



HARIDUS- JA  
TEADUSMINISTEERIUM



Euroopa Liit  
Euroopa  
Regionaalarengu Fond



Eesti  
tuleviku heaks

# Põhikoolijärgsed haridusvalikud

Janno Järve

Indrek Seppo

Mari Liis Räis

Põhikoolijärgsed haridusvalikud

Autorid: Janno Järve, Indrek Seppo, Mari Liis Räis  
(Eesti rakendusuringute keskus CentAR).

Viitamine: Järve, J., Seppo, I., Räis, M.L. (2016).  
Põhikoolijärgsed haridusvalikud. Tartu: Eesti rakendusuringute  
keskus CentAR, Haridus- ja Teadusministeerium.

Haridus- ja Teadusministeerium  
Munga 18, Tartu 50088, Eesti  
Tel: +372 7350120  
E-post: hm@hm.ee  
<http://www.hm.ee/>

© autorid ja Haridus- ja Teadusministeerium, 2016  
Tellija ja väljaandja: Haridus- ja Teadusministeerium  
Keeleline korrektuur: Inga Kukk  
Kujundus: Velvet OÜ

ISBN: ISBN 978-9985-72-238-1

# 1. Miks see teema on tähtis?

Võrreldes enamiku Euroopa Liidu riikidega valivad Eesti noored pärast põhikooli edasi õppimiseks oluliselt sagedamini üldharidusliku keskkhariduse kutsehariduse asemel. Vaatamata sellele, et riik on teinud arvestatavaid pingutusi nii kutsekoolide taristu moderniseerimiseks kui ka õppekvaliteedi tõstmiseks, on kutsehariduse kasuks otsustanud põhikoolilõpetanute osakaal viimastel aastatel pigem vähenenud. Erinevates arengukavades ja strateegiatas sätetatud eesmärk, mille järgi võiks asuda kutsekeskharidust omandama 35-38% põhikooli lõpetajatest, on senini jäänud kättesaamatuks ning viimase viie aasta jooksul ei ole kutsekeskharidust omandama suundunud põhikooli lõpetanute osakaal kordagi ületanud 28%. Oleme Haridus- ja Teadusministeeriumi palvel analüüsinud seni sätetatud eesmärkide otstarbekust järgmiste küsimuste valguses:

- Kas seatud siht – 35% põhikooli lõpetajatest jätkab õpinguid kutseõppes – on Eestis mõistlik ning kui ei ole, siis milline oleks mõistlik eesmärk?
- Kui suurem kutsekeskhariduse tasemel õpe on vajalik (majandusarengu jaoks, noorte tuleviku seisukohalt või muul põhjusel), siis mida peaks tegema teisiti?
- Kas praegused tegevused selle eesmärgi saavutamiseks on piisavad ning millised oleksid võimalikud uued meetmed, mida rakendada?

Tegu on eeskätt aruteludokumendiga, mis ilma eraldiseisva andmekogumise ning algupärase empiirilise analüüsita tõlgendab seni tehtud uuringuid. Järeldused ja soovitusel toetuvad olulises osas autorite hinnangutele.

Töö toob esmalt välja, miks on nendele ühiskondlikult äärmiselt olulistele küsimustele keeruline teadmispõhiselt vastata – see aitab mõista ka sedalaadi analüüsides piire. Seejärel arutletakse, millistel tingimustel peaks riik kutse- ja üldhariduse vahelisse valikusse aktiivsemalt sekkuma, antakse ülevaade nüüdisaegsest arusaamast, mis käsitleb kutse- ja üldoskuste mõju tööturutulemustele üle elukaare, tuues näiteid nii värskeimatest rahvusvahelistest kui ka kohalikest empiirilistest töödest. Järgnevas arutletakse riigi võimaluste üle sekkuda aktiivselt põhikoolijärgsetesse haridusvalikutesse ning sellega kaasnevate probleemide üle. Töö lõpetab kokkuvõtlik järelduste osa.

Enne edasiliikumist sooviksime täpsustada töös läbivalt kasutatavat terminipaari „üldisem haridus“ ja „kutseharidus“. **Üldisema hariduse omandanute** all peetakse silmas neid inimesi, kelle kõrgeim lõpetatud haridustase on üldkeskharidus või bakalaureus. **Kutsehariduse omandanute** all peetakse silmas neid, kelle kõrgeim lõpetatud haridustase on kutsekeskharidus või rakenduskõrgharidus. Käsitleme keskharidust ja kõrghariduse esimest astet koos peamiselt seetõttu, et põhikoolijärgsed haridusvalikud mõjutavad ka seda, milline on tõenäosus jätkata peale keskhariduse omandamist õpinguid kõrghariduse tasemel. Kutsekeskhariduse ja üldkeskhariduse lõpetajate võrdluses on edasiõppijate osakaal kutsekeskhariduse kahjuks ning sellest tulenevalt ei konkureeri kutsekeskharidus paljude õpilaste jaoks mitte üldkeskhariduse vaid ka kõrgharidusega. Sellises olukorras ei ole mõistlik piirduda vaid üldkeskharitute ning kutsekeskharitute palkade ja hõivemäärade võrdlusega, sest suur osa koolilõpetajaid ei lähtu oma valikuid tehes sellisest võrdlusest. Kuna peamised uuringud, mida käesolevas töös kasutatakse, võrdlevad omavahel just sellisel moel defineeritud üldisema hariduse omandanute ja kutsehariduse omandanute edukust tööturul, tundub meile mõistlik neid mõisteid ka selles töös kasutada.

## 1.1 Haridusvalikute põhjusliku mõju hindamise keerukus

Haridusvalikute põhjusliku mõju hindamine inimese edasisele käekäigule on üldtuntult keeruline ülesanne. Seda kahel põhjusel – **esiteks tänu nn selektsiooniprobleemile, mis ei luba meil pidada üldharitute ja kutseharitute erinevat edukust tööturul (töö leidmise tõenäosust ja töötasu) otseselt üksnes haridusvaliku poolt põhjustatuks**. Võimalik, et inimesed, kes valivad üldkeskhariduse, on keskmiselt erinevad neist, kes valivad kutsekeskhariduse, mistõttu ei saa vaadeldavaid erinevusi tulemustes panna üksnes haridusvaliku arvele, vaid neis avaldub kaasasündinud ja varasema elu käigus väljakujunenud erinevuste ja haridusvalikute koosmõju. Näiteks kui kutsekeskharitud on keskmiselt vähemvõimekad ning kutsekeskharitudel ei ole piisavalt suurt eelist üldkeskhariduse ees (eelist, mis tasalülitaks keskmisest võimekusest/hoiakutest tulenevad erisused), siis on üldkeskharitute keskmine palk kõrgem kui kutseharitudel, ilma et see kuidagi näitaks üldkeskhariduse paremust kutsekeskhariduse ees.

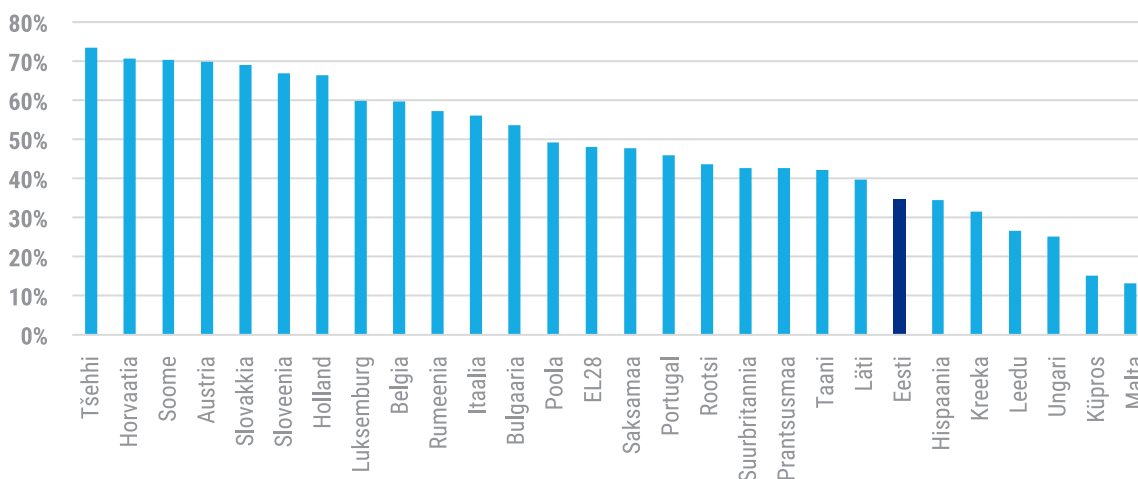
Lisaks selektsioonile on teine probleem nõ hariduse mõju heterogeensus: ühelt poolt on täiesti võimalik, et nõrgemate üldoskustega (nt funktsionaalne lugemisoskus ja matemaatiline kirjaoskus) inimesed lõövad paremini läbi, kui anda neile koolisüsteemist kaasa võimalikult head kutseoskused (ehk siis keskenduda mitte nõrkuste leevendamisele, vaid tugevuste arendamisele). Teiselt poolt võib neile, kes on loomupäraselt üldoskustes nõrgemad, anda erilist kasu just üldoskuste arendamine lootuses, et see võimaldab hiljem (kas töökohal või haridustee järgmisel astmel) omandada lihtsamalt ka ametioskusi. Kui ametioskuste omandamine kutsekeskhariduses toimub osaliselt üldoskuste arendamise arvelt, võib juhtuda, et just sellistele inimestele on oluline saada tugev baas üldkeskhariduses.

Sellele, milline nendest mehhanismidest ja milliste õpilaste peal reaalselt kõige paremini töötab, on empiirilisel keeruline vastata, kuna eksperimentide läbiviimine on arusaadavalt raskendatud ja mõjud, mida arvestada, avalduvad veel enam kui pool sajandit hiljem. Seetõttu ei ole selles osas ka teadusmaailmas tänaseks ühemõttelist tõenduspõhist konsensust. Eesti puhul muudavad mõju hindamise veel keerulisemaks kutseharidussüsteemis hiljuti toimunud reformid ehk teisisõnu varasema kutseharidusega inimeste tänased tulemused tööturul ei pruugi olla mõistlik lähend täna kutsehariduse omandajate tulemustele edasises elus. Seega tuleb enesele aru anda, et üldkeskharitute ja kutsekeskharitute tööturutulemuste vaadeldavad erinevused on üksnes esmane ja küllaltki ebakindel indikatsioon haridusvaliku põhjuslikust mõjust.

## 1.2 Miks peaks kutseõppes õppijate osakaalu suurendama?

Kui võtta aluseks riikidevaheline võrdlus, siis on esimene põhjus, miks kutsekeskharidusse siirdujate osakaalu suurendamise üle üldse arutleda see, et Eestis on kutseõppurite osakaal keskhariduse tasemel oluliselt tagasihoidlikum kui Euroopa Liidus keskmiselt (vt joonis 1). Kutsehariduses õppivate inimeste osakaalu tõstmist on meile soovitanud ka Euroopa Komisjon (Euroopa Komisjon 2015).

**Joonis 1. Keskkhariduse tasemel kutseõppes õppijate osakaal kõigist keskkhariduse tasemel õppijatest, 2014**



Allikas: Eurostat

Samas on need osakaalud tihti välja kujunenud pigem ajaloolistel põhjustel ning riikidevaheline varieeruvus on suur (graafikult puudub USA-s on kutsehariduse osatähtsus praktiliselt olematu) – jõulisemaks sekkumiseks tänaste noorte haridusvalikutesse oleks mõistlik leida sisulisemaid argumente. Ka neid saab teoreetiliselt olla mitmeid:

- Kutsekeskhariduse lõpetajad peaksid (eeldusel, et nad ei jää töötuks) jõudma kiiremini tööturule kui kõrghariduse lõpetajad (viimased õpivad kauem). Olukorras, kus tööealine elanikkond väheneb, tähendab see täiendavaid töökäsi.
- Kui kõrghariduse lõpetaja suundub hiljem tegema tööd, millega saaks hästi hakkama ka kutsekeskharitu, siis võib tunduda, et tegemist on ressursside (nii õppuri aeg kui ka hariduse andmisega seotud kulutused) raiskamisega (seda muidugi eeldusel, et kõrghariduse omandamisest ei olnud mingit kaugemaleulatuvat kasu, mis ilmneb pikemas perspektiivis).
- Üldkeskharidusega võrreldes peaks kutsekeskharidus andma tööturu tänaste vajaduste jaoks paremini ettevalmistatud töötaja. See peaks

tähendama väiksemaid töötaja ümberõppega seotud kulusid tööandjale ning ühtlasi ka väiksemat töötuse määra koolilõpetajatele.

Võtame õppurikeskse hoiaku ning eeldame, et suurema kutseharitute osakaalu poole püüdlemine ja riigipoolne haridusvalikute aktiivne mõjutamine (muul moel kui informatsiooni võimalikult arusaadavaks ja kättesaadavaks tegemise ja kvaliteedi tõstmise abil) võiks olla põhjendatud, kui kutseharidus aitaks selle kasuks otsustanutel saada elus paremini hakkama (kuid iseseisvalt otsustaksid nad mingil

põhjusel muudmoodi). Seda, kuivõrd hästi inimesel läheb eneseteostuse seisukohast ja majanduslikult, ennustab üsna hästi tema hõivatus tööturul ja sellest tulenev sissetuleku tase. Teisest küljest peaks palk ja võimalus leida tööd üldjoontes peegeldama seda, millist tüüpi hariduse järgi on ühiskonnas rohkem nõudlust. Loomulikult on töökoha olemasolu ja sissetulek olulised küsimused ka haridusvaliku tegijale enesele. Seega peaks erinevused hõive- ja palganäitajates kõige üldisemalt tasandil olema heaks aluseks, et vastata uuringu põhiküsimusele.

## 2. Kutse- ja üldhariduse lõpetanute tööturutulemused Eestis ja mujal

Kutsehariduse ja üldisema hariduse lõpetajate hakkamasaamist tööturul on käsitletud küllaltki põhjalikult<sup>1</sup>. Palju on uuritud, kas kutsehariduse omandanutel on üldisema hariduse saanutega võrreldes eeliseid tööturule sisenemisel. See on mõistetav olukorras, kus noorte tööpuudus on valdavas osas Euroopa riikidest olnud tõsiseks probleemiks – kui kutsehariduse omandamine aitab noortel kiiremini tööd leida, on tegemist arvestatava eelisega. Kutseharitute eelis oleks ka intuiitiivselt loogiline, sest mitmed kontinentaaleuroopa kutseharidusmudelid (nt Saksamaa ja Taani) tuginevad õpipoisiõppel, kus suur osa õppest toimub praktilises vormis ettevõttes. Niisuguse õppevormi puhul tekib noortel õppimise käigus vahetu kokkupuude potentsiaalse tööandjaga, tööandja saab otse suunata just selliste oskuste arengut, mille järele näeb lähiperspektiivis vajadust, ning see loob hea aluse töösuhteni jõudmiseks.

Samas on tööturule sisenemise periood vaid üks osa kogu tööeast. Hariduspoliitiliste valikute tegemisel on oluline vaadata pikemat perspektiivi – **milliseks kujuneb kutseharitute ja üldisema hariduse saanute edukus tööturul üle elukaare**. Laialt levinud argument spetsiifiliste ja üldoskuste arendamise diskussioonis keskendub omandatud oskuste väärtuse püsivusele ajas: kitsad, spetsiifilised oskused võivad ajas kaotada oma väärtust kiiremini kui üldisemad oskused<sup>2</sup>.

Seniteostatuist üks värskemaid ja põhjalikumaid uuringuid, mis keskendub just kutse- ja üldisema hariduse omandanute üleelukaarelestele tööturutulemustele, pärineb tunnustatud haridusökonomitidelt Eric Hanushekilt, Guido Schwerdtilt, Ludger Woessmannilt ja Lei Zhangilt (2016). Tuleb märkida, et Hanushek jt (2016) vaatlevad kutse- ja üldharidust laiemalt kui üksnes keskhariduse tasemelt, võrreldes omavahel sarnase haridusaastate arvuga inimesi, kellel on kas üld- või kutseunitsus kuni bakalaureusetasemeni (samast testides mõnes spetsifikatsioonis oma tulemuste kehtivust ka üksnes keskhariduse tasemel ja leides, et need on kvalitatiivselt samaväärsed koguvahimiga). Käesoleva diskussiooni seisukohast on kõrghariduse esimese astme analüüsi kaasamine mõistlik, sest juhul, kui soovime suunata võimekamaid õpilasi gümnaasiumi asemel kutsekooli, peame arvestama sellega, et enamik gümnaasiumi minejatest ei plaani oma õpinguid gümnaasiumiga lõpetada, vaid soovib edasi õppida. Seega konkureerib kutsekeskkool ka kõrgharidusega. See on eriti oluline siis, kui arutleme selle üle, kuidas tuua kutsekeskharidusse akadeemiliselt võimekamaid põhikoolilõpetajaid – nemad peaksid võrdlema oma kutsekeskhariduse lõpetamise järgset palgataset mitte gümnaasiumilõpetajate palkade ja hõivemääradega, vaid pigem kõrghariduse lõpetajate vastavate näitajatega.

1 Seda vähemalt 1970.–1980. aastatest, kui Maailmapangas tekkis diskussioon nende haridusinvesteeringute tasuvusest arengumaades, mis päädis kannapöördega nende strateegias 1990. aastate alguses – kui seni nõuti praktiliselt igal õppetasemel kutsekomponendi olemasolu, asuti edaspidi toetama tugevamat üldharidust. Empiirika näitas, et riiklikult üles ehitatud kutseharidus ei viinud arengumaades tihti heade tööturutulemusteni. Eesmärgiks võeti tugeva riikliku üldharidusbaasi loomine, millele toetudes ettevõtte saaksid pakkuda kutseharidust.

2 Kutsehariduse ja üldisema hariduse vaheliste erisuste analüüsis haridustasemetel lõikes võiks ideaalis võtta arvesse ka inimeste oskustaset ning tuua suhteliselt spetsiifiliselt välja erinevused tasemetel kaupa nii palga kui hõivemäärade osas, eristades ka kutsehariduse efekti. Seda on proovitud Eesti andmetel läbi viia (vt Anspal, Järve, Jürgenson, Masso, Seppo 2014), kuid saadud hinnangute usalduspiirid on liiga laiad, et nende põhjal käesolevas analüüsis järeldusi teha.

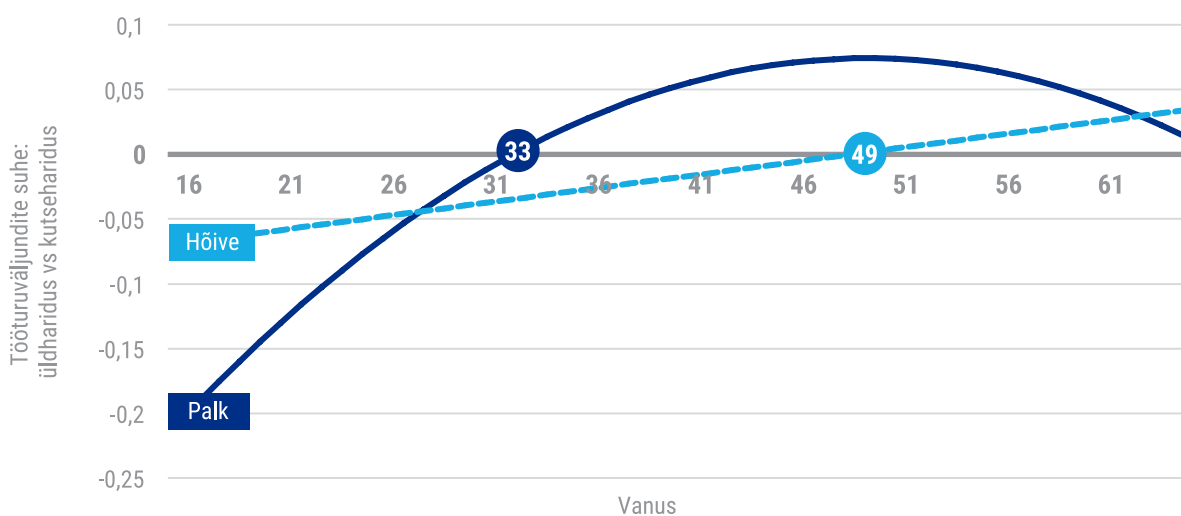
3 Keskendutakse üksnes meeste (eeskätt suurte põlvkondadevaheliste muutuste tõttu naiste tööturukäitumises Lääne- Euroopas).

Analüüs on üles ehitatud peamiselt rahvusvahelisele täiskasvanute kirjaoskuse uuringule (ingl *International Adult Literacy Survey, IALS*) – PIAACi eelkäijale, mille andmed on kogutud perioodil 1994– 1998 18 riigist (analüüsis kasutati 11 riigi andmeid<sup>3</sup>). Andmestik on kogutud suhteliselt kaua aega tagasi, kuid sisaldab üldiste infotöötlusoskuste tulemusi (funktsionaalne lugemisoskus), ning võimaldab seeläbi kontrollida vähemalt ühte tavapäraselt mittemõõdetavat omadust, mille järgi seleksioon üldisema ja kutsehariduse vahel toimub. Töö autorid loevad funktsionaalse lugemisoskuse inimeste võimekuse lähendiks. Täiendavalt toetutakse 2006.aastal Saksamaal läbi viidud mikrorahvaloendusele (mikroloendus hõlmas

1% Saksamaa leibkondadest), mille alusel Hanushek jt (2016) väidavad, et aja jooksul ei ole toimunud märkimisväärseid muutusi.

Hanusheki jt (2016) empiiriliste hinnangute peamine tulemus on kokku võetud joonisel 2. IALSi valimis onnud riikide pealt näeme tõepoolest, et hõivemääras annab kutseharidus esmalt eelise, mis tööea lõpuks taandub<sup>4</sup>. Oluliselt markantsemad erinevused joonistuvad aga välja kutseharitute ja üldisema hariduse saanute palkade võrdlusest – ka palkade osas on kutseharitutel tööturule sisenemisel mõningale eelis, kuid see kaob juba 33 eluaastaks.

## Joonis 2. Kutsehariduse ja üldharidusega meeste palga ja hõivenäitajate erinevused üle elukaare



Allikas: Hanushek jt 2016, autori arvutused

**Märkus: Joonisel esitatud jooned kujutavad üldhariduse eelist kutsehariduse ees ning neid tuleks tõlgendada selliselt, et kui joon lõikub horisontaalse teljega, siis eelis puudub, kui see on allpool horisontaalset telge, siis on eelis kutseharidusel ning kui ülalpool, siis üldharidusel.\***

Joonisel esitatu aluseks olevad andmed on leitud tuginedes Hanusheki jt (2016) tabelites 2 (1. mudeli spetsifikatsioon) ja 3 (1. mudeli spetsifikatsioon) esitatud andmetele. Tabelites toodud võrrandid on hinnatud Belgia, Tšehhi, Soome, Saksamaa, Ungari, Hollandi, Norra, Poola, Šveits, Sloveenia ja Taani andmetel IALSi andmestiku põhjal. Võrdlus põhineb keskhariduse ja kõrghariduse esimese astme lõpetanute näitajatel (haridustase on kontrollmuutujates eraldi arvesse võetud).

Uuring kinnitab, et kutseharidus annab noortele tööturule sisenemisel eelise, kuid see eelis on ajutine ning pikemas perspektiivis kaldub hoopis üldisema hariduse omandanute kasuks. Uuring toob välja, et eelis kaob kiiremini riikides, kus on õpipoisituüpi kutseharidus (võrreldes riikidega, kus kutseharidus on enam kooli-, mitte töökohapõhine, ja mis seetõttu keskenduvad tõenäoliselt enam üldoskuste arendamisele), samuti kiirema majandusarenguga riikides, kus tõenäoliselt ka tehnoloogilised muutused on olnud kiiremad. Autorite tõlgenduse järgi on kutseharidus paratamatult spetsiifilisem kui üldharidus ning sellest tulenevalt ei ole kutsehariduse omandanud tööturu ja tehnoloogilises arengus toimuvate

muudatustega kohanemisel nii edukad kui nende tugevama üldhariduse saanud eakaaslased.

Vahetult enne käesoleva töö valmimist avaldati uuring, mis käsitleb sama teemat, kuid tugineb uuematele andmetele – 2011.–2012. aastal läbiviidud PIAACi uuringule (Forster, Bol, van de Werfhorst 2016). See uuring keskendub ainult töötamise tõenäosusele ning jõuab kutsehariduse kogu elukaart hõlmavate mõjude osas samadele järeldustele kui Hanushek jt (2016), kuid ühe erandiga. Kui Hanushek jt (2016) leiavad, et kutsehariduse eelis üldisema hariduse omandanute ees kaob kõige kiiremini õpipoisituüpi kutseharidusel põhinevates kutseharidussüsteemides

(nt Saksamaa), siis Forster jt (2016) jõuavad vastupidisele järeldusele – õpiposiõppel põhinevates süsteemides kaob kutsehariduse eelis aeglasemalt kui teistsuguse kutseõppe korraldusega riikides. Seega kaob kutsehariduse eelis elu jooksul (nii õpiposiõppel põhinevates kui mittepõhinevates kutseharidussüsteemides), kuid õpiposiõppel põhinevat kutseharidust andvates riikides säilib see kauem. Forster jt (2016) teevad eraldi arvutused ka iga riigi, sh Eesti kohta. Huvitaval kombel ei suuda analüüs Eesti jaoks välja tuua ei kutsehariduse eelist elukaare alguses ega üldisema hariduse eelist elukaare lõpus – hõivetõenäosused kogu elukaare jooksul on punkthinnangutena pea identsed. Uuringus toodud informatsiooni põhjal on keeruline öelda, mis võib olla selle põhjuseks. Kuna nii kutseharitute kui üldisema haridusega inimeste hõivetõenäosuste usalduspiirid (eriti elukaare alguse ja lõpu poole) on suhteliselt laiad, siis on võimalik, et PIAACi vaatluste arv on liiga väike selleks, et mõju tuvastada. Kuna ka teiste riikide puhul kattuvad kutsehariduse ja üldisema haridusega inimeste kogu elukaart hõlmavatele hõivetõenäosustele arvatud usalduspiirid suuresti, on riigi tasandi analüüsides keeruline teha lõplikke järeldusi.

Kahjuks ei käsitlenud Forster jt (2016) oma uuringus sissetulekuid. Kuna kutsehariduse ja üldisema hariduse omandanute kogu elukaart hõlmavad

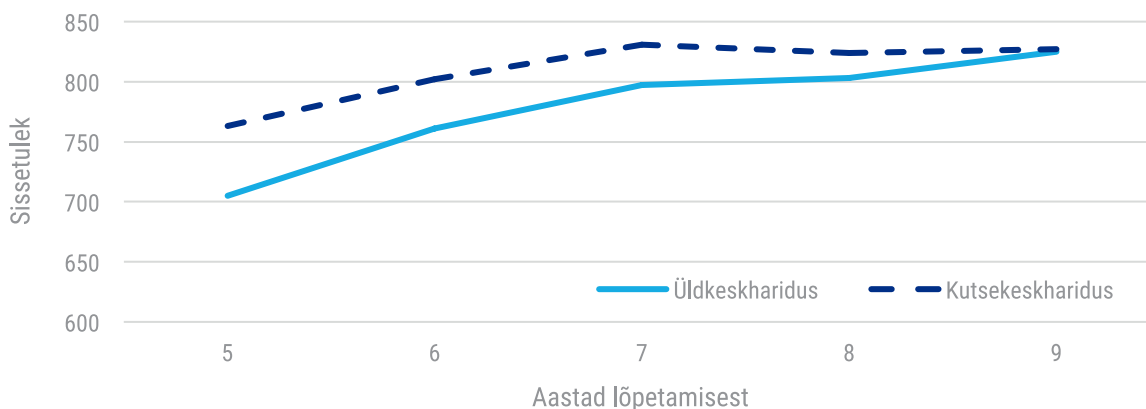
erinevused sissetulekutes ilmnesid Hanusheki jt (2016) uuringus oluliselt varem kui hõivetõenäosustes, siis on see mõju isegi olulisem kui kinnitust leidnud erinevused hõivetõenäosustes. Loodetavasti leiab see käsitlemist tulevikus.

Kutseharitute ja üldisema haridusega inimeste edukust tööturul on käsitlenud ka Eestis läbiviidud uuringud. Neist värskem on 2016. aastal Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt avaldatud analüüs „Kutse- ja kõrghariduse omandanute edukus tööturul“, mille tulemused on üldjoontes sarnased. Tsiteerides uuringu kokkuvõttes toodud järeldust (Jaggo, Reinhold, Valk 2016, 1):

*„Kui vahetult peale lõpetamist on kitsama suunitlusega haridus (kutsekesk- ja rakendus kõrgharidus) tulusam üldise suunitlusega haridusest (üldkeskharidus ja bakalaureuseõpe), siis aja jooksul erinevus taandub või muutub isegi vastupidiseks.“*

Seda tulemust illustreerib hästi (just keskhariduse tasandil) ka järgnev joonis, mis näitab, et kutsehariduse palgaeelis üldisema hariduse ees on ajas hääbuv ka Eestis ning sissetulekud võrdsustuvad ca 9 aasta jooksul pärast lõpetamist<sup>5,6</sup>.

### Joonis 3. Üldkeskhariduse ja kutsekeskhariduse lõpetanute sissetulekute võrdlus pärast kooli lõpetamist



Allikas: Jaggo jt 2016, autori arvutused

Märkus: Joonis tugineb Jaggo jt (2016) joonisel 1 toodud andmetele. Andmed kajastavad perioodil 2005–2009 vastava haridustaseme lõpetanute sissetulekuid 2014. aastal, ehk siis 5–9 aastat pärast kooli lõpetamist. Käesolev joonis on originaaljoonise töötlus, kus lõpetamise aastate asemel on esitatud lõpetamisele järgnenud perioodi pikkus.

5 Keskhariduse lõpetajad on Eestis tavaliselt 18–19aastased, seega võrdsustuvad sissetulekud 27.–28. eluaastal. Need näitajad ei ole siiski üksiheselt võrreldavad Hanusheki jt (2016) analüüsis esitatutega, sest Eesti uuringus ei ole hinnangute leidmisel arvesse võetud taustategureid. Pigem on oluline see, et tasumäärades lähenevad aastate jooksul ning see protsess on samasuunaline ja suurusjärgult sarnane teiste riikide kogemusega.

6 Keskharitute puhul ei ole neis andmetes arvesse võetud seda, kas nad õpivad edasi (mis võib tähendada, et üks osa töötab osakoormusega). Võib siiski eeldada, et viis aastat pärast gümnaasiumi lõpetamist on enamik oma edasiõppimise lõpetanud. Töö autorite selgituste kohaselt oli 2014. aastal palgasaajate hulgas ca 20% neid, kellel olid õpingud pooleli.

Jaggo jt (2016) uuring ei käsitle sama detailsusega erisusi hõivemäärades. Varasemad uuringud on näidanud, et kutsekeskharitute hõivemäärad on kõrgemad, kui üldkeskharidusega inimestel, kuid seda eeskätt selle arvelt, et üldkeskharitute hulgas on rohkem mitteaktiivseid (neid, kes ei tööta ega ka otsi parasjagu tööd), mis võib olla seotud sellega, et suurem osa neist jätkab õpinguid järgmisel haridustasemel. Kui vaadata hõivatute osakaalu tööjõus (töötud + hõivatud), siis on hõivemäärade erinevus üldkeskhariduse ja kutsekeskhariduse vahel marginaalne (Anspal, Järve 2012).

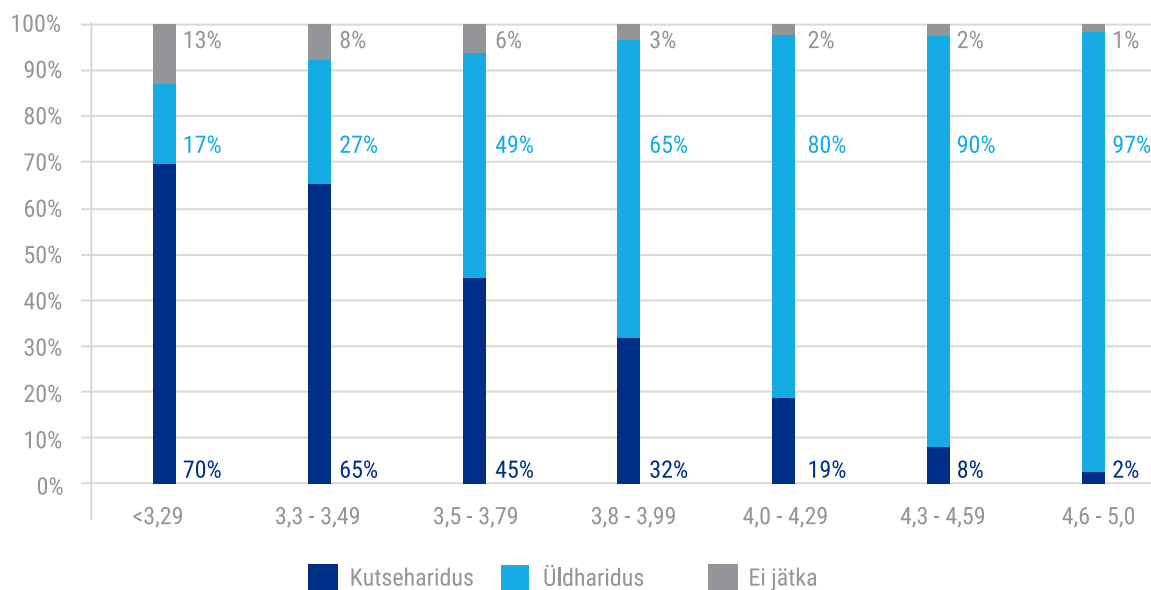
Seega tundub, et vähemalt palga osas paistavad ka Eesti uuringud kutsehariduse esialgset eelist üldkeskhariduse eest kinnitavat, kuid kinnitavad ka seda, et see eelis on ajas kaduv.

See ei tähenda, et kutsehariduse roll Eesti haridusmaastikul oleks ebaoluline. Olenemata sellest,

kas see on realselt olnud poliitikakujundajate eesmärk või mitte, on kutsekeskharidus Eestis olulises osas pakkunud tööturuväljundit akadeemiliselt vähem võimekatele või klassiruumiharidusest tüdinutele. Sellele viitab joonisel 4 kajastatud kutsekeskhariduse õppima asujate osakaal lõputunnistuse keskmise hinde lõikes (nendest, kelle keskmine hinne on alla 3,3, läks kutsekeskharidust omandama ligi 70%, keskmise hindega üle 4,6 lõpetajate hulgas oli see näitaja vaid 2%). Ligi veerandile nendest, kes asusid 2014. aastal omandama kutsekeskharidust, oli põhikooli lõpuklassis määratud hariduslik erivajadus, üldkeskharidust omandama läinute hulgas oli see näitaja 1% (Räis, Kallaste, Anspal, Kaska, Järve 2016).

Kutsekeskharidus täidab igati tänuväärset rolli. Varasemad uuringud on näidanud, et olenemata sellest, kas inimene valib põhikooli järel kutsekeskhariduse või üldkeskhariduse, on see parem, kui otsus täiendavat haridust mitte omandada (vt nt Anspal 2011).

**Joonis 4. Põhikooli lõputunnistuse keskmine hinne erinevate haridusvalikute langetamisel 2014. aastal**



Märkus: Põhihariduse statsionaarne õppevorm, riiklik õppekava.

Kui inimesele klassiruumiõpe lihtsalt ei sobi või ei ole ta akadeemiliselt piisavalt võimekas, et üldkeskharidust omandada, siis saab kutsekeskharidusest oma praktilise suunitlusega vahend, mis aitab hoida selliseid noori koolis, võimaldades neile muuhulgas kutse kõrvalt õpetada ka üldaineid<sup>7</sup>. Cedefop käivitas 2013. aastal programmi, mille eesmärk on hinnata kutsehariduse rolli õpingute pooleli jätmise takistamisel. Kuigi raporti ametlikud tulemused avaldatakse alles 2016. aasta teises pooles (ning sellest tulenevalt on nende

metoodilist paikapidavust keeruline hinnata), näitavad esialgse analüüsi tulemused, et nendes riikides, kus kutsehariduses õppijate osakaal on suurem, jäetakse õpinguid vähem pooleli (Cedefop 2014). Üks võimalik seletus sellele on, et mitmekülgsete haridusvalikute pakkumine võimaldab suuremal hulgal noortest leida oma tee. Detailsemaid tulemusi ei ole kahjuks tänaseks veel avaldatud.

<sup>7</sup> Vaata Põltsamaa Kutsekooli juhtumiuuringut (Anspal jt 2011). Kuigi see näide keskendub põhihariduse tasemele, kirjeldab see päris ilmekalt, kuidas praktilistele oskustele keskendumine toetab ka üldoskuste omandamist.



Kuigi ka veidi nõrgem üldharidus keskhariduse tasemel on parem kui selle puudumine, paistab seni kirjutatu valguses, et mida parema tasemega üldharidust õnnestub meil noortele anda, seda suurem on tõenäosus, et nad suudavad pidevalt muutuvas tehnoloogilises ja majanduskeskkonnas hakkama saada.

Kuidas määratleda üldkeskhariduse ja kutsekeskhariduse optimaalset vahekorda eelpool toodu valguses? Senini oleme rääkinud vaid üldisema haridusega kaasnevatest võitudest, kuid sellega kaasnevad ka lisakulud. Kulude hulka tuleks näiteks arvata pikemat aega haridussüsteemis veedetud ajaga kaasnevad kulud riigile või tööandjatele üldisema haridusega töötajatele spetsiifilisemate oskuste õpetamisega kaasnevad kulud (nt kutsekeskhariduse omandanud inimesel peaksid lisaks üldoskustele olema ka spetsiifilisemad ametialased oskused, mida saab tööturul kohe kasutada, samal ajal kui üldkeskhariduse omandanu peab neid alles õppima hakkama, olgu siis kõrgkoolis või tööandja juures praktilise tegevuse käigus). See loetelu ei ole lõplik ning lisaks tuludele ka kulude analüüsi läbiviimine ei ole lihtne. Autoritele teadaolevalt ei ole sellist analüüsi Eestis (ega mujal) läbi viidud ning seetõttu tuleb praegu piirduda vaid tulupoole analüüsiga. Pikemas perspektiivis oleks aga mõistlik kaardistada ka hariduse omandamise kulupool.

Eeltoodu põhjal võib õigustatult küsida, et kui üldisem haridus on parem kui kutseharidus, siis miks on mitmed riigid (sh meie lähinaaber Soome, kus kutseõppurite osakaal keskhariduse tasemel on kasvanud 36%-lt aastal 2000 42%-ni aastal 2014<sup>8</sup>) seadnud eesmärgiks kutsehariduses õppijate osakaalu suurendamise ning selle ka suuresti realiseerinud. Käesoleva töö raamidesse ei mahu detailsem analüüs erinevate riikide kaalutlustest selliste otsuste tegemisel. Kuna need eesmärgid on seatud enne seda, kui valmisid kaks peamist uuringut, mida selles töös kasutatakse (Hanushek jt (2016) ja Forster jt (2016)) ning debatt nendes esitatud järelduste üle alles saab

hoogu sisse, siis pole välistatud, et mõne aja jooksul neid otsuseid ka revideeritakse. Samas pole välistatud ka see, et mõne riigi jaoks kaaluvad kutsehariduse positiivsed mõjud (noored saavad kiiremini tööle) võimalikud kogu elukaart hõlmavad miinused üles. Konkreetselt Soome näidet kommenteerides ei tohi unustada, et nende tööturukorraldus on sootuks teistsugune kui Eestis, tuginedes fundamentaalselt teistsugustele suhetele sotsiaalpartneritega (kapitalismi variatsioonide teooria kohaselt liigituks Soome koordineeritud majanduste alla, meie aga mitte) ning nende tegevuskava Eestile üle kanda on keeruline.

**Kokkuvõttes** paistab tänane empiirika näitavat järgmist:

- Kutseharidus annab võrreldes üldisema haridusega (s.o keskharidus ja kõrghariduse esimene aste) noortele tööturule sisenemisel eelise nii sissetuleku kui ka hõivetõenäosuse osas. Seda kinnitab rahvusvaheline kogemus ja ka Eestis läbi viidud analüüsid.
- See eelis on ajas kaduv ning pikemas perspektiivis paistavad üldisema haridusega inimesed eriti kiiremini arenevates riikides paremini kohanevat tööturul aja jooksul toimuvate muutustega (nt teatud oskuste järele nõudluse vähenemine või teke).
- Kui vaadata ainult kogu elukaart hõlmavaid tulusid, tuleb inimestele anda tööturule sisenemisel võimalikult hea üldharidus kas enne kutsehariduse omandamist või kutsehariduse omandamise ajal.

Eelnevast lähtudes ei ole käesoleva töö autorite hinnangul tänase teadmise põhjal võimalik näidata, et põhikooli lõpetajatest kutsekeskharidusse siirdujate osakaalu arvestatav tõstmine annaks selgeid positiivseid tulemeid. Pigem näitab senine teadmine, et parem üldharidus võimaldab pikemas perspektiivis olla konkurentsivõimelisem. **Sellest tulenevalt ei ole tänaseks välja kujunenud keskhariduse tasemel kutse- ja kõrghariduse tasakaalu muutmine riigipoolse aktiivse sekkumise kaudu meie hinnangul põhjendatud.**

### 3. Mis mõjutab põhikoolijärgseid haridusvalikuid?

Selleks, et mõista kas ja kui palju on põhikooli järel kutsehariduse valivate noorte osakaalu võimalik muuta, on oluline alustada üldisemast pildist. Arenenud riikide oskuste strateegiad on küll pidevas kujunemises, ent riigid jagunevad siiski üsna selgelt kas üldistele oskustele või spetsiifilistele oskustele keskenduvateks. Klassikaline kapitalismi variatsioonide teooria (Hall, Soskice 2001) seostab üldoskustele suunatust liberaalse ja spetsiifilistele oskustele suunatust koordineeritud majandusega tootmisrežiimiga. Nagu eelnevalt mainitud, on üldoskuste eeliseks spetsiifiliste oskuste ees nende kergem ülekantavus uutesse olukordadesse, mis lihtsustab liikumist tööturul. Valdkonaspetsiifilised ja ettevõttespetsiifilised oskused on oluliselt raskemini ülekantavad. Sellest tulenevalt on tööturg kutseharidusele keskendunud riikides vähem voolav ning nii tööandjad kui ka riiklik poliitika toetavad pikaajalist karjääri samas ettevõttes või asutuses. Lisaks haridussüsteemile on riigi tootmisrežiim ja seega ka oskuste strateegia seotud veel mitmete muude aspektidega (finantssüsteemi ülesehitus, prevaleeriv korporatiivne juhtimiskultuur, töösuhete korraldus, innovatsiooni ülekande mehhanismid majanduses – need tegurid moodustavad institutsionaalse terviku (Nölke, Vliegthart 2009). Kuna erinevad komponendid toetavad üksteist, eeldavad kõik suuremahulised muudatused süsteemis kõigi komponentide muutumist. See tähendab, et ühe komponendi (antud juhul kutse- ja üldhariduse tasakaalu) muutmine isolatsioonis on ebamõistlik, et mitte öelda võimatuks.

**Eestis on ajalooliselt domineerinud üldisem haridus ehk Eesti oskuste strateegia on keskendunud Mandri- Euroopast suuremas ulatuses üldoskuste arendamisele.** Ka kutseõpe on pigem koolipõhine ehk keskendub üldisematele kutseoskustele, mitte ainult ettevõtte või kitsa valdkonna teadmiste ja

oskuste õpetamisele. Kui tugineda kapitalismi variatsioonide teooriale, siis on see ka oodatav, sest Eesti heaolurežiim liigitatakse liberaalseks (Feldmann 2006), vt ka arutelu Kuokštis 2012), millest johtuvalt võiks oodata, et meie oskuste omandamise strateegiad on sarnased angloameerika strateegiatega, kus kutsehariduse osakaal on pigem madal (USAs kutseharidus praktiliselt puudub, Suurbritannias on see küll kõrgem kui meil, kuid jääb alla Euroopa Liidu keskmise).

Konkreetsemaks minnes võivad põhjused, miks akadeemiliselt võimekamad noored (ja nende vanemad) eelistavad kutsekeskkoolile gümnaasiumi (vt joonis 4), meie hinnangul olla järgmised:

- Põhihariduse lõpetanu jaoks ei konkureeri kutsekool mitte gümnaasiumi vaid akadeemilise kõrgharidusega – ligi 70% gümnaasiumi lõpetajatest soovib edasi õppida (Mägi, Nestor 2012). Kui üldkeskhariduse ja kutsehariduse erinevused tööturuväljundites ei ole väga suured, siis kutsehariduse ja kõrghariduse võrdluses on need juba oluliselt suuremad<sup>9</sup>. Enamik raporteid sisaldab ühel või teisel kujul järeldust: „Õppimine on tasuv/kasulik ja iga järgnev haridustase kasvatab sissetulekut (vt Jaggo jt 2016, Anspal jt 2011). Sellises olukorras on keeruline pahaks panna, et need, kellel vähegi võimalik, püüavad omandada kõrghariduse<sup>10</sup>.
- Kutsehariduse kasuks otsustamist ei soosi lapsevanemad. Vaatamata sellele, et 2013. aastal läbi viidud uuring sedastab, et kutsehariduse maine on üldjoones hea, peegeldavad elanikkonna hinnanguid kõige vahetumalt soovitusindeksi väärtused, mis näitasid, et enamik vastanuid ei ole nõus soovitama oma lapsel minna õppima kutseõppeasutusse<sup>11</sup> (Pärtel, Petti 2013).

<sup>9</sup> Jaggo jt (2016) toovad oma töös välja, et kui kutsekeskhariduse lõpetanu teenis 2014. aastal 757 eurot, siis bakalaureuseõppe (3+2) lõpetanu 1061 eurot, magistriõppe lõpetanu aga juba 1350 eurot. See töö saadab sisuliselt sõnumi, et magistrikraadi omandanu teenib keskmiselt pea kaks korda suuremat palka kui kutsekeskhariduse lõpetanu. Need näitajad ei ole omavahel päris võrreldavad, sest kutsekeskhariduse omandanu on oma eakaaslase magistrikraadi omandamise hetkeks omandanud ka viis aastat tööturukogemust, kuid isegi kui võrrelda nt 2008. aastal kutsehariduse lõpetanud ja 2013. aastal magistrikraadi omandanud inimeste sissetulekuid 2014. aastal (vastavalt 802 ja 1215 eurot), on magistikraadiga inimese sissetulek pea poole suurem.

<sup>10</sup> Oluline on mainida, et selektsiooniprobleem on selle arutluse juures suuresti ebaoluline – isegi kui kõrghariduse eelis kutseharitute ees tuleneb peamiselt suuremast võimekusest ning hariduse enda kvaliteet polegi halb, tuleb arvestada ka seda, et tööandjal on keeruline mõõta inimese võimekust ning sageli kasutatakse selleks kaudset indikaatorit, milleks on haridustaseme omandamist kinnitav diplom ning see omakorda määratleb ka palgatase suurust. Seega on otsus gümnaasiumi- ja hilisema kõrghariduse kasuks indiviidi vaatenurgast ratsionaalne.

<sup>11</sup> Soovitusindeks on 100-palli skaalal, selle väärtus oli 43 (mida suurem seda parem) ning indeksi muutus oli võrreldes 2008. aastaga marginaalne (olgu igaks juhuks juurde lisatud, et meetodika ei olnud mõlemal aastal sama ning see võib tekitada mõningaid võrreldavuse probleeme). Soovitusindeks põhineb 100-palli skaalal (astmetega 0, 25, 50, 75 ja 100) antud vastustele järgmistele küsimustele:  
(1) Milline on teie hinnangul kutseõppeasutuse lõpetanu potentsiaal saada ettevõtjaks võrreldes üldhariduskooli lõpetanuga?  
(2) Nüüd kujutage ette situatsiooni, et Teil on põhikooli lõpetav poeg või tütar (võib-olla tulevikus). Kas Te soovitsite tal kutseõppeasutusse astuda?

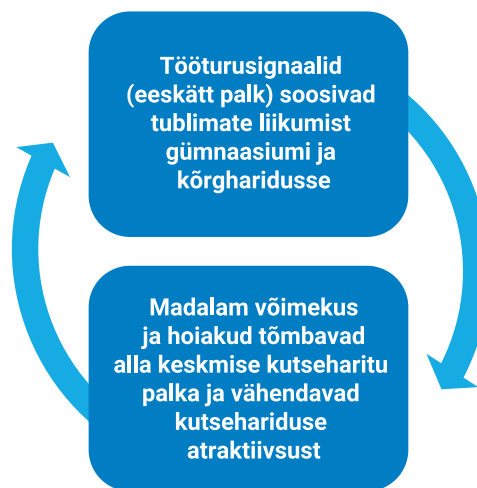
- Kuna paremate õpitulemustega noored (vt joonis 4) otsustavad esitatud põhjusel kõrghariduse kasuks, on kutseharidust õppima läinute hulgas paratamatult rohkem neid, kelle võimekus on madalam või õpimotivatsioon väiksem. Seda peegeldavad ka tööandjate hulgas läbi viidud uuringud, mille kohaselt ei ole nende hinnangud kutsekooli lõpetajatele kõrged ning suurimaks probleemiks on nii hoiakud kui ka erialased oskused, kuigi viimaste arendamiseks on tööandjad nõus ka ise panustama ning seetõttu tunnetavad seda veidi väiksema probleemina (vt Nestor, Nurmela 2013).

Tulemuseks on tänaseks pea kõigile tuntud nõiaringi laadne olukord, kus võimekamad ja kõrgema õpimotivatsiooniga õpilased liiguvad gümnaasiumi ja sealt edasi kõrgharidusse ning nõrgemad kutsekoolidesse. See peegeldub ka kutsehariduse ja kõrghariduse lõpetajate palkades, mis omakorda halvendab kutsehariduse mainet ja soodustab tublimite valikut gümnaasiumi ja hiljem kõrghariduse kasuks.

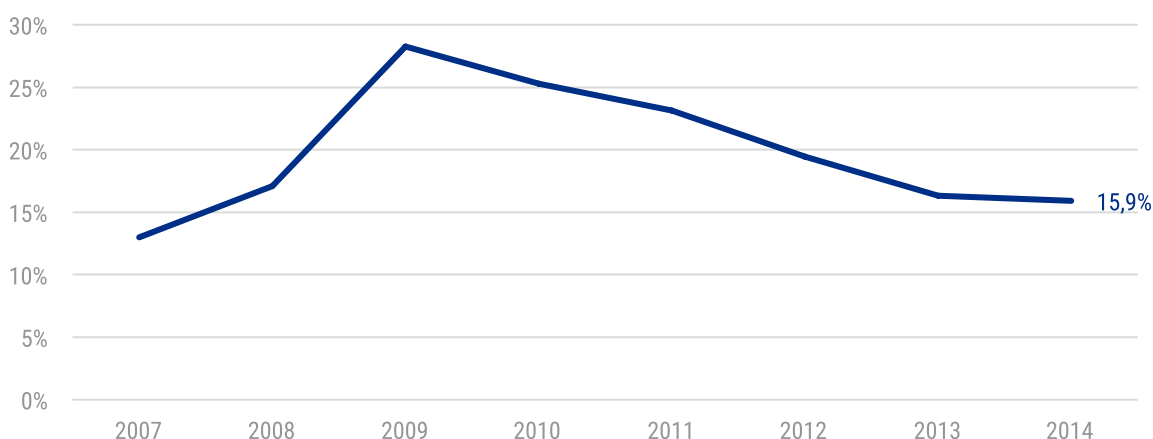
Nõiaringi toidab suure tõenäosusega ka see, et kutseharidus on täna vaatamata teisesuunalistele püüdlustele ikkagi tupiktee, kus edasi õppima liikujaid on vähe – 2014. aasta jätkas kutsekeskhariduse lõpetajatest õpinguid vaid 16%. Kuigi see näitaja on mõnevõrra eksitav – kutseharidus on ikkagi väljund tööturule ning seetõttu oleks tõenäoliselt mõistlik vaadata edasiõppimist akadeemilises või rakenduskõrghariduses alles mõned aastad peale

lõpetamist – kajastab see üldjoontes ikkagi õpingute jätkamise võimalusi, mis üldhariduse omandanutel on oluliselt suuremad (2014. aastal jätkas 66% üldhariduse lõpetanutest samal aastal oma õpinguid kutse- või kõrghariduses<sup>12</sup>).

### Joonis 5. Kutsehariduse madala atraktiivsuse ning tööturuväljundite nõiaring



### Joonis 6. Edasiõppijate osakaal kutsekeskhariduse lõpetanute hulgas (6 kuud pärast lõpetamist)



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Märkus: Joonisel on märgitud kutsekeskhariduse lõpetajad, kes 6 kuud peale lõpetamist kas õppisid või töötasid ja õppisid samaaegselt

12 Haridussilm, gümnaasiumi lõpetamine.

## 4. Juba kavandatud ja tehtavad tegevused

Nagu on esitatud käesoleva töö aluseks olevas pakkumiskutse dokumendis, viiakse Eestis juba täna ellu mitmeid tegevusi, mis on otsesemalt või kaudsemalt seotud kutsehariduse osakaalu suurendamise eesmärgi täitmisega. Need võiks liigitada järgmiselt:

- Tööturuvajaduste parem kaardistamine – Eesti on astunud olulise sammu edasi tööjõuvajaduse prognooside kvaliteedi tõstmiseks. 2015. aasta käivitati OSKA koordineerimisüsteem, mille eesmärk on tööjõuvajaduse seire ja prognoosisüsteemi loomine. Tegemist on süsteemiga, mis võimaldab nii õppuritel kui ka haridussüsteemil langetada teadlikumaid valikuid. Kuna programm käivitati alles 2015. aastal<sup>13</sup>, ei ole sellel ilmselgelt veel olnud väga suurt mõju kutsehariduse osakaalule keskariduse tasandil. Samas on oluline rõhutada, et tulevikus saab selle süsteemi mõjul kutsehariduse osakaal suureneada vaid juhul, kui seda toetavad kutsehariduse tööturuväljundid (hõive ja palk).
- Karjääriteenused – karjääriteenustega tegeletakse Eesti juba pikalt (vt nt Rajaleidjast <https://rajaleidja.innove.ee/>) ning nõustamisvõimekust on pidevalt arendatud. Samas on nõustajad seni olnud mõnevõrra keerulises olukorras, sest napib head informatsiooni selle kohta, keda tänane tööturg vajab ning milliste töötingimustega tuleks ühe või teise ameti kasuks otsustanutel arvestada (see on ka üks põhjuseid, miks OSKA süsteem käivitati). Oluline on ka silmas pidada, et karjäärinõustamise süsteemi ei ole eetilise kasutata propagandistlikel eesmärkidel – karjäärinõustaja ülesandeks ei ole kallutada inimese otsust ühe või teise haridussuuna kasuks. Suurema töö peavad ära tegema kutsehariduse tööturuväljundid ise.
- Kutsehariduse maine parandamine – siia alla liigituvad peamiselt kolme liiki tegevused<sup>14</sup>: kutseõppe võimaluste tutvustamine ja populariseerimine (infomaterjalide levitamine sihtrühmale atraktiivsetes kanalites), kutseõppeasutuste kommunikatsiooniplaanide väljatöötamise toetamine ning kutsemeistrivõistluste korraldamine. Need tegevused on suunatud kutsehariduse nähtavuse parandamisele ning juhul, kui edukus tööturul seda toetab, saaks sellisel tegevusel olla positiivne mõju kutsehariduse osakaalu suurendamisele.
- Kutsehariduse kvaliteedi parandamine – hariduse kvaliteedi parandamine on loomulikult mõistlik. Käesoleva analüüsi maht ei võimalda kutsehariduses tehtud muudatusi põhjalikumalt analüüsida (see vääriks täiesti eraldiseisvat analüüsi), kuid tuginedes seni läbiviidud uuringutele võib PRAXISE 2013. aasta raporti põhjal öelda, et tööandjate hinnangud kutsehariduse omandanud töötajatele ei ole uuringule eelnenud viie aasta jooksul olnud kuigi kõrged (Nestor, Nurmela 2013). On keeruline öelda, kuivõrd on see tingitud hariduse madalast kvaliteedist ja kuivõrd eespool mainitud selektsiooniprobleemist, kuid etteheiteid on nii erialaste tööoskuste, hoiakute kui ka sotsiaalse küpsuse osas.

<sup>13</sup> Toetuse andmise tingimuste kehtestamine tegevuse „Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi loomine“ elluviimiseks. Ministri 8. aprilli 2015 käskkirj nr 153. Haridus- ja Teadusministeerium.

<sup>14</sup> Eesti elukestva õppe strateegia 2020 „Tööturu ja õppe tihedama seostamise programmi“ kinnitamine. Ministri 8. aprilli 2015 käskkirj nr 144. Haridus- ja Teadusministeerium.

## 5. Ettepanekud täiendavateks tegevusteks

Vaatamata sellele, et eespool kirjeldatud tegevuste loetelu on küllaltki lai ning tegevused iseenesest mõistlikud, ei ole arvestatavaid tulemusi kutsehariduse osakaalu suurendamisel saavutatud. Seega tundub, et nõ „pehmete“ meetodite abil kas ei ole võimalik tänast olukorda muuta või võtab see väga kaua aega.

Kui pehmete meetoditega ei ole võimalik nõiaringid murda, siis oleks üks võimalik lahendus suunata noored kutsekooli „jõuga“. Sellise mehhanismi täpsem tehniline kirjeldus ei mahu selle dokumendi raamidesse, kuid eeldatavalt oleks see mingit laadi akadeemilise võimekuse testi põhine juurdepääsu piiramine gümnaasiumile ja sellest johtuvalt ka akadeemilise kõrgharidusele (nt testiskooride järjestuse alusel alumine 40% ei saa testi sooritamise aastal gümnaasiumi astuda). Mõnevõrra sarnase efekti annaks ka laste varajane (nt põhikooli alguses toimuv) jagamine kutse- ja üldhariduse suunale mingi sarnase proportsiooni alusel (näiteks võiks siin tuua Saksamaa).

Käesoleva töö autorite hinnangul ei ole sellise mehhanismi juurutamine mitmel põhjusel mõistlik. Esmalt ei ole eesmärk meie hinnangul mõistlik – nagu eelnevalt öeldud, ei ole meil põhjust arvata, et kutsehariduse osakaalu suurendamine oleks kasulik, sest praeguse värskema teadmise kohaselt ei ole võimalik näidata, et kutseharitutel läheb elukaare jooksul tööturul paremini kui üldisema hariduse saanutel. Teisalt ei ole ka põhjust arvata, et see leiaks meie akadeemilise kõrghariduse usku ühiskonnas toetust. Kolmandaks ei oleks ka sellise reformi tulemuseks mitte midagi muud kui teadmine, et kutseharidusse lähevad need, kelle võimekus ei luba gümnaasiumis jätkata. Tõenäoliselt oleks kutsekooli lõpetajate jaotus võimekuse järgi veidi kirjum, aga on küsitav, kas see muudaks oluliselt kutsekoolihariduse mainet nii tööandjate kui ka töötajate silmis.

Teine võimalik jõumeetod saaks olla sekkumine palgapoliitikasse. Eesti palgaläbirääkimised on valdavalt individuaalsed, kollektiivlepingute osakaal on tagasihoidlik (2015. aastal oli kollektiivlepinguga kaetud 18,6% töötajatest ning töötingimused olid kollektiivselt kokku lepitud 3,9% organisatsioonidest<sup>15</sup>).

Samuti ei ole Eestis levinud kutsetunnistuste põhine juurdepääs tööturule – kuigi mõningates valdkondades on kutsetunnistus tööle pääsemise eelduseks, on selliseid valdkondi väga vähe. Üheks võimaluseks oleks tööturuga tänasest rohkem reguleerida – tekitada juurdepääs tööturule eeskätt kutsetunnistuste abil ja luua seadusandlik taust, mis suunaks ettevõtteid sõlmima praegusest oluliselt rohkem kollektiivseid palgakokkuleppeid. Sellisel moel oleks võimalik ühiskonnas kokku leppida, milline on see palgatase, mis tagab ka akadeemiliselt võimekamate huvi kutsehariduse vastu ja kehtestada see kollektiivlepingus.

Ka selle lahenduse poolt on keeruline leida häid argumente. Esmalt ei lähe see kokku Eesti liberaalse majanduspoliitilise raamistikuga. Oluline on silmas pidada, et Eesti on väike ja avatud majandus, mis on paratamatult avatud välistele šokkidele. Lisaks on Eestil ka fikseeritud vahetuskurss valdava enamikuga oma kaubanduspartneritest. Sellistes tingimustes on šokkidega kohanemiseks väga oluline säilitada tööturu paindlikkus. Kollektiivlepingud (aga ka tugev tööturule juurdepääsu reguleerimine) muudavad tööturu paratamatult jäigemaks ja vähendavad seeläbi kogu majanduskeskkonna konkurentsivõimet.

Maailmas on mitmeid näiteid riikidest, mille tööturg on jõulisemalt reguleeritud ning mida ühtlasi loetakse rahvusvaheliselt konkurentsivõimelisteks (nt Saksamaa). Siin on aga oluline silmas pidada, et enamasti on tegemist suure siseturuga majandustega, mille ettevõtete konkurentsivõimet toetavad pika perioodi jooksul loodud rahvusvahelised sidemed ja akumulunud ressursid, mis võimaldavad ka mitmeaastaseid majanduslikke raskusi absorbeerida. Et muuta Eesti kutseharidussüsteem Saksamaa sarnaseks, tuleb oluliselt muuta suurt osa Eesti sotsiaalmajanduslikust taristust. Üksikute komponentide jäljendamine ei anna suure tõenäosusega tulemusi. Väga ulatuslikud ümberkorraldused riigi majanduses ja poliitikas laiemalt üksnes sel eesmärgil, et saavutada kutsekooli valijate osakaalu kasvu ei ole meie hinnangul realistlikud.

Kolmas võimalus on liikuda aste kõrgemale ning julgustada inimesi jätkama õpinguid kutse- või rakenduskõrgkoolis pärast gümnaasiumi lõpetamist ja heade üldoskuste omandamist. Seda valikut tunnetatakse põhikoolijärgse kutsekeskharidusega võrreldes tõenäoliselt vähem tupikteena ning seetõttu võiks see olla ka õpilastele (ja nende vanematele) vastuvõetavam alternatiiv. Muu hulgas aitaks see vähemalt osaliselt lahendada kutsekoolilõpetaja ebapiisava sotsiaalse küpsuse (Nestor, Nurmela 2013) probleeme – kui põhihariduse baasil kutsekooli lõpetajad on tööturule sisenemisel 18–19 aastased, siis on tööandjate hinnang nende sotsiaalsele küpsusele vähemalt osaliselt seotud sellega, et nad on lihtsalt liiga noored. Tegemist on eespool nimetatutest vähemalt lühiajaliselt kulukama meetmega, kuid see langeks kokku eelmises peatükis leitud, mille kohaselt ei ole häid argumente, millega takistada noortel tugevama üldhariduse omandamist, sest eeldatavalt suurendab see pikas perspektiivis nende konkurentsivõimet tööturul.

Lisaks tuleks silmas pidada ka seda, et kutseharidus ja selle lõpetajad ei ole ühetaoline ja sarnaste tööturuväljavaadetega grupp – sõltuvalt õpitud erialast võib nende eduks tööturul olla väga erinev. Jaggo jt (2016) näitavad, et õppesuundade lõikes on lõpetajate sissetulekutes arvestatavad erinevused.

**Arvutiteadused, turvamine ja tehnikaalad** pakuvad ka kutsehariduse lõpetajatele mõnevõrra kõrgemat sissetulekut kui teised õppesuunad. Kui kutseharidust propageerida, siis võiks selle erisuse välja tuua ning keskenduda nendele erialadele, kus ka palkade areng (nt kiire palgakasv või kõrgem palgatase) viitab sellele, et sellise tööjõu järele on suur nõudlus.

**Kokkuvõttes** saab eespool esitatud põhjal öelda järgmist:

- Autorite hinnangul ei ole mõistlikke meetmeid, mille abil saaks oluliselt suurendada põhihariduse lõpetamise järel kutsehariduse kasuks otsustavate noorte osakaalu. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleks rakendada meetmeid, mis pole eeldatavalt ülejäänud ühiskonnale vastuvõetavad või mõjuvad majanduse üldisele konkurentsivõimele kahjulikult.
- Küll aga võiks kaaluda keskhariduse järel kutsehariduses ja rakenduskõrghariduses jätkamise võimaluste tutvustamist ja propageerimist. Sellisel juhul ei teki olukorda, kus me takistame inimestel, kes on valmis omandama parema keskhariduse, selle omandamist, ning lisaks omandavad nad ka oskused, mida saab tööturul kohe rakendada.
- Samuti on mõistlik tõhustada tööd nende laste kaasamiseks, kes põhihariduse omandamise järel õpinguid ei jätkata või jätkavad keskhariduse tasemel õpingud pooleli. Meie ettekujutuses võiks peamine meede olla nõustamine, eeskätt informatsiooni jagamine nii õppimisvõimaluste kui ka oodatava tööturuedukuse kohta.
- Kutseõppe suundadest võiks propageerida kõrgemat sissetulekut andvaid õppesuundi, mille järele on tööturul suurim nõudlus.
- Kõike eeltoodut saab toetada hea kvaliteediga infojagamise tööturu tänaste ja tulevaste vajaduste kohta, sh informatsiooni ettevalmistamine (info kogumine palkade, hõivemäärade, tööturul hakkama saamiseks vajalike oskuste kohta) ning levitamine nii karjäärinõustamise ja karjääriõppe raames kui ka väljaspool seda. Omal kohal on ka põhikooli õpetajatele õige pildi andmine sellest, milline on nüüdisaegne kutseharidus ning mida selle lõpetajatel on tööturult oodata. Oluline on siiski silmas pidada, et sellistelt meetmetelt ei ole meie hinnangul mõistlik eeldada suurt ja kiiret mõju kutsehariduse osakaalule keskhariduse omandajate hulgas. Enne peab paranema kutsehariduse edukus tööturul. Nagu eelnevalt mainitud, on eetilise propageerida õpilaste hulgas neid haridusvalikuid, mis tõesti võimaldavad neil kogu elukaare jooksul tööturul hästi hakkama saada. Loomulikult on noortel õigus valida ka valdkondi, millel nende sissetulek või töö leidmise tõenäosus on madalam, kuid see peab olema teadlik valik, mitte eksitava informatsiooni tulemus.

## 6. Kokkuvõte ja järeldused

Eesti põhihariduse lõpetajad on alati eelistanud kutseharidusele üldkeskharidust ning teinud seda suuremas mahus kui Euroopa Liidu riikides keskmiselt. Kutsehariduse arenguid suunavad dokumendid on seadnud eesmärgiks muuta seda eelistust kutsehariduse kasuks lootuses kasvatada põhikoolist kutsekeskharidusse siirdujate osakaalu 26–28 protsendilt 35-ni, kuid seni edutult. Käesoleva aruteludokumendi eesmärk on hinnata, kas selle eesmärgi täitmine on mõistlik ja teostatav ning mida tuleks eesmärgi täitmiseks teha.

Senistest uuringutest värskeimad osutavad, et kutseharidus annab tööturule sisenemisel üldisema hariduse<sup>16</sup> ees mõningase eelise nii palkades kui ka hõivemäärades, kuid aja jooksul see mõju kaob ning kogu elukaare jooksul on üldhariduse saanud kutseharitutelega võrreldes edukamad. Põhjus on eeldatavalt selles, et hea üldharidus tõstab inimeste kohanemisvõimet ja aitab neid tööturul karjääri jooksul toimuvate muudatustega paremini toime tulla.

Väljakujunenud olukordade muutmiseks peab olema hea põhjus. Käesoleva töö autorite hinnangul ei ole tänase teadmise põhjal võimalik näidata, et põhikooli lõpetajatest kutsekeskharidusse siirdujate osakaalu arvestatav tõstmine annaks selgeid positiivseid tulemeid ning seepärast ei ole põhjendatud kutsekeskhariduse ja üldkeskhariduse omandajate tasakaalu riigipoolse aktiivse sekkumise abil muuta.

Seni on kutsehariduse edendamise tegeletud peamiselt pehmete meetmete abil, mis on valdavalt seotud informatsiooni jagamisega tööturu vajaduste kohta, kuid investeeritud on ka õppekeskkonna ja õppekvaliteedi parandamisse. Vaatamata sellele, et need on mõistlikud tegevused, ei ole need seni suutnud kutsehariduse populaarsust põhikooli lõpetajate hulgas oluliselt parandada. See on ka mõistetav, sest tegemist ei ole lihtsa ülesandega. Eesti orientatsiooni üldisema hariduse suunas toetab meie liberaalne ühiskonnakorraldus ning väike ja avatud majandus. Kuna meie ühiskond ja majandus on pidevas muutumises, peavad ka meie töötajad olema valmis kohanema – üldisem oskuste pagas võimaldab seda paremini teha. Seega soosib meie ühiskonnakorraldus üldisemat haridust.

Pehmete meetodite asemel jõulisem kutsekooli lõpetajate valikute suunamine (nt piirates juurdepääsu üldharidusele akadeemilisest võimekust lähtudes) ei ole meie hinnangul hea mõte, sest tänaste teadmiste kohaselt vähendaksime sellega noorte konkurentsivõimet pikemas perspektiivis.

Küll aga võiks kaaluda keskhariduse järel kutsehariduses ja rakenduskõrghariduses jätkamise võimaluste tutvustamist ja propageerimist ning tõenäoliselt on ka kutsehariduse propageerimisel mõistlik eelistada kõrgemat sissetulekut andvaid õppesuundi.

<sup>16</sup> Need uuringud võrdlevad kutsehariduse ja rakenduskõrghariduse lõpetajate tööturväljundeid üldkeskhariduse ja bakalaureuse omandanutega. Seetõttu on sisse toodud mõiste „üldisem haridus“, mis viitab sellele, et kutsehariduses omandatavad oskused on spetsiifilisemad kui üldkeskhariduses ja bakalaureuseõppes omandatavad.

# Kasutatud kirjandus

- Anspal, S., Järve, J. (2012). *Kutseharidus, hõive ja palk*. Ettekanne Haridus- ja Teadusministeeriumile.
- Anspal, S., Järve, J., Jürgenson, A., Masso, M., Seppo, I. (2014). *Oskuste kasulikkus tööturul: PIAAC uuringu temaatiline aruanne nr 1*. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.
- Anspal, S., Järve, J., Kallaste, E., Kraut, L., Räis, M.L., Seppo, I. (2011). *The Cost Of School Failure in Estonia*. Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR.
- Cedefop (2014). *Better vocational options lead to fewer dropouts from education and training*. <http://www.cedefop.europa.eu/node/9063>
- Eesti elukestva õppe strateegia 2020 „Tööturu ja õppe tihedama seostamise programmi“ kinnitamine. Ministri käskkiri 8. aprill 2015 nr 144. Haridus- ja Teadusministeerium.
- Eesti elukestva õppe strateegia 2020. (2014). Tallinn. <https://www.hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf>
- Euroopa Komisjon (2015). Education and Training Monitor 2015. [http://ec.europa.eu/education/tools/docs/2015/monitor2015-estonia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/tools/docs/2015/monitor2015-estonia_en.pdf)
- Eurostati kodulehekülj. <http://ec.europa.eu/eurostat>
- Feldmann, M. (2006). Emerging Varieties of Capitalism in Transition Countries Industrial Relations and Wage Bargaining in Estonia and Slovenia. *Comparative Political Studies*, 39(7), 829-854.
- Forster, A. G., Bol, T., van de Werfhorst, H. G. (2016). Vocational Education and Employment over the Life Cycle, *Sociological Science*, 3, 473-494.
- Hall, P. A., Soskice, D. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism. P.A.Hall, D. Soskice (Toim), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (lk 1-68). Oxford: Oxford University Press.
- Hanushek, E. A., Schwerdt, G., Woessmann, L., Zhang, L. (2016). *General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle*. <http://jhr.uwpress.org/content/early/2016/03/04/jhr.52.1.0415-7074R.abstract>
- Haridussilm.ee [http://qlikview-pub.hm.ee/QvA.JAXZfc/opensdoc\\_hm.htm?document=htm\\_avalik.qvw&host=QVS%40qlikview-pub&anonymous=true](http://qlikview-pub.hm.ee/QvA.JAXZfc/opensdoc_hm.htm?document=htm_avalik.qvw&host=QVS%40qlikview-pub&anonymous=true)
- Jaggo, I., Reinhold, R., Valk, A. (2016). *Analüüs: kutse- ja kõrghariduse omandanute edukus tööturul*.
- Kuokštis, V. (2012). Baltic Variety of Capitalism as an Explanation to the Success of Internal Devaluation. L. Kosals, H. Pleines (Toim), *Governance Failure and Reform Attempts after the Global Economic Crisis of 2008/2009* (lk 13-28). Stuttgart. [https://www.academia.edu/9549866/Baltic\\_Variety\\_of\\_Capitalism\\_as\\_an\\_Explanation\\_to\\_the\\_Success\\_of\\_Internal\\_Devaluation](https://www.academia.edu/9549866/Baltic_Variety_of_Capitalism_as_an_Explanation_to_the_Success_of_Internal_Devaluation)
- Mägi, E., Nestor, M. (2012). *Koolilõpetajad ja nende karjäärivalikud. Keskkaridusastme lõpetajate valikute uuringu lõpparuanne*. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
- Nestor, M., Nurmela, K. (2013). *Kutseharidus ja muutuv tööturg. Tööandjate uuringu lõpparuanne*. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.



Nölke, A., Vliegthart, A. (2009). Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe. *World Politics*, 61(4), 670-702.

Pärtel, K., Petti, K. (2013). *Kutseharidus 2013. Elanikkonna teadlikkus kutseõppes toimuvast ja kutsehariduse maine aastal 2013. Aruanne*. Factum & Ariko. [http://mobile.dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/45110/Kutsehariduse\\_maineuuringu\\_aruanne\\_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://mobile.dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/45110/Kutsehariduse_maineuuringu_aruanne_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Rajaleidja kodulehekülg. <https://rajaleidja.innove.ee/>

Räis, M. L., Kallaste, E., Anspal, S., Kaska, M., Järve, J. (2016). *HEV õpilaste kaasava hariduskorralduse toetamiseks loodud koolisiseste meetmete ja koolivälise võrgustikutöö rakendamise tõhusus*. Avaldamata esimene versioon.

Soome statistikaameti kodulehekülg. [http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2014/07/tyti\\_2014\\_07\\_2014-08-26\\_tie\\_001\\_en.html](http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2014/07/tyti_2014_07_2014-08-26_tie_001_en.html)

Toetuse andmise tingimuste kehtestamine tegevuse „Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi loomine“ elluviimiseks. Ministri käskkiri 8. aprill 2015 nr 153. Haridus- ja Teadusministeerium.