMÄRKIDEGA SEOTUD ÜLDHARIDUSSÜSTEEMI ARENDUSKAVA EESMÄRKIDE INDIKAATORID

Eesmärk 1: õppija võimalused omandada võimetekohane üldharidus on avardunud ning sujuv üleminek järgnevatele haridustasemetele on tagatud	
Alaeesmärk 1.2. Õppijatele on loodud võimalused individuaalsust arvestavaks võimetekohaseks õppeks.	
<i>Indikaator</i>	<i>Sihhtase</i>
Väljalangevus põhikooli kolmandalt astmelt päevases õppevormis (7.–9. klass)	2012/2013 <1%
Väljalangevus gümnaasiumi esimesel õppeaastal päevases õppevormis	2012/2013 <1%
Klassikursuse kordajate osakaal põhihariduse tasemel	2013. aastal < 1%
Teadusandekate õpilaste hõivatus toetus- ja haridusprogrammides	2013. aastal 3600 õpilast
Eesmärk 2: üldhariduskooli lõpetaja on omandanud eesti ja maailmakultuuriga seotud kaasaja teaduse ja tehnoloogia arengutel põhineva rahvusvaheliselt konkurentsivõimelise hariduse	
Alaeesmärk 2.1. Riiklikud õppekavad ning kooli õppe- ja kasvatustegevus vastavad õpilaste ning ühiskonna muutuvatele haridusvajadustele.	
Põhihariduse või madalama haridustasemega mitteõppivate noorte osakaal 18–24-aastaste vanusegrupist	2013. aastal 11,5%
Madala sooritustasemega (alla 2. taset) õpilaste osakaal PISA 15-aastaste õpilaste võrdlusuuringus väheneb	Lugemisoskuses 2012 – 13%; matemaatikas 2012 – 12%; loodusteadustes 2012 – 7,5%
Kõrge sooritustasemega (5. ja kõrgem tase) õpilaste osakaal PISA 15-aastaste õpilaste võrdlusuuringus suureneb	Lugemisoskuses 2012 – 8%; matemaatikas 2012 – 13%; loodusteadustes 2012 – 12,5%
Alaeesmärk 2.2. Õppeasutuses töötavad motiveeritud ja professionaalsed pedagoogid	
30-aastaste ja nooremate õpetajate osakaal õpetajate koguarvust üldhariduskoolides	2013/2014 12,5%
Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate täidetud ametikohtade suhe õpetaja ametikohtade koguarvu üldhariduskoolides.	2013/2014 92,5%
Alla 30-aastaste õpetajate osakaal õpetajate koguarvust koolieelsetes lasteasutustes	2013/2014 12%
Eesmärk 3: õppijate juurdepääs õppimisvõimalustele on tagatud vajadusele vastava õppeasutuste võrgu ning turvalise, kaasaegse ja toetava õppekeskkonnaga	
Alaeesmärk 3.1. Kõigil õppijatel, sõltumata nende varalisest ja sotsiaalsest seisundist, on võrdsed võimalused osaleda õppetöös kaasaegsetes õppetingimustes.	
Hariduslike erivajadustega õpilaste õppeasutused vastavad kehtestatud tervise-, töökaitse-, tuleohutuse ja turvalisuse nõuetele ning ehitusstandarditele.	
Munitsipaalkoolide õpilaskodudes riiklikult toetatud õpilaskodukohtade arv (põhikooliõpilased).	2015–1000 kohta

Hinnates alameetme elluviimise tulemuslikkust, saab nii projektidokumentidele kui ka intervjuudele tuginedes öelda, et alameetme ellurakendamine on olnud edukas. Teostatud projektide

lõpparuannete põhjal on kõik taotlejad hinnanud kõrgelt oma projekti tulemuslikkust ning selle panust alameetme ning riiklikes ja valdkondlikes arengukavades seatud eesmärkide saavutamisel. Siiski töid valdkonna eksperdid intervjuudes välja ka mitmeid kitsaskohti nii alameetme planeerimises ja elluviimises kui ka hindamisprotsessis, mis võisid takistada edukat tulemuste saavutamist ja eesmärkide täitmist. Nimelt ei olnud hindajatel võimalik teha projektitaotlejale ettepanekuid taotluse täiendamiseks ja parandamiseks, et see paremini vastaks seatud eesmärkidele ja kriteeriumidele. Projektide hindamisel oli võimalus edukaid projekte rahastada kas täielikult või osaliselt, mislähki oli küll teatud võimalus projekti tegevusi suunata, kuid sageli tuli ekspertide sõnul leida kompromiss selle vahel, mida soovis ja ootas ministeerium ning mida pakkus taotleja. Intervjueeritud ekspertide hinnangul jäid rahastamata mitmed potentsiaalselt head projektid, mille puhul oleks piisanud mõnest parandusest või täiendusest.

Peamise miinusena toodi välja selgete võimaluste puudumine alameetme eesmärkide saavutamise ja tulemuslikkuse mõõtmisel ja hindamisel. Lisaks sellele, et avatud taotlusvooru raames pole seatud mingisuguseid indikaatoreid, ei ole otseselt välja toodud ka alameetme seoseid IARKi ja üldharidussüsteemi arengukava indikaatoritega, mis intervjueeritute sõnul oleksid vajalikud. Rakendusüksus kontrollib ja omab ülevaadet projektide finantsilistest tegevustest ning projektides seatud indikaatorite täitmisest ning võimalusel vaadeldakse ja hinnatakse ka projektide sisulisi tegemisi ja eesmärkide saavutamist, kuid selle põhjal pole võimalik hinnata alameetme mõju tervikuna, kuna puudub vastav süsteem. Haridus- ja Teadusministeerium on projektide tulemuslikkuse toetamiseks ja tagamiseks korraldanud omaalgatuslikult kohtumisi rahastatud projektide esindajatega, et arutleda projekti kulgemise ja võimalike kerkinud probleemide üle ning anda vastastikust tagasisidet. Taolist võimalust on intervjuude põhjal vajalikuks ja edukaks pidanud nii ministeerium kui ka projektitaotlejad ise ning aktiivsemad projektid jagavad ka ise ministeeriumile infot oma projekti käigust ja kutsuvad ametnikke oma üritusi jälgima. Samal ajal on see siiski vaid vestlusepõhine ja mitteametlik protsess, sest puuduste ilmnemisel projektide kvaliteedis puudub ministeeriumil ametlik protseduur sekkumiseks. Ametlikult on võimalus sekkuda vaid siis, kui selgub, et saadud rahalisi vahendeid ei kasutada sihtotstarbeliselt.

Kasusaajad töid puudusena välja ka võimaluste puudumise suuremate muudatuste tegemiseks sellistes projektis, kus planeeritud tegevuste raames esmalt kaardistatakse sihtgruppi ja selle vajadusi ning seejärel jätkatakse sekkumistegevustega. Sellisel juhul on konkreetsed tegevused juba eelnevalt määratletud, tuginedes eeldustele, mis ei pruugi pärast kaardistustulemusi enam asjakohased olla. Muudatuste tegemise võimalus on küll olemas, kuid ennekõike väiksemateks muudatusteks. Üheks oluliseks kitsaskohaks projektide tulemuslikkuse saavutamisel on intervjueeritud ekspertide sõnul ka raskused enne tegevuste algust sihtrühma hulga ennustamisega, kelleni projektiga jõutakse. Ka rahastatud projektide lõpparuannetest võib lugeda, kuidas mõnel juhul oli sihtrühma huvi tegevuste vastu oluliselt suurem planeeritust, teisel juhul oli raskusi lubatud koolitavate arvu täissaamisel, sest inimestel polnud võimalust või nad ei soovinud osaleda. Oli ka projekte, mille käigus muutus ettearvatult sihtrühm – näiteks soovisid tegevustest osa võtta õpetajate asemel koolijuhid.

Lisaks toodi murekohana välja, et projektide esitamine struktuuritoetuse saamiseks nõuab taotlejatelt küllaltki ressursikulukat tööd nii aja kui ka inimeste mõttes, samuti suurt kompetentsust valdkonnas. See tähendab, et avatud taotlusvoorus on edukamad (või üldse suudavad oma projekte esitada) pigem suuremad organisatsioonid, millel on rohkem vastavaid ressursse, sageli on selleks tööle võetud ka spetsiaalne inimene (projektijuht). Samal ajal väiksematel organisatsioonidel ei pruugi olla piisavalt ressursse (ja kompetentsust) avatud taotlusvoorudes osalemiseks. Mitme kasusaaja hinnangul on küllaltki ebavõrdne olukord, kus väga erineva võimekusega ja erineva tasandi

institutsioonid (kohalik omavalitsus, riigikoolid, erakoolid jt) osalevad taotlusvoorus võrdsete taotlejatena.

3.7.3. Avatud taotlusvooru tõhusus

Alameetme tõhususe peatükk annab ülevaate avatud taotlusvooru eelarvest ning vahendite kasutamisest ning toob välja peamised probleemid meetme tõhususe hindamisel ja tagamisel. Käesolevas aruandes ei käsitleta eelarve kasutamise efektiivsust üksikute projektide tasandil, sellest on väljamaksetaotluste ja järelevalve alusel ülevaade alameetme rakendusüksusel.

Avatud taotlusvooru „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“ eelarve suuruseks oli ette nähtud 1,99 miljonit eurot, millest vastavalt määrusele 85% moodustavad Euroopa Sotsiaalfondi struktuurivahendid ning 15% Eesti riiklikud struktuuritoetused. Tabel 29 annab ülevaate alameetme raames rahastatud projektide kogumaksumusest valdkondade lõikes. Nagu tabelist näha, kasutati pea kaks kolmandikku alameetme vahenditest esimese valdkonna – mitmekesine ja ajakohane õpetus – tegevuste rahastamiseks. Seda ka vaatamata asjaolule, et esimese valdkonna neljast tegevusest kahe raames ühtegi projekti lõpuks ei toetatud. Kuna esimene valdkond oli ka kõige üldisemalt alameetme määruuses sõnastatud, on selge kasusaajate suurem huvi projektide esitamiseks just sellega seonduvatel teemadel. Teisalt võib käsitleda valdkondi ja tegevusi, milles rohkem projektitaotlusi esitati ja rahastati, kui probleemkohtadele viitajaid, sest projektialgatused tulevad rohujuuretasandilt ning peaksid peegeldama kasusaajate vajadusi.

TABEL 29. ALAMEETME EELARVE VALDKONDADE LÕIKES

Valdkond	Rahastatud projektide maksumus kokku	Rahastatud projektide taotletud summa	Rahastatud projektide oma-finantseering	Innove väljamaksed seisuga 01.02.2013*
1) Mitmekesine ja ajakohane õpetus	1 325 312,36 €	1 214 064,24 €	111 248,12 €	1 116 704,78 €
2) Turvaline õpikeskkond	386 439,97 €	379 853,96 €	6 586,01 €	370 286,92 €
3) Koolijuhtide, pedagoogide ja spetsialistide töö	446 492,47 €	395 411,89 €	51 080,58 €	362,630,85 €
KOKKU	2 158 244,8 €	1 989 330 €	168 914,71 €	1 849 622,55 €

* Sisaldab ESFi toetusi ning Eesti riiklike struktuuritoetusi

Silma paistab projektitaotlejate küllaltki suur omafinantseering (keskmiselt 7,8%, kuid see erineb sõltuvalt projektist ning mitmetel juhtudel omafinantseerimist ka ei toimunud). Kuna alameetme eesmärgiks on üldhariduse arendamine tervikuna, võib tunduda ebaõiglane ühe kasusaava organisatsiooni rahaline panus tegevustesse, mis peaksid kasu tooma võimalikult paljudele kasusaajatele. Intervjuude põhjal võib öelda, et kasusaajad käsitlevad omaosalust projektides pigem siiski tõhusa ja positiivse aspektina, põhjendades, et vastasel juhul oleksid nad pidanud panustama 100%, et saavutada enda jaoks vajalikke eesmärgi. Läbi avatud taotlusvooru võimaluste pidid nad panustama vaid 7–8% ning saavutasid kvaliteetsemad tulemused, kui omaalgatuslikult oleks võinud saavutada, ning samal ajal on tulemus ka kõigile teistele tasuta kättesaadav. Lisaks rahalistele vahenditele töid intervjuueeritud eksperdid välja alameetme tõhususest rääkides ka paremad võimalused kompetentsete ekspertide kaasamiseks ning suuremaks koostöökks erinevate osapoolte

vahel avatud taotlusvooru projektide raames. Haridusasutuste esindajate sõnul on neil tõhusam läbi taoliste projektide eesmärke saavutada, sest see annab võimaluse kõik elluviidavad tegevused ja loodavad materjalid valdkonna ekspertide ja teiste asjaosaliste vahel kooskõlastada.

Üheks küsimuseks alameetme tõhususe juures on kindlasti seos struktuurivahenditest rahastatavate programmidega ning nende tegevuste kattuvusega. Avatud taotlusvooru „Kaasav, mitmekesine ja turvaline haridus“ eesmärgi ja tegevuste puhul võib näha kaudset panust ja lisavõimaluste loomist nii õppenõustamissüsteemi arendamise kui ka karjääriteenuste süsteemi arendamise programmidesse, otsesemalt aitab see kaasa nii üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmise kui ka HEV-õppevara arendamise programmide eesmärkide saavutamisele, samuti võib käsitleda tegevuste kattumisi teise avatud taotlusvooriga „Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus“. Siiski püüti avatud taotlusvooru loomisel ekspertide sõnul dubleerivatest tegevustest hoiduda ning Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul toetati alameetme kaudu ennekõike selliseid tegevusi, mis vajasisid programmide kõrval lisatähelepanu või mida programmide raames ei olnud võimalik rahastada. Peamiseks ja väga oluliseks erinevuseks programmidest on kindlasti kohapealse initsiatiivi kasutamine ja toetamine. Vajadust rohujuuretasandilt algatatud tegevuste toetamise järele tundsid nii taotlejad ise kui ka ministeeriumi esindajad, et läbi projektitaotluste näha muuhulgas ka probleemkohti, millele piisavalt tähelepanu pole pööratud. Samuti tõid mõlemad osapooled välja erinevate tegevuste edukuse just seetõttu, et neid tehti just õppeasutuste tasandil. Leiti, et koolid võtavad positiivsemalt vastu algatusi, mis tulevad pigem teiste koolide kui riigi poolt.

Samal ajal tõid mitmed intervjuueeritavad välja asjaolu, et avatud taotlusvooru esitati enamjaolt projekte, mis oleks tõenäoliselt leidnud teostamist ka ilma struktuurivahendite kasutamiset, sest need tulenesid otseselt kasusaaja probleemidest, mille lahendamist vajati. Ennekõike oleks ilmselt ülikoolid ja ka kohalikud omavalitsused olnud võimelised ka omavahenditest taolisi tegevusi rahastama ning riigikoolide puhul leidsid intervjuueeritavad, et nende tegevusi peaks pigem rahastama riigieelarvest.

Lisaks kerkis intervjuudes küsimus alameetme tõhususest olukordades, kus rahastatud on tegevusi, mille elluviimise ajal või järel muudetakse seadusandlust nii, et projekti tulemused ei pruugi olla enam niivõrd asjakohased. Näitena võib nimetada projekti „E-arenguestluse väljatöötamine ja rakendamine Eesti koolides“, mille eesmärgiks oli tõsta arenguestluste kvaliteeti ühtse vormi ja süsteemi alusel. Kui siiani on olnud arenguestluste teostamine koolides kohustuslik, siis intervjuueeritud ekspertide väitel on seadusandlus muutumas, kaotades arenguestluste kohustuse haridusasutustes. Samal ajal ei tähenda see, et koolid arenguestluste traditsiooni lõpetaksid, mistõttu on nimetatud projektist tulenev kasutegur arenguestluste süsteemi tõhususe ja tulemuslikkuse tõstmisel kindlasti siiski oluline.

3.7.4. Avatud taotlusvooru jätkusuutlikkus

Jätkusuutlikkus on üheks kriteeriumiks, mille alusel avatud taotlusvoorus projekti rahastamise üle otsustatakse, seetõttu võib eeldada, et alameetme raames rahastatud projektid on sellised, mis end ka kõige jätkusuutlikumana tõestasid. Haridus- ja Teadusministeeriumi sooviks on olnud, et kõik toetatud tegevused ka iseseisvalt jätkuda suudaksid. Ka projekti lõpparuandes on taotlejatel palutud anda hinnang projekti jätkusuutlikkusele ning selle alusel näevad pea kõik projektide elluviijad küllaltki suurt potentsiaali jätkutegevuste edukusel, seejuures on enamike puhul juba edasiste tegevuste jätkamiseks ka võimalused leitud ning plaanid seatud. Samal ajal sõltub projekti jätkusuutlikkus projekti eesmärkidest ja nende saavutamiseks elluviidavate tegevuste iseloomust. Projektides, mille eesmärgiks oli näiteks luua mõni tugistruktuur, sõltub tegevuste jätkamine suuresti sellest, kas taotlejal endal jätkub ressursse tugistruktuuri arendamiseks ja ülalpidamiseks. Teisalt sellistes

projektides, mille eesmärgiks oli välja töötada teatud süsteem või protsess koos juhendmaterjalidega mingi arenguvajaduse lahendamiseks, mida saaksid kasutada ka teised sihtrühma liikmed, sõltub projekti jätkusuutlikkus ennekõike teiste kasusaajate initsiatiivist. Intervjueeritud ekspertide sõnul ongi peamiseks küsimuseks projektide jätkusuutlikkuse tagamisel just kasusaajate/sihtrühma motiveeritus ja valmisolek projektide raames väljatöötatud aluste põhjal vajalikke tegevusi ellu viia väljaspool projekte. Erinevad intervjueeritud osapooled leiavad ka, et paljude projektide puhul ei ole jätkusuutlikkuse tagamisel oluline see, et riik mingeid tegevusi otseselt üle võtaks, mitmeid tegevusi on võimalik jätkata läbi olemasolevate üksuste ning ministeeriumilt loodetakse ennekõike nõu ja tuge, et iseseisvuda. Näiteks võib olla piisav, kui luua teatud korraldus kokkusaamiste või seminaridena, mille raames juhendada ja motiveerida teisi kasusaajaid valmisolevaid ressursse ära kasutama ning etteantud protsessidega edasi tegelema. Kasusaajate hinnangul oleks taoline korraldus edukas pigem riigi või kohaliku omavalitsuse tasandil, kuna haridusasutustel endil on juba erineva omandivormi tõttu keerukam teisi kasusaajaid tegevustesse kaasata.

3.7.5. Kokkuvõtte ja soovitused

Kokkuvõtvalt võib avatud taotlusvooru „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“ probleemikäsitlust ja eesmärgipüstitust pidada asjakohaseks ja kooskõlas olevaks IARKi ja üldharidussüsteemi arengukavaga ning senist elluviimist hinnata tulemuslikuks, tõhusaks ja jätkusuutlikuks, niivõrd, kui seda hinnata on võimalik. Iga hinnatava aspekti puhul ning alameetme erinevates etappides on küll esinenud ja esile kerkinud teatavaid puuduseid, mille vältimine oleks võimaldanud alameetme tegevuste kõrgemat kvaliteeti tagada, kuid üldjoontes on taotlusvoor olnud edukas.

Avatud taotlusvooru eesmärgiks on „*kõrgetasemeline, kättesaadav, kooli poolelijätmist ennetav ning õppijate ja ühiskonna vajadustele vastav õpe üldhariduses*“, mis on tihedalt seotud nii inimressursi arendamise rakenduskavas kui ka üldharidussüsteemi arengukavas kirjeldatud probleemikäsitluste ja seatud eesmärkidega. Samal ajal on seoste nägemine teatud mõttes kunstlik, sest otseselt pole alameetme kohta olemas ühtegi dokumenti, mis kirjeldaks ja põhjendaks meetme vajalikkust (käsitletavaid probleeme ja väljakutseid), samuti pole põhjalikumalt lahti seletatud seatud eesmärki, mis on väga üldine ja laialivalgub. Sõnastatud eesmärki aitavad avada meetme määruuses kirjeldatud rahastatavad tegevusvaldkonnad, mis valiti intervjueeritud ekspertide sõnul välja teistele olulistele strateegilistele dokumentidele tuginedes. Kuid märgatav on nende erinev konkreetsusaste, mis on jätnud projektitaotlejatele küllaltki laia tõlgendamisvabaduse. Taoline laiem käsitus on ühelt poolt andnud võimaluse projektide läbi kaardistada ja esile tuua kasusaajate erinevaid arenguvajadusi, teisalt on see keerukamaks muutnud alameetme tulemuslikkuse hindamise. Seda põhjusel, et toetatavad tegevused küll panustavad alameetme laia eesmärgi saavutamisesse, kuid viimane eeldab ka teisi tegevusi, mida alameetme raames ei toetata. Seetõttu on ka alameetme lõppedes keeruline hinnata, kuivõrd see on täitnud oma eesmärgid.

Rahastatud projektide panust nii alameetme kui ka IARKi ja üldharidussüsteemi arengukava eesmärkide saavutamisesse saab peamiselt hinnata juba taotluste hindamisprotsessi põhjal, sest projekti seostamine nimetatud eesmärkidega on projektide valikul olnud üheks keskseks hindamiskriteeriumiks. Samal ajal on märgatav projektide eesmärkide erinev konkreetsus ja ulatus. Kuigi kõik toetatud tegevused panustavad ühel või teisel määral nii alameetme kui ka IARKi ja üldharidussüsteemi arengukava sihtidesse, on erinev selle panuse ulatus. Selle puhul võib peamiseks kriteeriumiks pidada, kuivõrd projekti tegevuste (ja ka järeltegevuste) tulemusel saavad kasu nii sihtrühmad kui ka üldharidus tervikuna. Seda eelkõige juba seetõttu, et alameetme eesmärk on väga lai ning viitab haridussüsteemi arendamisele terve riigi tasandil. Seeläbi võib edukamaks pidada

projekte, mille raames on välja töötatud teatud arenguvajaduse lahendamiseks kindel protsess ja vahendid, mida projekti lõppedes on võimalik üle võtta ja kasutada ka teistel sihtrühma liikmetel.

Erinevalt programmidest pole avatud taotlusvoorude puhul määratletud indikaatoreid, mis aitaksid seatud eesmärkide saavutamist mõõta ja hinnata. Kõikidel projektidel on küll oma individuaalsed indikaatorid, mille alusel hinnata üksiku projekti tulemuslikkust, kuid nende alusel ei saa hinnata kogu alameetme tulemuslikkust, kuna pole loodud otsest seost projektide üksikute indikaatorite ning alameetme eesmärgi vahel. Olenemata tegevuste eesmärgist, pidid kõik taotlejad seadma planeeritud saavutustaseme, mis näitaks projekti tegevuste tulemusel koolitatud inimeste arvu ja/või projekti lõpuks loodud töökohtade arvu. Selle kaudu panustavad alameetme tegevused otseselt IARKi eesmärkide saavutamisse. Teisalt on IARKi koolitusel osalevate õpetajate arv vaid väljundindikaatoriks tegevustele, mis on seotud üldhariduskooli õpetajate kvalifikatsioonide tõstmisega. Samal ajal on avatud taotlusvooru tegevused tunduvalt mitmekesisemad ning vaid osa neist panustab õpetajate kvalifikatsiooni tõstmisse. Seeläbi on küsitav taolise indikaatori asjakohasus kõikidele avatud taotlusvooru projektidele, sest see ei mõõda tegelikku eesmärkide saavutamist ennekõike just seetõttu, et juba projektide eesmärgid on erinevad.

Samal ajal on nii alameetme rakendusametuse ja -üksuse kui ka kasusaajate esindajad pigem rahul sellega, et olemasolevate probleemide lahendamiseks programmide kõrval taoline avatud taotlusvoor korraldatud oli. Peamiselt just seetõttu, et projektide elluviimisel on parem ülevaade oma tegelikest arenguvajadustest ja probleemidest ning parimad võimalused nende probleemide lahendamiseks. Hinnates alameetme elluviimise tulemuslikkust, saab nii projektidokumentidele kui ka intervjuudele tuginedes öelda, et alameetme ellurakendamine on olnud edukas. Teostatud projektide lõpparuannete põhjal on kõik taotlejad hinnanud kõrgelt oma projekti tulemuslikkust ning selle panust alameetme ning riiklikes ja valdkondlikes arengukavades seatud eesmärkide saavutamisse.

Soovitused

- koostada alameetme planeerimisfaasis probleemipuu, mis aitaks läbi mõelda ja selgeks teha kõige olulisemad probleemid ja arenguvajadused, mille lahendamisele meede suunatud on. Toetudes probleemipuule, koostada alameetme kohta eesmärgipuu, mis aitaks läbi mõelda ja selgeks teha eesmärgi koos konkreetselt sõnastatud alaeesmärkidega, mida rahastatavate tegevustega saavutada soovitakse. Mõlema puu puhul tuua selgelt välja seos teiste strateegiliste dokumentidega
- probleemipuu ja eesmärgipuu alusel sõnastada tulemused, mida alameetmega soovitatakse saavutada, ning seada indikaatorid nende mõõtmiseks, mis oleksid seotud teistes strateegilistes dokumentides seatud indikaatoritega. Projektitaotluste hindamisel seada projekti indikaatorite panus alameetme indikaatorite saavutamisse üheks hindamiskriteeriumiks
- lisada projektitaotluste esitamise ja hindamise faasi konsultatsioonietapp, mille raames oleks võimalik potentsiaalselt edukaid projekte täiendada ja parandada hindajate ettepanekute põhjal enne lõpliku rahastamisotsuse tegemist
- planeerida projektide elluviimise faasi ametlik süsteem, mis toetaks projektide edukat teostamist ja tulemuslikkuse tagamist ning infovahetust ministeeriumi, rakendusüksuse ja projektijuhtide vahel (sealhulgas projektijuhtide omavaheline tugi). Selleks korraldada taotlusvooru perioodi jooksul regulaarseid kohtumisi erinevate osapoolte vahel nii info

jagamiseks kui ka projektide elluviimise raames esilekerkinud probleemide lahendamiseks ja omavaheliseks nõustamiseks

- projektide jätkusuutlikkuse tagamiseks ka pärast taotlusvooruperioodi lõppu pakkuda ministeeriumi poolt kasusaajatele nõu ja tuge kokkusaamiste või seminaridena, mille raames teisi kasusaajaid juhendada ja motiveerida, et nad valmisolevaid, taotlusvooru raames loodud ressursse ära kasutaksid ning etteantud protsessidega edasi tegeleksid

3.8. Avatud taotlusvoor „Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus“

TABEL 30. AVATUD TAOTLUSVOORU ÜLEVAADE

Meetme nimetus:	„Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus“ (Meetme „Kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine“ alameede), avatud taotlusvoor
Elluviimisperiood:	01.03.2011–31.12.2013
Eesmärk:	Alameetme eesmärk on põhikooli ja gümnaasiumi riiklike õppekavade kasutuselevõtmiseks õpetajatele täienduskoolituse pakkumise mitmekesistamine ja õpetajate pädevuse tõstmine.
Sihtgrupp:	Eesti ja vene õppekeelega koolide pedagoogid
Põhitegevused:	Toetatakse riiklike õppekavade juurutamist läbi kursuste korraldamise kahes pedagoogide täienduskoolituse valdkonnas nii eesti kui ka vene õppekeelega koolides: 1) ainevaldkonnaga seostatud temaatiline täienduskoolitus 2) temaatiline täienduskoolitus
Maht:	761 669 €

3.8.1. Avatud taotlusvooru asjakohasus ja kooskõlalisus

PROBLEEMIANALÜÜS

Vaadeldav alameede „Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus“ on avatud taotlusvoor, mis kuulub inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Elukestev õpe“ meetme „Kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine“ alla. Alameetme kohta pole loodud ühtegi dokumenti, mis kirjeldaks ja põhjendaks alameetme vajalikkust (käsitletavaid probleeme ja väljakutseid), on vaid Haridus- ja Teadusministeeriumi määrus²⁶⁸, mis kirjeldab ennekõike avatud taotlusvooru raames antava struktuuritoetuse tingimusi ja korda. Määruses on sõnastatud alameetme eesmärk, milleks on „põhikooli ja gümnaasiumi riiklike õppekavade kasutuselevõtmiseks õpetajatele täienduskoolituse pakkumise mitmekesistamine ja õpetajate pädevuse tõstmine“. Kuigi vaadeldava alameetme puhul ei ole vastavas määruses ega teistes seotud dokumentides kirjeldatud probleeme, mille lahendamiseks alameede loodud on, ega põhjendatud põhjalikumalt alameetme eesmärke, võib siiski näha tugevaid seoseid nii IARKs kui ka üldharidussüsteemi arengukavas välja toodud probleemide, väljakutsete ja eesmärkidega.

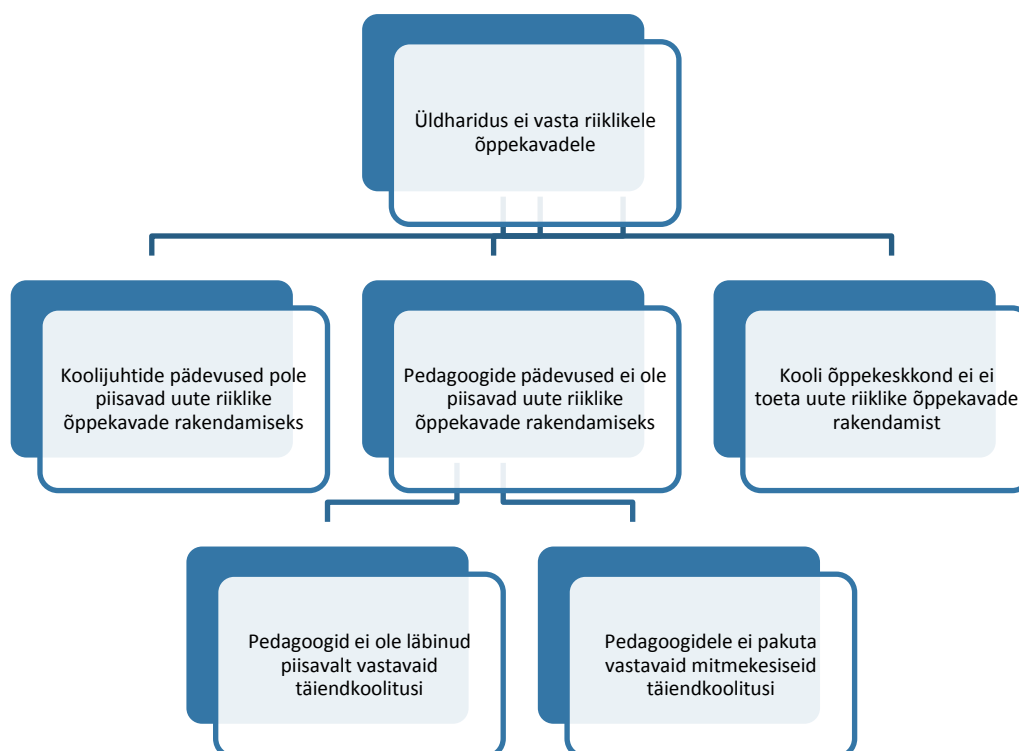
²⁶⁸ <https://riigiteataja.ee/akt/128042011004?leiaKehtiv>

IARKi kohaselt peab Eesti suutma kohandada haridussüsteemi kiiresti muutuva ühiskonna, majanduse ja tööturuga, sest riigi majandusareng ning ühiskonnaliikmete toimetulek ja rahulolu sõltuvad iga elaniku haritusest ning pikaajalise jätkusuutliku arengu aluseks oleva teadmispõhise majanduse ja ühiskonna ülesehitamine eeldab inimestelt üha konkurentsivõimelisema hariduse omandamist ning valmisolekut elukestvaks õppeks. Ühe sammuna selle suunas kehtestas Vabariigi Valitsus 2011. aastal Eestis üldhariduses uued põhikooli ja gümnaasiumi riiklikud õppekavad, mille rakendamiseprotsess on pikaajaline ning erinevatele kooliastmetele on seatud erinevad tähtajad õppekavade täielikuks kasutuselevõtmiseks (lõplikult peaks kõik õppeasutused olema üle läinud uutele riiklikele õppekavadele 1. septembriks 2013²⁶⁹). Üldhariduse riiklike õppekavade rakendamine koos õppekeskkonna kaasajastamise ja õpetajakutse prestiiži tõstmisega on ühe peamise väljakutsena nimetatud ka üldharidussüsteemi arengukavas. Üleminek uutele õppekavadele tähendab aga muudatusi nii õpikeskkonnas, õppetegevustes, õppekorralduses kui ka õppemeetodites ning eeldab seeläbi uusi pädevusi nii õpetajatelt kui ka koolijuhtidelt. IARKi elukestva õppe prioriteetsel suunal on hariduse uuendamisel, õppe kvaliteedi tagamisel ning väljalangevuse vähendamisel pandud suur roll just õpetajale, kellest sõltub nii õppimise atraktiivsus kui ka kaasaegsus. Seega võib käsitleda peamise probleemina, mille lahendamisele vaadeldav alameede suunatud on, asjaolu, et uuenenud õppekavad nõuavad õpetajatelt uuenenud pädevusi ning nende senised oskused ja pädevused ei pruugi olla enam piisavad uute õppekavade edukaks rakendamiseks (vaata probleemipuud joonisel 15). Laiemal tasandil võib pidada peamiseks probleemiks nii koolist väljalangevust kui ka puudusi hariduse konkurentsivõimelisuses, kaasaegsuses ja paremate võimaluste tagamisel tööturul, mille arendamine on vastavalt üldharidussüsteemi arengukavale õppekavade arendus- ja rakendusprotsessi üheks oluliseks eesmärgiks.

Intervjuudest valdkonna ekspertidega selgus ka, et lisaks vajadusele pakkuda pedagoogidele täiendkoolitusi pädevuste suurendamiseks uute õppekavade rakendamise valguses oli alameetme loomisel ka teine oluline põhjus. Nimelt hinnati pedagoogide täiendkoolitusmaastikku liiga väikeseks ja ühekülgseks, sest uute riiklike õppekavade rakendamisega seotud koolitusteemad ei pruugi olla koolitajate seas populaarsed, ning nähti, et koolitajate huvid ja pakkumised ei kata ära kõiki vajalikke teemavaldkondi täiendkoolituses. Lisaks toodi ka probleemina välja asjaolu, et ei leidunud piisavate oskuste ja teadmistega koolitajaid kõikide oluliste teemade jaoks. Seepärast seati alameetme eesmärgiks lisaks õpetajate pädevuste tõstmisele ka täiendkoolituste pakkumise mitmekesistamine. Seega on alameede suunatud pedagoogidele vajalike täiendkoolituste väljatöötamisele ja korraldamisele, meetme raames ei rahastata materjalide või juhendite loomist (välja arvatud õpetajatele pakutavate täiendkoolituse materjalid) ega õppekeskkonna kaasajastamist. Samuti ei ole alameede suunatud koolijuhtidele oma juhtimispädevuste suurendamiseks, mis toetaksid uute riiklike õppekavade rakendamist. Neid tegevusi käsitletakse programmide „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ ning „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine“ raames ning riiklike õppekavade rakendamiseks vajalikke erinevaid meetodilisi juhendmaterjale on loodud riigieelarvevahenditest.

²⁶⁹ www.hm.ee

JONIS 15. PROBLEEMIPUU



SEKKUMISE LOOGIKA ANALÜÜS

Alameetme „Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus“ eesmärgiks on vastavalt määrusele „põhikooli ja gümnaasiumi riiklike õppekavade kasutuselevõtmiseks õpetajatele täienduskoolituse pakkumise mitmekesistamine ja õpetajate pädevuse tõstmine“. Alameede loodi avatud taotlusvooruna, mille raames toetati riiklike õppekavade juurutamist läbi kursuste korraldamise kahes pedagoogide täienduskoolituse valdkonnas nii eesti kui ka vene õppekeele koolides:

- 1) ainevaldkonnaga seostatud temaatiline täienduskoolitus
- 2) temaatiline täienduskoolitus

Ainevaldkonnaga seostatud temaatiliste täiendkoolituste puhul nimetati määrusega 15 konkreetset alavaldkonda, milles koolitusi võis struktuuritoetusele pakkuda. Lisaks määratleti, et koolitus peab vastama riiklike õppekavade nõudmistele ning käsitlema riiklike õppekavade rakendamist õppeaine spetsiifikat arvestades, kajastades järgmisi teemasid: nüüdisaegse õppeprotsessi kujundamine, õppekava eesmärkide ja alusväärtuste arvestamine, üld- ja valdkonnapädevuste saavutamine, hindamine, läbivate teemade käsitlemine, õppeainete vaheline lõiming, õppe kohandamine tööks hariduslike erivajadustega õpilastega ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamine õppetöös. Teematiliste täiendkoolituste puhul toodi määruses välja, et toetatakse koolituste elluviimist, mis on suunatud pedagoogide oskuste arendamiseks õppekavade rakendamise kontekstis vähemalt ühel üldpädevuste või valdkonnapädevuste teemal või õpilaste arengu, hindamise ning õpikeskkonna kujundamise teemal.

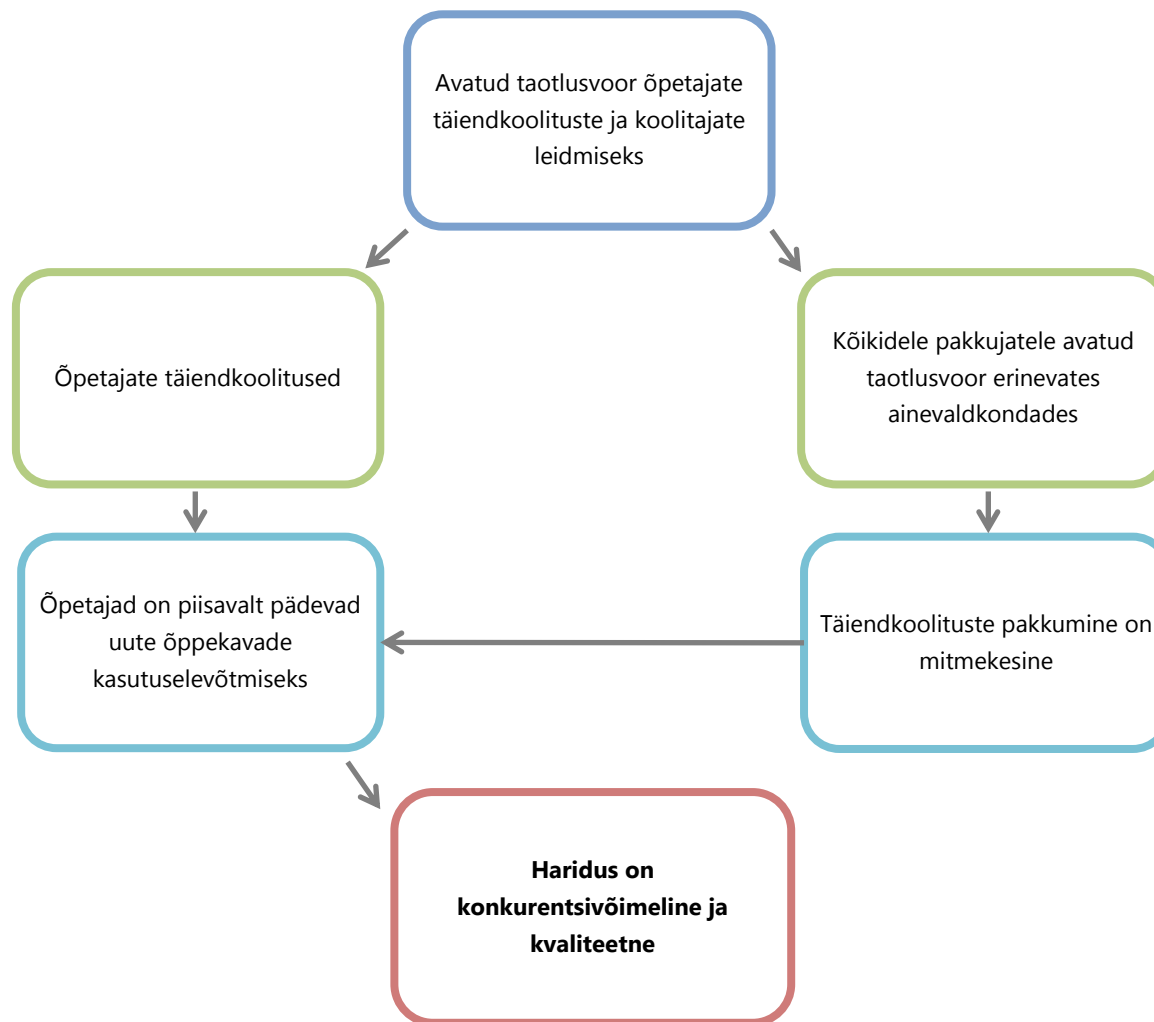
IARKi kohaselt on õppekavade uuendamise eesmärgiks asetada rõhk üldpädevuste ja õpioskuste kujundamisele, õppekavade sidususele ja õppeainete lõimingule, teadmiste rakendamisele ja õpilaste valikuvõimaluste suurendamisele, et anda koolilõpetajate paremad võimalused tööturule sisenemiseks. Taoliste oluliste muudatuste rakendumine eeldab aga pädevaid koolijuhte ja pedagooge vajalike oskuste ja teadmistega. IARKi elukestva õppe prioriteetsel suunal on hariduse uuendamisel, õppe kvaliteedi tagamisel ning väljalangevuse vähendamisel pandud suur roll just õpetajale, kellest sõltub nii õppimise atraktiivsus kui ka kaasaegsus. Rakenduskavas rõhutatakse, et õpetajad peavad olema kursis viimaste tänapäevaste arengute ja erialateabega ning riigi huvi on, et koolides töötaksid pädevad õpetajad, kes suudavad kohanduda muutuvate nõuetega. Nendele eesmärkidele vastab selgelt ka vaadeldav alameede „Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus“, mille eesmärgiks ongi just õpetajate pädevuste tõstmine uute õppekavade rakendamiseks.

Õpetajate pädevuse küsimust uute riiklike õppekavade valguses on täpsemalt käsitletud üldharidussüsteemi arengukavas 2007–2013²⁷⁰, milles uute riiklike õppekavade rakendamist on nimetatud üheks peamiseks väljakutseks, et tagada rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline haridus (arengukava üks eesmärkidest). Selles kirjeldatakse peamiste meetmetena riiklike õppekavade rakendamisel ja hariduse kvaliteedi tõstmisel just õpetajakoolitust, uute õppe- ja juhendmaterjalide väljatöötamist, õpikeskkonna arendamist ja seiramist. Lisaks, kuna riiklikud õppekavad on andnud õppeasutustele ka oma õppekava väljaarendamise õiguse ja kohustuse, mis lubab arvestada õppeasutuse erisusi, õppurite ja vanemate soove ning piirkondlikku eripära, sõltub selle teostamine palju õppeasutuse juhtides ja pedagoogidest, nende valmisolekust, oskustest ja teadmistest õppekava ja õppekavaarenduse kohta. Seeläbi on ka selge vajadus toetada koolimeeskondade täienduskoolitusi nende pädevuste tõstmiseks nii ainevaldkonna sisu kui ka õppekava rakendamise protsessi vallas, et tagada üldhariduse vastavus uutele riiklikele õppekavadele ning seeläbi kvaliteetsem ja konkurentsivõimelisem üldharidus, mis on ka IARKis üheks peamiseks eesmärgiks.

Seeläbi võib täiendkoolitusi käsitleda kui väljundeid, mille kaudu soovitatakse saavutada tulemust, milleks on pädevad õpetajad uute riiklike õppekavade edukaks rakendamiseks (vaata muutuste teooriat joonisel 16). Samal ajal ei panusta täiendkoolituste elluviimine otseselt täiendkoolituste pakkumise mitmekesistamisesse, mis peaks probleemianalüüsist ja alameetme eesmärkidest lähtuvalt olema teiseks soovitavaks tulemuseks. Pigem on mitmekesine täiendkoolitusmaastik vahetulemuseks, mis panustab omakorda sellesse, et pedagoogid oleksid pädevad uute õppekavade kasutuselevõtuks. Väljundina ehk tegevusena, mille kaudu seda vahetulemust (mitmekesist täiendkoolituste pakkumist) saavutada, võib käsitleda sedasama avatud taotlusvooru, mis peaks pakkuma kõigile soovijatele võimaluse struktuuritoetusi taotleda ning mis samuti määratleb mitmekesisema loetelu ainevaldkondadest, mille raames täiendkoolitusi pakkuda.

²⁷⁰ <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=11474>

JOONIS 16. MUUTUSTE TEOORIA



- Sisend
- Väljund
- Tulemus
- Pikaajaline eesmärk

Samal ajal kumas intervjuudest valdkonna ekspertidega (sealhulgas toetust saanud projektide esindajate ja kasusaajatega) läbi rahulolu sellega, et õpetajate täiendkoolitus riiklike õppekavade rakendamiseks avatud taotlusvoorus korraldatud oli. Peamiselt just seetõttu, et kasusaajaid peetakse keskestest struktuuridest pädevamaks selles osas, millised on kasusaajate tegelikud vajadused ja probleemid ning parimad võimalused nende probleemide lahendamiseks. Seda eelkõige teemade puhul, kus keskne planeerimine ja tegutsemine pole vajalik ning tähtsam hoopis kohalik initsiatiiv. Seeläbi on avatud taotlusvoored andnud ka kasusaajatele võimaluse pakkuda n-ö rohujuuretasandist lähtuvalt parimaid lahendusi. Samuti peetakse avatud taotlusvoore küllaltki paindlikeks võimalusteks, sest kuigi täiendkoolituste tingimused olid ministeeriumi poolt küllaltki täpselt ette kirjutatud, oli taotlejatel võimalik neid vastavalt enda praktikale ja kogemustele veidi kohendada.

Teisalt nähakse aga avatud taotlusvooru puhul ka suurt puudust, mis võib takistada alameetme eesmärgi – täiendkoolituse pakkumiste mitmekesistamine – saavutamist. Projektide esitamine struktuuritoetuse saamiseks nõuab taotlejatelt küllaltki ressursikulukat tööd nii aja kui ka inimeste mõttes, samuti suurt kompetentsust valdkonnas. See tähendab, et avatud taotlusvoorus on edukamad (või üldse suudavad oma projekte esitada) pigem suuremad organisatsioonid, millel on rohkem vastavaid ressursse, sageli on selleks tööle võetud ka spetsiaalne inimene (projektijuht). Samal ajal väiksematel organisatsioonidel ei pruugi olla piisavalt vahendeid (ja kompetentsust) avatud taotlusvoorus osalemiseks. See tähendab, et kuigi ametlikult on alameetme eesmärgiks olnud mitmekesistada täiendkoolituste maastikku, pakkudes kõigile võimalusi avatud taotlusvoorus osalemiseks, on tegelikkuses pakkumiste esitamine siiski olnud piiratud. Ka intervjuudest valdkonna ekspertidega selgus, et tegelikult ilmus avatud taotlusvooru kaudu vaid paar üksikut uut koolitusepakkujat, valdavalt osalesid siiski juba varem teada-tuntud tegijad. Samuti jäi ainevaldkondade lõikes suurem mitmekesisus koolituste pakkumisel saavutamata, sest mõningate valdkondade puhul ei esitatud kas ühtegi koolituspakkumist või mõni üksik, samas mõni teine valdkond oli vägagi populaarne.

3.8.2. Avatud taotlusvooru tulemuslikkus

Käesolevas peatükis vaadeldakse avatud taotlusvooru raames rahastatud projektide seatud eesmärgi ja nende mõõtmist ning panust nii alameetmes kui ka IARKis ning üldharidussüsteemi arengukavas seatud eesmärkide saavutamisesse. Samuti kirjeldatakse peamisi probleeme ja ka edutegureid alameetme tulemuslikkuse tagamisel.

Alameetme määrusega oli taotlejatele küllaltki täpselt ette kirjutatud, milliseid tegevusi avatud taotlusvooru raames toetatakse ning millistele tingimustele pakutavate koolituste sisu vastama peab. Selle järgi peaksid kõik rahastatud projektid olema suunatud õpetajate pädevuste suurendamisele uute riiklike õppekavade kontekstis, mis otseselt panustab nii alameetme kui ka IARKi ja üldharidussüsteemi arengukava eesmärkide saavutamisesse. Alameetme raames rahastatud tegevuste seost erinevates dokumentides seatud eesmärkide saavutamise süvendab veelgi projektitaotluste hindamisprotsess, mis oli küllaltki põhjalik ning toetus suurel määral üldhariduse valdkonna eelneva avatud taotlusvooru – „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“ – raames saadud kogemustele ja õppetundidele. Taotluste hindamisel oli projekti tegevuste mõju prioriteetse suuna eesmärkidele, riiklikele ja valdkondlikele strateegiatele, arengukavadele ning vastavus riiklikele õppekavadele ka üheks peamiseks hindamiskriteeriumiks. Alameetme rakendusametuse ja -üksuse esindajate sõnul rahastati vaid neid projekte, mis maksimaalselt seatud kriteeriume ka täitsid, ning suur osa olemasolevaid vahendeid jäi välja jagamata ka seetõttu, et taotluste puhul ei olnud selge tegevuste mõju ja seos seatud eesmärkidega.

Siiski töid intervjuud valdkonna ekspertidega välja ka olulise puuduse avatud taotlusvooru projektide hindamisprotseduuris – nimelt ei olnud hindajatel võimalik teha projektitaotlejale ettepanekuid taotluse täiendamiseks ja parandamiseks, et see paremini vastaks seatud eesmärkidele ja kriteeriumidele. Projektide hindamisel oli võimalus edukaid projekte rahastada kas täielikult või osaliselt, mislähbi oli küll teatud võimalus projekti tegevusi suunata, kuid sageli tuli leida kompromiss selle vahel, mida soovis ja ootas ministeerium ning mida pakkus koolitaja. Seetõttu jäi ka suur hulk potentsiaalselt häid täienduskoolitusi rahastamata, mille puhul oleks piisanud vaid mõningatest täiendustest projektis. Ekspertide hinnangul tuleks taotlemine teha mitmeetapiliseks, mille jooksul oleks võimalik taotlejatega läbirääkimisi pidada, neid vajadusel nõustada projekti täiendamisel ja kvaliteetsemaks muutmisel. Projektide elluviimisega kursis olemiseks ning tulemuslikkuse tagamiseks võttis Haridus- ja Teadusministeerium ka omapoolse initsiatiivi rahastatud projektide esindajad ühise laua taha kutsuda ja nendega kohtumas käia, et projektide elluviimise käigus esilekerkivaid probleeme arutada ja nõu anda. Kasusaajate hinnangul olid taolised kohtumised väga olulised, sest andsid võimaluse tutvuda ka teiste projektide sisu ja teostajatega ning ühiselt arutleda murekohtade üle, et seelähbi parandada ka elluviidavate tegevuste kvaliteeti. Samal ajal väljendasid kasusaajad nõrdimust selle üle, et taolisi kohtumisi korraldati vaid alameetme alguses ning edaspidistes etappides pole sellist võimalust enam pakutud.

TABEL 31. ÜLDHARIDUSSÜSTEEMI ARENGUKAVA INDIKAATORID

Eesmärk 2: üldhariduskooli lõpetaja on omandanud eesti ja maailmakultuuriga seotud kaasaja teaduse ja tehnoloogia arengutel põhineva rahvusvaheliselt konkurentsivõimelise hariduse	
Alaeesmärk 2.1. Riiklikud õppekavad ning kooli õppe- ja kasvatusgevus vastavad õpilaste ning ühiskonna muutuvatele haridusvajadustele.	
Põhihariduse või madalama haridustasemega mitteõppivate noorte osakaal 18–24-aastaste vanusegrupist	2013. aastal 11,5%
Madala sooritustasemega (alla 2. taset) õpilaste osakaal PISA 15-aastaste õpilaste võrdlusuuringus väheneb	Lugemisoskuses 2012 – 13%; matemaatikas 2012 – 12%; loodusteadustes 2012 – 7,5%
Kõrge sooritustasemega (5. ja kõrgem tase) õpilaste osakaal PISA 15-aastaste õpilaste võrdlusuuringus suureneb	Lugemisoskuses 2012 – 8%; matemaatikas 2012 – 13%; loodusteadustes 2012 – 12,5%
Alaeesmärk 2.2. Õppeasutuses töötavad motiveeritud ja professionaalsed pedagoogid	
30-aastaste ja nooremate õpetajate osakaal õpetajate koguarvust üldhariduskoolides	2013/2014 12,5%
Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate täidetud ametikohtade suhe õpetaja ametikohtade koguarvu üldhariduskoolides.	2013/2014 92,5%
Alla 30-aastaste õpetajate osakaal õpetajate koguarvust koolieelsetes lasteasutustes	2013/2014 12%

Erinevalt programmist pole avatud taotlusvoorude puhul määratletud indikaatoreid, mis aitaksid alameetmes seatud eesmärkide saavutamist mõõta ja hinnata. Samal ajal oli kõikidele taotlusvooru projektidele seatud indikaatoriks 50 õpetaja koolitamine, mille eesmärgiks on intervjueritud ekspertide sõnul panustada IARKi väljundindikaatorisse „Koolitusel osalevate õpetajate arv“. See mõõdab üldhariduskooli õpetajate kvalifikatsioonide tõstmisega seotud tegevuste täitmist selleks, et saavutada elukestva õppe prioriteetse suuna eesmärki „Õpe üld- ja kutsehariduses on kõrgetasemeline ning vastab õppijate ja ühiskonna vajadustele“. Ühtegi tulemusindikaatorit alameetme projektides seatud pole. Kuna alameetme eesmärgid on tihedalt seotud ka

üldharidussüsteemi arengukava eesmärkidega, võib kaudselt käsitleda ka avatud taotlusvooru panust arengukava indikaatoritesse (tabel 31), kuid otseselt neid seostada ei ole võimalik.

Kuna avatud taotlusvooru raames rahastatud 42st projektist oli 01.02.2013 seisuga lõppenud vaid viis, ei ole käesolevas aruandes võimalik anda hinnangut projektidele seatud indikaatorite täitmisele. Viie lõppenud projekti aruannete põhjal on näha, et taotlustes seati eesmärgiks koolitada vähemalt 260 õpetajat ning tegelikkuses läbis koolitusi viie projekti raames 256 õpetajat. Projektide puhul, mille koolitatud õpetajate arv oli eeldatust veidi madalam, toodi põhjenduseks õpetajate loobumist koolitustest ajapuuduse tõttu, teisalt kirjeldati aruannetest ka õpetajate väga suurt huvi koolituste vastu (näiteks kandideeris ühe koolituse 50le kohale 150 õpetajat). Ka intervjuud valdkonna ekspertidega tõid välja ühe raskusena täienduskoolituste tulemuslikkuse tagamisel suutmatuse prognoosida õpetajate huvi ja osalemisvõimalusi pakutavates tegevustes. Kuna alameetme läbiviimise aeg on küllaltki lühike ning pakutavad koolitused küllaltki mahukad, on osutunud probleemiks erinevate koolituste korraldamine samaaegselt või lühikeste ajaliste vahedega, mis tekitab raskusi koolitavate arvu täitmisel, kuna sihtrühmad võivad kattuda ning õpetajatel pole võimalik kõigest osa võtta. Teise põhjusena toodi intervjuudes välja koolide suutmatust ära kasutada nendele pakutavaid täiendkoolitusvõimalusi, mitmetel juhtudel jõudis koolitajateni teave, et õpetajatelt nõuti koolides asendamistundide eest ise tasumist siis, kui sooviti minna tööajast täiendkoolitustele. Samuti tuli mitme kooli õpetajatel väidetavalt koolitustel osalemisest loobuda seetõttu, et nõutud 160 tundi koolitust oli neil läbitud ning kooli juhtkonna poolt ei toetatud lisakoolitustel osalemist. Lisaks mõjutas koolitustel osalemist ka 2012. aasta kevadel toimunud õpetajate streik.

Alameetme tegevuste elluviimise tulemuslikkuse hindamisel tõid intervjuueeritud eksperdid välja ka avatud taotlusvooru eelseid tavapärase täiendkoolituste pakkumuse ees. Taotlusvooru raames korraldatud koolitused võimaldavad kokku viia erinevate koolide õpetajad ning koolitajate hinnangul sünnivad sellistes rühmades tulemuslikumad ja motiveerivamad ideed, arusaamised ja arutelud kui vaid ühe kooli õpetajate koolitusgrupis. Lisaks on avatud taotlusvooru raames võimalik pakkuda pikemaajalisi koolitusi, mida koolid ise oma õpetajatele enamasti ei paku. Ka Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajate sõnul oli eesmärgiks saavutada läbi täiendkoolituste pikaajalisem kontakt õpetajatega, mis tagaks ka koolituste pikaajalisema mõju.

Samal ajal toodi intervjuudes välja ka elluviimise käigus kerkinud probleeme, mis alameetme tulemuslikkust võivad mõjutada. Kuna taotlusvoor on üsna pikaajaline protsess, on selle käigus esile kerkinud mitmeid kitsaskohti, mida ei osatud alameetme planeerides prognoosida, et neid ennetada. Kuid juba taotlusvooru elluviimise etapis ei ole võimalik vajalikke parandusi ja muudatusi teha. Ühe olulise probleemina on ilmnenud suurem aja- ja töökulu koolituste ettevalmistamisele, koolitavatega suhtlemisele ja ka projekti administreerimisele, mida taotlejad projekti planeerides ei osanud ette näha. Sellest tulenevalt on projekti plaanipärasel ja edukal elluviimisel tekkinud teatud raskusi.

3.8.3. Avatud taotlusvooru tõhusus

Alameetme tõhususe peatükk annab ülevaate avatud taotlusvooru eelarvest ning vahendite kasutamisest ning toob välja peamised probleemid meetme tõhususe hindamisel ja tagamisel. Käesolevas aruandes ei käsitleta eelarve kasutamise efektiivsust üksikute projektide tasandil, sellest on väljamaksetaotluste ja järelevalve alusel selgem ülevaade alameetme rakendusüksusel.

Avatud taotlusvooru „Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus“ eelarve mahuks oli 761 669 eurot, millest vastavalt määrusele 85% moodustavad Euroopa Sotsiaalfondi struktuurivahendid ning 15% Eesti riiklikud struktuuritoetused. Lisaks oli projektidelt nõutud vähemalt 5% suurune omafinantseering projekti abikõlblikest kuludest ning ühe projekti kohta taotletav toetus

võis olla minimaalselt 10 000€ ja maksimaalselt 20 000€. Tabel 32 annab ülevaate alameetme raames rahastatud projektide maksumusest valdkondade lõikes.

TABEL 32. ALAMEEMTE EELARVE VALDKONDADE LÕIKES

Valdkond	Rahastatud projektide taotletud summa	Innove väljamaksed seisuga 01.02.2013*
1) Ainevaldkonnaga seostatud temaatiline täiendkoolitus	421 983,42 €	205 315 €
2) Temaatiline täiendkoolitus	339 686,1 €	117 845 €
KOKKU	761 669,52 €	323 160 €

Avatud taotlusvooru tõhusust on eelarve kasutamise põhjal käesolevas aruandes keeruline hinnata, sest 01.02.2013 seisuga oli lõpetatud vaid viis projekti ning 37 on veel käimas. Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajate hinnangul jälgiti taotluste rahastamisel projektide eelarveid küllaltki rangelt, selleks oli ette nähtud ka kindel moodulihind, mille aluselt projekte toetada. Samal ajal toodi probleemina välja asjaolu, et koolitajate tunnihinnale ei olnud seatud piirmäärasid, mistõttu need erinesid projektide lõikes oluliselt. Taotluste hindamisel püüti küll võimalusel neid tasakaalustada ja piirata, kuid see ei olnud lõpuni võimalik. Seejuures leiti puudusi ka etteseatud moodulihinnas, sest see oli kõikidele valdkondadele ja taotlejatele loodud ühesugune, kuid erinevad ainevaldkonnad vajavad erineval määral abivahendeid (näiteks loodusainete õpetajad, kunstiõpetajad) ning erinevatel taotlejatel on erinevad olemasolevad ressursid, mida täiendkoolitustel kasutada (näiteks ülikoolidel on teatud abivahendid juba olemas). Kuna projektide elluviimise käigus on ilmnenud ka õpetajate erinev huvi ja võimalused täiendkoolitustel osalemiseks ning sellest tulenevalt on mõningates projektides raskusi koolitusgruppide täitmisega ja teiste puhul huvilisi liiga palju, peavad intervjuueeritud eksperdid edaspidi vajalikuks ka rahaliste vahendite jagamisel hinnata sihtrühma võimekust koolitustel osalemiseks.

Üheks küsimuseks alameetme tõhususe juures on kindlasti ka seos struktuurivahenditest rahastatavate programmidega ning nende tegevuste kattuvusega. Vaadeldav avatud taotlusvoor panustab otseselt ja loob lisavõimalusi programmi „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine“ eesmärkide saavutamiseks, pakkudes pedagoogidele täiendkoolitusi nende pädevuste tõstmiseks. Lisaks aitab alameetme kaudselt saavutada kindlasti ka HEV-õppevara arendamise ja karjäärinõustamissüsteemi arendamise programmides, samuti avatud taotlusvoorus „Kaasav, mitmekesine ja turvaline üldharidus“ seatud eesmärgid. Riigieelarve vahenditest on töötatud välja erinevaid vajalikke abimaterjale õppekavade rakendamiseks ning hindamisvahendite arendamiseks. Samal ajal ei olnud alameetme eesmärk ekspertide sõnul juba olemasolevaid tegevusi dubleerida, vaid mitmekesistada täiendkoolituste turgu ning leida kompetentseid koolitajaid, keda riiklike programmide raames seni pole märgatud või toetatud. Lisaks pidas Haridus- ja Teadusministeerium avatud taotlusvooru tõhusamaks vahendiks õpetajatele suunatud täiendkoolituste pakkumisel ka seetõttu, et koolijuhtide seas teostatud küsitlus²⁷¹ näitas, et koolid ei kasuta neile eraldatud riigieelarvelist koolitusraha uute õppekavade rakendamiseks seotud koolitustele nii palju, kui võiks – 43% juhtudel kasutatakse selleks vähem kui 50% ettenähtud vahenditest.

²⁷¹ Henno, I., Granström, S., 2012. Ülevaade aineõpetajate ja koolijuhtide veebiküsitlusest „Uutest riiklikest õppekavadest lähtuv kooliõppekavade arendus ja rakendamine“. Haridus- ja Teadusministeerium <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=12028>

Projektide elluviimise tõhususest rääkides töid kasusaajad probleemina esile eelarve jäikuse ning sellest tuleneva suure töö- ja ajakulu projekti aruandluses. Väljamaksetaotluste tegemise protsessi hinnatakse väga bürookraatlikuks, sest iga väiksem muudatus või viga eeldab taotlejatelt kõikide dokumentide muutmist, mis võib suuremas organisatsioonis olla väga kulukas protsess, kui tuleb erineva tasandi juhtidelt saada vajalikke allkirju dokumentide muutmiseks. Kasusaajate sõnul ei osanud nad projektitaotlusesse kavandada niivõrd mahukat ajakulu projekti administreerimisele, mis on teinud ka projekti tegevuste elluviimise ja eesmärkide saavutamise keerukamaks. Taotlejad eeldaksid paindlikumat eelarvet ning ka teiste intervjueritud ekspertide sõnul tuleks rahastamisvõimaluste kasutamist lihtsustada, seda näiteks ühikuhindade kasutamise läbi, et tagada ka parem projektide võrreldavus. Taoline võrreldavus on oluline nii projektide hindamisel kui ka projekti elluviimisel rahaliste vahendite tõhusa ja otstarbeka kasutamise jälgimisel, mis senise süsteemi puhul on ministeeriumi hinnangul keeruline.

3.8.4. Avatud taotlusvooru jätkusuutlikkus

Jätkusuutlikkus on üheks kriteeriumiks, mille alusel avatud taotlusvoorus projekti rahastamise üle otsustatakse, seetõttu võib eeldada, et alameetme raames rahastatud projektid on sellised, mis end ka kõige jätkusuutlikumana tõestavad. Haridus- ja Teadusministeeriumi sooviks on olnud, et kõik toetatud tegevused ka iseseisvalt jätkuda suudaksid. Samal ajal on keeruline avatud taotlusvooru projektide jätkusuutlikkust hinnata, sest valdav enamik projektidest alles käib ning pole selge, milliseid tulemusi need saavutavad. Projekti lõpparuandes on taotlejatel palutud anda hinnang projekti jätkusuutlikkusele ning viie hetkel lõpetatud projekti aruannete alusel näevad pea kõik projektide elluviijad küllaltki suurt potentsiaali jätkutegevuste edukusel, sest põhjalikult on välja töötatud täiendkoolituste õppekavad ning valminud neid toetavad materjalid. Ka intervjuudest selgus, et mitmete alameetme raames teostatud täiendkoolituse puhul on neid juba ka väljaspool taotlusvooru koolidele pakutud ja teostatud. Kuna uutele õppekavadele üleminek on kohustuslik ning õpetajad vajavad nende rakendamiseks täiendavaid pädevusi, võib seda pidada ka üheks peamiseks jätkusuutlikkuse tagajaks avatud taotlusvooru raames loodud täiendkoolitustele, sest nõudlus nende järgi peaks olema olemas. Teisalt on koolid aga koolituste tellimisel autonoomsed ning pole võimalik ette hinnata, mil määral tegelikkuses õpetajatele uute õppekavade rakendamiseks täiendkoolitusi tellima hakatakse. Teiseks oluliseks probleemiks peavad eksperdid jätkusuutlikkuse tagamisel ka kompetentsete koolitajate puudust erinevates valdkondades. On tekkinud olukord, kus vajadus koolituste järele on olemas, aga jääb puudu kvalifitseeritud inimestest, kes neid koolitusi oleks võimelised ellu viima. Seda peetakse intervjuude põhjal kohaks, kus riik peaks jätkuvalt sekkuma täiendkoolituste pakkumisse ja toetama kompetentsete koolitajate tekkimist ja esilekerkimist.

3.8.5. Kokkuvõte ja soovitused

Kokkuvõtvalt võib ka avatud taotlusvooru „Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikele õppekavadele vastav üldharidus“ probleemikäsitlust ja eesmärgipüstitust pidada asjakohaseks ja kooskõlas olevaks IARKi ja üldharidussüsteemi arengukavaga ning senist elluviimist hinnata tulemuslikuks, tõhusaks ja jätkusuutlikuks, niivõrd, kui seda käesolevas aruandes hinnata on võimalik. Iga hinnatava aspekti puhul ning alameetme erinevates etappides on küll esinenud ja esile kerkinud teatavaid puuduseid, mille vältimine oleks võimaldanud alameetme tegevuste kõrgemat kvaliteeti tagada, kuid üldjoontes on taotlusvoor olnud edukas.

Avatud taotlusvooru eesmärgiks on „põhikooli ja gümnaasiumi riiklike õppekavade kasutuselevõtmiseks õpetajatele täienduskoolituse pakkumise mitmekesistamine ja õpetajate pädevuse tõstmine“, kuid samas ei ole olemas dokumenti, mis kirjeldaks ja põhjendaks meetme

vajalikkust (käsitletavaid probleeme ja väljakutseid) ja seletaks põhjalikumalt lahti seatud eesmärgi, mistõttu on ka seoste väljatoomine nii IARKi kui ka üldharidussüsteemi arengukavaga pigem tõlgenduslik. Siiski on kooskõla nimetatud dokumentide probleemide, väljakutsete ja eesmärkidega selgelt leitav. Üldhariduse riiklike õppekavade rakendamine koos õppekeskkonna kaasajastamise ja õpetajakutse prestiiži tõstmisega on üldharidussüsteemi arengukavas välja toodud ühe peamise väljakutsena. IARK rõhutab, et hariduse uuendamisel, õppe kvaliteedi tagamisel ning väljalangevuse vähendamisel on pandud suur roll just õpetajale, kellest sõltub nii õppimise atraktiivsus kui ka kaasaegsus. Seeläbi on asjakohane ka alameetme eesmärk tõsta õpetajate pädevusi uute õppekavade kasutuselevõtmiseks. Lisaks õpetajate pädevuste tõstmisele läbi täiendkoolituste pakkumise on alameetme eesmärgiks olnud ka koolituste pakkumise mitmekesistamine. Taoline eesmärk ei tulene otseselt küll IARKi probleemikäsitlest ja eesmärkidest, kuid toetab selgelt peamist eesmärki tagada õpetajate pädevuse tõstmine. Intervjuueritud ekspertide sõnul hinnati pedagoogide täiendkoolitusmaastikku liiga väikeseks ja ühekülgses, samuti ei leidunud piisavate oskuste ja teadmistega koolitajaid kõikide oluliste teemade jaoks.

Alameetme määrusega oli taotlejatele küllaltki täpselt ette kirjutatud, milliseid tegevusi avatud taotlusvooru raames toetatakse ning millistele tingimustele pakutavate koolituste sisu vastama peab. Selle järgi peaksid kõik rahastatud projektid olema suunatud õpetajate pädevuste suurendamisele uute riiklike õppekavade kontekstis, mis otseselt panustab nii alameetme kui ka IARKi ja üldharidussüsteemi arengukava eesmärkide saavutamisesse. Alameetme raames rahastatud tegevuste seost erinevates dokumentides seatud eesmärkide saavutamise süvendamiseks veelgi projektitaotluste hindamisprotsess, mis oli küllaltki põhjalik ning milles tegevuste mõju prioriteetse suuna eesmärkidele, riiklikele ja valdkondlikele strateegiatele, arengukavadele ning vastavus riiklikele õppekavadele oli ka üheks peamiseks hindamiskriteeriumiks.

Erinevalt programmidest pole avatud taotlusvoorude puhul määratletud indikaatoreid, mis aitaksid alameetmes seatud eesmärkide saavutamist mõõta ja hinnata. Samal ajal oli kõikidele taotlusvooru projektidele seatud indikaatoriks 50 õpetaja koolitamine, mille eesmärgiks on intervjueritud ekspertide sõnul panustada IARKi väljundindikaatorisse „Koolitusel osalevate õpetajate arv“. Ühtegi tulemusindikaatorit alameetme projektides seatud pole. Samas on alameetme eesmärgid tihedalt seotud ka üldharidussüsteemi arengukava eesmärkidega, mistõttu võib kaudselt käsitleda ka avatud taotlusvooru panust arengukava indikaatoritesse, kuid otseselt neid seostada ei ole võimalik. Kuna avatud taotlusvooru raames rahastatud 42-st projektist oli 01.02.2013 seisuga lõppenud vaid viis, ei ole käesolevas aruandes veel võimalik hinnangut anda projektidele seatud indikaatorite täitmisele. Lõppenud projektide aruannete põhjal on näha, et üldjoontes on saavutatud siht koolitada 50 õpetajat. Projektide puhul, mille koolitatud õpetajate arv oli eeldatust veidi madalam, toodi põhjenduseks õpetajate loobumist koolitustest ajapuuduse tõttu, teisalt kirjeldati aruannetes ka õpetajate liiga suurt huvi koolituste vastu.

Jätkusuutlikkus on üheks kriteeriumiks, mille alusel avatud taotlusvoorus projekti rahastamise üle otsustatakse, seetõttu võib eeldada, et alameetme raames rahastatud projektid on sellised, mis end ka kõige jätkusuutlikumana tõestavad. Haridus- ja Teadusministeeriumi sooviks on olnud, et kõik toetatud tegevused ka iseseisvalt jätkuda suudaksid. Samal ajal on keeruline avatud taotlusvooru projektide jätkusuutlikkust hinnata, sest valdav enamik projektidest alles käib ning pole selge, milliseid tulemusi need saavutavad. Kuna uute riiklike õppekavade rakendamine on pikaajaline protsess ning avatud taotlusvooru raames ei ole olnud võimalik kõikide koolide ja õpetajate koolitamine, võib pidada rahastatud projekte jätkusuutlikuks juba seetõttu, et nende põhjal on võimalik ka edasisi täiendkoolitusi ellu viia. Projekti lõpparuandes on taotlejatel palutud anda hinnang projekti jätkusuutlikkusele ning viie hetkel lõpetatud projekti aruannete alusel näevad pea kõik projektide

elluviijad küllaltki suurt potentsiaali jätkutegevuste edukusel, sest põhjalikult on välja töötatud täiendkoolituste õppekavad ning valminud neid toetavad materjalid, mitmete koolituste puhul on neid ka juba väljaspool projekte õppeasutuste poolt tellitud. Intervjueeritud ekspertide sõnul on kõige edukamad olnud sellised täiendkoolitused, millesse on kaasatud lisaks õpetajale ka kooli juhtkond ja/või teised meeskonnaliikmed (uue õppekava rakendamine nõuab erinevate osapoolte tuge ja koostööd), seetõttu on soovitatav ka taoliste projektide jätkusuutlikkuse rohkem panustada.

Soovitused

- koostada alameetme planeerimisfaasis probleemipuu, mis aitaks läbi mõelda ja selgeks teha kõige olulisemad probleemid ja arenguvajadused, mille lahendamisele meede suunatud on. Toetudes probleemipuule, koostada alameetme kohta eesmärgipuu, mis aitaks läbi mõelda ja selgeks teha eesmärgi koos konkreetset sõnastatud alaeesmärkidega, mida rahastatavate tegevustega saavutada soovitakse. Mõlema puu puhul tuua selgelt välja seos teiste strateegiliste dokumentidega
- probleemipuu ja eesmärgipuu alusel sõnastada tulemused, mida alameetmega soovitatakse saavutada, ning seada indikaatorid nende mõõtmiseks, mis oleksid seotud teistes strateegilistes dokumentides seatud indikaatoritega. Projektitaotluste hindamisel seada projekti indikaatorite panus alameetme indikaatorite saavutamisesse üheks hindamiskriteeriumiks
- lisada projektitaotluste esitamise ja hindamise faasi konsultatsioonietapp, mille raames oleks võimalik potentsiaalselt edukaid projekte täiendada ja parandada hindajate ettepanekute põhjal enne lõpliku rahastamisotsuse tegemist
- planeerida projektide elluviimise faasi ametlik süsteem, mis toetaks projektide edukat teostamist ja tulemuslikkuse tagamist ning infovahetust ministeeriumi, rakendusüksuse ja projektijuhtide vahel (sealhulgas projektijuhtide omavaheline tugi). Selleks korraldada taotlusvooru perioodi jooksul regulaarseid kohtumisi erinevate osapoolte vahel nii info jagamiseks kui ka projektide elluviimise raames esilekerkinud probleemide lahendamiseks ja omavaheliseks nõustamiseks
- sihtrühma paremaks kaasamiseks ning koolitatavate inimeste hulga suurendamiseks toetada infovahetust projekti elluviijate vahel, et välistada samale sihtrühmale mõeldud koolituste ajaline kokkulangevus või samasse lühikesse ajaperioodi sattumine
- projektide tõhususe tagamiseks, parema võrreldavuse saamiseks hindamisprotsessis ning aruandluse lihtsustamiseks võtta kasutusele ühikuhinnad, mille alusel projekte rahastada

4. Kokkuvõte ja soovitused

Käesolev vahehindamine keskendus inimressursi arendamise rakenduskava suuna „Elukestev õpe“ kolme üldhariduse ja noorsootööd puudutava meetme – 1.1.2 „Noorsootöö kvaliteedi arendamine“, 1.1.3 „Teavitamis- ja nõustamissüsteemi arendamine“ ja 1.1.7 „Kooli poolelijätmise vähendamine, haridusele juurdepääsu suurendamine ning õppe kvaliteedi parandamine“ – hindamisele. Täpsemalt hõlmas hindamine viite programmi ja kahte avatud taotlusvoorut. Hindamise eesmärk oli anda hinnang meetmete asjakohasusele ja kooskõlale, tõhususele, tulemuslikkusele ning jätkusuutlikkusele. Lisaks oli hindajate ülesandeks tuua välja nimetatud küsimustes tuvastatud puudujääke ning osutada edaspidi enim tähelepanu vajavatele teemadele. Analüüsi teostamisel tugineti meetmete kohta olemasolevatele erinevatele andmeallikatele (meetmeid reguleerivad dokumendid, valdkondlikud analüüsid ja arengukavad, andmebaasid, teostatud uuringud, statistika jne). Lisaks dokumentidest kogutud teabele teostati hindamise raames 40 intervjuud valdkonna poliitikakujundajate, ekspertide ja kasusaajatega, et täiendada dokumentidest saadud infot värskemal valdkondliku teabe ja hinnangutega.

Meetmete omavahelist koosõla ja täiendavust hinnates võib öelda, et hinnatavad meetmed on omavahel üldiselt heas kooskõlas ning nende kavandamisel on tegevuste täiendavust silmas peetud. Seejuures on selged meetmetevahelised seosed tuvastatavad eelkõige inimressursi arendamise rakenduskava eesmärkide siseselt, kuid selgeid seoseid on näha ka üldisemalt IARKi elukestva õppe suuna sees. Positiivne on, et enamiku meetmete puhul on võimalik välja tuua mitmekesiseliseid seoseid erinevate meetmetega.

Hinnatavad meetmed olid nii oma sisult kui mahult väga erinevad ning olid suunatud konkreetse valdkonna probleemide lahendamisele. Analüüs näitas ka, et hinnatavate (ala)meetmete asjakohasus, tõhusus, tulemuslikkus ja jätkusuutlikkus varieerub kohati suurel määral, mistõttu on keeruline kõigi hinnatud seitsme (ala)meetme tulemuste põhjal vahehindamise tulemusi kokkuvõtvalt üldistada. Iga hinnatud programmi või avatud taotlusvoorut hindamise tulemused on esitatud vastavat (ala)meetet käsitletud peatüki lõpus koos spetsiifiliste soovitustega.

Vaatamata hinnatud programmide ja avatud taotlusvoorudele mitmekesisusele, ilmned mõned läbivad küsimused, millele sooviks siinkohal kokkuvõtvalt tähelepanu juhtida, et uute struktuurifondide meetmete kavandamisel oleks neid võimalik silmas pidada.

- I. Kuigi enamasti hinnatavate meetmete asjakohasuse ja koosõla osas suuri puudujääke ei tuvastatud, vajaks edaspidi **meetmete sekkumise loogika** analüüs ja dokumenteerimine suuremat tähelepanu ja süsteemsemat lähenemist. Analüüs tõi eelkõige esile, et kohati jäi ebaselgeks, milliste probleemide lahendamisele on tegevused suunatud (ja millistele mitte). Probleemkirjelduse hägusus aga raskendab omakorda teostatavate tegevuste asjakohasuse hindamist (miks sekkumistegevusi tehakse?). Seega tuleks edaspidi asjakohastes dokumentides fikseerida probleemid, mille lahendamisele on meetmed suunatud (probleemipuu koostamine) ning vastavalt seada eesmärgid-alaeesmärgid ja kavandada tegevused probleemide lahendamiseks. Eelkõige vajaks tugevdamist probleemianalüüs, tuginedes vastavatele tõendusmaterjalidele, ning selle seostamine kavandatud tegevustega. Probleemianalüüs võiks selguse huvides olla dokumenteeritud meetmeid reguleerivates dokumentides, kuid võib olla vastava viite esitamise korral välja toodud ka mujal.

- II. Teiseks tõstatus hindamises läbivalt **indikaatorite** teema. Varasemalt „Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite vahehindamises²⁷²“ tuvastatud indikaatorite probleemid (indikaatorite formuleerimise ebatäpsus, hägune seos tulemuslikkusega, väljunditele keskendumine) olid omased ka siin hinnatud (ala)meetmetele. Seega vajaks edaspidi meetmete seireks kasutatavate indikaatorite küsimus suuremat läbimõtet, et indikaatorite kaudu selgemalt ja mitmekülgsemalt meetmete rakendamise edukust ning eesmärkide saavutamise suunas liikumist jälgida.
- III. Mitmel juhul osutas hindamine sellele, et (ala)meetmete **jätkusuutlikkus** ei ole tegevuste lõppedes tagatud. Kuigi mitmete hinnatud (ala)meetmete puhul on nende iseloomust tulenevalt suhteliselt suur tõenäosus, et teatud laadi toetust jätkatakse uuel struktuurifondide rahastamisperioodil, ei saa tähelepanuta jätta, et mitmel juhul ei olnud jätkusuutlikkuse küsimus piisavalt läbi mõeldud. Mitmel programmi puhul oli suhteliselt suur tegevuste maht suunatud teenuste osutamisele, mille katkemine alternatiivsete rahastusallikate mitteleidmise tõttu ohustaks valdkonna poliitikaeesmärkide saavutamist. Seega tuleks uute meetmete kavandamisel veelgi enam jätkusuutlikkuse küsimusi analüüsida ja kaaluda.

²⁷² CPD OÜ & Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE. 2011. Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite vahehindamine

5. Executive Summary

This midterm evaluation was commissioned by the Estonian Ministry of Education and Research and aimed to evaluate the implementation of seven European Social Fund (ESF) measures in the area of general education and youth work in Estonia. The main objective of the evaluation was to provide independent expert feedback on whether the planned activities are the most appropriate ones in order to obtain the goals set by these particular measures as well as the Operational Programme for Human Resource Development in Estonia. The evaluation addressed issues of relevance, coherence, efficiency, effectiveness and sustainability. Additionally, the evaluators were expected to provide recommendations regarding the implementation of the measures.

The evaluated measures belonged to the “Lifelong Learning” priority axis of the Operational Programme for Human Resource Development. In total, the evaluation addressed seven sub-measures under the following measures: 1.1.2 „Development of the Quality of Youth Work“, 1.1.3 „Development of an Information and Counselling System“ and 1.1.7 „Reducing Dropout Rates in Schools, Improving Access to Education and Quality of Education “.

The input for the analysis was primarily obtained through two types of data collection methods. First of all, a thorough desk research was conducted based on the available data sources (e.g. documentation on the measures, various types of analysis carried out in the evaluated fields, strategies, relevant databases, statistics, etc.). Additionally, 40 semi-structured interviews with the relevant policy makers, experts and beneficiaries were done to complement the data collected through the desk research. There were also three workshops on specific topics to provide additional input to the analysis.

In general, taking into account the diverse content of the evaluated measures the evaluation demonstrated that it is very complicated to draw general conclusions across the measures. Hence, the main findings regarding individual measures are outlined below pointing to specific issues and conclusions. Overall, the coherence across the measures is good and the analysis pointed out that coherence has been an important concern in developing the measures.

Despite the diverse nature of the evaluated measures, three central issues emerged that deserve specific attention. These are issues that were identified as the main weaknesses and those that need to be carefully addressed in the next programming period.

- I. Even though there were no major problems, the development of the intervention logic lacks clarity and systematic analysis at times. In cases, it is not always completely clear which problems the measures are supposed to address. The vagueness of the problem definition, in turn, complicates the evaluation of relevance of intervention activities (why certain activities are planned under the measures?). Consequently, the evaluators recommended paying greater attention to the development of intervention logic in the future focusing specifically on comprehensive documentation of the problems the measures are intending to address (compilation of problem trees). This should be followed by clear definition of goals, sub-goals and the respective intervention activities.

- II. Secondly, the evaluation confirmed the results of previous research²⁷³ regarding compilation of indicators. Rather often indicators used in the monitoring process lack clarity; the links with objectives remain vague and the focus lies disproportionately on output indicators. Hence, the evaluators recommended paying more attention to developing appropriate indicators in the future so that they enable a more comprehensive overview of the state of programme implementation.
- III. Finally, the evaluation pointed out that in several cases sustainability of the measures has not been secured. The nature of the ESF funding has rather often been focused on the provision of services for which no alternative funding sources have been found. Hence, despite the fact that there is an intention to continue the funding of the most important activities under the new ESF programming period, there is a risk of discontinued development of some policy areas if funding stops and alternative funding sources are not available. Therefore, the evaluators wanted to particularly stress the importance of sustainability for the next programming period.

Programme “Development of the Quality of Youth Work”

Overall, the evaluation of the programme indicated that the programme is a good measure to improve youth work in Estonia. The interviews with the experts confirmed that the activities, which were undertaken, were appropriate and had a positive effect on the entire field. The wide range of the activities supports the quality of youth work in a diversified way and must therefore be recognized. The programme was focused on training of people involved in youth work while also contributing to the long-term development of the field (database of trainers, training materials); the quality evaluation system was introduced; the programme also tried to raise the image of youth workers' profession; started a youth monitor system and etc. The evaluation team recognizes the activity of a trainers training programme as a positive example to ensure the availability of competent trainers in the field. Importantly, the programme addressed one of the biggest problems in youth work, i.e. the availability of youth work, by supporting the activities of the youth centres. A good example of channelling the resources to the actual target group, the youth, is the initiative of supporting mobile youth work. The activities of the programme also support lifelong learning. A direct contribution to increasing participation in lifelong learning was the training programme for people dealing with youth work. Indirectly, the whole quality programme enhances lifelong learning as better youth work reduces the risk of social exclusion of young people and therefore increases the likelihood that young people are participating in education and training.

The largest disadvantage of the programme is a lack of a clear documented analysis of the policy problem which the programme is meant to address. This complicates understanding why the activities have been undertaken, i.e. the links between problems and activities remain vague. Additionally, when planning future programmes more attention needs to be paid to the development of indicators and measurability of the outcomes. If intervention is undertaken it must be objectively measurable whether it achieved the desired results. Regarding programme efficiency, there is room for improvement in planning various ICT developments. There should be more analysis and planning regarding various communication channels (e.g. magazines, websites) – is there really a need for new

²⁷³ CPD OÜ & Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE. 2011. Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite vahehindamine

ones or is it possible to use already existing environments. The analysis outlined that there are also opportunities for increasing the efficiency of youth workers training system.

Programme “Development of a System of Educational Guidance”

The results of this evaluation indicate that the programme is clearly relevant as it was set up in order to address a specific policy problem (lack and fragmentation of educational guidance services). The necessity of the programme was well grounded and supported with strong evidence. Furthermore, the programme was in coherence with the overall policy developments in the general education field as well as the goals of Operational Programme. Taking into account the limited time frame of the programme (initially the programme was supposed to be developed and implemented in 3.5 years) the intervention logic is deemed to be appropriate. However, the evaluation raised an issue about the nature of the guidance services provided through the programme. The programme provided educational guidance services only at the second level (at regional guidance centres) while the need for the services at the first level (at individual educational institutions) were also not met. Thus, the evaluators posed a question of whether the design of the programmed could have been different in terms of taking into account the need for first level service provision as well.

Overall, the programme has been successful in achieving the set objectives. Most of the activities have been completed as planned (with the exception of the concept of the centre of methodology) and there have been no major problems with implementation. By 2011, all four educational guidance services (speech therapist, special education specialist, psychologist and social pedagogue) were made available in all Estonian regions and in Tallinn; additionally the services were provided by two special needs schools. The statistics of the guidance centres and feedback collected from educational institutions and parents outlines that the centres are being used by the target groups and the service users are highly satisfied with the services. The educational guidance services are deemed to be important in view of the target groups. Regarding the efficiency, there were two the major issue outlined by the evaluation. Firstly, the funding model of the centres did not take into account the contribution of local governments (some were co-funding the service) and hence contributed to some dead weight loss in funding. Secondly, the budget on in-service training of guidance specialists could have been used more efficiently had the qualification requirements for guidance specialists been more clearly defined.

Programme “Development of a System of Career Services”

The evaluation of career services development programme indicates that the undertaken interventions were appropriate and corresponded to the needs in the field. The programme deals with increasing the competence of career service providers and the development of career service methodology; a quality evaluation system has been developed and many new materials (booklets, guides etc.) have been published. All those activities have been implemented carefully and regarding the needs of the target groups. Career centres use the methodological guidelines, different materials and quality evaluation system in their daily work and value them highly. The volume and content of the training for career service providers is appropriate. Programmes funded by the structural funds often name students or youth in general as their target group but the direct beneficiaries of the activities are teachers, youth workers, etc. Career services development programme is a positive exception as a significant part of the resources are directly targeted at youth by providing career services in schools and “Rajaleidja” career centres. A positive example in view of other programmes is the commissioning of a comprehensive study to identify the problems in the field of career services

before planning the activities. The study was a good basis for planning the intervention logic but also provided solid evidence for funders and evaluators. With regard to the sustainability of the activities, career services programme is also a good example in terms of developing a concept of career services together with the social partners. This concept will be the basis for the new programming period of the structural funds.

Regarding technical aspects, there are still some issues to be resolved. For instance, the intervention logic and the monitoring system needs improvement. Most of the objectives, desired effects and indicators of the programme concentrated on the output rather than outcome or impact. The evaluation team recommends paying more attention to the design of the programmes. A problem tree and a system of intervention logic should be drawn to better systematize the problems, its causes and programme activities. The programme description should be drawn up in a way that clearly outlines the main problems in the field and their causes; which problems can possibly be solved by the programme; what is the purpose of the intervention and the desired outcome; and how is it possible to measure the achievement of the objectives. A proper ex-ante evaluation of the programme creates a systematic picture to all counterparties about the needs for development and helps to achieve the objectives. Although a study about the availability of career services was conducted before the planning phase, the programme directive does not include exhaustive, clear and evidence-based analysis of the problem. This in turn does not allow other interested parties to identify which problems the programme aims to solve and why the interventions were undertaken. Regarding substantive shortcomings, the programme is unable to meet the objective of ensuring the adequate availability of career services. However, the reason for this is not an inefficient implementation of the programme but the inadequacy of the allocated budget taking into account the large target group to be covered. To improve the availability of career services, a further analysis on the integration of career centres and educational guidance centres (addressing also the geographical location of the centres in terms of accessibility) is recommended. A major concern for the career centres is the programme-based funding and the resulting uncertainty about the future. Taking into account the importance of career services and the challenges Estonia is facing, a reasonable choice would be to fund the services from the state budget.

Programme “Development of the Study Assets of Pupils with Special Educational Needs”

In 2008, there was a clear need for the systematic development of the study assets of pupils with special educational needs (SEN pupils), especially for the pupils studying by the Simplified Basic Curriculum and by the Subsistence Study Syllabi. In a situation where SEN appropriate study assets are necessary to achieve the objectives of the national curriculum and their creation in a free market is minimal, it was decided to fill gaps with a systematic and engaging nationwide programme. The programme activities form a logical and comprehensive whole, including the creation and development of the system to prepare the study assets, preparation of the materials and training potential authors. Given the gap in the field of SEN-learning assets, the narrow circle of potential authors and time and money consuming process of creating the study assets of SEN-pupils, the chosen approach and activities can be considered relevant to address the need.

This problem of the study assets scarcity was generally clear and established, although not clearly defined in the programme document. However, the needs analysis describes the different aspects of the problem but without relying on the statistical data. All programme activities comply with the objectives of Operational Programme for Human Resource Development and the objectives of the

programme, being in line with other policy initiatives in the field of general education. The focus of programme objectives is clear and the sequence of activities is logical.

There is one Operational Programme for Human Resource Development indicator and twelve programme-specific indicators set for the programme. Most of the indicators are measurable, relevant and robust. Five out of twelve indicators have reached or exceeded the target level, whereas for the remaining it is likely to reach the target level by the end of the programme, provided that they follow action and time plan provided in the programme document. The programme-specific indicators have been changed both in terms of wording and target level. The activities planned in the programme have been carried out. In addition to the enhanced number of the study assets of SEN pupils, there is an increase in the circle of competent potential authors. The programme has been implemented effectively. As a result, the system of the study asset development for SEN pupils has been launched. Challenges related to the reduced budget have been addressed effectively and efficiently.

The Estonian Ministry of Education and Research has indicated the need for a continued development of the programme activities after the end date of the programme in 2013. While various approaches and models are considered, there is not a clear solution how to continue with the study asset development, publishing and copyright questions in the future.

Programme “Increase of the Qualification of Teachers in General Educational Schools, Updating Their Skills”

In 2008, there was a clear need to increase the qualification of teachers in general educational schools and updating their skills. The Estonian Ministry of Education and Research decided to address this issue by developing in-service training, implementing qualification principles and by facilitating teacher networks for professional development. In a situation where the teacher professional development was rather sporadic and requirements for teacher training, preparation and in-service training had not been sufficient to ensure the availability of qualified teachers in schools, it was decided to launch a systematic and engaging nationwide programme.

This problem was proven, although not clearly defined in the programme document. However, the needs analysis, clearly defined programme objectives and comprehensive action plan provide a solid understanding of the problem addressed with the programme.

The programme activities form a logical and comprehensive whole, given the nature of the problem. The development of programme activities has been systematic, involving mapping or creating a conceptual basis, which provides a clear focus and transparent basis for follow-up activities. Quality assessment and performance improvement is covered by a set of analytical and monitoring activities. All programme activities comply with the objectives of Operational Programme for Human Resource Development and the objectives of the programme, being in line with other policy initiatives in the field of education.

There are two Operational Programme for Human Resource Development indicators and twelve programme-specific indicators set for the programme. Most of the indicators are measurable, relevant and robust. Six out of twelve indicators have reached or exceeded the target level, whereas for the remaining it is likely to reach the target level by the end of the programme, provided that they follow action and time plan provided in the programme document. The programme includes a wide

range of activities, which have been changed twice. However, the changes related to the indicators have been minimal.

The conceptual foundation, competencies and cooperation between the various participants formed as the result of programme activities provides a sound basis for further activities and strategic planning for programme sustainability. The Estonian Ministry of Education and Research has indicated the need for continued development of almost all programme activities after the end date of the programme in 2014. The workshop discussion revealed that the Ministry's vision is to facilitate teacher networks for professional development and to stimulate practice-based learning space driven by teacher needs. The workshop discussion highlighted a need for in-depth analysis to identify in-service training needs in order to determine applicable solutions. Teacher networks are considered to be strategic partners in the process of identifying in-service training needs and organizing training sessions for teachers in general education schools.

Open Application Rounds

In conclusion, both evaluated open application rounds 'Inclusive, Diverse and Safe General Education' as well as 'General education in accordance with the National Curriculum' are relevant and consistent with the Operational Programme for Human Resource Development and the Development Plan for the General Education System and the current implementation of these rounds has been efficient, effective and sustainable to the extent that it is possible to assess so far. Whilst the evaluation process has highlighted certain shortcomings in different stages that should be prevented in next rounds in order to ensure the highest quality, the open application rounds in general have still been successful.

Although the objectives of both open application rounds are closely related to the above-mentioned national strategy documents, this relation is to some extent artificial, since there are not any official documents for the justification of the need or explanation of the objective setting. For 'Inclusive, Diverse and Safe General Education' the objective is rather general and vague. While all the activities carried out by the projects funded under this sub-measure are contributing to the objectives set in these national strategies, the extent of their contribution can be different as the explicitness of the objectives set in different projects varies a lot because of the broad objective of the open round. This broader approach has on the one hand given the opportunity to map and highlight different needs of the beneficiaries but on the other hand has made it more difficult to evaluate the effectiveness of the sub-measure.

The main shortcoming of evaluated open application rounds is the lack of indicators set in order to measure and assess the achievement of the objectives. Although one of the indicators set at the individual projects' level in both rounds (the number of teachers who participated in trainings) is contributing directly to one of the indicators set in the Operational Programme for Human Resource Development, the relevance of this indicator for all the projects in round 'Inclusive, Diverse and Safe General Education' is questionable as the objective of the open round is much broader.

According to the final reports of the projects that have already been finalized, the applicants have highly valued the results of the project and its contribution to the objectives of the open rounds and other national strategies. Also, the representatives of the funded projects as well as the Ministry and the implementation agency expressed their satisfaction with the existence of open application rounds next to programmes, as beneficiaries are seen as having the best overview of their actual needs and problems and the best ways and opportunities to address these challenges. For the round 'Inclusive,

Diverse and Safe General Education' the type of projects that have developed a certain approach or a process and instruments that can be later taken over by other beneficiaries in order to resolve certain problems in the field can be seen more effective and sustainable. In the round 'General education in accordance with the National Curriculum' projects involving teachers as well as the management and other staff members of the education institution in trainings have been considered more successful. This is so because the implementation of the new national curriculum requires the support and cooperation of different stakeholders in educational institutions.



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

