

# Ühtekuuluvuspoliitika (ÜKP) fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna „Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul” tulemuslikkuse ja mõju hindamine

**September 2023**

**Uuringurühm:** Sandra Haugas, Elisabeth Kendrali, Ingel Kadarik, Kadri Kallip, Triin Lauri, Miriam Lehari, Kirsti Melesk, Eve Mägi, Merlin Nuiamäe, Kaire Põder, Gertha Teidla-Kunitsõn, Moonika Teppo, Kelly Toim

Uuringu tellis Haridus- ja Teadusministeerium

## Taust

- **Hindamise fookus:** ÜKP fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetne suund nr 1 „Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul“ (PS1).
- **Uurimisülesanne:**
  - hinnata PS1 tulemuslikkust ja mõju;
  - sõnastada poliitikasoovitused.

# Prioriteetse suuna eesmärgid

1. Kvaliteetsete hariduslike tugiteenuste abil varase koolist ja haridussüsteemist lahkumise vähendamine ning karjäärivalikute toetamine;
2. Õpetajate, õppejõudude, koolijuhtide ja noorsootöötajate õpetamispädevuse parandamine, et rakenduks iga õppija individuaalset ja sotsiaalset arengut toetav, õpioskusi, loovust ja ettevõtlikkust arendav õpikäsitus kõigil haridustasemetel ja -liikides;
3. Kasutusele on võetud kaasaegne ja uuenduslik õppevara;
4. Demograafiliste muutustega arvestav ja kaasava hariduse põhimõtetest lähtuv üldhariduskoolide võrk, mis tagab võrdse ligipääsu kvaliteetsele haridusele kõigis Eesti piirkondades;
5. Õpe kutse- ja kõrghariduses on suuremas vastavuses tööturu vajadustega ning toetab ettevõtlikkust;
6. Kutse- ja erialase kvalifikatsiooniga täiskasvanute osakaal on suurenenud, inimeste elukestva õppe võtmepädevused on paranenud ning suurenenud on nende konkurentsivõime tööturul.

# Metoodika

- *Ex-post* mõju uuring – sekkumisloogika analüüs (protsessi jälgimine)
  - Planeeritud ja tegeliku sekkumisloogika kõrvutamine
- Mitmesugused alameetodid:
  - Dokumendianalüüs
  - Projektide seirearuannete kvalitatiivne sisuanalüüs
  - Ekspertintervjuude ja fookusgrupi intervjuude analüüs
  - Kvantitatiivsed meetodid

# Hindamise tulemused ja poliitikasoovitused

## Eesmärk 1: Kvaliteetsete hariduslike tugiteenuste abil varase koolist ja haridussüsteemist lahkumise vähendamine ning karjäärivalikute toetamine

*Tegevused ehk mida eesmärgi saavutamiseks tehti?*

- *Haridustugiteenuste arendamine ja kättesaadavuse tagamine;*
- *Karjääriteenuste arendamine ja kättesaadavuse tagamine lastele ja noortele.*

### Uuringu põhitulemused:

- Teise tasandi teenuste pakkumine Rajaleidja keskuste kaudu on oluliselt panustanud hariduslike tugiteenuste kvaliteedi tõusu. Õppenõustamisteenused pakuvad noortele suurt tuge, kuid ei suuda lõpuni ennetada väljalangevust.
- Rajaleidja õppenõustamisteenused – vajalik, tuleb jätkata, kuid selgemalt tuleb paika panna asutuse eesmärgid ja tegevused.
- Kuigi tugiteenuseid saanute arv on suurenenud, siis alati ei saada õigeaegselt abi ja toetust, kuna probleeme märgatakse ning nendega tegeletakse nii vanemate kui ka lastega tegelevate spetsialistide poolt liiga hilja.
- 2019. aastast jõustunud karjääriteenuste reformiga liikusid karjääriteenused Rajaleidja alt Töötukassa alla. Reformi suhtuti pigem negatiivselt, kuna varasemalt olid karjääri- ja õppenõustamisteenused omavahel paremini lõimitud.

## Eesmärk 1: Kvaliteetsete hariduslike tugiteenuste abil varase koolist ja haridussüsteemist lahkumise vähendamine ning karjäärivalikute toetamine

### Poliitikasoovitused:

- Vaja on kokku leppida ja selgemalt määratleda, milliseid tegevusi ning teenuseid Rajaleidja pakub ja tulevikus pakkuma jääb.
- Vajalik on selgemalt läbi rääkida ja paika panna, mis on erinevate osapoolte (Rajaleidja, haridusasutus, lapsevanem, KOV, tugiteenuste osutajad) vastutus.
- Tähelepanu tuleb pöörata teise tasandi teenuseid pakkuvate tugispetsialistide professionaalsuse toetamisele ja arendamisele, aga ka pädevuste hoidmisele.
- Lapsevanematele ja haridusasutustele teha Rajaleidja osas suuremat teavitustööd.
- Laste ja noorte probleemidega õigeaegselt tegelemiseks on vaja tegeleda lapsevanemate teadlikkuse suurendamisega ja pakkuda neile vajalikke täienduskooolitusi (nt vaimse tervise, vanemlike oskuste arendamise jms teemadel) kui ka pereteraapiaid. Samuti on oluline pakkuda õpetajatele täienduskooolitusi, mis puudutavad vaimset tervist kui ka oskusi, mis on vajalikud tööks tuge vajavate lastega.

## Eesmärk 2: Õpetajate, õppejõudude, koolijuhtide ja noorsootöötajate õpetamispädevuse parandamine, et rakenduks iga õppija individuaalset ja sotsiaalset arengut toetav, õpioskusi, loovust ja ettevõtlikkust arendav õpikäsitus kõigil haridustasemetel ja -liikides

### Tegevused ehk mida eesmärgi saavutamiseks tehti?

- Õpetajate ja haridusasutuste juhtide koolitus;
- Noorsootöötajate koolitus.

### **Uuringu põhitulemused:**

- NÕK ei ole Eestis veel laialdaselt rakendunud, kuid liikumine selles suunas on tuvastatav. EL struktuurivahendid on sellele positiivset mõju avaldanud.
- NÕK rakendumise näitaja ja õpetajate täienduskoolitustel käimise aktiivsuse vaheline seos ei leidnud tõendust, kuid nii koolituste läbiviijad kui ka nendes osalejad hindavad neid valdavalt (pigem) tulemuslikuks.
- Eesmärgi saavutamist on takistanud mh järgmised tegurid:
  - ei ole pakutud piisavalt koolitusi, mis lõimiks ainedidaktika ja üldpedagoogika;
  - napib NÕKi rakendumist toetavaid jätkumeetmeid;
  - osaluspiirangud koolitustel;
  - "nähtamatud" koolid;
  - koolijuhtide professionaalse arendamise süsteem ei ole olnud piisavalt terviklik;
  - täiendusõppe mõju ja kvaliteedi hindamise süsteemi puudumine.



## Eesmärk 2: Õpetajate, õppejõudude, koolijuhtide ja noorsootöötajate õpetamispädevuse parandamine, et rakenduks iga õppija individuaalset ja sotsiaalset arengut toetav, õpioskusi, loovust ja ettevõtlikkust arendav õpikäsitus kõigil haridustasemetel ja -liikides

### **Poliitikasoovitused:**

- Jätkata lähenemisega, kus fookuses on haridus- ja noorsootöötajate õpetamispädevuse parandamine ja NÕKi rakendamine;
- Jätkata kõigi seniste haridus- ja noorsootöötajate professionaalse arengu tegevuste eri vormidega, pöörates iseäranis tähelepanu, et haridusasutustele jääks alles võimalus osaleda meeskonnapõhistes tegevustes;
- Pakkuda rohkem koolitusi, kus lõimitud on ainedidaktika ja üldpedagoogika;
- Arendada välja terviklik jätkumeetmete süsteem NÕKi rakendamise toetamiseks;
- Võimaldada koolitustel osaleda õpetajatel, haridusasutuste juhtidel ja tugispetsialistel koos;
- Leida üles "nähtamatud" koolid ja toetada nende jõudmist arendustegevustesse;
- Töötada välja terviklikum lähenemine koolijuhtide professionaalseks arendamiseks;
- Luua ja võtta kasutusele täiendusõppe kvaliteedi ja mõju hindamise süsteem.

## Eesmärk 3: Kasutusele on võetud kaasaegne ja uuenduslik õppevara

### Tegevused ehk mida eesmärgi saavutamiseks tehti:

- Kaasaegse ja uuendusliku õppevara arendamine, soetamine ja juurutamine. Uuenduslike õppevaralahenduste ühiskasutuse korraldamine.
- Õppijate, õpetajate ja avalikkuse teadlikkuse tõstmine muutunud õpikäsitusest ja digikultuuri õppeprotsessi integreerimise võimalustest ja vajadustest.

### **Uuringu põhitulemused:**

- Kaasaegset ja uuenduslikku õppevara mõistetakse erinevalt – nii vajaks see ühiselt mõistetavat definitsiooni ja sisustamist. Kaasaegse ja uuendusliku õppevara ühtse definitsiooni määratlemine toetab valdkonna mõistmist, arengut ja seiret.
- Digitaalse õppevara kasutamine on nüüdseks õpetajate seas laialt levinud. Kutsehariduses on ESF-i toetus märgatav ning valdkondades, kus konkurents puudub, on ESF ainukene toetusallikas.
- Kaasaegse ja uuendusliku õppevara kasutajad tunnevad puudust hea funktsionaalsusega keskkonnast, mis julgustaks juba loodud õppevara jagama.
- Tagasihoidlikuma taotlusvõimekusega koolidel ei ole piisavalt ressursi, et planeerida ja edukalt taotleda kaasaegse ja uuendusliku õppevara võimalusi.

## Eesmärk 3: Kasutusele on võetud kaasaegne ja uuenduslik õppevara

### Poliitikasoovitused:

- Kaasaegse ja uuendusliku õppevara kasutamise jälgimiseks ja hindamiseks on vajalik välja töötada sobivad tulemusnäitajad.
- Järgmisel toetusperioodil tuleks eesmärgina käsitleda kaasaegse ja uuendusliku õppevara seost nüüdisaegse õpikäsitusega, mitte piirduda vaid kaasaegse ja uuendusliku õppevara kasutuselevõetuga. Hetkel kohtleb rakenduskava õppevara kui eesmärki, mille vahendusel edendada nüüdisaegset õpikäsituse rakendamist, kuid õpetajad ning haridustehnoloogid näevad protsessi vastupidisel – nüüdisaegse õpikäsituse rakendamine toobki kaasa kaasaegse ja uuendusliku õppevara kasutamise.
- Kaasaegse ja uuendusliku õppevara puhul tuleb senisest enam tähelepanu pöörata juba loodud õppevara säilitamisele, et see säilitaks kasutajasõbralikkuse, töökindluse ja hea kvaliteedi (nt õiged veebilinkid jne).
- Õpetajate loodud õppevara peaks olema toetatud võrdväärselt teiste loojate õppevaraga.
- Tagasihoidlikuma võimekusega koolide puhul tuleks rakendada taotlusvõimekust tõstvaid meetmeid.

## Eesmärk 4: Demograafiliste muutustega arvestav ja kaasava hariduse põhimõtetest lähtuv üldhariduskoolide võrk, mis tagab võrdse ligipääsu kvaliteetsele haridusele kõigis Eesti piirkondades

Tegevused ehk mida eesmärgi saavutamiseks tehti:

- Koolivõrgu korrastamise käigus toimuv jätkusuutlike koolide kaasajastamine;
- Väikelahendused HEV õpilaste integreerimiseks tavakoolidesse.

**Eesmärkide saavutamine:**

- G12 koolide arv väheneb, kuid see ei ole olnud piisav täitmaks eesmärki (100 või vähem).

2022/23 õppeaastal on Eestis 158 gümnaasiumiastmega kooli.

- Koolivõrgu muudatused ei ole suurendanud kutsekeskharidusse liikujate osakaalu (sihiks 60/40) ning üldkeskhariduse kasuks otsustajate osakaal on stabiilselt 73% juures.
- Väikevahendite kaudu on HEV õpilaste kaasamist toetatud 292 koolis, mis ületab seatud sihttaseme (280 kooli).
- Tavakoolidesse kaasatud HEV õpilaste osakaal kõikide HEV õpilaste suhtes suureneb ja ületab sihiks seatud osakaalu (65% kõikidest HEV õpilastest), ent maakondade ja KOVide vahelised erinevused kaasamisel on suured.

Siiski, üle 60% tavakooli kaasatud HEV õpilastest õpib tavakooli eriklassis.

## Eesmärk 4: Demograafiliste muutustega arvestav ja kaasava hariduse põhimõtetest lähtuv üldhariduskoolide võrk, mis tagab võrdse ligipääsu kvaliteetsele haridusele kõigis Eesti piirkondades

### Peamised probleemid:

- Koolivõrgu mitmekesisus suurendab haridusvalikute rolli ja sellega seotud riske regionaalse ja perekondliku haridusliku ebavõrdsuse süvenemiseks;
- Kutsekeskharidus kui hariduslik tupiktee;
- Kaasava hariduse eluviimisega seotud hoiakud on endiselt kaasamist pärssivad.

### Poliitikasoovitused:

- Haridusvalikute keskne toetamine – tsentraalsed põhimõtted üle koolide ning õpiradade alane nõustamine;
- Tsentraalne vastuvõtt gümnaasiumiastmes;
- Suurenenud teadlikkus sotsiaalse tausta ja hariduse vahelise seose olulisusest ning neid seoseid arvesse võtvad ja leevendavad poliitikad (nt rahastusmudelid, kohajagamise praktikates, õpetajate koolituses ja värbamises);
- Kutse- ja üldkeskhariduse parem põimitus võimaldamaks tupikteede vältimist;
- Kaasava haridusega seotud nn teadmuspangade – ja vahenduse (*knowledge brokerage*) süsteemi loomine tagamaks teadusliku teadmise sidumise igapäevapraktikatega ning sellel tuginevat koosloomet uue teadmiste loomisel ja jagamisel.

## Eesmärk 5: Õpe kutse- ja kõrghariduses on suuremas vastavuses tööturu vajadustega ning toetab ettevõtlikkust

### Tegevused ehk mida eesmärgi saavutamiseks tehti:

- Loodi tööjõuvajaduse ja oskuste prognoosi ja seire süsteem OSKA.
- Arendati praktikat ja töökohapõhist õpet kutse- ja kõrghariduses.
- Loodi kõigil haridustasemetel ettevõtlikkust arendav ettevõtlusõppe programm Edu ja Tegu.
- Arendati kutsehariduse kvaliteedi hindamise süsteemi ja viidi läbi kvaliteedihindamisi.
- Viidi läbi täiendavaid eesti ja võõrkeeleõppe tegevusi eesmärgiga toetada tööturul osalemist.

### **Uuringu põhitulemused:**

- Kutse- ja kõrgharidus on suuremas vastavuses tööturu vajadustega ja toetanud ettevõtlikkust. Samas on mitmed tegevused olnud projektipõhised ning nende mõju saavutamiseks on oluline jätkata tegevusi nii, et need oleks süsteemsed ja jätkusuutlikud.
- OSKA kui kompetentsikeskus.
- Töökohapõhine õpe on hoogustunud, ent väljakutseks koostöö tööandjatega.
- Kutsehariduse kvaliteedihindamise kultuur ja kompetents on kasvanud tänu HAKA paindlikkusele.
- Keeleõppetegevuste läbi viimiseks vajasid õppeasutused tuge keeleõppe metoodika ja tegevuste disainimise osas ning keeleõppe ülejäänud õppekavaga integreerimises.
- Ettevõtlusõppe tegevuste tugevuseks oli süsteemsus läbi kõigi haridustasemete ning need olid oodatust populaarsemad (nii õpetajate kui ka õppijate seas).

## Eesmärk 5: Õpe kutse- ja kõrghariduses on suuremas vastavuses tööturu vajadustega ning toetab ettevõtlikkust

### Poliitikasoovitused:

- OSKA kommunikatsiooni võiks sihistada nii, et uuringu tulemused jõuaksid ka koolilõpetajateni, karjääripöördele mõtlejateni ja tööandjateni neile asjakohasel viisil.
- Töökohapõhise õppe arendamiseks tuleb pöörata tähelepanu tööandjatele - neid motiveerida ning toetada, et tõsta huvi ja võimekust õppijatele koha leidmiseks ja nende juhendamiseks
- Töökohapõhise õppe arendamisel oleks kasu õppeasutuste omavahelisest kogemuste jagamisest ja koostööst
- Kutsehariduse kvaliteedi hindamise juures on oluline kindlustada, et koolidel oleks kindlad viisid kuidas hindamisest saadud infot kooli arenguks kasutada
- Ettevõtlusõppe tegevuste kättesaadavust võiks laiendada, et see jõuaks ka maapiirkondade õppijateni ja erivajadustega õppijateni
- Keeleõppetegevuste planeerimisel on oluline silmas pidada laiemat keeleõppe konteksti ja ressursse, et planeeritud tegevused ei tekitaks liigset halduskoormust ega dubleeriks olemasolevaid tegevusi ning et keeleõpe oleks metoodiliselt tugev

## Eesmärk 6: Kutse- ja erialase kvalifikatsiooniga täiskasvanute osakaal on suurenenud, inimeste elukestva õppe võtmepädevused on paranenud ning suurenenud on nende konkurentsivõime tööturul.

### Tegevused ehk mida eesmärgi saavutamiseks tehti:

- *Madala haridustasemega täiskasvanute tagasitoomine tasemekoolitusse;*
- *Täiskasvanutele kvaliteetse ja asjakohase täienduskoolituse ja ümberõppe pakkumine.*

### **Uuringu põhitulemused:**

#### ***Madala haridusega täiskasvanute toomine tasemekoolitusse:***

- Keskkhariduseta täiskasvanute osakaal püsib visalt → eesmärgid endiselt aktuaalsed.
- Nooremate õpilaste arv mittestatsionaarses üldharidusõppes kasvamas, muutumas on õpilaste profiil
- Koolidele lisarahastus vajalik, kuid mitmed tugitegevused vajavad stabiilset arendust

#### ***Kvaliteetne ja asjakohane täienduskoolitus:***

- Elukestvat õpet populariseerivad tegevused olnud edukad, kuid elukestva õppe koostöövõrgustikud vajavad veel arendamist, kohati lünklik
- Täienduskoolitusasutuste kvaliteedi miinimumtase saavutatud, edasi vaja toetada miinimumnõuete täitjate edasist arengut
- RKT koolitused olnud edukad, vajalik koordineerimine teiste koolituspakkujatega. Halduskoormus koolituse korraldajatele kohati ebamõistlik.



## Eesmärk 6: Kutse- ja erialase kvalifikatsiooniga täiskasvanute osakaal on suurenenud, inimeste elukestva õppe võtmepädevused on paranenud ning suurenenud on nende konkurentsivõime tööturul.

### **Poliitikasoovitused:**

#### ***Madala haridusega täiskasvanute toomine tasemekoolitusse:***

- Jätkata madala haridusega täiskasvanute õppe toetamist.
- Jälgida õpilaste profiili muutusi mittestatsionaarses õppes ja kohandada vastavalt õppes osalemise toetamise meetmeid (õpilaste vajaduste muutustega arvestada)
- Toetada koole teavitustegevuste planeerimisel, säilitades paindlikkuse sobivate tööriistade valikul.
- Nõustamistegevused ja tasanduskursused vajavad teenuse pakkumise stabiilsust, tagada koolide suutlikkus neid teenuseid pakkuda ka projektivälisel ajal

#### ***Kvaliteetne ja asjakohane täienduskoolitus:***

- Jätkata piirkondlike koostöövõrgustike ja kohaliku tasandi koostöö edendamise ning elukestva õppe populariseerimisega
- Täienduskoolitusasutuste kvaliteedi arendamisel jätkata tunnustuspõhise lähenemisega ning jälgida hindamise halduskoormust koolitusasutustele
- Laiendada RKT koolitustellimust ka erasektori täienduskoolituse pakkujatele, kooskõlastada koolituspakkumisi Töötukassaga ning vähendada koolituse pakkumise halduskoormust (õpiväljundipõhine rahastamine)

# Võrdsed võimalused

## Peamised küsimused

- Kas algusest peale on tuvastatud haavatavas olukorras gruppide probleemid või diskrimineerimismustrid soo, vanuse, puude, erivajaduse vm tunnustega seotult?
- Kas meetmete väljatöötamise etapis analüüsiti võrdsete võimaluste edendamist?
- Mil määral peegeldub võrdõiguslikkus meetmete disainis (tegevused, tulemusnäitajad, aruandlus jne)?

## Põhitulemused

- Eesmärgid ja meetmed üldiselt väga selges kooskõlas ühiskonnas võrdsete võimaluste edendamisega (nt madala haridustasemega täiskasvanute võimalused – eesmärk 6, HEV õpilaste kaasatus – eesmärk 4)
- Planeerimisel saaks võrdsetele võimalustele rohkem tähelepanu pöörata
- Inimestele või asutustele samadele taotlusvoorudele, täiendusõppele või materjalidele ligipääsu võimaldamine aga ei taga eri tausta või vähemate võimalustega gruppidele tingimata võrdseid võimalusi

# Kokkuvõte

- **Eesmärkide raames planeeritud tegevused on valdavalt olnud tulemuslikud.** Väljund- ja tulemusnäitajate 2022. aastaks seatud sihttasemed on saavutatud või ületatud nelja eesmärgi puhul kuuest.
- **Väljund- ja tulemusnäitajad ei peegelda alati väga täpselt eesmärkide sisulist saavutamist**
- **Euroopa Liidu toetusmeetmed on panustanud ÜKP fondide rakenduskavas seatud eesmärkide saavutamisse,** kuid mõnede eesmärkide puhul toetusmeetmete mõju vähem selgesti eristatav
- **Sihtrühmade ebaühtlased võimalused ja võimekus projektitaotluste kirjutamisel** on kogu prioriteetsele suunale omane takistus
- Prioriteetse suuna meetmete hea kooskõla Eesti elukestva õppe strateegia 2020, Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035 ja EK riigipõhiste soovitustega
- **Võrdsete võimaluste edendamisele meetmete planeerimisel saaks rohkem tähelepanu pöörata**