

Eesti elukestva õppe strateegia 2020 tulemusraamistiku analüüs

2016

Analüüsi tellis Haridus- ja Teadusministeerium.

Autor:

Hanna-Stella Haaristo on Praxise hariduspoliitika analüütik alates 2011. aastast, 2015.aasta aprillist juhib ta kohusetäitjana ka haridusvaldkonna tööd Praxises tervikuna. Hanna-Stella on olnud peamiselt keskendunud elukestva õppe ja võrdväärsete võimaluste küsimustele hariduses, omades kitsamalt ekspertteadmisi kõrg- ja täiskasvanuhariduse, samuti üld- ja kutsehariduse uurimisel. Praxises on ta peamiselt osalenud kvalitatiivsete analüüside juhtimisel ja teostamisel, samuti erinevate programmide ja meetmete hindamistöodes. Ta on kuulunud mitmete rahvusvaheliste haridusuuringute uurimismeeskondadesse, sealhulgas üliõpilaste olukorda käsitleva uuringu EUROSTUDENT konsortsiumisse ja Euroopa Komisjoni ametnikke nõustavate sõltumatute haridusekspertide võrgustikku. Hanna-Stella on lõpetanud Tartu Ülikooli magistriõppe sotsiaaltöö ja sotsiaalpoliitika erialal.

Käesoleva töö valmimise on andnud olulise panuse ka:

Laura Kirss, Praxise juhatuse liige ja hariduspoliitika analüütik

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



Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tornimäe 5, III korrus
10145 Tallinn
tel 640 8000
www.praxis.ee
praxis@praxis.ee

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Haaristo, Hanna-Stella (2016). Eesti elukestva õppe strateegia 2020 tulemusraamistiku analüüs. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Sisukord

1. Analüüsi taust, eesmärk ja uurimisküsimused.....	3
2. Analüüsi meetodika.....	8
3. Analüüsi tulemused.....	11
4. Peamised järeldused ja soovitused.....	26

1. Analüüsi taust, eesmärk ja uurimisküsimused

Eesti elukestva õppe strateegia 2020 (EÕS) on riigi keskne haridusstrateegia, milles on paika pandud olulisemad eesmärgid, mille poole järgnevatel aastatel hariduses püüelda. Strateegia üldeesmärk on kõigile Eesti inimestele nende vajadustele ja võimetele vastavate õppimisvõimaluste loomine kogu elukaare jooksul, et tagada neile isiksusena väarika eneseteostuse võimalused ühiskonnas, töö- ja pereelus¹. Strateegia elluviimiseks on loodud üheksa programmi, mille kaudu toimub vajalike meetmete ja tegevuste planeerimine, eelarvestamine, elluviimine ja aruandlus. Programmidel on oma eesmärgid ja igas programmis on välja toodud indikatiivsed seosed strateegia vastavate strateegiliste eesmärkidega. Alates 2016. aastast rakendab Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) programmpõhist eelarvestamist ja juhtimist.

EÕSi tulemusraamistik koosneb strateegia tasandil: (1) üldeesmärgist ja võtmeindikaatoritest, (2) strateegilistest eesmärkidest ja nende eesmärkide saavutamist mõõtvatest indikaatoritest, ning programmide tasandil (3) EÕSi programmide eesmärkidest ja indikaatoritest, sh ka EL struktuurifondide tulemusraamistiku indikaatorid (vt tabel 1).

TABEL 1. ELUKESTVA ÕPPE STRATEEGIA EESMÄRGID JA INDIKAATORID

Eesmärk	Indikaatorid
ELUKESTVA ÕPPE STRATEEGIA 2020 ÜLDEESMÄRK	25–64-aastaste täiskasvanute elukestvas õppes osaluse määr
	Eri- ja kutsealase hariduseta täiskasvanute (25–64) osakaal
	Madala haridustasemega mitteõppivate 18–24aastaste inimeste osakaal
	Tiiptasemel oskustega õpilaste osakaal: funktsionaalne lugemisoskus / matemaatiline kirjaoskus / loodusteaduslik kirjaoskus
	1–3 aastat tagasi õpingud lõpetanud 20–34aastaste inimeste tööhõive määr
	Digipädevustega inimeste osakaal 16–74aastaste earühmas
	Üldhariduskooli õpetajate keskmine palk võrdluses kõrgharidusega töötaja keskmise palgaga Eestis
	Erinevate osapoolte rahulolu elukestva õppe toimimisega
STRATEEGILINE EESMÄRK 1: Muutunud õpikäsitus.	Madalal tasemel oskustega õpilaste osakaal
	Põhikoolist väljalangevus kolmandas kooliastmes
	Õppetöö katkestajate määr
STRATEEGILINE EESMÄRK 2: Pädevad ja motiveeritud õpetajad ja koolijuhid.	30-aastaste ja nooremate õpetajate osakaal
	Konkurss õpetajakoolituse õppekohtadele

¹ Eesti elukestva õppe strateegia 2020. <https://www.hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf>

	tulemuslikkusega.	Õpetajate sooline struktuur üldhariduses
STRATEEGILINE EESMÄRK 3: Elukestva õppe võimaluste ja töömaailma vajaduste vastavus.	Kvaliteetsed, paindlikud ja mitmekesiste valikutega ning tööturu arenguvajadusi arvestavad õppimisvõimalused ja karjääriteenused on suurendanud erialase kvalifikatsiooniga inimeste arvu erinevates vanuserühmades ja Eesti eri regioonides.	LTT erialade lõpetajate osakaal kõrghariduses
		Karjäärinõustamise läbinud põhikoolilõpetajate osakaal
		Kutsehariduse statsionaarses õppes õpinguid jätkavate põhikoolilõpetajate määr
		Keskhariduse tasemel õppurite jagunemine üldkeskhariduse ja kutsekeskhariduse vahel
STRATEEGILINE EESMÄRK 4: Digipööre elukestvas õppes.	Õppimisel ja õpetamisel rakendatakse kaasaegset digitehnoloogiat otstarbekamalt ja tulemuslikumalt, paranenud on kogu elanikkonna digioskused ning tagatud on ligipääs uue põlvkonna digitaristule.	Üliõpilaste mobiilsus
		Õppijate osakaal erinevatel haridustasemetel, kes kasutavad õppetöös iga päev arvutit vm personaalset digivahendit
		Nende 8.klassi õpilaste osakaal kõigist 8.klassi õpilastest, kes õpivad digitaalselt toetavates koolides
		Nende 8.klassi õpilaste osakaal kõigist 8.klassi õpilastest, kes õpivad virtuaalse õpikeskkonnaga koolides
STRATEEGILINE EESMÄRK 5: Võrdsed võimalused elukestvas õppeks ja õppes osaluse kasv.	Kõigile on loodud võrdsed võimalused elukestvas õppeks.	Põhikoolilõpetajate määr, kellel on tõendatult olemas IKT baasoskused
		Kolmanda haridustasemega 30-34-aastaste osakaal earühmas
		4-aastaste kuni kooliealiste laste osakaal alushariduses
		Vene õppekeelega põhikooli lõpetajate osakaal, kes valdavad eesti keelt tasemel B1
		Tööjõukulude osakaal valitsussektori hariduskuludest, sh õpetaja tööjõukulude osakaal valitsussektori üldhariduskuludes
Haridusvaldkonna pinnakasutuse optimeerimine (m2)		

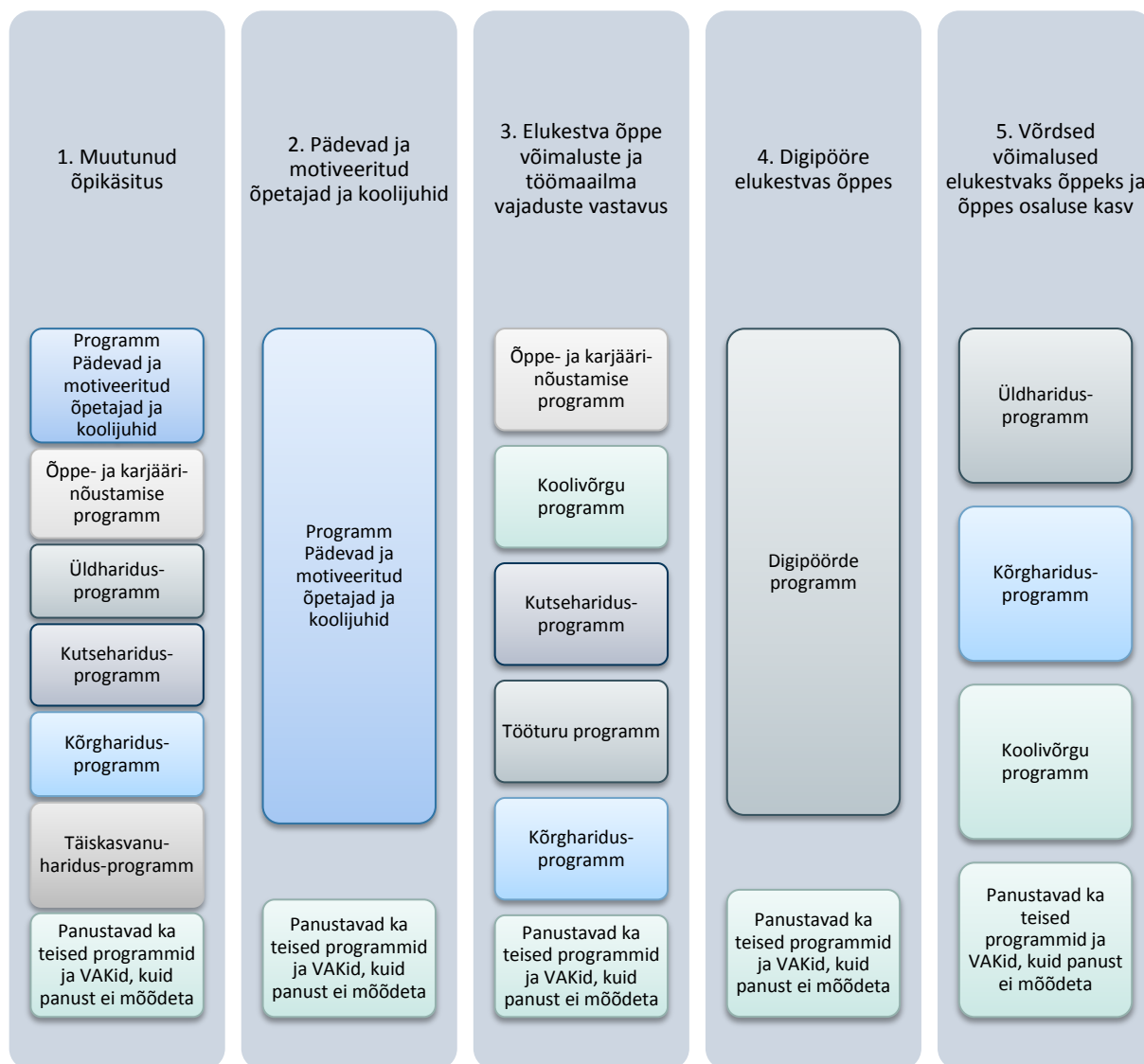
Programm	Eesmärk	Programmi indikaatorid
Pädevad ja motiveeritud õpetajad ja koolijuhid	Õppija vajadusi arvestava, loovust ja innovaatilisust arendava õpikäsituse rakendumine õpetajate ja haridusasutuse juhtide professionaalsuse kasvu toel.	Madala haridustasemega mitteõppivate 18–24-aastaste osakaal (%), sh mehed, naised Tipptasemel oskustega (PISA uuringus 5. ja 6. taseme saavutanud) õpilaste osakaal Munitsipaalkoolide õpetajate keskmine palgatase võrreldes riigi keskmise palgaga
Digipööre programm	Rakendada õppimisel ja õpetamisel kaasaegset digitehnoloogiat otstarbekamalt ja tulemuslikumalt, parandada kogu elanikkonna digioskusi ning tagada ligipääs uue põlvkonna digitaristule.	LTT (loodus- ja täppisteadused, tehnika, tootmine ja ehitus) erialade lõpetajate osakaal kõrghariduses Digipädevustega 16–74-aastaste inimeste osakaal Õppijate osakaal erinevatel haridustasemetel, kes kasutavad õppetöös iga päev arvutit vm personaalset digivahendit Põhikoolilõpetajate osakaal, kellel on tõendatult olemas IKT baasoskused
Tööturu ja õppe tihedama seostamise programm	Viia õppimisvõimalused suuremasse vastavusse tööturu arenguvajadustega	Eri- ja kutsealase haridusega täiskasvanute (25–64) osakaal 1–3 aastat tagasi õpingud lõpetanud 20–34-aastaste tööhõive määr Tööandjate rahulolu elukestva õppe toimimisega

		Eesti keeles toimuva õppe osakaal (%) kutsekeskhariduse õppekavadel (vastaval õppeaastal sisseastujatele)
Koolivõrgu programm	Õpilaste arvu vähenemist arvestav ja kaasava hariduse põhimõtetest lähtuv koolivõrk, mis tagab võrdse ligipääsu kvaliteetsele haridusele kõigis Eesti piirkondades.	Keskhariduse tasemel õppurite jagunemine üldkeskhariduse ja kutsekeskhariduse vahel
		Tööjõukulude osakaal valitsussektori üldhariduskuludes (%), sh õpetaja tööjõukulude osakaal valitsussektori üldhariduskuludes
		Gümnaasiumiastmega koolide arv (tk)
		Haridusvaldkonna pinnakasutuse optimeerimine (m ²)
		HEV koolide arv (riigi ja KOV koolid)
		Raske hariduslike erivajadustega (HEV2) õpilaste osakaal, kes on kaasatud tavaõppesse
Õppe- ja karjäärinõustamisprogramm	Tagada lastele ja noortele haridustugiteenused arendavaks võimetekohaseks õppimiseks ja karjäärivalikute tegemiseks.	Madala haridustasemega mitteõppivate 18–24 aastaste osakaal
		Põhikoolist väljalangevus kolmandas kooliastmes
		Õppetöö katkestajate määr
		Karjäärinõustamise läbinud põhikoolilõpetajate osakaal
		Osakaal õppuritest, kes on põhikooli 3. kooliastmes saanud tugimeetmest karjääriinfot ja/ või – individuaalnõustamist ning peale põhihariduse lõpetamist järgneva kalendriaasta 10. novembri seisuga osalevad järgmise taseme õppes
		Osakaal väikekoolidest (alla 150 õpilase), kes kasutavad ESFist toetatud piirkondlike õppenõustamiskeskuste pakutavaid teenuseid
Üldharidusprogramm	Tagada kõigile õpilastele võrdne ligipääs kvaliteetsele üldharidusele ja valmisolek edasisteks haridusvalikuteks.	Madalal tasemel oskustega (PISA uuringus alla 2. taseme saavutanud) õpilaste osakaal
		Tipptasemel oskustega (PISA uuringus 5. ja 6. taseme saavutanud) õpilaste osakaal
		Madala haridustasemega mitteõppivate 18–24-aastaste osakaal
		LTT (loodus- ja täppisteadused, tehnika, tootmine ja ehitus) erialade lõpetajate osakaal kõrghariduses
		Erinevate osapoolte rahulolu õpikeskkonna ja –korraldusega
		HEV1 (täiendavaid tugimeetmeid ja tingimusi vajavad õpilased – hariduslike erivajadustega õpilaste õppekorralduse kontseptsioon) õpilastest tavakoolis
		Rasketes hariduslike erivajadustega (HEV2) õpilaste osakaal, kes on kaasatud tavaõppesse
Kutseharidusprogramm	Luuu Eesti elanikkonnale nende vajadustele ja võimetele vastavad kvaliteetsed, paindlikud ja mitmekesiste valikutega kutseõppe võimalused, mis vastavad tööturu arenguvajadustele.	Madala haridustasemega mitteõppivate 18–24-aastaste osakaal
		Õppetöö katkestajate määr kutseõppeasutustes (kutsekeskhariduse tasemel 1. õppeaastal)
		Eri- ja kutsealase hariduseta täiskasvanute (25–64) osakaal
		Täiskasvanute elukestvas õppes osalemise määr
		1–3 aastat tagasi õpingud lõpetanud 20–34aastaste inimeste tööhõive määr
Kutseharidussüsteemi osapoolte rahulolu kutseõppe		

		toimimisega
Kõrgharidusprogramm	Igale motiveeritud ja andekale üliõpilaskandidaadile on tagatud ligipääs kvaliteetsele, paindlikule ja mitmekesiste valikutega ning tööturu arenguvajadusi arvestavale kõrgharidusele	Kolmanda haridustasemega 30-34.aastaste osakaal earühmas
Täiskasvanuharidusprogramm	Motiveerida täiskasvanuid õppima ning luua kvaliteetsed ja paindlikud ning tööturu arenguvajadusi arvestavad õppimisvõimalused	Eri- ja kutsealase haridusega täiskasvanute (25–64) osakaal Täiskasvanute elukestvas õppes osalemise määr

Hindamaks, mil määral seatud EÕS strateegilised eemärgid on saavutatud, on HTM valinud välja, milliste programmide panust indikaatorite tasandil strateegiliste eesmärkide saavutamise mõõtmisel arvesse võetakse (vt joonis 1).

JOONIS 1. EÕS-I STRATEEGILISTE EESMÄRKIDE JA PROGRAMMIDE SEUSED



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium. VAK = valdkonna arengukava.

Eesmärk ja uurimisküsimused

Senise töö käigus on Haridus- ja Teadusministeeriumi töötajate hinnangul esile kerkinud ka mõned EÕSi tulemusraamistikuga seotud väljakutsed: ühelt poolt on programmipõhine lähenemine aidanud neil paremini seada valdkondlike tegevuste eesmärgid ja kaasata partnereid, teisalt nähakse riski, et pikaajalised strateegilised eesmärgid ja suuremad sihid kaovad detailide vahele ära. Küsimusi on tekitanud nii eesmärkide seadmine, indikaatorite valimine kui ka erinevate programmide kooskõla ja –mõju ning vastutuse jaotamine eesmärkide saavutamisel. Seetõttu on Haridus- ja Teadusministeerium tellinud analüüsi, mille eesmärk on anda eksperthinnang EÕSi tulemusraamistiku toimimisele strateegias püstitatud eesmärkide saavutamisel, nõustada EÕSi strateegilise juhtimise eest vastutavaid ametnikke tulemusraamistiku arendamisel ning aidata vastata järgmistele küsimustele:

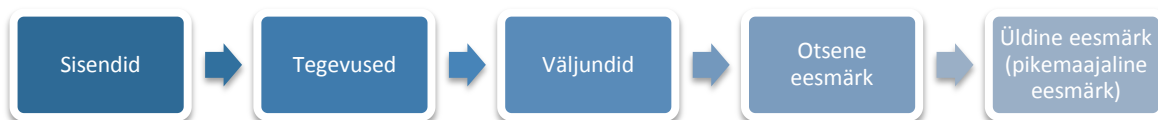
- 1) Kas ja mil määral vastavad EÕSi tulemusraamistiku indikaatorid SMART kriteeriumidele ja näitavad piisava usaldusväarsusega põhjuslikke seoseid tegevuste/meetmete ja oodatavate tulemuste ja mõjude vahel? Millised on peamised probleemkohad, mis vajavad parendamist ja läbimõtlemit?
- 2) Kas indikaatorite hierarhia ja indikaatori tüübi valikud: mõju/tulemus/väljund/protsess, on üldjoontes õiged?
- 3) Millise metoodikaga võiks hinnata haridussüsteemiväliste faktorite mõju ning kas ja kuidas saab indikaatorite valimisel paremini arvestada teiste süsteemisestest sõltumatute muutujatega (programmide koosmõju ühe või teise soovitud arengu toetamisel, ühes või teises valdkonnas tegemata jätmise jms)?
- 4) Kas EÕSi, programmide ja rakenduskava indikaatorid on antud strateegiliste eesmärkide saavutamise hindamiseks asjakohased? Missugused indikaatorid võiksid EÕSi ja programmide tegevuste tulemusi ja mõju veel paremini mõõta?
- 5) Kuidas muuta olemasolevates dokumentides (nii strateegilised dokumendid kui ka lepingud elluviijatega) vastutuse jaotust strateegia eesmärkide elluviimise eest selgemaks, seda erinevatel tasanditel?

2. Analüüsi metoodika

Järgnevalt on kirjeldatud peamised metoodilised põhimõtted ja vahendid, millele analüüsil tugineti, et leida vastuseid seatud uurimisküsimustele. Kuna tulemusraamistiku eesmärk on hinnata ja seirata, mil määral on saavutatud strateegias püstitatud eesmärgid, on oluline esmalt välja selgitada ja analüüsida strateegias ja selle programmides planeeritud toimeloogikat ehk seda, kuidas on kavandatud programmide kaudu EÕSi strateegiliste eesmärkide ja üldeesmärgi saavutamine. Indikaator on eesmärgistatud näidik, mis mõõdab protsessi või nähtuse kulgu, seega eeldab see eesmärgistatud protsessi. Alles siis, kui erinevate tasandite tegevuste, tulemuste ja eesmärkide omavaheline sidusus, loogika ja kooskõla on tagatud, on võimalik hinnata, kuivõrd asjakohased on valitud indikaatorid nende omavaheliste seoste realiseerumist mõõtma.

Seetõttu on EÕSi tulemusraamistiku analüüsimiseks ja eelpool kirjeldatud küsimustele vastuste leidmiseks aluseks võetud raamistik ja põhimõtted, mis on iseloomulikud programmi planeerimisele ning teoorial põhinevale hindamisele (ingl k *theory based evaluation*). Selle keskmes on sekkumisloogika (ingl k *intervention logic*) tuvastamine ja selle toimimise hindamine. Sekkumisloogikana mõistame põhjuslike seoste jada ehk mõjuahelat, mis kirjeldab, kuidas kavandatavad tegevused viivad soovitavate eesmärkide saavutamisele ning millistel eeltingimustel (eeldustel ja riskidel) soovitud muutused realiseeruvad. See võimaldab tuvastada põhjuslike seoseid sisendite, väljundite, tulemuste ja mõju vahel ning tuua esile, kuidas sekkumine aitab kaasa eesmärkide täitmisele (vt joonis 2).

JOONIS 2. SEKKUMISLOOGIKA RAAMISTIK



Sekkumise loogika analüüs on peamine meetod programmide või meetmete hindamisel, sest see võimaldab selgelt ja ülevaatlikult põhjuslike seoseid analüüsida ning sekkumise loogikas puudusi esile tuua. Nii Euroopa Komisjoni EVALSED juhend² kui ka Rossi *et al*³ rõhutavad, et ebamäärase või häguse sekkumisloogika korral ei anna programmi rakendamise või saavutatud eesmärkide hindamine adekvaatseid tulemusi, kuna saavutatud mõju ei ole võimalik seostada programmi tegevustega. Seetõttu on sekkumisloogika hindamine oluline eelkomponent mõju hindamiseks ning seeläbi asjakohane ka käesoleva töö raames tulemusraamistiku hindamiseks. Vastasel juhul ei ole võimalik üheselt aru saada, kuidas EÕS peaks tulemuslikkuseni jõudma, mis on üldse strateegia kontekstis tulemuslik ja kuidas seda parimal viisil mõõta saaks.

² EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development (2013). http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf

³ Peter H. (Henry) Rossi, Mark W. Lipsey, and Howard E. Freeman, Evaluation: A Systematic Approach, 7th ed. (Sage Publications, Inc, 2003).

Kuna käesoleva HTMi poolt tellitud analüüsi töömaht ja ajaraam olid piiratud, on sekkumisloogika analüüsis jäädud eesmärkide tasandile – analüüsitud on erinevatel tasanditel seatud eesmärke ja nende omavahelist kooskõla (EÕS üldeesmärk, strateegilised eesmärgid, programmide eesmärgid, meetmete eesmärgid). See tähendab, et programmide puhul ei ole mindud sisendite ja konkreetsete tegevuste ja väljundite tasandile ega analüüsitud tegevuste ja seatud eesmärkide omavahelist loogikat ja mõjuahelat. Sellise detailsusastmega töö on väga ressursi- ja ajamahukas ning ei mahu käesoleva analüüsi piiridesse. Tavaliselt hinnatakse seda, mil määral on võimalik tegevuste tulemusel seatud eesmärke saavutada, programmide/meetmete eel- või vahehindamise raames. Seega on käesolevas töös analüüsitud seda, kuidas aitavad madalama taseme eesmärgid (meetmete eesmärgid, programmide eesmärgid) saavutada kõrgema tasandi eesmärke (EÕS strateegilised eesmärgid ja üldeesmärk) ning kuidas aitavad olemasolevad indikaatorid aidavad neid eesmärkide-vahelisi seoseid selgelt mõõta ja hinnata. See tähendab, et vaikumisi on võetud eelduseks, et EÕS programmides on seosed kavandatud tegevuste ja soovitud eesmärkide vahel olemas.

Nii eesmärkide kui ka indikaatorite omavahelise kooskõla ja sisemise sidususe kriteeriumi peamiseks analüüsivahenditeks on eesmärgipuu ja loogiline maatriks (ingl k *logical framework*). Nende meetodite tugevus on võimalus panna erinevaid probleeme, vajadusi, tulemusi, eesmärke ja indikaatoreid loogiliselt seotud hierarhiasse. Eesmärgipuud võimaldavad hinnata, kuidas erinevad eesmärgid on üksteisega seotud, üksteist täiendavad, missugune on ühtede eesmärkide panus teiste eesmärkide saavutamisesse. Loogiline raammaatriks (vt tabel 2) annab võimaluse hinnata nii vertikaalset sidusust (kas tulemused panustavad loogiliselt otsese eesmärkide saavutamisse, kas otsese eesmärgi saavutamine viib loogiliselt laiemate eesmärkideni jne) kui ka horisontaalset sidusust (kas indikaatorid sobivad eesmärkidega kokku, kas kõikide asjakohaste väliste tegurite ehk eeldustega on arvestatud, jne). Selliselt on võimalik kaardistada ja hinnata eesmärkide ja lahenduste omavahelisi loogilisi seoseid ja vastastikkust sõltuvust ehk sekkumisloogikat. Samuti võimaldab see välja selgitada väliseid faktoreid, mis eesmärkide saavutamisel oluliseks eelduseks on. Käesolevas analüüsis on hinnatud nii vertikaalset kui ka horisontaalset sidusust, kuid töömahtu piiratuse tõttu ei ole tulemusraamistiku erinevate tasandite eesmärkide ja indikaatorite puhul põhjalikult kirjeldatud või analüüsitud eeldusi ja riske eesmärkide saavutamisel ja indikaatorite edukal kasutamisel. Kuna tellija üheks sooviks oli teada, millise metoodikaga võiks hinnata haridussüsteemivälise faktorite mõju ja kuidas paremini arvestada süsteemisestest muutujatega, siis selline eelduste ja riskide läbi mõtlemine loogilise maatriksi abil on üheks heaks ja palju kasutatud võimaluseks seda teha.

TABEL 2. LOOGILINE MAATRIKS

Sekkumisloogika	Kirjeldus	Saavutamise indikaatorid	Kontrolli meetodid	Riskid ja eeldused
Üldised eesmärgid				
Otsesed eesmärgid				
Tulemused				
Tegevused				
Sisendid				

Lisaks on siinses töös hinnatud nii seatud eesmärkide kui ka valitud indikaatorite nutikust ehk vastavust SMART kriteeriumidele. Kuna EÕSi tulemusraamistikus on nii aluseks kui ka eelduseks strateegias ja selle programmides seatud eesmärgid, on äärmiselt oluline, et kõik erinevate tasandite eesmärgid oleksid valitud ja sõnastatud selliselt, et nende saavutamist oleks võimalik ka üheselt ja selgelt mõõta. Seetõttu peaks iga nutikas eesmärk vastama järgmistele põhimõtetele⁴:

- olema piisavalt **spetsiifiline, konkreetne** (inglise keeles *specific*), et seda ei oleks võimalik erinevalt tõlgendada. Konkreetset, selgelt sõnastatud eesmärki on palju suurem tõenäosus saavutada, kui üldist eesmärki. Eesmärk peab olema piisavalt ainulaadne, et antud programmi/meedet/tegevust teistest eristada;
- olema **mõõdetav** (inglise keeles *measurable*) – määratlema soovitud tulevase olukorra mõõdetavate kriteeriumidega, et oleks hiljem võimalik hinnata, kuivõrd eesmärk saavutati või mitte;
- olema **saavutatav** (inglise keeles *achievable, attainable*) – eesmärk peab selle saavutamise eest vastutavate inimeste jaoks olema arusaadav ja vastuvõetav. Eesmärgi poole püüdlemiseks tehtavad sammud peavad olema sellised, et selle saavutamisega seotud osapooltel oleks tahtmist ja suutlikkust nende saavutamise nimel töötada;
- olema **realistlik** (inglise keeles *realistic*) – eesmärgid peavad olema auahned, aga samas sellised, mida on reaalne ja võimalik antud tingimustes (ajaraam, teadmised, muud ressursid) teostada;
- olema **ajaliselt piiritletud** (inglise keeles *timely*) – eesmärgid jäävad ebamääraseks, kui nad pole seotud täpse kuupäeva või ajaperioodiga.

Sarnased kriteeriumid on olulised ka indikaatorite valikul. Hea indikaator on:

- spetsiifiline ja piisavalt konkreetne, et mõõta edenemist eesmärgi poole. Selgelt sõnastatud, hästi defineeritud ja fokuseeritud. Indikaator peab olema üheselt arusaadav ja selge kõikidele osapooltele, kes meetme või programmi elluviimisega tegelevad;
- mõõdetav, see tähendab, et seda peab olema võimalik loendada, jälgida, testida, analüüsida. Indikaatoriga peab olema võimalik usaldusväärselt määrata soovitud muutuseid. Peab olema selge, kuidas indikaatorit arvutatakse, et seda oleks võimalik korduvalt kasutada samades tingimustes tulemuste mõõtmiseks;
- asjakohane, hõlmama soovitud tulemuste olemust, peab katma vastava eesmärgi kogu sisulise ulatuse, andma infot selle kohta, kuivõrd eesmärk saavutati. Selgelt, otseselt ja loogiliselt seotud tegevusvaldkonnaga ja eesmärkidega, mida soovitakse saavutada;
- realistlik ja saavutatav, võimalik seatud ajaraamis ja olemasolevate ressurssidega mõõta;
- õigeaegne, seotud mingisuguse ajaraamiga. Tal on selged andmeallikad ja vajalikud andmed mõistliku kulu ja pingutusega kättesaadavad.

⁴ Mõjude hindamise metoodika (2012).

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf

3. Analüüsi tulemused

SELGELT JA LOOGILISELT SEOTUD NUTIKAD EESMÄRGID

Nutikad eesmärgid

Vaadeldes EÕSi ja selle programmide eesmärke, võib öelda, et pilt on küllaltki mitmekesine. On eesmärke, mis on konkreetsed, mõõdetavad, saavutatavad ja realistlikud, kuid leidub ka selliseid, mille saavutamine võib olla ebaselguse tõttu raskendatud. On positiivne, et eesmärgid on üldjuhul sõnastatud igal tasandil (välja arvatud kõrgharidusprogrammis, kus puuduvad meetmete eesmärgid) ja enamikes programmides on kirjeldatud ka konkreetsete tegevuste oodatavad tulemused. Siiski leidub eesmärkide puhul ka mitmeid parandamist või täpsustamist vajavaid kohti.

Esimene tähelepanek on see, et paljud **eesmärgid on sõnastatud tegevusena**, mitte aga soovitud olukorrana, mida tegevuste tulemusel saavutada soovitakse. Mõned näited sellistest eesmärkidest (täpsem ülevaade eesmärkide nutikusest koos kommentaaridega on toodud aruande lisa 2 tabelis):

- „**Tagada** lastele ja noortele haridustugiteenused arendavaks võimetekohaseks õppimiseks ja karjäärivalikute tegemiseks“ (Õppe- ja karjäärinõustamise programm)
- „**Tagada** kõigile õpilastele võrdne ligipääs kvaliteetsele üldharidusele ja valmisolek edasisteks haridusvalikuteks“ (Üldharidusprogramm)
- „**Motiveerida** täiskasvanuid õppima ning **luua** kvaliteetsed ja paindlikud ning tööturu arenguvajadusi arvestavad õppimisvõimalused“ (Täiskasvanuharidusprogramm)

Tegevused (millegi loomine, tagamine jmt) on aga ennekõike vahendiks soovitud olukorra, visioonini jõudmisel. Seetõttu on soovitus esmalt sõnastada kõik EÕSi ja selle programmide (sh meetmete) eesmärgid soovitud olukordadena (visioonina), mida erinevate tegevuste elluviimise kaudu saavutada soovitakse. See annab ka parema võimaluse indikaatorite valimiseks, kuivõrd suuremate strateegiliste eesmärkide puhul on ennekõike oluline, et mingi uus olukord on saavutatud, mitte see, kas mingi tegevus on tehtud.

Mõned eesmärgid pole piisavalt spetsiifilised, vaid kordavad mõne teise tasandi eesmärki, mistõttu on neid keeruline omavahel eristada ja loogilisse omavahelisse hierarhiasse panna. Näiteks:

„**Kõigile** Eesti inimestele **on loodud** nende vajadustele ning võimetele vastavad **õpivõimalused** kogu elukaare jooksul, et tagada neile isiksusena väärrika eneseteostuse võimalused ühiskonnas, töö- ja pereelus“ (EÕS üldeesmärk)

„**Kõigile on loodud** võrdsed **võimalused** elukestvaks **õppeks**“ (EÕS strateegiline eesmärk).

„**Motiveerida** täiskasvanuid õppima ning **luua** kvaliteetsed ja paindlikud ning tööturu arenguvajadusi arvestavad **õppimisvõimalused**“ (Täiskasvanuharidusprogramm)

Kui elukestva õppe strateegia üldeesmärk on kokkuvõtvalt kõigile õpivõimaluste loomine, siis peaksid strateegilised eesmärgid olema sellest spetsiifilisemad ja kirjeldama, milliste alaeesmärkide kaudu üldeesmärgini jõutakse. Strateegiline eesmärk kordab üldeesmärki ja näiteks Täiskasvanuhariduse programmi eesmärk ei täpsusta, millisel haridustasemel selle programmi raames õppimisvõimalused luuakse, seega kordab sisuliselt samuti kõrgema tasandi eesmärke. Hetkel võiks justkui öelda, et kui üks strateegiline eesmärk on saavutatud, on ka strateegia üldeesmärk saavutatud. Sarnaselt on väga ühesugused ka järgmised õpikäsitusega seotud eesmärgid:

*„Iga õppija individuaalset ja sotsiaalset arengut toetav, õpioskusi, loovust ja ettevõtlikkust arendav **õpikäsitus on rakendatud** kõigil haridustasemetel ja –liikides“* (EÕS strateegiline eesmärk)

*„Õppija vajadusi arvestava, loovust ja innovaatilisust arendava **õpikäsituse rakendumine** õpetajate ja haridusasutuse juhtide professionaalsuse kasvu toel“* (Pädevate ja motiveeritud õpetajate ja koolijuhtide programmi eesmärk)

*„**Tagada** nüüdisaegse **õpikäsituse rakendamine** ning juhi ja õpetaja rolli mõtestamine sellest lähtuvalt“* (Pädevate ja motiveeritud õpetajate ja koolijuhtide programmi meetme eesmärk)

Siin selgub, et õpikäsituse rakendumine on eesmärk kolme erineval tasandil ja sellest võiks järeldada, et kui meetme eesmärk on saavutatud, on õpikäsitus rakendatud ja sisuliselt ka suur osa programmi ja strateegilisest eesmärgist saavutatud. Tegelikult pole nii mõeldud ja seetõttu on oluline väga selgelt eristada konkreetset eesmärgid erinevatel tasanditel selliselt, et madalama taseme eesmärgi saavutamine oleks nõ eelduseks ja panustaks kõrgema tasandi eesmärgi saavutamisesse. Selle näite puhul on oluline tähelepanu pöörata ka omadussõnadele ja kirjeldustele, mida eesmärkide sõnastamisel kasutatakse. Loogika peaks olema, et mida kõrgema tasandi eesmärk, seda laiem ja üldisem ta on madalama tasandi eesmärkidega võrreldes, miks peaksid rohkem täpsustama eri aspekte. Siin on aga vastupidi – kui meetme eesmärk räägib väga üldiselt „nüüdisaegse õpikäsituse“ rakendamisest, siis strateegiline eesmärk on väga detailne loetledes, missugune õpikäsitus peab rakendatud olema. Mida detailiderohkema kirjeldusega eesmärk, seda rohkem tuleb ka eesmärgi tulemuslikkuse mõõtmiseks valida erinevaid indikaatoreid, mis kõiki neid aspekte võimaldaksid mõõta. Soovitus oleks olla ennekõike just meetmete ja programmide tasandi eesmärkide puhul spetsiifilisem.

Analüüs osutas ka vajadusele **selgemalt läbi mõelda kasutatavad mõisted**. Alati pole selge, kui võrd need kõigile üheselt arusaadavad on ja sellest tulenevalt tekib küsimus, kui võrd on valitud õiged indikaatorid neid mõõtma? Nii strateegias kui ka selle programmides kasutatakse eesmärkides mõisteid „ligipääs“, „võrdne ligipääs“, „kättesaadavus“, „võimalused“, „võrdsed võimalused“ segamini ja dokumente lugedes pole arusaadav, mida täpselt ühe või teise mõiste all silmas peetakse. Näiteks:

*„Kõigile Eesti inimestele on loodud nende vajadustele ning võimetele vastavad **õpivõimalused** kogu elukaare jooksul /.../“* (EÕS üldeesmärk)

*„ /.../ tagatud on **ligipääs** uue põlvkonna digitalistule.“* (EÕS strateegiline eesmärk)

*„Kõigile on loodud **võrdsed võimalused** elukestvaks õppeks.“* (EÕS strateegiline eesmärk)

*„ /.../ koolivõrk, mis tagab **võrdse ligipääsu** kvaliteetsele haridusele kõigis Eesti piirkondades.“* (Koolivõrguprogramm)

*„Kvaliteetsed haridustugiteenused (karjääri- ja õppenõustamisteenused) on sihtrühmale **kättesaadavad** igas maakonnas.“* (Õppe- ja karjäärinõustamise programm)

*„Tagada kõigile õpilastele **võrdne ligipääs** kvaliteetsele üldharidusele ja valmisolek edasisteks haridusvalikuteks.“* (Üldharidusprogramm)

*„Luu tingimused koolikohustuse täitmiseks, tagada **ligipääs** üldharidusele ja vähendada väljalangevust ja õppetöö katkestamist.“* (Üldharidusprogramm)

*„Igale motiveeritud ja andekale üliõpilaskandidaadile on tagatud **ligipääs** kvaliteetsele, paindlikule ja mitmekesise valikutega ning tööturu arenguvajadusi arvestavale kõrgharidusele.“* (Kõrgharidusprogramm)

„Võrdsed võimalused kõrgharidusõppeks ja muutunud õpikäsituse põhimõtete juurutamine“
(Kõrgharidusprogramm)

„Paranenud on täiskasvanute ligipääs õppija huvidest ja võimetest lähtuvalt, tema arengut toetavale ja tööturu vajadustega arvestavale kvaliteetsele mitteformaalsele õppele“
(Täiskasvanuharidusprogramm)

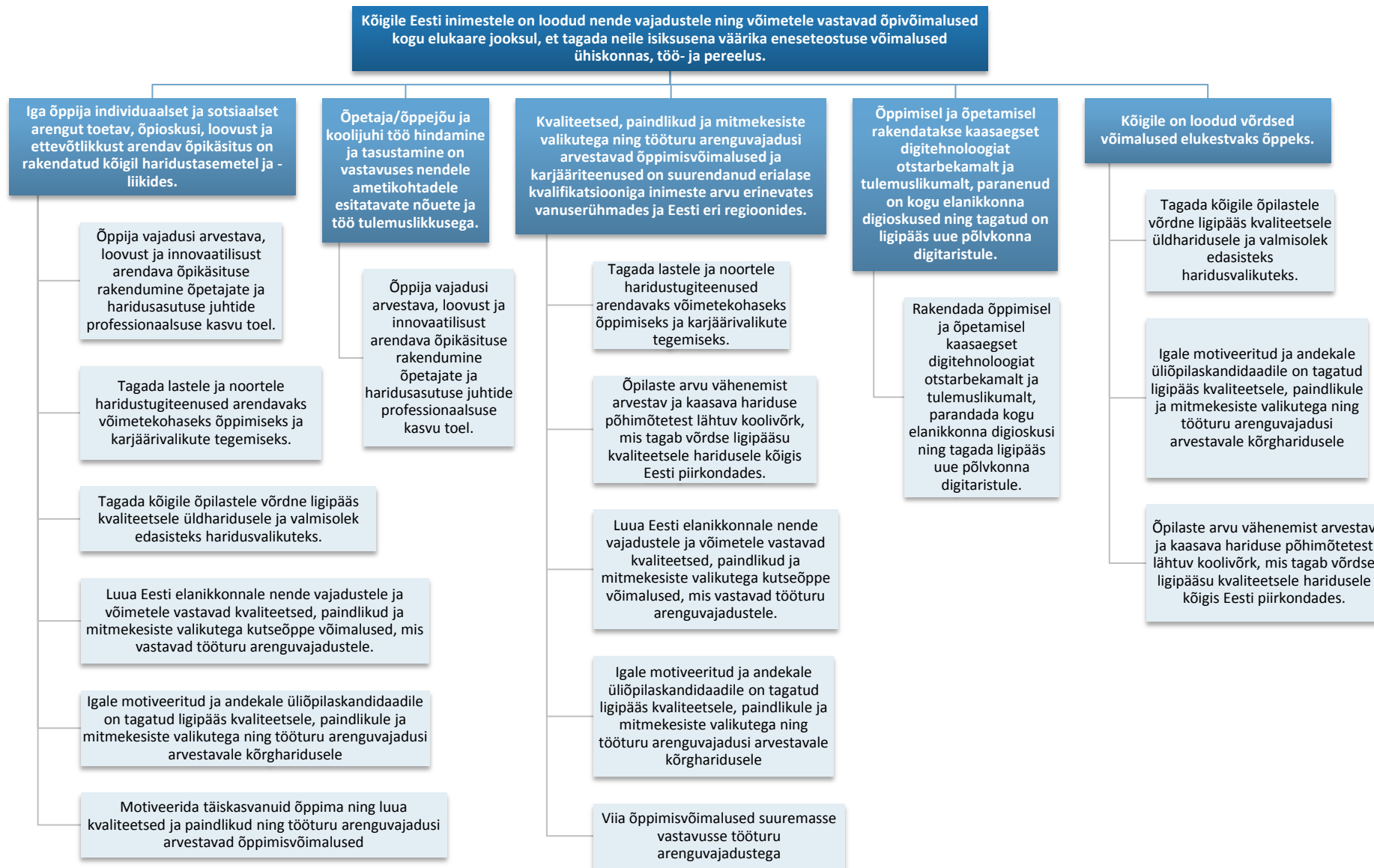
Soovitus on läbi mõelda, mida ikkagi saavutada soovitakse, milline näeb see soovitud olukord välja ning sellele tuginedes defineerida, mida ühe või teise mõiste all silmas peetakse (näiteks programmi tekstis), et selle alusel oleks selgem ja loogilisem eesmärke omavahel (hierarhiliselt) seostada ja vastavaid indikaatoreid valida. Näiteks räägitakse Eestis ligipääsust sageli kui füüsilisest juurdepääsust millelegi (näiteks kas koolimaja on ratastooliga kasutatav) või regionaalsest/geograafilisest kättesaadavusest (näiteks kodulähedane põhikool, gümnaasium igas keskus) või kui võrdväärsetest võimalustest haridust omandada (näiteks madala haridustasemega vanemate laste võimalused kõrgharidust omandada). Seejuures on oluline, et mõisted oleksid üle strateegia ja programmide ühtlustatud. Kuigi programmi koostajale võib olla selge, mida ühe või teise mõiste all silmas on peetud, on oluline, et need oleksid selgelt ja üheselt arusaadavad kõikidele strateegia eesmärkide saavutamise seotud osapooltele. Selgete mõistete kasutamisest tuleneb ka indikaatorite valik.

Selgelt ja loogiliselt omavahel seotud eesmärgid

Strateegiates, programmides, meetmetes on tulemuslikkuse tagamise oluliseks aluseks ja eelduseks seotud eesmärgid ja nende omavaheline hierarhia ja strateegiline kooskõla – missuguseid madalama taseme eesmärke (otseseid eesmärke) tuleb saavutada selleks, et jõuda kõrgemate eesmärkide (üldise eesmärgi) saavutamiseni? Millised on eeldused ja riskid nende seoste realiseerumisel? Indikaatorid on seejuures vaid mõõdikud, mis aitavad kirjeldada, mõõta ja hinnata progressi teel eesmärkide saavutamise poole. Et hinnata EÕS tulemusraamistiku indikaatorite hierarhiat, omavahelist kooskõla ja sobivust, on vajalik alustada eesmärkide hierarhia, omavahelise sobivuse ja kooskõla analüüsimisest. Selleks on hea panna eesmärgid visuaalselt omavahelisse hierarhiasse ehk luua eesmärgipuu, mis võimaldab hinnata eesmärkide omavahelist loogikat: mil määral peaks strateegiliste eesmärkide saavutamine viima üldeesmärgi saavutamiseni ning mil määral peaksid programmid aitama saavutada seotud strateegilisi eesmärke. Eesmärgipuude koostamise aluseks on võetud Haridus- ja Teadusministeeriumi koostatud joonis EÕSi strateegiliste eesmärkide ja programmide seoste kohta (vt joonis 1), milles on esile toodud, milliste programmide panust ühe või teise strateegilise eesmärgi saavutamisel mõõdetakse ja arvesse võetakse. Kuna antud joonis on ministeeriumi poolt koostatud ennekõike indikaatorite põhiseelt (milliste programmide indikaatoreid võetakse arvesse strateegilise eesmärgi tulemuslikkuse hindamisel), on väga hea luua sellele tuginedes vastavad eesmärgipuud ja hinnata, kas valitud programmid oma eesmärkidega on asjakohased panustama seotud strateegiliste eesmärkide ja üldeesmärgi saavutamisesse.

Joonisel 3 on toodud elukestva õppe strateegia eesmärgipuu, mis seob omavahel üldeesmärgi, strateegilised eesmärgid ja nende programmide eesmärgid, mille panust HTM hetkel indikaatorite põhiseelt tulemusraamistikus arvesse võtab. Kuna EÕS on väga mahukas, ei mahu samale joonisele veel lisaks ka panustavate programmide meetmete eesmärgid, seetõttu on koostatud ka eraldi eesmärgipuud igale strateegilisele eesmärgile, mis on leitavad aruande lisast 1.

JOOIS 3. ELUKESTVA ÕPPE STRATEEGIA EESMÄRGIPUU



Järgnevalt on esile toodud peamised tähelepanekud, mis eesmärkide omavahelist kooskõla analüüsidest küsimusi tekitasid ning mida on seetõttu oluline silmas pidada ka indikaatorite valimisel/täiendamisel ja strateegia tulemuslikkuse hindamisel:

Üldeesmärk ja strateegilised eesmärgid. Nagu ka eesmärkide nutikuse analüüsi all kirjeldatud, on EÕS üldeesmärgi ja viie strateegilise eesmärgi omavahelise hierarhia ja kooskõla kitsaskohaks asjaolu, et strateegiline eesmärk „*Kõigile on loodud võrdsed võimalused elukestvaks õppeks*“ on väga sarnane üldeesmärgiga „*Kõigile Eesti inimestele on loodud nende vajadustele ning võimetele vastavad õpivõimalused kogu elukaare jooksul /.../*“. Loogika kohaselt peaks aga strateegilise eesmärgi saavutamine olema eelduseks või sisendiks üldeesmärgi saavutamisele ehk teisisõnu: strateegia üldeesmärk on võimalik saavutada siis, kui kõik strateegilised eesmärgid on saavutatud. Kuna nimetatud kaks eesmärki on oma sõnastuselt väga sarnased, võib öelda, et üldeesmärk on saavutatud juba siis, kui üks strateegiline eesmärk on saavutatud (ja teiste strateegiliste eesmärkide saavutamist ei olegi vaja). Segadus võib tuleneda ka mõistetest, mida kasutatakse – „*kõigile on loodud õpivõimalused*“ ja „*kõigile on loodud võrdsed võimalused*“. Dokumentide põhjal pole selge, kas nende mõistete all mõeldakse sarnaseid või erinevaid olukordi – võib küll näiteks arvata, et üldeesmärk räägib võimalustest õppida (näiteks eeldab õppekohtade olemasolu) ja strateegiline eesmärk võimalustest õppes osaleda (näiteks eeldab toetusi ja teenuseid, mis võimaldaksid inimesel üldse õppima asuda, seal püsida ja õpingud edukalt lõpetada), kuid see ei ole üheselt selge. Kuna EÕSi ja selles seatud strateegiliste eesmärkide sõnastust ei hakata ilmselt muutma, oleks siinkohal oluline arutada strateegia eesmärkide saavutamise eest vastutavate osapooltega ühiselt läbi, mille poolest strateegiline eesmärk üldeesmärgist erineb – milline on soovitud olukord siis, kui strateegiline eesmärk on saavutatud ja mis iseloomustab seda olukorda, mil üldeesmärk on realiseerunud. Vastavalt sellele saab ka valida erinevad indikaatorid eesmärkide saavutamist mõõtma.

Strateegiline eesmärk 1: muutunud õpikäsitus. Nagu eesmärkide nutikuse analüüsil esile toodud, on strateegiline eesmärk väga sarnane programmi „Pädevad ja motiveeritud õpetajad ja koolijuhid“ eesmärgile ning samuti selle ühe meetme eesmärgile:

*„Iga õppija individuaalset ja sotsiaalset arengut toetav, õpioskusi, loovust ja ettevõtlikkust arendav **õpikäsitus on rakendatud** kõigil haridustasemetel ja –liikides“* (EÕS strateegiline eesmärk)

*„Õppija vajadusi arvestava, loovust ja innovaativsust arendava **õpikäsituse rakendumine** õpetajate ja haridusasutuse juhtide professionaalsuse kasvu toel“* (Pädevate ja motiveeritud õpetajate ja koolijuhtide programmi eesmärk)

*„**Tagada** nüüdisaegse **õpikäsituse rakendamise ning juhi ja õpetaja rolli mõtestamine sellest lähtuvalt**“* (Pädevate ja motiveeritud õpetajate ja koolijuhtide programmi meetme eesmärk)

Kuigi kolme eesmärgi sõnastuses võib leida erinevaid nüansse, on tegemist siiski küllaltki sarnaste eesmärkidega, mis ei ole omavahel väga selges hierarhias: meetme eesmärgi saavutamine peaks olema eelduseks programmi eesmärgi saavutamisele, mis omakorda peaks olema eelduseks strateegilise eesmärgi saavutamisele. Kui aga meetme tegevuste tulemusel on meetme eesmärk saavutatud ehk õpikäsitus on rakendatud (ja lisaks on õpetaja ja juhi roll sellest lähtuvalt mõtestatud), kuidas saavutatud olukord erineb strateegilise eesmärgi saavutamise tulemusel tekkinud olukorrast? See on oluline küsimus, millest oleneb ka sobivate indikaatorite valik tulemuslikkuse mõõtmiseks. Soovitus on eesmärgid sõnastada ümber selliselt, et rõhk oleks nendel erinevatel aspektidel, mida soovitakse saavutada, mis peaksid toetama õpikäsituse rakendamist (õpetajate professionaalne kasv, õpetaja rolli mõtestamine).

Strateegiline eesmärk 2: pädevad ja motiveeritud õpetajad ja koolijuhid. Kuigi tegemist on eesmärgiga, mille saavutamiseks on loodud ka vastav programm, tekitab küsimusi strateegilise eesmärgi ja programmi eesmärgi omavaheline kooskõla ja loogika. Kuigi lühidalt nimetatakse strateegilist eesmärki küll „Pädevad ja motiveeritud õpetajad ja koolijuhid“, on eesmärk ise hoopis sõnastatud „Õpetaja/õppejõu ja koolijuhhi töö hindamine ja tasustamine on vastavuses nendele ametikohtadele esitatavate nõuete ja töö tulemuslikkusega.“ Ehk siis eesmärk on väga kitsalt ja konkreetselt seotud ühe aspektiga õpetajate motiveeritusest ja motiveerimisest, pädevuste arendamist eesmärgis ei mainita. Samal ajal on aga programmi eesmärk õpikäsituse rakendumine õpetajate ja koolijuhtide professionaalse kasvu toel. Ehk siis strateegiline eesmärk on oluliselt kitsam, kui programmi eesmärk, samas kui loogiline oleks vastupidine olukord. Eesmärgipuu loogika kohaselt peaks programmi eesmärk olema midagi sellist, mida tuleb saavutada selleks, et oleks võimalik saavutada kaugemat, strateegilist eesmärki. Vaadeldes programmi tegevusi, on selge, et õpetajate ja koolijuhtide töö hindamine ja tasustamine on üks oluline osa programmi tegevustest, kuid mitte ainult – tegeletakse laiemalt täiendõppesüsteemi arendamisega (õpikäsituse rakendamine), samuti õpetajaameti väärtustamise ja maine kujundamisega.

Suurem osa programmi „Pädevad ja motiveeritud õpetajad ja koolijuhid“ tegevustest on seega pigem seotud esimese strateegilise eesmärgiga ja panustavad muutunud õpikäsituse rakendamisesse. Iseenesest ei ole tegemist probleemiga, kuivõrd kõik nimetatud programmi tegevused ühte või teise strateegilise eesmärgi saavutamisesse panustavad ja see omavaheline loogika on olemas. Küll aga tähendab see, et võrreldes teiste EÕS strateegiliste eesmärkidega, on siin tegemist ebaproportsionaalselt kitsa eesmärgiga, mille saavutamisesse sisuliselt panustab ainult ühe programmi üks meede, samal ajal kui näiteks esimese strateegilise eesmärgi saavutamisesse pea kõik EÕS programmid. Seejuures on eksitav rääkida teisest strateegilisest eesmärgist kui pädevate ja motiveeritud õpetajate eesmärgist, mille elluviimiseks on loodud eraldi vastav programm, kui tegelikkuses on strateegilise eesmärgi sisu hoopis kitsam ja suurem osa sellest programmist panustab hoopis esimese strateegilise eesmärgi saavutamisesse.

Strateegiline eesmärk 3: elukestva õppe võimaluste ja töömaailma vajaduste vastavus. Põhiküsimuseks on, miks ei ole siin valitud panustama täiskasvanuhariduseprogrammi, mille eesmärk on väga sarnane strateegilisele eesmärgile ja mis sisuliselt oma tegevustega otseselt panustab sellesse, et elukestva õppe võimalused ja töömaailma vajadused oleks vastavuses. Samuti, kui jutt käib õppimisvõimalustest erinevates vanuserühmades, siis hetkel hinnatakse eesmärgi saavutamist laste ja noorte, kutseõppijate ja kõrghariduse tasandil, aga mingil põhjusel mitte täiskasvanute seas. Tõsi, täiskasvanuid on ka kutseõppurite ja üliõpilaste seas, kuid mitte ainult. Programmi tegevustes on oluline roll ka täiskasvanute täiend- ja ümberõppel, mille puhul on eriti oluline vastavus tööturu vajadustele. Täiskasvanuhariduse programmi eesmärk on igati loogiline ja oluline eeldus selleks, et võiks saavutada seotud strateegilist eesmärki. Samal ajal on valitud strateegilise eesmärgi tulemuslikkuse mõõtmisesse panustama koolivõrgu programm, mille eesmärk käsitleb sellise koolivõrgu loomist, mis tagaks võrdse ligipääsu haridusele kõigis Eesti piirkondades. Koolivõrgu programmi näol on siiski tegemist üldharidusele suunatud meetmega, mis otseselt ei panusta täiskasvanuharidusse. Kuigi programmi tegevusi vaadeldes on üks alaeesmärk suurendada kutseõppesse siirduvate õpilaste arvu, ei ole koolivõrgu programmi panus eesmärkide tasandil kolmanda strateegilise eesmärgi saavutamisesse kindlasti suurem ja olulisem kui näiteks täiskasvanuhariduseprogrammil, mille panust hetkel ei mõõdata.

Strateegiline eesmärk 4: digipöörde elukestvas õppes. Nii strateegiline eesmärk kui ka digipöörde programmi eesmärk on muuhulgas kogu elanikkonna digioskuste parandamine, kuid programmi meetmete sihtrühmi ja tegevusi vaadates ei paista see eesmärk sisuga kooskõlas olevat. Programmi

raames tegeletakse digipädevuste arendamisega üld- ja kutsehariduses, vähemal määral ka kõrghariduses, kuid mitte näiteks täiskasvanuhariduses, rääkimata terve elanikkonna digioskuste parandamisest. Kuna programmi eesmärk ei peegelda üleni programmi sisu, võib öelda, et programmi tegevuste tulemusena ei ole võimalik seatud eesmärki saavutada.

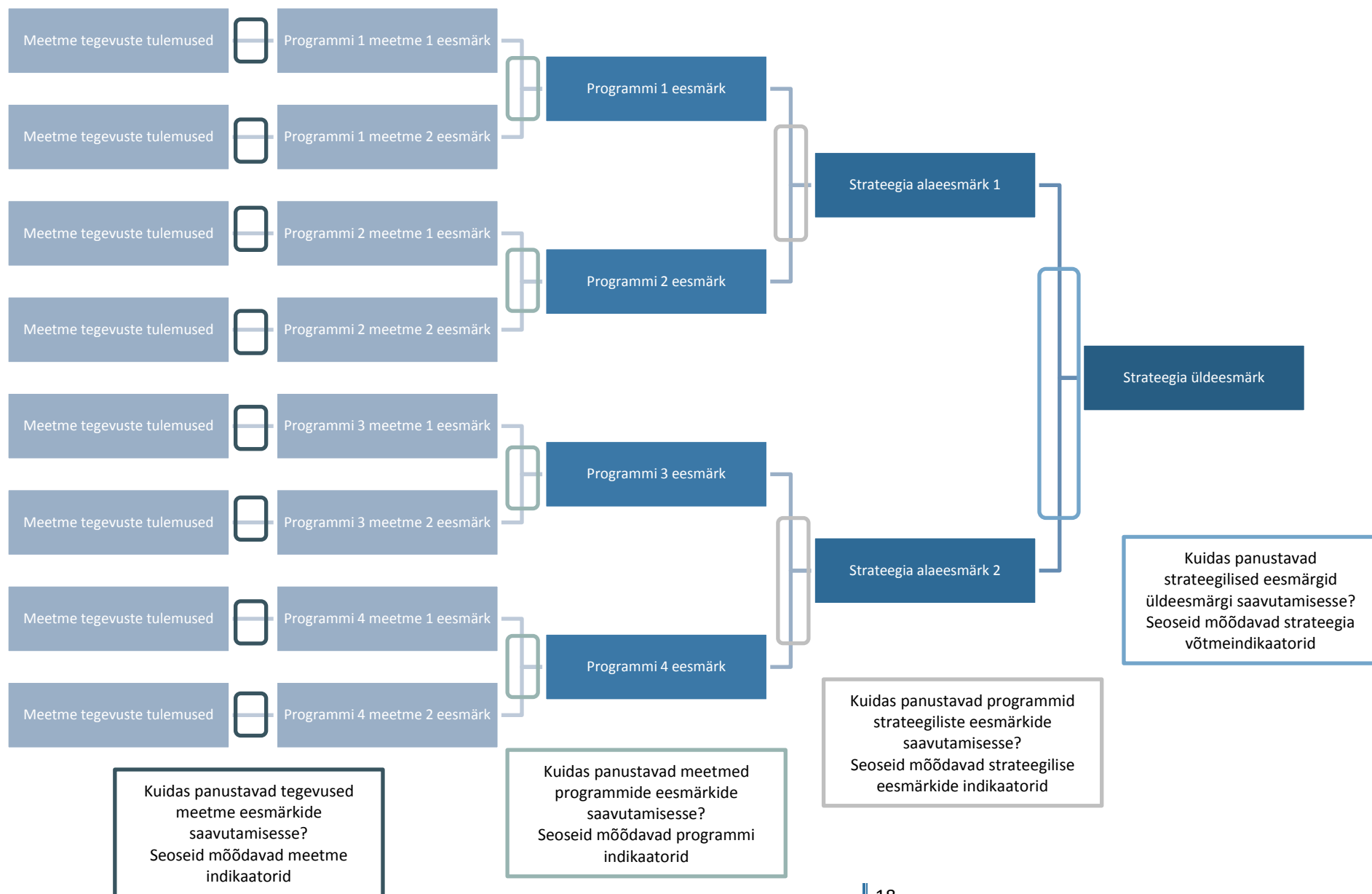
Strateegiline eesmärk 5: võrdsed võimalused elukestvaks õppeks ja õppes osaluse kasv. Kuigi strateegiline eesmärk räägib elukestvast õppest ja kõigile loodud võimalustest, on tulemusraamistikus valitud eesmärgi saavutamist mõõtma vaid kolm programmi: üldharidusprogramm, kõrgharidusprogramm ja koolivõrgu programm. See tähendab, et nende kolme programmi tegevuste tulemusena peaks olema võimalik hinnata, mil määral on saavutatud strateegiline eesmärk ehk on loodud kõigile võrdsed võimalused elukestvaks õppeks. Valitud kolm programmi on selle protsessis kindlasti olulised, kuid keskenduvad suuremas osas noorte võimalustele hariduses osalemisele. Tekib väga oluline küsimus, miks on siinkohal kõrvale jäetud täiskasvanuharidusprogramm ja kutseharidusprogramm, kuivõrd mõlema programmi eesmärgil on väga oluline panus strateegilise eesmärgi saavutamisesse. Miks mõõdetakse ainult õppimisvõimalusi kõrghariduses, aga mitte kutsehariduses või täiend- ja ümberõppes? Miks ei mõõdetata täiskasvanutele loodud õppimisvõimaluste olemasolu? Selleks, et EÕSi raames oleks võimalik hinnata, mil määral on saavutatud strateegiline eesmärk 5, tuleb kindlasti arvesse võtta ka nimetatud kahe programmi panust, sest vastasel juhul ei ole võimalik eesmärki saavutada.

EESMÄRKIDEGA KOOSKÖLAS OLEVAD NUTIKAD INDIKAATORID

Indikaatorite ja eesmärkide omavahelise kooskõla hindamisel on aluseks võetud loogiline raamistik (vt joonis 4), mis lühidalt keskendub põhimõttele, et madalama taseme eesmärgid peaksid olema saavutatud selleks, et saavutada kõrgema taseme eesmäärke ning vastava taseme indikaatorid peaksid võimaldama mõõta ja hinnata, mil määral soovitud eesmäärke on saavutatud. Loogilise raamistiku kohaselt:

- 1) Programmi meetme tegevuste tulemused panustavad meetme eesmärgi saavutamisesse ja meetmele seatud indikaatorid peavad mõõtma seost nende vahel. Meetme indikaatorid peavad võimaldama hinnata, mil määral on meetme eesmärk tegevuste tulemusel saavutatud.
- 2) Programmi meetmed peavad panustama programmi eesmärgi saavutamisesse ja programmile seatud indikaatorid peavad mõõtma seost nende vahel. Programmi indikaatorid peavad võimaldama hinnata, mil määral on programmi eesmärk kõikide meetmete elluviimise tulemusel saavutatud.
- 3) Programmide eesmärgid peavad panustama EÕS strateegiliste eesmärkide saavutamisesse ja strateegilisele eesmärgile seatud indikaatorid peavad mõõtma seost nende vahel. Strateegilise eesmärgi indikaatorid peavad võimaldama hinnata, mil määral on strateegiline eesmärk programmide elluviimise tulemusel saavutatud.
- 4) EÕS strateegilised eesmärgid peavad panustama EÕS üldeesmärgi saavutamisesse ja EÕS võtmeindikaatorid peavad mõõtma seost nende vahel. EÕS võtmeindikaatorid peavad võimaldama hinnata, mil määral on EÕS üldeesmärk strateegiliste eesmärkide saavutamise tulemusel saavutatud.

JOONIS 4. EESMÄRKIDE JA INDIKAATORITE OMAVAHELISE KOOSKÕLA RAAMISTIK



Järgnevalt on kirjeldatud peamiseid tähelepanekuid EÕSi indikaatorite ja eesmärkide omavahelise kooskõla kohta, mis vajaksid edasist tähelepanu strateegia ja programmide eest vastutavate inimeste poolt. Individuaalsete indikaatorite vastavus SMART kriteeriumidele on kirjeldatud aruande lisa 2.

Eesmärkide ja indikaatorite kooskõla strateegia tasandil

Üldeesmärk ja võtmeindikaatorid. Sekkumise loogika järgi peaks strateegia üldeesmärk olema kõige kõrgem (ja kaugem) siht ehk mõju, mida soovitakse strateegia elluviimise tulemusena saavutada. Eesmärkide hierarhias on see lõplik eesmärk, mille saavutamisesse panustavad kõik strateegilised eesmärgid, mille saavutamisesse omakorda panustavad programmide eesmärgid. Seega peaksid üldeesmärgi võtmeindikaatorid aitama mõõta ja hinnata, mil määral on strateegiliste eesmärkide saavutamise tulemusena saavutatud mingisugune mõju valdkonnas. See tähendab, et need võtmeindikaatorid peaksid olema oma olemuselt ennekõike mõjuindikaatorid ja seotud strateegiliste eesmärkidega selliselt, et võimaldaksid arvesse võtta iga strateegilise eesmärgi panust üldeesmärgi saavutamisesse. Sellest lähtudes ei ole õpetajate keskmine palk ja tiptasemel oskustega õpilaste osakaal head indikaatorid, kuna mõõdavad pigem mõne sekkumise otsesemat tulemust, mitte kaugemat mõju. Õpetajate keskmine palk pole ka kuidagi otseselt seotud üldeesmärgiga selliselt, et selle indikaatori abil (teiste kõrval) saaks hinnata üldeesmärgi saavutamist.

Kui kõik teised võtmeindikaatorid on hetkel ka ühe või teise programmi indikaatoriks seotud, siis üldhariduskooli õpetajate keskmine palk sellisel kujul mitte – programmis Pädevad ja motiveeritud õpetajad ja koolijuhid on programmi indikaatoriks „*Munitsipaalkoolide õpetajate keskmine palgatase võrreldes riigi keskmise palgaga*“, samas kui võtmeindikaatorites on võrdlus hoopis kõrgharidusega töötaja keskmise palgaga.

Lisaks tekitab küsimusi asjaolu, et erinevate osapoolte rahulolu elukestva õppe toimimisega mõõdetakse küll üld-, kutse-, täiskasvanuhariduse ja tööturu programmis, kuid mitte kõrgharidusprogrammis ja –tasandil.

Strateegiline eesmärk: muutunud õpikäsitus. Õpikäsituse rakendamise tulemuslikkuse hindamine on EÕSi puhul kõige keerulisem ja sõltub väga sellest, kuidas mõistetakse õpikäsitust ja seda, mis selle muutumise ja rakendamise tulemusena peaks teisiti olema (mis on õpikäsituse muutumise kaugem eesmärk või soovitatav mõju ja kuidas see erineb tänasest või strateegia-eelsest olukorrast). Kui kõikidele EÕSi eesmärkide saavutamise seotud osapooltele on üheselt selge ja arusaadav, et muutunud õpikäsituse rakendumise tunneb ära ennekõike selle järgi, et väheneb nii madalal tasemel oskustega õpilaste osakaal PISA testide alusel kui ka väljalangevus ning katkestamine kõikidel haridusastmetel, on valitud indikaatorid igati asjakohased. Kui aga osapooled näevad muutunud õpikäsituse rakendumise tulemusel tekkivat soovitud olukorda laiemana või teistsugusena, on oluline siin erinevate osapoolte koostöös see läbi arutada ja vastavad indikaatorid valida.

EÕSis on toodud Eesti haridusvaldkonna ühe kitsaskohana esile asjaolu, et ühiskonnas mõistetakse hariduse ja koolide kvaliteeti liiga riigieksamite tulemuste kesksena. Selle valguses tekitab küsimusi PISA testi tulemuste kasutamine ühe peamise indikaatorina, hindamaks, mil määral on Eestis rakendunud iga õppija individuaalset ja sotsiaalset arengut toetav, õpioskusi, loovust ja ettevõtlikkust arendav õpikäsitus. Hindamaks individuaalse ja sotsiaalse arengu toetamist, võib kaaluda näiteks mõne kaasava hariduse põhimõtte rakendumist mõõtvana indikaatori kasutamist (HEV õpilaste kaasatus tavakooli/tavaõppesse). Kuna eesmärgis on selgelt esile toodud ka loovus ja ettevõtlikkus, oleks

asjakohane ka neid aspekte indikaatoritega seirata, näiteks ettevõtete asutamine värske koolilõpetajate seas (igal haridustasemel), õpilasfirmade loomine jmt.

Strateegiline eesmärk: pädevad ja motiveeritud õpetajad ja koolijuhid. Strateegiliseks eesmärgiks on seatud õpetaja/õppejõu ja koolijuhhi töö hindamise ja tasustamise vastavus ametikohtadele esitatavate nõuete ja töö tulemuslikkusega. Valitud indikaatorid (õpetajate vanus, sooline struktuur ja konkurss õpetajakoolituses) ei aita aga kuidagi hinnata, mil määral see vastavus on tagatud. Indikaatorid on head selleks, et hinnata õpetajaameti atraktiivsust ühiskonnas/noorte/meeste seas, kuid see pole strateegiline eesmärk. Probleemiks siin ongi see, et strateegiline eesmärk on niivõrd kitsalt ja spetsiifiliselt sõnastatud, et ei ole kooskõlas sellega, mida HTM on valdkonnas teha ja saavutada planeerinud (suurendada õpetajate pädevust ja motiveeritust, õpetajaameti väärtustamist ühiskonnas kitsamalt ja laiemalt). Seega, et oleks võimalik hinnata, mil määral konkreetne strateegiline eesmärk on saavutatud, on vaja leida indikaator(id), mis võimaldaksid mõõta, mil määral on õpetaja/õppejõu ja koolijuhhi töö hindamine ja tasustamine vastavuses ametikohtadele esitatavate nõuetega.

Strateegiline eesmärk: elukestva õppe võimaluste ja töömaailma vajaduste vastavus. Eesmärgi kohaselt peaks teostatavate tegevuste tulemusel suurenema erialase kvalifikatsiooniga inimeste arv erinevates vanuserühmades ja Eesti eri regionides, kuid ükski valitud indikaator nimetatud sihte ei mõõda. Kui selline eesmärk on seatud ja sellist olukorda tõepoolest soovitakse saavutada, tuleb valida ka indikaatorid, mis tööturu arenguvajadusi arvestavate õppimisvõimaluste ja karjääriteenuste olemasolu ja kasutamise kõrval mõõdaksid ka erialase kvalifikatsiooniga inimeste arvu suurenemist, seda nii teatud vanuserühmade lõikes kui ka erinevate piirkondade lõikes. Vastasel juhul ei ole võimalik hinnata vaadeldava strateegilise eesmärgi saavutamist.

Lisaks tekitab küsimusi ka LTT erialade lõpetajate osakaalu kasutamine indikaatorina mõõtmaks, mil määral on õppimisvõimalused vastavuses tööturu arenguvajadustega. See on küllaltki kitsas ega peegelda näiteks nutika spetsialiseerumise meetodil valitud riigile olulisi kasvuvaldkondi, mis on esile toodud ka Eesti teadus- ja arendustegevuse ja innovatsioonistrateegias „Teadmistepõhine Eesti“⁵. Asjakohane ei ole üliõpilaste rahvusvahelise mobiilsuse indikaatori kasutamine strateegilise eesmärgi saavutamise mõõtmisel, kuivõrd see ei ole eesmärgiga selgelt ja loogiliselt seotud. Seejuures on üliõpilaste mobiilsus indikaatoriks Kõrgharidusprogrammis meetme juures, mis tegeleb kõrghariduse rahvusvahelise konkurentsivõime edendamise, mitte kõrgharidusõppe vastavusse viimisega tööturu vajadustega.

Kutseharidusse siirduvate noorte osakaalu indikaatorite⁶ kasutamine hindamaks, mil määral arvestavad pakutavad õppimisvõimalused tööturu vajadusi, sõltub sellest, mil määral on tõestatud, et kutseharidusse siirduvate noorte arvu suurendamine vastab tuleviku tööturu vajadustele. Kuna tööturu vajadusi alles analüüsitakse OSKA süsteemi raames, ei ole lõpuni kindel, kas need seosed peavad paika või mitte. Hiljuti tellis ka HTM vastava eksperthinnangu, selgitamaks välja, mil määral on seatud siht asjakohane ja saavutatav. Seetõttu tuleb ka siinkohal neid aspekte indikaatorite

⁵ Teadmistepõhine Eesti 2014-2020. https://www.hm.ee/sites/default/files/59705_teadmistepohine_eesti_est.pdf

⁶ Märkusena: indikaator „Kutsehariduse statsionaarses õppes õpinguid jätkavate põhikoolilõpetajate määr“ ei ole seatud indikaatoriks üheski elukestva õppe strateegia programmis (versioonid aastateks 2017-2020).

kasutamisel arvesse võtta. Lisaks on küsitav, miks on õppurite jagunemine üld- ja kutsekeskhariduse vahel seatud indikaatoriks vaid Koolivõrgu programmis, kuigi selle indikaatori saavutamisel on oma oluline roll kindlasti ka Kutseharidusprogrammil ja Õppe- ja karjäärinõustamisprogrammil.

Strateegiline eesmärk: digipöörde elukestvas õppes. Võrreldes strateegilist eesmärki nende indikaatoritega, mis selle tulemuslikkuse mõõtmiseks on valitud, on peamine märkus, et ühegi indikaatoriga ei mõõdetata kogu elanikkonna digioskuste paranemist. Vaadeldes Digipöörde programmi sisu, mis peaks viima antud strateegilise eesmärgi saavutamiseni, on tegelikult asjakohane, et kogu elanikkonna digioskuste paranemist ei mõõdetagi, kuivõrd programmi tegevused ei olegi suunatud kogu elanikkonnale. Kuna programmi planeerimise loogika kohaselt peaksid tegevused tulenema eesmärgist, on asjakohane küsida, miks ei ole programmi sihtrühma tervele elanikkonnale laiendatud. Kui sihtrühma laiendatakse, on asjakohane lisada ka vastav indikaator, kui sihtrühma ei ole plaanis laiendada, siis ei ole ka võimalik antud strateegilist eesmärki täiel määral saavutada⁷.

Strateegiline eesmärk: Võrdsed võimalused elukestvaks õppeks ja õppes osaluse kasv. Valitud indikaatorid ei aita olulisel määral hinnata seatud eesmärgi saavutamist. Nagu ka eelnevalt eesmärkide kooskõla peatükis esile toodud, ei ole valitud programmid, mille panust siin arvesse võetakse, eesmärkide poolest kooskõlas strateegilise eesmärgiga. Strateegiline eesmärk on oluliselt laiem ja selle saavutamise taset mõõtvad indikaatorid peavad aitama mõõtma eesmärgi kogu sisulist ulatust. Hetkel mõõdetakse võimalust õppes osaleda vaid alushariduses ning võimaluste võrdsust hariduse omandamisel mõõdetakse vaid vene õppekeelega põhikoolilõpetajate puhul. Indikaator on ka kõrghariduse kohta, kuid see ei mõõda osalust õppes või võrdseid võimalusi õppes osaleda, vaid seda, kui paljud on õpingud lõpetanud. Võrdseid võimalusi õppes osaleda mõõdaks näiteks üliõpilaste sotsiaalmajanduslik struktuuri võrdlus kogu rahvastiku sotsiaalmajandusliku struktuuriga (näiteks vanemate haridustaseme alusel). Samuti aitaks võrdseid võimalusi hariduses osaleda hinnata kaasava haridusega seotud indikaatorite kasutamine (HEV õpilaste osakaal tavaõppes). Lisaks ei ole selge, kuidas õpetaja tööjõukulude osakaal ja pinnakasutuse optimeerimine aitab hinnata, mil määral on loodud kõigile võrdsed võimalused elukestvaks õppeks.

Nagu eelnevalt eesmärkide kooskõla analüüsis kirjeldatud, on mitmetel teistel programmidel (täiskasvanuharidusprogramm ja kutseharidusprogramm) eesmärkide tasandil oluline panus vaadeldava strateegilise eesmärgi saavutamisse. Seetõttu oleks väga asjakohane kasutada siinkohal nimetatud programmidega seotud indikaatoreid ning seejuures tagada, et võrdsete võimaluste olemasolu mõõdetaks igal haridustasemel. Asjakohaste indikaatorite valikut raskendab samuti eelpool kirjeldatud asjaolu, et strateegiline eesmärk on oma sõnastuselt väga sarnane EÕS üldeesmärgiga, mistõttu vajab täpsustamist, mille poolest need teineteisest erinevad ja mida täpsemalt saavutada soovitakse. Seejärel saab valida sobivad indikaatorid eesmärkide saavutamist mõõtma.

⁷ Märkusena: indikaatorit „Nende 8. klassi õpilaste osakaal kõigist 8. klassi õpilastest, kes õpivad virtuaalse õpikeskkonnaga koolides“ ei ole Digipöörde programmis 2017-2020 indikaatoriks seatud.

Eesmärkide ja indikaatorite kooskõla programmide tasandil

Pädevate ja motiveeritud õpetajate ja koolijuhtide programm. Programmi üheks indikaatoriks kolmest on seatud madala haridustasemega mitteõppivate 18-24-aastaste osakaal. Programmi indikaatorid peaksid võimaldama hinnata, kui võrd on programmi tegevuste tulemusel saavutatud programmile seatud eesmärk, milleks on „Õppija vajadusi arvestava, loovust ja innovaatsilisust arendava õpikäsituse rakendumine õpetajate ja haridusasutuse juhtide professionaalsuse kasvu toel.“ Esiteks on siin taaskord küsimus sellest, kuidas mõõta õpikäsituse rakendamist (sh milles see seisneb). Kuigi võib eeldada, et õpetajate professionaalsuse kasv viib ka muuhulgas selleni, et õpilased ei katkesta õpinguid ja omandavad teatud haridustaseme, ei ole programmi tegevused ja meetmete eesmärgid otseselt seotud väljalangevuse vähendamisega. Seetõttu on nimetatud indikaatori seadmine programmi indikaatoriks küsitav, kui võrd ei ole otseselt seostatav, et programmi tegevused ja väljalangevuse vähenemine omavahel seotud on. Kuigi strateegia ja programmi loojatele ja planeerijatele võib oma töökogemusest tulenevalt tunduda, et need seosed on ilmselged, siis programmiloogika hetkel kahjuks neid seoseid välja ei too. See on pigem nõ kõhutunne, lisaks sõltub nimetatud indikaator paljudest muudest teguritest, millega programmis ei tegeleta. Võib öelda, et programm panustab sellesse, aga programmi edukust selle alusel hinnata ei saa. Sarnaselt on programmi esimese meetme tulemuslikkuse hindamiseks seatud seitsmest indikaatorist kolm seotud väljalangevuse ja katkestamisega. Vaadeldes aga meetme tegevusi ja oodatavaid tulemusi, pole ükski neist otseselt seostatav väljalangevuse ja katkestamise vähendamisega. Seetõttu on ka väga keeruline nende kolme indikaatori toel hinnata, kui võrd programmi meetme tegevused on olnud tulemuslikud.

Digipöörde programm. Programmi üheks indikaatoriks neljast on seatud loodus-, täppisteaduste ja tehnoloogia (LTT) erialade lõpetajate osakaal kõrghariduses. Vaadeldes programmi ja meetmete eesmärke, tegevusi ja soovitud tulemusi, ei ole indikaator kuigivõrd asjakohane hindamaks programmi tulemuslikkust. Ükski programmi tegevustest pole suunatud LTT valdkonna lõpetajate arvu suurendamisele kõrghariduses, ka kõrghariduse tasandile tervikuna on pigem vähe tegevusi mõeldud. Programmi tekstis on küll viidatud, et toetatakse erinevate digitehnoloogiate kasutamist toetavaid programme, eesmärgiga äratada õppijates huvi loodus-täppisteaduste, inseneriteaduste, disaini ja tehnoloogia ning IKT valdkondade vastu. Kuid õppijates taoliste programmide kaudu huvi äratamine ei ole mõõdetav LTT erialade lõpetajate osakaaluga, kui võrd see sõltub väga paljudest muudest teguritest, millega digipöörde programmis ei tegeleta. Samuti jääb väga pikk aeg huvi äratamise ja kõrgharidusõppekava lõpetamise vahele (vähemalt 4-5 aastat), mistõttu ei ole antud programmi raames ajaliselt võimalik sellist indikaatorit kasutada. Pigem siis vaadelda konkurssi LTT erialade sisseastujate hulgas. Võttes arvesse, kui võrd väikese osa kõikidest programmi tegevustest moodustavad LTT erialade populariseerimisega seotud tegevused (sedagi suhteliselt kaudselt, mitte otse), on vaadeldaval indikaatoril ebaproportsionaalselt suur panus programmi tulemuslikkuse hindamisel.

Samuti on probleemne digipädevustega 16-74-aastaste inimeste osakaalu kasutamine programmi tulemuslikkuse indikaatorina, kui võrd programmi meetmete sihtrühmi ja tegevusi vaadeldes tegeletakse digipöördega üld- ja kutsehariduses, vähemal määral ka kõrghariduses, kuid mitte näiteks täiskasvanuhariduses, rääkimata terve elanikkonna digioskuste parandamisest. Kuigi võib eeldada, et ka üld-, kutse- ja kõrghariduses õpib meil inimesi vanuses 16-74, ei peegelda kasutatav indikaator kindlasti programmi tegelikku sihtrühma, mistõttu ei aita indikaator adekvaatselt hinnata ka programmi eesmärgi saavutamist.

Tööturu ja õppe tihedama seostamise programm. Programmi üheks indikaatoriks neljast on eesti keeles toimuva õppe osakaal kutsekeskhariduse õppekavadel (vastaval õppeaastal sisseastujatele). Vaadeldes programmi eesmärki ja tegevusi, paistab nimetatud indikaator mõõtvat ainult väga kitsast ala programmi raames elluviidavast. Keeleõppetegevused on vaid üks kaheksast programmi tegevusest, seejuures tegeletakse nii kutse- kui ka kõrgharidusõppijate keeleoskusega. Tekib küsimus, kuivõrd on võimalik nimetatud indikaatori põhjal koos ülejäänud kolme indikaatoriga hinnata programmi tulemuslikkust tervikuna, eriti arvestades programmi fookust, milleks on tööturu ja õppe seostamine.

Koolivõrgu programm. Kuna koolivõrgu programmis on ainult üks meede, oleks mõistlik, et programmil ja meetmel on ka samad indikaatorid. Programmil on ainul sel juhul vaja meetmest erinevaid indikaatoreid, kui programmis on mitu erineva eesmärgiga meedet. Kui on ainult üks meede, siis meetme eesmärgi saavutamine ongi programmi eesmärgi saavutamine ja sel juhul oleks vaja ka ainult üht komplekti indikaatoreid meetme/programmi tulemuslikkust hindama. Hetkel on aga koolivõrguprogrammi tulemuslikkuse hindamiseks seatud kuus indikaatorit ja selle ainsa meetme tulemuslikkuse hindamiseks veel lisaks viis indikaatorit. Soovitus on seada ainult programmi indikaatorid ja mitte meetme indikaatoreid (nagu on Kutseharidusprogrammis, mis on sarnaselt ühe meetmega programm).

Õppe- ja karjäärinõustamise programm. Programmi kolmanda meetme (Elanikkonna teadlikkuse tõstmine teenustest ning asjakohase tööturu- ja õpivõimaluste alase informatsiooni kättesaadavuse tagamine) tulemuslikkuse indikaatoriks on seatud „Teadlikkus teenustest ning õppimis- ja tööturuvõimalustest elanike hulgas (osakaal vanuserühmast 15-64a)“. Nimetatud indikaator on küll asjakohane meetme nimetust silmas pidades, kuid vaadeldes meetme sihtrühma ja tegevusi ei ole asjakohane hinnata teadlikkust 15-64-aastaste hulgas. Meetme sihtrühma moodustavad 1,5 kuni 26-aastased lapsed ja noored, lapsevanemad, kohalike omavalitsuse spetsialistid ja juhid, haridusasutuste juhid, õpetajad ja tugispetsialistid, haridustugiteenuste osutamise ja arendamisega seotud isikud. Meetme tegevused tiirlevad Rajaleidja brändi ja portaali ümber, mille kasutatavuse puhul on küll programmi dokumendis ka täiskasvanutele viidatud, kuid eesmärgilt on need loodud siiski noortele. Kuna ka programm tervikuna on eesmärgiks seadnud haridustugiteenuste tagamise lastele ja noortele, oleks ka kolmanda meetme puhul asjakohane mõõta teadlikkust laste ja noorte hulgas (samad vanuserühmad, kes on meetme sihtrühmaks), nendega tegelejate ja vajadusel teiste meetme sihtrühmade hulgas. On mõistetav, et 15-64-aastase elanikkonna teadlikkuse hindamisega soovitakse ehk püüda ka ülevaadet lapsevanemate jt meetme sihtrühmade teadlikkusest, kuid nende osakaal kogu 15-64a elanikkonna seas ei pruugi olla väga suur, et teha selle põhjal järeldusi meetme tulemuslikkuse kohta valitud sihtrühmade seas.

Kuna mitmes teises EÕSi programmis on valitud tulemuslikkuse indikaatoriks LTT erialade lõpetajate osakaal kõrghariduses, mis on seatud ka strateegilise eesmärgi „Elukestva õppe võimaluste ja töömaailma vajaduste vastavus“ saavutamist mõõtvaks indikaatoriks, on küsimus, miks õppe- ja karjäärinõustamise programmis samasugust indikaatorit pole seatud, kuna karjäärinõustamisel on oluline roll haridusvalikute suunamisel ja seeläbi ka nimetatud indikaatorisse panustamisel.

Üldharidusprogramm. Üldharidusprogrammi esimene meede (üldharidusõppe kvaliteedi tagamine) on tegevuste poolest väga mitmekesine ja mahukas, kuid meetme tulemuslikkuse hindamiseks on seatud vaid kolm indikaatorit, mis on küllaltki spetsiifilised ja ei kata tervikuna meetme tegevusi (Huvitava

Kooli tegevustesse kaasatud üldhariduskoolide osakaal + turvalisuse ja väärtuskeskseid programme rakendanud päevase õppega koolide ja koolieelsete lasteasutuste arv). Programmi teise meetme puhul on kuuest indikaatorist viis seotud eesti keelest erineva emakeelega õpilaste toetamisega, samal ajal ei ole meetmele seotud näiteks ühtegi kaasava hariduse eesmärgiga seotud indikaatorit, mis moodustavad ka meetme tegevustest olulise osa. Kuigi kaks HEV õppijatega seotud indikaatorit on seotud programmi indikaatoriks, oleks asjakohane juba meetme tulemuslikkuse hindamisel neid arvesse võtta.

Küsitav on ka väljalangevuse ja katkestamise näitajate kasutamine programmi kolmanda meetme (ligipääsu tagamine üldharidusele) ainsate indikaatoritena. Kuna meetme tegevuseks on haridustoetuste maksmine üldhariduskoolidele (sh toitlustamis- transpordi- ja õpilaskodukulude hüvitamine), peaksid ka meetme tulemuslikkust mõõtvad indikaatorid olema rohkem meetme tegevustega seotud. Väljalangevuse vähendamise juures mängivad meetme raames pakutavad tegevused kindlasti olulist rolli, kuid väljalangevust mõjutavad ka paljud teised tegurid, millega antud meetme raames ei tegeleta. Seetõttu pole võimalik otseselt hinnata meetme tulemuslikkust ainult selle järgi, kuivõrd väljalangevus on vähenenud (või suurenenud). Väljalangevusega seotud indikaatorid hindavad ennekõike tegevuste/programmide/strateegia kaugemat mõju.

Kutseharidusprogramm. Üheks probleemiks programmi tulemuslikkuse hindamisel võib saada see, et pea kõik kutseharidusprogrammile seotud indikaatorid on ka EÕSi võtmeindikaatorid. EÕSi tasandi indikaatorid peaksid aga olema oma olemuselt juba sellised, mis mõõdaksid erinevate programmide ja meetmete koosmõju eesmärkide saavutamisel, st, et need indikaatorid peaksid koondama mitme programmi panust EÕS üldeesmärgi saavutamisesse. Kui ainult sellised indikaatorid on seotud ühe konkreetse programmi indikaatoriteks, mis peaksid aitama mõõta ja hinnata programmi tulemuslikkust, ei ole nad tegelikult programmi jaoks asjakohased, kuivõrd neid ei ole võimalik saavutada ainult kutseharidusprogrammi elluviimise tulemusel. Nende indikaatorite tase sõltub sel juhul paljudest teistest programmidest ja meetmetest. Selleks, et oleks võimalik hinnata just seda, kuivõrd tulemuslik on oma tegevuste elluviimisel olnud kutseharidusprogramm, tuleks programmi indikaatoriteks seada ka rohkem programmi spetsiifilisi indikaatoreid. Vaadeldes programmi tegevusi tekib ka küsimus, miks ei kasutata näiteks järgmisi (teistes programmides seotud) indikaatoreid, mis sarnaseid eesmärke saavutada püüavad:

- Eesti keeles toimuva õppe osakaal (%) kutsekeskhariduse õppekavadel (vastaval õppeaastal sisseastujatele) (Tööturu programmi indikaator)
- Keskkhariduse tasemel õppurite jagunemine (%) üldkeskhariduse ja kutsekeskhariduse vahel (Koolivõrgu programm).

Kõrgharidusprogramm. Kõrgharidusprogramm paistab kõigepealt silma sellega, et tegemist on ainsa EÕSi programmiga, mis indikaatorite tasemel ei panusta ühegi EÕS võtmeindikaatori saavutamisesse. Näiteks võiks sarnaselt Kutseharidusprogrammiga olla programmi indikaatoriks eri- ja kutsealase hariduseta täiskasvanute (25-64a) osakaal ja/või 1-3 aastat tagasi õpingut lõpetanud 20-34aastaste inimeste tööhõive määr, sest mõlemad indikaatorid on seotud Kõrgharidusprogrammi eesmärgi ja meetmetega. 1-3 aastat tagasi kolmandal tasemel õpingud lõpetanud 20-34aastaste tööhõive määr on seotud küll programmis ühe meetme indikaatoriks, kuid oleks kindlasti asjakohasem terve programmi indikaatorina. Samuti on küsimus, miks ei ole kõrgharidusprogrammis seotud rahuloluga seonduvat indikaatorit, nagu see on mitmetes teistes programmides. Arvestades loogikat, et iga EÕS

programm peaks oma tegevustega olema strateegiliselt seotud EÕSi üldeesmärgi saavutamiseks, on oluline, et iga programm panustaks ka vähemalt ühe EÕS võtmeindikaatori saavutamisesse ühiselt teiste programmidega.

Programmi meetme „Kõrghariduse rahvusvahelise konkurentsivõime edendamine“ puhul võiks kaaluda indikaatorina ka õppejõudude mobiilsusnäitajate lisamist, kuna meetme sihtrühm ei ole ainult üliõpilased.

Täiskasvanuharidusprogramm. Täiskasvanuharidusprogrammis on programmi tulemuslikkuse hindamiseks seatud kaks indikaatorit, mis mõlemad on samal ajal ka EÕS võtmeindikaatorid. Sarnaselt kutseharidusprogrammile oleks ka vaadeldavas programmis kasulik seada lisaks mõni indikaator, mis aitaks otsesemalt hinnata programmi tulemuslikkust oma eesmärgi saavutamisel. EÕSi võtmeindikaatorid peaksid olema oma olemuselt juba sellised, mis mõõdavad erinevate programmide (ja meetmete) koosmõju eesmärkide saavutamisel, st, et need indikaatorid peaksid koondama mitme programmi panust EÕS üldeesmärgi saavutamisesse. Kui ühe programmi indikaatoriteks on seatud ainult sellised indikaatorid, ei ole nad tegelikult programmi jaoks asjakohased, kuivõrd neid ei ole võimalik saavutada ainult täiskasvanuharidusprogrammi elluviimise tulemusel. Nende indikaatorite tase sõltub paljudest teistest programmidest ja meetmetest. Selleks, et oleks võimalik hinnata just seda, kuivõrd tulemuslik on oma tegevuste elluviimisel olnud täiskasvanuharidusprogramm, tuleks programmi indikaatoriteks seada ka mõni programmispiifiline indikaator.

Täiskasvanuharidusprogrammi tulemuslikkuse hindamisel võib üheks kitsaskohaks saada ka asjaolu, et kahele programmi meetmele, mis on mõlemad oma sisult mitmekesised ja erinevate tegevustega, on seatud vaid üks indikaator. Näiteks meetme „Mitteformaalsele koolitusele ligipääsu suurendamine ja koolituse kvaliteedi tõstmine“ tulemuslikkust mõõdetakse indikaatoriga „25–64-aastaste madala haridustasemega täiskasvanute elukestvas õppes osaluse määr“. Nimetatud indikaator ei mõõda otseselt täiskasvanute osalemist mitteformaalses õppes (mis on meetme eesmärk ja sisu), samuti pole meetme sihtrühmaks ainult madala haridustasemega täiskasvanud.

4. Peamised järeldused ja soovitused

Elukestva õppe strateegia on mitmeski aspektis Eestis ainulaadne strateegia. See, kuidas strateegia koostati (kuidas erinevate osapoolte tihedas koostöös kirjeldati Eesti haridusvaldkonna kõige suuremad väljakutsed ja olulisemad probleemid, sõeluti välja neist kõige olulisemad, millega järgnevatel aastatel kindlasti tegeleda tuleb ning lähtuvalt probleemidest sõnastati üldeesmärk ja strateegilised eesmärgid) on äärmiselt hea ja Eesti kontekstis ainulaadne ja eeskujulik näide väga põhjalikust ja läbimõeldud, erinevaid osapooli kaasavast strateegialoome protsessist. Samuti on ainulaadne programmipõhine lähenemine strateegia rakendamisel, mida Haridus- ja Teadusministeerium on ellu viimas.

Kuid probleemianalüüs ja eesmärkide püstitamine on vaid esimesed sammud protsessis, mille siht on jõuda eesmärkide ja mõju saavutamiseni. Selliste poliitikavalikute tegemine, mis viiksid mõju saavutamiseni, nõuab samuti põhjalikku ja kaalutletud analüüsi. Programmide, meetmete ja tegevuste planeerimine (sh indikaatorite valimine tulemuslikkuse hindamiseks) peab olema väga otseselt ja tihedalt seotud nende eesmärkidega, mis on seatud. Sekkumisloogika peab olema paigas – strateegia rakendamiseks tuleks valida ainult need tegevused, mis on eesmärkidega põhjendatult seotud ja viivad loogiliselt eesmärkide saavutamiseni. Seejuures on oluline, et lisaks probleemide määratlemisele ja eesmärkide seadmisele, oleks ka programmide, meetmete, tegevuste planeerimisel ja indikaatorite valikul kaasatud kõik osapooled, kes strateegia eesmärkide saavutamiseks seotud on. Eesmärke ei ole tihti võimalik edukalt saavutada, kui erinevatel osapooltel on erinev arusaam eesmärgi sisust, olukorrast, milleni soovitakse jõuda ja sammudest, mida tuleb teha selle saavutamiseks. Sellisest loogikast ja põhimõtetest lähtuvalt on siinse analüüsi jaoks hinnatud ka praeguse Elukestva õppe strateegia tulemusraamistiku ülesehitust ja asjakohasust.

Elukestva õppe strateegia ja selle tulemusraamistiku tugevuseks on kindlasti see, et kõikidel tasanditel (nii strateegia, programmide kui ka meetmete tasandil) on eesmärgid kokku lepitud ja sõnastatud ning enamikes programmides on kirjeldatud ka meetmete tegevuste oodatavad tulemused. Kuigi võib tunduda loomulikuna, et seda tehtud on, ei ole see siiski seniste suurte strateegiatega Eestis tavapärane, et eesmärgid erinevatel tasanditel selgelt seatud on. Eesmärgid on aga väga oluliseks eelduseks tulemuslikkuse hindamiseks. Kuna strateegilisi eesmärke on viis, tundub mõistlik, et programme on loodud rohkem ja ka spetsiifilisemaid, et meetmeid oleks lihtsam hallata ning programmid liiga suureks ja laialivalguvaks ei läheks. Seejuures on oluline ja positiivne, et iga programmi tekstis on põhjendatud ja kirjeldatud nii erinevate tegevuste ja programmide omavahelisi seoseid kui ka seoseid EÕSi strateegiliste eesmärkidega. Tugevus on ka see, et programmid on koostatud ühesuguste põhimõtete ja struktuuri alusel ning nad moodustavad koos EÕSiga väga selge ja ühtse terviku, mis samuti seniste Eestis nähtud suurte strateegiatega puhul sageli väga tavapärane pole. Seejuures on kõikidel tasanditel ja kõikides programmides püütud leida võimalikult häid ja sobivaid indikaatoreid tulemuslikkuse seiramiseks. Samuti on väga positiivne, et HTM on tellinud ka analüüse ja eksperthinnanguid nende indikaatorite asjakohasuse hindamiseks. See näitab, et soovitakse võimalikult tulemuslikku strateegia elluviimist ja ollakse avatud võimalikele muudatustele programmides, eesmärkides ja indikaatorites, et tulemuslikkust paremini tagada.

Kuigi siinse analüüsi peamine eesmärk oli hinnata EÕSi indikaatorite asjakohasust ja kooskõla, on üheks peamiseks järelduseks ja soovitusena HTMile tegeleda kõigepealt kitsaskohtadega strateegia ja programmide eesmärkide asjakohasuses ja omavahelises kooskõlas. Alles seejärel on võimalik tagada, et tulemusraamistikku on valitud tõepoolest parimad indikaatorid strateegia eesmärkide saavutamist

seirama. **Hetkel pole erinevate tasandite eesmärgid alati nutikalt seatud (ei vasta SMART kriteeriumidele), eesmärgid pole mõningatel juhtudel hierarhiliselt omavahel loogiliselt seotud ning vahel pole selgelt ja üheselt arusaadav, mida tegelikult saavutada soovitakse (tulevikuolukord või visioon).** Kui Elukestva õppe strateegia elluviimist soovitakse teostada eesmärgistatud protsessina, on äärmiselt oluline, et eesmärgid oleksid selgelt ja arukalt sõnastatud, et nad oleksid kõigile üheselt arusaadavad ja omavahel strateegiliselt seotud. Kogu tulemusraamistik sõltub eesmärkidest ja toetub nendele. Võib olla, et programmide koostajatel on oma peas väga selge arusaam sellest, mida ja miks tehakse ja kuhu jõuda soovitakse, kuid äärmiselt oluline on see ka võimalikult selgelt ja täpselt kirja panna ja tagada, et kõikide eesmärkide saavutamiseks seotud osapoolte jaoks see pilt samuti ühesugune oleks.

Valitud indikaatorite peamine kitsaskoht on nende kooskõla seatud eesmärkidega. Indikaatorite abil peab olema võimalik hinnata, kui võrd on seatud eesmärk saavutatud. Hetkel aga seiratakse nii programmide kui ka strateegia tasandil eesmärkide saavutamist sageli indikaatoritega, mis ei kata vastava eesmärgi kogu sisulist ulatust ja seeläbi ei anna tegelikult infot selle kohta, mil määral eesmärk saavutati. Kohati on valitud eesmärgi saavutamist mõõtma ka indikaatoreid, millel puudub sisuline (põhjendatud) seos vastava eesmärgiga. Otsused, milline programm ühe või teise strateegilise eesmärgi saavutamisesse peaks panustama, paistavad tehtud olema pigem indikaatorite endi, kui eesmärkide ja tegevuste sisu põhjal.

Soovitused Haridus- ja Teadusministeeriumile Elukestva õppe strateegia 2020 tulemusraamistiku arendamiseks ja tulemuslikkuse tagamiseks:

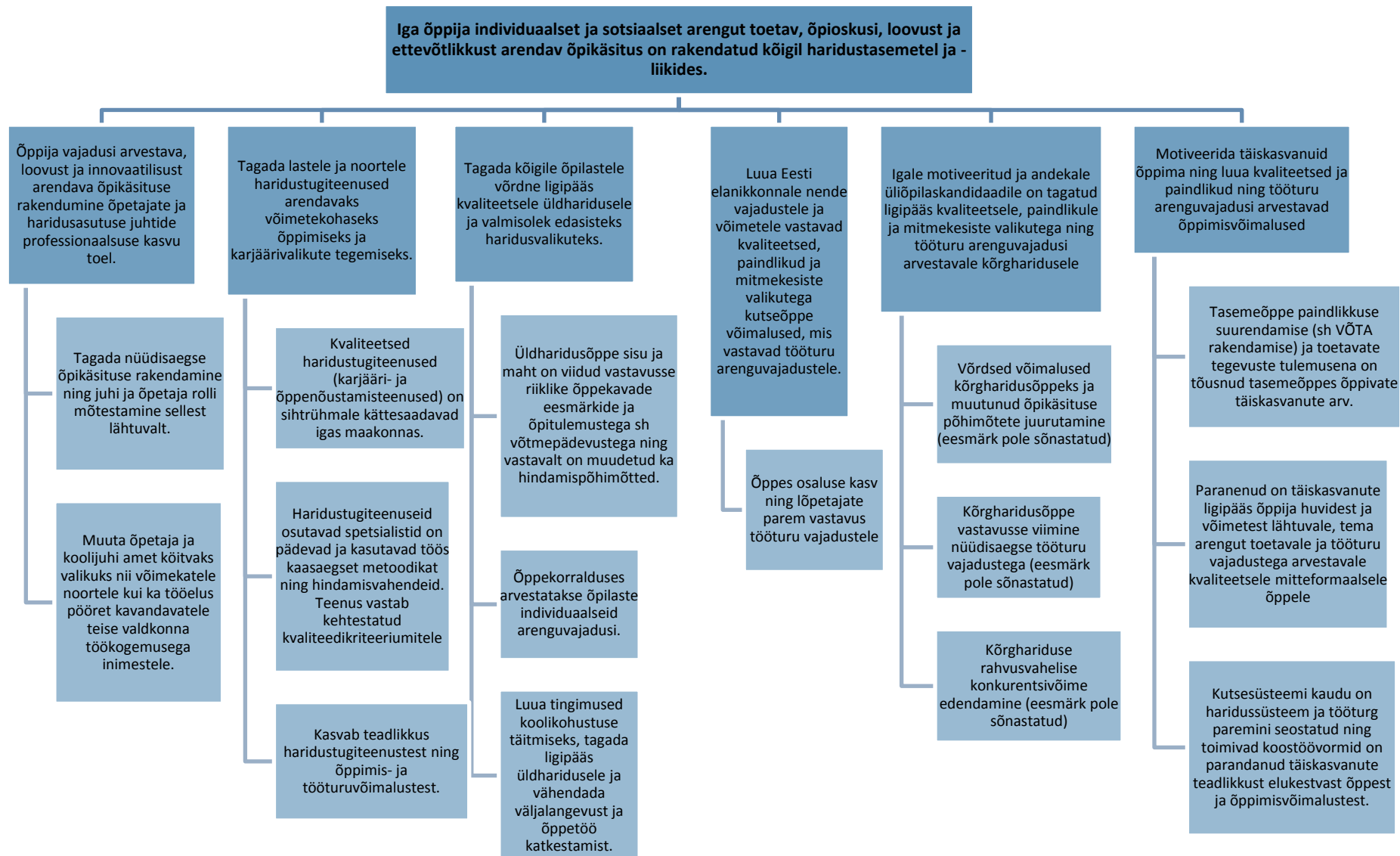
- **Analüüsida kõikide EÕS programmide sekkumisloogikat ja seoseid strateegiliste eesmärkidega:** missugune on mõjuahel ja põhjuslik seos planeeritud tegevuste, oodatavate tulemuste, meetmete eesmärkide ja programmi eesmärgi vahel ning millised on seosed EÕS strateegiliste eesmärkide ja üldeesmärgiga. See on äärmiselt oluline tagamaks, et elluviidavate tegevuste abil oleks üldse (vähemalt teoreetiliselt) võimalik seatud eesmärgid saavutada. Vastasel juhul on väga keeruline välja selgitada, mis põhjusel eesmärgid saavutati/ei saavutatud ja mida peaks edaspidi teisiti tegema, et eesmärkide saavutamisel edukam olla. Tegelikult oleks hea sekkumisloogikat ja tegevuste võimalikku mõju hinnata juba programmide planeerimisprotsessis. Kui praeguste EÕS programmide puhul ei ole seda tehtud, on üheks võimaluseks teostada kõikides programmides vahehindamine ja HTMi poolt tagada, et hindamise käigus sekkumisloogikat (sh programmi muutuste teooriat) analüüsitakse ja selle põhjal vastavad soovitused muudatusteks tehakse. Iga programmi mõjuahela puhul oleks vajalik välja tuua peamised eeldused ja riskid, millest tulemuste saavutamine sõltub, et nende alusel oleks võimalik hinnata ka indikaatorite asjakohasust, samuti erinevate väliste tegurite mõju eesmärkide saavutamisele. Tulevikus, järgmiste suuremate strateegiatega või programmide planeerimisel võtta sekkumisloogika ja mõju hindamise analüüs loomulikuks etapiks protsessis.
- **Tagada, et kõikide EÕS eesmärkide saavutamiseks seotud osapoolte (sh elluviijate ehk ministeeriumi osakondade, valitsemisala asutuste ja lepinguliste koostööpartnerite jt esindajate) jaoks on kõikide erinevate tasandite eesmärgid üheselt arusaadavad.** Arutada läbi see olukord, milleni soovitakse erinevate tegevuste tulemusel jõuda ja kirjeldada, mis seda soovitud olukorda kõige paremini kirjeldab – selle põhjal vaadata üle ja valida ühiselt indikaatorid eesmärkideni jõudmist mõõtma. Kui väljakutseks on vastutuse jagamine eesmärkide saavutamise eest erinevate institutsioonide vahel, on oluline tagada, et eesmärgid ja nende poole püüdlemine on ühised ja kõigile vastuvõetavad, mitte kellegi teise poolt seatud. Samuti on oluline, et eesmärkideni jõudmist ühiselt seiratakse – mitte ainult kord aastas HTMi aruandluse jaoks, vaid

ka regulaarsema koostöömehhanismi kaudu, mis toob erinevad osapooled (vabatahtlikult) kokku ja tagab selle, et tegemist on ühise meeskonnaga, kes töötab ühiste eesmärkide saavutamise nimel. Kui on vajadus siiski lepingutega vastutuse jaotust reguleerida, võib lepingutes kokku leppida lisaks lühiajalistele väljundindikaatoritele ka pikemaajalisemad tulemusindikaatorid. Seejuures on oluline, et on analüüsitud ja tagatud programmide sekkumisloogika – et teostatavate tegevuste kaudu on üldse võimalik neid väljundeid ja tulemusi saavutada. Kui see pole tagatud, ei ole ka asjakohane elluvijatel nende saavutamist nõuda.

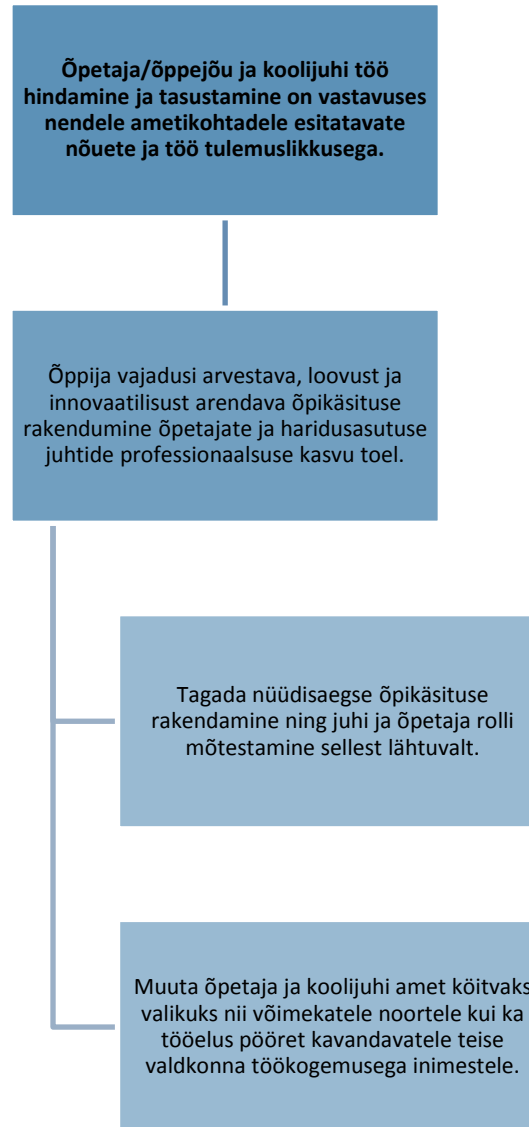
- **Täiendada praeguses tulemusraamistikus seda, milliste programmide panust erinevate strateegiliste eesmärkide saavutamisel mõõdetakse ja arvesse võetakse.** On oluline, et kõik strateegia rakendamiseks loodud programmid panustaksid strateegiliste eesmärkide saavutamisse. Programmide panus peab põhinema nende eesmärkide ja tegevuste loogilistel seostel seatud strateegiliste eesmärkidega. Küsida: millised programmide (ja meetmete) eesmärgid on vajalik saavutada selleks, et oleks võimalik jõuda soovitud olukorrani, mida kirjeldab strateegiline eesmärk? Alles seejärel saab valida ja määrata indikaatorid, mis seost programmi ja strateegilise eesmärgi vahel parimal moel mõõdaksid.
- **Tagada, et indikaatorid oleksid selgelt seotud eesmärgiga, mille saavutamist nad on valitud mõõtma ning kataksid vastava eesmärgi sisulise ulatuse võimalikult maksimaalselt,** mitte ainult osa sellest. Kui ühe eesmärgi saavutamise mõõtmiseks on valitud mitu erinevat indikaatorit, tagada, et ühtlaselt oleks kaetud kõik eesmärgi olulised aspektid. Mõelda läbi, kuidas saab valitud indikaatorite alusel järeldada, et seatud eesmärk on saavutatud. Alati ei ole küll kõikide aspektide jaoks olemas sobilikke andmeid või nende kogumine võib olla kulukas ja keeruline, kuid tuleks vähemalt püüda igat eesmärki maksimaalselt seirega hõlmata, pöörata suuremat tähelepanu indikaatorite kõikehaaravusele. Indikaatori tüübi valikul (mõju/tulemus/väljund) tuleks lähtuda samuti eesmärgist ja sekkumisloogikast ehk kui kõrgel mõjuahelas vastav eesmärk seatud on: kaugemaid sihte, mille saavutamiseks on vajalik erinevate tegevuste/programmide koosmõju, on asjakohased mõõtma mõjuindikaatorid, samas meetme tasandil konkreetsete tegevuste tulemuste hindamiseks peamiselt väljundindikaatorid.

Lisa 1: Elukestva õppe strateegia strateegiliste eesmärkide eesmärgipuu

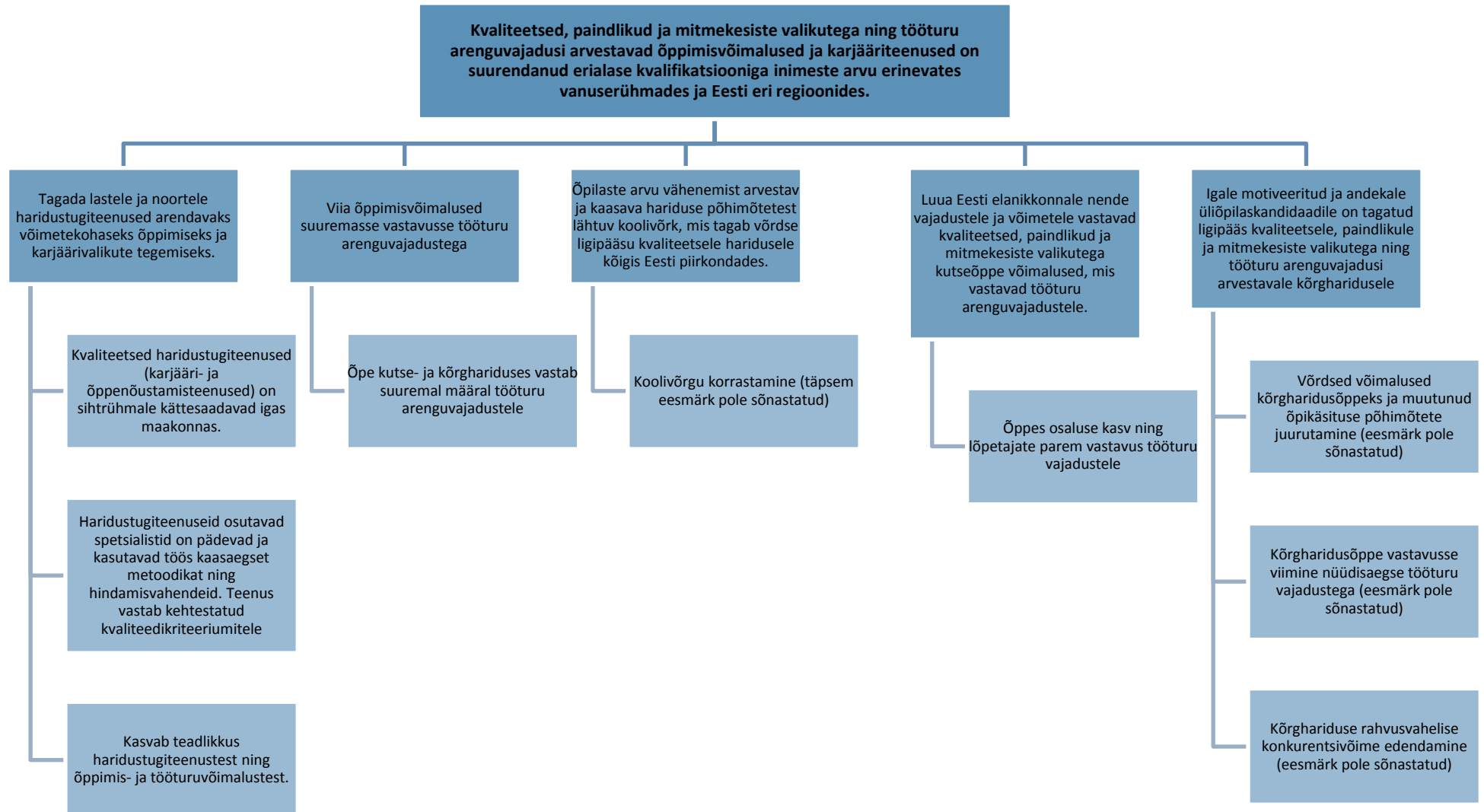
JOONIS 5. EESMÄRGIPUU: MUUTUNUD ÕPIKÄSITUS



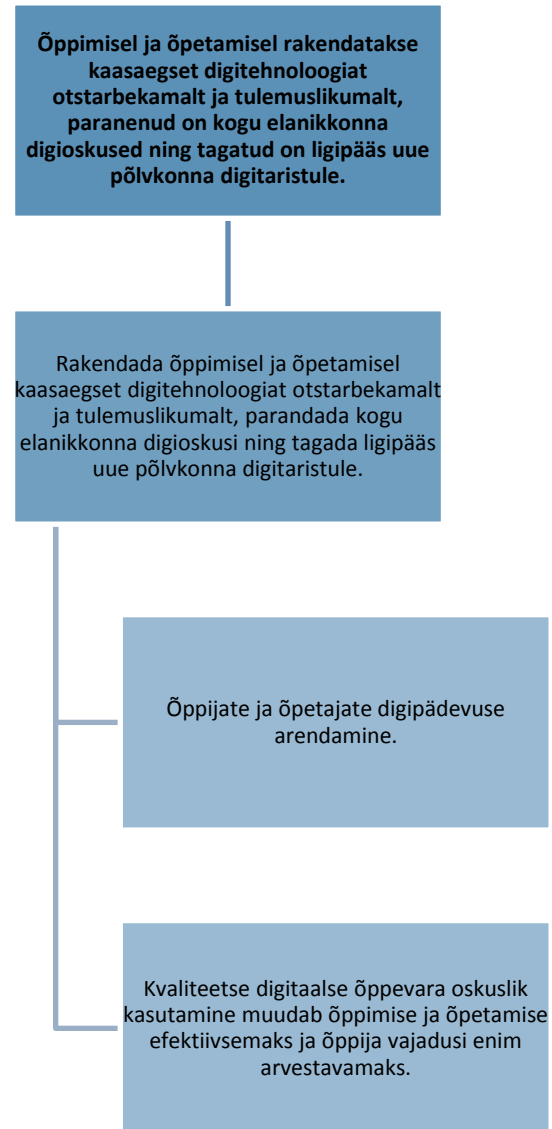
JOONIS 6. EESMÄRGIPUU: PÄDEVAD JA MOTIVEERITUD ÕPETAJAD JA KOOLIJUHID



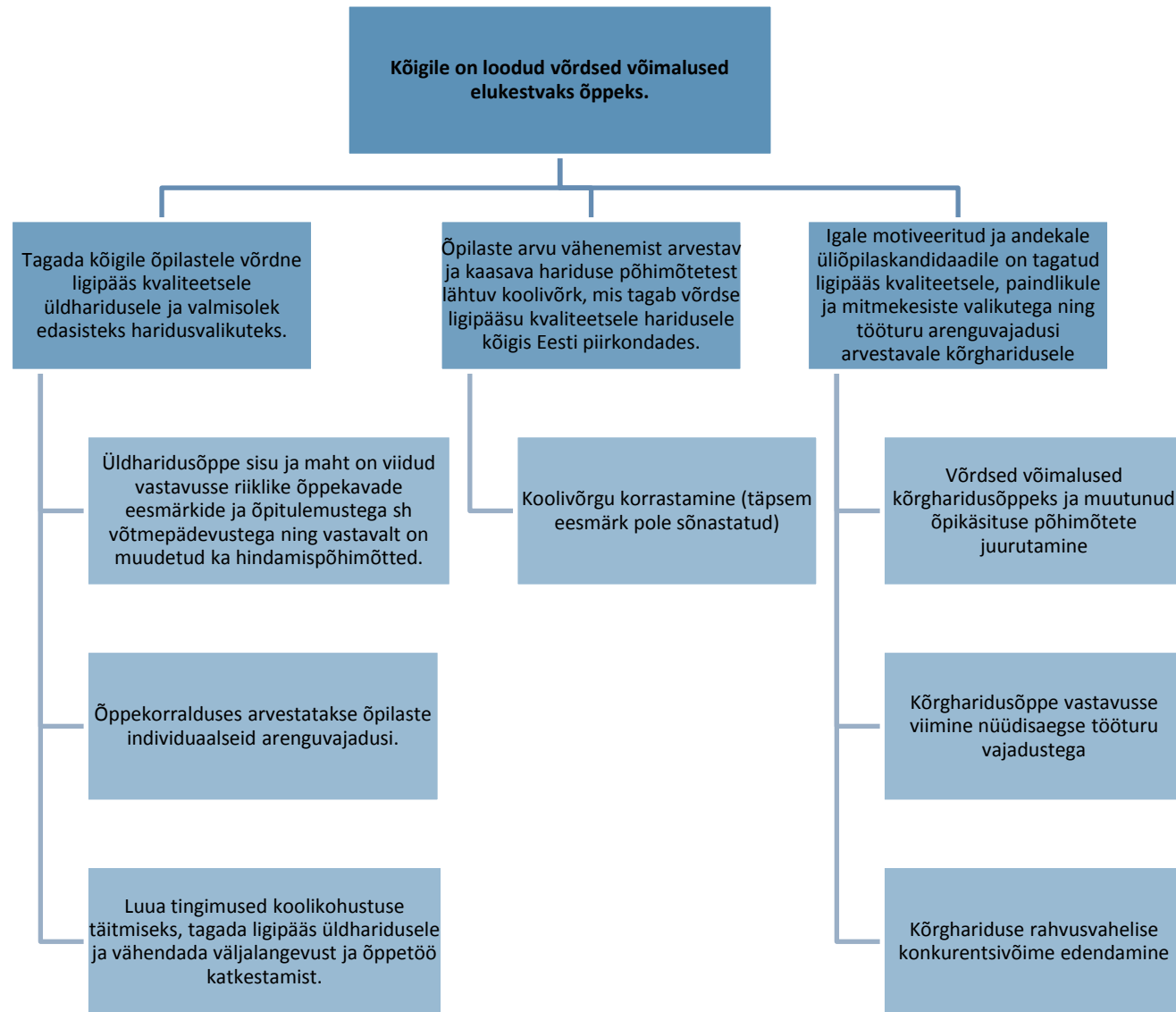
JOONIS 7. EESMÄRGIPUU: ÕPPE JA TÖÖMAAILMA VAJADUSTE VASTAVUS



JOONIS 8. EESMÄRGIPUU: DIGIPÖÖRE ELUKESTVAS ÕPPES



JOONIS 9. EESMÄRGIPUU: VÕRDESED VÕIMALUSED ELUKESTVAKS ÕPPEKS





2016