

# Riigikutseõppeasutuste ümber- korraldamise tulemuslikkus

*Kas kutseharidusel läheb hästi?*



# Riigikutseõppeasutuste ümberkorraldamise tulemuslikkus

*Kas kutseharidusel läheb hästi?*

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Riigikontroll on järjepidevalt jälginud kutsehariduses toimuvat. Viimane audit „Kvaliteedi tagamine kutsehariduses“ toimus 2005. aastal. Pärast seda on kutsehariduses ellu viidud palju muudatusi ning lõpule jõudnud mitme olulise arengukava rakendusperiood. Riigikontroll analüüsis, kuidas on saavutatud valitsuse seatud eesmärgid ja millised on peamised kitsaskohad seoses kutsehariduse arenguga.

### Miks on see maksumaksjatele oluline?

Kutseharidust suundub omandama üle 30% põhikooli ja üle 10% gümnaasiumi lõpetajatest. Kutseharidusega inimeste osakaal tööealisest elanikkonnast moodustab ligi 27%. Riik on eesmärgiks seadnud kutsehariduse omandajate osakaalu kasvu.

Kutsehariduse pakkumiseks kulutab Eesti riik üle miljardi krooni aastas ja summa on aastast aastasse kasvanud. Lisaks on aastani 2015 kavas investeerida kutseõppeasutuste õppekeskkonna ajakohastamiseks üle 3,6 miljardi krooni.

### Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Eesti kutseharidussüsteemi arengukavas aastateks 2005–2008 planeeritud tegevused on enamikus ellu viidud, kuid sellele vaatamata ei ole püstitatud eesmärgid saavutatud. Kutseõppeasutuste võrku on oluliselt ümber korraldatud, kuid lähiajal vajab Eesti veel kiireid otsuseid, sest õpilaste arvu langus ning kavandatavad muudatused üldharidussüsteemis seavad kahtluse alla olemasoleva koolivõrgu optimaalsuse. Olulisemad tähelepanekud on järgmised:

- Võrreldes Riigikontrolli eelmise kutseharidust puudutava auditiga 2005. aastast on kutsehariduses toimunud suur areng. Korrastatud on õppekavaarendus ja kinnitatud riiklikud õppekavad, ajakohastatud on kutsehariduse õiguslikku keskkonda ja uuendatud kutsesüsteemi, oluliselt on edasi arendatud täiendus- ja ümberõppe korraldust kutseõppeasutustes ning välja töötatud riikliku koolitustellimuse esitamise meetodika.
- Eesti kutseharidussüsteemi arengukavas aastateks 2005–2008 seatud eesmärkidest ei suudetud täita õpilaste väljalangevuse näitajat (eesmärk oli 10%, tegelik katkestanute osakaal oli 19,8%), põhiharidusejärgses kutseõppes õppivate õpilaste osakaalu näitajat (eesmärk 38%, tegelik kutseõppes jätkajate osakaal 30%), kutseksamite sooritamise näitajat (eesmärk 70%, tegelik kutseksamite sooritajate osakaal 27%) ning lõpetajate tööhõive näitajat (eesmärk 80%, tegelik osakaal 66%).

- Põhikooli lõpetajate arv on lähiajal langemas ligi kolmandiku võrra, see paneb kutseõppeasutused tugevasse konkrentsisituatsiooni ning sunnib täiendavalt analüüsima, kas olemasolev koolivõrk on jätkusuutlik. Seda tuleks teha koostöös üldhariduskoolide võrgu analüüsiga. Aastatel 2005–2009 vähenes kutseõppes õppijate arv ligikaudu 2600 õppuri võrra. Samal ajal vähenes kutseõppeasutuste arv 44-lt 30-le. Haridus- ja Teadusministeerium prognoosib õpilaste arvu languseks kutseõppes aastaks 2013 üle 5500. Samas on kavas kutseõppeasutuste õppekeskkonna ajakohastamiseks investeerida üle 3,6 miljardi krooni. Hilisemad muudatused kutseõppeasutuste võrgus kujunevad seeläbi väga kalliks.
- Haridus- ja Teadusministeerium on uuendanud riikliku koolitustellimuse koostamise korda ning läinud alates 2008. aastast üle kolmeaastasele riikliku koolitustellimuse esitamisele. Tehtud muudatused on positiivsed, kuid samas on Riigikontroll seisukohal, et riiklikul koolitustellimusel on mõtet siis, kui tellimuses toodud kriteeriume reaalselt jälgitakse ja nendest lähtutakse kutseõppeasutuste rahastamisel. Praegu toimiv süsteem, kus riiklik koolitustellimus kutseõppeasutustele ei sõlta otseselt koolitustellimuse täitmisest, ei ole kutseõppeasutuste jaoks motiveeriv. Samuti on oluline, et senisest enam põhjendataks riikliku koolitustellimuse kohtade jaotust kutseõppeasutuste vahel.
- Kutseõppe paindlikumaks ja populaarsemaks muutmiseks on viimastel aastatel kutseõppes loodud erinevaid õppeliike, kuid nende rakendumisel on raskusi. Põhiharidusnõudeta kutseõppes ja põhikooli baasil kutseõppes on probleemiks, et suur hulk lapsi jätab õpingud pooleli. Tagasihoidlikuks on jäänud lisa-aasta kasutamine üldharidusainete täiendavaks omandamiseks.
- Kuna kutseõppeasutuste lõpetajate riigieksamite tulemused on nõrgad, siis võib see saada takistuseks ülikooli astumisel. Eriti puudutab see riigikeele riigieksami tulemusi ja neis kajastuvat nõrka riigikeele omandamise taset. See omakorda aga vähendab kutseõppeasutuse lõpetajate konkrentsivõimet tööturul.
- Viimase viie aastaga on kutseeksamite sooritamine enam kui kolmekordistunud ja uue kutseeaduse jõustumine on loonud hea aluse selleks, et kutseõppeasutuste lõpetajad saavad tulevikus koos kooli lõpetamisega ka kutsetunnistuse. Endiselt aga väljub kutseõppeasutusest tööturule ilma kutsevalifikatsiooni tõendavat tunnistust omandamata ligi 2/3 lõpetajatest.
- Statistika kutseõppe katkestanute kohta on puudulik ja ei pruugi kajastada tegelikku katkestamiste olukorda.

## Mida me soovitasime?

Riigikontrolli olulisemad soovitused haridus- ja teadusministrile on järgmised:

- Analüüsida kutseõppeasutuste võrgu jätkusuutlikkust õpilaste arvu languse ning üldharidussüsteemi ümberkorralduste tingimustes. Langetada otsused riigikutseõppeasutuste võrgu ümberkorraldamise kavas aastateks 2005–2008 kavandatud, kuid lõpule viimata ümberkorralduste kohta. Sellest tulenevalt vaadata üle ka kavandatud investeeringud kutseõppeasutustesse.

- Põhjendada senisest enam riiklikku koolitustellimust just kutseõppeasutuste kaupa, et oleks selgelt võimalik hinnata, miks on tehtud sellised valikud. Kasutada riikliku koolitustellimuse täitmise hindamiseks selgeid reegleid ning jälgida nende täitmist. Järgneva perioodi koolitustellimuse koostamisel võtta senisest enam arvesse tellimuse keskmist täituvust ja alustanute jõudmist lõpetamiseni.
- Töötada õpingute katkestamiste arvestamiseks välja uus meetodika, mis võtab arvesse ka aastasisest õpilaste liikumist.
- Analüüsida, mis põhjusel katkestatakse paindlikes õppeliikides õpingud, ning töötada välja vajalikud meetmed, et neis katkestamist vähendada.
- Ühitada võimalikult kiiresti kutseõppe lõpueksamid ja kutseksamid.
- Töötada välja tegevuskava riigikeele oskuse parandamiseks kutseõppeasutuse lõpetajate seas.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Minister tunnustas Riigikontrolli tööd ning avaldas valmisolekut esitatud tähelepanekute ja soovitustega edaspidi arvestada. Minister on nõus, et tuleb jälgida demograafilisi trende ja eriti just üldhariduskoolide eelseisvat ümberkorraldust kavandades kogu aeg silmas pidada ka kutseõppeasutuste paiknemist. Samas suuri ümberkorraldusi kutseõppeasutuste hulgas lähiajal plaanis ei ole, kuna siis võib juba tõsiselt kannatada kutseõppe kättesaadavus Eesti eri regioonides. Kuna kutseõppeasutuste ümberkorralduste kava ammendus ajaliselt 2008. aasta lõpuga, tuleb ministri sõnul ärajäänud ümberkorraldusi käsitledagi otsusena koolide iseseisvana jätkamise kohta. Riikliku koolitustellimuse koostamise kord on uuendamisel ning plaanis on veelgi suurendada RKT kasutamise paindlikkust. Uus meetodika õpingute katkestamise arvestamiseks on väljatöötamisel. 2009. aastaks on kavandatud kutseõppurite õpingute katkestamise uuring. Kutseksamite ühitamine kutseõppe lõpueksamitega on olnud ministeeriumi prioriteet ning plaanide kohaselt peaks aastaks 2013 olema valdaval osal lõpetajatest võimalus lõpetada õppeasutus kutse-kvalifikatsiooniga. Ministeeriumis on kavandatud ka kutsehariduse eestikeelsele õppele üleminekut. Tegevuskava vene õppekeelele kutseõpperühmade eestikeelse õppe ja eesti keele õppe tõhustamiseks peaks saama kinnitatud koos uue „Kutseharidussüsteemi arengukavaga aastateks 2009–2013“.

## Sisukord

<b>Ülevaade kutseharidusest Eestis</b>	<b>5</b>
<b>Kutseõppeasutuste võrgu ümberkorraldamine</b>	<b>11</b>
Riigikutseõppeasutuste võrgu ümberkorraldamise kava ei ole täies mahus ellu viidud	11
Kutseõppeasutuste võrgu edasine ümberkorraldamine on hetkel külmutatud	14
Ajakohastatud kutseõppeasutused ei ole siiani tegevusnäitajates edukamad olnud	15
Kutseõppesse suundujate osakaal ei ole oluliselt tõusnud	16
Täiskasvanute täienduskoolitus ei kompenseeri õpilaste arvu langust	17
Kutsehariduse võrk sõltub ümberkorraldustest üldharidussüsteemis	18
Munitsipaalkutseõppeasutusi ei kohelda riiklikega võrdselt	20
<b>Riiklik koolitustellimus kutsehariduses</b>	<b>21</b>
Riikliku koolitustellimuse otsuseid ei põhjendata kutseõppeasutuste kaupa	21
Riiklikku koolitustellimuse täitmist jälgitakse, kuid saadud tulemusi ei ole veel arvestatud uue tellimuse esitamisel	23
Õpingute katkestamiste kohta puudub usaldusväärne ülevaade	25
Õpinguid katkestatakse palju nn paindlikes õppeliikides ning arvutiteaduste õppesuunas	27
Puudub täpne ülevaade katkestamise põhjuste kohta	29
Kutseõpe gümnaasiumis ei ole toonud kutseõppesse õpilasi oluliselt juurde	30
<b>Kutseõppe lõpetajate konkurentsivõime</b>	<b>31</b>
Kutseõppeasutuse lõpetajad väljuvad tööturule ilma kutsekvalifikatsiooni omandamata	31
Kutse andmisega seotud kulude eest tasumisel diskrimineeritakse riikliku koolitustellimuse väliselt õppinuid	33
Muukeelsete kutseõppeasutuste lõpetajate riigikeele oskus on vähene	34
Kutseõppeasutuse lõpetajate riigieksamite tulemused on nõrgad	36
Lisa-aasta kasutamine on kutseõppeasutuse lõpetajate hulgas vähelevinud	36
Kutseõppeasutuse lõpetanute edasiõppimine on kasvanud	37
Tagasiside kogumine kutseõppeasutuse lõpetanute tööhõive kohta on ebatäpne	38
Kutseõppeasutuse lõpetanute tööhõive ei saavutanud soovitud eesmärki	39
<b>Riigikontrolli soovitused ning haridus- ja teadusministri vastused</b>	<b>41</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>45</b>
Auditi eesmärk	45
Hinnangu andmise kriteeriumid	45
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid kutsehariduse valdkonnas</b>	<b>48</b>

## Ülevaade kutseharidusest Eestis

1. Kutseharidusstandardi järgi on kutseõppe eesmärgiks luua võimalused sellise isiksuse kujunemiseks, kellel on teadmised, oskused, vilumused, hoiakud ja sotsiaalne valmidus töötamiseks ning eeldused õpingute jätkamiseks ja elukestvaks õppeks. Kutseõpet võivad pakkuda nii riigi-, munitsipaal- kui ka erakutsõppeasutused.
2. 2004. aasta lõpus valmis **Eesti kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2005–2008** (Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud juulis 2005), mille kõige olulisemad eesmärgid olid järgmised:
  - suurendada kutsehariduse paindlikkust, et arvestada eri huvirühmade õppimisvajadusi;
  - kaasata tööandjaid ja teisi partnereid rohkem kutsehariduse arendamisesse;
  - rajada kutsehariduse kvaliteedikindlustussüsteem ja õpetajakoolitussüsteem;
  - siduda kutseõppe paremini teiste haridusliikide ja -tasemetega;
  - suurendada oluliselt kutsehariduse rahastamist.
3. Eesti kutseharidussüsteemi arengukaval põhinevad kaks olulist kutsehariduse arengut määravat dokumenti: kutseharidusstandard õppekavade süsteemi loomiseks, sh kutsehariduse riiklike õppekavade koostamiseks (kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega 6. aprillil 2006), ning riigikutsõppeasutuste võrgu ümberkorraldamise kava aastateks 2005–2008 (Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud veebruaris 2005). Arengukavas sätestatud tegevussuundade alusel uuendati kutseõppeasutuse seadust (Riigikogus heaks kiidetud 24. novembril 2005, jõustunud 1. jaanuarist 2006) ning muid kutseharidust reguleerivaid õigusakte. Kõige olulisema muudatusena kehtestati uued kutseõppe liigid ja vormid.
4. Et tagada kutseõppe kättesaadavus laiemale sihtrühmale (sh täiskasvanud, õppe katkestanud, erivajadustega isikud), juurutati 2006. aastast uued kutseõppe liigid (vt tabel 1).

### Kutseõppe liigid

Tabel 1. Ülevaade kutseõppe liikidest

Kutseõppe liik	Eelduslik haridustase	Õppe maht, lõpetamise tingimused	Eesmärk/väljund
Kutsealane eelkoolitus	–	Kuni 15 õppenädalat, ei koostata eraldi õppekava.	Põhikoolis või gümnaasiumis koostöös kutseõppeasutusega kutsesuunitluse eesmärgil toimuv väikesemahuline kutse- või erialade tutvustus.
Kutseõppe põhikoolis ja gümnaasiumis	–	Õppekava maht on 15–40 õppenädalat.	Eesmärk on võimaldada õpilastele kutse- või erialaseid, samuti karjääri planeerimisega seotud esmateadmisi ja -oskusi ning kujundada õpingute jätkamiseks valmisolek. Õpilane omandab esmased kutse- või erialateadmised ja

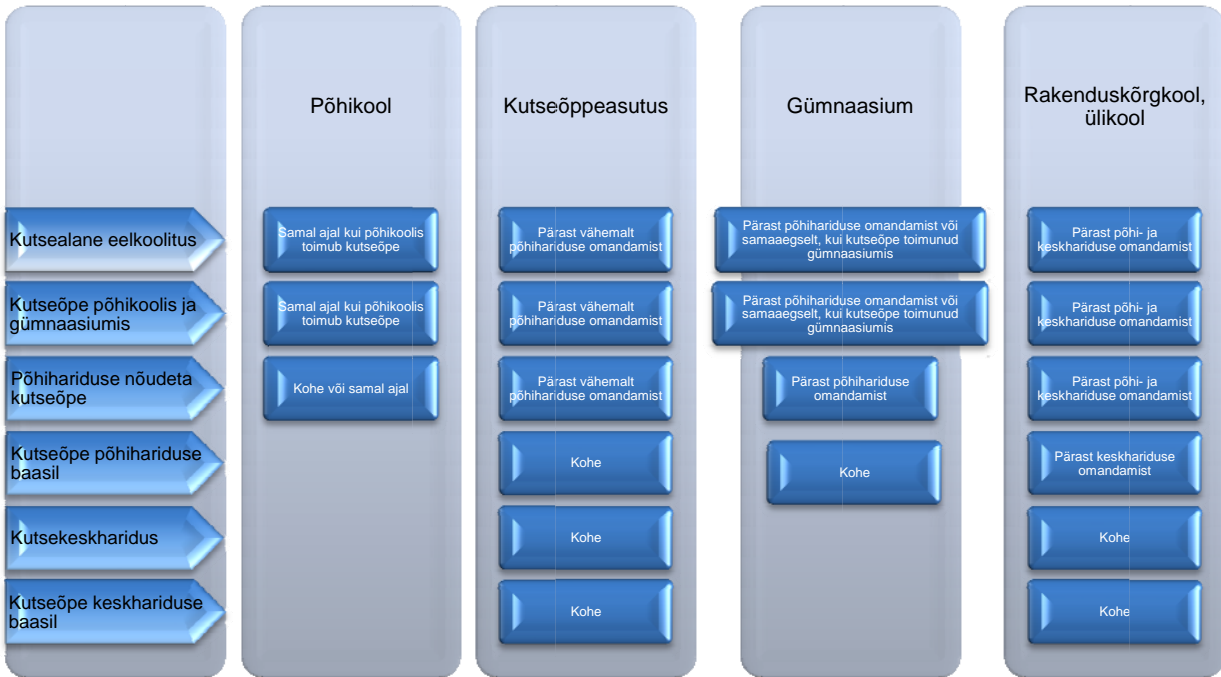
			-oskused. Kui õpilane asub edasi õppima sama kutse- või eriala õppekava alusel, arvestatakse edasise kutseõppe läbimisel juba omandatud teadmisi ja oskusi.
<b>Põhihariduse nõudeta kutseõpe</b>	–	Õppekava maht on 20–100 õppenädalat, millest praktiline töö moodustab vähemalt 25% ja praktika vähemalt 25%. Lõpetamiseks tuleb sooritada kutse- või erialane lõpueksam või kutseksam.	Eesmärk on omandada kutse- või erialal oskustöö tegemiseks vajalikud teadmised, oskused ja hoiakud. Võimaldab kutseõppesse asuda koolikohustusliku ea (17 aastat) ületanud isikutel, kel haridustee katkenud. Väljastatakse lõputunnistus kutseõppe läbimise kohta. Haridustase õppekava läbimisel ei muutu. Võib omandada põhiharidust üldises korras, samal ajal kutseõppega või pärast kutseõppe lõpetamist.
<b>Kutsealane eelkoolitus</b>	–	Kuni 15 õppenädalat, ei koostata eraldi õppekava.	Põhikoolis või gümnaasiumis koostöös kutseõppeasutusega kutsesuunitluse eesmärgil toimuv väikesemahuline kutse- või erialade tutvustus.
<b>Kutseõpe põhihariduse baasil</b>	Omandatud põhiharidus	Õppekava maht on 40–100 õppenädalat (muusika ja esituskunste õppekavarühmas kuni 120 õppenädalat), millest praktiline töö moodustab vähemalt 25% ja praktika vähemalt 25%. Lõpetamiseks tuleb sooritada kutse- või erialane lõpueksam või kutseksam.	Eesmärk on omandada kutse- või erialal oskustöö tegemiseks vajalikud teadmised, oskused ja hoiakud. Võimaldab läbida kutseõppe neil, kel keskhariduse omandamine käib üle jõu või kes seda ei soovi. Üldharidusaineid õpetatakse vaid sellises mahus, mis on tarvilikud taotletava kutse omandamiseks. Väljastatakse lõputunnistus põhihariduse baasil kutseõppe läbimise kohta. Haridustase õppekava läbimisel ei muutu.
<b>Kutsekeskharidus</b>	Omandatud põhiharidus	Õppekava maht on vähemalt 120 õppenädalat (sh vähemalt 40 õppenädalat üldharidusaineid), millest praktiline töö moodustab vähemalt 25% ja praktika vähemalt 25%. Lõpetamiseks tuleb sooritada kutse- või erialane lõpueksam või kutseksam.	Eesmärk on omandada iseseisvaks oskustööks vajalikud teadmised, oskused ja hoiakud ning õppekavaga määratud üldhariduslikud teadmised ja oskused vähemalt 35 õppenädala mahus. Väljastatakse lõputunnistus kutsekeskhariduse omandamise kohta.
<b>Kutseõpe keskhariduse baasil</b>	Omandatud keskharidus	Õppekava maht on 20–100 (muusika ja esituskunste õppekavades kuni 120) õppenädalat. Lõpetamiseks tuleb sooritada kutse- või erialane lõpueksam või kutseksam.	Eesmärk on omandada teadmised, oskused ja hoiakud keskharidust eeldavaks iseseisvaks oskustööks Väljastatakse lõputunnistus keskhariduse baasil kutseõppe läbimise kohta. Haridustase õppekava läbimisel ei muutu.

Allikad: kutseõppeasutuse seadus, kutseharidusstandard

5. Peale üldhariduskoolide õppurite valikuvõimaluste mitmekesistamise on loodud ka paindlikke jätkuõppe võimalusi, et kutseharidus ei oleks ummiktee (vt joonis 1).



Joonis 1. Edasiõppimise võimalused eri kutseõppe liikidest

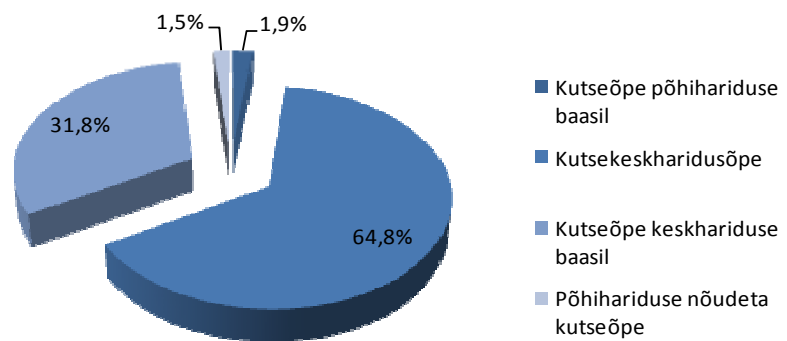


Allikad: kutseõppeasutuste seadus, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, rakendusõrgkooliseadus, ülikooliseadus

## Õpilaste arv

6. 2008. aasta 10. novembri seisuga õppis kutseõppes 27 239 inimest. Kõige suurema osa õppuritest moodustasid pärast põhihariduse omandamist kutsekeskharidusõppes õppivad õpilased. Neile järgnevad keskhariduse baasil kutseharidust omandavad õppurid. Vähem oli õppureid väikesele sihtrühmale orienteeritud kutseõppes põhihariduse baasil ja põhihariduse nõudeta kutseõppes (joonis 2).

Joonis 2. Kutseõppurite jaotus õppeliigiti 2008/09. õppeaastal



Allikas: EHIS, Haridus- ja Teadusministeerium

7. Viimasel viiel aastal on õpilaste arvu trend olnud kergelt langev: 2004/05. õppeaastaga võrreldes on õpilasi 9% võrra vähem, mis on peamiselt tingitud üldisest õpilaste vähenemisest selles vanuserühmas. Suurem on langus olnud keskharidusejärgses kutseõppes, kus õpilaste arv

on kahanenud pea 20%. Üha enam üldkeskhariduse omandanud noori eelistab edasi õppida kõrgkoolides, kus saab vaid 1–2 aastat pikema õppeajaga omandada kõrgharidusliku kvalifikatsiooni. Õpilaste arv on aasta-aastalt kasvanud uutes kutseõppeliikides – põhikooli baasil ja põhihariduse nõudeta kutseõppes (tabel 2).

**Tabel 2. Õpilaste arv kutseõppes õppeliikide kaupa õppeaastatel 2004/05–2008/09**

	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Põihariduse nõudeta kutseõpe	267	28	169	307	414
Kutseõpe põhihariduse baasil	–	–	208	424	505
Kutsekeskharidusõpe	18 886	18 882	18 795	18 030	17 648
Kutseõpe keskhariduse baasil	10 762	10 101	9478	8620	8672
Põiharidust eeldav keskeri-/tehnikumiharidus	–	2	1	–	–
<b>Kokku</b>	<b>29 915</b>	<b>29 013</b>	<b>28 651</b>	<b>27 381</b>	<b>27 239</b>

Allikas: EHS 10.11.2004–10.11.2008

8. Kutseõppesse astujate arv, võrreldes eelnevate aastatega, kasvas 2008. aastal veidike (tabel 3). Kasv tuli peamiselt põhihariduse nõudeta kutseõppesse (36%) ja pärast keskharidust kutseõppesse (5%) siirdunud õpilaste arvelt. Põihariduse baasil kutseõppes jäi sisseastujaid pisut vähemaks (0,8%).

**Tabel 3. Vastuvõtt kutseõppeasutustesse aastatel 2005/06–2008/09**

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Põihariduse nõudeta õppijad	28	132	255	352
Põihariduse baasil õppijad	6924	7008	6567	6515
Keskhariduse baasil õppijad	4983	4628	4492	4589
<b>Kokku</b>	<b>11 935</b>	<b>11 768</b>	<b>11 314</b>	<b>11 456</b>

Allikas: EHS

9. Lisaks tasemeõppele on kutseõppeasutused aktiivselt asunud pakkuma täienduskoolitust täiskasvanutele. 2008. aastal osales kutseõppeasutustes täiskasvanute täienduskoolituses pea samapalju õppureid kui tasemekoolituses (tabel 4).

**Tabel 4. Kutseõppeasutustes täiskasvanute täienduskoolituses osalenute arv 2004–2008**

Aasta	Osalejate arv
2004	8987
2005	17 116
2006	13 997
2007	20 281
2008	26 809

Allikas: HTMi täienduskoolituse kokkuvõte

## Kutseõppe rahastamine

10. Kutseõppeasutusi rahastatakse riikliku koolitustellimuse (edaspidi ka RKT) kaudu. Riik tellib koolituskohti, lähtudes nende baasmaksumusest ning õppekavade ja õppevormide koefitsientidest. Kutseõppeasutuse koolituskoha baasmaksumuseks 2009. aastal on 21 560 krooni, see on 1,22 korda rohkem kui üldhariduses, kuid eesmärk oli 2008. aastaks jõuda tasemeni 1,5. Baasmaksumus korrutatakse koolituskoha maksumuse määramiseks õppekavade erinevate koefitsientidega, mis ulatuvad 1,0–4,0-ni. Kõige odavam (koefitsient 1,0) on õpe sotsiaalteaduste, äriduse ja õiguse õppevaldkonda kuuluvates õppekavades ja kalleim (koefitsient 3,6) on õpe muusika ja esituskunsti erialadel.

Tabel 5. Kutsehariduse rahastamine aastatel 2005–2008 (kr)

	2005	2006	2007	2008	2009 (eelarve)*
<b>Kulud kokku, sh</b>	<b>723 876 000</b>	<b>1 011 568 000</b>	<b>1 114 474 000</b>	<b>1 014 273 000</b>	<b>1 302 503 000</b>
riigi-, era- ja munitsipaal- koolide õppekulud	526 256 000	638 619 000	766 169 000	844 316 000	979 724 000
õppetoetused, sõidusoodustused, koolilõuna	65 438 000	74 522 000	105 017 000	127 059 000	96 919 000
investeeringud	132 182 000	298 427 000	252 834 000	42 898 000	199 000 000

\* 2009. aasta eelarve ei ole otseselt võrreldav varasemate aastate kuludega, kuna eelarve summad on institutsioonipõhised.

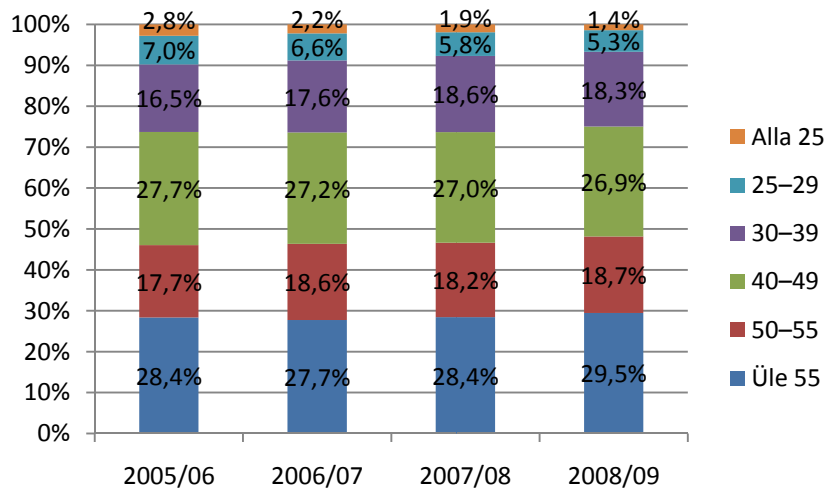
Allikas: HTMi analüüsi- ja planeerimisosakond

Vabariigi Valitsuse 6. mai 2004. a korraldusega nr 344-k eraldati 10 kutseõppeasutusele õppekeskkonna ajakohastamiseks üle 300 miljoni krooni Euroopa Liidu Regionaalarengufondi (edaspidi ka ERF) raha. 2008. aastal kinnitas Vabariigi Valitus kutseõppeasutuste infrastruktuuri ajakohastamiseks uue investeeringute kava. Kava kogumaht on 2,6 miljardit krooni, millele lisandub Eesti riigi kaasrahastamine mahus 1 miljard krooni (sh abikõlbmatu käibemaks). Kokku on planeeritud eraldada ERFist 29 kutseõppeasutustele kogusummas 3 627 014 587 krooni.

## Pedagoogid

11. Koos kutseõppeasutuste vähenemisega on vähenenud ka õpetajate arv kutseõppeasutustes. Kui 2005/2006. õppeaastal töötas kutseõppeasutustes üle 2400 õpetaja, siis 2008/2009. õppeaastal on õpetajate arv langenud 2096-ni (10. novembri seisuga). Kui vaadata kutseõppeasutuste õpetajate vanust, siis see on viimase nelja õppeaasta jooksul kasvanud veidike. Täpsem ülevaade kutseõppeasutuste õpetajate vanuselise jaotuse kohta aastate kaupa on toodud joonisel 3.

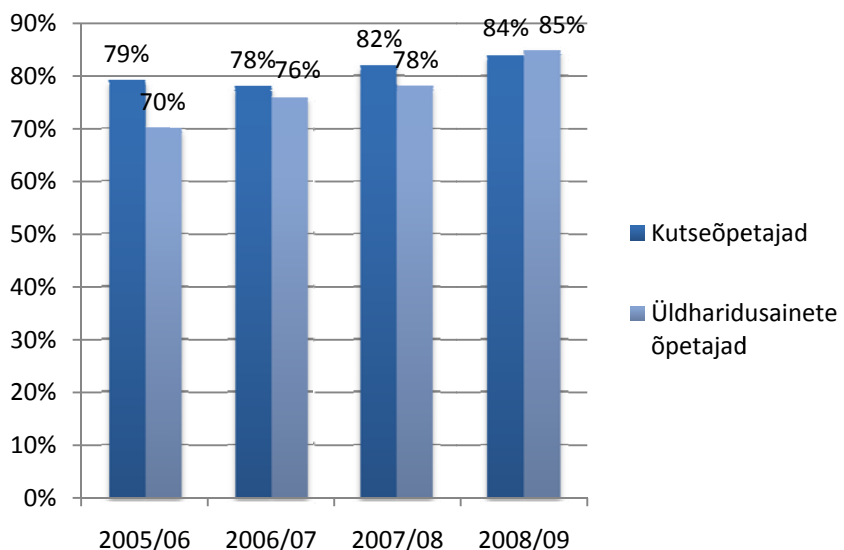
Joonis 3. Kutseõppeasutuste õpetajate vanuseline struktuur õppeaastate kaupa



Allikas: EHS

12. Kutseõppeasutuste õpetajate vastavuses kvalifikatsiooninõuetele on viimastel aastatel toimunud positiivsed muutused. 2008/2009. õppeaastal vastasid kutseõppeasutustes kvalifikatsiooninõuetele 84% kutseõpetajatest ja 85% üldharidusainete õpetajatest (vt joonis 4).

Joonis 4. Kutseõppeasutuste õpetajate vastavus kvalifikatsiooninõuetele õppeaastate kaupa



Allikas: EHS

### Olulisemad arengud kutsehariduses

13. Riigikontroll analüüsis viimati kutsehariduse korraldust 2005. aastal, mil korraldas auditi „Kvaliteedi tagamine kutsehariduses“. Võrreldes selle ajaga on kutsehariduses toimunud suur edasimineku. Kutsehariduse kvaliteedi instrumendina on korrastatud õppekavaarendus ja kinnitatud riiklikud õppekavad. Oluliselt on ajakohastatud kutsehariduse õiguslik keskkond, kinnitatud on kutseharidusstandard ning välja töötatud riikliku koolitustellimuse esitamise meetoodika. Samuti on uuendatud seni kehtinud kutsesüsteem ning sellega seoses on edasi liikumas ka

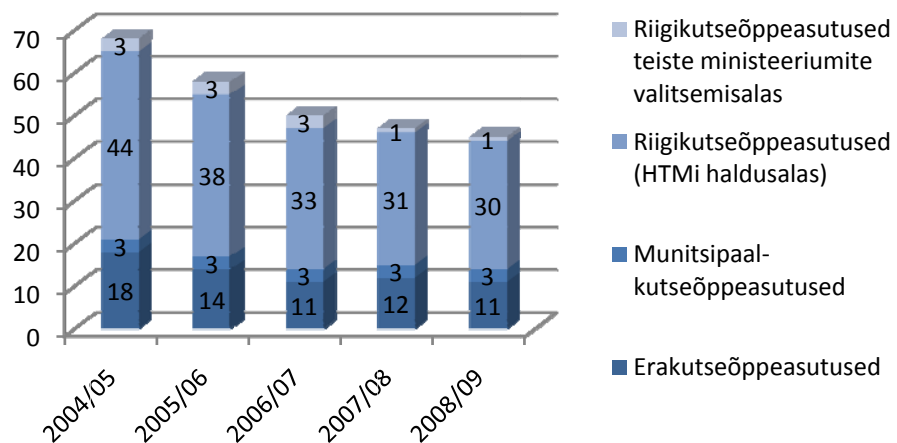
kutseksamite sooritamine kutseõppeasutustes. Suureks edasiminekuks on ka täiendus- ja ümberõppe korralduse arendamine kutseõppeasutustes ning riikliku koolitustellimuse esitamine täiskasvanute täiendusõppeks.

## Kutseõppeasutuste võrgu ümberkorraldamine

### Riigikutseõppeasutuste võrgu ümberkorraldamise kava ei ole täies mahus ellu viidud

14. Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavate kutseõppeasutuste võrgu ümberkujundamisega on sihikindlalt tegeletud alates 1999. aastast. Ümberkorralduste eesmärgiks on olnud optimeerida kutseõppeasutuste võrku suuremate kutseõppekeskuste loomise kaudu. Ümberkorraldamise tulemusena on koondatud õpe suurematesse piirkondlikesse keskustesse ja valdkonnapõhistesse koolidesse. Kui 2000. aastal oli Eestis 78 kutseõppeasutust, siis 2004. aastal tegutses Eestis 68 kutseõppeasutust ning 2008/09. õppeaastaks on neid alles 45, sh on HTMi hallatavate kutseõppeasutuste arv vähenenud 30-le (vt joonis 5).

Joonis 5. Kutseõppeasutuste arvu muutumine õppeaastatel 2004/05–2008/09



Allikas: EHS ja HTM

15. Õppurite arv kutseõppeasutuse kohta on oluliselt suurenenud. Kui 2000. aastal oli ühe kutseõppeasutuses kohta keskmiselt 400 õppijat, siis 2008. aasta lõpuks oli see arv ligi 580 ning riigikutseõppeasutustes koguni 690 õppurit kooli kohta.<sup>1</sup>

16. Kutseõppeasutuste võrgu ümberkorraldamisel on lähtutud põhimõttest, et kutsehariduse kättesaadavus peab säilima üle-eestiliselt ning kutseõpet peab saama omandada kõigis maakondades. 2008/09. õppeaasta seisuga tegutseb igas maakonnas vähemalt üks kutseõppeasutus. Sellega on maakondlik kutsehariduse kättesaadavus küll tagatud, kuid arvestada tuleb sellega, et igas maakonnas pole võimalik üldjuhul õppida kõiki erialasid. Täpsem ülevaade kutseõppeasutuste jagunemise kohta maakonniti on toodud joonisel 6.

<sup>1</sup> Eesti kutsehariduse arengukava 2009–2013. Lähtealused.

Joonis 6. Kutseõppeasutuste paiknemine Eestis 2008/09. õppeaastal



Allikas: Kutsehariduse Seirekeskus

17. Samas näitab Riigikontrolli analüüs, et isegi põhikoolilõpetajate õppimiskoha eelistuste seisukohalt pole kutseõppeasutuse paiknemine oma maakonnas väga oluline (põhikoolilõpetajad peaksid olema just vähem liikuvad kui gümnaasiumilõpetajad). Seesuguseid maakondi, kus rohkem kui 50% kutseõppesse suundunuist alustas õpinguid oma maakonnas, oli vaid 15st 6. Suurim on asjakohane näitaja Harju maakonnas, kus ligi 87% kutseõppesse suundujatest on õppima asunud mõnes Tallinna kutseõppeasutuses. Suur on vastav näitaja ka Saaremaal (75%) ja Tartumaal (72%). Samas on Lõuna-Eestis selgelt tunda Tartu Kutsehariduskeskuse mõju kutseõpilaste tõmbekeskusena, mis väljendub ka piirkonnast kutseõppesse suundujate õpieelistustes.

Tabel 6. Kutseõppesse suundujad, kes pärast 2008. aastal põhihariduse omandamist jätkasid õpinguid samas maakonnas

Maakond	Alustas kutseõpinguid oma maakonnas (%)
Harju maakond	87
Hiiu maakond	33
Ida-Viru maakond	78
Jõgeva maakond	28

Järva maakond	42
Lääne maakond	46
Lääne-Viru maakond	57
Põlva maakond	16
Pärnu maakond	62
Rapla maakond	39
Saare maakond	75
Tartu maakond	72
Valga maakond	40
Viljandi maakond	51
Võru maakond	33
<b>Kokku</b>	<b>66</b>

Allikas: HTM

18. Riigikutseõppeasutuste võrgu ümberkorralduse kavas aastateks 2005–2008 on sätestatud, et 2008. aastaks peaks alles olema 26–30 riigikutseõppeasutust. Nagu jooniselt 5 võib näha, on riigikutseõppeasutuste arv vähendatud 30ni, kuid samas on jäänud ellu viimata mitmed ümberkorraldused. Olulisematest ümberkorraldustest on lõpliku otsuseta Vana-Antsla Kutsekeskkooli ning Võrumaa Kutsehariduskeskuse ühendamine ning Tallinna Balletikooli, G. Otsa nim. Tallinna Muusikakooli ja Tallinna Muusikakeskkooli ühendamine. Tallinna Balletikooli, G. Otsa nim. Tallinna Muusikakooli ja Tallinna Muusikakeskkooli ühendamine on jäänud küll toppama peamiselt seetõttu, et liitumise eelduseks oli uus ühishoone, kuid selle ehitamisega pole 2009. aasta suveks alustatud.

19. Riigikontroll peab oluliseks, et arengukavas kavandatud, kuid ellu viimata jäänud muudatuste asjus langetatakse otsus, kas ja millisel kujul plaanid realiseeritakse. Teadmatus kutseõppeasutuste edasise tegevuse osas pärsib nii kutseõppeasutuste kui ka omavalitsuste otsuste langetamist, pidurdab nii kooli kui ka piirkonna arengut ning raskendab ka riigi investeringuotsuste tegemist.

20. **Riigikontrolli soovitab haridus- ja teadusministril** langetada otsused riigikutseõppeasutuste võrgu ümberkorraldamise kavas aastateks 2005–2008 kavandatud, kuid lõpule viimata ümberkorralduste kohta.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Iga riigikoole puudutav reorganiseerimine nõuab vaatamata Vabariigi Valitsuses (VV) kinnitatud kutseõppeasutuste ümberkorralduste kava olemasolule veel eraldi VV otsust konkreetse õppeasutuse ümberkorralduse kohta. Kuniks vastavat otsust ei ole, pole ka ümberkorraldus aktuaalne.

Vana-Antsla Kutsekeskkooli ühendamist Võrumaa Kutsehariduskeskusega on ümberkorralduste kava kontekstis arutatud kahel korral – 2005. ja 2007. aastal. Mõlemal korral, analüüsides liitmisega kaasnevaid mitmeid erinevaid mõjutegureid, leiti, et Vana-Antsla Kutsekeskkool võiks veel jätkata iseseisva õppeasutusena. Tallinna Balletikooli, G. Otsa nimelise Tallinna Muusikakooli ja Tallinna Muusikakeskkooli liitmine oli algusest peale kavandatud teostada siis, kui

valmib nende koolide uus ühine õppehoone. Kuna selle rajamine on veninud, siis pole ka liitumist toimunud.

Kuna kutseõppeasutuste ümberkorralduste kava ammendus ajaliselt 2008. a lõpuga, tuleb ärajäänud ümberkorraldusi käsitledagi otsusena koolide iseseisvana jätkamise kohta.

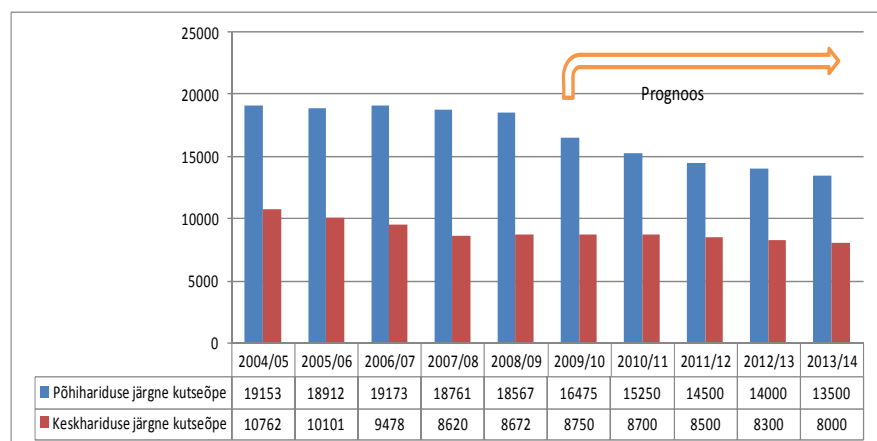
### Kutseõppeasutuste võrgu edasine ümberkorraldamine on hetkel külmutatud

21. Vabariigi Valitsuse heaks kiidetud „Kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2009–2013 koostamise ettepanekus“ on toodud, et kutseõppeasutuste võrk on korrastatud ja tunduvalt efektiivsem ning vastab paremini ühiskonna võimalustele ja vajadustele. Peamiste probleemide juures pole ka sätestatud ülesandeid koolivõrgu korrastamiseks.

22. Kutseõppeasutuste õppekeskkonna ajakohastamise investeeringute kavas aastateks 2007–2015 on investeeringuid planeeritud 29 riigi- ja munitsipaalkutseõppeasutusele 33st (andmed ei hõlma Kaitseväge Võru Lahingukooli). Investeeringuid ei saa õppekeskkonna ajakohastamiseks ainult Haapsalu Kutsehariduskeskus, Tallinna Balletikool, Tallinna Majanduskool ning Väike-Maarja Õppekeskus. G. Otsa nim. Tallinna Muusikakoolile on planeeritud investeeringuid üksnes õppeinventari soetamiseks. Kõikidele teistele kutseõppeasutustele on planeeritud investeeringud õppekeskkonna ajakohastamiseks, kusjuures Järvamaa Kutsehariduskeskuse puhul on planeeritud veel investeeringud kahe koolituskoha väljaarendamiseks asukohaga Paides ja Säreveres.

23. Siit võib järeldada, et Haridus- ja Teadusministeerium ei kavanda enam täiendavaid ümberkorraldusi kutseõppeasutuste võrgus. Samas kui vaadata õpilaste arvu prognoosi aastani 2014, siis väheneb kutseõppes õppijate arv ligi neljandiku võrra järgmise viie aasta jooksul (joonis 7). Selline õpilaste arvu langus on suurem, kui see oli aastatel 2004–2009, mil koolivõrgu ümberkorraldamise käigus jäi 44 riigikutseõppeasutustest alles 30.

Joonis 7. Õpilaste arv kutsehariduses 2004/05–2008/09 ja prognoos 2013/14. õppeaastani



Allikas: EHS; HTM analüüsitaitus, 2008

24. Kui võrrelda kutseõppeasutuste koolituskohtade arvu põhikooli-järgses kutseõppes ja põhikooli lõpetajate arvu maakonniti, siis 2008. aasta koolituskohtade taseme säilitamiseks peab mõnes maakonnas kutseõppesse suunduvate põhikooli lõpetajate arv kasvama enam kui kaks



korda. Eriti problemaatiline on olukord Saaremaal ja Järvemaal, kus senise õpilaste arvu säilitamiseks põhikoolijärgses kutseõppes peaks aastal 2014 kutseõppesse suunduma rohkem kui 100% põhikooli lõpetajatest. Veidi aitab olukorda leevendada asjaolu, et ligi veerand põhikoolijärgsesse kutseõppesse suundujatest on varasematel aastatel tulnud põhikooli lõpetanute hulgast, kuid ka nende sisseastujate arv ilmselt langeb seoses üldise õpilaste arvu langusega. Täpsem maakondlik ülevaade põhikooli lõpetajatest ja maakonna kutseõppe koolituskohtadest on toodud tabelis 7.

**Tabel 7. Vajalik kutseõppesse suundujate osakaal põhikoolilõpetajatest, et säilitada sama õpilaste arvu**

Maakond	Vastuvõetud õpilaste arv 2008. aastal	Vajalik osakaal põhikoolilõpetajatest		
		2009	2010	2014
Harju	2040	39%	43%	46%
Hiiu	1	–*	–	–
Ida-Viru	859	59%	62%	68%
Jõgeva	221	44%	48%	63%
Järva	359	77%	88%	113%
Lääne	214	54%	62%	81%
Lääne-Viru	382	42%	45%	60%
Põlva	73	17%	20%	27%
Pärnu	492	42%	47%	55%
Rapla	192	36%	41%	54%
Saare	326	71%	72%	114%
Tartu	973	55%	61%	67%
Valga	145	32%	32%	41%
Viljandi	311	44%	47%	66%
Võru	119	23%	24%	37%
<b>Kokku</b>	<b>6707</b>	<b>44%</b>	<b>48%</b>	<b>57%</b>

\*Hiiu maakonnas asus Hiiumaa Ametikooli viimasel aastal õppima üks õpilane ja selle alusel ei ole võimalik arvutusi teha.

Allikas: EHS, Riigikontrolli arvutused

## Kas teadsite, et

**2008. aastal** osales kutseõppeasutuste korraldatud täienduskoolituskursustel 26 809 õppijat.

**koolitustunde ühe osaleja kohta oli** keskmiselt 42,9.

## Ajakohastatud kutseõppeasutused ei ole siiani tegevusnäitajates edukamad olnud

25. Riigikontroll analüüsis, kas kutseõppeasutuste edukus tegevusnäitajates on seotud näiteks kooli ümberkorraldamise, suuruse või asukohaga. Lisaks Eesti kutseharidussüsteemi arengukavas aastateks 2005–2008 välja toodud tegevusnäitajatele (tööhõive ja edasiõppimine, katkestamine, kutseksamite sooritamine) hindas Riigikontroll veel koolide aktiivsust riigieksamitel osalemises, täienduskoolituste korraldamises, põhikoolis ja gümnaasiumis eelkutseõppe ning kutseõppe korraldamises, ELi projektides ja kutsevõistlustel osalemises ning e-kursuste loomisel. Arengukavas määratud tegevusnäitajad said hindamisel kõrgema väärtuse.

26. Kogutud andmete põhjal jagati koolid kategooriatesse, et välja selgitada, millist tüüpi kutseõppeasutused on saavutanud paremaid tulemusi. Selgus, et kindlat seaduspära kooli tüübi ja tegevusnäitajate vahel ei ole võimalik välja tuua. Kutseõppeasutuste edukus ei sõltu otseselt nende suurusest või tänapäevasest õppekeskkonnast. Edukamate esimesse kolmandikku mahtunud kutseõppeasutused on toodud tabelis 8.

**Tabel 8. Edukamad kutseõppeasutused Riigikontrolli hinnatud tegevusnäitajates\***

Kutseõppeasutus
H. Elleri nim. Tartu Muusikakool
Kuressaare Ametikool
Lüua Metsanduskool
Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool
Rakvere Ametikool
Räpina Aianduskool
Tallinna Ehituskool
Tallinna Lasnamäe Mehaanikakool
Tallinna Polütehnikum
Tartu Kutsehariduskeskus
Viljandi Ühendatud Kutsekeskkool

\* Andmed on toodud tähestiku järjekorras ega sisalda erakutseõppeasutusi. Kutseõppeasutuste tegevusnäitajate hindamisel kasutati valdavalt 2007/2008. õa näitajaid. Mõne näitaja osas kasutati 2008. a andmeid (täienduskoolitus). Seega ei ole kutseõppeasutuste hindamisel arvestatud nende arengut ajas ning samuti võivad pingereast olla välja jäänud kutseõppeasutused, kel polnud võimalik ette näidata häid tulemusi mõnes tegevusnäitajas.

Allikas: EHIS, kutseõppeasutused, Riigikontrolli analüüs

27. Riigikontrolli hinnangul näitab analüüs, et igal kutseõppeasutusel, sõltumata asukohast, suurusest või seisukorrast, on võimalik tegevusnäitajates edukas olla ning edasistes ümberkorraldustes ei saa läheneda kõigile ühe mõõdupuuga. Investeeringud kutseõppeasutustesse on kahtlemata olulised, kuid hea tulemuse saavutamiseks on vaja enamasti kui õppekeskkonna ajakohastamine.

### **Kutseõppesse suundujate osakaal ei ole oluliselt tõusnud**

28. Kutseharidussüsteemi arengukavas aastateks 2005–2008 on püstitatud eesmärgiks, et 2008. aastal siirdub põhikoolilõpetajatest kutseõppesse 38% (senise 30% asemel). Senine statistika näitab, et seatud eesmärki ei ole suudetud täita. Kui 2006/2007. õppeaastal suundus kutseharidusse 29,6% kõigist põhikoolilõpetajatest, siis 2007/2008. õppeaastal oli asjakohane näitaja 30,4%, kasv on olnud 0,8%.

29. Kui võrrelda pärast põhikooli kutseõppesse suundujate osakaalu, siis selle näitajaga on Eesti (30%) Euroopa Liidus viimaste seas. Tšehhis on see näitaja üle 80%, Slovakkias ja Austrias 75% ning Soomes 62% (2006. a andmed).

**Kas teadsite, et**

põhikoolilõpetajate hulgas on kutseõpe kõige populaarsem Ida-Virumaal.

30. Maakondadest suundus pärast põhikooli kutseõppesse 2007/2008. õppeaastal lapsi kõige enam Ida-Virumaalt – üle 41%. Rohkem kui 40% põhikooli lõpetanutest jätkas õpinguid kutseõppes ka Valgamaal. Kõige väiksem oli asjakohane näitaja Harju-, Tartu- ja Võrumaal, kus kutseõppes jätkas ligi 25% põhikooli lõpetanutest.

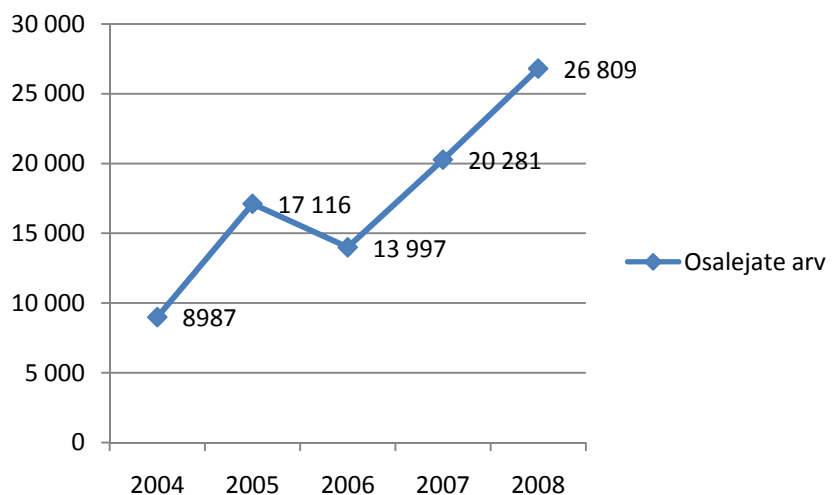
31. Kui võrrelda kutseõppesse suundujate osakaalu maakondade kaupa, siis võib öelda, et kooli õppekeskkonna tänapäevsus ei mõjuta oluliselt õpilaste eelistusi minna õppima kutsekooli. Maakonnas, kus asuvad ajakohastatud õppekeskkonnaga kutsekoolid, ei ole kutseõppesse suundujate osakaal oluliselt suurem kui teistes maakondades. Nii näiteks pole Saaremaal, kus on ajakohastatud Kuressaare Ametikooli õppehooned, kutseõppesse suundujate arv suurem kui teistes maakondades (32%). Sama olukord on Pärnumaal (kutseharidusse suundujate osakaal 30%) ning Tartumaal, kus kutseharidusse suundujate osakaal on 28%.

32. Riigikontrolli hinnangul on tõenäosus väike, et üldharidusest kutseõppesse suundujate osakaal lähiajal oluliselt suureneks ilma, et tehtaks olulisi muudatusi haridussüsteemis. Eeskätt võib mõjutada seda planeeritav põhikoolide ja gümnaasiumide lahutamine, kuid selle reformi rakendumist ja tagajärgi on hetkel raske prognoosida.

**Täiskasvanute täienduskoolitus ei kompenseeri õpilaste arvu langust**

33. Kui vaadata kutseõppeasutuste tegevust, siis üha suurema osa sellest moodustab täiskasvanute täienduskoolitus. Võrreldes 2004. aastaga on täiskasvanute täienduskoolituses osalenute arv sisuliselt kolmekordistunud, ulatudes 2008. aastal juba peaaegu 27 000-ni (vt joonis 8).

**Joonis 8. Täiskasvanute täienduskoolitus kutseõppeasutustes aastatel 2004–2008**



Allikas: HTMi koolikorralduse osakond

34. Samas ei ole täiskasvanute täienduskoolituse maht jõudnud tasemele, mis korvaks tasemeõppes õpilaste arvu kahanemist. 2008. aastal oli keskmiseks täiskasvanute täienduskoolituse pikkuseks 43 tundi ühe osaleja kohta ning kokku osales koolituses ligi 27 000 täiskasvanut, mis on võrreldav ligi 725 kutseõppes täiskoormusega õppiva õpilasega (täiskoormuse arvestuslik maht kutsekoolis on 40 tundi nädalas 40

õppenädala vältel aastas). See tähendab, et kui kutseõppes õppivate õpilaste arv langeb järgmise 5 aasta jooksul üle 5700 õpilase, peaks õpilaste vähenemise kompenseerimiseks keskmise täiskasvanute täienduskoolituse kursuse mahu samaks jäädes (~45 tundi osaleja kohta) täienduskoolituses osalema üle 200 000 õppuri rohkem kui praegu.

### Kas teadsite, et

**Tartu Kutsehariduskeskus** pakkus 2008. aastal täiskasvanute täienduskoolitust 12 988 tundi ja täienduskoolituses osales 2925 õpilast.

35. Samuti ei ole täiskasvanute täienduskoolituse pakkumine jagunenud kutseõppeasutuste vahel ühtlaselt ning on mitmeid kutseõppeasutusi, kelle tegevusest moodustab täiendusõpe väga väikese osa. Nii erineb täienduskoolituses osalenud õpilaste hulk ja täienduskoolituses teenitud tulu kutseõppeasutustes sadades kordades. Väikseim täienduskoolitustes osalenud õpilaste koguarv ühes kutseõppeasutuses 2008. aastal oli 40 õpilast ja suurim 2925 õpilast.

### Kutsehariduse võrk sõltub ümberkorraldustest üldharidussüsteemis

36. Haridus- ja Teadusministeerium on ette valmistamas muudatusi üldhariduse korralduses. Valminud on uus põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu, mille kohaselt on kavas lahutada põhikool ja gümnaasium ning moodustada eraldi gümnaasiumipiirkonnad. Selle eelnõu kohaselt peaksid juba 1. septembrist 2012 muutuma kehtetuks senised gümnaasiumide koolitusload ning sisuliselt muutuma senine gümnaasiumide võrk. Gümnaasiumide ümberkorraldamise kava järgi tuleks gümnaasiumide ja kutseõppeasutuste võrku käsitleda ühtsena ning soosida olukorda, kus gümnaasiumid ja kutseõppeasutused asuvad lähestikku.<sup>2</sup>

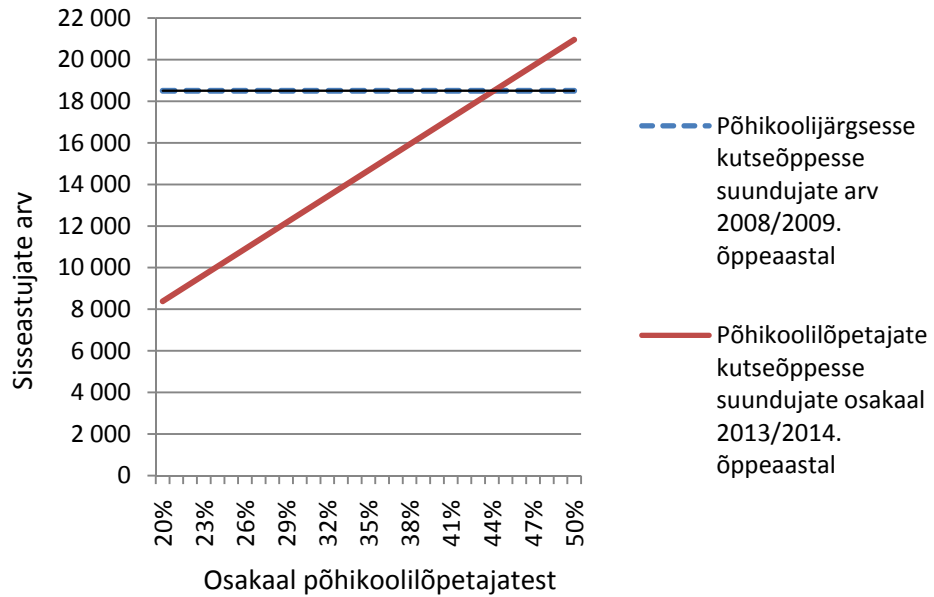
37. Riigikontrolli hinnangul avaldab selline üldhariduse koolivõrgu ümberkorraldamine kindlasti mõju ka kutseõppeõppele ja kutseõppeasutuste võrgule ning seda tuleks kajastada ka uues koostatavas kutseharidussüsteemi arengukavas. Vabariigi Valitsuse heaks kiidetud Eesti kutsehariduse arengukava aastateks 2009–2013 koostamise lähtealustes sellist probleemipüstitust ei ole.

38. Kutseõppeasutuste jätkusuutlikkuse jaoks on oluline põhikoolijärgsesse kutseõppesse ja üldharidusõppesse suunduvate õpilaste osakaal. Juhul kui kavandata üldharidusreform ei too olulist muutust neis suhtarvudes, siis on kaheldav ka senise kutseõppeasutuste võrgu jätkusuutlikkus. Näiteks selleks, et tagada kutseõppeasutustes senine põhikoolijärgsesse kutseõppesse sisseastujate arv, peaks 2013/2014. õppeaastal õppima asuma kutseõppes ligi 44% põhikooli lõpetajatest (vt joonis 9). Kui aga pärast põhikooli kutseõppesse suundujate osakaal jääb senisele 30% tasemele, siis õpiks viie aasta pärast kutseõppeasutustes ligi 6000 õpilast (32%) praeguse tasemega võrreldes vähem.

---

<sup>2</sup> Haridus- ja teadusministri ettekanne 16. märtsil 2009 (<http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8953>)

**Joonis 9. Prognosis, kui suur osakaal põhikooli lõpetajatest peaks 2013/2013. õa-l suunduma kutseõppesse, et kutseõppe õpilaste arv säiliks 2008/2009. õa tasemel\***



Allikas: Riigikontrolli arvutused

\* Punane joon näitab võimalikku õpilaste arvu muutust sõltuvalt õpilaste põhikooli lõpetajate valikust jätkata õpinguid kutsehariduses või üldkeskhariduses.

**39. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril** analüüsida kutseõppeasutuste võrgu jätkusuutlikkust õpilaste arvu languse ning üldharidussüsteemi ümberkorralduste tingimustes. Sellega seoses vaadata üle ka kavandatud investeeringud kutseõppeasutustesse ning vajaduse korral muuta olemasolevat kutseõppeasutuste õppekeskkonna ajakohastamise investeeringute kava. Samuti võiks kaaluda ühiste investeeringute tegemist koostöös üldhariduskoolidega õpilaskodude ajakohastamisel.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Kutseõppeasutuste võrgu ümberkorralduste kavandamisel lähtuti põhiprintsiibina sellest, et kutseõppe võimalus säiliks igas maakonnas. Kutseõppe kättesaadavus on äärmiselt oluline, silmas pidades mitte üksnes noorte esmaõppijate huve, vaid ka pidevalt kordades kasvavat täiskasvanute koostõõ vajadust. Eestis peavad olema regionaalselt kättesaadavad kaasaegsed kutsealade koolitus- ja kompetentsikeskused, mis rahuldavad kõigi, sageli väga erinevate sihtrühmade koostõõ vajadusi. Samas tuleb siiski jälgida ka demograafilisi trende ja eriti just üldhariduskoolide eelseisvat ümberkorraldust kavandades tuleb kogu aeg silmas pidada ka kutseõppeasutuste paiknemist. Väga suuri ümberkorraldusi kutseõppeasutuste hulgas ilmselt lähiajal enam ei tule, kuna siis võib juba tõsiselt kannatada kutseõppe kättesaadavus erinevates Eesti regionides. Mis puudutab ühiste investeeringute tegemist koostõõs üldhariduskoolidega õpilaskodude ajakohastamiseks, siis siin on kaks olulist takistust:

1) praegusi investeeringuid teostatakse valdavalt Euroopa Regionaalarengufondi vahenditest kutseõppeasutuste infrastruktuuri kaasajastamise sihtotstarbelise meetme raames;

2) üldhariduskoolide kui valdavalt munitsipaalkoolide võrgu kavandamine on iga kohaliku omavalitsuse pädevuses.

Samas, vabade kohtade olemasolul ei ole mingit takistust kutseõppeasutuste ühiselamukohtade kasutamiseks ka üldhariduskoolide õpilaste poolt.

### **Munitsipaalkutseõppeasutusi ei kohelda riiklikega võrdselt**

40. Lisaks riigikutseõppeasutustele on võimalik kutseharidust omandada ka munitsipaal- ja erakutseõppeasutustest. Kutseõppeasutuste munitsipaliseerimisega alustati 2002. aastal, mil moodustati nelja kutseõppeasutuse baasil Tartu linnale kuuluv Tartu Kutsehariduskeskus. 2004. aastal alustasid tegevust veel Väike-Maarja Õppekeskus ja Tallinna Kopli Ametikool. Rohkem munitsipaalkutseõppeasutusi moodustatud ei ole ning riigikoolide ümberkorraldamine munitsipaalkutseõppeasutusteks on peatunud.

41. Riigikutseõppeasutuste ja munitsipaalkutseõppeasutuste õigusaktidest ning põhimäärustest tulenevates ülesannetes ja eesmärkides olulisi erinevusi ei ole ja sisuliselt täidavad mõlemad samu ülesandeid. Samuti toimub rahastamine nii riigi- kui ka munitsipaalkutseõppeasutustes peamiselt samadest allikatest. Munitsipaalkutseõppeasutuste puhul on küll võimalik kohalike omavalitsuste panus kutseõppeasutuse rahastamisse, kuid senine praktika on näidanud, et peamiselt toimub nende igapäevane rahastamine ikkagi riikliku koolitustellimuse kaudu ning omavalitsuste panus on jäänud tagasihoidlikuks.

42. Erinevalt riigikoolidest peavad munitsipaalkutseõppeasutused kutseõppe korraldamiseks taotlema koolitusluba. Koolitusloa taotlemiseks peavad munitsipaalkutseõppeasutused esitama kutse-, eri- ja ametiala asjakohase riikliku õppekava nõuetele vastava õppekava, andmed kvalifikatsiooninõuetele vastavate pedagoogide olemasolu kohta, andmed koolikeskkonna õppetingimuste kohta ning kooli põhimääruse. Koolitusloa taotlus tuleb esitada 6 kuud enne õppeaasta algust.

43. Koolitusluba tuleb taotleda eraldi kõikide õppekavade jaoks. Koolitusluba on tähtajaline ning antakse õppekavaga määratud nominaalse õppeaja kestuse ajaks. Koolitusloa taotlemiseks tuleb kutseõppeasutusel tasuda riigilõivu 500 krooni. Kuna lühimad õppekavad on nominaalse kestusega pool aastat, siis peab munitsipaal- kutseõppeasutus taotlema koolitusluba sellele õppekavale kaks korda aastas.

44. Kuna koolitusluba taotlemine on paljuski formaalne ja koolitusloa taotlemiseks esitatavad nõuded muutuvad aja jooksul vähe, siis on põhjendamatu nõuda munitsipaalkutseõppeasutustelt igale õppekavale koolitusloa taotlemist õppekava nominaalse kestuse ajaks.

45. **Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril** analüüsida koolituslubade taotlemise korraldust munitsipaalkutseõppeasutustele ning muuta see nende jaoks vähem koormavaks.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Praegu kehtib tõepoolest kord, kus munitsipaal- ja erakutseõppeasutused peavad taotlema regulaarselt koolituslube, riigikutseõppeasutused aga mitte. HTMil on kavas seda

korraldust lähiaastatel muuta ja rakendada koolituslubade süsteemi muudetud kujul kvaliteeditagamise tugevdamise kontekstis kõigile kutseõppeasutustele, olenemata omandivormist. Suuremad muudatused kavandatakse kehtivas koolituslubade korras seoses riikliku tunnustamise (akrediteerimise) arendamisega kutsehariduses. Väiksemaid muudatusi riiklikule tunnustamisele üleminekul, nt munitsipaalikutseõppeasutuste koolitusload, nähakse ette juba varem.

## Riiklik koolitustellimus kutsehariduses

### Riikliku koolitustellimuse otsuseid ei põhjendata kutseõppeasutuste kaupa

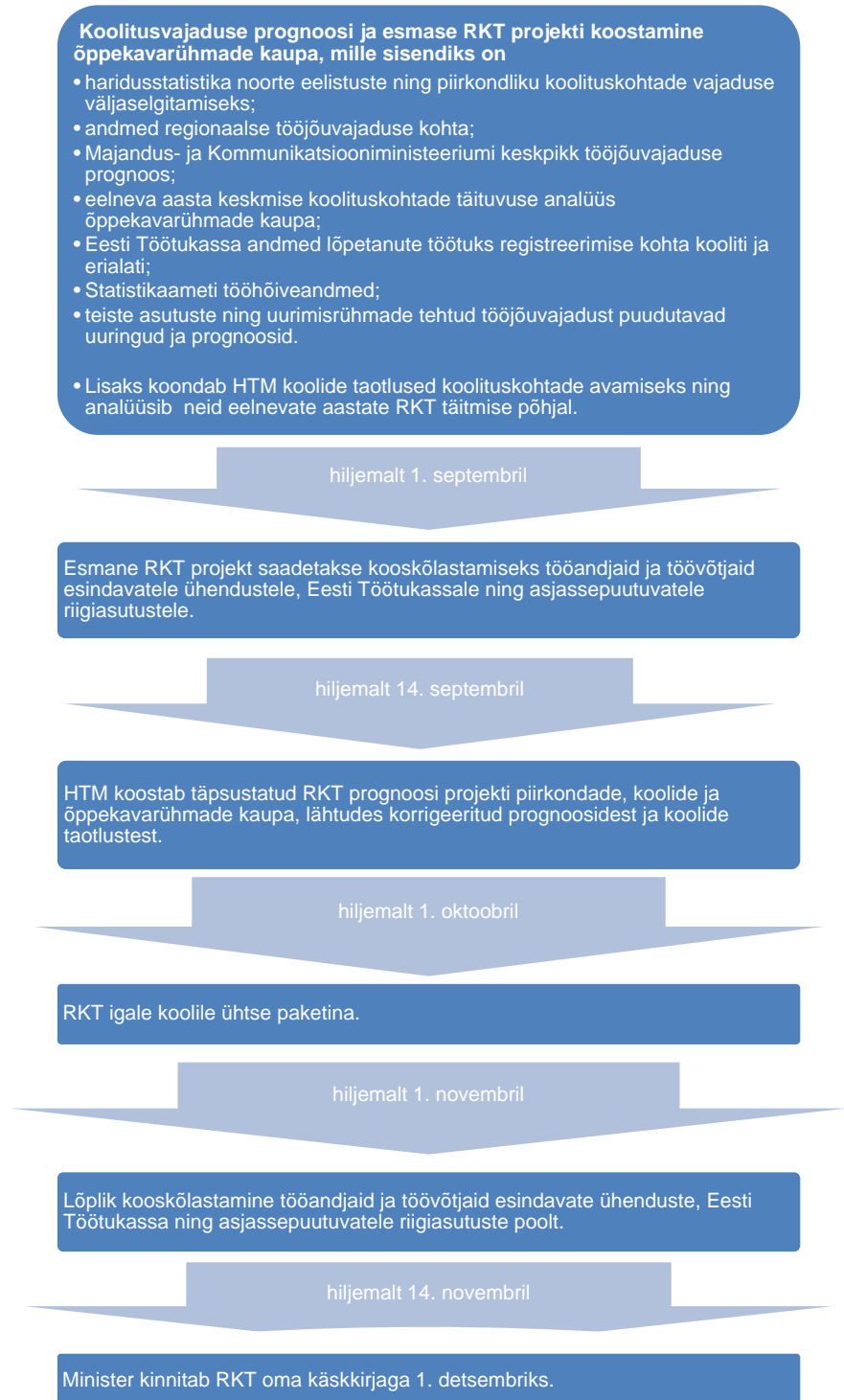
**Riiklik koolitustellimus** on haridus- ja teadusministri kinnitatud koolituskohtade arv kolmeks aastaks kalendriaastate kaupa, mille HTM esitab koolidele õppekavarühmiti.

46. Kutseõppeasutuste rahastamine toimub peamiselt **riikliku koolitustellimuse** kaudu. Riikliku koolitustellimuse (edaspidi ka RKT) esitamine on reguleeritud haridus- ja teadusministri 3.1.2007. a määrusega nr 1 „Kutseõppe riikliku koolitustellimuse koostamise kord Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas“. Selle korra kohaselt esitatakse RKT kolmeks aastaks, et anda kutseõppeasutustele pikemaajalist kindlust õppekavade ja õppebaaside arendamisel. Vajaduse korral on HTMil õigus RKTd igal aastal korrigeerida.

47. 2007. aastal kinnitatud RKT esitamise korras muudeti oluliselt õpilaste tellimise põhimõtet. Erinevalt varasemast ei mõisteta RKT-na enam tellimust uueks vastuvõtuks, vaid kõiki olemasolevaid koolituskohti (tellitakse keskmist õpilaste arvu õppekavarühmas) kalendriaasta jooksul, mille kutseõppeasutus peab täitma. Keskmise õpilaste arvu tellimine annab koolidele võimaluse korraldada vastuvõttu vabade kohtade täitmiseks aasta läbi.

48. RKT koostamisel lähtub HTM nii tööturu vajadustest kui ka sellest, et kõikidele soovijatele oleks loodud nende võimeid ja vajadusi arvestavad elukestva õppimise võimalused neid huvitaval elualal. Lähtutakse põhimõttest, et koolituse eesmärgiks ei ole üksnes noorte ettevalmistamine tööle asumiseks, vaid ka tänapäevases kiirelt muutuvast ühiskonnas toimetulekuks vajalike oskuste, teadmiste ja isikuomaduste omandamine. Täpsem ülevaade RKT koostamisest on esitatud joonisel 10.

## Joonis 10. Riikliku koolitustellimuse koostamine



Allikas: haridus- ja teadusministri 3.1.2007. a määrus nr 1 „Kutseõppe riikliku koolitustellimuse koostamise kord Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas“

49. Riigikontrolli hinnangul on koolitustellimuse koostamine paindlik, võimaldades võtta arvesse paljusid asjaolusid. Kuna aga eri näitajate tähtsus ei ole paika pandud ning sisendid on väga mitmekesised, siis pole võimalik kindlaks teha, miks just selline RKT on esitatud. RKT eesmärkide laiapõhjalisus on viinud olukorrani, kus pole võimalik hinnata RKT asjakohasust ning vastavust osapoolte vajadustele. Eriti puudutab



see konkreetsetele kutseõppeasutustele esitatavat RKT-d, mille puhul pole võimalik jälgida, miks just konkreetsele koolile esitati RKT sellises mahus.

50. Probleemidele RKT olemusest ja põhjendatusest aru saamisel viitab ka Haridus- ja Teadusministeeriumi kutsehariduse valdkonna sotsiaalsete partnerite rahulolu uuring<sup>3</sup>, kus 57% ettevõtjatest arvas, et riiklik koolitustellimus ei vasta ühiskonna ja majanduse vajadustele. Siinkohal tuleb arvestada, et sama uuringu kohaselt on ettevõtted kutsehariduse olukorrast vähe informeeritud, järelikult pole koostatud RKT eesmärged ettevõtjatele piisavalt selgitatud.

51. **Riigikontrolli soovib haridus- ja teadusministril** senisest enam põhjendada riiklikku koolitustellimust just kutseõppeasutuste kaupa, et oleks selgelt võimalik hinnata, miks on tehtud sellised valikud.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** vt punkt 58.

### **Riiklikku koolitustellimuse täitmist jälgitakse, kuid saadud tulemusi ei ole veel arvestatud uue tellimuse esitamisel**

52. RKT esitamise korra kohaselt peab kutseõppeasutus tagama RKT täitmise vähemalt 90% ulatuses, võttes aluseks õppekavariühma õpilaste arvu 9 kuu aritmeetilise keskmise. Lisaks on sätestatud, et heaks tulemuseks loetakse seda, kui vähemasti 75% õpet alustanutest jõuab lõpetamiseni. Kui kutseõppeasutus ei suuda täita püstitatud tulemuskriteeriume, siis järgmisel kalendriaastal võib minister RKTd vähendada.

53. Arvestades, et RKT esitamise uus kord on kehtinud alates 2008. aastast, siis senini pole haridus- ja teadusminister sanktsioone RKTd eeldustekohaselt mittetäitvatele kutseõppeasutustele rakendanud. 2008. aastal ei suutnud 6 riigikutseõppeasutust tagada vähemalt 90% RKT kohtade keskmist täituvust kõikides õppekavariühmades kokku. Nendest kolmel koolil 2009. aastal RKTd hoopis suurendati, ühel juhul jäeti samaks ja kahel vähendati (vt tabel 9). Seda, kas 75% õpet alustanutest jõuab lõpetamiseni, ei ole veel võimalik hinnata, kuna esimest korda esitati RKT uutalustel 2008. aastal ja suurem osa alustanutest ei ole veel jõudnud lõpetamiseni.

**Tabel 9. Riiklikku koolitustellimust (RKT) mittetäitnud koolide koolituskohtade muutus\***

Kutseõppeasutus	2008. a RKT kohtade keskmine täituvus	2009. a RKT muutus
G. Otsa nim. Muusikakool	89,5%	+15 kohta
Vana-Antsla Kutsekeskkool	75,1%	+10 kohta
Hiiumaa Ametikool	84,4%	+5 kohta
Viljandi Ühendatud Kutsekeskkool	88,2%	0 kohta

<sup>3</sup> <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8917>

Tallinna Transpordikool	87,0%	-17 kohta
Narva Kutseõppekeskus	85,8%	-85 kohta

\*2008. a RKT keskmise täituvusega alla 90% jäänud koolide 2009. a RKT muutus, võrreldes käskkirjas aastateks 2008–2010 ettenähtuga.

Allikas: Riigikontrolli analüüs

54. HTMi selgitusel on RKT muudatused tulenenud peamiselt uute õpperühmade avamisest, ESFi rahastatud eduka projekti lülitamisest RKTsse ja kutseõppe võimaluste tagamisest piiratud liikumisvõimalustega piirkonnas. RKT eraldatakse õppekavarühmade kaupa ning selle täitmist jälgitakse samuti õppekavarühmade kaupa. Samuti ei pruugi kooli RKT mittetäitmine olla takistuseks RKT suurendamisel hea täitmisega õppekavarühmas.

55. Samas tulenevalt RKT koostamise ajakavast ei saagi Haridus- ja Teadusministeerium arvestada jooksva aasta RKT täitmist, kuna selle täitmist arvestatakse 9 kuu aritmeetilisest keskmisest õpilaste arvust. RKT koostamine algab juba 1. septembril ning selleks ajaks on olemas ainult 5 kuu keskmine täituvus ning puuduvad andmed sügisel komplekteerivate õpekohtade täitmisest.

56. RKT esitamine eelarveaasta põhiselt muudab küll lihtsamaks kutseõppeasutuste eelarvete koostamise, kuid samas tekitab probleeme RKT planeerimisel ning täitmise arvestamisel. Nii on vaja juba pea aasta varem teada järgmise sügise riiklikku koolitustellimust ning see vähendab kutseõppe paindlikkust reageerida turunõudlusele. Samuti tekitab see probleeme riikliku koolitustellimuse täitmise arvestamisel. Nii näiteks on probleeme uue avatava eriala RKT täitmise arvestamisel, sest vastuvõtt uuele erialale toimub üldjuhul sügisel ning seetõttu on 5 esimese kuu RKT täitmine 0 ja nii ei näita aasta 9 kuu keskmine objektiivset pilti RKT täitmisest.

57. Riigikontroll peab oluliseks, et tulevikus peaks riikliku koolitustellimuse esitamine kutseõppeasutustele sõltuma koolitustellimuse täitmisest varasematel aastatel. See suurendaks RKT tähtsust kutseõppeasutuste jaoks ja kutseõppeasutuste motivatsiooni täita RKTga võetud kohustusi.

#### 58. Riigikontrolli soovib haridus- ja teadusministril

- kasutada riikliku koolitustellimuse täitmise hindamiseks selgeid reegleid ning panna paika käitumisskeem juhtudeks, kui tellimust ei täideta.
- vaadata üle riikliku koolitustellimuse esitamise korraldus ning vajaduse korral muuta kehtestatud tähtaegu, et tellimuse koostamisel oleks võimalik arvesse võtta eelmise perioodi tellimuse täitmist.
- võtta järgneva perioodi riikliku koolitustellimuse koostamisel senisest enam arvesse tellimuse keskmist täituvust ja alustanute jõudmist lõpetamiseni.

**Haridus- ja teadusministri vastus:**

- 1) Riiklik koolitustellimus (RKT) on üks olulisemaid kutsehariduse juhtimise instrumente ning selle kaudu toimub kutseharidusele seatud kõige põhilisema ülesande täitmine. Seetõttu on õigustatud kõrgendatud tähelepanu RKT koostamise ja täitmise suhtes.

RKT täitmine, sh õppurite tegelik vastuvõtt ei ole eelnevalt kindlalt määratletavad, vaid prognoositavad suurused. Ka RKT koostamise aluseks ei ole võtta meetodikat, mis garanteeriks optimaalse tellitavate koolituskohtade jaotuse koolide ja õppekavariühmade vahel ning tellimuse täitmise. Seetõttu ei saa kasutada üheseid vääramatult järgitavaid reegleid iga RKT alatäitmise juhtumi jaoks.

RKT täitmist hinnatakse praegu täituvuse alusel (RKTga eraldatud ja täidetud koolituskohtade suhe õppekavariühmade kaupa). Alatäitmise korral analüüsitakse selle põhjuseid ning prognoositakse võimalikke arenguid ja mõjusid. Selle põhjal tehakse otsused üksikkorras. Kavas on formaliseerida vastavate ülesannetega HTMi sisene komisjon ministri käskkirjaga.

- 2) Haridus- ja teadusministri määrus „Kutseõppe riikliku koolitustellimuse koostamise kord Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas“ (RKT kord) on praegu uuendamise faasis. Uuendatud RKT korda on kavas kasutada juba uue perioodi RKT käskkirja koostamisel. RKT korras muudetakse RKT koostamisega seotud tähtaegu, täpsustatakse mõisteid ja tegevusi ning suurendatakse veelgi RKT kasutamise paindlikkust (see peaks positiivselt mõjuma ka RKT täitmisele).
- 3) Kutseharidussüsteemi põhiülesanne on soovijaid ette valmistada töötamiseks valitud eri- või kutsealal. Seetõttu lähtutakse RKT koostamisel eelkõige tööturunõudlusest ja -prognoosidest. Põhjalikult kaalutakse seejuures koolide võimekust tagada kvaliteetne õppetöö ning RKT täitmine. Seega täidetakse esitatud ettepanekut juba praegugi.

**Õpingute katkestamiste kohta puudub usaldusväärne ülevaade**

59. Oluliseks probleemiks RKT täitmisel on kutseõppeasutustele katkestajad. Samas puudub täpne ülevaade sellest, kui suur on katkestajate arv kutseõppeasutustes. Eri andmeallikates võib leida erinevaid andmeid katkestajate arvu ja osakaalu kohta. Täpsem ülevaade katkestajate arvust eri andmeallikate kaupa on toodud tabelis 10.

**Tabel 10. Katkestajate arv kutseõppeasutustes eri andmeallikate kaupa õppeaastatel 2004/05–2007/08**

	2004/2005		2005/2006		2006/07		2007/08	
	Katkestas õppeaasta jooksul	% õpilaste arvust	Katkestas õppeaasta jooksul	% õpilaste arvust	Katkestas õppeaasta jooksul	% õpilaste arvust	Katkestas õppeaasta jooksul	% õpilaste arvust
Statistikaamet	5044	16,9	5164	17,8	5342	18,6	5432	19,8
Eesti kutsehariduse	4427	14,8	4196	14,5	4212	14,7	5432	19,8

arengukava aastateks 2009–2013. Lähtematerjalid								
Kutsehariduse valdkonna statistilised põhinäitajad 2008/2009. õppeaastal	5418	18,1	5661	19,5	5968	20,8	5432	19,8

Allikad: Statistikaamet, Eesti kutsehariduse arengukava aastateks 2009–2013. Lähtematerjalid, Kutsehariduse valdkonna statistilised põhinäitajad 2008/2009. õppeaastal

60. Haridus- ja Teadusministeeriumi selgituste järgi on erinevused andmetes tingitud katkestamise arvestamise meetodikast. Ministeeriumi meetodika kohaselt on katkestanute arvestamisel lähtutud õpilaste arvust 10. novembri seisuga ning võrreldud seda õppeaasta jooksul katkestanute arvuga:

$$\text{Katkestanute osakaal} = \frac{\text{katkestanute arv õppeaasta jooksul}}{\text{õpilaste arv 10. nov. seisuga}} \times 100$$

61. Samas haridus- ja teadusministri 4.9.2007. a käskkiri nr 85 „Õppeasutuste tegevusnäitajate kinnitamine“ näeb ette, et katkestanute arvestamisel tuleks lähtuda katkestanute osakaalust aasta keskmisest õpilaste koguarvust (erinevalt praegu kasutatavast õpilaste arvust 10. novembri seisuga). Haridus- ja Teadusministeerium ei ole katkestanute arvestamisel lähtunud haridus- ja teadusministri käskkirjas toodud valemist.

62. Senine Haridus- ja Teadusministeeriumi kasutatud katkestanute arvestamise meetodika on Riigikontrolli hinnangul ebatäpne, sest katkestamise osakaalu arvestamisel ei võeta arvesse õppeaasta jooksul pärast 10. novembrit õppima asunud õpilasi. See moonutab katkestanute arvu ning võib viia olukorrani, kus katkestanute statistiline osakaal on üle 100%. HTMi katkestanute arvestamise meetod ei võta arvesse õpilaste aastasisest liikumist.

**Näiteks** HTMi andmetel oli Haapsalu Kutsehariduskeskuses kutseõppes põhihariduse baasilt 2007/08. õa katkestanute statistiline osakaal 155,6% õpilastest. Selline näitaja saadi järgmiselt: 10.11.2007. a seisuga õppis kutseõppes põhihariduse baasil 9 õppurit. Õppeaasta jooksul katkestas selles õppeliigis aga 14 õppurit ja see moodustab 9 õppurist 155,6%.

63. Kui hinnata katkestamist ainult nende õpilaste hulgast, kes 10. novembri seisuga olid arvatud kutseõppeasutuste õpilaste hulka, ja mitte arvesse võtta õppeaasta jooksul kutseõppesse lisandud ning õpingud katkestanud õpilasi, siis on katkestanute hulk märgatavalt väiksem. Puudusena ei võta selline meetod arvesse enne 10. novembrit katkestanuid ning hiljem õppima asunute katkestamist, kuid näitab, et katkestanute reaalsed osakaalud ei ole nii suured kui Eesti Hariduse Infosüsteem (edaspidi EHIS) neid kajastab. Kui üldise katkestanute arvu osakaalu puhul pole vahe veel nii suur, siis just kutseõppe põhihariduse baasil ja põhihariduse nõudeta kutseõppe puhul on vahed eriti suured. See on ilmselt tingitud asjaolust, et nendes õppeliikidesse lisandub palju õpilasi õppeaasta kestel ja see moonutab ka üldist katkestanute arvestust.

**Näiteks** Haapsalu Kutsehariduskeskuse puhul annab alternatiivne katkestanute arvutamise meetod tulemuseks 11,1% (HTMi meetodika 155,6%), sest 10.11.2007. a seisuga kutseõppes põhihariduse baasil õppinud 9 õppurist katkestas hiljem õppeaasta jooksul üks õpilane, mis moodustab 11,1%.

**Tabel 11. Katkestanute osakaalu võrdlus erinevaid meetodikaid kasutades (2007/08. õa)**

Õppeliik	Kõik katkestanud, %	Katkestanud ainult nende õpilaste hulgast, kes olid kutseõppes 10. novembri seisuga, %
Kutsekeskharidus-õpe	15,4	13,1
Kutseõpe keskhariduse baasil	25,1	19,5
Kutseõpe põhihariduse baasil	45,5	24,8
Põihariduse nõudeta kutseõpe	96,1	57,0
<b>Kokku</b>	<b>19,8</b>	<b>15,8</b>

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium; Riigikontroll

64. Riigikontrolli hinnangul ei ole praegusel kujul HTMi katkestamise statistika kasutatav ning väljastatud andmed pigem eksitavad info tarbijat. Kuna katkestanute osakaal oli Eesti kutseharidussüsteemi arengukavas 2005–2008 üks peamiseid tulemusnäitajaid ja jääb tõenäoliselt ka tulevikus oluliseks näitajaks, siis tuleks riigil tagada ülevaatlik statistika katkestamistest.

65. **Riigikontrolli soovib haridus- ja teadusministril** töötada välja õpingute katkestamiste osakaalu arvestamiseks uus meetodika, mis võtab arvesse ka aastasisest õpilaste liikumist.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Uus õpingute katkestamise meetodika on HTMi osakondade koostöös juba väljatöötamisel. Erinevalt teistest õpilaste arvuga seotud aastapõhistest tegevusnäitajatest, kus kasutatakse 20. novembri seisuga fikseeritud õpilaste arvu, hakatakse õpingute katkestamise juures kasutama aastast summeeritud õpilaste arvu.

Uut meetodikat hakatakse kasutama HTMi poolt EHISE alusel tehtavas õpingute katkestamise statistikas.

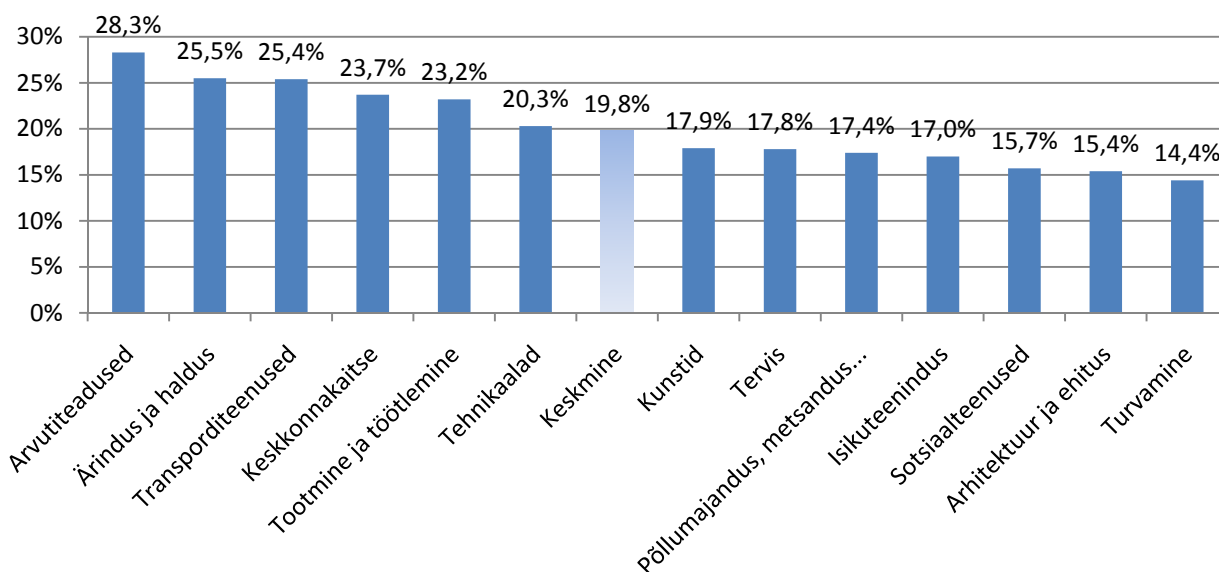
### Õpinguid katkestatakse palju nn paindlikes õppeliikides ning arvutiteaduste õppesuunas

66. Vaatamata sellele, et puudub usaldusväärne statistika katkestamiste kohta, saab olemasoleva info põhjal öelda, et kutseõppes põhihariduse baasil ning põhihariduse nõudeta kutseõppes jäetakse märgatavalt rohkem õpinguid pooleli kui teistes õppeliikides. Kui vaadata tabelis 11 toodud põhihariduse nõudeta kutseõppe katkestamise näitajaid (sõltumata valitud meetodikast), siis selgub, et selles õppeliigis on katkestamisi üle kahe korra rohkem kui teistes. Paraku ei ole Haridus- ja Teadusministeeriumil võrreldavaid andmeid teiste õppeaastate kohta, kuna vahepeal on toimunud muudatused õppeliikides.

67. Katkestamise osakaal kooliti erineb aga suures ulatuses. On kutseõppeasutusi, kus katkestamine põhiharidusenõudeta kutseõppes jääb alla 33% ning kutseõppes põhihariduse baasil alla 10%, samas kui üldine katkestamine on nendes õppeliikides kordades kõrgem. Järelikult on neis õppeliikides õpingute katkestamist võimalik oluliselt vähendada ning eri koolide praktika väljalangevuse vähendamisel väärib analüüsi. Riigikontrolli korraldatud intervjuudes töid edukamad koolid välja, et oluline on teha palju individuaalset tööd õpilastega.

68. Õppesuundade kaupa oli suurim katkestamise näitaja 2007/2008. õppeaastal arvutiteadustes. Suur oli asjakohane näitaja veel ärimise ja halduse ning transporditeenuste õppesuunal. Väiksem oli katkestamine arhitektuuri ja ehituse ning turvamise õppesuunal. Täpsem ülevaade katkestamistest õppesuundade kaupa on toodud joonisel 11.

Joonis 11. Õpingute katkestamine kutsehariduses õppesuundade kaupa 2007/08. õppeaastal



Allikas: EHS

#### 69. Riigikontrolli soovib haridus- ja teadusministril

- analüüsida, miks paindlikes õppeliikides jäetakse õpingud pooleli, ning töötada välja vajalikud meetmed õpingute katkestamise vähendamiseks.
- analüüsida koolide edulugusid ja koostada selle põhjal ettepanekud katkestamiste vähendamiseks.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** 2009. aastaks on kavandatud kutseõppurite õpingute katkestamise põhjuste uuring. Saadavaid tulemusi analüüsitakse ka kutseõppeliikide kaupa.

Õpingute katkestamise põhjuste teema olulisust on arutatud ka kutseõppeasutuste juhtidega (nt EKEÜ seminar Kuressaares aprillis 2009). Õpingute katkestamisega tuleb tegeleda koolides, kus toimub tegelik õppetöö ning on õppurid. HTMi ülesandeks on luua koolidele

soodsad tingimused neile pandud ülesannete täitmiseks ning neid toetada nende tegevustes.

Siinjuures juhiks tähelepanu sellele, et suur osa kutseõppeliikide kutseõpe põhihariduse baasil ja põhihariduse nõudeta kutseõpe õppuritest on sattunud vastava õppeliigi õppekavadele just eelnenud õpingute katkestamise tõttu (vastavalt kutsekeskhariduse või põhihariduse õppekavadelt). Seega on tegemist õpingute katkestamisele suhteliselt alti sihtrühmaga.

### Puudub täpne ülevaade katkestamise põhjuste kohta

70. Haridus- ja Teadusministeerium kogub infot kutseõppeasutuste katkestamise põhjuste kohta EHISe kaudu, kuhu kutseõppeasutused peavad edastama vastavad andmed. Samas kui vaadata tabelis 12 toodud andmeid katkestamise põhjuste kohta, siis suurima osakaaluga vastus on „muudel põhjustel“ ehk sisuliselt pooltel juhtudel pole tegelik põhjus teada. Selline katkestamise põhjuste kogumine ei anna tegelikku pilti olukorrast ega võimalda hinnata tegelikke põhjusi.

### Kas teadsite, et

kuigi suurtel kutsehariduskeskustel on paremad võimalused palgata endale õppenõustajaid ja psühholooge, on katkestanute osakaal väiksem pigem väikestes ja keskmise suurusega kutseõppeasutustes. Seda põhjendatakse asjaoluga, et väikeses koolis tunnevad õpetajad õpilasi paremini ja lähevad vajaduse korral õpilasele koju järele, et teda kooli tagasi tuua.

Tabel 12. Õpingute katkestamise põhjused kutseõppes 2007/08. õppeaastal

Katkestamise põhjused	Osakaal, %
Õppevõlgnevuse tõttu eksmatrikuleerimine	34,6
Tööle asumine	11,2
Tervislikud põhjused	1,4
Riigisisene elukohavahetus	0,8
Ebaväärikas käitumine	0,8
Eestist lahkumine	0,7
Halb majanduslik olukord (toimetulek)	0,6
Õppemaksu/õppeteenustasu mittetasumine	0,1
Muud põhjused	49,8

Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem, 10.11.2008

71. Kui Riigikontrolli intervjuudest kutseõppeasutustes selgus, et olulist rolli katkestamisel omavad majanduslikud põhjused, siis ametliku statistika järgi oli halb majanduslik olukord põhjuseks ainult 0,6%-l katkestamistest. Riigikontrolli hinnangul ei ole mõtet koguda statistikat, mis ei anna piisavalt infot otsuste langetamiseks.

72. **Riigikontrolli soovib haridus- ja teadusministril** täiendada EHIS-t selliselt, et puuduks võimalus märkida puudumise põhjuseks kohe „muudel põhjustel“. Täiendada vajaduse korral põhjuste loetelu ning lisada võimalus kommenteerida üksikjuhtumit konkreetse põhjuse all.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Oleme nõus, et EHIS ei anna praegu piisavalt infot katkestamise põhjuste kohta. Seetõttu on 2009. a sügiseks kavandatud uuring kutseõppurite õpingute katkestamise põhjuste välja selgitamiseks. Uuringu tulemuste põhjal kavandame edasised sammud katkestamise vähendamiseks ning vajadusel ka EHISe täiendamiseks.

**Kutsealane eelkoolitus** on põhikoolis ja gümnaasiumis kutsesuunitluse eesmärgil toimuv väikesemahuline kutse- või erialade tutvustus mahuga kuni 15 õppenädalat. Eraldi õppekava selle jaoks ei koostata.

**Kutseõpe põhikoolis ja gümnaasiumis** – eesmärk on anda õpilastele kutse- või erialaseid, samuti karjääri planeerimisega seotud esmateadmisi ja -oskusi ning kujundada õpingute jätkamiseks valmisolek. Õppekava maht on 15–40 õppenädalat.

## Kutseõpe gümnaasiumis ei ole toonud kutseõppesse õpilasi oluliselt juurde

73. Kutseõppeasutuse seadus sätestab eraldi kutseõppeliikidena **kutsealase eelkoolituse** ning **kutseõppe põhikoolis ja gümnaasiumis**. Kutsealane eelkoolitus toimub kokkuleppena kutseõppeasutuse ja üldhariduskooli vahel ning seda õppeliiki eraldi ei rahastata. Kutseõpe põhikoolis ja gümnaasiumis on mahukam õppeliik ja selle korraldamiseks koostatakse eraldi õppekava. Kutseõpet põhikoolis ja gümnaasiumis rahastatakse riikliku koolitustellimuse kaudu. RKT esitamise korra kohaselt võivad kutseõppeasutused moodustada põhikoolis ja gümnaasiumis kutseõppe koolituskohti kuni 15% sama õppekavarühma RKT üldisest mahust. Kooli kulud seoses põhikoolis ja gümnaasiumis kutseõppe korraldamisega kaetakse riikliku koolitustellimuse ulatuses täidetud õppekohtade arvu, õppekoha baasmaksumuse, õppekavarühma koefitsiendi ja erivajadustega õpilastele kehtestatud koefitsiendi alusel kuni kahe kolmandiku õppekoha maksumuse ulatuses, arvestades õppekava mahtu.

74. Kui kutsealane eelkoolitus on üheselt mõistetavalt kutse- või erialade tutvustus, siis kutseõppe eesmärk põhikoolis ja gümnaasiumis pole üheselt selge. Kutseõppe maht põhikoolis või gümnaasiumis – 15–40 õppenädalat – on ühe eriala tutvustamiseks liiga suur, kuid samas ei piisa sellest ettevalmistusest erialasele tööle minekuks. Juhul kui õpilane ei jätkka õpinguid samal erialal, ei saa läbitud kursusi arvestada tema edasistel õpingutel.

75. Kui võrrelda kutsealase eelkoolituse ning kutseõppe põhikoolis ja gümnaasiumis läbinud õpilaste õppimisvalikuid pärast põhikooli või gümnaasiumi lõpetamist, siis kutseõppesse on neist siirdunud alla poole (vt tabel 13). Võrdlusena võib välja tuua, et üldine põhikoolist kutsekooli siirdujate osakaal oli 2008. aastal 30,4% ja gümnaasiumist kutsekooli siirdujate osakaal 10,2%.

**Tabel 13. Eelkutseõppe läbinud isikute kutseõppesse siirdumise osakaal õppeliigiti ja kooliastmeti 2007/08. õppeaastal kooli lõpetanutest\***

Õppeliik	Hiljem kutseõppesse suundunud, %**
Kutsealane eelkoolitus põhikoolis	29,4
Kutsealane eelkoolitus keskkoolis	13,5
Kutseõpe põhikoolis	47,8
Kutseõpe keskkoolis	2,9

\* Andmed on kajastavad üksnes neid õpilasi, kes jätkavad õpinguid samas kutseõppeasutuses, kes korraldas ka kutsealast eelkoolitust.

\*\* Andmed ei sisalda Tartu Kutsehariduskeskuse õpilastesi, kuna Tartu Kutsehariduskeskus ei kogu neid andmeid.

Allikas: Riigikontrolli päring kutseõppeasutustele

76. Kuna eelkutseõppes osalevad õpilased on üldhariduskoolide nimekirjades, siis ei ole EHISesse kantud infot nende eelkutseõppes osalemise kohta ning nii puudub ka võimalus jälgida järjepidevalt nende õpilaste edasiõppimist kutseõppes.

77. Kohati on takistanud korraldamast „kutseõpet põhikoolis“ vastuolu põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekava ja kutseharidusstandardi



vahel. Kutseharidusstandard seab „kutseõppe põhikoolis“ miinimummahuks 15 õppenädalat (600 tundi), mida ei ole võimalik mahutada põhikooli õppekavasse. Toetudes põhikooli ja gümnaasiumi riiklikule õppekavale (§ 11 lg 4 ning § 20 lg 2–3), võib põhikooli III astmes kutseõppe maht muusika valdkonnas olla kuni 595 tundi, teistel juhtudel kuni 420 tundi ning sobivas valdkonnas lisanduvad tööõpetuse 105 tundi. Praktikaks kasutatakse kutseõppe korraldamiseks mitmeid muid võimalusi: õppekavade integreerimine (arvutiõpetus, suhtlemine, võõrkeeled jne), praktiline töö ringitööna ja iseseisev töö.

78. Kuigi andmed kutsealase eelkoolituse tulemuslikkuse kohta on lünklikud, ei saa pidada heaks tulemuseks seda, kui ainult 3% keskkoolis kutseõppe läbinutest jätkab õpinguid õpingut korraldanud kutseõppeasutuses. See näitab, et kutseõppe gümnaasiumis ei ole õpilaste jaoks hüppelauaks kutseõppesse ning tegemist on suhteliselt kuluka kutsenõustamise vormiga.

#### 79. Riigikontrolli soovitab haridus- ja teadusministril

- kaaluda kutseõppe riikliku koolitustellimuse vajalikkust gümnaasiumis ning suunata vabanenud raha ja tööjõud teistele kutsenõustamiselastele tegevustele.
- viia õppeliigi „kutseõppe põhikoolis“ maht kutseharidusstandardis kooskõlla põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatud valikainete mahtudega.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Gümnaasiumis toimuvale kutseõppele ei esitata eraldi RKTd, seejuures kutsealasele eelkoolitusele RKT ei laiene üldse. Iga kutseõppeasutus teeb eraldatud õppekavarühma RKT ulatuses ise otsused, millisele kutseõppeliigile ja õppekavale panustatakse. See on üks RKT paindliku kasutamise võimalustest.

Kutseõppe õppekavade sisu ja mahud tulenevad kutse- või erialaõppele esitatud nõuetest (kutsestandardite alusel). Seetõttu ei saa kutseõppe mahtudele piire seades aluseks võtta üldhariduse õppekavades võimaldatavate valikainete mahtusid.

Seoses üldhariduse riikliku õppekava ja koolivõrgu uuendamise kavadega ei ole hetkel täiesti selge, millise rolli saab kutseõppe üldhariduskoolis. Seetõttu ei ole hetkel kavandatud konkreetseid tegevusi kutsealase eelkoolituse ning kutseõppe põhikoolis ja gümnaasiumis vallas.

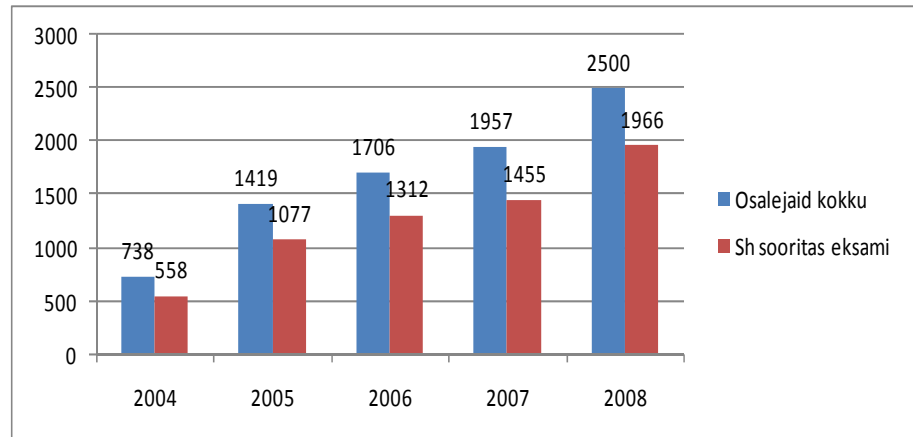
## Kutseõppe lõpetajate konkurentsivõime

### Kutseõppeasutuse lõpetajad väljuvad tööturule ilma kutsekvalifikatsiooni omandamata

80. Üheks kutseharidussüsteemi arengukavas aastateks 2005–2008 püstitatud eesmärgiks oli suurendada aastaks 2008 kutseõppeasutuse lõpetamisel kutseeksami sooritajate osakaalu 70%ni lõpetajatest. Selle saavutamiseks on loodud võimalus ühitada kutseõppeasutuste lõpueksamid kutseksamitega nendel kutsealadel, kus see on võimalik. Kutseksameid on kutseõppeasutustes võimalik kooli lõpetamisel tasuta sooritada alates 2004. aastast. Aastate jooksul on kutseeksami sooritajate

arv järjepidevalt kasvanud, kuid kasv on jäänud oodatust väiksemaks. 2007/08. õppeaastal lõpetas kutseõppes 7269 isikut, kutseksamite tegijaid oli 2008. aasta jooksul aga 2500, see on 34,4% kõigist lõpetajatest. Eksami sooritas positiivselt 1966 isikut ehk 79% eksaminandidest, mis moodustab 27% kutseõppeasutuse lõpetajatest. 2005. aastal sooritas kutseksami vaid 9,8% lõpetajatest, neist sai positiivse tulemuse 76%, mis on 7,4% kõigist sel õppeaastal kutseõppeasutuse lõpetajatest (joonis 12).

**Joonis 12. Kutseksamite sooritamise kutseõppeasutustes aastatel 2004–2008**



Allikas: HTMi planeerimistalitus, 2008

**81.** 2008. aastal tehti kutseõppeasutustes kõige rohkem kutseeksameid järgmistel erialadel: müüja, kokk, ehitusviimistleja, raamatupidaja assistent. Enam sooritatud kutseksamitest (sooritajaid rohkem kui 100) saadi parim tulemus müüja erialal, kus eksami sooritas positiivselt üle 95 eksaminandidest. Madalaim tulemus oli autotehnika erialal, kus positiivse tulemuse said veidi rohkem kui 42% kõigist eksamil käinud kutseõppeasutuste lõpetajatest. Üldse sai kutseõppeasutustes 2007. aastal teha 57 erinevat kutseksamit. Täpsem ülevaade enamlevinud kutseksamite sooritamisesest on toodud tabelis 14.

**Tabel 14. Enamlevinud kutseksamite sooritamise kutseõppeasutustes 2008. aastal**

Kutse	Eksamil osalejaid	sh eksami sooritas	Edukus, %
müüja I	212	202	95,3
kokk I	209	172	82,3
ehitusviimistleja I	187	149	79,7
raamatupidaja assistent I	170	139	81,8
keevitaja I	145	113	77,9
elektrik I	144	107	74,3
müürsepp I	133	111	83,5
tisler I	133	92	69,2
autotehnik I	109	46	42,2

Allikas: HTMi analüüsitajalitus

82. Kutseeksamite sooritamise kutseõppeasutusesti on väga erinev. Nii on kutseõppeasutusi, kus 2008. aastal sooritas kutseeksami ligi 50% lõpetanutest (Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool, Haapsalu Kutsehariduskeskus). Samas on ka mitmeid kutseõppeasutusi, kus kutseeksami sooritajaid üldse polnud või tegid seda mõned üksikud. Tuleb silmas pidada, et on kutseõppeasutusi, mille lõpetajatel puudub üldse võimalus hetkel kutseeksamit sooritada (Tallinna Balletikool, Tartu Kunstikool).

83. Riigikontroll on kutseeksamite vähese sooritamise probleemile tähelepanu juhtinud ka oma eelmises kutseharidust puudutavas auditis „Kvaliteedi tagamine kutsehariduses“ (2005. aastal) ning mitmed selles auditis viidatud probleemid on senini lahendamata. Nii pole koolilõpetajatel endiselt võimalik sooritada kutseeksameid mitmel erialal, kuna enne I taseme kutseeksami sooritamist nõutakse eelnevat erialast töökogemust. Samuti on endiselt probleemiks asjaolu, et kutsestandardid on liialt spetsiifilised, samas kui mõnel juhul on kutsekooli lõpetaja oskused aga laiemad (nt ehituse erialal õppinud kutseõppeasutuse lõpetaja võib kutseeksami sooritada nii viimistleja kui ka puusepa erialal).

84. Olukord kutseeksamite sooritamisel on muutumas, kuna on jõustunud uus kutseeadus, mis muutis senikehtinud kvalifikatsiooniraamistikku ja peaks looma ühtsed alused kutseeksamite sooritamiseks. Kutsekoda koostöös Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskusega töötab praegu selle nimel, et 2011. aasta 1. jaanuarist oleks võimalik täiel määral ühitada levinumatel erialadel kutseksamid ja kutsekooli lõpueksam, kusjuures koolid saaksid taotleda ka kutset omistava organi õiguseid. 2013. aastal võiksid kutseksamid ja kutseõppeasutuse lõpueksamid olla juba 100% ühitatud.

85. Riigikontrolli hinnangul peaksid kõik kutsekooli lõpueksamid olema ühitatud kutseeksamitega ning erialal, kus on kutsestandard, peaks kutse omandamine kooli lõpetamisel muutuma reegliks. Kutseeksamite sooritamise on ka parim kutsehariduse kvaliteedinäitaja.

86. **Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril** tagada võimalikult kiiresti kutseõppe lõpueksamite ja kutseeksamite ühitamine.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Kutseeksamite ühitamine kutseõppe lõpueksamitega on olnud HTMi prioriteet ning soovitus koolidele ning kutset omistavatele organitele (KOO) alates 2004. a. Koolide ning KOOde koostöö ühiste eksamite väljatöötamisel on aasta-aastalt laienenud. Vastavas suunas on arendatud ka õigusruumi.

Kehtiva kutseeaduse kohaselt võivad kutseõppeasutused alates 2011. a. taotleda kutse andmise õigust ning vastavalt kavandatud arengutele peaks 2013. a. valdaval osal lõpetajatest olema võimalus lõpetada õppeasutus kutsekvalifikatsiooniga.

### **Kutse andmisega seotud kulude eest tasumisel diskrimineeritakse riikliku koolitustellimuse väliselt õppinuid**

87. Kutseeaduse kohaselt kaetakse kutse andmisega seotud kulud kutseõppeasutuse lõpetajatele üks kord aasta jooksul pärast lõpetamist. Varasema kutseeaduse redaktsiooni kohaselt kaeti kutsetunnistuse väljaandmisega seotud kulud tasemekoolituse lõpetajale aasta jooksul pärast lõpetamist õppetöö kuludeks ettenähtud raha. Kuna õppetöö

kuludeks ettenähtud raha eraldamine toimus peamiselt riikliku koolitustellimuse kaudu, siis kehtis praktika, kus kutse omistamisega seotud kulud kaeti üksnes nendel lõpetajatel, kes õppisid riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohal.

**88.** Uus kutseseadus ei näe ette, et riikliku koolitustellimuse välisel õppekohal õppinud lõpetajat koheldakse kutse andmisega seotud kulude katmisel erinevalt.

**89.** Seega kui isikul on kutseõppeasutuse lõpetamist tõendav Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud vormis lõputunnistus (mis kantakse ka Eesti Hariduse Infosüsteemi), siis tuleks katta temale kutse andmisega seotud kulud aasta jooksul pärast kutseõppeasutuse lõpetamist ühel korral, olenemata sellest, kas lõpetaja õppis riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohal või mitte. Kutse omistamisega seotud kulude katmine RKT välisel õppekohal kutseõppe lõpetanutel ei too kaasa suuri lisakulusid (isegi kui kõik lõpetajad sooviksid kutseeksamit sooritada, ei ületaks kulud ühte miljonit krooni), kuid tagab lõpetajate ühtse kohtlemise ning annab lisatagatise kutsehariduse kvaliteedile.

**90. Riigikontrolli soovitab haridus- ja teadusministril** tagada kõigi kutseõppeasutuste võrdne kohtlemine kutse andmisega seotud kulude katmisel.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Kuigi uus kutseseadus ei täpsusta enam kutse andmisega seotud kulude katmist õppetöö kuludeks ettenähtud vahenditest, ei poolda HTM siiski kõigi kutseõppeasutuste lõpetajate kutseeksamite kulude kompenseerimist riigieelarvelistest vahenditest.

RKT eesmärk on tagada tööturu nõudmistele vastav, erialati ning õppetaseti tasakaalustatud õppekohtade arv kutseõppeasutustes. Riigieelarvevälistele õppekohtadele õppima asumise toetamine, sealhulgas nt kutseeksami kulude kompenseerimise kaudu, soodustaks koolilõpetajate kutsevalifikatsioonide ja tööturu erialade nõudluse mittevastavust. Peale riigieelarveliste vahendite ebaefektiivse kasutamise vähendamaks selline toetus ka õppijate vastutust eriala valiku eest.

Siiski, vastavuses kutsehariduse arengukavas püstitatud eesmärgiga toetada põhikoolide lõpetajate jätkuhariduse valikuna kutseharidust, nõustub HTM kutseeksami kulude kompenseerimist laiendama kõigile kutsekeskhariduse taseme lõpetajatele.

### **Muukeelsete kutseõppeasutuste lõpetajate riigikeele oskus on vähene**

**91.** Kutseõppeasutuse seaduse järgi peavad muukeelses õpperühmas kutsekeskharidust omandavad lõpetajad sooritama kooli lõpetamiseks eesti keele riigieksami vastavalt põhikooli ja gümnaasiumi lõpueksamite korraldamise ning põhikooli ja gümnaasiumi lõpetamise tingimustele ja korrale.

**92.** 2008. aastal sooritas riigikeele eksami 1356 kutseõppeasutuse õpilast kokku 14 kutseõppeasutuses. Kui vaadata riigikeele riigieksami tulemusi, siis kutseõppeasutuste keskmised sooritused jäävad 28,7 punkti (Narva Kutsehariduskeskus) ja 78,7 punkti vahele (Tallinna Balletikool). Kõige probleemsem on riigikeele eksami sooritamine Ida-Virumaa

kutseõppeasutustes, kus ühelgi koolil ei ületanud riigikeele riigieksami keskmine tulemus 32 punkti 100 võimalikust. Täpsem ülevaade riigikeele riigieksami tulemustest kutseõppeasutuste kaupa on toodud tabelis 15.

**Tabel 15. Kutseõppeasutuse lõpetanute riigikeele riigieksami keskmine hinne kutseõppeasutuste kaupa 2008. aastal**

Kooli nimi	Riigikeele eksami keskmine hinne
Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus	29,1
Narva Kutseõppekeskus	28,7
Pärnumaa Kutsehariduskeskus	53,44
Sillamäe Kutsekool	31,45
Tallinna Balletikool	78,67
Tallinna Ehituskool	38,87
Tallinna Erateeninduskool	34,68
Tallinna Kopli Ametikool	31,10
Tallinna Lasnamäe Mehaanikakool	28,77
Tallinna Polütehnikum	54,86
Tallinna Teeninduskool	52,42
Tallinna Transpordikool	40,16
Tallinna Tööstushariduskeskus	36,23
Tartu Kutsehariduskeskus	63,86

Allikas: REKK

**B2 keeletase** – mõistab keerukate abstraktsel või konkreetsel teemal tekstide ning erialase mõttevahetuse tuuma. Suudab spontaanselt ja lususalt vestelda sama keele emakeelse kõnelejaga. Oskab paljudel teemadel luua selget, üksikasjalikku teksti. Eesti keele arendamise strateegias aastateks 2004–2010 on seatud eesmärgiks, et muu õppekeelega põhikooli õpilased omandavad eesti keele tasemel B2, mis loob võimalused asuda õppima 2007. aastal eesti õppekeelele üleminekut alustavas gümnaasiumis ja tulla toime Eesti ühiskonnas

**93.** Näiteks eesti keele B2 taseme tunnituse saamiseks on õpilasel vaja riigikeele riigieksamil koguda vähemalt 60 punkti, kuid enamik kutseõppeasutuste lõpetajad seda taset ei saavuta. Puudulik riigikeele oskus vähendab oluliselt kutseõppeasutuste lõpetajate konkurentsivõimet tööturul ja raskendab neil töö leidmist. Eriti on see probleemiks Ida-Virumaal, kus võtab ennast töötuna arvele enim kutseõppeasutuste lõpetajatest. Ebapiisava riigikeele oskuse tõttu pole kutseõppe lõpetajatel võimalik kõrge töötuse tasemega Ida-Viru maakonnast ka mujale tööd otsima minna. Selliselt toetab riik perspektiivitu konkurentsivõimega kutsehariduse omandamist.

**94. Riigikontrolli soovib haridus- ja teadusministril** välja töötada tegevuskava riigikeele oskuse parandamiseks kutseõppeasutuse lõpetajate seas. Soodustada näiteks vene õppekeelega õpilaste suunamist eestikeelsesse kutseõppesse kas või üksikute moodulite läbimiseks, et võimaldada neil praktiseerida keeleoskust ning harjutada teises keskkonnas toimetulemist.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Eestikeelse kutseõppe osakaalu suurendamise eesmärgil ei tohi tekitada olukorda, kus vene keeles õppida soovivad noored jäta pigem kutseõppesse astumata, kartes, et nad ei tule eesti keeles eriala ja keskhariduse omandamisega toime. Sellise olukorra tekitamisel halvendaksime oluliselt venekeelsete noorte võimalusi tööturul ning suurendaksime vähese konkurentsivõimega inimete hulka.

Kutseõppeasutuste venekeelsete õpperühmade lõpetajate paremaks tööalaseks toimetulekuks, aga ka õppimisvõimaluste avardamiseks ja konkurentsivõime tugevdamiseks tööturul ning kooskõlas gümnaasiumite eestikeelsele õppele üleminekuga on HTM-is kavandatud kutsehariduses eestikeelsele õppele üleminekut.

Tegevuskava vene õppekeelele kutseõpperühmade eestikeelse õppe ja eesti keele õppe tõhustamiseks on käesolevaks hetkeks välja töötatud (mai 2009). Kutseõppeasutuste vene õppekeelele rühmade eestikeelsele õppele ülemineku tegevuskavas määratletakse ülemineku eesmärgid, tegevused, ajakava, sihtrühmad, elluviijad, indikaatorid ja rahastamine. Tegevuskava on „Kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2009–2013“ osa, see leiab kajastamist ka eesti keele arendamise uues strateegias, tegevusi planeeritakse aastani 2013. Meetmete finantseerimine toimub peaaugult ESF keeleõppe arendamise programmist.

### **Kutseõppeasutuse lõpetajate riigieksamite tulemused on nõrgad**

95. Kuna riigieksamite sooritamine kutseõppeasutuse lõpetajatel on vabatahtlik, siis on ka õpilaste huvi riigieksamite sooritamise vastu tagasihoidlik. Riigieksamitulemusi on vaja eeskätt kõrgkoolidesse sisseastumisel, mistõttu sooritavad neid peamiselt need õpilased, kes on huvitatud edasiõppimisest kõrgkoolis. Kutseõppeasutuste lõpetajad ei suuda üldhariduskoolide lõpetajatega riigieksami tulemustes konkureerida. Erandi moodustavad kunstierialadel kutseõpet pakuvad kutseõppeasutused, kus riigieksami tulemused ületavad vabariigi keskmist.

96. Kuna ligi 50% kutseõppe õpilastest õpivad kas tehnika, tootmise ja ehituse või siis loodus- ja täppisteadustega seotud erialadel, siis võiks eeldada, et neil erialadel õppivatel õpilastel on huvi ja motivatsioon teha riigieksameid reaalinetes. Samas näitab statistika, et riigieksamite sooritamine reaalinetes eriti populaarne ei ole. Keemias ei sooritanud ükski kutseõppeasutuse lõpetaja riigieksami, füüsikas oli neid õpilasi 13 ja matemaatikas 205.

97. Reaalainete riigieksamite keskmised tulemused kutseõppeasutustes on väga nõrgad ja ainult mõnes üksikus koolis on keskmine hinne kõrgem kui 20%, mis tähendab, et enamik riigieksamite sooritajatest ei ületanud miinimumpunktisummat (20 punkti), mis on vajalik eksami positiivseks sooritamiseks gümnaasiumis. Sellised tulemused reaalainete riigieksamil vähendavad kutseõppeasutuste lõpetajate võimalusi jätkata õpinguid kõrgkoolides ning ei toeta eesmärki, et kutseharidus ei peaks olema ummiktee ning kutseõppeasutuse lõpetajad saavad jätkata õpinguid kõrgkoolis juba kutseõppes omandatud erialal. Mitmed rakenduskõrgkoolid on teinud kutseõppeasutuste lõpetajatele eraldi sisseastumistingimused ning ei nõua riigieksameid, aga küsitav on nende õpilaste hakkamasaamine kõrgkooli õpingutega, kui teadmisi põhianetes on vajaka. Akadeemilises kõrghariduses ei ole kutseõppeasutuste lõpetajatel praegu realselt jätkata võimalik.

### **Lisa-aasta kasutamine on kutseõppeasutuse lõpetajate hulgas vähelevinud**

98. Kutseõppeasutuse seadus loob võimaluse kutsekeskharidusõppe õppekava läbinud isikul jätkata üldharidusõpinguid kuni 35 õppenädala

ulatuses eesmärgiga parendada oma valmisolekut riieksamite sooritamiseks. Õpingute korraldamise kohustus on koolil koostöös gümnaasiumiga ning õpingud toimuvad õhtuses õppes või kaugõppes.

99. Tegelikult pole lisa-aasta populaarseks osunud. 2008. aastal kasutas võimalust jätkata üldharidusainete õpinguid kuni 35 õppenädala ulatuses kõigest 1,5% kutsekeskhariduse lõpetanutest ehk 58 õpilast. Nendest omakorda umbes pool (28 õpilast) kasutas seda vaid üksikute õppeainete omandamiseks.

100. Kutseõppeasutuste esindajate sõnul ei kasuta õpilased lisa-aasta võimalust eeskätt seetõttu, et õpinguid saab jätkata üksnes õhtuses õppes või kaugõppes ja see pole õpilaste jaoks motiveeriv. Õpingute jätkamiseks peab õpilane vahetama kooli, mis muudab õpilase elukorraldust. Õpilase jaoks oleks lihtsam, kui ta saaks üldharidusõpinguid jätkata kutseõppeasutuses või elukohajärgses gümnaasiumis päevases õppevormis.

101. **Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril** muuta kehtivat „Kutseõppeasutuse pooleli jättnud isikute gümnaasiumis keskhariduse omandamiseks õpingute jätkamise tingimused ning kutsekeskharidusõppe läbinud isikute üldharidusõpingute jätkamise ja rahastamise korda“ ning luua võimalused üldharidusainete õpingute jätkamiseks ka päevases õppevormis. Kaaluda õpingute läbiviimise võimaluse andmist kutseõppeasutustele.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Oleme kavandanud laiendada lisa-aastal täiendavate üldharidusõpingute läbimise võimalust ka kutseõppeasutustele (kinnitamisel olev „Kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2009–2013“).

### Kutseõppeasutuse lõpetanute edasiõppimine on kasvanud

102. EHISe andmeil on edasiõppijate arv 2007/08. õppeaastal kasvanud, eriti rakenduskõrghariduses jätkajate poolest (tabel 16). Osa kutseõppeasutuste lõpetanutest jätkab õppimist kutseõppes, valides uue või eelnevalt õpitud erialaga haakuva eriala või teise kutseõppeliigi. Akadeemilises kõrghariduses jätkab 2,6% lõpetanutest.

Tabel 16. Kutseõppeasutuse lõpetanute õpingute jätkamine aastatel 2005/06 – 2007/08

	2005/06	2006/07	2007/08
Jätkas kutseõppeasutuses	490	499	590
Jätkas kõrgkoolis	751	816	816
sh rakenduskõrgkoolis	565	599	626
sh akadeemilises kõrgkoolis	186	217	190
Ei jätkanud järgmisel õppeaastal õpinguid	5977	6332	5863
<b>Lõpetanuid kokku</b>	<b>7218</b>	<b>7652</b>	<b>7269</b>
<b>Edasiõppijate osakaal</b>	<b>17,2%</b>	<b>17,3%</b>	<b>19,3%</b>

Allikas: HTM

103. Tabel 16 kajastab vaid neid kutseõppeasutuse lõpetajaid, kes siirdusid pärast lõpetamist samal aastal edasi õppima. Samas kõik kutseõppe

lõputunnistuse saanud ei jätka õpinguid kohe samal sügisel pärast lõpetamist. Kõrgkoolidesse vastuvõetute analüüs näitab, et tegelikult on kutsehariduse taustaga üliõpilasi märgatavalt rohkem. 2008/09. õppeaastal võeti kõrgkoolidesse vastu 1577 (sh rakenduskõrgkoolidesse 1151) isikut, kes esitasid eelnevat haridust tõendava dokumendina kutsehariduse lõputunnistuse. Kokku oli 10.11.2008. a seisuga kõrgkoolides 5655 eelnevalt kutsehariduse omandanud üliõpilast, sh 3931 neist rakenduskõrgharidusõppes<sup>4</sup>.

### **Tagasiside kogumine kutseõppeasutuse lõpetanute tööhõive kohta on ebatäpne**

104. Kutseõppeasutuste lõpetajate tööhõive kohta kogutakse andmeid peamiselt kahest allikast – Töötukassa andmed töötuna arvele võtnud kutseõppeasutuste lõpetajate kohta ning kutseõppeasutuste enda kogutavad andmed kutseõppeasutuste lõpetajate hõiveseisundi kohta kuus kuud pärast lõpetamist.

105. Töötukassa (kuni 1.5.2009 kogus andmeid Tööturuamet) andmed kutseõppeasutuste lõpetajate töötuna arvele võtmise kohta kajastavad üksnes registreeritud töötust, mis aga ei anna terviklikku pilti kutseõppeasutuste lõpetajate hõiveseisundi kohta.

106. Kutseõppeasutuste kogutavad andmed põhinevad lõpetajate tagasisidel oma hõiveseisundi kohta, mistõttu sõltub andmekvaliteet peaaegselt lõpetaja valmisolekust avaldada enda kohta tõest infot. Kui vaadata andmete esitamist 2008. aasta lõpetajate kohta, siis mitmel kutseõppeasutusel on andmed puudu rohkem kui 10% lõpetajate kohta. Vana-Antsla Kutsekeskkoolil puuduvad andmed tervelt 57% lõpetajate kohta. Kuna andmete õigsuse üle puudub täiendav kontroll, siis ei saa kindel olla, et need annavad olukorrast usaldusväärse ülevaate.

107. **Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril** tagada, et Haridus- ja Teadusministeerium teeb järelevalvet kutseõppeasutuste poolt esitatavate lõpetajate hõivenäitajate kogumise üle, et vältida olukorda, kus kutseõppeasutused võivad esitada puudulikke andmeid.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Efektiivset ja sisulist järelevalvet ei ole võimalik kutseõppeasutuste poolt oma lõpetajate rakendumise kohta esitatavate andmete kohta teha, kuna see eeldaks koolide poolt oma lõpetajate seas läbiviidava mitteformaalse andmekogumise kordamist riigi poolt.

Mõistlikum oleks kasutada EHISE õpilaste ja üliõpilaste alamregistri ning Maksu- ja Tolliameti (EMTA) sotsiaalmaksuregistri riskasutust kooli-lõpetajate tööhõive kindlaks määramiseks. Kahjuks ei ole meie jõupingutused läbiviidavatel EMTA ja Andmekaitse Inspektsiooniga ses osas vilja kandnud (kuigi riigi infosüsteemide riskasutuse tulemusel saadavat infot kasutatakse paljudes riikides enesestmõistetavana hariduspoliitika planeerimisel).

---

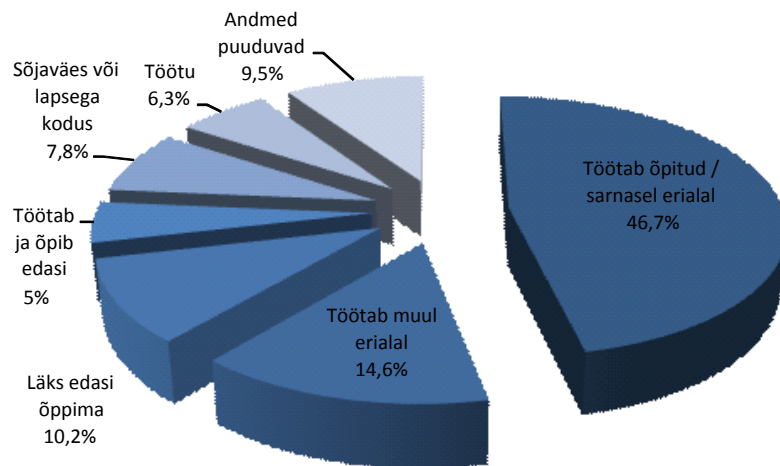
<sup>4</sup> Eesti kutseharidussüsteemi arengukava 2009–2013. Lähtealused



### Kutseõppeasutuse lõpetanute tööhõive ei saavutanud soovitud eesmärki

108. Eesti kutseharidussüsteemi arengukavas aastateks 2004–2008 on eesmärgiks seatud, et vähemalt 80% kutseõppeasutuste lõpetajatest on aasta pärast edukalt rakendunud tööturul. Kuigi andmed tööhõive näitajate kohta on lünklikud, võib siiski väita, et püstitatud eemärk ei ole täies mahus saavutatud. Kui vaadata kutseõppeasutuste lõpetajate tööhõivet 6 kuud pärast lõpetamist, siis nendest töötas ligi 66%. Samas oma staatusest töötuna oli teada andnud 6,3% kutseõppeasutuste lõpetajatest. Täpsem ülevaade lõpetajate hõiveseisundist on toodud joonisel 13.

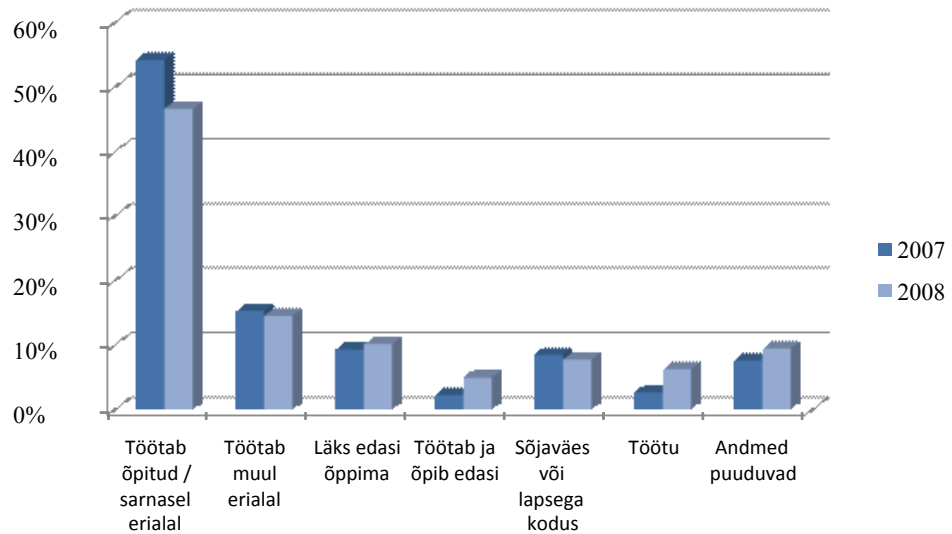
**Joonis 13. Kutseõppeasutuse lõpetanute hõive 6 kuud pärast lõpetamist (2008. aasta andmed)**



Allikas: EHS, HTMi koolikorralduse osakond

109. Võrreldes kutseõppeasutuste lõpetajate hõivet 2007. aastaga, võib välja tuua, et langenud on nende lõpetajate osakaal, kes töötasid erialasel tööl, ning kasvanud oli töötute kutseõppeasutuste lõpetajate arv, mis on tingitud ilmselt majanduslangusest ja muutustest tööturul.

**Joonis 14. Kutseõppeasutuse lõpetanute hõiveseisund 6 kuud pärast lõpetamist 2007. ja 2008. aastal**



Allikas: EHIS, HTM-i koolikorralduse osakond

110. Kutseõppeasutuste lõpetajate seas on ka kasvanud töötuna arvele võtmise osakaal, kuid samas ei ole kasv olnud väga suur ja on jäänud madalamaks kui üldine töötuse kasv tööealise elanikkonna hulgas. Samas on mitmeid kutseõppeasutusi, kus töötuna arvele võtnud lõpetajanute arv ületab Eesti keskmist. Need on peamiselt vene õppekeelega kutseõppeasutused.

**Tabel 17. Registreeritud töötuse osakaal kutseõppeasutuste lõpetanute seas ning selle võrdlus üldise registreeritud töötusega**

	2007. a oktoober	2008. a oktoober
Registreeritud töötuse osakaal tööjõust (16aastased – pensioniealised)	2,1%	3,5%
Registreeritud töötuse osakaal kutseõppeasutuse lõpetanute hulgas	1,8%	2,5%

Allikas: Tööturuamet

**Kas teadsite, et**

2008. aastal lapsehoolduse ja noorsootöö õppekava lõpetajatest olid 21,6% sõjaväes või lapsega kodus 6 kuud pärast kutseõppe lõpetamist.

111. Kui vaadata kutseõppeasutuste lõpetajate tööhõivet õppekava valdkonniti tulenevalt kutseõppeasutuste koostatud ülevaatest lõpetajate hõiveseisundi kohta, siis võib öelda, et kõige kutsekindlamad (töötavad õpitud/sarnasel erialal) on arhitektuuri ja linnaplaneerimist, audiovisuaalset ja muud meediat, õendust ning juuksuriks ja iluteenindajaks õppinud kutseõppeasutuse lõpetajad, kellest nii 2007. kui 2008. aastal töötas õpitud erialal üle 80% lõpetajatest. Suurim risk töötuks jääda on põllumajanduse, metsanduse ja kalanduse ning tarbekunsti ja oskuskäsitöö õppevaldkonnas.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo  
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ning haridus- ja teadusministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Haridus- ja Teadusministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister saatis 25. juunil 2009 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

### Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Riigikontrolli auditi meeskond koosseisus Külli Nõmm (auditijuht), Kristjan Paas (vanemaudiitor) ja Taavi Kurisoo (audiitor) viis 2009. a. esimesel poolaastal Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTMi) haldusalas läbi auditi „Riigikutsõppeasutuste ümberkorraldamise tulemuslikkus“. Audiitorite tööd tuleb tõsiselt tunnustada, kuna kutsehariduse probleeme käsitleti väga põhjalikult ja teemade ring, mida auditeerimise käigus analüüsiti, isegi ületab tunduvalt auditi teema piirid. Haridus- ja Teadusministeerium on tänulik tõsise ja süvenenud lähenemise ning tehtud tähelepanekute ja soovituste eest, püüdes nendega arvestada oma edasises töös.

Riigikontrolli soovitused	Haridus- ja teadusministri vastused
<p><b>Koolivõrgu ümberkorraldamine</b></p> <p>20. Riigikontrolli soovitab haridus- ja teadusministril langetada otsused riigikutsõppeasutuste võrgu ümberkorraldamise kavas aastateks 2005–2008 kavandatud, kuid lõpule viimata ümberkorralduste kohta. (p-d 14–19)</p>	<p>Haridus- ja teadusministri vastus: Iga riigikoole puudutatav reorganiseerimine nõuab vaatamata Vabariigi Valitsuses (VV) kinnitatud kutsõppeasutuste ümberkorralduste kava olemasolule veel eraldi VV otsust konkreetse õppeasutuse ümberkorralduse kohta. Kuniks vastavat otsust ei ole, pole ka ümberkorraldus aktuaalne.</p> <p>Vana-Antsla Kutsekeskkooli ühendamis Võrumaa Kutsehariduskeskusega on ümberkorralduste kava kontekstis arutatud kahel korral – 2005. ja 2007. aastal. Mõlemal korral, analüüsides liitmisega kaasnevat mitmeid erinevaid mõjutegureid, leiti, et Vana-Antsla Kutsekeskkool võiks veel jätkata iseseisva õppeasutuseks. Tallinna Balletikooli, G. Otsa nimelise Tallinna Muusikakooli ja Tallinna Muusikakeskkooli liitmine oli algusest peale kavandatud teostada siis, kui valmib nende koolide uus ühine õppehoone. Kuna selle rajamine on veninud, siis pole ka liitumist toimunud.</p> <p>Kuna kutsõppeasutuste ümberkorralduste kava ammendus ajaliselt 2008. a lõpuga, tuleb ärajäänud ümberkorraldusi käsitledagi otsusena koolide iseseisvana jätkamise kohta.</p>
<p><b>Koolivõrgu täiendav analüüs</b></p> <p>39. Riigikontroll soovitab haridus- ja teadusministril analüüsida kutsõppeasutuste võrgu jätkusuutlikkust õpilaste arvu languse ning üldharidussüsteemi ümberkorralduste tingimustes. Sellega seoses vaadata üle ka kavandatud investeeringud kutsõppeasutustesse ning vajaduse korral muuta olemasolevat kutsõppeasutuste õppekeskkonna ajakohastamise investeeringute kava. Samuti võiks kaaluda ühiste investeeringute tegemist koostöös üldhariduskoolidega õpilaskodude ajakohastamisel. (p-d 21–24, 28–38)</p>	<p>Haridus- ja teadusministri vastus: Kutsõppeasutuste võrgu ümberkorralduste kavandamisel lähtuti põhiprintsiibina sellest, et kutsõppe võimalus säiliks igas maakonnas. Kutsõppe kättesaadavus on äärmiselt oluline, silmas pidades mitte üksnes noorte esmaõppijate huve, vaid ka pidevalt kordades kasvavat täiskasvanute koolitusvajadust. Eestis peavad olema regionaalselt kättesaadavad kaasaegsed kutsealade koolitus- ja kompetentsikeskused, mis rahuldavad kõigi, sageli väga erinevate sihtrühmade koolitusvajadusi. Samas tuleb siiski jälgida ka demograafilisi trende ja eriti just üldhariduskoolide eelseisvat ümberkorraldust kavandades tuleb kogu aeg silmas pidada ka kutsõppeasutuste paiknemist. Väga suuri ümberkorraldusi kutsõppeasutuste hulgas ilmselt lähiajal enam ei tule, kuna siis võib juba tõsiselt kannatada kutsõppe kättesaadavus erinevates Eesti regioonides. Mis puudutab ühiste investeeringute tegemist koostöös üldhariduskoolidega õpilaskodude ajakohastamiseks, siis siin on kaks olulist takistust:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) praegusi investeeringuid teostatakse valdavalt Euroopa Regionaalarengufondi vahenditest kutsõppeasutuste infrastruktuuri kaasajastamise sihtotstarbelise meetme raames;</li> <li>2) üldhariduskoolide kui valdavalt munitsipaal-koolide võrgu kavandamine on iga kohaliku omavalitsuse pädevuses.</li> </ol> <p>Samas, vabade kohtade olemasolul ei ole mingit takistust kutsõppeasutuste ühiselamukohtade kasutamiseks ka üldhariduskoolide õpilaste poolt.</p>
<p><b>Munitsipaal-kutsõppeasutuste koolitusload</b></p> <p>45. Riigikontroll soovitab haridus- ja teadusministril analüüsida koolituslubade taotlemise korraldust munitsipaal-</p>	<p>Haridus- ja teadusministri vastus: Praegu kehtib tõepoolest kord, kus munitsipaal- ja erakutsõppeasutused peavad taotlema regulaarselt koolituslube, riigikutsõppeasutused aga mitte. HTMil on kavas seda</p>

Riigikontrolli soovitus	Haridus- ja teadusministri vastused
<p>kutseõppeasutustele ning muuta see nende jaoks vähem koormavaks. (p-d 40–44)</p>	<p>korraldust lähiaastatel muuta ja rakendada koolituslubade süsteemi muudetud kujul kvaliteeditagamise tugevdamise kontekstis kõigile kutseõppeasutustele, olenemata omandivormist. Suuremad muudatused kavandatakse kehtivas koolituslubade korras seoses riikliku tunnustamise (akrediteerimise) arendamisega kutsehariduses. Väiksemaid muudatusi riiklikule tunnustamisele üleminekul, nt munitsipaalkutseõppeasutuste koolitusload, nähakse ette juba varem.</p>
<p><b>Riikliku koolitustellimuse selgitamine</b></p> <p>51. Riigikontrolli soovib haridus- ja teadusministril senisest enam põhjendada riikliku koolitustellimust just kutseõppeasutuste kaupa, et oleks selgelt võimalik hinnata, miks on tehtud sellised valikud. (p-d 46–50)</p>	<p>Haridus- ja teadusministri vastus: vt punkt 58.</p>
<p><b>Riikliku koolitustellimuse korraldus</b></p> <p>58. Riigikontrolli soovib haridus- ja teadusministril</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ kasutada riikliku koolitustellimuse täitmise hindamiseks selgeid reegleid ning panna paika käitumisskeem juhtudeks, kui tellimust ei täideta.</li> <li>■ vaadata üle riikliku koolitustellimuse esitamise korraldus ning vajaduse korral muuta kehtestatud tähtaegu, et tellimuse koostamisel oleks võimalik arvesse võtta eelmise perioodi tellimuse täitmist.</li> <li>■ võtta järgneva perioodi riikliku koolitustellimuse koostamisel senisest enam arvesse tellimuse keskmist täituvust ja alustanute jõudmist lõpetamiseni.</li> </ul> <p>(p-d 52–57)</p>	<p>Haridus- ja teadusministri vastus:</p> <p>1) Riiklik koolitustellimus (RKT) on üks olulisemaid kutsehariduse juhtimise instrumente ning selle kaudu toimub kutseharidusele seatud kõige põhilisema ülesande täitmine. Seetõttu on õigustatud kõrgendatud tähelepanu RKT koostamise ja täitmise suhtes.</p> <p>RKT täitmine, sh õppurite tegelik vastuvõtt ei ole eelnevalt kindlalt määratletavad, vaid prognoositavad suurused. Ka RKT koostamise aluseks ei ole võtta meetodikat, mis garanteeriks optimaalse tellitavate koolituskohtade jaotuse koolide ja õppekavariühmade vahel ning tellimuse täitmise. Seetõttu ei saa kasutada üheseid vääramatult järgitavaid reegleid iga RKT alatäitmise juhtumi jaoks.</p> <p>RKT täitmist hinnatakse praegu täituvuse alusel (RKTga eraldatud ja täidetud koolituskohtade suhe õppekavariühmade kaupa). Alatäitmise korral analüüsitakse selle põhjuseid ning prognoositakse võimalikke arenguid ja mõjusid. Selle põhjal tehakse otsused üksikkorras. Kavas on formaliseerida vastavate ülesannetega HTMi sisene komisjon ministri käskkirjaga.</p> <p>2) Haridus- ja teadusministri määrus „Kutseõppe riikliku koolitustellimuse koostamise kord Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas“ (RKT kord) on praegu uuendamise faasis. Uuendatud RKT korda on kavas kasutada juba uue perioodi RKT käskkirja koostamisel. RKT korras muudetakse RKT koostamisega seotud tähtaegu, täpsustatakse mõisteid ja tegevusi ning suurendatakse veelgi RKT kasutamise paindlikkust (see peaks positiivselt mõjuma ka RKT täitmisele).</p> <p>3) Kutseharidussüsteemi põhiülesanne on soovijaid ette valmistada töötamiseks valitud eri- või kutsealal. Seetõttu lähtutakse RKT koostamisel eelkõige tööturunõudlusest ja -prognoosidest. Põhjalikult kaalutakse seejuures koolide võimekust tagada kvaliteetne õppetöö ning RKT täitmine. Seega täidetakse esitatud ettepanekut juba praegu.</p>
<p><b>Õpingute katkestamine</b></p> <p>65. Riigikontrolli soovib haridus- ja teadusministril töötada välja õpingute katkestamise osakaalu arvestamiseks uus meetodika, mis võtab arvesse ka aastasisest õpilaste liikumist. (p-d 59–64)</p>	<p>Haridus- ja teadusministri vastus: Uus õpingute katkestamise meetodika on HTMi osakondade koostöös juba väljatöötamisel. Erinevalt teistest õpilaste arvuga seotud aastapõhistest tegevusnäitajatest, kus kasutatakse 20. novembri seisuga fikseeritud õpilaste arvu, hakatakse õpingute katkestamise juures kasutama aastast summeeritud õpilaste arvu.</p> <p>Uut meetodikat hakatakse kasutama HTMi poolt EHIs alusel tehtavas õpingute katkestamise statistikas.</p>
<p><b>Õpingute katkestamine paindlikes õppeliikides</b></p> <p>69. Riigikontrolli soovib haridus- ja teadusministril</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ analüüsida, miks paindlikes õppeliikides jäetakse õpingud pooleli, ning töötada välja vajalikud meetmed õpingute katkestamise vähendamiseks.</li> <li>■ analüüsida koolide edulugusid ja koostada selle põhjal ettepanekud katkestamise vähendamiseks.</li> </ul>	<p>Haridus- ja teadusministri vastus: 2009. aastaks on kavandatud kutseõppurite õpingute katkestamise põhjuste uuring. Saadavaid tulemusi analüüsitakse ka kutseõppeliikide kaupa.</p> <p>Õpingute katkestamise põhjuste teema olulisust on arutatud ka kutseõppeasutuste juhtidega (nt EKEÜ seminar Kuressaares aprillis 2009). Õpingute katkestamisega tuleb tegeleda koolides, kus toimub tegelik õppetöö ning on õppurid. HTMi ülesandeks on luua koolidele soodsad tingimused neile pandud ülesannete täitmiseks ning neid toetada nende tegevustes.</p> <p>Siinjuures juhiks tähelepanu sellele, et suur osa kutseõppeliikide kutseõpe põhihariduse baasil ja põhihariduse nõudeta kutseõpe õppuritest on sattunud</p>

Riigikontrolli soovitus	Haridus- ja teadusministri vastused
(p-d 66–68)	vastava õppeliigi õppekavadele just eelnenud õpingute katkestamise tõttu (vastavalt kutsekeskhariduse või põhihariduse õppekavadelt). Seega on tegemist õpingute katkestamise suhteliselt alti sihtrühmaga.
<p><b>Õpingute katkestamise põhjused</b></p> <p>72. Riigikontrolli soovitab haridus- ja teadusministril täiendada EHIS selliselt, et puuduks võimalus märkida puudumise põhjuseks kohe „muudel põhjustel“. Täiendada vajaduse korral põhjuste loetelu ning lisada võimalus kommenteerida üksikjuhtumit konkreetse põhjuse all. (p-d 70–71)</p>	Haridus- ja teadusministri vastus: Oleme nõus, et EHIS ei anna praegu piisavalt infot katkestamise põhjuste kohta. Seetõttu on 2009. a sügiseks kavandatud uuring kutseõppurite õpingute katkestamise põhjuste välja selgitamiseks. Uuringu tulemuste põhjal kavandame edasised sammud katkestamise vähendamiseks ning vajadusel ka EHISe täiendamiseks.
<p><b>Eelkutsõpe</b></p> <p>79. Riigikontrolli soovitab haridus- ja teadusministril</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ kaaluda kutsõppe riikliku koolitustellimuse vajalikkust gümnaasiumis ning suunata vabanenud raha ja tööjõud teistele kutsenõustamisalastele tegevustele.</li> <li>■ viia õppeliigi „kutsõpe põhikoolis“ maht kutseharidusstandardis kooskõlla põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatud valikainete mahtudega.</li> </ul> <p>(p-d 73–78)</p>	<p>Haridus- ja teadusministri vastus: Gümnaasiumis toimuvale kutsõppele ei esitata eraldi RKTd, seejuures kutsealasele eelkoolitusele RKT ei laiene üldse. Iga kutsõppeasutus teeb eraldatud õppekavarühma RKT ulatuses ise otsused, millisele kutsõppeliigile ja õppekavale panustatakse. See on üks RKT paindliku kasutamise võimalustest.</p> <p>Kutsõppe õppekavade sisu ja mahud tulenevad kutse- või erialaõppele esitatud nõuetest (kutsestandardite alusel). Seetõttu ei saa kutsõppe mahtudele piire seades aluseks võtta üldhariduse õppekavades võimaldatavate valikainete mahtusid.</p> <p>Seoses üldhariduse riikliku õppekava ja koolivõrgu uuendamise kavadega ei ole hetkel täiesti selge, millise rolli saab kutsõpe üldhariduskoolis. Seetõttu ei ole hetkel kavandatud konkreetseid tegevusi kutsealase eelkoolituse ning kutsõppe põhikoolis ja gümnaasiumis vallas.</p>
<p><b>Kutseksamite sooritamine</b></p> <p>86. Riigikontroll soovitab haridus- ja teadusministril tagada võimalikult kiiresti kutsõppe lõpueksamite ja kutseksamite ühitamine. (p-d 80–85)</p>	<p>Haridus- ja teadusministri vastus: Kutseksamite ühitamine kutsõppe lõpueksamitega on olnud HTMi prioriteet ning soovitus koolidele ning kutset omistavatele organitele (KOO) alates 2004. a. Koolide ning KOOde koostöö ühiste eksamite väljatöötamisel on aasta-aastalt laienenud. Vastavas suunas on arendatud ka õigusruumi.</p> <p>Kehtiva kutseseaduse kohaselt võivad kutsõppeasutused alates 2011. a taotleda kutse andmise õigust ning vastavalt kavandatud arengutele peaks 2013. a valdaval osal lõpetajatest olema võimalus lõpetada õppeasutus kutsekvalifikatsiooniga.</p>
<p><b>Kutseksamite eest tasumine</b></p> <p>90. Riigikontrolli soovitab haridus- ja teadusministril tagada kõigi kutsõppeasutuste võrdne kohtlemine kutse andmisega seotud kulude katmisel. (p-d 87–89)</p>	<p>Haridus- ja teadusministri vastus: Kuigi uus kutseseadus ei täpsusta enam kutse andmisega seotud kulude katmist õppetöö kuludeks ettenähtud vahenditest, ei poolda HTM siiski kõigi kutsõppeasutuste lõpetajate kutseksamite kulude kompenseerimist riigieelarvelistest vahenditest.</p> <p>RKT eesmärk on tagada tööturu nõudmistele vastav, erialati ning õppetasemeti tasakaalustatud õppekohtade arv kutsõppeasutustes. Riigieelarveväliste õppekohtadele õppima asumise toetamine, sealhulgas nt kutseksami kulude kompenseerimise kaudu, soodustaks koolilõpetajate kutsekvalifikatsioonide ja tööturu erialade nõudluse mittevastavust. Peale riigieelarveliste vahendite ebaefektiivse kasutamise vähendaks selline toetus ka õppijate vastutust eriala valiku eest.</p> <p>Siiski, vastavuses kutsehariduse arengukavas püstitatud eesmärgiga toetada põhikoolide lõpetajate jätkuhariduse valikuna kutseharidust, nõustub HTM kutseksami kulude kompenseerimist laiendama kõigile kutsekeskhariduse taseme lõpetajatele.</p>
<p><b>Riigikeele oskuse parandamine kutsõppeasutuste lõpetajate seas</b></p> <p>94. Riigikontrolli soovitab haridus- ja teadusministril välja töötada tegevuskava riigikeele oskuse parandamiseks kutsõppeasutuste lõpetajate seas. Soodustada näiteks vene õppekeele õpilaste suunamist eestikeelsesesse kutsõppesse kas või üksikute</p>	Haridus- ja teadusministri vastus: Eestikeelse kutsõppe osakaalu suurendamise eesmärgil ei tohi tekitada olukorda, kus vene keeles õppida soovivad noored jätavad pigem kutsõppesse astumata, kartes, et nad ei tule eesti keele eriala ja keskhariduse omandamisega toime. Sellise olukorra tekitamisel halvendaksime oluliselt venekeelsete noorte võimalusi tööturul ning suurendaksime vähese konkurentsivõimega inimeste hulka.

Riigikontrolli soovitus	Haridus- ja teadusministri vastused
<p>moodulite läbimiseks, et võimaldada neil praktiseerida keeleoskust ning harjutada teises keskkonnas toimetulemist. (p-d 91–93)</p>	<p>Kutseõppeasutuste venekeelsete õpperühmade lõpetajate paremaks tööalaseks toimetulekuks, aga ka õppimisvõimaluste avardamiseks ja konkurentsivõime tugevdamiseks tööturul ning koosõlas gümnaasiumite eestikeelsele õppele üleminekuga on HTM-is kavandatud kutsehariduses eestikeelsele õppele üleminekut.</p> <p>Tegevuskava vene õppekeelega kutseõpperühmade eestikeelse õppe ja eesti keele õppe tõhustamiseks on käesolevaks hetkeks välja töötatud (mai 2009). Kutseõppeasutuste vene õppekeelega rühmade eestikeelsele õppele ülemineku tegevuskavas määratletakse ülemineku eesmärgid, tegevused, ajakava, sihtrühmad, elluviijad, indikaatorid ja rahastamine. Tegevuskava on „Kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2009–2013“ osa, see leiab kajastamist ka eesti keele arendamise uues strateegias, tegevusi planeeritakse aastani 2013. Meetmete finantseerimine toimub peaaesjalikult ESF keeleõppe arendamise programmist.</p>
<p><b>Lisa-aasta rakendamine üldainete omandamiseks</b></p> <p>101. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril muuta kehtivat „Kutseõppeasutuse pooleli jättnud isikute gümnaasiumis keskhariduse omandamiseks õpingute jätkamise tingimused ning kutsekeskharidusõppe läbinud isikute üldharidusõpingute jätkamise ja rahastamise korda“ ning luua võimalused üldharidusainete õpingute jätkamiseks ka päevases õppevormis. Kaaluda õpingute läbiviimise võimaluse andmist kutseõppeasutustele. (p-d 98–100)</p>	<p>Haridus- ja teadusministri vastus: Oleme kavandanud laiendada lisa-aastal täiendavate üldharidusõpingute läbimise võimalust ka kutseõppeasutustele (kinnitamisel olev „Kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2009–2013“).</p>
<p><b>Lõpetajate hõiveseisundi tagasiside kogumine</b></p> <p>107. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril tagada, et Haridus- ja Teadusministeerium teeb järelevalvet kutseõppeasutuste poolt esitatavate lõpetajate hõivenäitajate kogumise üle, et vältida olukorda, kus kutseõppeasutused võivad esitada puudulikke andmeid. (p-d 104–106)</p>	<p>Haridus- ja teadusministri vastus: Efektivet ja sisulist järelevalvet ei ole võimalik kutseõppeasutuste poolt oma lõpetajate rakendumise kohta esitatavate andmete kohta teha, kuna see eeldaks koolide poolt oma lõpetajate seas läbiviidava mitteformaalse andmekogumise kordamist riigi poolt.</p> <p>Mõistlikum oleks kasutada EHISE õpilaste ja üliõpilaste alamregistri ning Maksu- ja Tolliameti (EMTA) sotsiaalmaksuregistri riskkasutust kooli- lõpetajate tööhõive kindlaks määramiseks. Kahjuks ei ole meie jõupingutused läbiraakimistel EMTA ja Andmekaitse Inspeksiooniga ses osas vilja kandnud (kuigi riigi infosüsteemide riskkasutuse tulemusel saadavat infot kasutatakse paljudes riikides enesestmõistetavana hariduspoliitika planeerimisel).</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas Eesti kutseharidussüsteem vastab Eesti ühiskonna vajadustele. Ühiskonna vajaduste all peeti eeskätt silmas eri arengukavades kutseharidussüsteemile sätestatud eesmärke.

### Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangute andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumitest:

- Kutseõppeasutuste lõpetanute arv vastab riiklikule koolitustellimusele ehk ühiskond on saanud kutseõppeasutustelt vajalikud spetsialistid.
- Kutseõppeasutuse lõpetajad on tööturul oodatud ning konkurentsivõimelised edasi õppima.
- Kutseõppeasutused suudavad kaasas käia ühiskonna muutuvate vajadustega.
- Riigikutseõppeasutuste võrk on ümber korraldatud kavandatu kohaselt.

### Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi hõlmas riigi- ja munitsipaalkutseõppeasutusi, andmeid küsiti ka erakutseõppeasutustelt. Auditis ei käsitletud Kaitseministeeriumi valitsemisalas olevat Kaitseväe Lahingukooli.

Auditi käigus otsiti vastust järgmistele põhiküsimustele:

- Kas kutseõppeasutuste lõpetanute arv vastab riiklikule koolitustellimusele ?
- Kas kutseõppeasutuse lõpetajad on tööturul oodatud ning konkurentsivõimelised edasi õppima?
- Kas kutseõppeasutused suudavad kaasas käia ühiskonna muutuvate vajadustega?
- Kas riigikutseõppeasutuste võrk on ümber korraldatud vastavalt kavandatule?

Põhiküsimusele vastamiseks sooritati järgmised olulisemad tegevused:

- Intervjuud:
  - Haridus- ja Teadusministeeriumi kutse- ja täiskasvanutehariduse osakonna juhataja Andres Pungaga,
  - Haridus- ja Teadusministeeriumi analüüsi- ja planeerimisosakonna analüüsi talituse juhataja Tiina Annusega,
  - REKKi kutsehariduse osakonna juhataja Kaie Piiskopiga,
  - Kutsehariduse seirekeskuse juhataja Kersti Raudsepa ja juhatuse liikme Tõnis Arvistoga,
  - Eesti Infotehnoloogia sihtasutuse e-Õppe arenduskeskuse juhataja Ene Tammeoru ja projektijuhi Kerli Kusnetsiga,
  - Kaubandus- ja Tööstuskoja haridusnõuniku Tiia Randmaga,

- Kutsekoja juhatuse liikme Olav Aarnaga,
  - Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu osakonna juhataja Lauri Tammiste ja majandusarengu osakonna majandusanalüüsi talituse eksperdi Mario Lambinguga
  - Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna regionaalpoliitika büroo peaspetsialisti Sigrid Soomlasi ja nõuniku Madis Kaldmäega,
  - Tööturuameti peadirektori kt Tiina Ormissoniga,
  - Narva Kutseõppekeskuse direktori Margus Ojaotsaga,
  - Ida-Virumaa Kutseõppekeskuse direktori Arthur Sepperni ja asedirektori Joel Guljaviniga,
  - Sillamäe Kutsekooli direktori Irina Nazarovaga
  - Võru Maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna juhataja Pille Libliku ja Võru Maavalitsuse arengu- ja planeeringuosakonna juhataja Anti Allasega,
  - Võrumaa Kutsehariduskeskuse direktori Tanel Linnuse ja kvaliteedidirektori Vadim Mitroškiniga,
  - Põlva Keskkooli direktori Arvo Sarapuu ning õppealajuhatajate Inga Varuski ja Sirje Kuivalaineniga,
  - Räpina Kutsekooli direktori Heino Luigaga,
  - Vana-Antsla Kutsekooli direktori Hele Angerjärvega,
  - Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskooli direktori Arnold Pastaku, õppekooli direktori Riho Kala ja õppeosakonna juhataja Janika Kivistikuga,
  - Tartu Kutsehariduskeskuse direktori Andrus Kompuse ja direktori asetäitja õppealal Liivi Raudsepaga,
  - Rakvere Ametikooli direktori Hannes Metsa ja õppedirektori Anne Loosiga.
- 
- Fookusrühm Haridus-ja Teadusministeeriumi, Kutsekoja, Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse, Tööturuameti ning SA Innove esindajatega, et arutada Riigikontrolli leide ja tehtavate ettepanekute võimalikku mõju kutseharidussüsteemile.
  - Riikliku koolitustellimuse analüüs, mille eesmärgiks oli välja selgitada, kas riikliku koolitustellimuse koostamine ja hindamine on läbipaistev ja kas koolitustellimuse täitmist arvestatakse järgneva perioodi koolitustellimuse kujundamisel.
  - Lõpetajate tööhõive analüüs, mille eesmärgiks oli välja selgitada, kas kutseõppeasutuste lõpetajad on tööturul konkurentsivõimelised ja leiavad pärast kutseõppeasutuse lõpetamist tööd.
  - Riigieksamite sooritamise ja riigieksamite tulemuste analüüs, et selgitada, kas kutseõppeasutuste lõpetajad on huvitatudriigieksamite sooritamisest ja kas nende riigieksamite tulemused võimaldavad jätkata oma haridusteed.
  - Täienduskoolituse analüüs, mille eesmärk oli välja selgitada, kui aktiivsed on kutseõppeasutused täienduskoolituse pakkumisel ja milline on selle osatähtsus kutseõppeasutuse tegevuses.



- Kutseksamite sooritamise analüüs, mille eesmärgiks oli hinnata kutseksamite sooritamise vastavust arengukavas planeeritule.
- Eelkutsõppe rakendamise analüüs, mille eesmärgiks oli välja selgitada eelkutsõppe maht ja eelkutsõppe läbinud õpilaste siirdumine kutseharidusse.
- Õpingute katkestamise arvestamise analüüs, et hinnata katkestamiste arvestamise meetodika usaldusväärsust ja katkestanute osakaalu vastavust arengukavas planeeritule.

#### **Auditi lõpetamise aeg:**

Auditi toimingud lõpetati aprillis 2009.

#### **Auditi meeskond:**

Auditijuht Külli Nõmm, vanemaudiitor Kristjan Paas ja audiitor Taavi Kurisoo

#### **Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest  
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on TAO-2-1.4/09/32.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Riigikontrolli varasemaid auditeid kutsehariduse valdkonnas

11.3.2005 – Kvaliteedi tagamine kutsehariduses

4.9.2002 – Õppepraktika korraldus kutseõppeasutustes

19.10.1999 – Materjalid kutsehariduse korralduse tulemuslikkuse kontrollimise kohta

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)