

Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat
Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž

EESTI TÖÖTURG JA HARIDUSSÜSTEEM EUROOPA LIIDUGA LIITUMISEL

Raul Eamets
Tiina Annus
Annika Paabut
Liis Kraut
Riia Arukaevu

Tallinn 2003

Käesolev trükis on valminud Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi tellimusel ja finantseerimisel.

© Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat,
Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž, 2003

ISBN: 9949-10-192-1

SISUKORD

Sissejuhatus	5
1. EUROOPA LIIDU TÖÖPOLIITIKA PÕHISUUNAD JA EESTI TÖÖPOLIITIKA EUROOPA LIIDUGA LIITUMISEL	8
1.1 EUROOPA LIIDU JA LIIKMESRIIKIDE TÖÖPOLIITIKA	8
1.1.2 Euroopa Liidu liikmesriikide tööpoliitikate jagunemine nelja samba lõikes	8
1.1.3 Euroopa Liidu tööpoliitika viimase aja arengusuunad ja põhimõtted	12
1.1.4 Euroopa Liidu liikmesriikide tööpoliitika meetmed	13
1.2 TÖÖPOLIITIKA SIIRDERIIKIDES	16
1.3 EESTI TÖÖPOLIITIKA KOHANDUMINE EUROOPA LIIDU TÖÖPOLIITIKA PRINTSIIPIDEGA	17
1.4 KOKKUVÕTE	19
KASUTATUD KIRJANDUS	20
LISA 1.1	22
LISA 1.2	24
LISA 1.3	25
LISA 1.4	26
2. KUTSEALASE KOOLITUSE SOTSIAALMAJANDUSLIK RAAMISTIK	30
2.1 STRUKTUURIMUUTUSED MAJANDUSES	30
2.1.1 Hõive struktuur	30
2.1.2 Tööjõu struktuurimuutuste analüüs Jackman-Pauna mudeli näitel	33
2.2 DEMOGRAAFILISED MUUTUSED	37
2.3 KUTSEALAST KOOLITUST MÕJUTAVAD TRENDID	40
2.4 KUTSEKVALIFIKATSIOONINÕUETE SEOS HARIDUSSÜSTEEMIGA	44
2.4.1 Kutsekvalifikatsioonide võrreldavus ja kvalifikatsioonisüsteemid	45
2.4.2 Õppekavade seos kvalifikatsioonisüsteemiga	47
2.5. KOKKUVÕTE	49
KASUTATUD KIRJANDUS	50
LISA 2.1	52
LISA 2.2	53
LISA 2.3	54
LISA 2.4	55
LISA 2.5	56
LISA 2.6	57
LISA 2.7	60
LISA 2.8	61
LISA 2.9	62
3. HARIDUSSÜSTEEM JA SELLE FINANTSEERIMINE EUROOPA LIIDUS NING EESTIS	63
3.1. EUROOPA HARIDUSSÜSTEEMID JA EUROOPA LIIDU HARIDUSPOLIITIKA	63
3.1.1 Kutseharidus	66
3.1.2 Kõrgharidus	72
3.2. HARIDUSSÜSTEEM JA SELLE FINANTSEERIMINE EESTIS	76
3.2.1 Eesti haridussüsteem	76
3.2.2 Hariduse finantseerimine	78
KASUTATUD KIRJANDUS	82
LISA 3.1	85
LISA 3.2	87
LISA 3.3	95

4. TÖÖTURU MUUTUSTE PROGNOOSIMINE	96
4.1 TÖÖHÕIVE MUUTUSTE PROGNOOSIMINE	
EUROOPA LIIDUS: LÜHIAJALUGU	96
4.2 TÖÖJÕU VAJADUSE PROGNOOSIMINE	98
4.2.1 Prognoosimise olemus ning meetodid	98
4.2.2 Ametiala ja hariduse vaheline seos.	
Riikide kogemused töajõu vajaduse prognoosimisel	101
4.2.3 Töajõu vajaduse prognoosimise andmevajadused ning töajõu vajadust mõjutavad tegurid Eesti kontekstis	103
KASUTATUD KIRJANDUS	107
LISA 4.1	108
5. JÄRELDUSED JA POLIITIKASOOVITUSED	110

SISSEJUHATUS

Käesoleva raamatu aluseks on Riigikantselei eurointegratsiooni büroo¹ poolt tellitud projekti **“Euroopa Liiduga liitumise mõju tööhõive muutusele erinevat ettevalmistust nõudvates ametites”** lõpparuanne. Projekti eesmärgiks oli Euroopa Liidu (EL) tööhõivepoliitikast tuleneva kogemuse analüüsimine, hõive struktuursete muutuste analüüs ja sellest tulenevalt taustsüsteemi loomine riikliku koolitustellimuse koostamiseks. Võrreldes projekti lõpparuande tekstiga² on käesolevat teksti lühendatud, toimetatud nii sisuliselt kui keeleliselt ning täiendatud värskemate statistiliste andmetega.

Maailmamajanduse areng toob pikaajaliselt kaasa olulisi muutusi Eesti tööpoliitikas ja hariduspoliitikas. Eesti peab väikese avatud majandusena ja piiratud siseturu tingimustes väga paindlikult reageerima EL siseturul ja globaalsetel turgudel toimuvale. See eeldab olulisi muutusi meie töötajate kvalifikatsioonis, täiendõppesüsteemis ning tööpoliitikas. Oskuspõhiselt tööprotsessilt teadmispõhisele tööprotsessile üleminek tähendab põhimõttelisi muutusi kutseharidussüsteemis, täiskasvanute täiend- ja ümberõppes, kutse- ja kõrghariduse proportsioonides. Tööpoliitika peab muutuma aktiivsemaks, kohandama töö kaotanuid või tööturule sisenejaid kiiresti muutuvate tööturu tingimustega.

Ülalnimetatud arengutest tingituna jaguneb töö kaheks teemaks. Esimene (1. ptk) neist käsitleb Euroopa Liidu tööpoliitika arengusuundi ning sellest lähtuva Eesti tööpoliitika analüüsi. Teine teema (2.-4. ptk) vaatlleb tööturul toimunud üldisi muutusi ja nendest tingitud kvalifikatsiooninõuete ning haridussüsteemi muutumist. Samuti kirjeldatakse erinevate riikide haridussüsteeme ja hariduse finantseerimise võimalusi ning Eesti olukorda antud kontekstis. Selle teema lõpetab ülevaade võimalikest prognoosimeetoditest tööturu ja haridussüsteemi muutuste hindamiseks, millega luuakse Eestis esmakordselt metoodiline alus tööturul toimuvate muutuste prognoosimiseks.

Tööturg ja haridussüsteem on teatud mõttes vastandlikud nähtused. Väikese avatud majandusega riigi tööturg on dünaamiline, paindlik ja kiiresti muutuv. Haridussüsteem on oma olemuselt konservatiivne ja kiireid muutusi vältiv süsteem, kuna hariduse andmisel ei saa teha kiireid hüppelisi muudatusi – areng toimub järk-järgult. Paraku tekivad kiiresti arenevas tehnühiskonnas järjest uued baastehnoloogiad (info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, biokeemia, geenitehnoloogia jne), mis mõjutavad kaasaegse majanduse arengut ja esitavad inimkapitalile suuremaid nõudmisi. Nõudlus tööjõu järele muutub pidevalt, samas on tööjõu pakkumine suhteliselt staatiline. Nii tööstusriigid kui ka arengumaad otsivad teid, kuidas muuta side haridussüsteemi ja tööturu vahel tugevamaks ja tulemuslikumaks ning kuidas viiakse tõhusamalt kokku nõudlus ja pakkumine.

Kvalifikatsioonistandardid on traditsiooniliselt sillaks tööturu ja haridussüsteemi vahel. Viimastel aastatel on paljud erinevad organisatsioonid Euroopas alustanud tööd selle nimel, et arendada välja ja juurutada ühtlustatud kvalifikatsioonistandardid majandusharu tasandil. Sellised algatused viitavad asjaolule, et senine lähenemine ei ole olnud piisavalt tulemuslik. Enamikul juhtudel on kvalifikatsiooninõuete alane tegevus seotud õppematerjalide ja moodulite väljatöötamisega, mis annab nii töötajatele kui tööandjatele praktilised vahendid nõutud ja omandatavate oskuste vastavusse viimisel. Seega jõutakse lõpuks välja haridusnõuete ühtlustamisproblematika juurde, kus pörkutakse kokku keeleliste, kultuuriliste ja ajalooliste takistustega.

Euroopa kontekstis on ühistegevus selles valdkonnas seotud eelkõige vajadusega suurendada tööjõu vaba liikumist, lihtsustada vajaliku kvalifikatsiooniga inimeste leidmist ning omandatud kvalifikatsiooni mõistmist. Tööjõu suurem mobiilsus vähendab oskuste mittevastavust ja tööpuudust, kuid suurendab töötajate tööalase karjääri võimalusi. Kui vaadata Euroopa Liidu sisest reaalselt tööjõu liikumist, on senised saavutused antud valdkonnas olnud tagasihoidlikud.

¹ Praeguse nimega Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat

² Lõpparuande tekst on tervikuna nähtav Euroopa Liidu sekretariaadi koduleheküljel uuringute alamkataloogis [<http://www.eib.ee>]

Nimetatud probleemide ennetamiseks on töös rakendatud metoodikat, mille abil jälgitakse teatud mudelriikide arengut ning võrreldakse nende haridussüsteemides ja tööturul toimunud muutusi Eestiga. Alati võib vaielda mudelriikide valiku otstarbekuse ja õigsuse üle, kuid antud käsitluses lähtuti tõigast, et Eesti on ennast praeguseks nii ajaloolis-kultuuriliselt kui poliitiliselt määratlenud Põhjamaade sekka kuuluva riigina. Ka hõivetrendide analüüs näitas, et Eesti majanduses toimuvad struktuursed muutused sarnanevad pigem Skandinaavia riikides toimuvale kui näiteks Saksamaale, rääkimata Lõuna-Euroopa riikidest.

Eestis on veel palju ära teha, et viia oma kvalifikatsiooninõuded ning hariduse kvaliteet EL liikmesriikidega samale tasemele. Käesolev töö analüüsib neid probleeme, näidates kätte kitsaskohad ning võimalikud lahendusteed.

Selleks, et tulemuslikult paigutada riiklikku haridusraha, on vaja täpsemalt teada, milliseks kujuneb tööturg lähitulevikus. Paljudes Euroopa riikides tegeletakse juba aastakümneid tööturu ja majanduse kui terviku prognoosimisega. Kui Eesti tahab luua oma tööturu prognoosimudelit, on EL liikmesriikide kogemuste analüüs väga väärtuslik. Käesolevas töös tuuaksegi välja erinevad prognoosimeetodid ning analüüsitakse ka seda, milliseid andmeid on meil vastava prognoosimudeli loomiseks vaja.

Uurimus koosneb neljast peatükist.

Esimese peatüki eesmärk on anda ülevaade Euroopa Liidu tööpoliitika arengusuundadest ning analüüsida Eesti tööpoliitikat peale Euroopa Liiduga ühinemist. Selleks antakse lühike ülevaade EL tööpoliitika põhisuundadest ja uuematest suundadest. Edasi vaadeldakse liikmesriikide tööpoliitika üldisi tendentse ja ka konkreetseid meetmeid. Järgnevalt käsitletakse siirderiikide kogemust tööpoliitika valdkonnas, Eesti tööpoliitikat ja selle probleeme. Uurimus lõpeb Eestile konkreetsete soovitude andmisega. Lisas esitatakse Eesti tööpoliitika arengusuunad ja prioriteedid EL tööpoliitika kontekstis.

Teises osas analüüsitakse tööühise struktuuris toimuvaid muutusi maailmas ja Eestis ning tuuakse välja üleilmsed demograafilised muutused, mis mõjutavad tööjõu pakkumise muutusi ning vaadeldakse põgusalt ka kvalifikatsiooninõuete sisu muutumist. Konkreetsemalt peatutakse kvalifikatsiooninõuetel ja kutsestandarditel ning nende seosel haridussüsteemiga. Tuuakse välja vastav terminoloogiline aparaat ja Euroopa Liidu kogemus antud valdkonnas ning esitatakse oma nägemus sellest, milline võiks olla tänases Eestis kehtivate õppekavade seos võimalike töökohtadega.

Kolmandas peatükis kirjeldatakse Euroopa Liidu haridussüsteeme ja hariduse finantseerimist, peatutakse kutse- ja kõrghariduse valdkonnas ilmnunud tendidel. Majanduse üleilmastumise ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kiirest arengust tulenevate tööturu vajaduste muutustega kohanemine on liikmesriikides ühine probleem, olenemata riikide erisustest. Peatükis käsitletakse nii Euroopa Liidu poliitikat haridussüsteemi ja tööturu vastavuse parandamisel kui ka erinevates liikmesriikides kasutusele võetud meetmeid probleemide lahendamiseks ja hariduse kvaliteedi tõstmiseks. Peatüki teises osas võrreldakse praegu kehtivat Eesti haridussüsteemi ning selle finantseerimisprintsipi kutse- ja kõrghariduses.

Neljanda peatüki eesmärk on kujundada lähteülesanded Eesti tööjõuvajaduse prognoosimiseks. Selleks antakse ülevaade tööturu prognoosimise praktikast Euroopa Liidus ja tutvustatakse lähemalt mõningaid prognoosimeetodeid. Olulist tähelepanu on pööratud Eesti tingimustes prognoosimiseks vajalike andmebaaside kirjeldamisele. Lõpetuseks antakse poliitikasoovitusi selle kohta, millises suunas peaks Eesti tööjõu prognoosimise mudeli kujundamisel tegevust jätkama.

Uurimus teostus tänu mitme inimese ühisele koostööle ja jõupingutustele.

Annika Paabut (TÜ magistrant) kirjutas struktuurimuutustest majanduses (osa 2. ptk), kõrgharidussüsteemist ja kõrghariduse finantseerimisest viies Euroopa Liidu riigis ja Eestis (osa 3. ptk), lisaks oli tema ülesanne veel ka kogu teksti esialgne toimetamine.

Liis Kraut (TÜ magistrant) kirjutas 2. peatüki demograafiat ja kvalifikatsiooninõudeid mõjutavate trendide alapunktid ja 3. peatüki Euroopa Liidu hariduspoliitikat ja haridussüsteeme ning kutseharidust, samuti Eesti kutsehariduse finantseerimist käsitlevad osad ning 4. peatüki tööturu prognoosimise lühiajaloo. Tema ülesandeks oli ka kogu teksti esialgne toimetamine.

Riia Arukaevu (TÜ doktorand) kirjutas neljanda peatüki põhiteksti, kus käsitletakse tööturu ja hariduse prognoosimise põhimudeleid.

Tiina Annus (Poliitikauuringute Keskusest Praxis) koostas 2. peatüki need osad (alapunkt 2.4), mis rääkisid kutsestandarditest ja haridussüsteemi omavahelistest seostest, samuti kirjutas ta 3. peatüki need osad, mis puudutavad Eesti haridussüsteemi.

Raul Eamets (TÜ majandusteaduskonna dotsent) koordineeris kogu uurimisgrupi tööd, toimetas lõppteksti viimase versiooni, koostas vahearuanded ja jälgis projekti finantseerimist. Lisaks oli ta töö esimese peatüki autor.

Lisaks nimetatutele osales uurimisgrupi töös **Ülle Pettai** (Eesti Statistikaametist), kes varustas uuringu käigus projektis osalenuid vastava tööturu statistikaga, koostades algandmetele tuginedes vajalikke tabeleid, mida ametlikult avaldatud ei ole.

Autorid tänavad ka **Kaia Philipsit** ja **Sten Anspali**, kes andsid töö lõppfaasis oma kommentaaride ja märkustega väärtuslikku nõu.

Samuti soovivad autorid tänada Euroopa Liidu sekretariaati, tänu kelle finantseerimisele kogu uurimus teoks sai.

Raul Eamets
august 2003, Tartu

1 EUROOPA LIIDU TÖÖPOLIITIKA PÕHISUUNAD JA EESTI TÖÖPOLIITIKA EUROOPA LIIDUGA LIITUMISEL

Käesoleva peatüki eesmärk on anda ülevaade Euroopa Liidu tööpoliitika arengusuundadest ning analüüsida Eesti tööpoliitikat peale Euroopa Liiduga ühinemist. Selleks antakse lühike ülevaade Euroopa Liidu tööpoliitika põhisuundadest ja uuematest arengutest. Edasi vaadeldakse liikmesriikide tööpoliitikaid üldiste tendentside ja ka konkreetsete meetmete kaupa. Järgnevalt käsitletakse siirderiikide kogemusi tööpoliitika valdkonnas ning antakse lühiülevaade tööpoliitika efektiivsuse hindamisest selleks valitud siirderiikides. Peatüki lõpus analüüsitakse Eesti tööpoliitika arengut ja probleeme.

Euroopa Liidus on aastaid tegeletud sotsiaal- ja tööpoliitika harmoniseerimisega, kuid murranguliseks sai 1997. aastal toimunud Luksemburgi tippkohtumine, kus kinnitati Euroopa Liidu tööpoliitika prioriteetsed arengusuunad, mis toetuvad neljale sambale:

- 1) tööhõive arendamine;
- 2) ettevõtluse areng ja uute töökohtade loomine;
- 3) ettevõtete ja töötajate kohandamise toetamine;
- 4) võrdsete võimaluste tagamine.

Teadmistel põhinevale majandusele ülemineku eeldus on Euroopa sotsiaalse mudeli kaasajastamine – suurem investeerimine üksikisikusse, võitlemine sotsiaalse tõrjutusega, võrdsete võimaluste tagamine kõigile ühiskonna liikmetele. Need väljakutsed esitasid Euroopale Luksemburgi tippkohtumisel kinnitatud tööpoliitika arengusuunad, mida hiljem on hakatud nimetama ka Luksemburgi protsessiks. Edu saavutamiseks peavad liikmesriigid juhinduma neist prioriteetidest.

Kuna kogu praegune ja ka tulevane Euroopa Liidu liikmesriikide tööpoliitika järgib neid arengusuundi, siis on need ka äärmiselt olulised kandidaatriikide jaoks. Käesolevas analüüsis ongi järgitud nimetatud neljast sambast tulenevaid arengusuundi ja analüüsitud tööpoliitika hetkeolukorda ja tulevikutendentsi nendest lähtuvalt. Tööturupoliitika nelja sammast on detailsemalt kirjeldatud alapunktis 1.1.1.

1.1 EUROOPA LIIDU JA LIIKMESRIIKIDE TÖÖPOLIITIKA

1.1.1 EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE TÖÖPOLIITIKA JAGUNEMINE NELJA SAMBA LÕIKES

Järgnevalt kirjeldatakse põgusalt EL tööpoliitika nelja põhisuunda, tuginedes EL internetilehekülgedel leiduvatele materjalidele (vt näiteks http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/en/papers/guide.htm).

TÖÖLERAKENDAMISE ARENDAMINE

Selle printsiibi vajalikkus tuleneb üha suurenevast lõhest tööjõu tegelike teadmiste ja oskuste ning kaasaegsele töökohale esitatavate nõuete vahel. Suurenev struktuurne tööpuudus on kaasaja kiiresti arenevas majanduses üks peamisi tööpuuduse liike. Mitmetel sotsiaalsetel gruppidel on tõsisemid raskusi tööle rakendumisega. Selle põhjuseks on eelneva töökogemuse puudumine (noored tööturule sisenejad) või varasema tööoskuse minetamine (pikaajaliselt töötud). Tänapäeval lõpetab pea viiendik Euroopa

Liidu noortest oma hariduse – kaasa arvatud täiendõppe kursused – ilma erialase kvalifikatsioonita. Paljud töökohad jäävad täitmata, kuna puuduvad vajadustele vastava ettevalmistusega spetsialistid. Tööle-rakendamise tõhustamise võtmeks on õigeaegne sekkumine ja kiire ümber- või täiendõppe võimalus.

Olulisemad prioriteetidid tööle-rakendamise arendamisel on järgmised:

Võitlus noorte töötusega ja pikaajalise tööpuuduse ennetamine

Mõjutamiseks noorte ja pikaajaliselt töötute probleemi, peab iga liikmesriik 2003. aastaks välja töötama ennetavad ja hõive suurendamist soosivad strateegiad. Vaid eriti kõrge tööpuudusega liikmesriigid võivad seda tähtaega pikendada. Liikmesriigid peavad tagama, et igale noorele pakutaks uut töövõimalust enne kuue kuu möödumist töötuks jäämisest. Täiskasvanute puhul on uue töökoha pakkumiseks aega 12 kuud. Kui uut töökohta ei ole võimalik pakkuda, tuleb töötule pakkuda võimalust osaleda koolituses, ümberõppes, praktikal vms. Soovijatele tuleb võimaldada individuaalset kutsenõustamist.

Toetuste ja maksude süsteem ning koolitusprogrammid

Toetuste ja maksude süsteemid ning koolitusprogrammid tuleb kriitiliselt läbi vaadata ja vajadusel neid muuta. Eesmärk peab olema tagada maksimaalne toetus töötutele suurema hõive saavutamiseks. Toetused, maksusüsteemid ja koolitusprogrammid peaksid motiveerima ning julgustama mitteaktiivset rahvastikku tööturule (tagasi) tulema ja seal edukalt tegutsema. Liikmesriikidelt oodatakse aktiivse töö-turupoliitika ulatuslikumat rakendamist ja aktiivsetele tööpoliitika meetmetele kulutatavate ressursside suurendamist.

Aktiivsele vananemisele suunatud poliitika

Aktiivsele vananemisele suunatud poliitika eesmärk on põhjalikult muuta ebasoosivat hoiakut vanemaealiste töötajate suhtes, korrigeerida maksude ja toetuste süsteeme ning kasutada maksimaalselt ära vanemate töötajate kogemusi. Liikmesriigid peavad aktiivsele vananemisele suunatud poliitikat luues võtma kasutusele kõik võimalikud soodustused, et vanemaealised saaksid olla tööturul aktiivsed võimalikult kaua. Vajadusel tuleks rakendada paindlikke töölepinguid ja -graafikuid. Samuti tuleb ka eakamatele tagada võimalus haridust täiendada ja koolitusprogrammides osaleda.

Tööoskuste arendamine elukestva õppe konteksti arvestava tööturu jaoks

Teadmistel põhineva majanduse arengu eeldus on efektiivse ja hästi toimiva haridus- ning kooli-tussüsteemi olemasolu. Toimiv haridussüsteem ja läbimõeldud hariduspoliitika on määrava tähtsusega koolist tööturule sujuva ülemineku tagamisel. Liikmesriigid peavad kindlustama kvaliteetse hariduse ja kaasaegse koolituse pakkumise, samuti arendama kohalikke, erinevaid rakendusvõimalusi pakkuvate õppekeskuste ehitamist.

Noortele tuleks tutvustada infotehnoloogia aluseid, erilist rõhku tuleks panna keeleõppele. Kirjaoska-matus ja koolist väljalangemine on probleemid, millega kõik liikmesriigid peavad võitlema. Õpiraskus-tega lastele tuleks tagada individuaalõppeprogrammid. Konkreetne eesmärk on vähendada 2010. aastaks algharidusega noorte osakaalu 18-24-aastaste seas poole võrra. Koolituses või täiendõppeprogrammides osalevate täiskasvanute määr peaks jõudma 2010. aastaks vähemalt 10%ni tööealisest elanikkonnast. Liikmesriigid peavad tagama kõigile õppe- ja koolitusasutustele interneti kasutamise võimaluse.

Aktiivsed tööpoliitika meetmed sobivaima töökoha leidmiseks

Kõikides liikmesriikides on mitmes sektoris või regioonis puudus erinevate ametialade spetsialistidest (struktuurne tööpuudus). Kiired tehnoloogilised muutused süvendavad seda tendentsi veelgi. Liikmesriigid peaksid rakendama enam aktiivseid meetmeid, võitlemaks struktuurse tööpuudusega. Näiteks kutsealase ja geograafilise mobiilsuse soosimine, töö- ja õppimisvõimalusi sisaldavate andmebaaside loomine ja arendamine. Andmebaasid peaksid olema Euroopa Liidus kõigile kättesaadavad.

Võitlus diskrimineerimisega ja sotsiaalse sidususe suurendamine

Vajalike teadmiste ja oskuste puudumine ning seetõttu tööturul kõrvalejäämine võivad kaasa tuua sotsiaalse tõrjutuse. Tõrjutuse vähendamiseks ja sidususe suurendamiseks oleks vaja toetada riskigruppide integreeritust ja üksikisikute kaasamist töökeskkonda. Selle eesmärgi ühiseks saavutamiseks on liikmesriigid kohustatud arendama ennetavaid ja aktiivseid tööturupoliitika meetmeid, mis toetaksid riskirühmi ja probleemseid üksikisikuid tööturul. Igal juhul tuleks vältida riskirühmade marginaliseerumist ja tõrjutust. Samuti kohustuvad liikmesriigid võitlema diskrimineerimisega, põhinegu see soolistel, rassilistel, religioossetel või muudel erinevustel.

ETTEVÕTLUSE ARENDAMINE

Selle printsiibi peamine ülesanne on tõhusama tööhõive juurutamine, eesmärgiga luua uusi ja paremaid töökohti. Lisaks uute ettevõtete loomisele ja käivitamisele pööratakse tähelepanu ka olemasolevate arendamisele ja suurte ettevõtete sisemisele reformimisele. Kuna tööjõu käibekulud Euroopas on väga kõrged, siis, hõlbustamaks uute töökohtade loomist, seatakse liikmesriikidele eesmärgiks vähendada töökoha maksumust. Erialases kirjanduses põhjendatakse Euroopa stabiilselt kõrget tööpuudust tööjõu kõrgete käibekuludega. Sellest lähtuvalt tuleks vähendada ühe töökoha kulutusi, et ettevõtjal tekiks stiimul palgata tööle rohkem inimesi. Ettevõtluse arendamine tähendab ühtlasi seda, et inimestele antakse rohkem võimalusi tegutseda üksikisikust ettevõtjana. Rõhutatakse ka ettevõtete vaheliste ning ettevõtete ja kohalike omavalitsuste vaheliste suhtevoorgustike loomise vajadust. Olulisemad tegevused ettevõtluse arendamisel on ära toodud järgnevalt.

Ettevõtte loomise lihtsustamine

Uute ettevõtete loomise hõlbustamine ja väikese ning keskmise suurusega ettevõtete kasvu soodustamine on väga oluline uute töökohtade loomise seisukohast. Väikeettevõtetes leiavad noored ka kergemini praktikakohti. Uute ettevõtete loomise lihtsustamiseks peavad liikmesriigid oluliselt lihtsustama kogu protsessiga kaasnevat asjaajamist ja alandama kulutusi ning maksukoormat. Töökohti juurde loovatele ettevõtetele peaks võimaldama lisaoodustusi.

Uued võimalused teadmistel põhinevas ühiskonnas

Selleks, et Euroopa Liidu liikmesriigid suudaksid edukalt võidelda tööpuudusega, tuleb hõive suurendamiseks kasutada kõiki võimalusi. Innovaatilised ettevõtted – teadmistel põhineva ühiskonna arengu kandjad – peavad leidma soodsa ja endale sobiva arengukeskkonna. Suurimat potentsiaali uusi töökohti luua pakub teenuste sektor, oluline on loodus- ja keskkonnakaitsega tegelevate ettevõtete roll. Harjumuspäraste teenuste pakkujate kõrval ei tohiks liigmesriigid jätta tähelepanuta ka uuenduslikke algatusi.

Kohaliku tasandi tegevus hõive suurendamiseks

Kohaliku tasandi subjektid (omavalitsused, ettevõtted, ametiühingud) peavad oma jõud ühendama ja töötama kooskõlastatult ühiste hõive-eesmärkide saavutamiseks. Liikmesriigid peavad julgustama kohalikku võimu looma hõivestrategiaid, mis võtaksid maksimaalselt arvesse kohalikku potentsiaali uute töökohtade loomiseks.

Maksureformid hõive ja koolitustegevuse soodustamiseks

Hõive suurendamise seisukohast on oluline, et maksusüsteem oleks võimalikult ettevõttesõbralik. Maksureformidega tuleks arvesse võtta vajadust investeerida inimestesse, mis mõjutab pikaajaliselt nii hõivet kui konkurentsivõimet. Liikmesriigid peavad seadma üldise maksukoormuse vähendamiseks konkreetseid eesmärgid ja vajadusel töötama välja tegevuskava tööandjale rakendatavate maksude vähendamiseks, näiteks lihttööliste ja madalapalgaliste puhul. Reformidega ei tohi ohtu seada sotsiaalse kaitse süsteemide tasakaalu. Samuti peaksid liikmesriigid vältima inimestesse tehtavate investeeringute

(näiteks koolituskulude) maksustamist ning otsima alternatiivseid maksustamise võimalusi (saastemaksud, meelelahutuse maksud jmt).

ETTEVÕTETE JA TÖÖTAJATE KOHANDUMINE

Kohanemise raames ergutatakse sotsiaalpartnereid omavahel kooskõlastama töökorralduse kaasajastamise protsessi, muutmaks ettevõtted konkurentsivõimelisemaks ja tootlikumaks ning saavutamaks nõutav tasakaal tööturu paindlikkuse ja töötajate kindlustatuse vahel (Euroopa... 2000). Kõneldes uute tingimustega kohanemisest tööpoliitika kontekstis, tuleb lisaks ettevõtete kohanemise vajalikkusele rõhutada ka tööjõu kohandamise vajadust. Teisisõnu, käesoleva tööpoliitika põhisuuna eesmärk on hõlbustada *kõikide tööturuosaliste* kohanemist kiiresti muutuvates tehnoloogiliste uuenduste ja industriaalse ümberstruktureerimise ning teisenenud turusituatsiooni tingimustes.

Oluline on märkida, et töötingimuste paindlikumaks muutmise peaks kaasnema ka osaajaga ja fikseerimata graafikuga töötajatele senisest suuremate sotsiaalsete garantiide tagamine. Osaajaga töötamine ei tohi piirata karjääri tegemise võimalusi. Kohandumisealased prioriteedid on järgmised:

Töökeskkonna kaasajastamine

Selleks, et kaasajastada töökeskkonda ja tööviise, on vaja kõigi tasandite omavahelist koostööd, alates Euroopa tasandist ning lõpetades kohaliku ettevõtte tasandiga. Sotsiaalseid partnereid kutsutakse üles läbirääkimistele, sõlmimaks erinevatel tasanditel koostööleppeid ja aitamaks luua kaasaegset töökeskkonda – sõlmima paindlikke töölepinguid, looma sotsiaalset turvalisust ja arvukalt kvaliteetseid töökohti. Töökeskkonna kaasajastamise juurde kuulub vältimatult ka tööohutuse suurendamine. Hädavajalik on liikmesriikide koostöö erinevate sotsiaalsete partneritega, et ennetada kutschaigusi ja vältida tööõnnetusi.

Töötajate arenemine koos ettevõttega

Sotsiaalseid partnereid kutsutakse üles ühinema elukestva õppe strateegiaga, eriti infotehnoloogia ja kommunikatsiooni alal. 2003. aastaks peaks igale töötajale olema tagatud võimalus end infotehnoloogiaalaselts harida. Liikmesriiki ja nende ettevõtteid julgustatakse looma parimaid võimalikke elukestva õppe meetodeid ja edumeelseid firmasid püütakse jõudumööda ka tunnustada.

VÕRDSETE VÕIMALUSTE TAGAMINE

Liikmesriigid ja sotsiaalsed partnerid peaksid ühiselt püüdlema naiste ja meeste võrdse esindatuse poole erinevates majandussektorites ja erinevate elukutsete puhul. Silmas peetakse tööhõive ja töötuse määra erinevuse, aga ka palgaerinevuste vähendamist.

Soolise ebavõrdsuse vähendamiseks peaksid liikmesriigid astuma samme, mis kergendaksid naiste tulekut tööturule. Segregatsiooni vähendamisel on määrava tähtsusega töö- ja pereelu ühildamine. Vanemapuhkuse ja osaajaga töölepingu sõlmimise võimalused on olulised eelkõige naistele, kuid ka mehed peaksid saama suurema õiguse vanemapuhkusele ja paindlikule töögraafikule. See aitaks perekohustusi meeste ja naiste vahel võrdsemalt jaotada ning annaks naistele võimaluse kiiremini naasta tööturule. Riigi toetus oma töötajatele peaks sisaldama ka toimivat puuetega inimeste hooldussüsteemi ning turvalisi ja lapsesõbralikke päevakeskusi, aitamaks väikelastega peredel oma töökohustusi täita. Kõikvõimalike hooldus- ja järelevalveprogrammide väljatöötamisel võiksid liikmesriigid eeskujuga võtta neist maadest, kus nimetatud süsteemid juba kõige tulemuslikumalt toimivad.

Erilist tähelepanu tuleks pöörata naistele, kes soovivad peale mõningast eemalolekut tööturule tagasi tulla. Nende oskused võivad olla vananenud ja kui nad pole töötajana registreeritud, võib neil tekkida raskusi aktiivsetes tööpoliitika meetmetes osalemisega.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et eesmärk on aktiivse tööpoliitika osakaalu suurendamine, riigi, ettevõtluse

ja kolmanda sektori (eelkõige ametiühingud) aktiivsem kaasamine tööturu küsimuste reguleerimisse.

1.1.2 EUROOPA LIIDU TÖÖPOLIITIKA VIIMASE AJA ARENGUSUUNAD JA PÕHIMÕTTED

2000. aasta märtsis toimunud tippnõupidamisel Lissabonis püstitati Euroopa Liidu tööpoliitika edasise korraldamise kriteeriumid, eesmärgiga saada “kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistel põhinevaks majanduseks maailmas, mida iseloomustab jätkuv majanduskasv, uute töökohtade loomine ning suurem sotsiaalne sidusus” (European Commission... 2000).

Lissaboni strateegia on Euroopa Liidu üleminekul uuele lõimunud majandusele ja sotsiaalpoliitikale murdelise tähtsusega. Sotsiaalpoliitika reformis on keskne koht tööpoliitikal. Saavutamaks kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides stabiilset ja tasakaalustatud tööpoliitika arengut, on selles valdkonnas viimasel kümnendil tehtud mitmeid põhimõttelisi muudatusi. Euroopa Liidu uuenenud töö- ja sotsiaalpoliitika üks eesmärke on võimalikult täieliku tööhõive saavutamine ning võitlus vaesuse ja sotsiaalse eraldatusega. Strateegias viidati ka juba arenenud töövaldkondadele, nagu näiteks Euroopa sotsiaalkaitse süsteemid ja kõrgelt haritud tööjõud. Suurimate valupunktidenä on tegevuskavas viidatud:

- tööpuuduse kõrgele määrale (15 miljonit töötut Euroopa Liidus);
- naiste ja eakate madalale hõivemäärale;
- paikkondlikele erinevustele;
- teenindussektori arendamise vajadusele.

Euroopa Liit annab oma liikmetele tööpoliitika arendamiseks ühtsed suunised ning iga riik peab oma eripärasid arvesse võttes neist lähtuma. Kuigi konkreetne tööturupoliitika viiakse ellu riigi tasandil, peab tegevus olema kooskõlas ühtsete reeglitega ning liikmesriigid peavad igal aastal oma tegevusest ja selle tulemustest aru andma. Euroopa Liidu suhteliselt suure tööpuuduse vähendamiseks on lisaks majanduskasvule ja stabiilsusele ning suurenenud ekspordinumbritele tarvis ka väga hästi läbi mõeldud tööpoliitikat. Olukord liikmesriikides on erinev ja erinev on ka riikide võimalus tööpoliitikale kulutada. Seda enam peaks olema põhjendatud võimaluste jaotamine. Vajadusel tuleks riigisisest hõivepoliitikat struktuursete reformidega muuta, muutes seejuures ka kulutusi erinevatele tööpoliitika valdkondadele ning maksu- ja soodustuste süsteemi.

Läbivaks on suund passiivselt tööpoliitikalt aktiivsele (vt tabel 1A.1, Lisa 1.3). Rõhuasetuse muutust tööturupoliitikas on vaja selleks, et suurendada ettevõtete valmisolekut luua juurde uusi töökohti, investeerida inimestesse ja võimaldada neile täiendõpet ja oma oskuste ning teadmiste kaasajastamist. Uute riiklike tööhõivepoliitikate kujundamiseks on Euroopa Liit soovitanud lähtuda neljast tööpoliitika sambast.

Et tulemusi kõigi nelja samba lõikes adekvaatselt hinnata, tuleb tõhustada vastavate indikaatorite väljatöötamist. Liikmesriikidesse tuleb luua statistilised andmebaasid ning teavitada tegevuse tulemustest Euroopa Komisjoni, tuginedes neis hinnanguis tööturul toimunud muutustele (Council... 2001).

Nimetatud neli sammast peavad olema integreeritud ühtseks terviklikuks hõivestrateegiaks. Liikmesriikidele tehtud ettepanekus tööturupoliitika muutmiseks on muuhulgas kirjas: “Selleks, et saavutada edu Euroopa tasandil, on igal liikmesriigil tarvis detailset tegevuskava, mis ühelt poolt lähtub konkreetse riigi eripärasest, kuid tuleneb seejuures Euroopa Liidu ühtsest tegevusplaanist, olles sellega kooskõlas. Tegevuskavade loomine peab olema interaktiivne protsess, millesse on kaasatud nii liikmesriik kui ka Euroopa Liit. Tegevuskavasid tuleb igal aastal läbi vaadata ja kaasajastada” (Proposal... 2002).

Tööpoliitika arendamisel on aluseks võetud ühtne strateegia: Euroopa tööhõive strateegia (*European Employment Strategy*, lühendina *EES*), mis sisaldab endas neljast sambast tulenevaid eesmärke. Nende eesmärkide saavutamine eeldab igalt liikmesriigilt läbimõeldud tööturupoliitikat ning jätkuvat rõhuasetust aktiivsetele tööpoliitika meetmetele. Nendeks meetmeteks on:

- 1) suurendada töökohtade arvu ja pakkuda kõigile töötada soovijatele selleks võimalust;
- 2) arendada elukestva õppe põhimõtet;
- 3) töötada välja partnerluskokkulepped sotsiaaldialoogi osapoolte vahel;
- 4) arendada siseriiklikku tööpoliitikat lähtuvalt Euroopa Liidu ühise hõivestrateegia põhisuundadest;

5) koguda statistilisi andmeid, analüüsida tööturu arengut nelja samba lõikes.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et ehkki erinevused liikmesriikide vahel on märkimisväärsed ning ühtsest tööpoliitikast on veel vara rääkida, on EL ühtsete hõivemäärade saavutamiseks astumas olulisi samme tööhõivepoliitika harmoniseerimisel.

1.1.3 EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE TÖÖPOLIITIKA MEETMED

Kuigi ühtsest Euroopa Liidu tööpoliitikast me veel rääkida ei saa, on mitmetes Euroopa Liidu üldistes tööpoliitika põhimõtetes kokku lepitud ja pärast Amsterdami lepingu vastuvõtmist toimub tööpoliitika koordineerimine Euroopa Komisjoni tasemel. Samas on liikmesriikidele jäetud siiski vabad käed oma tööpoliitikaalaste programmide arendamiseks ja kavandamiseks.

Vastavalt Eurostati jaotusele võib tööpoliitika meetmete süstematiseerimisel välja tuua kümme kategooriat. Alljärgnevas tabelis 1.1 on nimetatud kategooriaid ka lühidalt iseloomustatud.

Tabel 1.1 EL tööpoliitika kategooriad vastavalt Eurostati standarditele

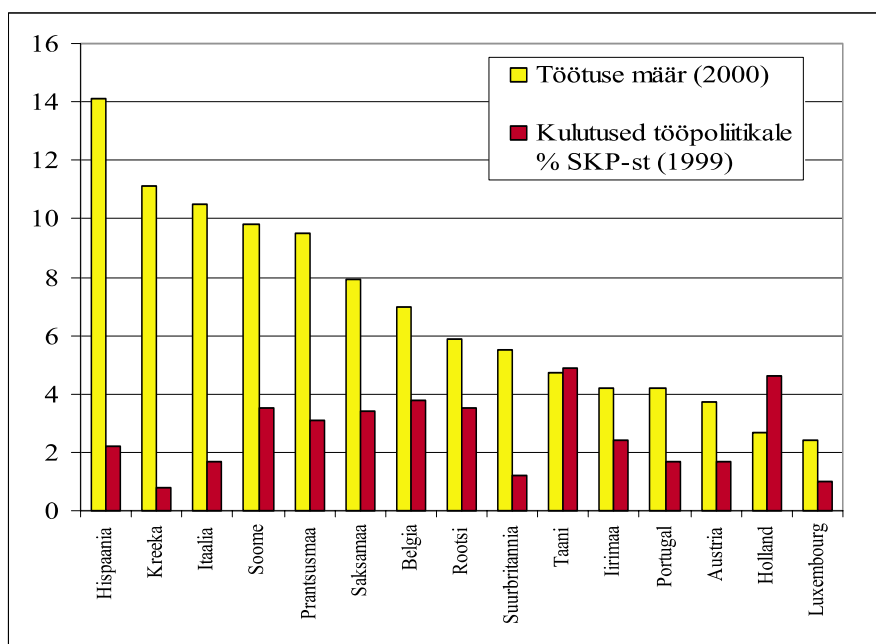
Kategooria	Sisu
0. Tööturuametite osutatavad tööturuteenused	Tööturuteenusteks arvatakse näiteks töötute registreerimist, isiku vajaduste ja eelistuste väljaselgitamist, nõustamist, vabade kohtade arvestuse pidamist. Samuti teenuseid, mida ei saa liigitada teistesse kategooriatesse.
1. Töövahendus ja nõustamine	Kutsenõustamine, töötute personaalne nõustamine, seminarid töötajatele, töötamise erinevad institutsionaalsed vormid (tööklubid, töökeskused jm). Erinevus üldistest teenustest (eelmisest kategooriast) seisneb peamiselt selles, et tegeletakse töötajaga personaalselt.
2. Tööturukoolitus	Tööturuametite organiseeritud ümber- ja täiendõppe kursused: koolitusprogrammid erinevatele vanusegruppidele, koolitusstipendiumid, regioonides organiseeritavad kursused, kursused erinevatele sihtgruppidele (näiteks endised juhid, kutseõppeasutuse lõpetanud).
3. Töötajate rotatsioon, ajutised tööd	Rotatsioon seisneb täisajaga töötaja täielikus või osalises asendamises ajutiselt töötute või mõne muu töötuse riskigrupi kuuluva isikuga. Töötaja eemaloleku põhjuseks võib olla näiteks enesetäiendamine, reeglina makstakse ajutise eemaloleku aja eest kompensatsiooni.
4. Hõive soodustamine	Mõeldud teatud sihtgruppi kuuluvate isikute töölevõtu soodustamiseks. Samuti mõeldud riskigrupi kuuluvate isikute (isikud, kellel oht kaotada töö) hõive säilitamiseks. Silmas peetakse nii ajutisi ja lühiajalisi programme (fikseeritud tähtajaga töölepingud) kui ka pikaajalisi ja püsivaid programme (tähtajatud töölepinguid). Eelkõige suunatud erasektoris tööle võetavatele isikutele.
5. Erivajadustega inimeste töölerakendamine	Tavaliste töökohtade loomine, ka spetsiaalselt puuetega inimestele töökohtade loomine.
6. Otsene töökohtade loomine	Täiendavate töökohtade loomine, reeglina avalikus sektoris, et rakendada pikaajalisi töötuid või teisi isikuid, kellel on tööturul kohanemisega probleeme. Töö iseloom on seotud kohaliku kogukonna (valla, linna) huvides töötamise või üldiste sotsiaalselt kasulike tegevustega (näiteks hoolekande

	valdkonnas). Programmid võivad olla nii lühiajalised kui püsivad. Siinjuures on oluline, et töökoht oleks tekkinud nimetatud tööpoliitiliste meetmete rakendamisel.
7. Ettevõtluse toetus	Ettevõtte alustamise toetused töötutele ja teistele riskigruppidele (ka konsultatsioon). Siia alla ei käi muud üldised ettevõtluse toetamise programmid.
8. Abirahad	Mõeldud töötutele sissetuleku vähenemise või kaotamise kompenseerimiseks (sh koondamistasud).
9. Eelpensionid	Eelpensionid jagunevad tingimuslikeks ja tavalisteks. Tingimusliku eelpensioni puhul tuleb eelpensionile siirdunud isiku asemele võtta tööle töötü või mõni muu riskigruppi kuuluv inimene. Tavalise eelpensioni puhul on oluline, et isik peaks olema töötü või koondatu näiteks üldise halva majanduse olukorra tõttu. Eelpensionil olemine võib olla kas täielik või osaline (töötab vähema arvu töötunde).

Allikas: European Commission, Labour Market Policy Database, Methodology April 2000, Brussels, 2000

Millised on olnud tööpoliitika kulutuste ja töötuse vahelised seosed senistes liikmesriikides? Kas suurem kulutuste osakaal tagab madalama töötuse?

Vaadates toodud joonis 1.1. on näha, et ühest seost tööpoliitikale tehtavate kulutuste ja töötuse määra vahel ei ole. On riike, kus tööpoliitika meetmete osakaal on suhteliselt kõrge ja töötuse määr madal (näiteks Taani ja Holland). Samas on näiteks Austrias ja Portugalis tööpoliitika meetmete osakaal suhteliselt tagasihoidlik, kuid töötuse määr on samuti väga madal. Kolmanda näitena võib tuua Soome, kus suhteliselt palju kulutatakse tööpoliitikale, ent ka töötuse määr on kõrge. Iga riigi puhul on oma tegurid ja taustsüsteem, mis mõjutavad töötust ning tööpoliitikale tehtud kulutuste osakaal on ainult üks mitmest tegurist.



Joonis 1.1 Töötuse määr ja tööpoliitikale tehtud kulutused Euroopa Liidu liikmesriikides (%)

Allikas: OECD andmebaas

2000. aasta seisuga oli Euroopa Liidu keskmine hõivemäär 60,4 %. 2001. aastal kinnitati Stockholmis Lissaboni strateegia saavutamiseks vahekriteeriumid: saavutada aastaks 2005 67 % tööhõive määr, sealhulgas 57 % naiste tööhõive määr. 2005. aasta eesmärkide täitmine on eelduseks 70 %lise hõive määrani jõudmisel 2010. aastal. Naiste hõive määr peaks ulatuma 60 %ni. Kriteeriumides sisaldub ka klausel eakate (55-64 aastased) hõive suurendamiseks 50 %ni. (Employment in Europe 2002, 2002).

Vaadates liikmesriikide tööpoliitika olukorda vastavalt nimetatud kategooriatele, näeme, et meetmete valik ja programmide hulk on väga varieeruv. Riigid ja programmide arv on ära toodud tabelis 1.2.

Tabel 1.2 Tööpoliitika programmide arv erinevates Euroopa Liidu liikmesriikides ja Eestis (2000. aasta andmed)

	B	DK	D	EL	E	F	I	IRL	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EE
Üldised tööturuteenused (0)	1	1	2	3	-	3	-	2	-	1	1	1	3	2	1	1
Nõustamine ja töövahendus (1)	8	2	4	-	1	8	-	2	-	-	2	-	1	2	11	1
Koolitus (2)	12	5	11	5	2	14	6	8	6	3	12	18	6	8	5	4
Töötajate rotatsioon, ajutised tööd (3)	3	-	-	-	1	-	1	-	-	1	1	1	2	1	-	-
Hõivet soodustavad meetmed (4)	10	3	7	4	5	12	16	5	4	3	6	13	2	9	3	1
Erivajadustega inimeste integratsioon (5)	2	6	2	3	5	3	1	2	4	1	6	8	5	6	5	
Otsene töökohtade loomine (6)	6	2	3	-	3	4	1	2	1	3	4	9	2	2	1	-
Ettevõtluse toetus (7)	2	2	1	3	5	3	4	1	1	-	2	6	1	1	1	1
Passiivsed meetmed, abirahad (8)	3	3	7	7	5	4	5	2	4	5	6	6	9	2	1	1
Eelpensionid (9)	1	2	1	-	4	3	1	1	1	-	3	2	1	2	-	
Kokku	48	26	38	25	31	54	35	25	21	17	43	64	32	35	28	11

Märkus: Kasutatud lühendid; B - Belgia, DK-Taani, D-Saksamaa, EL-Kreeka, E-Hispaania, F-Prantsusmaa, I-Itaalia, IRL-Iirimaa, L-Luksemburg, NL-Holland, A-Austria, P-Portugal, FIN-Soome, S-Rootsi, UK- Ühendkuningriigid, EE- Eesti

Allikas: Eurostat

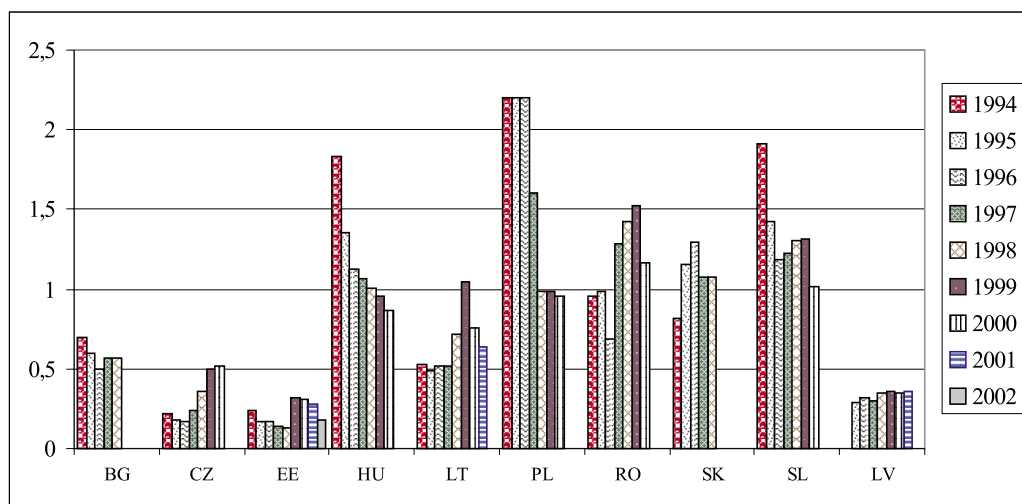
Tööpoliitika programmide arvu võrdlus on seotud mitme ohuga. Paljuski on tegu olukorraga, kus ühe suure projekti võib ära jagada mitme väiksema alaprogrammi vahel ja nii saada suurema arvu programme. Eestis on nimetatud tabelis ära toodud kümne erineva programmiga, kuigi vastavalt kehtivale Tööturuteenuste seadusele on erinevaid tööturuteenuseid ainult seitse (avaldatud Riigi Teataja nr 52, 2000), millele on lisatud pikaajalistele töötutele mõeldud programm, noorte tööturule toomise programm ning erivajadustega inimeste tööturule toomise pilootprojekt.

1.2 TÖÖPOLIITIKA SIIRDERIIKIDES

Majanduslike ja sotsiaalsete reformide käigus on siirderiigid võtnud kasutusele nii aktiivse kui passiivse tööpoliitika, eesmärgiks leevendada tööturul tekkinud pingelist olukorda ja sellest tulenevat vaesust. Esialgsetele optimistlikele prognoosidele tuginedes võtsid poliitikud kasutusele üsna helde toetuste süsteemi. Kui olukord tööturul halvenes, oli mitu riiki sunnitud töötutele makstavaid hüvitisi vähendama, lühendades ka toetuste maksmise perioodi. Ühtlasi loodeti töötuid motiveerida uut töökohta otsima. Tööpuudus sundis ellujäämiseks algatama mitmel puhul primitiivset ettevõtlust või potipõllundust. Toetuste vähenemine sundis peresid otsima lississetuleku allikaid.

Siirderiikide tööturupoliitikat finantseeritakse enamasti spetsiaalsetest hõivefondidest: Poolas, Ungaris, Bulgaarias, Horvaatias ja Venemaal. Eestis, Ukrainas ja Tšehhi Vabariigis seevastu tulevad toetussummad tööpoliitikale otse riigikassast. Hõivefonde katab reeglina sotsiaalmaks, mis on jagatud tööandjate ja töötajate vahel ning mida mõnel juhul toetab ka riigikassa. Tööturupoliitika finantseerimisele

kuluv protsent sisemajanduse koguproduktist (SKP) ei ole tingimata vastavuses töötuse määraga, pigem sõltub see üldisest majandussituatsioonist ja sellest, kui palju riik tähtsustab sotsiaal- ja tööhõive valdkonnaga seonduvat. Vaadates eeltoodud joonist 1.2, on näha, et enamikes riikides (Poola, Ungari, Sloveenia) on tööpoliitikale tehtud kulutused drastiliselt vähenenud. Tšehhi Vabariigis on kulutused tõusnud. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide keskmine näitaja oli 2000. aastal ca 0,8-0,7% SKPst. Madalaim tase oli Eestis – ligikaudu 4 korda väiksem keskmisest.



Joonis 1.2 Tööpoliitikale tehtud kulutused siirderiikides (% SKP-st)

Märkus: Kasutatud lühendid BG-Bulgaaria, CZ-Tšehhi Vabariik, EE- Eesti, HU-Ungari, LT-Leedu, PL-Poola, RO-Rumeenia, SK-Slovakkia, SL-Sloveenia, LV-Läti

Allikas: OECD ja rahvuslikud statistikaametid

Vaadates siirderiikides tehtavate kulutuste mahtu, ei saa siiski mööda minna tõsiasjast, et ainult mahtude suurendamine ei pruugi veel isenesest positiivset efekti anda. Oluline on hinnata rakendatud meetmete efektiivsust. Edukas sotsiaal-majanduslik integratsioon ja sotsiaalse kaitse süsteemide kaasajastamine, sealhulgas efektiivse tööturupoliitika loomine on kandidaatriikide liitumise eelduseks.

Tööpoliitika tulemuslikkuse hindamine on keerukas ülesanne. Arvandmed erinevate meetmete ja projektides osalenute kohta ei anna siiski vastust küsimusele, kui suur osa töötajast naases lõppkokkuvõttes tööhõivesse. Samuti on raske kindlaks teha, kas uus töökoht leiti tänu efektiivsele tööpoliitikale või mängisid otsustavat rolli hoopis muud tegurid. Püüdes siiski mõningaid seaduspärasid leida, tuginetakse järgnevas siirderiikide võrdluses eelkõige tööturukoolituse andmetele. Teiste meetmete kohta on võrreldavaid andmeid liiga vähe.

Tööturukoolitust peetakse üheks efektiivseimaks meetmeks, samas tuleb arvestada võimalust, et andmeid võib mitmeti tõlgendada. Nimelt on paljude koolituses osalejate puhul tegu noorte ja kõrgema haridustasemega (näiteks konkurentsivõimelisemate) töötajatega, kellel on niikuinii suurem lootus tööd leida. Subsideeritud töökohad annavad parimaid tulemusi noorte seas, kelle puhul rakendatakse koolitusprogrammi raames väljaõpet töökohal. Paljud tööandjad jätavad "praktikandid" tööle ka peale koolituse lõppu. Ülejäänud subsideerimise viisid – näiteks puuetega inimestele, etniliste vähemuste esindajatele, endistele vangidele, väikelaste emadele, vanemaealistele töötajatele – pole küll nii häid tulemusi andnud, kuid on siiski piisavalt olulised, et neid ka edaspidi rakendada. Subsideerimise efektiivsust tõstab kombineerimine muude sotsiaal-majanduslike nähtustega, näiteks regionaalarenguga. Taolisi programme on rakendatud Poolas, Ungaris, Tšehhi Vabariigis.

Väikseima efektiivsusega aktiivseks tööpoliitikaks on osutunud hädaabitööd. Eri riikide kogemused näitavad, et hädaabitööd võivad lühiajaliselt hõivet suurendada, kuid on pikaajaliselt vähetulemuslik ja kallis vahend töötuse vähendamiseks. Kuigi enamik uuringuid näitab, et avalikud tööd ei suurenda osalejate töötamise tõenäosust tulevikus, kasutavad riigid neid eelkõige pikaajaliselt töötute aktiveerimiseks ja tööharjumuse tekitamiseks.

Tööpoliitika mõjususe tõstmiseks on siirderiikides rakendatavaid tööprogramme vaja regulaarselt hinnata. Hindamise käigus tuleks koguda andmeid hõivemuutuste kohta, uurida uue töölepingu kestust ja iseloomu, samuti analüüsida erinevate gruppide, eriti riskigruppide, edukust tööturul. Selline hindamine aitab kohandada kehtivat tööpoliitikat muutunud oludele vastavaks ja suunata ressursse kõige suuremates raskustes olevate rühmade aitamiseks.

1.3 EESTI TÖÖPOLIITIKA KOHANDUMINE EUROOPA LIIDU TÖÖPOLIITIKA PRINTSIIPIDEGA

Eesti tööpoliitika elluviimise alusdokumentideks on Euroopa Komisjoni ja Eesti Vabariigi tööhõive ühishinnang ning Riiklik tööhõive tegevuskava, mis töötatakse välja igal aastal vastavalt Euroopa Liidu tööhõivestrateegiale ning Euroopa Komisjoni aastasuunistele. Tööturupoliitika sisu täpsustatakse iga-aastaselt uuendatavas riiklikus tööhõive tegevuskavas (Eesti Vabariigi Tööhõive tegevuskava 2002). Paraku on dokumentides loetletud eesmärgid liiga deklaratiivsed ega kajasta tegelikku olukorda.

Eesti tööturupoliitika eesmärk on tööealise elanikkonna võimalikult suur hõivatus. 2001. aasta tegevus- ja majandusarengukavade kokkuvõttes on ühe eesmärgina sõnastatud “aktiivsete tööturumeetmete optimaalne rakendus töötute konkurentsivõime tõstmiseks tööturul ja tööpuuduse vähendamiseks.” Selle eesmärgi saavutamise eeldus ongi aktiivse tööturupoliitika arendamine, riskigruppidesse kuuluvate isikute integreerimine tööturule ja tööhõive tugisüsteemide arendamine. Aktiivsete tööturumeetmete rakendamine on üks prioriteete ka riigi eelarvestrateegias 2003–2006 (Riigi... 2002).

Aktiivse tööturupoliitika meetmete hulka kuuluvad Eestis järgmised tööturuteenused (vastavalt Tööturuteenuste seaduse paragrahvile 3, (vt Tööturuteenuste..., 2000)):

- 1) teavitamine tööturu olukorrast ja tööturukoolituse võimalustest;
- 2) töövahendus;
- 3) tööturukoolitus;
- 4) kutsenõustamine;
- 5) tööturutoetus ettevõtluse alustamiseks;
- 6) tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötute töölerrakendamiseks;
- 7) hädaabitöö.

Eesti kulutused tööturupoliitikale on võrreldes siirderiikidega olnud madalaimal tasemel, moodustades 1990ndate keskel vaid 0,16–0,17 % SKPst. Ühelt poolt võis põhjuseks olla asjaolu, et tööpoliitika ei olnud piisavalt olulisel kohal, teisalt takistas suuremate summade eraldamist tööpoliitikale riigi raske majanduslik olukord. 2000. aastaks oli kulutuste osakaal kasvanud 0,31 %ni SKPst, kuid seoses töötuse langusega 2002 oli kulutuste osakaal jällegi langenud 0,18 %ni. See on oluliselt madalam teiste riikide tasemest (vt Lisa 1.3). Riigi kulutused tööturumeetmetele on absoluutarvudes järjest kasvanud, kuid põhiline osa juurdekasvust on Eestis läinud üha kasvavate abirahavajaduste katteks.

Tabelis 1.3 on toodud Eesti tööpoliitika meetmed ja neile eraldatud rahalised vahendid. Tähelepanu tuleks pöörata sellele, et suurem osa Eesti tööpoliitika vahenditest on suunatud passiivsetele meetmetele. Võrrelduna Euroopa Liiduga on Eesti tööturupoliitika vähe rahastatud ja passiivne. Aktiivsetele tööturumeetmetele kulutati näiteks 2002. aastal vaid 32,4 % tööturumeetmete kogukuludest. Näiteks abirahasid maksti töötutele 2002. aastal kokku 104 milj. krooni, tööturukoolitusele kulutati vaid 47 milj. krooni. Toodud tabelis ei kajastu kõik Eesti tööpoliitika kulutused – puuduvad pikaajaliste töötute programmi eelarve ning välisprogrammidest tööturuameti arendamiseks ja noorte töötusega tegelemiseks saadavad vahendid. Probleemiks on ühtse statistika puudumine.

Aktiivsete meetmete osas on vaja suurendada finantseerimist ja kohandada see vastavaks tööturu olukorrale (sh regionaalselt) ning riskigruppide vajadustele. Võimaldamaks paindlikumalt reageerida majanduse muutustele, on vaja rohkem erinevaid tööturuprogramme.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse, Eesti ametiühingute keskkliitide ja Eesti tööandjate keskkliidu 2002. aasta alguses sõlmitud tööturupoliitika kokkuleppele moodustatakse 2002. aasta jooksul kõigi regionaalsete tööhõiveametite ja tööturuameti juurde kolmepoolsed tööhõivenõukogud, kelle ülesandeks on nõustada kohalikku tööhõiveametit aktiivsete tööturumeetmete planeerimisel ja rakendamisel (*Riigi eelarvestra-*

teegia 2003-2006). 2003. aasta keskpaiga seisuga oli moodustatud 14 tööhõivenõukogu. Kolmepoolsete tööhõivenõukogude loomist on tunnustavalt esile toodud ka Eesti liitumisläbirääkimiste raames valminud 2003. aasta aruandes (Monitoring Report..., 2003).

Tabel 1.3 Kulutused tööpoliitika programmidele Eestis ajavahemikul 1997– 2002 (osakaal tööpoliitika kuludest, %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Töötü sotsiaalse kaitse kulutused kokku (milj krooni)	90,4	95,6	246,4	268,5	269,8	191
Sealhulgas (%)						
Makstud abiraha	55,4	59,7	48,8	44,6	49,2	54,4
Abirahalt makstud sotsiaalmaks	-	-	31,9	37,5	29,7	13,2
Kokku passiivseteks meetmeteks	55,4	59,7	80,8	82,1	78,9	67,6
Sealhulgas						
Õppe korraldamine	30,7	29,1	13,0	12,0	15,7	24,8
Õpestipendium	5,9	4,2	2,4	2,3	2,7	3,7
Hädaabitööd	2,6	2,0	1,3	1,2	-	-
tööturutoetus töötule	4,4	3,9	1,7	1,6	1,5	2,2
tööturutoetus tööandjale	1,1	1,1	0,7	0,8	1,2	1,6
Kokku aktiivseteks meetmeteks	44,6	40,3	19,2	17,9	21,1	32,4
Kulutuste osakaal SKPst (%)	0,14	0,13	0,32	0,31	0,28	0,18

Allikas: Tööturuamet, ESA, autori arvutused

Paraku erinevad majanduslik ja poliitiline reaalsus sageli dokumentides fikseeritust. Ametiühingud katkestasid 2002. aasta sügisel ühepoolselt läbirääkimised valitsusega. Ajendiks toodi valitsuse soovimatus/suutmatus kavandatud tööpoliitika meetmeid laiendada, ei ole tõstetud töötü abiraha, suurendatud tööpoliitika meetmetele tehtud kulutusi jne. Ametiühingud korraldasid protestiaktioone, nende liikmed lahkusid kolmepoolsetest tööorganitest (näiteks töövaidluskomisjonid). Olukord muutus alles 2003. aasta kevadel, kui uus valitsus taastas normaalsed suhted ametiühingutega ja kolmepoolsed läbirääkimised jätkusid. Paraku ei loo selline suhete ebastabiilsus konstruktiivsele koostööle head alust. Loodetavasti on nimetatud probleemid nüüdseks ajalooks muutunud.

Nagu juba mainitud, on Eesti tööpoliitika teiste Euroopa Liidu riikidega võrreldes suhteliselt ühekülgne. Abirahade maksmisele kulutatakse Eestis ligikaudu 70 % kõigist tööpoliitika vahenditest, kusjuures abiraha suurus moodustab ligikaudu 10 % keskmisest palgast. Euroopa Liidus moodustab töötü abiraha ligikaudu 60 % keskmisest palgast. Samuti on pikaajalise tööpuuduse probleem Eesti tööpoliitikas väikse kaaluga. Tekkinud olukord toob omakorda kaasa uusi sotsiaalseid riske – suureneb võõrandumine, tõuseb kuritegevus.

Töötü abirahade maksmisel muutub olukord alates 2003. aastast, kui väljamakseid hakatakse tegema töötuskindlustuse fondist. Töötul on võimalik esimese 100 päeva jooksul saada töötuskindlustuse hüvitist 50 % ulatuses oma eelneva 12 kuu palgast, hiljem langeb hüvitise suurus 40%le. Selline kaasaegse töötuskindlustuse süsteemi rakendamine lähendab Eestit Euroopa Liidule. 2003. a. esimese seitsme kuuga rahuldab töötukassa 5 838 töötuskindlustushüvitise taotlust. Maksmise lõpetamise otsuseid oli tehtud 31. juuli seisuga 1 556. Seitsme kuuga on töötukassa maksanud töötuskindlustushüvitisena välja 30 813 330 krooni. (Töötuskassa internetilehekülg)

Kõige olulisem aktiivse tööpoliitika meede nii osalejate arvu kui ka kulutuste osas on läbi aastate olnud *tööturukoolitus*. 2001. aastal kulus tööturukoolitusele 63,7 % aktiivse tööturupoliitika kogukuludest ning koolituses osales üle 10 000 töötü. Tööturukoolitus jaguneb tööalaseks koolituseks ning kohanemiskoolituseks. Tööalane koolitus on otseselt seotud ametioskuste omandamisega, kas esmase õppe, ümber- või täiendõppe teel. Kohanemiskoolituse eesmärk on tutvustada tööturu nõudeid ja valmistada klient psühholoogiliselt ette tööotsinguteks. 2000. aastal osales tööturuameti andmetel üle 80 % kõigist koolituses osalenutest töökoolituses.

Tööturutoetus töötule ettevõtluse alustamiseks ehk stardiabi on kulutuste poolt teiseks suuremaks aktiivse tööturupoliitika meetmeks (ATP). 2001. aastal kulutati nimetatud meetme finantseerimiseks

5,3 % ATP kogukuludest ning stardiabi sai 421 töötut.

Kõige väiksem aktiivse tööturupoliitika meede nii kulutuste kui ka osalejate arvu poolest on läbi aastate olnud *tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötü töölevõtmiseks*. 2001. aastal kulus antud meetmele 4,1 % ATP koguvahenditest ning tööturutoetusega rakendus 356 inimest.

Aastatel 1995–2000 oli osalejate arvu poolest teiseks suuremaks aktiivse tööturupoliitika meetmeks *hädaabitööd*, kus nimetatud ajavahemikul osales aastas keskmiselt 4 351 inimest. 2000. aastal läks ATP kogukuludest hädaabitööde finantseerimiseks 4,9 %. Alates 2001. aastast hädaabitööde korraldamist enam riigieelarvest ei finantseerita. Vastavalt uuele tööturuteenuse seadusele maksab hädaabitööl osalejale tasu töö korraldaja, kelleks on enamasti kohalik omavalitsusüksus.

Hädaabitööde finantseerimise viimine kohaliku omavalitsuse eelarvesse on tekitanud olukorra, kus riigis puudub terviklik ülevaade tööpoliitika meetme rakendamisest. Tööturuametist saadud andmed viitavad sellele, et meetme kasutamine on pärast seda drastiliselt langenud (vt tabel 1.4). Seega on finantseerimisskeemi muutmine toonud endaga sisuliselt kaasa nimetatud meetme lõppemise.

Tabel 1.4 Hädaabitöodes osalenud inimeste arv ja tehtud kulutused

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Hädaabitöödel osalenud töötud	5 741	4 089	4 661	3 771	3 667	4 177	125	196
Kulutatud hädaabitöödeks, tuh. kr.	1 100,4	2 228,7	2 311	1 882	3 311	3 241	0	0

Allikas: Tööturuamet

1.4 KOKKUVÕTE

Tänased Eesti tööpoliitika meetmed ja kavandatavad arengusuunad järgivad Euroopa Liidu tööhõive strateegia põhimõtteid. Lugeses valitsuse dokumente, jääb mõnikord arusaamatuks, kuidas plaanitakse erinevaid meetmeid ellu viia, millised on konkreetsed rakendamismehhanismid. Häirib nimetatud arengukavade paljusõnalisus ja deklaratiivsus (vt. ka Lisa 1.4). Kohati jäävad ebaselgeks ka finantseerimisskeemid. Finantseerimisskeemide puudulikkust illustreerib tööturuteenuste seaduse jõustumine 2000. aasta oktoobris. Vastavalt seadusele suurendati tööturuteenuseid saavate isikute ringi, sellest tulenevalt suurenes oluliselt ka tööhõiveametite töökoormus. Samas ei ole riigieelarvest täiendavalt eraldatud vajalikke vahendeid.

Teine oluline moment kavandatavate meetmete puhul on nende teostamise monitooring ja saavutatud tulemuste hindamine. Selleks, et jooksvalt jälgida kavandatu elluviimist ja hiljem ka tulemust hinnata, on vaja kavade tegemisel seada eesmärkide hindamiseks konkreetsed ja realistlikud kvantitatiivsed näitajad, mis aga valdavalt puuduvad. Seega ei saa tegelikkuses kontrollida elluviidava poliitika tõhusust.

Eesti tööpoliitika rakendamiseks vajalike vahendite hulk on suhteliselt piiratud. Eespool mainitud valitsusasutuste raportites kajastatakse positiivselt mitmesuguseid programme nii pikaajaliselt töötute kui ka noorte töötute probleemiga tegelemisel. Hetkel puuduvad vastavad meetmed tööturuteenuste nimekirjades, mistõttu ei ole eelarves vastavaid vahendeid ette nähtud. Nimetatud eriprogramme on seni finantseeritud lisavahenditest, näiteks ca 10 milj krooni eriotstarbeliselt erastamistuludest eraldatud raha pikaajaliselt töötute ja Phare programmi rahadest noorte töötute probleemiga tegelemiseks. Need on siiski ühekordsed ja ajutised vahendid, leevendamaks rahapuudust antud valdkonnas. Kui analüüsida seda, kui palju inimesi nimetatud programmides realselt osales, siis näeme, et tegemist on suhteliselt tagasihoidliku mõjuga: noorte töötusele suunatud programmi kaudu sai tööd 210 noort; pikaajaliselt töötutele suunatud programmis said tööd 354 pikaajaliselt töötut.

Tööpoliitika meetmetele eraldatakse Eestis hetkel 0,18 % SKPst, mis on üle 10 korra vähem kui Euroopa Liidu riikides keskmiselt. Sellised numbrid viitavad selgelt tööpoliitika alafinantseeritusele. Ka siirderiikides kulutatakse tööpoliitikale keskmiselt oluliselt rohkem. Alafinantseeritus tekitab Euroopa Liiduga liitumisel kaks probleemi. Esiteks on tööturuameti administratiivne suutlikkus tööpoliitika meetmete rakendamisel piiratud, sest finantsilised võimalused määravad ära ka sageli kaadri kvaliteedi. Teiseks ei võimalda madal finantseerimine ellu viia neid kohustusi, mida liikmesriigid on võtnud tööpoliitika

raames (näiteks noortele töötutele suunatud koolitus töötuks olemise esimese kuue kuu jooksul jne).

2002. aasta on toonud välja selge konflikti ametiühingute ja valitsuse vahel. Sellises destruktiivses dialoogis on sotsiaalsetel partneritel väga raske endale võetud ülesandeid dialoogi arendamisel täita. Paraku ei saa paljusid tööturu probleeme lahendada üksnes valitsuse ja tööandjate koostöös, kaasamata ametiühinguid. Teisalt võiks valitsus sotsiaalsete partnerite suhtes järgida stabiilsemat poliitikat. Kolmepoolsed läbirääkimised ei tohiks niipalju olla mõjutatud parteipoliitilistest suhtumistest ja päevapoliitilistest situatsioonidest.

Hädaabitööde keskse finantseerimise lõpetamine on tekitanud olukorra, kus kohalikud omavalitsused on sisuliselt lõpetanud selle tööpoliitika meetme kasutamise ning tööturuametist saadud andmed viitavad sellele, et hädaabitööde kasutamine on drastiliselt langenud.

Tööpoliitika kulutuste suurendamine iseenesest ei garanteeri veel tööturu olukorra paranemist. Analüüsima peaks ka tööpoliitika meetmete kasutamise efektiivsust. 2002. aastal alustati Poliitikauuringute Keskuses Praxis aktiivsete tööpoliitika meetmete efektiivsuse hindamise projektiga, mille käigus küsitleti koostöös statistikaametiga ligi 3000 töötut. Nimetatud küsitlus peaks muutuma regulaarseks monitooringuks, mis võimaldaks tööpoliitika meetmete efektiivsuse kohta saada pidevat infot.

Lisaks sellele on vaja kindlasti suurendada pakutavate teenuste mahtu, suurendades erinevatele sihtgruppidele suunatud programmide arvu ja juurutades neid programme, mida tänases Eestis üldse ei ole. Sellisteks programmideks on näiteks avalikus sektoris loodavad uued töökohad ja töötajate rotatsioon ning ajutised tööd.

Olulisim takistus tööpoliitika meetmete laiendamisel näib olevat pingeline riigieelarve ning poliitiliste prioriteetide suunatus teistele valdkondadele.

KASUTATUD KIRJANDUS

Annus, T. Dodd, M. Eamets, R. Fragoulis, H. Jõgi, K. Kask, M. Zelloth, H Country Monograph Estonia, Working Document, Turin, 2003

Comission of the EC, 2002 Regular Report on Estonian Progress Towards Accession, Brussels, 2002 [<http://www.eib.ee>]

Council of Guidelines for Member States Policies for the Year 2002, Bruxelles, Commission of the European Communities, 2001, [<http://www.europa.eu.int/search/s97.vts>]

Eamets, R. Eesti tööturg ja tööpoliitika Euroopa Liitu integreerumisel, Euroopa Kolledzi Loengud Tartu 2000, vihik nr 1

Eamets, R. Labour Market Policy in Transition Economies: How far is Estonia from EU? Kogumikus: Estonian Labour Market and Labour Market Policy. Sotsiaalministeerium, 1999, lk. 85–95

Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava 2002. EV Sotsiaalministeerium, Tallinn, 2001, [<http://www.sm.ee/gopro30/Web/gpweb.nsf/pages/Sotsiaal-ministeerium>] 2002

Eesti Töötajate Keskliit [<http://www.ettk.ee/src/kokkulepped/index.php3>]

Economic and Social Changes in the Baltic States in 1992–1994 (toim. Venesaar, U., Hachey, G.-A.). Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia, 1995

Employment in Europe 2002, Recent Trends and Prospects, European Commission, 2002

Euroopa Liidu toetus tööhõive ja inimressursi arendamiseks. Luxemburg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus.2000

European Commission, Labour Market Policy Database, Methodology April 2000, Brussels , 2000

Monitoring Report for the Commission Review, Estonia 2003, State Chancellery, European Union Secretariat, June 2003

OECD Employment Outlook, 1991, juuli

Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1998 [http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/en/papers/guide.htm] 30.11.2002

Riigi eelarvestrateegia 2003-2006: Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2003–2006 strateegilised alused. [<http://www.fin.ee/index.php?id=266>]

Tööturuteenuste seadus, Riigi Teataja nr 52, 2000

Tööturuameti Arengukava 2002 III kvartal – 2004

KASUTATUD INTERNETI ALLIKAD:

<http://www.eib.ee/pages.php/01030101,34>

<http://www.sm.ee/gopro30/Web/gpweb.nsf/html/Pages/index.html>, <http://www.sm.ee/gopro30/web/gpweb.nsf/pages/Sotsiaalministeerium6>

<http://www.tootukassa.ee/index.php?lang=est>

<http://www.vm.ee/euro/Liitumine/Arengud/ptk13.htm>

http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/en/papers/guide.htm

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/may/acti_prev_en.pdf, 27.11.2002

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/may/acti_prev_en.pdf, 27.11.2002

<http://www.tta.ee/eesti/docs/thtk2000final.htm>, 30.11.2002

<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=3-03122002-EN-BP-EN&mode=download>, 30.11.2002

http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-NK-02-012-_N-EN&mode=download, 27.11.2002

LISA 1.1

TÖÖPOLIITIKA ENNE AMSTERDAMI LEPET

Tööpoliitikat võib Euroopa Liidus ajaliselt jagada kahte ossa: poliitika enne ja pärast Amsterdami lepingut. Enne Amsterdami lepingut iseloomustas liikmesriikide tööpoliitikat analoogne koostöö, nagu see toimub nii ILO kui OECD tasemel. Tegemist oli vaid vastastikuse infovahetusega ning ühiselt koordineeritud tööpoliitika alast tegevust ei toimunud. Euroopa Komisjoni ülesanne oli teavitada liikmesriike tööturu arengutest ja tuleviktrendidest ning tegeleda olemasoleva informatsiooni teadusliku analüüsiga. Oluline oli ka Euroopa Komisjoni finantsabi liikmesriikidele tööpuudusega võitlemisel, mida anti peamiselt Euroopa sotsiaalfondi kaudu. Tööpoliitika valdkonna otsused nõudsid liikmesriikidelt täielikku konsensust ja seega ei olnud lihtne võtta vastu seadusandlikke akte, mis käsitlesid tööpoliitika või sotsiaalse partnerluse põhimõtteid.

Inspireerituna *Delors*'i Valgest raamatust kiitsid liikmesriigid 1994. aastal Essenis Euroopa Ülemkogus heaks viis põhimõttelist eesmärki tööturu arendamiseks:

- tööjõu kvaliteedi parandamine kutsehariduse taseme tõstmisega;
- tootlike investeeringute kasv mõõduka palgapoliitika kaudu;
- tööturu institutsioonide efektiivsuse tõstmine;
- uute töökohtade loomiseks täiendavate ressursside leidmine eelkõige kohaliku algatust kaasates;
- tõrjutud gruppide (noored töötud, pikaajaliselt töötud ja naised) toomine tööturule.

Nimetatud eesmärgi hakati hiljem nimetama **Esseni strateegiaks**. Praktikaks leidsid need eesmärgid rakendamist ja kasutamist mitmetes Euroopa Komisjoni otsustes ja resolutsioonides Madriidis 1995, Firenzes 1996 ja Dublinis 1996. Edasine strateegia arendamine keskendus eelkõige tööpoliitika ümberstruktureerimisele. Pearõhk pandi aktiivsete meetmete rakendamisele. Sõeluti välja kolm põhilist eesmärki:

- naistel vaba juurdepääs tööturule;
- noorte töötute toomine hõivesse;
- pikaajaliselt töötute toomine hõivesse.

Esseni strateegia rakendamise käigus töötati välja ka liikmesriikide ühised indikaatorid tööturu olukorra fikseerimiseks ja loodi tööturu küsimustega tegelev üleeuroopaline institutsioon: Hõive ja Tööturu Komitee (1996. aastal Euroopa Ühenduste Nõukogu juurde loodud pidevalt tegutsev nõuandev organ).

Esseni strateegia puuduseks oli see, et tegemist oli Euroopa Ülemkogu tasemel vastu võetud poliitilise manifestatsiooniga, millel tegelikult puudus Euroopa Liidu sisene seadusandlik rakendusmehhanism ning vastavad tugistruktuurid. Ka ei olnud nõukogu otsused liikmesriikidele siduvad.

Selle probleemi lahendas **Amsterdami leping**, mis sätestas tööpoliitika arengusuunad ja pikaajalise strateegia liikmesriikide jaoks väga konkreetset. Tegelikuses ei olnud Amsterdami lepingus palju sisulisi tööpoliitikaalaseid uuendusi varasemate strateegiatega võrreldes. Samas määratles leping oluliselt täpsemalt Euroopa Ühenduste Nõukogu ja Euroopa Komisjoni ülesanded tööpoliitika ellurakendamisel ning andis nende kasutusse senisest palju mõjuvõimsamad vahendid. Samuti kaasati otsustusprotsessi palju ulatuslikumalt Euroopa parlament. Lisaks määratleti lepingu sotsiaalprotokollis senisest konkreetsemalt sotsiaalpartnerite vastutus ja koostöövõimalused.

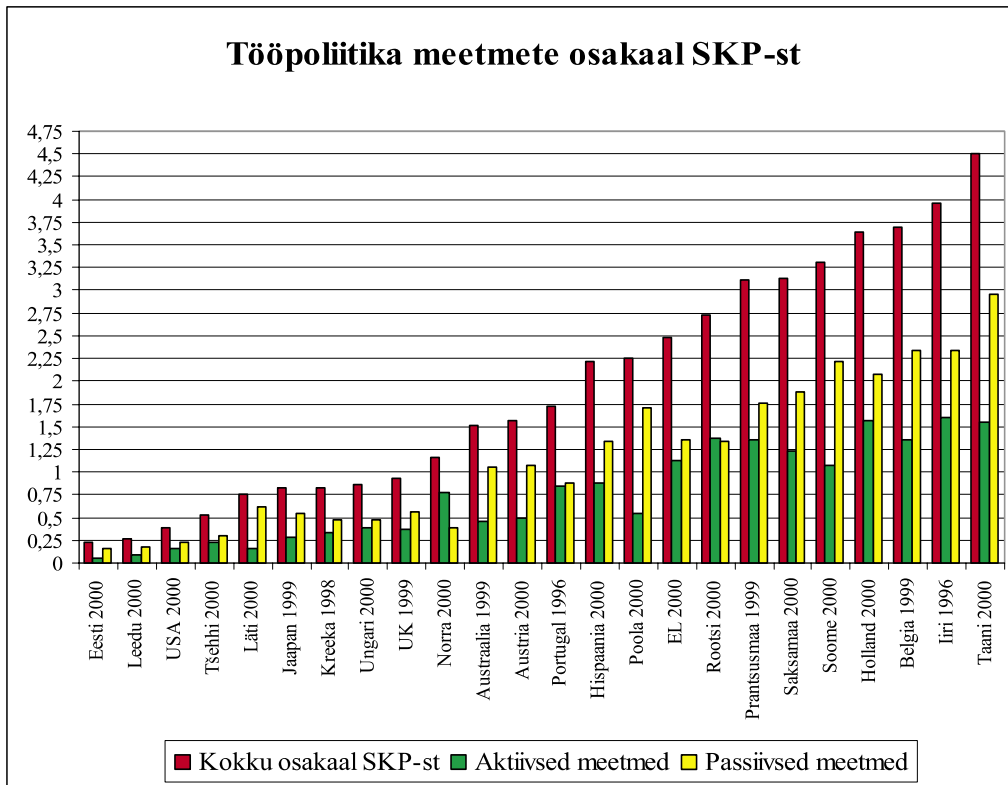
Amsterdami lepingu tööpoliitikat käsitlevad olulisemad punktid olid järgmised:

- 1) Kõrge hõivemäär tunnistati Euroopa Liidus üheks olulisemaks makromajanduslikuks eesmärgiks. Sellest annab tunnistust ka fakt, et hõiveküsimumused on lepingus omaette pealkirja all (nii nagu ka raha ja majanduse artiklid), mitte lihtsalt eraldi peatükid.
- 2) Rõhutati, et hõiveküsimumuste lahendamine on kõikide liikmesriikide ühine probleem. Sellest tulenevalt peavad liikmesriigid koordineerima liidu tasandil oma tööpoliitikat puudutavaid otsuseid. Euroopa Rahaliidu siseselt mõjutavad ühe liikmesriigi tööpoliitilised otsused kahtlemata teiste liikmesriikide tööturgu.

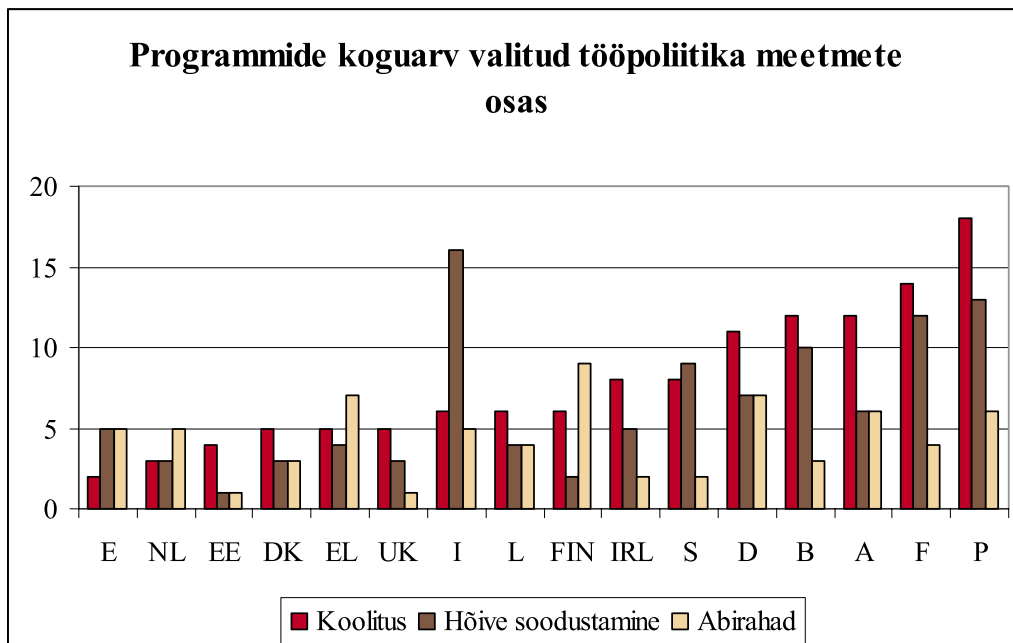
- 3) Artiklis 127 rõhutati tööhõivepoliitika olulisust ja isegi teatud ülimuslikkust ülejäänud Euroopa Liidu poliitika suhtes. Reaalsuses tähendab see, et mistahes poliitika kavandamisel ja ellurakendamisel tuleb jälgida selle mõju hõivele ja tööturule tervikuna.
- 4) Kutsuti ellu ka Euroopa Liidu tasandil tööpoliitika koordineerimise konkreetne süsteem. Liikmesriigid esitavad igal aastal Euroopa Komisjonile tööturu aruande ning Euroopa Komisjoni initsiatiivil koostatakse liikmesriikidele iga-aastased tööturu arenguplaanid (*Employment Policy Guidelines*), mille kiidab heaks ka Euroopa Ühenduste Nõukogu. Euroopa Komisjon võib Euroopa Ühenduste Nõukogu heakskiidul teha liikmesriikidele soovitude näol ettekirjutusi oma tööpoliitika parandamiseks ja täiustamiseks.
- 5) Moodustati uus institutsioon, tööhõive komitee, mille eesmärk on avatud diskussioonide käigus arutada tööhõivepoliitika ja struktuuripoliitika küsimusi.
- 6) Esmakordselt loodi Euroopa Komisjoni ja Euroopa Ühenduste Nõukogu tasemel juriidiline alus tööturu küsimuste analüüsimiseks, uuringuteks, vastastikuste kogemuste vahetamiseks.
- 7) Kvalifitseeritud häälteenamuse printsiip võimaldas senisest tulemuslikumalt vastu võtta tööturgu ja hõivet puudutavaid otsuseid ja soovitusi.

Ehkki Amsterdami leping jõustus alles 1. jaanuaril 1999. aastal, andis see ühise tööpoliitika arendamisele uue impulsi. 1997. aastal, pärast Luksemburgi kohtumist, käivitus nn **Luksemburgi protsess**, mis tugines tööpoliitika neljale põhisuunale. Tööpoliitikaalases kirjanduses on nende tarbeks võetud kasutusele “nelja samba” mõiste.

LISA 1.2



Allikas: Eurostat



Allikas: Eurostat

LISA 1.3

Tabel 1A.1 Euroopa Liidu liikmesriikides tehtavad kulutused tööpoliitikale (%)

	Kulutused kokku (% SKPst)		Kulutused aktiivsele tööpoliitikale (% SKPst)		Kulutused aktiivsele tööpoliitikale (% kogu kulutustest)	
	1993	2000	1993	2000	1993	2000
Belgia	4,2	3,7	1,2	1,3	29	34
Taani	7,1	4,5	1,7	1,5	25	34
Saksamaa	4,1	3,1	1,6	1,2	39	40
Kreeka	0,7	0,8	0,3	0,4	43	43
Hispaania	3,8	2,2	0,5	0,9	13	40
Prantsusmaa	3,3	3,2	1,2	1,3	38	41
Iirimaa	4,2	3,2	1,4	1,5	34	48
Itaalia	2,5	a.p.	1,4	a.p.	54	a.p.
Luksemburg	0,8	0,9	0,2	0,3	21	30
Holland	4,3	3,7	1,5	1,6	35	43
Austria	1,7	1,6	0,3	0,5	18	31
Portugal	1,7	1,7	0,8	0,8	48	49
Soome	6,6	3,3	1,7	1,1	26	33
Rootsi	5,7	2,7	2,9	1,4	52	51
Inglismaa	2,2	0,8	0,6	0,3	26	40
Euroopa Liit	3,4	2,6	1,2	1	36	40

Märkus: a.p. - andmed puuduvad

Allikas: IFAU 2001:14

LISA 1.4

EESTI TÖÖPOLIITIKA ISELOOMUSTUS VASTAVALT EUROOPA LIIDU SOTSIAALFONDI VIIELE TEGEVUSVALDKONNALE

Aktiivse tööpoliitika arendamine ja edendamine

Tööpoliitika väljatöötajaks Eestis on Sotsiaalministeerium. 1. oktoobrist 2000 jõustusid kaks seadust: Töötusotsiaalse kaitse seadus ja Tööturuteenuse seadus. 1. jaanuaril 2002 jõustus Töötuskindlustuse seadus. 2003. aastal on üheks peamiseks prioriteediks tööpuuduse vähendamine Ida-Virumaal, mis on ühtlasi impulsiks ka regionaalselt tasakaalustatud sotsiaalmajandusliku arengu saavutamiseks (*Riigi eelarvestrateegia 2003–2006*). Tööhõive edendamist Eestis suunavad järgmised strateegilised dokumendid:

- koostöös Euroopa Komisjoniga ette valmistatud Eesti tööhõiveprioriteetide ühishinnang (*Joint Assessment of Employment Priorities in Estonia*);
- riiklikud tööhõive tegevuskavad, mis lähtuvad Euroopa Liidu tööhõive strateegiast ja tööhõive põhisuundadest;
- Majandusministeeriumi juhtimisel ja koostöös Sotsiaal- ning Haridusministeeriumiga koostatud *Ida-Virumaa riiklik tööhõive programm*.

Tööturupoliitika peamiseks elluvijaks Eestis on tööturuamet, millele allub kokku 16 piirkondlikku tööhõiveametit. Tööhõiveametid osutavad tööturu-teenuseid, registreerivad töötuid ja maksavad neile riiklikku abiraha.

Lähiaastateks koostatud riiklikud tööhõive tegevuskavad lähtuvad Euroopa Liidu tööhõive strateegiast, olles üles ehitatud neljale põhisambale ning iga-aastastele tööhõive põhisuundadele. Hõive suurendamiseks rakendatakse riigi tööturuasutustes töötajatele aktiivseid tööturumeetmeid – tööturukoolitust, tööturutoetust töötule ettevõtluse alustamiseks, tööturutoetust tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötule rakendamiseks. Aktiivsetes tööturumeetmetes osales 2001. aastal ainult 14,1 % registreeritud töötajatest. Euroopa Liidu ettekirjutuste kohaselt on eesmärgiks vähemalt 20 % töötute osalemine aktiivsetes meetmetes. Täiskasvanute koolituse uuringu järgi leidis 2001. aastal 63 % koolituse läbinuist endale töökoha.

Kõikidele võrdsete võimaluste loomise edendamine ja sotsiaalse kaasatuse suurendamine

Kasvava tööpuuduse tingimustes kujunevad paratamatult välja sotsiaalsed grupid, kes kannatavad siirdeperioodi raskuste all rohkem kui teised. Eesti tööturul on eriti raske noortel, madala haridustasemega ja pikaajaliselt töötutel, puudega inimestel, pensionieelikutel ning riigikeelt mittekõnelevatel inimestel. Siiski ei erine Eesti siinkohal oluliselt ülejäänud siirderiikidest, loetletud riskirühmad on iseloomulikud ka teistele riikidele.

Noorte (15–24 aastased) tööpuudus on Eestis suhteliselt kõrge. Noorte olukorra teeb raskeks ka asjaolu, et pensionile jäämise vanus tõuseb iga aastaga ning vabu töökohti jääb järjest vähemaks. Uusi töökohti tekib juurde vähe ja uute töötajate värbamisel eelistatakse tihti eelnevate töökogemuste olemasolu. 2001. aastal rakendati tööhõiveametites üheksat noorte tööhõivealast pilootprojekti, kohandades ja rakendades komplekselt olemasolevaid tööturuteenuseid just noortele sobivaiks. Nimetatud projektid hõlmasid kokku 291 noort, kellest tööle sai 210. Aastast 2003 käivitub Phare projekt, mille raames töötatakse välja ja rakendatakse aktiivseid meetmeid noorte paremaks integreerimiseks tööturule Ida-Virumaal, Kagu-Eestis ja saartel.

Pikaajaline tööpuudus on üks püsivamaid ja tõsisemaid sotsiaalseid probleeme. Mida kauem on inimene töötu olnud, seda raskem on tal tööturule naasta ja seda kulukam on kogu protsess riigile. Suurim risk pikaajaliselt töötute hulka sattuda on madala haridustasemega ja vanemaealistel töötutel. 2001. aastal moodustasid pikaajaliselt töötud töötute koguarvust 48 %. Tööhõiveametites on nende integreerimiseks käivitatud spetsiaalne projekt, pakkumaks teenust pikaajaliselt töötutele, arvestades seejuures vastava sihtgrupi eripära ning individuaalseid vajadusi (individuaalne nõustamine, tööturu-koolitus, tööturutoetus tööandjale). Projektis on osalenud 480 pikaajalist töötut, kellest on uue töökoha leidnud 354 inimest.

Projekt jätkub 2002. aastal, mil erilist rõhku pannakse tööturukoolitusele. Pikaajaliselt töötute puhul on koolituse kestvuseks 12 kuud.

Puuetega inimeste, pensionäride ja pensionieelses eas olevate inimeste tööhõive on 1990. aastaga võrreldes langenud 24,2 %lt 13 %le. Ka puuetega inimeste hõive tõstmiseks on Eestis algatatud spetsiaalseid hõiveprogramme. Need on suunatud puudega inimestele vanuses 18–45 aastat. Riigi-, era- ja kolmanda sektori koostöös on loodud toimivad meeskonnad puuetega inimeste aitamiseks tööturule ja nende töötamise toetamiseks.

Vanusegruppidest on noorte kõrval kõige raskemas olukorras 50–54 aastased. Viimase kolme aasta jooksul on töötute arv nimetatud vanuserühmas kasvanud kõige kiiremini – 78 % võrra. Paljud üle 50-aastased on töö otsimisest loobunud, langedes seetõttu mitteaktiivsete hulka. Seetõttu võib oletada, et tegelik tööpuudus vanemaealiste hulgas on suurem, kui näitab statistika.

Väga kõrge (14,9 % 2002. aastal) on töötus mitte-eestlaste hulgas. Riigikeele mitteoskamine võib takistada ka geograafilist mobiilsust, mis võiks aidata leida töökohta mõnes teises linnas või maakonnas. Suur osa mitte-eestlasest töötutest elab Ida-Virumaal, kus tööpuudus on niigi üks riigi kõrgemaid.

Koolituse, hariduse ja nõustamise edendamine osana eluaegse õppe põhimõttest

Kutseharidus on üleminekuajal pidanud ümber orienteeruma: suur-tööstusele oskustööliste ettevalmistamiselt väikeettevõtlusele ja keerulisemat tehnoloogiat valdavate oskustöötajate koolitamisele. Kutseharidust on püütud viia üha enam vastavusse tööturu tegelike nõuetega. Struktuurse töötuse leevendamiseks on oluline rohkem kui 10 aastat tagasi hariduse omandanud inimeste täiend- ja ümberõpe. Töötutele korraldavad kuni 6 kuud kestvat koolitust tööhõiveametid, kuid hetkel puudub riigi suunatud tööalase koolituse süsteem tööturul aktiivselt osalevatele inimestele. Aitamaks nii täiskasvanutel kui esmakordselt tööturule sisenevatel noortel leida nende haridusele, tööoskustele ja isikuomadustele vastavat tööd, pakutakse kutsenõustamisteenust. 2001. aastal sai 18 kutsenõustaja käest konsultatsiooni 8159 töötajat. Kutsenõustamist vajavate isikute sihtrühma kuuluvad eelkõige töötud noored, pikaajaliselt töötud ja ümberõppevajadusega töötud. Edaspidi on kutsenõustamise efektiivsuse tõstmiseks plaanis võtta tööle täiendavalt nõustajaid, parandada tööturu olukorda kirjeldava teabe kättesaadavust, koostada kliendile mõeldud kutsekirjeldusi, tõlkida võõrkeelseid nõustamisalaseid materjale ja käsiraamatuid ning anda välja noortele mõeldud brošüüre. Paralleelselt peab toimuma ka täiendkoolitus kutsenõustajate endi oskuste ja teadmiste kaasajastamiseks.

Eestis tuleb alustada kutseharidussüsteemi maine parandamist, muutes sellega väljakujunenud hoiakuid erinevate haridusteede suhtes. Kutseharidussüsteem tuleb kohandada tööturu vajadustele vastavaks. Paljuski praegu valitseva mentaliteedi tõttu eelistab valdav osa noori oma õpinguid jätkata keskkoolis ja gümnaasiumis, selle asemel et omandada eriala.

Prioriteetid kutsehariduse arendamisel, mis on esitatud Eesti tööhõive arengukavas, on järgmised:

- korrastatakse ja optimeeritakse põllumajanduslike kutseõppeasutuste võrk. Selleks arendatakse valitud koolid nii esma- kui ka täiendkoolitusena põllumajanduslikku haridust andvateks keskusteks koos kaasaegsete praktikabaasidega, mida saavad kasutada ka teised koolid. Oluline on mitmekesisendada pakutavate kursuste sisu, arvestades põllumajandusliku tootmisega hõivatud inimeste osakaalu olulist vähenemist. Uute õppekavade ja -materjalide arendamist toetatakse investeringutega õpetajakoolitusse, hoonetesse ja seadmetesse.
- kaasajastatakse kutseõppeasutuste ja avalik-õiguslike ülikoolide tehniline baas, eesmärgiga pakkuda koolitust kutse- ja kõrghariduse tasemel. Et olla vastavuses tööstuse arenguvajadustega – eelkõige uute tehnoloogiate ja informatsiooni-tehnoloogia arengu seisukohalt – ning konkurentsivõimeline Euroopa Liiduga, investeeritakse kutsekõrghariduse standardile vastavate õppekavade rakendamiseks ka seadmetesse. Koolide ja erialade valikul arvestatakse kasvutendentsi osutavate tööstusharude vajadusi ning regionaalset paiknevust.
- kaasajastatakse valitud koolitusasutuste infrastruktuur. Seda juhul, kui olemasolev ei vasta pakutava koolituse ning õppija ja majanduse arengule. Koolitusasutuste infrastruktuuri uuendamisel luuakse tingimused, mis võimaldavad ka erivajadustega inimeste juurdepääsu koolitusele.

- koolitajate koolitamine. Oluline osa uute õppekavade rakendamisel koolides on kõrge kvalifikatsiooniga ja motiveeritud õpetajal. Plaanis on koostöös ülikoolide, rakenduskõrgkoolide ja tööandjatega arendada välja kutseõpetajate esmaõppe ja süstemaatilise täiendõppe programmid. Nimetatud programmid peavad sisaldama nii tehnilisi/tehnoloogilisi aspekte, kaasaegset pedagoogikat kui ka täiskasvanute ja erivajadustega inimeste koolitamise meetodikat. Luuakse ka lühemad koolitusmoodulid ettevõtete praktikajuhendajatele pedagoogiliste oskuste omandamiseks.

Koolitatud ja kohanemisvõimelise oskustöajõu ning ettevõtlust hõlbustavate tingimuste arendamine

Ettevõtluse arendamisega tegeletakse peamiselt Majandusministeeriumi haldusalas, kus alles loodavatele ning juba tegutsevatele väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele pakutakse mitmeid toetusmeetmeid (finantseerimisvõimaluste parandamine, töötajate täiend- ja ümberõpe). Ettevõtluskogemust omavatel või vastava koolituse läbinud töötutel on võimalik tööhõiveametist ettevõtluse alustamiseks taotleda toetust. 2001. aastal alustas ettevõtlusega 425 töötut. Ettevõtete ja nende töötajate kohanemiseks pööratakse muuhulgas tähelepanu sotsiaaldialoogi arendamisele ettevõtte tasandil ning sellest tulenevalt paindlike töötamise vormide rakendamisele. Valitsus tõstis 2003. a töötü stardikapitali kahekordseks (varasemalt 10 000 kroonilt 20 000le).

Erimeetmed naiste pääsemiseks tööturule ning seal osalemise parandamiseks

Tööhõive kahanemise tingimustes on vähenenud nii meeste kui naiste tööhõive määr. Meeste hõivatus on aga jäänud seejuures kõrgemaks – meeste seas oli hõive määr 2001. aastal 63,5 %, naistel seevastu 54,7 %. Naised langevad sagedamini tööjõu hulgast välja, muutudes majanduslikult mitteaktiivseks. Naiste tööjõud on Eestis erinevate tööalade lõikes tasustatud keskmiselt veerandi võrra madalamalt kui meeste tööjõud. Meeste ja naiste palgaerinevuste probleemi leevendamiseks on vajalik, et nii avaliku kui ka erasektori tööandjad tunnustaksid põhimõtet, mille kohaselt tuleb võrdse või võrdväärse töö eest maksta võrdset tasu töötaja soolisest kuuluvusest sõltumata.

Sooline ebavõrdsus tööturul on Eestis mõne peamise näitaja järgi väiksem kui Euroopa Liidus keskmiselt. Eri sugupoolte hõive ja ka töötuse määrad on Eestis üksteisele lähedasemad. Kuna naised lahkuvad erinevatel põhjustel tööturult sagedamini kui mehed, on kõrgem tööpuuduse tase meeste seas statistika järgi otsustades raske probleem. Eesti 2002. aasta Euroopa Liidu liitumisraportile tuginedes tuleb nentida, et võrdsete võimaluste loomisel pole Eestis viimaste aastate jooksul mingisugust paranemist toimunud (Comission..., 2002).

Kahtlemata on ka Eestis tööturupoliitika prioriteediks võrdsete võimaluste tagamine kõigile huvigruppidele. Eelkõige tähendab see mitteaktiivsete naiste lülitamist tööotsijate hulka ja seejärel neile vastavate koolitusprogrammide väljatöötamist. Pikemas perspektiivis püüeldakse sooliste palgaerinevuste vähendamise poole. Tulenevalt tööhõive arengukavast nähakse võrdsete võimaluste tagamiseks ette järgmisi meetmeid:

- tööturu osapoolte teavitamine naiste ja meeste tööturul võrdse kohtlemisega seotud probleemidest;
- riikliku statistika, sh administratiivse statistika indikaatorite, andmekogumise metodoloogia, analüüsi ja esitusviiside täiustamine;
- naistele ja meestele võrdsete võimaluste tagamine tööhõives;
- naiste juurdepääsu parandamine tööhõivele;
- naiste ettevõtlusalase tegevuse arendamine;
- pere- ja töökohustuste ühitamise võimaldamine.

Oluline on võrdsete tööalaste võimaluste tagamine ka puuetega inimestele. Lisaks üksikisiku tööalase eneseteostuse vajalikkusele tuleb rõhutada ressursside optimaalse rakendamise kasulikkust ühiskonnast kui tervikust lähtuvalt.

Muud tööpoliitika suunad

Eelnevalt kirjeldatud meetmetele lisaks võib siinkohal välja tuua veel valdkondi, mis on ära märkimist leidnud tööhõive arengukavas.

- *Tööturu infosüsteemi täiustamine.* Eesti tööturu arengu seisukohalt on tähtis tõhustada tööturualaste asutuste süsteemset ja koordineeritud tegevust. Riikliku tööhõivesüsteemi töö tulemuslikkuse tõstmiseks on viimastel aastatel astutud mitmeid samme – on võetud tööle uusi tööturu konsultante, on loodud kutsenõustamisteenus. Peagi võetakse kasutusele uus tööturu infosüsteem. Arenguruumi on siiski küllaga, kuna registreeritud töötajate arv tööhõiveametniku kohta keskmiselt on Eestis suhteliselt kõrge (228 isikut) ning kutsenõustamist ei olda suutelised pakkuma kõigile abivajajatele (Annus, et al, 2003).
- Tööpoliitika efektiivsust aitaks tõsta ka *statistilise järelvalvesüsteemi loomine.* Seoses Tööturuteenuse seaduse ja uue Töötu sotsiaalse kaitseaduse jõustumisega 1. oktoobril 2000. aastal alustas tööturumamet uue andmekogude riskasutusel põhineva infosüsteemi väljatöötamist, mille valmimise tähtajaks oli planeeritud 2002. aasta september. Koos uue infosüsteemiga luuakse 2002. aastal ka Tööturuteenuse seaduses ette nähtud töötajate ja tööturuteenuste riiklik register.
- *Sotsiaalse dialoogi arendamine.* Eestis on sotsiaalses partnerluses peituva potentsiaali realiseerimine alles algusjärgus. Kui keskorganisatsioonide puhul saame rääkida teatud koostöö toimimisest, siis lokaal-tasandil on koostöö, vastastikune infovahetus ja tegevuse kooskõlastamine tööandjate ja töövõtjate vahel praktiliselt olematu. Üks põhjus on regionaalsete esinduste puudumine riigi paljudes piirkondades, näiteks tööandjate esindusi leidub väljaspool Tallinna vaid mõnes suuremas maakonnakeskuses.

Tööhõive tegevuskava (Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava 2000) fikseerib sotsiaalse partnerluse arendamiseks tulevikus järgmised põhimõtted:

- tööandjate ja töötajate organisatsioonide tegutsemiseks soodsa keskkonna kujundamine;
- sotsiaalpartnerite esindusorganisatsioonide sisemine tugevdamine;
- tööturudemokraatia arendamine;
- paindlike töösuhete vormide arendamine.

Eurointegratsiooni läbirääkimiste 13. peatükis on eelnevaile lisaks toodud ära ka sotsiaalpartnerite omavaheliste konsultatsioonide vajadus, eesmärgiga parandada Euroopa Ühenduse poliitikat; kolmepoolsete läbirääkimiste olulisus tööandjate, töövõtjate ja riigi esindajate vahel; läbirääkimised sotsiaalpartnerite vahel töö- ja sotsiaalküsimustes; tööandjate omavahelise organiseerumise korraldamine; sotsiaalse dialoogi ärgitamine lepingute sõlmimiseks [<http://www.eib.ee>]

- *Regionaalpoliitika valdkond.* Uute töökohtade loomine ja tööpuuduse vähendamine Eestis on tihedalt seotud regionaalpoliitika küsimustega. Regionaalpoliitika valdkonna edendamiseks tuleks rakendada järgmisi poliitikameetmeid:
 - Luua üleriigilised andmebaasid, mis võimaldaksid arvutivõrgu vahendusel saada infot vabade töökohtade ja tööd otsivate inimeste kohta mistahes riigi osas. Üleriigilise infosüsteemi käivitamine on nähtavasti takerdunud nii tehniliste kui ka materiaalsete probleemide taha.
 - Finantseerida ettevõtlusalaseid uuringuid. Tänapäevani puudub Eestis ülevaade eri regioonide tööandja töövõlvajadustest ja tulevikuplaanidest. Sellist andmebaasi on võimalik saada ainult ettevõtluse regionaalsete uuringutega.
 - Korraldada kolimistoetuste maksmine kindlatele sihtgruppidele, kes otsustavad asuda tööle ja elama piirkonda, kus vajatakse vastava kvalifikatsiooniga inimesi. Toetuste maksmise eesmärgiks on suurendada inimeste mobiilsust.

2 KUTSEALASE KOOLITUSE SOTSIAAL-MAJANDUSLIK RAAMISTIK

2.1 STRUKTUURIMUUTUSED MAJANDUSES

Peaaegu 195 miljonit töötajat Kesk- ja Ida-Euroopas ning Kesk-Aasias oli sunnitud kohanema uute tööturu tingimustega, kui ühiskond siirdus ühest majandussüsteemist teise – plaanimajanduselt turumajandusele. Enamik siirderiikidest on oma majandust reforminud ning üle võtnud turumajanduses kehtivad reeglid või alustanud reformidega.

Võrreldes teiste siirderiikidega on Eesti juhtum eriti huvitav, kuna valitud on radikaalne vaba turu poliitika: rahvusvahelise kaubanduse, vallandamise, pankrottide ja välisosalusega firmade poolest. Samuti on Eestis võrreldes teiste siirderiikidega väike töötü abiraha, väikesed pensionid ja miinimumpalgad (Noorkõiv *et al* 1997). Eesti kui väikese avatud majandusega riigi tööturg on dünaamiline ja paindlik – tööjõunõudlus muutub pidevalt. Samas on tööjõu pakkumine aga suhteliselt staatiline. Nii tööstusriigid kui ka arengumaad otsivad võimalusi, kuidas paremini kokku viia tööjõu nõudlus ja pakkumine ning Eesti ei ole siinjuures erandiks.

Eesti kuulub nii geograafiliselt asendilt kui kultuuritraditsioonidelt Põhjamaade hulka ja nagu hilisemast näeme, on ka tööturul toimunud protsessid Eestis ja Põhjamaades viimastel aastatel olnud suhteliselt sarnased. Tõsi küll, muutuste põhjused ja protsesse käivitavad jõud on olnud erinevad. Põhjamaades oli 1990ndate aastate alguses tegemist majandustsükli langusfaasiga, mille tulemusel tööhõive vähenes ja tööpuudus kasvas märkimisväärselt. Eesti puhul oli sarnaste tendentside tekkepõhjus aga eelkõige ühest majandussüsteemist teise üleminek ja sellega kaasnenud suured struktuursed muutused. Alates 1994. aastast on enamiku Euroopa Liidu riikide majandus elavnenud ning seetõttu on paranenud ka enamik tööturu näitajaid. Eesti puhul võime alates 1994. aastast rääkida kiirete struktuursete muutuste aeglustumisest tööturul (Eesti Inimarengu Aruanne 2000). Alates 1995. aastast on ümberstruktureerimisprotsess aeglustunud ning tööturu olukord sõltub suuresti Eestile olulistel välisturgudel toimuvast, majanduse tsüklilistest mõjudest ja ka siseturu arengust (Eesti majandus aastal 2001).

Eesti majanduspoliitika eesmärk on tagada jätkusuutlik, sotsiaalselt ja regionaalselt tasakaalustatud majandusareng. Stabiilne makromajanduslik raamistik koos kiire erastamise ja muude turumajanduslike reformidega on kujundanud Eestis majanduskeskkonna, mis on võimaldanud saavutada edusamme konvergenksi suunas arenenud tööstusriikidega. Eestis on kujunenud toimiv turumajandus, mis on suurel määral juba ette valmistatud Euroopa Liidu konkurentsitingimusteks.

On selge, et hõive ümberstruktureerumine jätkub, ehkki aeglasemas tempos kui seni ja oodatavad muutused tööturul on seotud rohkem siseturul kui välisturgudel toimuvaga. Analüüsimaaks võimalikke muutusi lähtuvalt Euroopa Liiduga liitumisest, peatutakse alljärgnevalt Soome, Taani ja Saksamaa hõive ja Eesti hõive struktuuri võrdlusel, kus analüüsitakse mudelriikide arengut ning võrreldakse selle hõive struktuuris toimunud muutustega Eesti hõive struktuuri arengut. Alati võib vaielda mudelriikide valiku otstarbekuse ja õigsuse üle, kuid antud käsitluses lähtutakse tõigast, et Eesti on ennast praegu nii ajaloolis-kultuuriliselt kui ka poliitiliselt määratlenud Põhjamaade sekka kuuluva riigina.

Käesoleva alapeatüki eesmärk on analüüsida Eesti tööturul toimunud ja toimuvaid muutusi. Selle ülesande täitmiseks on võrreldud muutusi Eesti tööturul muutustega Soome, Taani ja Saksamaa tööturgudel. Esimene osa sisaldab hõive struktuuri ja tööturu trendide kirjeldust ning teine osa hõlmab struktuurimuutuste võrdlevanalüüsi Jackman-Pauna restruktureerimisindeksite abil.

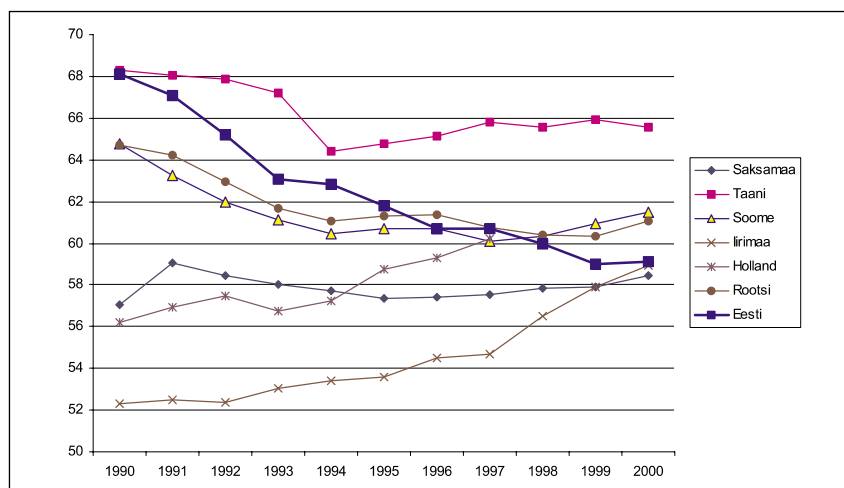
2.1.1 HÕIVE STRUKTUUR

Euroopa Liidu riikide tööhõivemäär on olnud küllaltki stabiilne, kuigi 1990. aasta taset ei ole

järgnevatel aastatel suudetud hoida. Samas tuleb märkida, et liikmesriigiti on muutused tööturul oluliselt erinevad. Näiteks 1990ndate aastate alguses likvideeriti Saksamaal, Itaalias, Austrias, Soomes ja Rootsis suhteliselt palju töökohti, samal ajal kui Luksemburgis ja Iirimaa on uusi töökohti pidevalt juurde loodud. Prognoosid ennustavad uute töökohtade loomise protsessi tugevnemist kogu Euroopas. Selle eeltingimuseks on eelkõige SKP kasv ning struktuursete muutuste jätkumine.

Struktuursete muutuste all mõeldakse eelkõige tööjõu ümberpaiknemist majandussektorite vahel. Enamikus Euroopa riikides leiab aset märkimisväärne uute töökohtade loomine tertsiaarsektoris. Struktuursete muutused teenindava ühiskonna suunas on nähtavad kiiresti arenevates majandusharudes, mille hulka kuuluvad äriteenindus, tervishoid ja sotsiaalkaitse, hotellid ja restoranid, haridus ning kaubandus, samal ajal kui hõive langeb eelkõige primaarsektoris (põllumajandus, metsandus, kalandus jmt) ja sekundaarsektoris (töötlev tööstus, gaasi- ja veevarustus, ehitus jmt). Hõive struktuur Eestis läheneb oma arengus järjest enam Euroopa Liidu keskmisele, kus primaarsektoris on hõivatuid umbes 5 % ja sekundaarsektoris 30 % töötajatest. Ülejäänud inimesed on hõivatud teenindavates majandusharudes (Eesti Inimarengu Aruanne 2000).

Vaadeldes erinevate riikide tööhõive dünaamikat, näeme, et 1990ndate aastate alguses toimus tööhõive märkimisväärne vähenemine, millele Soome ja Taani suutsid piiri panna 1994. aastal ning Rootsi 1997. aastal. Eestis oli hõive Venemaa finantskriisi mõju tõttu langusfaasis kuni 1990ndate aastate lõpuni (joonis 2.1).



Joonis 2.1 Hõives osalemise määr, %

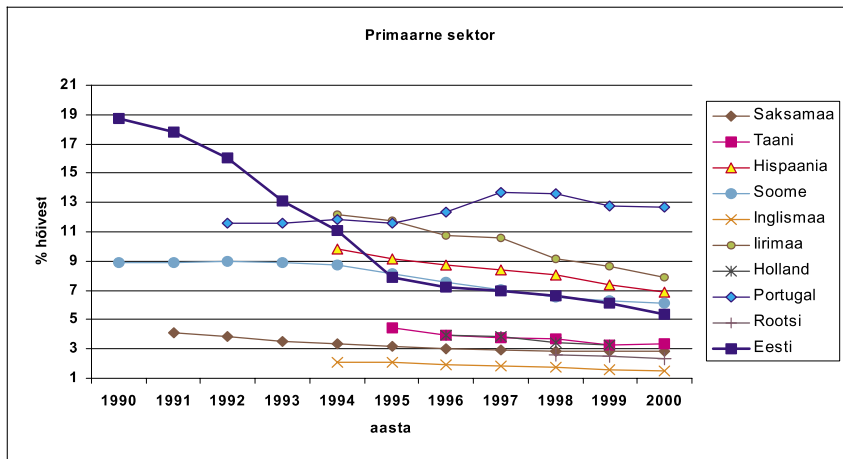
Allikas: OECD andmebaas, Eesti Statistikaameti andmebaas

Iirimaa, mis koos Hispaania ja Itaaliaga kuulus 1990ndate aastate alguses kõige madalama tööhõivega riikide hulka, on tööhõive määr alates 1991. aastast hoogsalt tõusnud, jõudes 1998. aastaks Euroopa Liidu keskmise taseme lähedale. Iirimaa on seega üks edukamaid riike hõive suurendamisel ja tööturu struktuursete muutuste tegemisel (Eesti Inimarengu Aruanne 2000).

Euroopa riikide hõive struktuur on erinev, sest majanduse struktuur on riigiti erinev. Samas on hõivatute osakaal kõikides vaatlusalustes riikides vähenenud primaar- ja sekundaarsektoris ning suurenenud tertsiaarsektoris. 1998. aastal oli Eestis ja võrdlevalt Euroopa Liidus primaarsektoris hõivatuid keskmiselt vastavalt 9,1 % ja 5,0 %, sekundaarsektoris 33,4 % ja 29,5 % ning tertsiaarsektoris 57,5 % ja 65,6 % koguhõivest.

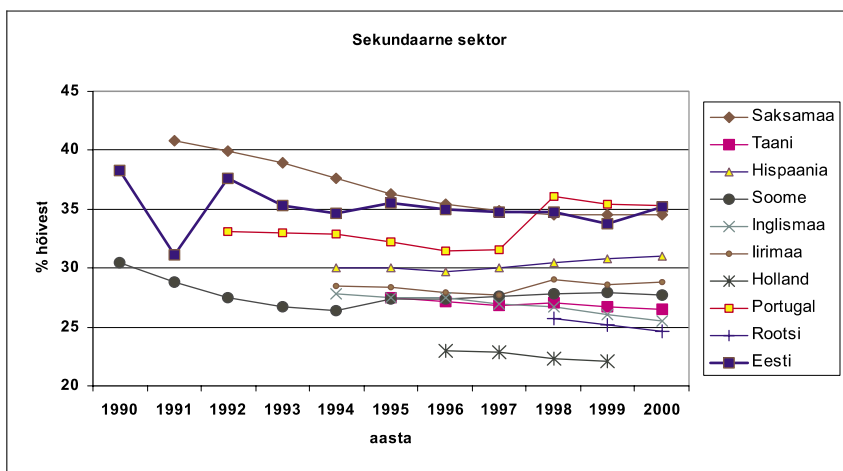
Primaarsektori suur osakaal Eesti tööhõives 1990ndate aastate alguses ning ümberorienteerumine sekundaar- ning enam tertsiaarsektorile on toonud kaasa struktuurse tööpuuduse, st kvalifitseeritud tööjõu puuduse teistes sektorites. Joonis 2.2. kirjeldab primaarsektori hõive pidevat langust aastatel 1990–2000.

On selge, et võrreldes Põhjamaadega (Soome, Rootsi, Taani) on hõive Eesti sekundaarses sektoris oluliselt suurem. Kõikide vaatlusaluste riikide (va Portugal) sekundaarse sektori arengus on üldiseks tendentsiks kogu sektori osakaalu vähenemine. Selles suunas liigub ka Eesti – hõive on 1990ndate algul teinud läbi väikese languse, jäädes seejärel stabiilsele tasemele (joonis 2.3).



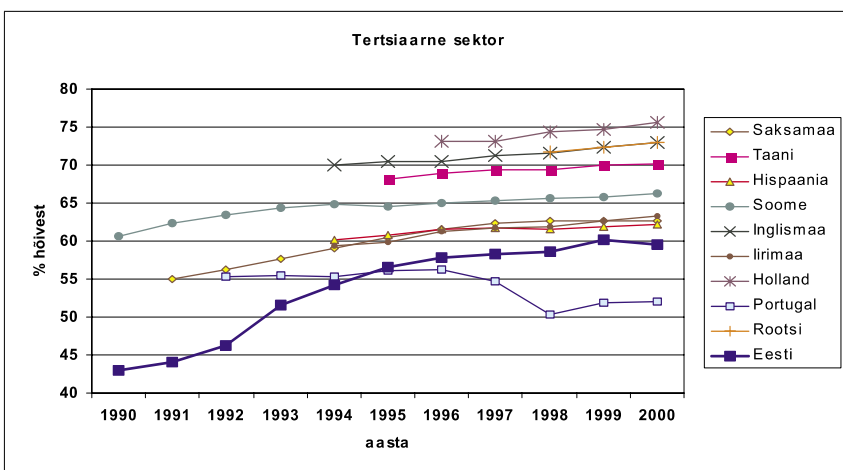
Joonis 2.2 Hõive primaar-sektoris, % koguhõivest

Allikas: OECD Andmebaas, Eesti Statistikaameti andmebaas



Joonis 2.3 Hõive sekundaar-sektoris, % koguhõivest

Allikas: OECD Andmebaas, Eesti Statistikaameti andmebaas



Joonis 2.4 Hõive tertsiaarsektoris, % koguhõivest

Allikas: OECD Andmebaas, Eesti Statistikaameti andmebaas

Eesti teenindussektorit kirjeldab 1990ndate alguses hõive osakaalu kiire kasv ning sarnanemine arenenud riikide vastava sektori osakaaludega: kui 1989. a. moodustas hõive tertsiaarsektoris 42 % koguhõivest, siis 2001. aastaks jõudis see 60 % piirile (joonis 2.4). Kuid samas on selge, et Eestis on teenindussektori hõive osakaal oluliselt väiksem kui näiteks Soomes, Rootsis, Taanis või Saksamaal. Pigem on Eesti hõive sarnane Hispaania vastavale näitajale.

Ajavahemikul 2001. aasta I kvartalist 2002. aasta I kvartalini on hõivatute arv Eestis kasvanud 2 %. Sekundaarsektoris on hõivatute osatähtsus püsinud enam-vähem stabiilsena (32,5 % hõivatutest). Langus jätkub aga primaarsektoris, mis hõlmab ainult 6,7 % koguhõivest. Suurenenud on tertsiaarsektori töötajate osatähtsus, moodustades 60,7 % hõivest. Aasta jooksul on kasvanud kaubandustöötajate, finantsvahenduse ning avaliku halduse alal töötajate arv. Ametialade lõikes on kõige enam juurde tulnud tippspetsialiste ning seadme- ja masinaoperaatoreid. Vähenenud on keskastme spetsialistide, oskus- ja käsitöölise ning lihhtöölise arv (Eesti tööhõive..., Sotsiaalministeerium 2002).

Edasised sektorite vahelised muutused seostuvad eeskätt primaarsektori vähenemisega ning ümber- ja täiendõppe süsteemi tööle hakkamisel on oodata tertsiaarsektori jätkuvat suurenemist.

2.1.2 TÖÖJÕU STRUKTUURIMUUTUSTE ANALÜÜS JACKMAN-PAUNA MUDELI NÄITEL

Järgneva võrdluse aluseks võetakse Jackmani ja Pauna uurimuses kasutatud struktuurimuutuste indeksid (Jackman *et al* 1997). Antud alapeatükis analüüsitakse Eesti ja kolme Euroopa Liidu riigi (Saksamaa, Soome ja Taani) tööjõu struktuuri muutusi. Uurimusest jäävad andmete ebapiisavuse tõttu välja Holland ja Rootsi.

Elmises peatükis nägime, et Eesti tööhõive struktuur on muutumas sarnaseks turumajandusega riikide hõive struktuurile. Eesti erinevus on põhjustatud peamiselt plaanimajandusest tuleneva majandustegevuse moondumisest, vananenud tehnoloogiast ja suhteliste tegurihindade mittevastavusest. Kui need erinevused võrdlusest kõrvaldada, peaks Ida-Euroopa riikide hõive struktuur muutuma sarnaseks Lääne-Euroopa turumajandusega riikide omale (Jackman *et al* 1997).

Näiteks on autorid geograafilist asendit arvesse võttes võrrelnud Rootsi ja Soome tööhõive struktuuri 2000. aastal. Võrdlusest võib peamiste erinevustena välja tuua järgmist: Soomes on suurem osakaal tööhõivest rakendatud põllumajanduse, töötleva tööstuse ja ehituse tegevusaladel ning Rootsis tervishoiu ja sotsiaalhoolduse tegevusalal. Tervishoiu ja sotsiaalhoolduses hõivatute osakaal 2000. aastal oli Rootsis 18,5 % ja Soomes 14,02 % koguhõivest, mille põhjuseks võib olla Rootsi majanduse sotsiaalkorralduslik suunitlus.

Alljärgnevalt uuritakse Soome ja Eesti hõive struktuuri. Järgnev tabel 2.3 annab ülevaate tööturu struktuurist 1995. ja 2000. aastal. Võrreldes Eesti tööhõivet Soome omaga on selge, et Eestis on põllumajanduslikel tegevusaladel, mäetööstuses ja töötlevas tööstuses hõivatute osakaal oluliselt suurem. Samas on Soomes kõrgem hõivatute osakaal teenuste sektoris (täpsemalt finantsvahenduses). Eriti suur erinevus ilmneb ühiskondlike tegevusalade lõikes, milleks on tervishoid ja sotsiaalhooldus, kus Eesti hõive määr on oluliselt väiksem kui Soomes. Sama tulemus ilmneb ka võrreldes Eesti hõive struktuuri teiste Euroopa Liidu riikide hõive struktuuriga.

Edasi vaatleme erinevust riigiti veidi täpsemalt. Selleks on siinkohal arvatud restruktureerimisindeksid. Restruktureerimisindeksid näitavad tööjõu osakaalu, mis peaks tegevusala vahetama, et saavutada sama tase, mis on võrreldavas turumajandusega riigis. Teisisõnu, mida madalam on indeksi väärtus, seda lähemal ollakse mudelriigi hõive struktuurile ja seda ulatuslikum on olnud ümberstruktureerimine. Järgnevas tabelis on restruktureerimisindeksite arvutamisel arvestatud vaid neid erinevusi, kus Eesti hõives on võrreldes Soome hõivega suurem osakaal töötajaid, mis tuleneb otseselt restruktureerimisindeksi *definiitsioonist* – see osa hõivest peaks tegevusala vahetama, et hõive struktuur sarnaneks võrreldava riigi omale.

Tabel 2.4 kirjeldab Soome ja Eesti tööjõu struktuuri muutuse võrdlust Eesti ja Soome näitel. Analüüsi algperioodiks on võetud aasta 1995 ning lõpuperioodiks 2000. Seega jääb vaatluse alt välja Soome 1990ndate alguse majanduslangus, mistõttu annab analüüs adekvaatsemaid tulemusi. Nagu näha tabelist 2.3, on restruktureerimisindeks vähenenud 14,59 %lt 14 %le, mis kirjeldab toimunud positiivseid muutusi tööjõustruktuuris.

Samas pole teada, kas need muutused on Soome tööturu muutustega samasuunalised. Selle analüüsimiseks konstrueeritakse vastavad restruktureerimise efektiivsuse ja kiiruse näitajad (vt tabel 2.4). Tabeli esimene veerg näitab Eesti tööjõu struktuuri 1995. aastal ning teine veerg 2000. aastal. Kolmas

Tabel 2.3 Tööjõu struktuuri muutus: Eesti ja Soome (%)

Tegevusala	Soome	Eesti	Soome	Eesti	Tööjõu võrdlus	
	1995	1995	2000	2000	1995	2000
	(1)	(2)	(3)	(4)	(2)-(1)	(4)-(3)
Põllumajandus, jahindus ja metsamajandus	8,03	9,27	6,02	6,69	1,24	0,67
Kalandus	0,1	0,92	0,09	0,51	0,82	0,42
Mäetööstus	0,19	1,45	0,17	1,27	1,26	1,1
Töötlev tööstus	20,47	24,90	20,08	22,68	4,43	2,6
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	1,15	2,43	0,95	2,59	1,28	1,64
Ehitus	5,5	5,45	6,41	6,99		0,58
Hulgi- ja jaemüük ...*	11,53	12,65	11,95	13,9	1,12	1,95
Hotellid ja restoranid	2,87	2,72	3,27	3,5		0,23
Veondus, laondus ja side	7,8	10,06	7,39	9,98	2,26	2,59
Finantsvahendus	2,39	1,09	2,11	1,36		
Kinnisvara-, üürimis- ja äritegevus	8,56	4,93	10,23	6,9		
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	5,02	5,45	4,51	5,96	0,43	1,45
Haridus	6,74	8,49	7,01	7,78	1,75	0,77
Tervishoid ja sotsiaalhooldus	14,25	5,64	14,02	4,94		
Muud tegevusalad	5,41	4,58	5,8	4,96		
Kokku	100,0	100,0	100,0	100,0		
Restruktureerimisindeks					14,59	14,00

* Hulgi- ja jaemüük; mootorõidukite, mootorrataste ja isiklike tarbeesemete ning kodumasinade remont

Allikas: OECD andmebaas, Eesti Statistikaamet, autori arvutused.

veerg on hüpoteetiline: kui Eesti hõive struktuuri muutus vastaks Soome hõive struktuuri muutusele. Väärtused veerus on arvatud, kasutades andmeid, mis on toodud tabelis 2.3 ning Eesti hõivatute arvu 2000. aastal. Võrreldavad väärtused on leitud eeldusega, et Eestis oleks pidanud toimuma samad muutused, mis Soomes. Järgnevad kaks veergu (4 ja 5) kirjeldavad muutusi kahe näitaja vahel: mis on toimunud ja mis oleks pidanud toimuma, et Eesti hõive struktuur oleks sarnase arenguga kui Soomes.

Veergudes 4 ja 5 on arvatud näitajad vastavalt Jackman-Pauna uurimuses toodule. Need näitajad võtavad arvesse ka muutuste suunda. “Garanteeritud” ja “konvergeeruvat” hõive muutust (5. veerg) saab võrrelda muutusega hõives alates 1995. aastast kuni 2000. aastani (4. veerg). “Garanteeritud” muutuse all on silmas peetud tegelikult toimunud muutust ning “konvergeeruva” muutuse all hüpoteetilist muutust, kus Eesti hõive struktuur on samasugune kui Soomes vastaval aastal. Juhul, kui võrreldavad näitajad on erinevate märkidega, ei ole restruktureerimine aset leidnud. Samas saab arvutada kogu tööjõu ümberpaiknemise määra konvergeerumise suunas, kus restruktureerimine on aset leidnud (6. veerg) ning võrrelda seda 7. veeruga, kus on näidatud “vales” suunas arenev hõive struktuur (Eamets 2001).

Tekib küsimus, kuidas tööhõive ümberpaiknemine on vaadeldaval perioodil toimunud. Selleks jagame 6. veerus toodud näitajate absoluutväärtuste summa 5. veeru näitajate absoluutväärtuste summaga (tabel 2.3, viimane rida). Leitud näitaja mõõdab restruktureerimiskiirust. Samuti on võimalik mõõta tööhõive ümberpaiknemise efektiivsust ehk teisisõnu soovitud muutuse proportsiooni. Efektiivsuse näitaja leitakse, jagades 6. veeru absoluutväärtuste summa 4. veeru absoluutväärtuste summaga. Restruktureerimiskiiruseks saadakse 52 % ja efektiivsuseks 83,4 %. Need on suhteliselt head näitajad: efektiivsuse näitaja osutab, et enamus muutusi on toimunud “õiges” suunas.

Võrdlus Jackman-Pauna uurimusega, kus vaadeldi ajavahemikku 1989–1994 ning võrreldi siirderiike OECD riikide gruppidega: restruktureerimiskiirus oli suurim Ungaris (60 %) ja Slovakkias (49 %) ning efektiivsuse määr oli kõrgeim Slovakkias (92 %) (Jackman *et al* 1997).

Soome hõive struktuuriga võrreldes on muutus tööhõives olnud ehituse, hotellide ja restoranide

ning tervishoiu ja sotsiaalhoolduse tegevusalal erineva suunaga. Siin võib erinevuse põhjuseks olla asjaolu, et Eesti puhul on tegu siirderiigiga, kus majanduse struktuurimuutused pole veel lõppenud.

Tabel 2.4 Tööjõu struktuuri muutuste analüüs: Soome ja Eesti

	Eesti		Hüpoteetiline Eesti (Soome struktuuri järgi)	Tegelik muutus hõives	Erinevus hüpoteetilisest hõivest	Konvergeerumine	Mittekonvergeerumine				
	1995	2000									
	Hõive tuhandetes							(2)-(1)	(3)-(2)		
	(1)	(2)						(3)	(4)	(5)	(6)
Põllumajandus, jahindus ja metsamajandus	58,7	38	34,2	-20,7	-3,8	-20,7					
Kalandus	5,8	2,9	0,5	-2,9	-2,4	-2,9					
Mäetööstus	9,2	7,2	1,0	-2	-6,2	-2					
Töötlev tööstus	157,7	128,9	114,1	-28,8	-14,8	-28,8					
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	15,4	14,7	5,4	-0,7	-9,3	-0,7					
Ehitus	34,5	39,7	36,4	5,2	-3,3		5,2				
Hulgi- ja jaemüük ...*	80,1	79	67,9	-1,1	-11,1	-1,1					
Hotellid ja restoranid	17,2	19,9	18,6	2,7	-1,3		2,7				
Veondus, laondus ja side	63,7	56,7	42,0	-7	-14,7	-7					
Finantsvahendus	6,9	7,7	12,0	0,8	4,3	0,8					
Kinnisvara-, üürimis- ja äritegevus	31,2	39,2	58,1	8	18,9	8					
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	34,5	33,9	25,6	-0,6	-8,3	-0,6					
Haridus	53,8	44,2	39,8	-9,6	-4,4	-9,6					
Tervishoid ja sotsiaalhooldus	35,7	28,1	79,7	-7,6	51,6		-7,6				
Muud tegevusalad	29	28,2	33,0	-0,8	4,8		-0,8				
Kokku	633,4	568,3	568,4								
				[98,5]	[159,2]	[82,2]	[16,3]				

* Hulgi- ja jaemüük; mootorsõidukite, mootorrataste ja isiklike tarbeesemete ning kodumasinate remont

Allikas: OECD andmebaas, Eesti Statistikaamet, autori arvutused.

Märkimisväärse ehitustööde mahu kasvu taga on eelkõige majanduslikud tegurid nagu tugev sisenõudlus, soodne laenukeskkond ja madalad intressimäärad, mille tulemusena on viimastel aastatel hoogustunud ka ehitustegevus ning seda näitab ka ehituses hõivatute osakaalu suurenemine. Samas võib hotellide ja restoranide tegevusalas hõivatute kasvu põhjuseks olla Eesti geograafiline paiknemine – olulisel kohal on transiitkaubandus ning turism. Probleemina võib käsitleda aga tervishoiu ja sotsiaalhoolduses hõivatute osakaalu langust. Hõive määra langus võib olla seotud soodsamate töötingimustega naaberriikides, aga ka tervishoiu sektori üldlase arenguga.

Töö raames võrreldi Eesti tööhõive struktuuri ka Saksamaa ja Taani vastavate näitajatega. Vaadeldes Saksamaa ja Eesti tööjõustruktuuri on selge, et Eesti struktuur on suhteliselt erinev: restruktureerimiskiirus 31 %, efektiivsus 50 %. Selline asjaolu võib tuleneda nii erinevast majandusstruktuurist kui ka andmete eripäradest – tegemist on ühtse Saksamaa andmetega ning arvestades Ida- ja Lääne-Saksamaa erinevust ei saa me neid usaldusväärseks lugeda. Taani tööjõustruktuur on suuresti sarnane Eesti omale: restruktureerimiskiirus 42 %, efektiivsus 82 %.

Hõive muutus haridustasemeti

Järgnevalt uuritakse hõives osalemise määra dünaamikat haridustasemeti Soomes, Saksamaal, Rootsis ja Eestis aastatel 1997 ja 2000 (tabel 2.5). On selge, et kolme aasta jooksul ei saa olla toimunud suuri muutusi, kuid esialgseks struktuuri kirjeldamiseks on antud periood siiski piisav. Selgelt eristub Eesti hõives osalemise määr – kui teiste riikide puhul on hõives osalemine jäänud enam-vähem samale

tasemele, siis Eesti hõives osalemise määr on võrreldes 1997. aastaga vähenenud. Selle põhjuseks võib ilmselt pidada Venemaa kriisi ja sellest tulenevaid muutusi Eesti majanduses, aga ka noorte tööpuuduse suurenemist.

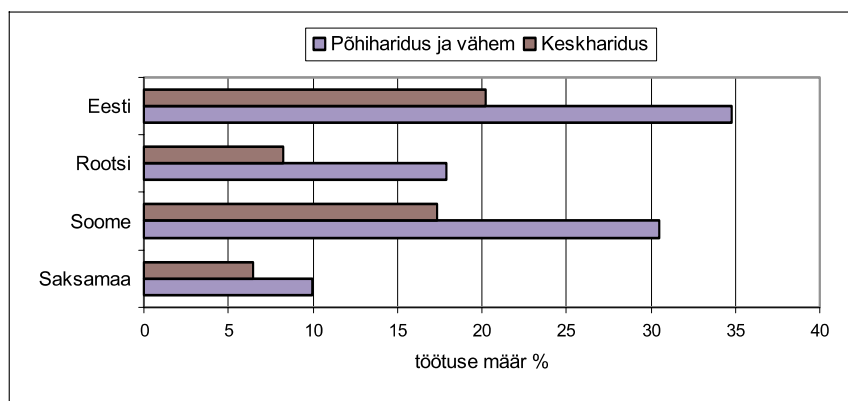
Tabel 2.5 Tööjõu osalemise määr, %

	1997				2000			
	Saksamaa	Soome	Rootsi	Eesti	Saksamaa	Soome	Rootsi	Eesti
Kokku	71,11	72,07	79,79	64,7	71,67	74,08	79,95	63,3
Põhiharidus ja vähem	47,23	55,84	66,01	32,5	50,4	55,91	65,59	31
Keskharidus	75,56	76,31	83,96	73,5	75,97	78,73	83,92	71,4
Kõrgharidus	88,33	90,21	91,74	86,3	87,75	90,49	92,56	81,8
Haridus peale keskharidust	83,8	85,6	83,86	75,9	85,47	86,66	82,44	77,9

Allikas: OECD andmebaas, Eesti Statistikaameti andmebaas

Siiski on Eestis alates 1990. aastate algusest töötuks jäämise ohu sõltuvus haridustasemest pidevalt kasvanud (Saar, Helemäe, Võormann, 1999). 1999. aasta teises kvartalis oli põhiharidusega tööelise elanikkonna seas töötuse määr 20,3 %, mis oli enam kui neli korda kõrgem, võrreldes kõrgharidust omava rahvastikuga. Nii kõrgeks kujunes see määr ka põhiharidusega rahvastiku vähese aktiivsuse tõttu, milles võib omakorda olla osa varjatud tööpuudusel.

Kokkuvõtlikult võib väita, et Eesti tööturul nagu mujalgi Euroopas on haridusel oluline roll. Parimas tööeas (25–59aastaste) täiskasvanute puhul kehtis Eestis nagu teisteski Euroopa riikides 2000. aastal reegel – mida kõrgem oli haridustase, seda paremad olid väljavaated tööturul edukalt konkureerida (madalam töötuse määr). Järgnev joonis kirjeldab töötuse määra 15–24 aastaste noorte seas haridustasemeti.



Joonis 2.5 15–24 aastaste töötuse määr 2000. a, keskharidus ja põhiharidus

Allikas: Eesti Statistikaameti andmebaas

Noorte tööpuudus on EL tõsine probleem ja viimaste aastate statistika näitab, et noorte töötuks jäämise risk on suurenenud. Kõigis Euroopa maades kasvab vastsete koolilõpetajate töötus, seda eriti madalama haridustasemega piirdunute seas. Enamikus Euroopa riikides alustatakse madalamatelt ametialastelt positsioonidelt.

Euroopas on koolilõpetajate kasvav töötuse risk kõige otsesemalt seotud makromajandustingimuste tsüklilise arenguga, s.t 1990. aastate alguse majanduslangusega. Enamikes Euroopa riikides on noorte töötus täiskasvanute töötusest kõrgem (Higgins, 1997), see kehtib ka Eesti puhul. Eesti 15–24aastaste noorte töötuse määr on Euroopa Liidu keskmisest noorte töötuse määrast oluliselt madalam, kogu rahvastiku puhul aga Euroopa Liidu keskmisega enam-vähem samal tasemel, seega ei ole Eestis vanemate vanusegruppide eelisseisund tööturul nii ilmne kui teistes Euroopa riikides. 1990. aastate lõpul kasvas noorte tööpuudus ka Eestis (Eesti Inimarengu...; 2000).

Tabel 2.6 Töäjõu struktuurierinevused haridustasemeti: Eesti töäjõu osakaal Soome töäjõu osakaalu suhtes.

Tööstusharu	Esimene	Teine	Kolmas
Põllumajandus, jahindus, metsamajandus ja kalandus	-9,0%	9,1%	-0,2%
Mäetööstus, töötlev tööstus ning energeetika, gaasi- ja veevarustus	-14,6%	16,9%	-2,3%
Ehitus	-16,7%	14,3%	2,6%
Hulgi- ja jaekaubandus	-21,8%	20,0%	1,8%
Hotellid ja restoranid	-14,7%	7,1%	7,6%
Veondus, laondus ja side	-27,7%	18,7%	9,0%
Finantsvahendus	-19,8%	15,7%	4,0%
Kinnisvara-, üürimis- ja äriteenindus	-12,8%	16,7%	-3,9%
Riigivalitsemine ja -kaitse	-10,8%	17,4%	-6,6%
Haridus	-4,4%	14,2%	-9,8%
Tervishoid ja sotsiaaltöö	-6,6%	1,0%	5,6%
Muud	-16,1%	13,6%	2,5%
Kokku	-13,5%	15,1%	-1,6%

Märkused: Eesti andmed on 1999. aasta II kvartali seisuga, Soome andmed 1997. aasta lõpu seisuga. Algandmete tabel asub lisa 2.5

Allikas: ESA, Education in Finland [<http://www.tilastokeskus.fi/tk/he/edufinland>]

Vaadates erineva haridustasemega inimeste jaotumist majandusharuti näeme, et meie töäjõud on oluliselt haritum (formaalharidus) kui näiteks naaberriigis Soomes (vt tabel 2.6).

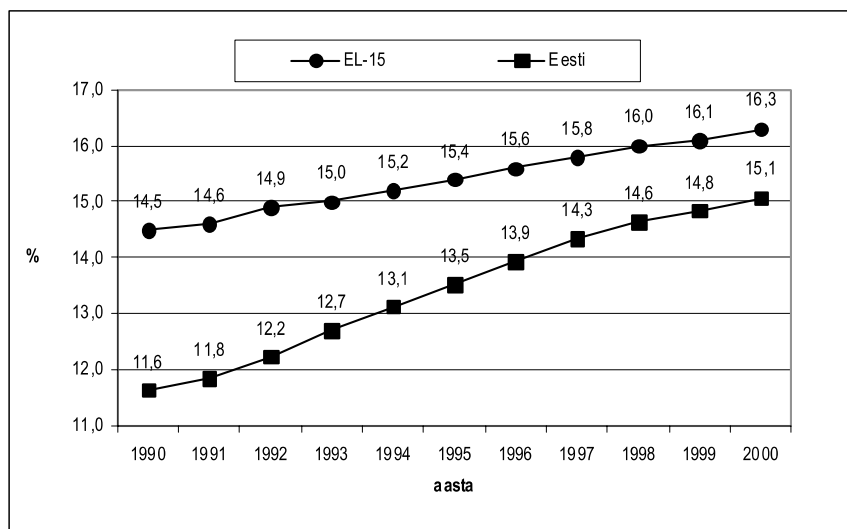
Nagu tabelist 2.6 näha, on Eestis esimese haridustasemega (põhiharidus) töötajate suhteline osakaal töäjõus tunduvalt väiksem kui Soomes: negatiivse näitaja puhul on Eestis vastava haridustasemega inimesi vastava protsendipunkti võrra vähem ning positiivse korral rohkem. Näiteks põllumajanduses oli Soomes hõivatud esimese taseme haridusega inimesi 38,1 % (kolm haridustaset andsid kokku 100 %, vt lisa 2.5), Eestis oli vastava haridusega inimesi hõivatud 29,1 %. Vahe oli seega 9,0 %. Eestis on keskmiselt jälle teise taseme haridusega (keskharidus) töötajaid oluliselt rohkem. Kolmanda taseme haridusega (kõrgharidus) on pilt keerulisem, sest teatud harudes on Eestis rohkem kõrgharidusega inimesi, teatud harudes vähem. Sellise tulemuse põhjuseks võib olla asjaolu, et tööandjad palkavad erinevatele töökohtadele kõrgema kvalifikatsiooniga töötajaid, kui konkreetne ametikoht seda nõuab. Teisalt ei saa kõrvale jätta ka Nõukogude Liidu haridussüsteemi ülesehitust, mis nõudis kohustuslikku keskharidust ning kõrgharidus oli kergesti kättesaadav. Selline Eesti töäjõu "liigharitus" on teatud mõttes petlik, sest tänaseks on omal ajal omandatud teadmised juba lootusetult vananenud ja vajadus jätkuhariduse järele on väga suur.

Kokkuvõtlikult võib väita, et edasised muutused majanduses seostuvad eeskätt primaarsektoris hõivatute osakaalu vähenemisega ning ümber- ja täiendõppe süsteemi tööle hakkamisel on oodata tertsiaarsektoris hõivatute osakaalu jätkuvat suurenemist. Viimane on eelduseks toimivate tootmis-klastrite (tehnoloogilised harud, elektroonikatööstus jt) väljakujunemisele, mis tähendab tööhõive kasvu sekundaarsektoris ning vastavate tippspetsialistide kasvavat koolitusvajadust.

2.2 DEMOGRAAFILISED MUUTUSED

Demograafilised tsüklid avaldavad otsust mõju tööturu situatsioonile, seeläbi ka kutsealase koolituse nõudlusele ja pakkumisele.

Demograafilisi muutusi Euroopa riikides on alates 1980ndatest iseloomustanud aeglane rahvastiku arvu kasv ning rahvastiku vananemine (vt joonis 2.6) (Hannan *et al.* 1999). ÜRO rahvastikudivisjoni (*United Nations Population Division*) andmetel on maailma kümne kõrgeima keskmise eaga rahvastikuga riikide seas seitse Euroopa Liidu liikmesriiki (United... 2000). Riikide lõikes eksisteerivad siiski teatud trendide erinevused (Hannan *et al.* 1999). OECD koostatud tulevikuprognosid näitavad, et kasvust saab alates lähiaastatest aina suurem langus.



Joonis 2.6. Rahvastik vanuses 65 ja vanemad, osakaal kogurahvastikust 1990-2000.

Allikas: Eurostat, Eesti Statistikaamet

Tööealise elanikkonna vananemise mõiste kirjeldab muutusi rahvastiku vanuse struktuuris, mis sisaldab vanemate inimeste tõusvat ja noorte langevat osakaalu elanikkonnas. Tööealise elanikkonna vananemine tuleneb sündimuse määra alla jäämisest elanikkonda taastootvale tasemele, kõrgemast keskmisest elueast ning on mõjutatud migratsiooni vanuselisel struktuurist. Tööealise elanikkonna vananemise protsess kujundab demograafilise olukorra peaaegu kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides, olles ilmselgelt jätkuv trend ka tulevikus, kahandades sellega tööjõudu (Research... 1997, lk 18). Isegi kui tööjõu suurus ei vähene, kasvab tööjõu keskmine vanus.

Säästev Areng 21 Sotsiaalse ja inimressursi töögrupi andmetel on Eestile iseloomulik, et samaaegselt toimub rahvastiku vähenemine ja vananemine. Nii loomulik iive kui ka rändesaldo on Eesti Statistikaameti andmetel viimasel kümnel aastal olnud vaid negatiivne. Rahvastikutaaste põhitrend Eestis on sarnane Euroopa trendiga, väljendudes eeskätt rahvastiku vananemises (Säästev... 2002).

Sarnaselt OECD prognoosiga Euroopa Liidu riikide kohta kahaneb Statistikaameti prognoosi järgi ka Eesti rahvaarv jätkuvalt – järgnevatel aastakümnetel väheneb laste arv veelgi ning ajapikku kandub rahvastiku kahanemine vanematesse vanuserühmadesse. ÜRO rahvastikudivisjoni tehtud Eesti rahvastiku prognoos võtab arvesse kolme erinevat võimalikku rahvastikupoliitika meedet, mille põhjal võib Eesti rahva arv 2030. aastaks väheneda kuni 965 000ni, 995 000ni või 1 026 000ni (United...2002).

Lähiaastail pole rahvaarvu stabiliseerumine võimalik, sest demograafiliste muutuste põhijooned on praeguseks kujunenud rahvastikustruktuuriga pikaajaliselt ette määratud. Olulisi muudatusi võib kaasa tuua vaid intensiivne sisse- või väljaränne Euroopa Liiduga ühinemisel.

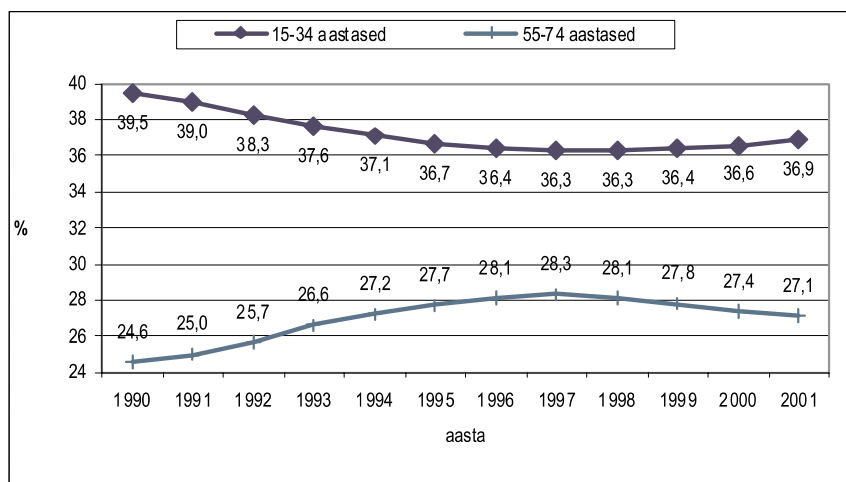
Euroopa Liidu tasandil ei pruugi tendentsid rahvastiku struktuuris ja arvus ühtida muutustega tööealise elanikkonna osas (15–74 aastased). Demograafilised trendid ähvardavad aina enam kahandada tööturuga liituvate noorte arvu järgmise 15–20 aasta jooksul, eriti Lõuna-Euroopa riikides. Nimetatud trendi on märgata ka põhjapoolsetes liikmesriikides nagu Iirimaa, vaatamata asjaolule, et neis riikides on tööturule sisenevate noorte arv viimasel kümnendil kasvanud (Bainbridge et al. 2000).

Tööealise elanikkonna vananemise mõju kutsealasele koolitusele võib olla ka kaudne (Research...1997, lk 18-19):

- pensionikulude kasv riigieelarvetes võib mõjutada ka hariduse finantseerimist, kuivõrd haridus on Euroopa Liidu riikides valdavalt riiklikult finantseeritav valdkond;
- kui tulevikus õppurite arv langeb, pole koolitusvõimsused nii kergelt kohandatavad (nt praktikabaaside püsikulud);
- kaudselt mõjutab kutsealast koolitust vanematele inimestele osutatavate teenuste lisandumine – suureneb ka vajadus vastavate koolitatud teenindajate järgi.

Eesti tööealiste inimeste arv kasvab oluliselt aastani 2010. Vaadeldes Eesti viimase aastakümne tööealise elanikkonna vanuselist struktuuri, oli see sarnane Euroopa riikide tööealise elanikkonna vanuselise struktuuriga aastatel 1990–1997. 15–34 aastaste vanusegrupi osakaal kogu tööealisest elanikkonnast langes pidevalt, samas kui 55–74 aastaste osakaal tõusis praktiliselt samas ulatuses (vt joonis 2.7). 1980ndate lõpu beebibuum on alates 1998. aastast hakanud taas noorte osakaalu suurendama. Võib loota, et rahvastiku vananemine ei anna lühiperspektiivis Eesti majanduses oluliselt tunda, kuid arvukas 1980ndate aastate teisel poolel sündinud põlvkond on alles aktiivsesse tööikka jõudmas, ning seega võib alates aastast 2010 siiski eeldada olukorra pingestumist tööturul.

Noorte väiksema osakaalu puhul rahvastikus võib olla kergem juurdepääs edasisele haridusele ning edukam tööturule sisenemine, eriti kui tööturul eksisteerivad teatud “noorte tööd”. Nendes tingimustes võib noorte ja täiskasvanute tööturgude eraldumine luua suhteliselt kaitstud tööhõive nišši noorte jaoks (Hannan *et al* 1999).



Joonis 2.7 Tööealine elanikkond 1990–2001, vanusegrupiti (%)

Allikas: Eesti Statistikaamet

Demograafilised muutused mõjutavad muudatusi ka hariduspoliitikas. Eesti haridussüsteemile avaldab olulist survet beebibuumi põlvkond, mis on just sisenemas keskhariduse tasemele ja tegemas esimesi hariduslikke ja kutsealaseid valikuid. Tehes ümberkorraldusi koolivõrgus, tuleb silmas pidada selle trendi lühiajalisust ühe haridustaseme suhtes. Algkooliealiste ja nooremate laste arv on praegu ligikaudu poole väiksem võrreldes sama vanusegrupi suurusega 12 aastat tagasi. Mõne aasta pärast kasvab kohustusliku hariduse järgse hariduse nõudlus. See võimaldab suunata (kohustusliku hariduse tasemel) vabanevad koolitusressursid õppe kvaliteedi parandamiseks, täiskasvanute koolituseks jt prioriteetsete eesmärkide saavutamiseks.

Viimase 30 aasta jooksul on ka Euroopas kohustusliku hariduse järgses hariduses osalemise määr kiiresti kasvanud. See kajastub kõrgema kvalifikatsiooniga inimeste osakaalu kasvus. Euroopa Liidu liikmesriikides on 25–34aastaste vanusegrupist keskmiselt peaaegu 75 % omandanud ülemise astme keskhariduse ning umbes 25 % kõrghariduse (vt Lisa 2.7). Samas on 55–64aastaste vanusegrupist ülemise astme keskhariduse omandanud keskmiselt vähem kui pooled ning kõrghariduse vaid pisut üle 10%. Suures osas on selle muutuse taga naiste “järelejõudmine” meestele – kvalifikatsiooni tasemed noorte naiste ja meeste seas on ühtlustumas, võrreldes vanema vanusegrupiga (Blöndal *et al.* 2002).

Võrreldes Eesti tööealise rahvastiku haridustaset vanuserühmade kaupa selgub, et nooremates vanuserühmades esimese haridustasemega inimeste osatähtsus väheneb. Kui 64–74aastaste seas on esimese taseme osatähtsus 50 %, siis 55–64aastaste hulgas on see langenud juba 27 %le, 45–54aastastel on see 12 % ning nii 35–44aastaste kui ka 25–34aastaste seas jääb alla 10 %. Kolmanda haridustaseme omandanute osatähtsus on väikseim kõige vanemas vanuserühmas – 19 %, nooremates vanuserühmades jääb see 28–32 % piiridesse. Seega on Eesti tööealise elanikkonna haridustasemete proportsioonide muutused Euroopa riikidega sarnased.

Haridussüsteemi arendamise üks eesmärgi on muuta haridussüsteem paindlikumaks ja avatumaks,

et haridusturg suudaks kiiremini reageerida rahvusvahelise majanduse ja tööturu nõudluse muutumisele. Tööturu nõudluse muutustele reageerimiseks on oluline suurendada tööjõu oskusi ja teadmisi, ent see toob omakorda kaasa õppele kulutatud aja ja ressursside suurenemise. Et haridussüsteemi reformimine tooks kaasa soovitud tulemused, tuleb analüüsida nii tööturgu, demograafilist olukorda kui ka kutsealast koolitust ning seda mõjutavaid trende. Viimasel teemal peatubki alljärgnev alapeatükk, kus käsitletakse eelkõige erinevate ametikohtade töö sisu muutust majanduse ja ühiskonna vajadustest lähtuvalt.

2.3 KUTSEALAST KOOLITUST MÕJUTAVAD TRENDID

Kuni 20. sajandini oli seos tööstuse tehnoloogiliste muutuste ja haridussüsteemide vahel nõrk. Oskustööjõud tegutses peamiselt kaubandussektoris ning peamine tööstussektori töötaja oli madala kvalifikatsiooniga. Neis tingimustes piisas sellest, kui kõrge kvalifikatsiooni omandas vaid elanikkonna eliit (Keating *et al.* 2002).

Hilisemad üleilmsed majanduslikud muutused on olnud viimastel kümnenditel hariduspoliitika aktiveerumise peamiseks ajendiks. Nende muutuste mõjul on mitmeid dimensioone. Valitsus ja tööstus näevad kutsealast koolitust peamise tegurina rahvusvahelise konkurentsivõimelisuse poole püüdlemises, arvestades koolituse panust tööjõu tootlikkusele. Muutused on mõjutanud töömeetodeid ja -korraldust, suurendanud toodete-teenuste konkurentsieeliste keerukust.

Üleilmastumist võib defineerida kui “protsessi, mille läbi kasvav majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste tehingute hulk leiab aset otseselt või kaudselt erinevate osapoolte vahel erinevates riikides.” Globaalse konkurentsi tingimustes peetakse majandusliku edu saavutamisel võtmekriteeriumiteks innovaatilisust, paindlikkust ja tarbijale orienteeritust. Kaasaegsed informatsiooni- ja kommunikatsiooni-tehnoloogiad (IKT) võimaldavad paremini juhtida äritehinguid globaalsel tasandil. Üleilmastumine omakorda võimendab erilist vajadust tugevdada tehnoloogilist arengut. Tehnoloogiline areng ja üleilmastumisprotsess on omavahel vastastikku seotud, aina enam dünaamiliselt lõimudes.

Viimase 50 aasta jooksul on Euroopa ettevõtted pidanud radikaalselt muutma oma suhtumist töökorraldusse – inimressursi juhtimisse – eesmärgiga kohaneda muutustega nii üleilmses kui Euroopa majanduskeskkonnas (Nyhan 2001). Nendeks muutusteks on:

- tohutu masstoodangu langus turgudel ja tarbijale orienteeritud kõrge kvaliteediga kaupade nõudluse kasv;
- maailmakaubanduse üleilmastumine mõjutab Euroopa tööstuste konkurentsivõimet;
- ühtse Euroopa turu loomine, laiem majanduslik lõimumine ühelt poolt ning turumajanduse avanemine Ida-Euroopas teiselt poolt on sundinud Euroopa ettevõtteid oma töökorraldusstrateegiaid läbi mõtlema;
- IKT progress on tõstnud nendesse tehnoloogiatesse investeerimise ning töökorralduse arendamise küsimuse uute tehnoloogiate kasutuselevõtuks.

Seega on globaalsed muutused esitanud mitmeid väljakutseid tööturgudele ja tööstusstruktuuridele ning seeläbi ka haridussüsteemidele.

Nii ettevõtted kui inividid peavad olema võimelised omandama uusi töövorme, võtma kasutusele uusi tootmismeetodeid ja arendama uusi tooteid. Tehnoloogiline edu on muutnud majanduse üha enam teaduspõhiseks. Et Euroopa majandused peavad olema konkurentsivõimelised maailmaturul, saavutama aktsepteeritava majanduskasvu ning kõrge tööhõive taseme, nõutakse kõrgelt haritud ja koolitatud tööjõult võimet omandada uusi oskusi, võimet kasutada ära uutest tehnoloogiatest ja tarbijate nõudluse muutustest avanevaid võimalusi.

Informatsioonijastu muutustega kohanemiseks on ettevõtted alustanud uute paindlike töökorralduse vormide ja strateegiate rakendamist (näiteks “inimressursside juhtimine” (*human resource management*), “õppiv organisatsioon” (*learning organisation*) jne). Süveneb arusaam, et inimkapitali arendamine ja kutsealane koolitus mängivad majanduskasvu saavutamisel olulist, isegi otsustavat rolli.

Majanduslike muutustega on kaasnenud olulised muutused töö sisus: spetsiifilised, kitsalt defineeritavad, rutiinsed tööülesanded on asendunud tegevusega, mis on vähem standardiseeritud, mitmekesisem ja nõuab aina enam vaimseid võimeid ja koostöövalmidust. Kasvavates majandusharudes ei oodata

tööotsijatelt üksnes vajaliku oskust tulemuslikult töötada, muutused töö sisus nõuavad ka laiapõhjalist baasharidust, suutmaks kohaneda muutuvate nõudmistega kogu tööelu vältel (Bainbridge *et al.* 2000).

Majanduse struktuursete muutuste peamine pikaajaline aspekt on olnud nihe füüsiliselt töölt mittefüüsilisele nii kvalifitseeritud kui kvalifitseerimata töötajate osas. Kui suhteliselt madalat kvalifikatsiooni nõudvate nõ füüsiliste töökohtade arv on kasvanud mõningal määral, on peamine kasv toimunud siiski töökohtade osas, mis nõuavad võimet mõista kontseptsioone, kasutada neid praktikas ning võimet korraldada, vastutada, vahetada infot.

Seega nõuab muutunud töö sisu ja -korraldus enamikel ametikohtadel pädevaks töötamiseks indiviidi paindlikku ja laiapõhjalist ettevalmistust, et erineva kvalifikatsiooni ja haridustaustaga individid oleksid võimelised töötama erinevate nõudmistega ametikohtadel. Samas on ilmne, et detailsus ning süvaõpe peavad vähemalt minimaalsel määral säilima, vastasel juhul tekib tööandjatele oma töötajate koolitamisel liialt suur surve.

Ka eelmainitud inimressursside juhtimise eesmärk on arendada kõikide töötajate kompetensi, hõlmates nii kesktaseme töötajaid, klienditeenindajaid kui ka tippjuhte (Nyhan 2001). Mõistet “kompetents” on erinevad autorid defineerinud mitmeti, samas jääb mõiste tähendus siiski üldjoontes samaks: indiviidi oskus ühildada omandatud teoreetilisi teadmisi kogemustega kogutud praktiliste teadmistega ning kasutada seda erinevates situatsioonides nii töö- kui eraelus.

Tehnoloogilised ja majanduslikud muutused on oluliselt mõjutanud nii nõudmisi oskustele ja teadmistele kui ka inimeste töötamisviisi ja harjumusi:

- ühel ja samal ametil eluaegselt töötamine muutub üha haruldasemaks;
- inimesed on hakanud üha sagedamini nii töökohta kui ka eriala vahetama;
- üha enam inimesi töötab väikeettevõtetes, mis vajavad mitmekesiste oskustega tööjõudu.

Tabel 2.7 Kutsealane koolitus üleilmises majanduses

Kutsealase koolituse sisu	Peamine põhjus
Teadmised: Teoreetilised, abstraktsed teadmised Tehnilised teadmised Praktilised, tööprotsessi teadmised	Töö kui probleemide lahendamise protsess Kaasaegse IKT juurutamine Kasvanud ebakindlus, tehnilisest lõimimisest tulenevad riskisituatsioonid
Oskused ja kompetents: Ametialased oskused, oskuste mitmekesisus Rahvusvahelised oskused Sotsiaalsed oskused	Tööülesannete lõimimine, despetsialiseerumine Turgude ja tootmise üleilmastumine Otsene lävimine töögruppides ja nende vahel, tarbijale orienteeritus, otsene lävimine pakkujatega
Juhtimisoskused:	Nõrk hierarhilisus, detsentraliseerimine, kasvav infovahetus
Suhtumine töösse: Kvaliteediteadlikkus, usaldusväärsus Loovus, ettevõtlikkus Eestvedamine Uued tööväärtused	Kvaliteet ja aeg kui võtmeaspektid üleilmises konkurentsisis Innovaatilisus kui võtmeelement üleilmises konkurentsisis Autonoomsete töögruppide koordineerimine Pühendumus, usaldus, nõ tööstuslik kodakondsus

Allikas: Dejonkheere *et al.* 2001

Tabel 2.7 võtab kokku üleilmastumisest ja tehnoloogilistest muutustest tulenevad nõudmised kutsealase koolituse sisule.

Tabelis toodud teoreetilised-abstraktsed, tehnilised teadmised ja rahvusvahelised oskused on vähemalt osaliselt õpetatavad haridussüsteemis. Selge on, et suur osa ülejäänud loetelust ei ole omandatav tootmisest eraldiseisvas haridusprotsessis (näiteks sotsiaalsed ja praktilised oskused). Neid tuleb arendada kestvalt igapäevase töö raames toimivas õppeprotsessis (Dejonkheere *et al.* 2001). Seega nõuab kasvav

üleilmastumine tööandjate aina suurenevat pidevat panust inimkapitali arendamisse, et tagada ettevõtete konkurentsivõimelisus ja turul püsimine. Üleilmastuvat konkurentsi peetakse elukestva õppe tähtsuse kasvu peamiseks põhjuseks.

Samas seavad Dejonkheere ja Van Hootegeem kahtluse alla üleilmastumise niivõrd otsese ja kiire mõju tööjõu kvalifikatsioonile. On asjatu loota, et kõik omandavad tabelis loetletud teadmised, oskused ja suhtumise töösse korraga ning et igatühel on võime ja tahe õppida vahetpidamata elu lõpuni. Skepsist üleilmsete muutuste mõju suhtes õigustab trendide väidetav puudulik empiiriline tõestatus (Dejonkheere *et al.* 2001). Järgnevalt mõned vastupidiseid tendentsi tõendavad empiirikal põhinevad näited.

Umbes 20 % USA ja Kanada tööjõust on alahõivatud, st inimesed võtavad vastu töökohti, mille nõuded on madalamad nende tegelikust kvalifikatsioonist. Sama tendents kehtib ka Euroopas – Belgias ja Hollandis on umbes 1/3 töökohtadest täidetud inimestega, kel on nõutavast kõrgem kvalifikatsioon. Peale selle kipuvad tööandjad kandideerijatelt nõudma töökoha tegelikust vajadusest kõrgemat kvalifikatsiooni. Nagu ilmnis eelmises peatükis, kehtib see ka Eesti kohta.

Telefoniteenuseid osutavate ettevõtete uuringute tulemused seavad kahtluse alla suundumuse teadmispõhisusele – just kasvav IKT-kasutus on teinud antud töö standardiseeritumaks, rutiinsemaks, rangemalt kontrollitavamaks, viies oskuste nõude miinimumini. Tehnilise progressi mõju ei suuna seega üheselt kvalifikatsiooninõudeid tõusule.

Kindlasti avaldab töö sisu ja korralduse kompetentsipõhiseks muutumine mõju traditsioonilisele (standardsele) töölepingule ja kollektiivlääbirääkimistele, -lepingutele. Traditsiooniline töösuhete mudel põhines kõrgel institutsionaliseerituse tasemel ja riiklikul sekkumisel, samuti kinnitatud tööjaotusel, standardiseeritud tööülesannetel (Descy *et al.* 2001).

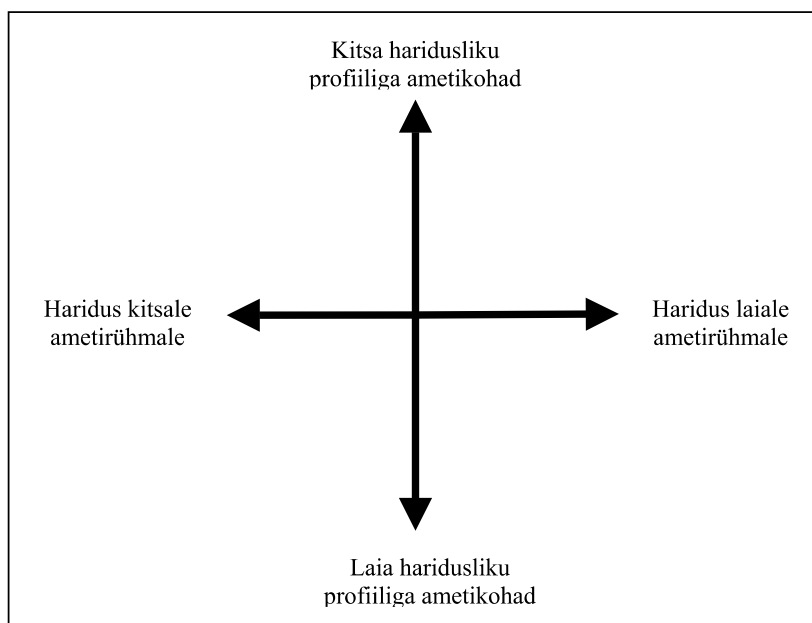
Kõikvõimalikud kvalifikatsiooni ja haridust tõendavad dokumendid muutuvad tööturul aina olulisemaks, nende puudumine võib saada oluliseks takistuseks nii noortele tööturule sisenejatele kui ka vanemale generatsioonile, kes on üldiselt madalama haridustasemega, omades enamasti mitteformaalset (*informal*) haridust praktiliste teadmiste ja töökogemuse näol (Descy *et al.* 2001). Sellega seoses on tekkinud surve teha kompetentsus nähtavaks, tõendatavaks. Samas tuleb siinjuures silmas pidada võimalikku kasvavat nn sõelumise (*credentialism*) probleemi.

Mitmed uurijad on tõdenud, et formaalsed haridust tõendavad dokumendid on aina vähem võimelised edastama personali värbamiseks ja arendamise protsessiks vajalikku informatsiooni. Tunnistused ja diplomid ei anna töötaja kompetentsuse kohta tegelikku teavet. Ettevõtted on muutmas oma personali värbamise protseduure, võttes kompetentsuse kindlaksmääramisel kasutusele uusi meetodeid.

Ametialade formaliseerituse ja standardiseerituse aste määrab oluliselt kutsealase koolituse töö sisu ning nii tööjõule esitatavate nõudmistega kohanemise kui ka haridussüsteemide paindlikkuse. Enamformaliseeritud ametialade struktuuri korral on haridussüsteemi reformimine, kvalifikatsiooninõuete kohandamine eelkõige aja- ja töömahukam. Traditsiooniliselt on tugevalt formaliseeritud ametialade struktuur eksisteerinud mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis, eriti Saksamaal ja Austrias. Neis riikides on põhjalikult määratletud omandatavad kvalifikatsiooni- ja oskuste kogumid ning kutsealased koolitusprogrammid, mille iga ametit omandada soovija peab tavaliselt läbima, enne kui saab loota vastaval ametialal tööle asumist. Tulemuseks on suur spetsiifiliste, keskhariduse tasemel haridus- ja koolitusprogrammide hulk, eriti kutsehariduses, mis on kombineeritud koolipõhisest õppest ja praktilisest töökogemusest (Bainbridge *et al.* 2000).

Ametialade formaliseeritus mõjutab hõive jagunemist erinevate ametite vahel. Mõned õppekavad viivad konkreetse ametini, samas teised võimaldavad asuda mitmetele ametikohtadele. Samalaadselt saab vaadelda ametijuhendeid: mõni töökoht nõuab spetsiifilist väljaõpet (nt arst), samas kui teine töökoht ei näe ette nii konkreetset kvalifikatsiooni (nt ametnik). Hariduse ja ameti vastavusse seadmine on olnud hariduse planeerimise peamine küsimus.

Selleks, et analüüsida kvalifikatsiooni ja ametikoha vastavust, on oluline defineerida vastavus. Mõnel juhul on see suhteliselt lihtne, mõnel aga keeruline või pole üldse võimalik. Järgnev joonis annab ülevaate ametialade ja kvalifikatsiooni vastavusest.



Joonis 2.8 Hariduse ja ametikoha struktuuride vastavus

Allikas: Ahola, CEDFOP; 1999

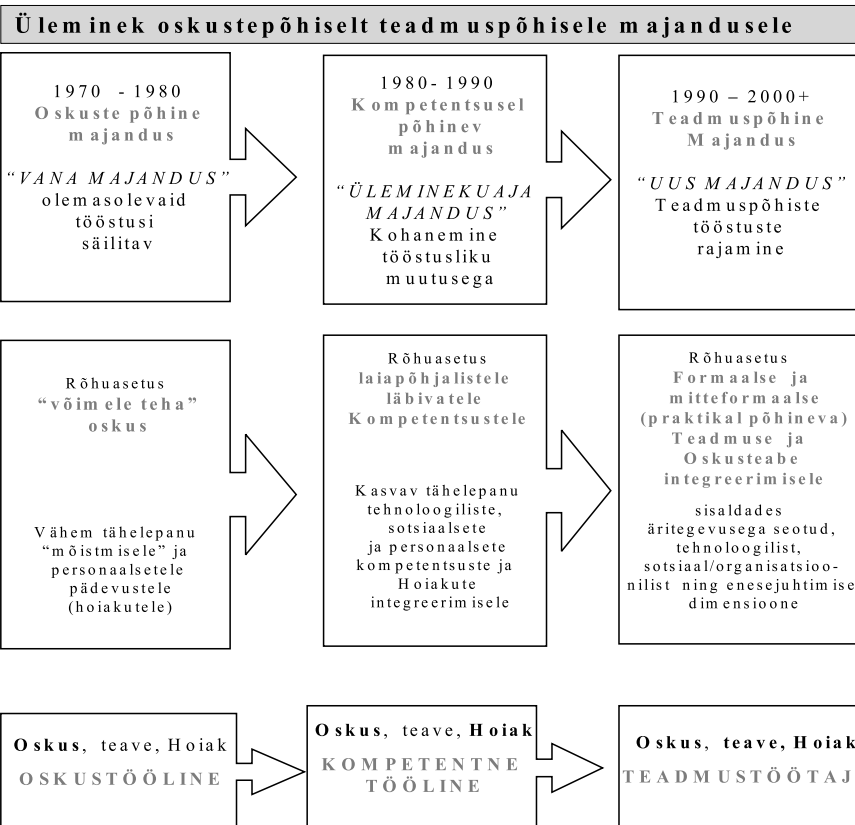
Joonisel 2.8 üleval vasakul nurgas on tüüpiliselt professionaalsed elukutsed ning nendel aladel on peaaegu täpne hariduse ja ametikoha vastavus (nt arstid, hambaarstid, arhitektid). Üleval paremal nurgas on haridus, mis viib ametialaselt kitsale ametikohale, kuid samal ajal on selle haridusega inimesele avatud mitmed muud ametikohad (majandusteadus, tehnika-tehnoloogia). All vasakul nurgas on haridus, mis antava kutse poolest on kitsas ning viib konkreetsele ametikohale, kuid nõutavaid ametioskuseid omavad ka teiste erialade töötajad (asjaajamine, ärijuhtimine). Ning lõpuks all paremal nurgas on tüüpiliselt madalat kvalifikatsiooni nõudvad ametikohad (koristajad, talupidajad) (Ahola, 1999).

Lähtuvalt Ahola (1999) uurimusest koostati Eesti andmete tuginedes hariduse ja ametiala hajuvusindeksid (vt ka Lisa 2.6 ja 2.7). Selgelt eristuvad kolmanda taseme hariduse ja ametiala valdkondade hajuvuse indekse poolest viis ametivaldkonda: arhitektuur, õpetajakoolitus ja kasvatusteadused, humanitaaria ja õigusteadus, kus vastava elukutse esindaja omab konkreetset tegevusele vastavat haridust. Samas on põllumajanduse ja käsitöö valdkondades inimeste hariduslik taust väga erinev – neile erialadele on ligipääs erineva haridusliku taustaga inimestel. Teise haridustaseme juures on suurima hajuvusega tehnika ja tehnoloogia ametid ning kõige väiksema hajuvusega ravi ja tervishoid.

1980ndatel Soomes tehtud uurimus näitab, et hariduse levik ja muutused elukutsete struktuuris on osaliselt iseseisvad protsessid, kuid mõlemad mõjutab tehnoloogia areng. Enamasti väidetakse, et muutusi elukutse struktuuris saab seletada vaid tööjõu haridustaseme tõusuga (*ibid*). Selline muutus aga võib viia olukorrani, kus tööandjal on võimalus palgata kõrgema kvalifikatsiooniga töötaja, kui ametikoht tegelikult eeldab. Teisalt jälle suureneb hariduse ja elukutse vastandamatus ja mitmeti vastandumine. Mitmeti vastandumine tähendab seda, et õppekavad kalduvad olema üldisemad ning erialased oskused omandatakse alles töötades. Mitmeti vastandumine aga suurendab survet tööandajatele töötajate väljaõppe ja koolituse osas.

Kiire tehnoloogilise arengu, infovahetuse ja teadmispõhise tootmise ajastul on väga oluline teada tulevase oskusi, mida tööturul osalejad vajaksid (Campos *et al* 1999). Enamik autoreid on seisukohal, et majanduse üleilmastumine tekitab vajaduse parandada teadmisi, oskusi, ja kompetentsi kvalifikatsiooninõudeid kehtestades ja kohandades.

Majanduse ülemineku oskuspõhiselt teadmispõhisele ning selle trendi mõju töö sisule ja -korraldusele ning kutsealase koolituse nõuetele võtab ülevaltlikult kokku joonis 2.9.



Joonis 2.9. Üleminek oskustepõhiselt majanduselt teadmispõhisele majandusele
Allikas: Nyhan 2002

2.4 KUTSEKVALIFIKATSIOONINÕUETE SEOS HARIDUSSÜSTEEMIGA

Haridussüsteemi tõhususe hindamises on viimasel aastakümnel toimunud oluline muutatus. Süsteemi toimimise tulemuslikkust hinnatakse üha enam tema väljundi, erineva taseme koolilõpetajate vastavuse järgi tööandjate ootustele ning toimetulekule tööturul. Traditsiooniliselt on kvalifikatsioonistandardid olnud eelkõige haridusküsimuste eest vastutajate huviobjekt.

Viimastel aastatel on paljud Euroopa organisatsioonid alustanud tööd majandusharu tasandil ühtlustatud kvalifikatsioonistandardite väljaarendamise ja juurutamisega. Selline algatus näitab, et senine lähenemine ei ole olnud piisavalt tulemuslik. Samas on kvalifikatsiooninõuete alane tegevus seotud enamasti õppematerjalide ja moodulite väljatöötamisega, et saada nii töötajatele kui tööandjatele praktilised vahendid, mille abil nõutud ja omandatavaid oskusi vastavusse viia.

Euroopa kontekstis on selle valdkonna ühistegevus seotud eelkõige vajadusega suurendada tööjõu vaba liikumist, lihtsustada vajaliku kvalifikatsiooniga inimeste leidmist ning omandatud kvalifikatsiooni mõistmist. Tööjõu suurem mobiilsus suurendab ka oskuste vastavust ja töötajate tööalase karjääri võimalusi ning vähendab tööpuudust.

Mõisted, mida Euroopa Liidus kasutatakse tööjõule esitatavate nõuete kirjeldamisel (European... 2001):

Standard – kasutatakse vilumuse kogumise (praktilise harjutamise kaudu) või õppeprotsessi lõpptulemuse defineerimiseks. Standardis sisaldub kõik see, mida töötaja peab teadma ja olema suuteline professionaalina tööprotsessis rakendama vastavalt avalikkuse ja/või sotsiaalsete partnerite kokkuleppele. Standard on õppekavaga seotud lõppdokumendi saamise tingimus. Standarditest täpsemalt alapunktis 2.4.2.

Kutsekvalifikatsioon on standardi formaalne tunnustamine ja kinnitatakse sertifikaadi, diplomi või muu tõendusmaterjaliga. Dokument väljastatakse, kui standard on selgitatud ja hinnatud ning standardis seotud eesmärgid saavutatud. Kvalifikatsioon osutab, et inimene omandas

vastava tunnistuse kas tööprotsessis (töökogemuse kaudu) või pärast õppekava edukat läbimist. Kvalifikatsioon annab õiguse kätte saada ametlikult tunnustatud dokument, millega väljendatakse sobivust ametikoh(t)a(de)le või jätkuõppeks. Kutsekvalifikatsioon on antud kutsealal nõutav kompetentsuse tase, mida tunnustatakse kas reguleeritud, ajalooliselt või rahvusvaheliselt kujunenud nõuete alusel ja mis loob eelduse antud kutsealal tegutseda.

Kvalifikatsioonisüsteem kirjeldab standardite omavahelisi seoseid teatud klassifikaatorite kaudu ja näitab ära nende järgnevuse.

Kirjeldatud oskuseid ja nende nõuete süsteemid on oluline informatsiooniallikas ja lähtekoht kõigi haridustasemete õppekavade koostamisel, et tagada õpitava vastavus konkreetse töökoha nõudmistele.

Kvalifikatsiooninõuetele vastavuse tõendamine on kvalifikatsioonisüsteemi lahutamatu osa. Õigus hinnata töötajate vastavust kutsekvalifikatsiooninõuetele antakse vastavalt kokkulepetele selleks loodud institutsioonile, mis tavaliselt kaasab hindamisprotsessi tööandjate, töötajate ning koolitajate esindajad.

Kutsekvalifikatsioonisüsteemi positiivne mõju töötajatele avaldub selguse saamises olemasolevate ja puuduvate oskuste vahel ning sellest tulenevalt isikliku karjääri ja arengu planeerimises koos vastavate koolitusvõimaluste kasutamisega. Tööandjate esindajad on korduvalt rõhutanud kutsekvalifikatsioonisüsteemi mõju töötajate palgale – tunnustatud kvalifikatsiooniga töötajatel on suurem tõenäosus saada sarnast ja konkurentsivõimele vastavat töötasu.

2.4.1 KUTSEKVALIFIKATSIOONIDE VÕRRELDAVUS JA KVALIFIKATSIOONISÜSTEEMID

Eesti liitumisel Euroopa Liiduga on oluline teada ja mõista tööd, mis on tehtud tööjõu vaba liikumise tagamiseks – kutsekvalifikatsioonide võrreldavuse ja kutseõppe läbimist tõendavate dokumentide vastastikuse tunnustamise valdkonnas, et suudaksime hinnata ja võrrelda Eestis kehtivaid formaalharidussüsteemi standardeid ja tööjõule kehtestatud nõudeid (vastavust kutsestandarditele).

Euroopa Nõukogu otsus Euroopa Ühenduse liikmesriikide kutsekvalifikatsioonide võrreldavuse kohta 16. juulist 1985 (85/368/EMÜ) sätestab koolitustasemete seose võimaliku tulevase ametiga ja on loonud aluse nii koolitussüsteemide kui kvalifikatsioonisüsteemide mõistmiseks ning võrdlemiseks. Otsuse rakendamisel on oluline koostöö, et pakkuda töötajate ametikirjelduste seisukohalt vastastikuseks tunnustamiseks vajalikku informatsiooni. Nimetatud dokumendi artiklis 3 on loetletud menetlusviisid, mis tagavad kutsekvalifikatsioonide võrreldavuse (European... 2001, lk 107):

- asjaomaste ametite või ametirühmade valimine liikmesriikide või töötajate ja tööandjate ühenduse tasandil pädevate organisatsioonide ettepanekul;
- ühenduses vastastikku kokku lepitud ametikirjelduste koostamine esimeses taandes osutatud ametite või ametirühmade kohta;
- erinevates liikmesriikides tunnustatud kutsekvalifikatsioonide sobitamine teises taandes osutatud ametikirjeldustega;
- järgmise informatsiooni koondamine:
 - a) SEDOC³i registri ja siseriiklikud klassifikatsioonikoodid;
 - b) kutseõppe tase;
 - c) iga liikmesriigi puhul ametinimetuse ja sellele vastav kutsekvalifikatsioon;
 - d) kutseõppe eest vastutavad organisatsioonid ja asutused;
 - e) diplomite, tunnistuste või muude kutsehariduse omandamist tõendavate dokumentide väljaandmiseks ja kinnitamiseks pädevad ametiasutused;
- ühenduses vastastikku kokku lepitud ametikirjelduste ja võrdluste avaldamine Euroopa Ühenduse Teatajas;

³ SEDOC: (*European system for the international clearing of vacancies and applications for employment*), julgustamaks tööjõu vaba liikumist ja aidata töötajatel leida tööd teises liikmesriigis, täiustati SEDOC süsteemi 1992. aastal ja nimetati ümber nimega EURES (*European Employment Service*), <http://europa.eu.int/eures/index.jsp>.

- näidisteabelehe koostamine kõikide ametite ja ametirühmade kohta vastavalt artikli 4 lõikele 3, mis avaldatakse Euroopa Ühenduste Teatajas;
- kehtestatud võrreldavust käsitleva informatsiooni levitamine kõikidele asjaomastele siseriiklikele, piirkondlikele ja kohalikele asutustele ning asjakohastele kutsealasektoritele.

Samas dokumendis pakutakse välja koolitustasemete struktuur konkreetsete ametite või ametirühmade kutsekvalifikatsioonide võrdlemiseks vt tabel 2.8.

Tabel 2.8 Koolitustasemete struktuur konkreetsete ametite või ameti rühmade kutsekvalifikatsioonide võrdlemiseks

1. TASE	<p>Taseme saavutamiseks vajalik koolitus: kohustuslik haridus ja ameti omandamine.</p> <p>Amet omandatakse õppeasutuses koolivälise õppekava raames või ettevõttes. Pakutavate teoreetiliste teadmiste ja praktiliste oskuste maht on väga väike. Nimetatud õppevorm peab eelkõige võimaldama õppijal teha suhteliselt lihtsat tööd ja selle võib omandada üsna kiiresti.</p>
2. TASE	<p>Taseme saavutamiseks vajalik koolitus: kohustuslik haridus ja kutseõpe (kaasa arvatud eelkõige õpipoisiaeg).</p> <p>Kõnealusel tasemel saab õppija täielikult kvalifitseeritud konkreetse töö tegemiseks ning oskab kasutada vajalikke töövahendeid ja –meetodeid. Töö hõlmab peamiselt asjakohaste meetodite piires iseseisvaid tööoperatsioone.</p>
3. TASE	<p>Taseme saavutamiseks vajalik koolitus: kohustuslik haridus ja/või kutseõpe ning tehniline täiendõpe, tehniline või muu keskastme koolitus.</p> <p>Kõnealune õppevorm hõlmab rohkem teoreetilisi teadmisi kui 2. tase. Töö sisaldab peamiselt iseseisvat tehnilist tööd ja/või täidesaatvaid ja koordineerimisülesandeid.</p>
4. TASE	<p>Taseme saavutamiseks vajalik koolitus: keskkharidus (üldine või kutsealane) ja sellele järgnev tehniline koolitus.</p> <p>Kõnealune õppevorm sisaldab õppeasutuses või väljaspool seda omandatud kõrgetasemelist tehnilist koolitust. Omandatava kvalifikatsiooniga kaasneb rohkem erialaseid teadmisi ja oskusi. Üldjuhul ei nõuta mitmesuguste asjaomaste valdkondade teaduslike aluste tundmist. Selliste oskuste ja teadmistega on võimalik iseseisvalt hakkama saada kavandamis- ja/või juhtimis- ja/või haldusküsimustes.</p>
5. TASE	<p>Taseme saavutamiseks vajalik koolitus: keskkharidus (üldine või kutsealane) ja lõpetatud kõrgem haridus.</p> <p>Sellisele õppevormile järgneb üldjuhul iseseisev töö kas töötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana, mis nõuab ameti teaduslike aluste tundmist. Kutsetöökseks vajalikke kvalifikatsioone võib eri tasemetel ühitada.</p>

Allikas: European... 2001, lk 109

Eestis alustati kutsekvalifikatsiooni süsteemi väljatöötamist tööandjate algatusel 1998. aastal Eesti Kaubandus-Tööstuskoja kutse reformi grupis, mille baasil 2001. aastal asutati Kutsekvalifikatsiooni sihtasutus. Sihtasutuse asutajad on Sotsiaalministeerium, Eesti Ametiühingute Keskliit, Teenistujate Ametiliitude Organisatsioon, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ning Eesti Tööandjate ja Tööstuse Keskliit. Sihtasutuse nõukogusse kuulub lisaks asutajatele veel ka Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja.

2001. aastal jõustunud Kutseseadus lõi seadusandliku baasi töötajate kutsekvalifikatsioonisüsteemi väljaarendamiseks.

Kutsereformi alustamise lähtetingimused olid:

- kutsekvalifikatsioon peab olema mõõdetav;
- mõõtmisüsteem peab olema ühtne ja võrreldav nii Eestis kui rahvusvaheliselt;
- kvalifikatsioonisüsteem peab motiveerima elukestvate õppele;
- esma-, täiend- ja ümberõppesüsteem peavad töötajate vajadustele paindlikult reageerima.

Kutsekvalifikatsiooni süsteemi loomise vajadus oli eelkõige tingitud töandjate rahulolematusest olemasoleva tööjõu oskuste tasemega. Sooviti kindlustada efektiivsemat tööjõu kasutamist ning saada kinnitust töötajate oskuste ja kompetentsuse kohta, kaasates töandjate esindajad kutseõukogudesse ja kutsestandardeid väljatöötavatesse töörühmadesse. Tööõhtjad kaasati reformi protsessi kutseliitude kaudu, sest ametiühingud, mis paljudes riikides on aktiivselt kaasatud analoogsetesse protsessidesse, ei ole meil veel jõudnud oma arengus sellisele tasemele, et suudaksid tulemuslikult osaleda peale palgaläbirääkimiste ka teiste küsimuste lahendamisel.

Püüdes võrrelda Eestis kehtivat kvalifikatsioonitasemete süsteemi ülaltoodud struktuuriga, satume raskustesse, sest formaalset seost meie kvalifikatsioonisüsteemi ja direktiivis 85/368/ EEC toodud kvalifikatsioonitasemete vahel ei ole kirjeldatud. Kuigi ka Eesti kutsekvalifikatsioonitasemete süsteem on viieastmeline, eeldatakse meil, et kutseõppeasutuse lõpetanud noor peab oma teadmiste ja oskuste poolest vastama kutsestandardi I tasemele.

2001/2002 õppeaastal Tallinna Ehituskooli lõpetanud noored, kes sooritasid kutsekvalifikatsiooni-eksami edukalt, said tunnistuse, mis viitab nende oskuste ja teadmiste vastavusele vastavalt ehitusviimistleja I ja müürsepa I kutsestandardi tasemele. Samas saavad Soomes 3aastase põhikooli järgse kutseõppe (120 nädalat) lõpetanud noored tunnistuse, milles viidatakse, et omandatud kvalifikatsioon vastab direktiivis 85/368/ EEC toodud III kvalifikatsioonitasemele. Võrreldes direktiivis 85/368/ EEC toodud kvalifikatsioonitasemeid ja Eesti kutsekvalifikatsiooni tasemeid (Lisa 2.9), võime eelpooltoodust lähtudes järeldada, et Eestis eristatakse/nõutakse kutsekvalifikatsioonisüsteemis teisel ja kolmandal tasemel oluliselt enam konkreetset töökogemust. Rakendatav kutsekvalifikatsiooni tõendamise kord peab seega täpselt määratlema erinevatel kvalifikatsioonitasemetel tõendamist vajavad oskused või lisatingimused, et loodav süsteem hakkaks teenima oma eesmärki – annaks kindlustunde töandjatele. Teades teatud taseme kutsestandardis kirjeldatud oskuste ja teadmiste taset, saab vastava taseme kutsetunnistuse omaniku tööks vajalike oskuste ja teadmiste taset hinnata ilma täiendava katseajata.

Kõrghariduse tasemel on hariduslike standardite ja kvalifikatsioonide rahvusvahelise võrreldavusega kauem tegutsenud, selleks on olnud ühtsesse võrgustikku kuuluv Eesti ENIC/NARIC (Akadeemilise tunnustamise keskus). Tõenäoliselt on aga ka rakenduskõrgharidusliku õppe tasemel vaja kirjeldatavad kutsestandardid ja õppekava eesmärgid vastavusse viia.

2.4.2 ÕPPEKAVADE SEOS KVALIFIKATSIOONISÜSTEEMIGA

Kutsekvalifikatsiooni süsteemi võtmeks on kutsestandard – dokument, mis määrab kindlaks kutsekvalifikatsioonist tulenevad nõuded töötajate teadmiste, oskuste, kogemuste, väärtushinnangutele ja isikuomadustele.

Kutsestandard on aluseks:

- töötajate kutsekvalifikatsiooninõuete määratlemisel;
- õppekavade, koolitusprogrammide väljatöötamisel;
- eksaminõuete väljatöötamisel, kutsekvalifikatsiooni taseme hindamisel ja tõendamisel;
- teistes riikides tunnustatud kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide võrdlemisel.

Kutsestandard fikseerib teatud kutsekvalifikatsiooni omistamiseks vajalikud:

- **üldoskused** ja -teadmised (tegevusvaldkondi läbivad nõuded);
- **põhioskused** ja -teadmised (kutsealal tegutsemiseks vajalikud nõuded);
- **erioskused** ja -teadmised (spetsialiseerumiseks vajalikud nõuded);

- **lisaoskused** ja -teadmised (soovituslikud oskused ja teadmised, mis toetavad ja laiendavad kutseoskusi või seonduvad lisa kvalifikatsiooniga);
- **isikuomadused** ja võimed (kutsealast tulenevad eeldatavad isiksuslikud omadused ja füüsilised võimed).

Kutsestandardite süsteemi ülesehitus kutsealas erinevate tasemetena võimaldab kavandada kutsealast karjääri ja saada täpset informatsiooni järgmise tasandi kvalifikatsiooniksami sooritamiseks vajalike standardi nõuete ja oskuste kohta.

Kvalifikatsioonisüsteemi väljatöötamist alustati vajadusest fikseerida eelkõige oskustöölisele vajalikud oskused ja teadmised. Seepärast on ka fikseeritud side kutsestandardite ja kutsekeskhariduslike õppekavade vahel kõigis valdkondades, kus on kutsestandardid olemas. Kvalifikatsioonisüsteemi edasiarendamine kõrgematele tasemetele ehk III ja IV taseme kvalifikatsioonistandardite väljatöötamine on seotud kõrghariduse (eelkõige rakenduskõrgharidusliku õppe) õppekavadega. Kõrgkoolidel puudub aga traditsioon kaasata õppekavade koostamisse tööandjaid.

Eesti kvalifikatsioonisüsteemi omapära seisneb vabaduses omandada vajalikud oskused kõige sobivamal moel, mis tähendab, et ei ole püstitatud nõuet igal juhul läbida kooolitus õppeasutuses. Küll aga on kutsekeskhariduslikus õppes kehtestatud nõue, et kutseala valdkonna riiklikud õppekavad (kooli õppekavad peaksid kehtiva seadusandluse järgi põhinema riiklikel õppekavadel) peavad arvesse võtma samas valdkonnas kinnitatud kutsestandardite nõudeid. Kutsekeskhariduse õppekavad on üles ehitatud moodulprintsiiibil, mis tähendab, et õppekava on jagatud osadeks (mooduliteks) nii, et iga mooduli läbimise tulemusena on omandatud kindel osaoskus kutsealas töötamiseks. Kvalifikatsioonisüsteemi ja kutsealase õppe seos väljendub vajalike oskuse moodulite valikus teatud kutsekvalifikatsiooni taseme saavutamiseks. Üldjuhul peab põhikoolijärgse kutsekeskhariduse õppekava tagama I taseme kutsekvalifikatsiooniksami sooritamise. Sõltuvalt kutseala valdkonna eripärasusest ei pruugi igas valdkonnas olla kutsestandardeid kõigi kutsekvalifikatsiooni tasemetega jaoks.

Hariduslike standardite ja kutsekvalifikatsioonide vahelise seose leidmiseks lähtutakse praktikas töö ning ametikohtade kirjeldustest. Üks paremaid näiteid selles valdkonnas on Iirimaa "Career Database" (FÁS ...).

Töökirjeldused sisaldavad tööprotsessi üldiseloomustust, tööle asumise esmaseid nõudeid, õppimisvõimalusi detailselt ja täiendava informatsiooni hankimise võimalusi. Ametikirjeldused sisaldavad informatsiooni tööst, mida selles ametis tehakse, kuidas on võimalik sellesse ametisse saada, haridus- ja kvalifikatsiooninõudeid, karjääriredelil edasiliikumise võimalusi ning täiendava informatsiooni allikaid.

Ülalöeldu tähendab, et on olemas vastastikune selgus ja arusaam sellest, millised on võimalikud ametikohad mingis majandustegevuse valdkonnas pärast konkreetse kooolituse läbimist.

Ammendava ülevaate võimalikest ametitest annab rahvusvaheliselt tunnustatud ametite klassifikaator ISCO88. Selle ülesanne on fikseerida ametite liigitamise reeglid ning tal on soovituslik iseloom tööjõule esitatavate nõuete (oskuste ja teadmiste) kirjeldamisel. Ametialade klassifikaatori mõistes tähendab töö ühe isiku täidetavate või täitmiseks mõeldud ülesannete ja kohustuste kogumit. Sarnaste ülesannete ja kohustustega tööde kogum moodustab ameti. Sarnased ametid moodustavad ametiala. Kvalifikatsioon, sarnaselt eelpooltoodule, tähendab ka ametialade klassifikaatoris võimet täita kindlaid tööülesandeid ja kohustusi. Ametialade klassifikaatoris on kvalifikatsioonil kaks mõõdet:

- üldine kvalifikatsioon on määratud täidetavate tööülesannete ja -kohustuste keerukusega;
- erialane kvalifikatsioon on määratud vajalike teadmiste valdkonnaga, kasutatavate töövahendite ja materjalidega, samuti toodetavate kaupade ja osutatavate teenustega.

Ametialade klassifikaatoris on 10 ametirühma (vt Lisa 2.8), mis on moodustatud ülaltoodud põhimõtetest lähtudes. Ametialade klassifikaatoris on fikseeritud neli üldise kvalifikatsiooni taset, mis on kirjeldatud formaalhariduse kaudu. Seega on teatud tööülesannete täitmiseks eeldatav haridustase kirjeldatud ja vastava taseme õppekava läbijal õigus teada, milliseid tööülesandeid ta õppekava lõpetamise järgi peaks olema suuteline täitma. See aga ei tähenda, et informaalsel teel omandatud oskused ja teadmised ei või vastata nõutavale kvalifikatsioonile ja olla piisavad teatud tööülesannete täitmiseks. Tuleb rõhutada, et õppekavade koostamisel tuleks arvestada ISCO88 kaudu kirjeldatud seoseid formaal-

haridussüsteemi ja ametikohtade pearühmade vahel. Alljärgnevalt pakutakse välja senisest erinev ISCO kvalifikatsioonitasemete ja Eestis kehtiva formaalharidussüsteemi vaheliste seoste süsteem (tabel 2.9).

Tabel 2.9 ISCO kvalifikatsioonitasemete ning formaalhariduse astmete vaheline seos

ISCO kvalifikatsiooni tase	Õppeasutus	Formaalhariduse tase Eestis	ISCO pearühm
1	Põhikooli alamaste	vähem kui põhiharidus	9 – lihttööline
2	Põhikool Kutseõppeasutus Gümnaasium	põhiharidus üldkeskharidus kutsekeskharidus	8 – seadme- ja masinaoperaatorid 7 – oskus- ja käsitöölised 6 – põllumajanduse ja kalanduse oskustöölised 5 – teenindus- ja müügitöötajad 4 – ametnikud
3	Rakenduskõrgkool Kutseõppeasutus Kolledž Ülikool	rakenduskõrgharidus kutsekõrgharidus diplomiõpe bakalaureus	3 – keskastme spetsialistid ja tehnikud
4	Ülikool	magister doktor	2 – tippspetsialistid

Formaalharidussüsteemi ja ametite 1. pearühma (seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid) vahel puudub otsene seos, sest nende ametikohtade täitmiseks on reeglina vajalik pikemaajaline töökogemus ning isikuomadused, mis lubavad lahendada keerukaid juhtimisega seotud probleeme. Erialane kvalifikatsioon annab võimaluse kvalifitseeruda ametite allrühmades iga pearühma piirides.

ISCO 2. pearühma (tippspetsialistid) kuuluvate ametite kvalifikatsiooninõuetele peaksid vastama meie magistri ja doktori õppekavad, kuna need eeldavad kõrgel tasemel erialaseid teadmisi, oskusi ja vilumusi, töö on sageli loova iseloomuga. Erandina on peetud ka balletikooli lõpetanute kvalifikatsiooni siiani sellele tasemele vastavaks.

ISCO 3. pearühma (keskastme spetsialistid ja tehnikud) ametid olid valdavalt keskeriharidusega spetsialistide ametid. Muutunud haridussüsteemis peaksid nende ametikohtade ootustele vastama eelkõige rakenduskõrgharidusliku õppe läbinud noored, kel on spetsialisti tasemel teadmised, oskused ja vilumus mingil kindlal tegevusalal ja peamised tööülesanded seisnevad olemasolevate teooriate, mõistete, meetodite rakendamises (tehniliste) tööde tegemisel ning õpetamises (madalamal tasemel).

ISCO 4 – 8 pearühma kuuluvate ametite erinevus on tegevusvaldkondades, sarnasus aga oskuste ja vilumuste tasemes. Reeglina ei ole nende ametikohtade täitjatel alluvaid ning nad on spetsialistid kitsal erialal.

Kuna meie õppekavade eesmärkides sellised seosed üldjuhul kirjeldatud ei ole, siis on ka väga raske hinnata erinevate õppekavade läbijate võimalusi tööturul. Süsteemi läbipaistvuse ja mõistmise huvides tuleks alustada kõigi õppekavade analüüsi just tööturule vastavuse aspektist.

2.5 KOKKUVÕTE

Käesolev peatükk analüüsis tööhõives toimunud struktuurimuutusi, demograafilisi ja tööturu vajadustest lähtuvalt ka kutsealase koolituse arenguid viimastel aastakümnetel ning kutsekvalifikatsiooninõuete seost haridussüsteemiga. Viimane on oluline, kuna majanduslikud muutused toovad kaasa töötajatele esitatavate nõuete muutumise, mis omakorda tingib muutused haridussüsteemis.

Eesti tööturu näitajaid analüüsides selgus, et majanduses on toimunud kiire restruktureerumine ning tööjõud on eri majandusharude vahel kiiresti ümber paiknenud. Samas tuleb täheldada, et alates 1995. aastast on struktuursete muutuste intensiivsus tööturul vähenenud ning üha enam mõjutavad tööturu situatsiooni Eesti jaoks olulistel välisturgudel toimuv ja majandustsüklid. Eesti turu väiksust arvestades on välismaajanduse iseärasused ning sellest tulenevad nõuded hariduslikule ettevalmistusele

olulise tähtsusega. Tööjõu nõudluse ja pakkumise paremaks ühildamiseks on oluline ministeeriumide, erinevate institutsioonide ning ettevõtete omavaheline koostöö tööjõuvajaduse prognoosimisel, mida käsitletakse lähemalt neljandas peatükis. Samuti peavad autorid oluliseks aktiivsete tööpoliitika meetmete kasutuselevõttu, soodustamaks tööjõu mobiilsust, noorte tööturule lõimumist ning struktuurse tööpuuduse vähendamist ümber- ja täiendõppe võimaldamisega (elukestva õppe strateegia). Lisaks mõjutavad tööhõive struktuuri, nagu eelnevas peatükis mainitud, kahtlemata ka tehnoloogilised muutused, mis üldjuhul on orienteeritud kõrgema kvalifikatsiooniga töötajatele. See tähendab, et nõudlus kõrgemalt haritute järele ei vähene ning need hakkavad välja tõrjuma vähem haritud. Võib väita, et taoline olukord, kus tööandjad võtavad tööle kõrgema kvalifikatsiooniga töötajaid kui antud ametikoht ette näeb, on muutumas Eestis tavaliseks. Siinjuures selgub võrdlusest Soome kutsehariduse lõpetajate ja Eesti vastava taseme lõpetajate vahel, et kvalifikatsiooninõuete järgi on sama taseme hariduse lõpetajad erineval koolitustasemel – vastavalt III ja I. Selline olukord näitab selgelt, et Eesti haridussüsteem vajab korrastamist ja seda eelkõige õppe kvaliteedi poolest. Samuti on vajadus kutsekvalifikatsiooni tasemete ühtlustamine vastavalt rahvusvaheliselt tunnustatud kriteeriumitele. Järgnev peatükk annabki ülevaate Euroopa Liidu riikide haridussüsteemidest, nende reformidest ning finantseerimisest. Samuti käsitletakse Eesti haridussüsteemi, selle finantseerimist ning juba käimasolevaid reforme.

KASUTATUD KIRJANDUS:

Ahola, S.; “The Matching of Educational and Occupational Structures in Finland and Sweden. Final Report”; CEDEFOP, Thessaloniki 1999

Bainbridge, S., Murray, J. “An age of learning: vocational training policy at European level”. CEDEFOP 2000, 146 pp

Blöndal, S., Field, S., Girouard, N. Investment in human capital through post-compulsory education and training: selected efficiency and equity aspects. Economics Department Working Paper No. 333. OECD, 2002. [[http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2002\)19/\\$FILE/JT00129531.PDF](http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp(2002)19/$FILE/JT00129531.PDF)]

Campos, N., F.; Hughes, G.; Jurajda, S.; München, D.; When the Future is not What it used to be: Lessons from the Western European Experience to Forecasting Education and Training in Transition Economies”, Sept. 1999

Dejonckheere, J., Van Hootehem, G. “Globalisation, division of labour and training needs from a company view.” Training in Europe. Second report on vocational training research in Europe 2000 Vol. II. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001, 610 pp. [<http://www2.trainingvillage.gr/download/publication/reference/3008EN/3008EN231Dejonckheere.pdf>]

Descy, P., Tessaring, M. “Training and learning for competence: second report on vocational training research in Europe: synthesis report”. Luxembourg: CEDEFOP, 2001, 441 lk

Eamets, R.; Reallocation of Labour During Transition Disequilibrium and Policy Issues The Case of Estonia”; Tartu 2001; Tartu Ülikooli Kirjastuse trükikoda

Eesti Inimarengu Aruanne 2000

Eesti majanduse aastal 2001, Rahandusministeerium, Majandusministeerium

Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava 2003, Sotsiaalministeerium 2002

Eesti Statistikaameti statistika andmebaas [<http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/dialog/statfilere.asp>]

“Education at a Glance: OECD Indicators 2001 Edition”. OECD, 2001, 405 p. [<http://www1.oecd.org/publications/e-book/9601051e.pdf>]

Employment in Europe 2002. Recent Trends and Prospects; European Communities 2002; Luxembourg

Eurostat Database, 2002 [<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&collection=09-Database%20Information>]

European trends in the development of occupations and qualifications, findings of research, studies and analyses for policy and practice, Volume II, CEDEFOP, 2000

European structures of qualification levels, Volume I, CEDEFOP 2001

FÁS National Resource Centre for Vocational Guidance, Career Database <http://www.fasnrcvg.ie/>, 15.08.2003

Hannan, D., Gangl, M., McCoy, S., Smyth, E., Raffae, D. A Comparative Analysis of Transitions from Education to Work in Europe (CATEWE). ESRI Working Paper 118. Dublin: The Economic and Social Research Institute”, 1999, 62 pp. [http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/catewe/publ/publ_e.html]

Jackman, R.; Pauna, C.; “Labour Market Policy and Reallocation of Labour Across Sectors”, Discussion Paper no. 338; March 1997, London

Keating, J., Medrich, E., Perry, J., Volkoff, V. Comparative study of VET systems: National vocational education and training systems across three regions under pressure of change. NCVER, 2002, 191 pp. [<http://www.ncver.edu.au/research/proj/nr9009.pdf>]

Kutsekoda [http://www.kutsekoda.ee/page_kvalifik_tasemed.html]

Kõrghariduse koolitustellimuse kavandamine, Haridusministeerium 2001

Lasonen J., Manning, S. How to improve the standing of vocational as against general education, A comparative investigation of strategies and qualifications across Europe, A contribution to the CEDEFOP Research Report II final draft (31 July 1999)/ extended version (08 Sept 1999/ revised 04 Oct 1999)

Mansfield, B. Linking Vocational Education and Training Standards and Employment Requirements, An International Manual, European Training Foundation, Feb 2001

Nyhan , B. “Human resource development in Europe – At the crossroads.” Training in Europe. Second report on vocational training research in Europe 2000 Vol. II. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001, 610 pp. [<http://www2.trainingvillage.gr/download/publication/reference/3008EN/3008EN234Nyhan.pdf>]

Nyhan , B. “Taking steps towards the knowledge society”. CEDEFOP, 2002

Research and Development in Vocational Education and Training in Europe. Extended Synthesis Report. Thessaloniki: **CEDEFOP 1997, 166 pp**

Rouault, S., Oschmiansky, H. Schömann, I., Reacting in time to qualification needs: Towards a cooperative implementation?, FS I 02-202, Social Science Research Center Berlin (WZB)
The OECD Labour Market Statistics Database

Socrates <http://www.socrates.ee/et/enicnaric.html>

Säästev Eesti 21: I etapp – arengutrendid ja visioon. Tallinn: TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, mai 2002. [<http://www.tpu.ee/editmode/teadus/SE21/I-etapp-sots.html>] United Nations Population Division: World Population. [<http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>]

What Jobs Require: Literacy, Education, and Training, 1940 – 2006, Policy Information Centre, Educational Testing Service, January 2000

LISA 2.1

Tabel 2A.1 Hõive struktuur 1992-2000, % koguhõivest

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Saksamaa									
Primaarne	3,83	3,53	3,32	3,15	3,01	2,91	2,83	2,83	2,83
Sekundaarne	39,98	38,89	37,67	36,34	35,39	34,82	34,53	34,52	34,5
Tertsiaarne	56,2	57,59	59,01	60,51	61,6	62,27	62,64	62,65	62,67
Taani									
Primaarne	-	-	-	4,45	3,98	3,74	3,65	3,3	3,35
Sekundaarne	-	-	-	27,49	27,11	26,82	27,02	26,75	26,52
Tertsiaarne	-	-	-	68,06	68,91	69,44	69,33	69,94	70,13
Soome									
Primaarne	9,02	8,91	8,73	8,15	7,52	7,05	6,53	6,32	6,12
Sekundaarne	27,48	26,72	26,35	27,39	27,4	27,56	27,83	27,89	27,68
Tertsiaarne	63,49	64,38	64,92	64,46	65,07	65,38	65,64	65,79	66,19
Holland									
Primaarne	-	-	-	-	3,98	3,82	3,4	3,24	-
Sekundaarne	-	-	-	-	22,92	22,88	22,3	22,05	-
Tertsiaarne	-	-	-	-	73,1	73,29	74,3	74,72	-
Rootsi									
Primaarne	-	-	-	-	-	-	2,56	2,54	2,38
Sekundaarne	-	-	-	-	-	-	25,75	25,15	24,66
Tertsiaarne	-	-	-	-	-	-	71,69	72,31	72,96
Portugal									
Primaarne	11,55	11,61	11,82	11,6	12,36	13,72	13,6	12,8	12,64
Sekundaarne	33,15	32,99	32,87	32,27	31,42	31,59	36,03	35,38	35,26
Tertsiaarne	55,3	55,4	55,31	56,13	56,22	54,69	50,37	51,82	52,1
Itaalia									
Primaarne	-	7,33	7,07	6,72	6,4	6,22	5,93	5,54	5,37
Sekundaarne	-	34,45	34,35	34,05	33,55	33,26	33,25	32,94	32,42
Tertsiaarne	-	58,22	58,59	59,23	60,05	60,53	60,82	61,52	62,22
Iirimaa									
Primaarne	-	-	12,17	11,76	10,75	10,56	9,12	8,63	7,93
Sekundaarne	-	-	28,46	28,42	27,94	27,72	29,01	28,64	28,84
Tertsiaarne	-	-	59,37	59,82	61,31	61,71	61,88	62,73	63,24
Inglismaa									
Primaarne	-	-	2,09	2,06	1,96	1,86	1,73	1,56	1,54
Sekundaarne	-	-	27,87	27,53	27,52	26,93	26,72	26,08	25,49
Tertsiaarne	-	-	70,04	70,4	70,52	71,21	71,55	72,36	72,97
Eesti									
Primaarne	16,08	13,10	11,10	7,85	7,19	6,97	6,63	6,11	5,34
Sekundaarne	37,63	35,35	34,60	35,53	34,93	34,79	34,71	33,82	35,2
Tertsiaarne	46,29	51,55	54,29	56,62	57,88	58,23	58,67	60,08	59,47

Allikas: OECD andmebaas, Eesti Statistikaamet

LISA 2.2

Tabel 2A.2 Tööturu struktuur tegevusalati 1995. ja 2000. aastal, % koguhõivest

Tegevusala	1995				2000			
	Saksamaa	Taani	Soome	Eesti	Saksamaa	Taani	Soome	Eesti
Põllumajandus, jahindus ja metsamajandus	3,12	4,25	8,03	9,27	2,81	3,23	6,02	6,69
Kalandus	0,03	0,19	0,1	0,92	0,02	0,11	0,09	0,51
Mäetööstus	0,7	0,16	0,19	1,45	0,55	0,11	0,17	1,27
Töötlev tööstus	25,2	20,11	20,47	24,90	24,07	18,95	20,08	22,68
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	0,99	0,7	1,15	2,43	0,92	0,56	0,95	2,59
Ehitus	9,45	6,47	5,5	5,45	8,96	6,84	6,41	6,99
Hulgi- ja jaemüük ...*	14,15	13,64	11,53	12,65	14,35	14	11,95	13,9
Hotellid ja restoranid	3	2,49	2,87	2,72	3,21	2,45	3,27	3,5
Veondus, laondus ja side	5,82	7,17	7,8	10,06	5,41	6,54	7,39	9,98
Finantsvahendus	3,69	3,39	2,39	1,09	3,58	3,16	2,11	1,36
Kinnisvara-, üürimis- ja äritegevus	6,38	7,33	8,56	4,93	7,16	9,25	10,23	6,9
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	8,11	4,95	5,02	5,45	8,06	4,87	4,51	5,96
Haridus	5,12	7,29	6,74	8,49	5,51	7,32	7,01	7,78
Tervishoid ja sotsiaalhooldus	9,08	16,76	14,25	5,64	9,9	17,64	14,02	4,94
Muud tegevusalad	5,15	5,1	5,41	4,58	5,49	4,98	5,8	4,96

Allikas: OECD andmebaas, Eesti Statistikaamet

LISA 2.3

Tabel 2A.3 Tööjõu struktuuri muutus (%): Eesti ja Saksamaa

	1995	2000	Võrreldav riik	Muutus hõives	Erinevus võrreldava riigi hõivest	Konvergeerumine	Mittekonvergeerumine
	Hõive (tuh)			(2)-(1)	(3)-(2)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Põllumajandus, jahindus ja metsamajandus	58,7	38	15,97	-20,7	-22,03	-20,70	
Kalandus	5,8	2,9	0,11	-2,9	-2,79	-2,90	
Mäetööstus	9,2	7,2	3,13	-2	-4,07	-2,00	
Töötlev tööstus	157,7	128,9	136,79	-28,8	7,89		-28,8
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	15,4	14,7	5,23	-0,7	-9,47	-0,70	
Ehitus	34,5	39,7	50,92	5,2	11,22	5,20	
Hulgi- ja jaemüük ...*	80,1	79	81,55	-1,1	2,55		-1,1
Hotellid ja restoranid	17,2	19,9	18,24	2,7	-1,66		2,7
Veondus, laondus ja side	63,7	56,7	30,75	-7	-25,95	-7	
Finantsvahendus	6,9	7,7	20,35	0,8	12,65	0,8	
Kinnisvara-, üürimis- ja äritegevus	31,2	39,2	40,69	8	1,49		8
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	34,5	33,9	45,80	-0,6	11,90		-0,6
Haridus	53,8	44,2	31,31	-9,6	-12,89	-9,6	
Tervishoid ja sotsiaalhooldus	35,7	28,1	56,26	-7,6	28,16		-7,6
Muud tegevusalad	29	28,2	31,20	-0,8	3,00		-0,8
Kokku	633,4	568,3	568,30				
				98,5	157,72	48,90	49,6

Allikas: OECD andmebaas, autori arvutused

LISA 2.4

Tabel 2A.4 Tööjõu struktuuri muutus (%): Eesti ja Taani

	1995	2000	Võrreldav riik	Muutus hõives	Erinevus võrreldava riigi hõivest	Konvergeerumine	Mittekonvergeerumine
	Hõive (tuh)			(2)-(1)	(3)-(2)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Põllumajandus, jahindus ja metsamajandus	58,7	38	18,4	-20,7	-19,6	-20,7	
Kalandus	5,8	2,9	0,6	-2,9	-2,3	-2,9	
Mäetööstus	9,2	7,2	0,6	-2	-6,6	-2	
Töötlev tööstus	157,7	128,9	107,7	-28,8	-21,2	-28,8	
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	15,4	14,7	3,2	-0,7	-11,5	-0,7	
Ehitus	34,5	39,7	38,9	5,2	-0,8		5,2
Hulgi- ja jaemüük ...*	80,1	79	79,6	-1,1	0,6		-1,1
Hotellid ja restoranid	17,2	19,9	13,9	2,7	-6,0		2,7
Veondus, laondus ja side	63,7	56,7	37,2	-7	-19,5	-7	
Finantsvahendus	6,9	7,7	18,0	0,8	10,3	0,8	
Kinnisvara-, üürimis- ja äritegevus	31,2	39,2	52,6	8	13,4	8	
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	34,5	33,9	27,7	-0,6	-6,2	-0,6	
Haridus	53,8	44,2	41,6	-9,6	-2,6	-9,6	
Tervishoid ja sotsiaalhooldus	35,7	28,1	100,2	-7,6	72,1		-7,6
Muud tegevusalad	29	28,2	28,3	-0,8	0,1		-0,8
Kokku	633,4	568,3	568,4				
				98,5	192,8	81,1	17,4

Allikas: OECD andmebaas, autori arvutused

LISA 2.5

Tabel 2.A.5 Töötajate jagunemine erinevate haridustasemetete järgi (%) Soomes ja Eestis majandusharuti

	Eesti					Soomes					
	Esimene tase (%)	Teine tase (%)	Kolmas tase (%)	Kokku inimeste arv	Esimene tase (%)	Teine tase (%)	Kolmas tase (%)	Kokku inimeste arv	Teine tase (%)	Kolmas tase (%)	Kokku inimeste arv
Põllumajandus ja kalandus	29,1	57,3	13,5	54243	38,1	48,2	13,7	118 376			
Mäetööstus, töötlev tööstus ning energeetika, gaasi- ja veevarustus	13,4	64,3	22,3	155394	28,0	47,4	24,6	428 435			
Ehitus	15,6	63,5	21,0	39904	32,3	49,2	18,4	110 729			
Hulgi- ja jaekaubandus	8,6	61,2	30,2	89052	30,4	41,2	28,4	240 856			
Hotellid ja restoranid	10,2	68,1	21,7	12992	24,9	61,0	14,1	57 874			
Veondus, laondus ja side	10,2	62,3	27,5	54995	37,9	43,6	18,5	148 772			
Finantsvahendus	1,2	40,4	58,3	8789	21,0	24,7	54,3	43 835			
Kinnisvara-, üürimis- ja äriteenindus	8,3	49,8	41,9	40845	21,1	33,1	45,8	187 058			
Riigivalitsemine ja -kaitse	4,8	50,1	45,1	39516	15,6	32,7	51,7	118 073			
Haridus	5,3	34,7	60,0	54665	9,7	20,5	69,8	135 419			
Tervishoid ja sotsiaalföö	8,7	45,3	46,0	35106	15,3	44,3	40,4	279 835			
Muud	9,5	58,0	32,5	29470	25,6	44,4	30,0	153 259			
KOKKU	11,6	56,9	31,5	614970	25,1	41,8	33,1	2 022 521			

Märkused: Eesti andmed on 1999. aasta II kvartali seisuga. Soome andmed 1997. aasta lõpu seisuga

Allikas: ESA, Education in Finland (<http://www.tilastokeskus.fi/tk/ke/edu/finland>)

LISA 2.6

HAJUVUSE INDEKSID

Hajuvuse indekseid (*domain index*) arvutamisel kasutatakse tõenäosust, et kaks sama haridusega inimest töötavad samal ametialal:

$$P_{i=j} = f_{ij}^2,$$

kus f_{ij} on osatähtsus, mis näitab, kui palju i haridusega hõivatutest töötab ametialal j .

Hajuvuse indeks

$$D_i = \frac{1}{P_i}$$

varieerub vahemikus 1 kuni N , kus N on ametigruppide arv.

Käesolevas töös on hõivatud grupeeritud nn haridusgruppidesse haridustaseme (teine ja kolmas haridustase) ja koolitusala (20 gruppi) järgi. Ametialad on jaotatud ISCO-88 kahekohalise koodi järgi 27sse gruppi. Kasutades 27 ametialade gruppi, saab hajuvuse indeks teoreetiliselt varieeruda vahemikus 1 kuni 27.

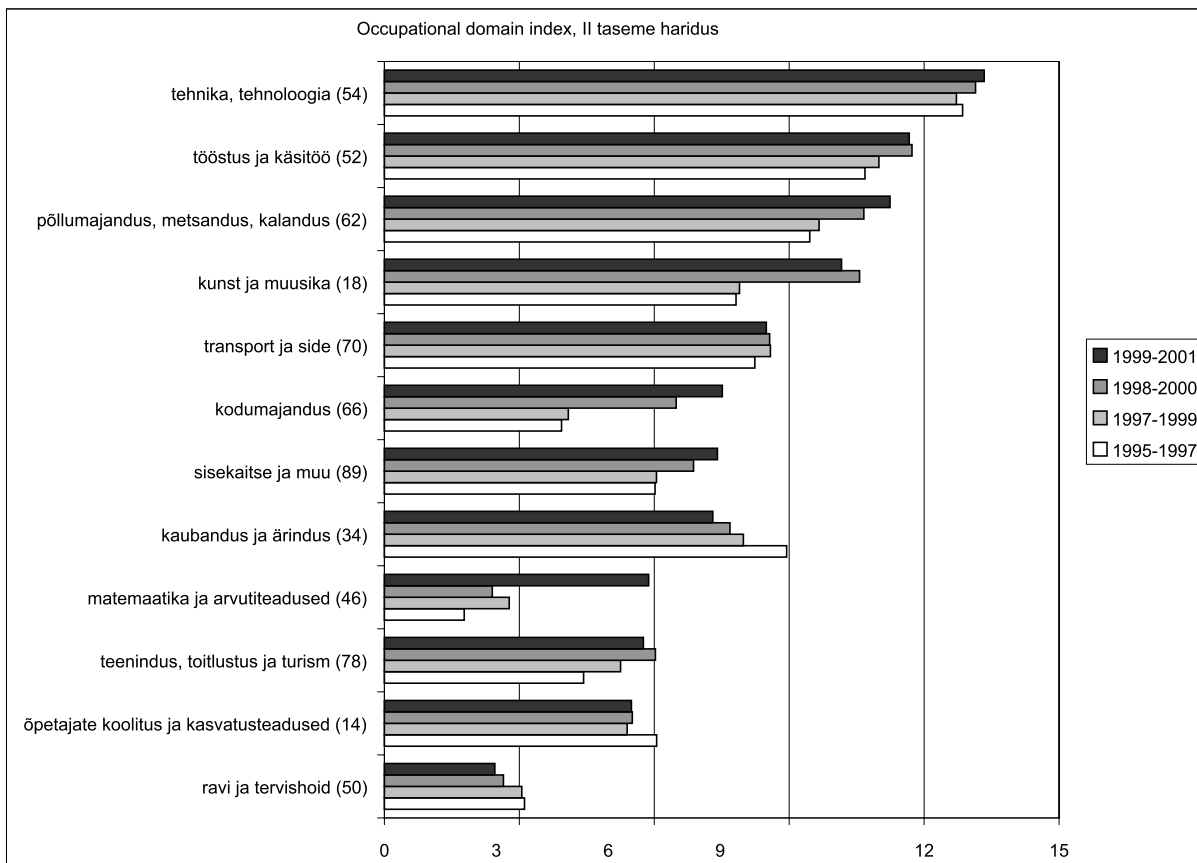
Mida suurem on haridusgrupi hajuvuse indeks, seda suurem on vaadeldava haridusega hõivatute hajuvus erinevate ametite vahel.

Haridusgrupi hajuvusindeks on 1, kui kõik selle haridusega hõivatud töötavad samal ametialal. Näiteks kui kõik kolmanda haridustaseme õpetajate koolituse ja kasvatusteaduste koolitusala omavad hõivatud töötaksid pedagoogikaspetsialistidena, siis oleks selle haridusgrupi hajuvusindeks 1.

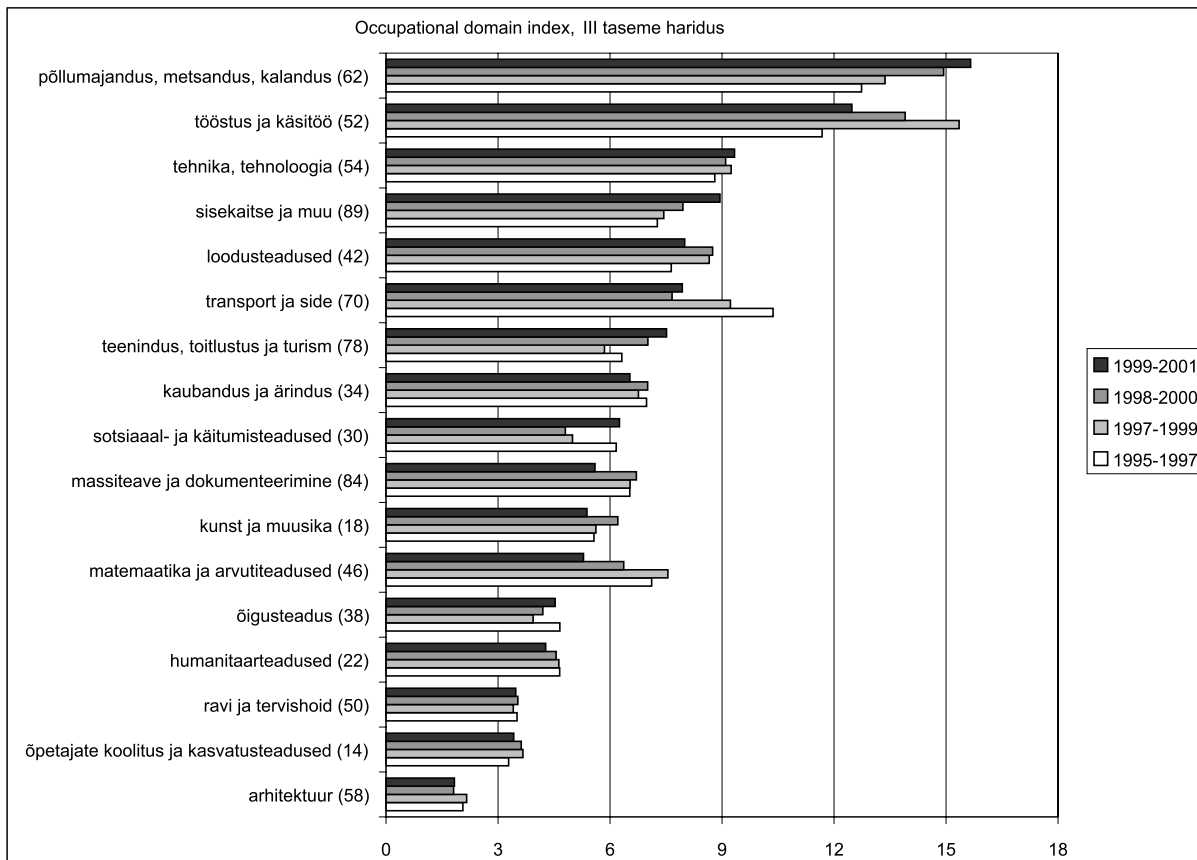
Haridusgrupi hajuvusindeks on maksimaalne (27), kui selle haridusega hõivatud on ühtlaselt jagunenud 27 ametigrupi vahel. Näiteks kui teise taseme põllumajanduse, metsanduse ja kalanduse koolitusala hõivatutest töötaks igal ametialal võrdselt $1/27$, siis oleks nende hajuvusindeks 27.

Toodud näited on teoreetilised, sest praktiliselt jääb indeks minimaalse ja maksimaalse vahele. Kolmanda haridustaseme õpetajate koolituse ja kasvatusteaduste koolitusala tegelik hajuvusindeks oli aastail 1999–2001 küll üks väiksemaid (3,4), kuid mitte 1. Teise taseme põllumajanduse, metsanduse ja kalanduse koolitusala hõivatute hajuvusindeks oli 1999–2001 teiste haridusgruppidega võrreldes suurim (15,7), kuid mitte maksimaalne.

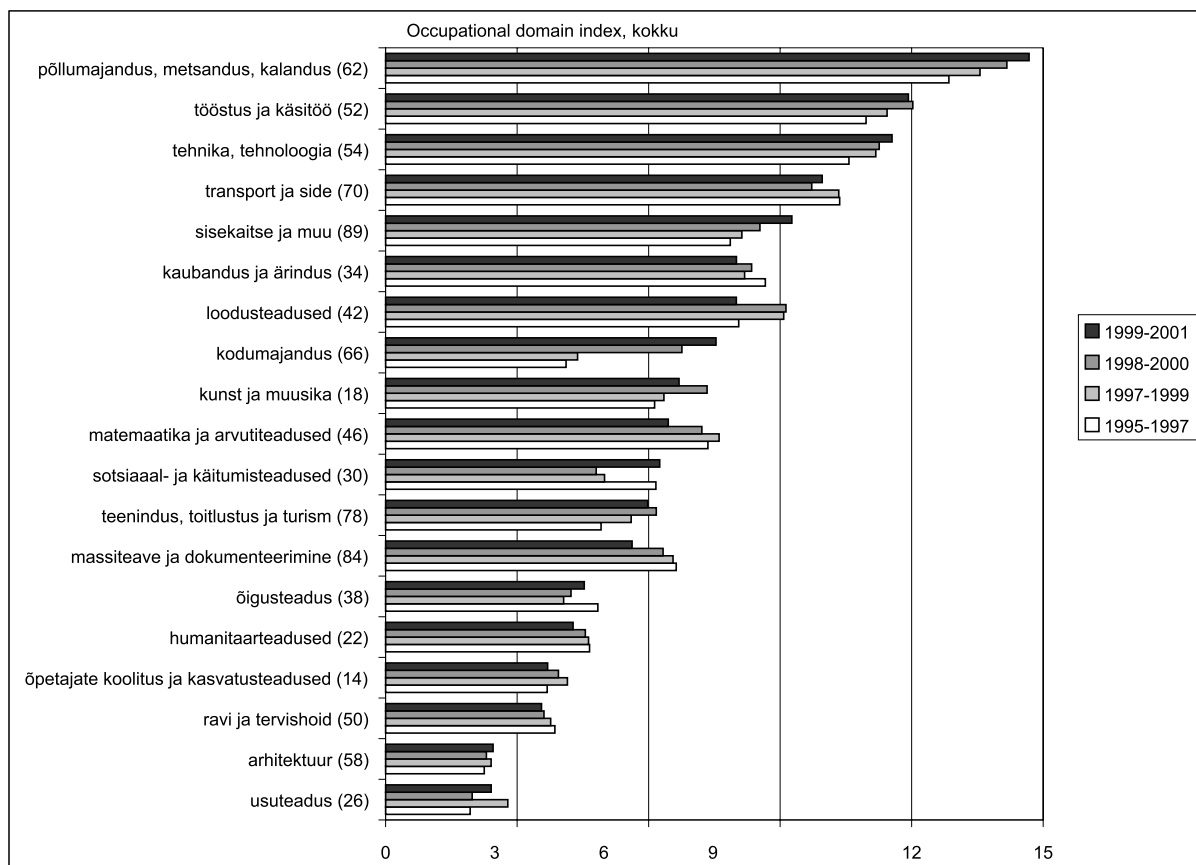
Tööjõuuuringu andmebaasil arvatavate hajuvuse indeksite usaldusväärsus sõltub uuringu valimi suurusest. Et arvutustes on kasutatud suhteliselt detailseid lõikeid, siis tulemuste usaldusväärse suurendamiseks on indeksid arvatud kolme aasta libiseva keskmisena (1995-1997, 1997-1999, 1998-2000, 1999-2001).



Joonis 2A.1 Hajuvuse indeksid, II taseme haridus, kolme aasta libisev keskmine



Joonis 2A.2 Hajuvuse indeksid, III taseme haridus, kolme aasta libisev keskmine



Joonis 2A.3 Hajuvuse indeksid, kõik haridustasemed, kolme aasta libisev keskmine

LISA 2.7

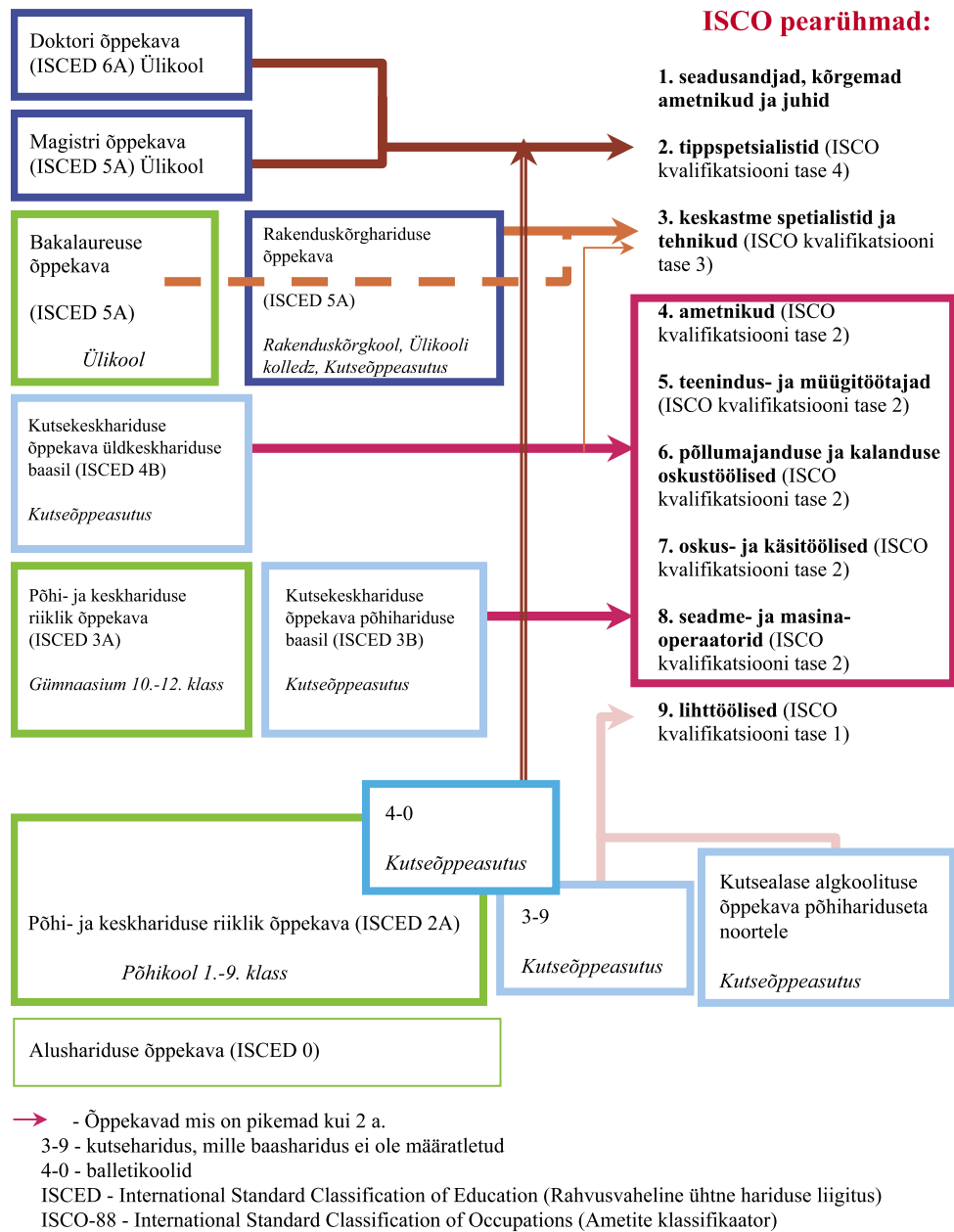
Tabel 2A.6 Rahvastiku osakaal, kes on omandanud vähemalt ülemise astme kesk- ja kõrghariduse, soo ja vanuse järgi (%)

Vanus	Mehed						Naised					
	Vähemalt ülemise astme keskharidus ¹			Kõrgharidus			Vähemalt ülemise astme keskharidus ¹			Kõrgharidus		
	25-34	55-64	Kokku 25-64	25-34	55-64	kokku 25-64	25-34	55-64	kokku 25-64	25-34	55-64	kokku 25-64
Austria	87	70	81	12	9	12	79	48	67	13	4	10
Belgia	70	40	57	30	18	25	76	32	56	38	12	26
Hispaania	51	18	37	31	12	22	58	9	34	36	5	20
Holland	a.p	a.p	a.p	25	23	25	a.p	a.p	a.p	25	11	20
Iirimaa	63	30	48	30	14	23	71	32	54	29	9	20
Itaalia	53	25	44	9	7	10	58	17	41	11	4	9
Kreeka	69	30	52	22	12	20	73	19	48	28	5	16
Luksemburg	62	55	61	22	5	22	60	28	51	20	7	15
Portugal	27	11	20	9	6	8	34	3	23	15	8	11
Prantsusmaa	76	48	65	29	14	21	77	36	59	33	11	22
Rootsi	87	60	75	29	21	27	88	62	78	34	22	30
Saksamaa	87	83	86	23	28	28	84	63	76	20	11	17
Soome	84	46	70	30	22	28	87	46	73	45	19	34
Taani	88	75	83	28	21	26	87	58	76	29	17	27
Ühendkuningriik	70	61	69	29	20	26	60	39	53	28	16	24
Riikide keskmine	70	47	61	24	15	22	71	35	56	27	11	20

¹ va ISCED 3C lühiprogrammid
Andmed aastast 1998
a.p = andmed puuduvad

Allikas: Education... 2001

LISA 2.8



Joonis 2A.4 Eesti formaalharidussüsteemi õppekava tasemete (ISCED 97) seos ametite klassifikaatori (ISCO 88) pearühmadega

LISA 2.9

EESTI KUTSEKVALIFIKATSIOONI TASEMED

I TASE

- lihtsate tööülesannete täitmine sarnastes olukordades;
- põhilised kutsealased oskused ja teadmised on omandatud enamasti koolituse kaudu;
- vajadusel juhendatakse töö käigus, vastutab oma tööülesannete täitmise eest.

II TASE

- põhiliste tööülesannete täitmine erinevates olukordades;
- lisaks kutsealastele oskustele ja teadmistele omab vilumust ja kogemust;
- töötab iseseisvalt, vastutab oma tööülesannete täitmise eest.

III TASE

- keerukate tööülesannete täitmine erinevates ja vahelduvates olukordades;
- omab kutsealast meisterlikkust; valmisolek kutsealaste oskuste ja teadmiste edasiandmiseks või laialdased kutsealased oskused ja teadmised on omandatud koolituse kaudu;
- valmisolek korraldada ressurside jagamist ja teiste tööd ning vastutada selle eest.

IV TASE

- erinevate keerukate, analüüsimist ja otsustamist eeldavate tööülesannete täitmine muutuvates olukordades;
- laialdased kutsealased teadmised ja oskused, millele lisanduvad kogemused ja vilumused või juhtimisalased teadmised;
- korraldab ressurside jagamist ja teiste tööd ning vastutab selle eest.

V TASE

- teadmiste laiendamist, probleemide lahendamist, teaduslike teooriate ja mõistete rakendamist, olemasolevate teadmiste süstematiseerimist, edasiarendamist ja õpetamist eeldavate tööülesannete täitmine muutuvates olukordades;
- kõrgel tasemel kutse- ja erialased teadmised, oskused, millele lisanduvad kogemused ja vilumused või juhtimisalased teadmised;
- korraldab ressurside jagamist ja teiste tööd ning vastutab selle eest.

3 HARIDUSSÜSTEEMID NING HARIDUSE FINANTSEERIMINE EUROOPA LIIDUS JA EESTIS

Käesolevas peatükis kirjeldatakse Euroopa Liidu haridussüsteeme ja hariduse finantseerimist, samuti kutse- ja kõrghariduse suundumusi. Majanduse üleilmastumise ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kiirest progressist tulenevate tööturu vajaduste muutustega kohanemine on liikmesriikides, olenemata riikide erisusest ühine probleem. Peatükis käsitletakse nii Euroopa Liidu poliitikat haridussüsteemi ja tööturu vastavuse parandamisel kui ka erinevates liikmesriikides kasutusele võetud meetmeid sarnaste probleemide lahendamiseks ja hariduse kvaliteedi tõstmiseks.

Võrdlusena kirjeldatakse peatüki teises osas Eesti haridussüsteemi ning selle finantseerimispritsiipe kutse- ja kõrghariduses.

3.1 EUROOPA HARIDUSSÜSTEEMID JA EUROOPA LIIDU HARIDUSPOLIITIKA

Ajaliselt saab Euroopa Liidu liikmesriikide haridus- ja tööturusüsteemide juhtimises eristada kolme perioodi (Descy *et al* 2001):

- 1) 1950-1960ndatel oli domineeriv riiklikult reguleeritud süsteem, kus avalik võim vastutas tsentraalsel tasandil koolituse nõudluse ja pakkumise ühildamise ning hariduskorralduse eest.
- 2) 1970ndatel teadvustati järk-järgult riikliku süsteemi piiratust. Kasvas sellekohane kriitika: haridussüsteemide juhtimine ei saa olla vaid riigi ülesanne, kuna keskvalitsuse tasandil on tööturu nõudluse ja hariduse prognoosimine võimalik vaid teatud piirini. Samuti kasvas hariduses osalejate lisandudes surve riigieelarvele, kuna valdavalt oli tegemist riigieelarveliste õppekohtadega. 1980ndatel saabus murrang heaolu riigi kontseptsioonis ning võeti kasutusele turgu reguleerivad mehhanismid – alamturgude loomine, kus koolituse pakkujad pidid teatud määrani rakendama turukonkurentsi strateegiaid, vastamaks nõudlusele. Perioodi märksõnadeks olid detsentraliseerimine, dereguleerimine ja võimu delegeerimine.
- 3) Turu puudujääkide (turutõrked ressursside jaotusel, koolituse sotsiaalsete aspektide ignoreerimine jmt) ilmnemisel hakati 1990ndatel otsima optimaalset kombinatsiooni riigi- ja turegulatsiooni vahel. Hakati rakendama alternatiivseid juhtimismehhanisme: erinevate huvigruppide korporatiivne iseregulatsioon (tööandjad, ametiühingud), ametialased ja erialased ühendused.

Euroopa haridussüsteemid erinevad mitme aspekti poolest, mis mõjutavad hariduse omandamise olemust ning tööturule sisenemise võimalusi nii noorte kui täiskasvanute seas. Haridussüsteemide struktuuris ning tulemustes eksisteerivad erinevused, mis tulenevad traditsioonilistest rahvuslikest erinevustest poliitiliste institutsioonide ülesehituses, majanduses, tööturu struktuuris ning kultuurilistes tavades (Leney 2000). Euroopa Liidu erinevad haridussüsteemid on kokku puutunud valdavalt samade probleemidega (muutused tehnoloogias ning töökorralduses, tootmise üleilmastumine), mille tulemusel järgitakse haridus- ja tööturupoliitikas sarnaseid üldeesmärke.

Erinevad autorid on liigitanud haridussüsteeme mitmeti. Peamine liigitusalus on olnud riigi (bürokratia) ja turegulatsiooni rollide osakaal haridussüsteemide loomisel, juhtimisel ning finantseerimisel.

Alates 1980ndatest aastatest on üldine poliitiline suundumus enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides olnud hariduse juhtimise ja kontrolli detsentraliseerimine, millega loodetakse saavutada järgmisi eesmärke (Green *et al* 2001):

- otsustamise suunamine kõige kompetentsemate ning detailsemat informatsiooni omavate organite kätte;
- pakkumise vastavus kohalikele vajadustele ning nõudlusele;
- kohalike finantseerijate ning koolituse pakkujate teadlikkuse tõstmine hariduskulutuste tegelikust suurusest;
- hariduse finantseerimisbaasi laiendamine;

Samas võivad erinevates riikides detsentraliseerimise strateegiad vägagi erineda. Näiteks laiendatakse sotsiaalsete partnerite võimu, laiendatakse regionaalset võimu, lokaliseeritakse juhtimist, suurendatakse institutsionaalset autonoomiat, rakendatakse turuprintsiipe (Leney et al 2000).

Organisatsiooniteooria levik lisas haridussüsteemide tüpoloogiasse kaks uut aspekti korporatiivsete ja ametkondlike ühenduste ning "suhete võrgustiku" aina suureneva rolli näol. Viimase puhul on tegemist süsteemi erinevate osalejate omavahelisel usaldusel põhinevate suhetega. Ametialased ühendused on (peamiselt õpipoisisüsteemides) kõrgelt institutsionaliseeritud ning moodustavad sotsiaalse elemendi, mis ühendab tööjõuturu mõlemat poolt.

Võimu jaotumises riigi ja turuvõimu vahel on võetud siht jälgida hoolikamalt tarbijate (indiviidid, ettevõtted) nõudlust, laiendada tagasiside võimalusi, teabekanaleid. Praegused haridussüsteemide juhtimise innovaatilised meetmed põhinevad eesmärgil tugevdada koostööd koolituse ja tööhõive süsteemide vahel. Nendeks meetmeteks on (Descy et al 2001):

- tööandjatel peab olema võimalik väljendada oma arvamust ja avaldada mõju kutsealase koolituse pakkumisele vastavate juhtimisorganite kaudu, tasakaalustamaks erinevate turuosaliste huve;
- koolitusinstitutsioonidele peab looma tagasiside- ja hindamismehhanismid ning teatud ulatuses tööturu nõudluse prognoosimise mehhanismid;

Euroopa Liidu hariduspoliitika

1963. aastal pandi alus ühisele hariduspoliitikale Euroopa Liidus. Euroopa Ülemkogu võttis vastu otsuse, millega kehtestati ühise hariduspoliitika rakendamise 10 üldpõhimõtet, hõlmates peamiselt kutsealase koolituse koostöö suurendamise eesmärki nii liikmesriikide vahel eraldi kui ka kogu Euroopa Ühenduse tasandil. Koostööna nähti kutsealase koolituse rahvusvahelise arutelu ja infovahetuse kasvu ning mitmete pilootprogrammide käivitamist, algatuste elluviimist. Kehtestati järgmised kutsealase koolituse ühised põhieesmärgid (Euroopa ... 1963):

- 1) luua kõigile piisavad tingimused saada kutsealast koolitust;
- 2) tagada sobiv koolitus, varustamaks kõiki majandussektoreid vajaliku tööjõuga;
- 3) laiendada üldhariduse baasil toimuvat kutsealast koolitust, mis võimaldaks soodustada isiksuse harmoonilist arengut ja vastaks sotsiaalsest ja majanduslikust ning tehnoloogia arengust tulenevatele nõuetele;
- 4) luua kõikidele inimestele võimalus omandada konkreetsel ametikohal nõutavaid tehnilisi teadmisi ja kutseoskusi ning saavutada võimalikult kõrge haridustase, soodustades samal ajal eelkõige noorte intellektuaalset ja eetilist kasvatust, ühiskonnaõpetust ja füüsilist arendamist;
- 5) hoiduda õppetöö katkemisest peale üldhariduse omandamist ja enne kutseõppe alustamist, samuti kutseõppe jooksul;
- 6) arendada erinevas vanuses töötajatele sobivat kutsealast alg-, täiend- ja ümberõpet;
- 7) jagada kõikidele inimestele tööalaseid teadmisi ning kogemusi vastavalt nende võimetele, samuti võimaldada neil pideva kutsealase täiendamise kaudu saada ametikõrgenduse või uute ning kõrgematasemeliste tööülesannete jaoks vajalikku väljaõpet;
- 8) siduda kutsealase koolituse eri vormid tihedalt mitmete erinevate majandussektoritega nii, et ühest küljest vastaks koolitus nii majanduse kui ka koolitavate vajadustele, teisest küljest, pöörataks kutsealases koolituses ilmnevatele probleemidele vajalikku tähelepanu nii äri- kui ka erialaringkondades.

Lisaks käsitleti Euroopa Ülemkogu otsuses töötajatele esitatavaid kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid nõudeid, kutsesuunitlussüsteemi loomist, komisjoni õigust määrata liikmesriikidele asjakohaseid soovitavaid meetmeid, õpetajate ja instruktorite koolitusvajadust, koolitustasemete järk-järgulist ühtlustamist, täiskasvanute koolitust ja kutsealast ümberõpet, võimalike eriprobleemide lahendamist (Euroopa... 1963).

Vaatamata asjaolule, et nimetatud otsus ja eesmärgid ei omanud liikmesriikidele seaduslikku jõudu, olid kehtestatud põhimõtted mõjusad. Liikmesriigid on erineval moel kogenud sarnaseid probleeme ning seetõttu suurendanud vastastikust koostööd. Seega oli nende põhimõtete täitmine tagatud tugeva poliitilise toetusega (Bainbridge et al. 2000).

1980ndatel aastatel jõuti ühisele arusaamale, et Euroopa tasandil on kutsehariduslike toimingute tagamine ja finantseerimine võimalik ning otstarbekas vaid Rooma lepingul põhinevate dokumentide abil. Vaatamata ühisele arusaamale muretsesid liikmesriigid sõltumatu rahvusliku hariduspoliitika säilimise pärast. Aastatel 1986-1993 loodi mitmeid konkreetse suunitlusega Euroopa Ühenduse kutseharidusprogramme (Comett, Erasmus, Petra, Lingua, Force, Eurotecnet, Helios). Toetamiseks ja täiendamaks liikmesriikide tegevust, muudeti Rooma Lepingus sätestatud ühine kutsehariduspoliitika 1992. aastal Maastrichti lepinguga Euroopa Liidu kutsehariduspoliitikaks. Leping välistas kohustuse vastavat seadusandlust ühtlustada, sellega kinnitati, et vastutus kutsehariduse sisu ja struktuuri eest lasub siiski liikmesriikidel endil (Bainbridge et al. 2000).

2000. aasta märtsis Lissabonis toimunud tippkohtumisel püstitati eesmärk, et Euroopa saaks "kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistel põhinevaks majanduseks maailmas, mida iseloomustab jätkuv majanduskasv, uute töökohtade loomine ning suurem sotsiaalne sidusus". Euroopa Ülemkogu kutsus üles alustama arutelu haridussüsteemide konkreetsete tulevikueesmärkide üle, keskendudes ühistele probleemidele ning prioriteetidele, arvestades seejuures rahvuslikke erinevusi.

Eeltoodust tulenevalt on Euroopa Komisjon seadnud liikmesriikidele järgmised eesmärgid (Detailed... 2002):

- 1) hariduses parima kvaliteedi saavutamine, Euroopa kujunemine hariduse kvaliteedi ning haridussüsteemide ja -institutsioonide efektiivsuse etaloniks;
- 2) Euroopa haridussüsteemide piisav ühilduvus, võimaldamaks kodanike mobiilsust õppeprotsessis ning kasutamaks ära liikmesriikide haridussüsteemide erisusi;
- 3) Euroopa Liidu liikmesriikides omandatud haridust ja kvalifikatsiooni tõestavad dokumendid on aktsepteeritavad kogu Euroopa Liidus karjäärialaseks kasutamiseks ja/või hariduse jätkamiseks;
- 4) igas vanuses isikul on juurdepääs elukestvale õppele;
- 5) Euroopa avatuse ja koostöö suurendamine kõikide teiste regioonidega vastastikuse kasusaamise eesmärgil ning eesmärgiga muuta Euroopa eelistatuimaks sihtkohaks tudengitele, õppuritele ja teadlastele kõigist teistest maailma regioonidest.

Sellest lähtuvalt püstitasid Euroopa Liidu haridusministrid haridussüsteemidele järgmiseks kümneks aastaks kolm strateegilist eesmärki, mis panevad aluse liikmesriikide koostööle, olles toeks Lissabonis püstitatud eesmärkide saavutamisel (Report... 2001).

1) Parandada Euroopa Liidu haridussüsteemide kvaliteeti ja efektiivsust

Hariduse kvaliteedi tõstmisel on oluline roll pedagoogide ja teiste koolitajate pädevuse tõstmisel, õppurite baasoskuste omandamise igakülgsel soodustamisel, kirja- ja numbrioskuse parandamisel. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) arenguid silmas pidades tuleb rõhutada matemaatika, teaduse ja tehnoloogia valdkonna tähtsust õpingutes. Oluline on parandada õppe-keskkonna kvaliteeti, kasutades ressursse tõhusalt ja eesmärgipäraselt ning kaasates kooli arengusse erinevaid sotsiaalseid partnereid.

2) Hõlbustada juurdepääsu kõigile haridussüsteemidele

Oluline on võimaldada kõigile võrdne juurdepääs formaalharidussüsteemile ja mitteformaalsele haridusele, tehes liikumise ühest teise lihtsaks. Tuleb tõsta haridussüsteemide atraktiivsust ja mainet kõigi potentsiaalsete õppurite seas.

3) Avada haridussüsteemid laiemale maailmale

Ehitada Euroopa haridus- ja koolituspiirkond üles õppurite mobiilsusele ning laialdasele keeleõppele, tugevdada seoseid tööelu ja teadusvaldkondadega.

2002. aasta kevadeks töötas Euroopa Haridusnõukogu välja detailse tööplaani haridussüsteemidele püstitatud eesmärkide saavutamiseks (*Detailed work programme on the follow-up of the objectives of the education and training systems in Europe*). Selleks jagati nimetatud kolm strateegilist eesmärki 13 alameesmärgiks, need omakorda 42 põhitegevuseks (vt Lisa 3.1).

Eesmärkide saavutamiseks rakendatakse nn avatud koordineerimise meetodit (*Open Method of Coordination*), mis põhineb ühiste probleemide ja eesmärkide väljaselgitamisel, saavutuste võrdlemisel nii Euroopa riikide vahel kui ka ülejäänud maailmaga. Meetodi idee seisneb selles, et iga erineva eesmärgi ja riigi puhul kasutatakse vastavalt võimalikult asjakohast kvantitatiivset ja/või kvalitatiivset vahendit. Dokumentis on määratletud ka peamised haridussüsteemide arengu mõõtmise indikaatorid, võrdlemaks Euroopa saavutusi sisemiselt ja teiste maailma regioonidega (Detailed... 2002). Vastavalt tööplaani aja-graafikule on tegutsema hakatud juba kolme (baasoskusi, informatsiooni tehnoloogiat, matemaatikat, teadust ja tehnoloogiat käsitleva) eesmärgiga. Ülejäänud kümnega peaks töö algama 2002.-2003. aasta jooksul, arvestades, et 2004. aastaks on kogu tööplaani täitmise protsess käivitunud.

Euroopa Ülemkogu 2001. aasta märtsi kohtumisel Stockholmis lepiti kokku, et Lissaboni protsessi peaksid olema kaasatud ka kandidaatriigid. Muutused haridussüsteemides vajavad pikaajalist planeerimist, mistõttu on oluline kohe alustada dialoogi ning kandidaatriikide kogemuse võib Euroopa Liidu riikidele kasulik olla (Detailed... 2002). Dokumenti kohaldamist kandidaatriikidele arutati 2002. a juunis Bratislavas toimunud Euroopa Liidu ja kandidaatriikide haridusministrite kohtumisel, kus ministrid kinnitasid oma tugevat toetust, loomaks keskmises ja pikas perspektiivis paremini struktureeritud koostööd ja infovahetust. Kohtumise peateemad olid hariduse kvaliteedi toetamine, õppimise maine ja juurdepääs elukestvatele õppele (Sixth... 2002).

Seega peab ka Eesti oma haridusstrateegiate uuendamisel, haridussüsteemi arengu ja prioriteetide paikapanemisel kindlasti arvesse võtma eelloetletud Euroopa Liidu hariduspoliitilisi eesmarke ning Euroopa Haridusnõukogus välja töötatud detailset tööplaani. Samuti tuleks arvestada ka vastavaid kehtestatud indikaatoreid, mida kasutatakse mõõtmaks ja võrdlemaks liikmesriikide edu nende eesmärkide saavutamisel.

Eesti hariduspoliitika analüüsil ning võrdlusel Euroopa Liidu hariduspoliitikaga on oluline analüüsida ja korrigeerida nimetatud indikaatoreid vastavalt Eesti haridussüsteemi kontekstile. Käesoleval hetkel puuduvad usaldusväärsed andmed mitme indikaatori väärtuse arvutamiseks, seega on vaja käsitleda nende andmete kogumise võimalusi.

3.1.1 KUTSEHARIDUS

Üleilmsed trendid ja kasvav vajadus kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu järele on teinud haridussüsteemide reformimise hädavajalikuks. Suurendamiseks kutsealase koolituse väljundi vastavust tööturu vajadustega, näib kutsehariduse kvaliteedi ja sisu parandamine olevat mõõtapääsmatu samm. Alljärgnevalt peatatakse erinevatel kutsehariduslikel trendidel Euroopa Liidu liikmesriikides.

Esmase kutsehariduse arendamisel Euroopa riikides võib välja tuua ühiseid tunnusjooni (Descy *et al.* 2001):

- suuremat tähelepanu pööratakse kohustusliku hariduse katkestanud ja erivajadustega õppuritele;
- kohustuslik haridus on pikenenud, mõnes riigis isegi 18. eluaastani;
- suurendatakse kohustusliku hariduse järgses koolituses osalejate arvu;
- mitmes riigis on uuenenud huvi õpipoisi kontseptsiooni ja teiste alternatiivsete koolitusvormide vastu;
- tänu koolituskulude kasvule pööratakse suuremat tähelepanu finantseerimise efektiivsusele.

Kokkuvõtvalt on Euroopa Liidu liikmesriikides kutsehariduspoliitika kolm põhieesmärki:

a) **Parandada tööjõu kvaliteeti, tõstes tööturule sisenejate hariduslikku taset.** Kutsealane esmaõpe peaks andma noortele laiapõhjalised võtmeoskused erinevates ametites töötamiseks ja edasise haridustee alustamiseks. Lisaks on eesmärk laiendada elukestva õppe (*lifelong learning*) põhimõtte rakendamist.

b) **Suurendada haridussüsteemi paindlikkust tööturu muudatustele reageerimisel, kaasates hariduse pakkumisse enam sotsiaalseid partnereid, kasutades ära nende vahetut teavet muutustest tööturul.** Samuti kasutatakse hariduse pakkumise detsentraliseerimist regionaalsele ja/või kohalikele valitsustasandile.

c) **Suurendada haridusinvesteeringute mahtu, kaasates rohkem erasektorit ja üksikisikuid.**

2001. aasta oktoobris käivitunud nn Brugge protsess on suunatud kutsehariduse valdkonnas kasvavale vabatahtlikule koostööle Euroopa riikide vahel, seda eelkõige õppe kvaliteedi parandamisel, läbipaistvuse ja vastastikuse usalduse tagamisel. Euroopa Komisjon, liikmesriigid, uued liitujad, Euroopa Vabakaubandusühenduse (EFTA) ja Euroopa Majanduspiirkonna (EEA) riigid ning sotsiaalsed partnerid on 2010. aastaks püstitanud eesmärgi tagada kodanikele võimalus kasutada oma kvalifikatsiooni ja oskusi nn ühte vääringuna kogu Euroopas ning tõsta kutsehariduse mainet (Process... 2002).

Brugge protsessi jätkuna 2002. aasta juunis Brüsselis toimunud konverentsil "Kutseharidusalase koostöö suurendamine Euroopas" olid peamisteks teemadeks kvalifikatsioonide läbipaistvus, vastastikune tunnustamine, kvaliteet ja usaldus, mis on aluseks kasvavale mobiilsusele ning elukestvate õppele. Prioriteetseteks tegevusteks seati kutsevalifikatsioonide läbipaistvuse toetamine, ainepunktide ülekandmise mehhanismi loomine Euroopa tasandil, mitteformaalse õppe printsiipide kehtestamine Euroopas, kvaliteedikriteeriumide ja printsiipide laiem selgitamine, koolituse pakkujate akrediteerimise arendamine, kvalifikatsioonide ja pädevuste arendamine sektoraalsel tasemel jne (Conference... 2002).

Konverentsi kordaminek andis sarnaselt kõrghariduses juba toimiva Bologna protsessiga tugekaivitada kutsehariduses analoogiline Euroopa koostöö tugevdamise protsess. Brugge initsiatiivi edasiarendusena töötasid Euroopa haridusministrid koostöös Euroopa Komisjoniga 2002. aasta novembris Kopenhaagenis välja nn Kopenhaageni deklaratsiooni, mis volitab liikmesriike, uusi liitujaid, EFTA-EEA riike ning sotsiaalseid partnereid arendama Brugge protsessis määratletud prioriteetseid valdkondi.

Kutsehariduse kvaliteet ja maine

Kutsehariduse kvaliteedi parandamisel mängib olulist rolli kutsehariduse maine (võrreldes üldharidusega). Ajalooliselt ebavõrdsetest ühiskonnakihtidest tulenevalt on kujunenud välja haridusinstituutide hierarhiline eristamine just üld- ja tehnilise (kutse-)õppe vahel (Bertocchi *et al.* 2001). Kutse- ja üldhariduse staatuse ebavõrdsus on põhjustatud traditsioonidest haridussüsteemis, ühiskonnas ja noorte pürgimustes.

Võrreldes teiste haridussüsteemi osadega (kohustuslik üldharidus, akadeemiline kõrgharidus) on üldlevinud arusaam, et kutseharidus on alguse saanud tööturust, st erasektorist, samal ajal kui kohustusliku üldhariduse ja akadeemilise kõrghariduse areng on tihedamalt seotud just avaliku sektoriga (viimase sünd on otsesemalt seotud ka ametialadega). (Lassing 2001)

Üldkeskhariduse ja akadeemilise kõrghariduse kasvav populaarsus noorte seas nii Euroopa Liidu liikmesriikides kui ka Eestis on viimasel ajal tekitanud disproportsioone erinevate õppesuundade vahel. Kutsehariduse maine on kogu Euroopas olnud madal ning selle taastamine hetkel liikmesriikides kasvava tähtsusega poliitiline eesmärk (Descy *et al.* 2001).

Maine taastamine õpilaste silmis on võimalik eelkõige maine parandamisega tööandjate silmis. Euroopas kasutusel olevad kutsehariduse maine tõstmise strateegiaid on lähtuvalt maine hetkesituatsioonist riigis liigitatud järgnevalt (Descy *et al.* 2001):

- 1) Kui kutseharidusel on kõrge staatuse, on kutsealase koolituse parandamise strateegia suunatud kõrgharidusele juurdepääsu soodustamisele;
- 2) Kui kutsehariduse maine on madal, kavandatakse tehnika- ja kutsekoolide loomist või kutse-

haridussüsteemi reorganiseerimist, rõhutades tööalase praktilise kogemuse vajadust koolituse kestel;

- 3) Kui kutseharidussüsteem arenes plaanimajanduse tingimustes, mis on asendumas turumajandusega, täheldatakse kolme strateegilist suundumust: traditsiooniliste ametialade taastamine, kutsehariduse omandanutele juurdepääsu loomine keskhariduse järgsele haridusele, praktilise komponendi kaasamine koolitusse.

Kutse- ja üldhariduse (staatuste) võrdlus nõuab analüüsi mitmest aspektist lähtuvalt. Võrdlust võib käsitleda kolmel tasandil.

Tabel 3.1 Kutse- ja üldharidussüsteemide võrdluse tasandid ja kriteeriumid

Tasand	Kriteeriumid	Raamistik
Õppekava, kursused	Personaalse kompetentsi arendamine, sh kutsealased oskused	Kutse- ja üldhariduse sotsiaalsed väärtused
Haridussüsteem	Haridusliku mobiilsuse võimalikkus, elukestva õppe arendamine	Õppesuundade vaheline valik, juurdepääs kõrgharidusele
Tööturg	Tööhõive väljavaated, kutsealane mobiilsus	Kõikide kvalifikatsioonide vaheline konkurents tööturule sisenemisel

Allikas: Lasonen et al 2001.

Õppe (-kavade) sisu mõjutavaid trende käsitleti pikemalt käesoleva töö teises peatükis, seega käsitletakse alljärgnevalt lühidalt kutse- ja üldhariduse staatust eelkõige haridussüsteemi ja tööturu tasandilt.

Enamikus Euroopa haridussüsteemides on kutse- ja üldhariduse õppesuunad eraldatud. Kutsehariduse all mõistetakse nii põhi- kui keskhariduse omandanutele mõeldud õpet, mis on otseselt seotud kindla ametialaga ning mille õppekavast suure osa moodustab praktiliste oskuste omandamine eesmärgiga omandatut kohe pärast lõpetamist tööturul kasutada. Üldharidus on õppesuund, millel küll pole otsest sidet konkreetse ametiga, kuid see valmistab õppurit ette baasteadmistes, mida saab kasutada mitmel erineval ametialal (Bertocchi *et al* 2001).

Väidetakse, et õppurid, kes valivad kutsehariduse õppesuuna, on üldjuhul halvemas olukorras nii tööhõive, sissetulekute, sotsiaalse staatuse kui ka kõrgharidusse pääsemise seisukohalt (Descy *et al* 2001). Prantsusmaal ja Inglismaal korraldatud empiiriliste uurimuste tulemuste kohaselt on indiviidil, kes valib kutsehariduse õppesuuna, oodatav sissetulek tulevikus umbes 10% väiksem kui indiviidil, kes valib üldharidusliku koolituse (Ryan 2000).

Üldharidusliku kvalifikatsiooni omandanute suhteline tööturueelis kutsealasel kvalifitseeritute ees näitab õppurite huvide trendi haridustee valikul. Valiku alus on peamiselt akadeemiline/üldharidus *versus* kutse/tehniline haridus. Kutsehariduse maine kriitiliseks faktoriks on kujunenud võimaluste puudumine jätkata haridusteed ja eriti juurdepääs kõrgharidusele (Descy *et al* 2001). Haridussüsteemid erinevad diferentseerumise (ehk valiku tegemise) ajastuses – millal valib õppur erinevate hariduse omandamise võimaluste vahel. Erisused väljenduvad samuti selles, kas suuna valik on seotud ka institutsiooni või õppevormi (koolipõhine, tööpõhine) valikuga. Diferentseerumise olemus süsteemis mõjutab noorte võimalusi haridusteed jätkata, samuti võimalust liikuda erinevate erialade vahel. Näiteks neil, kes on valinud kutseharidusliku eriala, ei pruugi olla juurdepääsu kõrgharidusse samadel alustel üldharidusliku suuna õppuritega (Hannan *et al* 1999).

Eesti on siinkohal sobiv näide: kutsekeskhariduse omandamine ei sisalda endas kohustust teha

riigeksameid, mis on saanud pea kõigis kõrgharidust pakkuvates haridusinstituutides esmaseks sisseastumistingimuseks. Näiteks rakenduskõrgkoolide puhul on riigeksamite arvestamine üliõpilaste vastuvõtul haridusministri määrusega kehtestatud kohustus. See tähendab, et kui kutseõppeasutuse lõpetanu soovib minna edasi kõrgharidust omandama, tuleb tal täiendavalt kutsekeskhariduse omandamisele sooritada riigeksamid. Eeldades, et ilmselt on kõrgharidusse edasipürgijad ja eksamitegijad kutseõppeasutuste lõpetajate nn koorekiht, võib tabeli 3.2 põhjal sügavalt kahelda kutseõppeasutuste võimes õppureid riigeksamiteks ette valmistada.

Tabel 3.2 Keskmise riigeksami tulemus koolitüübiti 2002. aastal

Koolitüüp	Inglise keel	Matemaatika	Emakeel
Gümnaasium	68,34	56,16	58,25
Kutseõppeasutus	48,81	26,62	37,65

Allikas: Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus, 2002

Alljärgnevalt on Euroopa Liidu liikmesriigid grupeeritud keskhariduse tasemel üld- ja kutsesuundade valinud indiviidide osakaalu alusel (Descy *et al* 2001) (vt tabel 3.3):

- üldharidus domineerib rohkem kui 50 % ulatuses;
- osalus kutsehariduses on küll madalam Euroopa keskmisest näitajast (või võrdne), kuid ületab siiski üldhariduse näitaja;
- kutsehariduses osalemine on kõrgem kui Euroopa keskmine.

Tabel 3.3 Keskhariduses osalejate arv õppesuuniti 1995/1996. õppeaasta

Riik	Kutseharidus	Üldharidus
Austria	81	19
Saksamaa	72	28
Holland	70	30
Belgia	61	39
EL keskmine	58	42
Taani	57	43
Prantsusmaa	54	46
Rootsi	52	48
Soome	52	48
Kreeka	47	53
Hispaania	39	61
Eesti	34	66
Inglismaa	31	69
Portugal	29	71

Allikas: European Commission, 2000; European Training Foundation 1998, viidatud Lasanen *et al.* 2001; Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus, 2002

Vastavalt tabelis 3.3 toodule oli üldharidus aastatel 1995–1996 domineerivaks õppesuunaks viies riigis. Euroopa keskmisest kõrgem osalus kutsehariduses oli vaid neljas liikmesriigis. Eesti puhul on jagunemine toimunud selgelt üldhariduse kasuks. 1999. aastal oli OECD andmetest lähtuvalt kutseharidus osalejate arvu poolest domineerivaks õppesuunaks juba 10 Euroopa riigis.

Erinevates Euroopa riikides on kasutusele võetud mitmeid strateegiaid üld- ja kutsehariduse staatuse ühtlustamiseks:

- 1) kutsehariduse üldine tugevdamine: õpetamise kvaliteet, juurdepääs kõrgharidusele;
- 2) vastastikune rikastamine: laiem valik, koostöö üld- ja kutseharidusasutuste vahel, stimuleerivad õppemeetodid ja -keskkond;

- 3) seoste loomine: üld- ja kutsehariduse võrdsustamine ühtse kvalifikatsioonistruktuuriga seostamise kaudu;
- 4) ühendamine: ühtne haridussüsteem, teatud kindlate õppeainete ühine õpetamine, võrdsed võimalused edasi õppida.

Ühe meetmena kasutatakse kutse- ja üldhariduse vastastikust täiendamist ja koostoimimise soodustamist. Näiteks Soomes on võimalik kutsealase õppesuuna valinud õppuritel lisada oma õppeprogrammi teoreetilise suunitlusega õppeaineid ja vastupidi. Rakendatud on ka kutse- ja üldhariduse ühendamist ühtseks keskhariidussüsteemiks (Descy *et al* 2001).

Elukestev õpe

Kolme haridussüsteemi osa – kohustusliku üldhariduse, kutsehariduse ja kõrghariduse vaheline seos on viimasel ajal saanud oluliseks teemaks OECD väljaannete poliitilistes diskussioonides. Paranevat seost üld- ja kutsehariduse vahel, kesk- ja kõrghariduse vahel ning formaal- ja mitteformaalhariduse vahel nähakse elukestva õppe põhimõtte rakendamise otsese eeldusena (Lassnigg, 2001).

Üleilmastumisega seonduvad majanduslikud ja (info-)tehnoloogilised arengud ning demograafilised trendid (eelkõige tööealise elanikkonna vananemine) mõjutavad oluliselt Euroopa Liidu liikmesriikide vaatenurka oma haridussüsteemide arendamisele. Seega pole õppimise käsitlemine vaid ühe faasina indiviidi elus enne tööturule sisenemist enam ajakohane. 1996. aastal tunnistati elukestva õppe olulisust kogu Euroopa arengus. Elukestva õppe põhimõtte sisaldab endas indiviidide aktiivsemat osalemist ühiskonnaelus, võimet end pidevalt (sh kutsealaselt) täiendada, kohandumaks teadmispõhise ühiskonna ja tööturu muutuvate vajadustega.

Euroopa Komisjon kinnitas 2001. aastal järgmised prioriteetsed tegevused elukestva õppe strateegia toetuseks (Communication... 2001):

- õppimise väärtustamine: diplomite ja kvalifikatsioonitunnistuste ning formaalharidussüsteemivälise õppe tunnustamine;
- infovahetuse, nõustamise ja juhendamise teenuste tugevdamine Euroopa tasandil;
- kasvava aja ja raha investeerimine õpioskuste omandamisse;
- isiku tasandil õppimisvõimaluste hindamine (näiteks kutsenõustamine);
- baasoskuste omandamise võimaldamine kõigile;
- pedagoogide, koolituse läbivijate ja vahendajate koolitamise innovaatiliste õppemeetodite arendamise toetamine.

Elukestva õppe vallas on liikmesriikides toimuvaid arenguid ja muutuste suundi keerukas usaldusväärselt kaardistada ning võrrelda. Seda raskendab usaldusväärsete andmete puudumine, erineva terminoloogia ja definitsioonide kasutamise suur varieeruvus liikmesriikides (Keating *et al* 2000).

Üldiselt võib öelda, et elukestva õppe kontseptsioon on prioriteetses rollis kõigi liikmesriikide hariduspoliitika kujundamisel. Eksisteerivad teatud sarnased probleemid nagu märkimisväärne ebavõrdsus koolitusvõimalustes ja täiendavale haridusele juurdepääsus. Haritumad, juhtivatel positsioonidel, efektiivsemalt töötavad indiviidid saavad oluliselt enam täiendavat koolitust võrreldes madala kvalifikatsiooniga töötajatega. Samuti on vanemate inimeste koolitusvõimalused piiratud ning erinevused meeste ja naiste enesetäiendamisvõimaluste vahel vähenenud (Leney *et al* 2000).

Eestis on Euroopa Liidu vastavaid dokumente arvesse võttes välja töötamisel Elukestva õppe strateegia, mis on oma põhiosas suunatud täiskasvanud inimeste õppimisvõimaluste analüüsile. Ainult täiskasvanute koolituse käsitlemine Elukestva õppe strateegias on põhjustatud asjaolust, et seni väljatöötatud hariduskontseptsioon "Õpi-Eesti" on "põhiliselt suunatud formaalharidussektorile ja esmase hariduse omandamise võimaluste loomisele Eestis" (Elukestva... 2002).

Alternatiivsed koolitusvormid

Tööturu muutuvate nõuete taustal on suurenenud nii valitsuste ja koolituse pakkujate kui ka tööandjate huvi koolipõhise hariduse ja töökoha vaheliste otseste seoste arendamise vastu. Mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid on alustanud tööpõhiste koolitusvormide toetamist või loonud lausa uusi alternatiivseid

koolitusprogramme, mis sisaldavad otseselt õpet töökohal.

Tööpõhised koolitusvormid (näiteks õpipoisi- ja duaalne süsteem) püsivad liikmesriigiti üsnagi erinevad, olles tugevalt mõjutatud riigi tööturu- ja haridusstruktuurist. Õpipoisi süsteem tähendab kutsealast koolitust ettevõttes, kus õpipoiss töötab tööandjaga (mitte riigi või kooliga) sõlmitud lepingu alusel. Duaalset süsteemi (Saksamaa) peetakse ka õpipoisi süsteemi üheks versiooniks, kus lepinguline õppur on kohustatud lisaks töötamisele ka koolis käima (Leney *et al* 2000). Alternatiivse koolitusvormina kasutatakse nõ vahelduvat koolitust (sarnane internatuurile arstiõppes), kus õpe koolis ning ettevõtetes vaheldub periooditi, tihti sisaldab see lühiajalist töötamist mitmel erineval ametikohal. Õppuri juriidiline staatus ei pruugi üheselt tööandjaga seotud olla (Leney *et al* 2000).

Viimasel 10–15 aastal tehtud uuring alternatiivsete koolitusvõimaluste rakendamise kogemuste kohta Euroopa Liidu liikmesriikides näitab, et kuigi valitsused võivad olla võimelised tegema kiireid muudatusi formaal-haridussüsteemis (koolipõhises hariduses), siis tööturul toimuva muutmine tekitab suuremat vastuseisu ja nõuab sügavamat lähenemist.

Finantseerimine

Kutsehariduse finantseerimise mudel sõltub riiklikust korraldusest ning seadusandlikust regulatsioonist (kutse-) hariduse valdkonnas, sest riiklik haridussüsteem seab piirangud erinevate finantseerimisskeemide kasutusvõimalusele ning mõjususele. Kutsehariduse institutsionaalne struktuur varieerub riigiti vastavalt poliitilistele traditsioonidele ning varasematele katsetele reformida institutsionaalset süsteemi (Green *et al*. 2001).

Euroopa riikides on valdavalt kasutatud **mitmetasandilist mudelit** – juhtimis- ning finantseerimisvastutus delegeeritakse osaliselt või täielikult regionaalsele või kohalikule valitsustasandile (Green *et al* 2001). Mitmetasandilise mudeli korral on oluline küsimus, milliseks kujuneb erinevate tasandite roll ja osatähtsus haridusteenuse pakkumises ning finantseerimises.

Mitmetasandilise kutseharidussüsteemi korral on üldlevinud finantseerimisskeem järgmine: ressursid luuakse riiklikul tasandil, need jaotatakse kohalikele võimuorganitele, kes omakorda eraldavad vahendid koolidele. Kohalikul võimuorganil on võimalus kombineerida tsentraalseid vahendeid eraldistega kohalikest eelarvest (Gasskov 2000). Kohalike eelarvete kaasamine eeldab, et vastaval valitsusorganil on piisavalt võimalusi ja võimet iseseisvalt vahendeid genereerida. Mudel eeldab, et riiklike ressursside kasutamiseks kehtestatakse vastavad kriteeriumid ning luuakse järelevalve mehhanism, tagamaks valitsuse poliitiliste eesmärkide saavutamine (*Ibid*).

Detsentraliseerimisega loodetakse saavutada mitmeid eesmärke – kutsehariduse finantseerimisbaasi laiendamine, pakkumise vastavus kohalikele vajadustele ning nõudlusele, kohalike finantseerijate ning pakkujate teadlikkuse tõstmine tegelike kulutuste suuruse osas, otsustamise suunamine kõige kompetentsemate ning detailsemat informatsiooni omavate organite kätte (Green *et al* 2001).

Kohalik omavalitsus on vastutav kohaliku elanikkonna ees ning kogu haldusprotsess on tavaliselt keskvalitsuse omast paindlikum. Seega on nad võimelised saavutama haridusinstituutide suuremat tulemuslikkust ning kuluefektiivsemat toimimist. Samas kalduvad mitmetasandilised skeemid tekitama piirkondlikke disproportsioone hariduseelarvetes ning on liialt keerukad (Gasskov 2000).

Prantsusmaal kaetakse riiklikest vahenditest munitsipaalkutseõppeasutuste pedagoogilise ning halduspersonali palgakulud ja investeeringud, muud kulud katab kohalik omavalitsus. Koolile eraldatakse vahendid ühtse summana, mille kasutamine pole reguleeritud (Elson-Rogers 1999).

Ettevõtete panus kutsehariduse finantseerimisse seisneb eelkõige praktilise väljaõppega seonduvas. Tagamaks piisavat ettevõtete osalust finantseerimisel, on valitsusel võimalik rakendada mitmeid motiveerivaid ja kohustuslikke meetodeid. Üks võimalus on riiklike või kohalike **maksustamismehhanismide** kasutamine. Levinud on ettevõtete palgafondile kehtestatav maks, mis laekub sihtotstarbeliselt otse riiklikku või kohaliku kutsehariduse eelarvesse (Atchoarena 1996). Oluline on siinkohal leida optimaalne maksumäär, mis kindlustaks piisava maksutulu, kuid ei mõjutaks negatiivselt ettevõtete otsuseid töötajate palkamisel, tasustamisel ja koolitamisel. Negatiivseks asjaoluks antud rahastamismudeli juures on, et ettevõtted saavad väga vähe mõjutada maksutulu jaotust ning eksisteerib vahendite ümbersuunamise oht kutsehariduse välistele eesmärkidele (Rubenson *et al* 2000).

Eesmärgipärasemaks ressursside jaotuseks on mitmes riigis loodud üleriigilisi või sektoripõhiseid **haridusfonde**. Fondi moodustaja ja administreerija võib olla keskvalitsus, kohalikud omavalitsused, tööandjate või töötajate ühendused, erinevate majandusvaldkondade ja sektorite ühendused. Näitena võib tuua Taani Kollektiivse Tööandjate Fondi (*Collective Employer Fund*), mille vahendid moodustuvad nii era- kui riigiettevõtete palgafondile kehtestatud maksutulust. Fond finantseerib nii õppeasutuses toimuvat praktilist väljaõpet kui ka toetab ettevõtteid töötajate kutsealase koolitamise kulude kandmisel (Hansen *et al* 1999). Riiklikul tasandil moodustatud fondide administreerimine delegeeritakse tavaliselt lepinguliselt professionaalsetele juhtimisüksustele, iseseisvatele kutsekoolitusagentuuridele ja tööandjate või töötajate ühendustele. Sellega püütakse kutseharidust tugevamalt seostada tööturu vajadustega ning vastavalt paremini finantseerida (Gasskov 2000).

Näiteks Ungari Kutseharidusfond (*Vocational Training Fund*) moodustub ettevõtete palgafondile rakendatava maksu tulust, maksukohustus on 1,5 % ulatuses kogu palgafondilt. Maksumäärale vastavat summat on ettevõttel maksu maksmise asemel võimalik kasutada ka oma töötajate kutsekoolituse finantseerimiseks, koolituste korraldamiseks või otseste subsiidiumidena kutseõppeasutustele (Csákó 1999). Seega on valitsusel nn koolitusmaksu ning maksusoodustuste kehtestamisega võimalik motiveerida ettevõtteid investeerima töötajate oskustesse ja teadmistesse (Atchoarena 1996).

Poliitiliste eesmärkide saavutamiseks ning efektiivsemaks ja tulemuslikumaks ressursside kasutamiseks peetakse otstarbekaks seada kutseõppeasutused ja teised kutsehariduse pakkujad turukonkurentsi, sidudes riikliku rahastamise teenuse pakkuja tulemuslikkuse ja väljunditega (Gasskov 2000).

Tulemuslikkusel põhineva mudeli korral on riigieelarveline finantseerimine garanteeritud õppeasutustele, kes demonstreerivad vastavat tulemuslikkuse taset. Vahendite kasutamisele tavaliselt piiranguid ei kehtestata. Situatsioon on ligilähedane turukonkurentstile – koolid peavad konkureerima kehtestatud tulemuskriteeriumide saavutamises. Seega eeldab meetod õppeasutuse välist hindamist ning auditit. Meetod sunnib kutseõppeasutusi oma tegevuses turule orienteerituma ning tagab tulemuslikkuse tasustamise (Gasskov 2000).

Kõige lähemal turukonkurentstile on **koolitšekkide (vautšerite) süsteem**, mille korral teenuse tarbimisotsused on iseenesest ka finantseerimisotsused, kuna riik või kohalik omavalitsus finantseerib õppeasutusi vastavalt indiviidide tarbimisotsustele. Süsteemi kohaselt jagatakse indiviididele/õpilastele maksedokumente, millega nad saavad “tasuda” kutseharidusteenuse eest ükskõik millises koolis (nii era- kui ka riigikoolis), mis vastab kehtestatud nõuetele (Stiglitz 1995). Koolitšeki väärtus on nominaalne, kuni riik või vastav fond teeb õppeasutusele õppe maksumuse ja tulemuste põhjal väljamaksed (Green *et al* 2001). Riik kehtestab vastavusnõuded nii indiviididele kui ka kutseõppeasutustele. Selleks, et tagada õpilase “õige” valik kutsehariduse omandamisel, on riigil kohustus anda igakülgset, kompetentset ja uudset informatsiooni ning korraldada kutsenõustamist (Gasskov 2000). Ka koolitšekkide süsteemi kasutatakse eesmärgiga suurendada pakkujate vahelist konkurentsi, tugevdada nõudlust kutsehariduse järele, tõsta õppe kvaliteeti, suurendada sotsiaalset võrdsust ning valikuvõimalusi (Idler 2001). Õppetöö tulem loob kooli maine, atraktiivsuse kutseharidusteenuse tarbijate silmis. Seega on õppeasutuse finantseerimine otseselt seotud atraktiivsusega tarbijate seas.

3.1.2 KÕRGHARIDUS

Traditsiooniliselt on kõrgharidus olnud elitaarne ja ühiskonnas valitseva eliidi teenistuses. 20. sajandi viimasel kolmandikul toimusid aga suured kvantitatiivsed muutused ja enamikes Euroopa riikides kasvas kõrgkoolides õppijate arv oluliselt. Kõrgkoolides õpib käesoleval ajal kuni kaks kolmandikku kõigist keskkoolilõpetajatest. See on üleminek elitaarselt kõrghariduselt masskõrgharidusele. Nende kvantitatiivsete muutustega pole aga kaasnenud kvalitatiivseid muutusi. Ka traditsioonilist kõrghariduse finantseerimise skeemi on hakatud muutma alles viimasel aastakümnel. Ükski riik ei suuda täielikult kanda masskõrghariduse kõiki kulusid. 1960-1970ndatel aastatel suurenes Euroopa riikides kõrghariduse osa SKPst üle kahe korra, praegu ületavad need kulud 1 % SKPst.

1980-1990ndate aastate jooksul kõrghariduses toimunud muutuste seas võib nimetada olulistena järgmisi muutusi:

1) kõrghariduse kättesaadavus ning masskõrghariduse levimine; 2) rahvusvahelistumine 3) õppe mitmekesisustumine; 4) muutunud kõrgkoolide juhtimise, kvaliteedikontrolli ja hindamise süsteem.

Kõrghariduse massiliseks muutumise all on mõeldud eelkõige kõrghariduse tohutut ekspansiooni ja sellest tulenevalt kolmanda haridustaseme tähtsuse suurenemist võrreldes teiste haridustasemetega. Euroopa Liidu riikides on kõrgkoolidesse astunute arv viimase kahekümne aasta jooksul keskmiselt kahekordistunud – Portugalis on kõrgkooli astunute arv neljakordistunud, Kreekas, Hispaanias ja Iirimaal kolmekordistunud; kõige aeglasema kasvuga on olnud Saksamaa ja Holland, kus kõrgkooli astujate arv on suurenenud ligikaudu 1,6 korda.

Rahvusvahelise ja rahvusvaheline tunnus on kõrgkoolidele eesmärk, mis ühelt poolt toetab oluliselt kõrgkooli mainet, teiselt poolt on aga sageli parema finantseerimise aluseks. Euroopa Liidu riikides on traditsioonilisele õppejõudude vahetusele lisandunud rahvusvahelised ühisprojektid ja kraadiõppes (eelkõige doktoriõppes) osalejate vahetus.

Ülikoolide staatuse suhtelisele ühtlusele vaatamata on kõrghariduses märgata suunda õppimisvõimaluste mitmekesisemaks muutumisele, mis on kõrghariduse arengu üks olulisemaid tunnuseid. Prantsusmaale on näiteks iseloomulik suurenev tehnilise ja kutsehariduse kaasamine kõrgharidusse ning kõrgema tehnilise hariduse ekspansioon. Euroopa Liidu riike võib üldjoontes eristada näiteks selle alusel, kas kõrgharidussektorit vaadeldakse kui tervikut, millesse kuuluvad erinevad asutused, või eristatakse selgelt akadeemilist (ülikooli) ja tehnilist (kutsehariduslikku) haridust (vt ka lisa 3.2.).

Euroopa kõrgharidus on muutuste käigus jäänud endiselt valdavalt avalik-õiguslikuks, erinevalt Jaapanist ja Ameerika Ühendriikidest. Nii võivad näiteks Itaalia ülikoolid olla riiklikud või eraülikoolid, kuid põhiliseks rahastajaks on mõlemal juhul ikkagi riik. Enamikes Euroopa riikides on riigi ülesanne kehtestada teatud kõrghariduspoliitika põhikriteeriumid ja nende täitmiseks integreerida avalik ja erasektor. Üks kõrghariduspoliitika kujundamisel kasutatavaid põhinäitajaid on tavaliselt kõrgharidust omandavate inimeste suhe selle vanusegrupi noorte arvu.

Taani kõrghariduspoliitika üks prioriteete on, et 50 % keskkoolilõpetajatest jätkaks õpinguid. Kõik Taani haridusinstitutionid on oma otsustes suhteliselt vabad. Näiteks on ülikoolidel õigus määrata vastuvõetavate üliõpilaste arv, kuid riik eraldab raha vastavalt lõpetajate arvule. Ka Rootsi eesmärk on võimaldada 50 % keskkoolilõpetajatele edasiõppimine kõrgkoolis. Soomes on üliõpilaste arv viimastel aastakümnetel juba suurenenud ning suudetud tagada 65 % keskkooli lõpetajate suundumine kõrgharidusse.

Üleminek eliitharidusele massharidusele, sealhulgas tugeva rõhuasetusega võrdsetele võimalustele, on iseloomulik kõikidele Põhjamaadele. Kõrghariduse kättesaadavus ja kompetentsi väärtustamine on eeldusteks nii majanduse kasvule kui ka elatustaseme tõusule.

Finantseerimine

Kõrghariduskulutused moodustavad märkimisväärse osa riikide eelarvetest. Kulutuste suurust õigustab kõrghariduse panus rahvuslike majanduste ja teadmuspõhiste ühiskondade arengusse. Moodne ühiskond peab investeerima haridusse ja teadusse, et olla konkurentsivõimeline kiiresti muutuv maailma majanduselusel⁴.

Näiteks Taanis ja Iirimaal moodustavad kõrgharidusele tehtavad riiklikud kulutused 1,3 % SKPst. Soome ja Rootsi investeerivad haridussüsteemi rohkem kui teised Euroopa Liidu riigid keskmiselt – üldised hariduskulud moodustavad 6,6 % SKPst, sh kõrghariduskulud 1,7 %, mis on Euroopa Liidu kõrgeim näitaja. Ka riiklike vahendite jaotamine haridusinstitutionide vahel erineb riigiti oluliselt.

Euroopas on kõrgharidus õppurile valdavalt tasuta (65-90 % õppureist). Üle kahe kolmandiku Euroopa riikidest (sealhulgas enamik Põhja- ja Ida-Euroopas) hoiavad laialdast, õppurile tasuta haridussüsteemi. Teised riigid korvavad õppemaksu tavaliselt tagastamatu toetusega. Niisugust poliitikat toetavad ka rahvusvahelised lepped nii ÜRO kui Euroopa tasandil. 1996. aasta ÜRO rahvusvaheline

⁴ Käesolev peatükk baseerub enamjaolt Hollandi haridusministeeriumi koostatud uurimisel, "Public Funding of Higher Education", <http://www.minocw.nl/bhw/84/37.html> ja EURYDICE andmebaasil

pakt majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste kohta ütleb (artikkel 13, lõige 2): “Käesolevast paktist osavõtvad riigid tunnustavad, et kõrgharidus peab olema kõigile kättesaadav vastavalt igapäevastele võimetele. Selleks tuleb rakendada kõiki vajalikke abinõusid, kaasa arvatud tasuta hariduse järkjärguline sisseseadmine”.

Traditsiooniliselt on kõrghariduse finantseerimine sisendile orienteeritud. Finantseerimise aluseks on olnud tudengite arv või kooli põrandapinna ruutmeetrid.

1980ndatel muutus finantseerimise efektiivsus paljudes riikides peamiseks küsimuseks seoses majanduslikult ebasoodsate tingimuste ning riigieelarveliste vahendite nappusega. On leitud, et sisendile orienteeritud finantseerimine tagab ainult väheste kõrghariduslike eesmärkide täitmise. Väljundipõhise finantseerimise kasutuselevõtt nähakse võimalust kõrghariduse efektiivsust suurendada. Väljundipõhisel finantseerimisel võetakse aluseks lõpetajate arv.

Saksamaa kõrghariduse finantseerimine on täielikult sisendipõhine. Hollandis ja Rootsis finantseeritakse kõrgharidusinstituutide osaliselt väljundipõhiselt ning osaliselt sisendipõhiselt.

Hollandis moodustab väljundipõhine finantseering kogu institutsioonidele eraldatavast summast poole, immatrikuleeritud tudengite arvu alusel (seega sisendipõhiselt) eraldatakse vaid 13 % vahendeist. Hollandi rakenduskõrgkoolide finantseerimismudel põhineb “dünaamilisel nõudluse teguril”, mida kasutatakse kaalumaks vastuvõetud tudengite arvu. See tegur sisaldab lõpetajate arvu ning aega, mis õpingute lõpetamiseks kulus. Seega on mudel olemuselt väljundipõhine.

Rootsi finantseerimismudel põhineb ainepunktide koguarvul, mis on saadud konkreetses instituutis, ning immatrikuleeritud tudengite arvu. Väljundipõhine finantseerimine moodustab Rootsis veidi vähem kui 50 %.

Taani kõrghariduse finantseerimine on täielikult väljundipõhine. Tudengite kogutud ainepunktid on riiklike vahendite jagunemise ainsaks kriteeriumiks – vastuvõetavate tudengite arv ei ole finantseerimise aluseks.

Soome finantseerimismudel põhineb 90 % ulatuses väljundil (5 % tegevuskulud ning 5 % projektipõhine finantseerimine). Soome rakenduskõrgkoolide finantseeritakse aga lähtuvalt tudengite arvust (sisendipõhiselt).

Kõikides riikides on eelarve koostamise aluseks tariifid või koefitsiendid ja seda olenemata, kas tegu on sisendi- või väljundipõhise finantseerimisega. Nii tariifid kui koefitsiendid kirjeldavad erinevate õppevaldkondade maksumuse erinevust. Tariifi all mõistetakse ühe õppuri kohta eraldatavat summat vastavas valdkonnas. Koefitsient on valdkonna erinevuse kordaja, mida rakendatakse ühtsele õppekoha maksumusele. Järgnev tabel 3.4. kirjeldab tariifide või koefitsientide arvu Euroopa riikides.

Tabel 3.4. Finantseerimisel kasutatavate tariifide/koefitsientide arv

Suurbritannia	4
Rootsi	6
Holland	7
Soome	8
Taani	12
Prantsusmaa	31
Eesti	8

Allikas: Kaiser *et al.*; Vabariigi Valitsuse 13. augusti 2002. a määrus nr 257

Mõnes riigis on õppetöö ja teadustegevuse finantseerimine teineteisega seotud. Selline seos põhineb Humboldti ideel, et õpetamine ja õppimine on omavahel seotud ning neid ei ole võimalik eristada. Saksamaa finantseerimisskeem sisaldab mõlemaid elemente, nii õppetöö kui ka teaduse finantseerimist. Teistes vaatlusalustes riikides ei ole finantseerimismehhanismis selget teaduse elementi.

Finantseerimisskeeme saab eristada ka kui nõudlus- või pakkumispoolseid. Neile kahele terminile on loodud palju erinevaid definitsioone. Siinkohal jaotatakse mehhanisme nõudlus- või pakkumispoolseks

selle alusel, kellele riiklikud vahendid eraldatakse. Pakkumispoolse finantseerimise juures rahastatakse kõrgharidusinstituutide. Nõudluspoolse finantseerimise korral eraldatakse vahendid/vautserid tudengitele, kes ostavad kõrgharidusteenust vastavalt oma soovile. Seega annab nõudluspoolne finantseerimine valikuvõimaluse indiviididele. Sellist nõudluspoolset kõrghariduse finantseerimist vaatlusalustes riikides ei esinenud.

Nõudluspoolne finantseerimine võib olla ka kaudne – instituutide rahastatakse vastavalt tudengite valikule. Sellest lähtuvalt on sisendipõhine finantseerimine (arvestades tudengite arvu) kaudne nõudluspoolne finantseerimine – tudengid mõjutavad õppekava valides haridusinstituutide eelarvet.

Tudengite arvul põhinevat finantseerimist saab vaadelda nõudluspoolseks vaid juhul, kui teatud tingimused kõrgharidusturu edukaks toimimiseks on täidetud. Peamine tingimus on pakkujate ja klientide (tudengite) vaba juurdepääs turule ning hinnamehhanismi olemasolu (võimalus hinna ja kvaliteedi eristamiseks). Kuid vaatlusalustes riikides ei ole need tingimused kaugeltki täidetud. Seetõttu ei saa antud juhtudel sisendipõhist finantseerimist nimetada nõudluspoolseks finantseerimiseks.

Rahastamismehhanismidel on oluline mõju sellele, kui palju riiklikke vahendeid eraldatakse haridusinstituutidele. Rahastamismehhanismide muutmise negatiivseks kaasmõjaks võib olla riigieraldiste vähenemine, mis seab ohtu mõne instituutide järjepidevuse.

Vaatlusalustes riikides on finantseerimisskeeme muudetud suhteliselt hiljuti. 1993. aastal Rootsis toimunud reformi käigus vähenes instituutidele eraldatavate vahendite hulk, selle kompenseeris valitsus. Tulemus oli kõrghariduse kogukulutuste suurenemine riigieelarves. Taanis rakendati 1994. aastal nn taksomeetri mudelit, mis esimesel aastal instituutide rahastamisse muudatusi ei toonud. Et instituutidele eraldatava raha hulk ei väheneks, arvestati tariifide arvutamisel varem välja kujunenud õppevaldkondade maksumusega. Instituutidele on raskeim kohanedu just uute tariifidega.

Kõigis vaatlusalustes riikides (v.a. Saksamaa) eraldatakse riiklikud vahendid instituutidele ühtse summaga (*lump sum*). Selline finantseerimine annab haridusinstituutidele suurema autonoomia ja vabaduse kulude lõikes opereerida. Vaatlusalustes riikides on väljatöötamisel ka rahastamismehhanismide muutmine – peamine suundumus on muuta rahastamispõhimõtted veelgi enam väljundipõhiseks.

Mitmes Euroopa riigis on rahastamismehhanismid väga keerulised – kasutatakse mitmeid tariife ja koefitsiente. Seetõttu on rahastamine muutunud läbipaistmatuks. Rahastamismehhanismide ja võrrandite muutmise eesmärk on suurendada kõrgharidusinstituutide efektiivsust. Taanis ja Soomes on alustatud tariifide hulga vähendamise. Suurbritannias on praeguseks juba muutused toimunud.

Oluline suund kõrghariduse finantseerimisel on lepingute sõlmimine instituutide ja riigi vahel. Lepingu sõlmimisega võtab kõrgharidusinstituut endale kohustuse tegutseda kokkulepitud valdkondades (näiteks õppekavade pakkumine, reformimine jmt), milleks riik eraldab vahendeid. Lepingute kasutamise põhjuseks on lihtsus – lihtsam on sõlmida lepingud kindla arvu instituutidega eraldi, kui töötada välja kõiki instituutide rahuldav finantseerimismudel. Selle asemel, et töötada välja finantseerimise võrrand, koostab valitsus ülikoolide ja kolledžitega lepingu. Selliseid lepinguid kasutatakse Saksamaal, Prantsusmaal ja Rootsis. Lepingute sisu erineb riigiti. Saksamaal kasutavad lepinguid eristaatusega linnad (näiteks Bremen), Prantsusmaal on lepingud kõrgharidusinstituutide ja riigi vahel pigem kokkuleppe vormis.

Finantseerimist käsitledes on oluline peatuda ka õppe kvaliteedil. Kvaliteet on mitmetahuline mõiste, millele ei ole ühtset definitsiooni. Igal kõrghariduse huvigrupil on õppe sisu ja tulemustega seotud eesmärk. Nende eesmärkide saavutamist võibki vaadelda kui kõrghariduse kvaliteeti. Järgnevalt keskendutakse ühele huvigrupidest – riigile.

Nõue, et õppekavad peavad vastama teatud kvaliteedikriteeriumidele, saamaks riiklikke vahendeid, kehtib kõigis Euroopa riikides. Õppekavad peavad olema hinnatud, tunnustatud, akrediteeritud või mõnel muul viisil tõestatud nende nõutav kvaliteet.

Enamasti ei tulene uuendused finantseerimises muutustest õppe kvaliteedis. Peamine uuenduste eesmärk on suurendada vahendite jaotamise efektiivsust. Riikides, kus on kasutusel väljundipõhine rahastamismehhanism, on seatud eesmärgiks õppetegevuse tulemuslikkus. Taanis, kus finantseerimine baseerub täielikult väljundil, kardetakse, et uus mudel viib kõrghariduse kvaliteedi langusele. Näiteks vähendavad instituutid ainepunktide saamise nõudeid. Seni on see hirm olnud alusetu (Canton, Van der Meer, 2001).

3.2 HARIDUSSÜSTEEM JA SELLE FINANTSEERIMINE EESTIS

Võrdlusena ülaltoodud riikide haridussüsteemidele käsitletakse käesolevas peatükis Eesti haridussüsteemi ning selle finantseerimist. Hariduspoliitika eesmärkide saavutamine on pikaajaline protsess ning eeldab valitud põhimõtete ning reformide elluviimises järjepidevust. Hariduses tuleb hoiduda lühiajalistest lahendustest või kiiresti üksteisele järgnevatest reformidest, mis võiksid muutuda koos valitseva poliitilise jõu vahetusega. Riik peab hoolitsema ka hariduse õigluse ja kvaliteedi eest. Riikliku poliitika ülesanne on kindlustada hariduse sidusus ruumis ja ajas, suuniseid seada ja reguleerida.

3.2.1 EESTI HARIDUSSÜSTEEM

Eesti Vabariigi põhiseaduses (§ 37) on fikseeritud, et igaühel on õigus haridusele. Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi- ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta.

Alusharidus (ISCED 0)

Alushariduse kaudu valmistatakse koolieast nooremaid lapsi ette koolis toimetulekuks. Alushariduse raamõppekava alusel koostab iga lasteasutus oma õppekava, lapse kodusel kasvatamisel toetab raamõppekava lapsevanemaid.

Põhiharidus (ISCED 1-2)

Põhiharidus on kohustuslik üldharidusmiinimum. Haridusseaduse järgi peab laps asuma õppima, kui ta on 1. septembril 7aastane või saab 7aastaseks 1. oktoobriks. Koolikohustus kestab kuni põhihariduse (9 klassi) omandamiseni või 17aastaseks saamiseni (juhuolukorras, kui põhikool ei ole lõpetatud). Põhihariduse omandamine toimub riikliku õppekava alusel koostatud kooli õppekava järgi. Põhikooli lõpetamiseks sooritavad õpilased riiklikult ühtlustatud küsimuste ja ülesannetega koolieksamid. Põhiharidus on haridustee jätkamise eeldus, selle taseme lõpetajad ei ole ette valmistatud tööle asumiseks.

Keskharidus (ISCED 3-4)

Pärast põhikooli lõpetamist on noortel kaks valikuvõimalust: jätkata õpinguid üldkeskhariduse omandamiseks (gümnaasiumis) või kutsekeskhariduse omandamiseks põhikooli baasil (kutseõppeasutuses). Gümnaasiumis toimub õppetöö kooli õppekava alusel, mis on koostatud riikliku õppekava järgi. Kutseõppeasutuses toimub õppetöö kooli õppekava alusel, mis on registreeritud Haridusministeeriumi õppekavade registris. Kutsekeskhariduses on alustatud selle koolitusvaldkonna riiklike õppekavade koostamist, mis jälgivad vastava valdkonna kutsestandardeid, mille koostamisel osalevad ettevõtjate esindajad. Haridusministri kinnitatud koolitusvaldkonna riikliku õppekava alusel koostatakse kutseõppeasutuses moodulpõhised kooli õppekavad (pikkus reeglina 120 õppenädalat põhikooli baasil), järgides spetsialiseerumise võimaluste pakkumisel riigi ja regiooni vajadusi. Üldhariduslike ainete maht on õppekavas 50 nädalat ja õpetamisel tuleb jälgida erialainete ja üldainete integreeritud õpetamist. Selline õppekava korraldus peab tagama õpetuse sisu vastavuse tööturu nõuetele.

Gümnaasiumi lõpetamiseks sooritavad 12. klassi õpilased gümnaasiumi lõpueksamid, mis jagunevad riigieksamiteks ja koolieksamiteks. Gümnaasiumi lõpetajad ei ole reeglina ette valmistatud tööle asumiseks⁵, üldkeskhariduse omandamine loob eeldused õpinguid jätkata keskhariduse järgse kutsekeskhariduse või kõrghariduse tasemel.

Kutseõppeasutuse lõpetamiseks tuleb sooritada kõik õppekavas ettenähtud testid, eksamid ja praktilised tööd. Põhihariduse baasil õppijad võivad soovi korral sooritada koos gümnaasiumi lõpetajatega riigieksamid, et saada riigieksamite sooritamise tunnistus ning omandada õigus soovi korral jätkata

⁵ Alates 2001. aastast on võimalik põhi- ja üldkeskhariduse riikliku õppekavaga ettenähtud valikainete raames kutsealase eelkoolituse õppekava järgi võimaldada üldkeskharidust omandavatele õpilastele kutsealast eelkoolitust. Kutsealase eelkoolituse mooduli(te) läbimise kohta tehakse kanne õpilase gümnaasiumi lõputunnistusele

õpinguid kõrghariduse tasemel. Kutsekeskharidus põhikooli baasil peab ilma riigieksameid sooritamata tagama piisava ettevalmistuse valitud erialal tööle asumiseks. Kutsekeskharidus keskkooli baasil kestab 40–80 õppenädalat, sõltuvalt koolitusvaldkonnast ja kooli moodulpõhine õppekava peab põhinema kutseala riiklikule õppekavale. Keskkooli järgse kutsekeskharidusliku õppekava läbimine ja ette nähtud testide, praktiliste tööde ning eksamite sooritamine annab õiguse asuda tööle ja soovi korral jätkata õpinguid kõrghariduse tasemel.

Kutse kvalifikatsiooni süsteemi loomine on eelduseks, et kutseõppeasutuse lõpetamiseks ettenähtud eksameid võib ühildada kvalifikatsioonieksamitega. Esimesed sellised kooli lõpueksamid on korraldatud Tallinna Ehituskooli ja Luua Metsanduskooli lõpetajatele. Eksamite ühildamine ning lõpetanute käekäigu jälgimine tööturul, nende toimetuleku hindamine annab võimaluse hinnata õppe vastavust tööandjate poolt esitatud nõuetele.

Kutsealane ettevalmistus 2001/02 õppeaastal toimus 84 kutseõppeasutuses, millest 58 olid riiklikud kutseõppeasutused ja 23 eraõiguslikud kutseõppeasutused. Eesti kutseõppeasutuste õppurite arv oli 2001/02 õppeaastal kokku 29 813, neist riigikutseõppeasutustes 25 914 õppurit, erakutseõppeasutustes 1 610 õppurit (vt lisa 3.3.). Õppurite arv munitsipaalkutseõppeasutustes kasvas 2 289 õppurini 2001/02 õppeaastal riigikutseõppeasutuste õppurite arvu arvelt eelkõige seoses kolme Tartu asuva riigikutseõppeasutuse munitsipaliseerimisega Tartu linnale ning Tartu Kutsehariduskeskuse moodustamisega.

Haridusministeeriumi andmetel õppis 2002/03 õppeaastal kutsekeskhariduse tasemel 28 095 õpilast – 16 543 õpilast omandas kutsekeskharidust põhikooli järgselt ja 11 552 üldkeskhariduse järgselt.

Kõrgharidus (ISCED 5-6)

Kõrgharidust on võimalik omandada ülikoolis, ülikooli struktuuri kuuluvas õppeasutuses, rakendus- kõrgkoolis või keskhariduse baasil tegutsevas kutseõppeasutuses. Õppeasutuste ja õppekavade taset kontrollib riik akrediteerimise kaudu.

Kõrghariduses alates 1990ndate aastate algusest õppekavades toimunud muudatused viiakse lõpule kõrgharidusreformiga (“Kõrgharidusreform 2001-2002”, kinnitatud Vabariigi Valitsuse 12. juuni 2001. aasta otsusega). Vabariigi Valitsuse 13. augusti 2002. a. määrusega nr. 258 vastu võetud Kõrgharidusstandard ühtlustab seni palju segadust tekitanud rakendusliku suunaga õppimisvõimalused kõrghariduse tasemel.

Kõrghariduse 1. astmel võib õpe toimuda rakenduskõrgharidusliku õppe või bakalaureuseõppe õppekava järgi. Õppe alustamise tingimuseks on keskhariduse või sellele vastava kvalifikatsiooni olemasolu. Kõrghariduse esimese astme õpe kestab 3–4 aastat ja on 120–160 ainepunkti.

Rakenduskõrgharidusõppe kestel omandab üliõpilane kindlal kutsealal töötamiseks või magistriõppes edasiõppimiseks vajalikud pädevused. Rakenduskõrgharidusõppe õppekaval võib kuni 2/3 kogumahu ulatuses olla ühine osa keskhariduse baasil toimuva, sama kutsealavaldkonna kutsekeskharidusliku õppekavaga. Oluline erinevus bakalaureuse õppekavast on praktilise töö osa, mis moodustab õppekavas määratud mahust vähemalt 30 % ja sellest 50 % peab toimuma tegelikus töökeskkonnas. Praktiliste erialaainete õppejõududel peab olema vähemalt kõrgharidus või vastav kvalifikatsioon ning 3 aastat erialase töö kogemust. Rakenduskõrgharidusõppe lõpetamiseks tuleb sooritada lõpueksam või kaitsta lõputöö. Lõpetaja on valmis asuma tööle omandatud erialal või jätkama õpinguid magistriõppes õppeasutuse nõukogu kehtestatud tingimustel ja korras.

Bakalaureuseõpe toimub ülikoolis ja selle jooksul süvendab üliõpilane oma üldhariduslikke teadmisi, omandab eriala alusteadmised ja -oskused ning magistriõppeks ja töö alustamiseks vajalikud teadmised ja oskused. Bakalaureuseõppe lõpetamiseks tuleb sooritada bakalaureuseksam ja/või kaitsta bakalaureusetöö. Reeglina peaksid bakalaureuseõppe lõpetanud jätkama õpinguid magistriõppes õppeasutuse nõukogu kehtestatud tingimustel ja korras. Uue kõrgharidusstandardi järgi saab bakalaureuseõppe tulemuslikkust ja lõpetanute suutlikkust tööd leida, samuti toimetulekut töökohal, hinnata alles 3-4 aasta pärast, kui esimesed uute õppekavade järgi õpinguid alustanud on jõudnud õppe läbida.

Kõrghariduse 2. astme õpe on magistriõpe, mille kestel üliõpilane süvendab erialateadmisi ja -oskusi ning omandab iseseisvaks tööks ja doktoriõppeks vajalikke teadmisi ja oskusi. Magistriõpe toimub ülikoolis ja selle nominaalkestuseks on 1–2 aastat ja õppe maht on 40–80 ainepunkti. Magistriõppe alustamise tingimus on bakalaureusekraad, rakenduskõrghariduse õppekava alusel omandatud kõrgharidus

või nende vastav kvalifikatsioon. Magistriõppe lõpetamiseks tuleb kaitsta magistritöö või sooritada magistriksam. Magistriõppe lõpetanud on õigus jätkata õpinguid doktoriõppes õppeasutuse nõukogu kehtestatud tingimustel ja korras.

Arsti-, hambaarsti-, proviisori-, loomaarsti-, arhitekti- ja ehitusinseneriõppe jaoks on kõrgharidusstandardiga kehtestatud eraldi nõuded – nn bakalaureuse- ja magistriõppe integreeritud õpe. Erinevuse annavad õppe kestus 5–6 aastat ja ainepunktide hulk õppekavas – 200–240. Lõpetanule antakse magistrikraadi vastav kvalifikatsioon ning ülikool võib nimetatud kutse- ja erialade õppe lõpetanud isikule anda magistrikraadi.

Doktoriõpe on kõrghariduse kõrgeim aste ja selle kestel omandab üliõpilane iseseisvaks teadus-, arendus- või kutsealaseks loometööks vajalikud teadmised ja oskused. Doktoriõpe koosneb doktoriõpingutest ja ulatuslikust teadus-, arendus- või kutsealasest loometööst. Doktoriõppe nominaalkestus on 3 kuni 4 aastat ja ainepunktide maht 120 – 160. Doktoriõppe alustamiseks on vajalik magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon ja õpe lõpeb doktoritöö kaitsmisega, mille järgi antakse doktorikraadi tõendav diplom ning akadeemiline õiend.

Tabel 3.5 Haridustasemed ja vanusegrupid

ISCED 971		Vanusegrupp		Eesti õppekavade liigitus	
Eelharidus				0 Alusharidus	
Esimene tase põhiharidus	7 – 12	7 – 12		1. aste - põhikooli I – VI klass	
Teine tase keskharidus	13 – 17	13 – 14		2. aste – põhikooli VII – IX klass	
		15 – 17		3. aste – üldkeskharidus – X – XII klass, põhikooli järgne kutsekeskharidus	
Kolmas tase – kõrgharidus	18 – 22+	18 – 20		4. aste – keskkooli järgne kutsekeskharidus	
		18 – 22+		5 – 8 aste –, kõrgharidus –, rakenduskõrgharidusõpe, bakalaureuseõpe, magistriõpe, doktoriõpe	

Allikas: Haridusministeerium, Info- ja Statistikaamet, Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus, 2001

Erinevates institutsioonides ja erineva kvaliteediga õppekavade järgi koolitamine on muutnud kõrgharidussüsteemi läbipaistmatuks, puudub selgus õppekavade eesmärkides, tööandjatel on raske hinnata õppe vastavust kutsekvalifikatsioonistandardite nõuetele, õppurid ei saa valikuid tehes lähtuda õppe sisust ja tulevases töösaamise võimalusest.

Probleem on teravalt arutusel olnud pikemat aega, erinevate komisjonide seisukohtade tulemusel on jõutud järeldusele, et kõrghariduse tasemel arendatakse välja ülikoolitüüpi ja mitteülikoolitüüpi ehk rakenduskõrghariduse suund.

2002.a alguseks on Eestis 50 kõrgharidust andvat õppeasutust, neist 16 ülikooli staatuses, 18 rakenduskõrgkooli ning 16 kutseõppeasutust, kus õpitakse rakenduskõrghariduse õppekavade järgi. 2001/2002 õppeaastal oli Eestis keskmiselt 60 409 üliõpilast.

3.2.2 HARIDUSE FINANTSEERIMINE

Kutseharidust finantseeritakse peamiselt riigieelarveliselt, kuna kutseharidusteenuse pakkumine on koondunud eelkõige avalikku sektorisse riigi kutseõppeasutuste kätte, kes pakuvad tasemeharidust vastavalt haridusministri kinnitatud koolituskohtade arvule ja korraldavad riigi, kohaliku omavalitsuse, ettevõtjate või eraisikute tellitavat täiskasvanute koolitust, sealhulgas töötute koolitust. Arvestades era- ja munitsipaalkutseõppeasutuste suhteliselt väikest arvu, võib öelda, et Eesti kutsehariduse süsteem on põhiliselt ühetasandiline ning tsentraalselt juhitud, sisaldades mõningaid elemente mitmetasandilistest skeemidest (2001. aastal vastu võetud Kutseõppeasutuse seaduse muudatusega võeti suund mitmetasandilise skeemi poole). Sarnaselt Euroopa riikidega on ka Eesti hariduspoliitika üks eesmärk munitsipaal- ning eraosaluse kasv, olemasolevate ressursside tulemuslikum ja efektiivsem kasutamine ning seeläbi kõigile õppimisvõimaluste tagamine.

Eesti Vabariigi haridusseaduse § 4 kohaselt on keskhariduse omandamine avalikes haridusasutustes õppemaksuta. Kutseõppeasutuste finantseerimise alused ja kord on kehtestatud Kutseõppeasutuse

seaduses. Vastavalt §-le 33 rahastatakse kutseõppeasutusi riigieelarvest, valla- ja linnaeelarvest, laekumistest sihtasutustelt, kooli põhimääruses sätestatud kooli põhitegevusega seotud tasulistest teenustest ja muudest vahenditest. Tulenevalt kõrgharidusreformist asendab alates 2002. a sügisel sisseastunud kutseõppeasutuses kutsekõrghariduse rakenduskõrgharidusõpe, mida finantseeritakse vastavalt rakenduskõrgkooli seaduse ptk 5 sätestatule riigieelarvest, vastavalt riikliku koolitustellimusega määratud rakenduskõrgharidusõppe lõpetajate arvule.

Riigi kutseõppeasutuse õppekulud kaetakse riigieelarvest selle ministeeriumi eelarve vahenditest, kelle valitsemisalasse kool kuulub. Haridusministeeriumi valitsemisalas tegutsevatele kutseõppeasutustele eraldatakse riigieelarvest õppekulude, stipendiumide ning sõidusoodustuste kompenseerimise ning investeringute ja õpilaste toitlustuskulude katmise vahendid. Erinevalt teistest kutseõppeasutuse kuluartiklitest, mis eraldatakse sihtotstarbeliselt kindlate kulude katmiseks, eraldatakse alates 2001. aastast õppekulude eelarve koolile ühtse summamana, mille jaotus erinevate kuluartiklite vahel on koolijuhi otsustada. Kuni 2001. aastani oli riigieelarves kutseõppeasutustele kehtestatud eraldi töötasukulud, sotsiaalmaksukulud, majandamiskulud ja õppevahendite kulud. Nimetatud kuluartiklite koondamine õppekulude artikli alla annab koolijuhtidele suurema võimaluse kehtestada kooli eelarve vastavalt kooli vajadustele.

Riigikooli õppekulud põhi- ja keskhariduse baasil ning kutsekõrghariduse (kuni 2001/2002. õppeaastani k.a.) õppevaldkondade alusel kaetakse riigieelarve vahenditest riigi finantseeritavate koolituskohtade arvu ulatuses õppekavaga määratud nominaalse õppeaja jooksul, lähtudes koolituskoha maksumusest ning õppekavade ja õppevormide koefitsientidest. Rakenduskõrgharidusõppe finantseerimine kutseõppeasutuses toimub rakenduskõrgharidusõppe õppekoha arvestusliku maksumuse ulatuses, millele rakendatakse kõrghariduse õppevaldkondade koefitsiente.

1996. aastal välja töötatud kutseõppeasutuse õppevaldkondade koefitsientide süsteem määrab õpetatavate valdkondade suhtelise hinna. Õppevormi koefitsient kirjeldab õpilase koormust ning diferentseerib õppekulude mahtu vastavalt sellele, kas õpilane õpib päevases, õhtuses või kaugõppes. Lisaks on kehtestatud koefitsiendid erivajadustega õpilaste õppeks ning kutsealaseks eelkoolituseks põhiharidust ja üldkeskharidust omandavatele õpilastele. Vastavalt esialgsele Vanglahariduse arengukava tööversioonile on plaanis koefitsientide süsteemi täiendada vanglahariduse finantseerimise koefitsiendiga, tulenevalt vanglas korraldatava õppe erisusest.

Koolituskoha maksumus on õppetöö toimumise kulu ühe õpilase kohta ning sisaldab pedagoogide palga- ja sotsiaalmaksukulude, õppevahendite soetamise kulude ning administratiiv- ja halduskulude (majandamiskulud, mittepädagoogilise personali palgakulud jm) katmise vahendeid. Õpilasepõhist rahastamisprintsipi hakati sisuliselt rakendada 1997. aastast, ametlikult kehtestati õpilaskoha arvestuslik kulu 1999. aastal.

Õppekulude eelarveartikkel sisaldab lisaks õpilasepõhisele eelarvele ka õppetöökäsitatava pinna ruutmeetrite arvul põhinevat eelarvet ning arenduskulude vahendeid (vastavalt koolide esitatud arendusprojektidele).

Munitsipaalkutseõppeasutuste õppekulu riigieelarveline finantseerimine toimub samadel alustel riigikoolidega. Täpsem rahastamise kord kehtestatakse Haridusministeeriumi ja kohaliku omavalitsuse vahel sõlmitavas lepingus, kus kinnitatakse ka riigieelarvest finantseeritavate koolituskohtade arv nii põhi- kui keskhariduse baasil erinevatel õppekavadel. Vastavalt Kutseõppeasutuse seaduse § 35¹-le võib riigikooli anda munitsipaal- või eraomandisse, kui koolil on munitsipaalkoolina paremad võimalused tagada omandatava hariduse kvaliteeti, sealhulgas parandada õppe- ja kasvatustegevuse tingimusi. Seega on munitsipaliseerimise üks eesmärgi ka kohaliku omavalitsuse kaasamine kooli finantseerimisse.

Eeltoodust tulenevalt põhineb Eesti avalike kutseharidusasutuste rahastamine traditsioonilisel sisendi- ja protsessipõhisel eelarvestamisel, samas on õpilasepõhised õppekulud (finantseeritavaid koolituskohti, seega ka eraldatavaid vahendeid korrigeeritakse iga aasta vastavalt õppurite tegelikule arvule koolides) ning erinevate õppevaldkondade diferentseeritud finantseerimine tulemuslikkusele põhineva meetodi elemendid. Ka õppekulude eraldamine kogusummamana erinevalt varasemale erinevate kuluartiklite lõikes eelarvele, viitab resultatiivsusele põhinevale finantseerimismeetodile. Üldiselt võib ka öelda, et õppeasutused on asetatud konkurentsituatsiooni riigieelarveliselt finantseeritavate koolituskohtade saamisel, kuna riik on seadnud eesmärgiks, et koolituskoha kinnitamise eelduseks on koolituse kõrge

kvaliteedi tagamine – olemasolevad kvalifitseeritud õpetajad, tööandjatega kooskõlastatud õppekava, kaasaegne õppekeskkond.

Erinevad finantseerimisskeemid ja omandivormid pärsivad kohaliku omavalitsuse huvi kutsehariduse arendamisel. Kutseharidussüsteem kuulub pea 100 % riigi omandusse, samal ajal kui üldharidussüsteem kuulub kohaliku omavalitsuse valitsemisalasse. Siit tulenevalt on kohalikud omavalitsused rohkem huvitatud üldharidussüsteemi arengust, et sinna tuleks rohkem õpilasi, kuna olemasolev finantseerimisskeem toob rohkem raha eelarvesse. Vähem ollakse huvitatud kutseõppeasutuste arendamisest, sest need ressursid, mis kutseharidusele (riigi kutseõppeasutustele) eraldatakse, ei liigu läbi kohaliku omavalitsuse eelarve.

Erasektor osaleb kutseharidusteenuste turul eeskätt erakutsekoolide kaudu. Erakutseõppeasutuste finantseerimist reguleerib Erakooliseaduse § 22, mille kohaselt toetatakse erakoole ka riigieelarvest – pedagoogide palkade ning õppevahendite soetamise kulude osas. Erakool võib saada riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarvest ka muud sihtotstarbelist toetust.

Lisaks eraomandis olevatele kutseõppeasutustele osaleb erasektor kutsehariduse rahastamises ka avalike kutseõppeasutuste majandustegevusest laekuvate tulude arvelt tehtavate kulude eelarve kaudu (alates 2001. aastast kinnitatakse ka riigieelarves). Peamine kutseõppeasutuste riigieelarve välise tulu allikas on kooli põhitegevusega seotud tasulised teenused, sh eraettevõtete tellitavad lühiajalised koolituskursused (täiskasvanutele), õppetootmistevõime raames toodetud kauba eest saadud tulu, ühiselamu-, toilustus- ning kommunaalteenuste tasu jmt.

Nagu juba mainitud, on üks olulisi hariduspoliitilisi eesmärke nii Euroopas kui Eestis suurendada erasektori osalust haridus- ja koolitusvaldkonnas. Samas pole Eestis (ega kõigis Euroopa Liidu liikmesriikideski) põhjalikku teavet eraosaluse hetkesituatsiooni kohta. Puudub erainvesteeringute mahu andmestik kogu Eesti haridussüsteemis tervikuna.

Oluline on analüüsida ja võrrelda kulusid ka riigi kutseõppeasutuste erialade siseselt ning töökohal toimuva esmase praktilise väljaõppe korraldamiseks. Erasektori osaluse kasv kutsehariduse finantseerimisel peaks eelkõige olema seotud praktilise väljaõppega. Kehtiv seadusandlus ei reguleeri isegi riigikutseõppeasutustes tasemeõppe raames toimuva ettevõttepraktika täpset finantseerimise korda, koolidel on võimalik õpilaste ettevõttepraktika kulud katta õppekulude eelarvest.

Eraosaluse mahtu riigi kutseõppeasutuste eelarves võib hinnata majandusaasta aruannete tulukontode põhjal. Näiteks võib 2000. aasta riigikutseõppeasutuste aruandluses tulusid riiklikest allikatest, erasektorile osutatud teenustest ning kohaliku omavalitsuse eelarvest eristades öelda, et erasektori osalus riigikutseõppeasutuste finantseerimises on 15,5 %line (vt tabel 3.6), sisaldades lisaks eelloetletud teenuste tasule ka seadmete ja ruumide renti, toetusi rahvusvahelistelt organisatsioonidelt, äriühingutelt, sihtasutustelt ja mittetulundusühingutelt, füüsilistelt isikutelt, vahendeid põhivara ja materjali müügist jms.

Kuigi koolitustellimuse esitamisel (kogu haridussüsteemi ulatuses) on oluline võtta arvesse erinevate tegevusvaldkondade tööandjate, kutse- ja erialaühenduste nn tellimust, tuleb siiski ettevõtetele saadavaid andmeid koolitusvajaduse kohta analüüsida just sellelt seisukohalt, kas tellitavat õpet oleks otstarbekam ja efektiivsem korraldada koolisüsteemis või otse töökohal. Hetkel puuduvad Eestis ülevaatlikud andmed eelkõige töökohal tehtava ja tööandjate finantseeritava koolituse kohta, et sellist hinnangut anda. Samas on eesmärgipärase riikliku koolitustellimuse esitamiseks kõrghariduses ning riigi finantseeritavate koolituskohade kinnitamiseks kutsehariduses tarvis korraldada töökohal tehtava koolituse uuringuid.

Tabel 3.6 Riigi kutseõppeasutuste finantseerimise allikad, 2000. a

Allikas	Summa, Tuhat krooni	Osatähtsus, %
Erasektor	90 356,0	15,5
Kohalik omavalitsuse eelarve	797,6	0,1
Riigieelarve	493 909,8	84,4
KOKKU	585 063,4	100

Allikas: Riigiasutuste raamatupidamisaruanded 2000; autori arvutused

Töökohal tehtava koolituse uuringud on vaid üks osa erasektori osaluse väljaselgitamisel ja laiema ülevaate saamisel. Oleks vaja koondada eraomandis olevate koolide, koolitusinstitutsioonidelt tööandjate tellitud täiendkoolituskursuste, äriühingute või kutsealaliitude õppeasutustele tehtud otsete toetuste andmed, samuti nn kaudselt rahalise toetuse osas näiteks erialaspetsialistide kaasamisel õppeprotsessi, õppurite praktika juhendamisel ettevõtete kulul jne. See annaks vajaliku baasinformatsiooni ja arengusuundade kindlaksmääramise aluse.

Kõrgharidus on Eestis enamjaolt riiklikult finantseeritud – 57 % tudengitest õppis 2002. aastal riiklikult finantseeritud õppekohal (ülikoolides, rakenduskõrgkoolides ja kutseõppeasutustes omandas kõrgemat haridust 62 766 üliõpilast, kellest 35 882 õppis riigieelarvelisel õppekohal). Eestis on 6 avalik-õiguslikku ülikooli ja 9 eraülikooli. Kui 2002. aastal (1. oktoobri seisuga) õppis ülikoolides 45 859 tudengit, siis 39 372 neist õppis avalik-õiguslikus ülikoolis ning 27 118 üliõpilast riigieelarvelisel õppekohal. Rakenduskõrgkoolides õppis 2002. aastal 9397 tudengit ning neist avalik-õiguslikus institutsioonis 4322 tudengit. Riiklikult finantseeritavatel kohtadel tudeerib rakenduskõrgkoolides 3850 õppurit. Kutsekõrgharidust pakkus 2002. aastal Eestis 18 kutseõppeasutust, millest 8 on eraomandis. Kutsekõrgharidust omandas 7510 tudengit ning neist 4914 õppis riigieelarvelisel kohal (Haridusministeerium, 2002).

Ülikooliseadus sätestab avalik-õiguslikele ülikoolidele esitatavad nõuded ning ka riikliku koolitustellimuse esitamise korra. Eestis sõlmitakse riikliku koolitustellimuse alusel finantseeritavate õppekohtade kohta haldusleping, mis avaldatakse Riigi Teatajas. Riiklik koolitustellimus esitatakse vastavalt Ülikooliseadusele akrediteeritud õppekavadele (kuigi lepingut sõlmides võib esitada koolitustellimuse ka akrediteerimata õppekavadele).

Akrediteerimiseks nimetatakse keskharidusejärgse õppeasutuse, programmi või eriuksuse perioodilist enesehindamist koos erapooletu välisekspertiisiga, veendumaks, et seatud õppeeesmärgid saavutatakse ja akrediteerimisorganite sätestatud normatiivid täidetakse. Akrediteerimist tuleb mõista pideva hindamisprotsessina, mille eesmärk on õppeprotsessi kvaliteedi ja efektiivsuse määratlemine ning pidev edendamine (SA Archimedes, 2002).

Vastavalt “Ülikooliseadusele” määravad kõrgharidustaseme üldnõuded kindlaks tunnustatud kriteeriumidele vastavad haridusstandardid. Akrediteerimisele kuuluvad nii kõrgkoolid kui ka nende õppekavad. Kõrgkoolis antava kõrghariduse kvaliteedi ja selle tagamise eest vastutab kõrgkool ise. See eeldab kõrgkoolilt oma õpetamisprotsessi, organisatsioonistruktuuri ja juhtimise seisundi täpset hindamist. Akrediteerimise taotlemiseks peab kõrgkool ette valmistama täieliku enesehinnangu aruande ja selle kuue kuu jooksul esitama Kõrghariduse Hindamise Nõukogule. (Eesti kõrghariduse kvaliteedikindlustus, SA Archimedes, 2002) Akrediteerimine peaks olema üks oluline riikliku koolitustellimuse esitamise ning sellega kaasnevate vahendite eraldamise tingimus, mille negatiivse tulemuse korral rakenduksid sanktsioonid (vahendite vähenemine, kooli sulgemine jmt).

Alates 2002/03 õppeaastast käivitus kõrgharidusreform, mille eesmärk on eelkõige teha selge institutsionaalne vahe ülikoolitüüpi ja mitte-ülikoolitüüpi kõrghariduse vahel. Ülikoolitüüpi haridust (bakalaureus, magister, doktor) omandatakse ülikoolis, kusjuures ülikooli tunnus on kõigi kolme kõrgharidusastme olemasolu. Mitteülikoolitüüpi haridust omandatakse rakenduskõrgkoolides ja ülikoolide kolledzites. Rakenduskõrgharidusõpet võib saada ka kutseõppeasutuses, kus korraldatakse keskhariduse järgset kutseõpet. Mitteülikoolitüüpi hariduse esimese astme läbinutel on võimalik jätkata magistriõppes, kusjuures magistriõppesse astumisel võib ülikool nõuda üleminekuksamite sooritamist või vaheõppe läbimist.

Bologna deklaratsioonist tuleneva õppeaegade ühtlustamisega jäävad küll bakalaureuse- ja magistriõppe nominaalkestused samaks, kuid bakalaureuse- ja magistriõppe nominaalkestus kokku peab olema viis aastat (välja arvatud kokkulepitud erandid, nt arstiõpe). Bakalaureuseõppe lõpetanutest vähemalt 2/3 jätkab magistriõppes.

Riikliku koolitustellimuse alusel tellitakse ülikoolidest magistreid ja doktoreid. Tellimus esitatakse võimalikult laiadele õppevaldkondadele, erandkorras ka õppekavadele. 1 magister võrdub tinglikult 1,5 bakalaureusega, st magistrite tellimusest 1,5 korda rohkem bakalaureuseõppe üliõpilasi võib õppida tasuta (riiklikult finantseeritud) kohtadel. Ülejäänud õppuritelt on ülikoolidel õigus küsida õppetasu. Vastavalt üliõpilaste õppe edukusele toimub igal õppeaastal rotatsioon riigieelarvelistele kohtadele.

Selline finantseerimismudel rakendus alates 2002. aasta vastuvõtust, mil ülikoolid läksid valdavalt üle 5aastasele magistriõppele (Kõrgharidusreform aastatel 2001-2002). Vastavalt Ülikooliseadusele on Haridus- ja teadusministeeriumil õigus esitada koolitustellimus ka enne 1. juunit 2002. a õppekavade registrisse kantud õppekavadele.

Muutunud on ka finantseerimise kord. Seni kehtinud korra järgi finantseeriti ülikoole jooksvalt üliõpilaste arvu alusel. Alates 2002/03 aastast finantseeritakse ülikoolide väljundit ehk lõpetajate arvu alusel. Teisisõnu, eraldatakse vahendeid selleks, et mingiks konkreetseks aastaks saada konkreetne arv lõpetajaid (nt 2007. aastaks 50 õigusteaduse magistrtrit). Samuti on muutunud doktoriõppe finantseerimise kord. Ühe doktori koolitamiseks eraldatav summa on 500 tuhat krooni, millest 60 % eraldatakse kahel esimesel aastal võrdsetes osades ning 40 % doktorikraadi kaitsmisel. Doktoriõppe finantseerimisel ei kohaldata õppevaldkondade koefitsiente, mis tähendab, et iga doktori koolitamiseks vaatamata erialale eraldatakse 500 tuhat krooni. Sellise süsteemi juurutamise eesmärk on väärtustada doktoriõpet ning võimaldada ülikoolidel suunata doktorante õppima välisülikoolidesse.

Juba immatrikuleeritud tudengite õpinguid finantseeritakse endiselt – jooksva arvestuse kohaselt. Õppekulude arvutamise arvestuslikuks aluseks on baasmaksumus, õppevaldkonna koefitsient ning institutsioonis antud valdkonnas õppivate üliõpilaste arv, mis on sätestatud riikliku koolitustellimuse lepingutes (lepinguid on sõlmitud juba 2000. aastast, sealhulgas ka tagasiulatuvalt).

Baasmaksumus sisaldab vastavalt õppekavade kuluanalüüsile palgafondikulusid, halduskulusid, praktilise õppe ja kirjanduse ning ülikooli keskseid kulusid (rektoraat jmt.). Alates 2002/03 õppeaastast on magistriõppe baasmaksumus vastavalt määrusele “Riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekoha baasmaksumus 2003. aastal” 30 000 krooni.

Riikliku koolitustellimuse esitamine põhineb Eestis Delfi meetodil – eksperthinnangutel tugineval analüüsil. On teada, et tööjõu pakkumine on suhteliselt staatiline, samas kui nõudlus erineva kvalifikatsiooniga töötajate järele muutub pidevalt. Seega on autorid seisukohal, et riikliku koolitustellimuse esitamine peaks osaliselt või täielikult tuginema tööjõu vajaduse prognoosil. Järnevas peatükis peatatakse erinevatel prognoosivõimalustel ning kirjeldatakse teiste riikide kogemusi tööturu muutuste prognoosimisel.

KASUTATUD KIRJANDUS:

Atchoarena, D. Financing Vocational Education: Concepts, Examples and Tendencies. UNESCO, 1996, 26 p. <http://www.unevoc.de/publications/pdf/iug006e.pdf>. 12/12/2001

Bainbridge, S., Murray, J. “An age of learning: vocational training policy at European level”. CEDEFOP 2000, 146 pp

Bertocchi, G., Spagat, M. “The Evolution of Modern Educational Systems. Technical vs General Education, Distributional Conflict and Growth”. 2001, 27 pp

Calero, J. “Quasi-market Reforms and Equity in the Financing of Higher Education”. / European Education. March 1998

Clark, B.R. “The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective. Berkeley // University of California Press 1983

Cohen, A. M. “Indicators of Institutional Effectiveness” ERIC Digest, Office of Educational Research and Improvement, Washington, 1994

Communication from the Commission of 21 November 2001 on making a European area of lifelong learning a reality. [<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11054.htm>]

Conference on ‘Increased co-operation in vocational education and training’. Brussels: 2002. [http://europa.eu.int/comm/education/copenhagen/conclusions_june1011_en.pdf]

Csákó, M. Report about the survey undertaken in the framework of the joint CEDEFOP/ETF project in Hungary. 1999, 86 pp. [http://www2.trainingvillage.gr/download/scenarios/hungary_nat_report.doc]. 09/01/2002

Descy, P., Tessaring, M. “Training and learning for competence: second report on vocational training research in Europe: synthesis report”. CEDEFOP, Luxembourg: 2001, 441 pp

Detailed work programme on the follow-up of the objectives of the education and training systems in Europe. No. Cion prop.: 11762/01 EDUC 102 - COM (2001) 501 final, Council of the European Union, Brussels: 2002, 50 pp. [<http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=75&DID=69810&LANG=1&File=/pressData/en/misc/69810.pdf&Picture=0>]

“Education at a Glance: OECD Indicators 2001 Edition”. OECD, 2001, 405 p

[<http://www1.oecd.org/publications/e-book/9601051e.pdf>]

Erakooliseadus

(RT I 1999, 24, 358, 51, 550; 2000, 40, 255; 95, 611; 2001, 75, 454; 2002, 53, 336; 61, 375)

Euroopa Majandusühenduse Nõukogu otsus, millega kehtestatakse ühise kutseõppepoliitika rakendamise üldpõhimõtted, 2. aprill 1963 (63/266/EMÜ) [<http://www.legaltext.ee/text/et/T50262.htm>]

EURYDICE; “Structures of the Education and Initial Training Systems in the European Union”. Brussels, Luxembourg: European Commission; 1995

EURYDICE; “Two decades of Reform in Higher Education in Europe: 1980 onwards”, 2000

EURYDICE; Forward Planning in Education in the Member States of the European Union. Results of the EURYDICE Survey. Luxembourg, 1999, 76 pp. [http://www.eurydice.org/Doc_intermediaires/analysis/en/frameset_analysis.html]

EURYDICE; “Two decades of reform in higher education in Europe: 1980 onwards 2000”, 197 pp. ISBN 2-87116-292-1 [<http://www.eurydice.org/Documents/ref20/en/20yearREF.pdf>]

EURYDICE; “Description of national education systems”. EURYDICE: Eurybase. [http://www.eurydice.org/Doc_intermediaires/descriptions/en/frameset_descr.htm]

Gasskov, V.; “Managing vocational training systems”

Geneva: International Labor Office, 2000, 281 p

Green, A., Hodgson, A., Sakamoto, A., Spours, K.; “Financing Vocational Education and Training”, 2001, 46 p. [<http://www2.trainingvillage.gr/download/publication/reference/3008EN/3008EN112Green.pdf>]

Elson-Rogers, S., Westphalen, S. “The financing of vocational education and training in France. Financing portrait”. Luxembourg: European Centre for the Development of Vocational Training, 1999, 83 p

Elukestva õppe strateegia. Töösolev projekt 2002. [http://www.hm.ee/word/E_LUKESTVAoPPEsTRA_TEEGIA.rtf]

Haav, K.; Priks, K. “Kõrghariduse rahastamise mudelid Euroopas”; <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tood/tell349.html>

Hannan, D., Gangl, M., McCoy, S., Smyth, E., Raffe, D. “A Comparative Analysis of Transitions from Education to Work in Europe (CATEWE): Final Report. Dublin 2001”, 120 pp.

[http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/catewe/publ/publ_e.html]

Hansen, M.E.; “The financing of vocational education and training in Denmark. Financing portrait. Luxembourg: European Centre for the Development of Vocational Training”, 1999, 91 p

Idler, H.; “Financing of Vocational Education, Development of a Guide for Advisors and Program Managers”. International Vocational Education & Training Association, 2001, 34 pp. [<http://www.stadia.fi/ajankoht/iveta2001/Papers/Idler.pdf>]

Kaiser, F., Vossensteyn H., Koelman, J.; “Public Funding of Higher Education”, <http://www.minocw.nl/bhw/84/37.html>; Hollandi Haridus-ministeerium

Keating, J., Medrich, E., Perry, J., Volkoff, V. Comparative study of VET systems: National vocational education and training systems across three regions under pressure of change. NCVET, 2002, 191 pp. [<http://www.ncver.edu.au/research/proj/nr9009.pdf>]

Kutseõppeasutuse seadus
(RT I 1999, 10, 1502; 51, 550; 2001, 3, 7; 18, 86; 65, 375; 2002, 56, 348; 61, 375)

Kõrghariduse Hindamise Nõukogu, Sihtasutus Archimedes, 2002; [<http://www.ekak.archimedes.ee/>]

Lasonen, J., Manning, S. “How to improve the standing of vocational compared to general education A collaborative investigation of strategies and qualifications across Europe”. 2001

Lassnigg, L. “Steering, networking and profiles of professionals in vocational education and training (VET)”. CEDEFOP, 64 pp

Leney, T., Green, A., Wolf, A. “European trends in the development of vocational education and training systems and provision. European trends in the development of occupations and qualifications.” Volume II. 2000. 364 pp. [http://www2.trainingvillage.gr/etv/publication/download/reference/3004en/3004EN_0.pdf]

Priimägi, S. “Muudatused kõrghariduses ja kõrgkoolide õppejõudude võimalused professionaalseks arenguks”; Haridus ja sotsiaalne tegelikkus; Tartu Ülikooli pedagoogika osakonna väljaanne nr 10; Tartu 2000

Process of Bruges: Towards an increased co-operation in European vocational education and training. IP/02/868. Brussels, 2002 [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=IP/02/868|0|AGED&lg =EN&type=PDF]

Report from the Education Council to the European Council “The concrete future objectives of education and training systems”, 5680/01 EDUC 18. Council of the European Union, Brussels: 2001, 17 pp. [<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/01/st05/05980en1.pdf>]

Rubenson, K., Schuetze, H.G.; “Investment Options for Financing Work-Based Education and Training”, November 2000, 41 pp. [http://www.itac.gov.bc.ca/ftp/itac/invest_ops.pdf]

Ryan, P. The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective. Cambridge, 2000, 94 pp. [<http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/ryan/jelfinal.pdf>]

Sixth Conference of European Ministers of Education “Education in the New Millenium”. Final Communique Bratislava: 2002, 3 pp. [http://www.unesco.org/education/efa/conferences/bratislava_communique.pdf]

Seadus 2003. a riigieelarve. Seletuskiri. [www.fn.ee]

Stiglitz, J. Ühiskondliku sektori ökonomika. Tallinn: Külim, 1995, 692 lk

Vanglahariduse arengukava. Tööversioon 18.11.2002

LISA 3.1

Tabel 3A.1 Euroopa Liidu hariduspoliitika eesmärgid

Eesmärk	Indikaator
Parandada Euroopa Liidu haridussüsteemide kvaliteeti ja efektiivsust:	
– parandada pedagoogide ja teiste koolituse läbiviijate kvalifikatsiooni	<ul style="list-style-type: none"> – Kvalifitseeritud pedagoogide puudujääk/ülejäak tööturul – Täiendkoolitusprogrammide osa võtvate pedagoogide arvu kasv – pidevalt ametialasest koolitusest osa võtvate pedagoogide osakaal
– arendada oskusi teadmuspõhise ühiskonna jaoks	<ul style="list-style-type: none"> – keskhariduse omandanute arv – kestev pedagoogide õpe aladel, milles vajadused ilmnevad – kirjaoskuse saavutamise tasemed (<i>PISA</i>) – arvutusoskuste/matemaatiliste saavutuste tasemed (<i>PISA</i>) – saavutuste tasemed õpioskuste omandamisel – vähem kui keskhariduse omandanud täiskasvanute osakaal, kes on osalenud mingis täiskasvanute koolituses (vanusegrupiti)
– kindlustada kõigile juurdepääs IKTle	<ul style="list-style-type: none"> – IKT koolitust saanud pedagoogide arvu osakaal koolides – IKTd õppetöös kasutavate õppurite arvu osakaal – IKT kasutusega õppeperioodide osakaal haridus- ja koolitusinstitutsioonides
– suurendada loodusteaduste ja tehnikaalade vastuvõttu	<ul style="list-style-type: none"> – matemaatika, loodusteaduste ja tehnoloogia aladele sissepääsenute arvu kasv (nii ülemise astme keskhariduse kui kõrghariduse tasemel, sooti) – matemaatika, loodusteaduste ja tehnoloogia õppe lõpetanute arvu kasv (sooti) – loodusteadlaste ja inseneride arvu kasv ühiskonnas (sooti) – keskhariduse tasemel õpetavate kvalifitseeritud matemaatika-, loodusteaduste ja tehnoloogiapedagoogide arvu kasv
– kasutada ressursse parimal viisil	– inimkapitali investeeringute kasv inimese kohta
Hõlbustada juurdepääsu kõikidele haridussüsteemidele:	
– tagada õppekeskkonna avatus	– 25-64 aastaste hariduses ja koolituses osalejate osakaal kogu vanuserühma rahvastikust
– tõsta õppe atraktiivsust, mainet	<ul style="list-style-type: none"> – töötajate koolituses osalemiseks kasutatud töötaja osakaal erinevates vanusegruppides – osalemine kolmanda taseme hariduses

	<ul style="list-style-type: none"> – keskhariduse alumise astme omandanute ja koolituses mitteosalevate inimeste osakaal 18-24 aastaste vanuserühmas
<ul style="list-style-type: none"> – toetada aktiivset kodanikuõigust (<i>citizenship</i>), võrdseid võimalusi ja sotsiaalset kuuluvust 	<ul style="list-style-type: none"> – keskhariduse alumise astme omandanute ja koolituses mitteosalevate inimeste osakaal 18-24 aastaste vanuserühmas
Avada haridussüsteemid laiemale maailmale:	
<ul style="list-style-type: none"> – tugevdada haridusinstitutionide seoseid tööelu, teadustöö ning kogu ühiskonnaga üldiselt 	<ul style="list-style-type: none"> – alternatiivsetes koolitusvormides osalevate esmase kutsehariduse õppurite osakaal
<ul style="list-style-type: none"> – arendada ettevõtlikkust 	<ul style="list-style-type: none"> – üksikettevõtjate osakaal erinevates teadmispõhistes majandusharudes (eelkõige 25-35 vanuserühmas) – ettevõtluse (alustamise) alast koolitust ja nõustamist pakkuvate koolitusinstitutionide osakaal
<ul style="list-style-type: none"> – laiendada võõrkeelte õppimise võimalusi 	<p><i>Euroopa komisjon ja haridusnõukogu märgivad usaldusväärsete andmete puudumist võõrkeelte õppimise kohta. Kuni puuduse kõrvaldamiseni on soovitatav kasutada järgmisi indikaatoreid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – kahes võõrkeeles teatud pädevuse taseme saavutanud õppurite osakaal – esmasest või täiendkoolituses osalenud võõrkeele õpetajate osakaal, kes on otseselt vastava keele ja kultuuriga kokku puutunud
<ul style="list-style-type: none"> – toetada kasvavat õppurite mobiilsust 	<ul style="list-style-type: none"> – välisriigis õpet või koolitust saanud kohalike õppurite osakaal – erinevatel haridustasemetel töötavate teiste Euroopa Liidu riikide pedagoogide, teadlaste ja akadeemikute osakaal – hariduses ja koolituses osalevate välisriikide õppurite arv ja jaotus
<ul style="list-style-type: none"> – tugevdada koostööd Euroopas 	<ul style="list-style-type: none"> – välisriigis õpet jätkavate üliõpilaste, lõpetanute ja teadlaste osakaal – Euroopas liitkraadide (<i>joint degrees</i>) omandanute osakaal – ECTS, EUROPASS raames koolituses osalevate ja/või kvalifikatsiooni omandavate õppurite osakaal

Allikas: Detailed... 2002

LISA 3.2

HARIDUSSÜSTEEMID JA NENDE FINANTSEERIMINE: TAANI, ROOTSI, SOOME, SAKSAMAA JA HOLLANDI NÄITEL

Taani

Taani kõrgharidustasemeid võib jagada kolmeks: kõrgharidusprogrammi lühike tsükkel, keskmine tsükkel ning pikk tsükkel. Kõrgharidusprogrammi lühike tsükkel kestab enamasti 1–3 aastat ning on suunatud konkreetsele tegevusvaldkonnale. Neid programme pakuvad kutsehariduslikud kolledžid (*Vocational colleges*). Kuigi riiklikul tasandil reguleeritakse riiklikud eesmärgid, tuleb institutsioonidel koostada vastavad õppekavad. Lühikese tsükli tehnilised programmid on tsentraalselt kontrollitavamad, näiteks arvutispetsialisti ning ärijuhi programmid on reguleeritud ministri käskkirjadega.

Kõrgharidusprogrammi keskmise tsükli pikkus on 3–4 aastat ning tulemus on konkreetsele ametile vastav kvalifikatsioon (nt. *folkeskole* õpetaja, meditsiiniõde, õpetaja jmt). Neid programme pakuvad valdkondadele spetsialiseerunud haridusinstituutid.

Pikk tsükkel on enamasti keskendunud teaduslikule uurimistöle ning sedalaadi õpet pakuvad ülikoolid või ülikooli-tüüpi kõrgharidusinstituutid. Tänapäeval on kõik ülikoolid läinud üle 3+2+3 struktuurile – kolme aastaga omandatakse bakalaureusekraad, kahe aastaga kandidaadi kraad ning kolme aastaga doktorikraad.

Keskmise ja pika tsükli (ülikooli-tüüpi) haridust reguleerib 1993. aastal jõustunud ülikooliseadus, mille peamine eesmärk on anda ülikoolidele akadeemilist ja finantsilist autonoomiat.

Viimase viieteistkümneme aasta jooksul on Taani valitsus muutnud kõrgharidusinstituutidele vahendite eraldamise korda ning seeläbi on muutunud kogu kõrgharidussüsteem (institutsionaalne korraldus, kursuste valik jmt.). Kõrghariduse rahastamises võimaldatakse alates 1980. aastast institutsioonidele suuremat autonoomiat – vahendeid eraldatakse ühtse summana. Sellist vabadust tasakaalustab riigi tasandil toimiv kontrollisüsteem ning koolitusprioriteetide seadmine. Praegune finantseerimissüsteem põhineb nn aktiivsetel tudengitel ehk institutsioone finantseeritakse lähtuvalt väljundist.

Enamik Taani kõrgharidusinstituute on avalik-õiguslikud ning riiklikult finantseeritud. Samas on olemas ka erakõrgkoolid, mis on saanud riigilt tunnustuse/akrediteeringu (nagu näiteks inseneriteaduse kolledžid, ärikoolid jmt). Kõik institutsioonid saavad peaaegu kõik vahendid riigilt, kuid erinevad iseseisvuse ja autonoomia poolest. Teaduslikke uurimusi finantseeritakse õpingutest eraldi.

Alates 1990. aastast kehtib Taanis kõrghariduse finantseerimisel nn taksomeetermudel, mille kohaselt finantseeritakse jooksval aastal lõpetavate tudengite arvu, arvestades õppekoha maksumust. Algselt kasutati seda süsteemi vaid kutsehariduses, kuid hiljem tuli mudel kasutusele ka kõrghariduse rahastamisel. Taksomeetermudelis sõltub õppekoha maksumus konkreetsest õppevaldkonna tariifist ning selle otsustab valitsus igal aastal eelarve koostamise ajal.

Soome

Soome haridussüsteemis⁶ õppis 2000. aastal riiklikult finantseeritavates koolides 92 % õppuritest. Koolieelsed lasteasutused, põhikoolid ning üldkeskhariduskoolid on peamiselt kohalike omavalitsuste omandis, samuti vastutavad omavalitsused õppurite sotsiaalse heaolu eest (transport, toitlustus jms). Kutseõppeasutused on nii kohalike omavalitsuste, omavalitsuste liitude kui ka eraomandis. Kõrgharidust pakuvad institutsioonid – ülikoolid ja polütehnikumid (rakendusliku suunitlusega) on Haridusministeeriumi otseses alluvuses, kusjuures esimestel on oma tegevuses suurem autonoomsus.

Kogu haridusvaldkond on Soome Haridusministeeriumi vastutusel. Koos Rahvusliku Hariduskomiteega (*Opetushallitus*) arendatakse alg-, kesk- ja täiskasvanuhariduse tegevussuundi, sisu ning meetodeid. Komitee on ka vastutav kogu haridussüsteemi hindamise eest, välja arvatud kõrgharidus.

⁶ Siin ja edaspidi on haridussüsteemide kirjeldamisel kasutatud Euroopa haridusinformatsiooni võrgustiku EURYDICE andmeid.

Kohalikul võimul on peamine roll kohustusliku hariduse pakkumises (sh erivajadustega õppuritele), otsustades ka koolide autonoomsuse määra üle. Hariduse finantseerimine on jaotunud riigi ja kohaliku võimu vahel. Vaatamata tugevale institutsionaalsele ülesehitusele on klassiõppe kõrval populaarseks muutunud ka õpipoisi õppevorm.

Õppurite valik Soome üldkeskhariduskoolidesse toimub peamiselt varasema õppeedukuse põhjal, kutsekoolides arvestatakse valikukriteeriumitena aga ka töökogemust ning kutsesobivustestide tulemusi. Kutsekeskhariduse puhul on võimalik valida institutsionaalne või õpipoisi õppevorm, samuti eksisteerib võimalus omandada haridus eksternina kompetentsustestide läbi.

Ülikoolidesse õppima saamisel on määrav üldkeskhariduskoolides tehtav riiklik eksam, polütehnikumi lõputunnistus, keskharidusejärgne kutseharidus või vähemalt kolmeaastase kutsekvalifikatsiooni omamine. Lisaks eeltoodule valivad ülikoolid tudengeid sisseastumiseksamite tulemuste ja eelneva õppeedukuse põhjal. Polütehnikumi sisseastumistingimuseks on üld- või kutsekeskharidus, valikukriteeriumiteks on peamiselt eelnev õppeedukus ning töökogemus, mitmel juhul ka sisseastumiseksamid.

Soome praegune kõrgharidussüsteem on geograafilises mõttes Euroopa tihedaim: 20 ülikoolist koosnev võrgustik katab kogu riiki. Kümme neist institutsioonidest on traditsiooniliselt multidistsiplinaarsed ülikoolid ning 10 ühele valdkonnale spetsialiseerunud institutsioonid (3 majanduse ja äri valdkonnale, 3 tehnikavaldkonnale ning 4 kunstidele spetsialiseerunud institutsiooni). Ülikoolitaseme haridust on veel võimalik omandada Rahvuslikus Kaitsekolledzis (*National Defence Colledge*), mis ei kuulu Soome Haridusministeeriumi valitsemisalas.

1991. aasta reformi käigus muudeti kõrgharidussüsteemi – loodi ametikõrgkoolide süsteem (*ammattikorkeakoulu*), mis pakub polütehnilist kõrgharidust. Polütehnikumid on sisuliselt enamasti multidistsiplinaarsed regionaalsed institutsioonid ning omavad kontakte tööturu vastava valdkonna ettevõtetega. Võrreldes ülikoolidega on polütehnikumid orienteeritud rohkem praktilisele õppele. Polütehnilise kraadi (*polytechnic degree*) omandamine kestab tavaliselt 3,5–4 aastat.

Ülikoolide keskmine üliõpilaste arv aastas on 19 000, mis moodustab neljandiku kogu vanusegrupist. Polütehnikumidesse võeti 1998. aastal vastu 24 000 üliõpilast ning 1998. aastal õppis polütehnikumides kokku 82 000 üliõpilast. 1999. aastal oli Soomes 29 polütehnikumi.

Rakendusliku suunaga kõrgharidusõppe loomise reform baseerub suuresti juba olemasoleval kutsehariduse ja -koolituse süsteemil. Polütehnikumid loodi peamiselt mitme kesktaseme kutseharidust andva asutuse ühinemisel üheks suuremaks, millele peale hindamist anti luba pakkuda kõrghariduslikke õppeprogramme.

Soome ülikoolide süsteem oli kuni 1950ndate aastateni arenenud ilma kindla suunamiseta. Esimese kõrghariduse arengut kirjeldava dokumendi koostas Kõrghariduse Rahvuslik Komitee, mis tegutses aastail 1952–56.

Esimene Kõrghariduse Arengukava koostati 1966. aastal ja selles kirjeldati kõrghariduse valdkonna arenguid aastatel 1966–1981. Hiljem pikendati nimetatud arengukava kehtivust 1986. aastani. Arengukava eesmärk oli laiendada kõrghariduse levikut, ühtlustada regiooniti kõrghariduse omandamise võimalusi ja muuta üliõpilaskohtade jagunemist tehnoloogia ja loodusteaduste valdkonnas. Arengukava püüdis sealjuures tagada ülikoolidele vajaliku ressurside kasvu ning parema haridussüsteemi väljundi ja tööturuvajaduste vahekorra.

Kõrgharidussüsteemi laienemine 1950ndatel ja 1960ndatel aastatel ei ühtinud algselt ühiskonna soovidega – tudengite arv kasvas peamiselt sotsiaalteaduste ja humanitaaria valdkonnas, mis nõudsid vähem ressursse. Samas oli tööturul suurem vajadus tehnoloogia ja loodusteaduste valdkonna spetsialistide järele. Selline süsteem viis tasakaalust välja tööturu pakkumise ja nõudluse.

Arengukavas püstitatud eesmärgid saavutati 1986. aastal, osalt Soome majanduse üldiselt soodsas arengu tõttu aastatel 1970–80. Mõned probleemid siiski jäid:

- õpingute aeg pikeneb: peale esimese taseme kõrghariduse saavutamist oli õpingute jätkamine (jätkuharidus) halvasti reguleeritud ning kaitstud doktorikraadide arv suhteliselt väike;
- juhtimissüsteem oli liiga jäik ning tsentraliseeritud;
- ülikoolide juhtimisstiil oli ebaefektiivne.

Ülikooliõppe juures rõhutatakse eriti teaduslikku lähenemist. Teadusepõhine õpe näib olevat

ülikooliõppe nurgakiviks ning peamiseks omaduseks, mis eristab ülikooli-tüüpi ja mitteülikoolitüüpi õpeasutusi.

Iga nelja aasta tagant valmistab valitsus ette Hariduse ja Teaduse Arengukava. Valitsuse Hariduse ja Teaduse Arengukavas aastateks 1995–2000 oli ette nähtud 10 prioriteetset valdkonda: elukestva õppe printsiip; hariduse vastavus tööturu nõuetele; rahvusvahelistumine; võõrkeelte õpetamine; rahvusliku informatsioonistrateegia elluviimine hariduses ja teaduses; pidev areng; matemaatiliste ja teaduslike oskuste parandamine; ülikoolide kultuurilise missiooni rõhutamine; tippkeskuste poliitika (*policy of centre of excellence*); hindamise rolli tugevdamine.

Aastatel 1994–1997 tutvustati ülikoolidele uut kraadide süsteemi. Kõrghariduse kraadide reformi eesmärk on lühendada kõrghariduse saamise aega ning muuta kraadide omandamist paindlikumaks ja rahvusvaheliselt võrreldavamaks. Kõrghariduse esimene etapp on kolmeaastane õpe, millega saavutatakse bakalaureuse kraad (*kandidaatin tutkinto*), mis on kõrghariduse madalaim kraad. Teine tsükkel – kõrgem ülikooli kraad ehk magistriõpe (*maisterin tutkinto*) – kestab kaks aastat ning sellega saavutatakse madalaim akadeemiline kraad.

1994. aastal muutus Soome ülikoolide finantseerimine eelarveliseks. See tähendas, et ülikoolid ei pidanud enam kulutusi üksikasjalikult lahti kirjutama, vaid finantseerimine on eesmärgipõhine. Lisaks õppekuludele jäid vaid kaks kuluartiklit – investeeringud ja tegevuskulu – ning ülikoolid on vabad otsustama oma vahendite kasutamist. Eesmärgid ning eelarve suurus kinnitatakse ülikoolide ja ministeeriumi koostöös kolmeks aastaks.

Polütehnikumide finantseerimine toimub riigi- ning kohalike omavalitsuste eelarvest (tudengi elukohajärgne kohalik omavalitsus). Rakenduskõrgkoolide finantseerimine erineb oluliselt ülikoolide finantseerimisest – polütehnikumide finantseeritakse vaid osaliselt riiklikult; eelarve põhineb peamiselt tudengite ning nominaalse õppeajaga lõpetanute arvul (sisendipõhine finantseerimine). Valitsus planeerib täiendavalt ka polütehnikumide arenguprojektide vahendeid.

Rootsi

Rootsi kõrghariduspoliitika üks erinevusi on üliõpilaste vanusepiirangud. Põhjus on üliõpilaste töötamine õpingute kõrvalt, mistõttu ei suudeta nominaalse õppeajaga kõrgkooli lõpetada. Lõpetajate arvust aga sõltub suuresti ka finantseerimine. Õppeaasta alguses saavad Rootsi kõrgkoolid toetussumma (*block grant*), mis põhineb üliõpilaste arvul. Akadeemilise aasta lõpus tehakse tasaarveldus vastavalt lõpetajate arvule. Kuigi kõrgemad õppeasutused on suhteliselt vabad määrama üliõpilaste arvu, on riigil õigus teha teatavaid ettekirjutisi loodusteaduste ja tehnoloogia erialadel (suurendada üliõpilaste arvu) lähtudes tööturu vajadustest.

1980ndatel aastatel toimus Rootsis kõrgharidusreform, mille peamised tulemused on:

- keskhariiduse järgne haridus muudeti kõrghariduseks (sh kohalike omavalitsuste administreeritavad koolid), mille tingis vajadus ühtse ja lihtsa süsteemi järgi;
- loodi uued ülikoolide kolledzid, mis ei paku küll teadustöö võimalust ning on rakenduslikuma suunitlusega;
- suurendati juurdepääsu kõrgharidusele;
- tutvustati riiklikke prioriteete ülikoolide nõukogudes ja aineprogrammide komisjonides;
- suur osa tudengitest suunati kutsele orienteeritud programmidesse, et kohendada kõrgharidust tööturu vajadustele;
- tutvustati *numerus clausus* printsiipi teise haridustaseme tudengitele, mis planeerimise seisukohalt on kõige olulisem reformi osa;
- loodi Ülikoolide ja Kolledzite Juhatus (*Universitets – och högskole-ämbetet- UHÄ*), mis valmistab ette riiklikud hariduse arengukavad ning vastutas riiklikult prioriteetsete õppekavade koostamise eest;
- loodi regionaalsed juhatused, et tõhustada sidet regiooni ja ülikooli kolledzi vahel.

Sellise reformi aluseks olid ka majanduslikud kaalutlused – loodeti parandada Rootsi tööstuse olukorda ning vähendada avaliku sektori kulutusi. Detsentraliseerides kõrgharidust ning vähendades administratsiooni kulusid, soovis valitsus leida haridusele ja teadusele täiendavaid vahendeid.

1. juulil 1993. a kirjutati alla Kõrghariduse Seadus, mille tulemusena on ülikoolidel rohkem auto-

noomsust üldises tegevuses, ressursside kasutamisel ja õppekavade organiseerimisel.

Võrreldes teiste riikidega on Rootsi kõrghariduse finantseerimisprotsess vähem pingeline ning süsteem on suutnud vältida segadusi, mida teiste riikide kõrgharidussüsteemid 1980ndatel aastatel kogesid. 1996. aasta OECD Raporti kohaselt kavandab Rootsi valitsus suurendada kõrgharidusele eraldatavat summat, et tõsta kolmandas haridustasemes osalemise määra.

Valitsus saab haridusinstituutsioonile eraldatava raha hulka mõjutada kahes osas: teaduse finantseerimisel ja õppivate tudengite rahastamise süsteemis. Valitsus koostab teaduslike uurimuste prioriteedid ning otsustab seejärel, millistele instituutsioonidele vastavad summad eraldatakse. Õppivate tudengite arvu alusel instituutsiooni rahastamise mõjutamise eesmärk on tõsta õppekavade kvaliteeti (Öhrström, 1994). Lisaks mõjutab valitsus veel investeerimisotsuseid.

Õppekulude arvestuse aluseks on kaks faktorit: registreeritud tudengite arv ning tudengite omandatud ainepunktide summa. Samuti on erinevatel õppevaldkondadel erinevad tariifid. Õppevaldkonnad jagunevad 6 grupiks: 1) humanitaaria, õigus- ja sotsiaalteadused; 2) loodusteadused, tehnika, farmaatsia ja tervis; 3) hambaarstiteadus; 4) meditsiin; 5) haridus ja 6) muud valdkonnad. Viimane valdkond jaguneb omakorda seitsmeks erinevaks grupiks, mis kuuluvad enamasti kaunite kunstide erialade hulka.

Tariifid on kehtestatud põhjalikule kõrgharidusinstituutsioonide kuluanalüüsile tuginedes. Tariifide kogusumma moodustab iga aasta jooksul täiskoomusega õppinud ja 40 ainepunkti kogunud tudengi eest makstava summa. Alates 1995. aastast on tariifides arvestatud ka hoonete ülalpidamiskulud.

Kõrgharidusinstituutsioonide ja Haridusministeeriumi vahel sõlmitakse kolmeaastased lepingud. Lepinguga sätestatakse ainepunktide arv, mis selle perioodi jooksul peab kogutud olema.

2000. aasta septembris andis Rootsi valitsus välja ametliku raporti, mille kohaselt tuleks edaspidi keskenduda instituutsioonide juhtkonna hindamisele ning finantseerimisel arvestada rohkem väljundit. Ühe variandina on välja pakutud nn eksamite boonuse eraldamist. Teise variandina nähakse väljundipõhise arvestuse osakaalu suurendamist.

Holland

Hollandi haridussüsteemi on kombineeritud tsentraliseeritud hariduspoliitikast, detsentraliseeritud administreerimisest ja koolide juhtimisest. Keskvalitsus kontrollib nii avalikku kui eraharidust seadusandluse ja regulatsiooni kaudu. Haridus-, kultuuri- ja teadusministeerium vastutab kogu haridusvaldkonna, samuti õppurite toetamise eest, järelevalve funktsiooni ning eksamite inspekteerimise eest. Kahe viimase funktsiooni täitmiseks eksisteerivad riiklikul tasandil vastava vastutusala eraldi asutused. Munitsipaalvõimul on lähtuvalt kooli omandivormist erinev roll – erakoolide puhul valdkonda korraldavad ja juriidiline, avalike koolide puhul lisandub kooli juhtorgani roll. Eraomandi osakaal on Hollandi haridussüsteemis suhteliselt suur – 1999. aastal õppis peaaegu 65 % õppuritest erakoolides.

Hollandis on keskharidust võimalik omandada kolme tüüpi koolides, mis pakuvad vastava suunitlusega õpet:

- ülikoolieelne haridus (VWO);
- vanema astme üldkeskharidus (HAVO);
- kutse-eelne haridus (VMBO).

Õppurite juurdepääs ning jagunemine kolme keskharidustüübi vahel oleneb tulemustest esmase hariduse omandamisel. Keskhariduse ülemaste läbitakse HAVO ja VWO puhul samas õppeasutuses. Kutsehariduse puhul toimub keskharidusejärgne õpe kutsekoolides (MBO) (vanus 16-17/18/19/20), kandideerijal peab olema keskharidus, kas VMBO lõputunnistus või HAVO ja VWO puhul läbitud esimesed 3 õppeaastat. Kõrghariduslikeks instituutsioonideks on ülikoolid (WO) ning ametikõrgkoolid (HBO). Kõrgkooli kandideerimiseks peab õppur omama VWO lõputunnistust, läbima HBO baaskursuse või tegema sisseastumiseksamid. Ametikõrgkoolide sissastujail peab olema VWO, HAVO või MBO tunnistus, mõnele erialale kandideerimiseks on kehtestatud lisatingimused.

Hollandi kõrgem haridus koosneb ülikooli-tüüpi haridusest (*WO*), kõrgemast rakenduslikust haridusest (*HBO*) ja kaugõppest kõrgemal haridustasemel. 1996/97 õppeaastal oli Hollandis 13 ülikooli, 62 rakenduskõrgkooli ja avatud ülikool. Neid instituutsioone finantseerib valitsus. Lisaks on veel 8 eraõiguslikku ülikooli ja 30 eraõiguslikku rakenduskõrgkooli, mida riiklikult ei toetata. Nii riiklikud kui ka eraõiguslikud kõrgkoolid peavad arvestama samade reeglitega, mis sätestavad asutuse

ja nende õpetatavate kursuste kvaliteedi. Üliõpilastel on olenemata kooli õiguslikust staatusest võrdne õigus saada õppetoetust.

Alates 1993. aastast on kõrgharidus Hollandis reguleeritud vaid ühe seadusega – Kõrghariduse ja teadusuuringute seadusega (*WHW*) ning kõrgharidus jaguneb kahte harru. Mõlemal harul on oma eesmärk – ülikoolid annavad akadeemilist kõrgharidust, teevad teaduslikke uuringuid ning HBOd annavad rakendusliku suunitlusega kõrgharidust. WHW kohaselt on institutsioonid iseseisvad. Kuid selline vabadus on piiratud spetsiaalse vastutusega, mis nähakse ette erinevate aruandlusvormidega. Aruandeid tuleb esitada nii institutsionaalse plaani, eelarve jmt kohta.

Viimase 20 aasta jooksul on valitsuse hariduspoliitika eesmärk olnud kõrgharidussüsteemi paindlikumaks, diferentseeritumaks ning kulupõhiseks muutmine. Seni on selline poliitika olnud edukas. Institutsioonidele on antud rohkem vabadust iseseisvalt otsustada, tulemuseks on efektiivsem ja paindlikum kõrgharidussüsteem. Samuti on välja töötatud toimiv kvaliteedikontrolli süsteem. Kõrgharidussüsteem on diferentseeritum ning tagab tudengeile suurema võimaluse sobivat õppekava leida. Samuti võimaldab selline süsteem paindlikumalt reageerida ühiskonna huvidele ja vajadustele.

Nagu eelnevalt mainitud, on Hollandi kõrgharidussüsteem binaarne süsteem, mis koosneb ülikooliharidusest ning rakendusliku suunaga kõrgharidusest. Ülikooli esimesed 4–5 aastat lõpevad esimese kraadi kaitsmisega (*doctorandus, ingenieur, meester*). Rakenduskõrghariduse omandamiseks kulub neli aastat ning selle perioodi sisse kuulub arvestatav osa praktilist tööd (Kaiser *et al* 2000).

Augustis 1993. aastal jõustus WHW (Kõrghariduse ja Teaduslike Uuringute seadus) ning see koosneb üldiselt kahest osast, mis reguleerivad kõrgharidust:

Ülikoolid. Enne eelmainitud seaduse vastuvõtmist koosnes kõrgharidus peamiselt kahest faasist – esimene kestis neli ning teine kaks aastat. Viimane hõlmas eelkõige neid valdkondi, mis olid suunatud konkreetse kutse omandamisele (meditsiiniline ja farmakoloogiline koolitus) või teaduslike uuringute toetajatele ning õpetajate koolitusele.

Rakenduskõrgharidus. Rakendusliku suunaga kõrgharidus loodi 1968. aastal. Varasemad kõrgemad tehnikakoolid andsid kutsehariduslikke kursuseid, kuid nende areng oli piiratud mitme regulatsiooniga, mis oli iseloomulik eriti teise astme haridusele. 1985. aastal vastu võetud Kõrgema Rakendusliku Hariduse Seadus viis rakenduskõrghariduse välja teise astme hariduse alt ning liitis selle kõrgharidusega. Rakenduskõrgkoolidest said kõrgkoolid (HBO), mis pidid kuni 1986. aastani olema ühesektorilised (tehnika või põllumajandus) ülikooli institutsioonid (allasutused).

1997. aastal võeti Hollandis vastu Kõrghariduspoliitika kava, reguleerimaks riiklikku finantseerimist kõrghariduses. Ülikoolid saavad vahendeid lähtuvalt:

- kaitstud diplomite arvust;
- vastuvõetud esimese aasta tudengite arvust;
- fikseeritud on summa sõltuvalt diplomite arvust ning vastuvõetud tudengitest.

Ülikoolide finantseerimise skeem kiideti 2000. aastal heaks Hollandi parlamendis. 50% rahalistest vahenditest arvutatakse välja sõltuvalt saavutustest, mida mõõdetakse esimese taseme akadeemilise diplomi saanute ja magistrikraadi omandanute arvuga. Esimese aasta tudengite arvu alusel eraldatakse vaid 13 % kogusummast ning selle tingimuse taga on eeldus, et tudengid valivad ülikooli lähtuvalt pakutavate programmide kvaliteedist. Selline eeldus ei pruugi olla tõepärane – tudengid võivad otsustada teiste kriteeriumide alusel ega oma täielikku ülevaadet programmide kvaliteedist.

Saksamaa

Saksamaal on kutseharidus läbi aegade põhinenud eelkõige õpipoisi printsiibil – peaaegu 2/3 kõigist noortest omandab haridust õpipoisi printsiibil toimivas duaalses süsteemis, kus praktilist õpet korraldavad ja finantseerivad ettevõtted, teoreetilist õpet koolides aga vastava liidumaa haridus-, kultuuri- ja teadusministeerium. Vastutuse jagunemine haridussüsteemis tuleneb riigi föderatiivsest struktuurist. Hariduspoliitika kujundamine, õigusloome ja administreerimine toimub eelkõige regionaalsel tasandil – liidumaades (*Länder*), seda just koolisüsteemis, kõrghariduses ja täiskasvanuhariduses. Riiklikul tasandil reguleeritakse kutsekoolitust ettevõtetes, kutsealast täiendõpet, praktika juhendamist, sätestatakse üldine kõrghariduse raamistik, edendatakse teadus- ja arendustegevust jms. Kohaliku omavalitsuse vastutusalas on avalike koolide asutamine ning tehniline korrashoid. Samuti toimub keskvalitsuse ja

liidumaade koostöö hariduse planeerimises ning uuringutes.

Reeglina on koolid liidumaa või kohaliku omavalitsuse omandis, aga on ka kiriku alluvuses jm eraomandis olevaid koole. Kutsehariduse korralduses on liidumaa tasandil oluline roll kutsehariduskomisjonil, mille moodustavad tööandjate, ametiühingute ning ministeeriumide esindajad.

Põhihariduse omandanutel on võimalik edasi õppida erinevat tüüpi koolides üldkeskhariduse tasemel (*Gymnasium, Gesamtschule*) ja kutsekeskhariduse tasemel (*Berufliches Gymnasium, Fachgymnasium, Berufsfachschule, Fachhochschule, Duales system*). Õppurite valik üldkeskhariduskoolidesse nõuab põhihariduse tasemel teatud standardite saavutamist, kutseõppe puhul varieeruvad sissepääsu tingimused koolitüübiti. Duaalne süsteem on avatud kõigile põhihariduse omandanutele, olenemata õppeedukusest. Üldkeskhariduse tunnistusega on võimalik kandideerida kõigil erialadel kõigisse kõrgkoolidesse. Kutsehariduse omandanutel on võimalik kandideerida vastavatele erialadele ülikoolides ja samaväärsetes kõrgkoolides. Duaalse süsteemi valinud õppurid peavad kõrgharidusele juurdepääsu saamiseks iseseisvalt täiendavalt õppima.

Saksamaa kõrgharidussüsteem on binaarne süsteem, mis koosneb ülikoolitüüpi ja mitteülikoolitüüpi (*Fachhochschulen*) haridusest. Iga liidumaa omab föderaalses süsteemis eraldi ministeeriumit, mis vastutab kõrghariduse eest. Föderaalset tasemel on haridus ja teadusministeerium (*Bundesministerium für Bildung und Forschung*) vastutav kõrgharidusesseaduse (*HRG*) täideviimise eest. 1997. aastal vastu võetud HRG oli kavandatud suurendama Saksa kõrghariduse konkurentsivõimet ja atraktiivsust rahvusvahelisel tasandil.

Peamiste regulatsioonidena võib tuua järgmised⁷:

- 1) tegevusepõhine rahastamine;
- 2) tudengite kaasamine uuringute ja õpetuse hindamisse ;
- 3) uus õppeaja definitsioon ja pikkus: rakenduskõrgkoolide lõpetamisel omandatakse diplom ning õppeaja pikkuseks on maksimaalselt neli aastat, teiste programmide standardperiood on 4,5 aastat ning viib diplomi või magistrikraadini (*Magister*);
- 4) ainepunktide süsteemi juurutamine;
- 5) bakalaureuse ja magistrikraadide rahvusvaheline võrreldavus;
- 6) professorite valimise oluliseks kriteeriumiks kehtestati peale doktorikraadi kaitsmist pedagoogilise kvalifikatsiooni olemasolu (*Habilitation*) ja/või samaväärne akadeemiline tegevus.

Uus kõrgharidust reguleeriv seadus andis haridusinstituutidele suurema autonoomsuse ning tagas konkurentsi kõrgharidussektoris (seadus reguleerib kõrgharidust föderaalset tasemel).

1998. aastal oli Saksamaal 344 kõrgharidust andvat haridusinstituuti, mis jagunevad järgmiselt:

- **Ülikoolid** omavad õigust koolitada doktoreid ja anda doktorikraadi omandanutele vastava koolituse läbimisel pedagoogiline kvalifikatsioon;
- **Ülikoolidega samaväärsed kõrgkoolid** (*Gesamthochschulen*) taasloodi 1970ndatel aastatel toimunud haridusreformi raames. Samuti liideti pedagoogilised kõrgkoolid (*Pädagogische Hochschule*) ülikoolidega või loodi täiesti uus ülikool. *Gesamthochschule*'d paiknevad eranditult vaid kahel liidumaal – Hesse ja Rhein-Westphalia;
- Peale ülikoolide juures tegutsevate usuteaduskondade on Saksamaal ka 16 **usuteaduslikku kõrgkooli** (*Theologische Hochschule*), mis on eraomandis ning kirikute hallata;
- **Rakenduskõrgkoolid** (*Fachhochschule*) on orienteeritud rohkem praktilisele õppele, ka teaduslikus tegevuses;
- **Kunsti- ja muusikakolledžid.**

Kokku õppis Saksamaa erinevates kõrgkoolides 1998. aastal üle 1,8 miljoni üliõpilase (vt tabel 3A.2).

⁷ EURYDICE; "Two Decades of Reform in Higher Education in Europe: 1980 onwards. Germany. National Description"; EURYDICE 2000.

Tabel 3A.2 Õppurite osakaal Saksamaa haridusinstituutides, 1998

Ülikoolid	65,2%
Rakenduskõrgkoolid	24,0%
<i>Gesamthochschulen</i>	7,9%
Kunsti- ja muusikakolledžid	1,6%
Õpetajakoolitust andvad kolledžid	1,1%
Usuteaduslikud kolledžid	0,2%

Allikas: EURIDICE

Nagu tabelist 3A.2. näha, jagunevad üliõpilased Saksamaa kõrgharidusinstituutides peaaugjalikult rakenduskõrgkoolide ja ülikoolide vahel, teiste koolide osa on tunduvalt väiksem.

Saksamaa on liitriik ning seetõttu on liidumaade regulatsioonid mõnevõrra erinevad, kuid üldjoontes siiski sarnased. Liidumaad on viimastel aastatel hakanud üha rohkem kaasa rääkima kõrghariduspoliitikas. Alates 1989. aastast on Saksamaa kõrghariduse arengus olnud väga tähtis Ida ja Lääne-Saksamaa kõrghariduse ühtlustamine. Peaaugjalikult reformiti haridusinstituutide struktuure, õppekavu ning personalivalikut, reform on tänaseks edukalt lõpule viidud, ehkki infrastruktuuri uuendamine ja moderniseerimine võtab veel aega. Reformi rahastati 3 miljoni Saksa marga ulatuses ning nende vahendite jagunemine lepidi kokku liidumaade ja föderatsiooni vahel.

Saksamaa föderatsiooni kohustused seoses kõrghariduse finantseerimise ja kõrghariduse ning teaduslike uuringute organiseerimisega on laiendatud alates 1950ndast aastast. Juba 1956. aastal on föderatsioon osalenud kõrghariduse finantseerimisel ja seda eriti kõrgharidusinstituutide laiendamisel, teadusliku töö edendamisel ning tudengite finantsabi leidmisel.

Kõrgharidusinstituutide rahastamise paindlikkus on osaliselt seotud Saksamaa raamatupidamistavadega. Avalikus sektoris on kasutusel kaks süsteemi: rahavoogudel põhinev (*Kamralistik*) ja kommertslik (*Kaufmännisches*) süsteem. Viimast kasutavad kõrgharidussüsteemid ainult Hessenis ja Alam-Saksoonias. Rahavoogude süsteemi kohaselt ei tohi kõrgharidusinstituutid kulutada vahendeid, mis teenitakse teaduslike uuringute ja õpetamisega seotud lepingute alusel, nii nagu nad seda ise soovivad. Selleks, et tegeleda kommertstegevusega, peab instituutidel olema spetsiaalne luba. Samuti ei ole avalik-õiguslikel ülikoolidel õigust luua erinevaid fonde. Sellised reeglid ei kehti kommertsliku raamatupidamissüsteemi puhul.

Saksamaa kõrgem haridus on riiklikult finantseeritud ning instituutid peavad järgima avalik-õiguslikele instituutidele kehtestatud eelarve- ja raamatupidamiseseadusi. Need seadused on sätestatud kõigis liidumaades ning on oma olemuselt sarnased. Peamised kitsendused seadustest on järgnevad:

- 1) eelarveread on fikseeritud kogu eelarveaastaks;
- 2) eelarves ei tohi teha tasaarveldusi ridade vahel;
- 3) instituutid ei saa vahendeid personalikuludeks ühtse summana (see on vastavalt ametikohtadele diferentseeritud) ning ei tohi teha tasaarveldusi personalikulude lõikes;
- 4) eelarveaasta ülejääke ei või kanda üle järgmisse eelarveaastasse.

Arvestades liidumaades viimastel aastatel tehtud muudatusi, on alustatud ka kõrghariduse finantseerimise reformimist. Mõnes liidumaas praktiseeritakse tegevuspõhist finantseerimist (nt Bayern) ning mõne liidumaa instituutid saavad vahendid kätte ühtse summana (nt Nordrhein-Westfalen ja Rheinland-Pfalz). On loomulik, et lähiaastatel alustatakse ühtse summana finantseerimisele üleminekut kõigis liidumaades.

Aasta eelarve, kus on toodud kõikidele instituutidele eraldatavad vahendid, avaldatakse riigi seadusena. Eelarve sisaldab nii õpingute kui teaduskulusid.

Saksamaa kõrgharidusinstituutide eelarved koosnevad kolmest osast:

- põhieelarve (*basic subsidies, Grundmittel*), mis moodustab 82 % kogu eelarvest ning selle suurus sõltub eelarveläbirääkimistest, kusjuures arvestatakse eelmise aasta plaani (*Stellenplan*) ning seetõttu ei ole finantseerimine suuremat jaolt sõltuv tudengite tegelikust arvust;
- täiendav teaduse finantseerimine (*additional research grants, Drittmittel*) moodustab 15 % kogu eelarvest;
- tegevuskulud (*Verwaltungseinnahmen*) moodustavad ligikaudu 2% (v.a akadeemiliste haiglate tegevuskulud).

Täiendavaid vahendeid teaduslikeks uuringuteks saavad ülikoolid ka erasektorilt (äriettevõtetest ja mittetulundussektorilt). Samuti saavad kõrgharidusinstituudid liidumaadelt ja haridusministeeriumilt investeerimisvahendeid. Liidumaade ministrid otsustavad ühiselt selle summa jagunemise. Hoonete ehitamine ja hooldamine ei ole instituutide administreerida – selleks on spetsiaalsed liidumaade administreerimisüksused (*Staatshochbauverwaltung*). Ainult eksploatatsioonikulud on instituutide kanda.

Viimastel aastatel on kõrgharidusinstituutide rahastamine kõige olulisemaks teemaks kõrghariduses. On selge, et liidumaad soovivad anda haridusinstituutidele suuremat autonoomiat, arvestades raha sisemist jaotust ning piirangute vähendamist kulutuste planeerimisel.

Vaatamata tudengite arvu kiirele kasvule ei ole kõrgharidusele eraldatavad riiklikud vahendid eriti suurenenud. Selle tulemusel on Saksamaa kõrgharidus ikka veel finantskriisis.

LISA 3.3

Tabel 3A.3 Kutseõppeasutuste arv 1993/94 - 2001/02 õ/a

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Riigi kutseõppeasutused (Haridusministeeriumi haldusala)	63	63	59	60	59	56	58	59	55
Riigi kutseõppeasutused (teiste ministeeriumide haldusala)	14	14	13	13	14	14	9	3	3
Munitsipaalkutseõppeasutused	3	3	3	5	4	3	2	2	3
Erakutseõppeasutused	0	4	7	10	12	13	16	17	23

Tabel 3A.4 Õpilaste arv kutseõppeasutustes 1993/94 - 2001/02 õ/a, va kutsekõrgharidus

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Riigi kutseõppeasutused (Haridusministeeriumi haldusala)	24302	23692	24444	24924	24846	25012	27089	28532	25581
Riigi kutseõppeasutused (teiste ministeeriumide haldusala)	3552	3180	3530	4118	3928	4188	2176	420	333
Munitsipaalkutseõppeasutused	354	374	405	444	357	239	49		2289
Erakutseõppeasutused		560	1059	2001	2185	1751	1833	1920	1610
KOKKU	28208	27806	29438	31487	31316	31190	31147	30872	29813

Allikas: Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus, 2002

4 TÖÖTURU MUUTUSTE PROGNOOSIMINE

Käesoleva peatüki eesmärk on kujundada Eestis tööjõu vajaduse prognoosimise lähteülesanded. Selleks antakse ülevaade tööturu prognoosimise praktikast Euroopa Liidus ja tutvustatakse lähemalt mõningaid prognoosimeetodeid. Olulist tähelepanu on pööratud ka prognoosimiseks vajalike andmete ja tegevuse kirjeldamisele Eesti tingimustes. Lõpetuseks antakse ka poliitikasoovitusi, millises suunas peaks edasist tegevust jätkama, et kujundada Eesti jaoks tööjõu prognoosimise mudel.

4.1 TÖÖHÕIVE MUUTUSTE PROGNOOSIMINE EUROOPA LIIDUS LÜHIAJALUGU

Majanduses toimuvad muutused kiiremini kui administratiivstruktuurides ja käitumismustrites, mistõttu valitsusstruktuurid jäävad pidevalt sammukese maha ühiskonnas toimuvatest muutustest. Seega on vastuolu tööturu muutuste ja haridussüsteemi muutumise vahel juba eos sisse programmeeritud. Sellest hoolimata püütakse toimuvat ette näha, prognoosides nii tööturul toimuvaid muutusi kui ka arvestades kvalifikatsiooninõuetes toimuvaid muutusi. Prognoosimise ja hindamise teeb keeruliseks tõsiasi, et haridus on küllaltki spetsiifiline valdkond, kus reformid on aeganõudvad ja tulemused võivad avalduda alles aastate pärast.

Kvalifikatsiooninõuete muutused ja vastavad prognoosid on suunatud teavitama poliitikuid oodatavast tööturu arengust, tihtipeale eeldusega, et mineviku- ja hetketrendid püsivad. Kiiresti muutuvast majanduses muutuvad ka taustsüsteemid ning seetõttu on prognooside kasulikkus individidele koolitusotsuste langetamisel suhteliselt vaieldava väärtusega (Descy *et al* 2001). Siinkohal võib välja tuua tööturu prognooside kaks peamist rolli (Wilson, 2001):

- 1) toota informatsiooni, suunamaks valitsuse ja selle esindajate tehtavaid poliitilisi otsuseid;
- 2) toota informatsiooni tööturul tegutsevatele individidele, olles üldise iseloomuga abivahendiks.

Prognoosidele on iseloomulik mineviku projekteerimine tulevikku, eeldades, et ühtegi olulist taustsüsteemi muutvat šokki ei ilmne. Samas on teatud šokke võimalik prognoosimisel arvestada kui tingimuslikke eeldusi. Arvesse tuleb võtta järgmisi asjaolusid (Descy *et al* 2001):

- mida pikem on prognoositav periood ja mida detailsem ennustatav informatsioon, seda ebatäpsemad on tulemused;
- prognoosi tulemused sõltuvad oluliselt kasutatavate algandmete, eelduste ning meetodite kvaliteedist.

Prognoosid tuginevad tihti mitmetele erinevatele eeldustele – eeldatakse, et mineviku trendid on jätkuvad (aegread); et situatsioon püsib stabiilne (*status quo*); võetakse arvesse teatud poliitilisi kriteeriume (poliitiline).

Samas on selge, et informatsioon tööturu prognooside kujul on vaid üks vajalikest sisenditest, mida valitsus/poliitikud, koolituse pakkujad, ettevõtted ning ametiühingud vajavad erinevate haridus- ja koolitusprogrammide mahu ja sisu üle strateegiliste otsuste tegemisel (Wilson, 2001).

Esimesed katsed tööhõivet planeerida ilmnusid kahe maailmasõja vahelisel perioodil koos statistika ja finantskontrolli protseduuride arenguga. Lõplikult kujunesid vastavad prognoosimeetodid välja alles pärast II maailmasõda. (Forward... 1999) Tööjõu/ametialade prognoosimine sai riiklikul tasandil üldlevinuks 1960ndate alguses, kui majandusteadlased üritasid anda valitsustele nõu nii struktuurse tööpuuduse kui ka tööjõupuuduse probleemide suhtes. Et tagada kvalifikatsiooninõuete pakkumise ja nõudluse tasakaal, leiti, et valitsuse sekkumine on hädavajalik (Wilson, 2001).

1950-60ndatel, kui Euroopa Liidus oli valdavaks poliitiliseks strateegiaks haridussüsteemide aina suurem formaliseerimine ja natsionaliseerimine, sai tööjõu planeerimise kontseptsioonist oluline strateegiline element kogu Euroopa hariduspoliitikas. See avaldus näiteks ühes OECD olulisimas eesmärgis sel perioodil – asutada liikmesriikide haridusadministratsioonides spetsiaalsed planeerimisüksused ja/või -osakonnad (Lassnigg, 2001).

Üks mõjukamatest uuringutest tehti OECD Vahemere projekti raames 1960ndate alguses, mil loodeti, et hariduspoliitiliste otsuste tegemiseks on võimalik tööhõive/ametialade prognoose välja arendada väga detailsel tasemel (näiteks üksikud kvalifikatsiooni- või oskuste tasemed). Nimetatud projektist on pikemalt kirjutatud järgmises alapunktis.

Meetodid, mis traditsioonilisel ametialade prognoosimisel kasutusele võeti, piirdusid võimega ekstrapoleerida vaadeldavaid trende keskmisele ja pikale perioodile. Kasutatavad meetodid olid peamiselt arvulised, baseerudes aegridadele. Meetodite matemaatiline täpsus osutus akadeemilises plaanis atraktiivseks ja andis ka statistiliselt usaldusväärseid tulemusi, arvestades 1960ndate suhteliselt stabiilset majanduslikku konteksti (Forward... 1999).

Praktikas kippusid kasutusele võetud meetodid jääma siiski liialt algelisteks ja mehhaanilisteks, mille tulemusena olid nimetatud varajased prognoosimeetodid suuresti ebatäpsed, eriti pakkumise poolel.

Tüüpilised meetodid hõlmasid konkreetsete oskuste nõudluse seost väljundi prognoosimisega erinevates majandusharudes (tihti sisendväljund mudeli taolises vormis). Seosed olid üldjuhul fikseeritud koefitsientide kujul. Prognoose kritiseeriti tugevalt, kuna meetodid ei arvestanud võimalust asendada üks tootmistegur või oskus/kvalifikatsioon teisega. Samas ei olnud paljud tööhõive prognoosimise meetodid kvantitatiivsed, seega ei olnud ka nende toimimist võimalik hinnata statistiliste meetoditega.

1970ndate aastatega lõppes majanduslik stabiilsus (naftakriisid, monetaarne ebastabiilsus, majandusharude reorganiseerumine jne), mistõttu oli vaja ette näha arengut ning leida uusi ressursse ja vahendeid, millega prognoosida tulevikku. Tuleviku prognoosimiseks toodi välja kõikvõimalikke arengutsenaariume, püüti olla valmis pea igaks võimalikuks muutuseks. Samal ajal kiirenesid ka muutused majanduses. Otsuse tegemise ja selle täitmise vaheline aeg ning inertsus tähendas, et otsuste täitmine jäi aina rohkem maha reaalse elu muutustest. Sellise lihtsa planeerimise haavatavus ilmnis eriti neoliberalismi võidukäiguga ning skeptitsismi suurenemise perioodil seoses prognooside ebausaldusväärsusega. Otsuste täideviimise paindlikkusele võivad osutada takistuseks ka jäigalt püstitatud eesmärgid – need võivad juba enne teostamist olla vananenud.

Lisaks eeltoodule on tööhõive prognoosimise mudeleid kritiseeritud järgnevatel põhjustel (Wilson, 2001):

- 1) Riigi tasemel tööhõivet planeerida ei ole otstarbekas, sest turud reageerivad majanduses toimuvatele šokkidele erinevalt. Haridusvaldkonna konservatiivsus ja muutuste aeglus on peamised takistused efektiivse tulemuse saavutamisel;
- 2) Fikseeritud koefitsientide meetod ignoreerib majandusliku asendamise võimalusi. Väite vastu argumenteerivad aga empiirilised andmed: vähene oskuste/kvalifikatsioonide asendatavus;
- 3) Eelduste ebatäpsused muudavad prognoosid väheväärtuslikuks. Ebatäpsused esinevad pea kõigis majandusprognoosides ja pole seega vaid haridusvaldkonna eriliseks veaks;
- 4) Prognoosimeetodid keskenduvad vaid majanduslikele kaalutlustele, võtmata arvesse laiemat sotsiaalset tausta;
- 5) Mineviku majanduse disproportsioone ignoreeritakse sageli ning see kandub üle ka tuleviku-prognoosidesse.

Arvati isegi, et minevikul põhinevad mehhaanilised prognoosid on rohkem tahapoole vaatavad kui tulevikule suunatud.

1980ndatel aastatel sai strateegiline planeerimine üha populaarsemaks. Alternatiivina traditsioonilisele planeerimisele ja sündmuste vaatlemisele arvati, et strateegiline planeerimine on paindlikum ning võimaldab keskkonna muutustega paremini kohaneda. Edaspidi kasutati lihtsat planeerimist vaid lühiajaliseks prognoosimiseks (Forward... , 1999).

1990ndate aastate vältel jätkus tööjõu planeerimine riiklikul tasandil, ehkki vähem mehhaanilisel ja indikatiivsel moel. Kasutatavate prognoosimeetodite jäikuse ja muutuvatele majandustingimustele

mittevastavuse kriitika jätkus. Mitmed autorid propageerisid palga mõõtme, majapidamisuuringu tulemuste, tööjõu uuringute analüüsi kasutuselevõttu prognoosimisel. Hõive prognoosimise asemel hakati rõhutama pigem üldisemat tööturu hindamist ja prognoosimist (Wilson, 2001).

Prognoosi tulemus ei tohiks olla ainuke riikliku koolitustellimuse alusinformatsioon. Prognoos on koolitustellimuse alus, kuid koolitustellimus ei moodustu üheselt prognoosi tulemusena saadud tööturu vajadustest, vaid ka riiklikest prioriteetidest. Ametialade jagunemise prognoosimine on enamikes Euroopa Liidu riikides poliitikutel ja tööturul osalejatel siiski kasutusel üldise toetava informatsioonina.

Tööhõive prognoosimine on administratiivselt korraldatud erinevalt. Näiteks Saksamaal on nii lühi- kui pikaajaline prognoosimine liidumaade (*Länder*) ülesanne, Soomes ja Rootsis kujuneb üldine raamistik tsentraalselt, seda täiendatakse ning laiendatakse vastavalt kohalikele vajadustele ja ootustele, koostöös vastava kohaliku võimuga. Sageli on prognoosimise protsessi erineval määral kaasatud mitmed ühiskondlikud nõukogud, ajutised või alalised komiteed, nõuandvad organisatsioonid, uurimiskeskused, statistilised instituudid, ülikoolid, sihtasutused, eksperdid ja sotsiaalsed partnerid (Forward... , 1999).

4.2 TÖÖJÕU VAJADUSE PROGNOOSIMINE

4.2.1 PROGNOOSIMISE OLEMUS NING MEETODID

Nagu ka eespool mainitud, on tööjõu vajaduse kindlaksmääramine komplitseeritud, kuid teisalt mõõdapääsmatu ülesanne igas majandussüsteemis. See on oluline eelkõige jätkusuutliku majandusarengu tagamise seisukohalt – majanduskeskkond on pidevas muutumises ning arengus, esitades omakorda muutuvaid nõudmisi tööjõu oskustele-teadmistele. Nii on ühiskonna tasandil tarvis teada, kui suurel hulgal on vaja erineva ettevalmistusega spetsialiste, millises ulatuses peaks olema nende väljaõpe jne.

Arenenud riikides (Prantsusmaa, USA, Kanada, Lääne-Saksamaa) tehti laiahaardelised tööjõu vajaduse prognoosid esmakordselt 1960ndatel, Ühendkuningriigis (UK) ja Hollandis 1970-1980ndatel aastatel. Mainimata ei saa jätta ka OECD Vahemeremaade regionaalset projekti (*OECD Mediterranean Regional Project*), kuhu kuulusid riikidena Kreeka, Portugal, Hispaania, Türgi ja Jugoslaavia. Projekti abil sooviti 1960ndatel luua kompaktset süsteemi, mis suudaks anda eri ametikohtadest informatsiooni nii kvalitatiivsete kui kvantitatiivsete muutuste kohta ning siit lähtuvalt fikseerida spetsialistide koolitusvajadus riigi tasandil. Projekti täpsem eesmärk oli määratleda nõutav koolilõpetajate arv, nende harimiseks vajalike õpetajate arv ja koolide majandamise kulud (näiteks ruumide sisustus); samuti analüüsida olemasolevaid õppeprogramme, teha ettepanekud nende parandamiseks ning hinnata sellega seonduvaid kulutusi (Willems 1996).

Vahemeremaade projektis oli meetoodiliselt kesksel kohal tööjõuvajaduse meetod (*manpower requirement method, MRM*). Seda meetodit on seni peetud väga heaks vahendiks, millega ametialaseid muutusi tööturul prognoosida (Hughes, 1991). Järgnevalt kirjeldatakse MRMi lähemalt.

1960ndatel aastatel võitis järjest suuremat tähelepanu inimkapitali teooria: haritud tööjõud on produktiivsem ning mida produktiivsem on tööjõud, seda kiirem on majanduskasv ja seda kõrgemaks kujuneb riigis nii sotsiaalne kui majanduslik heaolu. Ajendatuna inimkapitali teoriast, hakati tööjõu hariduslikule ettevalmistusele, planeerimisele ning hariduse ja majanduskasvu indikaatorite omavaheleliste seoste rohkem tähelepanu pöörama.

Teisalt on inimkapitali teooria majandusteoreetilises plaanis neoklassikaline lähenemine, mis tähendab, et tööturg on paindlik, oskuste omavaheline asendamine on suhteliselt kerge ning palgad kohanduvad tööjõu nõudmise-pakkumise muutustele kiiresti. Seega ei oleks hariduslik planeerimine vajalik – turg ise on võimeline muutustele kohanduma.

Samas väideti, et eelõeldu ei pea paika ning tööjõuvajaduse prognoosimine on hädavajalik, tagamaks majanduseesmärkide saavutamiseks adekvaatset tööjõupakkumist. Iirimaa andmete põhjal leitud tootmis-egurite (tööjõu ja kapitali) asenduselastsus tööstussektoris oli aastatel 1964–1982 üksnes 0.32 (Hughes, 1991). Näide viitab sellele, et turg ei ole paindlik ja kapital ning tööjõud ei asenda alati teineteist.

Võib väita, et inimkapitali teooria tõstis esile hariduse olulisuse majandusliku arengu kontekstis, kuid reaalne turu jäikus on siiski põhjustanud vajaduse tööjõunõudlust planeerida.

MRM mudel

Üldiselt on rõhutatud, et MRMi eesmärgiks pole prognoosida nõudmist ja pakkumist tööjõuturul, vaid hinnata pakutavat tööjõudu, keda oleks majanduslike eesmärkide saavutamiseks vaja rakendada.

Metoodiliselt on MRMis kaheksa sammu (Willems, 1996):

- 1) Tuua välja baasperioodi hõivatute arv tööstusharu, ametiala ning haridustaseme osas. Esimesteks sammudeks on andmete kogumine, klassifikatsioonisüsteemi määratlemine ja tööhõive hetkeseisundi kirjeldamine;
- 2) Prognoosida tööjõu suurust ehk tööjõu kogupakkumist huvialusel aastal. Siin arvestatakse näiteks demograafilisi trende (vanus ja sugu) ning elanikkonna prognoose. Olulised on ka oodatavad muutused sotsiaal-majanduslikus keskkonnas (abielus naiste sisenemine tööjõuturile, muutused tööhõive struktuuris, pensionäride käitumine jne);
- 3) Prognoosida tööhõivet tööstusharude lõikes. Kolmanda ja ka järgmise sammu alus on kogutoodangu prognoos majandussektoriti, kusjuures arvestatakse ka erinevate sektorite tööjõu produktiivsuse muutusi;
- 4) Prognoosida hõivet ametikohtade lõikes. Selleks jagatakse eelmises punktis leitud hinnang erinevate ametikohtade vahel;
- 5) Prognoosida hariduse nõudlust, arvestades prognoose ametikohtade lõikes. Neljandas punktis leitud ametialane struktuur "konverteeritakse" hariduslikesse kategooriatesse – arvutatakse, kui palju on mingi kindla haridusega inimesi mingil ametikohal vaja. Seejuures on oluline fikseerida, millises proportsioonis on vastaval ametikohal erineva haridusliku ettevalmistusega töötajaid;
- 6) Hinnata, kui suureks võiks huvialusel perioodil kujuneda tööjõu pakkumine hariduskategooriate lõikes. Lähtutakse hariduskategooriati juba olemasolijate arvust, seejärel arvestatakse tulevasi uusi sisenejaid (tulevased koolilõpetajad) ning uuesti sisenejaid (töötud, majanduslikult mitteaktiivsed). Lisaks hinnatakse, kui suurel määral muutub erineva haridusega töötajate arv surma, pensionile jäämise või mujale liikumise tõttu;
- 7) Arvutada vajalikud muutused, võttes arvesse nõutava ja oodatava hariduse väljundit. Fikseeritakse tulevikus pakutavad ning nõutavad oskused. Siit lähtuvalt arvutatakse viimaks vajalik õppurite arv erinevates hariduskategooriates;
- 8) Arvestades eelmises punktis leitud muutusi, kalkuleerida õppijate arv ühes või teises hariduskategoorias.

Mudeli kriitika

MRM on saanud ulatusliku kriitika osaliseks nii metodoloogia kui sisulise ülesehituse poolest. Seesugust kriitikat on avaldatud alates 1960ndate aastate lõpust ning olulisemate MRM puudujääkidena võib nimetada järgmisi:

- 1) Kui õpilased valivad oma tulevase elukutse (sellest tulenevalt ka õpingud) oma eelistustest lähtuvalt reeglina iseseisvalt, siis ei oma MRMi laadne planeerimine ja kavandamine mingit praktilist tähtsust. Teisalt on nenditud, et sellist väidet on raske kontrollida, sest keegi ei tea, milline oleks hariduslik kontingent, kui MRMi ei teostataks. Siiski on väidetud (Webbink 1998), et kättesaadav informatsioon tööturu tuleviku kohta mõjutab vähe noorte inimeste õpingute valikuid (eriti kõrgharidust silmas pidades);
- 2) Algpäraselt oli ka ametialade konverteerimisel hariduslikesse kategooriatesse probleeme ja puudusi, kuna asendusnõudlust ei arvestatud piisavalt. Hiljem tehti korrekture ning uuemad mudelid on selles osas arenenumad;
- 3) Mainimist väärt on ka nn tööjõu vajaduse prognoosimise paradoks – mida pikema ajalise sihiga on prognoos, seda kasulikum on see haridusliku planeerimise seisukohalt, sest muutused nimetatud valdkonnas on aeglased ja ennekõike pikas perioodis käsitletavad. Teisalt, mida pikaajalisem on prognoos, seda ebatäpsem see on.

Esimeste projektide puhul tehti prognoosid 15 aastaks. Saadud tulemused ei pidanud paika (eelkõige 1973. aasta majandusšoki mõjul) ning tööjõu vajaduse prognoosimist sellisel kujul kritiseeriti jätkuvalt.

Edaspidi vähendati prognoosiperioodi 1–5 aastani ning liiguti omakorda hariduslikult planeerimiselt tööalase väljaõppe, töökohtade loomise jm aktiivsete tööturumeetodite rakendamise iseloomu ja mahu soovitamisele. Tööalasele koolitusele pandi rõhk seetõttu, et seesugused programmid on kiiremini väljatöötatavad ning hõlpsamini kohandatavad tööturu nõudmistele.

MRMi kõrval on tööjõu vajaduse prognoosimisel kasutatud mitmeid teisigi meetodeid (Hughes, 1991). Alljärgnevalt antakse nendest meetoditest lühiülevaade.

Tööandjate uuring

Esmalt koostatakse tööandjatele küsimustik, milles tuntakse huvi, kui palju ja milliste omadustega töötajaid firmad sooviksid tööle võtta ning kui pikaks perioodiks. Seejärel korrigeeritakse saadud tulemusi ellujäämistõenäosuse, pensionilemineku tõenäosuse jt näitajatega ning saadakse nõutava töötajaskonna hinnang. Nimetatud meetodit on kasutatud näiteks USAs, Kanadas, Rootsis ja Prantsusmaal. Meetod on lihtne, kergesti teostatav, kuid puuduseks on subjektiivsus – kas tööandjad on võimelised andma adekvaatseid hinnanguid? Kas nad isegi teavad, keda nad vajavad, milliseks kujuneb firma toodangu kasv, struktuur jms? Kui ettevõtted tegelevad strateegilise planeerimisega ning kavandavad oma tegevust pikaks perioodiks, võib see meetod olla edukas. 1960ndatel aastatel kasutati tööandjate uuringut rohkesti, kuid nüüdseks on selle rakendamine mõnevõrra vähenenud. Siiski on seda hea kasutada siis, kui tööturualast informatsiooni napib.

Rahvusvaheline võrdlus

Selle meetodi puhul võetakse aluseks arenenud riikide tööhõive struktuur tööstusharude ning ametite lõikes. Arenenud riikide plussiks on peale arenenud majanduse ka usaldusväärsete andmete olemasolu. Rahvusvahelist võrdlust kasutavad ennekõike vähemarenenud riigid, kes omakorda eeldavad, et tulevikus peaks ka nende majanduse struktuur olema sarnane konkreetsele arenenud riigile (mudelriigile). Teisalt on see liiga jäik lähenemine, sest kahte identset riiki pole olemas. Juba 1970ndatel aastatel väideti, et isegi sama arengutasemega riigid erinevad üksteisest olulisel määral.

Tööjõu ja kogutoodangu suhe

Tööjõu-toodangumahu jagatis teeb esmalt sektori või riigi tasandil kindlaks mingis ametis hõivatute suhte toodangu mahtu, mis omakorda ekstrapoleeritakse tulevikku. Siinjuures on nõutav detailne info tööturu mineviktrendide ja hetkesituatsiooni kohta. Sellist lähenemist on kasutatud USAs ja Ühendkuningriigis, kuna nendes riikides on olemas küllalt pikad toodangumahu ning hõive aegread. Meetod sobib ennekõike stabiilse keskkonnaga riikide jaoks – kiiresti muutuvates tingimustes pole minevikuandmetel olulist tähtsust tuleviku prognoosimise seisukohalt.

Tasuvusmäära meetod

Tasuvusmäära meetod tuleneb inimkapitali teooriast ja tugineb 1960ndatel aastatel leitud tulemustele (Becker, Mincer). Koolis õppimise ja tööalase väljaõppe (investeeringud inimkapitali) läbi suureneb töötaja produktiivsus ning teenitav palk. Teisalt on taolise investeeringuga seotud mitmed kulud, osa neist tuleb teha üksikisikul endal, osa aga riigil. Teades kulusid-tulusid, on võimalik välja arvutada hariduse omandamise kui investeeringu tasuvusmäärad üksikisiku ja riigi tasandil. Kui näiteks riigi tasandil arvatud (sotsiaalne) tasuvusmäär on kõrgem sotsiaalsest diskonteerimismäärast, siis on mõistlik sinna haridusvaldkonda investeerida, vastupidisel juhul mitte. Eeldatakse, et raha juurdevool ühte või teise valdkonda jätkub seni, kuni tasuvusmäär ületab diskonteerimismäära. Üksikisiku tasandil arvatud tasuvusmäär on erineva haridusliku ettevalmistuse indikaatoriks eranõudluse osas ning siit tulenevalt saab kõrvutada eranõudlust sotsiaalselt eelistatavaga. Tasuvusmäära meetodi erinevus MRMst seisneb selles, et kui esimene väljendab tööturuväljavaateid palgamääradele tuginedes, siis viimane toetub otseselt tööjõu pakkumisele ja nõudmisele ning nende lahknevustele. Kuigi palgad ja nõudmine-pakkumine on omavahel seotud, ei ole need siiski üheselt käsitletavad (Heijke et al 1998).

Järgnevalt peatutakse lähemalt ametiala ja hariduse vahelistel seostel ning erinevate riikide kogemustel tööjõu vajaduse prognoosimisel.

4.2.2 AMETIALA JA HARIDUSE VAHELINE SEOS. RIIKIDE KOGEMUSED TÖÖJÕU VAJADUSE PROGNOOSIMISEL

Tööjõu vajaduse prognoosimisel on olulise tähtsusega ametiala ning omandatud hariduse vaheline seos. Tuleb ju arvestada, et analüüsi tulemuseks peaksid olema hariduspoliitikaalased nõuanded. Ametikoht on kahtlemata teadmiste-oskuse lähendiks – kõrgemalt haritumad saavad paremini tasustatud ning perspektiivsemad töökohad. Teisalt realiseerub tööülesandeid täites kombinatsioon erinevatest isikuomadustest, koolis ning töökohal omandatud teadmistest-oskustest. Seega tuleb arvestada, et ametite ja haridustasemetega vahel on suhteliselt nõrk seos – ühe ja sama haridusliku ettevalmistusega inividid võivad töötada erinevatel ametikohtadel ning leidub hulgaliselt ameteid, kus ühtmoodi edukalt saavad hakkama erineva haridusliku taustaga töötajad.

Ameti ja hariduse seostamisel on abiks maatriksid, kus ridades on haridus (ning väljaõpe), veergudes ametialad. Nii on võimalik saada ülevaadet, kuid võrd suur on mingi haridusliku ettevalmistuse hajuvus ning kui haridusspetsiifilised on ametikohad (Hughes, 1991).

Hollandis korraldati ameti ning haridusala klassifikatsiooni paremaks väljaselgitamiseks klasteralüüs, kus klastrid defineeriti sõltuvalt hariduslikust ettevalmistusest. Protseduuri käigus koondati ametid, millel on sarnane hariduslik struktuur. Nii saadi ametite grupid, mis kuuluvad ühte tööturu sektorisse ning mida edasised muutused ja arengud mõjutavad tõenäoliselt ühelaadselt (De Grip, 1998).

Kui hetke struktuur ametite ning hariduse osas on olemas, tõuseb vajadus prognoosida haridusnõudlust, tuginedes eeldatavale ametialasele struktuurile tulevikus. Lihtsaim on siinjuures toetuda kehtivale seaduspärasusele ning eeldada, et see jätkub ka tulevikus. Parnes (1962) on välja pakkunud alljärgneva seose (mis on ühtlasi ka ülalkäsitletud MRMi viies etapp) (Willems, 1996),

$$L_{k,t}^d = \sum_j \eta_{j,k,t} \times L_{j,t}^d$$

kus võrrandi vasak pool tähistab tööjõu vajadust L^d hariduskategooria k järele ajahetkel t ; $\eta_{j,k,t}$ on hariduskategooriaga k töötajate osakaal ametialal j ning ajahetkel t .

Hollandi mudelis on kasutusel alljärgnev regressioonivõrrand, prognoosimaks hariduskategooria k osakaalu ametikohal i (Hughes 1991),

$$\frac{E_{ki}}{E_i} = \theta_{ki} + \psi_{ki} X_i + u_{ki}$$

kus jagatis E_{ki} / E_i väljendab töötajate osakaalu ametialal i , kes on omandanud hariduse k ; X_i on hõive tase (või selle logaritm) ametil i ; ψ_{ki} , θ_{ki} on regressioonikoefitsiendid ning u_{ki} jääkliige. Siinjuures eeldatakse, et mingi hariduskategooria omandanute osakaal ametialal i on otseses sõltuvuses hõive kasvust sellel ametil.

Töökoha leidmise väljavaated uute tulijate (koolilõpetajate) jaoks sõltuvad üldlõikes nii uute töökohtade loomisest kui ka olemasolevate töötajate töölt lahkumise määrast. Viimane sõltub omakorda töötajate omavahelise asendamise võimalustest. Nii näiteks viidatakse USA tööjõu vajaduse prognoosimise mudelis eraldi inimeste voole, kes lahkuvad oma ametikohtadelt (*total separation*) ning neile, kes on uued tulijad ametikohtadele (*net separation*), kusjuures lahkuv ja nõutav arv ei pruugi olla ühesuurune.

Hollandi mudelis eristatakse tegureid, mis mõjutavad tulevast hõivet mingi haridusgrupi osas (DeGrip 1998). Esiteks on tegurid, mis mõjutavad hõivet haru kui terviku tasandil (harumõju); teiseks tegurid, mis muudavad ametialast jaotust harusiseselt (ametikohta mõju). Muutuvad ka nõutavate oskuste-teadmiste struktuur ja iseloom (mõned erialad on teistega võrreldes kiiremini uutele tingimustele kohandatavad), seega on tegemist ka haridusliku mõjuga. Mainitud kolm tegurit määravad kindlaks konkreetse haridustüübi nõudluse. Teisalt arvestavad tööandjad olemasolevate töötajatega ning kohandavad esmalt olemasolevat inimressurssi uuenenud tingimustega. Seega kujuneb nõudlus uute koolilõpetajate järele lõplikult nelja teguri koosmõjul.

Mitmed riigid on tööjõu vajaduse prognoosimiseks loonud spetsiaalsed asutused, kes sellise analüüsiga tegelevad. Alljärgnevalt lühike ülevaade tööjõu vajaduse prognoosimise iseärasustest mõningates riikides (vt ka lisa 4.1).

Holland

Esimesed tööjõu vajaduse prognoosid ulatuvad Hollandis 1950ndate aastate lõppu ning alates 1980ndate aastate keskpaigast tegeleb tööjõuvajaduse analüüsiga Hariduse ja Tööjõu-uuringute keskus (*Research Centre for Education and the Labour Market (ROA)*). Kuna Hollandis on haridusteenuste pakkumine ennekõike riigi ülesanne, siis on vaja lõplikud muutused saada teada just hariduse tasandil, et võimaldada omakorda riigi poolt vajalikus osas väljaõpet ning koolitust. Nii on Hollandis (erinevalt paljudest teistest riikidest) rõhk just haridusel, mitte ametialal.

Hõiveprognoosid tehakse Hollandis nii ametialade kui haridusgruppide kaupa. Arvesse võetakse ka asendusvõimalused ametialade ja haridustasemete tasandil. Kui esialgu vaid 4 haridusvaldkonna lõikes tehtud prognoosid olid reaalse otsuste jaoks liialt agregeeritud, siis alates 1990ndate aastate algusest koostati detailseid prognoose 24 haru, 82 ametiala ning 12 hariduskategooria kohta. Hiljem on ROA teisenanud tööjõundõudluse 93 ametialase grupi ning 49 haridusgrupi jaoks, võttes aluseks Hollandi Keskplaneerimise Büroo (*Dutch Central Planning Bureau*) tööhõive prognoosid.

Kasutusel on ka mitmed indikaatorid, mis peegeldavad hõive kõikumist ja hariduslikku kontsentreerumist ametialade lõikes ning ametialast kontsentreerumist harude lõikes.

Ühendkuningriik

Ühendkuningriigi tööjõuvajaduse planeerimise ajalugu ulatub juba II maailmasõja aegadesse, mil oli vaja hinnata, kui palju on tarvis töötajaid sõjatööstusesse ning tsiviilsfääri. 1950ndatel aastatel tegeleti arstide ja õpetajate tööjõu vajaduse prognoosimisega, et oleks võimalik edukalt planeerida ning ette näha tulevast meditsiini- ning haridusteenuse mahtu.

1968. aastal loodi spetsiaalne keskus – Tööjõuuuringute instituut (*Institute of Manpower Studies, IMS*), mis korraldas uuringuid nii riigi kui kohaliku tööturu tasandil ning nõustas ettevõtteid/tööandjaid inimressursi kasutamisel. IMS ei ole produtseerinud regulaarselt detailseid ametialade prognoose, küll aga on hinnanud aeg-ajalt teatud ametite hõive dünaamikat. Näiteks korraldas IMS 1980ndate aastate keskel küllaltki eduka uuringu, selgitamaks välja hõivetrendid perioodiks 1985–1990. Uuringu käigus intervjueriti ligi 3600 tööandjat (nii suudeti hõlmata üle poole Ühendkuningriigi tööjõust).

1960ndate aastate lõpus loodi teisigi uurimisgrupe, mis tegelesid tööjõu vajaduse prognoosimisega. Üks neist asub Warwick'i ülikoolis. Nimetatud grupp analüüsis 1970ndate aastate lõpul energiatööstust, hinnates muuhulgas erinevaid tööjõu vajaduse meetodeid, sh nende adekvaatsust taoliste prognooside tegemisel. Edasi arendati analüüsi juba kõikidesse sektoritesse. 1978. aastal prognoositi 16 ametigrupi ning 49 haru tuleviku vajadusi. Alates 1981. aastast avaldab Warwick'i grupp analüüsi regulaarselt. Metoodiliselt on kasutatud nii MRM kui ka RAS meetodit. Prognooside tegemisel on alates 1980ndatest aastatest toetatud nn Cambridge'i multi-sektoraalsele dünaamilisele mudelile, mis koosneb 1400 käitumuslikust ning tehnilisest seosest ja sisend-väljund maatriksist. Mudeli sisendväljund tabel kirjeldab harude vahelist kaupade-teenuste liikumist ning teeb kindlaks kogutoodangu mahu haru tasandil. Selleks, et nõudlust detailsemalt analüüsida, on mudelis eristatud mehed-naised, 3 kvalifikatsiooni taset, 10 õppevaldkonda, 74 ametialast kategooriat. Lisaks analüüsitakse ka regioonide tasandit (Šotimaa, Wales, Põhja-Iirimaa).

Iirimaa

Iirimaa esimesed tööjõu vajaduse analüüsid koostati 1960ndatel aastatel. Sel ajal loodi ka spetsiaalne üksus, mis tegeles tööjõu nõudmise ja pakkumise analüüsiga ning andis soovitusi tasakaalutuse ja puudujääkide vältimiseks tööjõuturul. Prognoosid olid liialt tundlikud mudeli aluseks olnud eeldustele, puudus piisav info tööturust, selle toimimisest ning iseärasustest (mobiilsus, töötajate omavaheline asendamine jne). Seetõttu töö 1960ndatel aastatel koostatud prognoosidega ei jätkunud.

Tööturualased uurimused siiski jätkusid. Näiteks 1978. aastal loodi Tööjõualane konsultatiivbüroo (*Manpower Consultative Committee*), mis analüüsis masinaehituse ning arvutitööstuse valdkonda ja nõustas valitsust tööjõu vajaduse prognoosimisel.

Oluline samm toimus uuringutes 1980ndate aastate keskel, mil kaks töötajate koolitusega tegelevat organisatsiooni – AnCO (*The Industrial Training Authority*) ja FAS (*The Training and Employment*

Authority) alustasid ulatuslikku analüüsi ehituse, keemiatööstuse, paberi- ja trükitööstuse tööjõu vajaduse prognoosimiseks. Praeguseks on need kaks institutsiooni prognoosimisega tegelejad juba aastaid. Ennekõike keskenduvad nad nõudlusele (42 ametialase kategooria lõikes) ning vähem modelleerivad tööjõu pakkumist. Meetoditena on aegade jooksul kasutatud nii minevikutrendi ekstrapoleerimist, võrdlust teiste riikidega (näiteks USAga), küsitlusi kui ka MRMi. Prognoose on tehtud 7 ametiala ja 99 haru kohta (ajavahemikuks 1961–1970). Lisaks on korraldatud koolide uuringuid, selgitamaks välja kursuse katkestajate ning kordajate osakaalu õppurite hulgas.

USA

USAs on tööjõu vajaduse prognoosimisega tegeletud alates 1950ndatest aastatest, mil Tööjõu Statistika Büroo (BLS – *Bureau of Labor Statistics*) koostas Ameerika majandusharude maatriksi ning kasutas seda tööjõu vajaduse planeerimise otstarbel. 1960ndatel aastatel tehti tööjõu prognoose juba regulaarselt ning need olid lülitatud Presidendi tööjõu raportisse (*Manpower Report of the President*). Hinnangutes avaldati kogutoodangu ning hõive prognoositavad väärtused sektorite ja ametialade lõikes.

Hetkel esitab BLS kaks korda aastas prognoosi tööhõive suuruse ning struktuuri, majanduskasvu ning produktiivsuse kohta erinevates harudes ning ametites. Metoodiliselt on USAs kasutatav lähene mine sarnane MRMle. Esmalt arvutatakse tulevase tööjõu hulk, arvestades sünni- ja suremusmäärasid, sisse- ning väljarännet. Prognoositakse eraldi soolisi, vanuselisi ning rassilisi gruppe, kokku ligi 100 rahvastikurühma, kaasates ka igale rühmale spetsiifilisi trende ning suundumusi. Teise sammuna prognoositakse kogutoodangu maht makroökonomilise mudeli abil, mis seejärel desagregeeritakse sisend- väljund mudeli abil haru tasandile. Järgmise sammuna leitakse vajalik hõivemaht harude lõikes, võttes arvesse tehnoloogilisi iseärasusi ning muutusi. Seejärel kalkuleeritakse prognoosid 500 ametialase grupi kohta. Ametialasest hõivest parema ülevaate saamiseks tehakse regulaarselt spetsiaalseid hõivealaseid uuringuid – *Occupational Employment Statistics (OES) Surveys*. Üldiselt ei ole USA mudelis pööratud tähelepanu hariduslikele kategooriatele, kuigi BLS on seda vajadusel nn kõrvalproduktina teinud.

4.2.3 TÖÖJÕU VAJADUSE PROGNOOSIMISE ANDMEVAJADUSED NING TÖÖJÕU VAJADUST MÕJUTAVAD TEGURID EESTI KONTEKSTIS

Tööjõu vajaduse prognoosimiseks on vaja eri liiki andmeid nagu näiteks infot hõivatute ameti, tööstusharu, haridusliku ettevalmistuse kohta, lisaks prognoose toodangumahu ja tööjõu produktiivsuse kohta tulevikus. Tavaliselt saadakse informatsioon hõive kohta tööjõu-uuringutest, eri liiki küsitlustest ning prognoosid kogutoodangu kohta makromudelite kaudu või sisendväljund tabelite põhjal. Eesti tingimustes on olemas tööjõuuuringud, mis annavad ülevaate hõivatutest ning nende hariduslikust ettevalmistamisest, küll aga on puudu spetsiaalsed makromudelid või sisendväljund tabelid.

Kuna Eesti on tööjõu vajaduse prognoosimisel veel algusetapis, on mõistlik alustuseks toetuda erinevatele meetoditele, mis oleksid suhteliselt lihtsad (teiste (arenenud) riikide eeskujuks võtmine, tööandjate uuring). Võib võtta üle ka otseselt teiste riikide mudeleid, kuid siinjuures tuleb arvestada, et riigid erinevad oma ressurside, tulevikuootuste, sotsiaal-majandusliku keskkonna ning kultuuriliste tunnuste poolest, mistõttu võõrast mudelit tuleks suuresti kohendada.

Ökonomeetrilise tööjõuvajaduse mudeli koostamine eeldab andmete olemasolu, mille baasil formuleerida tööjõuturu seaduspärad ja trendid. Üldiselt on vaja andmeid tööjõu nõudluse ning pakkumise prognoosimiseks. Prognoositava nõudluse ning pakkumise vahest on võimalik tuletada vajalikud muudatused koolitustellimustes. Alljärgnevalt on konkreetsemalt kirjeldatud, milliseid andmeid on praegu võimalik kasutada ja mida oleks vaja täiendavalt koguda selleks, et prognoosimudel koostada.

4.2.3.1 TÖÖJÕUNÕUDLUS

a) Üldine makroprognoos

Tööjõu nõudluse prognoos peab põhinema majanduse makroprognoosil, mis ideaaljuhul annaks

ettekujutuse majanduse tsüklilisest arengust prognoositava perioodi jooksul. Makroprognoosil põhineb omakorda majandussektorite prognoos. Keskpika perioodi jaoks on olemas valitsuse makroprognoos, mida koostavad majandusministeerium ja rahandusministeerium. Tuleb aga arvestada, et tsüklilise majandusarengu pöördepunktide ennustamine ei ole lihtne ülesanne üheski riigis.

Veelgi keerulisem on see Eestis, kus minevikuandmed sisaldavad ohtralt struktuurimuutusi ning neid on raske kasutada tuleviku prognoosimiseks. Valitsus esitab oma prognoosis seetõttu nn baasstsenaariumi, mida oodatakse tugevate šokkide puudumise korral, ning prognoositav majanduskasv on keskpika prognoosiperioodi jooksul enamasti stabiilne, st kõikumisi ei prognoosita. See tähendab, et tegelikult realiseeruv tööturusihtsioon võib aastate lõikes oluliselt muutuda.

b) Majandusharude kasvu- ja hõiveprognoosid

Majandusharude makroprognoos näitab kogutoodangu ning majandusharude arengut vaadeldava perioodi jooksul ning on tööhõive prognoosi aluseks majandussektorite lõikes. Lisaks tööjõu nõudlusele annab sektoraalne hõiveprognoos infot ka tööjõu pakkumise kohta: nt hõive vähenemine mingis sektoris võib tähendada, et vabanev tööjõud suurendab tööjõu pakkumist mingites teistes sektorites. Arvesse tuleb siinjuures võtta majandusharude kogutoodangu erinevat tsüklilist volatiilsust, st osades sektorites (nt ehituses) kaasneb üldise majanduslangusega suurem muutatus lisandväärtuses ja tööhõives, teised (nt teenused) on aga stabiilsemad.

Valitsuse prognoos

Üheks sektoraalsete prognooside allikaks on Valitsuse ametlik prognoos. Avaldatava majandusharude prognoosi juures esineb sama nõrkus, mis üldise majanduskasvu prognoosi juures, st prognoosida ei saa tsükli tegelikke pöördepunkte ning sellest tingitud tööjõu vooge. Samas kajastuvad seal hinnangud pikemaajaliste trendide kohta majanduse sektoraalses struktuuris, nt nihked põllumajanduslikus hõives jne.

Makromudeli kasutamise võimalused

Kompleksseist Eesti majanduse makromudeleist, mida saaks kasutada keskpika perioodi prognoosimiseks, võib mainida Rahandusministeeriumis arendatavat makromudelit HERMIN. Mudel on koostatud Iiri ja Eesti ekspertide koostöös Iirimaa sarnase mudeli analoogina eurointegratsiooni protsesside modelleerimiseks. Mudel annab prognoosi ka sektorite lõikes, kusjuures eristatakse nelja suurt sektorit: töötlev tööstus, teenustesektor, põllumajandus ning avalik sektor. Neist avaliku sektori ja põllumajanduse prognoos kujuneb eksogeenselt. Praeguses staadiumis on HERMINi kasutamise võimalused prognoosiprotsessis suhteliselt piiratud. Kuivõrd mudeli prognoosiviga kipub esialgu väljuma realistlikkuse piiridest, ei saa sealt üle võtta tööhõive otsest numbrilist prognoosi. Mudel võib aga osutada kasulikuks selles mõttes, et kirjeldab üldisi trende majanduse struktuuris, mis tekivad paljude erinevate üksikute trendide ning seoste koosmõjul ja mis muidu võivad jääda märkamata.

Haruliitude käsitlemine

Täiendavat infot ja eksperthinnanguid tööjõunõudluse arengu kohta on võimalik saada erinevate majandussektorite ettevõtjaid esindavaist haruliitudest. Neilt ei saa aga enamasti oodata konkreetset numbrilist prognoosi, reaalsem on täiendada muid prognoose haruliitude eksperthinnangute, üldiste trendide ning probleemide kirjeldustega jne. Arvestada tuleb ka, et erinevatest haruliitudest saadav info võib olla erineva väärtusega, kuivõrd analüütiline kompetents võib olla erinev. Haruliitudega konsulteerimine on osa juba ka valitsuse prognoosi ettevalmistusprotsessist, kuid nende käsitlemine võib anda täiendavat infot tööjõunõudluse kvalifikatsioonilise struktuuri, võtmeerialade jm kohta.

c) Tootlikkus ning tootmisteguriintensiivsus majandusharudes

Tootlikkuse ning tootmisteguriintensiivsuse areng on ühest küljest oluline sisendinfo kogutööhõive prognoosimiseks, teisest küljest aga ka tulevikus vajatavate kvalifikatsioonide hindamiseks. Vajitava tööjõu hulk ning kvalifikatsioon mingis harus sõltub oluliselt sellest, kas vaadeldav haru on tööjõu- või kapitalimahukas. Mõnes sektoris (nt teenindus) on seda lihtsam määratleda ning seosed on stabiilsed.

Teistes seevastu võib esineda trende näiteks tootmise kapitalimahukamaks muutumise suunas. Näiteks võib tootmisettevõtte investeerida uutesse keerukamatesse seadmetesse, mille tulemusel vajatakse vähem, kuid kvalifitseeritumat tööjõudu. Selliseid muudatusi tootmistehnoloogias ei pruugi olla lihtne prognoosida, kuna ettevõtete otsustused tehakse mitmete tegurite koosmõjul, nagu tööjõukulude dünaamika, riigi maksupoliitika, kapitali kättesaadavus jne. Nende tegurite adekvaatseks ning kompleksseks käsitlemiseks tuleks koostada formaalseid mudeleid, mille hindamine Eesti lühikeste aegridadega on aga üpris komplitseeritud ülesanne.

Trendide pikendamine on lihtsaim võimalus vaadelda vastavate seoste arengut minevikus ning projekteerida neid tulevikku. Siinkohal võib aga tekkida mitmeid küsitavusi – kas eeldada lineaarseid või mittelineaarseid trende, milliseid struktuurimuutusi eeldada tulevikus, milliseks perioodiks eeldada trendide jätkumist.

Rahvusvahelised võrdlused võimaldavad kaardistada majandussektorite kohta tootmisotsustuste erinevad pikaajalised arengustsenaariumid. Vastav info võimaldaks paremini hinnata Eesti trende ning väljavaateid. Näiteks võib vaadelda mingi sektori, nt tekstiilisektori trende Euroopa riikides, võrrelda kapitali-tööjõu suhet Eesti omaga, et teha kindlaks, kui palju on Eestil selles osas arenguruumi ning millises ulatuses tootmise arenemine kapitalimahukamaks mõjutab tööjõundudlust.

Ettevõtete küsitlemine on tootmistehnoloogiat puudutavates küsimustes oluline infoallikas, kuivõrd ettevõtteid ise on sellega kõige paremini kursis. Probleemiks võib osutuda ettevõtete liiga lühike prognoosihorisont.

d) Majandusharude tööjõuvajadus kvalifikatsioonide lõikes

Tööjõundudluse üldiselt prognoosilt liigutakse prognoosiprotsessis edasi kvalifikatsioonide vajadusele. Lihtsustatult võib öelda, et teades mingi haru tööhõivet prognoosiperioodil ning erineva kvalifikatsiooniga inimeste osakaale haru tööhõives, on võimalik sellest infost tuletada tööjõuvajaduse kvalifikatsioonide lõikes. Tööhõiveprognoos tuleneb otseselt prognoosiprotsessi eelkirjeldatud etappidest. Sellele lisaks on vaja prognoosida tööhõive struktuuri kvalifikatsioonide lõikes, mis osaliselt sõltub ka punktis c) kirjeldatud analüüsist. Andmevajadus kvalifikatsioonide kohta sõltub ka sellest, millisel kujul kvalifikatsioonide prognoosi vajatakse, st kas prognoos peab olema haridustasemetete, koolitusvaldkondade, võtmeerialade vms lõikes.

Tööjõu-uuring on primaarne allikas majandusharude hõive struktuuri uurimiseks. Selle kasutamise eeliseks on aegridade olemasolu ning trendide analüüsimise võimalus. Puuduseks on valimi väiksus, mis on seda suurem probleem, mida detailsemaks analüüs läheb. Olenevalt probleemipüstitusest võib puuduseks osutuda ka agregatsiooni liialt kõrge tase, nt töötleva tööstuse alamharude kohta infot eraldi ei ole. Tööjõu-uuringu andmete põhjal aga saab vähemalt mingil kujul välja joonistada harude hõive struktuuri ning vastavad trendid.

Ettevõtete küsitlemine võib olla oluline andmeallikas tööjõu-uuringu andmete täiendamiseks ja detailsemaks analüüsiks. Näiteks võib ettevõtete käest koguda andmeid võtmeerialade identifitseerimiseks ning nende väljavaadete prognoosimiseks detailsusastmega, mida tööjõu-uuringu andmed ei võimalda. Oluline on integreerida küsitlusandmed süstemaatiliselt prognoosiprotsessi üldise metodoloogia ning muude andmeallikatega. Küsitlusandmete kasutamine üksi ei pruugi anda adekvaatset tulemust. Kuna ettevõtetel ei ole sageli välja arendatud analüütilisi oskusi oma tööjõuvajaduse sõltumatu prognoosi koostamiseks, võib eriti tulevikuhinnang olla väheusaldusväärne. Samuti võib ettevõtte hinnata küsitluses oma tööjõuvajadust teadlikult üle, lootes endale soodsaid otsuseid riiklikus poliitikas, mis suurendaks talle vajaliku tööjõu pakkumist. Suurimaks probleemiks küsitlusandmete juures aga kujuneb tõenäoliselt see, et kogutavad andmed on enamasti ühe hetke seisuga, st vähetõenäoline on aegridade saamine.

4.2.3.2 TÖÖJÕU PAKKUMINE

Et selguks majanduse tööjõuvajadus prognoosiperioodil, tuleb tööjõu nõudluse prognoosi kõrvutada tööjõupakkumise projektsioonidega. Ka tööjõupakkumise osas on andmevajadus üpris keerukas probleem.

Demograafilise areng näitab elanikkonna ning selle vanuselise struktuuri muutumist. Arvesse tuleb võtta selliseid aspekte nagu elanikkonna vananemine ning pensioniea järkjärguline tõus, sündivus jm. Demograafilised prognoosid on vanuste lõikes olemas suhteliselt pika perioodi jaoks, nt on vastav prognoos Poliitikauuringute Keskuses PRAXIS kasutatava ILO sotsiaalkulutuste mudeli üks osa.

Kvalifikatsioonide pakkumine on keerukam probleem. Ühest küljest on vaja projektsioone selle kohta, milliseid erialasid toodab riigi haridussüsteem, teisalt on vaja infot, milliseid kvalifikatsioone on tööturul olemasolevatel töötajatel. Kõige keerukam probleem on aga see, et ühe ja sama kvalifikatsiooniga inimene võib töötada erinevates ametites. Sealjuures on kvalifikatsioonide lõikes erinevused suured: näiteks arstiks õppinud inimene töötab suure tõenäosusega arstina, samas võib majandust õppinud inimene sattuda tööle väga erinevatesse ametitesse. Et saada adekvaatset hinnangut majanduse tegeliku tööjõupakkumise kohta, tuleb seda arvestada, kuid vaja on ka mingisugust statistikat selle kohta, millised on erineva kvalifikatsiooniga inimeste rakendamisvõimalused. Võimalik andmeallikas selle kohta on koolide statistika ning lõpetajatelt tagasiside kogumine. Selleks tuleks haridusasutustelt vastavaid andmeid süstemaatiliselt koguda. Üks võimalus on ettevõtete küsitlemine. Teatud juhtudel on võimalik kasutada ka välisriikide vastavat statistikat, mille juures tuleb silmas pidada andmete võrreldavust. Kvalifikatsioonide kasutamisevõimalusi hinnates saab kasutada teiste riikide andmeid sektorites või erialadel, mille puhul riikidevahelised erinevused on suhteliselt väikesed, nt teenindussektori puhul, kus tegevus on piisavalt sarnane. Erinevused võivad aga osutada oluliseks nt tootmises, kus kasutatav tehnoloogia erineb oluliselt riikide lõikes oma keerukuselt ning tööjõule esitatavatelt nõudmistelt.

Tööjõu vajaduse prognooside tegemisel on oluline arvestada tulevikutrende. Eesti kui väikeriigi puhul on oluline määratleda, milliseks kujuneb riigi välismajanduslik positsioon – millise mahu ja struktuuriga on tulevikus import ja eksport, kui suures ulatuses tehakse allhankeid ja madalat kvalifikatsiooni nõudvaid tööülesandeid. Eesti turu väiksust arvestades on välismajanduse iseärasused ning sellest tulenevad nõuded hariduslikule ettevalmistusele olulise tähtsusega. Lisaks mõjutavad tööhõive struktuuri kahtlemata ka tehnoloogilised muutused, mis on üldjuhul orienteeritud kõrgema kvalifikatsiooniga isikutele, tähendades, et nõudlus kõrgemalt haritud osas ei vähene ning kõrgemalt haritud hakkavad välja tõrjuma ka vähem haritumaid. Iseenesest viitab see asjaolule, et haridus peab muutuma üldisemaks ning olema laia rakendusala. Samas on ilmne, et detailsus ning süvaõpe peavad vähemalt minimaalsel määral säilima, vastasel juhul tekib liialt suur surve tööandjate jaoks oma töötajate koolitamisel, eriti tingimustes, kus tööalase väljaõppe võrk ning võimalused pole veel piisavad vajaduste rahuldamiseks.

Oma tähtsus on edasisel tööhõive kujundamisel ka seadusandlusel (tegevusalade vastavusse viimine Euroopa Liidu normidega, võrdõiguslikkuse seadus jne) ning tulevasel tööjõu liikumisel Eesti ja välisriikide vahel.

Tööjõu vajaduse prognoosimine on aastatepikkune tegevus ning mitmete eri institutsioonide (ministeeriumid, ametühingud, kaubandusliidud, teadusasutused) koostöö tulemus. Eesti tingimustes võiks alustada probleemide ja/või kitsaskohtade fikseerimisest, millega erinevad sektorid tulevikus kokku võivad puutuda, et neist lähtudes saaks välja töötada (haridus)poliitikaalased soovitusel. Sektoritena võiksid huvi pakkuda näiteks puidu-, elektroonika-, masina- või toiduainetetööstus, mille edasine areng on Eesti majanduspositsiooni jaoks märkimisväärse tähtsusega. Prognooside tegemist võib alustada ka üksikutest majandusharudest/sectoritest või regioonidest. See annab võimaluse ühtesid või teisi hariduskatagooriaid vastavalt vajadusele eri sektorite/regioonide osas detailsemalt analüüsida.

KASUTATUD KIRJANDUS

Hughes, G.; Jurajda, S.; Münich, D.; “When the Future is not What it used to Be: Lesson from from the Western European Experience to Forecasting Education and Training in Transition Economies”; Working Paper Nr. 265

De Grip, A., Heijke, H. Beyond Manpower Planning: ROA’s Labour Market Model and its Forecasts to 2002, ROA-W-1998/6E. 1998

Desey, P., Tessaring, M. Training and learning for competence: second report on vocational training research in Europe: synthesis report. CEDEFOP, Luxembourg: 2001, 441 lk

Forward Planning in Education in the Member States of the European Union. Results of the EURYDICE Survey. Luxemburg, 1999, 28 lk

Heijke, H; Borghans, L. Investing in Education, in H. Heijke, L. Borghans (eds.) Towards a Transparent Labour Market for Educational Decisions, Ashgate, Aldershot/Brookfield USA/Singapore/ Sydney, 1998, pp. 1-18

Hughes, G. Manpower Forecasting. A Review of Methods & Practice in some OECD Countries. Report No. 1, November 1991. FÁS/ESRI Manpower Forecasting studies

Lassnigg, L. Steering, networking and profiles of professionals in vocational education and training (VET). CEDEFOP, 2001, 64 lk

Tessaring, M. The Future of Work and Skills. Paper presented at the International Research Seminar of QCA, London, 2000, 24 lk

Webbink, D Labour Market Forecasts and Choice of Education, in H. Heijke, L. Borghans (eds.), Towards a Transparent Labour Market for Educational Decisions. Ashgate, Aldershot/Brookfield USA/Singapore/ Sydney, 1998

Willems, Ed. Manpower Forecasting and Modelling Replacement Demand: An Overview, ROA – 1996/4E. 1996

LISA 4.1

Tabel 4.1 Ülevaade erinevate riikide tegevusest töajõu prognoosi valdkonnas¹

	Austria	Kanada	Prantsusmaa	Saksamaa	Inglismaa
Ajavahemik	2000-2005	2000-2004	2000-2010	1999-2010	2001-2006/2010
Uuendamine	Minevikus mittekorrapärane	5 aastat	Mittekorrapärane	5 aastat	1 aasta
Peamine andmete allikas	Rahvaloendus, rahvamajanduse arvepidamine, sotsiaalmajanduslik andmebaas, ettevõtete andmebaasid, mikro- andmed sotsiaalkindlustuse ja töötuskindlustuse süsteemidest	Rahvaloendus, töajõu-uuring (igakuised)	Töajõu-uuring, Rahvamajanduse arvepidamine	Töajõu-uuring, rahvamajanduse arvepidamine, sotsiaalkindlustuse andmed	Rahvaloendus, töajõu-uuring kombineeritud andmetega ettevõttest (hõive staatus ja sugu),
Finantseerija		Töministeerium	Töministeerium	Föderaals- ja piirkondlik valitsus	Uuringute Instituut algelt finantseeritud hariduse ja tööhõive osakonna poolt
Prognoosi teostaja	Sõltumatu uuringute instituut (WIFO, HIS)	Sõltumatu uuringute instituut, föderaals- prognoosile on lisatud regionaalsed ja sektorite prognoosid	Töministeeriumi statistika ja majandusuuringute osakond	Sõltumatu uuringute instituut, föderaalsed uuringute instituudid	Sõltumatu uuringute instituut
Prognoosi kasutaja	Tundub, et ei ole kõrget nõudlust formaalsete ennustuste järgi	Valitsus koolitusprogrammide jaoks; sektorite nõukogud, et hinnata koolitusvajadust, arendada õppekavu ja kutsesstandardeid ning koolituse efektiivsuse hindamiseks; karjääri nõustajad ja indiviidid	Riigivalitsus ja regionaalsed valitsused, sotsiaalsed partnerid ja spetsialiseeritud komiteed	Peamiselt valitsuse tasandil	Politiikud, on olemas alammudelid, mis võimaldavad poliitikate simuleerimist regionaalsel tasandil
Ellu viimine	Tulemuste vähene kasutamine, kvaliteedi hindamine praktikute teadmiste ja mitteformaalse	Töministeerium, provintside Töö või Haridusministeeriumid	Haridusministeerium ja regionaalsed omavalitsused, millised vastutavad jätkukoolituse eest	Erinevused rakendamisel erinevates regioonides; pole tihedat sidet regionaalsete ja riikliku prognoosi	Hariduse ja tööhõive osakond delegeerib vastutuse kasumit teenivatele kohalikele

¹ Employment Outlooks: Why forecast the labour market and for whom?, M.Neugart, K.Schömann, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Mai 2002 ISSN Nr. 1011-9523

	info põhjal				kasutamisel	partnritele, kes saavad toetust riiklikest vahenditest
Muu (ennustuste kättesaadavus, üksikasjalikkus)	Õpipoiste turule spetsiaalsed lühiajalised kvantitatiivsed prognoosid	Laialt levinud ennustuste kasutamine, trükitud ja INTERNET'i versioonid, koolidele CD ROMidel	Rakendamisel haridusministeeriumi ja tööministeeriumi vahel tugevad sidemed	Piiratud transparentsus ja kättesaadavus	Spetsiaalhe täiendav uuring tööjõu oskuste ja vajaduse kohta	
Ajavahemik	Iirimaa 2000-2005	Jaapan 1998-2010	Holland 2001-2006	Hispaania 2000-2010	USA 2000-2010	
Uuendamine	2 aastat	5 aastat	2 aastat	Ebakorrapäraselt	2 aastat	
Peamine andmete allikas	Aastane tööjõu-uuring, kvartaalsed majapidamiste uuringud	Rahvaloendus, tööhõive baasuuring	Tööjõu-uuring	Tööjõu-uuring ja rahvamajanduse arvepidamine	Rahvaloendus, tööjõu andmestik, tööhõive statistika	
Finantseerija	Riiklik Tööhõive ja Koolituse Asutus (FAS)	Töministeerium	Põllumajanduse, töö- ja uuringute ministeeriumid, tööhõive kesknõukogu, LDC Expertise Centre for Career Issues	Regionaalsete ennustuste puhul kohalik omavalitsus ja Foundation(?)	Töministeerium	
Prognoosi teostaja	Sõltumatu uuringute instituut (ESRI)	Tööhõive poliitika uuringute komitee	Sõltumatu uuringute instituut (ROA)	Uuringute instituut	Töministeeriumi statistika instituut (BLS)	
Prognoosi kasutaja	Valitsus ja agentuurid, mis kavandavad tööhõive ja hariduspoliitikat; nõuandev teaduse, tehnoloogia ja innovatsiooni poliitikatele; firmad ja ametiühingud; karjäärinõustajad, indiviidid	Peamine andmeallikas tööhõive meetmete diskussioonideks	Põllumajanduse, töö- ja uuringute ministeeriumid; indiviidid haridusvalikute tegemisel; firmad pakkumise defitsiidi enustamisel; tööhõive bürood	Vähe diskussioone väljaspool ekspertgrupe	Valitsusasutused, kes tegelevad koolituse, haridus- ja immigratsiooni poliitikaga; karjäärinõustajad; firmad, indiviidid	
Ellu viimine	Ettevõtluse, kaubanduse ja tööhõive osakond, hariduse ja teaduse osakond; sotsiaalsed partnerid	Valitsus; sotsiaalsed partnerid	Sotsiaalsed partnerid on laialdaselt kaasatud kvalifikatsioonide profiilide kirjeldamisel ja planeerimisel	Peamiselt riikliku koolitusinstituudi ja kohalike omavalitsuste kaudu	Vastutus on riigi tasandil	
Muu (ennustuste kättesaadavus, üksikasjalikkus)	Alammudel soolises lõikes	Laiapõhjaline valitsuskomisjon esitab tulemused ja ergutab avalikke dispuute; osa majandusliku perspektiivi debatist	Koolilõpetajate perspektiivid ja üldised kutsealased väljavaated	Lihtsad makromajanduslikud peegeldusmeetodid oskuste (oskustööjõu) vajaduse baasi peegeldamiseks	Palju materjali võib leida INTERNETist, iga osariik peab esitama oma tööhõive prognoosi	

5 JÄRELDUSED JA POLIITIKASOOVITUSED

Tööpoliitika

Praegused Eesti tööpoliitika meetmed ja kavandatavad arengusuunad järgivad Euroopa Liidu tööhõive strateegia põhimõtteid. Lugesed valitsuse dokumente, jääb mõnikord arusaamatuks, kuidas plaanitakse erinevaid meetmeid ellu viia, millised on konkreetsed rakendamismehhanismid; kohati jäävad ebaselgeks ka finantseerimisskeemid. Teine oluline moment kavandatavate meetmete puhul on nende teostamise monitooring ja saavutatud tulemuste hindamine. Selleks, et jooksvalt jälgida kavandatud meetmete elluviimist ja hiljem neid ka vastavalt hinnata, on vaja kavade tegemisel seada eesmärgiks ka konkreetsed ja realistlikud kvantitatiivsed näitajad. Seda ei ole valdavatel juhtudel tehtud. Seega ei saa ka tegelikkuses kontrollida, kuidas kavandatud ellu viiakse.

Eesti tööpoliitika meetmed on suhteliselt piiratud. Ehkki eespool toodud valitsusasutuste raportites kajastatakse positiivselt mitmesuguseid programme nii pikaajaliselt töötute kui ka noorte töötutega tegelemisel, puuduvad praegu vastavad meetmed tööturuteenuste nimekirjades, seega ei tagata ka nende finantseerimist. Tööpoliitika meetmetele kulutatakse Eestis 0,16 % SKPst, mis on üle 10 korra vähem kui Euroopa Liidus keskmiselt. Sellised numbrid viitavad selgelt tööpoliitika alafinantseeritusele. Ka siirderiikides kulutatakse tööpoliitikale oluliselt rohkem. Alafinantseeritus tekitab Euroopa Liiduga liitumisel kaks probleemi. Esiteks on tööturuameti administratiivne suutlikkus tööpoliitika meetmete rakendamisel piiratud, sest finantsilised võimalused määravad ka sageli kaadri kvaliteedi. Teiseks ei võimalda vähene finantseerimine ellu viia neid kohustusi, mida liikmesriigid on võtnud tööpoliitika raames (näiteks noortele töötutele koolituse tagamine töötuks olemise esimese kuue kuu jooksul jne).

Kutsekoolide lõpetajate tööturule mittevastavusest annavad tunnistust ka 2001. aasta andmed – esmakordselt töötuna registreerunud noortest oli ligi 60 % kutseharidusega. Seega peaks kutsehariduse maine ja kvaliteedi tõstmisest saama tööturu tulevikule mõeldes esmane hariduspoliitiline prioriteet.

Hädaabitööde keskse finantseerimise lõpetamine on tekitanud olukorra, kus kohalikud omavalitsused on sisuliselt loobunud sellest tööpoliitika vahendist. Tööturuametist saadud andmed viitavadki sellele, et hädaabitööde kasutamine on drastiliselt vähenenud.

Tööpoliitika kulutuste suurendamine iseenesest ei garanteeri veel tööturu olukorra paranemist. Analüüsima peaks ka tööpoliitika meetmete kasutamise tõhusust. 2002. aastal alustas poliitikauuringute keskus Praxis aktiivsete tööpoliitika meetmete efektiivsuse hindamise projekti, mille käigus küsitleti koostöös Statistikaametiga ligi 3000 töötut, kes olid osalenud erinevates tööpoliitika meetmetes. Taoline küsitlus peaks muutuma regulaarseks monitooringuks, mis võimaldaks saada pidevat infot tööpoliitika meetmete tõhususe kohta.

Lisaks sellele on vaja suurendada kindlasti pakutavate teenuste mahtu, suurendades erinevatele sihtgruppidele suunatud programmide arvu ja juurutades neid programme, mida tänases Eestis üldse ei ole. Sellisteks programmideks on näiteks avalikus sektoris loodavad uued töökohad ja töötajate rotatsioon ning ajutised tööd.

Olulisim takistus tööpoliitika meetmete laiendamiseks näib valitsuse poole pealt vaadatuna olevat niigi pingeline riigieelarve. Praegune Eesti üldine maksukoormus on suhteliselt madal ja riigi poliitilised prioriteedid on suunatud teistele valdkondadele. Seega ei ole probleem niivõrd rahapuuduses, vaid selles, kui oluline on antud valdkond. Hea näide on siin kaitsekulutused, mis suurenesid hüppeliselt pärast seda, kui muutus reaalseks Eesti kutsumine NATOsse. Kaitsekulutuste suurendamine 2%ni eelarves toimus ilma maksusüsteemi muutmisteta, vaadati lihtsalt üle eeliskulutused. Ilmselt tuleb sama teed minna ka tööpoliitika kulutuste kavandamisel, kui tahetakse saavutada võrdväärse partneri staatus Euroopa Liidus.

Konkreetsed ettepanekud:

- Vaadata üle riigieelarve prioriteetid ja suurendada tööpoliitika kulutuste mahtu;
- Juurutada tööpoliitika meetmete efektiivsuse regulaarne monitooring;
- Töötada välja tööpoliitika arengukavade kvantitatiivsed näitajad, et oleks võimalik hinnata plaanide realiseerimist;
- Kutsehariduse kvaliteedi tõstmine ja kogu haridusturu korrastamine (olemasolevate koolituslubade kriitiline ülevaatamine).

Kõrgharidusest

Hariduspoliitika eesmärkide saavutamine on pikaajaline protsess ning eeldab valitud põhimõtete ning reformide elluviimise järjepidevust. Hariduses tuleb hoiduda lühiajalistest lahendustest või kiiresti üksteisele järgnevatest reformidest, poliitikast, mis võib muutuda koos valitsuse poliitilise jõu vahetusega. Riikliku hariduspoliitika ülesandeks on kindlustada hariduse sidusus ruumis ja ajas, suuniseid seada ja reguleerida. Mida kättesaadavamad on lähipiirkondade (Põhjamaad, Saksamaa, Kesk- ja Ida-Euroopa) tasuta ning kohati piiramatult vastuvõtuga kõrgkoolid, seda keerulisemaks muutub Eesti kõrgkoolidel õpingute vähesel rahastamise tingimustes kohalikke noori kinni hoida, eriti nende andekamat ja tegusamat osa.

Riik peab hoolitsema ka hariduse õigluse ja kvaliteedi eest, mistõttu on oluline ülikoolide kontrollimehhanismide läbivaatamine, näiteks ülikoolide enesehindamine (seni on hinnatud vaid õppekavu ja seda teenust tellib Haridusministeerium SAlt Archimedes). Õppeprogrammide koostamisel tuleks teha koostööd ettevõtetega, et antav haridus vastaks paremini tööturu nõuetele. Samas peavad autorid tähtsaks ka kõrgharidusmaastiku korrastamist, seda ka erakõrghariduse osas. Kõrgharidusmaastiku korrastamine tähendab sisuliselt võimalike sanktsioonide rakendamist õppekavade nõuetele mittevastavusel.

Kõrghariduse finantseerimisel on Eestis selge suund ühtse summa eraldamisele ning siin tuleks ehk selle suunamist jätkata. Alates 2002/03 õppeaastast käivitus Eestis kõrgharidusreform, mille kohaselt finantseeritakse ülikoolide puhul väljundit (rakendus kõrghariduses kehtib siiski vaid nn pearaha süsteem), mille tulemusena peaks suurenema ülikooli efektiivsus ning vähenema ülikoolist väljalangevus. Oluline on siinjuures, et olemasolevat süsteemi ei hakataks muutma keerulisemaks erinevate koefitsientide kehtestamisega. Peame oluliseks sammuks ka halduslepingute sõlmimist riikliku koolitustellimuse sõlmimisel ülikoolidega, kus määratletakse selgelt, milliseid lõpetajaid ja kui suures koguses konkreetsel aastal on vaja. Selleks eraldatakse ülikoolidele vahendeid riigieelarvest ning ülikoolid otsustavad ise, kuidas eesmärk saavutada.

Alates 2002/03 õppeaastast on käivitunud ka teine kõrgharidusreformi osa – kraadide reform, kus akadeemiliseks kraadiks on doktorikraad. Bakalaureuseõpe annab laiemaid teadmisi konkreetses valdkonnas ning õppe lõppedes peaks tudeng suutma leida koha tööturul. Kõrghariduse teine aste – magistriõpe tähendab sisuliselt kõrghariduse omandamist spetsiifilises valdkonnas ning on rohkem teadusliku suunitlusega.

Kõrghariduse finantseerimisel peame oluliseks erasektori kaasamist, st kõrghariduse atraktiivsemaks muutmiseks erasektorile, kuna vastasel korral läheb masskõrgharidus liiga kalliks maksma. On selge, et keskmine haridustase on viimase sajandi jooksul tublisti kasvanud ning seetõttu pikeneb ka inimese keskmine haridusasutustes veedetud aeg. See toob kaasa suured avaliku sektori kulutused haridusele, mistõttu on oluline koostada vastav analüüs tööturu tegelike vajaduste kohta ka kõrghariduses (nt potentsiaalsete tööandjate küsitlus, tööjõuvajaduse hindamine jmt.). Käesoleva projekti raames on kahjuks ajapuudusel jäänud välja mõned väga huvitavad tööjõuvajaduse hindamise mudelid.

Analüüsides koolitusvaldkondade hajuvuse tabeleid on selge, et seda infot saaks kasutada õppekavade koostamisel – me teame, et nt majandusteaduse lõpetajaid töötab peaaegu kõigis sektorites, samas jälle arhitektuuri õppinud inimesed töötavad enamasti ehitussektoris jne. Usume, et seda saaks kasutada ka koolitusvajaduse hindamisel, kui on olemas andmed tööturu vajaduste/ootuste kohta. Teoreetiliselt on see võimalik, kuna hajuvuse analüüsiks on kasutatud indekseid. Selle hajuvuse indeksiga oleks vastavate andmete olemasolul võimalik võrrelda erinevate ametialade ja hariduse hajuvust ka Euroopa Liidu riikidega, mis annaks olulist informatsiooni Euroopa Liiduga ühinemisega kaasnevate võimalike muutuste kohta.

Kutseharidusest

Oluline on luua andmete kogumise süsteem kutseõppeasutuste lõpetajate edasise käekäigu jälgimiseks haridussüsteemi siseselt. Praegused andmed selle kohta tulevad vaid tööturu institutsioonidelt (end kohalikes tööhõiveametites töötuna registreerinud õppurid), mis ei hõlma kõikide lõpetajate staatust tööturul või edasises hariduses ning andmeid hõive kohta tegevusalati ja haridustasemeti, mis võimaldaksid analüüsida indiviidide omandatud eriala võrreldes reaalse tööalase tegevusalaga. Kutseõppeasutuste kaudu korraldatav infokogumine lõpetajate edasise käekäigu kohta annaks just koolidele endile otsest tagasisidet nende pakutava koolituse kvaliteedi ja tulemuslikkuse kohta. Ka haridusministeeriumil oleks seeläbi võimalik koolide vahel paremini jaotada kinnitatavaid koolituskohti ning riigieelarvelisi vahendeid ning toetada seega kvaliteetset õpet. Koolilõpetajate edasise käekäigu tuvastamine on üks osa kogu õppeasutuste hindamissüsteemis, seega oleks otstarbekas see lülitada praegu käimasolevasse kutseõppeasutuste hindamissüsteemi loomise protsessi.

Vahe riiklikult kinnitatud koolituskohtade ning reaalsete õppurite arvu vahel – nii vähene konkurss koolituskohtadele kui ka suur väljalangevus kajastavad kutsehariduse kvaliteeti ja mainet. Õppetöö tulem loob kooli maine, atraktiivsuse haridusteenuse tarbijate silmis, seega on oluline nii potentsiaalseid õppureid kui ka tööandjaid võimalikult laialt teavitada õppeasutuse tegevusest. Oleks otstarbekas lisaks kehtivale aruandluse regulatsioonile kehtestada koolitusinstitutsioonidele nõue oma tegevuse aruandlust publitseerida, mis suurendaks õppeasutuse vastutust esitatavate andmete suhtes, olles samal ajal oluliseks informatiivseks dokumendiks atraktiivsuse kujundamisel tarbija silmis.

Eesti kutsehariduse finantseerimise valupunktiks on erisused erialade vahel – käib töö õppevaldkondade koefitsientide süsteemi parandamiseks. Samas on riigi koolivõrgus ning töökohal toimuva esmase praktilise väljaõppe korraldamiseks oluline analüüsida ja võrrelda kulusid ka erialade siseselt. Kuigi koolitustellimuse esitamisel on oluline arvesse võtta erinevate tegevusvaldkondade tööandjate, kutse- ja erialaühenduste tellimust, tuleb siiski ettevõtelt saadavaid koolitusvajaduse andmeid analüüsida just sellelt seisukohalt, kas tellitavat õpet oleks otstarbekam ja efektiivsem korraldada koolisüsteemis või otse töökohal. Käesoleval hetkel puuduvad Eestis ülevaatlikud andmed eelkõige töökohal tehtava ja tööandjate finantseeritava koolituse kohta, et sellist hinnangut anda. Seega on eesmärgipärase riikliku koolitustellimuse esitamiseks tarvilik korraldada töökohal tehtava koolituse uuringuid.

Üks olulisi hariduspoliitilisi eesmärke nii Euroopas kui Eestis on suurendada erasektori osalust haridus- ja koolitusvaldkonnas. Samas pole hetkel Eestis (ega kõigis EL liikmesriikideski) põhjalikku teavet eraosaluse hetkesituatsiooni kohta. Töökohal tehtava koolituse uuringud on vaid üks osa laiema ülevaate saamisel erasektori osaluse väljaselgitamisel. Oleks vaja koondada andmed eraomandis olevate koolide, koolitusinstitutsioonidelt tööandjate tellitud täiendkoolituskursuste, äriühingute või kutseala liitude poolt õppeasutustele tehtud otseste toetuste kohta, samuti nn kaudse rahalise toetuse kohta (näiteks erialaspetsialistide kaasamisel õppeprotsessi, õppurite praktika juhendamisel ettevõtete kulul jne). See annaks baasinformatsiooni, aluse arengusuundade kindlaksmääramisel.

Elukestva õppe printsiibi rakendamine tähendab töötajate pidevat koolitust ja enesetäiendust. Paraku puudub erasektoril hetkel materiaalne huvi töötajate koolitust finantseerida, kuna nimetatud kulutused ei ole tulumaksuvabad ja osaliselt maksustatakse koolitus (tasemeõpe) vastavalt erisoodustuste maksustamisele nii sotsiaal- kui ka tulumaksuga. Ettevõtte investeeringud füüsilisse kapitali on teatavasti vabastatud tulumaksust, seega võiks tõsiselt kaaluda tulumaksuvabastust investeeringutel inimkapitali ehk siis töötajate koolitusse (nii täiendkoolitusse kui tasemeõppesse). Pikas perspektiivis annaks see arvatavasti suuremat efekti kui tänane investeeringute tulumaksuvabastus.

Haridusstrateegiate uuendamisel, haridussüsteemi arengute ja prioriteetide paika panemisel peaks kindlasti arvesse võtma Euroopa Liidu hariduspoliitilisi eesmärke ning Euroopa haridusnõukogus välja töötatud detailset tööplaani ja vastavaid kehtestatud ühtseid indikaatoreid, mida kasutatakse mõõtmaks ja võrdlemaks liikmesriikide progressi nende eesmärkide saavutamisel. Käesolevast raamatust on ajapuuduse tõttu välja jäänud nimetatud indikaatorite analüüs. Samuti indikaatorite korrigeerimine vastavalt Eesti haridussüsteemi kontekstile ning nende kasutamiseks vajalike andmete analüüs, mis oleksid esmased tegevused indikaatorite kasutuselevõtuks. Selge on, et hetkel puuduvad usaldusväärsed andmed mitme indikaatori väärtuse arvutamiseks, vajalik on nende andmete kogumise võimalusi käsitleda.

Tööjõu vajaduste prognoosimisest

Eesti jaoks on nimetatud valdkond väga oluline ning tööjõu vajaduse prognoosimisele peab ka Eesti hakkama varem või hiljem mõtlema. On ju inimressurss Eesti jaoks olulisim tegur edasise majandusliku ning sotsiaalse arengu seisukohalt. Arvestades seda, et Eestis on tööjõu vajaduse prognoosimine veel algusjärgus, on mõistlik toetuda paralleelselt erinevatele meetoditele, nendeks võiksid olla näiteks küsitlused, arenenud riikide aluseks võtmine, s.h otsesed mudelite ülevõtmised. Viimasel juhul tuleb aga arvestada, et riigid erinevad üksteisest nii ressursside, sotsiaalmajandusliku ja kultuurilise taustsüsteemi kui ka tulevikuootuste poolest.

Üks olulisemaid ülesandeid, millega tööjõu vajaduse prognoosimisel kokku puututakse, on tulevase tööjõu vajaduse hindamine (mis omakorda põhineb kogutoodangu prognoosil). Siin on märkimisväärse tähtsusega tööjõu produktiivsuse ning hõive struktuuri muutumise suuna ning ulatuse määratlemine. Eeldatavasti soosivad tulevikus tehnoloogilised uuendused ennekõike kõrgemalt haritud, kes tõrjuvad tööturult välja madalama kvalifikatsiooniga töötajad. Eesti kui avatud majandusega väikeriigi jaoks on olulise mõjuga ka kaubavahetuse iseloom – näiteks milliseks kujuneb kaubavahetuse struktuur, millise osa kaubavahetuse mahust moodustavad allhanketööd ja vähem kvalifikatsiooni nõudvad tööetapid. Lisaks ei saa märkimata jätta seadusandluse mõju tööturule (võrdõiguslikkuse seadus, eri tegevussfääride vastavus ELi normidele).

Prognoosimisel võiks põhimõtteliselt algust teha üksikute, ekspordi seiskohast oluliste majandusharude/sectorite mudeliga. Samas võiks sõltuvalt poliitilistest prioriteetidest alustada ka erinevate regioonide lõikes, mis võimaldab vajadusel ühtesid või teisi hariduskatgoriaid detailsemalt analüüsida mingis allosas (regioon, haru).