

I. Peatükk: Täiskasvanuhariduse roll ühiskonnas

Pärast iseseisvuse taastamist 1991. aasta sügisel ning seoses sellega ka suurte muudatustega koolisüsteemis (üleminek rahvuslikule süsteemile, uued õppekavad ja õpikud, kahese süsteemi likvideerimine eesti- ja venekeelse kooli vahel jm) oli loogiline, et tunduvalt suuremat rõhku hakatakse haridussüsteemis pöörama ka täiskasvanuharidusele. Kiirete ja radikaalsete muudatuste sisseviimiseks, mis kaasnesid demokraatliku riigi ülesehitamisega, üleminekuga turumajandusele, pangasüsteemi loomisega, eravalduse ja omanikeringi laienemisega jm, oli vaja kaasata kogu täiskasvanud elanikkond. Sõltus ju meie edu siis (ja ka täna) otseselt kogu elanikkonna kompetentsuse tasemest, soovist aktiivselt osaleda Eesti Vabariigi arengus. Paraku nii ei juhtunud. Riiklik regulatsioon täiskasvanuhariduse valdkonnas on tänini suhteliselt nõrgalt välja arendatud, kuigi viimastel aastatel on mõningat edu märgata. See oli põhjus, miks ohjad haarasid endi kätte valitsusvälised organisatsioonid (nagu me neid täna nimetame) eesotsas Eesti Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsiooniga 'Andras', mis loodi 1991. aastal ning mis on senini liidriks selles valdkonnas (Vt. lähemalt p. 2.1.3).

ETKA 'Andras' eestvedamisel valmis 1990-ndate aastate keskel küllal kõrgetasemelise ekspertide grupi poolt Eesti Täiskasvanuhariduse (Riikliku) Programmi esimene variant, mis mitmetel põhjustel jäi programmina kinnitamata. Samuti vajab mainimist täiskasvanuhariduse olukorda kirjeldav dokument, mis koostati ETKA 'Andras' ekspertide poolt 1997. aastal ning mis esitati haridusministrile seisukoha võtmiseks. Sama organisatsioon on korraldanud koos Haridusministeeriumiga Eestis ka kaks *Täiskasvanud Õppija Nädalat* (1998 ja 1999) ning kolm Täiskasvanuhariduse Foorumit (1997, 1998 ja 1999). Kui Täiskasvanud Õppija Nädala korraldamine tuleneb UNESCO soovitustest ning näitab meie organisatsioonilist tugevust ja suutlikkust ülemaailmsete üritustega sammu pidada, siis Täiskasvanuhariduse Foorumite läbiviimist eraldi Haridusfoorumist tuleb pigem pidada meie ühiskonna nõrkuseks – st, et laiema üldsuse ja haridusametnike silmis seostatakse *haridust* ikka veel vaid kooliga.

Olulise faktina täiskasvanuhariduse rolli määratlemisel Eesti ühiskonnas tuleb nimetada *Hariduse kui riiklikult tähtsa küsimuse* arutelu Riigikogus 1998. aastal. Kultuurikomisjoni põhiettekandes toodi ühe olulise haridusfaktorina välja vajadus luua uus haridusparadigma, kus tõsine rõhk on ka täiskasvanuharidusel ning elukestva õppe tähtsusel. Viimane väide kõlas ka kõikides kaasettekannetes.

1999 aasta Riigikogu valimiste eel esitasid kõik kandideerivad erakonnad ka oma nägemuse haridusest, sealhulgas ka täiskasvanuharidusest. Võimule tulnud kolmik-liit võttis vastu koalitsioonilepingu, milles üks peatükk kajastab ka valitsuse nägemust hariduse arenguperspektiividest. Ka need dokumendid on kõnekad, kuigi pigem negatiivsest kui positiivsest aspektist – täiskasvanuhariduse osa enamikes puudub.

Käesoleva uuringu raames viidi läbi küsitlus ekspertide hulgas, selgitamaks välja probleemid ühiskonnas, mille lahendamisele peaks täiskasvanuharidus kaasa aitama, samuti probleemid täiskasvanuhariduse korralduses ja sisus ning võimalused õpiühiskonna kujunemiseks Eestis. Küsitluse tulemused aitavad näha täiskasvanu-hariduse kohta tänases Eesti ühiskonnas.

Tuvastamaks täiskasvanuhariduse rolli ühiskonnas, on käesolevas peatükis analüüsitud järgmisi täiskasvanuhariduse osasid:

- hariduspoliitilised dokumendid;
- täiskasvanuhariduse õigusruum (seadusandlus);
- täiskasvanuhariduse finantseerimine;
- täiskasvanuhariduse alased üritused.

1.1 Hariduspoliitilised dokumendid

Hariduspoliitiliste dokumentide analüüs piirdus suuremas jaos vaid eelnõude/projektide läbivaatamisega, kuna seni pole Eestis enamust neist kinnitatud (täiskasvanu)haridust reguleerivaks dokumendiks. See on ühtlasi iseloomustavaks faktiks, kui kõne all on täiskasvanuhariduse roll ühiskonnas. Nimetamist väärib ka mõni poliitiline debatt, kus täiskasvanuhariduse osa oli selgelt esile toodud. Nimetagem siinkohal järgmisi dokumente:

- 1) Eesti Täiskasvanuhariduse Programm (1995);
- 2) Õppiv Eesti (Presidendi Akadeemilise Nõukogu ettekanne Riigikogule, 1998);
- 3) Eesti Haridusstrateegia (EV Haridusministeeriumi eelnõu, 1998);
- 4) Riigikogu kultuurikomisjoni ettekanne *Hariduse kui riiklikult tähtsa küsimuse* arutelul Riigikogus 8. mail 1998;
- 5) Haridusstsenaariumid 2015 (Eesti Tulevikuinstituudi materjalid, 1999);
- 6) Täiskasvanuhariduse uuring (1997/99);
- 7) Koalitsioonilepe (1999);
- 8) Täiskasvanuhariduse foorumite dokumendid;
- 9) Ekspertide küsitluse tulemused.

1.1.1 Eesti Täiskasvanuhariduse Programm

Eesti täiskasvanuhariduse programmi käsitletakse antud uuringu raames eelkõige sellepärast, et korrata üle need arusaamad, mis tekkisid 1990-ndate aastate keskel ning kinnitasid sellise programmi koostamise vajadust. Kuna nendel aastatel puudus riigipoolne nõudlus programmi koostamiseks (muide, seda pole veel tänini!), võttis initsiatiivi enda kanda Eesti Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsioon 'Andras', kes kaasas töögruppi peale täiskasvanute koolitajate ka mitmed tuntud Eesti teadlased ja ühiskonnategelased. Programm, mis pidi koosnema sissejuhatavast osast ning täiskasvanute üld-, töö- ja eluhariduse osadest, jäi mitmetel põhjustel lõpetamata. Viimane, eluharidust käsitlev osa avaldati vabahariduse programmina⁸.

Programmi põhjendusena märkis autorite grupp järgmisi (järgnev osa pärineb avaldamata käsikirjalistest materjalidest)⁹:

- Eesti on arenemas avatud demokraatlikuks õigusriigiks;
- toimub üleminek käsumajanduselt vabale turumajandusele;
- on taastatud rida institutsioone (pangad, börsid, fondid, maakleribürood jne.) ning aktiveerunud äritegevus;

⁸ Täiskasvanute vabahariduse rahvuslik programm. 1995. Tallinn: Kultuuri- ja Haridusministeeriumi Teataja.

⁹ Eesti Täiskasvanuhariduse Programm. 1994. Tallinn. ETKA 'Andras', avaldamata käsikiri.

- tehnika ja tehnoloogia muutuvad enneolematu kiirusega;
- tekib uus omanik ja taastub nende omandiõigus, kellelt omand võõrandati seoses nõukogude okupatsiooniga;
- Eesti on teel Euroopasse.

Selleks, et eluga sammu pidada, peavad inimesed omandama uusi teadmisi ja oskusi, õppima ümber ja juurde, täiendama seda, mis on puudulik või ajast maha jäänud jne. Kiiresti uuenevates oludes ei suuda kõik, eriti vanem põlvkond, orienteeruda ega kohaneda. Selleks, et tulla toime oma elu ja tööga, olla vääriline ühiskonna liige ja kultuuri esindaja on kogu elanikkonnal vaja ümber orienteeruda läbi kogu elu kestvale pidevale enesetäiendamisele.

Paraku polnud siis (ega pole veel tänagi) välja töötatud Eesti Vabariigis üldisi arenguprogramme, mistõttu polnud võimalik fikseerida subjekte nende programmide elluviimiseks ega ka põhinõudeid vastavate haridusprogrammide koostamiseks ja realiseerimiseks. Täiskasvanuhariduse Programmi võeti kui katset rajada teoreetiline ja metodoloogiline alus selle, Eesti arengu seisukohast ülitähtsa probleemi lahendamiseks.

Hoolimata sellest, et vahepeal on 'suur hulk vett merre voolanud', pole olukord Eestis selles lõigus oluliselt muutunud – ikka puudub ARENGUPROGRAMM (muide mitmed käesoleva uuringu käigus ekspertidena kaasatud tunnustatud ühiskonnategelased/akadeemikud jt viitasid sellele kui olulisele takistusele Eesti arengus), millela on praktiliselt võimatu teha prognoose ka haridusnõudluse osas. Pole võimalik läbi mõelda ja fikseerida, nagu pakuti Täiskasvanuhariduse Programmi projektis, kõik vajalikud eeldused hariduse omandamiseks ning ümber- ja täiendõppeks kõikidel elualadel, aga ka vabahariduslikuks tegevuseks täiskasvanueas.

Riigipoolse nõudluse tekkimisel täna täiskasvanuhariduse strateegia koostamiseks on 1995. aastal kirjutatud mõtted sobilikuks lähtekohaks ning töögrupil ei tuleks alustada nullist.

1.1.2 Õppiv Eesti

‘Õppiv Eesti’ on Vabariigi Presidendi Akadeemilise Nõukogu egiidi all valminud dokument, mille nõukogu esitas Riigikogule algatamaks ja toetamaks arutelu Eesti hariduse tuleviku teemadel vastavuses nõukogu otsusega 19. novembrist 1997.a.

Dokumendi sissejuhatuses väidavad autorid, et ... ‘ Ettekandes väljendatud seisukohad Eesti hariduse sõlmküsimuste osas on formeerunud Eesti kehtiva haridusseadustiku ja mitmete avalike ja ametkondlike seisukohavõttude analüüsi ja akadeemilises nõukogus toimunud arutelude põhjal, väljendades niiviisi ühte visiooni Eesti hariduselu edendamiseks¹⁰. Samas avaldatakse lootust, et nimetatud ettekanne käivitab Eesti hariduse Valge Raamatu koostamise, mida kahjuks kuni tänase päevani pole juhtunud.

Kuigi ühe akadeemilises nõukogus toimunud arutelu teemaks oli *täiskasvanute jätkuhariduse probleemid Eestis*, mida analüüsiti läbi Euroopa vaatenurga, pole see teematika kahjuks ‘Õppivas Eestis’ laiemat käsitlemist leidnud. Sisse on toodud vaid mõiste *täiskasvanukoolitus*, mida defineeritakse kui “valdavalt astmehariduse välist koolitust, mille eesmärgiks on teatava taseme astmehariduse omandanud ning töötavatele inimestele haridusliku enesetäiendamise võimaluste loomist üldise haridustaseme tõstmiseks ja kutse-, eri- ning ametialase kvalifikatsiooni täiendamiseks. Täiskasvanukoolituses kasutatakse mitmesuguseid õppevorme, kusjuures oluline koht on iseseisval ja distantsõppel, mida toetab vastav tugisüsteem. Täienduskoolitust viivad läbi erinevad õppeasutused ning litsentseeritud tööandjad ja äriettevõtted”¹¹. Nimetatud dokumendis välja pakutud haridusreformi kümnest sammust üks, kuues, ütleb: “Haridusministeeriumi juhtimisel töötada välja pedagoogide täiendkoolituse programmid. Aidata kaasa vaba turu tekkele vastava koolitusteenuse pakkumise osas”¹².

Järelduse sellest võib teha vaid ühese – nimetatud teadlaste kollektiivi haridusparadigmaatiline käsitus on formaalhariduse keskne. Kuigi on eesmärgiks seatud õppiva ühiskonna kujundamine, pole täiskasvanuhariduse rolli selles oluliselt väärtustatud.

¹⁰ Õppiv Eesti. Vabariigi Presidendi Akadeemilise Nõukogu ettekanne Riigikogule. 1998. Tallinn: Haridusministeerium, lk. 5.

¹¹ Samas, lk.14.

¹² Samas, lk.22.

Niivõrd, kui võrd seda on üldse puudutatud, nähakse oluliste subjektidena mitte riiki, vaid erasektorit ja täiskasvanuid endid kui enesearengu subjekte ehk iseõppijaid.

1.1.3 Haridusstrateegia

Haridusministeeriumi töörühma poolt 1998. aastal koostatud dokumendi eelnõus analüüsitakse Eesti haridussüsteemi seisutuginedes kujutlusele Eesti riigi ja ühiskonna soovitatavast arengust lähikümneanditel, määratakse haridussüsteemi missioon, süsteemi toimimise eesmärgid ja põhimõtted. Visandatakse Eesti haridussüsteemi mudel ja formuleeritakse tähtsamad hariduspoliitika sõlmküsimused, mis vajavad ühiskondlikku kokkulepet.

Antud dokument koosneb järgmistest osadest:

- Eesti areng ja hariduse roll selles.
- Eesti haridussüsteemi soovitud mudel.
- Haridusstrateegia ja selle koostamine.
- Arengukava aastani 2005¹³.

Eelnõu ülesehitus annab lootust, et esitatakse põhjalik analüüs hariduse panusest Eesti ühiskonna ja tema majanduse arengus, kuid kahjuks jääb see osa ühekülgeks – käsitletakse kooli, mitte haridust! Strateegia lähtekohaks on formaalhariduse süsteem, millele on lisatud täiskasvanuõpe. Kuigi väidetakse, et “Täiskasvanute õpe on seotud kõigi õppeastmete ja –vormidega, moodustades osa elukestvat õppimist võimaldavast haridussüsteemist”¹⁴, on selle osakaal oluliselt väiksem, kui see peaks olema. Täiskasvanuharidust puudutavate märksõnadena on ära toodud järgmised: *täiskasvanute õpe, täiskasvanute taseme-, täiend- ja vabaõpe, töötute täiend- ja ümberõpe*. Haridusstrateegia peatükis punkt viis on öeldud: “arendada välja täiskasvanukoolituse süsteem ja integreerida see haridussüsteemi”¹⁵, mis tekitab lootust, et täiskasvanuhariduse ülitähtsat rolli hakatakse üha enam mõistma ka haridussüsteemis endas. See aga tähendaks kvalitatiivset hüpet ning võimalust võtta

¹³ Vt. Eesti haridusstrateegia (eelnõu). 1998. Tallinn, Haridusministeerium.

¹⁴ Samas, lk. 24.

¹⁵ Samas, lk. 32.

hariduspoliitika väljatöötamisel lähtepunktiks õppimisvõimaluste loomine kõikidele inimestele kogu nende elu vältel.

Eraldi osana on täiskasvanute koolitus välja toodud ka arengukavas, kus esimese punkti (p. 86) all on öeldud, et “Täiskasvanute koolitus on seotud hariduse kõigi liikide ja astmetega, moodustades elukestvat õppimist võimaldava süsteemi, mis on avatud kõigile ühiskonna liikmetele, sõltumata nende eest, rahvuslikust või sotsiaalsest kuuluvusest. Riik loob elukestva õppe õiguslikud alused, lähtudes õppiva ühiskonna mudelist”¹⁶. Selline lähenemine kõrgelt hinnatav.

Kokkuvõttes võib öelda, et Eesti Haridusstrateegia raamdokumendis olid astutud esimesed sammud, tunnustamaks täiskasvanuharidust haridussüsteemi olulise osana. Paraku jäi see dokument ainult eelnõuks, mis valitsuse vahetusega edasiarendamist ega üldrahalikku diskussiooni ei pälvinud. Hariduskontseptsiooni nime all töötab uut versiooni välja Haridusfoorumi töögrupp. Uue dokumendi analüüs on esitatud punktis 1.4.7.

1.1.4 Riigikogu kultuurikomisjoni ettekanne

Kultuurikomisjoni ettekandes Riigikogule 8. mail 1998. aastal rõhutati kahte momenti, mis olid seotud täiskasvanuharidusega – *hariduse uus paradigma* ja *õpivad kõik*.

Uue haridusparadigma märksõnadena rõhutati

- vajadust hinnata ümber tänased arusaamad haridusest, mis paraku paljude nägemuses (ikka veel!) lõpeb kooliga;
- valmisolekut radikaalseteks muutusteks *haridusvõrgus, õppekavades ja programmides, õppemeetodites*, aga ka *õpetajate hoiakutes*. Kooli põhiliseks ülesandeks peab olema *õpetada, kuidas õppida*;
- hariduse kohta ning tema kahest rolli ühiskonnas - esiteks peab haridus kui institutsioon aitama kaasa demokraatliku ühiskonna arengule ja teiseks - arenema ning demokratiseeruma ka ise.

¹⁶ Samas, lk. 47.

- millist haridust (kvaliteet) ja millises mahus (kvantiteet) me vajame täna, millist 21. sajandil ning kes selle kinni maksab.
- haridus peab olema kättesaadav kõigile.

Teise märksõnana rõhutati *täiskasvanuharidust e. õpivad kõik*. Tuleneval uuest haridusparadigmast rõhutas kultuurikomisjon vajadust oluliselt laiendada täiskasvanuhariduse tähtsust kõigis hariduskontseptsioonides.

Positiivsena märkis kultuurikomisjon seda, et ainsana endise Ida-bloki maadest¹⁷ on Eestis vastu võetud täiskasvanute koolituse seadus, mis tagab täiskasvanutele õiguse täiendada end aastas vähemalt neliteist kalendripäeva, jagab vastutuse selles valdkonnas riigi ja omavalitsuste vahel ning fikseerib kohustuse teatud riigieelarveliste vahendite eraldamiseks.

Negatiivse faktorina rõhutas kultuurikomisjon asjaolu, et puudub täpne ülevaade kogu elanikkonna haridusvajadustest ja -võimalustest, nõudluse ja pakkumise vahekorrast. Informatsioon sellest, kui palju inimesi, mida, kus ja kuidas õpib, milline on selle õppe efektiivsus, kes, kui palju ja mille eest maksab, millised koolitusasutused missugust koolitust pakuvad jne. jne. on väga lünklik ning ei võimalda kavandada ühtse, vajadustest tuleneva täiskasvanuhariduse süsteemi loomist ega ka lülitada laiemasse (näiteks Euroopa) infopanka. Liikumisel Euroopa Liidu poole on viimane aga eluliselt vajalik¹⁸.

Kultuurikomisjoni ettekande analüüsi põhjal võib kinnitada, et täiskasvanuhariduse rolli Eesti ühiskonnas mõistetakse ja hinnatakse kui olulist haridussüsteemi osa.

1.1.5 Haridusstsenaariumid 2015

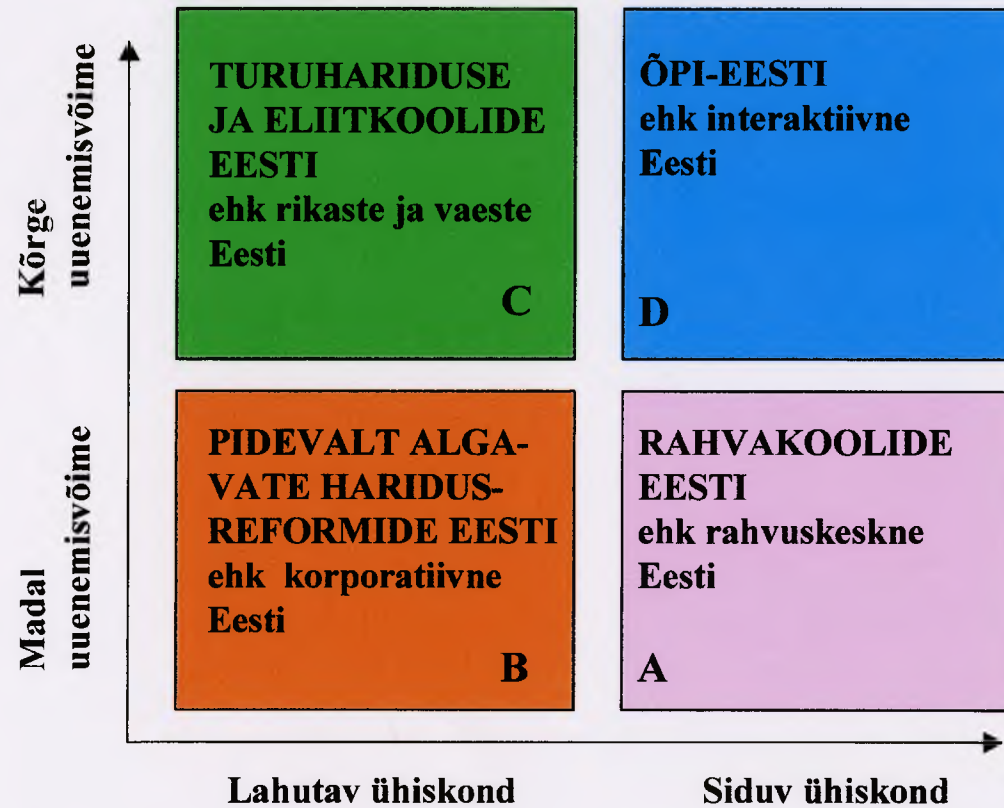
Antud osas analüüsitakse, kuidas rõhutada täiskasvanuhariduse rolli kajastatakse ka haridusstsenaariumides. Aluseks on võetud Haridusfoorumi stsenaariumide töögrupi materjalid¹⁹.

¹⁷ Täna on täiskasvanuharidust reguleerivad seadused vastu võetud ka Sloveenias ja Ungaris.

¹⁸ Vt. Riigikogu stenogramm 8. mai 1998.a.

¹⁹ Eesti ühiskond ja haridus – 2015. 1998. Koostanud K. Loogmaa ja E.-S. Sarv.

Joon. 1. NELI VISIOONI EESTI HARIDUSEST AASTAL 2015



Autorid käsitlevad haridussüsteemi koosnevana järgmistest allsüsteemidest: formaalharidus e. tasemehariduse ja mitteformaalharidus, mis omakorda koosneb kahest kihist, millede vaheline piir autorite arvates on 'üsna ebamäärane ja muutuv':

- a) suuremal või väiksemal määral *institutsionaliseeritud* mitteformaalharidus, eelkõige täiskasvanukoolitus oma mitmekesistes vormides;
- b) *institutsionaliseerimata* mitteformaalharidus, kuhu peamiselt liigitatakse huviharidus, iseõppimine, kindla õppekavata töötavad õpiringid jm²⁰.

Ühiskond jaotatakse kahe olulise kriteeriumi järgi, milleks on ühiskonna sidusus (lahutav või ühendav ühiskond) ja ühiskonna uuenemisvõime (kõrge või madala uuenemisvõimega ühiskond). Nii saadakse neli ühiskonna tüüpi, milles igas on oma nägemus haridusest. Need neli tüüpi on järgmised (Vt. Joon. 1) (välja on toodud täiskasvanuharidust puudutav osa):

A – Kõrge sidusus, madal uuenemisvõime ehk rahvuskeskne ühiskond ja traditsiooniline kool, kus pole eesmärgiks multiintelligentsuse arendamine ja elukesva iseseisva õppija kujundamine põhikooli lõpuks; kus täiskasvanuharidus kujutab endast peamiselt täiskasvanute süstematilist eri- ja ametialast väljaõpet, on utilitaarne ja mõeldud eelkõige toimetulekuks tehnikaga.

B – Madal integreeritus, madal uuenemisvõime ehk korporatiivne ühiskond ja pidevalt algavad haridusreformid, kus elukestva õppimise ideoloogia pole juurdunud ja haridust käsitletakse eelkõige formaalharidusena; kus täiskasvanuharidus on eelkõige orienteeritud kõrgharidusega ja noorematele inimestele ning kitsalt tööalasele koolitusele.

C – Madal integreeritus, kõrge uuenemisvõime ehk tugevalt polariseerunud ühiskond ja turukeskne haridus ning eliitkoolid, kus täiskasvanukoolitus on täielikult erakätes, koolitusteenust mis tahes alal ükskõik kust võib osta igaüks, kel raha ja aega; kõik võimalused saada eluaegset avatud kvaliteetset õpet on elus edasijõudnutel.

D – Kõrge integreeritus, kõrge uuenemisvõime ehk interaktiivne ühiskond ja Õpi-Eesti, kus inimkapital on rahvuslik rikkus ja haridus rahvuslik väärtus; täiskasvanute koolitamine on massiline ja läbi põimunud inimeste töö ja igapäevase tegevusega, hõlmates väga erinevas

²⁰ Samas, lk.12.

vanuses inimesi; on loodud õppimise ja karjäärinõustamise süsteem, andmebaasid ja registrid, mis aitavad paremini kavandada ja korraldada iga inimese elukestvat õpet²¹.

Eelnev näitab, et haridusstsenaariumide kirjutajad on kujutanud erinevates stsenaariumides erinevaid haridussüsteeme, milles üheski ei puudu täiskasvanuhariduse osa. Selle maht, sisu ja korraldus sõltuvad ühiskonna teistest kriteeriumidest.

1.1.6 Täiskasvanute koolituse uuring

Märkimist väärib asjaolu, et 1995 aasta kevadel kavandati Statistikaameti isikustatistika teenistuse poolt viia riigiuuringute seerias, mis pidi hõlmama suhteliselt suurt valimit – vähemalt 5000 inimest, läbi ka täiskasvanute koolituse uuring. Mitmetel asjaoludel sai põhiküsitlus teoks alles 1997 aasta oktoobris-detsembris, kuid sellest hoolimata näitab täiskasvanute koolituse lülitumine riigiuuringute seeriasse riigipoolset suhtumist ning täiskasvanuhariduse väärtustamist.

Kavandades uuringut, väitsid autorid, et “Riikliku poliitika väljatöötamiseks täiskasvanute koolituse alal on eelkõige vaja vastavat informatsiooni. Ühelt poolt oleks see n.ö. riigi/ühiskonna positsiooni kajastav: haridusnõudlus, avalikud ja eraallikad täiskasvanute koolituse finantseerimiseks jmt. Teine pool oleks inimestelt lähtuv teave. ... Puudub ka tagasiside, ülevaade senise töö kasutegurist, sellest, kas ja mil määral on täiskasvanute koolitus muutumas Eesti ühiskonnas protsesside reaalseks mõjuriks – st kas ja millist mõju on täiskasvanute koolitus avaldanud selles osalenute käitumisele, millisele osale Eesti ühiskonnast see mõju on kandunud”²². Uurijad seadsid endale eesmärgiks selgitada välja inimeste arvamus täiskasvanute koolituse hetkeseisu kohta Eestis, subjektiivne nõudlus täiskasvanute koolituse järele, võimalike koolituses osalejate vajadused ja huvid selles vallas, samuti täiskasvanute põhirühmade ees avanevad õppimisvõimalused ja koolituse kättesaadavus²³.

²¹ Samas, lk. 12 – 19.

²² Samas, lk. 8.

²³ Samas, lk. 8.

Antud kontekstis pole meie eesmärgiks nimetatud uuringu tulemuste ümberjutustamine, vaid sellise uuringu vajaduse mõistmise hindamine. Täiskasvanuhariduse osa ühiskonna arengu faktorina on keeruline suurendada, kui puudub vastavasisuline autentne informatsioon olukorra ja olude kohta Eestis.

1.1.7 Koalitsioonilepe

Tulles võimule 1999 aasta märtsis toimunud Riigikogu valimiste järel, sõnastas uus valitsus koalitsioonileppe, milles üks osa kannab pealkirja *Haridus on investering tulevikku*. Preambulas öeldakse, et “hariduspoliitikas lähtub koalitsioon Öpi-Eesti põhimõtetest ning eesmärgist arendada kõigile kättesaadavate haridusvõimaluste kaudu iga isiku võimeid”, mis annab kaudselt tunnistust sellest, et mõeldud on ka täiskasvanutele, kuigi 17-st konkreetsest sammust, mida valitsus kavatseb ette võtta, vaid ühes on seda ka sõnades väljendatud – koalitsioon ... toetab riiklikult täiskasvanute täiend- ja ümberõpet ning vabaharidust²⁴.

Eelneva põhjal tuleb järeldada, et võimuloleva koalitsiooni jaoks on elukestev õppimine ja täiskasvanuharidus siiski teisejärgulise tähtsusega nähtus. See ilmneb ka kolme valitsusse kuuluva erakonna valimisplatvormidest. Täiskasvanuharidust ei märgi sõnagagi ei Isamaaliit ega Reformierakond. Vaid Mõõdukate platvormist leiab väite, et nad leiavad rohkem vahendeid õppekeskkonna täiustamiseks ja täiskasvanute pidevõppeks.

Perioodil, mis ametlikult enam käesoleva uuringu sisse ei kuulu, st 2000 aasta veebruaris-märtsis on ilmnenu mitmeid ebameeldivaid tendentse nii omavalitsuste kui ka Haridusministeeriumi tegevuses, mis peegeldavad võimulolijate soovi ahendada täiskasvanute õpivõimalusi. Nimelt on asutud likvideerima täiskasvanute gümnaasiume, sooviga liita need tavakoolidega ja/või viia samade koolide õhtusesse vahetusse. Seni on Eestis tegutsenud üle kolmekümne õppeasutuse, kus täiskasvanutel on võimalus omandada keskharidust nii päeva- kui õhtuõppes ning kaugkoolituse kaudu. Likvideerida tahetakse ka vanglate koolid, jättes seega kinnipidamisasutustes olevad ja õppida soovivad täiskasvanud sellest võimalusest ilma. Sellised tendentsid peegeldavad valitsuse suhtumist täiskasvanuhariduse kui olulise arengufaktori rolli.

²⁴ Koalitsioonilepe. 1999.

1.1.8 Täiskasvanuhariduse foorumid

Nagu eespool öeldud, alustati täiskasvanuhariduse foorumite läbiviimist põhjusel, et Haridusfoorumitel kõneldu jäi kitsaks ja ühepoolseks, käsitledes suuremas jaos vaid kooliharidusega seonduvat. Kuigi Haridusfoorumi taotlus oli palju laiem ning esmase idee järgi pidid esindatuse seal saama võimalikult paljud hariduse subjektid/huvirühmad, sh ka täiskasvanuhariduse sihtrühma esindajad. Täiskasvanuhariduse Foorumi korraldajad püstitasid järgmised eesmärgid:

- avalikkuse tähelepanu tõmbamine elukestva õppe, eriti täiskasvanute hariduse tähtsusele;
- avaliku diskussiooni käivitamine aktuaalsete haridusprobleemide üle;
- erinevate (täiskasvanu)hariduse toimegruppide ja sotsiaalsete partnerite - poliitikud, tööandjad, töövõtjad, koolitajad - koostöö edendamine;
- surve avaldamine poliitiliste otsuste tegijatele ja ettepanekute väljatöötamine riiklikele institutsioonidele hariduspoliitiliste otsuste langetamiseks;
- riiklike ja erastruktuuride ning kolmanda sektori jõupingutuste ühendamine hariduselu edendamiseks.

Tänapäeval on Eesti Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsiooni eestvedamisel korraldatud kolm Täiskasvanuhariduse Foorumit (THF), mille teemad on olnud seotud eelkõige täiskasvanute tööharidusega, käsitlemist on leidnud ka täiskasvanute koolituse osa eurointegratsioonis. Esimene THF kandis pealkirja *Tööjõuturg ja tööharidus* (1997). Diskussiooni nimetatud teemal tingis -

- kaasajal üha kiirenev tempo majanduslike, tehnoloogiliste ja sotsiaalsete muutuste elluviimisel;
- demograafilise situatsiooni muutumisest tingitud töövõimelise elanikkonna vanuse tõus;
- valmistumine elukestvaks õppimiseks;
- töökohtades olemasolevate koolitusvõimaluste maksimaalne ärakasutamine: õppiv organisatsioon peab saama reaalsuseks;
- erinevatele sihtgruppidele (kvalifitseerimata või madalalt kvalifitseeritud töötajad, vanemaealised inimesed jt.) orienteeritud elukestva õppimise strateegiate väljatöötamine.

Foorum omas eelkõige (haridus)poliitilist tähendust, kus erinevate haridust, töajõuturgu ja tööturgu esindavate sihtgruppide esindajate osavõtul püüti saavutada ühiskondlik kokkulepe edasiste tegevussuundade ja -strateegiate osas Eesti elanikkonna ettevalmistamisel töajõuturu tarbeks. Foorumi ja selle kaudu ka täiskasvanuhariduse tähtsustamist kinnitab fakt, et Foorumi töös osalesid mitmed ministrid ja Riigikogu liikmed, tervituse Foorumile saatis peaminister Tiit Vähi. Foorumi osalejad võtsid vastu hariduspoliitilise dokumendi (Vt. Lisa 1), mis edastati võimukandjatele edasiste sammude astumiseks.

Teine THF (1998) kandis nimetust *Töajõuturg ja eurointegratsioon*.

Foorumil käsitleti täiskasvanuhariduse kvaliteedi probleeme Eesti majandusliku arengu ja eurointegratsiooni kontekstis. Arutelu keskmes oli tööalase koolituse efektiivsuse, adekvaatsuse ja kvaliteediga seonduv. Sellekohase sõnavõetuga esines Foorumil peaminister M. Siimann. Esimest korda ületas täiskasvanuharidusega seonduv ka uudise künnise ning Foorum leidis kajastamist ka meedias.

Kolmas THF (1999) keskendus elukestva õppimise kui elamise stiili lahtimõtestamisele ning kandis pealkirja *Elukestev õppimine – sild tulevikku*.

Elukestva õppimise ideoloogia tutvustamine sisaldab kolme eesmärgi:

- valmistada inimesi ette eluks 21. sajandil;
- kaotada lõhe kooli ja töökoha vahel;
- arvestada uusi nõudmisi hariduse ja koolituse valdkonnas, mis tulenevad majanduses, tehnoloogias ja sotsiaalelus toimuvatest muutustest.

Ettekandega esines haridusminister T. Lukas.

Kokkuvõtteks võib öelda, et Täiskasvanuhariduse Foorumitest osavõtjad on aasta-aastalt näidanud huvi suurenemist täiskasvanute õppimise vastu ning seega on Foorumid oma (haridus)poliitilise eesmärgi saavutanud. Iseküsimus on, millised on reaalsed tulemused? Paraku tuleb tõdeda, et esialgu tagasihoidlikud.

1.1.9 Ekspertide küsitluse tulemustest

Tuvastamaks täiskasvanuhariduse seisu ühiskonnas, huvitas uuringu läbivijaid olemasolevate hariduspoliitiliste dokumentide ning sündmuste analüüsi kõrval ka ekspertide nägemus täiskasvanuhariduse korralduse ja sisu probleemidest Eestis. Ekspertideks olid palutud Vabariigi Presidendi Akadeemilise Nõukogu liikmed, ülikoolide rektorid ja/või prorektorid, täiskasvanute koolitusasutuste juhid, uurijaid, koolitusspetsialistid riigi-, munitsipaal- ja erasektorist, täiskasvanute koolitajaid ja koolituse korraldajad jt. Vastuseid paluti neljale küsimusele: probleemid, mille lahendamisest sõltub Eesti ühiskonna areng, probleemid täiskasvanuhariduses, õpiühiskonna rajamise teed ning haritud inimeseks kujunemise ja säilimise võimalused Eestis.

Küsitluse tulemusi analüüsiti ning võrreldi kontrollgrupi (selleks olid täiskasvanud õppijad - eesti õppekeelega üldhariduskoolide õppealajuhatajad ja vene õppekeelega üldhariduskoolide direktorid) arvamustega.

Teises ringis valis ekspertide grupp pakutud 113-st ühiskonna probleemist välja 15 olulisemat (kõrgema üldistuse astmega) ning need, mille lahendamisele saaks täiskasvanute koolituse kaudu kaasa aidata. Nimetada tuleks kindlasti järgmiseid:

- *Ühiskondlik-poliitilised probleemid* - ühiskonna pikaajaliste poliitiliste ja ideoloogiliste eesmärkide määratlematus; riikliku tasandi arengu prognoosimise, tuleviku kavandamise ja planeerimise alahindamine; riigi ülesanded on formuleerimata ja täitjate vahel jaotamata; jm. Kõikidest loetletud probleemidest moodustasid selle valdkonna probleemid 20%.
- *Haridusprobleemid* - hariduspoliitika pole välja töötatud; haridussüsteem (ka täiskasvanuhariduse süsteem) vajab kaasajastamist; haridusreform on takerdunud; investeeringud haridusele on väikesed. Kõikidest mainitud probleemidest oli 19% seotud otseselt või kaudselt haridusega, mis näitab ekspertide hinnangul selle institutsiooni olulist osa ühiskonna arengu tagamisel.
- *Sotsiaal-majanduslikud probleemid* - prioriteetide ebaselgus riigi majanduslikus ja sotsiaalses (ka poliitilises?) arengus; väheefektiivne majandus; kõrgtehnoloogilise toodangu vähesus jm. Kokku 13% probleemidest.

- *Eetilisest probleemid* – madal poliitiline kultuur; väärastunud väärtushinnangute süsteem; ebapiisav kõlbeline tase; puudu jääb sallivusest, tolerantsusest ja enesekriitikast. Kokku 7%.

Suhteliselt suure grupi moodustasid probleemid, mis on seotud ebaühtlase regionaalse arengu, muulaste integreerumise ja elanikkonna kiire kihistumisega. Ekspertide arvates on enamuse loetletud probleemide lahendamisel võimalik koolituse vahendusel saavutada edu.

Ka kontrollgruppide vastustes tulid välja samad probleemide ringid, kuigi õppealajuhatajad (grupis olid esindatud peamiselt maarajoonid) rõhutasid tunduvalt rohkem maaeluga seotud probleeme ning vene koolide direktorite vastustes moodustas arvestatava grupi integreerumisega seotud probleemid. See annab kinnitust väitele, et inimene tunnetab ühiskonda ja tema probleeme läbi oma subjektiivse maailma.

127-st täiskasvanuhariduse sisu ja korraldust puudutavas probleemist toodi välja need, mille lahendamine peaks olema esmajärguline ja võimalik suhteliselt väheste vahenditega, aga ka need, mille lahendamisest sõltub otseselt kogu täiskasvanuhariduse süsteemi areng. Olulisemate probleemide gruppidega mainime järgmisi:

(1) Ühiskondlikud/hariduspoliitilised probleemid:

- Puuduvad uuringud võimalike muudatuste kohta ühiskonnas, samuti prognoosid majanduse struktuuri arengu kohta, millele peaks tuginema nii täiskasvanuhariduse organisatsioon kui sisu; koolitusstatistika puudumine.
- Täiskasvanuhariduse strateegia ja arengukava puudumine; poliitika puudumine.
- Valitsuse pole määranud riiklike prioriteete täiskasvanukoolituses.

(2) Majanduslikud probleemid:

- Ressursside nappus täiskasvanukoolituseks.
- Riigil puudub kindel strateegia täiskasvanute koolituse finantseerimiseks.
- Kasvav tendents jätta täiskasvanukoolitus turu reguleerida.

(3) Sotsiaalsed probleemid:

- Töötute ümberõppes pakutav koolitus ei vasta tööandjate ootustele/nõudlusele; koolitatakse neid, kes hiljem õpitut ei vaja.

- Täiskasvanukoolitus toimib haridusvahesid ja seega ühiskonna lõhestumist süvendavalt.
- Sotsiaalne ja majanduslik ebavõrdsus kui õppimisvõimalusi piirav tegur.

(4) Isiksuslikud probleemid:

- Madal õpimotivatsioon.
- Üldine skeptiline suhtumine koolitusse.
- Isiksus jääb koolituses tagaplaanile.

(5) Organisatsioonilised probleemid:

- Koostöö puudumine tööandjate, töövõtjate, riigi ja koolitajate vahel; koostöö puudumine erinevate täiskasvanute koolitusega tegelevate organisatsioonide vahel; täiskasvanuhariduse killustatus, prevaleerib konkurents, mitte koostöö.
- Suured regionaalsed erinevused – oluline osa koolitusest toimub Tallinnas.
- Autentse informatsiooni vähesus ning võimaluste puudumine seda hankida.
- Kursusi korraldatakse lähtuvalt äri-, mitte andragoogika printsiipidest; kvalifitseeritud koolitajate nappus.

Ekspertide arvates alatähtsustatakse jätkuvalt täiskasvanuharidust Eesti poliitilise, majandusliku, kultuurilise ja sotsiaalse arengu aspektist.

Kontrollgruppide vastustes jäid kõlama järgmised probleemid: õppealajuhatajad – koolitus ei tohi olla koolitatavale liiga kallis; vene koolide direktorid – täiskasvanute koolitus peaks lähtuma olukorrast tööturul ja selle perspektiividest.

Mida teha, et olukord täiskasvanuhariduse paraneks? ETKA 'Andras' uurijate grupi poolt (grupi juht Jüri Ginter) viidi läbi samalaadne küsitlus, kasutades selleks teist ekspertide gruppi ja teist meetodikat – Delphi meetodit. Seekord oli tegemist etteantud probleemidega, mida paluti järjestada tähtsuse järgi pingeritta, samuti prognoosida probleemi leevendumist 10 järgneva aasta jooksul. Nagu nähtub tabelist 1, on ka siin esikohal *materiaalsed raskused ja koolituspakkumiste territoriaalselt ebaühtlane jaotuvus*, ning üsna ees koolituse *sisu mittevastavus nõudlusele*. Kui esimesed kaks ekspertide arvates hakkavad vähehaaval taanduma, siis koolituse sisu mittevastavus nõudlusele on 10 aasta pärast ekspertide arvates isegi olulisem. Esikohale selleks ajaks on aga hoopis tõusnud *liiga pingeline või suur töökoormus, mis ei võimalda õppida*.

Tabel 1

Küsimus 11 - Kui oluline või terav on see probleem Teie arvates käesoleval ajal? Küsimus 12 - Kui oluliseks või teravaks võib Teie arvates see probleem muutuda aastaks 2010? (7 punkti skaalal: 1-ebaoluline...7-väga oluline)	Probleemi olulisus käesoleval ajal	St.hälve	Probleemi olulisus tulevikus	St.hälve
1.-3. Materiaalsed raskused ei võimalda õppida	5.848	1.304	4.738	1.548
2.-5. Koolituspakkumiste territoriaalselt ebahütlane jaotuvus	5.547	1.413	4.542	1.622
3.-7. Ei tunnetata töö- ja elualaste teadmiste ja oskuste vähesust	5.484	1.333	4.339	1.378
4.-8. Uue infotehnoloogia kättesaamatus (rahaliselt) koolitusasutustes	5.391	1.292	4.270	1.825
5.-4. Koolituse sisu mittevastavus nõudmistele	5.344	1.383	4.617	1.718
6.-6. Täiskasvanute koolitusasutuste materiaal-tehnilise baasi mittevastavus nõudmistele	5.313	1.207	4.460	1.584
7.- 10. Inimeste valmisoleku puudumine õppimiseks	5.254	1.330	4.046	1.304
8.- 9. Koolituse hinna ja kvaliteedi mittevastavus	5.222	1.288	4.136	1.613
9.- 2. Koolitajate kompetentsuse mittevastavus nõudmistele	5.215	1.397	4.787	1.762
10.-1. Liiga pingeline või suur töökoormus ei võimalda õppida	5.197	1.417	4.869	1.335
11.- 11. Õppeasutuste kaugus elukohast	5.182	1.424	3.968	1.596
12.- 13. Inimeste kartus, et vanus on liiga kõrge õppimiseks	5.106	1.291	3.839	1.495
13.-18. Õppimisvõimaluste vähesus huvipakkuvates valdkondades	4.952	1.349	3.707	1.510
14.-17. Kaugõppevõimaluste vähesus	4.877	1.516	3.754	1.629
15.-20. Oskamatus kasutada koolitusasutustes olevat infotehnoloogiat	4.869	1.576	3.656	1.788
16.-12. Inimeste kartus, et ei tule õppimisega toime	4.848	1.406	3.891	1.358
17.-15. Õhtuse õppe võimaluste vähesus	4.750	1.623	3.783	1.814
18.-14. Varem läbitud koolituse madal kasutegur	4.734	1.635	3.833	1.575
19.-19. Informatsiooni puudumine õppimisvõimaluste kohta	4.651	1.381	3.672	1.679
20.-16. Formaalharidussüsteemist saadud negatiivne koolikogemus	4.516	1.725	3.763	1.442
21.-21. Sobiva õppevormi puudumine	4.500	1.468	3.483	1.603
22.-22. A10 Puudub töökollektiivi ja ülemuste toetav suhtumine õppimisse	4.369	1.597	3.339	1.402
23.-23. Negatiivne kogemus täiskasvanukoolitusest	4.034	1.542	3.281	1.461
24.-24. Kodud ei toeta õppimist	3.855	1.577	3.254	1.527
25.-25. Emakeelse koolitusvõimaluse puudumine	3.206	1.806	2.667	1.654

Ekspertidel paluti reastada ka täiskasvanute koolitust puudutavad ettepanekuid ja seda kahest aspektist – kas ja kelle initsiatiivil tuleks nendega tegeleda. Vastused on esitatud tabelis 2. Selgelt on märgata riigi osakaalu tähtsustamist ekspertide poolt selliste probleemide

lahendamisel nagu *toetada koolitust ääremaadel; toetada halvemas olukorras olevate sotsiaalsete gruppide koolitust; sõlmida, uuendada ja järgida ühiskondlikku kokkulepet hariduse olemuse, eesmärkide ja prioriteetide suhtes*. Omaalgatuslike organisatsioonide rolli nähakse eelkõige selles, et nad peaksid *vahendama, toetama ja koordineerima koolituslaseid välissidemeid, samuti korraldama koolitajate ja koolituse organiseerijate koolitust ja nõustamist ning arendama täiskasvanute koolitusvõimaluste andmebaasi*. Tööandjatepoolseks kohustuseks arvatakse olevat *täiskasvanute koolitusprogrammide tellimine* ning töövõtjate (potentsiaalsete õppijate) mureks eelkõige *koolituse lõppeesmärkide kindlaksmääramine*.

Kokkuvõttena tuleb öelda, et ekspertide kasutamisest täiskasvanuhariduse edendamisel on palju abi. Koolitusega mittetegelevate inimeste kaasamine toob eelkõige kaasa 'värske nägemuse' ning tähelepanu juhtimise asjaoludele, mida 'seestpoolt' ei pruugi alati näha. Samuti julgema probleemipüstituse, kuna sellistel ekspertidel puuduvad tabuteemad ehk teisiti öeldes – nad ei lähtu probleemide püstitamisel ega lahenduste otsimisel sellest, mis on **võimalik**, vaid sellest, mis on **vajalik**.

Tabel 2

Küsimus 15 - Järgmisena on toodud terve rida täiskasvanute koolitust puudutavaid ettepanekuid. Milline on Teie arvamus - kas ja kelle initsiatiivil peaks tegeletama järgmiste asjadega?

Ettepanekud	Riik	Omaalgatuslikud organisatsioonide ühendused	Tööandja initsiatiiv	Töövõtja initsiatiiv	Sellega ei ole vaja tegeleda
1. Toetada koolitust ääremaadel	63	24	16	3	0
2. Toetada halvemas olukorras olevate sotsiaalsete gruppide (puuetega, madala maksujõuga jt. Inimeste) koolitust	63	24	9	4	0
3. Sõlmida, uuendada ja järgida ühiskondlikku kokkulepet hariduse olemuse, eesmärkide ja prioriteetide suhtes	61	23	16	7	1
4. Suurendada täiskasvanute koolituse võimalusi toetamiseks muukeelse elanikkonna integreerimist Eesti ühiskonda	58	25	14	11	2
5. Tellida ja finantseerida täiskasvanute koolitusvajaduse uuringuid	57	17	23	5	1
6. Töötada välja täiskasvanute koolituse finantspoliitika	57	17	16	4	4
7. Seada sisse järelvalve täiskasvanukoolitust reguleerivate õigusaktide täitmise üle	52	16	8	6	7
8. Töötada välja kvaliteedi tagamise süsteem koolituses ja järgida seda	50	26	23	10	2
9. Korraldada koolitajate ja koolituse organiseerijate koolitust ja nõustamist	48	41	21	6	1
10. Akrediteerida täiskasvanute koolitusprogramme	48	19	17	5	3
11. Arendada täiskasvanute koolitusvõimaluste andmebaasi	47	41	16	7	0
12. Kaasata üldsust haridusotsustuste tegemisel	46	35	12	13	1
13. Kehtestada kriteeriumid koolituse hindamiseks	45	23	25	9	3
14. Korraldada õpikute jt. Õppevahendite tellimist täiskasvanute koolituseks	41	33	26	5	1
15. Vahendada, toetada ja koordineerida koolituslaseid välissidemeid	39	49	19	11	3
16. Kohustada kõiki ettevõtteid kulutama kindel summa ja aeg (õppepuhkus) täiskasvanute tööalasele koolitusele	38	9	19	10	11
17. Ühtlustada täiskasvanute koolitusprogrammid	38	22	11	5	13
18. Tellida täiskasvanute koolituse programme	37	29	44	14	66
19. Määrata kindlaks koolituse lõppeesmärgid	36	27	31	16	5
20. Kontrollida ja ühtlustada koolituspakkumiste jaotust	34	24	12	7	16

21. Töötada välja kvaliteediauhindade süsteem	28	18	16	4	9
22. Normeerida õppemeetodite (nt. Projekt- või rühmatöömeetod) kasutamine	13	14	5	4	27

1.2 Täiskasvanuhariduse õigusruum

Käesolevas osas käsitletakse nõukogude perioodi lõpuaastate ja Eesti taasiseseisvumisest möödunud aastate jooksul vastuvõetud täiskasvanuharidust reguleerivaid õigusakte eesmärgiga võrrelda ja analüüsida täiskasvanuhariduse õigusruumi mõlemal perioodil ning saada ülevaade, millised täiskasvanuhariduse valdkonnad on enam õiguslikult reguleeritud ja millised mittekuüllaldaselt. Analüüsis keskenduti eelkõige iga õigusakti puhul järgmistele, märksõnadele:

- Reguleerimisala (täiskasvanuhariduse aspektist)
- Institutsioonid ja neile õigusaktiga pandud (täiskasvanute koolitusega seotud) ülesanded
- Sihtgrupp (täiskasvanud õppijad)
- Koolitusvaldkonnad (taseme-, tööalane, vabahariduslik)
- Kasutatud täiskasvanuharidusega seonduvad mõisted
- Sihtgrupile õppes osalemiseks õigusaktiga loodud tingimused:

1980-ndate lõpus oli olulisemaks seadusandlikuks täiskasvanuharidust reguleerivaks aktiks Eesti NSV Ministrite Nõukogu korraldus *Täienduskoolituse ja ümberõppe korralduse ning vabariigi isemajandamisele üleminekuks vajalike spetsialistide ettevalmistamise esmaste abinõude kohta*, mis määratles juhtide ja spetsialistide mitteformaalse tööalase koolituse; pani valitsusasutustele ja JSPKB “Mainor”ile ülesandeks täienduskoolituse ühtse süsteemi ning väliskoolituse infopanga ja vabariikliku fondi loomise, samuti IME propageerimise ja (õppe)kirjanduse väljaandmise ning isemajandava keeleõppe käivitamise. Esmakordselt toodi seadusandlikku akti sisse sellised terminid nagu - *ühtne täienduskoolituse ja ümberõppe süsteem; koolitusfond; koolitustellimus; täienduskoolituse koordineerimine; väliskoolitust vahendavate organisatsioonide ja nende poolt korraldatavate kursuste infopank, kursuste kohustuslik registreerimine ja info avaldamine* (vähemalt 2 korda aastas);

välismaal õppinud spetsialistide registreerimine; *keeltekeskus; mänedžeride lisaeriala; täienduskoolitusasutus, tulemusjuhtimine*. Loodi Täienduskoolituse ja ümberõppe nõukogu.

Teiseks oluliseks õigusaktiks Nõukogudeaja lõpuperioodil oli ENSV Riikliku Plaanikomitee määrus (23.01.90) *Täienduskoolituse ja ümberõppe organiseerimine*, mis reguleeris riigivalitsemis- ja kohalike omavalitsusorganite juhtide ja spetsialistide koolituse korraldamist. Nimetatud määrusega pandi valitsusasutustele ülesandeks koolitusasutuste töö koordineerimine, koolituslitsentside väljaandmine ja väliskoolituse infopanga loomine. Seadustati Täiskasvanute koolituse koordineerimise nõukogu ja haridusfondi moodustamine ning regulaarne koolituse infobülletääni väljaandmine.

Kokku reguleeris neil aastatel täiskasvanute koolitust kaheksa õigusakti, põhiliselt määrused ja korraldused. Nendest tuleks mainida veel ENSV Haridusministri käskkiri *Koolituslubade ja litsentside väljastamise korraldamise* reguleerimiseks 1990-ndal aastal. Hinnata tuleb iseenesest fakti, et kõik riikliku haridussüsteemi hulka mittekuuluvad koolituse korraldajad pidid sellise litsentsi taotlema. Täna kahjuks kehtib selline nõue vaid osadele koolitusasutustele (üle 120 tunni andvatele erakoolidele), mis oluliselt raskendab ülevaate saamist täiskasvanute koolitusega tegelevate asutuste kohta. Sellele perioodile oli iseloomulik rõhu asetamine täiendõppele, mitte täiskasvanuharidusele.

Iseseisvuse taastamisega 1991. aasta sügisel muutus oluliselt ka kogu haridussüsteemi reguleeriv seadusandlus, eriti alates aastast 1992, mil valiti esimene okupatsioonijärgne Riigikogu. Kuni tänaseni on vastu võetud 32 erinevat seadusandlikku akti (siia ei ole arvatud seaduste muutmise või muutmise muutmise seadused, mis viiks selle arvu tunduvalt suuremaks), mis reguleerivad täiskasvanuhariduse eri lõike. Kõige olulisem neist on kindlasti *Täiskasvanute koolituse seadus*, mille Riigikogu võttis vast 1993. aasta novembris ning mis alates sellest ajast muutis oluliselt täiskasvanuhariduse rolli ühiskonnas ning viis Eesti endiste sotsialismileeri riikide seas esiritta. Tänapäevaks on sellised seadused vastu võetud ka Sloveenias ja Ungaris.

Põhiandmed nimetatud seaduse kohta on järgmised:

- Õigusakti nimetus: Täiskasvanute koolituse seadus
- Vastuvõtja: Riigikogu

- Vastuvõtmise aeg: 10. 11. 1993
- Reguleerimisala: täiskasvanute koolituse süsteemi kujunemine ja pidevõppe võimalused.
- Sihtgrupp: mittetatsionaarses õppevormis õppijad, täiskasvanud õppijad, töölised ja teenistujad, puudega inimesed, avalikud teenistujad.
- Institutsioonid ja neile pandud ülesanded: *Vabariigi Valitsus*: näeb riigieelarves ette vahendid; *kohalik omavalitsus*: õppimisvõimaluste loomine; *tööandja*: õppepuhkuste võimaldamine ja töötasu säilitamine.
- Koolitusvaldkond: taseme-, tööalane ja vabahariduslik.
- Uuringud: uuringuteks nähakse ette riigieelarve vahendid.
- Formaliseerituse tase: formaalne, mitteformaalne ja in-formaalne.
- Mõisted: tasemekoolitus, tööalane koolitus, vabahariduskoolitus, erakoolid, täiskasvanute koolitussüsteem, puuetega ja sotsiaalselt vähekindlustatud õppija, õppesessioon, täiendav õppepuhkus õppe lõpetamiseks, bakalaureuse, magistri- ja doktorikraad, teatis õppe toimumise kohta, koolitusasutuse iseseisvus.
- Õppes osalemise tingimused:

Õppepuhkused	Töötasu säilitamine	Finantseerimine
+	+	+

Täiskasvanute koolituse seaduse (koos mitmete muudatustega, mis aastatega on sisse viidud) osa täiskasvanuhariduse arengus ning tunnustamisel Eesti Vabariigis on olnud väga oluline, seega tasub ka antud uuringu raames seaduse põhipunktidel peatuda.

Seadus sätestab täiskasvanute koolituse alused ja õiguslikud tagatised täiskasvanutele nende soovikohaseks õppeks kogu eluea jooksul (paragrahv 1). Esmakordselt on seaduses defineeritud sellised täiskasvanuhariduse liigid kui *tasemekoolitus, tööalane koolitus ja vabahariduslik koolitus* (paragrahv 2). Olulisteks punktideks seaduses on õpivõimaluste tagamine, millele on pühendatud terve teine peatükk ning koolituse finantseerimine – neljas peatükk. Nii on öeldud paragrahvis 8 lõikes 6, et *töölases koolituses osalemiseks antakse töötaja või teenistuja avalduse ning koolitusasutuse teatise alusel õppepuhkust vähemalt 14 kalendripäevas aastas keskmise palga säilitamisega*. Selle punktiga fikseeritakse iga täiskasvanud inimese õigus õppida 14 päeva aastas. Täiskasvanute koolituse finantseerimist puudutavate punktide hulgas on eriti olulised need, mis garanteerivad finantseerimise/toetuse riigieelarvest. Vastavalt seadusele on riigieelarvest palka saavate pedagoogide (alates 2001

aastast lisanduvad neile ka omavalitsuste palgal olevad pedagoogid) täiendõppeks ette nähtud summa, mis vastab 3% ning riigiametnikele 2-4% aastasest palgafondist. Ette on nähtud vahendid ka eelisvaldkondades toimuvate pikkade kursuste, täiskasvanuhariduse uuringute ning vabahariduse koolituse toetuseks. Finantseerimine algas aastast 1995 ning seda käsitletakse eraldi järgmises peatükis.

Et riigi toetust taotleda ja jagada, anti välja mitmed Vabariigi Valitsuse määrused, millest olulisim on *Riigieelarvest täiskasvanute koolituseks vahendite taotlemise ja koolituse finantseerimise korra kinnitamine*, vastu võetud 21. 06. 1994, samuti selle täiendused, mis lisasid määrusesse asutusi, kes võivad oma töötajatele täiendõppeks riigieelarvest vahendeid taotleda (näiteks muudatusega, mis tehti 1994 aasta detsembris, lisati Vabariigi Presidendi kantselei, Riigikogu kantselei, Õiguskantsleri kantselei ja Riigikontroll).

Täiskasvanuharidust puudutav osa on enamuses haridusseadustes, nagu Haridusseadus, Kutseõppeasutuste seadus, Ülikooliseadus, Rakenduskõrgkooli seadus, aga ka töötute sotsiaalset kaitset ja ümberõpet käsitlev seadustik.

Kokkuvõtteks võib öelda, et täiskasvanuhariduse õiguslik regulatsioon on suhteliselt heal tasemel ning võimaldab (võimaldaks) täiskasvanute koolituse arengut. Paraku suur osa täiskasvanud inimestes pole oma õigustest teadlikud. Vastutus lasub suures osas tööandjate õlul, kes loovad võimalused oma personali arenguks ning nende õpet ka finantseerivad.

Seoses sellega on võimalus märkida veel ühte olulist seadust, nimelt Tulumaksuseadust, mille paragrahvides 12 ja 13 on fikseeritud õppija ja tööandja koolituskulude tulumaksust vabastamine. Viimase muudatusega, mis kehtib aastast 1998, pole õppija (või ülalpeetava) koolituskuludele määratud ülempiiri. Tulumaksuvabastus kehtib kõikide kulude kohta, mis on tehtud koolitusluba omavates õppeasutustes õppimiseks. Sellised soodustused näitavad riigi suhtumist täiskasvanuharidusse.

1.3 Täiskasvanuhariduse finantseerimine

Täiskasvanuhariduse finantseerimist teostatakse erinevatest vahenditest. Tasemehariduse, sammuti riigitöötajate ja pedagoogide täiendõppe ning töötute ümberõppe eest tasub riik,

tööhariduse eest tasub enamikel juhtudel tööandja, vabaharidus toimub suures osas õppija enda kulul. Kuna antud kontekstis käsitletakse täiskasvanuhariduse finantseerimist vaid niivõrd, kuivõrd see näitab, kuidas ühiskond täiskasvanuharidust väärtustab, piirdatakse vaid riigipoolse finantseerimise analüüsiga.

1.3.1 Riigitöötajate täiendõppe finantseerimine riigieelarve vahenditest

Antud osas analüüsitakse täiskasvanuhariduse finantseerimist eelkõige aspektist, mis annab võimaluse hinnata, kuidas seda hariduse liiki on väärtustatud ning kas ja milline on olnud areng viimaste aastate jooksul. Seega pole tähelepanu suunatud kogumahu väljaarvestamisele, vaid pigem tendentsidele ja muudatustele viimaste aastate jooksul (kui neid on toimunud).

Vastavalt täiskasvanute koolituse seaduse (RT I 1993, 74, 1054) paragrahvi 13 lõikele 5 nähakse riigiasutuste töötajate tööalaseks koolituseks riigieelarves ette vahendid vähemalt 3% ulatuses nende aastasest palgafondist (1999. a. seadusemuudatusega 2 - 4%).

Ülevaatele lisatud tabel on koostatud nimetatud aastate riigieelarve eelnõudes (nn kollastes raamatutes) kavandatud vahendite põhjal ning ei kajasta riigiasutuste töötajate ja teenistujate tööalaseks koolituseks nendel aastatel tegelikult kulutatud vahendeid. Kuna eelarve täitmise aruannetes koolituskulu eraldi kirjena ei kajastu, puudub võimalus ülevaate saamiseks tegelikest koolituskuludest ja nende osakaalust palgafondi suhtes.

Nagu tabelist 3. nähtub, on nende aastate jooksul toimunud pidev riigiasutuste reorganiseerimisprotsess. Paljud riigiasutused ei ole mõnel aastal koolituseks vahendeid üldse kavandanud või on jätnud koolitusvahendid muudeks kuludeks kavandatud vahendite hulgast välja toomata.

Nagu nähtub, on nende riigiasutuste arv, kes riigieelarves koolituseks vahendeid ei kavandanud, aasta-aastalt vähenenud. 1999. aastal kavandasid sellekohaseid vahendeid juba kõik riigiasutused. Alates 1996. aastast on mitmed riigiasutused eelarves koolituskulude eraldi kirjena väljatoomisest loobunud, kavandades vaid nn muud kulud, milles loodetavasti sisalduvad ka vahendid töötajate ja teenistujate tööalaseks koolituseks.

Tabel 3 . Riigieelarves koolituskulude kavandamine aastate lõikes:

Aastad	Asutusi kokku	Koolituseks Kavandas	Koolituseks Ei kavandanud	Lahti kirjutamata *
1995	50	30	20	-
1996	52	40	12	19
1997	49	41	8	1
1998	48	45	3	17
1999	56	56	-	8

* Eeldatud on , et lahtris “Lahti kirjutamata” toodud juhud sisaldavad muude kulude hulgas ka koolituseks kavandatud kulu.

1995.aastal põhjustas 5 riigiasutuse poolt riigieelarves koolituskulude mittekavandamise nende asutuste Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud finantseerimise korras toodud loetelust välja jäämine. Järgnevatel aastatel on paljude riigiasutuste puhul koolituskulude mittekavandamise põhjuseks olnud asutuste reorganiseerimine (peamiselt ametite muutmine inspeksioonideks) või likvideerimine.

Tabelis 4 on koolituskulude osakaalu protsendi arvutamisel töötajate palgafondist arvesse võetud ka neid asutusi, kus koolituseks kavandatud summa ei ole eelarves eraldi välja toodud ja sisaldub muudes kuludes. Seetõttu tabeli kokkuvõttes toodud protsendid tegelikult koolituseks kavandatud vahendite osakaalu ei väljenda.

Adekvaatsema ülevaate saamiseks on järgnevasse tabelisse koondatud vaid nende asutuste andmed aastate lõikes, kes koolituseks kavandatud summa eraldi kirjena eelarves välja on toonud.

Nagu tabelist lähtub, on riigieelarves koolituseks eraldi kirjena vahendeid kavandanud riigiasutuste hulk aastati varieeruv 26st asutusest 1996. aastal 48 asutuseni 1999. aastal. Nende asutuste poolt koolituseks kavandatud vahendite osakaal palgafondist on samuti varieeruv 1,23st protsendist 1997. aastal 3,5 protsendini 1996. aastal. Neljal aastal jääb aga koolituseks kavandatud vahendite osakaal palgafondist allapoole seadusega võimaldatud osakaalust (vähemalt 3% töötajate aasta palgafondist). Tõenäoliselt on seadusega sätestatud

võimaluse alakasutamine üheks põhjuseks, miks seadusemuudatusega koolituskulude piirideks kehtestati 2-4%.

Tabel 4. Koolituskulude analüüs

Aastad	Koolituseks kavandanud asutusi	Palgafond Kokku	Koolituseks kokku	Keskmine osakaal (%)
1995	30	261585,5	4990,5	1,9
1996	26	216242,1	7642,4	3,5
1997	42	1047012	12911,8	1,23
1998	28	1278514	19176,2	1,49
1999	48	1559718	39334,2	2,52

Seadusega antud koolitusvõimalusi on nimetatud aastate jooksul keskmisest suuremas ulatuses ja süstemaatilisemalt kasutanud Riigikogu Kantselei, Riigikantselei, Justiitsministeerium ja tema valitsemisalas olevad riigiasutused, samuti Kultuuriministeerium ja Välisministeerium.

Iga riigiasutus kavandab oma kulud asutuse eelarve koostamiseks etteantud üldsummast (nn kontrollarvust) ja esmatähtsatest kuludest (prioriteetidest) lähtuvalt. Koolitusvahendite seadusega võimaldatust alaplaneerimine kõneleb seega töötajate ja teenistujate tööalase täienduskoolituse eelpool loetletud riigiasutuste prioriteetide hulka mittekuulumisest.

Järeldused

- Töötajate ja teenistujate tööalane täienduskoolitus ei kuulu paljude riigiasutuste prioriteetide hulka. Selle põhjuseks võib olla kas:
 - a) personaliarendustöö puudumine või puudulikkus ja sellest tulenev koolitusvajaduse mittetundmine;
 - b) valitsusasutuste reorganiseerimisprotsessist tulenev selgusetus valdkonna edasises arengus ja konkreetse riigiasutuse tulevikus;
 - c) kroonilise rahanappuse olukorras neelavad põhitegevusega seotud kulud lõviosa eelarvevahenditest ja koolituseks raha ei jätku;

- d) riigiasutuse tegevuse spetsiifikale vastavat koolitust ei suuda olemasolevad koolitusasutused pakkuda ja koolituskulude kavandamine ei ole seetõttu mõttekas;
- e) mõnede riigiasutuste juhid ei ole väärtustanud töötajate tööalast täienduskoolitust kui juhitava valdkonna arengu olulist tegurit.
- Koolitusarhade kavandamine majanduskulude või muude kulude hulgas ja eelarve täitmise aruannetes koolituskulusid puudutava kirje puudumine ei võimalda koolituseks kavandatust ega ka tegelikest koolituskuludest ülevaadet saada.

Ettepanekud

- Teha käesoleva analüüsi tulemused probleemi teadvustamiseks ja seisukohavõtuks teatavaks Täiskasvanuhariduse Nõukogule.
- Täiskasvanuhariduse Nõukogul taotleda:
 - a) et kõigi riigiasutuste poolt koolituseks kavandatud vahendid oleksid riigieelarve eelnõus eraldi kirjena välja toodud;
 - b) et riigieelarve täitmise aruande vormi viidaks eraldi kirjena sisse koolituskulu.

1.3.2 Pedagoogide täiendõppe rahastamine

Pedagoogide tööalast täienduskoolitust reguleerivad haridusseadus, täiskasvanute koolituse seadus, Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud “Kõrgharidusstandard” ning haridusministri määrusega kinnitatud “Haridustöötajate kutseoskuste täiustamise kord”, “Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded” ja “Pedagoogide atesteerimise nõuded ja kord”.

Riigieelarvest palka saavate pedagoogide ja õppejõudude tööalases täienduskoolituses on eristatavad neli peamist gruppi:

1. Üldhariduskoolides töötavad pedagoogid.
2. Haridusministeeriumi kutseõppeasutustes töötavad pedagoogid.
3. Põllumajandusministeeriumi kutseõppeasutustes töötavad pedagoogid.
4. Rakenduskõrgkoolide õppejõud.

Ülevaade on koostatud kahe viimase lõppenud – 1997. ja 1998. aasta kohta.

Üldhariduskoolide pedagoogide tööalaseks täienduskoolituseks vahendite eraldamisel on riigikoolides ja munitsipaalkoolides töötavate pedagoogide osas olnud teatavaid erinevusi. 1997. a. riigieelarvest kavandati riigikoolide pedagoogide koolituseks 1,9 %, munitsipaalkoolide pedagoogide koolituseks aga 0,8 % nende aastasest palgafondist. Põhjuseks tuuakse asjaolu, et riigikoolidel on spetsiifilisi täienduskoolitusvajadusi ning et 1995. ja 1996. aastal jäid paljudes maakondades pedagoogide tööalaseks täienduskoolituseks ettenähtud summad suures osas kasutamata (näiteks 01. 10. 1996. a. seisuga oli munitsipaalkoolide pedagoogide koolituseks üldse kasutatud vaid 46 % koolitussummadest). Koolitussummade kasutamise erinevused olid piirkonniti suured ja nii said näiteks Saaremaa koolid nimetatud aasta viimastel kuudel oma kasutusse Ida- Virumaal kasutamata jäänud koolitussummad. Vahendite vähesuse tõttu tsentraliseeritud summasid 1997. aastal Haridusministeeriumi käsutusse ei jäetud.

1998. aastal toimus täienduskoolituse vahendite tunduv kasv ja ühtlasi riigi- ja munitsipaalüldhariduskoolide käsutada olnud vahendite ühtlustumine: riigikoolide pedagoogide koolituseks eraldati 2,3, munitsipaalkoolidele 2,4 % pedagoogide aastasest palgafondist, kokku 18,4 miljonit krooni. Neile vahenditele lisandusid 1998. aastal veel Riigikogu otsusega eraldatud 3 miljonit krooni vene õppekeele koolide õpetajate eesti keele õppeks ning 0,95 miljonit krooni riigikeeleõpetajate täienduskoolituseks.

Briti Nõukogu ja Goethe Instituudi initsiatiivil kujundatavate keeleõpetuskeskuste toetuseks (inglise ja saksa keel ning eesti keel vene õppekeele koolide õpetajatele) eraldati pedagoogide koolitusrahadest kümnele maakonnale igale 60 000 krooni. Riigikeele õpetajate täienduskoolituse raha jäeti ministeeriumi üldharidusosakonna käsutusse, toetamaks koostöös Briti Nõukoguga käivitatud projekti nn. juhtivõpetajate (eesti keele kui teise keele õpetajate koolitajate) ettevalmistamiseks. Nendest vahenditest toetatakse ka Kanadaga koostöös korraldatavaid Narva Kõrgkooli lõpetanud noorte eesti keele õpetajate suvekursusi.

1998. aastal viidi ministeeriumi eestvõttel läbi üldhariduskoolide pedagoogide täienduskoolituse õppekavade konkurss. Konkursi tingimuste määratlemisel lähtuti Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud "Kõrghariduse standardi" nõuetest, haridusministri määrusega kinnitatud "Haridustöötajate kutseoskuste täiustamise korrast" ja ministeeriumi pakutud teemadest. Konkursi tulemustest selgus, et pedagoogidele pakutav täienduskoolitus

on valdavalt koolitajakeskne: pakutakse seda, milleks hetkel valmis ollakse, mitte seda, mida koolituse tellijad või siis koolitavad vajalikuks peavad.

Alates 1996. aastast on enamik koolitusrahadest maavalitsuste haridusosakondade käsutusse suunatud. Ministeeriumi üldharidusosakonna käsutusse on jäetud riikidevaheliste lepingute alusel toimuva pedagoogide koolituse kulude katmiseks vajalikud vahendid.

Maavalitsuste haridusosakonnad on maakondadesse jaotatud koolitusrahadega toimunud mitmeti:

- jaganud kogu raha koolide vahel;
- jaganud osa rahast koolide, osa aineseksioonide vahel;
- jätnud osa raha tsentraliseeritult korraldatavaks koolituseks ning ülejäänu koolidele jaotanud;
- jätnud osa raha tsentraliseeritud koolituseks ja rahastanud koolide poolt esitatud ja toetust leidnud koolitusprojekte.

Reeglina ostavad koolituse tellijad valmis koolituspakette, lähtudes ühe osaleja koolituspäeva keskmisest maksumusest (nt. TPÜ-s on koolituspäeva maksumuseks ühele osalejale sõltuvalt kursusest 200 – 300 krooni).

Tagasiside ja koolitusrahade kasutamise kontroll on ministeeriumi poolset toimunud peamiselt Rahandusministeeriumi kehtestatud kassakulude aruannete põhjal. Samas rahastatakse täienduskoolitust ka kohalikest eelarvetest, fondide kaudu ja õpetajate endi maksetest, korralikku arvestust aga selle kohta pole. Nii on mitmetes 1998. a aruannetes raha kasutamine ületanud 100 %.

Üldharidusosakonnal on kavas maavalitsuste haridusametnikega koostöös kokku leppida mõnede kriteeriumide suhtes, mis iseloomustaksid ka koolituse sisulist külge ja kasutegurit ning mis kajastuksid aastaaruande seletuskirjas.

Haridusministeeriumi kutseõppeasutustes töötavate pedagoogide tööalaseks täienduskoolituseks ettenähtud vahendid jaotati mõlemal vaatlusalusel aastal majanduskuludeks ettenähtud vahendite peatükis. Pedagoogide tööalaseks koolituseks kulutatav osa on kooli juhtkonna otsustada. 1997. aastal kulutati koolituseks 0,9 % kutseõppeasutuste pedagoogide aastasest palgafondist, 1998. aastal moodustas koolituskulu

ca 1,1 protsenti. Kutsehariduse osakonna prioriteediks on olnud kutseõppeasutuste juhtide ja nende reservi majandus- ja juhtimisalane täienduskoolitus ning otseselt töösuksi õpetavate pedagoogide, nn. kutseõpetajate täienduskoolitus.

Kvalifikatsiooninõuete kohaselt peab kutseõpetaja olema kõrgharidusega ja ka kutsepedagoogilise ettevalmistusega. Täna töötavatest kutseõpetajatest omab kõrgharidust vaid 65 %, keskeriharidusega on 24 ja keskharidusega 11 % kutseõpetajatest. Pooltel kutseõpetajatest puudub pedagoogiline ettevalmistus. Eesti taasiseseisvumisega majanduselus ja tootmises ning teeninduses asetleidnud muudatuste aastatel on ettevõtetes töötamise kogemus vaid 21 %-l tänastest kutseõpetajatest. Sellest tulenevalt on kehtestatud nõue perioodilisest stažeerimisest oma valdkonna ettevõtetes. Viimaste aastate koolitusrahad on kulutatud eelkõige kutseõppeasutuste juhtide ja kutseõpetajate täienduskoolitusele. Tänapäevaks on ca 75 % kutseõppeasutuste juhtidest läbinud 240-tunnise majandus- ja juhtimisalase kursuse. Kutseõpetajatest on ca 50 % läbinud kutsepedagoogilise täienduskoolituse kursuse.

*

Põllumajandusministeeriumi 13-s kutseõppeasutuses töötavate pedagoogide koolituseks kasutati 1997. aastal vahendeid 1,58 % ulatuses, 1998. aastal 1,18 % ulatuses nende aasta palgafondist. Ka siin sisalduvad täienduskoolituse kulud majandamiskuludes, kusjuures eraldatud vahenditest õppetööks normaalsete tingimuste tagamiseks (valgust, küte jne.) asjaosaliste väitel ei piisa. Koolituseks ettenähtud kuludest jäetakse ca 18 % Põllumajandusministeeriumi õppe-metoodikakabineti käsutusse. Nende vahendite arvel korraldatakse ühtlasi ka teatav osa koolijuhtide ja õpetajate koolitusest. Ülejäänud vahendid jaotatakse kutseõppeasutustele ja nende kasutamine toimub vastavalt koolide juhtkondade otsusele. Kontroll vahendite kasutamise üle toimub tegelike kulude aruannete põhjal, revisjoni ja sisekontrolli büroo ja Õppe-metoodika kabineti poolse analüüsi kaudu.

Rakenduskõrgkoolide õppejõudude koolituseks kulutati eelarve täitmise aastaaruannete kohaselt 1997. a 106, 8 tuhat krooni ehk 0,4% , 1998. a 274, 2 tuhat krooni ehk 0,95 % nimetatud aastate palgafondist. Detailsemaid andmeid koolituseks ettenähtud vahendite kasutamise kohta aruannetest ei selgu.

Järeldused

- Koolituskulude majanduskuludes sisaldumise praktika loob üheltpoolt illusiooni majanduskulude piisavusest ja raskendab nende optimaalsuse hindamist, teisalt ei jäta möödapääsmatute majanduskulude katmiseks kuluv summa pedagoogide täienduskoolituseks vajalikke vahendeid. Vahendite nappus on omakorda pidurdanud ka haridustöötajatele kursusi pakkuvate koolitusautuste infrastruktuuri kujunemist ja koolituspakkumiste kvaliteeti mõjutava konkurentsi teket. Algselt kasutusel olnud põhjendus, et koolituskulude majanduskuludesse paigutamine võimaldab neid majanduskulude arvel vajadusel ka suuremas mahus kasutada, on tegelikkuses vastupidiselt kujunenud.
- Haridusasutuste juhtidel puuduvad sageli teadmised ja oskused haridusasutuse arengukava väljatöötamiseks ning kavandatu elluviimiseks vajalikuks personaliarendustööks.
- Tellijapoolsete selgelt formuleeritud ja sihikindlat taotletavate koolitusteenusele esitatavate nõuete puudumine võimaldab koolitusteenuse pakkujail pakkuda neil juba olemasolevaid koolituspakette seni, kuni neid ostetakse.

Olukorrast väljumise võimalikeks teedeks võiks olla:

-
- Asjaosaliste tihe koostöö: kõigi tasandite koolituse tellijate selge ettekujutus sellest, kellele, milleks ja millist koolitust teatud perioodil soovitakse tellida, selle selgitamine ja läbiarutamine koolituse võimalike pakkujatega ja koostöö tulemusena sobivate õppekavade koostamine.
 - Koolituskulude eelarves eraldi reana väljatoomine.
 - Haridusasutuste juhtidele kooli arengukava koostamise ja sellega seonduva personaliarenduse kursuste korraldamine.
 - Eelarvetaotlustes koolituskulu puudutava osa kasutamise selgituse esitamise ning aastaaruande seletuskirjas koolitusrahade kasutamist selgitava osa koostamise nõude kehtestamine.

1.3.3 Töötute koolituseks riigieelarvest eraldatud vahendid ja nende kasutamine

Antud osas käsitletakse tööturukoolituse finantseerimist. Tööturukoolitus on riigi tööhõivetalituse poolt töötutele ja tööd otsivatele, samuti osalise töövõime kaotanud invaliidsuspensionäridele osutatav tasuta tööturuteenus, mille eesmärgiks on tõsta isiku konkurentsivõimet tööturul.

Töötute tööturukoolitus võib toimuda:

- 1) tööalase koolitusena - koolitus kutse-, ameti- ja erialaste teadmiste, oskuste ja vilumuste omandamiseks, täiendamiseks või ümberõppeks;
- 2) koolitusena toimetulekuks tööturul ja kohanemiseks tööturu nõudmistega - tööturu nõudmiste ja võimaluste tutvustamine, isiku psühholoogiline ettevalmistamine tööturul konkureerimiseks.

Koolitust toimetulekuks tööturul ja kohanemiseks tööturu nõudmistega võib korraldada ka riigi tööhõivetalitus vastavalt Tööturuameti poolt kinnitatud õppeprogrammile. Riigi tööhõivetalitused ostavad tööturukoolitust töötutele tööandjate poolt enam nõutud erialadel.

1998. aastal eraldati riigieelarvest tööturukoolituseks 27 760 000 krooni ja õpestipendiumideks 5 577 500 krooni, mis ka selleks otstarbeks kulutati. 1999. aastal on eraldatud koolituseks 32 miljonit ja õpestipendiumideks 7 miljonit krooni. 1999 aasta 9 kuuga oli koolituseks kulutatud 70% ja õpestipendiumideks 58% eelarvelistest rahalistest vahenditest.

Kuigi rahalised vahendid tööturukoolituseks on aasta-aastalt suurenenud, on koolituses osalenud töötute arv viimase paari aasta jooksu pidevalt kahanenud. Koolituse lõpetas 1997. aastal 8895 töötut ja 1998. aastal 7144 töötut. Vähenemine on ühelt poolt tingitud töötute suunamisest senisest pikemaajalistele kursustele (1997. a. koolitus keskmiselt 29 õppepäeva, 1998. a. 31 õppepäeva), teiselt poolt aga ka koolituse kallinemisega. Võrreldes 1997.a kasv ühe õppekoha maksumus ligi 800 krooni ja ulatus 3611 kroonini. Ühe õppepäeva keskmine maksumus oli 117 krooni (kasv võrreldes 1997. a. 20 kr.). Seetõttu on vähenenud ka tööhõiveametites registreeritud töötute võimalused koolituse saamiseks. Kui 1997.a. osales koolitusel 16,5 % tööhõivetalitustes arvel olnud töötute üldarvust, siis 1998.a. langes see näitaja 14,9%-ni.

1998.a. osteti tööturukoolitust 349-lt koolitajalt, neist olid 27 kutseõppeasutust, 10 üldhariduskooli, 4 ülikooli, 2 riigikeele keskust, 18 füüsilisest isikust ettevõtjat ja 285 täiskasvanute koolitusega tegelevat erafirmat. Toimetulekukoolitust viisid ise läbi Järvamaa, Saaremaa ja Tartumaa tööhõivetalitused.

Analüüsides tööturukoolituse korraldamist koolitusliikide järgi, võib öelda, et enim osteti arvutialast koolitust (1293 töötule), kellest hiljem rakendus tööle 62 %; raamatupidamisalast koolitust 678 töötule, kellest rakendus tööle 63 %; sekretäri kursused lõpetas 684 töötut (rakenduvus 68 %); müügitööga seonduvaid kursuseid osteti 697 töötule (rakenduvus 74 %); mootorsõiduki juhi täienduskursusi 317- töötule (rakenduvus 87 %); keevitusälaseid täienduskursusi 153 töötule (rakenduvus 88 %); juuksureid-kosmeetikuid koolitati 122 (rakenduvus (88 %)).

Kokkuvõttes tuleb öelda, et töötute koolitus kuulub valdkonda, mille tähtsust on ühiskonnas tunnetatud. See on ka põhjuseks, miks raha sellesse valdkonda igal aastal ka riigieelarves ette nähakse. Iseküsimus on, kas ja kuivõrd otstarbekalt seda raha kulutatakse ja kas seda on palju või vähe. Võrreldes tööd omavate täiskasvanutega, tundub töötute koolituseks kulutatud raha olevat küllaltki suur.