

Programmi „Täiskasvanute tööalane koolitus ja arendustegevused“ riikliku koolitustellimuse protsessi ülevaade ja eksperthinnang



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

2014

Uuringu tellis Haridus- ja Teadusministeerium Euroopa Sotsiaalfondi kaasrahastamisel programmi „Täiskasvanute tööalane koolitus ja arendustegevused“ raames.

Autorid:

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.

Mihkel Nestor oli aastatel 2011-2013 Praxise hariduspoliitika programmi analüütik, spetsialiseerudes kutse- ja täiskasvanuhariduse ning haridusökonoomika valdkonnale. Tal on töökogemus Haridus-ja Teadusministeeriumist, kus ta aastatel 2008–2011 töötas kutse-ja täiskasvanuhariduse valdkonna analüütikuna. Mihklil on Tartu Ülikooli magistrikraad majandusteaduse erialal.

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



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: Haaristo, H-S., Nestor, M., 2014. Programmi „Täiskasvanute tööalane koolitus ja arendustegevused“ riikliku koolitustellimuse protsessi ülevaade ja eksperthinnang. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Lühitutvustus / Abstract

Perioodil 2009-2014 toetatakse Euroopa Liidu struktuurifondide programmist „Täiskasvanute tööalane koolitus ja arendustegevused“ täiskasvanute tööalase koolituse kursusi riikliku koolitustellimuse kaudu Eesti kutseõppeasutustes ja kutseõpet pakkuvates rakenduskõrgkoolides. Käesoleva töö eesmärk on anda ülevaade koolitustellimuse planeerimise protsessist, hinnata selle asjakohasust ja tõhusust ning teha soovitusi protsessi edaspidiseks täiustamiseks.

Märksõnad: *täiskasvanuharidus, tööalane koolitus, täiendõpe, ESF programm*

From 2009 to 2014 a European Social Fund programme “Work-related training and development activities for adults” was carried out by the Ministry of Education and Research offering free work-related training courses to adults through state-commissioned study places in institutions of vocational education and institutions of professional higher education that provide vocational training. The aim of this analysis is to give an overview of the planning process of the state-commissioned funding, to assess the relevance and effectiveness thereof, and to make recommendations for improvements in the future programmes.

Keywords: *adult education, work-related training, continuing education, ESF programme*

Sisukord

Lühitutvustus / Abstract	3
Töös kasutatud lühendid	5
1. Uuringu taust, eesmärk ja ülesanded.....	6
2. Metoodika	7
3. Riikliku koolitustellimuse planeerimise protsessi ülevaade.....	10
3.1. Täiskasvanute tööalase koolituse kursuste riikliku koolitustellimuse planeerimise protsessi taust ja eesmärgid	10
3.2. Täiskasvanute tööalase koolituse kursuste riikliku koolitustellimuse planeerimise protsess.....	13
4. Riikliku koolitustellimuse planeerimise protsessi asjakohasus ja tõhusus.....	19
4.1. Protsessi asjakohasus.....	19
4.2. Protsessi tõhusus	30
5. Kokkuvõte ja soovitused RKT planeerimise protsessi täiustamiseks	36
Executive Summary	42

Töös kasutatud lühendid

EHIS	Eesti Hariduse Infosüsteem
ESF	Euroopa Sotsiaalfond
HTM	Haridus- ja Teadusministeerium
IARK	Inimressursi arendamise rakenduskava
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
RKT	Riiklik koolitustellimus
TTK RKT	Täiskasvanute tööalase koolituse kursuste riiklik koolitustellimus

1. Uuringu taust, eesmärk ja ülesanded

Uuringu taust

Perioodil 2009-2014 toetatakse Euroopa Liidu struktuurifondide programmist „Täiskasvanute tööalane koolitus ja arendustegevused“ täiskasvanute tööalase koolituse kursusi riikliku koolitustellimuse kaudu (TTK RKT) Eesti kutseõppeasutustes ja kutseõpet pakkuvates rakenduskõrgkoolides. Seoses programmi lõppemisega 2014. aastal ning uue struktuurifondide rahastamisperioodi tegevuste kavandamisega on tekkinud vajadus TTK RKT protsessi sõltumatu välise hindamise järele, et selgitada välja, kas ja mil määral on TTK RKT planeerimise protsess olnud selle eesmärgi silmas pidades asjakohane ja tõhus ning kas protsessi on tõhusalt ning süsteemselt kaasatud kõik vajalikud osapooled. Lisaks TTK RKT kavandamise protsessi hindamisele vajatakse hindamise käigus sisendit selle kohta, kas ja mil määral oleks võimalik seda protsessi täiendada või edasi arendada, et koolituste planeerimine arvestaks senisest veelgi täpsemalt tööturu vajadustega.

Uuringu eesmärk

Anda ülevaade perioodil 2009-2013 toimunud TTK RKT planeerimise protsessist ning hinnata selle asjakohasust ja tõhusust ja teha soovitusi protsessi edaspidiseks täiustamiseks.

Hindamisküsimused

- Kuivõrd asjakohane on praegune TTK RKT protsess, pidades silmas selle eesmärgi ja sihtgruppi?
- Kuivõrd tõhus on praegune TTK RKT protsess, arvestades erinevaid protsessi kaasatud osapooli ning teabeallikaid? Kuidas kindlustada TTK RKT planeerimise protsessi erinevate osapoolte süstemaatilisem ja efektiivsem kaasamine asjakohase poliitika kujundamiseks?
- Kuidas toimub õppeasutustes täiskasvanute koolitusvajaduse kavandamise protsess ja koolitusvajaduse väljaselgitamine? Milliseid parimaid praktikaid (sh. osapoolte kaasamise osas) võiks õppeasutuste täiskasvanute koolitusvajaduse kavandamise protsessis esile tõsta?
- Millised on praeguse TTK RKT planeerimise tugevad ja nõrgad küljed?
- Millised võimalused on TTK RKT protsessi täiustamiseks?

2. Metoodika

Täiskasvanute tööalase koolituse kursuste riikliku koolitustellimuse planeerimise protsessi ülevaade

Vastavalt lähteülesandele on töö esimeses osas antud ülevaade RKT planeerimise protsessist, mis tugineb dokumendianalüüsile ning intervjuudele protsessi erinevate osapooltega. Dokumendianalüüsil on kasutatud järgnevaid infoallikaid:

- RKT planeerimist reguleerivad õigusaktid: kutseõppeasutuse seadus, programmi käskkirj, täiskasvanute tööalase koolituse kutseõppeasutustes korraldamise tingimused ja kord;
- HTMis TTK RKT protsessi kajastavad töödokumendid (sh TTK RKT planeerimisega seotud koosolekute protokollid)
- TTK RKT käskkirjad ja nende koostamise aluseks olnud dokumendid
- Osalejate tagasiside uuringud
- Kutsestandardid
- Täienduskoolituse õppekavad

Lisaks teostati pool-struktureeritud süvaintervjuud kokku kümne erineva TTK RKT planeerimise protsessi kaasatud inimesega järgmistest organisatsioonidest:

- Haridus- ja Teadusministeerium
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
- Töötukassa
- Eesti Hotellide ja Restoranide Liit
- Tartu Kutsehariduskeskus
- Tallinna Tööstushariduskeskus
- Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus

Täiskasvanute tööalase koolituse kursuste riikliku koolitustellimuse planeerimise protsessi hindamine

Perioodil 2007-2013 on Euroopa Komisjon soovitanud struktuurifondide rakendamise seire ja hindamise üles ehitada pideva hindamistegevuse kaudu (*on-going evaluation*), kus peaks üksteist 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 ja esinevatest probleemidest, et teha õigeaegselt vajalikke muudatusi. Ka EL-i tasemel on soovitatud vahehindamiste puhul keskenduda eelkõige pidevale õppimisele ja järkjärgulisele süsteemi kohendamisele, mitte niivõrd kvantitatiivsetele tulemustele¹. Käesolevas töös on kasutatud seiresüsteemi täiendava vahehindamise tüüpi hindamist², mis on oma iseloomult õppimisprotsess. Piisava ajalise distantsi puudumise tõttu veel meetmete kogumõju, eriti pikemaajalist kogumõju hinnata ei saa, mistõttu on keskendutud TTK RKT protsessi asjakohasusele ja tõhususele.

Lähtudes hindamise raamistikust ning lähteülesandest, sh hindamisküsimustest, on hindamine ellu viidud järgmistest tööetappidest:

- I. TTK RKT planeerimise protsessi asjakohasuse hindamine
- II. TTK RKT protsessi elluviimise, sh tõhususe hindamine
- III. Soovituste ja ettepanekute väljatöötamine

Etapp I: asjakohasuse hindamine

Hindamise esimene etapp oli suunatud meetmete asjakohasuse hindamisele ning keskendus järgmistele hindamisküsimustele:

- Kuivõrd asjakohane on praegune TTK RKT protsess, pidades silmas selle eesmärki ja sihtgruppi?
- Kuidas toimub õppeasutustes täiskasvanute koolitusvajaduse kavandamise protsess ja koolitusvajaduse väljaselgitamine?

Asjakohasuse hindamine tugines eelpool loetletud dokumentide ning ellu viidud intervjuude analüüsi tulemustele. Hindamisküsimustele vastamiseks teostati TTK RKT protsessi **sekkumise loogika analüüs**, mis võimaldab välja selgitada, kuidas eri tasemel kavandatud tegevuste ning planeeritud tulemuste kaudu on eesmärkide saavutamine kavandatud. Analüüsis lähtuti muutuste teooriast, mis selgitab, kuidas mingi kogum algseid tegevusi (ehk TTK RKT planeerimise protsess) toob kaasa laiaulatuslikud pikemaajalised muutused, ehk kuidas saavutatakse eesmärgid. Muutuste teooria lähenemine aitab kirjeldada, kuidas programm täpselt mõjub või mõjuma peaks, kuidas ja miks sihtgrupp peaks sekkumise tulemusena käituma.³ Sekkumise loogika analüüs on peamine meetod programmide või meetmete asjakohasuse hindamiseks, sest see võimaldab selgelt ja ülevaatlikult põhjuslikke seoseid analüüsida ning probleeme esile tuua.

Asjakohasuse hindamise teine osa keskendus **kasusaajate vajadustele vastavuse hindamisele**, ehk selles etapis oli võimalik tagasi vaadata sellele, kuidas kasusaajad täna RKT protsessi hindavad – kas väljatöötatud lahendused on parimad võimalikest või oleks võinud mõnes aspektis midagi teisiti teha?

¹ 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 lk.

² 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

³ Evalsed: The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development. (2008). Directorate-General for Regional Policy, 176 lk. [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_evalsed.pdf].

Etapp 2: elluviimise hindamine

Hindamise teine etapp oli TTK RKT protsessi **elluviimise tõhususe hindamine** ning vaatluse all küsimused:

- Kuivõrd tõhus on praegune TTK RKT protsess, arvestades erinevaid protsessi kaasatud osapooli ning teabeallikaid?
- Kuidas kindlustada erinevate osapoolte süstemaatilisem ja efektiivsem kaasamine TTK RKT planeerimise protsessi asjakohase poliitika kujundamiseks?
- Millised on praeguse TTK RKT planeerimise tugevad ja nõrgad küljed?

Kui tavapäraselt keskenduvad meetmete ja programmide tõhususe hindamised finantsaruannete uurimisele ja kulutatud ressursside võrdlemisele saavutatud tulemustega, siis käesolevas analüüsis oli hindamisküsimustest tulenevalt mõistlik vaatluse alla võtta erinevate osapoolte kaasamise tõhusus RKT protsessi elluviimisel ning hinnata, kuivõrd sisend koolitustellimuse koostamiseks läbi kaasamisprotsessi saadakse kõige efektiivsemal viisil. Tõhususe analüüsis olid peamiseks infoallikaks intervjuud RKT planeerimisprotsessi kaasatud osapooltega, mis pakkusid kvalitatiivset hinnangut kaasamisprotsessi tõhususe kohta. Muuhulgas uuriti intervjueeritavalt, kas protsessi oleks saanud korraldada otstarbekamalt, kui hästi toimib osapoolte informeerimine protsessi käigus ja kas lõplik koolitustellimus arvestab nende ettepanekutega. Ekspertide arvamus on parim infoallikas RKT protsessi probleemide ja edutegurite identifitseerimisel.

Etapp 3: soovitude ja ettepanekute väljatöötamine

Hindamise kolmas etapp keskendus spetsiifiliselt hindamise tulemuste sünteesile ning soovitude ja ettepanekute väljatöötamisele. Selles tööetapis koondati eelmise kahe analüüsietapi tulemused, sünteesiti nende tulemused ning töötati uuringumeeskonnaga välja esialgsed ettepanekud ja soovitusel. Ettepanekute ja soovitude valideerimiseks viidi läbi arutelutöötuba, kus valdkondlike ekspertide (intervjueeritavad eksperdid jt valdkonnas olulised osalejad) osavõtul arutati Praxise poolt väljatöötatud esialgseid soovitusi ja ettepanekuid ning kohandati neid vastavalt ekspertide hinnangutele ning poliitikakeskkonna/konteksti tingimustele.

3. Riikliku koolitustellimuse planeerimise protsessi ülevaade

3.1. Täiskasvanute tööalase koolituse kursuste riikliku koolitustellimuse planeerimise protsessi taust ja eesmärgid

Programm „Täiskasvanute tööalane koolitus ja arendustegevused“ sai alguse 2007. aastal Euroopa Sotsiaalfondi projektist „Täiskasvanute tööalane koolitus kutseõppeasutustes“, mis jätkus kahe laiendusega 2008. aasta sügisel ja 2009. aasta kevadel. 2009. aasta sügisest pakutakse kutseõppeasutustes täiskasvanud elanikkonnale tööalaseid täiendkoolitusi juba ESF vahenditest rahastatud programmi alusel. Programmi eesmärk on saavutada olukord, kus täiskasvanud elanikkonna elukestvas õppes osalemise võimalused on avardunud ning kutseõppeasutustes ja kutseõpet pakkuvas rakenduskõrgkoolides on pakutava kvaliteetse koolituse kaudu tõusnud inimeste tööalane konkurentsivõime kõigis Eesti regioonides. Lisaks üldeesmärgile on programmis sõnastatud ka alaeesmärgid:

- Täiskasvanud elanikkonnal on tööalasel koolitusel osalemiseks kõikides maakondades loodud tasuta õppimisvõimalused kutseõppeasutustes ja kutseõpet läbiviivates rakenduskõrgkoolides, koolituse on edukalt läbinud vähemalt 33 000 inimest
- Täiskasvanute koolitus on kvaliteetne ja soodustab inimeste liikumist tööturul ning erinevate haridustasemetega ja -liikide vahel.
- Täiskasvanuhariduse valdkonna korraldamise ja arendamise aluseks on kvaliteetsed uuringud ja analüüsid.

Programmi sihtrühmad on:

- Täiskasvanud elanikkond, eelkõige madalama haridustasemega ja madala või aegunud kvalifikatsiooniga isikud
- Täiskasvanute koolitajad, täiskasvanute koolituse korraldajad või potentsiaalsed koolitajad ja koolituse korraldajad
- Programmi arendustegevuste läbiviijad ja RKT koostamisega seotud isikud
- Kutseõppeasutused ja kutseõpet pakuvad rakenduskõrgkoolid
- Erakoolitusasutused

Programmi tegevused on:

- Täiskasvanud elanikkonna koolitamine
- Täiskasvanute koolituse vastavusse viimine tööturu ja elanikkonna vajadustega
- Täiskasvanute koolituse kvaliteedi tõstmine valdkonna koolitajate ja ekspertide koolituse kaudu
- Erakoolitusasutuste tegevuse kvaliteedi analüüs ja ettepanekute väljatöötamine kvaliteedi tõstmiseks
- Täiskasvanute koolituse alamregistri loomine ja kasutuselevõtmine EHISes

- Uuringute ja analüüside läbiviimine
- Teavitustegevused

Täiskasvanute tööalase koolituse riikliku tellimuse õiguslik alus

Täiskasvanute tööalase riikliku koolitustellimuse protsessile loob õigusliku aluse kutseõppeasutuse seadus⁴, mis annab kutseõppeasutustele õiguse läbi viia täiendusõpet. Kuni 2013. aasta sügiseni kehtinud kutseõppeasutuse seaduses⁵ lihtsalt mainiti kutseõppeasutuste ülesannet pakkuda täiendkoolitust ning viidati täiskasvanute tööalase koolituse korraldamisele haridus- ja teadusministri määrusega kehtestatud tingimustel ja korras⁶. Hetkel kehtivas kutseõppeasutuse seaduses on täiendusõpet põhjalikumalt käsitletud ning sellekohaselt defineeritakse täiendusõpe kui kutseõpe, mille käigus omandatakse üksikkompetentse ning täiendusõppe riiklik koolitustellimus on riigieelarvest rahastatavate koolituskohtade arv kursuste kaupa. Võrdluseks: tasemeõpe on sama seaduse tähenduses kutseõpe, mille käigus omandatakse kindlale kvalifikatsioonitasemele vastav kvalifikatsioon, mis võimaldab juurdepääsu järgmise kvalifikatsioonitaseme õppele. Lihtsustatult võib öelda, et kui tasemeõppe eesmärk on viia inimene kõrgemale haridustasemele, siis täiendusõppe abil saab inimene arendada üht konkreetset oskust. Täiendusõppe suhtes kohaldatakse lisaks täiskasvanute koolituse seaduse tööalast koolitust reguleerivaid sätteid.⁷

Täiskasvanute koolituse seadus jagab sõltuvalt eesmärgist koolituse tasemekoolituseks, tööalaseks koolituseks ja vabahariduslikuks koolituseks. Seaduse kohaselt võimaldab tööalane koolitus kutse-, ameti- ja/või erialaste teadmiste, oskuste ja vilumuste omandamist ja täiendamist, samuti ümberõpet kas töökohas või koolitusasutuses. Teisteks täiskasvanute koolituse liikideks nimetab seadus tasemekoolitust, mis võimaldab mittetatsionaarses õppes või eksternina omandada põhiharidust ja üldkeskharidust, õppida kutseõppe tasemeõppes mittetatsionaarses õppes ja osakoormusega või eksternina omandada kõrgharidust ja vabahariduslikku koolitust, mis võimaldab isiksuse, tema loovuse, annete, initsiatiivi ja sotsiaalse vastutustunde arengut ning elus vajalike teadmiste, oskuste ja võimete lisandumist ja kus õpe toimub kursuste, õpiringi või muus õppijatele sobivas vormis.⁸

Täpsemad täiendusõppe korraldamise tingimused ja korra kehtestab haridus- ja teadusminister vastava määrusega⁹. Selle kohaselt toimub koolitus:

- esmase õppena eriala või kutset mitteomavatele isikutele kutse-, ameti- ja erialaste algteadmiste, oskuste ja vilumuste omandamiseks;

⁴ Programmi perioodil on kehtinud kaks kutseõppeasutuse seadust: esimene võeti vastu 1998. aastal ning kehtis kuni 2013. aasta sügiseni. Hetkel kehtiv kutseõppeasutuse seadus võeti vastu juunis 2013.

⁵ Kutseõppeasutuse seadus. Vastu võetud Riigikogus 17. 06. 1998. – Riigi Teataja I osa, 1998, nr. 64, art. 1007.

⁶ Täiskasvanute tööalase koolituse kutseõppeasutuses korraldamise tingimused ja kord. Haridus- ja Teadusministri määrus 29. 10. 2007 nr 66. – Riigi Teataja I osa, 2007, nr. 84, art. 1419.

⁷ Kutseõppeasutuse seadus. Vastu võetud Riigikogus 12. 06. 2013. – Riigi Teataja I osa, 2013, nr. 1, art. 1054.

⁸ Täiskasvanute koolituse seadus. Vastu võetud Riigikogus 10. 11. 1993. – Riigi Teataja I osa, 1993, nr. 74, art. 1054.

⁹ Täiskasvanute tööalase koolituse kutseõppeasutuses korraldamise tingimused ja kord. Haridus- ja Teadusministri määrus 29. 10. 2007 nr 66. – Riigi Teataja I osa, 2007, nr. 84, art. 1419.

- ümberõppena uute kutse-, ameti- ja erialaste teadmiste, oskuste ja vilumuste omandamiseks;
- täiendusõppena olemasolevate kutse-, ameti- ja erialaste teadmiste, oskuste ja vilumuste täiendamiseks.

Sellest tulenevalt võib öelda, et võrreldes kutseõppeasutuse seadusega laiendab määrus märgatavalt koolituste sisulist ulatust, lubades täiendusõpet kasutada ka esma- või ümberõppe võimalusena.

Ühe sisulise piiranguna lubab määrus kutseõppeasutusel korraldada täiskasvanute tööalast koolitust vaid koolis õpetatavates valdkondades. Samas on erandina võimalik korraldada koolitust ka teistes valdkondades, kui eksisteerib vastav nõudlus ja on olemas õppemateriaalne baas ning kvalifikatsiooninõuetele vastavad pedagoogid. Lisaks omavad kõik koolid õigust teha ka elukestva õppe võtmepädevuste-alaseid koolitusi.¹⁰

Koolil on kohustus koostada igale koolis korraldatavale kursusele õppekava. Õppekavas määratakse muuhulgas kindlaks kursuse eesmärk, õppeainete ja sooritatavate praktiliste tööde loetelu koos nende sisu üldiseloomustuse ja mahuga, nõuded kursuse alustamiseks ja lõpetamiseks, kursuse läbiviijate kvalifikatsioon jm. Kursuse õppekava koostamise aluseks on vastav kutsestandard ja kutse- või eriala riiklik või kooli õppekava või selle osa.¹¹

Viisi, kuidas riik kutseõppeasutustel täiskasvanute tööalaseid koolitusi tellib, määrab kindlaks määrus „Kutseõppe riikliku koolitustellimuse koostamise kord Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas“. Selle kohaselt tellitakse koolitusi neilt kutseõppeasutustelt (ja rakenduskõrgkoolidelt), milles toimub riikliku koolitustellimuse alusel tasemeõpe. Seejuures esitatakse täiskasvanute tööalase koolituse RKT koolile üldjuhul nendes õppekavarühmades, millele on esitatud ka tasemekoolituse RKT. Nõudluse, õppemateriaalse baasi ja kvalifikatsiooninõuetele vastavate pedagoogide olemasolul võib HTM esitada täiskasvanute tööalase koolituse RKT ka teistes õppekavarühmades. Määruse kohaselt võib tööalase koolituse RKT-d eraldada ka elukestva õppe võtmepädevuste alaseks koolituseks.

Täiskasvanute tööalase koolituse kursuseid rahastatakse vastavalt kontakttundide arvule, mida arvestatakse akadeemilistes tundides (45 min). Kontakttundide hulka arvestatakse loengud, seminarid, praktiline töö ja praktika. Ühe kontakttunni baasmaksumuse ühe õppija kohta kehtestab haridus- ja teadusminister käskkirjaga. Kursuse kogumaksumus koosneb kontakttunni baasmaksumusest korrutatuna õppijate ja kontakttundide arvuga, mida korrutatakse täiendavalt õppekavarühmade või muude koefitsientidega¹². Juhul kui kursus ei sisalda praktikat või praktilist tööd, õppekavarühma lisakoefitsienti ei kasutata. Alates 2012. aasta kevadest rahastati täiskasvanute tööalase koolituse RKT-d, mille kulud kaetakse Euroopa Sotsiaalfondi programmist vastavalt tegelikele kulutustele. Selle põhjuseks on Rahandusministeeriumi poolt tehtud audit, mis leidis, et koolitustellimuse kursuste kontakttunni arvutamise alused ei ole põhjendatud ja ministeerium ei ole kontrollinud kulude abikõlblikkust tõendavaid dokumente.¹³ Alates 2014. aastast toimub kursuste rahastamine standardiseeritud ühikuhindade alusel.

¹⁰ Täiskasvanute tööalase koolituse kutseõppeasutuses korraldamise tingimused ja kord. Haridus- ja teadusministri määrus 29. 10. 2007 nr 66. – Riigi Teataja I osa, 2007, nr 84, art. 1419.

¹¹ *Ibid.*

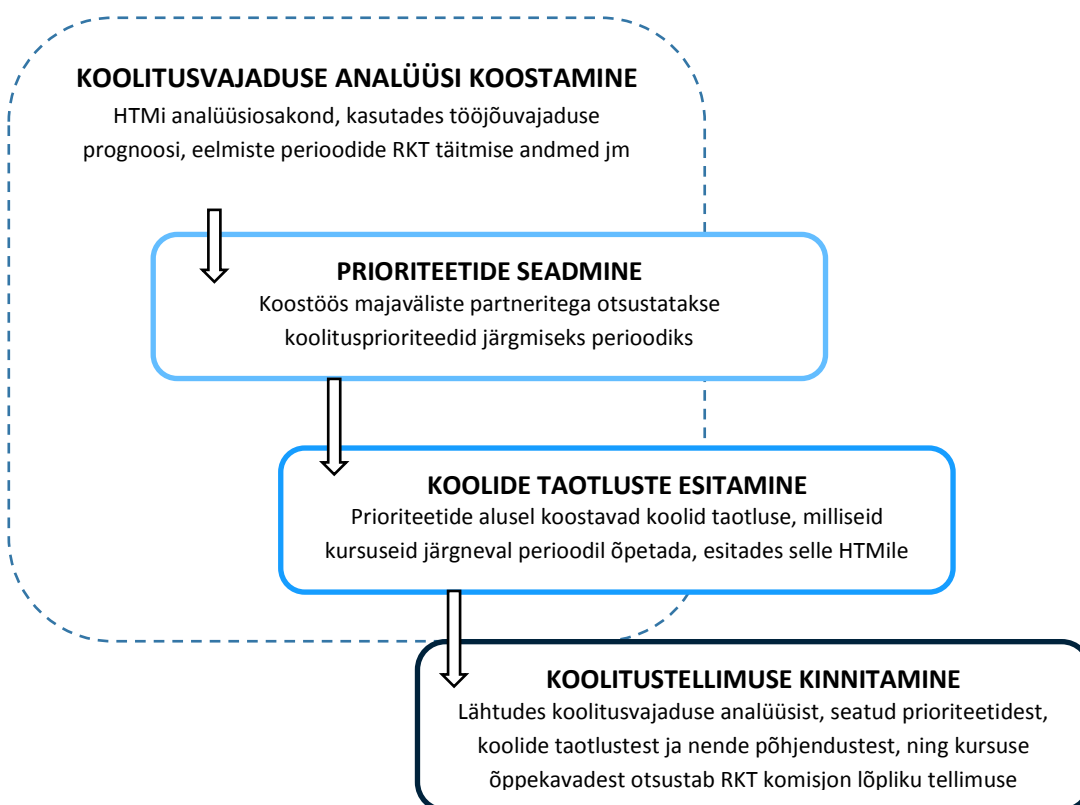
¹² Kehtestatakse Vabariigi Valitsuse 9. veebruari 2006. a määrusega nr 42 „Kutseõppeasutuse õppekavarühmade ja õppevormide ning erivajadustega õpilaste ja kinnipeetavate õppe rahastamise koefitsiendid“.

¹³ Euroopa Sotsiaalfondi projekti 1.1.0601.09-0004. „Täiskasvanute tööalane koolitus“ projektaudit.

3.2. Täiskasvanute tööalase koolituse kursuste riikliku koolitustellimuse planeerimise protsess

Riikliku koolitustellimuse planeerimise protsess jaguneb üldjoontes neljaks etapiks: 1) koolitusvajaduse analüüsi koostamine ministriumis; 2) prioriteetide seadmine koostöös majavälise partneritega; 3) koolide taotluste esitamine; 4) koolitustellimuse kinnitamine.

JOONIS 1. TÄISKASVANUTE TÖÖALASE KOOLITUSE RKT PLANEERIMISE PROTSESS



Järgnevalt on kirjeldatud RKT planeerimise protsessi etappide kaupa, tuginedes erinevatele programmiga seotud dokumentidele ning intervjuudele protsessi kaasatud osapooltega.

I etapp: koolitusvajaduse analüüsi koostamine

Koolitusvajaduse analüüsi peamiseks eesmärgiks on toetada RKT komisjoni liikmeid asjakohaste valikute tegemisel otsustusprotsessis. Analüüs koosneb peamiselt kahest osast: ülevaade tööturu vajadustest ning analüüs varasemate koolitustellimuste kohta. Tööturuülevaade tugineb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi prognoosile ja Statistikaameti andmetele, mida järgnevates etappides täiendatakse ka majavälise partnerite poolt saadava lisainformatsiooniga (nt Töötukassa andmed, kutse- ja erialaliitude info, täiendavad andmed MKM-ilt). Koolitusvajaduse analüüsi näol on eesmärgiks seatud pigem laiema ülevaate andmine ning selle puhul ei ole väga detailseks mindud.

Koolituste peamiseks sihtrühmaks on saanud madalama kvalifikatsiooniga inimesed, mistõttu on ka taustaanalüüsi puhul tööturuvaates keskendunud rohkem inimeste haridustaseme jagunemisele piirkondade ja ametivaldkondade lõikes. Suurem rõhk taustaülevaate koostamisel on varasemate taotluste ja koolitustellimuste andmete analüüsil, milles vaadeldakse peamiselt koolide võimekust kursuste pakkumisel – kursuste täituvust, osalejate haridustaset, lõpetanute osakaalu, valdkonna kursuste varasemat rahastamist jmt. Taustaanalüüsi koostab HTMi kutse- ja täiskasvanuhariduse analüütik.

Taustaanalüüs on tinglikult RKT planeerimisprotsessi esimene etapp, sest ajaliselt kulgeb see teiste etappidega pigem paralleelselt, saades sisendit nii prioriteetide seadmisest majavälise partneritega kui ka koolide taotlustest ning on ennekõike otsustamisfaasis suunatud RKT komisjoni liikmetele taustaks ja abivahendiks.

II etapp: prioriteetide seadmine

Täiskasvanute tööalase koolituse kursuseid tellitakse õppekavarühmade¹⁴ lõikes ning selleks, et tagada inimeste koolitamine tööturu jaoks vajalikes valdkondades, lepitakse Haridus- ja Teadusministeeriumis kokku prioriteetsed õppekavarühmad, mida rahastamisel eelistatakse. Selleks korraldatakse kord aastas koosolekuid majavälise partneritega.

Peamiseks partneriteks kohtumistel on olnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Töötukassa, Sotsiaalministeeriumi, Eesti Vabariigisliidu, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühingu ning Kutsevalifikatsiooni SA esindajad, paaril korral on osalenud ka Riigikantselei, Põllumajandusministeerium ning Eesti Pank. Lisaks on HTM aegajalt küsinud infot ja kommentaare (kirjalikult või eraldi kohtumistel) peamiselt prioriteetsete õppekavarühmade kutse- ja erialaliitude esindajatelt, et saada selgemat ülevaadet nende valdkondade tööjõuvajadustest. Sel teemal on eraldi kohtunud näiteks ka Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusega.

Koosolekul tutvustab HTM ülevaadet eelnevatest RKT tellimustest, MKM annab ülevaate hetkeolukorrast ja suundumustest tööturul ning Töötukassa teeb ülevaate osutatud tööturuteenustest ning tööturukoolituse vajadusest piirkonniti. Lisaks tutvustatakse ettepanekuid, mis on eelnevalt saadud erinevate valdkondade kutse- ja erialaliitidelt või mõnelt teiselt majaväliselt partnerilt, kes kohtumisel ei osale. Seejärel arutatakse üksikhaaval läbi kõik õppekavarühmad ning tehakse ettepanekud, millised neist peaksid olema prioriteetsed ning milliste õppekavarühmade puhul peaks tellimust suurendama või vähendama. Lisaks täpsustatakse iga õppekavarühma puhul, milliste oskuste pakkumisele peaks eriti tähelepanu pöörama ning lisatakse muid olulisi märkusi. Lisaks prioriteetsetele õppekavarühmadele arutatakse ja lepitakse partneritega kokku ka RKT peamised tingimused, sealhulgas kursuste soovitatav sihtgrupp, pikkus ja väljundid.

Vaadeldaval perioodil (2009-2012) arutelude tulemusel kokku lepitud prioriteetsed õppekavarühmad on loetletud tabelis 1.

¹⁴ Õppekavarühm on rahvusvahelisest hariduse liigituse standardist ISCED 97 tulenev sarnaste õppekavade liigitamise üksus, mida on kohandatud Eesti kutsehariduse oludele ning mis on jaotuse aluseks riiklike õppekavade koostamisel. Õppekavarühmad on määratletud Kutseharidusstandardiga, hetkel kehtiva Kutseharidusstandardi kohaselt toimub Eestis kutseõpe 32 õppekavarühmas.

TABEL 1. PRIORITEETSED ÕPPEKAVARÜHMAD 2009 - 2012

2009 II poolaasta	2010 I poolaasta	2010 II poolaasta - 2012 II poolaasta
Arvutikasutus	Arvutikasutus ja arvutiteadused	Arvutikasutus/ Arvutiteadused
Ehitus ja tsiviilrajatised	Elektroonika ja automaatika	Elektroonika ja automaatika
Elektroonika ja automaatika	Elektrotehnika ja energeetika	Elektrotehnika ja energeetika
Elektrotehnika ja energeetika	Hulgi- ja jaekaubandus	Hulgi- ja jaekaubandus
Hulgi- ja jaekaubandus	Majutamine ja toitlustamine	Majutamine ja toitlustamine
Majutamine ja toitlustamine	Mehaanika ja metallitöö	Materjalitöötlus (puu, paber, plast, klaas)
Mehaanika ja metallitöö		Mehaanika ja metallitöö
Põllundus ja loomakasvatus		
Transporditeenused		
Üldoskuste kursused		

III etapp: koolide taotlused

Kutseõpet pakkuvad õppeasutused saavad kaks korda aastas Haridus- ja Teadusministeeriumilt täiskasvanute tööalase koolituse riikliku koolitustellimuse taotlemise tingimused järgnevas poolaastaks. Esimese poolaasta (jaanuarist juunini) tingimused saavad enamasti oktoobris ning teise poolaasta (juulist detsembrini) omad aprillis või mais. Taotlemise tingimuste dokumendis on kirjeldatud:

- vormilised nõuded taotlusele,
- kursuste sihtrühm (näiteks soovitud haridustase, tööturustaatus jms),
- nõuded pakutavatele kursustele (näiteks nõutav iseseisva töö osakaal, õpingute lõpetamise nõuded jms),
- tellimuse koostamise põhimõtted - missuguseid kursuseid eelistatakse, soovitud kursuste korraldamiseks, prioriteetsed õppekavarühmad ja eelistatud kursuste teemad ning taotluse maksimaalne piirsumma,
- rahastamise alused,
- juhised kursustel osalejate valimiseks,
- viited järgimist vajavatele õigusaktidele.

Taotluse koostamise protsess õppeasutuses algab enamasti täienduskoolituse juhist¹⁵, kes töötab läbi ministeeriumilt saadud informatsiooni ning edastab selle koolituse eest vastutavatele inimestele õppeasutuses (valdkonna juhid, koolitusjuhid). Üheskoos arutatakse läbi nii RKT prioriteetid ja tingimused kui ka õppeasutuse ressursid ja võimalused ning koolitusvajadus erinevates valdkondades. Näiteks Tartu Kutsehariduskeskuses konsulteerivad koolitusjuhid eelnevalt lisaks oma valdkonna

¹⁵ Erinevates õppeasutustes on erinevad ametinimetused isikule, kes vastutavad täiskasvanute täienduskoolituse eest, näiteks Tartu Kutsehariduskeskuses täiskasvanute koolituse osakonna juhataja; Tallinna Tööstushariduskeskuses täienduskoolitusjuht; Ida-Virumaa Kutsehariduskeskuses täiend- ja ümberõppe peaspetsialist.

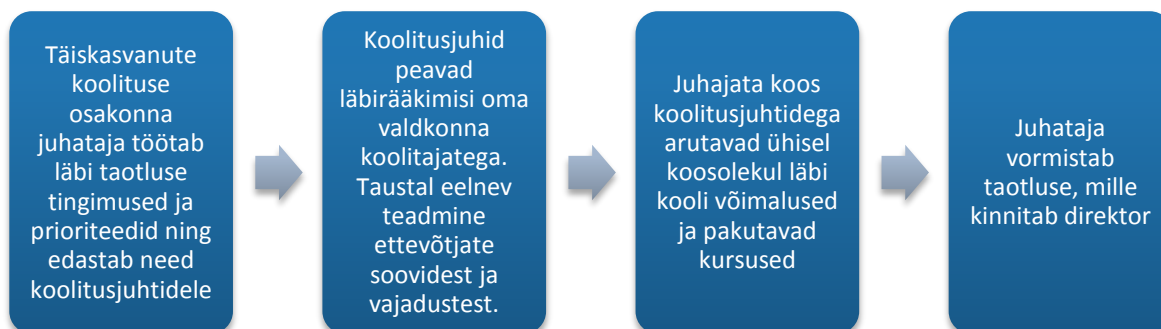
koolitajatega ning ka osakondade juhatajatega, et välja selgitada, missuguseid kursuseid oleks mõistlik RKT raames ja etteantud tingimustel pakkuda. Vajadusel konsulteeritakse veel ka piirkonna ettevõtjatega, kuigi enamasti on koostöö ettevõtetega pidev ning taotlust koostavatel inimestel nende vajadused teada. Teisalt, näiteks Ida-Virumaa Kutsehariduskeskuses algab RKT taotluse koostamise protsess just aruteludest piirkonna ettevõtjatega.

Kursuste nimekirja koostamisel lähtutakse oluliselt õppeasutuse olemasolevatest ressurssidest, eelkõige olemasolevatest koolitajatest. Vajadusel kaasatakse ka koolitajaid väljastpoolt oma õppeasutust, kuid prioriteediks on esialgu oma personaliressursi rakendamine.

Koostööd teiste õppeasutustega kursuste planeerimisel pigem ei tehta. Õppeasutused eeldavad, et ministriumi RKT komisjon oma otsustega välistab kursuste ebamõistliku dubleerimise ning tagab regiooni vajadustele vastava kursuste pakkumise.

Täiskasvanukoolituse juht koostab lähtuvalt maksimaalsest piirsummast taotluse eelarve ning koostöös valdkonnaspetsialistidega pakutavate kursuste õppekavade lühiaandmed¹⁶, mida nõutakse taotluse esitamisel ja mis on peamiseks aluseks taotluste hindamisel. Näiteks Tallinna Tööstushariduskeskuses läheb seejärel taotlus direktorile, kes konsulteerib vajadusel taotluse täiendamiseks ja kinnitamiseks samuti valdkonnajuhtidega. Tartu Kutsehariduskeskuse puhul on direktoril pigem taotlust kinnitav roll, sisulist panust temalt enamasti ei eeldata.

JOONIS 2. TAOTLUSE KOOSTAMISE PROTSESS TARTU KUTSEHARIDUSKESKUSE NÄITEL



IV etapp: taotluste hindamine ja koolitustellimuse kinnitamine

Täiskasvanute tööalase koolituse kursuste riikliku koolitustellimuse koostamiseks on Haridus- ja Teadusministeeriumis loodud RKT komisjon, kuhu kuuluvad inimesed ministriumi erinevatest osakondadest (kutsehariduse osakond, täiskasvanuhariduse osakond, analüüsiosakond) ning SA Innove esindaja. Lisaks ametlikele liikmetele on komisjoni koostumistele kutsutud osalema ka teisi asjaspepuutuvaid inimesi ministriumist (näiteks programispetsialist, kutse- ja täiskasvanuhariduse

¹⁶ Õppekava lühiaandmete aluseks on õppeasutuses kinnitatud õppekavad, mille alusel õpe toimub.

analüütik), kellel puudub taotluste hindamisel küll nõ hääletusõigus, kuid kes saavad aruteludesse panustada omapoolse info ja teadmistega.

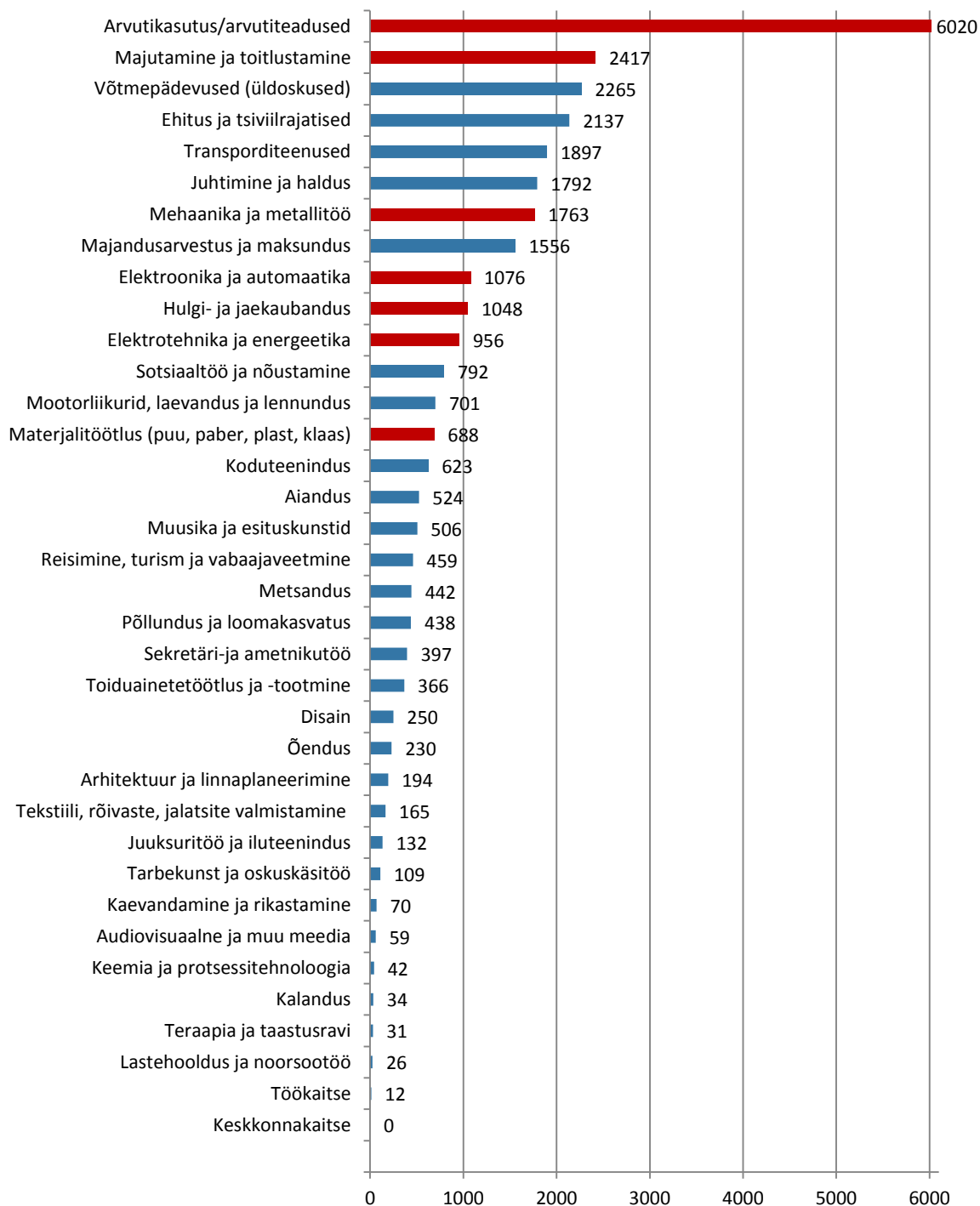
Kui koolid on kursuste taotlused ministriumile esitanud, kohtub RKT komisjon, et leppida kokku taotluste läbivaatamise ajakava ja õppekavarühmade jaotus liikmete vahel. Komisjonile antakse ülevaade esitatud taotlustest ning arutletakse ka majaväliste partnerite poolt varasemalt antud peamiste kommentaaride ja soovitude üle, millele taotluste hindamisel võiks tähelepanu pöörata. Koolide taotlused jagatakse õppekavarühmade kaupa komisjoni liikmete vahel selliselt, et iga rühma taotlusi vaataks läbi kolm inimest, kellest vähemalt üks oleks võimalusel ka vastava valdkonna spetsialist või sellega lähemalt seotud. Taotluste puhul vaadeldakse peamiselt nende vastavust tellimuse tingimustele (õppekava lühiaandmed ja koostamise alus) ning kutsestandarditele¹⁷. Vastavalt sellele jaotatakse taotlused esmalt kolme kategooriasse: „Jah“, „Ei“ ning „Võib-olla“, eelisjärjekorras vaadatakse läbi taotlused prioriteetsetes valdkondades. Iga kategooria puhul pööratakse erilist tähelepanu sellele, kuidas õppekavarühmade lõikes jagunevad proportsioonid ja eelarved. Sellist esimest taotluste läbivaatust peetakse küllaltki kriitiliselt, et edaspidi saaks vajadusel kursuseid pigem juurde valida, mitte vähemaks võtta. Kui „Jah“ kategooria taotlustega ei ole veel kogu tellimus täis saanud, vaadatakse uuesti läbi „Võib-olla“ kategooria, vajadusel ka esmalt negatiivse otsuse saanud taotlused. Ka nende taotluste puhul hinnatakse kõigepealt prioriteetsete õppevaldkondade mahud ja eelarve. Seejärel vaadatakse kogu võimalik tellimus maakondade lõikes ning lõpuks ka õppeasutuste lõikes uuesti üle ning püütakse leida tasakaal. Lisaks on vaja ka otsustada, millises õppekeeles missuguseid kursuseid oleks vaja rahastada.

RKT komisjoni järgmisel kohtumisel tehakse ülevaade esitatud taotlustest ning komisjoni liikmete rahastamissoovitustest õppekavarühmade lõikes, seejuures vaadeldakse eelarve ning osalejate jaotumist prioriteetsete ja ülejäänud õppevaldkondade vahel. Lisaks arutatakse läbi taotluste hindamise käigus esilekerkinud probleemid ja ettepanekud. Kohtumise tulemusena teeb komisjon otsuse esitada koolitustellimus kinnitamiseks haridus- ja teadusministrile.

Ülevaate perioodil 2009-2012 komisjoni otsusel rahastatud kursuste koolituskohtade arvust õppekavarühmade lõikes annab joonis 3, millel on prioriteetsed õppekavarühmad märgitud punasega.

¹⁷ Kutsestandard on dokument, mis kirjeldab kutsetegevust ning vastaval kutsel tegutsemiseks vajalikku kompetentsust, ehk töö edukaks tegemiseks vajalike oskuste, teadmiste ja hoiakute kogumit.

JONIS 3. PERIOODIL 2009-2012 RAHASTATUD KOOLITUSKOHTADE JAGUNEMINE ÖPPEKAVARÜHMADE LÖIKES



Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi arvutused

4. Riikliku koolitustellimuse planeerimise protsessi asjakohasus ja tõhusus

4.1. Protsessi asjakohasus

Asjakohasuse hindamisel on vaadeldud RKT planeerimise protsessi vastavust seatud eesmärkidele ja sihtgrupi vajadustele ehk kuivõrd protsessi tegevused (erinevad etapid) aitavad saavutada püstitatud sihte.

4.1.1. Protsessi vastavus püstitatud eesmärkidele

Hindamaks, kuivõrd asjakohane on RKT koostamise protsess seatud eesmärkide saavutamiseks, on esmalt oluline täpsustada, missugused need eesmärgid on, sest planeerimise protsessil endal kui vahendil eraldiseisvaid eesmärke ei ole. Need on programmil, mis omakorda on seotud üldisemate eesmärkidega inimressursi arendamise rakenduskava tasandil.

Programm on koostatud Inimressursi arendamise rakenduskava (IARK) alusel prioriteetse suuna „Elukestev õpe“ meetme „Täiskasvanuhariduse arendamine“ rakendamiseks. Prioriteetse suuna üheks eesmärgiks on **suurem osalemine elukestvas õppes vastavalt võimekusele ja vajadusele**, mida võib pidada seeläbi ka vaadeldava programmi pikaajaliseks eesmärgiks. Selle saavutamiseks on ette nähtud ühe tegevusena **täiskasvanute konkurentsivõime tõstmine**, mille raames soovitakse tagada täiskasvanud inimestele tööjõu konkurentsivõime tõstmisele ja elukestva õppe võtmeoskuste omandamisele suunatud ning piirkondlikest või riiklikest vajadustest lähtuva koolituse kättesaadavus. Programm „Täiskasvanute tööalane koolitus ja arendustegevused“ on seega meede täiskasvanute konkurentsivõime tõstmiseks, et selle kaudu tagada suurem osalemine elukestvas õppes.

Sellest tulenevalt on programmi üldeesmärgiks seatud **täiskasvanud elanikkonna elukestvas õppes osalemise võimaluste avardumine** ning kutseõppeasutustes ja kutseõpet pakkuvates rakenduskõrgkoolides pakutava kvaliteetse koolituse kaudu **inimeste tööalase konkurentsivõime tõstmine** kõigis Eesti regioonides. Seega on programmi eesmärgid väga tihedalt seotud IARK-i eesmärkidega – suurendada inimeste osalemist elukestvas õppes selle võimaluste avardamise kaudu .

Programmi alaeesmärgid toovad välja, et tasuta **õppimisvõimalused peavad olema kättesaadavad** ja seda **kõikides maakondades**; et koolituse peab **edukalt läbima 33 000 inimest**; et kvaliteetne koolitus peab **soodustama inimeste liikumist tööturul ning erinevate haridustasemetega ja –liikide vahel**; ning täiskasvanuhariduse valdkonna arendamise **aluseks peavad olema kvaliteetsed analüüsid ja uuringud**. RKT rahastamise eesmärgiks on vastavalt programmitekstile luua eeldused tööjõu ümberkujundamiseks vastavalt muutuva tööturu vajadustele, lähtudes majanduslikest ja sotsiaalsetest aspektidest, regionaalsetest vajadustest ning koolide võimalustest.

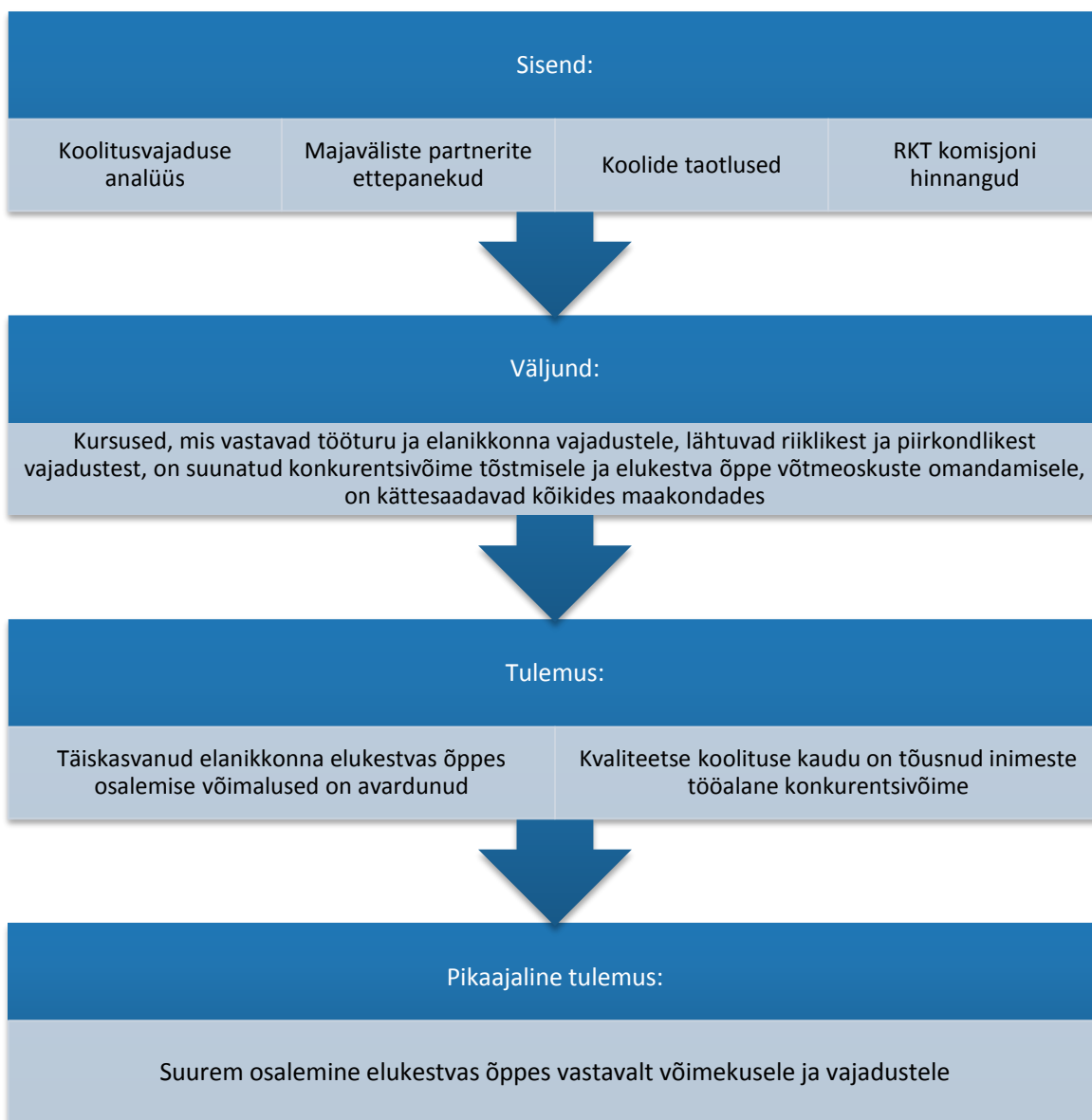
Täpsema ülevaate erinevate tasandite eesmärkidest annab eesmärgipuu joonisel 4.

JOONIS 4. TÄISKASVANUTE TÖÖALASE KOOLITUSE EESMÄRGIPUU



Eesmärgipuu sekkumise loogikat analüüsid (vt joonis 5) võib näha, et pikemaajalise eesmärgi saavutamiseks (suurem osalemine elukestvas õppes) soovitakse avardada täiskasvanud elanikkonna elukestvas õppes osalemise võimalusi ning tõsta nende tööalast konkurentsivõimet (tulemus). Selleks nähakse ette koolitused (väljund), mis vastavad tööturu ja elanikkonna vajadustele, lähtuvad riiklikest ja piirkondlikest vajadustest, on suunatud konkurentsivõime tõstmisele ja elukestva õppe võtmeoskuste omandamisele, on kättesaadavad kõikides maakondades, on tasuta ja kvaliteetsed. Soovides hinnata täiskasvanute tööalase koolituse RKT koostamise protsessi vastavust eesmärkide saavutamisele, tuleks sekkumise loogikas sisendina käsitleda planeerimisprotsessi erinevaid etappe, mis peaksid tagama selliste kursuste pakkumise, nagu väljundina ette on nähtud.

JOONIS 5. TTK RKT PLANEERIMISE PROTSESSI SEKKUMISE LOOGIKA



Järgnevalt vaatleme lähemalt, kuidas senine RKT planeerimise protsess tagab eelnevalt kirjeldatud tingimuste täitmise, et panustada seeläbi pikemaajalise eesmärgi saavutamisesse.

➤ Tööturu vajadused ning tööalase konkurentsivõime tõstmine

Tööturu vajadustest lähtumine on täiskasvanute tööalase koolituse kursuste RKT planeerimise protsessi keskseks aluseks läbi iga etapi. HTMi taustanalüüsid lähtuvad tööturu olukorda kirjeldavatest andmetest, prioriteetide seadmisel on peamiseks sisendiks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi prognoosid ning Töötukassa andmed, õppeasutused lähtuvad kursuste pakkumisel ka oma piirkonna ettevõtjate vajadustest ning RKT komisjon toetub otsuste tegemisel peamiselt samadele taustanalüüsidele ja prioriteetidele ja soovitudele. Seeläbi võib hinnata, et tööturu vajadustega arvestamine on RKT planeerimise protsessis tagatud.

Samas on oluline eristada, mida tööturu vajadusena tegelikult silmas peetakse. Eelpool kirjeldatud andmed, millele RKT prioriteetide valimisel tuginetakse, vaatlevad eelkõige seda, missugustes valdkondades on tööjõupuudus kõige suurem. See viitab justkui, et kursuste eesmärk on tööjõupuuduse vähendamine ja tööhõive suurendamine, mis tegelikkuses nii ei ole. Programmi eesmärgiks on elukestva õppe võimaluste avardamine ning inimeste konkurentsivõime tõstmine. Konkurentsivõime (*employability*) ei väljendu aga ainult inimese tööturustaatuses, vaid on palju laiem ja seotud nii sellega, kuidas tagada töötajale tööga hõivatus kui ka sellega, kuidas tagada tööandjale sobivate töötajate olemasolu¹⁸. See tähendab, et indiviidi tasandil näitab konkurentsivõime tema suutlikkust ja võimet teha tööd, olles seejuures paindlik ja kohanemisvõimeline ning omades erialaste oskuste kõrval ka laiemaid pädevusi (näiteks arusaamist, enesetõhusust, refleksiooni ning strateegilist mõtlemist ehk oma tegevuskava läbimõtlemist)¹⁹. Tööturu tasandilt vaadatuna ei tähenda konkurentsivõime mitte pelgalt tööjõu olemasolu vaid selle sobivust (st vajalike pädevustega töötajate olemasolu). Seega tuleks ka täiskasvanute tööalase koolituse kursuste RKT planeerimisel aluseks võtta mitte ainult see, millises valdkonnas on vaja tööjõudu, vaid millised on need oskused, teadmised ja hoiakud, mida (1) vajab indiviid, et suurendada oma võimet tööd teha, ning (2) mida vajab tööturg, et tagada sobivate töötajate olemasolu. Seda eriti olukorras, kus programmi sihtgrupiks on korraga nii töötud kui ka töötavad inimesed.

Vajalikud pädevused tööturul tulevad RKT planeerimise protsessi koolide taotlustest, kuivõrd pakutavate kursuste õppekavad peavad olema vastavuses kutsestandarditega. Samal ajal on koolide taotluste hindamise protsess väga töömahukas ning iga õppekava vastavust kutsestandardile ei ole võimalik selles protsessis kontrollida, ning Haridus- ja Teadusministeeriumil puudub lõplik kindlus selle üle, kuivõrd koolid kursuseid planeerides siiski kutsestandarditele toetuvad.

Suurima probleemina tööturu vajadustega arvestamisel näevad RKT protsessi kaasatud osapooled asjakohaste ja täpsete analüüside ja prognooside puudumist Eestis – erinevaid andmeid on olemas ja kättesaadavad RKT planeerimisprotsessi osalistele, kuid need ei anna tervikpilti selle kohta, missuguseid pädevusi ja kompetentse Eesti tööturg tegelikkuses täna ja tulevikus vajab. Hetkel püüab HTM võimalikult terviklikku ülevaadet tööturu vajaduste kohta kokku saada kõikvõimalikest erinevatest allikatest – lisaks erinevatele ametlikele andmetele, analüüsidele ja prognoosidele ka kohtumistelt ja konsultatsioonidelt kutse- ja erialaliitudega ja ettevõtjatega. Kuid seda sisendit ei pea

¹⁸ Veeret, A. (2005). Tööalane konkurentsivõime – olemus, ulatus ja tase. Diplomitöö. Tallinn: Mainori Kõrgkool.

¹⁹ *Ibid.*

ministeerium piisavaks olukorras, kus RKT prioriteetsed valdkonnad pole kordagi programmi jooksul muutunud, mis tähendab, et ka olukord tööturul pole muutunud ning tekib küsimus, kuivõrd pakutav täiendkoolitus üldse mingisugust mõju omab.

➤ Riiklikud ja piirkondlikud vajadused

Riiklikest vajadustest lähtumist pole siinkohal eraldi mõistlik analüüsida, kuivõrd inimressursi arendamise rakenduskava ja selles seatud eesmärgid peegeldavadki riiklike vajadusi ning on seatud ka täiskasvanute tööalase koolituse üldisteks eesmärkideks (elukestvas õppes osalemise suurendamine ning inimeste konkurentsivõime suurendamine).

Piirkondlike vajadustega püütakse RKT planeerimise protsessi kõikides etappides võimalikult palju arvestada: HTMi taustanalüüs püüab vaadelda regionaalseid eripärasid (kui sellised andmed on kättesaadavad), majavälised partnerid tutvustavad prioriteetide seadmisel võimalusel piirkondlike vajadusi (näiteks Töötukassa andmed), koolid lähtuvad taotluste koostamisel ka kohalike ettevõtjate vajadustest ning RKT komisjon püüab taotluste hindamisel arvesse võtta piirkondlike vajadusi. Kõige rohkem eeldatakse planeerimisprotsessis regionaalsete eripärade esile kerkimist just koolide-poolsete taotluste koostamise etapis, sest õppeasutused on ka enda hinnangul väga hästi kursis piirkondlike vajadustega läbi pideva koostöö kohalike ettevõtjatega.

Teisalt võib intervjuude põhjal välja tuua, et regionaalsete vajadustega arvestamine RKT planeerimisprotsessis ei pruugi olla piisav. Õppeasutused teavad hästi oma piirkonna vajadusi, kuid RKT planeerimise protsessis ei küsita neilt selle kohta sisendit, vaid antakse üle-eestilised ühised prioriteedid, mis mõnes piirkonnas ei pruugi niivõrd asjakohased olla. Näiteks Ida-Virumaa Kutsehariduskeskuse hinnangul on nende piirkonna tööandjate jaoks kõige tähtsamaks ja vajalikumaks valdkonnaks keemiaprotsessid, kuid täiskasvanute tööalase koolituse RKT seda prioriteedina ei käsitle. Samuti on piirkonnas eriti vajalikud keelekursused, kuid õppeasutustele teadmata põhjustel pole neid alati rahastatud. See tähendab, et pole võimalik alati pakkuda just neid tasuta kursuseid, mida see spetsiifiline piirkond tegelikult vajaks.

Kuigi HTM eeldab, et koolide taotlused annavad neile ka sisendi selle kohta, missuguseid kursuseid piirkond vajab, siis tegelikkuses esitavad koolid taotluse ennekõike ministeeriumi poolt etteantud prioriteetide lõikes, et tagada kindel rahastus, ning oma piirkondlikest eripäradest niivõrd lähtuda ei saa.

Samuti on majavälised partnerid välja toonud, et neil pole olnud võimalik prioriteetide seadmisel oluliselt regionaalseid vajadusi arvesse võtta, sest prioriteetide määramine käib õppekavarühmade lõikes ning kokku lepatakse üle-eestilised mahud, mida ühes või teises valdkonnas vaja oleks. Kuid seda, kas kursuseid lõpuks ka pakutakse just nendes piirkondades, kus nende järele kõige suurem vajadus, on seni majavälisetele partneritele jäänud pigem selgusetuks ning infot ja ülevaadet selle kohta peetakse vajalikuks, et paremini planeerida riikliku koolitustellimuse prioriteetseid valdkondi.

➤ Elanikkonna vajadused

Elanikkonna ehk koolituse sihtgrupi vajadustega arvestamist RKT planeerimise protsessis on pikemalt käsitletud alapeatükis 4.1.2.

➤ Koolide võimalused

Koolide võimalustega arvestamise peamiseks tagajaks RKT planeerimise protsessis on õppeasutuste endi poolt tehtavad taotlused kursuste rahastamiseks, sest koolid lähtuvad kursuste pakkumisel just ennekõike oma olemasolevatest ressurssidest – kas ja kuivõrd on kursuste elluviimiseks koolitajaid, aega, ruume ja vahendeid. Teisalt on koolide võimalustest lähtumisel siiski protsessis omad piirangud, sest kursuste rahastamisotsuste tegemisel on esmaseks aluseks siiski prioriteetsed valdkonnad, mis ei pruugi olla õppeasutuste prioriteetsed õppekavad (mõned õppeasutused ei õpetagi nendes valdkondades ning nende võimalused saada rahastust mitte-prioriteetsetes valdkondades on väiksem). Teisalt nähtus joonisel 3, et programmi perioodi jooksul on rahastatud väga palju ka nende õppekavarühmade kursuseid, mis ei ole prioriteetsed – haridus- ja teadusministeeriumi hinnangul on selle peamiseks põhjuseks just õppeasutuste poolt hästi põhjendatud taotlused, mis viitab siiski paindlikkusele koolide võimalustega arvestamisel.

Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul on täiskasvanute tööalase koolituse kursuste pakkumine iseenesest koolide võimalustest lähtumine ja nende ärakasutamine ka sellest vaatenurgast, et varasemalt on investeeritud väga tugevalt kutseõppeasutuste taristusse, mida nüüd tuleks võimalikult palju ja efektiivselt rakendada lisaks tasemeharidusele ka täiend- ja ümberõppeks.

➤ Elukestva õppe võtmeoskuste suurendamine

Võtmepädevused²⁰ (varasemalt programmis nimetusega üldoskused) on tööalase koolituse kursuste RKT koostamisel olnud üheks eraldi vaadeldavaks õppekavarühmaks. See ei ole kunagi olnud prioriteetseks valdkonnaks ning tellimus on prioriteetide seadmisel koostöös majaväliste partneritega jäetud vaadeldava perioodi jooksul alati samale tasemele märkusega, et eelistatud on eriala toetavad suhtlemis- ja klienditeeninduse ning keelekursused, eriti erialase teemakoolitusega ühendatud keelekursused, kuid keeleõppe algkursusi ei rahastata. Kuigi võtmepädevuse kursused pole prioriteediks olnud, on kursustel osalejate arvu järgi tegemist olnud suuruselt kolmanda õppekavarühmaga (vt joonis 3). Täiskasvanute võtmekompetentside arendamisele suunatud koolitustele on suurem rõhk pandud ESFi programmis „Täiskasvanute koolitus vabahariduslikes koolituskeskustes“.

Kuigi elukestva õppe võtmepädevuste suurendamine on Euroopa tasandil seatud oluliseks eesmärgiks, on selle paremat saavutamist takistanud asjaolu, et Eestis on puudunud ülevaade sellest, millised oskused ja teadmised meie täiskasvanud elanikkonnal on ning mis vajaks edaspidi rohkem tähelepanu. Seeläbi pole ka RKT planeerimisprotsessis olnud otseselt võimalik arvestada sellega, missuguste võtmepädevuste omandamist erinevatel sihtrühmadel peaks rohkem toetama. Edaspidi saavad selle sisendi protsessi osaliselt anda rahvusvahelise täiskasvanute oskuste uuringu PIAAC tulemused.

²⁰ Võtmepädevused on pädevused, mida vajavad kõik inimesed, et tagada eneseteostus ja areng, kodanikuaktiivsus, sotsiaalne kaasatus ning tööhõive. Võtmepädevusteks elukestvas õppes peetakse järgmisi pädevusi: emakeeleoskus; võõrkeelteoskus; matemaatika-pädevus ja teadmised teaduse ja tehnoloogia alustest; infotehnoloogiline pädevus; õppimisoskus; sotsiaalne ja kodanikupädevus; algatusvõime ja ettevõtlikkus; kultuuriteadlikkus ja –pädevus.

➤ Piirkondlik kättesaadavus

Täiskasvanute tööalase koolituse RKT puhul ei ole ilmselt asjakohane tagada, et kõikvõimalikud kursused või kursused kõikides õppevaldkondades oleksid igas maakonnas osalejatele kättesaadavad. Esiteks saavad õppeasutused korraldada täiskasvanute tööalast koolitust vaid koolis õpetatavates valdkondades. Teiseks ei ole kõik õppeasutused otseselt mõne piirkonnaga seotud, vaid üle-eestilised. Kolmandaks peaks igas maakonnas pakkuma kursuseid lähtuvalt selle piirkonna vajadustest, mistõttu ei olegi vajalik kõikide valdkondade kursuste kättesaadavus.

Senises RKT planeerimise protsessis on peamiseks vahendiks piirkondliku kättesaadavuse aspekti tagamisel Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt koostatav taustaanalüüs, milles vaadeldakse eelnevate perioodide koolitustellimusi maakondade lõikes ning võrreldakse neid olemasoleva statistikaga – näiteks, kui suur osakaal iga maakonna tööjõust on RKT koolitustel osalenud. Kui analüüsi põhjal nähtub, et mõnes maakonnas on kasusaajate hulk võrreldes teiste maakondadega ebaproportsionaalselt suur, on RKT komisjonil võimalik sellele vastavalt koolitustellimust suunata. Lisaks püütakse teadlikult rahastada rohkem koolitusi, mida pakutakse väljapool Tallinna ja Tartut, sest viimastes on võrreldes teiste piirkondadega täiendkoolituse võimalusi oluliselt rohkem. Piirkondlikku kättesaadavusse aitab RKT planeerimisprotsessis panustada ka taotluste hindamine RKT komisjonis, kus enne lõpliku otsuse tegemist vaadatakse taotlused läbi ka maakondade lõikes.

Teisalt on takistuseks kursuste kättesaadavusele asjaolu, et programmi raames ei kaeta osalejate transpordi- (ja majutus-) kulusid. Täiskasvanutel on küll alati võimalus osaleda kursustel üle Eesti, kuid reaalsuses on see tõenäoliselt raskendatud, eriti arvesse võttes asjaolu, et kursuste peamiseks sihtrühmaks on töötud ja madala kvalifikatsiooniga inimesed, kelle sissetulekud ei võimalda tõenäoliselt kursustel osalemisele juurde maksta. Osalejate tagasisideuuringutest on teada, et valdav osa neist ei oleks saanud kursustel osaleda, kui nad oleksid selle eest ise tasuma pidanud.

Üheks võimaluseks kursuste piirkondlikku kättesaadavust suurendada on kindlasti ka koostöö õppeasutuste vahel kursuste planeerimisel, et seeläbi tagada vastavas piirkonnas pakutavate kursuste mitmekesisus ja seeläbi suurendada sihtgrupi võimalusi endale vajalikele kursustele ligipääsul. Kahjuks töid mitmed intervjuueeritud osapooled välja, et taoline koostöö õppeasutuste vahel on hetkel veel minimaalne, kui mitte olematu. Erinevate võrgustike kohtumiste kaudu on õppeasutustel küll järjest parem ülevaade teiste koolide tegevustest, kuid piirkonna vajadustest lähtuvalt pole veel hakatud ühiselt kursuseid planeerima.

4.1.2. Protsessi vastavus sihtgrupi vajadustele

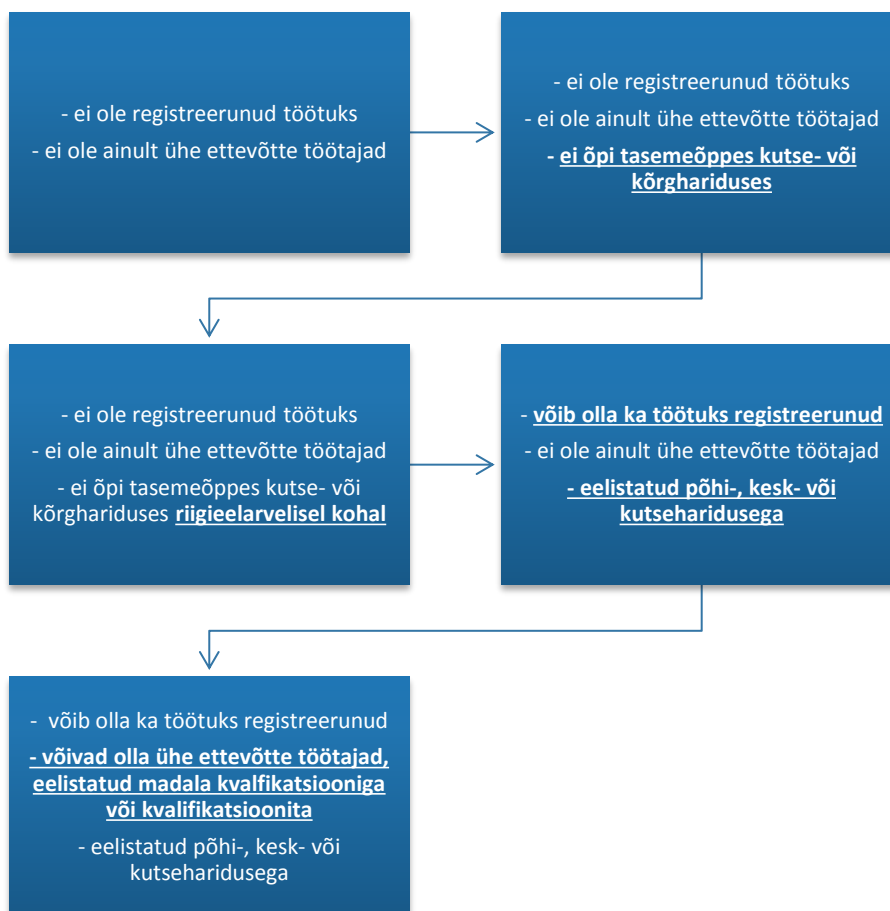
Kursuste sihtgrupp ja selle muutumine

Programmi „Täiskasvanute tööalane koolitus ja arendustegevused“ sihtgrupiks on täiskasvanud elanikkond, koolitajad ja koolituste korraldajad, õppeasutused ning programmi arendajad. Rahastatavate kursuste sihtrühmaks on alati olnud täiskasvanud elanikkond, kes ei ole koolikohustuslikud (põhihariduse omandanud või 17-aastased ja vanemad isikud). Muud sihtgruppi kirjeldavad tingimused on programmi perioodi jooksul muutunud:

- 2009. aastal oli sihtgrupiks täiskasvanud elanikkond, kes ei ole ennast töötuks registreerinud (kursuste sihtgrupiks on nii töötavad täiskasvanud kui ka need, kes on hetkel tööturult eemal, aga ei ole end töötuks registreerinud). Kursus ei tohtinud olla ettevõtte poolt oma töötajatele tellitud koolitus.
- 2010. aastal täpsustati sihtgruppi tingimusega, et inimene ei tohi õppida samal ajal kutseõppeasutuses, rakenduskõrgkoolis või ülikoolis tasemekoolituses. 2010. aasta II poolaastal lisati, et ei tohi õppida riigieelarvelisel õppekohal. Lisaks toodi välja, et õppeasutus võib vastavalt kursuse sisule või muudele asjaoludele sihtgruppi veelgi kitsendada.
- 2011. aastal muudeti sihtgruppi selliselt, et kursustel võisid osalema hakata ka Töötukassas töötuna arvel olevad inimesed (neil lubati hakata kursustele registreeruma 1. juulist 2010). Samuti toodi välja, et oodatud on eelkõige põhi-, kesk- või kutseharidusega elanikkonnale suunatud kursused. Õppeasutustele lisati, et sihtrühma kitsendamisele lisaks võivad nad ka seada kursuse alustamise nõuded.
- 2012. aasta II poolaastal toodi sihtgruppi sisse ka konkreetse ettevõtte töötajad ning rõhutati, et eriti on oodatud kursused madalama erialase kvalifikatsiooniga ning kvalifikatsioonita töötajate oskuste arendamiseks.

Sihtgrupi muutumisest programmi perioodi jooksul annab ülevaate joonis 6.

JOONIS 6. KURSUSTE SIHTGRUPI MUUTUSED PERIOODIL 2009-2012



Peamiseks põhjuseks sihtgrupi muutumisel on olnud majanduslikud olud. Programmi loomisel oli keskseks ideeks suurendada osalemist elukestvas õppes – avardada õppimisvõimalusi ning tuua inimesi õppimise juurde olenemata nende haridustasemest. Majanduskriisi-eelsetel aegadel tunnetati vajadust täiendava koolituse järele pigem vähem, rõhk oli rohkem tasulistel kursustel ning ka tasuta tööalase koolituse sissetoomisel sooviti sellega ennekõike lihtsalt harjutada inimesi koolitustel käima, et hiljem ESF vahendid asendada inimese endapoolse rahastusega. Ka Euroopa Liidu poolt oli surve ennekõike elukestva õppe indikaatori täitmisele. Majanduskriisi mõjude tõttu suurenes aga vajadus täiendava koolituse järele, et säilitada või suurendada inimeste konkurentsivõimet ning püsida tööturul – nii toodi ka täiskasvanute koolitusse sisse rohkem tööturu vaadet. Euroopa Komisjoni poliitikates pöörati fookus nõrgematele gruppidele ning seetõttu muudeti ka täiskasvanute tööalase koolituse kursuste sihtgruppi selliselt, et pakkuda võimalusi ennekõike madalama haridustasemega inimestele, samuti töötutele. Sellega võeti suund kõrgharidusega inimeste osaluse vähendamisele ja/või välistamisele.

Sihtgrupi vajadustega arvestamine RKT planeerimise protsessis

Vaadeldes sihtgrupi muutusi programmi eesmärkide kontekstis, on nende vahel teatav ebakõla, mis võib muuta keerulisemaks ka RKT planeerimise tulemuslikkuse. Nagu eelpool kirjeldatud eesmärkide analüüs välja tõi, on täiskasvanute tööalase koolituse peamiseks eesmärgiks olnud elukestvas õppes osalemise suurendamine ning seejuures inimeste konkurentsivõime tõstmine. Kuna kursuste sihtgrupp on eesmärgiga võrreldes muutunud rohkem tööhõive-keskseks, kerkib ka TTK RKT planeerimise protsessis küsimus sellest, mille alusel prioriteetseid valdkondi seada ja rahastatavaid kursuseid valida.

Näiteks teeb otsustamisprotsessi keerulisemaks sihtgrupi suur mitmekesisus: kui planeerimise protsess peab vastama sihtgrupi vajadustele, siis töötavatel ja töötutel inimestel on tõenäoliselt erinevad vajadused. Mõlema grupi jaoks on kindlasti oluline konkurentsivõime tõstmine, kuid töötavatel inimestel peaks suurenev konkurentsivõime toetama ennekõike nende tööturul püsimist ning täiendavad koolitused olema seeläbi pigem ennetava iseloomuga. Seevastu töötute inimeste puhul peaks nende suurenev konkurentsivõime toetama tööturule siirdumist või tagasipöördumist ning neile mõeldud koolitused peaksid ennekõike tegelema tagajärgedega (tõstma nende kvalifikatsiooni või pakkuma ümberõppe võimalusi). Sarnaselt on erinevad kõrge ja madalama kvalifikatsiooniga inimeste vajadused - suund madala kvalifikatsiooniga inimeste eelistamisele peaks olema samuti seotud nende kvalifikatsiooni tõstmisega, kuid täiskasvanute tööalase koolituse kursused pole seni olnud otseselt seostatavad kutseksamiga ning on selleks ka liiga lühikesed.

Senises täiskasvanute tööalase koolituse RKT planeerimise protsessis pole aga igas etapis võimalusi sihtgruppide eristamiseks ning nende erinevate vajadustega arvestamiseks. Prioriteetsete valdkondade määratlemisel on peamiselt aluseks prognoosid selle kohta, missuguses sektoris on tööjõuvajadus suurem ning protsessi kaasatud majavälised partnerid (MKM, Töötukassa, kutse- ja erialaliidud) peegeldavad eelkõige tööturu (tööandjate) huve ja vajadusi. Seejuures ilmnes käesoleva töö raames elluviidud intervjuudest majaväliste partnerite poolne segadus programmi eesmärkide ja sihtrühma vahel – kuivõrd peaks prioriteetsete valdkondade seadmisel võtma aluseks kitsamalt ainult selle, kus on tööjõupuudus/tööpuudus kõige suurem või pakkuma siiski laiemalt võimalusi täienduskoolituseks ja elukestvas õppeks (loe lähemalt ka kaasamise peatükist 4.2) ning milliseid eesmarke peaks tööalase koolituse pakkumine saavutama madala kvalifikatsiooniga inimeste jaoks.

Erinevate sihtgruppide koolitusvajadusi peegeldavad enim õppeasutuste taotlused, kuivõrd koolidel on võimalik õppekava lühiajandmeid esitades tuua välja erinevaid sihtrühmi ning põhjendada nende koolitamise vajalikkust. Jooniselt 3 oli ka näha, et oluliselt on rahastatud mitte-prioriteetsete õppekavarühmade koolitusi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul on selle peamiseks põhjuseks just koolide-poolsed ettepanekud. Teisalt võib järeldada õppeasutuste esindajatega tehtud intervjuudest, et kursuste taotlusi koostades püütakse siiski võimalikult palju järgida etteantud prioriteetide ning pigem võimalusel sellest kõrvalekaldumist vältida, kuivõrd eesmärgiks on saada oma kursustele maksimaalne rahastus.

Sihtgrupi vajaduste väljaselgitamiseks on tehtud tagasisideuringuid²¹, kuid need kirjeldavad juba kursusel osalenute vajadusi, samuti pole selge, kuivõrd on nende tulemustega RKT planeerimise protsessis arvestatud – käesoleva töö käigus teostatud intervjuudes mainiti tagasisideuringuid planeerimisprotsessi sisendina vähe. Osalejate tagasiside tööalase koolituse kursustele on seni olnud

²¹ ESF programmide „Täiskasvanute tööalane koolitus ja arendustegevused“ ning „Täiskasvanute koolitus vabahariduslikes koolituskeskustes“ tagasisideuringud aastatel 2010 – 2012.

väga positiivne, peamiste tulemustena rõhutatakse üldiste teadmiste ja silmaringi suurenemist, väljaspool tööd kasutatavate teadmiste ja oskuste saamist ning uute tuttavate leidmist. Koolituse mõju tööalastele oskustele ja väljavaadetele tajutakse mõnevõrra vähem. Kõige tugevamat kursuste positiivset mõju enda tööalasele konkurentsivõimele on tunnetanud pigem üldharidusega inimesed, noored, mehed, muukeelsed, Kirde- või Põhja-Eestis elavad vastajad ning põhitegevuse lõikes oskuse- või käsitöölised, spetsialistid ning kontori- ja teenindussektori töötajad. Samas on tagasiside põhjal selgunud, et just töötute hulgas (st sihtgrupp, kes vajaks kõige enam suuremat konkurentsivõimet) on väga suur osa neid, kelle hinnangul koolitusel osalemine pole mõjutanud tema konkurentsivõimet tööturul. Taoline osalejate tagasiside peegeldab ilmselt eelpool kirjeldatud ebakõla programmi eesmärgi ja sihtgrupi vahel, kuivõrd kursuste pakkumine näib soodustavat ennekõike võtmepädevuste omandamist ja elukestvas õppes osalemise suurendamist, kui tööjõupuuduse vähendamist.

Samas on kirjeldatud tagasisideuuringute oluliseks puuduseks asjaolu, et peegeldavad ennekõike kõrgema haridustasemega ja töötavate inimeste vajadusi, kuna oluliseks probleemiks on saanud õppeasutuste jaoks madala kvalifikatsiooni ja/või töötute inimesteni jõudmine kursuste pakkumisel – i peamiselt avaldavad soovi neis osaleda siiski kesk- ja kõrgharidusega inimesed. Praegune kursusteni jõudmise protsess, mis eeldab suuresti inimese endapoolset initsiatiivi infoni jõudmisel ning motivatsioonikirja esitamisel, toetab pigem kõrgema haridustasemega ja hiljutise töökogemusega inimeste osalust, sest nad on aktiivsemad ja oskavad lihtsamini ka vajalikke nõudmisi täita. Samuti tõid õppeasutused välja probleemid info kättesaadavusel selle kohta, kes on madala kvalifikatsiooniga ja/või töötud nende piirkonnas ja kuidas nendeni jõuda. Samal ajal ei tee koolid kõrgharidusega inimeste osalemisest kursustel suurt probleemi, kuivõrd nende motivatsioonikirjad on sageli tõestanud ka nende vajadust tööalase täienduskoolituse järele (näiteks vananenud/ununenud oskused). Kuna kursustele on alati palju soovijaid ning tühjaks jäävad õppekohad harva, pole õppeasutused ja ka Haridus- ja Teadusministeerium tegelikult pidanud tegelema eraldi osalejate leidmisega. Samal ajal võib see tähendada, et ei tehta piisavalt teavitustööd olulise osa sihtgrupi - madala kvalifikatsiooniga ja/või töötute jaoks - kes ei pruugigi seeläbi kursustele jõuda.

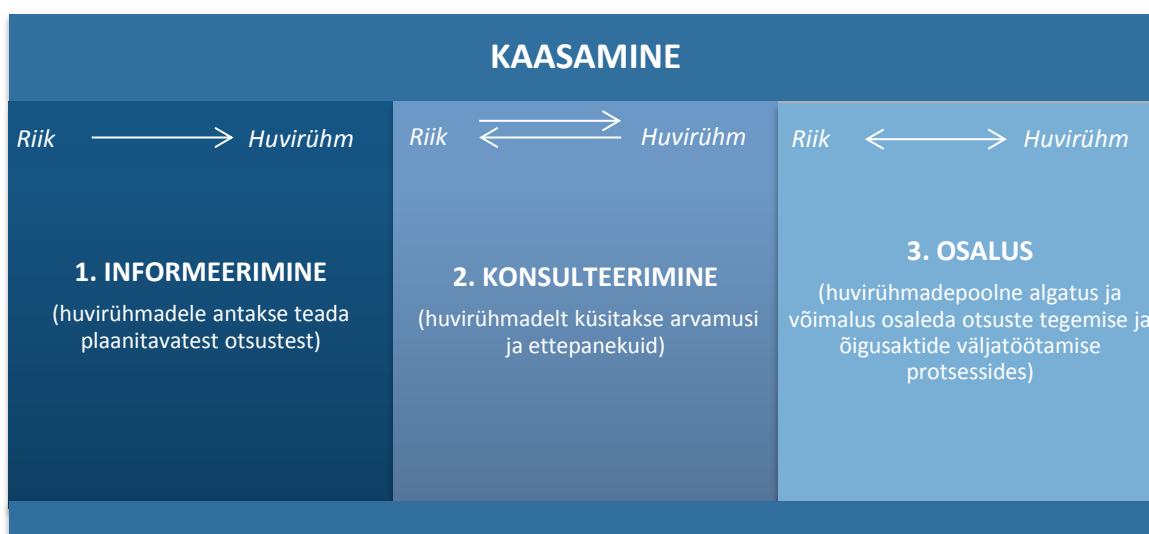
4.2. Protsessi tõhusus

4.2.1. Osapoolte kaasamine

Vastavalt programmi käskkirjale koostab HTM riikliku koolitustellimuse, kaasates tööandjaid ja töövõtjaid esindavaid ühendusi ning asjassepuutuvaid riigiasutusi ja organisatsioone. Kohtumised majaväliste partneritega toimuvad kord aastas ning nende märkuste ja tagasiside põhjal kinnitatakse programmi prioriteetid ja tingimused. Järgnevalt on analüüsitud, kuidas on seni käinud Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt nii majaväliste partnerite kui ka õppeasutuste kaasamine RKT planeerimise protsessi ning millised on olnud peamised murekohad, mida protsessis edaspidi täiustada.

Osapoolte kaasamiseks otsustusprotsessides on laiemas käsitluses kolm peamist viisi: informeerimine, konsulteerimine ning osalus²². Informeerimise puhul antakse partneritele ühepoolset teada oma tegevustest ja (plaanitavatest) otsustest, konsulteerimise puhul küsitakse konkreetsetelt huvirühmadelt arvamusi ja ettepanekuid (kuid pole kindel, kas nendega arvestatakse) ning osalemise puhul on huvirühmadele antud võimalus osaleda otsuse tegemise protsessis (vt joonis 7).

JOONIS 7. KAASAMISE TASANDID



Allikas: Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp Ü., Kallaste, E (2004). *Kaasamine otsustetegemise protsessis*. Tallinn: PRAXIS.

Majaväliste partnerite kaasamisel RKT planeerimise protsessis prioriteetide seadmisel võib rääkida konsulteerimise ja osalemise tasandist, sest erinevatelt partneritelt küsitakse nendepoolseid ettepanekuid ning mitmetel neist (partnerid, kes osalevad prioriteetide seadmise koosolekul, ennekõike MKM ja Töötukassa) on ka võimalus otsustada, missugused prioriteetid täiskasvanute tööalasel koolitusel järgnevat aastaks seatakse. Samas on edasistes planeerimise etappides partnerid kaasatud vaid informeerimise tasandil, sest otsuse selle kohta, missuguseid kursuseid RKT raames

²² Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp Ü., Kallaste, E. (2004). *Kaasamine otsustetegemise protsessis*. Tallinn: PRAXIS.

rahastatakse, teeb HTM, sellesse teisi osapooli kaasatud ei ole ning partnereid teavitatakse hiljem tehtud otsusest avalikult.

Õppeasutusi kaasatakse TTK RKT planeerimise protsessi erinevatel etappidel erinevatel tasanditel. Koolitusvajaduse analüüsi koostab HTM koolidest suhteliselt iseseisvalt, kuid vahel on vastavalt tunnetatud vajadusele mõne õppeasutusega ka konsulteeritud parema ülevaate saamiseks piirkondlikest vajadustest. Siiski on see pigem harv, kui regulaarne tegevus. Prioriteetide seadmise protsessi on õppeasutused kaasatud vaid informeerimise tasandil: HTM annab taotluse tingimuste kaudu koolidele teada, missugused otsused on koos majaväliste partneritega tehtud. Taotluste esitamise etapis on ühest küljest tegemist õppeasutuste kaasamisega osaluse tasandil, kuivõrd taotluste kaudu peaks olema koolidel võimalused mõjutada seda, missuguseid kursuseid RKT raames pakkuma hakatakse. Teisalt on tegemist siiski ka konsulteerimise tasandiga, kuivõrd koolide taotlused on siiski vaid ettepanekud ministriumile ning lõpliku otsuse teeb RKT komisjon ilma koolide osaluseta.

Kaasamise hea tava²³ puhul on välja toodud põhimõtteid, mida kaasamisprotsessi tõhususe tagamiseks järgida soovitatakse:

- Eeltööna peab olema sõnastatud kaasamise eesmärk ning probleem, mida partneritega lahendada hakatakse; see peab selge olema ka kaasatavatele osapooltele.
- Kui kaasatavad osapooled on läbi mõeldud, tuleb selgeks teha nende soovid ja vajadused ning see, mida neilt protsessis oodatakse. Samuti selgitada, miks nende osalemine on oluline.
- Eesmärgist ning osalejate vajadustest lähtuvalt tuleks valida sobivad kaasamise meetodid ning koostada kaasamise ajakava: mis ja millal toimub.
- Kaasamise käigus tuleb tagada ladus ja sobiv kommunikatsioon, et osalejad suudaksid toimuvaga kursis olla, aru saada ja kaasa rääkida.
- Pikema protsessi puhul teha vahekokkuvõtteid ning anda sellest teada ka osalejatele.
- Tulemustest tuleb teada anda kõigile osalejatele ja sihtrühmadele, seejuures põhjendada otsuse tegemist ja ettepanekutega (mitte)arvestamist.
- Järeltööna hinnata kaasamise edukust.

Järgnevalt on kaasamise hea tava põhimõtetele tuginedes välja toodud täiskasvanute tööalase koolituse RKT planeerimise protsessi tugevused ja arendamist vajavad küljed erinevate osapoolte kaasamisel.

Majaväliste partnerite kaasamine

Majavälised partnerid on intervjuude põhjal üldiselt väga rahul sellega, et neid RKT planeerimise protsessi kaasatakse, ning tunnetavad, et nende sisend ja panus on vajalik ning nende tehtud ettepanekutega arvestatakse. Koostööd Haridus- ja Teadusministeeriumiga peavad nad väga heaks ning protsessi kaasatud erinevaid osapooli peetakse asjakohasteks.

²³ Hinsberg, H., Kübar, U. (2009). *Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele*. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit.

Millest aga peamiselt puudust tuntakse on informatsioon ja tagasiside, mida peetakse tõhusa kaasamisprotsessi olulisteks osadeks:

- Kaasatud majavälistel partneritel **pole selget ülevaadet RKT planeerimise protsessist** ning sellest, millisesse etappi nende ettepanekud kaasatud on - mis sellele on juba eelnenud ning mis täpsemalt järgneb. Kohati eeldatakse, et mingisuguses varasemas etapis on veel erinevaid majaväliseid partnereid ja õppeasutusi juba kaasatud prioriteetide väljaselgitamiseks. Seeläbi ei nähta ka endapoolsel panusel võib-olla nii suurt kaalu. Tegelikult peab aga HTM majaväliselt partneritelt saadavat sisendit väga vajalikuks prioriteetide seadmisel, mistõttu oleks tõhusamaks kaasamiseks oluline osalejatele paremini selgitada nende rolli protsessis ning ootuseid nendepoolsetele ettepanekutele.
- Samuti nähtus intervjuudest, et partneritel pole ühest arusaama, **mis on täiskasvanute tööalase koolituse programmi eesmärgiks**. Segadust tekitab peamiselt küsimus, kas kursuste eesmärk peaks olema vähendada tööjõupuudust ja aidata inimesi tööle või on sellel ka elukestvas õppes osalemise suurendamise sihid. See tähendab, kas pakutavad kursused peaksid olema väga kitsad ja ainult tööturu olukorrast lähtuvad või peaks neid vaatlema laiemalt elukestva õppe võtmepädevuste kontekstis. Olukord, kus erinevatel planeerimise protsessi kaasatud osapooltel on veidi erinev arusaam koolituse eesmärkidest, ei toeta kindlasti asjakohaste otsuste tegemist planeerimisprotsessis. Hea kaasamise tava lähtub ka sellest, et protsessi eesmärgid on kõikidele osapooltele ühiselt selged.
- Majavälised **partnerid ei saa tagasisidet** selle kohta, mis nende ettepanekute tulemusel RKT koostamise protsessis edasi sai. Neile edastatakse koosoleku protokoll, neil on võimalik näha rahastatud kursuste nimekirja programmi kodulehel ning järgneval kohtumisel annab HTM neile ülevaate eelmisel perioodil rahastatud koolitustest, kuid seda ei peeta piisavaks. Kuna prioriteetide seadmine, millesse majavälised partnerid kaasatakse, on vaid üks etapp suuremas RKT planeerimise protsessis ning nende ettepanekud on aluseks järgmistele etappidele, on oluline neid kaasata kogu protsessi vältel vähemalt kõikidest etappidest informeerimise tasandil. Tagasiside mitteandmine võib vähendada osapoolte motivatsiooni panustada protsessi.
 Näiteks soovitakse tagasisidet selle kohta, kui võrd rahastatud kursuste tulemused vastasid tegelikult nende eesmärkidele, mida prioriteetide seadmisel tehti: kui võrd õppeasutused pakkusid selliseid kursuseid, kuidas neid rahastati, kas ja kuidas plaanitud kursused tegelikult ellu viidi, kas kursuste vastu oli huvi suur, kas kursustega seatud eesmärgid said täidetud (osalejate arv jms), millised olid peamised probleemid ja takistused. Selline tagasiside õppekavarühmade lõikes annaks intervjueritute hinnangul neile parema sisendi järgnevate otsuste tegemiseks (näiteks kas mingit valdkonda on mõistlik hoida prioriteetina või tellimust suurendada, kui mingitel põhjustel soovitud tulemusi ei ole saavutatud).
 Lisaks tunnevad majavälised partnerid vajadust selle info järele, missuguseid kursuseid õppeasutused üldse oma RKT taotlustes pakuvad. See peegeldaks neile paremini piirkondlikke (ja ka sihtgrupi) vajadusi ning annaks partneritele parema ülevaate ka sellest, milliseid kursusi millised õppeasutused on üldse valmis pakutama. Sellise info põhjal oleks ka näiteks Töötukassal võimalik leida omapoolseks rahastamiseks koolitusi, mis RKT otsustest mingil põhjusel välja jäävad, aga töötajatele siiski olulised võivad olla.
- Koosolekute **materjale ei saadeta osalejatele piisava ajavaruga ette**. Ühest küljest näevad majavälised partnerid positiivsena alles koosolekul materjalidega tutvumist – ei pea eelnevalt eraldi tööd tegema ning saab ühel kohtumisel kõik tehtud. Teisalt nähakse selles aga ohtu

otsuste kvaliteedile, sest materjalidega varasem tutvumine annaks võimaluse end paremini ette valmistada, selleks infot koguda ning kohtumisel põhjendatumaid otsuseid teha. Kuna enamus kaasatavaid partnereid on suured, erinevate liikmete või osakondadega organisatsioonid, on oluline, et nende esindajad saaksid kohtumiste eel konsulteerida teiste kolleegidega oma asutuse sees ning HTM-ile kohtumisel edastada võimalikult laiapõhjalised ettepanekud ja info.

- Kuigi intervjueritud majavälised partnerid seda intervjuudes välja ei toonud, tekib senist kaasamisprotsessi hinnates küsimus ka selle kohta, **millistel alustel on valitud need huvipooled**, kes prioriteetide seadmisel on kaasatud ning kuivõrd võiks seda ringi laiendada või mitmekesistada. Kohtumistel osalevate organisatsioonide (ja inimeste) ring on programmi algusest peale jäänud enamvähem samaks. Seejuures ei ole protsessi kaasatud kasusaajaid (õppijaid) ning nagu sihtgrupi vajadustele vastavuse analüüs näitas (vt peatükk 4.2), on täiskasvanud õppijate vajadustega arvestamine seni planeerimisprotsessis kesiseks jäänud.
- Seni kasutatud **meetod majaväliste partnerite kaasamiseks** – arutelu kord aastas ühise laua taga – vajaks Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul arendamist või muutmist, sest ei võimalda anda piisavalt täpset sisendit koolitusvajaduse kohta erinevates õppekavarühmades.

Õppeasutuste kaasamine

Ka õppeasutused annavad intervjuude põhjal positiivse hinnangu koostööle Haridus- ja Teadusministeeriumiga täiskasvanute tööalase koolituse kursuste pakkumisel ning leiavad, et neid on planeerimise protsessi hästi kaasatud ning nende ettepanekutega arvestatakse. Eriti kõrgelt hindavad nad ministeeriumi esindajate avatust ja abivalmidust.

- Kuigi õppeasutused on oma hinnangul informatsiooni kättesaadavusega rahul, tuuakse samas olulise probleemina välja see, et **koolid ei saa tagasisidet esitatud taotlustele**. Kui õppeasutused on oma taotlused ministeeriumile esitanud, saavad nad teada RKT komisjoni otsuse selle kohta, missuguseid kursuseid ja millises mahus RKT raames rahastatakse. Samal ajal ei ole neile selge, mille alusel mõni nende pakutud kursus sai rahastust ja teine mitte, sest sellist tagasisidet nad ministeeriumilt ei saa. Taolist tagasisidet peavad koolid aga vajalikuks, et oleks võimalik oma vigadest edaspidistes taotlusvoorudes õppida ning asjakohasemaid taotlusi esitada. Tagasiside mitteandmine võib vähendada nii osapoolte usaldust kaasaja vastu kui ka motivatsiooni protsessis osaleda.
- Õppeasutused on kaasatud prioriteetide seadmise protsessi **ainult informeerimise tasandil** – neile antakse taotluse tingimustega teada, millistes prioriteetsetes valdkondades nende pakutavaid kursuseid oodatakse, ning neil ei ole võimalik teha omapoolseid ettepanekuid. Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt vaadatuna on see põhjendatud sooviga RKT kaudu suunata koolide pakkumisi – et kursuste jaoks taotletaks raha vaid riigile olulistest õppevaldkondades. Teisalt on intervjuud HTMi esindajatega toonud välja, et koolide-poolset sisendit sihtgrupi ja regionaalsete vajaduste kohta loodetakse näha just läbi õppeasutuste koostatavate taotluste, kuid tegelikkuses seda eesmärki suuresti ei saavutata, kuna koolid esitavad taotluse juba neile etteantud prioriteetide nimekirja ja soovitude põhjal. Arvestades, et õppeasutustel on tegelikult olulised teadmised nii tööturu kui ka sihtgrupi

vajadustest (vähemalt kooli piirkonnas), on neil olemas suur potentsiaal olla kaasatud juba prioriteetide seadmisesse vähemalt konsulteerimise tasandil.

Kokkuvõtva ülevaate majaväliste partnerite ning õppeasutuste kaasamisest Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt täiskasvanute tööalase koolituse kursuste RKT planeerimise protsessis annab tabel 2.

TABEL 2. MAJAVÄLISTE PARTNERITE JA ÕPPEASUTUSTE KAASAMISE TASANDID RKT PLANEERIMISE PROTSESSI ERINEVATES ETAPPIDES

Kaasamise tasandid erinevates etappides	I Koolitusvajaduse analüüs	II Prioriteetide seadmine	III Koolide taotlused	IV RKT otsustamine
1. Informeerimine	Partnereid informeeritakse analüüsi tulemustest	Õppeasutusi informeeritakse otsusest	Partnereid ei informeerita taotlustest	Õppeasutusi ja partnereid informeeritakse otsusest, tagasisidet ei anta
2. Konsulteerimine	Partneritega konsulteeritakse analüüsi sisendi saamiseks. Vahel (harva) konsulteeritakse ka mõne õppeasutusega	Konsulteeritakse valitud partneritega. Õppeasutusi ei kaasata.	Õppeasutused kaasatakse läbi taotluste esitamise	
3. Osalus		Valitud partnerid osalevad otsuse tegemisel. Õppeasutusi ei kaasata		

4.2.2. Ajakasutus ja töömaht

RKT planeerimiseks kuluvat aega ja töömahtu peavad nii majavälised partnerid kui ka õppeasutused pigem mõistlikuks ja tõhusaks. Siiski on välja toodud mõned murekohad, mis protsessi tõhusamal toimimisel seni takistuseks on olnud:

- RKT planeerimisprotsessi **ajakava nihkumised**. Mitmel korral on õppeasutused saanud otsuse selle kohta, milliseid kursuseid rahastatakse, hiljem, kui esialgu arvatud, ning see on koolidele tekitanud probleeme. Kuna õppeasutused teevad kursuseid planeerides ja taotlust koostades juba kokkuleppeid koolitajatega ja panevad kinni vajalikud ruumid, siis otsuse venimine nihutab planeeritud ajakava. See võib samuti tekitada probleeme osalejate leidmisega, sest aeg sihtgrupini jõudmiseks ja nende informeerimiseks jääb väga lühikeseks. Õppeasutuste esindajad leiavad, et taotlusvooru väljakuulutamine võiks tulla varem ning jätta õppeasutustele rohkem aega taotluse koostamiseks.
- Nihkumised ajakavas on tingitud enamasti **koolide taotluste läbivaatamise ja hindamise protsessi töömahukusest**. Kuna taotlusi on vaja enne otsuse tegemist läbi vaadata nii

õppekavarühmade, prioriteetide, piirkondade kui ka õppeasutuste lõikes, on see RKT komisjoni liikmetele aeganõudev töö. HTMLi tööd muudab aeganõudvamaks ka ühise taotluste/osalejate andmebaasi puudumine, kogu senine töö käib Exceli tabelite põhjal. Intervjueeritud eksperdid tõid lisaks välja, et suure töömahu tõttu nii taotluste hindamisel kui ka programmi aruandlusega tegelemisel on programmiga seotud töötajatel vähe ajaressurssi programmi arendamise ja kommunikatsiooni ning osapoolte tõhusama kaasamisega tegelemiseks.

- **Motivatsioonikirjade lugemine on küllaltki töömahukas.** Suuremate õppeasutuste puhul on see töö jagatud näiteks erinevate valdkondade koolitusjuhtide vahel, väiksemate puhul on see täienduskoolitusjuhi ülesanne. Samal ajal peetakse motivatsioonikirju vajalikuks osalejate selekteerimisel.
- Kuigi protsessi kaasatud majavälised partnerid on rahul senise prioriteetide seadmise aja- ja töömahuga, leiavad nad, et koosolekuga seotud **materjalid võiksid nad siiski piisava ajavaruga eelnevalt saada**, et oleks võimalik end rohkem koosolekuks ette valmistada. See suurendaks küll nende töömahtu, kuid võib samal ajal suurendada ka tehtavate otsuste asjakohasust ja kvaliteeti.

5. Kokkuvõte ja soovitused RKT planeerimise protsessi täiustamiseks

Käesoleva töö eesmärk on kirjeldada programmi „Täiskasvanute tööalane koolitus ja arendustegevused“ raames täiskasvanute tööalase koolituse kursuste riikliku koolitustellimuse koostamise protsessi, hinnata selle asjakohasust ja tõhusust ning teha soovitusi protsessi täiustamiseks. Selleks teostati erinevate protsessi puudutavate dokumentide analüüs ning poolstruktureeritud süvaintervjuud erinevate planeerimisprotsessi kaasatud osapoolte esindajatega (Haridus- ja Teadusministeerium, majavälised partnerid ning õppeasutused).

➤ *Koolitustellimuse koostamise protsess*

Riikliku koolitustellimuse esitatakse kaks korda aastas ning planeerimise protsess jaguneb üldjoontes neljaks etapiks: 1) koolitusvajaduse analüüsi koostamine ministeeriumis; 2) prioriteetide seadmine koostöös majaväliste partneritega; 3) koolide taotluste esitamine; 4) koolitustellimuse kinnitamine. Koolitusvajaduse analüüsi peamiseks eesmärgiks on toetada RKT komisjoni liikmeid asjakohaste valikute tegemisel otsustusprotsessis ning see koosneb peamiselt kahest osast: ülevaade tööturu vajadustest ning analüüs varasemate koolitustellimuste kohta. Täiskasvanute tööalase koolituse kursuseid tellitakse õppekavarühmade lõikes ning selleks lepatakse koostöös erinevate majaväliste partneritega (peamiseks partneriteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Töötukassa) kord aastas kokku prioriteetsed õppekavarühmad, mida rahastamisel eelistatakse. Lähtudes HTMi ja majaväliste partnerite poolt koostatud õppekavarühmade prioriteetidest, taotluse esitamise tingimustest ning igale koolile seatud eelarve piirsummast, esitavad õppeasutused kaks korda aastas HTM-ile taotlused kursuste rahastamiseks, mida hakkab läbi vaatama ja hindama HTM-i esindajatest moodustatud RKT komisjon. Rahastamisotsuse tegemisel eelistatakse prioriteetsetesse õppekavarühmadesse kuuluvaid kursuseid ning koolitustellimuse püütakse tasakaalustada nii maakondade kui ka õppeasutuste lõikes.

➤ *Koolitustellimuse koostamise protsessi asjakohasus*

Riikliku koolitustellimuse koostamise protsess on üldjoontes asjakohane, pidades silmas selle eesmärki, kuivõrd kõikides erinevates RKT planeerimise etappides püütakse tagada seda, et pakutav täiskasvanute koolitus vastaks tööturu ja elanikkonna vajadustele, lähtuks riiklikest ja piirkondlikest vajadustest, oleks suunatud konkurentsivõime tõstmisele ja elukestva õppe võtmeoskuste omandamisele ning oleks kättesaadavad kõikides maakondades. Siiski võib analüüsi tulemusel esile tuua mitmeid arenguvajadusi protsessis, mis takistavad suurema asjakohasuse saavutamist. Täiskasvanute tööalase koolituse eesmärk on väga lai (üheaegselt nii elukestvas õppes osalemise suurendamine kui ka inimeste konkurentsivõime tõstmine) ning pole üheselt selge ja arusaadav planeerimisprotsessi erinevatele osapooltele, mistõttu on raskendatud ka asjakohaste otsuste tegemine prioriteetide seadmisel, kursuste planeerimisel ja RKT otsustamisel.

Senine RKT planeerimisprotsess pole taganud piisavalt hea ja asjakohase sisendi kasutamist täiskasvanute tööalase koolituse kursuste planeerimisel ja rahastamisotsuste tegemisel, sealhulgas regionaalsete vajaduste ja eripäradega arvestamist, mida erinevad protsessi kaasatud osapooled siiski väga oluliseks ja vajalikuks peavad. Planeerimisprotsessis on kesksel kohal olnud tööturu vajadused, mis on ühest küljest positiivne, arvestades vajadust haridussüsteemi ja tööturu paremini omavahel siduda. Samas on suuresti asjakohaste andmete ja prognooside puudumise tõttu keskendunud prioriteetsete valdkondade määratlemisel pigem tööjõu olemasolu tagamisele (millises sektoris tööjõupuudus suurem), kuivõrd selle sobivusele (missuguseid pädevusi tööturul vaja), mis on ka konkurentsivõime suurendamisel oluliseks osaks. Kuigi õppeasutustel on oluline teadmine nii piirkondlikest, ettevõtjate kui ka sihtgrupi vajadustest (sh missuguseid pädevusi vajatakse), ei ole neid kaasatud prioriteetide seadmisesse RKT planeerimisel.

Seatud eesmärkide saavutamist raskendavad muutused programmi sihtgrupis, kuivõrd pikaajalisem eesmärk on suunatud elukestvas õppes osalemise suurendamisele, kuid eelistatavaks sihtgrupiks on majanduskriisi oludes saanud töötud ja/või madala kvalifikatsiooniga inimesed ning seeläbi justkui mitte-ametlikuks eesmärgiks nõrgemate gruppide toetamine ühiskonnas esilekerkinud probleemide tõttu. Viimane on küll nii Euroopa kui ka Eesti tasandil oluline eesmärk, kuid täiskasvanute tööalase koolituse RKT koostamise protsessi kontekstis tekitanud osalistele pigem segadust, sest üheselt pole kokku lepitud, missuguseid tulemusi kursustega siiski saavutada soovitakse. Otsustamisprotsessi teeb keerulisemaks ka sihtgrupi suur mitmekesisus, kuivõrd töötavatel ja/või kõrgema kvalifikatsiooniga ja töötutel ja/või madalama kvalifikatsiooniga inimestel on tõenäoliselt erinevad vajadused konkurentsivõime tõstmisel. Senises täiskasvanute tööalase koolituse RKT planeerimise protsessis pole aga loodud olulisi võimalusi sihtgruppide eristamiseks ning nende erinevate vajadustega arvestamiseks. Senised tagasisideuuringud kursustel osalejate seas on näidanud, et pigem on need toetanud elukestva õppe eesmärgi, kui konkurentsivõime tõstmist (eriti just töötute puhul), teisalt ei saa senise tagasiside põhjal suuremaid järeldusi teha, kuivõrd kursuste pakkumisel on saanud üheks keskseks probleemiks eelistatud sihtgrupi – töötute ja madala kvalifikatsiooniga inimesteni jõudmine.

➤ **Koolitustellimuse koostamise protsessi tõhusus**

RKT koostamise protsessi keskseks osaks on majaväliste partnerite ning koolitust pakkuvate õppeasutuste kaasamine Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt. Senise kaasamisprotsessi tugevuseks on, et majaväliseid partnereid informeerimise ja konsulteerimise kõrval kaasatud ka osaluse tasandil, see tähendab, et neil on võimalik osaleda otsustamisprotsessis ning otsustada, missugused prioriteedid täiskasvanute tööalasel koolitusel järgnevas aastaks seatakse. Teisalt ei toimu majaväliste partnerite informeerimine või konsulteerimine igas RKT koostamise protsessi etapis. Suurema puudusena võib välja tuua asjaolu, et majavälised partnerid ei saa HTM-ilt infot ega tagasisidet koolide taotluste või RKT otsustamisprotsessi kohta, mis võiks olla neile vajalikuks sisendiks prioriteetide seadmisel asjakohasemate ja kvaliteetsemate otsuste tegemisel ning on tõhusa kaasamisprotsessi olulisteks osadeks. Info puudulikkust kaasamisprotsessis näitab ka asjaolu, et erinevatel osapooltel puudub ühine selge arusaam nii RKT planeerimise protsessist kui ka selle eesmärkidest.

Ka õppeasutuste kaasamisel on üheks arendamist vajavaks teguriks olnud vähene tagasiside koolidele Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt RKT koostamise protsessis: nad ei tea, mille alusel nende taotluses teatud kursuseid rahastati ja teisi mitte. Taolist tagasisidet peavad koolid aga vajalikuks, et

oma vigadest edaspidistes taotlusvoorudes õppida ning asjakohasemaid taotlusi esitada. Tagasiside mitteandmine võib lisaks vähendada nii osapoolte usaldust kaasaja vastu kui ka motivatsiooni protsessis osaleda. Teiseks oluliseks küsimuseks õppeasutuste kaasamisel on nende roll prioriteetide seadmisel: senises protsessis on neid valitud prioriteetidest vaid informeeritud, kuigi HTM võiks nendega selles etapis rohkem konsulteerida, kuivõrd õppeasutustel on hea ülevaade piirkondlikest vajadustest ning majaväliste partneritega võrreldes ilmselt ka sihtgrupi vajadustest. Samas selgus teostatud intervjuudest, et nii partnerid kui ka õppeasutused hindavad koostööd Haridus- ja Teadusministeeriumiga väga kõrgelt, on rahul sellega, et neid üldse on protsessi kaasatud ning tunnevad, et nende ettepanekutega otsustamisprotsessis siiski pigem arvestatakse.

Soovitused:

1. Haridus- ja Teadusministeeriumil tuleks uue struktuurivahendite perioodi programmi planeerimisel sõnastada **selge täiskasvanute tööalase koolituse eesmärk**, mis on tihedalt seotud teistes strateegilistes dokumentides²⁴ seatud eesmärkidega. Selgelt peavad olema läbi mõeldud eesmärkide omavahelised seosed (kasutades näiteks eesmärgipuu loomist, nagu joonisel 4) ning see, kuidas planeerimisprotsessi erinevat etapid ja tegevused panustavad otseselt seatud eesmärgi saavutamisesse (kasutades selleks näiteks sekkumise loogika meetodit, nagu joonisel 5). Kui uuel struktuurivahendite perioodil on eesmärgiks seatud kutse- ja erialase kvalifikatsiooniga inimeste osakaalu suurenemine ning elukestva õppe võtmepädevuste paranemine²⁵, võib ka täiskasvanute tööalase koolituse planeerimisel seada sihiks selliste kursuste rahastamise, mille eesmärgiks on kutseksamiteks ettevalmistumine ning elukestva õppe võtmepädevuste omandamine. Selge eesmärgi kokku leppimine ja sellest lähtumine kursuste planeerimisel aitab teha asjakohasemaid valikuid planeerimisprotsessis.
2. Lähtuvalt selgest eesmärgist tuleks **täpsustada ka täiskasvanute tööalase koolituse sihtgrupp** ning tagada, et valitud **sihtgrupp ka koolituses osalemiseni jõuab**. Kui koolituse eesmärgiks on toetada täiskasvanuid kõrgema kvalifikatsioonini jõudmisel, on asjakohane sihtgrupiks seada madalama kvalifikatsiooniga ja/või töötud inimesed. Kui eesmärgiks on parandada elukestva õppe võtmepädevusi, on asjakohasem seada laiem sihtgrupp nii töötavatest kui ka töötutest, madala ja kõrge kvalifikatsiooniga inimestest. Mõlema eesmärgi seadmise puhul on võimalik jagada riiklik koolitustellimus kaheks ning võimaldada õppeasutustel pakkuda kahte erinevat tüüpi koolitusi erinevale sihtrühmale.
3. Haridus- ja Teadusministeerium peaks **koolituse eesmäärke ja soovitavaid tulemusi käsitlema RKT taotlemise tingimustes** (seni seda tehtud ei ole), et õppeasutustel oleks sellest lähtuvalt võimalik kursuseid paremini planeerida. Õppeasutused peaksid taotluse koostamisel ka põhjendama, kuidas nende pakutavad kursused aitavad seatud eesmäärke saavutada ning missuguste tulemusteni pakutavate kursustega jõuda soovitakse. Kui eesmärgiks on näiteks kutsekvalifikatsiooniga inimeste arvu suurenemine ning sihtgrupiks madala kvalifikatsiooniga

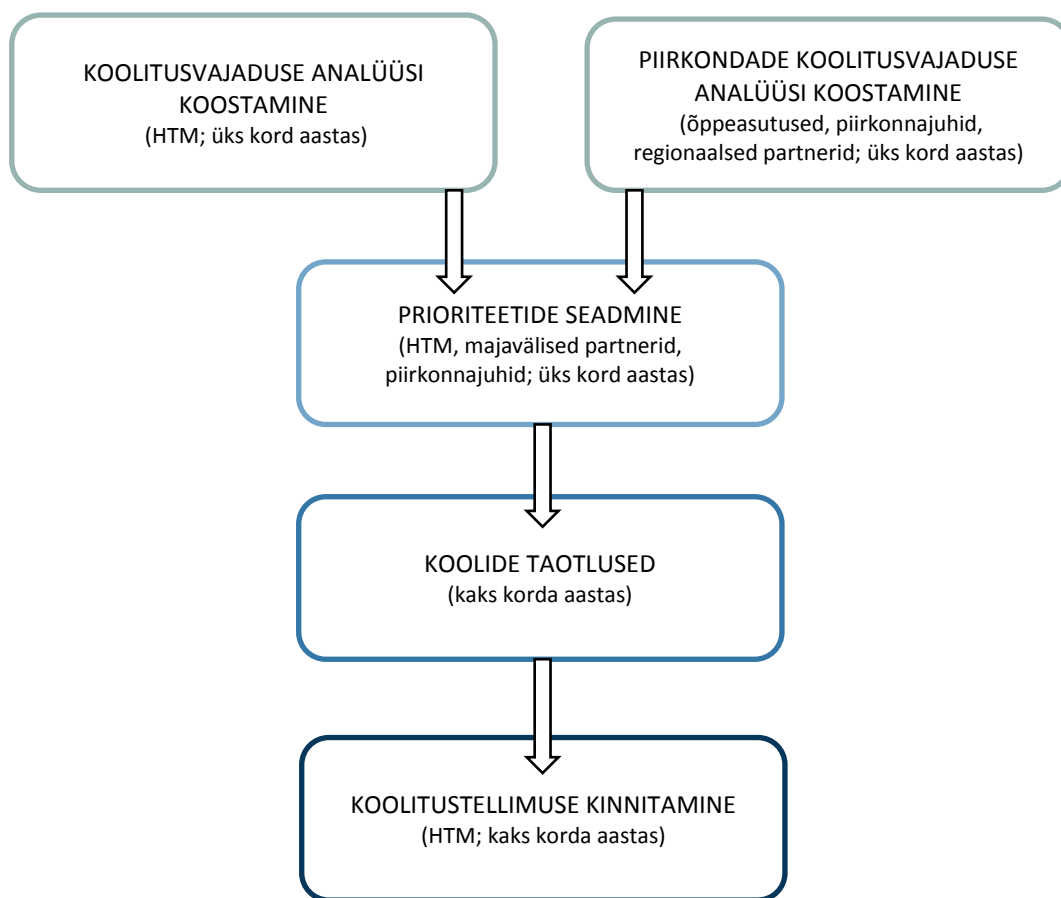
²⁴ Partnerluslepe Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamiseks 2014-2020; Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020; Konkurentsivõimekava Eesti 2020; Elukestva õppe strateegia 2020 jt.

²⁵ Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020 eelnõu.

inimesed, peaks ka õppeasutused taotlemisel sihiks seadma nimetatud eesmärgi saavutamise ning sihtgrupini jõudmise. Seeläbi saaks oluliselt enam tagada madala kvalifikatsiooniga inimeste osalemist täiskasvanute tööalases koolituses, kuid selleks peaksid koolid planeerima eraldi tegevusi ning HTM eraldama programmis selleks vastavaid vahendeid.

4. RKT planeerimisprotsessi asjakohasuse suurendamiseks on oluline **hinnata eesmärkide saavutamist** ning kasutada selle tulemusi planeerimisprotsessi täiustamiseks. Hindamiseks on vajalik juba eesmärkide püstitamisel valida sobivad ja mõõdetavad indikaatorid (ennekõike tulemuste, kuid ka väljundite mõõtmiseks), fikseerida lahendamist vajava probleemi hetkeseis (algtaase) ja soovitatav olukord (sihttaase), samuti määratleda sobiv periood eesmärkide saavutamiseks. Eesmärkide saavutamist peaks hindama nii Haridus- ja Teadusministeerium tervikuna kogu täiskasvanute tööalase koolituse RKT kohta kui ka õppeasutused eraldi oma tasandil (või piirkondlikult).
5. Üheks võimaluseks regionaalse mõõtme suurendamisel ning seeläbi planeerimisprotsessi asjakohasuse ja tõhususe tõstmisel täiskasvanute tööalase koolituse pakkumisel, on **RKT prioriteetide seadmine ning rahastamisotsuste tegemine piirkondade lõikes**. See tähendab, kui siiani on prioriteedid seatud kõigepealt õppekavarühmade lõikes ühtsetena üle Eesti ning alles RKT rahastamisotsuste tegemisel on püütud võimalusel hinnata taotlusi ka erinevate piirkondade mõõtmel, võiks uuel perioodil prioriteetseid õppekavarühmasid seada koheselt määratud piirkondade sees eraldi ning ka RKT komisjon võiks otsuste tegemisel võtta aluseks erinevad piirkonnad. Üheks võimaluseks on piirkonnana käsitleda seni juba programmi arendustegevustes väljakujunenud nelja piirkonda. Kuna täiskasvanute tööalast koolitust pakuvad ka üle-riigilised õppeasutused, võib teatud prioriteedid seada ka üle Eesti tervikuna.
6. Haridus- ja Teadusministeerium võiks prioriteetide seadmisel kord aastas **küsida õppeasutustelt sisendina ülevaadet piirkonna vajadustest** (nii ettevõtjate kui ka sihtgrupi vajadused). Selleks võiksid õppeasutused programmi arendustegevuste raames kord aastas arutada ja kokku panna oma piirkonna koolitusvajaduse ülevaate HTMi poolt etteantud juhiste alusel. Iga õppeasutus võib lihtsa ja lühikese vormi alusel kirja panna omapoolse hinnangu (konsulterides näiteks kooli nõunike koguga) ning piirkonnajuhtide eestvedamisel saaks koolide esindajad need omavahel läbi arutada ja koondada ühtseks piirkonna ülevaateks. Piirkondlikele aruteludele võiks kaasata ka EAS-i maakondlike arenduskeskuste ning kohalike omavalitsuste esindajaid. Piirkondade esindajad saaksid seejärel osaleda Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt korraldataval prioriteetide seadmise arutelul koos teiste majaväliste partneritega, kuhu saab kaasata ka üleriigiliste kutseõppeasutuste esindajad. Taoline õppeasutuste suurem kaasamine planeerimisprotsessi võimaldab senisest olulisemalt tõhusamal moel arvestada RKT planeerimisel ka sihtgrupi vajadustega, kuivõrd õppeasutustel on sellest enamasti hea ülevaade olemas. Õppeasutuste võimalikku kaasamist prioriteetide seadmisel selgitab ka joonis 8.

JOONIS 8. TÄISKASVANUTE TÖÖALASE KOOLITUSE RKT PLANEERIMISE PROTSESSI TÄIENDAMISE VÕIMALUS



7. Haridus- ja Teadusministeerium peaks erinevate osapoolte kaasamisel RKT koostamise protsessi **järgima kaasamise hea tava**²⁶. Majaväliste partneritega RKT prioriteete seades tuleks alati selgitada nii täiskasvanute tööalase koolituse kui ka kohtumise eesmärgid ning HTMi ootuseid partneritele, samuti läbi rääkida partnerite soovid ja vajadused. Õppeasutustele tuleks eesmärgid ning oodatavaid tulemusi selgitada ka koolituse taotlemistingimustes. Samuti peab kaasatavatele osapooltele olema selge kogu RKT koostamise protsess – mis eelneb ja järgneb nende panusele selles.
8. HTM võiks anda **majavälisetele partneritele tagasisidet** ka selle kohta, missuguseid taotlusi õppeasutused on teinud, põhjendada rahastamisotsuseid (mille alusel RKT komisjonis otsuseid tehti) ning peegeldada võimalusel ka õppeasutustelt saadud tagasisidet elluviidud kursuste edukuse ja esilekerkinud probleemide kohta. Taoline info oleks majavälisetele partneritele oluliseks sisendiks uute prioriteetide seadmisel.

²⁶ Hinsberg, H., Kübar, U. (2009). *Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabavõttele*. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit.

9. Haridus- ja Teadusministeerium peaks andma **tagasisidet õppeasutustele taotluste kohta**, mille rahastamisest keelduti. Kirjalikult (ja lühidalt) peaks olema põhjendatud, millised olid taotluse peamised puudujäägid – seejuures välja tuues, kas puudused olid vormilised või sisulised. Selline tagasiside võimaldab õppeasutustel järgmistes voorudes esitada tugevam ja läbimõeldum taotlus ning aitab seeläbi ka õppeasutustel õppe kvaliteeti tõsta.
10. Haridus- ja Teadusministeerium võiks enne uue perioodi programmi tegevuste lõplikku planeerimist küsida kõikidelt **õppeasutustelt kirjalikult tagasisidet senisele RKT planeerimisprotsessile** – millega siiani on rahul oldud, millega mitte ning missugused on ootused HTMile edasistes tegevustes. Sellist hinnangut võib küsida lühidalt etteantud küsimuste lõikes kas e-kirja teel või veebivormis. Taoline hindamine õppeasutuste poolt aitab paremini plaanida asjakohaseid muutusi järgmiste riiklike koolitustellimuste kavandamisel.
11. HTM peab tagama, et **riikliku koolitustellimuse kinnitamise protsess on läbipaistev** ja üheselt arusaadav kõikidele osapooltele. Taotluste menetlemise kord ja põhimõtted (taotluse esitamise, hindamise ja otsuste tegemise kord) peaksid olema kirjalikult avaldatud ning määratud ka selged hindamiskriteeriumid, mille alusel RKT komisjon oma otsuseid teeb.

Executive Summary

The objective of the current analysis is to provide an overview, assess the relevance and effectiveness and make recommendations for future improvements of the development process of work-related training courses through state-commissioned study places in the framework of the ESF program “Work-related training and development activities for adults”. The paper is based on analysis of various process-related documents and semi-structured in-depth interviews with representatives of different stakeholders involved in the development process (Ministry of Education and Research, partners outside the Ministry and educational institutions).

➤ *The development process of state-commissioned study places*

The state-commissioned study places are ordered twice a year and the development process can generally be divided into four stages: 1) Assessing the need for state-commissioned study places at the Ministry; 2) Setting priorities in cooperation with partners outside the Ministry; 3) Schools submit applications; 4) Confirmation of state-commissioned study places. The main objective of assessing the need for state-commissioned study places is to provide support to members in the relevant committee in decision-making processes and it mainly consists of two parts: overview of the needs of the labour market and analysis on prior state-commissioned study places. Work-related training courses for adults are based on study program groups and therefore, in cooperation with various partners from outside the Ministry (the main partners include the Ministry of Economic Affairs and Communications and the Estonian Unemployment Insurance Fund) priority study program groups that receive preferential funding are chosen for each year. Based on these priority areas, criteria for submitting applications and maximum budget limits for each school, educational institutions submit their applications to the Ministry of Education twice a year for course funding that are evaluated by the committee on state-commissioned study places consisting of representatives from the Ministry of Education and Foundation Innove. In funding decisions preferential treatment is given to courses that fall under priority study program areas and the objective is to also secure a balance in terms of counties as well as educational institutions.

➤ *The relevance of the development process of state-commissioned study places*

In general the development process is relevant keeping in mind the objectives as in all stages of planning the approach tries to guarantee that the training courses offered to adults correspond to labour market and public needs, are based on national and regional requirements, aim at raising competitiveness, acquiring key competences in life-long learning and are available in all counties. Nonetheless, the analysis points to several areas in the process, which need further improvements as to not create hindrances to achieving even greater significance. The objective of work-related training activities to adults is very broad (simultaneously increasing participation in life-long learning as well as raising competitiveness), lacks clarity and leaves room for interpretation to various partners in the development process. Therefore it is more difficult to make relevant decisions regarding priority setting, course planning or funding.

Currently the development process of state-commissioned study places does not rely on sufficient and relevant input when developing work-related training courses or making funding decisions, including taking into consideration regional requirements and special circumstances, despite the fact that various stakeholders involved in the process consider it vital and necessary. During the planning

process the focus has been on the labour market needs. On the one hand this is positive, considering that better links need to be created between the education system and the labour market. At the same time, due to lack of relevant data and projections, the priority setting has tended to mostly focus on guaranteeing that there is sufficient labour force (looking at sectors where the lack of labour force is the greatest) rather than its relevance (which competences are needed on the labour market), which is an essential part of improving competitiveness. Even though educational institutions have the knowledge regarding regional requirements and the needs of businesses and target groups (including which competences are necessary), they are not involved in priority setting when determining state-commissioned study places.

Achieving the proposed objectives is further complicated by changes in the program target group as the long-term goal is increased participation in life-long learning, but the preferred target group, due to the economic crisis, now includes the unemployed and/or low qualifications groups and therefore support to vulnerable groups in society has emerged as the unofficial objective. On the European and national level this is indeed an important objective, but in the context of the development process for state-commissioned study places for work-related training activities for adults, this has rather confused the matter as there are no commonly agreed goals that these training activities should achieve. In addition, the target group is very diverse as the employed and/or people with higher qualifications have different needs compared to the unemployed and/or lower qualification groups regarding raising their competitiveness. In the current development process on state-commissioned study places no significant options exist that allow for distinguishing between different target groups and taking their differing needs into consideration. Current feedback surveys among course participants have shown that the objectives of life-long learning tend to be fulfilled, but less the objectives on raising competitiveness (especially in the case of the unemployed). On the other hand, no major conclusions can be drawn based on the present surveys as one of the major problems that has emerged when training activities are offered, is reaching the preferred target group - the unemployed and low qualifications groups.

➤ ***The effectiveness of the development process of state-commissioned study places***

The central part of the development process is the involvement of partners from outside the Ministry and educational institutions that offer such training activities. The strength of the present involvement process is that in addition to informing and consulting with the outside partners, they are actively engaged in participation. This means that they are part of the decision-making processes and can decide what the priorities in work-related training activities for adults are for the coming years. Then again partners are not informed or consulted with in each phase of the development process. One of the major drawbacks is that outside partners do not get any information or feedback on applications submitted by schools or the decision-making processes regarding the state-commissioned places from the Ministry of Education and Research, which could offer necessary input when setting priorities and result in more relevant quality decisions and is also a vital part of any effective involvement process. Lack of information in the involvement process is also evident from the fact that different stakeholders lack a common understanding regarding the development process itself and its objectives.

When involving educational institutions, one of the areas that need further development is limited feedback to schools by the Ministry of Education and Research during the development process of state-commissioned study places. Schools do not know what the bases was that certain courses received funding and others did not. Such feedback is however considered necessary by the schools

so that they can learn from their mistakes and submit more relevant applications in the future. Not providing feedback can diminish trust towards the Ministry as well as weaken the motivation to participate in the process. Another important issue when involving educational institutions is their role during priority setting: in the current process they are simply informed about the selected priorities, but the Ministry could further consult them as schools have a good overview of regional requirements and, compared to outside partners, are probably better aware of the needs of the target groups. Even so, the conducted interviews showed that partners as well as educational institutions value their cooperation with the Ministry of Education and Research very highly, are satisfied that they are involved in the process in the first place and feel that their proposals in the decision-making processes are mostly taken into consideration.



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

2014

