



TARTU ÜLIKOOL
RAKE

Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste „Tööta ja õpi” analüüs

LÕPPARUANNE



Aprill 2026

Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste „Tööta ja õpi“ analüüs

Lõpparuanne

Tellinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste „Tööta ja õpi“ analüüsi ja mõjuhindangu tellis ja rahastas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Uuringu tegi Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE.

UURINGU AUTORID:

Merle Mägi
Ene Tubelt
Helen Urmann
Martin Mölder
Anneli Saaroja
Allan Allik
Keit Simmulmann
Sabina Trankmann
Andres Võrk
Taavi Unt

Esikaane foto: pixabay.com

RAKE

RAKE on võrgustikutüüpi rakendusuuringute keskus. Meie missioon on edendada teadmisel põhinevat otsustamist Eesti ühiskonnas. Lisaks RAKE meeskonnale kaasame kõrgeima kvaliteedi tagamiseks oma uuringutesse valdkondlikke eksperte nii Tartu Ülikoolist kui vajadusel ka väljastpoolt. RAKE võrgustikust leiab nii sotsiaalteadlasi kui meditsiini-, loodus-, tehnika- ja humanitaarteaduste valdkonna esindajaid.

KONTAKTANDMED:

Lossi 36-312, 51003, Tartu
+372 521 5703
merle.magi@ut.ee
<https://rake.ut.ee>
ISBN: 978-9985-4-1503-0



SISUKORD

MÕISTED JA LÜHENDID	6
LÜHIKOKKUVÕTE	9
EXECUTIVE SUMMARY	10
SISSEJUHATUS	11
1. TÖÖTURURISKIDE HINDAMISE ÜLDINE TAUST	14
1.1. TÖÖTURUNÄITAJAD	14
1.2. TÖÖTURUNÄITAJAD SOTSIAALMAJANDUSLIKES RÜHMADES	15
2. TÖÖTUST ENNETAVAD TEENUSED	26
2.1. ÜLEVAADE TÖÖTUST ENNETAVATE TEENUSTE ÕIGUSLIKUST RAAMISTIKUST JA TEENUSTE ÜLDISEST KASUTUSEST ...	26
2.2. HINNANGUD TÖÖTUST ENNETAVATE TEENUSTELE JA ENESETÄIENDAMISELE	29
2.3. TÖÖTURUKOOLITUS KOOLITUSKAARDIGA TÖÖTAVATELE	42
2.3.1. TEENUSE KIRJELDUS JA TINGIMUSED	42
2.3.2. MÕJU- JA TULEMUSLIKKUSE NÄITAJAD	49
2.3.3. ASJAKOHAUSE JA JÄTKUSUUTLIKKUSE NÄITAJAD	59
2.3.4. EESTI KEELE ÕPE TÖÖTUTURUKOOLITUSE TEENUSEL	67
2.3.5. KARJÄÄRINÕUSTAMINE TÖÖTURUKOOLITUSE SAAJATELE	72
2.4. TASEMEÕPPES OSALEMISE TOETUS TÖÖTAVATELE JA TÖÖTUTELE	76
2.4.1. TEENUSE KIRJELDUS JA TINGIMUSED	76
2.4.2. MÕJU- JA TULEMUSLIKKUSE NÄITAJAD	86
2.4.3. ASJAKOHAUSE JA JÄTKUSUUTLIKKUSE NÄITAJAD	100
2.4.4. KARJÄÄRINÕUSTAMINE TASEMEÕPPES OSALEMISE TOETUSE SAAJATELE	107
2.5. KOOLITUSTOETUS	110
2.5.1. TEENUSE KIRJELDUS JA TINGIMUSED	110
2.5.2. MÕJU- JA TULEMUSNÄITAJAD	116
2.5.3. ASJAKOHAUSE JA JÄTKUSUUTLIKKUSE NÄITAJAD	127
2.6. KVALIFIKATSIOONI SAAMISE TOETAMINE TÖÖTAVATELE	132
2.6.1. TEENUSE KIRJELDUS JA TINGIMUSED	132
2.6.2. MÕJU- JA TULEMUSLIKKUSE NÄITAJAD	136
2.6.3. ASJAKOHAUSE JA JÄTKUSUUTLIKKUSE NÄITAJAD	141
2. JÄRELDUSED (HÜPOTEESIDE VALIDEERIMINE) JA ETTEPANEKUD JA NENDE MÕJU	145
2.7. TÖÖTURUKOOLITUS KOOLITUSKAARDIGA TÖÖTAVATELE. HÜPOTEESID A1 – A4	145
2.7.1. ETTEPANEKUD/SOOVITUSED	148
2.7.2. ETTEPANEKUTE EELDATAV MÕJU	157
2.8. TASEMEÕPPES OSALEMISE TOETUS. HÜPOTEESID B1 – B5	159
2.8.1. ETTEPANEKUD/SOOVITUSED	162
2.8.2. ETTEPANEKUTE EELDATAV MÕJU	163
2.9. KOOLITUSTOETUS. HÜPOTEESID C1 – C4	166
2.9.1. ETTEPANEKUD/SOOVITUSED	169
2.9.2. ETTEPANEKUTE EELDATAV MÕJU	171

2.10. KVALIFIKATSIOONI SAAMISE TOETAMINE. HÜPOTEES D1	173
2.10.1. ETTEPANEKUD/SOOVITUSED	173
2.10.2. ETTEPANEKUTE EELDATAV MÕJU	175
2.11. HORISONTAALSED TEEMAD. HÜPOTEESID E1 – E6	177
2.11.1. ETTEPANEKUD/SOOVITUSED	181
2.11.2. ETTEPANEKUTE EELDATAV MÕJU	183
LISA 1. TÖÖTUSE MÄÄR, TÖÖHÕIVE MÄÄR JA TÖÖJÕUS OSALEMISE MÄÄR	185
LISA 2. LISAD KOOLITUSTOETUSE JUURDE	187
LISA 3. RAHVUSVAHELISED TÖÖTURU- JA HARIDUSTRENDID 2025–2030. LÜHIÜLEVAADE	188
LISA 4. METOODIKAARUANNE	190

MÕISTED JA LÜHENDID

Mõiste või lühend	Selgitus
Ennetavatele teenustele sisenemine	Näitab seda, kui mitu teenust mingis perioodis algas. Inimesed võivad esineda sisenemiste arvus korduvalt, kui üks ja sama inimene läks vaadeldavas perioodis mitmele teenusele. Näiteks, alustas samal kuul kahe erineva koolitusega.
Ennetavatel teenustel osalemine	Iseloomustab seda, kui palju teenuseid on parasjagu kestmas ja kui palju kliente on mingil perioodil teenustega n-ö hõivatud. Inimesed võivad esineda osalemiste arvus korduvalt, kui neil on vaadeldava perioodi jooksul olnud näiteks mitu koolitust.
Erialase hariduseta isik	Ilma erialase hariduseta inimeste hulka arvestatakse kõik, kes ei oma kutseharidust või kõrgharidust. ¹
Kinnipeetav	Inimene, kes kannab karistust avavanglas.
Koondamisteatega töötaja	Inimene, kes on saanud teate töö- või teenistussuhte lõpetamise kohta koondamise tõttu.
Majanduslikult mitteaktiivne rahvastik	Isikud, kes ei soovi töötada või ei ole selleks võimelised.
Mitteaktiivsete inimeste määr	Leitakse mitteaktiivsete inimeste (st need, kes ei tööta ega otsi tööd) suhtena tööealise elanikkonda.
Nõustajad	Töötukassa juhtumikorraldajad ja karjäärinõustajad, kes on intervjuude kajastamisel selguse huvides kokku koondatud.
OSKA prognoosid	Oskuste ja tööjõuvajaduse seire süsteem, mis prognoosib tööturu arenguid ja vajalikke oskusi. ²
Pensioniealine	Inimene, kes on vanaduspensioniealine või ennetähtaegse vanaduspensionari või vanaduspensionari ootel oleva päästeteenistuja toetuse saaja.
Terviseprobleemidega isik	Kehtiva THP 2024–2029 ³ alusel on tervisest tulenev takistus seisund, millisel puhul inimesele on määratud puue puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse tähenduses või ta on tunnistatud püsivalt töövõimetuks riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel, sealhulgas, kui talle riiklike elatusrahade seaduse alusel määratud invaliidsusgrupp on loetud vastavaks püsivale töövõimetusele, või tal on tuvastatud osaline või puuduv töövõime töövõimetoetuse seaduse alusel. THP-s 2017–2020 ja TAT-is 2021–2023 on teenuste sihtrühmadena isikud, kes ei saa terviseseisundi tõttu senisel töö- või ametikohal töötamist jätkata. Terviseseisundiga seonduvaid asjaolusid tõendab muu hulgas töötervishoiuarsti või muu arsti otsus või töövõime hindamise otsus või töölepingu ülesütlemissavaldus, mille kohaselt öeldakse töösuhe üles töölepingu seaduse § 88 lõike 1 punkti 1 alusel, või teade teenistusest vabastamise kohta avaliku teenistuse seaduse § 93 lõike 1 alusel. ⁴
Tööhõive määr	Hõivatute osatähtsus rahvastikus. Tööhõive määr leitakse hõivatud inimeste suhtena tööealise elanikkonda.
Tööjõu osalemise määr	Tööjõu osatähtsus rahvastikus.

¹ Reinhold, M. (2017). *Täiskasvanuhariduse valdkonna statistika põhinäitajad*. Haridus- ja Teadusministeerium.

² OSKA prognoosid: <https://uuringud.oska.kutsekoda.ee/>
³ Haridus- ja Teadusministeerium. (2024). *Täiskasvanuhariduse programm 2024–2029*. Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee> (Kehtestatud ja muudetud: RT I, 22.06.2024; RT I, 01.06.2025)

⁴ Haridus- ja Teadusministeerium. (2016). *Täiskasvanuhariduse programm 2017–2020*. Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee> (Kehtestatud ja muudetud: RT I, 22.11.2016; RT I, 20.03.2020)

Mõiste või lühend	Selgitus
Töötamine või tööle asumine	Hõivatus vastavalt tööturumeetmete seaduse § 8 lõike 4 punktides 3–9 nimetatud tegevustega, milleks on töötamine töölepingu või muu võlaõigusliku lepingu alusel, ettevõtluskonto omamine või avalikus teenistuses olemine, samuti riigi- või kohaliku omavalitsuse juhtival palgalisel ametikohal töötamine, avalik-õigusliku ameti pidamine sõltumatu isikuna, äriühingu juhtimine või tegutsemine füüsilisest isikust ettevõtjana, juhtimis- või kontrollorganis osalemine tasu eest ning osalemine FIE ettevõttes abikaasa või elukaaslasena, kui ettevõtte tegevus ei ole peatatud või hooajaline tegevus ei ole lõppenud. ⁵
Töötust ennetavad teenused	Tööturuteenused, mis kuuluvad Tööturumeetmete seaduse (TöMS) § 13 lõike 2 punktides 1–9 sätestatud tööturumeetme alla ning on osa oskuste arendamise teenustest vastavalt Tööhõiveprogrammi 2024–2029 (THP) § 7 lõikele 6 ning on tuntud ka mitteametliku nimetuse „Tööta ja õpi” all. Varasemalt reguleeris töötust ennetavaid meetmeid THP 2017–2020 ja THP 2021–2023 koos Tööturuteenuste ja -toetuste seadusega (TTTS) kombinatsioonina ning kajastatud ka struktuurtoetuse toetuste andmise tingimustes (TAT-1; TAT-2 ja REACT TAT).
Tööturukoolitus koolituskaardiga	Üks töötust ennetavatest teenustest, mis kuulub Tööturumeetmete seaduse (TöMS) § 13 lõike 2 punktis 5 sätestatud osa oskuste arendamise alla ning Tööhõiveprogrammi 2024–2029 (THP) § 7 lõikele 6 punkt 1. Edaspidi käsitletakse aruandes tööturukoolitusena ning läbivalt käsitletakse teenust töötaja vaatest.
Töötuse määr ehk tööpuuduse määr	Näitab, kui suur osa majanduslikult aktiivsest rahvastikust ehk tööjõust on töötud.
Töötusriskis olevad	Tööturul ebasoodsas olukorras olevad inimesed: tervisepiirangutega inimesed, erivajadustega inimesed, samuti noored, vanemaealised ja muust rahvusest inimesed, aga ka erialase haridusega inimesed. ⁶
TöMS	Alates 01.01.2024 jõustunud Tööturumeetmete seadus, mis reguleerib tööturumeetmeid ja nende korraldamist.
TTTS	Tööturuteenuste ja -toetuste seadus, kehtis aastatel 2006–2023.
THP17, THP21, THP24	Tööhõiveprogramm, mis reguleerib tööturuteenuste osutamist ja tööturutoetuste maksmist. THP on nimetatud määruse kehtivuse alusel järgmiselt perioodideks: 2017–2020 (hakkas kehtima 01.05.2017), 2021–2023 (01.01.2021), 2024–2029 (01.01.2024).
TAT	Struktuurtoetuse toetuste andmise tingimused (TAT-1; TAT-2 ja REACT TAT).

⁵ Eesti Vabariik. (2023). *Töölepingu seadus* (TöMS § 8 lg 4 p 3–9). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee> (Kehtestatud ja muudetud: RT I, 07.03.2023; RT I, 12.06.2025)

⁶ Sotsiaalministeerium. (2023). *Heaolu arengukava 2023–2030*. <https://www.sm.ee/sites/default/files/documents/2023-04/Heaolu%20arengukava%202023-2030.pdf>

Mõiste või lühend	Selgitus
Vanemaealine	Elanikkond, kes on jõudnud teatud vanusesse, kus hakkavad ilmnema tööturul vanusega seotud riskid nagu terviseprobleemid, oskuste vananemine. Uuringud „Vanemaealised tööturul” ⁷ ja Pettai jt tehtud „Tegevusprogramm...” ⁸ määratlesid vanemaealisteks 50–74-aastased, samas kui Sotsiaalministeeriumi programm „Vanemaealised” defineerib vanemaealisteks 65–74-aastaseid. ⁹ OSKA defineerib seda 60–74-aastaste grupina ¹⁰ , TTTS-is on käsitletud inimesi vanuses 55+ tööturu riskirühmana, THP-s on kriteerium 50+ seotud vaid täiend- ja ümberõppeteenustega ega ole kasutatav teenuste üleselt vanemaealisuse definitsioonina.

⁷ Espenberg, K., Vahaste, S., Sammul, M., Haljasmäe, R. (2012). *Vanemaealised tööturul*. Tartu Ülikool RAKE.

⁸ Pettai, I., Grossthal, K., Kase, H. (2024). *Tegevusprogramm vanemaealiste tõrjumise ja diskrimineerimise vähendamiseks tööturul*. Eesti Avatud Ühiskonna Instituut.

⁹ Sotsiaalministeerium. (2025). *Programm Vanemaealised 2025-2028*.

¹⁰ Rosenblad, Y., Leoma, R., & Krusell, S. (2023). *OSKA üldprognoos 2022–2031: Ülevaade Eesti tööturu olukorrast, tööjõuvajadusest ning sellest tulenevast koolitusvajadusest*. SA Kutsekoda. <https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2023/02/OSKA-Uldprognoos-2022-2031.pdf>

LÜHIKOKKUVÕTE

Töötust ennetavad teenused („Töötaja õpi“) toimivad mitmetahuliselt ning nende mõju sõltub sihtrühmadest ja teenuste tegelikest kasutuspraktikatest. Kuigi teenused lähtuvad tööturu vajadustest, mõjutavad nende kasutamist nii teadlikkus ja individuaalsed piirangud (nt ajapuudus, tervis, keele- ja digioskused) kui ka süsteemsed tegurid, nagu tööturu olukord ja tööandjate tugi.

Tööturukoolituse ja tasemeõppe kaudu toetatavad õppekavad suunatakse valdavalt kasvava tööjõuvajadusega valdkondadesse, kuid see ei kajastu alati osalejate tegelikes õpivalikutes. Eriti iseloomustab see haavatavamaid rühmi, sealhulgas terviseprobleemidega, madalama haridustasemega ja vanemaealiste inimesi, kelle prioriteediks on tööhõives püsimine. Nii küsitluskui intervjuutulemused näitavad, et tööalase toimetuleku või oskuste arendamiseks läbitud koolituste puhul kujuneb määravaks nende praktiline rakendatavus ja seotus konkreetse tööga, mitte niivõrd vastavus tööturu prognoosidele. Karjäärinõustamise mõju, mille eesmärk on toetada teadlikke õpivalikuid, jääb piiratuks, kuna seda tajutakse enamjaolt formaalse kohustusena.

Terviseprobleemidega inimesed osalevad sagedamini madalama kvalifikatsiooniga, lühema kestusega ja praktilisema sisuga koolitustel ning ennetavate teenuste mõju avaldub nende puhul eelkõige tööturult väljalangemise vältimises, mitte oskustaseme tõus. Nende õpivalikuid kujundab peamiselt tervises seisund, mistõttu eelistatakse vähem koormavaid ja vahetult tööelus rakendatavaid koolitusi. Samas osutab analüüs, et liiga kitsas teenuste sihtimine üksnes terviseprobleemidega või madala haridustasemega inimestele piiraks ligipääsu teistele töötusriskis rühmadele ja võiks halvendada nende tulevasi tööturuväljavaateid.

Teenuste kasutus on mitme „Tööta ja õpi“ teenuse puhul madal ning sihtrühmade teadlikkus piiratud. Näiteks on kvalifikatsiooni saamise toetamise teenuse kasutus väga väikesemahuline, kuigi kvalifikatsiooni omandamine puudutab 21% Eesti hõivatutest. Samas ei seostata kvalifikatsiooni tööturul piisavalt töötasu kasvuga, mistõttu selle väärtust ei hinnata nii töötajate kui tööandjate seas kõrgelt. Töötavad inimesed ei taju töötukassa teenuseid sageli endale suunatudena, seostades neid peamiselt töötutega. Teavitustegevus jõuab pigem kõrgema teadlikkusega inimesteni, samas kui suurema vajadusega rühmad jäävad kõrvale. Info keerukus ja vene emakeelega inimeste keelebarjäär suurendavad sõltuvust nõustajatest.

Üldine õppimisvalmidus sõltub eelkõige tajutavast kasust ning koolitustel osaletakse peamiselt siis, kui need toetavad töökohta säilitamist või vahetamist. Motivatsiooni piiravad ajapuudus töö- ja perekohustuste tõttu, tervises seisund ning tööandja tugi, mis on omakorda seotud koolituse vastavusega tööalastele vajadustele. Analüüs ei näita, et tööandjad asendaksid oma tavapärast koolitusrahastust süsteemselt avaliku sektori toetustega, kuigi üksikjuhtumeid võib esineda. Samas puudub praegu mehhanism, mis võimaldaks hinnata, milline osa koolitustest oleks toimunud ka ilma riigi toeta, mistõttu jääb ebaselgeks toetuse tegelik lisandväärtus.

Ennetavad meetmed on üldjoontes **asjakohased** ja mõõdukalt kuni hästi **tulemuslikud**, eelkõige õppima asumise, hõives püsimise ja tööalase enesekindluse suurendamisel. Kõige selgem ja püsivam positiivne **mõju** töötamise tõenäosusele ning pikaajaliselt ka sissetulekutele ilmneb tööturukoolitusel ja eriti tasemeõppes osalemise toetusel. Tööandjatele suunatud meetmete mõju on ebaühtlane: eesti keele ja muutuste olukorra toetused on pigem mõjusad, digioskuste toetuse mõju aga piiratud. Ennetavate teenuste **jätkusuutlikkus** on tugev, kuid edasine mõju sõltub teenuste paremast sihitamisest, tööandjate tõhusamast kaasamisest ja kulude juhtimisest.

EXECUTIVE SUMMARY

The findings of the study indicate that preventive unemployment services (“Work and study”) have a multifaceted impact, shaped by target group characteristics, service design, and implementation. Although the services reflect labour market needs, their uptake is strongly influenced by awareness levels and individual constraints such as time pressure, health issues, language proficiency, and digital skills, as well as systemic factors, including labour market conditions and employer support.

Learning programmes supported through labour market training and formal education generally target sectors with growing labour demand, yet this focus is not consistently reflected in the learning choices of participants. This is particularly evident among more vulnerable groups, including people with health problems, lower education levels, and older workers, whose primary aim is to remain in employment. While survey results point to generally positive assessments of training content and quality, interviews underline the importance of practical applicability and direct relevance to one’s job. The impact of career counselling, intended to support informed learning choices, remains limited, as it is often perceived as a formal requirement.

People with health problems tend to participate in shorter, lower-level, and more practical training programmes, that support continued employment rather than advancement to higher qualification levels. For this group, preventive services are particularly effective in reducing the risk of labour market exit. However, overly narrow targeting of services exclusively at people with health problems or low education levels could restrict access for other groups at risk of unemployment and negatively affect their labour market prospects.

The use of several “Work and Learn” services remains low, and awareness among target groups is limited. For example, the uptake of the qualification support service is very small, even though obtaining a qualification concerns 21% of employed people in Estonia. At the same time, qualifications are not sufficiently associated with wage growth in the labour market, and their value is therefore not highly regarded by either employees or employers. Employed individuals often do not perceive services offered by the Unemployment Insurance Fund as relevant to them, associating them primarily with the unemployed. Outreach activities tend to reach individuals who are already more aware, while groups with greater needs are left aside. The complexity of information and language barriers among Russian-speaking individuals increase reliance on counsellors.

Readiness to engage in learning depends mainly on perceived benefits, with participation most common when training supports job retention or transition. Motivation is constrained by time, health, family responsibilities, and limited employer support focused on immediate needs; while deadweight loss is not systemic, the impact of public support cannot be directly assessed.

Overall, preventive measures show strong **relevance** and moderate to high **effectiveness**, particularly in promoting learning participation, continued employment, and job-related confidence. The clearest and most lasting positive **impact** on employment probability and long-term income is linked to labour market training and especially support for participation in formal education. Employer-oriented measures have mixed effects, with Estonian language and change management support proving more effective, while the impact of digital skills support remains limited. The **sustainability** of preventive services is strong, but future impact will depend on improved targeting, stronger employer engagement, and better cost management.

SISSEJUHATUS

Eesti Töötukassa (edaspidi töötukassa) pakub alates 2017. aastast Tööhõiveprogrammi (edaspidi THP) 2017–2020¹¹ alusel ellu kutsutud **töötust ennetavaid teenuseid**, mitteametliku nimega „Tööta ja õpi“. See meede sisaldab nelja¹² tööturuteenust ning kuulub Tööturumeetmete seaduse (edaspidi TöMS)¹³ järgi oskuste arendamise tööturumeetme hulka. Alates 2024. aastast on ennetavad teenused TöMS-i osa, olles varem rakendatud Tööhõiveprogrammi 2017–2020 ja 2021–2023 (edaspidi THP17 ja THP21) ning Tööturuteenuste ja- toetuste seaduse (edaspidi TTTS) kombinatsioonina. Ühtlasi on teenuseid kajastatud ka struktuuritoetuse andmiste tingimustes (edaspidi TAT)¹⁴, kuna aastatel 2014–2023 rahastati töötust ennetavaid meetmeid Euroopa Sotsiaalfondi (edaspidi ESF) vahenditest.

„Tööta ja õpi“ meetmepaketi teenused on suunatud eelkõige kõrgema töötuseriskiga, kuid hetkel tööturul hõivatud inimestele, ning teatud juhtudel ka töötutele. Töötust ennetavate teenuste hulka kuuluvad **tööturukoolitus** ja **tasemeõppes osalemise toetus** nii töötutele kui ka töötavatele **inimestele**, mille eelduseks on (**karjääri**)**nõustamisel** osalemine. Samuti on ennetavad teenused **kvalifikatsiooni omandamise toetus** ning **koolitustoetus** tööandjatele töötajate täiendkoolitamiseks.

Nimetatud teenuste peamisteks **eesmärkideks on aidata inimestel säilitada töökoht või toetada neid, kes vajavad uue töö leidmiseks või tööl püsimiseks tuge oskuste puudumise, oskuste aegumise või terviseprobleemide tõttu. Samuti toetatakse koolitustoetuse kaudu tööandjaid vajalike oskustega töötajate väljaõpetamisel ning uute oskuste omandamisel ettevõtte ümberkorraldustega kohanemiseks**. Riiklikul tasandil nähakse „Tööta ja õpi“ meedet kui vahendit töötuse kasvu ennetamiseks, tööjõupuuduse leevendamiseks ning tootlikkuse kasvatamiseks. Ühtlasi panustavad teenused kõrgema lisandväärtusega töökohtade loomisse ja tööjõu oskuste paremasse vastavusse viimisesse tööturu vajadustega.

Töötust ennetavate teenuste kasutus näitab alates rakendamise algusest märgatavat kasvu, jõudes 2023. aastal ligikaudu 10 000 sisenemiseni aastas. Perioodil 2017–2023 kasutati meetme teenuseid üle 45 000 korra ligikaudu 33 000 unikaalse inimese poolt¹⁵. Lisaks teenuste mahule suurenesid perioodi jooksul ka toetuse määrad. Kui 2018. aastal olid programmi tegelikud kulud ligi 3,5 miljonit eurot, siis 2022. aastaks olid need kasvanud peaaegu 14 miljoni euronini ning 2024. aastal ulatusid juba ligi 19,5 miljoni euronini.¹⁶ See moodustab ligikaudu veerandi tööturuteenuste eelarvest ning tähendab võrreldes 2018. aastaga enam kui viiekordset kasvu. Samas näitavad statistilised andmed, et potentsiaalne kasutajate hulk võib ajas veel kasvada, kuna paljudel tööealistel puudub erialane

¹¹ Haridus- ja Teadusministeerium. (2016). *Täiskasvanuhariduse programm 2017–2020*. Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee> (RT I, 22.11.2016, 6; RT I, 01.05.2017)

¹² Haridus- ja Teadusministeerium. (2025). *Täiskasvanuhariduse programm 2024–2029* (RT I, 16.05.2025, 5; RT I, 01.06.2025)

¹³ Eesti Vabariik. (2023). *Töölepingu seadus* (TöMS § 13 lg 2 p 5). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee> (RT I, 07.03.2023, 5; RT I, 01.01.2024)

¹⁴ TAT1: Tervise- ja tööminister. (2018). *Karjäärinõustamise kättesaadavuse suurendamine* (käskkiri nr 83, 30.10.2018). TAT 2: Sotsiaalminister. (2020). *Tööturuteenuste osutamine tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks* (käskkiri nr 69, 26.06.2020). REACT TAT: Tervise- ja tööminister. (2021). *Tööturuteenuste osutamine COVID-19 kriisi mõjude leevendamiseks* (käskkiri nr 78, 05.07.2021).

¹⁵ Eesti Töötukassa päringuandmetel

¹⁶ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi andmetel

haridus (2023. aastal 29%-l tööealistest)¹⁷. Erialase hariduse puudumine suurendab töenäosust ennetavate meetmete kasutamisel just nende inimeste seas, kes soovivad oma väljavaateid tööturul parandada. Seetõttu on oluline hinnata töötust ennetavate teenuste mõju neid kasutanud sihtrühmade seas, et selgitada, mil määral on teenused toetanud teadlikke valikuid ja kohanemist tööturu muutustega. Ühtlasi vajab analüüsimist, kuidas pakkuda töötust ennetavaid teenuseid sihtrühmadele sellisel viisil, mis tagab olemasolevate ressursside tõhusama kasutamise ja suurendab samal ajal sekkumiste praktilist mõju tööturule ning vähendades haavatumate rühmade töötusriski.

Käesoleva uuringu eesmärk oli hinnata programmi „Tööta ja õpi“ töötust ennetavate teenuste asjakohasust osalejate vajaduste seisukohast ning analüüsida nende tulemuslikkust, mõjuulatust ja jätkusuutlikkust. Samuti oli eesmärgiks välja selgitada, kas teenustele seatud tingimused toetavad töötusriski ennetamist.

Lähtudes eeltoodud eesmärgist, püstitati programmi „Tööta ja õpi“ analüüsimisel järgmised uurimisülesanded:

- anda ülevaade ennetavate meetmete kasutamisest perioodil mai 2017 kuni detsember 2023, tuginedes töötukassast saadavatele andmetele;
- anda hinnangud ennetavate meetmete seatud eesmärkide, asjakohasuse, tulemuslikkuse, jätkusuutlikkuse ning avaldunud soovitud mõju kohta;
- testida ennetavate meetmete (tööturukoolitus, tasemeõppes osalemise toetus, koolitustoetus ja kvalifikatsiooni omandamise toetus) kohta esitatud hüpoteeside paikapidavust ning analüüsida iga meetme kohta püstitatud täpsustavaid küsimusi;
- hindamistulemuste põhjal teha ettepanekuid meetmete tõhustamiseks ja hinnata nende ettepanekute teostatavust.

Kuigi „Tööta ja õpi“ teenuste põhifookus on tööga hõivatud inimestel, kaasati analüüsi ka tasemeõppes osalemise toetus töötutele, kuna teenust võimaldatakse ka neile inimestele, kelle töötuserisk on juba realiseerunud. Seetõttu oli oluline analüüsida teenuse mõju tasemeõppe toetust saanud töötute edasisele hõivekindlusele ehk seda, kuivõrd on teenus mõjutanud nende käekäiku tööturul.

Uuringus käsitleti ka karjäärinõustamist, mille käigus hinnatakse tööturukoolituse ja tasemeõppe toetuse saamise vajadust ning vastavust teenuste tingimustele. Karjäärinõustamisel on oluline osa tasemeõppe toetuse taotlemise ja tööturukoolitustel osalemise protsessis. Selle kaudu toetatakse inimesi oma karjäärivalikute läbimõttlemisel ning see on vajalik samm enne koolitusele või toetusega tasemeõppesse asumist. Uuringus käsitleti seda osana ennetavatest meetmetest, mitte eraldiseisva teenusena.

Töötust ennetavate teenuste lõpparuanne annab tagasiulatuva vaate teenustele perioodil 2017–2023, tuginedes dokumendianalüüsile ja Eesti Töötukassa sekundaarandmetele ning intervjuu tulemustele töötukassa karjäärinõustajate ja juhtumikorraldajatega, sotsiaalpartnerite ja poliitikakujundajatega ning töötukassa ekspertidega. Lisaks eelnimetatutele intervjuueeriti tööturukoolitust koolituskaardiga, tasemeõppe toetust ja kvalifikatsiooni omandamise toetust saanud inimesi ning koolitustoetust kasutanud tööandjaid. Täiendavalt kaasati läbi intervjuude ka

¹⁷ Hanke Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste „Tööta ja õpi“ tehniline kirjeldus, punkt 1.

võrdlusrühma inimesi ja tööandjaid, kes ei olnud teenuseid kasutanud. Samuti on arvesse võetud nende vastajate hinnanguid, kes töötukassa andmetel olid teenust saanud, kuid ise vastasid, et ei ole teenust saanud või ei mäletanud seda. Kokku tehti 17 intervjuud 20 eksperdiga ning 75 intervjuud nii sihtrühmade kui võrdlusrühmade esindajatega. Intervjuudest kogutud sisendit täiendab küsitlusega kogutud teave. Küsitlusele vastas 273 tööturukoolitust koolituskaardiga, 246 tasemeõppes osalemise toetust ja 235 kvalifikatsiooni saamise toetust kasutanud inimest, võrdlusrühmas 314 inimest. Tööandjate sihtrühmas ehk koolitustoetust saanute seas vastas küsitlusele 251 ettevõtet/asutust, võrdlusrühmas 298 ettevõtet/asutust. Metoodika on üksikasjalikumalt kirjeldatud lisa 4.

Aruande esimene peatükk annab ülevaate Eesti tööturu olukorrast ja tööjõu prognoosidest ning töötusriskirühmadest, pakkudes vajalikku taustinfot töötust ennetavate teenuste analüüsimiseks. Teises peatükis antakse ülevaate töötust ennetavatest teenustest ja nende korraldusest, toetudes kvantitatiivsele andmeanalüüsile, dokumendianalüüsi tulemustele ning läbiviidud sihtrühma intervjuudele ka küsitlustulemustele. Iga teenuse kirjelduse juures on esitatud teenuse eesmärk, sihtrühm ja teenuse protsess, tingimused ning õiguslik raamistik. Lisaks kirjeldatakse mitmesuguseid statistilisi näitajaid, mis iseloomustavad ennetavate teenuste mõju ja tulemusnäitajaid, aga ka asjakohasuse ja jätkusuutlikkuse näitajaid, mis võimaldasi hinnata teenuste kasutatust sihtrühmade poolt. Intervjuude tulemused on esitatud kahel viisil – iga ennetava teenuse juures on välja toodud sellele teenusele omased tähelepanekud sihtrühmadelt ning teenuste ülesed teemad on koondatud eraldi peatükki „Hinnangud töötust ennetavatele teenustele ja enesetäiendamisele.”

Aruande ülesehitus võimaldab käsitleda iga teenust iseseisva tervikuna ning hõlbustab peatükkide eraldiseisvat kasutamist. Sellest tulenevalt võib intervjuude analüüsis esineda teatud kordusi, kuna sarnased teemad kerkivad esile erinevate teenuste kontekstis.

1. TÖÖTURURISKIDE HINDAMISE ÜLDINE TAUST

1.1. Tööturunäitajad

Selleks, et hinnata, kuivõrd on „Tööta ja õpi“ töötust ennetavad teenused suunatud kõrgema töötusriskiga inimestele, analüüsiti esmalt peamisi perioodi 2017–2023 Eesti tööturгу ja tööjõudu iseloomustavaid põhinäitajaid. Tööturu üldise seisundi iseloomustamiseks analüüsiti kolme näitajat: töötuse määra, tööhõive määra ning tööjõus osalemise määra. Neist esimene, **töötuse määr**, kirjeldab töötute osakaalu tööjõus ning see aitab esile tuua sotsiaalmajanduslikke rühmi, kellel on kõrgem risk töötuks jääda. Ühtlasi on näitaja tööturu sekkumiste ja poliitike kujundamisel¹⁸ üks olulisemaid indikaatoreid, kuna see annab ülevaate töötuse levikust ning võimaldab esile tõsta rühmad, kus võib olla vajadus täiendavate sekkumiste järele. **Tööhõive määr** kirjeldab hõivatute osatähtsust tööealises rahvastikus ning võimaldab hinnata erinevate sotsiaalmajanduslike gruppide tööga hõivatust tööturul. Näitaja abil saab hinnata töötust ennetavate teenuste potentsiaalset mõju nendele rühmadele. Kolmas näitaja ehk **tööjõus osalemise määr** aitab hinnata nii töötavate kui tööd otsivate inimeste aktiivsust tööturul ning on oluline tööturu üldise dünaamika mõistmiseks.

Eesti Statistikaameti tööjõu-uuringu andmetel¹⁹ kasvas 16–74-aastaste töötute arv Eestis perioodil 2017–2023 18% (40,1 tuhat → 47,4 tuhat). Samal ajal vähenes mitteaktiivsete inimeste arv 7% (266,8 tuhat → 247,4 tuhat), mis näitab osaliselt nende inimeste naasmist tööturule. **Eesti keskmine töötuse määr** (vt tabel 1) kasvas samal perioodil 0,7 protsendipunkti. COVID-19 kriisi ajal (2020) suurenes töötuse määr 2,5 protsendipunkti võrreldes eelneva aastaga. Kuigi 2022. aastal toimus ajutine langus (-0,6 pp võrreldes 2021. aastaga), püsis töötuse määr 2023. aastal siiski kõrgemal tasemel kui 2017. aastal.

Vaadeldaval perioodil kasvas 16–74-aastaste hõivatute arv 5% (658,5 tuhat → 694,3 tuhat). Samal ajal tõusis **tööhõive määr** kahe protsendipunkti võrra (68% → 70%). Kõrgeim tööhõivemäär registreeriti 2022. aastal ning see püsis kõrgel tasemel ka 2023. aastal, mis näitab tööturu taastumist pärast COVID-19 kriisi. **Tööjõus osalemise määr** suurenes 2,6 protsendipunkti võrra (72% → 75%), mis osutab majanduslikult aktiivsete inimeste osakaalu suurenemist (vt tabel 1). Kokkuvõtvalt näitavad andmed, et vaadeldaval perioodil suurenes tööturul aktiivselt osalevate inimeste arv, hõlmates nii hõivatuid kui ka tööd otsivaid isikuid.

Perioodi 2017–2023 tööturunäitajad osutavad küll üldisele aktiivsuse ja tööhõive kasvule, kuid samal ajal püsib töötuse mõõdukas tõus.

¹⁸ Eesti Vabariigi Valitsus. (2017). Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2017–2020“ eelnõu seletuskiri. Eesti Vabariigi Valitsus. (2021). Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2021–2023“ eelnõu seletuskiri.

¹⁹ Statistikaamet. Tööpoliitika näitajad 2005–2020. <https://arhiivtooturg.stat.ee/>. Statistikaamet. Tööpoliitika näitajad (alates 2018). <https://tooturg.stat.ee/>

Tabel 1. Tööturu näitajad 16–74-aastaste seas aastatel 2017–2023 (%)

Näitaja	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Muutus* 2017–2023
Töötuse määr %	5,7	5,4	4,4	6,9	6,2	5,6	6,4	+0,7**
Tööhõive määr %	68,2	69,3	69,8	67,9	67,5	70,1	70,2	+2,0
Tööjõus osalemise määr %	72,4	73,2	73	73	72	74,3	75	+2,6

Märkus: *muutus protsendipunktides (pp); **punane tähistab negatiivset trendi, roheline positiivset.

Allikas: Eesti Statistikaamet tööjõu-uuring 2017.^{20,21} aasta ja 2018.–2023. aasta kohta.

Eelpool esitatud Eesti keskmisi tööturunäitajaid vaadeldakse allpool lähemalt erinevates sotsiaalmajanduslikes rühmades 16–74-aastaste seas, et mõista, kuidas need näitajad rühmiti varieeruvad ning tuvastada võimalikud haavatavad rühmad tööturul.

1.2. Tööturunäitajad sotsiaalmajanduslikes rühmades

TÖÖTURUNÄITAJATE MUUTUSED VANUSERÜHMADES

Noorte (16–24-aastaste) töötuse määr näitas vaadeldaval perioodil märgatavat kasvu. Kui 2017. aastal oli selle vanuserühma töötuse määr 11,9%, siis 2023. aastaks ulatus see 17%-le (vt tabel 2). Kuigi 2023. aastal toimus mõningane langus, püsis noorte töötuse määr endiselt kõrgemal tasemel võrreldes perioodi algusega (vt lisa 1, tabel 17). Noorte kõrgemat töötuse määra võivad mõjutada mitmed tegurid, sealhulgas vähene töökogemus, sobiva erialase kvalifikatsiooni puudumine ning samaaegne seotus õpingutega, mis võib piirata nende võimalusi tööturul. Samuti võis noorte tööturunäitajate negatiivseid muutuseid mõjutada perioodil ilmnenu majanduslik ebastabiilsus. Nii COVID-19 kriisi kui Ukraina sõjaga kaasnevad mõjud tabasid eelkõige sektoreid, kus noored tavaliselt omandavad oma esimest töökogemust, näiteks teeninduses, majutuses ja toidlustuses.

Tabel 2. Tööturu näitajad 16–74-aastaste seas vanuserühmades 2017. ja 2023. aastal (%) ning muutus

Vanuserühm	Töötuse määr %			Tööhõive määr %			Tööjõus osalemise määr %		
	2017	2023	Muutus*	2017	2023	Muutus*	2017	2023	Muutus*
16–24	11,9	17	+5,1	43,2	40,4	-2,8	49,1	48,6	-0,5
25–34	5,5	6,2	+0,7	80,5	84,8	+4,3	85,1	90,4	+5,3
35–44	4,6	5,2	+0,6	85,6	86,4	+0,8	89,7	91,1	+1,4
45–54	5,7	5,6	-0,1	85,7	86,5	+0,8	90,9	91,6	+0,7
55–64	5,7	5,8	+0,1	67,9	76	+8,1	72	80,6	+8,6
65–74	-**	3,2	-	25,6	28,4	+2,8	26,2	29,3	+3,1

Märkus: * muutus protsendipunktides (pp); ** Punane tähistab negatiivset trendi, roheline positiivset. ***Statistikaamet ei väljasta alla 20 kirje väärtusi, mistõttu on tabelis märgitud kriipsuga.

Allikas: Eesti Statistikaamet, tööjõu-uuring 2017. aasta ja 2018.–2023. aastate kohta.

²⁰ 2017. aasta andmed on avaldatud vana metoodika järgi, kuna tööjõu-uuringu näitajad on uues andmebaasis alates 2018. aastast. Euroopa sotsiaalstatistika integreeritud raammääruse (IESS) nõuete tõttu on alates 2021. aastast Eesti tööjõu-uuringul uus metoodika. Muudatuste peamine eesmärk on parandada andmete kvaliteeti, vt lähemalt: Statistikaamet. Eesti tööjõu-uuringu metoodika muudatused. <https://www.stat.ee/et/eesti-toojou-uuringu-metoodika-muudatused>

²¹ Statistikaamet. Tööjõu-uuringu andmed (2017). <https://arhiivtooturg.stat.ee/>. Statistikaamet. Tööjõu-uuringu andmed (2018–2023). <https://tooturg.stat.ee/>

Vanemaealiste (55–64 aastat) ja **vanaduspensioniealiste** (65–74 aastat) töötuse määrad püsisid aastatel 2017–2023 suhteliselt stabiilsena. Kuigi perioodi jooksul esines kõikumisi nii Eesti keskmisest kõrgemale kui madalamale (vt lisa 1, tabel 17), suurenes 55–64-aastaste töötuse määr kuue aasta võrdluses vaid 0,1 protsendipunkti (5,7% → 5,8%). Samal ajal langes 65–74-aastaste töötuse määr 2018. aasta 4%-lt 3,2%-le 2023. aastaks (vt lisa 1, tabel 17). Viimast näitajat tuleb siiski tõlgendada ettevaatusega. Selles vanuserühmas ei pruugi madal töötusemäär kajastada nende tegelikku tööalast olukorda, kuna suur osa pensioniealistest ei kuulu enam tööjõu hulka ega otsi aktiivselt tööd. Seetõttu võib madal töötuse määr peegeldada pigem tööjõus osalemise vähenemist kui tegelikku tööturu paranemist.

Noorte tööturupositsioon on nõrgenenud, samas kui vanemaealiste aktiivsus ja tööhõive on märgatavalt kasvanud.

Siiski võivad pensioniealiste tööturul osalemist motiveerida nii majanduslikud tegurid (nt pensionivaesus) kui ka soov säilitada sotsiaalset aktiivsust. OSKA prognooside kohaselt on vanemaealiste suurem osalus tööturul seni aidanud leevendada tööjõupuudust ning tulevikutrendina nähakse Eestis vanemaealiste tööturult lahkumise edasilükkumist tööealiste inimeste arvu vähenemise tõttu²². Seda kinnitavad ka rahvusvahelised võrdlused, mille järgi on Eesti

vanemaealiste tööhõive Euroopa Liidu kõrgeim. Näiteks oli 2022. aastal oli Eesti 50–74-aastaste tööhõive 60%, mis andis Eestile Euroopa Liidus juhtiva positsiooni²³. Sotsiaalministeeriumi hinnangul (programm „Vanemaealised 2025–2028“²⁴) oli Eesti 65–74-aastaste tööhõive 2023. aastal 28,4%, mis oli samuti Euroopa Liidu kõrgeim. Samas juhitakse tähelepanu sellele, et vanemaealiste vaesusrisk on Eestis elanikkonna keskmisest kõrgem, mis osutab sellele, et selle rühma tööjõus osalemist motiveerivad suurel määral majanduslikud põhjused, kus töötama sunnib neid otsene vajadus tagada toimetulek.

Vanemaealiste üha kasvav tööhõive kajastub ka Statistikaameti tööjõu-uuringu andmetes. Kõige suurem tööhõive määr kasv toimus 55–64-aastaste rühmas, kus see suurenes 8,1 protsendipunkti ning tööjõus osalemise määr kasvas 8,6 protsendipunkti (vt tabel 2). See kinnitab, et vanemaealised on tööturul järjest aktiivsemad ning kasv just selles vanuserühmas enne pensioniiga näitab, et motivatsioon ja vajadus tööturul püsida on viimastel aastatel tugevnenud juba enne ametlikku pensioniikka jõudmist.

TÖÖTURUNÄITAJATE MUUTUSED HARIDUSTASEMETES (ISCED 2011 JÄRGI)

Analüüsi tulemused näitavad seost 16–74-aastaste tööealise elanikkonna haridustaseme ja töötuse määr vahel (vt tabel 3). **Madalama haridustasemega** inimeste positsioon tööturul on nõrgem kui teistel haridustasemetel. Näiteks oli erialase hariduseta inimeste töötuse määr Eesti keskmisest töötuse määra püsivalt kõrgem. Kuigi selle rühma tööhõive ja tööjõus osalemise määrad kasvasid

²² Rosenblad, Y., Leoma, R., & Krusell, S. (2023). OSKA üldprognoos 2022–2031: Ülevaade Eesti tööturu olukorrast, tööjõuvajadusest ning sellest tulenevast koolitusvajadusest. SA Kutsekoda. <https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2023/02/OSKA-Uldprognoos-2022-2031.pdf>

²³ Pettai, I., Grossthal, K., & Kase, H. (2024). Tegevusprogramm vanemaealiste tõrjumise ja diskrimineerimise vähendamiseks tööturul. Eesti Avatud Ühiskonna Instituut.

²⁴ Sotsiaalministeerium. (2025). Programm vanemaealised 2025–2028.

mõnevõrra (+1,6 pp ja +3,0 pp), jäid need näitajad siiski märgatavalt madalamaks kui teistel haridustasemetel. Seega võivad madalama haridustasemega inimesed jääda tööturu muutuste valguses tõenäolisemalt töötuks ning neil on ka madala oskustaseme tõttu piiratumad võimalused stabiilsema tööhõive saavutamiseks.

Tabel 3. Tööturu näitajad 16–74-aastaste seas haridustasemetes 2017. ja 2023. aastal (%) ning muutus

Haridustase	Töötuse määr %			Tööhõivemäär %			Tööjõus osalemise määr %		
	2017	2023	Muutus*	2017	2023	Muutus*	2017	2023	Muutus*
Erialase haridusega (alg-, põhi-, keskharidusega)	9,1	9,7	+0,6	41,6	43,2	+1,6	46,3	49,3	+3,0
Erialase haridusega (alg-, põhi-, keskharidusega) 25–74 a	5,2	5,5	+0,3	71,7	74,2	+2,5	75,6	78,5	+2,9
3. taseme kutseõpe (kutseõpe põhihariduse baasil)	7,4	10,5	+3,1	60,3	61,0	+0,7	65,0	67,9	+2,9
4. taseme kutseõpe (kutseõpe keskhariduse baasil ja kutsekeskhariduseõpe)	6,5	7,9	+1,4	72,7	72,2	-0,5	77,8	78,4	+0,6
5. taseme kutseõpe (kutseerihariduseõpe)	5,0	5,1	+0,1	69,3	65,2	-4,1	72,9	68,7	-4,2
Kõrgharidus (BA, MA, PhD)	2,9	3,4	+0,5	81,4	85,1	+3,7	83,9	88,1	+4,2

Märkus: *muutus protsendipunktides (pp); **punane tähistab negatiivset trendi, roheline positiivset. ***Tabelis ei kajastu 2. taseme kutseõpe, kuna vastavaid andmeid ei olnud tööjõu-uuringus avaldatud.

Allikas: Eesti Statistikaamet, tööjõu-uuring 2017. aasta ja 2018–2023. aastate kohta.

Põhihariduse baasil ehk **kolmanda taseme kutseõppe** läbinutel kasvas töötuse määr vaadeldaval perioodil 3,1 protsendipunkti ning ulatus 2023. aastaks 10,5%-le, ületades sama aasta Eesti keskmist töötuse määra 4,1 protsendipunktiga (vt tabel 3). Kuigi tööhõive ja tööjõus osalemise määrad tõusid (vastavalt +0,7 pp ja +2,9 pp), võib järeldada, et põhihariduse baasil kutseõppega inimeste konkurentsivõime tööturul nõrgenes. Kuigi tegemist on formaalselt kvalifitseeritud tööjõuga, ei pruugi see haridustase tagada varasemat konkurentsieelist olukorras, kus tööturu nõudlus liigub kõrgema oskustaseme suunas. Selline areng haakub OSKA prognoosidega, mille järgi tehnoloogilised muutused ja automatiseerimine survestavad just kesk- ja madalama oskustasemega töökohti²⁵.

Kutsehariduse kõrgematel tasemetel (4. ja 5. tase) kujunesid tööturunäitajate muutused ebahütlasemalt. Töötuse määr kasvas mõlemas rühmas, kuid neljanda taseme lõpetanutel rohkem (+1,4 pp) kui viienda taseme lõpetanutel (+0,1 protsendipunkti). Samal ajal vähenesid nii tööhõive kui ka tööjõus osalemise näitajad. Neljanda taseme läbinute tööhõive määr vähenes marginaalselt (-0,5 pp), viienda taseme puhul aga märgatavamalt (-4,1 pp) ning tööjõus osalemine kahanes 4,2 protsendipunkti.

Keskhariduse baasil kutseerihariduse (5. tase) omandanute puhul näitab tööturunäitajate koostmõju, et osa inimesi on lisaks töötuks jäämisele ka tööturult lahkunud. Selle võimalike põhjustena võib esile tuua tööjõu vananemise, muutused tööturul ning mitmes valdkonnas kasvava asendusvajaduse. OSKA prognooside kohaselt suureneb tööjõuvajadus eelkõige tehnilistel aladel, kuid samal ajal on

²⁵ Rosenblad, Y., Leoma, R., & Krusell, S. (2023). OSKA üldprognoos 2022–2031: Ülevaade Eesti tööturu olukorrast, tööjõuvajadusest ning sellest tulenevast koolitusvajadusest. SA Kutsekoda. <https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2023/02/OSKA-Uldprognoos-2022-2031.pdf>

märkimisväärne ka pensionile siirduvate töötajate asendamise vajadus, mis kujuneb väljakutseks väheneva tööealise elanikkonna tingimustes. Järgmise kümne aasta jooksul tekib suurem tööjõuvajadus haldus- ja abitegevuste, kinnisvara, hariduse, energeetika, vee- ja jäätmemajanduse, põllu- ja metsamajanduse ning tervishoiu ja sotsiaalhoolekande tegevusaladel, kus asendusvajadus moodustab ligikaudu kolmandiku töötajatest. Ametialade lõikes on suurem asendusvajadus muu hulgas masinate ja seadmete tehnikutel, puhastuse ja korrashoiu valdkonnas, sõidukijuhtidel, turvatöötajatel, põllumajandustöötajatel ning lihttöölistel.^{26,27}

Kõrgharidusega inimeste tööturupositsioon tugevnes vaadeldaval perioodil. Kuigi Eesti keskmise töötuse määra kasvu taustal suurenes ka selle rühma töötuse määr +0,5 protsendipunkti, kasvasid samaaegselt nii tööhõivemäär kui ka tööjõus osalemise määr (vastavalt +3,7 ja +4,2 protsendipunkti), mis näitab aktiivsuse kasvu tööturul. Need muutused näitavad, et kõrgem haridustase on jätkuvalt seotud parema konkurentsivõime, suurema tööhõive stabiilsuse ning parema kohanemisvõimega tööturu muutustes.

TÖÖTURUNÄITAJATE MUUTUSED KEELEOSKUSRÜHMADES

Vaadeldud perioodil püsis töötuse määr nõrga eesti keele oskusega inimeste seas kõrgem kui teistes keelerühmades, kuigi aastate lõikes ilmnes mõningaid kõikumisi (vt tabel 4). Keelerühmas „**ei oska eesti keelt**“ langes töötuse määr 2017. ja 2023. aasta võrdluses 2,9 protsendipunkti. Hoolimata langusest jäi selle keelerühma töötuse tase kõrgeks ning nii tööhõive kui tööjõus osalemise määr madalamaks võrreldes teiste keelerühmadega ja Eesti keskmisega. Selle keelerühma tööjõus osalemise aktiivsuse vähenemine võib olla seotud nii tööturult väljalangemise kui ka piiratud töövõimalustega.

Töötuse määra langust eesti keelt mitteoskavate seas võib osaliselt selgitada vene rahvusest elanike tööhõive paranemine. Paljud vene rahvusest eesti keelt mittevaldavad inimesed võisid leida tööd ametikohtadel, kus keeleoskus pole määrav või piirkondades, kus vene keele kasutus on laiem (nt Ida-Virumaa). Statistikaameti andmed²⁸, kus analüüsiti töötuse määra rahvuse ja keelekasutuse alusel, näitavad, et vene rahvusest ning eesti keelt mitteoskavate inimeste töötuse määr langes vaadeldaval perioodil 4,4 protsendipunkti. Samas jäi töötuse tase endiselt suhteliselt kõrgeks (13,9% kuni 9,5%). Ukraina sõja mõju eesti keelt mitteoskavate inimeste osakaalule tööturul ei ole võimalik tööjõu-uuringu põhjal otseselt hinnata, kuna rahvuse lõikes Ukraina kodanikke ei eristata. Küll aga näitavad töötukassa andmed, et kui 2022. a lõpus oli töötuna arvel 6282 Ukrainaga seotud rahvusvahelise kaitse saajat, siis aasta hiljem oli nende arv vähenenud 4599 inimeseni²⁹, mis tähendab ligikaudu 26,8% langust. See võib näidata aktiivsuse kasvu, kuid täpsemaid seoseid keeleoskusega ei saa olemasolevate andmete põhjal tuvastada.

²⁶ Eesti Vabariik. (2013). *Kutseharidusstandard* (RT I, 28.08.2013, 13; RT I, 25.06.2025, 16, § 24 lg 2). Riigi Teataja.

<https://www.riigiteataja.ee>

²⁷ Rosenblad, Y., Leoma, R., & Krusell, S. (2023). *OSKA üldprognoos 2022–2031: Lühikokkuvõte*. SA Kutsekoda. <https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2023/02/OSKA-Uldprognoos-2022-2031.pdf>

²⁸ Statistikaamet. *Tööpoliitika näitajad 2005–2020*. <https://arhiivtooturg.stat.ee/>. Statistikaamet. *Tööpoliitika näitajad (alates 2018)*. <https://tooturg.stat.ee/>

²⁹ Eesti Töötukassa. *Registreeritud töötud (RKS)* [andmevisualiseerimine]. Tableau Public. https://public.tableau.com/app/profile/eesti.tootukassa/viz/Koduleht_RKS/Regitud

Rühma „**saab igapäevase suhtlemise piires aru**“ võib samuti pidada nõrga keeleoskusega rühma hulka ning nende puhul suurenes töötuse määr 2017. aasta 8,6%-lt 2023. aastaks 12,3%-le (+3,7 pp). Tööhõive määr langes 1,7 protsendipunkti, samas tööjõus osalemise määr suurenes ühe protsendipunkti võrra, mis näitab, et kuigi töötötsingud püsivad aktiivsed, osutub töö leidmine keerulisemaks. Takistusteks võivad olla nii piirkonnas valitsev üldine tööpuudus, aga ka ebapiisav eesti keele oskus.

Negatiivse trendiga paistab silma rühm „**oskab igapäevase suhtlemise piires rääkida**“. Selles rühmas kasvas töötuse määr 2,2 protsendipunkti, samal ajal kui tööhõive määr langes 2,4 protsendipunkti ning tööjõus osalemine vähenes 0,8 protsendipunkti. Kuigi selle rühma keeleoskus ületab madalama tasemega rühmi, ei kajastu see paremates tööturunäitajates. Tulemused näitavad, et igapäevase suhtluse tasemel eesti keele oskus ei pruugi olla piisav töökohtadel, kus eeldatakse kõrgemat keelepädevust.

Tabel 4. Tööturu näitajad 16–74-aastaste seas keeleoskusrühmades 2017. ja 2023. aastal (%) ning muutus

Keelerühm	Töötuse määr %			Tööhõive määr %			Tööjõus osalemise määr %		
	2017	2023	Muu- tus*	2017	2023	Muu- tus*	2017	2023	Muu- tus*
Ei oska eesti keelt (A0)	13	10,1	-2,9	52,9	53,3	+0,4	60,8	59,3	-1,5
Saab igapäevase suhtlemise piires aru (A1)	8,6	12,3	+3,7	62,8	61,1	-1,7	68,7	69,7	+1
Oskab igapäevase suhtlemise piires rääkida (A2)	8	10,2	+2,2	66,5	64,1	-2,4	72,3	71,5	-0,8
Oskab rääkida ja kirjutada (B1-B2)	6,1	6,6	+0,5	72,5	74,7	+2,2	77,3	80	+2,7
Eesti keel on kodune keel (C1-C2)	4,4	5	+0,6	70,2	73,2	+3	73,5	77,1	+3,6

Märkus: *muutus protsendipunktides (pp); **punane tähistab negatiivset trendi, roheline positiivset.

Allikas: Eesti Statistikaamet, tööjõu-uuring 2017. aasta ja 2018–2023. aastate kohta.

Hea eesti keele oskusega rühmad nagu „**oskab rääkida ja kirjutada**“ ja „**eesti keel on kodune keel**“ eristuvad soodsamate tööturunäitajatega. Kuigi ka nende rühmade töötuse määr kasvas vaadeldaval perioodil (vastavalt +0,5 ja +0,6 pp), suurenesid samal ajal nii tööhõive määr (vastavalt 2,2 ja 3 pp) kui tööjõus osalemise määr (vastavalt 2,7 ja 3,6 pp). Tulemustest nähtub, et hea keeleoskus parandab tööturul püsimise võimalusi ning suurendab sobiva töökoha leidmise tõenäosust ka üldise töötuse kasvu tingimustes.

TÖÖTURUNÄITAJATE MUUTUSED VÄHENENUD TÖÖVÕIMEGA INIMESTE RÜHMAS

Statistikaameti tööjõu-uuringu andmetel (2017 ja 2018–2023) püsis 16–74-aastaste vähenenud töövõimega inimeste töötuse määr vaadeldud aastate vältel suhteliselt kõrgel tasemel ületades ka Eesti keskmist (2023. a ületati keskmist 6,2 pp). Samas varieerusid trendid rühmiti sõltuvalt töövõime ulatusest ning sellest, kas vähenenud töövõimele lisandus puue (vt tabel 5).

Osalise töövõimega isikute töötuse määr vähenes 2017. ja 2023. aasta võrdluses 1,7 protsendipunkti. Samal ajal suurenesid nii tööhõive määr (+9,3 pp) kui ka tööjõus osalemise määr (+9,2 pp), mis võib

näidata selle rühma paranenud võimalusi tööturul osaleda. Siiski jääb töötuse määr selles rühmas endiselt kõrgeks.

Kõrgem töötuse risk ilmnes rühmas, **kus vähenenud töövõimele lisandus tuvastatud puue** ning 2023. aastal ulatus selles rühmas töötuse määr 20,2%-ni, ületades kõigi teiste rühmade näitajaid. Samas suurenes selles rühmas tööhõive määra märkimisväärne kasv (+8,2 pp), kuid 2023. aasta tööhõive määr (60,6%) jäi siiski madalamaks võrreldes rühmaga, kus esines üksnes vähenenud töövõime (73,3%). Tööjõus osalemise määr kasvas vähenenud töövõime ja puudega inimeste seas (+12,6 pp). Kuigi kasv võib viidata aktiivsuse suurenemisele tööturul, võib seda selgitada ka töövõimereformi mõjuga, kuna osalise töövõimega inimestele toetuse saamise eelduseks seati tööturul osalemine³⁰.

Rühmas, kus esines üksnes vähenenud töövõime, langes töötuse määr perioodil kahe protsendipunkti võrra, kuid püsis jätkuvalt Eesti keskmisest kõrgemal tasemel (4,3 pp). See näitab, et ka kergem töövõimekaotus piirab tööturul osalemise võimalusi.

Tabel 5. Tööturu näitajad 16–74-aastaste seas vähenenud töövõimega inimeste rühmades 2017. ja 2023. aastal (%) ning muutus

Vähenenud töövõimega inimesed rühmad	Töötuse määr %			Tööhõive määr %			Tööjõus osalemise määr %		
	2017	2023	Muutus*	2017	2023	Muutus*	2017	2023	Muutus*
<i>Osaline töövõime</i>	14,3	12,6	-1,7	61,3	70,6	+9,3	71,6	80,8	+9,2
<i>... ainult osaline töövõime</i>	12,7	10,7	-2	67,4	73,3	+5,9	77,2	82,1	+4,9
<i>...osaline töövõime ja puue</i>	-	20,2	-	52,4	60,6	+8,2	63,3	75,9	+12,6
<i>Puuduv töövõime</i>		18,6	-	24,2	20,5	-3,7	34,7	25,2	-9,5
<i>... ainult puuduv töövõime</i>	-	-	-		25,4	-		31,5	-
<i>...puuduv töövõime ja puue</i>	-	-	-	23	17,9	-5,1	30,3	21,8	-8,5

Märkus: *muutus protsendipunktides (pp); **punane tähistab negatiivset trendi, roheline positiivset. ***Statistikaamet ei väljasta alla 20 kirje väärtusi, mistõttu tabelis märgitud kriipsuga.

Allikas: Eesti Statistikaamet, tööjõu-uuring 2017. aasta ja 2018–2023. aastate kohta.

Kuigi tööjõu-uuringu andmetes esineb **puuduva töövõimega isikute rühmas** lünki, osutavad olemasolevad andmed nende keerulisele olukorrale tööturul (vt lisa 2). Näiteks puuduva töövõimega isikute rühmas, kus vähenenud töövõimele lisandus ka puue, ulatus töötuse määr 2020. aastal 11,6%-le ning 2023. aastal koguni 20,2%-le (vt lisa 2), ületades Eesti keskmist vastavalt 4,7 ja 13,8 protsendipunkti võrra. Samas rühmas langes tööhõive määr 2017. ja 2023. aasta võrdluses 5,1 protsendipunkti, mis võib viidata võimalikule tööturult taandumisele. Ka tööjõus osalemise määra langus (-8,5 pp) näitab tööturul püsimise piiratud võimalustele. Selle põhjuseks võivad olla nii sobivate töökohtade või tugiteenuste nappus kui ka tervises seisund, mis takistab aktiivset tööturul osalemist.

TÖÖTUSRISKIRÜHMAD

Eelpool analüüsitud aastate 2017–2023 tööturunäitajate põhjal ei saa Eesti tööturgu iseloomustada üheselt soodsa või kriitilisena. Analüüsitulemused osutavad pigem vastuolulistele arengutele, kus

³⁰ Eesti Pank. (2017, 15. mai). Töövõimereform tõi tööturule inimesi juurde. <https://www.eestipank.ee/press/toovõimereform-toi-tooturule-inimesi-juurde-15052017>

erinevates sotsiaalmajanduslikes rühmades ilmnes samaaegselt nii positiivseid kui negatiivseid arenguid.

Ühelt poolt näitavad Eesti keskmise tööhõive määra ja tööjõus osalemise määra kasv tööturu tugevnemist ja taastumist, eriti pärast COVID-19 kriisi. Tööturg suutis sellele suhteliselt kiiresti reageerida ning 2022.–2023. aastaks saavutati taas kõrge hõivatuse tase, mis näitas üldist tööturu vastupidavust ja töökohtade olemasolu (vt tabel 1). Teisalt iseloomustab vaadeldavat perioodi Eesti keskmise töötuse määra märgatav kõikumine, mis üldkokkuvõttes päädis mõõduka kasvuga. Tööturunäitajate analüüsist selgus, et töötusriskid koondusid kindlatesse sotsiaalmajanduslikesse rühmadesse ning tööturg on jätkuvalt selektiivne ja ebavõrdsus süveneb ka olukorras, kus tööturg näitab taastumise märke.

Suurenenud töötusrisk **on jätkuvalt koondunud samadesse riskirühmadesse nagu varasematel aastatel, puudutades eelkõige noori, madalama haridustasemega, nõrga eesti keele oskusega ning vähenenud töövõimega inimesi.** Nii haridus- kui keeleoskusrühmade lõikes kinnitub varasem trend, et ilma piisava erialase ettevalmistuse ja eesti keele oskusega on tööturul püsimine keeruline.

Noored

Kui 16–24-aastaste vanuserühma iseloomustab kõrge töötuse määr, siis 25–34-aastaste vanuserühma ilmestab nii tööhõive kui ka töötuse määra kasv, mis osutab suuremale liikumisele tööturul ja võimalikule ebastabiilsusele. Eraldi tähelepanu väärivad 16–24-aastased noored, kes ei tööta ega õpi (nn NEET-noored³¹). Tegemist on rühmaga, kelle tööturult eemalejäämine võib kujuneda pikaajaliseks ning süvendada sotsiaalset ja majanduslikku tõrjutust.

Vanemaealised

Vanemaealiste (55–64 ja 65–74) tööturunäitajad näitavad vaadeldaval perioodil tööhõive ja tööjõus osalemise määra kasvu, kuid nende olukorda tuleb hinnata mitmetahuliselt. 55–64-aastaste tööhõive määr kasvas vaadeldaval perioodil märkimisväärselt ning ka tööjõus osalemise määr suurenes, mis näitab vanemaealiste kasvavat aktiivsust tööturul.

Samas kaasnevad vanemaealistega spetsiifilised riskid, nagu oskuste vananemine, terviseprobleemid ning raskused tööturu muutustega kohanemisel. Lisaks mõjutab 65–74-aastaste tööturukäitumist majanduslik surve ehk kõrgem vaesusrisk. See tähendab, et tööturul püsimine ei ole alati vabatahtlik valik, vaid tuleneb vajadusest säilitada toimetulek. Samal ajal suurendab vähenev tööeline elanikkond ühiskondlikku ootust, et vanemaealised püsiks tööturul kauem. Arvestades vanemaealiste kasvavat rolli tööjõupuuduse leevendamisel, on oluline pakkuda neile sihitud ümber- ja täiendõppevõimalusi, mis aitaksid neil kohaneda muutuvate töötingimustega ja pikendada tööelu.

Madal haridustase

Analüüs kinnitab tugevat seost haridustaseme ja tööturupositsiooni vahel. Erialase haridusega inimeste töötuse määr oli kogu vaadeldaval perioodil Eesti keskmisest kõrgem. Kuigi nende tööhõive ja tööjõus osalemine mõnevõrra kasvas, jäi nende positsioon tööturul võrreldes kõrgema

³¹ Statistikaamet. (2023). *Mis mõjutab noorte NEET-staatusesse langemist?* Haridus- ja Noorteamet. https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2023-10/Mis%20mõjutab%20noorte%20NEET-staatusesse%20langemist_Statistikaameti%20analüüs_küljendus%202509.pdf

haridustasemega rühmadega selgelt nõrgemaks. Madal haridustase suurendab haavatavust tööturu kõikumiste suhtes, mistõttu on töötusriski vähendamisel eriti oluline toetada madala haridustasemega inimesi kvalifikatsiooni tõstmisel ja tasemeõppes osalemisel.

Keeleoskus

Keeleoskusrühmade võrdlus näitab, et töötusrisk on kõrgem **nõrgema keeleoskusega inimestel**. Kuigi eesti keelt mitteoskavad inimesed võivad leida tööd piirkondades ja valdkondades, kus keeleoskus ei ole otseselt nõutav, on nende ligipääs suurele osale tööturust piiratud. Eriti suur risk ilmneb rühmades, kelle keeleoskus on igapäevase suhtlemise tasemel või alla selle – nende töötuse määr on kõrgem ning töövõimalused piiratumad. Paljud kõrgema kvalifikatsiooniga ametikohad eeldavad head eesti keele oskust, mistõttu keelebarjäär piirab liikumist sellistele töökohtadele.

Terviseprobleemid

Osalise ja puuduva töövõimega inimeste seas püsib töötuse määr Eesti tööturul üks kõrgemaid ning terviseprobleemi puhul avalduvad takistused nii töökohtade vähesuses, töötingimuste sobimatuses kui ka tervises seisundist tulenevates piirangutes. Eriti haavatavaks osutusid inimesed, kellel esineb vähenenud töövõime koos puudega. Nende töötuse määr ületab selgelt Eesti keskmist ning nende tööturul osalemise võimalused on piiratud.

Oskuslõhed

Üheks oluliseks Eesti tööturu süsteemseks probleemiks on kujunenud oskuste ja töökohtade nõuete mittevastavus. Näiteks töötab OSKA prognooside kohaselt ligikaudu 80% lihttöötajatest ja 50% kontoriameetnikest ametikohal, mis eeldab nende tegelikust haridusest madalamat haridustaset. See võib osundada võimalikule üleharitusele, raskustele leida erialast tööd, vanemaealiste karjääriredelil allapoole liikumisele, aga ka kesise riigikeeleoskuse tõttu töö saamise takistust lihttöötajatel (eriti välismaalaste tööturule lõimumise puhul)³².

Samas osutavad OSKA prognoosid sellele, et automatiseerimine ja digitaliseerimine võivad lähiaastatel vähendada nõudlust madalama ja keskmise kvalifikatsiooniga ametikohtadele (nt klienditeenindajad, kontoritöötajad, lihttöölised), mis süvendab riski, et olemasolevad oskused ei vasta tööturu tulevikuvajadustele. Intervjueeritud **poliitikakujundajate** hinnangul iseloomustab Eesti tööturгу ulatuslik oskuslõhe, kus inimeste haridus ja kvalifikatsioon ei vasta piisavalt kaasaegse ja areneva tööturu nõudmistele. **Mittevastavus avaldub nii horisontaalselt (erialade sobimatus) kui vertikaalselt (töötamine oma kvalifikatsioonile mittevastaval tasemel).**

Kokkuvõttes näitavad analüüsitulemused, et töötust ennetavate teenuste senised sihtrühmad, sh eri- või kutsehariduseta, puuduliku eesti keele oskusega, töötamist takistavate terviseprobleemidega ning 50-aastased ja vanemad, kattuvad siinses analüüsis esile toodud töötururiskirühmadega. Samas näitavad tulemused, et tööturul on ka täiendavaid rühmi, kellel on võrreldes teistega kõrgemad töötururiskid ja piiratumad võimalused tööturul osalemiseks, kuid kes ei pruugi praegu kvalifitseeruda töötust ennetavatele meetmetele. Nendes rühmades on vaadeldaval perioodil suurenenud töötus,

³² Rosenblad, Y., Leoma, R., & Krusell, S. (2023). OSKA üldprognoos 2022–2031: Ülevaade Eesti tööturu olukorrast, tööjõuvajadusest ning sellest tulenevast koolitusvajadusest. SA Kutsekoda. <https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2023/02/OSKA-Uldprognoos-2022-2031.pdf>

vähenenud tööhõive ning kohati ka tööjõus osalemine, mis näitab nende rühmade tööturupositsiooni nõrgenemist. Eeskätt puudutab see **kutsehariduse neljanda ja viienda taseme läbinuid**, kus ilmsid tööturunäitajate vastandlikud trendid, aga **ka 16–24-aastaseid noori**, kelle varajane tööturult eemalejäämine võib viia pikaajalise töötuseni.

SEOSSED TÖÖJÕU PROGNOOSIDEGA

Tööjõuvajaduse uuringud toetavad töötust ennetavate teenuste suunamist just nendesse valdkondasse, kus tööjõu pakkumine ei kata tööturu nõudlust. Tööturu seire ja prognoosi ning oskuste arendamise koordinaatsioonisüsteemi OSKA uuringud pakuvad infot töö sisu ja vajalike oskuste muutustest järgmise 5–10 aasta jooksul kõigis majandussektorites.³³ Prognoosid loovad teaduspõhise aluse otsuste tegemiseks olukorras, kus tööturgu kujundavad majanduslik ebakindlus, kiirenev tehnoloogiline murrang ja demograafiline surve.³⁴

OSKA üldprognoosi 2022–2031 kohaselt koondub lähiaastate suurim hõive kasv eelkõige tehnoloogia- ja teadusmahukatesse ametitesse. Oluliselt suureneb prognoositava kümnendi jooksul nõudlus tarkvaraarendajate (+85%) ja IKT süsteemihalduse spetsialistide järele (+55%). Kasvu prognoositakse samuti disainerite, inseneride, tervishoiu- ja sotsiaalvaldkonna tippspetsialistide ning analüütiliste ametikohtade (nt finants- ja juhtimisnõustajate) vajadusele. Need muutused peegeldavad **digitaliseerimise, rohepöörde ning rahvastiku vananemise mõju tööturule**.

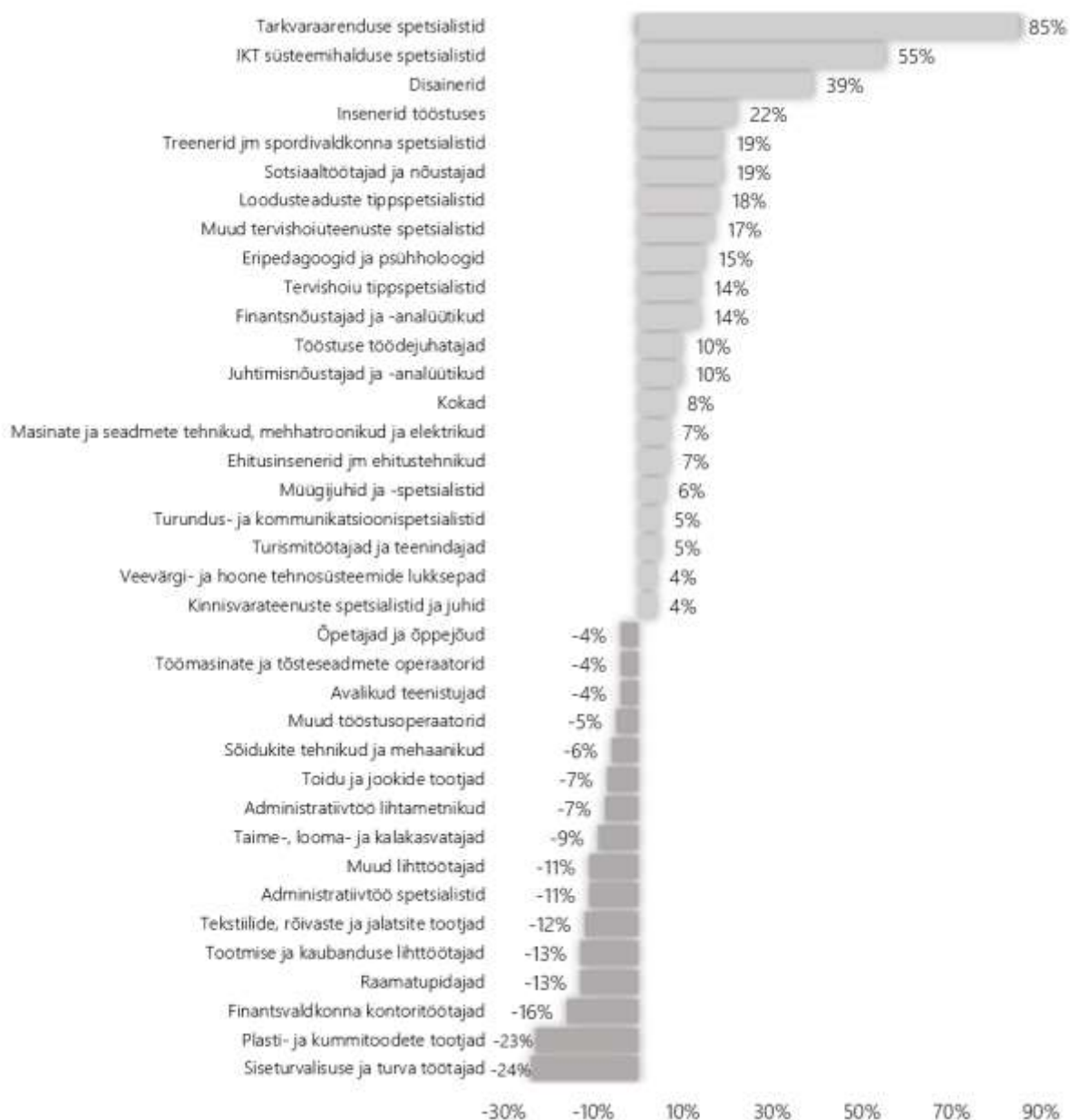
Samal ajal prognoositakse hõive vähenemist peamiselt rutiinsemates ja administratiivsetes ametites. Suurim langus puudutab näiteks siseturvalisuse- ja turvatöötajaid (-24%), plasti- ja kummitoodete tootjaid (-23%), finantsvaldkonna kontoritöötajaid (-16%) ning raamatupidajaid ja tootmise lihttöötajaid (kuni -13%) (vt joonis 1).

Üldjoontes viitab prognoos tööjõuturu selgele struktuursele nihkele: üha enam kasvab nõudlus kõrgema kvalifikatsiooni ning tehniliste ja analüütiliste oskuste järele, samas kui standardiseeritud ja kergesti automatiseeritavate tööde osakaal väheneb. See tähendab, et tulevikus kasvab järjest enam digioskuste ja erialaste oskuste, elukestva õppe ning kiire muutustega kohanemise tähtsus tööturul.

³³ Sihtasutus Kutsekoda. SA Kutsekoda uuringud. <https://uuringud.oska.kutsekoda.ee/> (vaadatud 28.08.2025)

³⁴ Sihtasutus Kutsekoda. Töö ja oskused 2035. <https://uuringud.oska.kutsekoda.ee/uuringud/too-ja-oskused-2035>

Joonis 1. Valitud* ametialagruppide prognoositud hõivemuutus 2022–2031 (%)

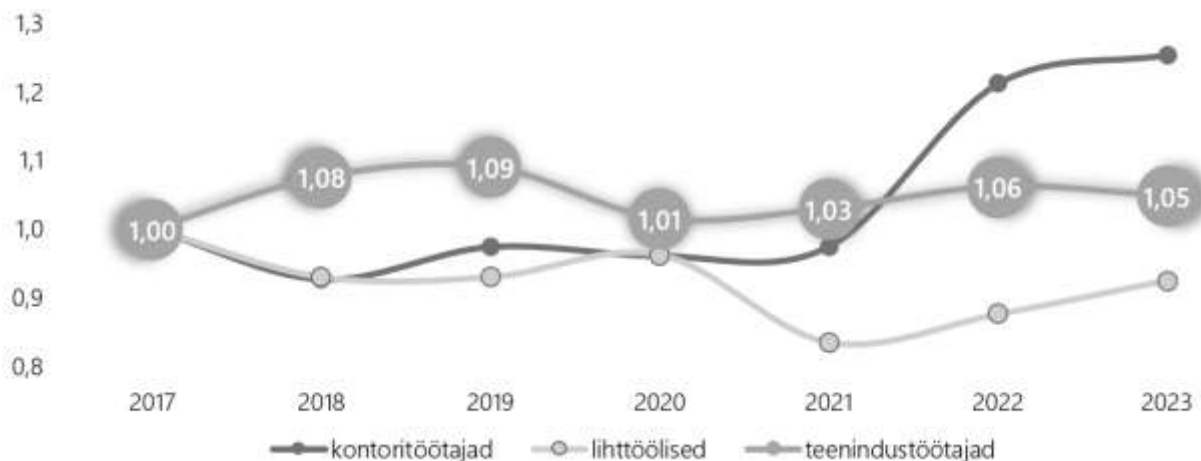


Märkus: * Ametialagruppide valikul lähtuti kahest kriteeriumist: kaasati ainult need ametialad, kus töötajate arv on vähemalt 2000, ning mille prognoositav hõivemuutus ületab $\pm 4\%$. Seetõttu on jooniselt välja jäetud väiksema esindatusega ametialad ning rühmad, kus muutus on tagasihoidlik.

Allikas: OSKA prognoosid 2022–2031. Positiivne % hõive kasv, negatiivne % hõive vähenemine.

Statistikaameti tööjõu-uuringu andmed kajastavad aastatel 2017–2023 toimunud muutusi, mis erinevad OSKA pikaajalistest tulevikuprognoosidest. Tööjõu-uuringu andmed näitavad, et kontoritöötajate, klienditeenindajate ja lihttöölise ametiala pearühmades toimusid erinevad suundumused (vt joonis 2). Kontoritöötajate hõive kasvas perioodil 2022–2023 märgatavalt. Teenindustöötajate hõive suurenes kogu perioodi jooksul mõõdukalt ning langust ei täheldatud. Seevastu lihttöölise hõive vähenes järk-järgult, kuigi 2023. aastal oli langus varasemast väiksem.

Joonis 2. Valitud ametialade hõive dünaamika 2017–2023 ahelindeksina



Märkus: Ahelindeks näitab muutust võrreldes iga eelmise aastaga: ahelindeks > 1 – kasv; ahelindeks < 1 – langus.

Allikas: Eesti Statistikaamet, tööjõu-uuring 2017. aasta ja 2018–2023. aastate kohta.

OSKA pikaajalist prognoosi täiendab töötukassa hallatav tööjõuvajaduse baromeeter³⁵, mis kajastab **kuni 12-kuulist hinnangut tööjõu nõudluse ja pakkumise tasakaalu kohta Eesti tööturul**. Tööjõuvajaduse baromeetri järgi esines 2023. aastal tööjõu ülejääki loomevaldkondades (näiteks toote- ja rõivadisainerid, sisekujundajad, dekoraatorid ning ajakirjanikud), samuti administratiivsetes ja tugitegevuste ametites ning arve- ja raamatupidamisametnike puhul. Samal ajal prognoosib OSKA disainerite ametialagruppi üheks enim kasvavaks järgmisel kümnendil. Sarnaselt OSKA-ga näitab ka baromeeter administratiivtöö, ajakirjanduse ja finantsvaldkonna kontoritöötajate valdkonnas töökohtade arvu vähenemist.³⁶

Seetõttu tuleb tööturumeetmete kavandamisel arvestada nii lühi- kui ka pikaajaliste trendidega, et vältida olukorda, **kus lühiajalise ülejäägi tõttu jäetakse toetusmeetmed rakendamata valdkondades, kus tegelik tööjõupuudus võib kujuneda alles järgmisel kümnendil**.

³⁵ Eesti Töötukassa. Tööjõuvajaduse baromeeter.

https://www.tootukassa.ee/et/baromeeter/tabel?periodId=395&ratingType=LABOUR_BALANCE&mainGroups=&iscoCodes=&areaCodes= (vaadatud 26.08.2025)

³⁶ Rosenblad, Y., Leoma, R., & Krusell, S. (2023). OSKA üldprognoos 2022–2031. SA Kutsekoda. <https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2023/02/OSKA-Uldprognoos-2022-2031.pdf>

2. TÖÖTUST ENNETAVAD TEENUSED

2.1. Ülevaade töötust ennetavate teenuste õiguslikust raamistikust ja teenuste üldisest kasutusest

Eesti Töötukassa kaudu osutatavaid tööturuteenuseid reguleerib alates 2024. aastast tööturumeetmete seadus (TöMS),³⁷ mis määratleb tööturumeetmete pakkumise üldised põhimõtted ning selle, kellele ning milliseid tööturumeetmeid osutatakse (vt joonis 3).³⁸ Konkreetsete teenuste loetelu ja nende tingimused sätestatakse Vabariigi Valitsuse kinnitatud Tööhõiveprogrammiga (THP)³⁹. Joonis 3 annab ülevaatliku skeemi THP24 tööturumeetmete jaotusest, nende raames pakutavatest tööturuteenustest ning töötust ennetavate meetmete teenuste paiknemisest tööturumeetmete süsteemis.⁴⁰

Alates 2017. aastast rakendatav „Tööta ja õpi“ teenuste kogum kuulub oskuste arendamise tööturumeetmete hulka ning on suunatud eelkõige töötavatele inimestele. Teenuste hulka kuuluvad neli oskuste arendamise teenust: **tööturukoolitus, tasemeõppes osalemise toetus, kvalifikatsiooni saamise toetamine ning koolitustoetus**. Käesolevas aruandes käsitletakse tööturukoolitust töötaja vaatest, kuigi teenus on suunatud mõnevõrra erinevatel tingimustel ka töötutele. Neile töötavatele inimestele, kes soovivad töötukassa toetusel läbida tasemeõpet või tööturukoolitust, eelneb **karjäärinõustamine**,⁴¹ mis aitab teha teadlikumaid ja tööturu vajadustega paremini kooskõlas olevaid valikuid.

Töötust ennetavate meetmete regulatsioonis on selle rakendamise algusest toimunud mitmeid muudatusi. Alates 2017. aasta maikuust reguleeris töötust ennetavaid teenuseid THP17 koos Tööturuteenuste ja -toetuste seadusega (TTTS)⁴². Sel perioodil loeti otseselt töötust ennetavate teenuste hulka THP17 seletuskirja kohaselt kolme meedet: tööturukoolitus, tasemeõppes osalemise toetamine ja koolitustoetus tööandjale.⁴³ Lisaks olid töötust ennetavate teenuste paketiga seotud ka kvalifikatsiooni saamise toetamise teenus ning karjäärinõustamine.

³⁷ Eesti Vabariik. (2023). *Tööturumeetmete seadus* (RT I, 07.03.2023, 5; jõust. 01.01.2024). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/112062025014>

³⁸ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. *Tööturuteenused*. <https://www.mkm.ee/too-ja-vordsed-voimalused/toohoive/tooturuteenused> (vaadatud 25.08.2025)

³⁹ Vabariigi Valitsus. (2025). *Tööhõiveprogramm 2024–2029* (RT I, 16.05.2025, 5), jõust. 01.06.2025. Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/116052025005>.

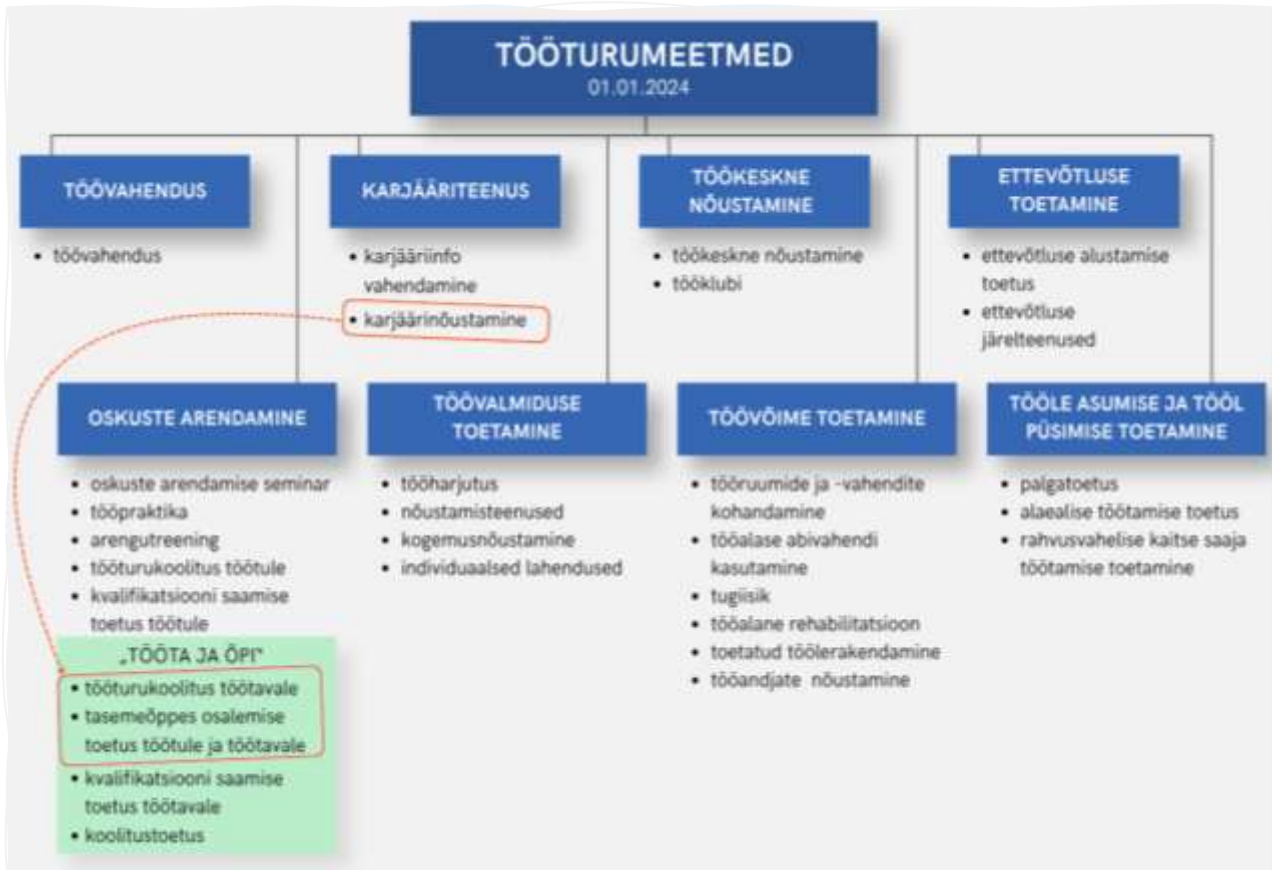
⁴⁰ Eesti Vabariik. (2023). *Tööturumeetmete seadus* (RT I, § 23). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/103102023021>

⁴¹ Eesti Töötukassa. (2022). *Töötust ennetavate meetmete analüüs*. <https://www.tootukassa.ee/web/sites/default/files/2022-12/Tootust%20ennetavate%20meetmete%20analüüs%202022.pdf>

⁴² Eesti Vabariik. (2005). *Tööturuteenuste ja -toetuste seadus* (RT I 2005, 54, 430; jõustumine 01.01.2006).

⁴³ Eesti Vabariigi Valitsus. (2017). *Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2017–2020“ eelnõu seletuskiri*.

Joonis 3. Tööturumeetmed* ja tööturuteenused töötutele ja töötavatele



Märkus: Jooniselt on välja jäetud kaks tööturumeedet (tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest teavitamine; tööturuteenusel osalemise toetamine).

Joonise värve tuleb lugeda järgmiselt: heleroheine = oskuste arendamise tööturumeetme töötust ennetavad teenused „Tööta ja õpi“, punane ääristus = teenused, mis on seotud karjäärinõustamisega.

Allikas: Autorite koostatud THP24 ja TõMS põhjal.

Kuna ennetavate meetmete rahastamine toimus osaliselt ESF vahenditest, reguleeriti teenuste osutamist lisaks tööhõiveprogrammidele (THP17 ja THP21) ka toetuse andmise tingimustega (edaspidi TAT). TAT-1⁴⁴ alusel rahastati karjääriteenust, TAT-2⁴⁵ keskendus alates 2020. aastast muuhulgas tasemeõppes osalemise toetusele, tööturukoolitusele ning kvalifikatsiooni saamise toetamisele. Alates 2021. aastast suunas REACT TAT⁴⁶ suuremas osas oma tähelepanu vähenenud töövõimega inimestele mõeldud teenustele, kuhu kuulusid osaliselt ka ennetavad teenused, sh tööturukoolitus ja kvalifikatsiooni saamise toetamine. Need muudatused tõid kaasa mõningal määral teenuste tingimuste muutumise, näiteks kaotati tööturukoolituse ja tasemeõppes osalemise toetuste puhul töötuskindlustusstaži nõue, et suurendada teenustele ligipääsetavust ja vastavust ESF-i rahastamistingimustele. Pärast ESF-i vahendite lõppemist 2023. aastal integreeriti TAT-ides kirjeldatud

⁴⁴ Tervise- ja tööminister. (2018). *Karjäärinõustamise kättesaadavuse suurendamine* (käskkiri nr 83, 30.10.2018).

⁴⁵ Sotsiaalminister. (2020). *Tööturuteenuste osutamine tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks* (käskkiri nr 69, 26.06.2020).

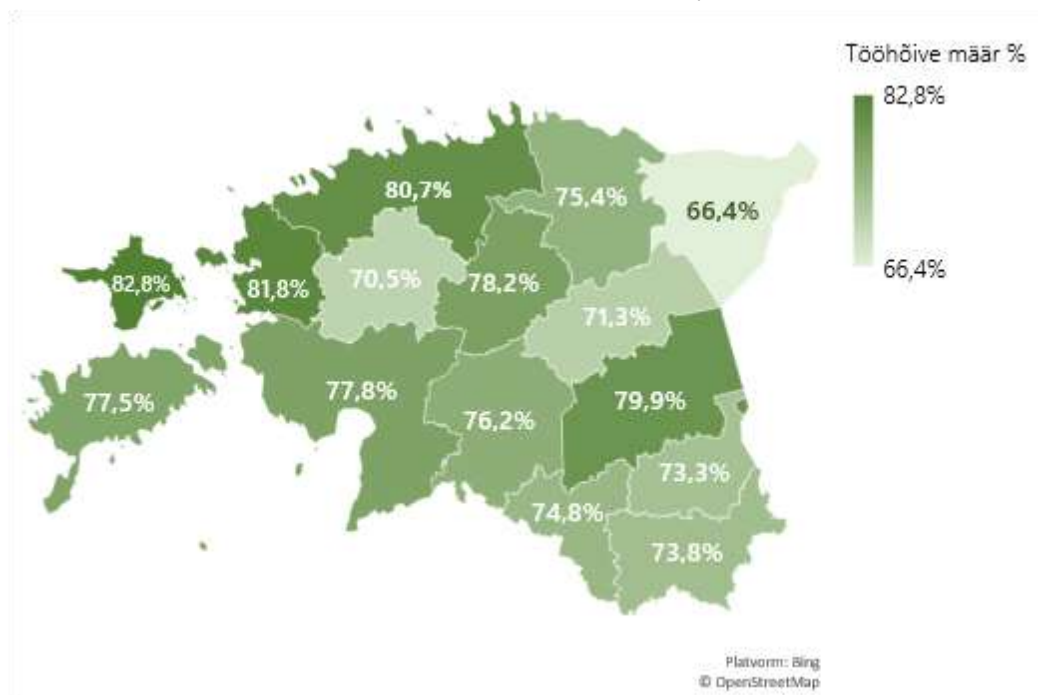
⁴⁶ Tervise- ja tööminister. (2021). *Tööturuteenuste osutamine COVID-19 kriisi mõjude leevendamiseks* (REACT TAT, käskkiri nr 78, 05.07.2021).

tingimused uues THP24-s. See tõi kaasa taaskord mitmeid muudatusi töötust ennetavate teenuste tingimustes, näiteks taastati töötuskindlustusstaži nõue.⁴⁷

TÖÖTUST ENNETAVATE TEENUSTE KASUTUS MAAKONNITI

Töötust ennetavate teenuste regionaalse kasutuse mõistmiseks on oluline analüüsida ka maakondlikku tööhõive määra (vt joonis 4), mis kajastab tööealise elanikkonna hõivatuse osakaalu rahvastikus. Statistikaameti 2023. aasta andmetel on madalaim tööhõive määr Ida-Virumaal (66,4%) ning kõrgeima määraga on Hiiumaa (82,8%). Samas mitmes maakonnas püsib tööhõive määr Eesti keskmisele lähedal või ületab seda veidi (nt Raplamaa 70,5%, Võrumaa 73,8%, Jõgevamaa 71,3%, Valgamaa 74,8 ja Põlvamaa 73,3%). Kõrgema tööhõive määraga paistsid silma veel Harjumaa 80,7% ja Läänemaa 81,8%.

Joonis 4. Tööhõive määr (%) Eesti maakondades 2023. aastal 16 kuni pensioniealised

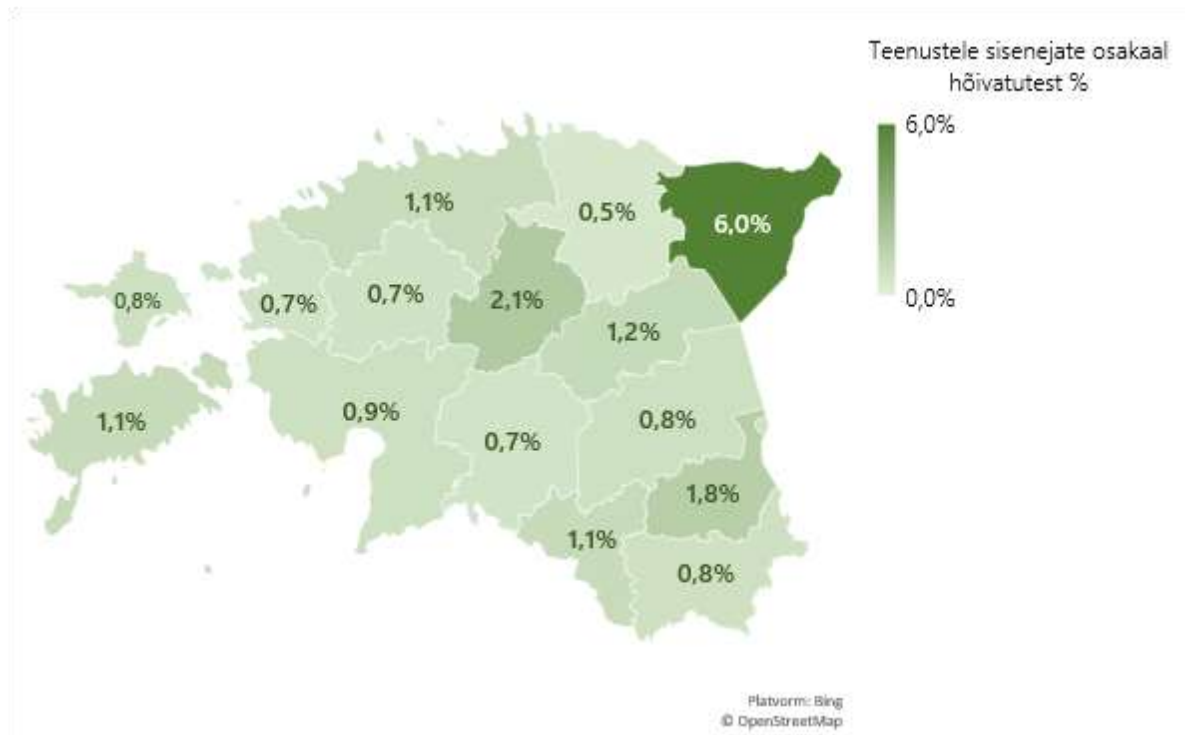


Allikas: Eesti Statistikaameti andmetabel TT4661: tööhõive määr (%) 2023. aastal.

Töötust ennetavatele teenustele sisenejate arvu analüüs hõivatute suhtes viidi läbi 2023. aasta andmete põhjal, kasutades töötukassa ja Statistikaameti teavet. Selleks arvutati näitaja, mis väljendab töötust ennetavatele teenustele sisenemiste arvu suhtena maakonna hõivatute koguarvu. See ei kajasta üksnes hõivatuid, kuna osa teenuste kasutajatest olid ka töötud (nt tasemeõppe toetuse saajad). Hõivatute arvu kasutati võrdlusalusena, et hinnata teenuste kasutamise ulatust erinevates piirkondades. Maakondade võrdluses ilmnesid olulised erinevused nii tööhõive määras kui ka ennetavatele teenustele sisenemiste osakaalus hõivatute suhtes (vt joonis 5).

⁴⁷ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2023, 6. oktoober). Valitsuse kinnitatud tööhõiveprogramm koondab tervikuks tööturuteenused ja -toetused. <https://www.mkm.ee/uudised/valitsuse-kinnitatud-toohoiveprogramm-koondab-tervikuks-tooturuteenused-ja-toetused>

Joonis 5. Neljale töötust ennetavatele teenustele (tööturukoolitus, tasemeõppes osalemise toetus, kvalifikatsiooni saamise toetamine ning koolitustoetus tööandjatele) sisenemiste arvude osakaal hõivatutest (%) Eesti maakondades 2023. aastal



Märkus: jooniselt on välja jäetud karjäärinõustamine.

Allikad: Eesti Statistikaameti andmetabel TT243: Hõivatud inimeste arv maakonna järgi 2023. aastal, Eesti Töötukassa töötust ennetavatele teenustele sisenejad.

Kõrgeim näitaja ilmneb Ida-Virumaal, kus töötust ennetavatele teenustele sisenemiste arv moodustas ligikaudu 6% maakonna hõivatutest. See ületas teiste maakondade taset enam kui neljakordselt ning osutab teenuste intensiivsemale kasutamisele, mis võib olla seotud piirkonna suurema tööturu ebastabiilsusega ja madala tööhõive määraga (vt. joonis 4). Muijal Eestis jäi teenustele sisenemiste osakaal valdavalt vahemikku 0,5-2,1%. Ida-Virumaale järgnes Järvamaa (2,1%) ning madalaim näitaja oli Lääne-Virumaal (0,5%). Harjumaal, kus tööhõive määr ületas Eesti keskmist 10,5 protsendipunkti võrra (2023. a 70,2%; vt Tabel 1), moodustasid teenustele sisenemised 1,1% hõivatutest.

Andmed näitavad, et piirkondades, kus töötusriskid on suuremad, on ka ennetavate teenuste kasutamine ulatuslikum. Samas esineb maakondi, kus teenuste kasutus ei ole kooskõlas võimaliku vajadusega. Näiteks Rapla ja Võru maakondades on tööhõive määr suhteliselt madal, kuid teenustele sisenemiste osakaal jääb tagasihoidlikuks (0,7–0,8%).

2.2. Hinnangud töötust ennetavate teenustele ja enesetäiendamisele

Käesolevasse peatükki on koondatud intervjuude ja küsitluse tulemused, mis käsitlevad teenusteüleselt esile kerkinud teemasid ning mida ei olnud võimalik käsitleda iga teenuse juures eraldi. Analüüsi fookuses on eeskätt teadlikkus töötust ennetavatest teenustest ja nende

eesmärkidest, samuti teenustepaketi sihipärasus, vastavus tööturu vajadustele ning mõjususe hindamisega seotud küsimused.

Intervjueeritud eksperdid jagunesid poliitikakujundajate, töötukassa juhtumikorraldajate ja karjäärinõustajate (edaspidi kasutatakse lisaks ametinimetustele ka mõistet töötukassa nõustajad), sotsiaalpartnerite, töötukassa ekspertide vahel. Intervjueeritud sihtrühma esindajad jagunesid tasemeõppe toetust saanud töötute ja töötavate inimeste, tööturukoolitust, kvalifikatsiooni omandamise toetust saanute ja koolitustoetust taotlenud tööandjate vahel. Lisaks intervjueeriti veel võrdlusrühma inimesi ja tööandjaid, kes ei olnud teenuseid kasutanud. Samuti on arvesse võetud nende vastajate hinnanguid, kes töötukassa andmetel olid teenust saanud, kuid ise vastasid, et ei ole teenust kasutanud või ei olnud sellest teadlikud.

Aruandes esitatud kõigi sihtrühmade intervjuude ja küsitluse tulemused kajastavad uuritavate **tõlgendusi, arvamusi ja kogemusi**. Lisaks peegeldavad vastused **subjektiivset reaalsust, mis ei pruugi alati olla täielikus kooskõlas meetmete kohta käivate objektiivsete andmete või ametlike tingimustega**.

TÖÖTUST ENNETAVATE TEENUSTE VAJALIKKUS JA VASTAVUS EESMÄRKIDELE

Peamised probleemid Eesti tööturul

Ekspertintervjuude põhjal on Eesti tööturu keskseks probleemiks oskuste mittevastavus ehk **oskuslõhe** (ingl *mismatch*), mis väljendub töötamises alla või üle oma kvalifikatsiooni. OSKA analüüsidele viidates märkisid poliitikakujundajad, et **suur osa kutsehariduse lõpetanutest ei asu tööle õpitud erialal**. Kuigi kõrghariduse omandanute seas on oskuslõhe väiksem kui kutseharidusega inimeste seas, seostub probleem **laiemalt piiratud teadlikkusega karjäärivõimalustest ning raskustega teha realistlikke õppevalikuid, eriti täiskasvanud õppijate puhul**, kelle varasem haridus, vanus ja töövõime seavad täiendavaid piiranguid edasistele karjäärivalikutele. Poliitikakujundajate seisukohta, et oskustööjõu puudus tuleneb eeskätt tööjõu oskuste ja töökohtade nõudmiste mittevastavusest, kinnitasid ka nõustajad ja sotsiaalpartnerid, kelle sõnul seisavad ettevõtted silmitsi raskustega leida vajalike oskustega töötajaid, kuna töötute oskused ei vasta töökohtade nõudmistele. Samas pole tegemist siiski ainult töötuid puudutava murega, probleem hõlmab kogu olemasolevat tööjõudu.

Olulise probleemina nimetasid poliitikakujundajad ka suurt hulka inimesi, kellel puudub formaalne kutsequalifikatsioon ning vanemaealiste (eriti 50+ ja 55+) piiratud võimalusi tööturul. Probleemi süvendab tööandjate kalduvus eelistada nn „*valmis*“ oskustega ja nooremaid töötajaid. Seda kinnitasid nii teenustel osalenud kui ka võrdlusrühma isikud, kelle hinnangul tööandjad eelistavadki noori töötajad: „*See 50 pluss sureb kohe ära või tal on oskused aegunud või et ta on liiga aeglane.*“ Lisaks kirjeldati kogemust, kus tööle kandideerimisel eelistati nooremalt töötajat otsesõnu põhjendusega „*olete liiga vana*“. Suur osa üle 40-aastastest intervjueeritutest leidis, et vanus määrab Eesti tööturul üha enam ning võib piirata tööle saamist juba kandideerimise etapis. Samal ajal osutub ka noorte sisenemine tööturule keeruliseks, mis on seotud madala kvalifikatsiooni ja väheste tööoskustega.

Seevastu töid mõned tööandjad esile ka vastupidise suundumuse, mille kohaselt kasvab tööandjate valmisolek värvata vanemaealisi töötajaid, eriti olukorras, kus nende rakendatavus tööturul üha suureneb. Märgiti, et vanemaealiste seas on kasvanud valmisolek teha karjääripööre ning töötada ka vähem vastutusrikastel ametikohtadel. Teenindussektoris töötamist ei tajuta enam negatiivsena, vaid pigem loomuliku valikuna. Näitena toodi pikaajaline diplomaat, kes pärast karjääri lõppu otsis rakendust klienditeenindajana. Ka üks intervjuueeritud tööandja eelistab oma sõnul just 55+ töötajaid, kuna nemad on töökohal püsivamad. Seda kinnitasid ka mitmed vanemaealised intervjuueeritavad, kes rõhutasid oma vanuserühma tugevusi, nagu tööeetika ja usaldusväarsus, kuid leidsid, et tööandjad ei kasuta seda potentsiaali siiski piisavalt ära.

Piirkondlikult, näiteks Ida-Virumaal mõjutab intervjuueeritute hinnangul tööturul osalemist oluliselt ka ebapiisav eesti keele oskus, mis piirab töövalikuid ja raskendab teatud sektorites töötamist. Näiteks kaubandussektoris on keeruline ilma piisava keeleoskusega toime tulla ning tööandjad esitavad sellele oskusele üha kõrgemaid nõudmisi. Kuigi nooremate keeleoskus paraneb, on vanemaealistel keeruline saavutada piisavat keeleoskuse taset lühikese keelekursuse jooksul.

Kõigi intervjuueeritud ekspertide hinnangul püüavad töötust ennetavad teenused eelpool loetletud probleeme lahendada. Töötukassa ekspertide sõnul kujundati töötust ennetavad teenused **eesmärgiga ennetada töötavate inimeste töötuks jäämist**, sidudes makrotasandi sihid (produktiivsuse ja palgakasvu toetamine) indiviidi tasandi eesmärkidega (uute oskuste omandamine ja parem toimetulek tööelus). Karjäärinõustajad rõhutasid seejuures töötavate inimeste toetamise tähtsust, kuna **aegunud või väheste oskustega inimesed võivad täiendõppeta tööturult välja langeda**.

Intervjuueeritud ekspertide hinnangul on töötust ennetavad teenused suunatud nende probleemide leevendamisele, toetades nii töötajate oskuste arendamist kui ka tööturul püsimist. Teenuseid hinnati üldjoontes toimivaks ja eesmärgipäraseks, kuid nende rakendamisel on ilmnenud ka mitmeid praktilisi kitsaskohti.

Teenuste rakendamise kitsaskohad

Karjäärinõustajate ja juhtumikorraldajate hinnangul **ei suuda haridussüsteem alati tööturu muutustega sammu pidada**, mistõttu peaks õppekavade ajakohastamine ning koolituspakkumine olema kooskõlas tööturu arengusuundade ja oskuste vajadusega.

Töötukassa ekspertide hinnangul tuginevad töötust ennetavad teenused küll OSKA uuringutele ning on suunatud ühtlasi tööandjate ning töötajate vajaduste arvestamisele, kuid **lühiajalistest koolitustest ei pruugi piisata kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu puuduse lahendamiseks**. Samuti esineb **ebakõla sihtrühmade ja avatud koolitusturu koolituspakkumiste vahel** ning ennetavate teenuste sihtrühma kuuluvad inimesed ei pruugi olla valmis või võimelised osalema keerukamatel koolitustel, mis vastavad kõrgematele kvalifikatsiooninõuetele. Lisaks leiti, et **teenuste tingimusi tuleb ajakohastada** vastavalt tööturu kiiretele muutustele töö sisus ja oskuste vajaduses. Eriti mõjutavad seda tehnoloogilised arengud, sealhulgas tehisintellekti laiem kasutuselevõtt, mis on viimastel aastatel oluliselt muutnud töö sisu ning seadnud ka koolituste sisule uued nõuded. Poliitikakujundajad rõhutasid seevastu **sihipäraselt kujundatud koolituste olulisust**, eriti juhul, kui need tuginevad OSKA analüüsidele ning võimaldavad suunata koolituspakkumisi otseselt

tööjõuvajadusega valdkondadesse. Sotsiaalpartnerid tõid esile ka regionaalse mõõtmise, märkides, et tööjõu vähenemine liikuvus süvendab **piirkondlikke oskuste ebakõlasid** – ühes piirkonnas võib esineda tööjõu ülejääk, samas kui teises on puudus sama oskustega töötajatest. Näitena toodi keevitajate ülejääk Võrus ja samaaegne puudus Narvas. Seetõttu on oluline, et süsteem võimaldaks siduda tööpakkumised inimese oskuste ja huvidega ka kitsamas regionaalses vaates.

Intervjuueritute, sh teenustel osalenute, vaates ilmnemine vastuolud eelkõige OSKA prognooside rolli osas. Intervjuudest ei jäänud muljet, et koolitusvalikuid tehtaks teadlikult tööturu prognooside või OSKA prognooside põhjal. Pigem lähtutakse isiklikust kogemusest, tööandja soovistest või tuttavate eeskujust. See näitab, et kuigi süsteemi tasandil püütakse koolituspakkumist siduda tööturu vajadustega, ei jõua see loogika inimesteni piisavalt arusaadaval kujul ega toeta nende valikuid igapäevases otsustamises.

Lisaks kerkis esile vastuolu koolitusnõuete ja sihtrühma valmisoleku vahel. Mitmed intervjuueritavad tõid esile, et koolitusel osalemist raskendavad keelebarjäär, õppe keerukus või eksaminõuded. Näiteks kirjeldatakse olukordi, kus õpe toimub ühes keeles, kuid eksam teises, mis muudab teenusel osalemise oluliselt keerulisemaks ning viib teenuse katkestamiseni.

TÖÖTUST ENNETAVATE TEENUSTE ÜLDINE MÕJU: HINNANGUD JA VÄLJAKUTSED

Mõju ebaühtlus ja võrreldavus

Töötust ennetavate teenuste mõju käsitlestest joonistub selgelt välja hinnangute mitmetasandilisus ning ebaühtlus nii teenuste lõikes kui ka nende mõistmises eri osapoolte poolt. Töötukassa ekspertide hinnangul sõltub ennetavate teenuste pikaajaline mõju suuresti sellest, kui hästi suudetakse need lõimida teiste täiskasvanuhariduse ja tööturupoliitika valdkondadega. Poliitikakujundajad rõhutasid, et **teenuste mõjukus on eri probleemide lõikes ebaühtlane ja raskesti võrreldav ning kõiki teenuseid ei ole võimalik selgelt pingeritta seada**. Samas tõid mitmed poliitikakujundajad esile, et tasemeõppes osalemine on indiviidi jaoks kahtlemata laiema mõjuga kui lühikursustel õpitu, kuigi hariduse ja täienduskoolituse mõju ei ole vahetu ega üheselt mõõdetav ning otsest ja kiiret tööturuefekti ei saagi alati eeldada.

Mõju hindamise praktikad ja metodoloogilised piirangud

Teenuste mõju hindamise alusena nähakse poliitikakujundajate sõnul eelkõige töötukassa enda tulemusnäitajaid. Karjäärinõustajad ja juhtumikorraldajad jäid ennetavate meetmete mõju hindamise osas kidakeelseks, sest neil puudus teadmine, kas ja kuidas seda tehakse. Teati küll, et „*mingeid statistilisi ülevaateid*“ tehakse ja neid ka tutvustatakse, kuid enamasti ei osatud selle kohta arvamust avaldada.

Töötukassa eksperdid kirjeldasid mõju hindamist eeskätt kahe majandusliku telje kaudu: „*Et mõju siis tööhõivele ja mõju minu meelest ka palgale isegi, /.../*.” Lisaks teenusele sisenemisele jälgitakse kliendi hilisemat tööturukäitumist, sealhulgas seda, „*kas inimene on liikunud kõrgemale positsioonile, kas tema palk on keskmisest kõrgemaks saanud*” ning kas ta on tööle rakendunud. Samuti jälgitakse nii töötajate palgakasvu kui tööandja juures püsimise kestust. Töötukassa ekspertide hinnangul on need andnud „*julgustavaid tulemusi – töötaja on kindlasti konkurentsivõimelisem pärast koolitust*”.

Töötukassa ekspertide hinnangul aitab teenuste mõjude süsteemne hindamine hinnata teenuste asjakohasust muutuva tööturu kontekstis. Ilma süsteemse mõju hindamise ning regulaarse tingimuste ja sihtrühmade uuendamiseta on oht, et teenused ei suuda kiiresti muutuvatele tööjõuvajadustele adekvaatselt vastata.

Samas rõhutasid töötukassa eksperdid, et **mõju hindamine on metodoloogiliselt keeruline**. Isegi kui pärast teenuse kasutamist toimub palgakasv või edukam tööturul püsimine, ei ole võimalik täielikult eristada teenuse mõju teistest teguritest. Sellisel juhul jääb alati küsimus: „*Kas positiivne asi juhtus tänu teenusele või vaatamata teenusele?*“, sest tööturu tulemusi mõjutavad üheaegselt nii individuaalsed omadused, tööandja tugi kui ka üldine majanduskeskkond. Mõju hindamise keerukust püütakse lahendada võrdlusrühma meetodikaga ning leiti, et erinevus osalusgrupi ja võrdlusgrupi vahel „*ongi teenuse mõju*“.

Intervjueeritud töötukassa ekspert:

„Minu hinnangul on indiviidi tasandil mõju siiski olemas, aga makrotasandil on see pigem väike.“

Politiikakujundajate sõnul on sellise võrdlusrühma mudeli tulemused näidanud, et koolitused on tagasihoidlikuma mõjuga sekkumised võrreldes näiteks palgatoetusega. Viimase puhul on tööturule sisenemine või seal püsimine otsesemalt ja kiiremini mõõdetav. Koolituste puhul, seda eriti töötavate inimeste kontekstis, on keeruline selgelt eristada mõju avaldumist palgakasvus või karjääris edasiliikumises.

Mõju sihtrühmadele

Teenuste mõju erinevatele sihtrühmadele käsitledes leidsid karjäärinõustajad ja juhtumikorraldajad, et kõige ebakindlamas olukorras **on tööturul praegu noored, vanemaealised, vähenenud töövõimega isikud ning rahvusvahelise kaitse saajad** (nt keeleoskuse või kvalifikatsiooni mittevastavuse tõttu). Nende haavatavus tuleneb mitmetest teguritest, sealhulgas ebapiisavast keeleoskusest ja kvalifikatsiooni mittevastavusest Eesti tööturu nõudmistele. Karjäärinõustajate ja juhtumikorraldajate hinnangul süveneb see ebakindlus majanduslanguse tingimustes, mil nimetatud rühmade töötus kasvab kiiremini kui teistel. Tasemeõppes osalemise toetust ja tööturukoolitust käsitletakse nendes rühmades oluliste vahenditena oskustööjõu puuduse leevendamisel ja oskuste mittevastavuse vähendamisel.

Sotsiaalpartnerite vaade töötust ennetavate teenuste mõjule sihtrühmades on mõnevõrra kriitilisem. Nad ei kirjeldanud, et tajutaks „Tööta ja õpi“ tegevustest märgatavat mõju, **kuna oskustööjõu puudust tunnetatakse jätkuvalt peaaegu kõigis valdkondades**. Samas mõõndi, et ilma nende meetmeteta võiks olukord olla veelgi negatiivsem. Esile toodi, et analüüsitavad teenused toetavad inimesi, kes on „*need üles leidnud*“, kuid osutasid samal ajal nii teenuste sihituse probleemile kui ka võimalikule ligipääsetavuse kitsaskohtadele.

Teenuse kasutajad tajuvad koolituste mõju erinevalt sõltuvalt inimese olukorrast ja ootustest. Mõne jaoks väljendub mõju töökoha vahetuses või uue ameti omandamises, teistel aga olemasoleva töö säilitamises või kohandamises. Osalt avaldub mõju pigem tulevikuvõimaluste suurenemises ja enesekindluse kasvus, mitte otseses tööturupositsiooni muutuses.

Majanduslik mõju

Intervjueeritud töötukassa ekspertide hinnangul avalduvad töötust ennetavate teenuste kõige otsesemad majanduslikud mõjud tööhõive suurenemises ja palgataseme paranemises. Majandusliku mõjuna käsitleti mõõdetavate tööturutulemustena, mis väljenduvad tööle asumises, tööturul püsimises ning sissetuleku kasvus. Samas osutavad senised uuringud sellele, et mõju inimeste sissetulekule on olnud pigem tagasihoidlik.

Karjäärinõustajate ja juhtumikorraldajate vaates on majandusliku mõju kriteerium konkreetne ja praktiline tööturuväljund. Nende hinnangul tuleks mõju vaadata just selle kaudu, et „*osalejad jõuaksid pärast koolitust ka reaalselt tööle vastaval erialal*“. See loob otsese seose majandusliku mõju, koolituse ja tegeliku tööalase rakendumise vahel.

Kuigi karjäärinõustajate sõnul on koolituste pakkumine viimastel aastatel muutunud rangemaks, toodi esile jätkuva ressursiraiskamise probleem. Tööturu pidev muutumine eeldab, et ka koolituste suunad ja toetuste tingimused käiksid ajaga kaasas. Rõhutati, et koolitused peaksid põhinema ajakohastel tööjõuvajaduse uuringutel, et tagada nende praktiline väärtus ning suurendada tõenäosust nii tööturule sisenemiseks kui ka tööhõives püsimiseks. Vastupidisel juhul võib koolitus jääda formaalseks tegevuseks, millel sisuline majanduslik mõju puudub. Seda kriitilist vaadet ilmestab ühe intervjueeritud karjäärinõustaja kommentaar: „*No võib-olla ettevalmistus antakse, aga keegi ei võta teda tööle peale seda koolitust. [...] Et mis tolku sellest koolitusest?*“ Kui koolitus ei vii tööle asumiseni ega paranda isiku positsiooni tööturul, jääb selle majanduslik mõju piiratuks.

Erinevad osapooled tajuvad töötust ennetavate teenuste mõju erinevalt ning selle eristamine teistest mõjuteguritest on keeruline, mis raskendab mõju usaldusväärset hindamist. Kõige otsesemalt mõõdetakse mõju tööhõive suurenemise ja palgakasvu kaudu.

ENESETÄIENDAMISE MOTIVATSIOON

Enesetäiendamise peamised põhjused

Ekspertintervjuude põhjal ilmneb, et enesetäiendamine on **valdavalt vajaduspõhine ning seotud enamasti kas konkreetse riskiga tööturupositsioonile või seadustest tuleneva oskuste omandamise nõudega teatud ametikohtadel**. Nii poliitikakujundajad kui ka juhtumikorraldajad ja karjäärinõustajad rõhutasid, et õppima asumine ei ole enamasti ennetav ega strateegiline valik, vaid reaktsioon muutunud või ebastabiilsele olukorrale. Paljud inimesed otsustavad õppima minna alles siis, kui „*king juba pigistab*“ – **näiteks tervis ei võimalda enam senist tööd teha, tööülesanded on muutunud või tekib oht koondamise tõttu töötuks jääda**.

Intervjueeritud töötukassa eksperdid kinnitasid eelpool toodut, öeldes, et inimesed ei lähe koolitustele alati kindlameelselt ega suure valmisolekuga. Osalemismotivatsioon on väga erinev ja sõltub nii isiklikest kui ka keskkondlikest teguritest. Eriti ilmneb motivatsioon siis, kui sellega kaasneb mõni oluline kasutegur, olgu selleks siis õppetoetus, tööandjate vajadused või seaduslik sund kvalifikatsiooni osas. Seda viimast kinnitasid ka juhtumikorraldajad ja karjäärinõustajad, kelle

hinnangul on enesetäiendamise oluliseks ajendiks ametikohtadega seotud seadustest tulenevad nõuded. Rõhutati, et osadel ametikohtadel ei ole võimalik ilma vajaliku „paberita“ tööd jätkata. Sellisel juhul kasutatakse koolitusvõimalusi selleks, et säilitada töökoht ja jätkata tegevust valitud erialal.

Samas tõid mõned tööandjad ja võrdlusrühma kuulunud intervjuueeritavad esile kriitilise vaate, **mille kohaselt ei ole formaalse kvalifikatsiooni omandamine alati sisuliselt vajalik**. Nende hinnangul on küll „paber“ teatud ametites nõutav, kuid see ei pruugi iseenesest tagada paremat tööoskust ega töö kvaliteeti. Samas oli arvamusi, mis selgitasid, et ilma tõendatud kvalifitseeritud tööjõuta on organisatsioonidel keeruline laieneda. Teenustel osalenud inimeste kogemuses on „paberi“ väärtus sõltuv sellest, kuivõrd nõutav on see ametikohal töötamiseks – teisisõnu, seda nähakse formaalsuse, mitte kvalifikatsiooni olemasolu tõendava tegurina.

Pelgalt huvist või üldisest enesearengusoojust minnakse poliitikakujundajate hinnangul õppima harva. Juhul kui motivatsiooni allikaks on laiem eluline kontekst, siis on selleks näiteks soov olla eeskujuks oma lastele või käsil on eluetapp, kus tekib rohkem aega ja võimalusi õppimiseks. Teenusel osalenud inimesi motiveeris peamiselt soov ennast tööalaselt täiendada, enamikel juhtudel nimetati seadusest tulenevat nõuet ja kvalifikatsioonile vastava taseme tõendamise vajadust.

Ühe intervjuueeritud võrdlusgrupi isiku, kellel oli kogemus ettevõtte juhina, hinnangul saab töötajaid koolitusvalmiduse põhjal jagada kolme rühma. Esiteks on need, kes osalevad koolitustel peamiselt kohustusest tulenevalt, näiteks tööandja suunamisel või tööülesannete täitmiseks vajalike oskuste omandamiseks. Teiseks on inimesed, kes on koolitustest huvitatud, kuid erinevatel põhjustel (nt ajapuudus või madal prioriteet) ei jõua nendeni. Kolmandaks on rühm, kes ei osale koolitustel ega näe selleks ka vajadust.

Motivatsioon sihtrühmades

Ekspertintervjuudest selgus, et motivatsioon täiend- ja ümberõppes osalemiseks ei ole ühtlane, vaid **varieerub sihtrühmade lõikes**. Nii poliitikakujundajad kui ka töötukassa nõustajad rõhutavad, et **osalemisvalmidus sõltub nii demograafilistest, sotsiaalsetest kui ka tööturuga seotud teguritest**.

Poliitikakujundajate hinnangul sõltub töötajate motivatsioon vanusest, soost ja ka keelerühmast. Intervjuude põhjal on motiveeritumad õppijad pigem nooremad ja naised, samas kui vanuse kasvades motivatsioon langeb. Mehed osalevad koolitustel oluliselt vähem kui naised, välja arvatud spetsiifilistel tehnilistel erialadel, mis nõuavad konkreetseid oskusi (nt keevitamine või CNC-pingil töötamine).

Juhtumikorraldajate ja karjäärinõustajate hinnangul varieerub motivatsioon tugevalt sõltuvalt inimese tööturustaatusest. Töötuna arvele tulles on paljudel inimestel murekoorem ja teadmatus tuleviku

Motivatsioon täiend- ja ümberõppes osalemiseks on ebaühtlane ning kujuneb individuaalsete, majanduslike ja tööturuga seotud tegurite koosmõjus, kusjuures nii inimeste kui ka tööandjate valmisolek sõltub eelkõige tajutud kasust ja kvalifikatsiooninõuetest tulenevast kohustusest.

suhtes, mis võib ühtaegu nii pärssida kui ka suurendada motivatsiooni. Sellises olukorras on töötukassa tegevus motivatsiooni toetamisel ja suunamisel eriti oluline. Töötavate inimeste motivatsioon on seevastu tihedalt seotud varasema haridusteevõrguga. Inimesed, kellel on positiivne õpikogemus või kõrgem haridustase, on üldjuhul altimad ka täiendõppes osalema. Samas tõid nõustajad välja, et paljud otsivad eelkõige tasuta koolitusi, kuna tasulised koolitused on „tihti väga kallid“ ning isiklikku rahalist panust ei olda valmis tegema. See näitab seda, et majanduslikud kaalutlused mõjutavad otseselt enesetäiendamise motivatsiooni realiseerumist.

Tööandjate huvi töötajate koolitamise vastu tekib poliitikakujundajate sõnul alles siis, kui ilmneb reaalne vajadus, näiteks muutuvad kvalifikatsiooninõuded, tehnoloogiad või

tööprotsessid. Sama kinnitasid ka nõustajad, kelle hinnangul toetatakse töötajate täiendkoolitamist peamiselt siis, kui see on seadusest tulenevalt vajalik: „Sest ilma koolitamisetä ei saa, nt hooldustöötajad, siis on tööandjal huvi. Muudel juhtudel üksikud tööandjad huvituvad.“ Osad tööandjad tõid siiski ka välja, et on koolitusvõimalusi otsinud (sh Tööta ja õpi teenuste läbi) ja kasutanud ka selle pärast, et töötajad ise on tõstatanud soovi koolitust saada.

Sotsiaalpartnerid märkisid, et tööks vajalike oskuste ja pädevuste õpetamiseks leiavad tööandjad alati võimaluse ning vahendid. Samas pidasid sotsiaalpartnerid tööandjate valmisolekut töötajate toetamiseks õppes ja koolitustel osalemiseks sõltuvaks suuresti sellest, kui suure koormuse töötaja tööandjale õppimisega paneb (sh õppepuhkuse võimaldamine, töö ümber korraldamine, rahalised kulud jm). Üldiselt kinnitati, et tööandjate motivatsioon on tugevalt seotud sellega, millist kasutegurit ta selles näeb. Tööga mitteseotud täiendkoolitusi tööandjad pigem ei soodusta.

Intervjueeritud teenust kasutanute ja võrdlusrühma esindajate jaoks on enesetäiendamise peamiseks motivaatoriks vajadus omandada uusi oskusi, mis on töö jätkamiseks hädavajalikud. Samas piirab enesetäiendamist sageli rahaliste ressursside nappus, mistõttu oodatakse tööalaste koolituste puhul suuremat tööandjapoolset panust. Tööturu üldised muutused mõjutavad enesetäiendamise otsuseid vähem, samas kui isiklikud tegurid, nagu töökoha muutus või kaotus, suurendavad valmisolekut ümber- või täiendõppeks.

Küsitluse tulemused kinnitavad sarnast mustrit. Nii võrdlusrühmas kui enda meelest teenust mitte kasutanute hulgas peeti peamiseks motivatsiooniteguriteks paindlikku õppeaega, isiklikku huvi õpitava vastu, tööandja toetust ning isiklikku vajadust õppima asuda. Tööturukoolitusel osalemise puhul toodi enim esile paindlik õppeaeg, parem info kättesaadavus, isiklik huvi ja tööandja toetus (kõiki nimetati 301–326 korral). Tasemeõppesse astumise puhul peeti kõige olulisemaks motivaatoriks isiklikku huvi, millele järgnesid tööandja toetus, isiklik vajadus ja paindlik õppeaeg (kõiki nimetati 268–279 korral).

Oma oskuste puudujääke oli uuritavatel keeruline täpselt hinnata, kuid rõhutati, et tööprotsesside digitaliseerimine suurendab vajadust uute oskuste järele. Samas tõid mõned võrdlusrühma tööandjad esile, et mitmes valdkonnas, eriti teenindus- ja hooldustöös, on lisaks erialaoskustele üha olulisemad suhtlemis- ja psühholoogilised oskused.

Küsitluse tulemused näitavad, et 62% vastanutest (328 vastust) leidis, et tööturu muutused mõjutavad inimeste huvi koolitustel osalemise vastu. Samas pidas veidi üle poole vastanutest (55%) oma ametialaste oskuste aegumist lähiaastatel ebatõenäoliseks. Kui vajadus õppimiseks siiski tekiks, kasutaks enam kui pool vastanutest kindlasti töötukassa pakutavaid teenuseid (57%, 310 vastust) ning 28% (149 vastust) pidas seda tõenäoliseks.

Vene emakeelega rühma motiveerib peamiselt võimalus õppida vene keeles ning koolitusvalikud tehakse sageli nii, et eesti keele kasutamise vajadus oleks minimaalne. Intervjueeritavad rõhutasid, et eelistatakse õppida keeles, milles tuntakse end kindlalt. Keelebarjäär võib seejuures oluliselt piirata nii motivatsiooni kui ka tegelikke osalemisvõimalusi.

Motivatsiooni kujundamisel tõstsid töötukassa nõustajad esile ka koolituste taseme ja sisu olulisuse. Kuigi koolituspakkumise piiritlemist peeti vajalikuks, leiti, et „*võiks olla rohkem lihtsama töö koolitusi*“, mis sobiksid **ilma erialase hariduseta inimestele või neile, kellel on keeruline tööturule naasta**. See puudutab eelkõige haavatavamaid sihtrühmi, kelle jaoks kõrgema kvalifikatsiooniga koolitused ei pruugi olla realistlik valik. Seega ei ole küsimus üksnes info olemasolus, vaid ka selles, kas pakutavad võimalused on sihtrühma jaoks tajutavalt kättesaadavad ja sobivad. Nõustajad rõhutasid, et just haavatavamate rühmade puhul on aktiivne suunamine ja personaalne lähenemine määrava tähtsusega: „*See haavatavam kontingent läheksid koolitusele hea meelega, kui kuidagi nagu teda sinna ninapidi sisse torgatakse.*“

Takistused täiend- ja ümberõppes osalemisel

Töötukassa ekspertide intervjuudest ilmneb, et oluline osa inimestest ei jää koolitustest kõrvale mitte motivatsioonipuuduse, vaid praktiliste takistuste tõttu. Töötukassa ekspertide selgitustest kõlas peamiste põhjustena, et inimesed ei osale eelkõige seetõttu, et „*tööandja ei võimalda õppida*“, „*töögraafik ei sobi*“, „*perekondlikud kohustused takistavad*“ või „*puudub vaba aeg õppimiseks*“, aga põhjuseks on ka „*terviseprobleemid*“. Sageli on takistuseks ka õppimisviisi sobimatus ning madalama oskustasemega inimestele on vajalikud paindlikud lahendused nagu näiteks õppimisvõimalused, mis ei eelda teise regiooni sõitmist, sest see võtab ära olulise ajalise ressursi.

Poliitikakujundajad lisasid juurde ka koolitustega seotud kulud (transport). Samuti ei osale paljud töötajad täiendkoolituses just seetõttu, et ei teata oma õigusi õppepuhkusele, seda nii taseme- kui ka täiendkoolituste puhul, mis omakorda piirab osalemist: „*Vahet ei ole, kas see on siis tasemeharidus või koolitus, et väga vähe teatakse eriti just seda täiendkoolituse osas, et sul on tegelikult võimalik seda võtta. Mis on ka hästi selline kurb fenomen, et kui sa ei tea, tööandja seda sulle ka ei ütle ja ei võimalda, siis sa tõenäoliselt ka ei lähe ikkagi, et see seab ka omad piirid.*“ Teenuseid alustanud, kuid need katkestanud inimeste sõnul on õppimist pärssinud peamiselt paindlike õpivõimaluste (nt kaugõpe, sessioonõpe) puudumine.

Küsitlusele vastanute hinnangul on peamiseks takistuseks täiend- ja ümberõppes osalemisel vähene teadlikkus (419 vastust, sh 258 (48%) võrdlusrühmas ja 161 (30%) enda hinnangul teenust mitte

kasutanute seas). Lisaks toodi oluliste takistustena esile sobivate koolituste vähesus, töö- ja pereelu ühildamise keerukus, osalemisega kaasnevad kulud (nt transport, lapsehoid) ning ebasobiv koolituste ajakava. Samuti nimetati madalat õpimotivatsiooni, koolituste toimumiskoha sobimatust ja hirmu ebaõnnestumise ees. Vähem oluliseks peeti takistusi, mis on seotud madala motivatsiooniga kasutada Töötukassa teenuseid või varasemate negatiivsete kogemustega (mõlemal juhul 92 vastust (17%)).

Piiravad tegurid töötust ennetavate teenuste rakendamisel

Töötukassa nõustajad peavad kõige piiravamaks ja häirivamaks teguriks ennetavate tööturumeetmete rakendamisel eelkõige rangelt määratletud sihtrühma ja ligipääsukriteeriume, mis piiravad töötavate inimeste võimalusi enesetäienduseks. Kuigi ressursside juhtimine on vajalik tõhusa rahakasutuse tagamiseks, tekitavad jäigad tingimused praktikas olukorra, kus ennetav loogika asendub reaktiivse sekkumisega: „Ennetavate meetmete eesmärk on vältida töötuks jäämist. Kuid teenustele, eriti koolituskaardile ja tasemeõppe toetusele, ligipääsu kriteeriumid töötavatele inimestele (nt nõutav töötuskindlustusstaaz või [tasemeõppe puhul (autorite täpsustus)] hariduse omandamisest möödunud 15 aastat) sunnivad töötukassat reageerima pigem kriisi lähenemisele, mitte seda ennetama.“

Praktikas tähendab see, et töötajad, kelle oskused on vananenud või kelle töökoht on automatiseerimise tõttu muutumas, ei pruugi kvalifitseeruda toetusele enne, kui nad on töötud. Seega ei täida meede oma ennetavat funktsiooni täies mahus, sest sekkumine toimub alles siis, kui probleem on juba realiseerunud. Juhtumikorraldajad ja karjäärinõustajad tõid esile konkreetseid näiteid, mis osutavad kriteeriumide piiravale mõjule. Näiteks inimesed, kes on olnud pikemalt tööturult eemal laste kasvatamise tõttu, ei pruugi kvalifitseeruda toetustele isegi siis, kui nad on valmis tööle naasma ja vajavad selleks koolitust: „Mõistan, et TKH [töötuskindlustushüvitise] tingimus lisandus selleks, et kui oled panustanud, siis saad ka vastu, kuid seal on asjaolusid, mida peaks üle vaatama.“

Rangelt määratletud sihtrühmad ja ligipääsukriteeriumid piiravad ennetavate tööturumeetmete tõhusust, nihutades sekkumise ennetuselt tagajärgedega tegelemisele.

Samuti juhiti tähelepanu noortele, kes on haridusteelt kõrvale jäänud ning vajaksid ennetavat tuge, kuid võivad kehtivate kriteeriumide tõttu jääda abita. Paindlikumad tingimused võimaldaksid ennetavat tuge pakkuda laiemale sihtrühmale ja aitaksid vältida töötuks

jäämist enne, kui see reaalselt aset leiab. Samas osa nõustajate seisukohti toetas kehtivaid reegleid, rõhutades selguse ja läbipaistvuse olulisust. Selged piirid aitavad vältida ebasobivate koolituste toetamist ning annavad nõustajatele kindla raamistiku, mille alusel otsuseid teha.

Ootused töötukassale

Teenuseid kasutanud intervjueeritud töid esile, et teenustel osalemist mõjutab ka töötukassa maine ja kuvand. Oluliseks peeti nõustajate toetavat suhtumist ja oskuslikku teenuste soovitamist, sh koolitusvalikute tegemisel, mis mõjutab otseselt teenuste kasutamise valmidust. Samas toodi negatiivse poole pealt esile nõustamise ebaühtlast kvaliteeti, kus mõnel juhul peeti nõustajate tuge ebapiisavaks ning leiti, et võimalusi ei selgitatud piisavalt, vaid neid tuli ise küsida. Seega saab intervjuude põhjal järeldada, et töötukassa teeninduskultuur on ebaühtlane. Osa vastanutest hindas

teenindust väga kõrgelt ja rõhutas, et ilma nõustaja abita ei oleks nad ise hakkama saanud, samas kui teised kogesid nõustamist pealiskaudse või vähesel määral toetavana.

Intervjueeritute hinnangul on töötukassa teenuste arendamisel oluline keskenduda kolmele peamisele suunale, mis on koondatud kokku intervjueeritud teenusesaajate ja mittesaajate isikute intervjuudest. Esiteks oodatakse rohkem **sihitud ja individuaalset infot**. Vajalikuks peetakse personaalseid ülevaateid olemasolevatest võimalustest, sh tasemeõppest ja toetustest, ning suuremat tuge eriti madalama digipädevusega inimestele. Vanemaealiste puhul peeti sobivaks lihtsamaid ja vähem digipõhiseid kanaleid (nt vallalehed), noorte puhul sotsiaalmeediat ja visuaalset infot ning töötavate täiskasvanute puhul tööandjate kaudu levivat teavet. Teiseks toodi esile vajadus **laiendada koolituste valikut**, eelkõige kitsamates ja spetsiifilisemates valdkondades (nt koduhooldus, dementsuse temaatika, erivajadustega töötamine, spetsiifilised programmid). Samuti rõhutati lühemate, paindlike ja töötavatele inimestele sobivate õppevormide olulisust. Kolmandaks peeti oluliseks **inimlikumat suhtlust töötukassas**. Mõni intervjueeritu märkis, et „*inimene ei tunne end toetatuna, vaid kontrollituna*“, mis viitab vajadusele tugevdada toetavat ja kliendikeskset lähenemist.

TEADLIKKUS, INFOKANALID JA VÕIMALUSED INFO SUURENDAMISEKS

Teadlikkus ja info levik

Töötukassa nõustajate hinnangul mõjutab inimeste täiendkoolitustel osalemise motivatsiooni olulisel määral informatsiooni kättesaadavus. Intervjuudest selgus, et takistus ei ole alati huvi puudumine, vaid ka info edastamise viis ja selgus. Intervjueeritud ekspertide hinnangul on kõige tuntum tööturukoolitus, sest seda pakutakse palju laiemalt kui ainult „Tööta ja õpi“ raames. Ülejäänud meetmepaketi teenuste **teadlikkus on pigem madal**. Sarnasele järelduse jõudsid ka poliitikakujundajad, sotsiaalpartnerid ja juhtumikorraldajad ning karjäärinõustajad, kelle hinnangul töötajate ja tööandjate teadlikkus töötukassa teenustest jääb tagasihoidlikuks ja ebaühtlaseks. Nõustajad kinnitasid, et teadlikke kliente jõuab nende juurde siiski võrreldes vähemteadlikematega märgavalt vähem.

Nii intervjuude kui küsitlusandmed näitavad, et teadlikkus sõltub suuresti varasemast kokkupuutest töötukassaga. Peamisteks infokanaliteks nimetati töötukassa kodulehte, isiklikku võrgustikku ning meediat, kusjuures vähem infot saadi tööandjalt ja koolitusasutustest. Intervjueeritud tööandjate hinnangul mõjutab teadlikkust ka osalemine erinevates koostöövõrgustikes, infopäevadel ja koolitustel, kus jagatakse asjakohast teavet.

Enamik intervjueeritud juhtumikorraldajaid ja karjäärinõustajaid **hindas info levikut üldiselt heaks**, tuues esile mitmekesised teavituskanalid (Eesti Töötukassa koduleht, sotsiaalmeedia (eriti Facebooki), raadio- ja telereklaamid, koolid, sotsialvõrgustik ning suust-suhu leviva info). Kasutusel on visuaalsed materjalid nagu bännerid ja plakatid bussipeatustes ning koolide kodulehtedel.

Samas leiti, et **kasutatavad infokanalid ei ole kõigi sihtrühmade jaoks piisavad**. Eriti 50+ vanuserühma või töötavate inimeste jaoks ei pruugi teave olla piisavalt nähtav. Teenusesaajate kogemus näitas, et kuigi vajalik info on töötukassa lehel olemas, ei ole see alati kergesti leitav, mis raskendab selle kasutamist, seda eriti haavatavamate sihtrühmade puhul. Samuti püsib arusaam, et teenused on suunatud eelkõige töötutele, mistõttu töötavad inimesed ei pruugi end sihtrühmana

tajuda: „Sest kui ta kuuleb mingeid töötukassa poolseid teemasid, siis ta ilmselgelt lihtsalt ei võta seda infot vastu.“ „Kui ma olen töötaja, siis ma ei pruugi üldse selle pealegi tulla, et minna töötukassast vaatama, et sellist toetust makstakse.“

Küsitlusele vastanutest 41% (220 vastust) ei olnud kuulnud või ei olnud kindlad, et töötukassa rahastab töötavate inimeste osalemist tööturukoolitustel ja tasemeõppes. Tööturukoolitusel osalemise võimalusest oli kuulnud 27% vastanutest (146 vastust), samas kui tasemeõppes osalemise toetusest vaid 7% (37 vastust). Mõlemast võimalusest oli teadlik 24% vastanutest (129 vastust). Teadlikkus oli madal nii võrdlusrühmas kui ka nende vastajate seas, kes enda hinnangul ei olnud teenust kasutanud.

Küsitlusele vastanud tööandjate seas oli teadlikkus samuti piiratud, pooled võrdlusrühma kuulunud tööandjatest olid (51%, 152 vastust) teenustest kuulnud, kuid polnud siiski täpselt kursis sellega, mida need endast kujutavad. Enda hinnangul väga head teadmised olid 10% võrdlusrühma tööandjatest (31 vastust) ning 37% (115 vastust) ei olnud teenustest teadlikud. Ka enamik teenustel mitteosalenud intervjuueeritud tööandjatest ei olnud töötust ennetavatest teenustest üldse kuulnud. Valdav enamus (70%, 210 vastust) leidis, et vähene teadlikkus takistas koolitustoetuste kasutamist. Enamik võrdlusrühmas intervjuueeritud tööandjaid oli küll töötukassaga kokku puutunud teiste teenuste kaudu, kuid konkreetset töötust ennetavatest teenustest teati vähe.

Teadlikkus töötukassa teenustest on ebaühtlane ja pigem madal, eriti töötavate inimeste ja vanemaealiste seas. Pelgalt info olemasolust ei piisa – kriitiline on sihtrühmapõhine, selge ja proaktiivne teavitamine, mis jõuab õigete inimesteni õigel ajal.

Ekspertintervjuudest selgus, et teavitustegevus on vajalik, **kuna teadlikkus kipub ilma regulaarse kommunikatsioonita kiiresti langema**. Samas rõhutasid poliitikakujundajad, et teavitustegevuse planeerimisel on oluliseks tähelepanekuks, et erinevad sihtrühmad eeldavad erinevaid lähenemisviise. Mida kitsamalt on sihtrühm defineeritud, seda keerukam ja kulukam on poliitikakujundajate arvates nii meetme disain kui ka teavitustegevus. **Töötust ennetavate teenuste asjakohasus sõltub mitte ainult teenuse olemasolust, vaid ka suutlikkusest jõuda õigete inimesteni õigeaegselt**. Näitena tõid nõustajad „kohvibussi“ kampaania, mis äratas küll suurt huvi, kuid tõi kaasa pettumust nende seas, kes ei vastanud teenuse tingimustele. Intervjuueeritute sõnul tuleb üsna tihti teha täiendavat selgitustööd, kuna teenusel osalemise ootused ei pruugi vastata kehtivatele tingimustele. Üldiselt inimesed siiski

mõistavad, et teenustel on sihipäraseks rakendamiseks konkreetset tingimused, et piirata osalejate arvu.

Ekspertintervjuudest ilmneb, et täiend- ja ümberõppes osalemist mõjutavad samaaegselt nii informatsiooni kättesaadavus kui ka psühholoogilised barjäärid. Need tegurid ei toimi eraldiseisvalt, vaid võimendavad teineteise mõju, eriti haavatavamate sihtrühmade puhul. Poliitikakujundajate hinnangul kujutab täiskasvanuna õppima asumine endast suurt väljakutset, mis nõuab olulist aja- ja energiakulu ning võib tekitada hirmu ja ebakindlust, eriti madalama haridustasemega ja vanemaealiste seas. Ka väljendati seisukohti, et „need, kes seda [koolitust] päriselt vajaksid – madalate ja aegunud oskustega, madala kvalifikatsiooniga ametikohtadel töötavad inimesed –, need sinna ei jõua

ja sageli ka tööandja seab takistusi, et on graafikuga töö ja ei anta vaba päeva, ei anta õppepuhkust. Kui ta on juba töötu, siis tal on oluliselt lihtsam ennast täiendada.”

Teadlikkuse tõstmise võimalused

Juhtumikorraldajate ja karjäärinõustajate hinnangul tuleks info levikut laiendada eeskätt televisioonis ja võimalusel ka venekeelse meedias, **et suurendada nii inimeste kui ka tööandjate huvi teenuste vastu**. Kuigi infoallikaid on mitmeid, on sobiva teabe leidmine intervjueritute sõnul keeruline, mistõttu pöörduakse sageli töötukassasse konsultatsioonile, et nõustaja need teemad „ise lahti seletaks“. Seda kinnitasid ka teenusesaajad, kelle hinnangul ei toeta töötukassa kodulehe keerukas ülesehitus iseseisvat info otsimist.

Küsitlusele vastanute hinnangul oleks kõige tõhusam teadlikkuse tõstmise infokanal sotsiaalmeedia, seda nii nende seas, kes enda hinnangul ei ole teenuseid kasutanud, kui ka võrdlusrühma vastajate seas. Samuti peeti mõjusaks karjäärinõustamist, info jagamist õppeasutustes ning otseturundust e-posti või SMS-i teel.

Kuna poliitikakujundajate ja sotsiaalpartnerite arvates ei ole senised teavituskanalid piisavad (kampaaniad, telesaated, veebilehed), on vaja leida viise inimeste ja tööandjate „nügimiseks“. Näitena toodi töötukassa loodud keskkond „Minu karjäär“⁴⁸, mis aitab hinnata oma oskusi ja saada teavet erinevate ametite kohta. Samuti viidati Kutsekoja oskuste kompassile⁴⁹, mis võimaldab enesehindamist ning olemasolevate kvalifikatsioonide sidumist oma oskustega. Samas tegid mitmed töötukassa eksperdid ja poliitikakujundajad ettepaneku kasutada teenustele suunamiseks (nn nügimiseks) olemasolevaid registriandmeid, et teavitada sihtrühma kuuluvaid inimesi arenguvõimalustest sarnaselt tervisevaldkonnas kasutatavale sõeluuringute praktikale. Samas märgiti, et sellise lahenduse väljatöötamist piiravad praegu ranged andmekaitseenõuded, mis võivad seda lahendust takistada.

⁴⁸ Eesti Töötukassa. *Minu karjäär*. <https://minukarjaar.ee/et>

⁴⁹ Sihtasutus Kutsekoda. *Oskuste kompass*. <https://oskused.ee/>

2.3. Tööturukoolitus koolituskaardiga töötavatele

2.3.1. TEENUSE KIRJELDUS JA TINGIMUSED

Tööturukoolitus koolituskaardiga töötavatele inimestele käivitati 2017. aastal töötust ennetava teenusena just kõrgema töötusriskiga töötajatele (sh erialase hariduseta, töötamiseks ebapiisava eesti keele oskusega, terviseprobleemidega ja vanemaealised), tuginedes tööturuteenuste paindlikuma korralduse ja sihituse vajadusele.⁵⁰

Tööturukoolitus koolituskaardiga on täienduskoolitus täiskasvanute koolituse seaduse tähenduses ning peab lõppema õpiväljundite saavutamise hindamisega, sealjuures ei või ühe koolituse kestus ületada 12 kuud.⁵¹ Tööturukoolitust töötutele pakub töötukassa nii hangitavate koolitustena kui koolituskaardiga rahastatavate koolitustena. Töötavatele inimestele pakuti analüüsitaval perioodil tööturukoolitusel osalemiseks koolituskaarti, mille kaudu saab valida sobiva kursuse töötukassa kvalifitseeritud täienduskoolitusasutuste pakutavate koolituste hulgast. Üldreeglina rahastatakse grupiõpet. Perioodil 2017–2023 ei kehtinud koolituskaardiga töötavatele osalemisel minimaalset mahupiirangut 26 akadeemilist tundi – see tingimus jõustus alates 01.01.2024 THP24 alusel (vt joonis 6).

Teenuse võimaldab töötajal osaleda tööalastel täiend- või ümberõppekursustel (tööturukoolitusel) nii, et koolituse kulud kaetakse töötukassa poolt koolituskaardi alusel. Teenuse **üldeesmärk on vähendada inimeste töö kaotamise tõenäosust ja aidata neil liikuda kõrgema palgaga töökohtadele**. THP17 alaeesmärkide seas oli just „töö kaotamise ohus olevate isikute töölt tööle liikumise toetamine“ ning töötajate teadmiste ja oskuste arendamine. Tööturukoolituse teenuse **fookus on tööjõupuuduse leevendamisel ja tööturu vajadustele vastava kvalifikatsiooni tõstmisel**.⁵²

Töötava inimese tööturukoolituse teenuse saamise tingimused on ajas muutunud ning teenuse sisus on tehtud mitmeid väiksemaid kohandusi. Sõltuvalt rahastusallikast täpsustati töötuskindlustusstaaži nõuet, mille järgi peab olema töötuskindlustusstaaži vähemalt 12 kuud viimase 36 kuu jooksul. Keskne nõue on aga vastata vähemalt ühele sihtrühma tingimusele:

- (1) töötajal puudub eri- või kutsealane haridus ning sissetulek jääb alla piirmäära;
- (2) töötaja on vähemalt 50-aastane ning tema sissetulek jääb alla piirmäära;
- (3) töötaja, kelle eesti keele oskus on tööalaseks arenguks ebapiisav ning sissetulek jääb alla piirmäära;
- (4) töötaja ei saa tervise tõttu oma senisel töökohal töötamist jätkata (sõnastus 2017–2023 perioodil).

Hiisemates õigusaktides, alates 2024. aastast, asendati viimane tingimus praegu kehtiva sõnastusega: „On tervisest tulenev takistus töö jätkamiseks (sh töövõime hindamisel on tuvastatud vähemalt ühes võtmetegevuses kerge piirang), kuigi töövõime vähenemist ei ole tal tuvastatud.“⁵³

⁵⁰ Sotsiaalministeerium. (2016). *Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2017–2020“ eelnõu seletuskiri*.

⁵¹ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2025). *Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029 (RT I, 16.05.2025, 5; redaktsioon jõust. 01.06.2025). Riigi Teataja*. <https://www.riigiteataja.ee/akt/116052025005>.

⁵² Sotsiaalministeerium. (2016). *Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2017–2020“ eelnõu seletuskiri*.

⁵³ Eesti Vabariik. (2025). *Riigi Teataja akt* <https://www.riigiteataja.ee/akt/116052025005> (jõust. 01.06.2025)

2021. aastal lisandus sihtrühma ka töötaja, kelle töökoht on Ida-Virumaal tegutsevas põlevkivi kaevandavas ettevõttes või samasse kontserni kuuluvas põlevkivi töötlevas või tootmisseadmete remondi ja hoolduse ettevõttes (vt joonis 6).

Joonis 6. Tööturukoolitus koolituskaardiga sihtrühmad, tingimused ja muudatused, mai 2017–jaanuar 2024

THP17 (01.05.2017)

Toetus: Töötaja eest tasutakse tööturukoolituse kulu kuni 2500 eurot kolme aasta jooksul

Sihtrühmad ja tingimused:

- töötab töölepingu alusel või avalikus teenistuses ja
- kes on 16-aastane kuni vanaduspensioniealine ja
- kellel on töötuskindlustusstaži vähemalt 12 kuud eelneva 36 (3 a) jooksul ja
- kelle eelmise kalendriaasta sissetulek oli madalam kui 12-kordne kuu töötasu alammäär ja koefitsiendi 1,7 korrutis ja
- kes vastab vähemalt ühele tingimusele:
 - vanemaealine (50+),
 - erialase hariduseta,
 - ebapiisava eesti keele oskusega,
 - terviseprobleemidega.

Juunis 2018 muudatused:

- lisati juurde võlaõigusliku lepingu alusel töötavad inimesed;
- eelmise kalendri aasta sissetulek peab olema väiksem kui 12-kordne kolmanda kvartali Eesti keskmine brutokuupalk.

THP21 (01.01.2021)

Toetus: Töötaja eest tasutakse tööturukoolituse kulu kuni 2500 eurot kolme aasta jooksul

Sihtrühmad ja tingimused alates 01.09.2020 leitavad **TAT-2-s** ja 05.07.2020 **REACT TAT-is**:

- kadus töötuskindlustusstaži nõue,
- sihtrühma hulka lisandus põlevkivi sektori töötaja,
- täpsustati eesti keele koolituste sihtrühmi ning võimaldati koolitust eesti keele tasemeeksamikis või A1-taseme saavutamiseks,
- lisandus kohustus koolitusele registreerimistähtajaga 12 kuud individuaalse tegevuskava koostamisest.

THP24 (01.01.2024)

Toetus: Töötaja eest tasutakse tööturukoolituse kulu kuni 2500 eurot kolme aasta jooksul

Sihtrühmade ja tingimuste muudatused:

- lisati nõuded tööturukoolituse läbiviijale: õpiväljundite saavutatuse hindamine; muudeti sõnastust koolituse pikkuse kohta: ei või ületada 12 kuud ning lisati maht, mis peab olema vähemalt 26 akadeemilist tundi; samuti ei tohi olla koolitajal seotust koolitusel osalejaga;
- taastati töötuskindlustusstaži nõue;
- registreerimine peab toimuma kuue kuu jooksul alates tegevuskavas kokkulepitud ajast.

Allikad: THP17; THP21; THP24.

THP24-s täpsustati tervisega seotud erandeid ning ajakohastati sissetuleku piirmäärade arvestust. Alates 1. juunist 2025 on täpsemalt määratletud terviseprobleemiga seotud alused, sh lisandusid

töötervishoiuarsti otsus või kutsehaiguse diagnoos ja need, kellele on määratud soodustingimustel vanaduspension või väljateenitud aastate pension.^{54, 55}

Sissetulekunõuet ei ole teenuse käivitamisest alates kohaldunud terviseprobleemidega töötajatele. THP24-s laiendati erandit ka Ida-Virumaa põlevkivisektori töötajatele, kuna sektoris valitsevad üldiselt kõrged palgad, siis piiraks sissetulekunõue kohaldamine nende ligipääsu tööturukoolitusele. Samas on valdkonna ja regiooni spetsiifikat arvestades oluline toetada nende ümberõpet. Koolituste valik kavandatakse OSKA tööjõuvajaduse uuringute ning riigi strateegiate alusel.

Teenus **algab töötukassas oskuste arendamise vajaduse kaardistamisest**. Töötav klient kohtub esmalt karjäärinõustajaga, kellega arutatakse, milliseid oskusi oleks kliendil töötamise jätkamiseks või uue töökoha leidmiseks vaja omandada. Karjäärinõustaja hindab, kas kavandatav koolitus toetab nende oskuste omandamist ning kontrollib kliendi kuulumist sihtrühma. Nõustaja tutvustab, millistes valdkondades ja ametites on koolituste toetamine võimalik. Sihtrühma kuulumisel lepatakse kliendiga kokku koolitusplaan (nn tegevuskava), seejärel valib klient e-töötukassas kvalifitseeritud partnerite pakutavate koolituste hulgast sobiva koolituse ning seejärel kontrollitakse valitud koolituse vastavust rahastamise tingimustele. Töötukassa rahastab koolituskaardi alusel osalemist kuni 2500 euro ulatuses kolme aasta jooksul. Kuluarvestus on isikupõhine ja jooksev ehk summa võib jaotuda mitme koolituse vahel. Koolitusasutus esitab töötukassale registreerimisteate koolitusele registreerunu kohta. Alates 2024. aastast peab registreerumine toimuma kuue kuu jooksul alates tegevuskavas kokkulepitud ajast.⁵⁶

INTERVJUEERITUD TEENUSE TINGIMUSTEST

● Tingimuste eesmärgipärasus ja jäikus

Kuigi tööturukoolituse teemal nõustab töötavat inimest vaid karjäärinõustaja ja koostab temaga koolitusplaani (nn tegevuskava), intervjueriti koos nii karjäärinõustajaid kui juhtumikorraldajaid, mistõttu on nende arvamused esitatud ühiselt kui nõustajate arvamused.

Üldpildis iseloomustasid intervjueritud töötukassa eksperdid tööturukoolitust kui tasakaalu paindlikkuse ja sihituse vahel, kus **tingimused on küll eesmärgipärased, kuid võivad kohati piirata teenuste ennetavat mõju ja kättesaadavust**. Sellega nõustusid ka nõustajad, kelle sõnul töötavatele inimestele kehtestatud koolitustingimused on põhjendatud, kuid **liiga jäigad**. Eelkõige toodi esile vanuse-, hariduse- ja sissetulekunõudeid, mis võivad piirata potentsiaalsele õppijale ligipääsu tööturukoolitusele. Näiteks jäävad alla 50-aastased inimesed meetmest välja, kuigi vajadus koolituse järele on olemas või välistab sissetuleku piirmäär inimesed, kelle palk ületab kehtestatud künnise vaid mõne euro võrra. Karjäärinõustajad tõid konkreetseid näiteid: „Kui hakkas see vene koolides eesti keele nõue, hakkas hästi palju tulema neid vene koolide ja lasteaedade õpetajaid. Aga nende palk on tsipa kõrgem kui keskmine, nii et seal võis vaata, et kolme euroga jääda meetmest välja.“

⁵⁴ Töötukassa. (2022, oktoober). *Töötust ennetavad teenused: Teenuste kasutamine ja mõju käekäigule tööturul* [analüüs]. <https://www.tootukassa.ee/web/sites/default/files/2022-12/T%C3%B6tust%20ennetavate%20meetmete%20anal%C3%BC%C3%BCs%202022.pdf>

⁵⁵ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2025). *Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“* (RT I, 16.05.2025, 5; redaktsioon jõust. 01.06.2025). *Riigi Teataja*. <https://www.riigiteataja.ee/akt/116052025005>

⁵⁶ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2023). *Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“* eelnõu seletuskiri.

Veel nimetati oluliseks piiranguks töötuskindlustusstaaži nõuet, mis eeldab vähemalt üheaastast töötuskindlustusstaaži viimase kolme aasta jooksul. Kuigi seda tingimust peeti liiga piiravaks, nenditi teisalt, et see „piirab küll ligipääsu, kuid suunab ressursid neile, kes on rohkem tööeluga seotud ja keda ähvardab töötusrisk.“

Teenust kasutanud ja mittekasutanud intervjueritute arvamused kinnitavad, et kvalifitseerumistingimused mõjutavad otseselt teenuse kasutamise otsuseid. Tööturukoolitustel osalenud töid näiteid olukordadest, kus koolitusele pääsemine sõltus vanusepiiri täitumisest: „Ootas, et saan 50, siis ma kohe kvalifitseerin tingimustele.“ Samas pidasid teenust mittekasutanud tingimusi juba ette välistavaks, mis vähendas motivatsiooni teenuses osaleda: „Need tingimused ikkagi on pannud mõtlema, kas on üldse mõtet – jah, ma juba tean, et ei ole mõtet.“

Koolitusele pääsemise tingimused mõjutavad otseselt inimeste osalemisotsuseid: need aitavad küll teenust sihitatuna hoida, kuid mõjuvad veidi jäigalt.

Karjäärinõustajad märkisid, et töötukassa kodulehel on võimalik kontrollida oma vastavust toetuse tingimustele automaatse tingimuste kontrolli tööriista abil: „See peaks vähendama olukordi, kus inimene broneerib aja, kuid ei ole tingimustega tutvunud – tihti on info saadud tuttavatelt või kuuldu põhjal, ilma süvenemata“. Samas nenditi, et seda võimalust ei kasutata veel väga laialdaselt, kuna tööriist loodi alles hiljuti [2025. aasta septembris].

● Väärkasutamise praktikad

Ida-Virumaa nõustajad tõid esile trendi, kus teenust kasutatakse pigem rahaliste hüvede maksimeemiseks kui sihipäraseks oskuste arendamiseks. Näiteks läbitakse veoautojuhi koolitus vaid vastava kategooria saamiseks, mitte niivõrd töö leidmiseks: „Inimesed ise ka räägivad sellest.“

Sarnaseid näiteid toodi ka teistest valdkondadest. Näiteks kirjeldati juhtumit, kus kliendile võimaldati terviseprobleemide tõttu inglise keele koolitus eesmärgiga töökohta vahetada, kuid tegelikult jätkas ta samal töökohal veel kümme aastat. See näitab, et omandatakse küll uusi oskusi, kuid neid ei rakendata eesmärgipäraselt: „Praegu ei ole ka nõuet, et inimene peab pärast koolitust töökohta vahetama, ja see tekitab probleeme ning õpitu jääb lihtsalt kasutamata.“

Probleeme tekitab ka koolituspakkujate käitumine. On esinenud juhtumeid, kus koolitajad mõjutavad inimesi töötukassast koolitust küsima. Sellisel juhul lepitakse osalejaga fiktiivne osalemine kokku, millel sisuliselt ei osaleta ning saadav toetus jagatakse osapoolte vahel. Näitena toodi keevitajate koolitusi, kus lubati skeemis osalejale mõningast rahalist hüvitist, samas kui suurem osa toetusest jääb koolitajale. Selliste skeemide tulemusel on esinenud juhtumeid, kus mõned osalejad pöörduvad hiljem töötukassasse sama koolituse sooviga, väites, et tal puudub tegelik väljaõpe, kuigi formaalselt on koolitus juba läbitud. See tõstatab küsimuse kontrollimehhanismide ja vastutuse kohta ning osutab süsteemsele probleemile koolituste sihipärase kasutamises. Eriti on seda täheldatud Ida-Virumaal, kus ekspertide hinnangul esineb selliseid väärkasutuse mustreid sagedamini.

● Ettepanekud teenuse tingimuste muutmiseks

Intervjuudes tõid nõustajad esile vajaduse muuta koolituskaardi tingimusi paindlikumaks, et kiiremini reageerida tööturu muutustele. Mitmete nõustajate hinnangul on alates 1. jaanuarist 2024 kehtiv nõue omada 12 kuud **töötuskindlustusstaazi liiga piirav**, eriti olukorras, kus on vaja kiiresti reageerida majanduse või tööjõuvajaduse muutustele.

Lisaks staažinõudele tõstatati ka **vanusepiirangu paindlikkuse küsimus**. Näiteks võiks nõustajate sõnul **koolituskaart olla avatud ka alla 50-aastastele, kelle varasem erialane haridus ei vasta enam tööturu nõudmistele**. Praegu ei kvalifitseeru koolituskaardi saamiseks alla 50-aastased varasema erialase haridusega inimesed isegi kui see on omandatud 20 aastat tagasi ning inimene pole sel erialal enam töötanud. Samas leidsid töötukassa eksperdid, kelle poolt teenuse tingimused suures osas kujundati, et töötust ennetavad teenused, sh tööturukoolitus, ei ole mõeldud neile, kes „vahetult kooli lõpetavad“ ning teenuste tingimused loodi „töötusriske silmas pidades“.

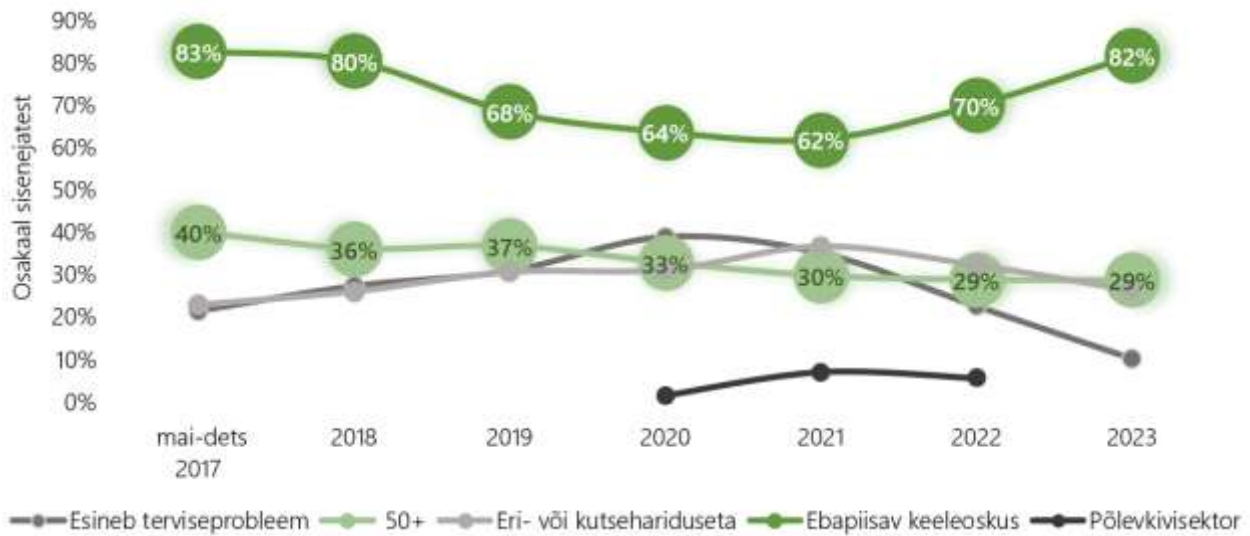
Terviseprobleemidega inimeste puhul tegid nõustajad ettepaneku koolitusvalikute täiendavaks reguleerimiseks. Kuigi koolitusvõimaluste valik on lai, peaks see nende hinnangul olema paremini suunatud, **arvestades valikute tegemisel inimese tervislikku seisundit**. See tähendab, et teatud tervisepiirangute korral tuleks välistada koolitused või valdkonnad, mis ei sobi inimese tervisele või võivad tema seisundit halvendada.

TÖÖTUSRISKI RÜHMAD

Aastatel 2017–2023 tööturukoolitust saanud sihtrühmade võrdlus näitab selget muutust koolitusvajaduse profiilis. Kuna 2017. aasta oli algusaasta, analüüsitakse muutuseid alates 2018. aastast. Analüüsitulemused näitavad, et koolitusvajaduse struktuur on ajapikku ümber kujunenud. Ebapiisava keeleoskusega osalejate osakaal vähenes perioodil 2018–2021 märkimisväärselt (sh COVID-19 pandeemia mõjul), kuid kasvas seejärel uuesti järsult ning moodustas 2023. aastaks suurima rühma. Kutse- või erihariduseta õppijate osakaal suurenes kuni 2021. aastani, kuid on viimastel aastatel langustrendis, jäädes siiski kõrgemaks kui 2018. aastal. Üle 50-aastaste osalemine tööturukoolitustel on alates 2018. aastast olnud mõõdukas languses, mis võib osutada nende stabiilsemale positsioonile tööturul või koolituste sihtrühmas. Kokkuvõttes näitavad 2018–2023 andmed, et keeleoskusest on kujunenud tööturukoolituste peamine suund ning teiste riskirühmade osakaal on vähenenud (vt joonis 7).

Terviseprobleemiga inimeste koolituste valik on võrreldes teiste töötust ennetavate sihtrühmadega laiem ning eesmärk on võimaldada neil omandada oskused, mille järele on tööturul nõudlus. Nende puhul ei rakendata sissetuleku- ega koolitusvaldkonna piiranguid, võimaldades neil valida paindlikumalt sobivaid õppesuundi. Andmed näitavad, et terviseprobleemidega inimeste osakaal on kogu perioodi vältel järjepidevalt vähenenud ning langes 2023. aastaks enam kui poole võrra (27% → 10%).

Joonis 7. Tööturukoolitustele sisenenud töötusriskirühmade esindajate osakaalud kõigist sisenemistest perioodil 2017–2023



Märkus: Ühel sisenejal võis esineda mitu töötusriski tegurit

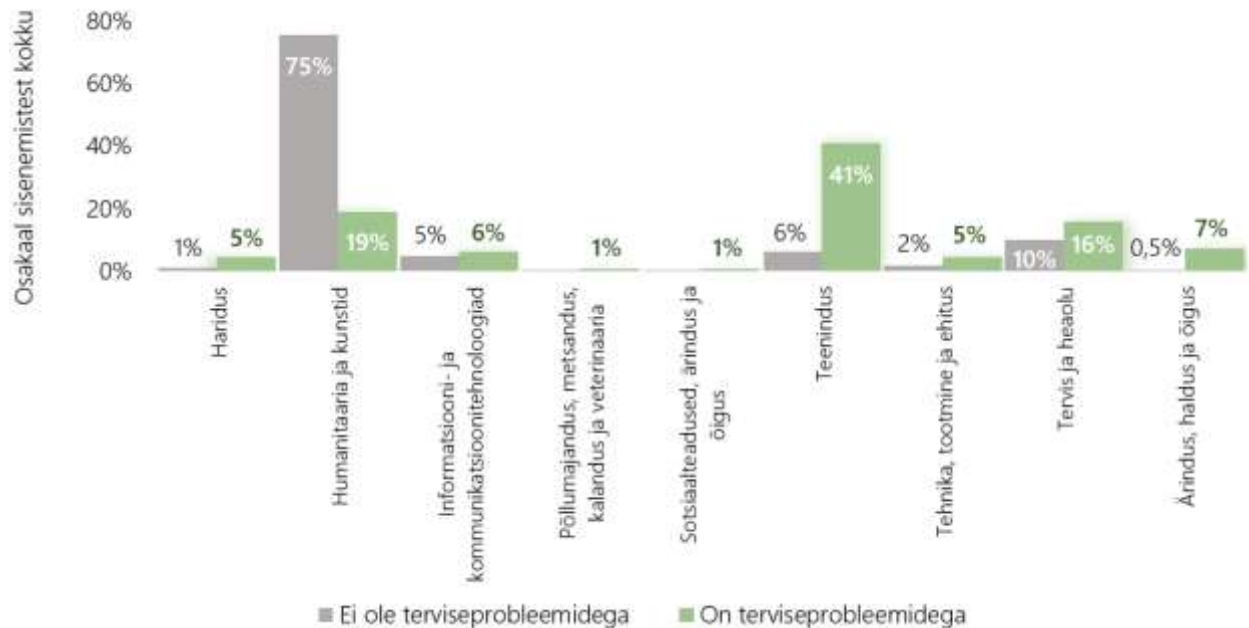
Allikas: Eesti Töötukassa.

Nende küsitlusele vastanute seas, kellel on enda sõnul terviseprobleemid, mis piiravad töötamist (92 vastajat), nimetati peamiseks ajendiks olukorda, kus tervis ei võimaldanud senisel töökohal jätkata (31 vastust, 34%), millele järgnesid soov õppida uusi oskusi (27 vastust, 29%) ja soov vahetada töökohta (18 vastust, 20%). Vastajad, kellel on enda sõnutsi küll terviseprobleem, kuid see ei takista töötamist (55 vastust), oli peamiseks ajendiks soov õppida uusi oskusi (27 vastust, 49%) ning soovi vahetada töökohta (15 vastust, 27%).

Kui vaadata terviseprobleemidega inimeste valikuid koolituste õppevaldkondades (vt joonis 8), siis suurima osakaaluga on teenindusvaldkond (41%), millest valdava osa (83%) moodustavad transporditeenused. Järgneb humanitaaria (19%), kus domineerib eesti keele õpe (71%). Kolmandal kohal on tervise ja heaolu valdkond (16%), millest poole moodustab sotsiaaltöö ja nõustamise õppekavarühm.

Terviseprobleemideta osalejate seas on levinuim valik humanitaaria valdkond (75%) ehk eesti keele õpe. Teisel kohal on tervise ja heaolu valdkond (10%), millest üle poole (52%) moodustab eakate ja puudega täiskasvanute hooldamine ning 43% sotsiaaltöö ja nõustamine.

Joonis 8. Terviseprobleemidega toetuse saajate valikud õppevaldkondades perioodil 2017–2023 kokku



Allikas Eesti Töötukassa.

● Intervjueeritute hinnangud tööturukoolituse riskirühmadele

Intervjueeritavad tõid terviseprobleemidega inimeste kohta esile erinevaid arvamusi ning nende olukorda tööturul hinnati mitmetahulisena.

Intervjueeritud nõustajad hindasid tööturukoolitust **töötusriskis olevate inimeste** jaoks väga heaks ja paindlikuks võimaluseks tööle saamiseks vajalike oskuste arendamiseks. Samas leidsid sotsiaalpartnerid, et kuigi kehtivad tingimused toetavad suuremat tuge vajavaid sihtrühmi, ei **toeta need piisavalt töötuse ennetamist laiemalt, jättes kõrvale inimesed, kes sooviksid teha karjäärimuutuse enne riskirühma sattumist.**

Karjäärinõustajate hinnangul on võimalused **muutunud individuaalsemaks ning võimaldavad paremini arvestada inimese tervise seisundiga**: „Lasteaia muusikaõpetaja, kellel tekkis tõsine hääleprobleem, sai koolituskaardi abil kinnisvaramaakleri koolituse.“ Samas seab inimese tervislik seisund ka piiranguid, välistades teatud ametialased valikud: „Terviseprobleemidega inimestele valikud on mõnes mõttes piiratud, sest ta ei saa minna näiteks hooldajaks, kui ta vajab ise hooldust.“

Alates 2025. aastast (01.06.2025 - autorite märkus) ei nõuta nõustajate sõnul enam arstitõendit, vaid piisab tööviime hindamisest ning inimese enda hinnangust oma sobivusele. Arstitõendi nõudest loobumist tööturukoolituse vajaduse hindamisel võis mõjutada töötukassa ekspertide sõnul ka arusaam, et praktikas ei täitnud see nõue alati oma eesmärgi. Näiteks kirjeldati juhtumit, kus inimesel oli arstitõend, mis võimaldas minna juhilubasid tegema, kuigi tal esinesid äratuntavalt vaimse tervise probleemid: „Tekkis küsimus, et kui arst on andnud vastava tõendi, aga nõustaja näeb, et inimene ei pruugi tegelikult olla sobiv, siis kelle vastutus see lõpuks on.“ Samas kirjeldas üks intervjueeritud tööturukoolitusel osalenu, et talle soovitas just nõustaja koolitusvõimaluste laiendamiseks perearstilt arstitõend küsida.

Kuigi suurem osa intervjueritud juhtumikorraldajatest ja karjäärinõustajatest hindas töötukassa tuge terviseprobleemidega inimestele oluliseks, **jagus ka kriitikat teenusele pääsemise liigse leebuse tõttu**. Eelkõige peeti probleemseks, et koolitustele pääsemine on muutunud liiga iseenesest-mõistetavaks ja spetsialistide hinnangut ei väärtustata: „*praegu tundub, et meilt ei oodatagi enam sisulist hinnangut koolitusele sobivuse kohta. Kui inimene tahab õppida tugiisikuks, kuid tema vaimne seisund ei pruugi seda rolli toetada – see on absurdne,*“ kirjeldas üks intervjueritud karjäärinõustaja. Seetõttu peeti oluliseks, et koolitusvalik arvestaks inimese tegelikku töövõimet ega ohustaks tema tervist. Näiteks soovitatakse füüsilise koormuse piirangute korral valida vähem koormavaid valdkondi, kus pingutus on väiksem: „*Seljaoperatsiooni tõttu sai ta ümberõppe raamatupidamise*

Kuigi terviseprobleemidega inimeste toetamisel on suurenenud paindlikkus ja individuaalsus, on samal ajal vähenenud süsteemne kontroll sobivuse üle, mis võib viia olukordadeni, kus koolitusvalikud ei arvesta piisavalt inimese tegelikku töövõimet ega pikaajalist toimetulekut.

valdkonda.“ Ühtlasi lisati, et osade inimeste puhul ei olegi koolitus enam realistlik viis tööturule naasmiseks: „*Sageli on 50+ vanuses inimestel füüsilised probleemid tekkinud pikaajalise raske töö tõttu... Isegi kui pakume koolitusi, ei pruugi see enam aidata, nad ei ole enam töövõimelised.*“

Kuigi nõustajad ei kinnitanud, et terviseprobleemidega inimestel oleksid välja kujunenud kindlad koolitusvalikud, toodi üksikjuhtumitena näiteid, kus tootmissektoris töötanud terviseprobleemidega mehed on leidnud alternatiivse töövõimaluse bussijuhi ametis.

Kuigi nõustajad ei kinnitanud, et terviseprobleemidega inimestel oleksid välja kujunenud kindlad koolitusvalikud, toodi üksikjuhtumitena näiteid, kus tootmissektoris töötanud terviseprobleemidega mehed on leidnud alternatiivse töövõimaluse bussijuhi ametis.

Terviseprobleemidega uuritute hinnangul kujundab tervises seisund nii koolitustel osalemist kui sobivate koolitusvalikute tegemist. Eeskätt toodi esile vajadus paindlikumate lahenduste järele, nagu koduõppe võimalused, lühemad õppesessioonid ning suurem individuaalne tugi. Füüsilised piirangud kitsendavad nii koolituste kui ka erialade valikut. Näiteks mainis üks intervjueritu, et määravaks saab ka see, kui kaua tuleb ühe koha peal istuda: „*Ma ei saa pikalt istuda, pean vahepeal liikuma.*“ Teise intervjueritava sõnul ei saanud ta jätkata elektri eerialal, kuna „*ronida ma ei saa enam, redelile minna ei taha*“. Samuti võivad vaimse tervise probleemid ja mäluraskused vähendada õppimisvõimekust või muuta grupikoolitused ebasobivaks.

Intervjueritud tõid esile, et enamasti ei jagata oma terviseprobleeme tööandjaga, kartes, et see võib piirata nende võimalusi tööl jätkata. Seetõttu tehakse koolitus- ja töövalikud peamiselt individuaalsete piirangute alusel, ilma et tööandjad oleks neist teadlikud.

2.3.2. MÕJU- JA TULEMUSLIKKUSE NÄITAJAD

ÕPPESSE ASUMINE, LÄBIMINE, KATKESTAMINE

Töötukassa statistika järgi sisenes tööturukoolituse teenusele maist 2017 kuni 2023. aasta lõpuni kokku 17 432 töötavat inimest, mis teeb sellest kõige enam kasutatud töötust ennetava teenuse. Sealjuures vähemalt kaks korda sisenes koolitusele 4 786 inimest, neist omakorda viis või enam korda 188 inimest.

Maist 2017 kuni detsembrini 2023 kasvas töötavatele inimestele mõeldud tööturukoolituste sisenemiste arv 892-lt 5 485-le sisenemisele. Kuna esimene aasta oli teenuste käivitamise aasta, siis

vaadatakse muutusi edaspidi alates 2018. aastast. Suur tõus oli aastatel 2018–2019 (+93,2%, ahelindeks 2019. aastal 1,9), sellele järgnes ajutine langus aastatel 2020–2021 (–13,5% ja –11,8%, ahelindeks on 2021. aastal alla ühe, mis näitab langust), 2022. aastal stabiliseerumine (+0,6%) ning 2023. aastal uus selge kasv (+41,6%, ahelindeks samuti > 1).

Kogu perioodil oli kokku 24 690 sisenemist; keskmine aastane ühtlane kasvumäär⁵⁷ on 35,4%. Algusaastate kasv peegeldab teenuse juurutamist, millele järgnes koroonapandeemia COVID-19 aastatega seotud langus 2020. aastal. Alates 2022. aastast on järgnenud taastumine ja stabiliseerumine (vt joonis 9).

Joonis 9. Teenuse „Tööturukoolitus töötavatele“ sisenemiste arvud 2017–2023 aastate kaupa

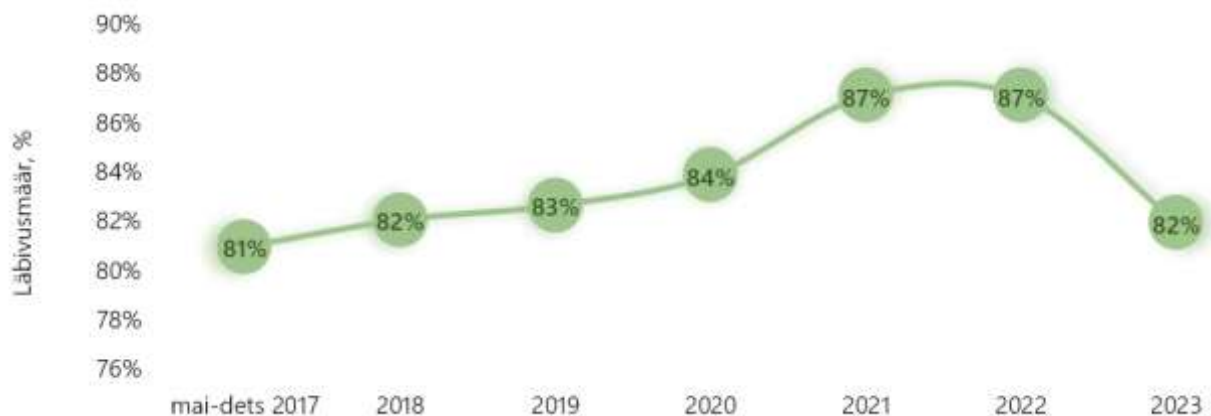


Allikas: Eesti Töötukassa.

Läbivusmäär (vt joonis 10) näitab, kui suur osa koolitusel osalenutest tegi programmi edukalt lõpuni. Läbivusmäär tõusis aastatel 2017–2022 stabiilselt, ulatudes 87%-le, mis osutab osalejate järjest paremale püsivusele. 2023. aastal langes näitaja 82%-le, mis võib olla seotud osalejate arvu kiire kasvuga ja sellest tuleneva suurema katkestamisriskiga. 2023. aastal moodustasid enam kui kolmveerand (76%) koolitustest eesti keele koolitused, mis olid pikema kestusega ja neid katkestati rohkem kui ametialaseid koolitusi.

⁵⁷ Kasutatud on aasta liitkasvumäära (CAGR, *compound annual growth rate*), kuna see silub kõikumised aastate lõikes.

Joonis 10. Koolituskaardi läbivusmäär (%)



Märkus: Sisaldab ka neid sisenejaid, kelle tulemus märkimata ehk koolitus on veel pooleli.

Allikas: Eesti Töötukassa.

KATKESTAMINE

Logistilise regressioonanalüüsi tulemused näitavad, et koolituste katkestamine on seotud nii osalejate taustatunnustega kui ka koolituste omadustega. Soo lõikes katkestavad naised koolitusi tõenäolisemalt kui mehed, kuid naised sisenebki koolitustele ligi kolm korda rohkem kui mehi.

Vanuserühmade võrdluses on katkestamise tõenäosus suurim kõige nooremas vanuserühmas (16–24-aastased), samas kui 40–49-aastastel ja üle 50-aastastel on see oluliselt madalam. Ajaline trend näitab, et hiljem alustatud koolituste puhul on katkestamise tõenäosus väiksem, kuid seda tulemust tuleb tõlgendada ettevaatlikult, kuna lühema jälgimisperioodi tõttu ei pruugi kõik katkestamised olla veel avaldunud. Samas suureneb katkestamise risk koos koolituse mahuga (tundide arvuga) ning mida suurem on koolituse maht, seda suurem on ka katkestamise tõenäosus.

Haridustase on katkestamisega pöördvõrdelises seoses. Kõrgema haridustasemega osalejatel on väiksem tõenäosus koolitus katkestada võrreldes madalama haridustasemega. See seos ei ole siiski kõigi haridustasemete puhul ühtlaselt tugev. Eri- või kutsehariduse olemasolu ei näita iseseisvat statistiliselt olulist seost katkestamisega.

Keeleoskus on üks tugevamaid katkestamisega seotud tegureid. Nendel, kelle üheks koolituste saamise tingimuseks oli ebapiisav keeleoskus, on märkimisväärselt suurem tõenäosus koolitus katkestada. Täpsem analüüs näitab, et 97% selle rühma katkestamistest on seotud eesti keele koolitusega. Eesti keele koolituste katkestamise tõenäosust käsitlev regressioonimudel esitatud eraldi peatükis 2.3.4.

Tabel 6. Logistilise regressioonanalüüsi mudel katkestamise tõenäosuse selgitamiseks taustatunnuste põhjal

Sõltuv muutuja: koolituste katkemine	Koefitsient	SE
Naine (ref: mees)	0,359***	0,048
25–39-aastased (ref:16–24-aastased)	-0.2040**	0.0750
40–49-aastased (ref:16–24-aastased)	-0.3342***	0.0768
50-aastased ja vanemad (ref:16–24-aastased)	-0.0773	0.2047
Koolituse alguse aasta	-0.0565***	0.0097
Koolituse maht tundides	0.0037***	0.0002

Sõltuv muutuja: koolituste katkemine	Koefitsient	SE
Haridus: tase 2 (ref: tase 1) ⁵⁸	-0.0482	0.2257
Haridus: tase 3 (ref: tase 1)	-0.0935	0.0779
Haridus: tase 4 (ref: tase 1)	-0.1901*	0.0908
Haridus: tase 5 (ref: tase 1)	-0.2897**	0.0940
Erikutsehariduseta (ref: on erikutseharidus)	-0.0920	0.0577
Ebapiisav keeleoskus (ref: on piisav keeleoskus)	1.275***	0.0633
On terviseprobleemid (ref: pole terviseprobleemid)	-0.5458***	0.0577
Üle 50-aastased (ref: ei ole 50-aastased)	-0.5040**	0.1952
Põlevkivi sektor (ref: ei ole põlevkivi sektor)	-1.232***	0.2449
Juhtumite arv	24 690	
Pseudo R ²	0,08511	

Märkus: *** = $p < 0.001$ (väga tugev statistiline olulisus), ** = $p < 0.01$, * = $p < 0.05$.

Pseudo R²: Näitab, kui hästi mudel seletab sõltuva muutuja (toetuse saamise katkemine) varieeruvust. Väärtus 0,08511 näitab piiratud seletusjõudu, mudel seletab küll osa toetuse saamise katkemise varieeruvusest, kuid seletusvõime on tagasihoidlik ning suur osa varieeruvusest jääb mudelist välja.

Allikas: Eesti Töötukassa.

Need, **kellel on terviseprobleemid, katkestavad tõenäoliselt vähem kui need, kellel terviseprobleeme ei ole.** Valdkondlikult eristub põlevkivisektor, kuna selles sektoris osalejatel on katkestamise tõenäosus oluliselt väiksem võrreldes teiste sektoritega (vt tabel 6). Samas on nende üldine osalus samuti väike (vt joonis 7).

Katkestamise põhjuseid analüüsiti eraldi töötukassa 2022.–2023. aastate andmete põhjal. Andmetes on katkestamise põhjuseks enamasti märgitud kliendi soov (sh erinevates sõnastustes nagu „*kliendi soovil*“, „*klient katkestas koolituse*“, „*klient ei soovi jätkata*“ jms).

Isekatkestamise sagedasemaks põhjuseks on koolituse sisuga seotud kaalutlused, sealhulgas rahulolematuse koolituse sisu, taseme või kvaliteediga (näiteks esines märksõnu nagu „*ei ole rahul*“, „*koolitus ei sobi*“, „*koolitaja ei sobi*“, „*ei meeldi*“, „*kvaliteet*“, „*raske tase*“) ning soov valida teine koolitaja. Samuti moodustavad arvestatava osa isekatkestamisest tööga seotud põhjused (nt märksõnad nagu „*töögraafik ei võimalda*“, „*töö tõttu pole aega*“, „*töökoormus suurenes*“). Vähemal määral esineb terviseiga seotud põhjuseid või muudel isiklikel põhjustel katkestamisi. Mõnel juhul on katkestamise põhjusena märgitud ka see, et klient ei osalenud koolitusel.

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD ÕPPESSE ASUMISEST, LÄBIMISEST JA KATKESTAMISEST

● Osalemise motiivid

Üheks oluliseks enesetäiendamise ajendiks on vajadus omandada uusi või täiendada olemasolevaid oskusi. Ankeetküsitluse põhjal selgitasid tööturukoolitustel osalenud vajadust uute oskuste järele enim sooviga vahetada töökohta (124 vastust, 45%). Lisaks toodi esile karjäärinõustaja (43 vastust, 16%) ja töötukassa nõustaja suunamist (31 vastust, 11%), lähedaste soovitusi (40 vastust, 15%) ning tööandja ettepanekut (24 vastust, 9%). Samuti märkis osa vastanutest, et nad ei tulnud enam senise tööga toime (30 vastust, 11%). Konkreetselt tööturukoolitusel osalemise peamiste põhjustena

⁵⁸ Arvestatud on teenuse alguse seisuga kehtinud kõrgeim omandatud haridustase: tase 1: määramata, puudub algharidus, algharidus, põhiharidus; tase 2: kutseharidus põhihariduseta, kutseharidus keskhariduseta, põhiharidus kutseharidusega; tase 3: üldkeskharidus, kutseharidus, kutsekeskharidus põhikooli baasil; tase 4: kutsekeskharidus keskkooli baasil, keskeriharidus, kutsekõrgharidus; tase 5: bakalaureuseõpe, magistriõpe, doktoriõpe.

nimetati eelkõige soovi õppida uusi oskusi (109 vastust, 40%), soovi vahetada töökohta (56 vastust, 21%) ning tervise tõttu senisel töökohal jätkamise võimetust (38 vastust, 14%).

Enamikul vastanutest oli enne töötukassa teenustest teada saamist olemas vähemalt esmane

Tööturukoolitustel osalemist ajendab eelkõige soov omandada uusi oskusi, vahetada töökohta või kohaneda tervisest ja tööturu muutustest tulenevate piirangutega, mida toetavad nii isiklik initsiatiiv kui ka nõustajate, tööandjate ja lähedaste suunamine. Osalemist mõjutavad ka praktilised tegurid nagu varasem ettekujutus õpisuunast ning vähene keeleoskus, mis võib oluliselt piirata koolitusvalikuid.

ettekujutus soovitud õppesuunast: 116 vastajal (43%) oli selge plaan ning 109 vastajal (40%) teatud ettekujutus. Varasem plaan puudus 47 vastajal (17%) ning üks vastanu ei osanud seda hinnata. Koolituse valikut peeti üldiselt lihtsaks: väga lihtsaks hindas seda 95 vastajat (35%) ning pigem lihtsaks 121 vastajat (44%).

Tööturukoolituse läbinud intervjuuerituist kaks osalesid koolitustel eelkõige isiklikust huvist, mitte otseselt tööalastel põhjustel. Lisamotiiviks oli enamasti õppida midagi enda

jaoks, aju treenimiseks või isikliku rahuolu pärast. Näiteks omandati floristikaoskusi, mida hiljem rakendati kohvikus lilleseadete tegemisel, kuigi tööandja seda ei tasustanud. Samuti osaleti pehme mööbli restaureerimise koolitusel, mis ei olnud seotud osaleja põhitööga. Neli intervjuueritavat soovisid end tööalaselt täiendada. Neist kaks osalesid koolitusel töö iseloomust tuleneva kohustuse tõttu, kuna oli vajalik vastava kvalifikatsioonitaseme täitmine. Ühel juhul oli ajendiks soov säilitada konkurentsivõime ning püsida tööturul aktiivsena.

Vene emakeelega intervjueeritute koolitusel osalemise ajendid olid mitmekesised. Osadele intervjueeritutele soovitas koolitusele minema tööandja, ühele potentsiaalne tööandja ning ülejäänute puhul oli peamiseks motiiviks olemasoleva töökoha säilitamine. Ühel juhul toodi esile ka sektori perspektiivide halvenemine (nt põlevkivitööstus), mis ajendas aegsasti uusi oskusi omandama. Mitmed vastajad märkisid, et koolitusvalikuid piirab vähene eesti keele oskus, mistõttu eelistatakse venekeelseid koolitusi: „Eesti keeles õpetamine on teretulnud, kuid vanemaid põlvkondi see enam ei aita.“ Sama kinnitas ka nõustajad, kelle sõnul tehakse Ida-Virumaal koolitusvalikuid sageli selle põhjal, kas õpet pakutakse vene keeles.

Intervjueeritud juhtumikorraldaja:

„Meie piirkonnast tekitab seda raskust ka, et tihti need erialad, mis on, mida inimesed tahavad õppida, nad võivad olla ainult eesti keeles. Aga meil näiteks siin regioonis on eesti keele oskus probleem, mitte kõik ei valda seda nii vabalt, et minna õppima. See ka piirab nende võimalusi. Aga inimesed peavadki unistama.“

● Teadlikkus

Töötavate inimeste teenusel osalemist mõjutas oluliselt teabe kättesaadavus. Intervjueeritud koolitustel osalenute arvates **ei olnud vajalik info kergesti leitav** ning eeldas aktiivset otsimist: „Päris sülle asjad ikka ei kuku, otsima peab.“ Samuti leiti, et teavitustegevus on pigem tagasihoidlik ning teadlikkus teenusest sõltub suuresti varasemast kokkupuutest: „Kui poleks aimu, et neid võimalusi on,

siis niimoodi ei vaataks ka.“ Samas leidis ka vastupidiseid arvamusi, kus märgiti, et info on kergesti leitav: „Kes vähegi guugeldada oskab, saab selle info mõne klikiga kätte.“ Sellest võib järeldada, et tööturukoolitustel osalevad töötavad inimesed on infootsingu oskuste ja teadlikkuse poolest väga erineval tasemel, mistõttu ei jõua olemasolevad võimalused kõigi potentsiaalsete sihtrühmadeni võrdselt.

Küsitlusele vastanute eelnev teadlikkus töötukassa koolitusvõimalustest jagunes ligikaudu pooleks. Üle poole vastanutest hindas oma teadmisi põhjalikeks, samas kui veidi alla poole (49%) pidas oma teadmisi väheseks. Kolm vastanut ei mäletanud, kas või kui palju nad olid varasemalt töötukassa koolitusvõimalustega kursis. Peamiste infoallikadena nimetati töötukassa kodulehte (108 vastust; 40%) ning nõustajaid (104 vastust; 38%), sealhulgas tõi 21% vastajatest (57 vastust) eraldi esile karjäärinõustaja kui olulise infoallika.

Teenuste tutvustamisel peeti vastajate hinnangul kõige tõhusamaks sotsiaalmeediat (64%; 174 vastust), millele järgnesid karjäärinõustajad (113 vastust, 41%) ning tööandjad (108 vastust, 40%). Lisaks hindas 36% vastajatest (99 vastust) oluliseks ka teavitamist traditsioonilise meedia kaudu, sealhulgas trükimeedia, raadio ja televisiooni vahendusel.

● Tööturukoolituse vormi ja sisu sobivus

Lisaks ligipääsuga seotud küsimustele saab mõju ja tulemuslikkuse all kajastada ka koolituste sisu ja vormi sobivust. Osad poliitikakujundajad väljendasid kahtlust, **kas lühiajalised koolitused suudavad pakkuda kõiki vajalikke pädevusi**, mida võimaldab pikem tasemeõpe. Sarnasel seisukohal olid ka töötukassa eksperdid, kelle hinnangul on tööturukoolituste peamiseks probleemiks nende lühike

Lühiajalised koolitused ei pruugi tagada süvapädevusi, mida nõuab kõrgelt kvalifitseeritud töö. Samas võimaldavad paindlikud ja intensiivsed õppevormid kiiremini arendada praktilisi oskusi töötamise kõrvalt.

kestus. Ekspertide hinnangul on **tööturul üha suurem puudus kõrgelt kvalifitseeritud töötajatest, kelle puhul ei ole vajalikke oskusi võimalik omandada lühiajaliste koolitustega**. Nagu üks ekspert märkis: „Ei too sellised tööturukoolituste laadsed asjad, kus kaheteist kuuga peaks oskus selgeks saama, revolutsioonilist muutust“, sest keerukamate ametite puhul

on vajalik pikem ja põhjalikum õpe. Vastupidiselt poliitikakujundajatele ja töötukassa ekspertidele leidsid **sotsiaalpartnerid**, et just tasemeõpe võib olla liiga kohmakas ja aeganõudev viis uute oskuste ja pädevuste omandamiseks, eriti töötavate inimeste jaoks, mistõttu sellised intensiivsemad koolitused on kasulikud. Ka tööandjate vaatenurgast eelistatakse intensiivsemaid ja lühemaid koolitusi, mis võimaldavad juba „olemasolevate teadmiste peale ehitada“.

Ühe intervjuueeritu hinnangul oli töötukassapoolne süsteem liialt ebasobiv, sest oli vaja esitada „garantiipaber tulevasest töökohast, et mind tööle võetakse. Aga ma ei saa ju kandideerida, kui ma pole ühtegi päeva istunud traktori rooli taga.“ Lisaks kirjeldati olukorda, kus soovitud koolitus ei vastanud uuritava oskustasemele: „/.../ Aga see oli ikka väga algeline õpe, mida ma ei vajanud.“

Küsitluse tulemused näitavad üldist rahulolu tööturukoolitustega, mille keskmine hinnang oli 5,1 kuuepallisel skaalal. Kokku 76% vastanutest jäi koolitustega rahule (41% väga rahul ja 35% rahul),

kuusuures enim mõjutasid rahulolu koolitaja pädevus (158 vastust, 58%) ja koolituse praktilisus (95 vastust, 35%).

TEENUSE MÕJU

Mõju all käsitletakse teenuse kasutuse ulatust ja jaotust, sealhulgas regionaalset kasutatust hõivatute lõikes. See võimaldab hinnata, millises mahu ja kellele teenus realselt jõuab, mis on oluline osa teenuse toimimise ja mõju mõtestamisel.

Elukoha maakonna järgi vaadates koondub tegevus peamiselt Ida-Virumaale (vt joonis 11), kus tuhande hõivatu kohta oli koolitustele sisenemisi 185,3. Niivõrd kõrge suhtarv on tingitud ilmselt sellest, et seal on muukeelse elanikkonna osakaal kõrgem kui teistes maakondades ning arvukalt osaleti eesti keele koolitustel. Nimelt moodustasid eesti keele koolitused 64% kõigist koolituskaardiga tööturukoolitustest, mida Ida-Virumaa elanikud alustasid (kokku oli uuringuperioodi jooksul koolituste alustamisi maakonnas 9760, sh eesti keele koolituste alustamisi 6211). Teistes maakondades on koolituskaardi kasutamine kordades madalam.

Joonis 11. Teenusele „Tööturukoolitus koolituskaardiga töötavatele“ sisenemiste suhtarv aastatel 2017–2023 kokku maakonda tööealiste (16–pensioniealine) hõivatute kohta

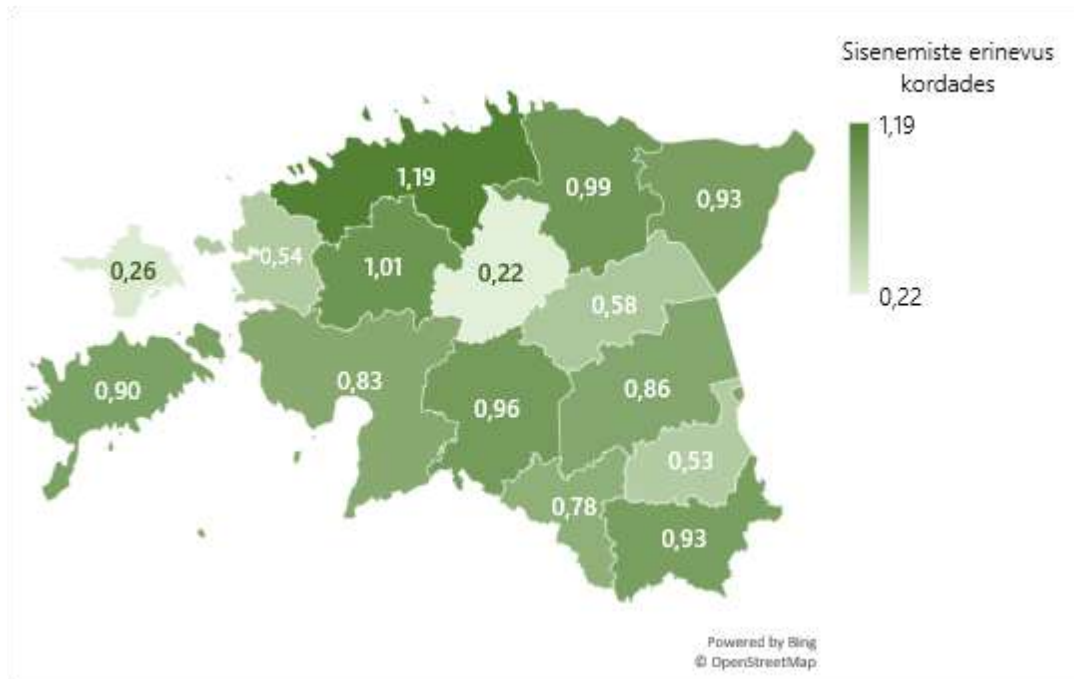


Allikad: Eesti Töötukassa ja Eesti Statistikaamet (vaadeldud perioodi keskmine hõivatute arv maakonnas).

Kui võrrelda teenusele sisenemisi elukoha maakonna ja töötukassa maakondliku osakonna järgi (vt joonis 12), siis selgub, et koolituskaardiga tööturukoolitusi ei taotle alati elukoha maakonna töötukassa osakonnas. Suurim erinevus ilmneb Harjumaal, kus elukoha järgi on teenusele sisenemisi 1,19 korda rohkem kui töötukassa osakonna järgi ehk osad Harjumaa elanikud on tööturukoolitusel osalemisel toetunud mõnes teises maakonnas asuva osakonna abile. Seevastu Hiiumaal on elukoha maakonna järgi sisenemisi üle kolme korra vähem kui osakonna järgi, mis tähendab, et koolitustel osaletakse küllaltki palju väljaspool Hiiumaale. Veelgi suurem erinevus ilmneb Järvamaal.

Sarnane pilt avaneb ka unikaalsete isikute arvude võrdluses, kus mitte ainult sisenemiste arv, vaid ka teenust kasutanud inimeste arv kinnitab sama geograafilist erinevust. Elukoha maakond on olnud täpsustamata 895 sisenemisel.

Joonis 12. Teenusele „Tööturukoolitus koolituskaardiga töötavatele“ sisenemiste arvude erinevus kordades elukoha maakonna ja Töötukassa maakondliku osakonna vahel, mai 2017 – detsember 2023 alanud teenused kokku



Allikas: Eesti Töötukassa.

Unt ja Vörk hindasid töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhise mõju hindamise uuringus (2026)⁵⁹ tööturukoolituste mõju töötasu muutusele, kasutades *difference-in-differences* (DiD) meetodit, mis võrdleb muutusi ajas koolitusel osalenute (osalusgrupp) ja mitteosalenute (võrdlusgrupp) vahel enne ja pärast koolitust. Uuringu esialgsed tulemused näitavad, et tööturukoolituste mõju osalusgrupi töötasu muutusele pärast koolitust on ligikaudu samas ulatuses kui võrdlusgrupis, **mistõttu ei saa järeldada tööturukoolituste olulist mõju töötasu kasvule**.⁶⁰

Tööturukoolituste mõju keskmisele töötasule **alates teenusele sisenemisest sotsiaaldemograafiliste tunnuste lõikes** (ehk teenusel osalenud isikute töötasu võrreldes võrdlusgrupiga) hinnati võrdlusrühmapõhise hindamisega (*counterfactual impact evaluation*). Mõju varieerub nii koolituse kui taustatunnuste lõikes. Ka õppevaldkondade võrdluses näitavad tulemused ebaühtlast mõju. Näiteks kui humanitaaria ja kunstide (eesti keele koolitus) puhul 48 kuu jooksul on mõju positiivne, siis IKT- ja tootmisvaldkondade koolituste puhul on punkthinnang negatiivne ja

⁵⁹ Unt, T., & Vörk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Tartu Ülikool. Ilmumata.

⁶⁰ Unt, T., & Vörk, A. (2026) märgivad, et kuna vahepeal on olnud tugev inflatsiooniline keskkond, kus ka töötasud on aja jooksul tugevalt kasvanud, ei pruugi ainult osalusvaatluste töötasu muutuse dünaamika uurimine anda vastust, kas nähtav töötasu suurenemine on tulenenud tänu saadud teenusele või on see tingitud makrokeskkonnast.

suurte usalduspiiridega, mis ei võimalda teha üheseid järeldusi koolituse mõju kohta (ei ole statistiliselt oluline).

Vanusel on positiivne mõju keskmisele palgale, mis kasvab vanuse suurenedes, seda eriti 51–60- ja 61–64-aastaste seas ja eriti pikemas vaates. Nendes vanuserühmades on tööturukoolituse mõju töötasule juba aasta möödudes positiivse punkthinnanguga ning aja möödudes muutub mõju statistiliselt oluliseks. Samas tuleb arvestada, et just vanuserühmas 61–64 on küll punkthinnang positiivne, aga kaasnevad suhteliselt laiad usaldusvahemikud, mis näitavad laia varieeruvust sissetulekutes. Lai vahemik tuleneb ka väikesest vaatluste arvust selles grupis.

Kuigi juhtide ja tippspetsialistide palgatase on kõrgem, ei ole tööturukoolituste mõju nende rühmade töötasu muutusele selgelt eristatav. Pikemas ajaperspektiivis (3–4 aastat pärast koolitust) ilmneb eriti juhtidel negatiivne punkthinnang, aga ka lai usaldusvahemik ning ei ole alust väita, et koolitus oleks juhtide puhul toonud kaasa selge palgamuutuse. Seevastu keskmise ja madalama kvalifikatsiooniga ametites (nt isikuhooletustöötajad, müügitöötajad, lihttöölised) on koolituste mõju keskmisele palgale punkthinnangute põhjal positiivne, kuid mõnel juhul kaasnevad siiski küllalt laiad usaldusvahemikud, mis vähendavad järelduste kindlust, seda eriti lihttöölistel.

Tööturukoolituste mõju töötamise tõenäosusele sihtrühmade lõikes (ehk kui suur osa teenusel osalenutest püsib tööhõives võrreldes võrdlusgrupiga) hinnati samuti võrdlusrühmapõhise hindamisega (*counterfactual impact evaluation*). Mõju tööturul püsimise tõenäosusele varieerub oluliselt sihtrühmade lõikes. Enamike rühmade puhul nähtub positiivne mõju juba 12 kuu möödumist ning see suureneb järk-järgult kuni 48. kuuni. Kõige tugevam ja püsivam positiivne mõju avaldub üle 50-aastaste seas, eriti nende hulgas, kellel ei ole täidetud tervisekriteerium, kuid kellel esineb samal ajal puudulik eesti keele oskus. Selles rühmas mõju kasvab ajas ja on 48. kuuks üks suuremaid. Seevastu üksnes eri- või kutsehariduse puudumine ei seostu sama tugeva mõjuga, kuigi ka selles rühmas on mõju positiivne, jääb see selgelt väiksemaks võrreldes üle 50-aastastega.

Taustatunnuste lõikes ilmnes positiivne ja püsiv mõju eesti keele koolitusel osalenute seas, eriti tasemel A2, B1 ja B2. Lisaks on mõju tugevam koolituse lõpetanute, vene ja ukraina emakeelega isikute seas ning teatud koolituse kestuste puhul (161–200 ja 241–320 tundi). Usaldusvahemikke arvesse võttes ajas püsiv ja positiivne mõju avaldub ka koolitusel osalejatele, kellel ei ole tuvastatud töövõime vähenemist, 51–60-aastaste, naiste ning Ida-Virumaa osalejate hulgas.⁶¹ Detailsem ülevaade uuringu tulemustest on esitatud peagi ilmuvas uuringuaruandes: Unt, T., & Võrk, A. (2026). „Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine.“

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD TEENUSE MÕJUST

● Koolituskaardi mõju

Uuringu käigus kogutud intervjuudest joonistub välja, et tööturukoolituse mõju on indiviidi tasandil märkimisväärselt suurem kui makrotasandil ning sõltub tugevalt sihtrühmade koolitusvalikutest, karjäärinõustamise kvaliteedist, koolituse sisust ja tööandjate hoiakutest, aga ka sellest, milline oli teenust saava inimese tööturupositsioon.

⁶¹ Unt, T., & Võrk, A. (2026). Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine. Tartu Ülikool. Lühiraport. Ilmumata.

Poliitikakujundajate hinnangul aitab koolituskaart paljudel inimestel jõuda tagasi õppimisteele, kuid mõnel juhul ilmnevad probleemid. Näiteks on koolituskaardi kasutajate seas märgata, et selle tuntuks ei tähenda jõudmist tegelike abivajajateni:

„Ei pruugi see üldse jõuda nende inimesteni, kes päriselt peaksid õppesse sisenema.“

Paljudel juhtudel värbavad koolitusfirmad haavatavamaid koolitatavaid, kellel seda koolitust vajagi ei ole, mistõttu tõstatus küsimus, kas inimesed saavad alati just neid koolitusi, mida nad ise vajavad (vt ka lk 45

Väärkasutamise praktikad). Seetõttu peeti oluliseks nõustamise ja info kättesaadavust, mis aitaks inimestel paremini mõista, millised oskused on tööturul tegelikult vajalikud ning milline koolitus toetab nende edasist arengut kõige enam. Lisaks toodi välja, et paljud inimesed osalevad koolitusel pigem seetõttu, et see on mingil põhjusel väärtuslik, isiklikust huvist koolitatakse ennast märksa vähem.

Koolitustel osalenute hinnangul tõusis esile vajadus suurema tööandjapoolse toetuse järele. Enamik tööturukoolitustel osalenud intervjueeritustest leidis, et tööandjate huvi töötajate koolitamise vastu on pigem madal ning avaldub eelkõige juhul, kui see tuleneb õiguslikest nõuetest või töö iseloomust. Laiemat hoiakut tööandjate vähesuse toetuse osas näitlikustab ka see, et mõnel juhul on töötajad pidanud koolituste eest ise tasuma, kui tööandja toetust ei pakkunud. Kuigi näide ei ole otseselt seotud koolituskaardiga, illustreerib see intervjueeritute hinnangul laiemat tööandjate hoiakut: *„Esimese koolituse puhul saatsin talle arve meile ja lootsin, et maksab poolgi kinni, aga ei.“*

● Mõju hõivele

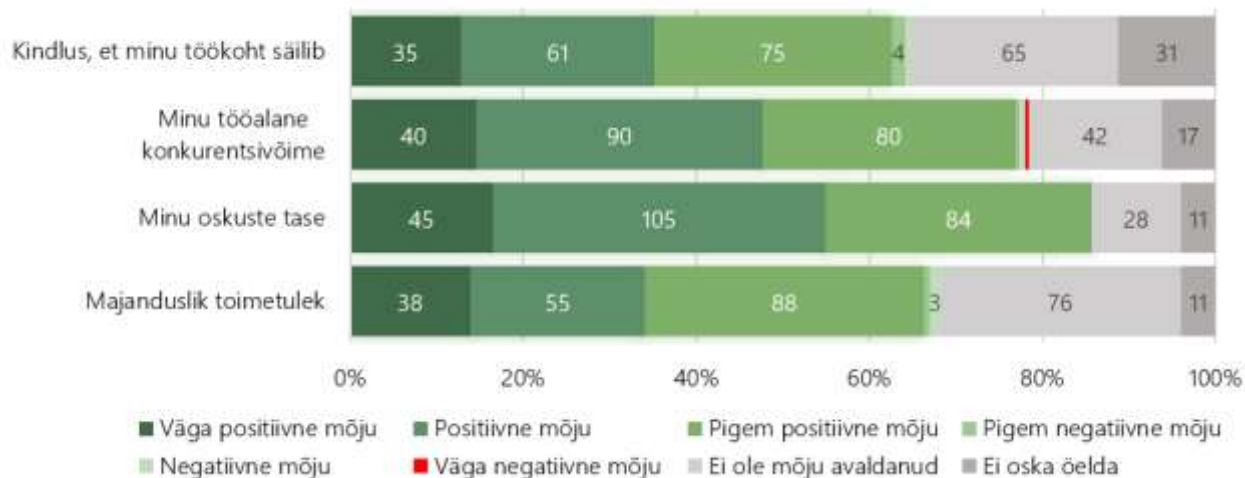
Intervjueeritud tööturukoolitustel osalenud ei tajunud otsest kasu töökoha muutumisel, kuid osad tõid esile positiivse mõju töökoha säilimisele. Üks intervjueeritav märkis: *„Suurt mitte midagi... Minu jaoks ei muutnud mitte midagi.“* Teine lisas: *„Ei muutunud suurt midagi. Paber tuli juurde. Töökoht säilis.“* Peamise mõjuna nimetati teadmiste ja pädevuste lisandumist, sõltumata koolituse otsesest seotusest tööga. Samas leidis ka üksikuid hinnanguid, kus koolitus ei andnud töö kontekstis lisandväärtust ning rõhutati vajadust spetsiifilisemate teadmiste järele.

Vene emakeelega intervjueeritud hindasid koolituse mõju märksa positiivsemalt. Kõik selle rühma esindajad leidsid, et ka juhul, kui töökohta ei vahetatud, toetas koolitus oluliselt nende tööalast arengut. Mõne jaoks väljendus otsene kasu töökoha säilitamises ja uute oskuste omandamises, teiste jaoks aga töökoha vahetuse või uuele ametikohale liikumise toetamises.

Töökoha säilimise kindluse osas oli küsitlusele vastanute hinnang valdavalt positiivne – kokku 63% vastanutest hindas mõju positiivseks (joonis 13), samas kui 24% leidis, et mõju puudus, ning 11% ei osanud hinnangut anda. Tööturukoolitusel osalemine mõjutas positiivselt ka tööalast konkurentsivõimet: kokku 77% vastanutest hindas mõju positiivseks, samas kui 15% ei täheldanud mõju ning 6% ei osanud hinnangut anda. Kõige tugevam mõju ilmnes oskuste taseme osas, kus 86% vastanutest hindas mõju positiivseks. Mõju puudumist märkis 10% vastanutest ning 4% ei osanud hinnangut anda.

Tööturukoolituse mõju on indiviidi tasandil märkimisväärselt suurem kui makrotasandil ning sõltub tugevalt sihtrühmast, karjäärinõustamise kvaliteedist, koolituse sisust ja tööandjate hoiakutest.

Joonis 13. Küsitlusele vastanute hinnangud tööturukoolitusel osalemise mõjust majanduslikule toimetulekule, töökoha säilimise kindlusele, tööalasele konkurentsivõimele ning oskuste tasemele



● Koolituste majanduslik kasutegur

Suuremale osale intervjueeritustest tööturukoolitusel osalemine otsest rahalist kasu ei toonud. Eesti emakeelega kuuest intervjueeritust vaid ühe meelest leidub tööandjaid, kes maksavad vajaliku kõrgema kvalifikatsiooni korral kõrgemat palka, eelkõige hooldekodude valdkonnas ning neidki saab „ühe käe sõrmedel üles lugeda“.

Vene emakeelega intervjueeritute seas tõi palgakasvu esile üks vastaja, samas kui teiste puhul töötasu ei muutunud, kuid mõnel juhul muutus sissetulek stabiilsemaks ja ametlikumaks. Küsitlusele vastanute hulgast leidis 28%, et tööturukoolitus ei mõjutanud majanduslikku toimetulekut, samas kui kokku 66% hindas mõju positiivseks (14% väga positiivne, 20% positiivne ja 32% pigem positiivne) (vt ka joonis 13).

2.3.3. ASJAKOHAUSE JA JÄTKUSUUTLIKKUSE NÄITAJAD

ASJAKOHAUSE

Tööturukoolitus on oma ülesehituselt selgelt riskipõhine teenus. Perioodil 2017–2023 oli teenusele pääsemise eelduseks vähemalt ühe riskitunnuse olemasolu (erialase hariduse puudumine, 50+ vanus, ebapiisav eesti keele oskus või tervise tõttu töö jätkamise takistus) ning üldjuhul ka sissetuleku jäämine alla piirmäära. Seega on tööturukoolitus kujundatud sihitud meetmena, mille eesmärk on ennetada töötust kõrgema riskiga töötajate hulgas.

Kõrge osalus Ida-Virumaal ja keeleõppe domineerimine osutab sellele, et teenus jõuab sihtrühmadeni, kellel esineb objektiivne töötusrisk (keelearjäär, sektoriaalsed ümberkorraldused, põlevkivisektori ümberstruktureerimine). Samas võivad intervjueeritud nõustajate hinnangul sissetuleku piirmäära, vanusepiirangu koosnõue ja töötuskindlustusstaaži nõue mõnes olukorras piirata ennetavat lähenemist ning jätta teenuseta töötajad, kelle risk ei ole veel realiseerunud, kuid kelle oskused on aegumas.

Tööturukoolituse riskipõhine ülesehitus osutab sihitud sekkumisele, mille eesmärk on toetada kõrgema töötusriskiga inimesi. See tõstatab küsimuse, kuidas suhestub selline sihitud lähenemine

laiemate täiskasvanuhariduse meetmetega, mis ei lähtu individuaalsest riskihindamisest, vaid tööjõuvajaduse üldistest trendidest. Üheks keskseks võrdluspunktiks on riiklik koolitustellimus (RKT), mille kujundamise loogika ja sihtrühma määratlus erinevad tööturukoolitusest.

Riikliku koolitustellimuse (RKT) koostamisel lähtutakse täiskasvanuhariduses eelkõige riigi strateegilistest ja valdkondlikest arengukavadest ning tööjõuvajadusest. Kuigi RKT koolitustel on prioriteetseteks sihtrühmadeks madala haridustasemega, erialase hariduseta ja aegunud oskustega täiskasvanud ning koolitused lähtuvad hariduspoliitilistest ja OSKA prognoosidest tulenevatest tööjõuvajadustest, on need avatud laiemale sihtrühmale. Õigusraamistik (THP17, THP21, THP24) näitab, et tööturukoolituse kujundamisel olid riskikriteeriumid olulised tähtsusega, samas kui RKT puhul individuaalseid töötusriskiga seotud tegureid eraldi ei arvestata. Kuigi nii tööturukoolitused kui ka RKT lähtuvad OSKA tööjõuvajaduse uuringutest, erineb nende fookus ja ligipääsuloogika. Tööturukoolitused on seotud Töehõiveprogrammi prioriteetidega, keskenduvad praktilistele oskustele, võivad kesta kuni 12 kuud ning on piiratud rangemate ligipääsutingimustega. RKT poolt pakutavad koolitused on keskmiselt 40-50⁶² tundi ning seotud taseme- või kvalifikatsioonipõhise õppega. **Seega on RKT universaalsem meede, mille eesmärk ei ole otseselt töötuse ennetamine, vaid tööelise elanikkonna oskuste ja kvalifikatsiooni arendamine.**

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD ASJAKOHASUSEST

● Intervjueeritute vaade dubleerimisele

Intervjueeritud eksperdid hindavad RKT ja tööturukoolituste paralleelset pakkumist küllaltki erinevalt. Näiteks intervjueeritud karjäärinõustajad ja juhtumikorraldajad ei arva, et **RKT ja tööturukoolitused dubleeriksid teineteist, vaid et need täiendavad teineteist**, toimides tööjõu arendamisel erinevatel tasanditel. Tööturukoolitused on suunatud eelkõige töötusriskis olevatele töötavatele inimestele ning keskenduvad kiiret tööle saamist toetavatele oskustele nagu eesti keel, digipädevused ja erialased baasteadmised. Kuigi mõnes õppekavarühmas võib teatud sisulist kattuvust esineda, on nende sihtrühmad, eesmärgid ja rahastusmehhanismid erinevad. RKT seevastu toetab laiemalt elukestvat õpet, pakkudes tasuta koolitusi kutse- ja kõrgkoolides ning keskendudes üldpädevuste ja oskuste arendamisele kogu elanikkonna seas.

Paljudel juhtudel soovivadki töötukassa karjäärinõustajad ise klientidele RKT koolitusi kui sobivat alternatiivi, seda eriti juhtudel, kui inimene ei kuulu töötust ennetavate teenuste sihtrühma või kui töötukassal ei ole pakkuda sobivat koolitust konkreetse valdkonna jaoks.

Töötukassa ekspertide sõnul eristub töötukassa pakutav tööturukoolitus riiklikust individuaalse lähenemise poolest, kus inimene saab valida just endale sobiva koolituse ja asukoha. Siiski toodi kriitikana välja, et praktikas on sellest välja kujunenud **paralleelsed süsteemid**, mida tuleks käsitleda tervikuna. Ekspertide hinnangul on koolituspakkumiste killustatus erinevate koolitusasutuste vahel kaasa toonud sihtrühmade hajususe ja hinnasurve. Ehk siis intervjueeritu hinnangul tekitab killustatus olukorra, kus koolitusi ostetakse väikestes mahtudes ja eraldi, mis ei võimalda hinnasoodustusi ning viib teenuse hinna kõrgemaks. Seda eriti eesti keele, aga ka digioskuste ja arvutikoolituste puhul ning intervjueeritud näevad vajadust tugevama riigiülese koordineerimise ja rollide selgema jaotuse järele.

⁶² Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi andmetel.

Intervjueeritud töötukassa ekspert:

„Tegemist ühe ja sama riigi rahakotiga. Haridus- ja Teadusministeerium juba pakub tasuta koolitusi täiskasvanutele. Neil on sihtrühmad küll defineeritud, aga praktikas neid väga rangelt ei kontrollita.“

Poliitikakujundajate sõnul on töötukassa ja Haridus- ja Teadusministeeriumi vastutusvaldkondades selge ühisosa, kus asutuste vahel tehakse teadlikku koostööd, et vältida koolituspakkumiste kattumist ning koolituspakkumiste jaotus on läbipaistev ja avalikult kättesaadav. Kuigi Haridus- ja Teadusministeeriumi pakutavad tasuta koolitused ja töötukassa koolitused on mõlemad oskuste täiendamise ja ajakohastamise fookusega, eristub töötukassa roll täiendavalt ümberõppe võimaldamisega koolituskardi maksimaalse kestvuse tõttu. Seega rõhutavad poliitikakujundajad süsteemi koordineeritust ja komplementaarsust, erinevalt ekspertide kriitilisemast vaatest killustatusele.

SEOSSED OSKA PROGNOOSIDEGA

Koolituste valik on piiratud OSKA tööjõuvajaduse uuringute ja Tööhõiveprogrammi sätetega, mis suunavad töötavatele inimestele mõeldud koolitused tööturu nõudlusega kooskõlas olevatesse valdkondadesse.⁶³ Perioodil 2017–2023 toetati koolituskardi kaudu töötajate osalemist koolitustel, mis vastasid OSKA tööjõuvajaduse uuringutes esile toodud prioriteetsetele valdkondadele, samuti eesti keele õpet ning IKT valdkonna koolitusi.

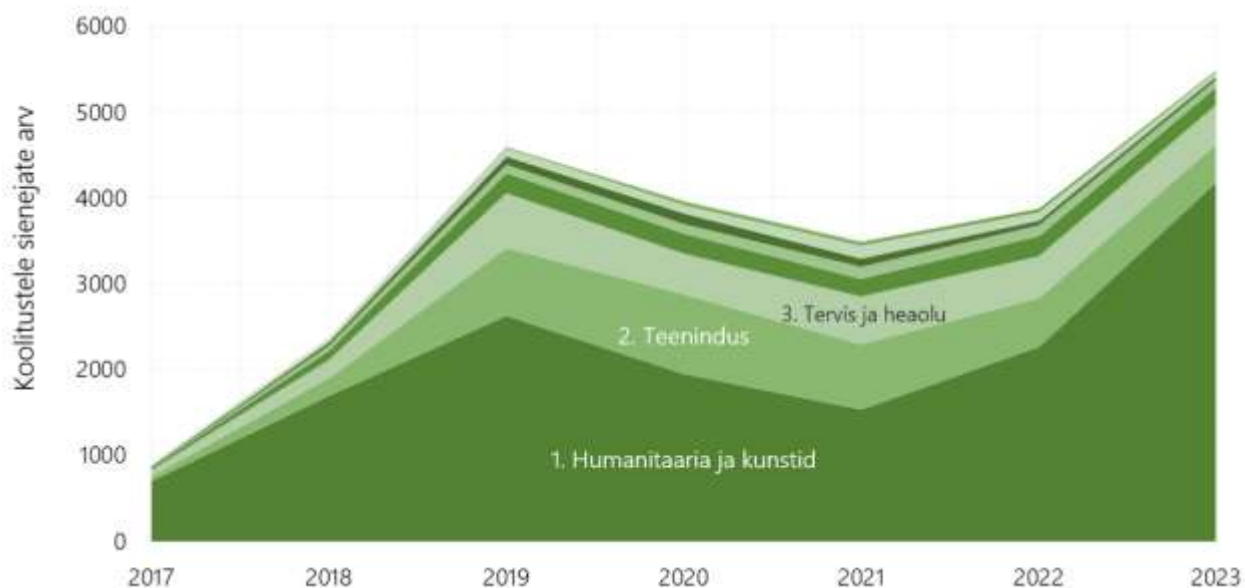
Virnastatud kihtdiagramm (vt joonis 14) näitab toetuse saajate koguarvu muutust ajas, kusjuures pindade kogukõrgus kajastab osalejate arvu tervikuna ning jaotus erinevate õppevaldkondade vahel nende suhtelist osakaalu.

Kogu vaadeldud perioodi vältel on suurima koolituste mahuga õppesuund **humanitaaria ja kunstid**, mille mahukama osa moodustab eesti keel (vt ptk 2.3.4). Humanitaaria valdkonna koolitusmaht kasvas tugevalt aastatel 2017–2019, langes aastatel 2020–2021 tõenäoliselt COVID-19 pandeemia mõjul ning tõusis seejärel 2023. aastaks uuele tipptasemele. Sarnane üldtrend on nähtav ka teistes valdkondades.

Teeninduse (sh transporditeenused) valdkond moodustab kogumahust suuruselt teise osa, kuid selle kõikumine on mõõdukam võrreldes humanitaaria ja kunsti valdkonnaga. Väiksema osakaaluga erialad (nt põllumajandus, üldõppekavad) püsivad kogu perioodi jooksul suhteliselt stabiilsed. Väiksema osakaaluga erialad, nagu põllumajandus ning loodus- ja täppisteadused, püsivad kogu perioodi jooksul suhteliselt stabiilsed ning nende maht on tagasihoidlik. 2023. aastaks on enamik valdkondi taastunud ning kogumaht on kõrgeim kogu vaadeldud ajavahemikus.

⁶³ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2023). *Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ eelnõu seletuskiri*.

Joonis 14. Aastatel 2017–2023 enim kasutatud tööturukoolitused õppevaldkondades



Märkus: Valdkonnad on esitatud virnastatud kihtdiagrammina alt üles kahanevas järjestuses, see tähendab, et joonise alumises osas asuv kiht näitab kogu perioodi suurimat õppevaldkonda. Kajastatud õppevaldkonnad kahanemise järjekorras: humanitaaria ja kunstid; teenindus; tervis ja heaolu; IKT; tehnika, tootmine ja ehitus; haridus; ärimine, haldus ja õigus; põllumajandus, metsandus, kalandus ja veterinaaria; sotsiaalteadused, ärimine ja õigus; loodusteadused, matemaatika ja statistika; üldõppekavad.

Allikas: Eesti Töötukassa.

Tööturukoolitus töötavatele on mõeldud vastama tööjõu muutuvatele oskuste vajadustele⁶⁴. OSKA prognoosid ja valdkonnapõhised uuringud⁶⁵ osutavad, et Eesti tööturul suureneb lähiaastatel nõudlus täiend- ja ümberõppe järele, eriti digioskuste, insenerioskuste, tervishoiu- ja energeetikavaldkonna spetsialistide ning kutseoskuste lõikes. OSKA üldprognoosi kohaselt kasvavad enim töökohad infotehnoloogia-, finants- ja tervishoiutegevuse sektorites ning tehnikaspetsialistide ja inseneride hulgas. Nii kõrg- kui ka kutsehariduse lõpetajad ei kata seda tööturuvajadust, mistõttu kasvab vajadus paindlike täienduskoolituste järele. OSKA üldprognoos rõhutab, et tasemeõppe kõrval saab paljudes valdkondades ja ametites vajalikke oskusi omandada ka täiendus- ja ümberõppe, töökohapõhise väljaõppe, mikrokraadide ning erineva pikkusega kursuste kaudu.⁶⁶

OSKA prioriteetidega haakuvad valdkonnad nagu informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiad (IKT), kuigi nende maht on väiksem kui humanitaarias (ehk eesti keele koolitused). Tehnika, tootmine ja ehitus vastab inseneri- ja tehnikavaldkonna vajadustele. Tervis ja heaolu on kooskõlas tervishoiu OSKA prognoosidega, mille järgi vajadus selle valdkonna töötajate järele kasvab. Ärimine, haldus ja õigus haakuvad OSKA finants- ja juhtimisvaldkonna kõrgemate spetsialistide tööjõuvajadusega.

⁶⁴ Vabariigi Valitsus. (2016). *Tööhõiveprogramm 2017–2020* (määrus nr 130). Riigi Teataja.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/122112016006>

⁶⁵ Sihtasutus Kutsekoda. *Uuringud*. <https://uuringud.oska.kutsekoda.ee/> (vaadatud 28.08.2025)

⁶⁶ Rosenblad, Y., Leoma, R., & Krusell, S. (2023). OSKA üldprognoos 2022–2031: Ülevaade Eesti tööturu olukorrast, tööjõuvajadusest ning sellest tulenevast koolitusvajadusest. SA Kutsekoda. <https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2023/02/OSKA-Uldprognoos-2022-2031.pdf>

Eelnimetatud valdkonnad on tööturuprognoside seisukohalt strateegiliselt olulised ning on kooskõlas OSKA prognooside kasvuvaldkondadega (vt ptk 1.2).

Samas ilmneb valdkondade lõikes oluline erinevus. Kõige suurema mahuga on humanitaaria ja kunstide (sh eesti keel) valdkond, mida ei ole OSKA prognoosides esile toodud kui kiireima töökohtade kasvuga suunda. IKT, tehnika ja tervishoiu osakaal jääb märkimisväärselt väiksemaks võrreldes keeleõppe mahuga. See näitab, koolituskaart täidab lisaks otsesele erialasele ümberõppele ka tööturul osalemise eelduse loomise osa (nt keeleoskuse parandamine), mis on eriti oluline mitte-eestikeelsete töötajate puhul. Seega toimib humanitaaria (eelkõige keeleõpe) pigem horisontaalse võimestava meetmena kui kitsalt sektoripõhise oskuste arendamisena.

Teisalt osutab OSKA analüüs, et mitmes haridusvaldkonna ametis (õpetajad, eripedagoogid) esineb suur tööjõupuudus. Nendel ametikohtadel eeldab tööle asumine mitmeaastast formaalharidust, mida ei ole võimalik tööturukoolituse kaudu lühikursustega omandada. Küll aga saab koolituskaardi abil pakkuda täiendõpet, mis aitab olemasolevatel spetsialistidel oma kvalifikatsiooni säilitada, ning ümberõpet, mis aitab omandada uusi oskusi, et hõives püsida. Samas näitavad tulemused, et haridusvaldkond ei kuulu tööturukoolituste viie enam kasutatud õppevaldkonna hulka. Sarnaselt on tervishoiu ja IKT-s suur tööjõunappus ning kuigi koolituskaart ei saa asendada tasemeõpet, võimaldab see pakkuda koolitusi, mis toetavad tööalaste oskuste ajakohastamist ja tööelus püsimist.⁶⁷

Rahvusvahelises plaanis on Eesti koolituskaardi mudelit võrreldud individuaalsete õppekontode soovitusena (*Individual Learning Accounts*). Cedefopi 2023. aasta juhtumiuuring⁶⁸ nimetas Eesti „Tööta ja õpi“ programmi näiteks, kuidas riik saab soodustada täiskasvanute elukestvat õppimist. Oluline on, et teenus on hästi suunatud sihtgrupile. Erinevalt mõne riigi universaalsetest koolitus-voucheritest on Eesti koolituskaart rangelt vajaduspõhine. Seda on tõstnud esile ka OECD analüüs: sihitatud meetmed nagu tööturukoolitus jõuavad õigete inimesteni palju täpsemini kui „laialivalgunumad“ programmid.⁶⁹

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD OSKA PROGNOOSIDE ASJAKOHASUSEST

Kuigi intervjuueeritud eksperdid pidasid OSKA nimekirju koolituste suunamisel oluliseks tööriistaks, väljendati nende kohta ka kriitikat. Poliitikakujundajate hinnangul ei ole kõik OSKA uuringud ühtlase kvaliteediga, mis sõltub kaasatud ekspertteadmise tasemest. Samas peeti OSKA-t vajalikuks töövahendiks, mis aitab koolituspakkumist sihitumalt kujundada.

Juhtumikorraldajad tõid esile kriitilisema vaate, märkides, et **reaalne koolitusvajadus ei kattu alati nimekirjas pakutavate valikutega**: „valik ei ole vaba“, „valikud on piiratud kindla nimekirjaga“ ning „paljud erialad ei ärata huvi, kuigi nende järele on tööturul tegelikult vajadus“. Näiteks toetatakse haridusvaldkonnas vaid kvalifitseeritud spetsialistide täiendõpet, kuid tavapedagoogidele vajalikke baaskoolitusi, näiteks eripedagoogika teemadel, ei pakuta. Nagu üks nõustaja märkis: „On suur puudus just nendest oskustest madalamal tasemel – näiteks lasteaiaõpetajatel, kes igapäevaselt töötavad lastega, kellel on erivajadused.“ Sarnaseid tähelepanekuid esitasid ka koolitustel osalenud,

⁶⁷ SA Kutsekoda. (2019). Memo: OSKA tervishoiu uuringu seirejärgne eksperdikogu. <https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/05/Tervishoiu-uuringu-seirearutelu-kokkuvote.pdf>

⁶⁸ Cedefop. (2024). *Individual Learning Accounts: Case study: Estonia* [Draft]. https://www.cedefop.europa.eu/files/final_case_ee_formatted_rev_gh_ms_clean.pdf

⁶⁹ OECD (2021), *Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia, Connecting People with Jobs*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/31f72c5b-en>

kelle hinnangul ei vasta koolitusvalik alati nende erialastele vajadustele või töö sisule, mistõttu tuleb teha kompromissvalikuid: „Koduhooldaja koolitusi ei ole saada. Kõik on mõeldud hooldekodudele ja ega need päris ei kattu seal.“

Sotsiaalpartnerite tagasisidest nähtusid erinevad hinnangud – mõnel juhul leiti, et iga koolitus on olemasoleva või tulevase töötaja jaoks arendav, teisalt tunnistati, et olemasolevad koolitused ei haaku olulistes, kuid spetsiifilisemates valdkondades (nt tulevikutehnoloogiatega seonduv) tegutsevate tööandjate vajadustega.

Kuigi OSKA on oluline suunav tööriist, ei arvesta see piisavalt sihtrühmade tegelike vajaduste, piirkondlike eripärade ega kiiresti muutuvate oskuste nõudlusega.

Nõustajate hinnangul on **probleemiks ka piirkondlikud eripärad, mida tuleks juba OSKA uuringutes paremini käsitleda.**

Kriitikat illustreeriti konkreetsete näidetega ning kirjeldati põlevkivisektoris töötavate inimeste olukorda, kes sooviksid ümber õppida transpordivaldkonda (nt omandada

juhiloa, et liikuda tööle maanteetransporti). Kuna aga töötukassa ei rahasta transpordivahendite juhtimise koolitusi töötavatele inimestele, ei saa nad seda teha hoolimata asjaolust, et nad kuuluvad „Tööta ja õpi“ teenuste sihtgruppi. Ühe karjäärinõustaja hinnangul on tegemist selge kitsaskohaga, kuna sellises olukorras peab inimene koolituse saamiseks töölt lahkuma ja registreeruma töötuna. Nõustaja hinnangul oleks majanduslikult ja tööjõupuuduse leevendamiseks otstarbekam võimaldada koolituste läbimist ka töötamise ajal.

Töötukassa ekspertide hinnangul on probleem aga süsteemsem ja laiem ning **OSKA põhikutsealad ei kattu alati tegeliku sihtrühmaga.** Võrreldes OSKA-s nimetatud ametialasid nende inimestega, kellele on koolitused suunatud (50+ vanuses, madala sissetulekuga ja ilma erialase hariduseta), ilmneb, et pakutavad koolitusvõimalused ei vasta nende inimeste vajadustele ega võimekusele. Töötukassa ekspertide sõnul ongi just OSKA prognooside ja sihtrühma vaheline sobimatus peamine „valukoht“.

Tööturukoolituse läbinud märkisid, et varasematel aastatel pakuti mõnes valdkonnas (nt iluteenused) koolitusi mahus, mis ei pruukinud vastata tegelikule tööturuvajadusele. Nende hinnangul võis see olla seotud koolituspakkujate aktiivsusega, kus juba turule sisenenud koolitusettevõtted säilitasid oma positsiooni ning jätkasid sarnaste koolituste pakkumist ka olukorras, kus nõudlus nende järele oli vähenenud.

Kokkuvõttes leiti, et probleem ei seisne üksnes üksikutes valikutes, vaid laiemas kooskõlas OSKA prognooside, sihtrühmade ja koolituspakkumise vahel. Kuigi OSKA prognoose peavad enamik intervjuueeritud eksperte oluliseks, rõhutati siiski, et teenused on kujundatud varasema teadmise põhjal, mis ei pruugi enam vastata tänastele tööturu vajadustele ega OSKA uuematele uuringutele. Seetõttu tuleks töötukassa ekspertide hinnangul nii sihtrühmade määratlus kui ka koolituste sisu üle vaadata ja ajakohastada, et need vastaksid paremini muutunud tööturu olukorrale ja ajakohasele teadmisele.

Küsitluse tulemused näitavad, et enim osaleti eesti keele koolitustel (112 vastust, 41%). Sagedamini osaleti ka heaolu (48 vastust, 18%), transporditeenuste (45 vastust, 16%), arvutialastel (38 vastust,

14%) ning ärinduse ja halduse (30 vastust, 11%) õppesuuna koolitustel. Enamik vastanutest osales ühel koolitusel (178 vastajat; 65%), samas kui 19% (53 vastajat) osales kahel koolitusel. Tulemused peegeldavad üldisi koolitusvalikute suundumusi teenuse raames.

Analüüsis käsitleti eraldi ka erinevaid sihtrühmi, lähtudes nii iseraporteeritud terviseprobleemidest kui tööhõiveprogrammis määratletud sihtrühmadest (ebapiisava eesti keele oskusega, eri- või kutseharidusega, üle 50-aastased, tervise tõttu töökaotuse ohus ning põlevkivisektoris töötavad inimesed). Nende vastuste detailne ülevaade on esitatud järgnevas tabelis (tabel 7). OSKA prioriteetidega haakuvad valdkonnad on tabelis esile toodud paksus kirjas ning iga rühma kolm suurima osalusega koolitusvaldkonda või õppesuunda on tähistatud värviliselt. Arvestada tuleb, et üks vastaja võib kuuluda mitmesse sihtrühma. Sellisel juhul kajastub tema vastus kõigis asjakohastes rühmades (nt kui üle 50-aastane ebapiisava eesti keele oskusega inimene osales arvutialasel koolitusel, arvestatakse tema vastus mõlemas rühmas). Selgus, et enim on inimeste õpihuvi ja OSKA prioriteetidid langenud kokku heaolu (täiskasvanute hooldamine, lastehoid, sotsiaaltöö jms) valdkonna puhul. Kui ärindus ja haldus välja arvata, ei ole sihtrühmade esindajate seas teised OSKA prioriteetsed valdkonnad populaarsed olnud.

Tabel 7. Küsitlusele vastanud terviseprobleemidega, ebapiisava eesti keele oskusega, puuduva eri- või kutsealase haridusega, üle 50-aastaste, tervise tõttu töökaotuse ohus ning põlevkivisektoris töötavate inimeste osalemine tööturukoolitustel

	Tervise- probleemid piiravad töövõimet	Tervise- probleemid ei sega töötamast	Eba- piisav eesti keele oskus	50+	Puudub eri- või kutse- alane haridus	Tervise tõttu töö- kaotuse ohus	Põlevkivi- sektor*
Arvutialane koolitus	14	5	12	12	7	7	
Eesti keele koolitus	23	23	81	24	15	6	1
Arhitektuur ja ehitus	3					1	
Haridus	7	5	7	2		1	
Heaolu	18	17	8	11	10	8	
Hügieen ja töötervishoid	2	1	2	1		1	
IKT	6	1	1	2	2		
Isikuteenindus	3			1		1	
Kunstid	3	1	2	2	2	4	
Metsandus	1		1	1		1	1
Tehnikaalad	10	1			1	1	1
Tervis	6	3		2	1	2	
Tootmine ja töötlemine	3		2	2	2	2	
Transporditeenused	18	7	1	4	4	6	3
Ärindus ja haldus	15	2	8	4	2	5	
Ei mäleta	1						

* Põlevkivisektorst vastas küsitlusele kokku 14 inimest, kuid enamik neist märkis, et on kasutanud ainult kvalifikatsiooni saamise toetamise teenust või pole üldse töötukassa töötust ennetavaid teenuseid kasutanud (vastaja abistamiseks olid küsimuses need teenused ka nimetatud) ning seetõttu neile tööturukoolituse küsimusi ei kuvatud.

Seega ka küsitluse tulemused pigem toetavad järeldust, et koolituste valikud ei ole tugevalt seotud OSKA prioriteetide ja prognoosidega. Kõikides ülalnimetatud rühmades toodi enim välja, et koolitus

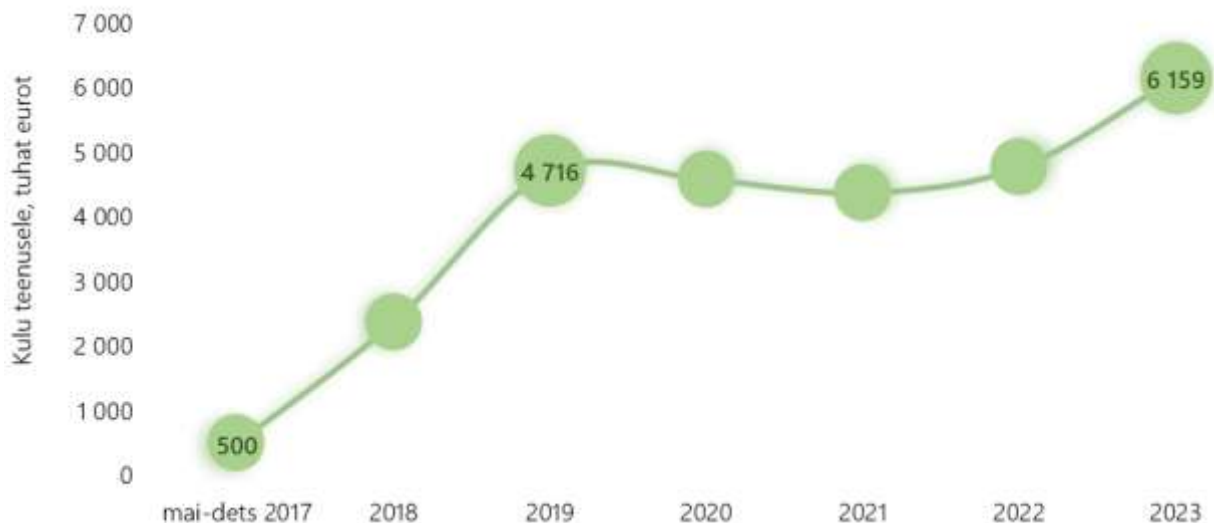
valiti, sest see pakkus vastajale huvi. Neil, kellel töövõimet piirab terviseprobleem, oli lisaks oluline ka soov töökohta vahetada. Kõige vähem oli koolituse valikul oluline tööandja soovitus, seda kõigis rühmades. Sama pilt avaneb ka siis, kui vaadata kõikide tööturukoolitusel osalenute vastuseid ilma rühmi filtreerimata – olulisimad olid huvi koolituse vastu (163 vastust, 60%) ning soov töökohta vahetada (103 vastust, 38%).

JÄTKUSUUTLIKKUS

Tööturukoolitus koolituskaardiga töötavatele inimestele, mis sisaldab kvalifikatsiooni saamise toetamist, teenuse kogukulu on ajas kasvanud. Kui 2017. aastal oli teenuse kogukulu pool miljonit eurot (aga sel aastal läks arvesse ka vaid 8 kuud), siis 2023. aastal oli see juba üle kuue miljoni euro (vt joonis 15).

Aastatel 2017–2019 kasvas teenuse kogukulu kiiresti, ulatudes 4,7 miljoni euroni. Aastatel 2020–2021 kulu mõnevõrra vähenes, mida võib seostada COVID-19 pandeemiast tulenenud piirangutega. Alates 2022. aastast on teenuse kogukulu taas kasvutrendis.

Joonis 15. Kogukulu teenusele tööturukoolitus koolituskaardiga töötavatele (sh kvalifikatsiooni saamise toetamine) perioodil mai 2017 – detsember 2023, tuhat eurot



Allikas: Eesti Töötukassa.

Kulu suhtena palka näitab (vt joonis 16), kui suur on koolituskulu ühe inimese kohta võrreldes sama aasta keskmise kuupalgaga. Tegemist on suhtarvuga, mis väljendab, kui suures ulatuses investeeritakse töötaja koolitamisest võrrelduna keskmise palgaga. Näiteks väärtus 0,80 tähendab, et koolituskulu unikaalse inimese kohta moodustab 80% keskmisest palgast. Näitaja aitab hinnata, kui suur on investeering töötaja arendamisse võrreldes tööjõukuluga.

Aastatel 2018–2023 toimus tööturukoolituse kulu suhtes aasta keskmisesse palka mõõdukas, kuid muutliku iseloomuga areng. Koolituse kulu inimese kohta püsis perioodi alguses vahemikus 1250–1350 eurot, kuid kasvas 2022. ja 2023. aastal selgemalt, ulatudes üle 1500 euro. Kuna kõik kulud kajastatakse koolituse algusaastal, mõjutab keskmist kulu tugevalt just koolituste kestus ja nende jaotus õppekavarühmade lõikes – ehk siis pikemad ja mahukamad õppekavad koonduvad ühte

aastasse ning tõstavad sellega keskmist näitajat. Samal ajal on aasta keskmine palk perioodi jooksul stabiilselt tõusnud, mistõttu koolituskulu suhe palka langes 2018. aasta tasemelt 1,02 järk-järgult 2020–2021 madalaperioodini (0,90–0,93), tõusis 2022. aastal 0,96-ni ning langes seejärel 2023. aastal 0,82-ni. Kokkuvõttes näitab näitaja, et kuigi koolituse absoluutne kulu unikaalse inimese kohta on viimastel aastatel kasvanud, on palgakasv olnud kiirem, mistõttu koolituskulu suhteline osakaal inimese aastasest palgast on langenud.

Joonis 16. Tööturukoolituse kulu suhtena palka. Arvestuse aluseks koolitustel unikaalsed osalejad ja kulud



Allikad: Eesti Töötukassa ja Statistikaameti palgaandmed.

2.3.4. EESTI KEELE ÕPE TÖÖTUTURUKOOLITUSE TEENUSEL

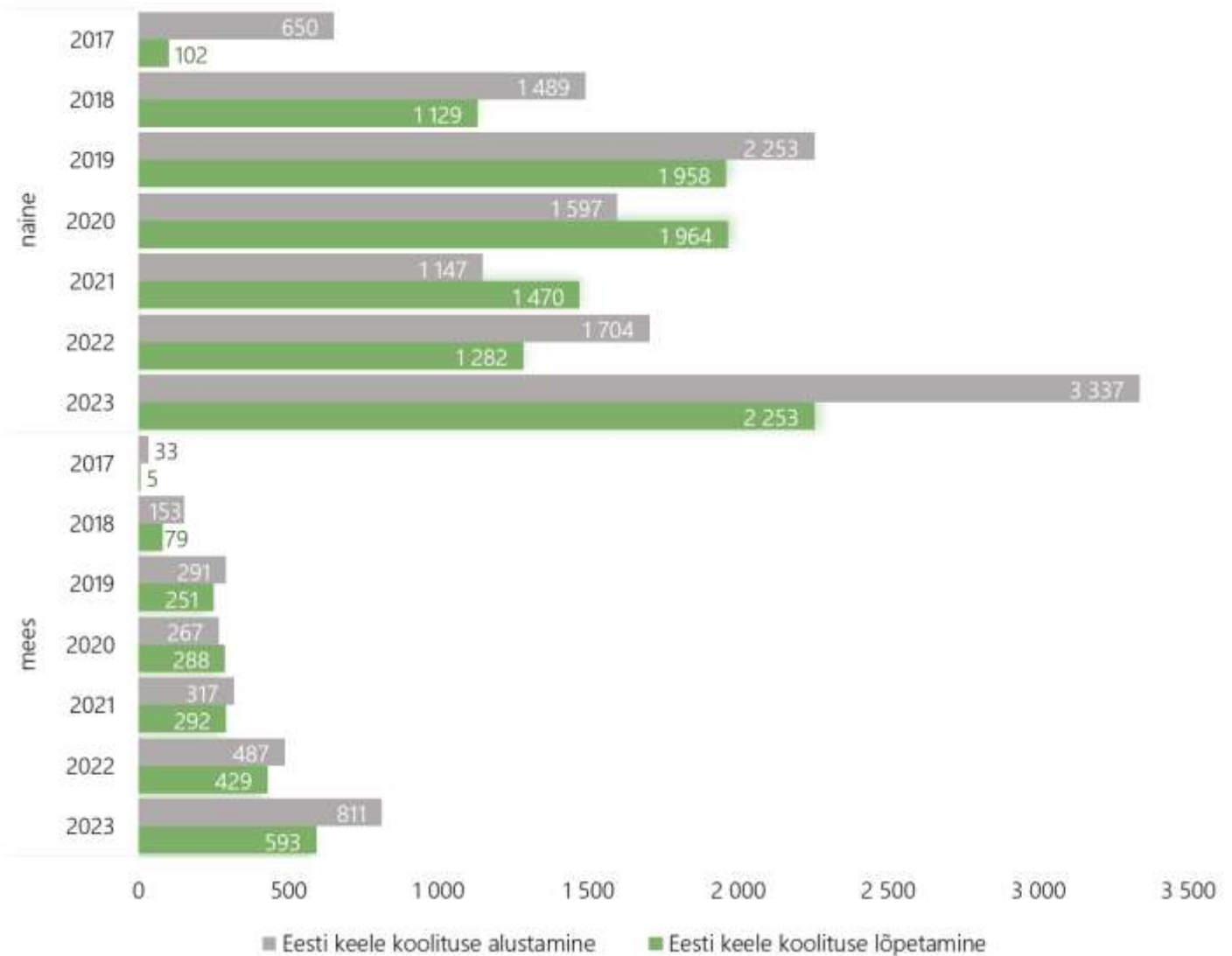
Aastatel 2017–2023 toimus koolituskaardi alusel kokku 24 690 koolitusele sisenemist, millest eesti keele koolitused moodustasid 59% (14 536 alustamist). Eesti keele koolituste puhul on osalejate hulkas valdavalt naised, seda nii õppe alustajate kui lõpetajate seas (vt joonis 17). Samas on meeste osalus koolitustel aasta-aastalt järjepidevalt kasvanud. 2023. aastal toimus hüppeline kasv nii meeste kui naiste keeleõppesse asumisel ning see kahekordistust võrreldes eelneva aastaga. Selline kasv on tingitud ühelt poolt Ukraina sõjapõgenike suurenenud osalemisest eesti keele õppes ning teiselt poolt nõuetest, mis tulenevad üleminekust eestikeelsele õppele.⁷⁰

Töötukassa ekspertide sõnul tehti [intervjuude toimumise ajal 2025. a novembris] tööhõiveprogrammi muutmisel **oluline otsus lõpetada alates 1. jaanuarist 2026 eesti keele koolituste pakkumine koolituskaardi kaudu töötavatele inimestele**. Kuigi muudatust põhjendati keeleõppe dubleerimisega eri ministeeriumite vahel, nimetasid mitmed eksperdid peamiseks põhjuseks siiski kärpevajadust, kuna „koolitused on tööturuteenustest ühed kõige kulukamad ja eesti keele õpe moodustas sellest suure osa“. Lisaks nimetati vajadust killustunud süsteemi korrastada, kus keeleõpet pakutakse töötukassas mitme teenuse kaudu – seda toetasid ka poliitikakujundajad. Intervjueeritute hinnangul ei ole paralleelne keeleõppe pakkumine tööturukoolituse ja koolitustoetuse kaudu

⁷⁰ Haridus- ja Teadusministeerium. Eestikeelsele haridusele üleminek. <https://www.hm.ee/uleminek>

põhjendatud, eriti piiratud eelarve tingimustes. Samas jääb eesti keele õpe kättesaadavaks tööandjatele suunatud koolitustoetuse kaudu ning töötutele mõeldud kursuste kaudu. Eesti keele õppe lõpetamine koolituskaardi alt võib kaasa tuua probleemi, kus töötajad ei saa eesti keelt omandada. Nagu üks vene rühma intervjuueeritav mainis: „Rääkisin talle [tööandjale], et ma ei saa enam varsti teeninduses tööd, sest kontrollitakse ja nõutakse eesti keele oskust, aga tööandjad ei võimalda neid koolitusi.“

Joonis 17. Eesti keele koolituse alustamised ja lõpetamised mai 2027 – detsember 2023

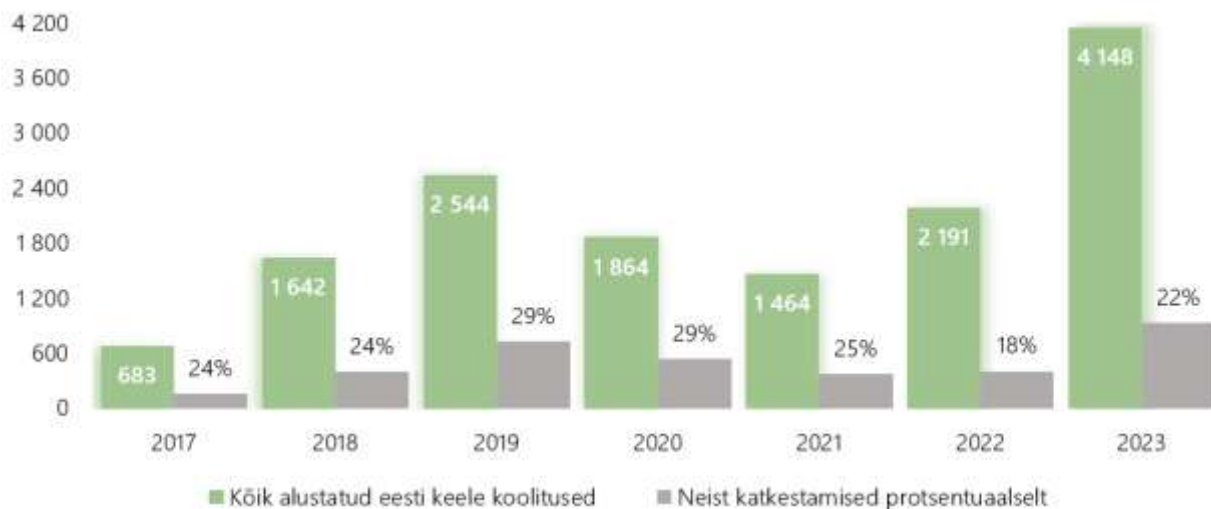


Allikas: Eesti Töötukassa.

KATKESTAMISED

Kuigi enamasti jõuavad eesti keele koolitust alustanud õppijad keeleõpingutega edukalt ka lõpule, esineb juhtumeid, kui koolitusel osalemine katkestatakse (vt joonis 18). Keskmiselt on perioodil 2017–2023 katkestatud 24% alustatud eesti keele koolitustest, sh kõige vähem (18%) oli katkestamisi 2022. aastal alanud koolitustel.

Joonis 18. Eesti keele koolituse alustamised ja katkestamised mai 2017 – detsember 2023 aastate kaupa



Märkus: Arv rohelises tulbas näitab konkreetsel aastal alanud koolitusi ning protsent hallis veerus näitab, kui palju samal aastal alanud koolitustest katkestati.

Allikas: Eesti Töötukassa.

Teenuse tulemuse tunnuse alusel lõpetasid eesti keele koolituse kõige vähem Ida-Virumaa elanikud (73%), samuti oli teistega võrreldes vähem lõpetajaid Harjumaa elanike seas (75%). Kõrgeima lõpetamise määraga paistis silma Viljandi maakond, kus keeleõpingutele asunutest lõpetas koolituse 93%.

Lisaks töötukassale pakub täiskasvanutele Euroopa Liidu toel tasuta keelekursusi tasemetel A1–B1.2 Integratsiooni Sihtasutus, kuid riiklikult toetatud koolituskohtade arv jääb soovijate arvule alla. Riigikontrolli andmetel on aktiivse eesti keele oskusega ligikaudu pooled muu emakeelega täiskasvanutest ning umbes kaks kolmandikku neist on valmis kolme aasta jooksul keelt õppima; samal ajal on riigi toel võimaldatud koolitusmaht 2000–6000 osalejat aastas.⁷¹ Centari uuringu⁷² kohaselt leidis 58–65% töötukassa keelekursustel (sh tööturukoolitus koolituskaardiga) osalenutest, et koolitusest oli kasu vähemalt ühes tööturu väljundis; kõige sagedamini nimetati sobivate töökohtade valiku laienemist (42–49%) ja tuleviku karjäärivõimaluste paranemist (40–48%). Ligikaudu veerand (23–30%) hindas, et tänu koolitusele õnnestus leida töö, mida ilma keeleoskuse paranemiseta poleks saadud. Spetsialiseerituma või kõrgemalt tasustatud töö saavutamine oli harvem, kuid siiski tuvastatav. Lisaks on riik loonud võimalused iseseisvaks keeleõppeks keeletee.ee kaudu.

Lisaks hinnati eesti keele koolituste katkestamise tõenäosust logistilise regressioonimudeliga. Mudeli tulemused näitavad, et eesti keele koolituse katkestamist mõjutavad mitmed individuaalsed ja taustategurid, kuid mudeli seletusvõime on väga tagasihoidlik (Pseudo $R^2 = 0,025$). Mudel annab suuna ja suhteliste mõjud, mitte täpseid prognoose. Katkestamise tõenäosus on statistiliselt oluliselt suurem naistel (aga neid on koolitusel rohkem kui mehi), terviseprobleemidega isikutel ning suurema

⁷¹ Riigikontroll. (2019). Riigikontroll: täiskasvanute eesti keele õppe korraldus vajab selget vastutajat.

<https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/1073>

⁷² Kallaste, E., Anspal, S., Kivi, L. H., Sõmer, M., Lang, A., Sandre, S.-L., & Järve, J. (2018). Eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute eesti keele õpe lõimumis- ja tööhõivepoliitikas: kvaliteet, mõju ja korraldus. 4. osa: Tööturuteenusena osutatav eesti keele õpe. CentAR. <https://www.kul.ee/sites/default/files/documents/2020-10/4. osa eesti keele ope tooturuteenusena 0.pdf>

koolitusmahuga osalejatel, samas kui kõrgem haridustase ja vanus 40–49 vähendavad katkestamise riski. Negatiivne alguse aasta koefitsient näitab, et ajas on katkestamine vähenenud, kuid siingi tuleb seda tulemust tõlgendada ettevaatlikult, kuna lühema jälgimisperioodi tõttu ei pruugi kõik katkestamised olla veel avaldunud.

Tabel 8. Logistilise regressioonanalüüsi mudel katkestamise tõenäosuse selgitamiseks taustatunnuste põhjal

Sõltuv muutuja: koolituste katkemine	Koefitsient	SE
Naine (ref: mees)	0.1207*	0.0560
25–39-aastased (ref: 16–24-aastased)	-0.0745	0.0837
40–49-aastased (ref: 16–24-aastased)	-0.2226**	0.0852
50-aastased ja vanemad (ref: 16–24-aastased)	0.1251	0.2169
Koolituse alguse aasta	-0.0747***	0.0103
Koolituse maht	0.0049***	0.0003
Haridus: tase 2 (ref: tase 1) ⁷³	-0.3662***	0.2676
Haridus: tase 3 (ref: tase 1)	-0.0935	0.1008
Haridus: tase 4 (ref: tase 1)	-0.5540***	0.1117
Haridus: tase 5 (ref: tase 1)	-0.7039***	0.1140
Haridustase teadmata (ref: tase 1)	-0.7613***	0.1677
Erikutsehariduseta (ref: on erikutseharidus)	-0.0741	0.0636
Ebapiisav keeleoskus (ref: on piisav keeleoskus)	0.0002	0.2548
On terviseprobleemid (ref: pole terviseprobleemid)	0.2049*	0.0858
Üle 50-aastased (ref: ei ole 50-aastased)	-0.4877	0.2055
Põlevkivi sektor (ref: ei ole põlevkivi sektor)	-0.3788	0.3057
Juhtumite arv	14 536	
Pseudo R ²	0,02527	

Märkus: *** = $p < 0.001$ (väga tugev statistiline olulisus), ** = $p < 0.01$, * = $p < 0.05$.

Pseudo R²: Näitab, kui hästi mudel seletab sõltuva muutuja (toetuse saamise katkemine) varieeruvust. Väärtus 0,02527 viitab mõõdukale seletusjõule.

Allikas: Eesti Töötukassa.

Undi ja Võrgu (2026)⁷⁴ tulemused näitavad, et C1 (kõrgtase) taseme läbinutel on koolituse järel tugevam lühiajaline positiivne mõju tööhõivele võrreldes võrdlusgrupiga, kuid mõju nõrgeneb ajas ning selle hinnangud on ebastabiilsemad. Püsivam ja ajas kasvav mõju avaldub keskmise taseme (B1–B2) puhul, kus tööhõive paraneb järk-järgult pikemas perspektiivis. A2 taseme puhul on näha kõige tugevamat positiivset mõju pikemas ajahorisondis, samas kui A1 taseme mõju on negatiivne ja ebastabiilne.

Analüüs näitab, et eesti keele koolituse mõju keskmise palgataseme muutusele suureneb koos keeleõppe tasemega. Kõige tugevam ja püsivam positiivne mõju ilmneb B2 taseme puhul, samas kui madalamate tasemetega koolituste mõju jääb veidi nõrgemaks.

⁷³ Arvestatud on teenuse alguse seisuga kehtinud kõrgeim omandatud haridustase: tase 1: määramata, puudub algharidus, algharidus, põhiharidus; tase 2: kutseharidus põhihariduseta, kutseharidus keskkooli tasemele, põhiharidus kutseharidusega; tase 3: üldkeskkooli, kutseharidus, kutsekeskkooli põhikooli baasil; tase 4: kutsekeskkooli keskkooli baasil, keskeriharidus, kutsekõrgharidus; tase 5: bakalaureuseõpe, magistriõpe, doktoriõpe.

⁷⁴ Unt, T., & Võrk, A. (2026). Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine. Tartu Ülikool. Ilmumata.

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD EESTI KEELE ÕPPEST TÖÖTURUKOOLITUSE TEENUSEL

● Eesti keele koolituse olulisus ja kasutus

Ekspertide ja poliitikakujundajate hinnangul oli koolituskaart oluline vahend keeleõppe pakkumisel, kuna oli tihedalt seotud tööalaste oskuste arendamisega. Eesti keele koolitused paistsid intervjueritud ekspertide hinnangul silma **kui üks enim kasutatud ja hinnatud tööturukoolitus**. Töötukassa ekspertide sõnul moodustas keelekoolituste osakaal varasemalt mõnede hinnangute järgi isegi kuni 60% „Tööta ja õpi“ koolitustest.

Samas rõhutasid töötukassa eksperdid, et keeleõppe puhul ei saa rääkida töötust ennetavate teenuste põhiseesmärkidest. Teenuste algne fookus oli suunatud töötuks jäämise riski vähendamisele ja paremate töövõimaluste toetamisele, kuid keeleõpe kujunes oluliseks komponendiks, mis osaliselt varjutas teenuste algset eesmärki. Varem oli töötukassale pandud laiem kohustus toetada riigi lõimumispoliitikat, mis tõstatas nii mõneski intervjueritud eksperdis küsimuse, kas eesti keele õpetamine peaks kuuluma töötukassa ülesannete hulka. Kuigi poliitikakujundajate hinnangul on eesti keele oskus tööturul siiski väga oluline, eriti klienditeenindusega seotud ametites, leiti, **et tööandja kaudu korraldatud keeleõpe on mõjusam**, kuna tööandjad on valmis õppimist rohkem toetama ning lõpetamise määrad on kõrgemad. Ka nõustajad rõhutasid tugevat nõudlust keeleõppe järele. Lisaks märgiti, et „ilma keeleoskusest on nii mõnelgi lausa ära lõigatud see tööle saamine – võib olla lihttööle veel saab, aga juba ikkagi spetsialistina töötada on võimatu“. Samuti toodi esile keeleõppe tähtsus sõjapõgenike kontekstis. Kuigi nad leiavad tööd peamiselt lihttöödel, piirab keelebarjäär nende võimalusi tööturul laiemalt ning takistab kvalifikatsioonile vastava töö leidmist. Nagu üks karjäärinõustaja märkis: „Selleks, et siin päriselt kohaneda ja töötada, on keeleoskus hädavajalik.“

Eesti keele koolitus oli tööturul kriitilise tähtsusega, kuid selle roll töötukassa teenustes oli muutunud eesmärgist kõrvalekalduvaks. Arvamus on, et tööandja kaudu korraldatav keeleõpe on mõjusam, kuna lõpetamise määr on kõrgem kui tööturukoolituse keeleõppel.

Eesti keele koolitusel osales 112 küsitlusele vastanut. Neist 49 (44%) tõid osalemise peamise põhjusena esile eesti keele oskuse seotuse tööalaste tulevikuplaanidega, 28 (25%) jaoks oli keeleoskus vajalik ametikohale esitatavate keelenõuete täitmiseks ning 23 (21%) jaoks olemasoleva töö jätkamiseks. Koolituse läbis edukalt 92% vastanutest. Katkestamise põhjustena nimetati muu hulgas sobimatut keeletaset, muid kohustusi, rahulolematust koolituse korraldusega ning tervislikke põhjuseid. Töötukassa korraldatud koolitusel osalemise peamiseks põhjuseks toodi selle tasuta kättesaadavus (101 vastust, 90%). Väiksemal määral mõjutasid osalemisotsust ka koolituse toimumise aeg (42 vastust, 38%) ja asukoht (37 vastust, 33%).

● Hinnangud keeleõppe muudatustele ja kättesaadavusele

Kuigi enamik intervjueritud ekspertidest nõustus eesti keele õppe vähendamisega plaanitud kujul, pidasid mõned töötukassa eksperdid sulgemisotsust – arvestades suurt nõudlust – siiski liialt karmiks. Rõhutati, et tööandjate nõudmised keeleoskusele on viimastel aastatel kasvanud, eriti Ukraina sõja järel. Intervjueritute hinnangul „on näha, et tööandjad eelistavad inimesi, kellel on vähemalt mingil

määral eesti keele oskus“. Seda suundumust on võimendanud ka keelenõuete karmistumine ning üleminek eestikeelsele õppele, mis on suurendanud huvi keeleõppe vastu.

Karjäärinõustajad ja juhtumikorraldajad rõhutasid samuti, et keeleõppe võimalusi tuleks hoopis laiendada kui vähendada, kuna vajadus on suur ja kättesaadavus piirkonniti ebaühtlane. Nende hinnangul täidab töötukassa keeleõpe olulist lünka, mida teised pakkujad ei kata ning võimaldab paindlikult valida sobiva aja ja õppevormi.

Intervjueeritud vene emakeelega rühmas ei olnud keegi eesti keele koolitusel osalenud.⁷⁵ Samas pidasid mõned intervjueeritud eesti keele õppes osalemist tööalases kontekstis oluliseks, kuid vanemaealised intervjueeritavad seda nii vajalikuks ei pidanud.

2.3.5. KARJÄÄRINÕUSTAMINE TÖÖTURUKOOLITUSE SAAJATELE

Karjäärinõustamise pakkumine tööturukoolitustega seotult toimub kooskõlas Tööturumeetmete seaduse § 13 lõike 2 punktiga ³⁷⁶ ja kehtiva Tööhõiveprogrammi § 7 lõike 3 punktiga ²⁷⁷, mis sätestavad karjäärinõustamise ühe tööturuteenusena. Varasematel aastatel 2017–2023 pakuti karjäärinõustamist töötavatele ja mitteaktiivsetele inimestele TAT-i „Karjäärinõustamise kättesaadavuse suurenemine“ alusel.⁷⁸

Ennetavate teenuste raames töötukassa kaudu tööturukoolitusel osalemiseks tuleb **esmalt pöörduda** karjäärinõustaja poole. Nõustamisel kontrollitakse inimese kuulumist sihtrühma ning nõustamise tulemusel lepatakse kokku edasine tegevuskava. Karjäärinõustamisel toetatakse õppimisplaanide läbimõttlemist, lähtudes inimese töösoovist või karjäärialasest väljavaatest. Nõustaja aitab analüüsida sobivaid ja jõukohaseid õppimisvõimalusi, arvestades nii õpingute sisulist poolt kui ka vajaliku ajavaru olemasolu.⁷⁹ Karjäärinõustamise **eesmärk** on THP järgi inimese teadlikkuse suurendamine oma karjäärialastest võimalustest ning tööturu vajadustest ja arengusuundadest.⁸⁰

Tööturukoolitustega seotud osalemine on perioodil 2018–2023 märkimisväärselt kasvanud, peaaegu kahekordistudes. Eriti kiire kasv toimus kuni 2019. aastani, mis oli võrreldes eelneva aastaga 76%, mille järel on osalemine stabiliseerunud. 2020. aastal võis teenuste kasutamist mõjutada COVID-19 pandeemia – nõustamiskordade arv langes 4% ehk 327 nõustamiskorda oli vähem kui eelneval aastal. Järgnevatel aastatel (2021–2023) on tööturukoolitustega seotud nõustamiskordade arv liikunud taas tõusujoones, jäädes vahemikku 8400–9640 nõustamiskorda aastas. Vaadeldud perioodil on teenuse maht alates 2018. aastast kasvanud pidevalt ning perioodi keskmine kasv aastas oli ligikaudu 14%⁸¹.

⁷⁵ Töötukassa poolt edastatud andmetel ei olnud kontaktandmetel juures läbitud koolituse tunnust.

⁷⁶ Eesti Vabariik. (2023). *Töölepingu seadus* (TöMS § 13 lg 2). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/112062025014?leiaKehtiv>

⁷⁷ Eesti Vabariigi Valitsus. (2025). *Tööhõiveprogramm 2024–2029*.

⁷⁸ Tervise- ja tööminister. (2014). *Toetuse andmise tingimused „Karjäärinõustamise kättesaadavuse suurendamine“* (käskkirj nr 210, 25.11.2014).

⁷⁹ Eesti Töötukassa. *Karjäärinõustamine*. <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/karjaar-ja-koolitamine/karjaarinoustamine> (vaadatud 18.08.2025)

⁸⁰ Eesti Vabariik. (2023). *Tööhõiveprogramm* (RT I, § 20 lg 1–2). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/103102023021?leiaKehtiv>

⁸¹ Kasutatud CAGR (*Compound Annual Growth Rate*) ehk keskmine aastane kasvumäär näitab, millise ühtlase aastase kasvutempo korral oleks näitaja kasvanud algväärtuselt lõppväärtuseni vaadeldava perioodi jooksul.

Tööturukoolitused moodustavad suure osa ennetavatest teenustest ning on nende peamine instrument. See tähendab, et koolitused on oluline meede töötuse ennetamisel, kuigi edasine kasv on olnud piiratum. Töötukassa andmetest selgub, et tööturukoolitusega seotud karjäärinõustamiste osakaal kõikidest töötavate ja mitteaktiivsete inimeste karjäärinõustamistest on ajas kasvanud. 2017. aasta andmed on alates maikuust, kuid esimesel täisaastal (2018) on see osakaal olnud 31%, samas 2023. aastal oli see juba 51% (vt joonis 19). Neid, kes osalesid nii tööturukoolitusega seotud kui tasemeõppega seotud karjäärinõustamisel oli esimesel täisaastal 7,7% ja 2021. aastal 8,8%.

Joonis 19. Töötavate ja mitteaktiivsete inimeste karjäärinõustamiste (KN) arv kokku, töötavate tööturukoolitusega (TK) seotud karjäärinõustamiste arvu osakaal karjäärinõustamiste koguarvust ning nii töötavate tööturukoolituse kui töötavate tasemeõppega (TÖT) seotud karjäärinõustamiste arvu osakaal koguarvust



Allikas: Eesti Töötukassa.

Kui vaadata üksnes tööturukoolitustega seotud karjäärinõustamiste osakaalu ennetavate teenustega seotud karjäärinõustamiste hulgas, siis see osakaal on püsunud kõrge ning üldjoontes kasvanud. Meetmete käivitumise esimesel aastal moodustasid tööturukoolitustega seotud töötavate inimeste karjäärinõustamised ligikaudu 73% kõikidest ennetavate teenustega seotud karjäärinõustamistest. 2018. aastal oli vastav osakaal 72% ning 2023. aastaks oli see suurenenud ligikaudu 79%-ni. Karjäärinõustamisele, sh spetsiifiliselt tööturukoolitusega seotud karjäärinõustamisele kulunud summasid olemasolevates andmetes eraldi ei kajastu.

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD KARJÄÄRINÕUSTAMISEST

● Karjäärinõustamine koolitusvalikute kujundamisel

Nii töötukassa eksperdid kui poliitikakujundajad peavad karjäärinõustamist eriti oluliseks just õppimisotsuste tegemisel. Nõustamine aitab inimestel orienteeruda erinevate koolitus- ja õppevõimaluste vahel ning teha teadlikumaid valikuid. Poliitikakujundajate hinnangul tuleb soovitude andmisel arvestada inimeste endi soove ja tööturuvajadustega: „kas töötukassa esmane prioriteet on suunata inimest oma oskusi /.../ täiendama või suunata teda tööle“. Samuti tuleb nõustamisel arvestada inimese võimete ja eeldustega. Näitena toodi olukord, kus inimene soovib küll

õppida täiskasvanute koolitajaks, kuid tal puudusid selleks vajalikud eeldused. Sellisel juhul peaks karjäärinõustaja aitama inimesel oma valikut realistlikult hinnata ning soovitada talle sobivamaid alternatiive.

Tööturukoolitusel osalenute seas oli karjäärinõustamise roll vähem selgelt tajutav. Suurem osa intervjuueeritustest ei mäletanud täpselt, kas ja millisel kujul nad olid nõustamisel osalenud. Sageli meenutati vaid telefoni teel toimunud suhtlust ning detailid olid ajalisest distantsist tulenevalt hägustunud. Mõned intervjuueeritavad ajasid karjäärinõustamise segamini juhtumikorraldusega, kuna nad olid varasemalt olnud töötud ja puutunud kokku mõlema teenusega. Kuigi osa neist tõi esile, et saadud toest oli kasu, ei olnud võimalik üheselt eristada, millise teenuse mõju nad hindasid.

● Karjäärinõustamise sisuline väärtus

Karjäärinõustajad ise rõhutasid nõustamise jätkuvat tähtsust, eriti töötavate inimeste puhul, kelle jaoks on see sageli peamine infoallikas koolitusvõimaluste ja tingimuste kohta. Isegi need kliendid, kes tulevad nõustamisele juba konkreetse sooviga, ei pruugi olla teadlikud teenuste tingimustest ega sihtrühmapõhisest lähenemisest. Seetõttu nähakse karjäärinõustaja rolli eelkõige selgitaja ja soovitajana: *„Süveneme koos: mis valdkond huvitab, mida inimene soovib teha, kust seda õppida saab ja kas töötukassa saab toetada.“* Nõustamine aitab teha läbimõeldud otsuseid ning vältida valdkondi, kus tööjõuvajadus puudub.

Lisaks info vahendamisele ja soovitamisele täidab karjäärinõustamine olulist osa ka motivatsiooni toetamisel. See on eriti oluline nooremate täiskasvanute ja madalama enesekindlusega klientide puhul, kes peavad ennast juba 35-aastaselt tööturu jaoks vanaks. Karjäärinõustajate sõnul on *„sellistel puhkudel meie ülesanne tuua elulisi näiteid, tõsta motivatsiooni ja aidata inimesel näha, et võimalusi on veel. Arvamust, et vanus piirab, tuleb teadlikult ja toetavalt muuta“*.

Karjäärinõustamise läbimise vajadust tajuti tööturukoolitusel osalenud intervjuueeritute seas erinevalt. Mõne hinnangul oli tegemist pigem formaalse ja pinnapealse kogemusega, samas kui teised pidasid seda kasulikuks ja sisuliseks. Intervjuueeritute ootused olid sageli seotud sügavama eneseanalüüsiga, kuid praktikas keskenduti pigem olemasolevate koolitusvõimaluste tutvustamisele. Enamikul karjäärinõustamise läbinud ja tööturukoolitusele suundunud intervjuueeritustest oli juba eelnevalt selge arusaam, mida nad soovivad õppida. Nagu üks intervjuueeritav kirjeldas: *„Ei arutanud midagi eriti põhjalikult, mul oli oma plaan olemas.“* Samas leidis intervjuueeritud tööturukoolituse läbinuid, kelle arvates aitas just karjäärinõustamine leida sobiva koolituse. Selle seisukohaga nõustusid ka küsitlustele vastanud, kelle jaoks oli karjäärinõustamine koolituse valikul abistav tugi. 108 vastajat (40%) leidis, et karjäärinõustamine pigem aitas, ning 62 vastajat (23%) hindas selle mõju väga suureks. Samas märkis 27 vastajat (10%), et nad ei ole karjäärinõustamist saanud, kuigi on kasutanud tööturukoolituse koolituskaardi teenust. Nendest, kes karjäärinõustamist said, arutasid pooled vastanuid nõustamisel ka töö, õppimise ja pereelu ühildamist (46 vastajat (19%) põhjalikult ja 79 vastajat (32%) natuke).

● Karjäärinõustamise kitsaskohad

Mitmed intervjueritud töötukassa eksperdid tõid välja, et praktikas on karjäärinõustamine kohati

Kuigi karjäärinõustamisel on oluline sisuline roll, mis aitab inimestel teadlikumalt läbi mõelda oma õppimis- ja karjäärivalikuid, hinnata sobivaid koolitusvõimalusi ning arvestada tööturu vajadustega, on see mõneti formaalseks sammuks muutunud.

muutunud formaalseks sammuks, mida tehakse seadusest tuleneva kohustuse tõttu, ehk „linnukese pärast“. Eriti ilmneb see töötukassa ekspertide sõnul töötavate inimeste puhul: „40% töötavatest inimestest tulevad karjäärinõustamisele siis, kui valik on juba tehtud“, mis võib tuleneda „tööturumeetmete seadusest“. See on viinud arusaamani, et nõustamine võiks olla rohkem vajaduspõhine, mitte universaalne kohustus kõigile. Näitena toodi eesti keele õpe, kus kohustuslik nõustamine ei pruukinud lisaväärtust anda.

Kuigi suur hulk küsitlusele vastanuist väljendas rahulolu karjäärinõustamisega ning hindas nõustaja professionaalsust ja empaatiat, tõid mõned vastanud välja ka kitsaskohti. Küsitlusele vastanute arvates võiks karjäärinõustamine olla **senisest individuaalsem ja paindlikum ning nõustaja võiks rohkem kuulata ja esitada suunavaid küsimusi ning aidata inimesel mõista iseenda tugevusi ja tegelikke vajadusi**, mitte teha otsuseid ainult formaalsete kriteeriumite (haridus, varasem töö) põhjal. Vastanud tõid välja, et nõustajatel on kliendi jaoks liialt vähe aega ning nõustamine kipub jääma pinnapealseks, samuti tunti puudust protsessipõhisest toest. Lisaks leiti, et karjäärinõustamine peaks olema praktilisem ja rohkem seotud tööandjate ning tegeliku tööjõunõudlusega.

2.4. Tasemeõppes osalemise toetus töötavatele ja töötutele

2.4.1. TEENUSE KIRJELDUS JA TINGIMUSED

Tasemeõppes osalemise toetuse **eesmärk on toetada puuduva või aegunud eri- või kutsealase haridusega või tervises seisundi tõttu ametiala vahetama sunnitud inimeste õppima asumist kutse-, rakenduskõrgkoolis või kõrgkoolis**. 1. jaanuarist 2024 osutab töötukassa tasemeõppes osalemise toetuse teenust Vabariigi Valitsuse 29. septembri 2023. aasta määruse nr 90 „Tööhõiveprogramm 2024–2029” alusel.^{82,83}

Tasemeõppes osalemise toetus (vt ka joonis 20) oli 1. mai 2017 seisuga **suunatud** töötule või töötavale inimesele, kes töötas töölepingu alusel või avalikus teenistuses, kes oli 16-aastane kuni vanaduspensioniealine ja kellel oli töötuskindlustusstaži vähemalt 12 kuud avalduse esitamisele eelneva 36 kuu jooksul ning kes vastasid lisaks vähemalt ühele järgmistest tingimustest:

- 1) on eri- ja kutsealase hariduseta ning põhi- või üldkeskhariduse omandamisest on möödas vähemalt viis aastat;
- 2) on omandanud eri- või kutsealase hariduse vähemalt 15 aastat tagasi;
- 3) ei saa terviseprobleemide tõttu oma senisel töö- või ametikohal töötamist jätkata.

Teenuse käivitamisel oli toetuse suuruseks 130 eurot kuus, kui inimene töötas või omas muid sissetulekuid või 260 eurot kuus, kui inimesel ei olnud sissetulekuid. Toetust maksti avalduse esitamisest arvates, kuid mitte varem kui Eesti Hariduse Infosüsteemis (EHIS) märgitud õppimise algusaeg ning nominaalse õppekava täitmise aja jooksul. Toetuse suurust ja osasid teisi tingimusi (sihtgrupp, töötute ja töötavate inimeste eristamine toetuse suuruse põhjal jm) on vaadeldava perioodi jooksul muudetud.

Toetuse saamisele kvalifitseerusid töötud või töötavad inimesed, kes ei õppinud taotlemise ajal kutseõppeasutuses ega kõrgkoolis ning kes polnud katkestanud eri- või kutsealase hariduse õpinguid taotluse esitamisele eelneva 12 kuu jooksul. Toetust maksti ühe kutsehariduse, rakenduskõrghariduse või bakalaureuseõppe õppekava hariduse omandamiseks, kui isik asus õppima õppekohale, mida rahastati riikliku koolitustellimuse alusel või riigi tegevustoetusest.⁸⁴ Analüüsitava perioodi jooksul 2017. aasta maist kuni 2023. aasta lõpuni toimusid meetme tingimustes muudatused, mh laienes sihtgrupp ja muutus toetuse suuruse arvestusloogika.

Töötajatel ja registreeritud töötutel, kes ei saa tervises seisundi tõttu senises valdkonnas töötamist jätkata või kellel on tervise tõttu raskusi töö leidmisega, ei ole õppekavade valik piiratud. Nad võivad õppima asuda õppekaval, mis toetab nende töövõimet ja edasist töötamist.

⁸² Eesti Töötukassa. Põlevkivisektori töötajale. <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/tootsingud/polevkivisektori-tootajale>

⁸³ Eesti Töötukassa. (a.d.). Tasemeõppes osalemise toetus. <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/karjaar-ja-koolitamine/tasemeoppes-osalemise-toetus>

⁸⁴ Eesti Vabariik. (2017). Tööhõiveprogramm 2017–2020 (RT I, 28.02.2017, 7). Riigi Teataja.

Joonis 20. Tasemeõppes osalemise toetuse sihtrühmad, tingimused ja muudatused, mai 2017–jaanuar 2024

THP17 (01.05.2017)

Toetus: 130 eurot kuus, kui inimene töötab või omab muid sissetulekuid või 260 eurot kuus, kui inimesel ei ole sissetulekuid.

Avaldus toetuse saamiseks tuleb esitada enne õppima asumist.

Sihtrühmad ja tingimused:

- töötab töölepingu alusel või avalikus teenistuses ja
- kes on 16-aastane kuni vanaduspensioniealine ja
- kellel on töötuskindlustusstaži vähemalt 12 kuud eelneva 36 kuu jooksul ja
- kes vastab vähemalt ühele tingimusele ja on:
 - erialase haridusega;
 - omandanud erialase hariduse vähemalt 15 aastat tagasi;
 - tervisprobleemidega.

Muudatused:

Juunis 2018

a) lisati juurde võlaõigusliku lepingu alusel töötavad inimesed;

August 2020

a) ei ole enam töötuskindlustusstaži nõuet;

b) muutus toetuse suurus: 180 eurot kuus, kui inimene töötab või omab muid sissetulekuid; 270 eurot kuus, kui inimesel ei ole sissetulekuid.

November 2020

a) avaldus toetuse saamiseks tuleb esitada enne õppima asumist või 30 päeva jooksul pärast õppesse asumist.

THP21 (01.01.2021)

Toetus: Tasemeõppes osalemise toetust makstakse sihtrühma kuuluvale töötule ja töötavale inimesele, selle suurus ühes kuus on riigieelarvega kehtestatud töötutoetuse 31-kordne päevamäär (2021. aastal 292 eurot).

Sihtrühmad ja tingimused alates 01.08.2020 leitavad **TAT-2** ja 01.07.2020 **REACT TAT-is**:

- toetust saavad taotleda ka eri- või kutsealase haridusega mittetatsionaarses õppevormis põhi- või üldkeskhariduse omandanud inimesed, kellel on põhihariduse omandamisest möödunud vähemalt kaheksa aastat.

THP24 (01.01.2024)

Toetus: Tasemeõppes osalemise toetust makstakse sihtrühma kuuluvale töötule ja töötavale inimesele, selle suurus ühes kuus on riigieelarvega kehtestatud töötutoetuse 31-kordne päevamäär (2024. aastal 362,70 eurot).

Avaldus toetuse saamiseks tuleb esitada enne õppima asumist või 60 päeva jooksul pärast õppesse asumist.

Allikad: THP17; THP21; THP24.

Tasemeõppes osalemise toetuse saamiseks on töötul taotlejal tarvis pöörduda oma nõustaja (töövahenduskonsultandi või juhtumikorraldaja) poole, kellega koos arutatakse, millised väljavaated on inimese jaoks sobivaimad (sh kas inimene vajab täiendkoolitust või tasemeõpet, millised on erialavaliku võimalused jm) ning lepatakse kokku edasine tegevuskava, kui taotleja vastab toetuse saamise kriteeriumitele.

Töötavad taotlejad pöörduvad karjäärinõustaja poole, kes saab toetada inimest tema oskuste, huvide ja vajaduste põhiste otsuste tegemisel karjääri- ning haridusvalikutes. Karjäärinõustajate eesmärk on kasutada nõustamisvõtteid selleks, et aidata inimesel jõuda otsuseni, mis lähtuks tema võimetest,

aga toetaks samas ka tema tööalast arengut. Inimeste hinnangul toetavad karjäärinõustajad töötavaid inimesi sobiva tasemeõppe õppekava valimisel ja selgitavad, milliseid õpinguid töötukassa toetab. Juhtumikorraldajad tegelevad nende töötute inimestega, kellel on vähenenud töövõime või kellel on keerulisem tööle saada, aidates neil leida sobivaid lahendusi ja uusi suundi tööturul. Näiteks jõuavad nõustamisele muuhulgas ka kliendid, kelle tervis ei võimalda senisel kujul töötamist ning koos analüüsitakse edasisi võimalusi ja suunatakse vajadusel karjäärinõustaja juurde.

Kui nõustamisel selgub, et inimene kuulub toetuse sihtrühma ning tal on põhjendatud vajadus, koostatakse tegevuskava, kuhu lisatakse kokkulepe, et inimene asub 12 kuu jooksul tasemeõppesse ja esitab avalduse toetuse saamiseks.

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD TASEMEÕPPES OSALEMISE TOETUSE TINGIMUSTEST

● Tingimuste eesmärgipärasus ja jäikus

Suurema osa töötukassa nõustajate hinnangul on tasemeõppes osalemise toetuse **sihtrühmad ja tingimused üldiselt hästi sihitud ning toetust saavad eelkõige need, kellel puudub erialane haridus või kelle hariduse omandamisest on möödunud piisavalt pikk aeg**. Osalemise motivatsiooni tõstmiseks on mõnel juhul kasutatud praktilist lähenemist, näiteks hooldaja erialal tuleb õppuril enne tasemeõpet juba tööle asuda. „Tööandjad on valmis võtma inimesi tööle ilma tunnistusega, esmalt abihoolekandjana, tingimusel, et nad alustavad kohe koolitust,” kirjeldas uuritav.

Intervjuudest nõustajatega selgus, et **hariduse omandamisest möödunud aja arvestamise tingimused ei ole üheselt mõistetavad ning võivad tekitada segadust**. Näiteks toodi esile erinevused põhi- ja üldkeskhariduse ning mittestatsionaarse õppe puhul. Intervjueeritute arusaama järgi saab põhi- või üldkeskhariduse puhul tasemeõppe toetust taotleda, kui hariduse omandamisest on möödunud vähemalt viis aastat, kuid mittestatsionaarses õppevormis õppinud inimesele kehtib kaheksa aasta piirang. Samas näitab tingimuse tegelik sisu vastupidist: kaheksa aasta nõue kehtib põhihariduse omandamisest, mitte üldkeskhariduse omandamisest. Seetõttu on täiskasvanul, kes on hiljem omandanud üldkeskhariduse mittestatsionaarses vormis, võimalik tasemeõppesse siseneda toetusega sisuliselt kohe, kui põhihariduse omandamisest on möödunud vähemalt kaheksa aastat. Osa neist erinevustest on kujundatud teadlikult, et toetada katkenud haridusteed ja madalama haridusliku kapitaliga täiskasvanuid, võimaldades neil kiiremini tasemeõppesse siseneda.

Viimasest haridusest möödunud ajapiirangute rakendamise kohta olid töötukassa nõustajate hinnangud erinevad. Osa karjäärinõustajaid leidis, et „töötavate inimeste tasemeõppe toetuse tingimused on väga mõistlikud. Toetust saab, kui viimasest hariduse omandamisest on möödunud vähemalt 15 aastat”. Teised karjäärinõustajad pidasid selliseid tingimusi töötavate inimeste jaoks liialt piiravaks. Nende hinnangul on 15 aasta möödumist erialase hariduse omandamisest ülemäära range. Teiste piiravate teguritena toodi välja tasuliste õppekohtade mitterahastamine ning varasemate õpingute katkestamise arvestamine, mis takistavad teenusele ligipääsu. Selliste tingimuste tõttu ei kanna sotsiaalpartnerite hinnangul tasemeõppe toetus piisavalt töötust ennetavat rolli, eelkõige nende inimeste puhul, kes on küll hõivatud, kuid kelle oskused võivad lähitulevikus aeguda. Oskuste vananemine võib toimuda kiiremini kui kehtivad ajapiirangud sellega arvestavad. **Selle tulemusel ei pruugi toetus alati jõuda nende inimesteni, kes seda sisuliselt kõige enam vajaksid.**

Üks intervjuueeritud tasemeõppe toetust saanud töötu nimetas suureks takistuseks viieaastast piirangut (viimasest õppest 5 aasta möödumise nõuet), mis takistab jätkuõpet ja karjääriredelil liikumist: „Mul peab 5 a mööduma, et saada õeks edasi õppima minna toetusega. See tingimus piirab./.../ 5 aastat on liiga pikk aeg... motivatsioon ka langeb.” Siinkohal tuleb aga täpsustada, et intervjuueeritav viitas üldisematele hariduspoliitilistele piirangutele õpingute vahelise aja osas. Tasemeõppe toetuse tingimustes on vastav piirang rangem: kui inimesel on juba varasem kutse- või kõrgharidus, peab toetuse saamiseks olema eelmistest õpingutest möödunud kuni 15 aastat. See näitab, et intervjuueeritu ei saanud tingimustest aru.

Enamik intervjuueeritud tasemeõppe toetuse saajatest ei mäletanud enam täpselt toetuse tingimusi, kuna teenuse saamisest on omajagu aega möödunud. Sageli ei süvenetud protsessi detailidesse ega tehtud tingimusi endale selgeks, sest nõustajad ise hindasid tingimustele vastavust. Vaid üksikutel juhtudel märgiti, et varasema hariduse tõendamine oli ajamahukas.

● Ettepanekud teenuse tingimuste muutmiseks

Juhtumikorraldajate hinnangul vajavad **tasemeõppes osalemise toetuse tingimused mitmeid muudatusi**, et need vastaksid paremini erinevate riskirühmade, eriti vanemaealiste ja terviseprobleemidega inimeste vajadustele. Praegust süsteemi kirjeldati pigem jäigana, mis ei võimalda piisavalt paindlikult reageerida oskuste vananemisele ega ka individuaalsetele olukordadele.

Eelpool välja toodud 15 aasta möödumine viimasest erialasest haridusest ei pruugi olla põhjendatud, eriti vanemaealiste puhul, kelle oskused võivad aeguda kiiremini. Seetõttu **tuleks kaaluda paindlikumaid lahendusi või erisusi, mis võimaldaksid toetust saada ka juhul, kui formaalne ajapiirang ei ole täidetud, kuid oskused on sisuliselt aegunud.**

Erinevad hinnangud sihtrühma määratlusele tulenevad osapoolte erinevast vaatenurgast. Nõustajate hinnangul on sihtrühmad praktikas enamjaolt hästi sihitud, kuna nad töötavad konkreetsete klientidega, samas kui töötukassa eksperdid hindavad süsteemi tervikuna ning näevad vajadust täpsemaks sihtimiseks, et suunata ressursid efektiivsemalt kõige haavatavamatele rühmadele. Intervjuueeritud rõhutasid vajadust **nii sihtrühmade laiendamiseks kui ka täpsemaks sihtimiseks**. Näiteks tuleks nõustajate arvates sihtrühmi laiendada ning **ligipääs võimaldada noorematele täiskasvanutele** (nt 25–35-aastased), kellel puudub kutse- või kõrgharidus või kelle tööalane olukord on ebastabiilne. Lisaks peeti vajalikuks (kooli)**noorte senisest suuremat kaasamist**, sest mõnel juhul esineb olukordi, kus noortel jäävad õpingud majanduslikel põhjustel pooleli: „*praegu liigub noor põhikooli või gümnaasiumi lõpetamise arvestusega (8 või 5 aastat) sihtgruppi, kuid see vahe aastates võiks olla oluliselt väiksem kui praegu.*” Karjäärinõustajate sõnul tasuliste õppekohtade välistamine piirab õppimisvõimalusi, kuigi toetuse suurus võimaldaks paljudel juhtudel õppemaksu katta. **Tasulise õppe toetamine avardaks** valikuid ning võimaldaks paremini arvestada inimeste tegelike vajaduste ja huvidega.

Vastupidiselt nõustajatele soovitasid töötukassa eksperdid mõelda sihtrühmade kitsendamise peale. **Praegune tasemeõppe toetuse sihtrühmade määratlus on liiga lai** ega taga alati toetuse jõudmist nende inimesteni, kellel on tegelik vajadus ümber- või täiendõppeks. Probleemseks peeti eelkõige olukorda, kus toetuse saamise aluseks on üksnes hariduse omandamisest möödunud aeg,

arvestamata inimese tegelikku positsiooni tööturul. Seetõttu peeti **vajalikuks suunata toetus selgemalt neile, kellel puudub kutse- või kõrgharidus või kes teevad tervise tõttu karjääripööret ja kelle oskused on aegunud või kelle töötusrisk on kõrge**. Samas rõhutati, et ühelt poolt võiks piirata tasemeõppe toetuse kasutamist olukordades, kus õppimisotsus oleks tehtud ka ilma riikliku toeta, samas mitte võttes toetust ära sealt, kus seda hädasti vaja oleks. Samas märkis üks töötukassa ekspert, et siiski ei ole mõeldav, et tasemeõppe toetus oleks saadav värskele koolilõpetajatele, kuna tegemist on siiski „teise ringi võimalusega.”

● Taotlemisprotsessi selgus ja ajastusega seotud väljakutsed

Enamik intervjueritud tasemeõppe töötuid (kes olid teenuse saamise ajal töötud) toetusesaajaid rõhutasid, et iseenesest toetuse taotlemises midagi keerulist ei olnud, sest „konsultandid aitavad kõik ära teha”. Samas ilmnas, et kriitiliseks võis osutada toetuse taotlemise ajastus: „Seda toetust peab taotlema enne kui kooli minnakse /.../ inimene jääb ilma, kui ta sellest ei tea.” Ka venekeelsetest intervjueritutest mainisid mitmed, et „tähtajad tekitasid stressi” või „tähtajad olid lühikesed”. Seevastu küsitlusele vastanute meelest oli toetuse taotluse esitamise tähtaeg enamasti piisav – pigem piisav 57 (23%) ja piisav 138 (56%) vastanu jaoks.

Enamasti kogesid vene keelt kõnelevad intervjueritud kogu taotlemise protsessi keeruka, bürokraatliku ja raskesti mõistetavana. Mitmed neist rõhutasid, et konsultandi abiga oli taotluse vormistamine võimalik ning iseseisvalt ei oleks nad taotlust täita suutnud, põhjendustega „ilma temata oleks olnud raske aru saada, milliseid dokumente on vaja” ning „üksi ma ei oleks hakkama saanud, sest dokumente oli palju”.

Intervjueritud venekeelne töötu:

„Mõnest tingimusest ma päris täpselt aru ei saanud. Protsess võiks olla lihtsam ja selgem.”

Keerukust suurendas asjaolu, et info oli esitatud ametlikus keeles, mis ei olnud paljudele täielikult arusaadav, samuti oli takistuseks keelebarjäär: „Vene keeles võiks olla rohkem selgitusi. Ideaalis võiks info tulla otse inimesele, näiteks SMS-i või kõne kaudu. Paljud minu tuttavad ei loe eesti keeles pikki tekste ja siis jääbki info saamata.”

● Tasemeõppe osalemise toetuse rakendamise üldised piirangud

Intervjuude põhjal tugevdab tasemeõppe pikaajalist positsiooni tööturul ning sobib karjääripöördeks paremini kui lühiajalised koolitused. Samuti toetab see tervise tõttu eriala vahetavaid inimesi ning võimaldab neil tööturule naasta. Samas piiravad tasemeõppe toetuse mõju erinevad barjäärid, mis on seotud nii teenusele sisenemise kui ka õpingute lõpetamisega, sealhulgas tööandjate vähene toetus õppes osalemisele ja haridussüsteemi jäikus.

Juhtumikorraldajad ja karjäärinõustajad pidasid tasemeõppe toetamist oluliseks, kuid töid esile haridussüsteemi piiratud paindlikkuse: „Töötukassa on tööturu muutuste osas väga paindlik, küll on probleemiks aga haridussüsteemi jäikus, sest seal need muutused võtavad aega.” Peeti silmas olukorda, milles ühelt poolt on nõudlus erialade järele, mida tööturg vajab, kuid teisalt ei saa neid õppida, kuna vastavaid õppekavasid veel pole.

Sotsiaalpartnerite hinnangul mõjutab tasemeõppes osalemist ka tööandjate suhtumine. Tööandjad on tasemeõppes osalemise suhtes pigem ettevaatlikud, kuna tajuvad seda sageli karjääripöörde või töölt lahkumise ettevalmistusena, mitte olemasolevate oskuste täiendamisenä. Samuti kaasnevad tasemeõppes osalemisega tööandjale täiendavad kohustused, nagu õppepuhkuse võimaldamine, asendajate leidmine ja tööprotsesside kohandamine, samas kui otsene kasu avaldub eelkõige töötajale. Sarnast hoiakut tajusid ka tasemeõppes osalenud intervjuueeritavad, kes ei kogenud tööandjapoolset toetust.

● Teadlikkus tasemeõppe toetusest ja info jõudmine sihtrühmadeni

Poliitikakujundajate hinnangul on tasemeõppes osalemise toetus ennetavatest meetmetest kõige vähem tuntud ning inimeste teadlikkus töötukassa toetatud õppimisvõimalustest on ebapiisav.

Intervjuud teenust kasutanutega näitavad, et teadlikkus tasemeõppe toetusest on pigem madal. Töötud said teavet teenuse kohta enamasti konsultandiga vestluse käigus, sageli alles pärast õppima asumist või vahetult enne seda. Mitmed toetuse saajad märkisid, et infot tuleb ise küsida: „Ega nad ise sulle väga meelsasti ei ütle, et meil on võimalik minna sinna ja sinna. Et see oli ikka küsimise peale.”

Töötavate inimeste teadlikkus kujunes tavaliselt alles siis, kui otsus õppima minna oli juba tehtud ning info jõudis nendeni pigem juhuslikult, näiteks raadioreklaami, külastatud tööturuteemalise messi või varasema huvi kaudu. Ka vene keelt kõnelevates rühmades oli teadlikkus madal. Info pärines peamiselt töötukassa konsultandilt, tööandjalt või tuttavatelt, mitte iseseisvast infootsingust. Enamik intervjuueeritute test tões, et ilma kellegi suunamiseta ei oleks nad teenusest teadlikuks saanud.

Küsitluse tulemused kinnitavad seda mustrit. Enne tasemeõppes osalemist olid teadmised toetusest enamasti vähesed ning 73 vastajal (30%) puudusid teadmised või olid need väga vähesed, 38 vastajal (15%) olid vähesed ning 72 vastajal (29%) pigem vähesed.

Intervjuueeritud töötutest toetuse saajate meelest ei olnud info teenuse kohta piisavalt nähtav: „natuke poolpeidus ju oli, aga kes otsib see leiab” ning „ei, ma ikkagi otsisin, sest nii lihtsasti see kättesaadav ei olnud”. Üks toetuse algusperioodil toetust saanud töötav tasemeõppija kirjeldas, et „toetuse ja sellele sobimise tingimuste kohta mujalt infot ei saanud kui kuskilt määrustest. Ma siis ise otsisin sealt need üles”. Mitmed rõhutasid, et selline keerukus võib potentsiaalseid huvilisi eemale peletada.

Intervjuueeritud töötav tasemeõppe toetuse saaja:

„Mina olen sellist tüüpi inimene, et kui ma uksest ei saa, siis ma lähen aknast. Aga need, kes pole sellised, nendel võib küll see toetus saamata jääda.”

Kui intervjuueeritute arvates ei olnud infot teenuse kohta lihtne leida, siis küsitluse tulemused viitavad vastupidisele ning vastanud pidasid tasemeõppes osalemise toetuse kohta info leidmist lihtsaks (135 vastajat (55%) – pigem lihtne; 42 vastajat (17%) – väga lihtne). Küsitlusele vastanud on tasemeõppes õppimise toetuse kohta infot saanud enamasti töötukassa kodulehelt (92 vastust, 37%) ning karjäärinõustajalt (83 vastust, 34%). Infot on saadud ka sõbralt, sugulaselt või pereliikmelt (49 vastust, 20%) ja õppeasutusest (45 vastust, 18%). Andmekorje viitab seega, et informatsioon on kättesaadav, kuid inimesed ei otsi seda aktiivselt või ei tea, et peaks seda informatsiooni otsima.

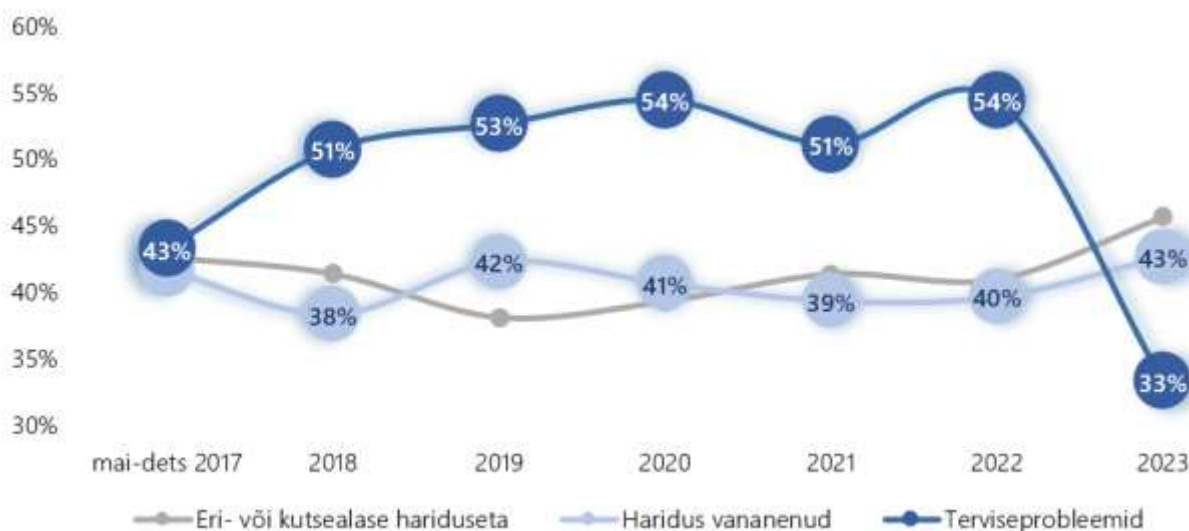
Nii töötud kui ka töötavad eesti keelt kõnelevad intervjueeritud toetusesaajad pidasid praegust teavitust ebapiisavaks ja passiivseks. Intervjueeritavad rõhutasid vajadust süsteemsema ja sihtrühmapõhisema kommunikatsiooni järele, sh sotsiaal- ja massimeedias ning haridusasutustes. „Reklaame jah, Facebookis, televiisoris, et edastada teavet, et ka töötavad saavad teenust” ning „reklaamid kindlasti aitavad... Facebooki ja Instagrami reklaamid tõmbavad ligi noorte tähelepanu”.

Venekeelsete rühmade hinnangul suurendaks teenuste kasutamist eelkõige selgem ja **personaalsem info ning selle parem arusaadavus**. Peeti oluliseks nõustajapoolset juhendamist ning keelelist ja ka rahalist tuge. Mitmed rõhutasid, et teenuseid kasutatakse rohkem, kui neid toetatakse enam õppekava valikul ja selle tulevikuperspektiivi mõtestamisel: „Teenuseid kasutaks rohkem, kui info oleks personaalsem ja kui keegi selgitaks, kuidas see aitab minu konkreetset karjääri.”

TÖÖTUSRISKI RÜHMAD

Tasemeõppesse sisenejate jaotus riskirühmade lõikes on perioodil 2017–2023 olnud muutlik, kuid üldjoontes tasakaalus. Alates 2018. aastast kuni 2022. aastani moodustasid suurima rühma terviseprobleemidega inimesed, kelle osakaal püsis vahemikus 51–54% (vt joonis 21). Tasemeõppe osalemise toetust saab taotleda juhul, kui tervises seisund on piisavalt põhjendatud. Andmed näitavad, et terviseprobleemidega sisenejate osakaal 2023. aastal järsult 33%-le, mis võib olla tingitud sellest, et viimastel aastatel on toetuse saamise tingimused karmistunud ja tervises seisundit hinnatakse varasemast põhjalikumalt. Näiteks sai ühe juhtumikorraldajate sõnul „varem [väljavõtt] tasemeõppe toetust kasutada, aga nüüd hinnatakse olukorda põhjalikumalt. Kui inimene ei saa mingit tegevust teha, siis ei saa ta õppida eriala, kus see tegevus on vältimatu”.

Joonis 21. Tasemeõppe osalemise toetusele sisenejate töötusriskirühmade osakaalud (%) kõigist sisenemistest perioodil 2017–2023



Märkus: Ühel sisenejal võis esineda mitu töötusriski tegurit.

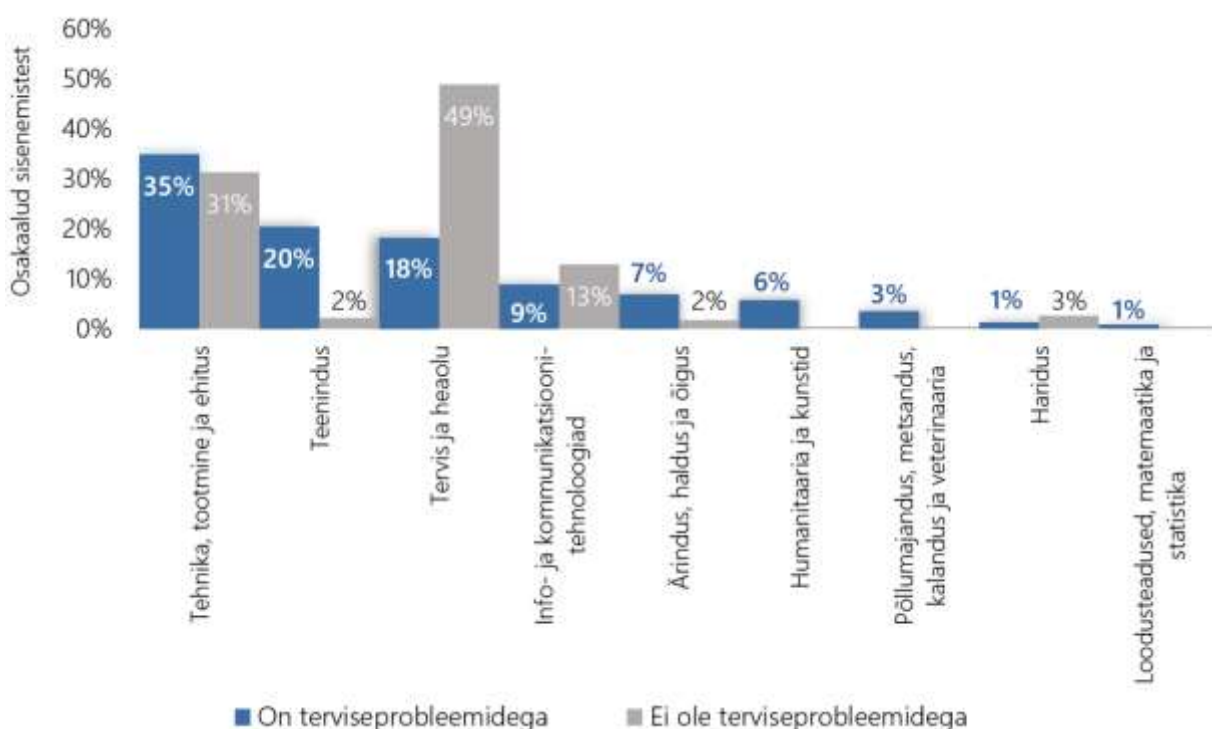
Allikas: Eesti Töötukassa.

Kokku vastas **terviseprobleemide kriteeriumile** ligikaudu 49% teenusele sisenenutest, mis tähendab, et ligi poolte puhul oli toetuse saamise aluseks tervises seisund, mis raskendas tööturule sisenemist või seal püsimist. Terviseprobleemidega teenusele sisenenute seas oli enam töötuid kui

töötavaid inimesi (vastavalt 77% ja 23%). Seevastu nende seas, kellel terviseprobleeme ei märgitud, oli suurem osakaal töötavaid inimesi (66%) võrreldes töötutega (34%).

Tulemused näitavad (vt joonis 22), et terviseprobleemidega toetuse saajad on perioodil 2017–2023 oma valikutes eelistanud eelkõige tehnika, tootmise ja ehituse õppevaldkonda (35%), millest 24% on ehitus ja tsiviilrajatised õppekavariühm. Teine valdkond on teenindus (20%), millest suurima õppekavariühma moodustab 36%-ga majutus ja toitlustus. Samas on nende osakaal märgatavalt väiksem tervise ja heaolu valdkonnas (18%, milles suurema osa moodustab sotsiaaltöö ja nõustamine) võrreldes nendega, kellel terviseprobleeme ei ole. Viimased koonduvad peamiselt tervise ja heaolu valdkonda (49%) ning mõnevõrra enam ka info- ja kommunikatsioonitehnoloogia erialadele (13%). Teistes valdkondades on erinevused väiksemad või marginaalsed.

Joonis 22. Terviseprobleemidega toetuse saajate valikud õppevaldkondades perioodil 2017–2023 kokku



Allikas: Eesti Töötukassa.

Vaadeldes tööturustaatust **vanusegruppide** lõikes näeme kõige noorema ja kõige vanema vanusegrupi seas enam töötuid toetuse saajaid, ülejäänud vanusegruppides on töötuid ja töötavaid teenuse saajaid peaaegu võrdväärselt (vt tabel 9). See võib viidata asjaolule, et kõige noorema ja vanema vanuserühma inimesed kasutavad toetust pigem tööturule (taas)sisenemiseks.

Tabel 9. Tasemeõppe toetuse saajad vanuserühmade ja tööstaatus lõikes (2017.–2023. aastal)

Vanusegrupp	Töötav (%)	Töötu (%)	Terviseprobleemid	Erihariduseta	Vananenud eriharidusega
16–24-aastased	24%	76%	79%	27%	0%
25–39-aastased	48%	52%	43%	63%	16%
40–49-aastased	50%	50%	42%	36%	54%

Vanusegrupp	Töötav (%)	Töötu (%)	Tervise- probleemid	Erihariduseta	Vananenud eriharidusega
50-aastased ja vanemad	42%	58%	56%	26%	64%

Allikas: Eesti Töötukassa.

Nii **eri- või kutsealase hariduse puudumist** kui ka vastava hariduse omandamist enam kui 15 aastat tagasi on kriteeriumina märgitud ligi 40% osalejate puhul. Pea kolmandik teenusele sisenenutest vastab enam kui ühele teenusele sisenemise kriteeriumitest. Nende inimeste puhul on tegemist tööturul haavatava sihtrühmaga, kuna puudulik või aegunud haridus koos tervisemuredega võivad seada olulised piirid inimeste töövõimalustele. Nende inimeste osakaal on samal ajal (2018–2023) olnud pigem kasvutrendis, suurenedes perioodi lõpus ligikaudu 46%-le. Hariduse vananemise riskiga inimeste osakaal on püsinud seevastu suhteliselt stabiilsena (umbes 38–43%), mis viitab, et see sihtrühm kasutab toetust vähem kui teised eelpool mainitud rühmad.

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD TASEMEÕPPES OSALEMISE TOETUSE RISKIRÜHMADEST

- Intervjueeritute hinnangud tasemeõppes osalemise toetuse riskirühmadele

Terviseprobleemidega inimeste tasemeõppes osalemine sõltub suuresti individuaalsest hindamisest. Juhtumikorraldajate sõnul on paljud taotlejad sellised, **kelle terviseseisund ei võimalda enam senisel erialal töötamist**. Seda kinnitavad ka eelneva analüüsi tulemused, mille kohaselt moodustasid terviseprobleemidega inimesed varasemalt üle poole tasemeõppesse sisenejatest. Siiski on nende osakaal viimastel aastatel vähenenud, mida võib seostada terviseseisundi põhjalikuma hindamisega. Seda kinnitavad ka juhtumikorraldajad, kelle hinnangul on toetuse saamise tingimused muutunud rangemaks ning suuremat rõhku pannakse sellele, et **valitav õppekava oleks kooskõlas inimese terviseseisundiga**. Samas võimaldab tasemeõppe toetus terviseprobleemidega inimestel teha erialavahetust, mis aitab vältida tööturult lahkumist ja suunab nad uuele erialale. Nõustajate sõnul on terviseprobleemidega isikutel paindlikumad valikuvõimalused, näiteks „*nad ei pea lähtuma ametite nimekirjast ning saavad valida ümberõppe ka väljaspool standardseid valdkondi*”.

Intervjueeritud terviseprobleemidega toetusesaajad tegid õppevaldkonna valikuid eelkõige oma terviseseisundist lähtuvalt, soovides liikuda vähem koormavatele töökohtadele. Samas esines ka juhtumeid, kus koolituse läbimine ei viinud tööalase rakendumiseni. Näiteks kirjeldas üks intervjueeritu, et kuigi ta läbis tegevusjuhendaja koolituse, ei ole ta võimeline õpitud erialal töötama, kuna „*ei saa raskete klientidega hakkama*”, sest terviseseisund seadis piirangud.

Intervjueeritud töötud toetuse saajad rõhutasid, et nõrgemas tööturupositsioonis olevate inimeste osalemist tasemeõppes piirab eelkõige info kättesaadavus. Eriti puudutab see eri- või kutsealase hariduseta ning terviseprobleemidega inimesi, kelle teadlikkus meetme võimalustest võib olla just seetõttu vähene: „*No neil on keerulisem jah, oleneb/.../ aga keda see meede saab aidata, neid ei ole ka nii tohutult, võib-olla tõesti peaks olema rohkem sihtrühmale näidatud*.” Samuti leiti, et neid, kes ise hakkama ei saa, tuleks töötukassa kaudu rohkem toetada.

Lisaks toodi välja, et rohkem võiks mõelda nende inimeste peale, kes on olnud pikka aega ühel töökohal ning kaotavad koondamise tõttu oma töökoha. Selliste inimeste suurem toetamine, eeskätt

esialgsest šokist ülesaamisel, ja tööturule tagasitoomine vajab intervjuueeritute hinnangul rohkem tähelepanu kui näiteks „*mingi kõrgem tase*”.

● Küsitlusele vastanud tasemeõppes osalemise toetuse riskirühmadest

Need küsitlusele vastanud, kes olid töötukassa andmetel omandanud eri- või kutsehariduse üle 15 aasta tagasi, hindasid oma varasemaid teadmisi tasemeõppe toetuse kohta valdavalt väheseks või puuduvaks (kokku 73%) (vt joonis 23). Samas peeti info leidmist pigem lihtsaks või väga lihtsaks kokku 78% juhtudest. Peamiste infoallikadena nimetati töötukassa kodulehte ja karjäärinõustajat. Taotluse esitamise tähtaega hinnati samuti üldiselt piisavaks (kokku 79%).

Eri- või kutsehariduseta vastajate seas oli varasem teadlikkus samuti valdavalt madal (kokku 84%), kuid info leidmist peeti pigem lihtsaks või väga lihtsaks kokku 68% juhtudest. Peamisteks infoallikateks olid töötukassa koduleht, karjäärinõustaja ning õppeasutused. Taotluse esitamise tähtaega hinnati piisavaks kokku 82% vastajate seas.

Tervise tõttu töökaotuse ohus olevate vastajate puhul nähtus sarnane muster. Nende varasem teadlikkus oli valdavalt madal (kokku 77%), kuid info leidmist hinnati pigem lihtsaks või väga lihtsaks kokku 66% juhtudest. Peamisteks infoallikateks olid karjäärinõustaja ja töötukassa koduleht. Taotluse esitamise tähtaega peeti piisavaks kokku 73% vastajate hinnangul.

Tasemeõppes osalemise toetust kasutasid ka vastanud, kellel iseraporteerimise põhjal esines terviseprobleeme, mis mõnel vastajal piiravad töövõimet ja mõnel vastajal töötamist ei sega. Nendes rühmades vastati nii varasemate teadmiste, info leidmise lihtsuse ja allikate kui ka taotluse esitamise tähtsuse kohta sarnaselt neile, kellel oli eri- või kutsealane haridus omandatud üle 15 aasta tagasi, kes olid eri- või kutsealase hariduseta ning kes olid tervise tõttu töökaotuse ohus.

Küsitlusele vastanutel paluti ka jagada mõtteid selle kohta, **miks tasemeõppes osalemise toetuse saamise õigusega inimesed, sh riskirühmadesse kuulujad, seda toetust ei kasuta**. Kuigi vastanud pidasid info leidmist lihtsaks, toodi siiski levinuima põhjusena välja just teadmatust ja infopuudust. Leiti, et inimesed ei ole toetuse olemasolust teadlikud, ei oska infot otsida või jõuavad selleni alles pärast õpingute alustamist.

Välja toodi ka nõustamise kvaliteeti, täpsustades, et toetuse kasutamine kipub sõltuma konkreetse konsultandi teadlikkusest ja motiveeritusest ning nõustajate suur koormus ja tööjõuvoolavus pärsivad info jõudmist sihtrühmani. Olulised on ka psühholoogilised ja hoiakutega seotud tegurid. Esile toodi hirm ebaõnnestumise ees, kartus keerulise taotlusprotsessi ja võimalike tagasinõuete ees ning madal eneseusk, eriti vanemaealiste ja terviseprobleemidega inimeste seas. Mõned vastajad viitasid ka häbitunde toetuse küsimisel või umbusule riiklike meetmete suhtes.

Lisaks mainiti praktilisi takistusi, nagu pere- ja tööalased kohustused, ajapuudus, transpordiprobleemid ning toetuse suhteliselt väike maht võrreldes elamiskuludega. Samuti leiti, et pakutavad õppekavad ei pruugi kõigile sobida ning kõik ei näe haridusel otsest kasu tööturul või ei pea toetuse kasutamist vajalikuks ja saavad hakkama ka ilma toetuseta.

Joonis 23. Riskirühmade esindajate varasem teadlikkus tasemeõppes osalemise toetusest



Märkus: 128 küsitlusele vastanut olid töötukassa andmete põhjal nii haridusest (selle puudumisest) tulenevas riskirühmas kui ka tervise tõttu töökaotuse ohus. Nende vastused kajastuvad mõlemas rühmas, kuhu nad kuulusid.

Tasemeõppes osalemise õigusega inimeste huvi tasemeõppes osalemise vastu võiks küsitlusele vastanute arvates suurendada rohkem infot võimaluste kohta (131 vastust, 48%), suurem rahaline toetus (92 vastust, 34%), töandja toetus (87 vastust, 32%), paindlikumad õppetingimused (79 vastust, 29%) ja terviseprobleemidega arvestamine (42 vastust, 15%).

2.4.2. MÕJU- JA TULEMUSLIKKUSE NÄITAJAD

ÕPPESSE ASUMINE, LÄBIMINE, KATKESTAMINE

Ajavahemikul mai 2017 kuni detsember 2023 on tasemeõppes osalemise toetuse saamisega seotud toetuste maksmine kasvanud. Algusaastast alates on teenusele sisenejate arv suurenenud ning saavutas haripunkti 2021. aastal, mil meetmele sisenes 2017. aastaga võrreldes üle nelja korra rohkem inimesi ja 2018. aastaga võrreldes kahe kolmandiku võrra rohkem inimesi. Järgmisel kahel aastal on sisenemiste arv olnud taas veidi madalam (vt joonis 24).

Ahelindeks näitab samuti, et 2018. aastal on toimunud hüppeline sisenemiste määra kasv võrreldes 2017. aastaga. Sellest ei saa siiski järeldada, et huvi teenuse vastu oluliselt kasvas, sest 2017. aasta vähene sisenejate arv on seotud asjaoluga, et teenus käivitati maikuust ning koolidesse sisseastumine toimub paljudel haridusastmetel juunis-juulis. Selle asjaolu tõttu, kombineerituna nn algusefektiga, mille tõttu inimesed alles tutvusid pakutava võimalusega, jäi ka 2017. aasta teenusele sisenejate arv tagasihoidlikuks.

Jättes kõrvale 2017. ja 2018. aasta vahelise kõrge ahelindeksi, on 2018. aastast alates sisenejate arvu ahelindeks stabiliseerunud ning sisenejate arv on järjepidevalt suurenenud 2021. aastani. Vaadeldava perioodi jooksul oli sisenejate arv kõige kõrgem 2021. aastal. See võib olla seotud asjaoluga, et

teenuses toimusid sel ajaperioodil muudatused, mis muutsid selle kättesaadavust ja kasutamise motive. Näiteks muutus 2021. aastast toetuse summa arvestusloogika, mis suurendas toetuse määra. 2022. ja 2023. aastal oli sisenejate arv võrreldes 2021. aastaga veidi väiksem ning ahelindeks viitab, et teenusele sisenejate kasv on peatunud. Tasakaalu või stabiliseerumise saavutamine võib olla seotud erinevate põhjustega, sh vähene teadlikkus meetmest, sihtgrupi valmisolek tasemeõppesse asuda, nõudluse küllastumine või üldine majanduslik ja sotsiaalne olukord.

Varasemad uuringud viitavad, et tasemeõppe toetuse teenusega on alustanud marginaalne osa potentsiaalsesse teenuse sihtrühma kuuluvatest inimestest: 0,1–0,18% sihtrühmast⁸⁵. Seega on vähetõenäoline, et teenuse saajate arvu stabiliseerumise põhjuseks oleks sihtgrupi küllastumine. Tasemeõppes osalejate väiksem osakaal sihtrühmas võib olla põhjendatud asjaoluga, et tasemeõppesse asumine on tajutavalt ajamahukas ettevõtmine, milleks võib muude kohustuste kõrvalt jääda vähe aega. Samuti võivad inimesed tasemeõppe asemel eelistada täienduskoolitust.

Joonis 24. Tasemeõppes osalemise toetuse kasutamine ja sisenemiste arvud aastatel 2017–2023



Allikas: Eesti Töötukassa.

Töötukassa andmetel siseneti aastatel 2017–2023 tasemeõppes osalemise toetuse teenusele 6873 korral, neist unikaalseid inimesi oli 6805. See tähendab, et umbes 1% toetuse saajatest on teenusel osalenud rohkem kui ühe korra (66 inimest on teenusel osalenud kahel korral).

Tasemeõppes osalemise toetuse teenusele sisenenutest olid 45% töötavad ja 55% töötud. Teenusesaajate jaotus maakondade ja sihtrühma tööturustaatus (töötav vs. töötu) kaupa on toodud järgnevas tabelis (vt tabel 10). Enamiku Ida-Virumaal elavatest toetust saanud inimestest moodustavad registreeritud töötud. Töötuid on enam ka Võru ja Valga maakonnas teenuse saajate seas, samas kui mujal Eestis (v.a Tartumaa, kus töötuid ja töötavaid teenuse saajaid on sama palju) on toetuse saajate seas enam töötavaid inimesi.

⁸⁵ Eesti Töötukassa. (2022). Töötust ennetavad teenused: Teenuste kasutamine ja mõju käekäigule tööturul.

<https://www.tootukassa.ee/web/sites/default/files/2022-12/T%C3%B6%C3%B6tust%20ennetavate%20meetmete%20anal%C3%BC%C3%BCs%202022.pdf>

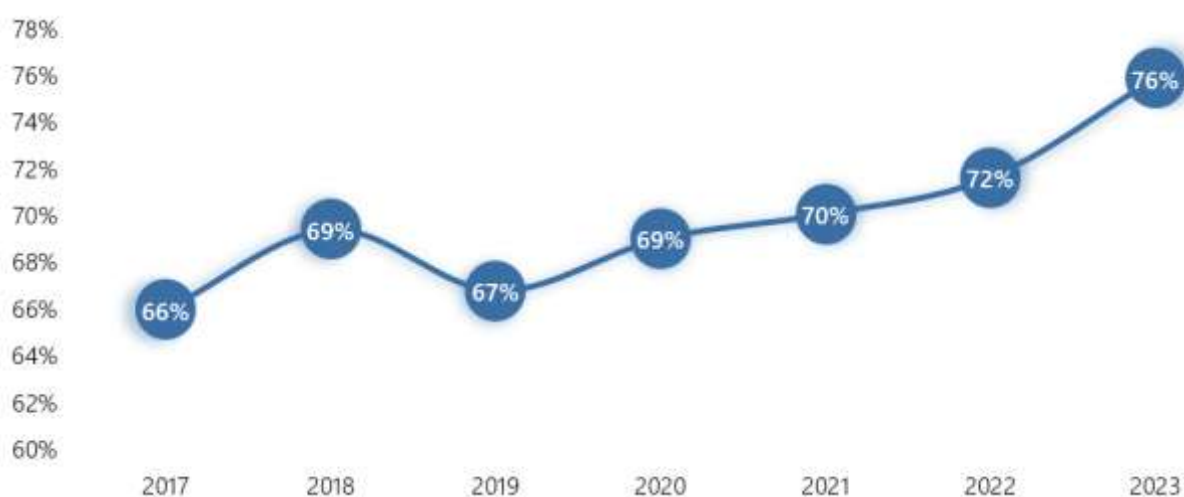
Tabel 10. Tasemeõppe toetuse saamine osakaal töötavate ja töötute teenusesaajate seas maakondade lõikes (2017.–2023. a kokku)

Maakond	Töötav (%)	Töötu (%)	Arv
Harju maakond	61%	39%	1224
Hiiu maakond	79%	21%	61
Ida-Viru maakond	21%	79%	2261
Järva maakond	64%	36%	141
Jõgeva maakond	74%	26%	176
Lääne maakond	60%	40%	221
Lääne-Viru maakond	53%	47%	202
Pärnu maakond	57%	43%	468
Põlva maakond	58%	42%	146
Rapla maakond	63%	37%	170
Saare maakond	55%	45%	306
Tartu maakond	50%	50%	706
Valga maakond	40%	60%	336
Viljandi maakond	65%	35%	229
Võru maakond	43%	57%	223

Allikas: Eesti Töötukassa.

Tasemeõppe läbivusmäär (vt joonis 25) näitab, kui suur osa alustanutest jõuab õpingud edukalt lõpule, kajastades nii õppijate püsivust kui ka õppeprotsessi kvaliteeti. Aastatel 2017–2023 oli läbivusmäär selges tõusutrendis ning 67%-lt 2017. aastal 84%-le 2023. aastaks ehk kasv oli 10 protsendipunkti. See võib anda tunnistust õppijate paremast toimetulekust, aga ka täpsemalt sihitatud õppekava valikutest. Eriti märkimisväärne on kasv alates 2021. aastast, mil kasvas ka üldine tasemeõppetoetuste saajate arv.

Joonis 25. Tasemeõppe läbivusmäär (%)



Andmed: Eesti Töötukassa.

Seisuga 16.10.2025 oli toetuse maksmine töötukassa andmetel lõppenud 94% toetust saanutele, sealjuures katkestati maksed veerandil juhtudest. Toetuse maksmine katkestati peamiselt õpingute katkestamise tõttu. Õppimise staatuse järgi oli õpingud katkestanud 26% toetust saanutest ning hariduse omandanud 61% toetust saanutest. 13% juhtudest on õppimise staatuse märkimata, mis

tähendab, et õpingud kestavad veel. Nende õpingute puhul, mis veel kestavad, makstakse toetust edasi 44% juhtudest, sealhulgas 6% juhtudest neile, kes on õpinguid alustanud 2021. aastal või varem. Intervjueeritud töötavad toetuse saajad, kes olid õpingud katkestanud, tõid peamiste põhjustena välja ebasobiva erialavaliku ning isiklikud tegurid, nagu pere ülalpidamise vajadus ning raskused töö-, pere- ja õpikoormuse ühitamisel. Ühe katkestamist soodustanud tegurina nimetati ka COVID-19 pandeemiast tingitud muutusi õppekorralduses, sealhulgas õppetöö viimist veebi, mis koos teiste asjaoludega toetas otsust õpingud katkestada.

Kui vaadata toetuse maksmiseks planeeritud aega nende toetuste puhul, mille maksmine on lõppenud, selgub, et tegelik maksmisperiood jäi keskmiselt 20% kavandatust lühemaks. See hõlmab nii õpingud katkestanuid kui ka edukalt lõpetanud. Toetuste puhul, mille maksmine veel kestab, on maksmisperiood 10% võrra pikem kui esialgu planeeritud. See on tõenäoliselt seotud sellega, et osa õppureid omandab haridust kavandatust pikema aja jooksul. Valdavalt tuleneb see akadeemilise puhkuse kasutamisest, harvem ka eriala vahetamisest, mille tõttu pikeneb õpingute nominaalkestus.

Õpingute katkestajate seas on enam registreeritud töötuid (71%), samas kui õpingud lõpetanute hulgas on töötavate ja töötute osakaal ligikaudu võrdne. Ka varasemad analüüsid kinnitavad, et õpingute katkestamine on sagedasem töötute seas.⁸⁶ Töötavate inimeste valitud õppekavade nominaalkestus on keskmiselt veidi pikem kui mittetöötavatel inimestel (24,7 kuud ja 21,2 kuud).

Kuigi õpingute läbivusmäär on ajas paranenud, püsib katkestamise osakaal endiselt kõrge ning näitab, et kuigi meetme rakendamine on muutunud tõhusamaks, ei ole katkestamisega seotud probleemid täielikult lahenenud.

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD ÕPPESSE ASUMISEST, LÄBIMISEST JA KATKESTAMISEST

● Osalemise motiivid

Intervjueeritud täiskasvanud õppijate tasemeõppesse asumise motiivid on mitmekesised, kuid peamiselt domineerivad **vajadus teha karjääripööre, omandada tööturul nõutud kvalifikatsioon ning tagada endale stabiilsem tulevik või kohandada karjääri tervise ja pereolukorra**

Täiskasvanute tasemeõppesse asumist juhivad eelkõige karjäärimuutuse soov, vajadus omandada tööturul nõutud kvalifikatsioon ning eluliste olude muutus, mida toetavad nii sisemine motivatsioon kui ka väline suunamine aga ka toetuse olemasolu.

muutustega. Paljud kirjeldasid soovi liikuda seniselt töölt edasi uude valdkonda – „erialavalik, õigemini erialavahetus“ ning „tahtsin mingit muutus ellu, uut asja õppida, areneda“. Oluliseks motiiviks oli ka vajadus omandada kutse või pädevus töökoha säilitamiseks või palgakasvu saavutamiseks.

Terviseprobleemidega inimesed pöördusid tasemeõppesse tervislikel põhjustel, kui varasem füüsiline töö ei olnud enam võimalik: „Terviseprobleemid ei lubanud enam füüsilist tööd teha, tahtsin leida kontoritöö.“ Teised tulid tagasi poolelijäänud hariduse juurde, sest see „jäi kripeldama“. Lisaks sisemistele motiividele oli oluline ka

⁸⁶ Eesti Töötukassa. (2022). Töötust ennetavad teenused: teenuste kasutamine ja mõju käekäigule tööturul. <https://www.tootukassa.ee/web/sites/default/files/2022-12/T%C3%B6%C3%B6tust%20ennetavate%20meetmete%20anal%C3%BC%C3%BCs%202022.pdf>

väline tugi – nii töötukassa soovitusel: „konsultant rääkis tasemeõppe võimalusest” või tööandja otsene suunamine: „Tööandja suunas, sest ilma hariduseta ei saa enam hooldajana töötada.”

Motivatsiooniga seotud tegurite kõrval oli oluline vaadata ka seda, kuidas kujuneb arusaam vajadusest õppida ning kuidas tehakse konkreetne koolitusvalik. Küsitlusele vastanutelt uuriti, kuidas nad jõudsid arusaamani, et vajavad uusi oskusi või olemasolevate täiendamist. Tasemeõppes osalemise toetust saanutel kujunes see enamasti seoses sooviga vahetada töökohta (106 vastust, 43%). Lisaks märgiti töötukassa nõustaja suunamist (40 vastust, 16%), karjäärinõustaja suunamist (33 vastust, 13%), sõbra, pereliikme või muu lähedase soovitusel (32 vastust, 13%) ning tööandja soovitusel (25 vastust, 10%). Samuti tõi 34 vastanut (14%) esile, et nad tundsid ise, et ei saa enam tööga hakkama.

● Rahalise toetuse mõju õppima asumisele ja õpingutes püsimisele

Teenusekasutajate hinnangul oli **üheks oluliseks ajendiks ka tasemeõppe rahalise toetuse saamise võimalus**. Intervjueeritud töötutest toetuse saajatest oli suurem osa veendunud, et tasemeõppe toetusel oli õppima asumisel ja õpingute läbimisel oluline, kuid mitte alati otsustav roll. Poliitikakujundajate ja nõustajate hinnangul ei ole toetuse suurus enamiku õppijate jaoks määrav tegur õppima asumisel. Sarnase seisukohal olid ka sotsiaalpartnerid, kelle hinnangul asuvad tugeva sisemise motivatsiooniga inimesed õppima ka ilma toetuseta, kuid toetus võib toimida täiendava soodustava tegurina. Siiski rõhutati, et madala sissetulekuga õppijate jaoks on toetus määrava tähtsusega, sest see võimaldab katta transpordi- ja elamiskulusid ning vähendada vajadust töötada õpingute kõrvalt. Sellistel juhtudel mõjutab toetuse suurus otseselt õppesse sisenemist ja õpingute lõpetamist. Vene keelt kõnelevates rühmades, nii töötavate kui ka töötute seas, oli ülekaalus neid, kes poleks ilma toetuseta õppima läinud: „Toetus oligi põhjus miks ma läksin. Või noh, mitte päris nii [naerab], aga ilma selleta ma ei oleks läinud.”

Eesti keelt kõnelevates rühmades oli toetuse osa mitmekesisem. Osa töötuid oleksid õppima läinud ka ilma toetuseta, kuid see oleks olnud keerulisem. Nõustajate sõnul võis toetuse puudumine kujuneda takistuseks õppima asumisel ning esines juhtumeid, kus negatiivne otsus viis õpingutest loobumiseni. Enamiku töötute jaoks aitas toetus katta igapäevakulusid ning vähendas vajadust töötada õpingute kõrvalt. Nende puhul oli toetus sagedamini otseseks eeltingimuseks õppima asumiseks: „Kuna ma olin sel hetkel ikka töötu, oli toetus määrava tähtsusega.”

Seevastu küsitlusele vastanute jaoks oli tasemeõppe toetuse olemasolu õppima asumise kontekstis pigem vähese tähtsusega – kui toetust poleks olnud, oleks tasemeõppesse õppima läinud üle poole vastanutest (91 (37%) kindlasti ja 73 (30%) pigem oleks). Kolmveerand vastanuist oleks õppima mineku otsuse langetanud ka juhul, kui toetus oleks olnud väiksem (102 (42%) oleks kindlasti ja 87 (35%) pigem oleks õppima läinud).

Sealjuures ei erinenud vastused oluliselt sissetulekurühmade lõikes: enamikus rühmades leidis vähemalt pool vastanutest, et nad oleksid õppima läinud ka väiksema toetuse või toetuse puudumise korral. Töötavate ja töötute arvamust siin ei võrreldud, kuna töötuid küsitlusele vastanud oli tasemeõppe toetust kasutanute seas vaid 8%. Seega, küsitlusandmed näitavad väiksemat „sõltuvust” toetusest, kuid intervjuud näitavad, et haavatavamates rühmades on toetus oluline ajend. Toetus

võib toimida otsust soodustava ja riske vähendava tegurina, muutes õppima asumise realistlikuks ka juhul, kui motivatsioon õppida on juba olemas.

Analüüsis vaadeldi eraldi ka riskirühmadesse kuuluvaid vastajaid (tervise tõttu töökaotuse ohus olevad, eri- või kutsehariduseta ning üle 15 aasta tagasi hariduse omandanud inimesed). Selgus, et ka siin ei kinnita küsitlustulemused intervjueeritute seisukohti. Enamik oleks õppima läinud juhul, kui toetus oleks olnud väiksem või ka ilma toetuseta. Toetuse puudumisel oleks õppima läinud 72% üle 15 aasta tagasi hariduse omandanutest (62 vastust), 73% eri- või kutsehariduseta vastanutest (61 vastust) ning 62% tervise tõttu töökaotuse ohus olevatest vastanutest (53 vastust). Kui toetus oleks olnud väiksem, oleks õppima läinud vastavalt 85% (73 vastust), 81% (68 vastust) ja 74% (63 vastust) nimetatud rühmadest.

● Rahalise toetuse vajadus ja piisavus

Intervjueeritud nõustajad rõhutasid, et õppimine töö või pere kõrvalt ei tohiks halvendada inimese majanduslikku olukorda. Sellest lähtuvalt peeti vajalikuks kaaluda ennetavaid lahendusi, näiteks võimalust kasutada töötuskindlustushüvitist ümberõppeks juba enne töötuks jäämist.

Intervjueeritud töötavad toetuse saajad hindasid toetuse piisavust erinevalt. Mõnel juhul võimaldas toetus ajutiselt töölt taanduda ja keskenduda õpingutele, samas kui teised pidasid seda ebapiisavaks, et töökoormust märgatavalt vähendada ilma toimetulekut ohustamata.

Tasemeõppe toetus ei ole enamasti ainus otsustav tegur, kuid on kriitilise tähtsusega madalama sissetulekuga ja haavatavamates rühmades, võimaldades õppesse sisenemist ja õpingute lõpetamist.

Toetuse piisavuse hinnang sõltus peamiselt varasemast sissetulekutasemest ning hoiakutest riiklike toetuste suhtes. Kõik intervjueeritud rõhutasid siiski, et toetuse olemasolu on oluline.

Toetuse diferentseerimise osas esitati intervjueeritud ekspertide poolt vastuolulisi seisukohti. Osa karjäärinõustajaid leidis, et **piirkondlikke erinevusi sissetulekutes tuleks arvesse võtta, et tagada õiglasem ja paindlikum toetussüsteem**. Teised olid aga seisukohal, et **diferentseerimine muudaks süsteemi haldamise keerukamaks ning tekitaks lisapingeid**: „Raha küsimus on üldse selline väga piinlik inimeste jaoks... Kui me hakkame sellest liiga palju rääkima, siis erinevaid reaktsioone tehakse.”

Ka toetuse saajate, nii töötute kui töötavate, seas erinesid arvamused. Mõned pidasid vajalikuks suuremat toetust töötutele, kellel puudub sissetulek, samas kui teised leidsid, et toetus peaks olema kõigile võrdne, kuna õppimine on koormav nii töötutele kui töötavatele. Üldiselt jäi kõlama, et **toetus täidab mõlema rühma puhul erinevat, kuid olulist rolli, töötutele toimetuleku tagamisel ja töötavatele võimaluse loomisel „osta aega vabaks” õppimiseks**.

Poliitikakujundajad ja töötukassa eksperdid arutlesid ka diferentseerimise eesmärgipärasuse üle. Osa ekspertidest rõhutas, et toetuse eesmärk on katta õppimisega seotud kulusid ning seetõttu peaks see olema kõigile ühtne. Ühtlasi meenutati, et meetme algaastatel oli toetuse summa töötutele ja töötavatele erinev, kuid sellisel jaotusel polnud sisulist mõtet. Ühtlase toetuse kasuks räägib ka väiksem halduskoormus. Samas pakuti ühe võimaliku **lahendusena välja toetuse sidumine**

õpingute edenemisega, näiteks toetuse maksmise seostamine läbitud semestritega, mis võiks suurendada lõpetamise motivatsiooni ja vähendada katkestamist.

Toetuse kaotamine mõjutaks intervjueritud nõustajate hinnangul oluliselt sihtrühmade valmisolekut õppima asuda, eriti töötute ja madala sissetulekuga inimeste puhul. Toetus ei ole pelgalt rahaline abi, vaid loob võimaluse õppima asumist kaaluda, eriti juhul, kui õpe toimub teises linnas või toob kaasa täiendavaid kulusid. Ilma toetuseta jääks osa inimesi õpingutest kõrvale, kuna nad ei suudaks katta transpordi-, majutus- või elamiskulusid. Töötute puhul on toetus sageli ainus sissetulekuallikas: „No ei, siis kes sinna läheks? Vähemalt meie kaudu mitte jah.” Siiski tõstatus mõnes intervjuus küsimus toetuse jätkusuutlikkuse kohta, arutades, kas Eesti riik üldse suudaks praegu sellist tasemeõppe toetust maksta. Osa töötukassa ekspertidest leidis, et toetuse lõpetamine ei pruugi tingimata kaasa tuua ulatuslikke negatiivseid mõjusid, mis näitab erinevaid arusaamu toetuse rollist ja vajalikkusest.

Kuigi küsitlusele vastanud ei omistanud toetuse olemasolule õppima asumise kontekstis erilist tähtsust, kinnitasid ka nemad, et toetusest on neil olnud abi: 161 vastajat (65%) leidis, et toetuse olemasolu aitas väga palju, ning 69 vastajat (28%), et see pigem aitas.

● Rahalise toetuse võimalikud väärkasutamise riskid

Kuigi intervjueritud töötukassa eksperdid peavad tasemeõppe toetust oluliseks teenuseks, sisaldab see siiski ärakasutamise riski. Näiteks kirjeldasid eksperdid juhtumeid, **kus tasemeõppe toetust kasutati sisuliselt sissetulekuna**. Näiteks esines olukordi, kus inimene oli „nimekirjas, aga tegelikult ei õpi” ning katkestas õpingud enne eksamite sooritamist. See osutas sellele, et õpingu eesmärk ei olnud oskuste omandamine. Selline muster on ekspertide sõnul koondunud just Ida-Virumaale.

Samas ilmnes intervjuudest, et toetust kasutatakse ka olukordades, kus inimene oleks õppima asunud ka ilma selleta, mistõttu ei pruugi toetus sellisel kujul oma eesmärgi täielikult täita. Sellest hoolimata täidab tasemeõppe toetus valdaval osal juhtudest oma eesmärgi, toetades õppimist ning võimaldades õppijatel rohkem keskenduda õpingutele.

● Täiskasvanute tasemeõppes osalemist ja püsimist mõjutavad tegurid

Töötukassa eksperdid rõhutasid, et tasemeõppese suundumine ja seal püsimine sõltuvad suures osas täiskasvanute enda õppevõimekusest ning valmisolekust. Ühiselt rõhutati, et tasemeõppes püsimine ongi täiskasvanutele keerulisem, sest töö, pere ja õpingud ei sobitu kergesti ning „see väljaspool tööaega õppimine ongi paras pähkel”. Poliitikakujundajate hinnangul tajuvad inimesed õppima minekut tegevusena, mis võib tekitada vastumeelsust: „Lai probleemide ring hakkab peale inimese hoiakutest õppimise vastu. Ta ei pruugi kindlasti mitte tahta minna tasemeõppesse, kuna see on ikkagi pikk ja aega ja energiat nõudev tegevus.”

Kuigi tasemeõpet nähakse tööturul püsimiseks vajaliku baashariduse vundamendina, juhtisid töötukassa eksperdid tähelepanu ka riskidele, mis on seotud õppimiskohustuste mittetäitmise ja sellest tulenevalt õppeasutuste liigse leebusega: „enne kui nad arvavad kellegi õppurite nimekirjast välja, võib minna väga pikk aeg”, kuigi töötukassa maksab toetust edasi. Soovides saada õigeaegset teavet toetuse saajate õpingute katkestamise kohta, et toetuse maksmist katkestada, selgitati:

„Haridusvaldkonna seisukoht oli, et no ikka täiskasvanud inimene ongi keeruline. Toetame, äkki teeb lõpuni.”

Intervjueeritud töötavad õppijad, kes õpingutega lõpusirgele jõudsid, nimetasid õpingute lõpetamist toetava tegurina ennekõike sisemist motivatsiooni ja asjaolu, et **õppekava kõnetas neid**. Töötute puhul oli oluline **toetuse tingimuslikkus**, kuna intervjueeritutele oli selgitatud, et õpingute katkestamisel lõpeb toetuse maksmine, mis mõjutas nende otsust õpinguid jätkata: „Mul oli soov lõpetada.” Sel juhul oli tasemeõppe toetuse kaotamise risk õpingute lõpetamisel distsiplineeriv ja motiveeriv mehhanism. Samuti rõhutati tugevat sisemist motivatsiooni: „Ma juba varem katkestasin ja nüüd ma ei saa seda endale lubada, ma pean ikka lõpuni käima.”

Küsitlusele vastanute hinnangul oli tasemeõppe toetusest õpingute lõpetamisel kasu veidi vähem kui õpingute alustamisel, kuid enamasti peeti seda siiski oluliseks. 138 vastajat (56%) leidis, et toetus aitas väga palju, ning 59 vastajat (24%), et see pigem aitas.

KATKESTAMINE

Katkestamise tõenäosuse hindamiseks kasutati logistilise regressioonanalüüsi meetodit (vt tabel 11), millega analüüsiti vanuse, õpingute kestuse, hariduse, erialase hariduse puudumise, erialase hariduse vananemise ning terviseprobleemide mõju katkestamisele. Tulemused näitavad, et katkestamine on statistiliselt oluliselt seotud vanusega ($p < 0,05$), kus nooremad katkestavad oluliselt tõenäolisemalt. Sarnaselt ilmneb tugev seos õpingute kestuse ja katkestamise tõenäosuse vahel. Mida pikemalt kestavad õpingud (mida kauem on inimene õppes olnud), seda madalam on katkestamise tõenäosus. Haridustaseme mõju on nõrk ning kõrgeima haridustasemega osalejatel on katkestamise tõenäosus veidi suurem, kuid seos ei ole tugev. Erialase hariduse puudumine ega hariduse vananemine ei näita statistiliselt olulist seost katkestamisega. Tervise seisund ei mõjuta katkestamist ning need, kellel on terviseprobleemid, katkestavad tõenäoliselt vähem kui need, kellel terviseprobleeme ei ole.

Tabel 11. Logistilise regressioonanalüüsi mudel katkestamise tõenäosuse selgitamiseks taustatunnuste põhjal

Sõltuv muutuja: toetuse saamise katkemine	Koefitsient	SE
25–39-aastased (ref: 16–24-aastased)	-0,581***	0,143
40–49-aastased (ref: 16–24-aastased)	-1,11***	0,154
50-aastased ja vanemad (ref: 16–24-aastased)	-1,43***	0,158
Õppimise alguse aasta	-0,113***	0,01
Toetuse maksmise tegelik kestus (päevades)	-0,004***	0,0001
Haridus: tase 2 (ref: tase 1) ⁸⁷	-0,23	0,279
Haridus: tase 3 (ref: tase 1)	0,148	0,100
Haridus: tase 4 (ref: tase 1)	-0,079	0,132
Haridus: tase 5 (ref: tase 1)	0,354*	0,167
Eriharidus: olemas (ref: puudub)	0,164	0,123
Eriharidus: pole vananenud (ref: on vananenud)	0,087	0,112
Terviseprobleemid: pole (ref: on terviseprobleemid)	0,183*	0,075
Juhtumite arv	5,907 ¹	

⁸⁷ Arvestatud on teenuse alguse seisuga kehtinud kõrgeim omandatud haridustase: tase 1: määramata, puudub algharidus, algharidus, põhiharidus; tase 2: kutseharidus põhihariduseta, kutseharidus keskhariduseta, põhiharidus kutseharidusega; tase 3: üldkeskharidus, kutseharidus, kutsekeskharidus põhikooli baasil; tase 4: kutsekeskharidus keskkooli baasil, keskeriharidus, kutsekõrgharidus; tase 5: bakalaureuseõpe, magistriõpe, doktoriõpe.

Sõltuv muutuja: toetuse saamise katkemine

Koefitsient

SE

Pseudo R²

0,175

*** = $p < 0.001$ (väga tugev statistiline olulisus), ** = $p < 0.01$, * = $p < 0.05$.

Pseudo R²: Näitab, kui hästi mudel seletab sõltuva muutuja (toetuse saamise katkemine) varieeruvust. Väärtus 0,175 viitab mõõdukale seletusjõule. Analüüsist jäeti välja kirjed, millel puudus maakonna tunnus, kuna analüüsi andmeid maakondade lõikes. Ülejäänud erinevus tuleneb hariduse muutujas esinevatest puuduvatest väärtustest ($n = 61$).

Allikas: Eesti Töötukassa.

Kuigi katkestajate osakaal on üsna kõrge, tuleb arvestada, et tasemeõppes osalemine nõuab pikemaajalist pühendumist, mis ei pruugi osade toetuse saajate jaoks toimetuleku, tervise, isiklikel vm põhjuste tõttu võimalik olla.

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD KATKESTAMISEST

● Katkestamise ulatus ja põhjused

Poliitikakujundajate hinnangul on tasemeõppes katkestajate osakaal „hästi suur, mälu järgi vist isegi ligi 40%“. Intervjueeritute hinnangul on osalemise ja mitteosalemise põhjused tihedalt seotud nii inimeste endi kui ka tööandjate hoiakutega. Samuti võivad mitteosalemist ja kaudsemalt katkestamist mõjutada vanuse kasvades toimuv oskuste langus ning vanemaealiste stigmatiseerimine tööturul.

Toetust saanud töötute intervjuudest selgus, et kuigi mõnel juhul tekkis õpingute katkestamise mõte, ei viinud see ühegi intervjueeritu puhul tegeliku katkestamiseni. Katkestamise mõtted olid enamasti seotud **õpingute keerukusega**: „väga raske on muidugi mu eriala, aga ma pean hakkama saama“ või administratiivse probleemi tõttu, kui „kooli arvuti profiil oli kadunud ja hindeid ei olnud arvesse võetud ja siis tuli korra mõte, et ei tahaks enam aega raisata“. Samuti terviseprobleemide tõttu: „Mul tõusis ärevus nende kodutööde pärast ja ma olin sunnitud katkestama.“

Töötavate toetuse saajate seas tuli õpingute katkestamist siiski ka ette. Ühe põhjusena mainiti COVID-19 pandeemia ajal rakendatud **virtuaalse õppe sobimatust isiklike** eelistuste ja praktiliste kaalutluste tõttu. Samuti toodi välja, et kuna õppekavade valiku piiratuse tõttu valiti õppekava, mis polnud nende esimene eelistus, selgus õpingute vältel, et õppekava ei suudagi täita vajadusi, mille tõttu üldse tasemeõppesse asuti ning õpingud katkestati. Lisaks nimetati ka isikliku eluga seotud põhjuseid (nt pere ülalpidamise vajadus), mille tõttu valiti õpingute asemel tööle keskendumine, ja terviseprobleeme, mille tõttu oli keeruline töö- ja eraelu ühildada.

Vene keelt kõnelevate tasemeõppe toetuse kasutajate katkestamise põhjendused kattusid suures osas varasemalt kirjeldatud põhjustega, nagu terviseprobleemid, kuid lisandus ka spetsiifiline takistus – õppekeele barjäär. Ühe intervjueeritu näitel ilmnes, et eestikeelne õpe osutus liiga keeruliseks ning viis õpingute katkestamiseni.

Küsitluse põhjal katkestas tasemeõppes osalemise 29 vastajat (12%). Peamisteks põhjusteks olid terviseprobleemid (8 vastust), töö ja õppimise ühildamise keerukus (7 vastust), ebasobiv õppekava (6 vastust) ning motivatsiooni vähenemine (6 vastust). Lisaks nimetati perekondlikke põhjuseid (5 vastust) ja õppekava keerukust (2 vastust). Motivatsiooni langus oli sageli seotud tervisliku seisundiga, sealhulgas vaimse tervise probleemidega.

● Katkestamise ennetamist toetavad tegurid

Töötute intervjuudest selgus, et õpingute ajal süsteemset sisulist tuge ei pakutud. „Ma ei mäleta, vist mitte,” vastati küsimusele, kas töötukassa tundis huvi õpingute edenemise vastu. Samas leidsid mitmed töötud intervjuueeritud, et just õppeasutus võiks motiveerivat tuge rohkem pakkuda. Ka töötavad intervjuueeritavad nägid õpinguid **toetava tegurina ennekõike õppeasutuse tegevust**, sh sobivate õppeviiside (k.a sessioonõppe pakkumine) ja toetavate õppejõudude olemasolu. Siiski peeti võimalikuks, et suurem kontakt aitaks õpimotivatsiooni hoida ning töötukassa võiks „*aeg-ajalt helistada, küsida, kuidas läheb – mitte uurivalt, vaid väike sõbralik tähelepanu*”.

Katkestamise vähendamiseks on võtmetähtsusega järjepidev ja personaalne tugi, mis ühendab töötukassa, õppeasutuste ja teiste osapoolte koostöö ning arvestab õppija individuaalseid vajadusi ja valmisolekut. Eriti oluline on sihipärane õppesse suunamine ja täiendav toetus madalama õppevalmidusega täiskasvanutele, kelle püsimine õppes sõltub suuresti motiveerivast keskkonnast ja lähedasest juhendamisest.

Poliitikakujundajad rõhutasid omakorda, et katkestamiste vähendamiseks on vajalik järjepidev ja süsteemne tugi, kuna **katkestamised võivad olla seotud nii õppijate isikliku eluga, õpioskuste puudumise kui ka hirmuga ebaõnnestuda**. Nende hinnangul aitaksid katkestamist vähendada sellised meetmed nagu **juhtumi-**

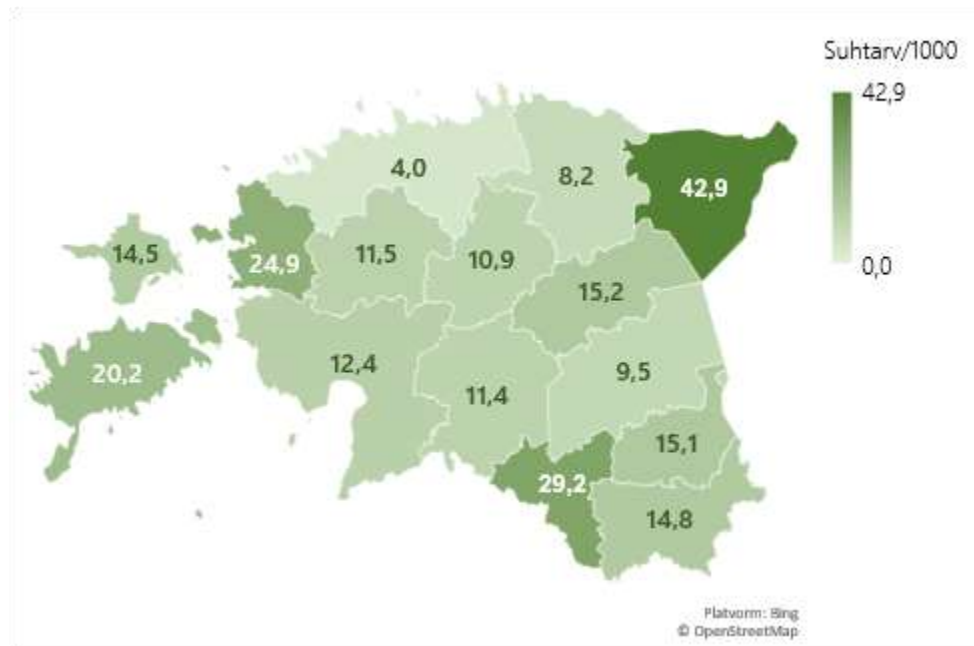
korraldajate kaasamine, individuaalne lähenemine ning õppenõustamine. See võimaldaks suunata õppesse eelkõige neid inimesi, kellel on eeldused õpingud edukalt läbida: „*Et õppesse jõuab see inimene, kellel on ka eeldused õpe läbida, et me mitte iga hinna eest ei suruks kõiki õppima*.” Samuti rõhutati, et õppijate toetamine ei ole üksnes töötukassa ülesanne, vaid eeldab koostööd haridusasutuste ja teiste seotud osapooltega. Eriti oluline on pakkuda täiendavat tuge täiskasvanud õppijatele, kes on madala kvalifikatsiooniga või kellel on õppimises olnud pikk paus, kuna nemad vajavad õpingutes püsimiseks tavapärasest rohkem personaalset tähelepanu. Seejuures peeti oluliseks ka **õppesse suunamise kvaliteeti**, rõhutades, et õppima ei peaks suunama kõiki, vaid eelkõige neid, kellel on huvi ja valmisolek valitud erialal ka hiljem rakenduda.

TEENUSE MÕJU

Mõju all käsitletakse teenuse kasutuse ulatust ja jaotust, sealhulgas regionaalset kasutatust hõivatute lõikes. See võimaldab hinnata, millises mahus ja kellele teenus realselt jõuab, mis on oluline osa teenuse toimimise ja mõju hindamisel.

Tasemeõppe toetuse kasutamine maakondades elukoha järgi on ebaühtlane. Kõrgeim suhtarv tööealiste hõivatute kohta on Ida-Virumaal (42,9 osalejat 1000 hõivatute kohta). Suhteliselt kõrge kasutus iseloomustab ka Valga-, Lääne- ja Saaremaad, mis näitab, et väiksemad maakonnad kasutavad suhteliselt aktiivselt tasemeõppe toetusi. Seevastu teenuste kasutus on madalaim Harjumaal, kuigi seal võiks eeldada suuremat kasutust suure hõivatute arvu tõttu. Sarnane muster ilmneb ka Tartumaal, kus teenuse kasutus jääb samuti tagasihoidlikuks hoolimata maakonna hõivatute arvust (vt joonis 26).

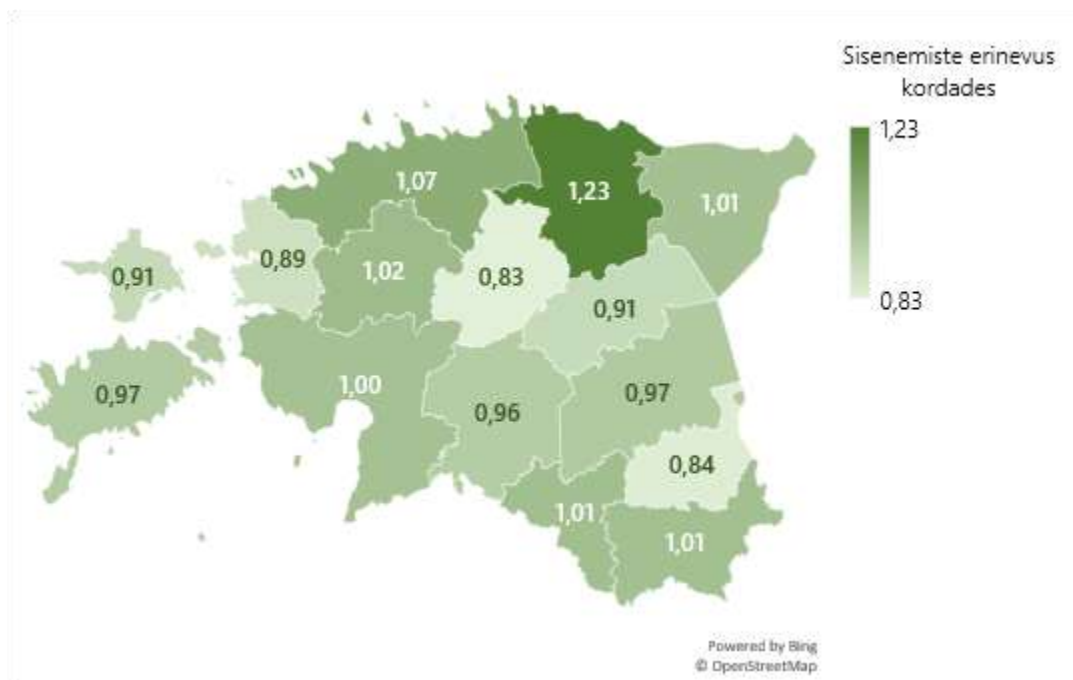
Joonis 26. Teenusele „Tasemeõppes osalemise toetus” õppima asunute suhtarv aastatel 2017–2023 kokku maakondade tööealiste (16-pensiaoniaaline) hõivatute kohta



Allikad: Eesti Töötukassa ja Eesti Statistikaamet (vaadeldud perioodi keskmine hõivatute arv maakonnas).

Vaadeldes teenusele sisenemisi elukoha maakonna ja töötukassa maakondliku osakonna järgi (vt joonis 27), selgub, et võrreldes kvalifikatsiooni saamise toetuse ja koolituskaardiga tööturukoolitustega on tasemeõppes osalemise toetuse puhul teenusele sisenemiste erinevused elukoha ja töötukassa osakonna maakonna vahel väiksemad. Saab siiski välja tuua, et näiteks Lääne-Virumaal on elukoha maakonna järgi sisenemisi olnud 1,23 korda rohkem kui töötukassa osakonna järgi. Unikaalsete isikute arvude erinevus kordades on tasemeõppes osalemise toetuse puhul igas maakonnas sama, mis sisenemiste erinevus kordades.

Joonis 27. Teenusele „Tasemeõppes osalemise toetus” sisenemiste arvude erinevus kordades elukoha maakonna ja Töötukassa maakondliku osakonna vahel, ajavahemikul mai 2017 kuni detsember 2023 alanud teenused kokku



Allikas: Eesti Töötukassa.

Undi ja Võrgu (2026)⁸⁸ uuringus hinnati tasemeõppe mõju töötasu muutusele, kasutades *difference-in-differences* (DiD) meetodit, mis võrdleb muutusi ajas koolitusel osalenute (osalusgrupp) ja mitteosalenute (võrdlusgrupp) vahel enne ja pärast koolitust. Uuringu esialgsed tulemused näitavad, et tasemeõppe läbinutel töötavatel inimestel kasvas **töötasu** rohkem kui neil, kes tasemeõppes ei osalenud. Keskmine erinevus võrrelduna võrdlusgrupiga ulatus punkthinnanguna 78 euronit.

Tasemeõppe mõju keskmisele töötasule, ehk teenusel osalenud isikute töötasu võrreldes võrdlusgrupiga, **alates teenusele sisenemisest sotsiaaldemograafiliste tunnuste lõikes varieerub nii õppekavade kui taustatunnuste lõikes**. Mõju palgale suureneb ajas peaaegu kõigis sihtrühmades, kusjuures tugevam efekt avaldub 36. kuu ja eriti 48. kuu jooksul.⁸⁹ Suurimad positiivsed muutused tulevad esile pikema kestusega õppekavades (37+ kuud) ning rakenduskõrghariduses. Enamiku õppevaldkondade puhul ei ilmne statistiliselt olulist mõju keskmisele töötasule. Erandiks on tervise ja heaolu valdkond, kus mõju on selge ja statistiliselt oluline: 48 kuud pärast koolituse algust on keskmine töötasu ligikaudu 220 euro võrra kõrgem (usalduspiirid ± 86 eurot)

Vene emakeelega inimeste jaoks on mõju palgale ajas suureneb enam kui eesti emakeelega inimeste jaoks, aga ka suurem usaldusintervall (vene: 48 kuu pärast on mõju 312 eur (usaldusintervall ± 148) vs eesti 144; ± 91), mis võib olla tingitud nende rühmade erinevusest hõivemustrites.

⁸⁸ Unt, T., & Võrk, A. (2026). Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine. Tartu Ülikool. Ilmumata.

⁸⁹ Unt, T., & Võrk, A. (2026) märgivad, et kuna vahepeal on olnud tugev inflatsiooniline keskkond, kus ka töötasud on aja jooksul tugevalt kasvanud, ei pruugi ainult osalusvaatluste töötasu muutuse dünaamika uurimine anda vastust, kas nähtav töötasu suurenemine on tulenenud tänu saadud teenusele või on see tingitud makrokeskkonnast.

Ametite lõikes saab kindlat väita, et kõige stabiilsem ja positiivsem mõju kasv on isikuhooldustöötajatel, kelle punkthinnang näitab 48 kuu pärast 229 eurot ning usaldusintervall on oluliselt kitsam (+/- 96). Nende puhul võib tasemeõppe lisandumine olla seotud järjepideva sissetuleku kasvuga. Näiteks mainis üks selle valdkonna tasemeõppes läbinu: „*Palga suhtes on see, et mina saan 80 euri kuus lisatasu juurde selle [taseme] eest.*”

Tasemeõppe mõju töötamise tõenäosusele sihtrühmade lõikes, ehk kui suur osa teenusel osalenutest püsib tööhõives võrreldes võrdlusgrupiga, näitavad, et mõju suureneb ajas: lühiajaliselt on mõju sageli tagasihoidlik või negatiivne, kuid 48 kuu vaates muutub enamusest sihtrühmades positiivse punkthinnanguga. Positiivne ja püsivam mõju ilmneb tasemeõppes eelkõige neil osalejatel, kes ei kuulu tervisekriteeriumi alusel sihtrühma. Terviseprobleemidega sihtrühma jaoks on teenuse mõju keeruline hinnata, sest puuduvad piisavad alusandmed, mis kirjeldaksid tervislikku seisundit. Seetõttu on sobivat võrdlusgruppi raske moodustada. Kasutatud metoodikas on terviseprobleemidega sihtrühma kuuluvaid teenusel osalenud inimesi võrreldud pigem keskmiselt tervemate inimestega, mistõttu võib teenuse mõju sellele sihtrühmale olla pigem alahinnatud.

Haridusega seotud sihtrühmades ilmneb selgem ja tugevam positiivne mõju eelkõige nende osalejate puhul, kellel puudub kutse- või kõrgharidus, on mõju pikaajaliselt kasvav.

Taustatunnuste lõikes nähtub et positiivne ja püsiv mõju töötamise tõenäosusele ilmneb eelkõige kutseõppes osalejate seas, eriti neil, kes õpingud lõpetasid, õppisid tervise ja heaolu või tehnika, tootmise ja ehituse valdkonnas. Nende puhul kasvab mõju kolme ja nelja aasta jooksul. Tugevam mõju paistab välja ka vene emakeelega osalejatel, naistel ning mitmes piirkonnas, eriti Ida-Virumaal, Kesk-Eestis ja Lääne-Eestis. Vanuse järgi on mõju pikemas vaates tugevam 21–30 ja 51–60-aastaste seas. Pikema kestusega õppekavade puhul avaldub positiivne mõju töötamisele hiljem, lühema kestusega õppekavadel varem. Ametirühmade lõikes on mõju kõige tugevam isikuhooldustöötajatel, mis peegeldab ka tervise ja heaoluvaldkonna õppevaldkonda kõrget mõju, kus 48 kuud pärast koolituse algust on mõju töötamise tõenäosusele 8,4 protsendipunkti (usalduspiirid +/-3,8 protsendipunkti.⁹⁰ Detailsem ülevaade uuringu tulemustest on esitatud peagi ilmuvas uuringuaruandes: Unt, T., & Vörk, A. (2026). „Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine.”

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD TEENUSE MÕJUST

● Tasemeõppe mõju tööle rakendumisele

Tasemeõppe toetuse mõju saab intervjuude põhjal hinnata eelkõige tööalase rakendumise kaudu. Enamik intervjueritud töötutest tasemeõppe toetust saanutest (kes teenuse saamise ajal olid töötud) pidas tasemeõpet **oluliseks tööturule sisenemisel ja erialasel arengul**. Enamik intervjuerituist rakendas omandatud teadmisi pärast õpingute lõpetamist või avaldus mõju muul, nende jaoks olulisel, moel.

Kõige otsesem mõju ilmnes neil, kes asusid tööle õpitud erialal kohe pärast lõpetamist (kaks intervjueritud kuuest; vene keelt kõnelevate seas samuti kaks kuuest). Samas ei avaldunud mõju alati

⁹⁰ Unt, T., & Vörk, A. (2026). Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine. Lühiraport. Tartu Ülikool. Ilmumata.

vahetu tööle asumisena. Mõnel juhul toimus tööle liikumine kaudselt, näiteks praktika kaudu, või väljendus mõju olemasoleva eriala raames tööülesannete laienemises: „nüüd on mulle endale tulnud juurde elektrialast tööd” või „tööülesanded muutusid”. Enamik töötuid hindas tasemeõpet tööle rakendumisel „väga suureks abiks”, eriti uuel erialal alustamise kontekstis. Samuti rõhutati ka konkurentsivõime kasvu: „Mul on töövõimalused suuremad kui enne.”

Töötavad intervjueeritavad tõid esile, et tasemeõppe toetus toimis tõukena karjääripöörde tegemisel. Tasemeõppe aitas tõsta intervjueeritute hinnangul enesekindlust ja avardada tööturuvõimalusi. Kuigi enamik ei asunud kohe tööle õpitud erialal, suurenes valmisolek võimaluse tekkel töökohta vahetada. Mõju avaldus ka kvalifikatsiooni tõusuna olemasoleval töökohal, näiteks: „Ma töötasin tavalise õpetajana ja nüüd olen eripedagoog.” Töötavate toetuse saajate seas oli üks, kes töötas juba enne valitud erialal ning tema jätkas õpitud erialal töötamist, suundudes pärast esmase õppe omandamist järgmisele tasemele.

Vene keelt kõnelevate intervjueeritute seas asus pärast tasemeõppe läbimist uuele erialale tööle üks inimene. Üks alustas uuel erialal õppimist, kuid katkestas õpingud. Üks õppis samal erialal, millel ta varem töötas, kuid on endiselt töötu. Kahe intervjueeritu puhul ei selgunud õpitud eriala, kuid mõlemad on töötud. Töötavate seas oli üks inimene, kes töötab samal erialal, mida ta õppis, üks, kes töötab uuel erialal ning üks, kes katkestas õpingud ega ole erialast tööd leidnud.

● Tasemeõppe mõju palgatasemele

Kuigi osa töötute rühmast hindas, et tasemeõppe läbimisel oli kasu ka nende palganumbrile, leidis arvamusi, mille kohaselt ei olnud tööle rakendumine alati seotud märkimisväärse palgakasvuga. Näiteks tõi üks intervjueeritu välja: „Ma sain enne tavaõpetajana rohkem raha kui nüüd.” Vene töötute hulgas oli üks, kes sai paremat palka, kuna sai tööle uuele erialale, kus tasustati enam kui eelnevas töökohas. Ülejäänutel see mõju ei avaldunud, kuna neist pooled on jätkuvalt töötud.

Üldiselt avaldus tasemeõppe mõju pigem kvalifikatsiooni ja töö sisu muutuses kui otseses sissetuleku kasvus. Samas hindasid need intervjueeritud, kes olid intervjueerimise hetkel töötud, majanduslikku mõju pigem pikaajalises perspektiivis: „Majanduslikku kasu näen ikka tulevikus küll.” Mõnel avaldus mõju pikaajalise positiivse joonena: „Alguses ei olnud, sest ma hakkasin nullist töötama ja nüüdseks saan öelda, et on hakanud küll mõju avaldama, et on hakanud rohkem sisse tooma.”

Enamiku töötavate toetuse saajate hulgas õppimisega seostuvat palgalisa ei tajutud, kuid pooled intervjuudes osalenutest (kaheksast neli) katkestasid ka õpingud. Ülejäänud intervjueeritavad hindasid mõju ennekõike õppe- ja töövõimaluste avarumise näol: „See pakkus mulle võimaluse minna edasi õppima ja nüüd on mul ka magistrikraad samal erialal. /.../ Ma ei saa öelda, et see täna palgas avalduks, aga see [magistri omandamise järel muutunud amet] annab mulle paindlikumad töötingimused kui teistele õdedele.”

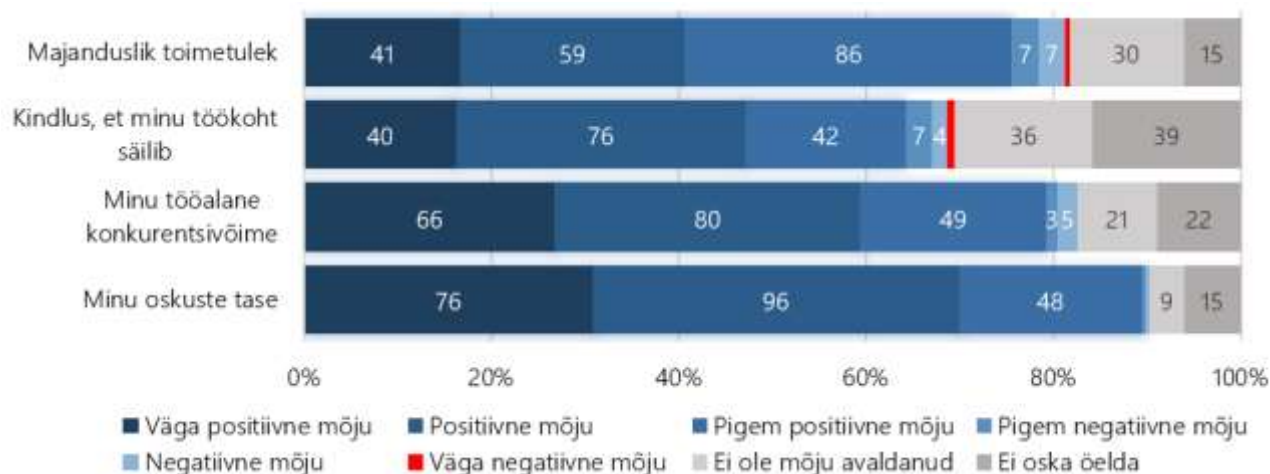
Küsitlusele vastanutel paluti hinnata tasemeõppes osalemise mõju majanduslikule toimetulekule, töökoha säilimise kindlusele, tööalasele konkurentsivõimele ning oskuste tasemele (vt joonis 28).

Majandusliku toimetuleku osas hindas mõju väga positiivsest kuni pigem positiivseni kokku 76% vastanutest, samas kui pigem negatiivset kuni väga negatiivset mõju tajus 8%. Mõju puudumist märkis 12% (30 vastajat). Töökoha säilimise kindluse puhul oli hinnang samuti valdavalt positiivne,

kuid mõnevõrra hajusam – väga positiivsest kuni pigem positiivseni hindas mõju 64% vastanutest. Pigem negatiivset kuni väga negatiivset mõju tajus 11%. Mõju puudumist märkis 15% (36 vastajat) ning 16% (39 vastajat) ei osanud hinnangut anda.

Töölase konkurentsivõime osas olid hinnangud tugevamad – väga positiivsest kuni pigem positiivseni tõi mõju esile kokku 80% vastanutest. Pigem negatiivset kuni väga negatiivset mõju tajus ligikaudu 2%. Mõju puudumist märkis 9% (21 vastajat) ning 9% (22 vastajat) ei osanud hinnangut anda. Kõige selgem positiivne mõju ilmnos oskuste taseme arengus, kus väga positiivsest kuni pigem positiivseni hindas mõju 90% vastanutest. Pigem negatiivset kuni väga negatiivset mõju praktiliselt ei esinenud (umbes 0–1%). Mõju puudumist märkis 4% (9 vastajat) ning 6% (15 vastajat) ei osanud hinnangut anda.

Joonis 28. Küsitlusele vastanute hinnangud tasemeõppes osalemise mõjust majanduslikule toimetulekule, töökoha säilimise kindlusele, töölasele konkurentsivõimele ning oskuste tasemele



Üldine rahulolu tasemeõppes osalemisega oli väga kõrge. Väga rahul oli 47% (116 vastajat), rahul 29% (72 vastajat) ning pigem rahul 20% (49 vastajat). Keskmine hinnang kuuepallisel skaalal oli 5,2. Vastajatel paluti märkida ka kuni kaks rahulolu enim mõjutanud tegurit. Kõige sagedamini toodi esile õppe sisu (117 vastust, 48%) ja pedagoogi pädevust (116 vastust, 47%), aga ka õppe praktilisust (86 vastust, 35%).

2.4.3. ASJAKOHAUSE JA JÄTKUSUUTLIKKUSE NÄITAJAD

ASJAKOHAUSE

Enim taotleti toetust kutseõppes osalemiseks (82%), millele järgnes rakenduskõrghariduse (12,6%) ning bakalaureuseõppe õppekavadel õppimise (5,4%) toetus. Enamikul juhtudest (96,5%) toetati tasemeõppes osalemist nendel õppekavadel õppimiseks, mis kestsid 12 kuud või enam, sealjuures oli kolmandik õppekavadest 1–2-aastased (12–23 kuud) ja 41% õppekavadest 2–3-aastased (24–35 kuud). Kõige enam toetati õpinguid heaolu ning tehnikaalade õppesuundadel – vastavalt 1895 ja 1215 korral, mille õppekavade puhul on ka õppeaeg pikem. Õppevaldkondi ja tööstaatus (töötav vs. töötu) vaadeldes võib täheldada, et suurimad erinevused töötavate ja töötute vahel on põllumajanduse, metsanduse, kalanduse ja veterinaaria, tehnika, tootmise ja ehituse ning tervise ja

heaolu õppevaldkondades õppinute vahel. Esimese kahe valdkonna puhul oli valdav osa inimestest töötud, samas kui tervise ja heaolu õppekavade puhul taotlesid toetust ennekõike töötavad inimesed.

Varasemad uuringud⁹¹ on näidanud, et toetust taotlenud töötavate inimeste seas on enam neid, kel puudus erialane haridus või kelle haridus on omandatud enam kui 15 aastat tagasi; toetust taotlenud registreeritud töötute seas oli aga valdavalt neid inimesi, kellel esines terviseprobleeme. Käesolev analüüs näitab, et teenuse saajate hulgas olid 45% töötavad ja 55% töötud. Sarnaselt 2020. aastal töötukassa tehtud uuringule oli toetust taotlenud registreeritud töötute seas valdavalt neid inimesi, kel esines terviseprobleeme (68%) ning toetust taotlenud töötavate inimeste seas oli enam neid, kel erialane haridus puudus (48%) või oli vananenud (41%).

Tasemeõppes osalemise toetuse eesmärk on ennetada töötust, võimaldades puuduva või aegunud eri- või kutsealase haridusega või tervise seisundi tõttu ametiala vahetama sunnitud inimestel omandada tasemeharidus. Seega on teenus sihitud töötusriskirühmadele, sest peaaegu pooled teenuse kasutajatest vastasid terviseprobleemide kriteeriumile, ligi 40% hariduse puudumise või vananemise kriteeriumile ja ligikaudu kolmandik vastas mitmele riskitunnusele korraga. Intervjuudest selgus aga, et praktikas võib osa potentsiaalselt riskirühma kuuluvaid inimesi välja jääda, kuna eelneva hariduse omandamisega seotud 15-aasta-reegel võib olla liiga jäik, tasuta õppekoha nõue piirab ligipääsu ning tervisekriteeriumide hindamine on muutunud rangemaks. Osa kõrge riskiga töötavaid inimesi jääb selle tõttu välja, et nende „formaalsed kriteeriumid” ei täitu.

Tasemeõppes osalemise toetuse kasutajate hulk vaadeldaval perioodil on potentsiaalse sihtrühma suurust arvestades tagasihoidlik, mis viitab kas inimeste madalale teadlikkusele teenusest, tasemeõppe ajamahukuse heidutavale mõjule, võimalikule konkurentsile lühemate koolitusvormidega ja/või hoiakulistele barjääridele. Seega võib teenus olla asjakohane, kuid seda ei ole eeltoodud põhjustel piisavalt kasutatud.

SEOSSED OSKA PROGNOOSIDEGA

Tasemeõppes osalemise toetust makstakse inimestele, kes asuvad õppima kutsehariduse, rakenduskõrghariduse või bakalaureuseõppe õppekaval tasuta õppekohal töötukassa toetatud õppekava⁹² alusel. Terviseprobleemidega inimeste puhul ei kohaldata toetatavate õppekavade valikul OSKA uuringutest tulenevaid piiranguid, mistõttu ei ole nende inimeste õpivalik õppekavade lõikes piiratud ning lähtutakse eeskätt individuaalsest sobivusest ja töövõimest. Samal ajal uuendatakse toetatavate õppekavade nimekirju enamiku sihtrühmade jaoks vähemalt kord aastas Kutsekoja OSKA tööjõuvajaduse uuringute põhjal, et suunata inimesi omandama erialasid, mille järele on tööturul ka tulevikku vaadates suurem nõudlus.

Virnastatud kihtdiagramm võimaldab näidata toetuse saajate koguarvu muutust ajas ning samal ajal visualiseerida erinevate õppevaldkondade panust kogumahusse. Vaadates, millistes õppevaldkondades oli toetuse saajaid kõige enim ning kuivõrd see kattub OSKA prognoosidega, ilmneb, et kogu perioodi vältel (2017–2023) andsid suurima panuse **tervise ja heaolu ning tehnika,**

⁹¹ Eesti Töötukassa. (2020). Töötust ennetavad meetmed: ülevaade perioodist mai 2017–aprill 2019.

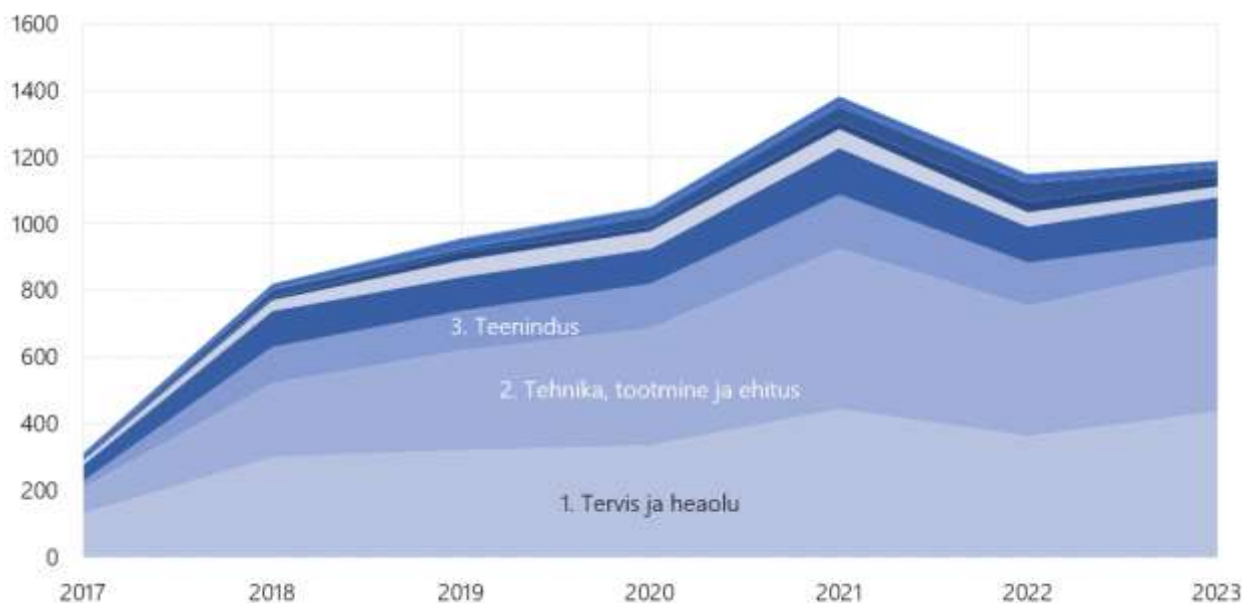
https://www.tootukassa.ee/web/sites/default/files/2022-01/tootust_ennetavate_meetmete_analuus_loplik.pdf

⁹² Sihtasutus Kutsekoda. Tasemeõppetoetuse õppekavad. <https://cdn.tootukassa.ee/oppekavad/tasemeoppetoetus/oppekavad.html>

tootmise ja ehituse õppevaldkonnad. Tervise ja heaolu valdkonnas moodustas suurima osakaalu sotsiaaltöö ja nõustamise õppekavarühm, tehnika, tootmise ja ehituse valdkonnas aga erinevad tehnikaerialad. Mõlemas valdkonnas saavutati kõrgeim maht 2021. aastal (vastavalt 444 ja 480 toetuse saajat), mille järel sisenemine 2022. aastal vähenes ning 2023. aastal taas tõusis.

IKT õppevaldkond näitas kogu perioodil mõõdukat, kuid püsivat kasvu, samas kui ülejäänud valdkonnad jäid mahult väiksemaks ja nende panus oli üldjoontes stabiilne. Teenindusvaldkond (vt joonis 29), näitab samuti langustrendi.

Joonis 29. Tasemeõppe toetuse saajate jaotus õppevaldkondade kaupa aastatel 2017–2023



Märkus: Valdkonnad on esitatud virnastatud kihtdiagrammina alt üles kahanevas järjestuses, kus joonise alumises osas asuv kiht näitab kogu perioodi suurimat õppevaldkonda. Kajastatud õppevaldkonnad kahanemise järjekorras: tervis ja heaolu; tehnika, tootmine ja ehitus; teenindus; IKT; äridus, haldus ja õigus; haridus; humanitaaria ja kunstid; loodusteadused, matemaatika ja statistika; põllumajandus, metsandus, kalandus ja veterinaaria; sotsiaalteadused, ajakirjandus ja teave.

Allikas: Eesti Töötukassa.

Tasemeõppes osalemise toetamine on tihedalt seotud OSKA üldprognoosiga, mis analüüsib tööjõu- ja oskuste vajadust Eestis 10 aasta perspektiivis⁹³. OSKA üldprognoosi kohaselt suureneb tööjõu vajadus järgneva kümne aasta jooksul mitmes tegevusvaldkonnas, sealhulgas tervishoiu- ja sotsiaalhoolekande valdkondades, tehnika (iseäranis insenerid) ja IKT valdkondades. Tasemeõppe toetuse saajate suhteliselt suur osakaal nendes valdkondades järgib OSKA prognoose ning näitab, et toetus aitab suunatult valmistada inimesi ette tööjõupuudusega ametikohtadele.

Kuigi OSKA üldprognoosid toovad esile kasvava tööjõuvajaduse hariduse valdkonnas (nt reaalainete õpetajad, kutseõpetajad, hariduse tugispetsialistid, sh eripedagoogid, logopeedid, koolipsühholoogid), ei näita tulemused, et tasemeõppe toetuse saajad vastavaid valikuid õppesuundades teevad. Üheks põhjuseks on see, et nimetatud ametikohtadel töötamise eelduseks on magistrikraad, mille omandamist tasemeõppe toetus ei toeta. Kuigi toetusega on võimalik õppida

⁹³ Sihtasutus Kutsekoda. OSKA uuringud. <https://kutsekoda.ee/oska-uuringud/>

bakalaureuseõppes näiteks eripedagoogika või kutsepedagoogika erialal, on vastavaid õppekavasid piiratud arv.

Seetõttu ei ole OSKA prognooside ja õppijate valikute vaheline kooskõla kõigis valdkondades ühtlane. Kui tehnilistes ja praktilistes valdkondades järgivad õpivalikud enam tööturu vajadusi, siis kõrgemat kvalifikatsiooni nõudvates ametites esineb märkimisväärne lõhe. See tuleneb eelkõige ligipääsupiirangutest ja toetuse tingimustest.

Samasugune trend on näha ka tippspetsialistide puhul. OSKA prognoosid näitavad kasvavat vajadust inseneride, juhtide ja teiste kõrgema kvalifikatsiooniga spetsialistide järele, kelle oskused omandatakse valdavalt kõrghariduse tasemel. Praktikas suundub enamik tasemeõppe toetuse saajatest siiski kutseõppesse. Seetõttu ei toeta meetme tingimused otseselt nende ametikohtade järelkasvu, kus nõutav haridustase ületab bakalaureuse taseme (nt õpetajate puhul magistrikraadi nõue).

OSKA prognoosidel põhinev õppekavade ajakohastamine loob küll eeldused tööturu muutustele reageerimiseks, kuid haridussüsteemi muutused toimuvad paratamatult ajaviitega. Tasemeõppe ei ole seetõttu olemuselt kiiresti kohanduv meede lühiajaliste tööturunõudluse muutuste suhtes. Tasemeõppe toetus sobib eelkõige pikaajaliste tööturumuutuste, näiteks sektorite ümberkujundamise mõjude leevendamiseks.

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD TASEMEÕPPES OSALEMISE TOETUSE SEOSTEST OSKA PROGNOOSIDEGA

● OSKA prognooside asjakohasus

Intervjueeritud karjäärinõustajad ja juhtumikorraldajad peavad **nii OSKA tööjõuvajaduse prognoose kui tööjõuvajaduse baromeetrit olulisteks tööriistadeks tasemeõppe soovitude andmisel**. Nõustajate sõnul aitab see hinnata, millistel erialadel on töövõimalused piiratumad: „*kui on mingi eriala, aga tööturg on tasakaalus, siis on väga suur tõenäosus, et isegi kui ta läheb ja omandab selle eriala, siis ei saa olla 100% kindel, et ta saab tööle sellega.*” Samas rõhutati, et lisaks prognoosidele on olulised ka inimese motivatsioon ja huvi, mida nõustamisel arvesse võetakse.

Ka töötukassa eksperdid rõhutasid OSKA prognooside olulisust, pidades neid peamiseks aluseks tasemeõppe toetuste ja õppekavade valikul. Nende hinnangul on OSKA prognoosid tasemeõppe konteksti sobivamad kui lühiajaliste koolituste puhul, kuna need võimaldavad arvestada pikemaajaliste arengusuundadega. Poliitikakujundajad rõhutasid samuti OSKA tähtsust strateegiliste otsuste tegemisel. OSKA keskpikad tööjõuvajaduse prognoosid aitavad suunata inimesi mitte ainult olemasolevaid vabu töökohti täitma, vaid arvestama ka valdkondade tulevikusuundadega. Toetava näitena toodi raamatupidamise tasemeõppe, kus esimeste OSKA prognooside arvestamine võimaldas vältida aeguva kvalifikatsiooniga spetsialistide ületootmist.

● OSKA prognooside mõju õppekavade valikule

Töötute tasemeõppe toetuse saajate intervjuude põhjal võib õppekavade valiku kujunemises eristada kolme peamist mustrit, **millest esimene on varasemalt kujunenud erialane eesmärk, teine pooleli jäänud õpingute jätkamine ning kolmas nõustamise või juhusliku info mõjul tehtud suunamuutus**.

Paljudel juhtudel oli õppima asumise otsus ja õppekava valik teadlik ning läbi mõeldud. Enamikul intervjueeritustest oli õppima asudes „väga kindel teadmine” või „siht silme ees”. Mõnel juhul põhines valik varasematel katkestatud õpingutel, mida oli toetuse abil võimalik jätkata. Teistel juhtudel kujunes valik varasema töökogemuse ja isikliku elusituatsiooni põhjal. Näiteks mõjutas hooldaja eriala valikut varasem kokkupuude valdkonnaga: „Ma olin eelnevalt koolitusel käinud ja hooldekodus praktiliselt ka olnud ja täitsa meeldis.” Samuti mõjutas erialavalikut ja soovi karjäärimuudatusteks isiklik olukord, laste kasvatamine või töökoha kaotus. Töötukassa roll tajuti seejuures pigem toetava kui suunavana.

Samas esines ka olukordi, kus õppekava valik kujunes osaliselt väliste tegurite mõjul, näiteks kooli reklaami, konsultandi antud info või vabade õppekohtade puuduse tõttu. Nagu üks intervjueeritu kirjeldas: „Minul oli plaan hoopis teist plaani teha, aga see grupp oli täis ja siis ma leidsin lehest selle kooli reklaami ja siis tekkis uus mõte.” Samuti selgus, et toetatavate õppekavade nimekiri mõjutab otseselt sihtrühma osalemise motivatsiooni tasemeõppes: „Kui inimesel on kaks huvipakkuvat erialavalikut, millest üks on toetatav ja teine mitte, siis kaldub ta sageli toetatava poole, see on lihtsalt praktilisem.”

Töötavate tasemeõppe toetuse saajate puhul oli õppekava valik samuti sageli eelnevalt läbi mõeldud. Õppekava valikul lähtusid intervjueeritavad sellest, millised olid nende isiklikud erialased huvid või mida nad tajusid otsuse tegemise hetkel vajalikuna: „Ma kolisin [väljavõtt] ja seal oli minu vanaema, kes vajab hooldamist. Ka minu ema oli juba sel ajal vanem inimene. Ma tundsin praktilist vajadust saada rohkem teadmisi, et hooldamisega tegeleda.” Töötavad toetuse saajad mainisid ühe otsust mõjutava tegurina ka seda, kas õppekaval on võimalik õppida sessioonõppes. Ka küsitlustulemused näitavad, et toetatavate õppekavade valik on oluline osa õppima asumise otsuses. 154 vastajat (63%) märkis, et võimalus valida sobiv õppekava mõjutas nende otsust toetust kasutada. Sama muster ilmnes ka nende seas, kes oleksid õppima läinud ka ilma toetuseta – neist 64% (105 vastanut) pidas toetatavate õppekavade valikut siiski oluliseks. Üldiselt hinnati õppekava valiku protsessi lihtsaks: 106 vastaja (43%) jaoks oli see pigem lihtne ning 78 vastaja (32%) jaoks väga lihtne. See viitab, et lisaks toetuse olemasolule on oluline ka piisav ja selge valikuvõimalus, mis toetab teadlike õppevalikute tegemist.

Mõned intervjueeritavad kirjeldasid, et valisid lõpuks siiski õppekava, mis oli küll toetatavate õppekavade nimekirjas, kuid ei olnud nende algne eelistus. Sellisel juhul oli valiku aluseks soov saada rahalist tuge, mis võimaldaks töötamise kõrvalt õppimist jätkata. Nende inimeste puhul õpingud ka katkesid, osaliselt seetõttu, et valitud õppekavad ei vastanud nende ootustele või vajadustele (nt käsitlesid teemasid, millest intervjueeritav juba oluliselt teadis). Karjäärinõustaja roll seisnes intervjueeritavate hinnangul ennekõike n-ö olemas olemises toetuse saamise tehnilise poole selgitamisel. Terviseprobleemiga vastaja puhul aitas karjäärinõustaja ka soovitud õppekava leidmisega.

Seega näitavad tulemused, et valikuid ei juhi teadlikkus tööturumuutustest vaid individuaalsed tegurid.

● OSKA prognooside piirangud ja kriitika

Intervjueeritud karjäärinõustajad tõid esile kriitikat OSKA prognooside **aeglase reageerimise osas tööturu muutustele**: „Mul ei ole OSKA süsteemi osas väga suurt usku. Mulle tundub, et see on pidevalt nihkes – justkui ajast maas.” Samuti leiti, et õppekavade ja erialade valik ei tohiks tugineda üksnes prognoosidele, kuna piirkondlikud vajadused ja tegelik tööturu olukord võivad oluliselt erineda: „Miks peaks töötukassaga toetama sinna valdkonda ümberõpet, kus juba nagunii on tööpuudus?”

Kuigi sotsiaalpartnerite hinnangul on OSKA prognoosid parim universaalne viis tööjõuvajaduse hindamiseks ja õppevalikute suunamiseks, **ei kata see siiski spetsiifilisemat tööjõuvajadust**. OSKA keskendub peamiselt suuremate ja traditsioonilisematele valdkondade tööandjate vajadustele ega pruugi seetõttu piisaval määral arvestada väiksemate või innovaatiliste ettevõtete vajadustega. Sellest tulenevalt võivad OSKA prognoosid just kiirete muutuste kontekstis suhteliselt kiiresti aeguda. Lisaks rõhutati, et tasemeõppe puhul on probleemiks ajanihe tööjõuvajaduse tekkimise ja uute oskustega töötajate tööturule sisenemise vahel. Kõige kiiremini suudab haridussüsteem tööandjate vajadustele vastata täienduskoolituse või töökohapõhise õppe kaudu, mis eeldab tihedamat koostööd kutseharidusasutuste ja tööandjate vahel.

● OSKA prognooside kasutamise arendusvajadused

Töötavad tasemeõppe toetuse saajad tõid välja, et toetuse saamise tingimused **võiksid olla paindlikumad eeskätt pakutavate õppekavade valiku osas**. Mitmel juhul valiti õppekava toetatavate õppekavade nimekirjast, kuigi tegelik huvi oli suunatud mõnele teisele erialale. See oli ka ühe intervjueeritu hinnangul õpingute katkestamise põhjuseks, kuna õpe ei pakkunud uut teadmist, vaid kordas juba omandatud. Enamasti oli toetuse saajatel eelnevalt kujunenud erialaeelistus, kuid mõnel juhul muudeti valikut, kui selgus, et soovitud õppekava ei kuulu toetatavate hulka.

Nõustajad pakkusid tihedamat sidusust OSKA prognooside ja kutse- ja kõrgkoolide iga-aastaste õppeprogrammide vahel: „Kui OSKA oleks tihedalt seotud ülikoolide ja kutsekoolide iga-aastaste programmidega, siis võiks see süsteem olla palju tõhusam.” Ka töötukassa ekspertide hinnangul **tuleks OSKA ja õppekavade vahelised seosed muuta läbipaistvamaks**. Praegu ei ole alati selge, millise loogika alusel valitakse toetatavad õppekavad, mis raskendab nõustajate tööd. Kuigi OSKA-t peetakse tasemeõppe suunamisel oluliseks, keskendub see eelkõige kõrgema kvalifikatsiooniga ametitele ega kata kogu tööjõuvajaduse laia spektrit. Seetõttu vajab OSKA põhjal tehtud õppekavade valik kriitilist hindamist, et paremini toetada Eesti tööturu ja majanduse arengut.

JÄTKUSUUTLIKKUS

Tasemeõppes õppimise toetamisega seotud kulud on perioodil 2017–2023 järjepidevalt suurenenud (vt tabel 12). Kasvu taga on nii toetuse saajate arvu suurenemine kui ka toetuse summa kasv ühe toetusesaaja kohta. Teenuse käivitamise aastal jäi kogukulu alla kaheksa tuhande euro, kuid alates 2018. aastast on toetuse kogusumma olnud kasvutrendis, ulatudes 2023. aastaks 7,2 miljoni euroni.

Samal ajal on suurenenud ka keskmine kulu ühe toetusesaaja kohta: kui esimesel kahel aastal jäi see alla 1000 euro avalduse (toetuse saaja) kohta, siis järgneval kolmel aastal oli see üle tuhande euro ning alates 2022. aastast on keskmine brutoväljamakse ühe avalduse kohta olnud üle 2000 euro. See

tuleneb toetuse määra kasvust ajas. Teenuse alguses oli see töötavale 130 eurot ja töötule 260 eurot, kuid 2024. aastaks tõusis 362,70 euroni (kasv peaaegu kolmekordne) ühesuguseks nii töötutele kui ka töötavatele toetuse saajatele.

Tabel 12. Toetuse maht aastate lõikes

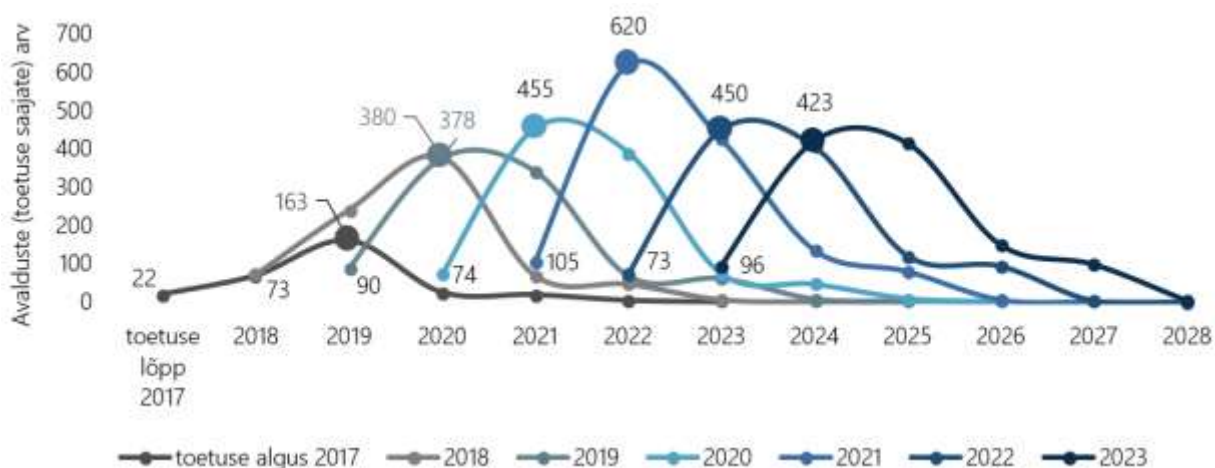
Aasta	Uute avalduste arv	Väljamakse aluseks olevate avalduste arv kokku	Väljamaksete brutosumma kokku (EUR)	Keskmine brutoväljamakse avalduse kohta (EUR)
2017	312	312	177 840,00	570,00
2018	824	1114	1 022 190,00	917,59
2019	958	1928	1 944 410,00	1008,51
2020	1053	2486	2 899 720,00	1166,42
2021	1385	3013	5 892 268,00	1955,62
2022	1152	3173	6 515 396,00	2053,39
2023	1189	3158	7 165 338,45	2268,95

Märkus: Keskmine brutoväljamakse avalduse kohta on lihtne aritmeetiline keskmine ning ei võta arvesse seda, kas avalduse kohta tehti väljamakseid terve aasta vältel või ainult mõnes kuus aastast. Kui võtta arvesse ka seda, mitu kuud iga avalduse kohta toetust maksti, tuleb keskmine brutoväljamakse avalduse kohta väiksem.

Allikas: Eesti Töötukassa.

Kulude tõlgendamisel tuleb arvestada, et hilisematel aastatel kajastuvad ka varasematel aastatel õpinguid alustanud toetuse saajate väljamaksed. Toetuste lõppemist erinevatel aastatel illustreerib joonis 30: näiteks 2017. aastal alanud toetustest lõppes toetuse väljamaksmine samal aastal 22 juhul, enim oli sel aastal alanud toetuste puhul väljamaksete lõppemisi 2019. aastal (väljamaksed lõppesid 163 toetuse saajale), viimased väljamaksed tehti 2023. aastal. Näiteks 2022. aastal lõppesid väljamaksed viiel erineval aastal alanud toetustele, sealjuures lõppesid väljamaksed 73 juhul ka samal aastal alanud toetustele ning 2022. aastal oli ka enim väljamaksete lõppemisi 2021. aastal alanud toetustele (väljamaksed lõppesid 620 toetusele, mis olid alanud 2021. aastal).

Joonis 30. Toetuste väljamaksete lõppemised toetuse alguse ja tegeliku lõpu tunnuse alusel aastate kaupa



Allikas: Eesti Töötukassa.

Õpingud katkestanud ning tähtajaliselt lõpetanud toetuse saajatele tehtud kulude võrdlus (vt tabel 13) näitab, et lõpetajate osakaal kuludes on stabiilselt suur. See näitab, et toetus on tulemuslik ning enamik toetuse saajatest jõuab õpingute lõpetamiseni.

Tabel 13. Tasemeõppes osalemise toetuse kogukulud õpingud katkestanud ja tähtajaliselt lõpetanud inimeste lõikes

Aasta	Uute avalduste arv	Väljamakse aluseks olevate avalduste arv kokku	Omandatud (EUR kokku)	Katkestatud (EUR kokku)	Määramata (EUR kokku)
2017	312	312	113 360,00	57 720	6 760,00
2018	824	1114	740 740,00	245 180,00	36 270,00
2019	958	1928	1 456 520,00	405 340,00	82 550,00
2020	1053	2486	2 090 080,00	640 910,00	168 730,00
2021	1385	3013	4 170 636,00	1 178 220,00	543 412,00
2022	1152	3173	4 358 684,00	1 003 020,00	1 153 692,00
2023	1189	3158	4 206 517,10	820 241,40	2 138 579,95

Märkus: kategooria „määramata” viitab siinkohal enamasti nendele toetusesaajatele (eriti viimastel aastatel), kelle toetuse lõpp on alles tulevikus ja kellel õpe alles kestab.

Allikas: Eesti Töötukassa.

Lõpetajate kulude osakaal on stabiilselt suurem kui katkestajate oma ning katkestajate kulud ei kasva proportsionaalselt kogukuluga. See näitab, et toetus on pigem efektiivne ning enamik toetuse saajatest jõuab soovitud tulemuseni ehk hariduse omandamiseni. Samas tõstab kasvav keskmine kulu eelarveriski ja võib muuta teenuse majanduslanguse suhtes tundlikuks.

2.4.4. KARJÄÄRINÕUSTAMINE TASEMEÕPPES OSALEMISE TOETUSE SAAJATELE

Ennetavate teenuste raames tasemeõppetoetuse saamiseks tuleb töötajal **esmalt pöörduda karjäärinõustaja poole**, töötü puhul hindab teenuse vajadust tema juhtumikorraldaja. Nõustamisel kontrollitakse inimese kuulumist sihtrühma ning selle alusel lepatakse kokku edasine tegevuskava. Karjäärinõustamisel toetatakse õppimisplaanide läbimõttlemist, lähtudes inimese töösoovist või karjäärilasest väljaajate. Nõustaja aitab analüüsida sobivaid ja jõukohaseid õppimisvõimalusi, arvestades nii õpingute sisulist poolt kui ka vajaliku ajavaru olemasolu.⁹⁴

Töötukassa andmetest selgub, et tasemeõppes osalemise toetusega seotud karjäärinõustamiste osakaal kõikidest töötavate ja mitteaktiivsete inimeste karjäärinõustamistest on ajas vähehaaval kasvanud. Esimesel täisaastal (2018) oli see osakaal 4,3%, 2021. aastaks jõudis see 9,1%-le. Nende puhul, kes osalesid nii tasemeõppega kui tööturukoolitusega seotud karjäärinõustamisel, oli esimesel täisaastal see osakaal 7,7% ja 2021. aastaks oli see tõusnud 8,8%-le (vt joonis 31).

⁹⁴ Eesti Töötukassa. Karjäärinõustamine. <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/karjaar-ja-koolitamine/karjaarinoustamine> (vaadatud 18.08.2025)

Joonis 31. Töötavate ja mitteaktiivsete inimeste karjäärinõustamiste (KN) arv kokku, töötavate tasemeõppes osalemise toetusega (TÕT) seotud karjäärinõustamiste arvu osakaal karjäärinõustamiste koguarvust ning nii töötavate tasemeõppega kui töötavate tööturukoolitusega (TK) seotud karjäärinõustamiste arvu osakaal koguarvust



Allikas: Eesti Töötukassa.

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD KARJÄÄRINÕUSTAMISEST TASEMEÕPPES OSALEMISE TOETUSE SAAJATELE

● Karjäärinõustamise tähtsus ja kogemus tasemeõppesse suunamisel

Intervjueeritud poliitikakujundajate hinnangul ei kujuta paljud inimesed tasemeõppes osalemist enda jaoks realistliku valikuna, eriti vanemas eas, kus õppima asumine võib olla nii hoiakuline kui ka praktiline takistus. Tasemeõppesse asumine nõuab võrreldes lühiajaliste koolitustega märksa suuremat kaalumist ning toetust, kuna see eeldab suuremat ajakulu ja muutusi igapäevaelus. Seetõttu **nähaakse karjäärinõustamisel võtmerolli** ning oluliseks peetakse ka haridusasutuste panust tasemeõppe võimaluste tutvustamisel. Samuti rõhutati vajadust anda nõustamisel põhjalikumat infot õppe korralduse, kestuse ja lõpetamise tingimuste kohta.

Küsitluse tulemused näitavad, et karjäärinõustamine on õppekava valikul olnud paljudele abiks: kokku 52% vastanutest leidis, et see aitas (33% pigem aitas ja 19% väga suurel määral, kokku 136 vastust). Samas ei olnud 22% (54 vastust) vastanutest karjäärinõustamist saanud. Veidi üle poole (51%, 98 vastust) nõustamist saanutest arutas nõustamise käigus ka töö, õppimise ja pereelu ühildamist, mis näitab, et nõustamine toetab lisaks õppevalikutele ka laiemat elukorraldust.

Intervjuude põhjal varieerub karjäärinõustamise roll sõltuvalt sihtrühmast ja indiviidi valmisolekust. Kuigi töötud ei mäletanud, kas neid nõustas karjäärinõustaja või juhtumikorraldaja, märkisid nad, et **nõustamine oli sageli toetav, kuid mitte otsustav, eriti juhul, kui õpieesmärk oli juba eelnevalt paika pandud**. Samas esines ka juhtumeid, kus nõustamine aitas erialavalikut täpsustada. Mitmel juhul rõhutati, et õppima asumise otsus oli juba eelnevalt olemas ning sellistes olukordades ei mõjutanud nõustamine valikut: „See nõustamine midagi ei muutnud, see oli lihtsalt vestlus.” Üks kriitilisem intervjueeritu kirjeldas oma abikaasa kogemust ning arvas seejärel, et teenusest „eriti suurt

tolku ei ole... see on selline lõbus kokkusaamine, aga abi sellest ei olnud". Samas esines ka juhtumeid, kus karjäärinõustamine aitas erialavalikut täpsustada või suunata: „*Nõustaja ikka suunas, sest tuli seal kuidagi juttu, et sobiks selline eriala.*” Mõne intervjuueeritu arvates oli nõustamise fookus pigem tööotsinguoskustel: „*kuidas koostada motivatsioonikirja, CV-d. /... /, et sa ei läheks tühja koha pealt*”, mis näitab küll praktilist, kuid mitte otseselt erialavalikut kujundavat tuge.

Seevastu intervjuueeritud töötavad tasemeõppe toetuse saajad mäletasid, et on karjäärinõustaja juures käinud, kuid kohtumisel räägitud detaile meenutada ei suutnud. Enamik intervjuueeritustest kirjeldasid, et nende arvates rääkisid nad ennekõike toetuse taotlemise tehnilisest poolest ning et nende küsimused said vastused. Üks intervjuueeritu kirjeldas, et karjäärinõustaja aitas teda ka õppekava valikuga, kuna ilmnes, et tema soovitud õppekava ei kuulunud toetavate õppekavade hulka: „*Ta käis ja uuris, et kas ma kuidagi ikka saaksin seda õppida, sest mul on ikkagi aegunud haridus ja terviseprobleemid ka.*” Üks uuritav sai tasemeõppe toetusega seonduvat nõu hoopis nõustajalt, kellega ta oli varasemate töötukassa teenuste raames kokku puutunud. Ülejäänud uuritavad kirjeldasid karjäärinõustajaga kohtumist nn kohustusliku sammuna, mis nende erialavalikut ei kujundanud, kuna see oli juba eelnevalt tehtud.

Küsitlusele vastanud pidasid karjäärinõustamise juures kõige olulisemaks individuaalset ja empaatilist lähenemist. Oluliseks peeti nõustaja võimet päriselt kuulata, süveneda inimese olukorda ning arvestada tema tugevuste, nõrkuste, tervises seisundi ja elukorraldusega (nt pere- ja hoolduskohustused). Negatiivsete kogemuste puhul toodi esile nõustamise pealiskaudsus, üldsõnalisus ning vähene huvi kliendi tegelike vajaduste vastu. Mitmel juhul leiti, et sobimatut õpiteed või erialavalikut oleks saanud põhjalikuma nõustamisega vältida. Samuti rõhutati vajadust arvestada tervise, sh vaimse tervisega, ning teha tihedamat koostööd psühholoogide, sotsiaaltöötajate ja kogemusnõustajatega.

Vastajad ootavad nõustamiselt ka praktilisemat ja ajakohasemat infot tööturu olukorra, tööandjate ootuste, ametite sisu, õppimise tasuvuse ning riiklike toetuste kohta. Kriitiliselt suhtuti koolitustesse, millel puudub selge väljund tööturule. Samuti leiti, et karjäärinõustamine võiks olla pigem protsess kui ühekordne kohtumine. Hea karjäärinõustaja on vastanute hinnangul motiveeriv, julgustav ja professionaalne ning aitab selgust luua olukordades, kus inimesel on olemas vähemalt esmane siht või valmisolek muutuseks.

2.5. Koolitustoetus

2.5.1. TEENUSE KIRJELDUS JA TINGIMUSED

Koolitustoetus oli algselt suunatud tööandjatele, kes värbavad töötajaid tööjõupuudusega valdkondades või arendavad olemasolevate töötajate oskusi muutuste olukorras.⁹⁵ Toetuse tingimusi on aastate vältel muudetud, THP24 järgi on koolitustoetuse **eesmärk** toetada tööandjaid töötajatele muutustega kohanemiseks vajalike oskuste ja teadmiste õpetamisel ning arendada töötajate oskusi seal, kus olemasolevad teadmised ja oskused ei vasta enam tööturu vajadustele.⁹⁶ Toetus aitab leevendada tööjõupuudust ning vähendada riski, et töötajad jäävad töötuks oskuste aegumise ja ettevõtete muutunud vajaduste vahelise sobimatuse tõttu. Eriti oluline on see olukordades, kus ettevõtetes toimuvad ümberkorraldused, võetakse kasutusele uusi tehnoloogiaid või muutuvad kvalifikatsiooninõuded.

Koolitustoetuse **sihtrühma** moodustavad eraõiguslikud juriidilised isikud, füüsilisest isikust ettevõtjad tööandjana ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutused. Varasemalt oli toetust võimalik taotleda ka tööandjate ühendustel, sealhulgas erialaliidutel, kuid alates THP21 rakendumisest see võimalus enam ei kehti.

Uuritaval perioodil sai koolitustoetust⁹⁷ taotleda neljas erinevas olukorras: **uute töötajate värbamisel, ettevõttes toimuvate muutustega kohanemisel, töötajate eesti keele oskuse arendamiseks** (alates 2018. aastast) ning **IKT-oskuste arendamiseks** (alates 2021. aastast).

Koolituse läbivijaks peab olema registreeritud täienduskoolitusasutus. Erandina võib valida koolituse läbivijaks registreerimata koolitusasutuse juhul, kui soovitud koolitust ei paku ükski registreeritud täienduskoolitusasutus. Sellisel juhul peab koolitus vastama täienduskoolituse standardile ehk toimuma õpiväljundipõhise õppekava alusel ning selle läbimine kinnitatakse tõendi või tunnistusega.

Toetust saab taotleda nii olemasolevate õppekavade alusel toimuvatele koolitustele kui tööandja spetsiifilistest vajadustest lähtuvatele kohandatud koolitustele. Viimast kasutatakse siis, kui sobiv õppekava puudub või olemasolevad koolitused ei kata vajalike oskuste arendamist.⁹⁵

Kuni 2021. aastani pidi koolituse minimaalne maht olema vähemalt 80 akadeemilist tundi ning see tuli läbida ühe aasta jooksul.⁹⁸ Alates THP21 jõustumisest on minimaalne **koolitusmaht 50 akadeemilist tundi**⁹⁹ ning see nõue kehtib tänaseni⁹⁶ (vt joonis 32).

THP24 järgi saab tööandja taotleda koolitustoetust sama töötaja koolitamiseks kuni 2500 euro ulatuses kolme aasta jooksul, sõltumata toetusmeetmest.⁹⁷ Varasemalt, THP17 kehtivuse ajal, sõltus toetuse suurus nii töötajast kui ka töölevõtmise asjaoludest. Tavapärastelt hüvitati kuni 50% koolituskuludest maksimaalselt 1250 euro ulatuses, töötusriskirühmadesse kuuluvate töötajate

⁹⁵ Eesti Vabariigi Valitsus. (2016). *Vabariigi Valitsuse 22.11.2016. a määruse nr 130 „Tööhõiveprogramm 2017–2020” seletuskiri*.

⁹⁶ Eesti Vabariik. (2024). *Tööhõiveprogramm 2024–2029* (THP 2024, vt ka THP 2027). Riigi Teataja.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/128022017007>

⁹⁷ Eesti Vabariigi Valitsus. (2016). *Vabariigi Valitsuse 22.11.2016. a määrus nr 130 „Tööhõiveprogramm 2017–2020”*. Riigi Teataja.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/130052020006>

⁹⁸ Eesti Vabariik. (2017). *Tööhõiveprogramm 2017–2020* (§ 18 lg 7).

⁹⁹ Eesti Vabariik. (2017). *Tööhõiveprogramm 2017–2020* (§ 18 lg 7).

puhul kuni 80% ja 2000 eurot töötaja kohta. Riskrühma kuulusid töötajad, kes olid vähemalt 50-aastased, kellel puudus erialane haridus ning kelle eesti keele oskus oli ebapiisav või kelle töövõime oli tervises seisundi tõttu piiratud. Kui tööle võeti töötuna arvel olnud inimene, võis toetus ulatuda 100% ehk 2500 euroni.¹⁰⁰

Alates 2021. aastast kehtib kõikidele sihtrühmadele ühtlustatud toetuse määr, mille alusel saab **hüvitada kuni 80% kuludest, maksimaalselt 2500 eurot töötaja kohta**. Värbamise olukorras töötuna arvel olnud inimese töölevõtmisel säilib võimalus taotleda 100% kulude hüvitamist. Kuni 50% hüvitatakse juhul, kui ettevõtte vähese tähtsusega abi ülemmäär (300 000 eurot kolme aasta jooksul) on täitunud.

Koolitustoetuse raames hüvitatakse tööandjale koolituse maksumus, töötaja tööjõukulu koolitusel osaletud koolitustundide eest (tunnitöötasu alammäär ulatuses) ning koolitusel osalemisega seotud sõidukulud, kui koolitus toimub väljaspool Eestit.¹⁰¹ THP21 ja THP24 täpsustasid kulude hüvitamise tingimusi ja vajalike dokumentide esitamise korda¹⁰² ning kui töötaja katkestab koolituse või lõpeb tema töösuhe koolituse ajal, hüvitatakse kulud üksnes tegeliku koolitusel osaletud aja eest ning vaid kehtivas töölepingu perioodis.¹⁰³ Koolituse kulud tasub esmalt tööandja, kellele töötukassa hüvitab need üldjuhul pärast koolituse lõppu kuluaruande alusel. Toetust saab välja maksta ka kalendrikuu põhiselt ühe kuu kaupa ja tööandja saab valida, kui tihti ta soovib kuluaruande koos kuludokumentidega töötukassale esitada.¹⁰⁴ Hüvitamiseks tuleb esitada koolituse arve, selle tasumist kinnitav dokument ning koolituse läbimist tõendav tõend või tunnistus. Kõik dokumendid tuleb töötukassale esitada kuue kuu jooksul pärast koolituse lõppemist.¹⁰⁷

Koolitustoetust muutuste olukorras, eesti keele arendamiseks ja info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaoskuste arendamiseks **saab taotleda tööandja, kes on viimase kolme aasta jooksul vähemalt kahel aastal maksnud töötuskindlustusmaksid**. See suunab toetuse tööandjatele, kes tegutsevad aktiivselt tööturul ja panustavad töötuskindlustussüsteemi.^{97,105}

Alates 2024. aastast on koolitustoetuse tingimusi täpsustatud ning detailsemalt määratletud, kes ja mis tingimustel saab toetust taotleda ning millistelt koolituspakkujatelt on lubatud koolitust osta või tellida. Näiteks ei saa toetust taotleda tööandjad, kellel on äriregistrist kustutamise hoiatus või kelle suhtes on alustatud likvideerimis- või pankrotimenetlus, aga ka muudel THP24 § 26 sätestatud juhtudel.¹⁰⁶ Ka sel juhul ei saa toetust, kui taotleja on valinud koolituse läbiviijaks koolitaja, kellel on

¹⁰⁰ Eesti Vabariik. (2017). *Tööturumeetmete seadus* (Tööhõiveprogramm 2017–2020 § 18 lg 10). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128022017007>

¹⁰¹ Eesti Vabariik. (2017). *Tööturumeetmete seadus* (Tööhõiveprogramm 2017–2020 § 18 lg 10). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128022017007>

¹⁰² Eesti Vabariik. (2020). *Tööturumeetmete seaduse ja Tööhõiveprogrammi muudatused*. Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/125112020004>; Eesti Vabariik. (2023). *Tööhõiveprogramm 2024–2029* (RT I, 07.03.2023, 5). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/103102023021>

¹⁰³ Eesti Vabariik. (2017). *Tööhõiveprogramm 2017–2020* (Riigi Teataja). § 16 lg 9 p 2. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128022017007>; Eesti Vabariik. (2023). *Tööhõiveprogramm 2024–2029* (Riigi Teataja). § 26 lg 11 p 2. <https://www.riigiteataja.ee/akt/103102023021>

¹⁰⁴ Töötukassa andmetel

¹⁰⁵ Eesti Vabariik. (2023). *Tööhõiveprogramm 2024–2029* (RT I, 03.10.2023, 21; redaktsioonid). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128022017007>

¹⁰⁶ Eesti Vabariik. (2023). *Tööhõiveprogramm 2024–2029* (RT I, 03.10.2023, 21; redaktsioonid). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128022017007>

likvideerimis- või pankrotihoiatus või ta on rikkunud töötukassaga sõlmitud lepinguid või koostööpõhimõtteid.

Joonis 32. Koolitustoetuse sihtrühmad, tingimused ja muudatused, mai 2017–jaanuar 2024

THP17 (01.05.2017)

- Toetus:** a) kuni 100% ja kuni 2500 eurot – tööandja värbab töötukassas registreeritud töötut
b) kuni 80% ja kuni 2000 eurot – töötusriskis töötaja (vanemaealine, erialase haridusega, vähese eesti keele oskusega või terviseprobleemiga)
c) kuni 50% ja kuni 1250 eurot – ei kuulu eelnimetatute hulka

Sihtrühmad ja tingimused:

Teenust saavad taotleda

- a) eraõiguslik juriidiline isik,
- b) füüsilisest isikust ettevõtja tööandjana,
- c) kohaliku omavalitsuse üksuse asutus,
- d) tööandjate ühendus.

Taotlemiseks peab taotleja olema:

- maksnud tööandja töötuskindlustusmakset vähemalt kahel aastal avalduse esitamisele eelneva kolme aasta jooksul ja
- sõlminud koolitatavaga tähtajatu või vähemalt kuuekuulise töölepingu

Toetust saab taotleda: a) töötajate värbamiseks: uue töötaja või pikaajalise töötule võtmiseks,
b) töötajate koolitamiseks muutuste olukorras.

Koolituse miinimummaht on 80 akadeemilist tundi.

Juunis 2018 muudatus: a) lisati juurde, et toetust saab taotleda töötaja eesti keele oskuse arendamiseks.

THP21 (01.01.2021)

- Toetus:** a) kaotati sihtrühmade eristamine töötusriski alusel;
b) kaotati võimalus taotleda toetust sõidukulude hüvitamiseks Eestis toimuvatel koolitustel ning sõidukulud on võimalik hüvitada vaid väljaspool Eestit toimuvatel koolitustel;
d) muudeti töötaja kohta toetusemäära kuni 80% ja kuni 2500 eurot töötaja kohta.

Sihtrühmad ja tingimused:

- a) lisati toetus töötajate IKT alaste oskuste arendamiseks;
- b) vähendati koolituse miinimummahtu 50 akadeemilisele tunnile;
- c) eemaldati sihtrühmast tööandjate ühendus.

THP24 (01.01.2024)

Sihtrühmad ja tingimused:

- a) lisati töötajate värbamisel töötaja ümberpaigutamiseks teisele ametikohale valdkonna põhikutsealal;
- b) lisati tingimused tööandjale ja koolitajale, mis välistavad koolitustoetuse saamist (finantsriskid, lepingurikkumised, huvide konflikt vms).

Allikas: THP17; THP21, THP24

Toetuse taotlemiseks tuleb tööandjal esitada töötukassale põhjendatud taotlus koos koolituskavaga. Muutuste olukorras taotletava toetuse puhul hindab koolituse sobivust töötukassa komisjon, kuhu kaasatakse vajadusel valdkonna eksperte ministeeriumitest või Kutsekojast. Töötajate värbamisega seotud toetuse puhul peab tööandja esmalt otsima töötajaid töötukassa kaudu ja

avaldatakse töökuulutuse töötukassa kodulehel. Kui sobivat töötajat sel viisil ei leia, võib värbamist jätkata ka teiste kanalite kaudu. Toetust saab taotleda juhul, kui töötajaga on sõlmitud tähtjatu või vähemalt kuuekuuline tööleping.¹⁰⁷ Koolitustoetust värbamise olukorras makstakse juhul, kui taotlus esitatakse pärast töölepingu sõlmimist, kuid hiljemalt nelja kuu jooksul alates töötaja tööle asumisest.

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD TEENUSE TINGIMUSTEST

● Tingimuste eesmärgipärasus

Toetust kasutanud intervjueeritud tööandjad hindasid taotlemisprotsessi üldiselt lihtsaks ja sujuvaks. Samuti anti kõrge hinnang töötukassa poolsele toele. Kuigi taotlemise protsessi ei peetud liigselt bürokraatlikuks, kritiseeriti üksikutele juhtudel menetlusaja pikkust. Pikem menetlusaeg võib kaasa tuua olukorra, kus osa koolitusele planeeritud töötajatest on koolituse alguseks ettevõttest lahkunud.

Küsitlusele vastanud tööandjatest pidas enam kui kolmveerand (77%, 194 vastust) toetuse taotlemise protsessi lihtsaks. Hinnangud olid sarnased ka ettevõtte suuruse lõikes: mikroettevõtetest pidas protsessi lihtsaks või väga lihtsaks 73% (47 vastust), väikeettevõtetest 79% (70 vastust), keskmise suurusega ettevõtetest 76% (55 vastust) ning suurettevõtetest 85% (22 vastust).

Poliitikakujundajad tõstatasid arutelu, kas toetus **peaks olema paremini kättesaadav keskmistele**

ja väiksematele ettevõtetele: „Erineva suurusega ettevõtetele on väga erinev võimekus ja kindlasti võiks koolitustoetus olla väikese ja keskmise suurusega või võibolla ka ainult mikro- ja väikestele ettevõtetele, mitte suurettevõtetele, kes saavad ja kellel on vahendeid panustada niikuinii.” Töötukassa ekspertide sõnul ei

Koolitustoetuse mõju maksimeerimiseks tuleb arvestada ettevõtete suurusest tulenevaid erinevusi ning parandada väiksemate ettevõtete ligipääsu ja paindlikkust koolituslahenduste leidmisel.

leidnud see idee teenuse väljatöötamise etapis juhtkonna tasandil toetust, kuna lähtuti põhimõttest kohelda kõiki tööandjaid võrdselt. Samas märkisid intervjueeritavad, et praktikas kasutasid koolitustoetust siiski enam suured ettevõtted. Ühe eksperdi hinnangul paistsid toetuse saajate seas silma eelkõige jaekaubandusketid.

Sotsiaalpartnerid toetasid mõtet, et toetuste saamisel tuleks arvestada ettevõtete suurusest tulenevate erisustega: „90-ndatel valisime ühetaolise õiguse kõigile, sest siis oli lihtsam seda hallata. Aga täna me vajame erisusi. Ettevõtte suurus peaks olema üheks teguriks – mikroettevõtjad ei suuda mängida sama mängu.”

● Ettepanekud teenuse tingimuste muutmiseks

Intervjueeritud töötukassa eksperdid tõid esile vajaduse suurendada nende mikro- ja väikeettevõtete osakaalu, kellel on vajadus töötajate arendamise järele, kuid napib selleks rahalisi võimalusi: „Võibolla see ootus on olnud rohkem, et võiks ka sellised mikro ja väikesed ettevõtjad selle üles leida.”

¹⁰⁷ Eesti Töötukassa. Koolitustoetus tööandjatele töötajate värbamiseks.

<https://www.tootukassa.ee/et/teenused/tooandjatele/koolitustoetus-tooandjatele-tootajate-varbamiseks>

Suurettevõtetel on tavaliselt personalitöötajad või koolitusjuhid, kes juhivad koolitusprotsesse süsteemselt, mis väiksemates ettevõtetes ei pruugi suutlikkuse piirangute tõttu samas tasemel toimuda.

Tingimuste muutmise osas peeti võimalikuks kaaluda erisusi ettevõtte suuruse ja käibe alusel. Eraldi probleemina märgiti kehtivat nõuet, mille järgi peab koolituse **miinimummaht olema vähemalt 50 akadeemilist tundi**. See seab väiksematele ettevõtetele piirangu, kuna nende vajadus piirdub sageli lühemate, kahe-kolmepäevaste koolitustega. Seda kinnitasid ka intervjueeritud väike-ettevõtete esindajad, et tihtipeale nad ei vajagi pikemaid koolitusi. Samas rõhutasid töötukassa eksperdid, et eelarvelised piirid seavad teenuse kujundamisele raamid ning tingimuste liiga paindlikuks muutmine võib viia eelarve märgatava kasvuni.

Juhtudel, kus tööandjad vajavad spetsiifilisemaid koolitusi, mida turul ei pakuta, **soovitati ekspertide poolt teha koostööd erialaliitudega või koondada ressursse ühiste koolituslahenduste loomiseks**.

Poliitikakujundajad rõhutasid vajadust arvestada toetuste disainimisel regionaalset aspekti, sest „Saaremaal tegutseva tööandja jaoks on näiteks regionaalpoliitilised aspektid valusad”. Teisisõnu tuleks suuremat tähelepanu pöörata piirkondlikele eripäradele, sealhulgas koolituste kättesaadavusele, tööjõu liikumisvõimalustele ning kohaliku tööturu vajadustele, mis võivad oluliselt erineda suurtest keskustest.

Tööandjate hinnangul võiks koolituste pakkumine olla sihipärasem ning kasutada olemasolevaid andmeid ettevõtete tegevusvaldkonna, töötajate arvu ja tööjõumaksude kohta. See võimaldaks teha vastavaid sihitud pakkumisi vastava valdkonna tööandjatele, kus on suurem tööjõupuudus: „Näiteks kokkasid on vähe, et siis on võimalik teha suunatud pakkumisi ettevõtetele, kus on kokad tööl.” Intervjueeritu hinnangul võiks see suurendada tööandjate huvi koolitustes osalemise vastu, kuna pakkumised oleksid paremini seotud nende konkreetse tööjõuvajadusega.

Küsitluse tulemused osutavad vajadusele kohandada koolitustoetuse tingimusi viisil, mis arvestaks paremini erinevate tööandjate ootustega. Enim toodi esile võimalust kasutada toetust olemasolevate töötajate ümberõppeks ilma töökuulutuse avaldamise nõudeta, mis on värbamise olukorra puhul vajalik tingimus. Nii märkis 46% tööandjatest (115 vastust), sealhulgas 55% väikeettevõtetest (49 vastust) ja 46% keskmise suurusega ettevõtetest (33 vastust). Samuti pidas veidi enam kui kolmandik tööandjatest (34%, 85 vastust) oluliseks võimalust taotleda koolitustoetust tagantjärele. Nii arvas 40% väikeettevõtetest (36 vastust) ja 32% keskmise suurusega ettevõtetest (23 vastust). Lisaks märgiti, et väiksem koolituse miinimummaht vastaks paremini erinevate tööandjate vajadustele (27%, 67 vastust). Veerand tööandjatest (25%, 64 vastust) märkis vajadust suurendada koolituskulude hüvitamise määra, sealjuures just keskmise suurusega (32%, 23 vastust) ja mikroettevõtete (30%, 19 vastust) poolt.

● Tööandjate teadlikkus koolitustoetusest ja info jõudmine sihtrühmadeni

Poliitikakujundajate hinnangul on tööandjate teadlikkus koolitustoetuste võimalustest madal, mis

Madal teadlikkus ja usaldus piiravad koolitustoetuste mõju – tööandjate ootuste kujundamine ja selgem riiklik suunamine on võtmetähtsusega.

piirab toetuse kasutamist ja mõju. Seda kinnitasid ka võrdlusrühma tööandjad, kellel puudus teadmine vastavast võimalusest ning kelle kokkupuude töötukassaga oli pigem vähene.

Poliitikakujundajate hinnangul ei oska tööandjad tahta ega ära tunda koolitusvajadust, eriti seoses muutuste, digitaliseerimise või IKT oskuste edendamisega. Sarnasele järeldusele jõudsid ka töötukassa eksperdid, kelle sõnul kujunes tööandjate huvi teenuse vastu praktikas tagasihoidlikuks. Ühtlasi nenditi, et riigi jõulisem sõnum teatud oskuste vältimatu vajalikkuse kohta suurendaks huvi ka sedasorti toetuste vastu. Tööandjate endi sõnul võimaldatakse koolitusi enamasti vajaduspõhiselt, näiteks tööks vajalike sertifikaatide või kutsetunnistuste säilitamiseks.

Sotsiaalpartnerite hinnangul võib tööandjatel teadlikkus erinevatest toetuse võimalustest olemas olla, kuid varasemad negatiivsed kogemused on vähendanud usaldust „riigi raha” kasutamise suhtes. Näitena toodi koroonaja leevendusmeetmetega seonduv bürokratlik segadus, mistõttu tuli osadel toetuse saajatel toetus tagasi maksta. Kuigi tegemist ei olnud otseselt koolitustoetusega, mõjutas see tööandjate üldist valmisolekut riiklike toetusi kasutada.

● Teavituvõimalused

Eesti keele koolituse puhul leidsid eksperdid, et eraldi teavituskampaaniate järele ei ole vajadust, sest koolitusettevõtted teevad seda ise aktiivselt. Kuid teiste meetmete (nt värbamine, IKT oskused, muutustega kohanemine) puhul peeti süsteemsemat teavitust oluliseks. Tööandjate teadlikkuse suurendamiseks toodi võimalike lahendustena välja koostööd maakondlike arenduskeskustega, kampaaniad sotsiaalmeedias ning erialaliitude kaasamine.

Toetust taotlenud tööandjate intervjuudest selgus, et info teenuste kohta jõudis nendeni peamiselt võrgustike või varasemate koolituste kaudu. See näitab, et tööandjad eelistavad kanaleid, mis on seotud nende senise tegevuse ja kontaktvõrgustikuga. Ekspertide hinnangul on erialaliitudel oluline roll teavituse võimendamisel, eriti sõnumi edastamisel, et töötukassa toetab tööandjaid töötajate oskuste arendamisel. Tööandjad ise pidasid oluliseks mitmekesisist teavitust, sealhulgas sotsiaalmeediat, organisatsiooni kodulehte ning sihitatud e-kirju.

Küsitlusele vastanud tööandja:

„Kasvõi Äripäevas või Postimehes rääkida (lihtsas keeles) erinevatest võimalustest. Tuua juurde näiteid, et kuidas ja milleks ettevõtted on kasutanud. Mitte lihtsalt, et siin on link – minge ja uurige.”

Küsitlusele vastanud tööandja:

„Minu arvates aitaks ettevõtteid paremini kaasata eelkõige selgem ja sihipärasem teavitustöö koolitustoetuse võimalustest ning selle praktilisest kasust tööandjale. Oluline on, et info oleks lihtsalt kättesaadav ja arusaadav ning sisaldaks konkreetseid näiteid toetuse kasutamise mõjust ettevõtte arengule ja töötajate oskuste parandamisele.“

Küsitlusele vastanud tööandja:

„Selge ja konkreetne informatsioon ettevõtte juhtkonnale. Mis koolitused, mis kasu, mis on koolitaja kompetents. Koolituse oodatavad õpitulemused võimalikult konkreetsetelt.“

● Eesti keele koolituse olulisus ja kasutus (intervjuude põhjal)

Intervjueeritud sotsiaalpartnerite hinnangul tuleks tööandjate kaudu pakutavat eesti keele õpe jätkata, **kuna see võimaldab koolitusi paremini kohandada ettevõtte vajadustega ja suurendab koolituse efektiivsust.** Nii töötukassa eksperdid kui poliitikakujundajad pidasid eesti keele koolituste pakkumist tööandjatele mõeldud koolitustoetuse kaudu väga oluliseks, eriti olukorras, kus eesti keele koolitused liiguvad koolituskaardi alt välja. Poliitikakujundajad rõhutasid, et tööandjatele suunatud meetmeid ei ole ülemäära palju ning need ei ole alati piisavalt kättesaadavad. Ka mõned intervjueeritud tööandjad märkisid, et teatud piirkondades, kus töötab rohkem teise emakeelega inimesi, on eesti keele koolitus vajalik keeleoskuse süsteemseks arendamiseks.

Poliitikakujundajate hinnangul katkestatakse tööandjate kaudu toimuvaid keelekoolitusi märksa harvem, kuna nendes osaletakse reeglina tööajast. Seevastu vabal ajal õppijad katkestavad koolitusi sagedamini, eriti koormuse suurenemisel.

2.5.2. MÕJU- JA TULEMUSNÄITAJAD

TULEMUSLIKKUS

Perioodil mai 2017 kuni detsember 2023 on koolitustel osalemine järjest kasvanud. 2018. aasta ahelindeks näitab hüppelist sisenemiste kasvu võrreldes 2017. aastaga, sest teenused käivitati 2017. aasta maikuust, mis näitabki, et teenuse edenedes kasvas ka sellest osasaajate arv. Jättes kõrvale 2017. ja 2018. aasta vahelise ülikõrge ahelindeksi, on 2018. aastast alates sisenemiste ahelindeks stabiliseerunud, kuigi 2019. ja 2021. aastal paistavad silma ajutiste kasvukiirendustena (vastavalt 2,8 ja 2,6).

Kindlasti mõjutas sisenemiste arvu 2018. aastast lisandunud eesti keele õppeks toetuse taotlemise võimalus, mis kasvatas sisenemiste arvu, jõudes 680-ni. Ka 2019. aastal jätkus tugev kasv, mil koolitustele sisenemiste arv oli 1871. COVID-19 pandeemia tõttu osalemine 2020. aastal vähenes, kuid alates 2021. aastast on kasvanud stabiilselt (ahelindeks oli 2,6–1,1; lisandus IKT koolitusteks toetuse taotlemise võimalus) (vt joonis 33). **Perioodil mai 2017 kuni detsember 2023 on tööandjad kasutanud koolitustoetusi 11 684 korral ning koolitustes osales 10 201 unikaalset töötajat.** Toetuse taotlemise eesmärkide järgi olid perioodil 2017–2023 koolitustele sisenemistest

veidi vähem kui kaks kolmandikku (65%) töötajate eesti keele oskuse arendamiseks ning alla viiendiku (15%) muutustega toimetulekuks ja digioskuste arendamiseks (17%), 3% juhtudest oli eesmärk töötajate värbamine.

Joonis 33. Koolitustoetusele sisenemiste arv kokku perioodil 2017–2023 aastate kaupa



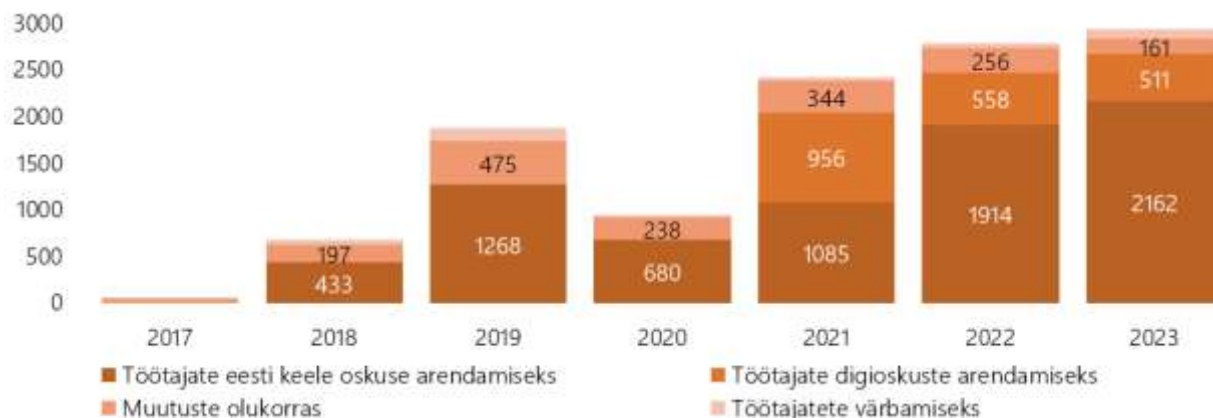
Allikas: Eesti Töötukassa.

Alates 2017. aastast on pakutud kahte liiki koolitustoetust: koolitustoetus tööandjale muutuste olukorras ja töötajate värbamiseks. Perioodil 2017–2023 oli muutuste olukorras toetuse raames kokku 1724 koolitusele sisenemist, samas kui töötajate värbamiseks mõeldud toetuse raames oli samal perioodil 397 sisenemist. **Koolitustoetus võeti tööandjate poolt kiiresti omaks ja suurendas ka koolitustoetuse taotlemiste arvu.** Aastal 2019. aastal alustati osalemist muutuste olukorras koolitusel 475 korral, mis näitab, et tööandjad hakkasid antud toetust märgatavalt kasutama. Tõenäoliselt COVID-19 pandeemia valguses vähendasid tööandjad investeeringuid koolitustesse ning pandeemiaga seotud piirangud ei võimaldanud ka koolitusi korraldada, mistõttu vähenes osalejate arv 2020. aastal võrreldes eelmise aastaga pea poole võrra (vt joonis 34).

Värbamisega seotud koolitustoetuse kasutamine saavutas haripunkti 2019. aastal (128 sisenemist), 2020. aastal vähenes sisenemiste arv eelneva aastaga võrreldes viis korda (25 sisenemist), pärast seda on igal aastal sisenemiste arv kasvanud. 2023. aastal oli värbamisega seotud sisenemisi kokku 97 ning perioodil mai 2017 kuni detsember 2023 on kokku olnud 397 värbamisega seotud sisenemist. Kõige rohkem on seda toetust kasutatud koolituste valdkondadest materjalitöötamise valdkonnas (153 sisenemist, kuid kõik sisenemised leidsid aset 2018–2019), mõnevõrra vähem eakate ja puudega täiskasvanute hooldamise (94 sisenemist) ning sotsiaaltöö ja nõustamise (71 sisenemist) valdkondades.

Digioskuste arendamise koolitustoetusega alustati 2021. aastal, mil oli 956 osalejat. Aastal 2022 vähenes alustatud koolituste arv 42% võrreldes eelmise aastaga (ahelindeks 0,58) ning langes 2023. aastaks veelgi – 511 sisenemiseni. Kokku oli digioskuste arendamise koolitustel 2025 sisenemist. Kõige enam kasutatav koolitustoetus oli toetus **eesti keele oskuste arendamiseks**, kus oli perioodil mai 2017–detsember 2023 kokku 7542 koolitust ning toetust sai 523 asutust.

Joonis 34. Koolitustoetusele sisenemiste arv perioodil 2017–2023 aastate ja koolitusliikide kaupa



Allikas: Eesti Töötukassa.

Eesti keele oskuse arendamise koolitustoetus algas 2018. aastal 433 sisenemisega. 2019. aastal toimus hüppeline tõus 1268 sisenemiseni, mis näitab tööandjate huvi tekkimist selle koolitustoetuse vastu. 2020. aastal alustatud koolituste väike langus võib olla seotud COVID-19 pandeemiast tingitud koolituste toimumise piirangutega, millele järgnes märkimisväärne tõus aastatel 2022 ja 2023, mida mõjutas Ukrainas alanud täiemahuline sõda ja sõjapõgenike suunamine omandama eesti keele oskust, aga ka eestikeelsele haridusele ülemineku algus.

Kokku on erinevaid tööandjale suunatud koolitustoetusi kasutanud 1265 unikaalset tööandjat. Koolitustoetust saanud tööandjate seas moodustavad suurima osa 10–49 töötajaga väikeettevõtted (35%) ning vähem kui 10 töötajaga mikroettevõtted (31%) (vt joonis 35). Keskmise suurusega, st 50–249 töötajaga ettevõtete osakaal jääb mõõdukaks (21%), samas kui kõige suuremad tööandjad (250 või enam töötajat) moodustavad toetuse saajate hulgas väikseima osa (6%).

Seega saab järeldada, et koolitustoetused jõuavad enim väiksemate organisatsioonideni. Intervjueeritud ekspertide eelnevalt kirjeldatud hinnangut, et toetused jõuavad pigem suuremate ettevõteten, andmed seega ei toeta. Ükski intervjueeritav ei täpsustanud siiski, millise suurusjärgu tööandjaid silmas peeti, tuues näidetena esile jaekaubandusettevõtteid. Samas selgus andmetest, et koolitatud isikute arvu poolest on esikohal keskmise suurusega ettevõtted (vt ka lisa 2, tabel 20).

Joonis 35. Koolitustoetust taotlenud tööandjad töötajate arvu järgi perioodil 2017–2023 kokku, osakaal (%)



Allikas: Eesti Töötukassa.

Andmetest paistis veel silma, et tööandja suurusest olenemata on enamasti taotletud koolitustoetust 1–4 isiku koolitamiseks (64% tööandjatest; isikud ei pruugi olla unikaalsed). 12 tööandjat (1%) on koolitustoetust taotlenud 100 või enama isiku koolitamiseks, sh seitse neist on olnud suurettevõtted.

Kõige enam asutusi tundis huvi eesti keele oskuste arendamise ning töötajate digioskuste arendamise vastu (vt joonis 36). Enamik asutusi (1154 ehk 91%) on kasutanud ainult ühte liiki koolitustoetust, 104 asutust (8%) on kahte liiki, 6 asutust (0,5%) kolme liiki ning üks ettevõtte nelja liiki koolitustoetust.

Joonis 36. Koolitustoetust saanud asutuste arv perioodil 2017–2023 kokku



Allikas: Eesti Töötukassa.

Küsitlusele vastanud võrdlusrühma kuuluvad tööandjad tõid koolitustoetuse mittekasutamise peamise põhjusena esile koolitusvajaduse puudumise ettevõttes (21%, 62 vastust). Samuti märgiti sobivate koolituste puudumist või raskust nende leidmisel ja 17% (51 vastust) ei olnud leidnud sobivaid koolitusi, 11% (34 vastust) leidis, et vajadustele vastavaid koolitusi ei pakuta. Lisaks peeti oluliseks takistuseks sobiva koolituse või koolituspakkuja leidmise keerukust (20%, 61 vastust), mis näitab koolitusturu piiranguid.

Ülejäänud takistused olid pigem süsteemsed. Tööandjad tõid esile ebakindluse taotluse edukuse suhtes (19%, 56 vastust), taotlemisprotsessi keerukuse või ajamahukuse (20%, 58 vastust) ning liiga piiravad toetuse tingimused (18%, 54 vastust).

Võrdlusrühmas küsitlusele vastanud tööandjad arvasid, et peamine koolitustoetuse taotlemisega kaasnev risk on see, et koolituse ajaks tuleb töötaja tööülesanded ümber korraldada (51%, 152 vastust), koolitus ei vasta tegelikele tööalastele vajadustele (50%, 149 vastust) ning et töötaja võib pärast koolitust töölt lahkuda (40%, 120 vastust).

KATKESTAMINE

Perioodil 2017–2023 lõpetas koolituse 10 195 ning toetuse maksmine lõpetati enne koolituse lõppu 1489 osaleja puhul. Katkestamistest lõviosa moodustas eesti keele koolituse katkestamine (1274; 83,7% kõigist katkestamistest), eesti keele koolituse katkestajaid oli kõige rohkem Harjumaal (898 katkestamist; mis on 70,5% eesti keele koolituse katkestamistest ning 19,9% maakonnas alustanutest) ja Ida-Virumaal (328 katkestamist, 25,7% eesti keele koolituse katkestamistest ning 12,4% maakonnas alustanutest). Üle saja alustanu oli veel Lääne-Viru maakonnas, kus oli vaid 1,6%

kõigist eesti keele koolituse katkestamistest, kuid maakonnas alustanutest oli katkestamisi 16,7%. Keskmiselt on perioodil 2018–2023 katkestatud 15% alustatud eesti keele koolitustest, sh kõige vähem oli katkestamisi 2018. ja 2020. aastal, kus katkestamiste osakaal oli 9%.

Katkestamise tõenäosust hinnati logistilise regressiooniga (vt tabel 14), kus sõltuvaks muutujaks oli koolituse katkestamine ning seletavateks muutujateks õppija taust (sugu, vanus), koolituse omadused (alguse aasta, maht, hüvitamise määr, summa isiku kohta) ning tööandja suurus (tabel 14). Mudelis on võrdlusrühmadena kasutatud noorimat vanuserühma (16–24-aastased), madalaimat hüvitasmäära (50%) ning väikseima suurusega asutusi (0–4 töötajat). Kokkuvõttes näitab mudel, et katkestamist mõjutavad eelkõige õppija vanus, koolituse ajastus ja maht ning hüvitamise määr. Tähtis osa on ka koolituse maksumusel, mis näib suurendavat nii osaleja kui ka tööandja motivatsiooni koolitus lõpuni viia. Katkestamise tõenäosus on suurim nooremas vanuserühmas (16–24) võrreldes kõigi teiste vanusegruppidega, mis näitab, et vanemad õppijad püsivad koolitusel järjepidevamalt. Positiivne ja statistiliselt oluline seos koolituse alguse aastaga näitab, et katkestamise tõenäosus on ajas kasvanud.

Tööandja suuruse puhul olulisi ja üheselt tõlgendatavaid tulemusi ei ilmnenud, kuid 50–99 ning 100–249 töötajaga organisatsioonide töötajatel oli katkestamise tõenäosus kõrgem kui teistes ettevõtete suurusgruppides. Eriti märgatav oli katkestamise tõenäosus nende töötajate puhul, kelle ettevõtte suurus töötajate arvu järgi oli teadmata. Ilmneb ka muster (mis on statistilise olulisuse piirimail), et väiksemate asutuste (5–9 töötajat) töötajate puhul on katkestamise tõenäosus väiksem.

Tabel 14. Logistilise regressioonanalüüsi mudel katkestamise tõenäosuse selgitamiseks taustatunnuste põhjal

Sõltuv muutuja: koolituse katkestamine	Koefitsient	SE
Naine (ref: mees)	0.0047	0.1085
25–39-aastased (ref:16–24-aastased)	-0.4628*	0.1876
40–49-aastased (ref:16–24-aastased)	-0.5518**	0.2006
50–64-aastased (ref:16–24-aastased)	-0.6337**	0.2071
65-aastased ja vanemad (ref:16–24-aastased)	-0.3189	0.3362
Õppimise alguse aasta	0.3668***	0.0545
Koolituse maht	0.0068***	0.0008
Hüvitamise määr: 80% (ref: hüvitamise määr 50%)	0.3810	0.2789
Hüvitamise määr: 100% (ref: hüvitamise määr 50%)	1.340**	0.4665
Kulu isiku kohta	-0.0023***	0.0001
Töötajate arv asutuses: 5–9 (ref: töötajate arv asutuses 0–4)	-0.3648	0.5255
Töötajate arv asutuses: 10–19 (ref: töötajate arv asutuses 0–4)	0.6115	0.3787
Töötajate arv asutuses: 20–49 (ref: töötajate arv asutuses 0–4)	0.3335	0.3530
Töötajate arv asutuses: 50–99 (ref: töötajate arv asutuses 0–4)	0.7946*	0.3448
Töötajate arv asutuses: 100–249 (ref: töötajate arv asutuses 0–4)	0.6303	0.3312
Töötajate arv asutuses: 250 ja rohkem (ref: töötajate arv asutuses 0–4)	0.4222	0.3423
Töötajate arv asutuses: teadmata (ref: töötajate arv asutuses 0–4)	1.508***	0.3830
Juhtumite arv	11,684	
Pseudo R ²	0.27713	

*** = $p < 0.001$ (väga tugev statistiline olulisus), ** = $p < 0.01$, * = $p < 0.05$, puuduvad tärnid → mõju pole statistiliselt oluline. Pseudo R²: Näitab, kui hästi mudel seletab sõltuva muutuja (koolituse katkestamise) varieeruvust. Väärtus 0,277 heale seletusjõule. Allikas: Eesti Töötukassa.

Töötukassa andmetel planeeriti enim koolitusi mahus 50–99 tundi (29%), millele järgnesid 200–249-tunnised koolitused (28%) ning 100–149-tunnised koolitused (16%). Katkestamise tõenäosus

sõltub koolituse mahust – mida mahukam koolitus, seda suurem on katkestamise tõenäosus. Samuti selgus, et täielik ehk 100%-line kulude hüvitamine, mida rakendati töötuna arvel oleva isiku töölevõtmisel, suurendas katkestamise tõenäosust.

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD TEENUSE TULEMUSLIKKUSEST

● Motivatsioon ja koolitusvajaduse tajumine

Sotsiaalpartnerite arvates on tööandja motivatsioon töötajate koolituseks enamasti seotud töötajate kvalifikatsiooni tõstmisega. Poliitikakujundajate sõnul on motivatsioon kõrgem ettevõtetes, kus on tööle võetud personalitöötajad ning koolitusvajadusi käsitletakse süsteemsemalt, mida kinnitasid ka intervjuueritud tööandjad. Suuremates ettevõtetes tehakse koolitusplaanid juhtkonna tasandil ja neid viivad ellu personalitöötajad, väiksemates ettevõtetes otsustab koolituste üle näiteks ettevõtte tegevjuht. Mõnel juhul saavad koolituste osas kaasa rääkida ka töötajad ise.

Samas ei näe intervjuueritud poliitikakujundajate arvates tööandjad piisavalt lihttöötajate koolitusvajadust, eriti üld- või digioskuste arendamisel. See kajastus ka osade võrdlusrühma tööandjate intervjuudes, milles ettevõtete esindajad ei pidanud koolitusi vajalikuks, kuna tööks vajalikud oskused omandatakse nende hinnangul töö käigus ning lihtsamad tööd ei eeldagi eraldi koolitamist. Koolitamine muutub oluliseks eelkõige siis, kui see on seotud uute tehnoloogiate või protsesside kasutuselevõttuga.

Mitmed tööandjad märkisid näiteks, et vajaliku tunnistuse või sertifikaadita ei saa osaleda ka riigihangetel, mis omakorda mõjutab ettevõtete laiendamise plaane. Eriti rõhutasid seda insenertehnoloogia valdkonnas tegutsevad tööandjad, kelle hinnangul on kvalifitseeritud tööjõu leidmine muutunud järjest keerulisemaks. Nende sõnul süveneb probleem ajas, kuna noorte järelkasv on ebapiisav ning vanemaealised töötajad lahkuvad tööturult pensioniea kätte jõudmisel.

Poliitikakujundajad rõhutasid siiski, et tööandjate roll töötajate arendamisel peaks olema suurem. Nende hinnangul on oluline leida viise tööandjate motivatsiooni suurendamiseks ning õppimist väärtustava hoiaku kujundamiseks, näiteks koostöös tööandjate esindusorganisatsioonidega ja edulugude jagamise kaudu. Sarnast vajadust tõid esile ka võrdlusrühma ja mõned teenuseid kasutanud intervjuueritud, kelle hinnangul tuleks üha enam tegeleda tööandjate hoiakute muutmisega, et toetada töötajate arengut laiemalt.

Küsitluse tulemused näitavad, et tööandjad hindavad töötajate koolitusvajadust eelkõige vahetu juhi hinnangu ja töötajate enda initsiatiivi põhjal. 67% tööandjatest (168 vastust) tugineb vahetu juhi hinnangule ning 66% (165 vastust) lähtub sellest, kas töötaja on ise koolitusvajadusest märku andnud. Väikeettevõtetes toetatakse sagedamini vahetu juhi hinnangule (73%, 65 vastust), samas kui töötaja enda algatusel põhinevat vajadust märkis 61% (54 vastust) väikeettevõtetest. Keskmise suurusega ettevõtetes olid vastavad näitajad 75% (54 vastust) ja 71% (51 vastust). Lisaks märkis 26% tööandjatest (65 vastust), et koolitusvajadus tuleneb ebaefektiivsetest töötulemustest. Seda toodi esile nii väikse kui ka keskmise suurusega ettevõtetes sarnasel määral (vastavalt 26% ja 28%).

● Vastavus

Ka intervjuueritud eksperdid tõid esile, et väiksematele ettevõtetele võib väljakutseks kujuneda vajadus koolitada oma töötajaid spetsiifilistes valdkondades, **kus sobivad koolituslahendused ei**

ole vabalt turult kättesaadavad. Seda kinnitasid ka osad toetust kasutanud intervjueeritavad, kes märkisid, et nende vajadustele vastavaid koolitusi ei ole võimalik leida, kuna valdkond eeldab spetsiifilist oskusteavet, mida Eestis napib. Sellistel juhtudel eeldab koolitus sageli kohandatud õppekava loomist või sobiva koolituse leidmist välisriikidest, millega kaasnevad suuremad kulud. Tööandjad kinnitasid, et ka suurematele ettevõtetele võib spetsiifilise koolituse tellimine osutuda kulukaks ning sobiva koolitaja leidmine on keeruline. Nende sõnul on turul vähe koolituspakkujaid, kes suudaksid pakkuda ettevõtte vajadustest lähtuvaid kohandatud koolitusi. Mikroettevõtete esindajad märkisid, et nende koolitusvajadust piirab nende väiksus ning kõigi töötajate täiendkoolitamine ei ole alati vajalik. Ka need tööandjad, kes intervjuust keeldusid, põhjendasid seda asjaoluga, et ettevõttes on vähe töötajaid ning koolitamise teema ei ole seetõttu aktuaalne.

Enamik küsitlusele vastanud tööandjatest ei pidanud sobivate koolituste leidmist probleemiks: 64% vastanutest (161 vastust) leidis, et koolitusi on piisavalt. Kuid mikroettevõtete tulemused kinnitasid eelpool toodud väiksemate tööandjate seisukohti. Küsitlusest selgus, et mikroettevõtted on teistega võrreldes siiski keerulisemas olukorras – 28% (18 vastust) märkis, et sobivaid koolitusi on keeruline leida ning 25% (16 vastust) ei osanud hinnangut anda. Lisaks leidis 39% tööandjatest (97 vastust), et koolitustoetuse kasutamiseks võiks koolituste valik olla suurem. Väike- ja keskmise suurusega ettevõtetes arvas nii enam kui kolmandik (vastavalt 34%, 30 vastust ja 36%, 26 vastust), samas kui mikroettevõtete seas oli nii arvanuid üle poole (52%, 33 vastust).

Küsitlusest selgus, et tööandjad vajavad koolitusvaliku tegemisel eelkõige täiendavat teavet ja suunamist. 69% vastanutest (173 vastust) märkis, et vajaksid rohkem infot koolituste rahastamisvõimaluste kohta, mis oli sarnane nii väikeettevõtete (71%, 63 vastust) kui ka keskmise suurusega ettevõtete seas (67%, 48 vastust). Üle poole vastanutest (53%, 133 vastust) sooviksid võimalust otsida koolitusi vastavalt ettevõtte tegevusalale. Sealjuures märkisid seda nii väikeettevõtted (55%, 49 vastust) kui ka keskmise suurusega ettevõtted (50%, 36 vastust). Samuti pidas 41% tööandjatest (102 vastust) oluliseks saada soovitusi usaldusväärsete koolituspakkujate kohta. Lisaks tundis 31% vastanutest (77 vastust) huvi teiste ettevõtete tagasiside vastu erinevate koolituste kohta, kusjuures keskmise suurusega ettevõtete seas (38%, 27 vastust) oli selline huvi suurem kui väikeettevõtetes (23%, 18 vastust).

● Kasulikkus

Toetust taotlenud intervjueeritud tööandjad hindasid koolitusi oma ettevõtte jaoks mitme viisil kasulikuks. Näiteks mainiti et töötajad muutusid iseseisvamaks, kasutasid julgemalt uusi lahendusi ja tehnoloogiaid (sh tehisintellekti) ning töötasid efektiivsemalt. Kuigi kõiki omandatud oskusi ei saanud kohe rakendada, peeti koolitusi väärtuslikuks ka pikemas vaates ning oluliseks tulevikuoskuste arendamisel.

Küsitluse tulemused kinnitavad samuti koolitustoetuse kasulikkust. Enamik tööandjaid leidis, et toetus vastas nende vajadustele: mikroettevõtetest 94% (60 vastust), väikeettevõtetest 88% (78 vastust), keskmise suurusega ettevõtetest 85% (61 vastust) ning suurettevõtetest samuti 85% (22 vastust).

● Suhtumine töötajate koolitustel osalemisse

Intervjueeritud tööandjad, nii koolitustoetust kasutanud kui ka võrdlusrühma kuuluvad, rõhutasid töötajate koolitamise vajalikkust ning enda sõnul ei seata sellele otsesid takistusi. Kuigi üldine hoiak koolitamise suhtes on üldjoontes soosiv, siis praktikas piirdub enamik tööandjaid sellega siiski vaid reguleeritud kutsete puhul. Töötajate motivatsiooni koolitustel osalemiseks hindasid tööandjad pigem tagasihoidlikuks, eriti juhul, kui puudub otsene tööalane vajadus või kohustus. Vaid mõnel juhul toodi esile, et koolitusvajadus tuleb algatusena töötajatelt endilt.

Poliitikakujundajate hinnangul suhtuvad ettevõtjad töötajate õppepuhkuse kasutamisse pigem kriitiliselt, kuna see tähendab ajutist töölt eemalolekut. Probleem on eriti terav väiksemates ettevõtetes, kus eelistatakse, et töötaja arendaks end eeskätt otseselt tööga seotud valdkondades ning üldoskuste arendamine jääb pigem töötaja enda vastutusele. Sarnast seisukohta väljendasid ka võrdlusrühma tööandjad. Siiski toodi üksikjuhtumitena välja olukordi, kus tööandjad toetasid rahaliselt ka kaudsemalt tööga seotud koolitusi, mis aitasid kaasa töötajate üldoskuste arendamisele.

Küsitluse tulemused näitavad, et tööandjad suhtuvad töötajate tasemeõppes osalemisse üldiselt väga positiivselt, isegi juhul, kui see võib viia karjääripöördeni. Enamik tööandjatest toetaks töötaja osalemist sellises õppes, nii vastas 96% (240 vastust) koolitustoetust saanud tööandjatest ja 90% (269 vastust) võrdlusrühma tööandjatest.

Mõnevõrra vähem toetatakse ideed töötajate osalemisele täienduskoolitustel, mis ei ole otseselt seotud nende praeguste tööülesannetega. Sellistel täienduskoolitustel osalemist toetaks 72% (180 vastust) koolitustoetust saanud ja 78% (232 vastust) võrdlusrühma tööandjatest. Ettevõtte suuruse lõikes ilmneb sarnane trend. Koolitustoetust saanud väikeettevõtetest toetaks võimaliku karjääripöördeni viivat tasemeõpet 94% (84 vastust) ning keskmise suurusega ettevõtetest 97% (70 vastust). Samas praeguste tööülesannetega mitteseotud täienduskoolitustel osalemist oleks valmis toetama 63% (56 vastust) väike- ja 69% (50 vastust) keskmise suurusega ettevõtetest, kes on koolitustoetust saanud.

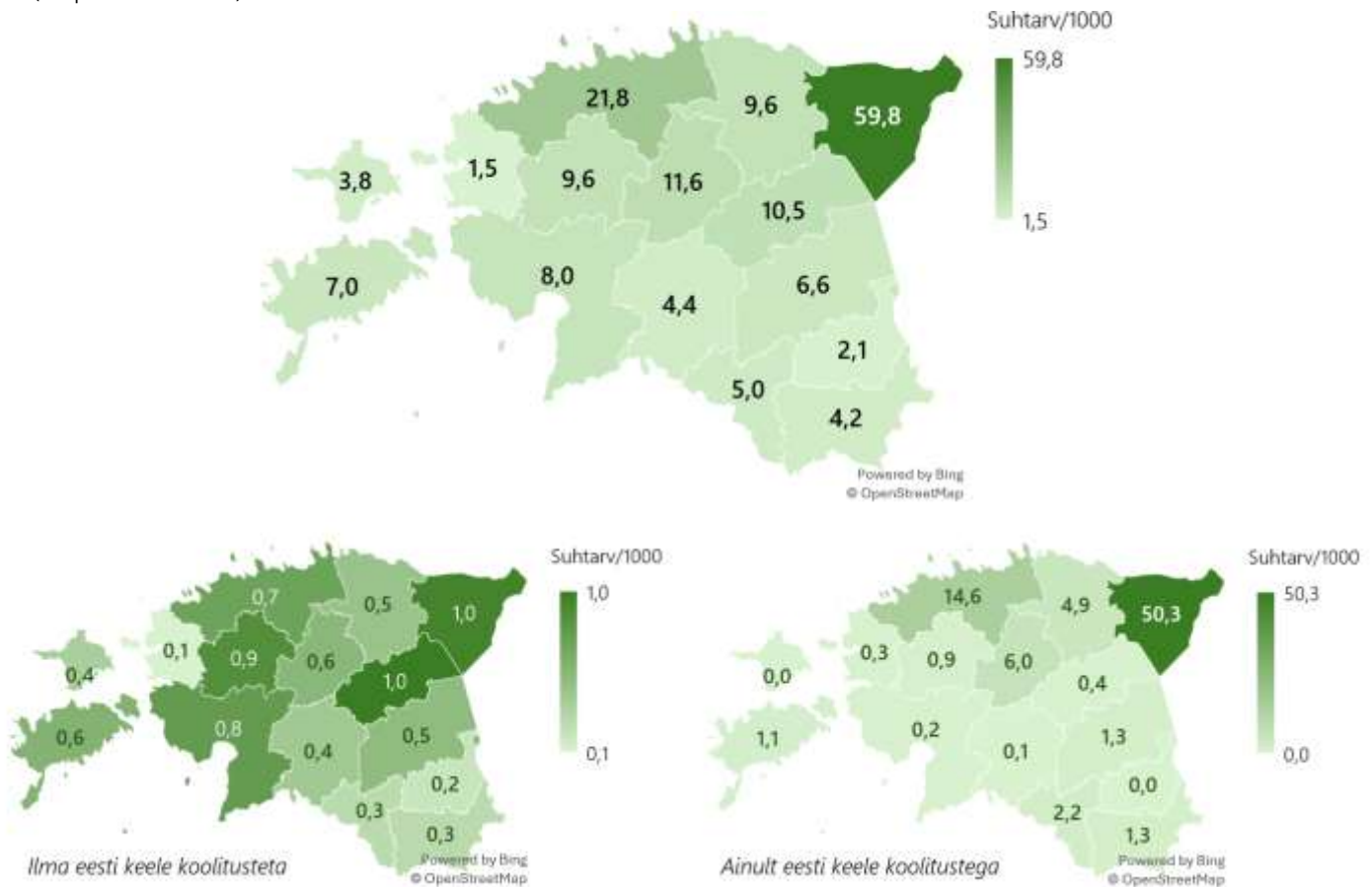
KOOLITUSTOETUSE MÕJU

Maakondade lõikes on osalemine jaotunud ebaühtlaselt (vt joonis 37). Kõige enam koolitusi oli Ida-Virumaa ettevõtetes, kus tuhande hõivatu kohta oli kõrgeim koolitustele sisenemise määr (59,8). Alates 2018. aastast on Ida-Virumaal alustatud koolituste arv kiiresti kasvanud ning 2023. aastaks tõusis osalemiste arv 209-lt 817-le, mis seostub keeleõppe lisandumisega. Teistes maakondades oli alustatud koolituste osakaal maakondlikus võrdluses marginaalne, jäädes alla 2%, välja arvatud Tartumaal, kus see ületas 4%. Ida-Virumaale järgneb Harjumaa, kus tuhande hõivatu kohta sisenes koolitustele 21,8 inimest. Kõige vähem sisenes koolitustele tuhande hõivatu kohta Läänemaal ja Põlvamaal.

Samas erineb pilt oluliselt, kui vaadata sisenemisi ilma eesti keele koolitusteta. Sel juhul on tuhande hõivatu kohta 1,0 sisenemist Ida-Virumaal ja Jõgevamaal, mujal vähem. Seevastu ainult eesti keele koolitusi vaadates selgub, et enim oli tuhande elaniku kohta sisenemisi Ida-Virumaal (50,3), järgnes Harjumaa 14,3 sisenemisega tuhande hõivatu kohta. Järvamaal oli eesti keele koolitustele sisenemisi

tuhande hõivatu kohta 6,0 ning Lääne-Virumaal 4,9. Muijal jäid sisenemiste suhtarvud juba väiksemaks.

Joonis 37. Teenusele „Koolitustoetus” sisenemiste suhtarv aastatel 2017–2023 kokku maakonna tööealiste (16-pensioniealine) hõivatute kohta



Allikad: Eesti Töötukassa ja Eesti Statistikaamet (vaadeldud perioodi keskmine hõivatute arv maakonnas).

Undi ja Võrgu (2026)¹⁰⁸ uuringus hinnati eesti keele koolituste mõju töötasu muutusele, kasutades *difference-in-differences* (DiD) meetodit, mis võrdleb muutusi ajas koolitusel osalenute (osalusgrupp) ja mitteosalenute (võrdlusgrupp) vahel enne ja pärast koolitust. Uuringu esialgsed tulemused näitavad, **et eesti keele koolitusel osalenute töötasu kasvas pärast** koolitust rohkem kui võrdlusgrupil. Osalejate palgatõus oli u 170 eurot (u 1675 € → 1845 €), samas kui võrdlusgrupil u 140 eurot (u 1650 € → 1790 €), mis näitab keskmiselt umbes 30 euro suurust positiivset erinevust.

Tööandja kaudu eesti keele koolituste mõju keskmisele töötasule, ehk teenusel osalenud isikute töötasu võrreldes võrdlusgrupiga, alates teenusele sisenemisest sotsiaaldemograafiliste tunnuste lõikes. Rühmade lõikes erineb mõju palgale oluliselt, seda eriti pikemas ajahorisondis. Suurim kasv ilmnes tervishoiu- ja tippspetsialistide ametirühmades ning info ja side tegevusalal, kuigi viimase rühma usaldusvahemikud on väga laiad, mis näitab mõju ebakindlust. Samuti oli palgakasvu punkthinnang suurem väikestes ettevõtetes (1–9 töötajat), seda isegi lühemas perspektiivis enam kui

¹⁰⁸ Unt, T., & Võrk, A. (2026). Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine. Tartu Ülikool. Ilmumata.

pikaajalises vaates, kuigi viimase näitaja puhul on usaldusintervall niivõrd lai, et statistiliselt efekt puudub. Sama on muu emakeelega töötajate seas,¹⁰⁹ kus mõju on positiivne, kuid laiade usaldusvahemikega. Avalikus sektoris oli mõju negatiivne ja see suurenes 48. kuuks oluliselt.

Eesti keele koolituste mõju töötamise tõenäosusele sihtrühmade lõikes (ehk kui suur osa teenusel osalenutest püsib tööhõives võrreldes võrdlusgrupiga) hinnati võrdlusrühmapõhise hindamisega (*counterfactual impact evaluation*). Eesti keele koolituse puhul on mõju 12 kuu järel suhteliselt tugev, punkthinnanguna 4,1 protsendipunkti, kuid hilisematel perioodidel väiksem ja kõikuv. Positiivne mõju kõikide või enamuse kuude puhul esineb 121–160-tunniste ja 161–200-tunniste koolituste, 100–249 töötajaga ettevõtete, õiguslik vorm on ettevõtte, 51–60-aastaste inimeste, meeste, tervishoiu ja sotsiaalhoolekande, veonduse ja laonduse tegevusala puhul ning ametigrupis kontoritöötajad ja klienditeenindajad.¹¹⁰

Koolitamiseks muutuste olukorras on mõju töötamise tõenäosusele sihtrühmade lõikes üldiselt mõõdukalt positiivne. Mõju on aga vähem stabiilne kui eesti keele koolituse puhul ning mitmes alarühmas muutub see pikema vaate korral väiksemaks või nullilähedaseks. Positiivne ja suhteliselt püsiv mõju ilmneb enim ettevõtete (õiglusliku vormi mõttes), töötleva tööstuse, 100–249 töötajaga ettevõtete ning eesti emakeelega osalejate seas. Positiivne mõju enamuse kuude korral paistab välja ka 81–120-tunniste koolituste, Lõuna-Eesti, nooremate 31–40-aastaste puhul, kuigi mõju suurus kõigub ajas.¹¹¹

Digioskuste arendamise mõju töötamise tõenäosusele sihtrühmade lõikes on üldises vaates ebahütlane. IKT-koolituse mõju on enamikus rühmades vähem stabiilne kui eesti keele koolituse puhul ning paljudes alarühmades jäävad hinnangute vahemikud väga suureks. Enim on positiivne mõju väikestes ettevõtetes (1–9 töötajat), eesti emakeelega osalejate seas, 21–30-aastaste hulgas, töötlevas tööstuses, Lääne-Eestis, mõnes spetsialistide ja juhtide ametirühmas ja 51–80-tunniste koolituste korral.¹¹² Detailsem ülevaade uuringu tulemustest on esitatud peagi ilmuvas uuringuaruandes: Unt, T., & Vörk, A. (2026). „Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine.”

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD TEENUSE MÕJUST

- Intervjueeritute vaade toetuse sihitusele ja tühikulule

Intervjueeritud **töötukassa ekspertide** hinnangul on tööandja koolitustoetuse üks tugevusi see, et see on disainitud inimesekeskseks, kuna tööandja esitab konkreetse nimekirja töötajatest, keda ta soovib koolitada ja toetust makstakse vaid nende isikute eest. Kui töötaja lahkub ettevõttest, lõpetatakse tema eest toetuse maksmine. Selline ülesehitus välistab põhjendamatud kulud ning tagab, et toetuse abil koolitatakse just neid töötajaid, kelle jaoks seda on taotletud.

¹⁰⁹ Grupeeriti emakeel vene, ukraina ja muud keeled. Vt täpsem metoodika: Unt, T., & Vörk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Tartu Ülikool.

¹¹⁰ Unt, T., & Vörk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Lühiraport. Tartu Ülikool. Ilmumata.

¹¹¹ Samas.

¹¹² Unt, T., & Vörk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Tartu Ülikool. Lühiraport. Ilmumata.

Küsimusele, kas vastajate arvates läheb toetus „õigesse kohta” ehk kas ei teki olukordi, kus töötukassa rahastab koolitusi, mida tööandjad oleksid niikuinii ise finantseerinud, vastasid töötukassa eksperdid, et praktikas kasutavad toetust sagedamini suuremad ettevõtted, kellel on ka suurem võimekus koolitusplaanide ellu viia. Samas näitavad tulemused, et toetuste saajad on pigem väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted.

Suurettevõtete puhul ei välistanud eksperdid võimalust, et osa koolitusi oleks toimunud ka ilma töötukassa toeta, kuid rõhutati, et nad ei ole tööandjatele süstemaatiliselt küsinud, kas toetus muutis nende otsuseid või koolituste mahtu. Seetõttu on keeruline hinnata, milline osa koolituste mahust oleks toimunud ka ilma riigi toeta. Seevastu toetust kasutanud tööandjad märkisid, et koolitustoetus on mõjutanud koolituste mahtu, võimaldades koolitada rohkem töötajaid ning osaleda ka spetsiifilisematel koolitustel, mida muidu ei oleks tehtud või mida Eestis ei pakuta. Ilma toetuseta oleks intervjueritud tööandjatel olnud keerulisem samu koolitusi samas mahus korraldada või poleks mõnel juhul koolitusi üldse korraldatud (nt eesti keele koolitused).

Ekspertid rõhutasid, et toetuse disain on teadlikult üles ehitatud riiklike prioriteetide toetamiseks, milleks olid eeskätt digioskuste ja eesti keele oskuste arendamine. Seevastu muutuste ja värbamise olukordade maht on väga marginaalne, mistõttu seal ei teki niikuinii märkimisväärsed kulused. Intervjueritud tööandjate hinnangul, eelkõige värbamise toetamise osas, oli toetus hädavajalik igapäevase töövoogi tagamise seisukohalt – uuritavad tegutsesid valdkondades ja piirkondades (nt hoolekanne, väiksemad või äärealadel asuvad Eesti asulad), milles konkreetsetele tingimustele ja oskustasemele vastavaid töötajaid on väga keeruline leida.

● Majandusolukorra mõju

Sotsiaalpartnerite arvates ei ole tööandjatele suunatud koolitustoetus kuigi atraktiivne meede, kuna see katab vaid osa otsestest koolituskuludest ega arvesta nende arvates koolitamisega seotud kaudseid kuluseid, nt „tegemata töö” kulud, kui töötajad osalevad koolitusel töö ajal. Nende hinnangul katavad tööandjad lühemate koolituste kulud enamasti ise, samas kui toetust peetakse asjakohaseks eelkõige mahukamate ja kulukamate koolituste puhul. Seda kinnitasid ka intervjueritud tööandjad, kes nägid toetuses võimalust tellida just kallimaid ja spetsiifilisemaid koolitusi, mida oma vahenditest oleks keeruline rahastada.

Kui sotsiaalpartnerite hinnangul leiavad tööandjad vahendeid töötajate koolitamiseks, siis poliitikakujundajad tõid esile, et tööandjate võime töötajate koolitamisest panustada on viimastel aastatel kahanenud. Üheks peamiseks põhjuseks **peeti keerulist majandusolukorda**, mida kinnitasid ka kõik intervjueritud tööandjad. Nende sõnul on majanduskriis suunanud ettevõtteid keskenduma esmavajadustele, näiteks ettevõtte säilitamisele, mistõttu koolitused ei ole enam prioriteet. Ka poliitikakujundajate sõnul on see tavapärane, et kui ettevõtetel läheb kehvemini, on ka huvi koolitustoetuse vastu väiksem.

Üldiselt rõhutasid poliitikakujundajad, et teenuse tulemuslikkust aitaks parandada parem kättesaadavus, sealhulgas geograafiline ligipääs, ning koolituste selgem ja nähtavam kasu tööandjate jaoks.

● Küsitlusele vastanud teenuse mõjust

Kui intervjueeritud tööandjad ei osanud konkreetselt hinnata koolituste majanduslikku mõju ning enamasti piirdus see koolitustelt saadav kasutegur töötajate oskusteabe suurenemisega, siis ankeetküsitluse tulemused annavad üsna selge pildi koolitustoetuse positiivsest majanduslikust mõjust ettevõtetele. Valdav enamus vastanud tööandjatest (87%, 219 vastust) hindas mõju positiivseks, mis näitab, et toetus aitab üldiselt kaasa ettevõtete arengule ja tulemuslikkusele. Seejuures on „väga positiivne” mõju esindatud kõigis ettevõtte suurusgruppides, jäädes vahemikku 15–27%. Kõrgeim osakaal on mikroettevõtetes (27%, 17 vastust), mis osutab sellele, et väiksemates ettevõtetes võib koolituse mõju olla vahetum ja kiiremini märgatav. Keskmise suurusega ja suurettevõtetes on väga positiivse mõju osakaal samuti arvestatav (vastavalt 22% -16 vastust ja 23% 6 vastust), mis kinnitab, et koolitustoetus toimib eri suurusega organisatsioonides, mitte ainult väiksemates. Samas 6% (14 vastust) vastanutest ei täheldanud majanduslikku mõju ning 7% (18 vastust) ei osanud seda hinnata.

Tulemused näitavad, et koolitustoetusel on märkimisväärne mõju nii ettevõtete tootlikkusele kui ka kõrgema lisandväärtusega töökohtade loomisele, kuigi mõju on nende kahe näitaja lõikes veidi erinev. Tootlikkuse osas hindas 61% (153 vastust) toetust kasutanud ettevõtetest, et koolitustoetus aitas seda suurendada. Eriti selgelt tuleb see esile mikroettevõtetes, kus vastav osakaal ulatub 81%-le (52 vastust). Väikeettevõtetes on näitaja samuti tugev (61%, 54 vastust) ning keskmise suurusega ettevõtetes mõnevõrra madalam (50%, 36 vastust). See näitab, et koolitustoetus toetab tootlikkuse kasvu kõigis ettevõtte suurusgruppides, eriti väiksemates ettevõtetes, kus mõju on sageli vahetum.

Võrdlusrühmas arvati, et koolitustoetusest võiks olla ettevõtte tootlikkuse suurendamisel kasu: nii arvas 77% (229 vastust) küsitlusele vastanud võrdlusrühma tööandjatest.

Kõrgema lisandväärtusega töökohtade osakaalu suurendamisel on hinnangud veidi tagasihoidlikumad, kuid siiski positiivsed. 57% (142 vastust) toetust kasutanud tööandjatest leiab, et koolitustoetusest oli kasu, samas kui 67% (200 vastust) võrdlusrühmast usub, et sellest võiks kasu olla. Suurim mõju ilmneb siin väikeettevõtetes (63%, 53 vastust) ja keskmise suurusega ettevõtetes (57%, 41 vastust).

2.5.3. ASJAKOHAUS JA JÄTKUSUUTLIKKUSE NÄITAJAD

ASJAKOHAUS

Kõige enam on koolitustoetusega koolitustel osalenud lasteaiaõpetajad (695; 5,9%), neile järgnesid hooldajad ja põetajad tervishoiu- ja hoolekandeesutustes (530; 4,5%) ning teised kesk- ja põhikooli aineõpetajad (457; 3,9%).

Analüüs keskendus valdkondadele, mis on otseselt seotud koolitustoetusega tööandjatele ja OSKA prognoosidega. Täpsemalt vaadeldi **töötajate värbamise olukorda**, mille puhul on THP-s täpselt määratletud, et toetust suunatakse tööjõuvajaduse uuringute põhjal kasvava tööjõuvajadusega valdkondadesse.¹¹³

¹¹³ Eesti Vabariik. (2024). *Tööhõiveprogramm 2024–2029* § 26 lõige 3 p 1 (THP 2024, vt ka THP 2027). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128022017007>

Koolitustoetust saavad tööandjad kasutada siis, kui töötaja palkamisel on tegemist valdkonnaga, kus **tööjõuvajadus ületab tööjõu pakkumist**¹¹⁴ (Lisa 1). Näiteks 2017. aastal olid sellised valdkonnad energeetika ja kaevandamine; keemia-, kummi-, plasti ja ehitusmaterjalide tööstus; põllumajandus ja toiduainetööstus; tervishoid ning transport, logistika, mootorsõidukite müük ja remont.⁹⁵

2018. aasta OSKA vajaduste seirearuandes tõstatus küsimus keemia-, kummi-, plasti- ja ehitusmaterjalitööstuse valdkonna koolituste rahastamise kohta. Mõnede koolituste puhul oli töötukassa hinnangul tööjõuvajadus ebapiisav, mistõttu toetust ei antud, kuna „sellele valdkonnale raha alla panna ei saa, sest valdkonnal pole neid inimesi vaja”. OSKA eksperdid hindasid aga selle olukorra absurdseks ning leidsid, et vajadus selles valdkonnas on täiesti olemas, seda isegi juhul, kui vastava valdkonna tehast alles planeeritakse. Teisisõnu tuleb tööjõuvajadust planeerida ettenägelikult juba varem, kui piltlikult öeldes tehast alles planeeritakse ning töötajate koolitust alustada juba tehase planeerimise faasis, et vältida hilisemat tööjõupuudust.¹¹⁵

Samas tõi OSKA 2018. aasta uuring¹¹⁶ rakendamise ja tulemuste tõlgendamise kitsaskohana välja, et põhikutsealade ja olemasolevate õppekavade seosed ei ole piisavalt selged. Partnerid, kes kasutavad OSKA uuringuid, ootavad OSKA-lt tuge, et neid seoseid paremini avada ja tõlgendada. Eriti oluline on siduda koolituste nimetused OSKA põhikutsealadega, et oleks selgem, millised täiendus- ja ümberõppe koolitused vastavad tegelikele tööturu vajadustele.

● Intervjueeritute arvamus OSKA prognoosidest

Intervjueeritud toetust taotlenud tööandjad olid veidi paremini OSKA-st teadlikud kui võrdlusrühma tööandjad. Samas esines ka kriitilisi hinnanguid OSKA prognooside kohta: „Ma tean, et midagi sellist on ja et vanurite tööjõuturule tulek... Kohati mulle tundub, et see on selline kirvega kala püüdmine.”

Siiski oli tööandjatel üldine arusaam OSKA rollist olemas. Intervjueeritavad kirjeldasid seda kui tööriista, mis aitab mõista tuleviku tööjõuvajadusi, vajalikke oskusi ning haridus- ja koolitusvalikute suundi: „Ma analüüsin seda selles osas, mis on alad tuleviku töödeks olemas, mida üldse planeeritakse, milliseid õppekohti on tarvis, milliseid oskusi arendatakse ja kõike seda osa. Noh, kaasa arvatud seda, et kuhu meie valdkond näiteks liigub ja nii edasi.” Samuti tõid mõned tööandjad esile, et nende valdkonda mõjutavad juba täna OSKA prognoosidega seotud trendid, eelkõige digitaliseerimine, mis suurendab vajadust uute oskuste järele ning muudab töö sisu.

● Küsitlusele vastanud asjakohasusest

Töötukassa koolitustoetuse olemasolu oli koolitusotsuse tegemisel väga oluline enamiku küsitlusele vastanud ettevõtete jaoks. Kokku 89% vastanutest (224 vastust) pidas toetust oluliseks. Ettevõtte suurusest sõltumata oli selle tähtsus kõrge kõigis rühmades: mikroettevõtetes 91% (58 vastust),

¹¹⁴ Vt Eesti Vabariik. (2017). *Tööhõiveprogramm 2017–2020* (Riigi Teataja). § 18 lg 3 p 1.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/128022017007>; Eesti Vabariik. (2021). *Tööhõiveprogramm 2021–2023* (Riigi Teataja). § 16 lg 3 p 1. <https://www.riigiteataja.ee/akt/103102023021>; Eesti Vabariik. (2023). *Tööhõiveprogramm 2024–2029* (Riigi Teataja). § 26 lg 3 p 1. <https://www.riigiteataja.ee/akt/103102023021>

¹¹⁵ Sihtasutus Kutsekoda. (2018, 4. mai). OSKA keemia-, kummi-, plasti- ja ehitusmaterjalitööstuse tööjõu- ja oskuste vajaduse uuringu seirekoosoleku protokoll. <https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/05/Keemia-kumm-plast-ehitusmaterjalid-seirearutelu-kokkuvote.pdf>

¹¹⁶ Melesk, K., Haaristo, H.-S., & Haugas, S. (2018). *Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi OSKA rakendamise analüüs: Uuringu lühikokkuvõte*. Praxis. <https://www.praxis.ee/uploads/2018/04/OSKA-rakendamise-uuring-lyhikokkuvote-Praxis.pdf>

väikeettevõtetes 94% (84 vastust), keskmise suurusega ettevõtetes 85% (61 vastust) ning suurettevõtetes 81% (21 vastust). Kõige enam hinnati toetust „väga oluliseks” mikroettevõtetes (63%; 40 vastust).

Koolitustoetus mõjutas otseselt ettevõtete valmisolekut võimaldada töötajatel koolitustel osaleda. Ilma toetuseta oleks sama mahus koolitamist jätkanud vaid 15% ettevõtetest (37 vastust). Suurem osa oleks koolitusi võimaldanud piiratumalt (35%; 88 vastust) või muu rahastuse toel (13%; 32 vastust), samas kui 30% (74 vastust) ei oleks tõenäoliselt koolitusi üldse võimaldanud.

Ettevõtte suuruse lõikes ilmnisid mõningad erinevused. Mikroettevõtete seas oli enim neid, kes ei oleks koolitusi võimaldanud (33%; 21 vastust), samas kui väike-, keskmise suurusega ja suurettevõtete puhul oli levinum hinnang, et koolitamist oleks jätkatud väiksemas mahus (vastavalt 42%, 36% ja 31%).

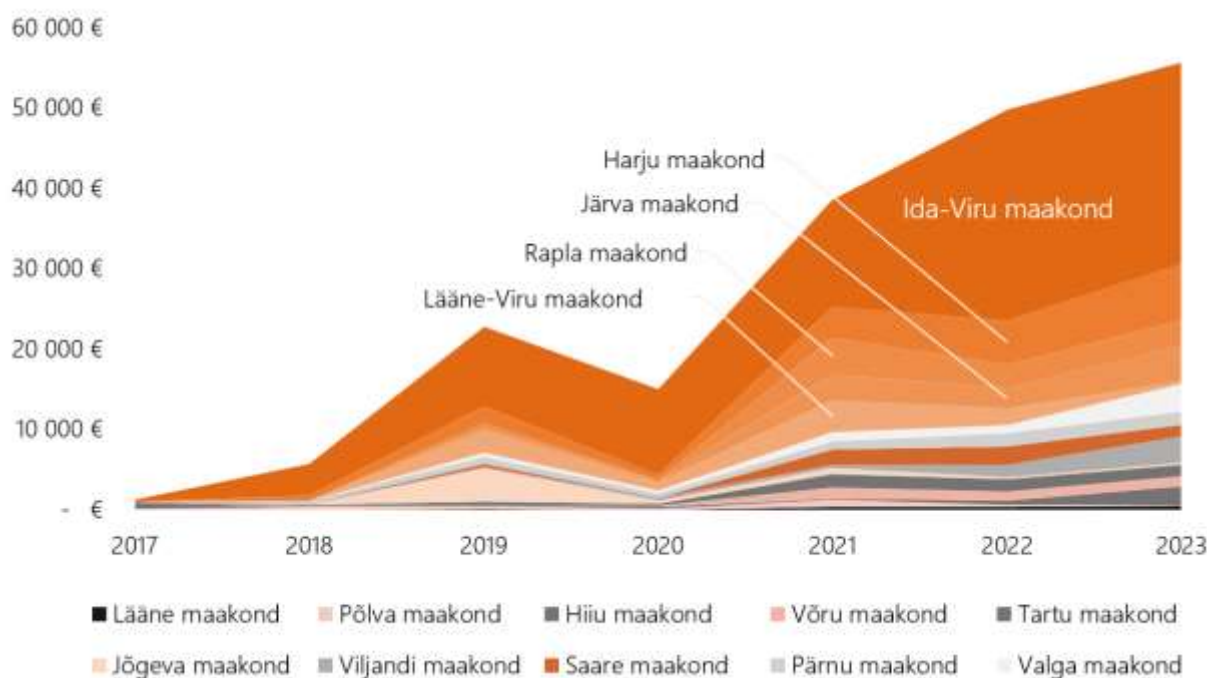
JÄTKUSUUTLIKKUS

Hüvitatavate koolituskulude osas jäi lõplik hüvitatud summa vahemikku 1500–2500 eurot (37% koolitusele sisenejatest), 500–1500 eurot (34%) ja kuni 500 eurot (20%). Vähestel juhtudel (8% koolitusele sisenejatest) ei olnud koolituskulusid hüvitatud, st andmestikus oli lõpliku hüvitatud summa veerus märgitud null. Keskmise hüvitatud summa isiku kohta oli 1148 eurot.

Logistilise regressioonianalüüsi tulemused kõikide olukordade koolituste peale kokku näitavad, et hüvitamismäär on koolitusel püsimise üks olulisi mõjutegureid. Võrreldes 50% hüvitamismääraga on 100% hüvitamismääraga koolitustel oluliselt kõrgem katkestamise tõenäosus ($p < 0,01$) (vt tabel 14). See tähendab, et koolitustel, kus värvatakse töötuid ja neile kulunud kulud hüvitatakse töötukassa poolt, on katkestamine statistiliselt märkimisväärselt tõenäolisem. 80% hüvitamismäär ei mõjuta katkestamist statistiliselt olulisel määral. See näitab, et osaline omafinantseering ei suurenda katkestamise tõenäosust ning 80% hüvitamismääraga koolitused ei erine katkestamise riski poolest 50% hüvitamismääraga koolitustest. Kokkuvõtvalt saab öelda, et täielikult hüvitatavad koolitused on suurema katkestamisriskiga, samas kui osaline hüvitamine (50% või 80%) ei ole seotud kõrgendatud katkestamise tõenäosusega.

Hõivatu kohta on koolitustoetuse kulu läbi aegade olnud kõrgeim Ida-Virumaal (perioodi keskmine kulu 12 778 eurot hõivatu kohta aastas, kuue aasta kogukulu hõivatu kohta 89 442 eurot) ning madalaim Läänemaal (perioodi keskmine kulu hõivatu kohta 191 eurot aastas, kuue aasta kogukulu hõivatu kohta 1340 eurot) (joonis 38, vt ka tabel 21 lisas 2).

Joonis 38. Koolitustoetuse kulu hõivatu kohta maakondade lõikes, eurod



Allikas: Eesti Töötukassa.

Kui aga vaadata kulusid tööandja suuruse järgi (joonis 39), selgub, et keskmine kogukulu on suurim asutustes, mille töötajate arvu pole andmestikus märgitud (st töötajate arv on teadmata) – 9990 eurot, madalaim aga vähem kui 10 töötajaga mikroettevõtetes – 2544 eurot. Keskmine kulu koolitusele sisenenud isiku (töötaja) lõikes on samuti suurim asutustes, mille töötajate arv on teadmata – 1770 eurot, madalaim seevastu suurtes, 250 ja enama töötajaga asutustes – 883 eurot. Sellistes suurtes ettevõtetes on ka koolitusele sisenejate keskmine arv kõige suurem (ümardatult 9 isikut), seega saab teistest madalamat keskmist kogukulu seletada mastaabiefektiga. Kõige vähem on koolitusele sisenejaid keskmiselt mikroettevõtetes (ümardatult 2 isikut).

Joonis 39. Keskmine koolitustoetuse kogukulu koolitusele sisenenud isiku kohta asutuse suuruse lõikes, eurod



Märkus: arvutamise aluseks on võetud andmestiku tunnus Avalduse pseudo ID. Avaldusi võis ühel ettevõttel olla mitu, ühel avaldusel võisid olla read mitme töötaja kohta. Üks avaldus on seotud ühe koolitusega.

Allikas: Eesti Töötukassa.

Tulemused näitavad, et koolitustoetuse kasutamise peamine ajend oli selgelt seotud ettevõtete sisemise arenguvajadusega. Kõige sagedamini nimetati põhjusena vajadust töötajate oskuste arendamiseks, mida märkis 82% (207 vastust) tööandjatest. Lisaks mängis olulist osa toetuse kättesaadavus, mida tõi esile 35% (87 vastust) vastanutest. Samuti nimetas 20% (51 vastust), et otsust mõjutasid muudatused ettevõttes. Väiksem osa tööandjatest tõi välja väliseid ajendeid: 12% (31 vastust) märkis koolitusasutuste soovitusi ning 8% (21 vastust) töötukassa soovitusi.

2.6. Kvalifikatsiooni saamise toetamine töötavatele

2.6.1. TEENUSE KIRJELDUS JA TINGIMUSED

Kvalifikatsioon tähistab ametlikult tunnustatud pädevust, millega kaasnevad kindlad õigused ja kohustused.^{117,118} Eestis nõutakse kvalifikatsiooni reguleeritud kutsete puhul, kus õigusaktid sätestavad kutsetunnistuse olemasolu töötamise eeldusena¹¹⁹. Näiteks ei ole pottsepal, korstnapühkijal, päästjal, turvatöötajal ega elektrikul võimalik oma ametis töötada ilma kehtiva kutsetunnistusega. Lisaks on mitmeid kutseid, kus kvalifikatsiooni tõendamine (kutsetunnistuse omamine) ei ole küll otseselt kohustuslik, kuid selle olemasolu annab tööturul tegutsemisel olulise eelise. Sellisteks osaliselt reguleeritud kutseteks on näiteks treener, hooldustöötaja, lapsehoidja, eripedagoog jne¹²⁰.

Töötust ennetavate teenuste raames pakub töötukassa kvalifikatsiooni saamise toetamise teenust tööturumeetmete seaduse §13 lõike 2 punkti 5 ja tööhõiveprogrammi §7 lõike 6 punkti 3 alusel (vt ka joonis 40). Need sätted määratlevad kvalifikatsiooni saamise toetamist kui ühe oskuste arendamise tööturumeetme osana ning **kvalifikatsiooni saamise toetamise eesmärk** on aidata kaasa inimeste oskuste või kvalifikatsiooni saamise tõendamisel,^{121,122} kui see on tööle asumiseks või töötamise jätkamiseks vajalik.¹²³

Töötukassa käsitleb kvalifikatsiooni tõendavate dokumentidena peamiselt **kutsetunnistust, pädevustunnistust, sertifikaati ja mootorsõiduki juhtimisõigust tõendavaid dokumente**¹²⁴. Kutsetunnistuse väljastab kutse andja. Pädevustunnistus annab õiguse tegutseda kindlal ametikohal või tegevusalal (nt elektritööde juht) ning selle väljastab pädevuse andja. Sertifikaat kinnitab teadmiste ja oskuste vastavust standarditele ning on sageli eelduseks tehnilistel ametikohtadel (nt IT-spetsialist, keevitaja); selle väljastab sertifitseerimisasutus. Juhtimisõigust tõendavad dokumendid kinnitavad sõiduki juhtimise või kutsealase pädevuse ning need väljastab Transpordiamet (endine Maanteeamet).¹²⁵

Kutsealase kvalifikatsiooni omandamiseks on vaja edukalt sooritada kutseeksam. Kutsealase kvalifikatsiooni tase ja sellele vastavad oskused on määratud vastavas kutsestandardis. Kutsestandard määratleb kutsetegevust kui vajalike pädevuste, oskuste, teadmiste ja hoiakute

¹¹⁷ Haridus- ja Teadusministeerium. Kvalifikatsioonid. <https://www.hm.ee/kutse-ja-taiskasvanuharidus/kvalifikatsioonid>

¹¹⁸ Riigikogu. (2008). *Kutseeadus* (RT I 2008, 24, 156; jõust. 01.09.2008). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019010>

¹¹⁹ Sihtasutus Kutsekoda. *Kutseüsteemi tutvustus*. <https://kutsekoda.ee/kutseusteemi/> (vaadatud 05.08.2025)

¹²⁰ Sihtasutus Kutsekoda. *Reguleeritud kutsed*. <https://kutsekoda.ee/reguleeritud-kutsed/> (vaadatud 28.08.2025)

¹²¹ Eesti Töötukassa. *Sertifikaadi või kutsetunnistuse kulude hüvitamine*. <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/karjaar-ja-koolitamine/sertifikaadi-voi-kutsetunnistuse-kulude-huivitamine> (vaadatud 05.08.2025)

¹²² Eesti Vabariik. (2025). *Tööhõiveprogramm 2024–2029* (§ 25 lg 2; RT I, 16.05.2025, 5; jõust. 01.06.2025). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/116052025005>

¹²³ Eesti Töötukassa. (2023). *Kvalifikatsiooni saamise toetamine: Teenusstandard* (Eesti Töötukassa juhatuse 07.12.2023 otsus nr 153).

¹²⁴ Eesti Töötukassa. *Sertifikaadi või kutsetunnistuse kulude hüvitamine*. <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/karjaar-ja-koolitamine/sertifikaadi-voi-kutsetunnistuse-kulude-huivitamine>

¹²⁵ Eesti Töötukassa. *Sertifikaadi või kutsetunnistuse kulude hüvitamine*. <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/karjaar-ja-koolitamine/sertifikaadi-voi-kutsetunnistuse-kulude-huivitamine>

kogumit¹²⁶. Ühtlasi aitab hästi toimiv kutsestandardite süsteem tagada, et oskuste arendamine ja õppimine lähtuvad tööturu tegelikest vajadustest. Samuti suudavad kvalifitseeritud töötajatega ettevõtted paremini konkrentsis püsida ning kutsetunnistusega töötaja suurendab oma konkrentsivõimet tööturul¹²⁷.

Joonis 40. Kvalifikatsiooni saamise toetamise sihtrühmad, tingimused ja muudatused, mai 2017–jaanuar 2024

THP17 (01.05.2017)

Toetus: 500 eurot

Sihtrühmad ja tingimused:

- a) töötu, sh täiskoormusega õppiv ja kutseõppeasutuses statsionaarses õppes õppiv;
- b) tööotsija: koondamisteate saanud ja kinnipeetav tööotsija;
- c) töötav.

Juunis 2018 muudatused

a) täpsustati töötajate määratlust;

b) lisati juurde töötaja määratlus töölepingu alusel, võlaõigusliku lepingu alusel ja avalikust teenistuses töötavad inimesed.

Kulu hüvitatakse juhul kui tööandjale makstakse koolitustoetust, inimene läbib ise tööturukoolituse, sooritab eksami koolituse lõpetamisest 3 aasta jooksul positiivsele tulemusele.

THP21 (01.01.2021)

Toetus: püsib 500 eurot

Sihtrühmad ja tingimused:

THP-s jätkati teenuse osutamist olemasolevatele töötutele ning tööotsijatele.

Kvalifikatsiooni saamise toetamine töötavatele viidi alates 01.09.2020 **TAT-2 ja alates 5.07.2021 REACT TAT** alla, kus

- a) loodi varem THP-s kirjeldatud tingimused uutele töötavatele inimestele.**

THP24 (01.01.2024)

Toetus püsib 500 eurot

Sihtrühmad ja tingimused:

- a) lisati koondamisteatega töötaja, kinnipeetav töötaja, kinnipeetav muu isik, pensioniealine muu isik, kuigi need ei kuulu töötavate sihtrühma;**
- b) eemaldati mõiste „töotsija” – ei kasutata enam ei TöMS-is ega THP-s;**
- c) lisati täpsustus: kulu ei hüvitata, kui töötukassa on sama eksami eest juba tasunud või selle hüvitanud, vältimaks topelthüvitamist.**

Allikad: THP17; THP21; THP24, TAT2; REACT TAT.

Kuigi käesolevas analüüsis käsitletakse **sihtrühmana töötavaid inimesi**, kuuluvad kvalifikatsiooni saamise toetamise sihtrühma ka töötud,¹²⁸ kes ei ole selle uuringu fookuses. Algselt määratles THP17 sihtrühmana üldisemalt „töötajana”¹²⁹, kuid alates 2018. aasta juunist täpsustati sihtrühmana neid,

¹²⁶ Sihtasutus Kutsekoda. (2023). Kutsestandardi koostamine ja vormistamise juhend. <https://kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2023/05/Kutsestandardi-juhend-02.05.2023.pdf>

¹²⁷ Sihtasutus Kutsekoda. (a.d.). Kutsesüsteemi tutvustus. <https://kutsekoda.ee/kutsesusteem/>

¹²⁸ Vabariigi Valitsus. (2016). Tööhõiveprogramm 2017–2020 (määrus nr 130). Riigi Teataja (RT I, 22.11.2016, 6). <https://www.riigiteataja.ee/akt/122112016006>

¹²⁹ Eesti Vabariik. (2017). Tööhõiveprogramm 2017–2020 (jõust 01.05.2017).

kes töötasid töölepingu või võlaõigusliku lepingu alusel või olid avalikus teenistuses¹³⁰. Kuigi antud uuring käsitleb perioodi 2017–2023, on siiski oluline arvestada ka sellele perioodile järgnevaid muudatusi, mis annavad terviklikuma ülevaate „Tööta ja õpi” teenuste arengust.

2024. aasta määruses täpsustati sihtrühmi ning lisati juurde koondamisteatega töötaja, kinnipeetav töötaja, kinnipeetav muu isik ja pensioniealine muu isik.¹³¹ Need rühmad ei kuulu töötavate isikute sihtrühma ning neile rakendatakse töötule mõeldud toetustingimusi. See tähendab, et töötukassa tasub kvalifikatsiooni omandamisega seotud kulud nende eest otse, mitte hüvitamispõhiselt nagu teistel töötavatel. Samuti eemaldati alates 2024. aastast õigusaktides varasem mõiste „tööotsija”,¹³² mida ei kasutata enam ei TöMS-is ega THP-s. Alates 1. septembrist 2020 reguleeriti uute töötavate klientide kvalifikatsiooni saamise toetamise tingimusi TAT-2-s ja alates 5. juulist 2021 REACT TAT raames. Samal ajal jätkas THP21 kvalifikatsiooni saamise toetamist olemasolevate töötajate ja töötute ning tööotsijate puhul. Teenus jäi sihtrühmale endiselt kättesaadavaks, kuid muutusid erinevate meetmete rahastusallikad, mida rahastati Euroopa Sotsiaalfondi toel.

Kvalifikatsiooni saamisega seotud kulude hüvitamise piirmäär **500 euro ulatuses kolme aasta jooksul pärast koolituse läbimist on püsinud kogu vaadeldava perioodi jooksul muutumatuna**¹³³ ning kehtib ka praegu (2026.a.). Hüvitamist saab taotleda juhul, kui töötaja on viimase kolme aasta jooksul läbinud töötukassa pakutava vastava tööturukoolituse või kui koolitus on toimunud tööandja koolitustoetuse kaudu¹³⁴. Kulude hüvitamise eelduseks on eksami positiivne sooritamine kolme aasta jooksul pärast koolituse läbimist¹³⁵. THP24 versioonis on lisatud oluline täpsustus, mis ütleb, et kulusid ei hüvitata juhul, kui töötukassa on sama eksami eest juba tasunud, nii välditakse topelthüvitamist¹³⁶.

Hüvitise saamiseks tuleb töötajal esitada avaldus koos kuludokumentide ja kvalifikatsiooni tõendava dokumendiga¹³⁷. Hüvitamisele kuuluvad eksamile eelneva konsultatsiooni kulud, eksami tasu ja kvalifikatsiooni kinnitava tunnistuse, sh riigilõiv maksumus¹³⁸. Siinkohal on oluline rõhutada, et koolituskulud ise ei kuulu kvalifikatsiooni omandamise kulude alla ning neid sellest hüvitisest ei kaeta¹³⁹.

INTERVJUEERITUD KVALIFIKATSIOONI SAAMISE TOETAMISE TEADLIKKUSEST

Osa intervjuueeritud toetust kasutanuid teadis selle võimaluse olemasolust juba varasemate kokkupuudete kaudu töötukassaga, kuid enamik sai info teenuse kohta tuttavatelt, töökoha või

¹³⁰ Eesti Vabariik. (2018). *Tööhõiveprogramm 2017–2020* (muudatus, jõust 01.06.2018).

¹³¹ Eesti Vabariik. (2025). *Tööhõiveprogramm 2024–2029* (RT I, 16.05.2025, 5; redaktsioon jõust. 01.06.2025). Riigi Teataja.

¹³² Eesti Vabariik. (2017). *Tööhõiveprogramm 2017–2020* (§ 15).

¹³³ Eesti Vabariik. (2016). *Tööhõiveprogramm 2017–2020* (§ 15 lg 3). Riigi Teataja.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/122112016006#para15>

¹³⁴ Eesti Vabariik. (2017). *Tööhõiveprogramm 2017–2020* (TAT 2).

¹³⁵ Eesti Vabariik. (2017). *Tööhõiveprogramm 2017–2020* (TAT 2).

¹³⁶ Eesti Vabariik. (2025). *Tööhõiveprogramm 2024–2029*.

¹³⁷ Eesti Töötukassa. *Sertifikaadi või kutsetunnistuse kulude hüvitamine*. <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/karjaar-ja-koolitamine/sertifikaadi-voi-kutsetunnistuse-kulude-huvitamine> (vaadatud 13.08.2025)

¹³⁸ Eesti Töötukassa. *Sertifikaadi või kutsetunnistuse kulude hüvitamine*. <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/karjaar-ja-koolitamine/sertifikaadi-voi-kutsetunnistuse-kulude-huvitamine>

¹³⁹ Eesti Töötukassa. *Sertifikaadi või kutsetunnistuse kulude hüvitamine*. <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/karjaar-ja-koolitamine/sertifikaadi-voi-kutsetunnistuse-kulude-huvitamine>

reklaami, ühel juhul ka perekondlikke sidemete kaudu. Mõni oli enne kvalifikatsiooni hüvitamist läbinud eelnevalt tööturukoolituse ning kvalifikatsiooni saamise toetamine oli loomulik jätk. Enamasti mindi ise teenuse kohta infot uurima töötukassa lehele ning vajaminev info leiti suhteliselt kiiresti.

Intervjueeritud poliitikakujundajad hindasid **kvalifikatsiooni saamise toetuse populaarsust madalaks Eesti tööturu eripära tõttu**, mida iseloomustab suhteliselt vähene reguleeritus: „*kuna see [kutsetunnistus] on nõutav väga üksikute tegevusaladel*”, nagu elektrikud või autojuhid, kus ilma tõendatud kvalifikatsioonita tegutseda ei saa. Intervjueeritute hinnangul otsustavad tööandjad seadusega reguleerimata valdkondades enamasti ise, kas töötaja peab omama formaalselt tunnistust või piisab ettevõttesisest väljaõppest. Seetõttu ei ole kutsetunnistus tööle saamisel enamasti esmane nõue. Lisaks märgiti, et nõudlust võib vähendada ka see, et kutsetunnistuse taotlemine on tasuline, kuna selle menetlemine toob riigile kulusid. Enamasti katab selle kulu taotleja ise, välja arvatud juhul, kui kutse omistatakse tasemeõppe lõpus koolieksami kaudu. Samuti tõid intervjueeritud esile, et inimesed ei kipu kvalifikatsiooni vabatahtlikult taotlema isegi valdkondades, kus see on nõutav.

Lisaks selgus

poliitikakujundajate intervjuudest, et kvalifikatsiooni saamise toetuse vähese kasutamise taga ei ole üksnes formaalsete nõuete puudumine, **vaid ka laiem hoiakute ja teadlikkuse küsimus**. Rõhutati, et kvalifikatsiooni tuleks väärtustada tervikuna ja ei jätaks seda viimast sammu tegemata: „*Kuidas jõuda selleni, et tööandjad seda rohkem väärtustaks ja küsiks, et inimesed seda teeks ja inimesed väärtustaks seda ja /.../ tõendaks ikkagi omandatud kvalifikatsioone.*” Ka intervjueeritud hüvitise kasutajad tõid välja, et vähese huvi taga võivad olla mitmed tegurid, **sealhulgas vähene teadlikkus, ebakindlus ning arusaam, et valikuvõimalused on piiratud**.

Intervjueeritute hulgas oli ka inimene, kes oli töötukassa andmetes kirjast kui hüvitise saaja, kuid ei olnud seda enda sõnul tegelikult saanud. Ta kirjeldas, et püüdis mitmel korral pääseda tööturukoolitusele, mida oli eelnevalt vaja kvalifikatsiooni saamisele, kuid ta ei vastanud tingimustele, sest ei olnud töötuna arvel ega kuulunud 50+ vanuserühma. Intervjueeritu sõnul soovis ta õppida töö kõrvalt, et vältida sissetuleku vähenemist: „*Hetkel käin tööl ja tahaks õppida teise töö kõrvalt, jooksvalt, et ei tekiks rahalisi probleeme... peab töökoht olema, muidu ei majanda ennast ära.*” Seetõttu otsustas ta koolituse läbida oma vahenditest. Tema hinnangul peaks töötukassa lähenema paindlikumalt ja arvestama rohkem juhtumipõhiste vajadustega, mitte lähtuma üksnes rangetest kriteeriumitest. Intervjueeritu pidas ebaotstarbekaks seda, et ümberõppe toetus muutub kättesaadavaks alles vanemas eas ning rõhutas, et varasem sekkumine võiks olla tõhusam, kuna noorematel inimestel on suurem õppimisvõime ja parem tervis.

Enamiku hüvitist saanute hinnangul oli taotlusprotsess kiire ja lihtne: „*See polnud keeruline protsess – erilisi lisatõendeid ei pidanud esitama, pigem selgitama eesmärki ja vajadust. Konsultant küsis üle, miks ja milleks, ning andis nõusoleku.*” Samas märkisid mõned intervjueeritud, et protsess ei olnud nende jaoks siiski nii lihtne nagu mõne teise intervjueeritu jaoks, kuigi nad said sellega hakkama.

2.6.2. MÕJU- JA TULEMUSLIKKUSE NÄITAJAD

TULEMUSLIKKUS

Töötukassa andmetel hüvitati aastatel 2017–2023 töötavatele inimestele kvalifikatsiooni saamisega seotud kulusid kokku 1973 korral. Unikaalseid inimesi oli 1543, mis tähendab, et osadele inimestele hüvitati kulusid rohkem kui ühel korral. Kvalifikatsiooni saamisega seotud kulusid hüvitati kahel korral 15%, kolmel ja rohkemal korral 5% unikaalsetest isikutest.

Eestis on kokku väljastatud 232 971 kutsetunnistust, millest perioodil 2017–2023 anti välja 85 038 kutsetunnistust. Töötukassa poolt hüvitatud tunnistused moodustasid sellest 2%. Kehtivaid kutsetunnistusi on 2026. aasta aprilli seisuga 143 763,¹⁴⁰ mis moodustab 15–74 aastastest hõivatutest ligikaudu 21%¹⁴¹ Seega on kehtiv kutsetunnistus umbes igal viiendal tööga hõivatud inimesel Eestis. Oluline on siiski märkida, et mõnel inimesel võib olla mitu kutsetunnistust, samas kui teised töötavad valdkondades, kus kutsetunnistuse omamine ei ole kohustuslik ega levinud.

Ajavahemikus mai 2017 kuni detsember 2023 esines kvalifikatsiooni saamisega seotud kulude hüvitamises nii kasvuperioode kui langustrende. Kuna 2017. aasta on teenuse pakkumisel poolik (ennetavaid teenuseid hakati pakkuma 01.05.2017), pööratakse analüüsis rohkem tähelepanu perioodile 2018–2023. Teenuste kasutamise pidev kasv toimus kuni 2021. aastani (kaasa arvatud), mil oli teenuse pakkumise haripunkt ning hüvitiste saajate arv oli võrreldes algusaastatega (2018) kasvanud enam kui kolm korda (142 → 455). Alates 2022. aastast algas langus, mis jätkus ka 2023. aastal. Ahelindeksi põhjal on selgelt näha, et kulude hüvitamine vähenes aastatel 2022 ja 2023, mil ahelindeks on < 1,0 (vt joonis 41). Muutuste hindamiseks kasutati ahelindeksit, mis näitab iga-aastast muutust võrreldes eelneva aastaga (ahelindeks > 1 – kasv; ahelindeks < 1 – langus).

Joonis 41. Teenuse „Kvalifikatsiooni saamise toetamine” sisenemiste arvud 2017–2023 aastate kaupa



Allikas: Eesti Töötukassa.

¹⁴⁰ Sihtasutus Kutsekoda. Väljavõtted kutseregistrist [seisuga 15.04.2026]. <https://www.kutseregister.ee/et/valjavotted/>

¹⁴¹ Eesti Statistikaameti andmetel oli 2025. aastal 15–74 aastaseid hõivatud 693,1:

https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu_tooturg_heivatud_aastastatistika/TT0150/table/tableViewLayout2

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD MOTIVATSIOONIST JA KOOLITUSVAJADUSE TAJUMISEST

Karjäärinõustajate sõnul on kvalifikatsiooni omandamise peamiseks ajendiks reguleeritud ametikohtadel seadusest tulenevad nõuded. Sama kinnitasid ka töötukassa eksperdid, kelle hinnangul lähtub inimeste motivatsioon eelkõige praktilisest vajadusest, kuid domineerivaks ajendiks kujuneb sageli siiski kohustus. Praktilise kasuteguri all peeti silmas konkreetsete ja vahetult rakendatavate oskuste omandamist, millel on inimese jaoks tajutav väärtus. Näiteks võib üldine arvutikoolitus jääda väheatraktiivseks, samas kui konkreetse oskuse, nagu autojuhtimisõiguse omandamine, suurendab huvi märgatavalt.

Karjäärinõustajate hinnangul esineb tööandjaid, kes nõuavad vastava koolituse läbimist ka juhul, kui tööle kandideerijal on varasem kogemus samalaadse tööga. Lisaks toodi näitena puhastusteenindaja ametit, kus isiklik kogemus ei pruugi olla piisav: „Tavaline inimene ei pruugi teada, milliseid kemikaale või töövõtteid kasutada. Kodus me kasutame oma äranägemise järgi tavalisi puhastusvahendeid, aga professionaalid peavad teadma täpselt.”

Intervjueeritud poliitikakujundaja:

„[...] aga enamuses meie valdkondades tegelikult see kutse ja kutsetunnistus ju tegelikult rolli ei mängi.”

Võrdlusrühma intervjueeritud ei pidanud kvalifikatsiooni omandamist üldjuhul oluliseks ega tajunud selle otsest väärtust. Sarnane hoiak ilmnas ka võrdlusrühma tööandjate seas, eriti praktilise suunitlusega valdkondades (nt koristus, keevitamine), kus eelistatakse reaalseid tööoskusi formaalsele kvalifikatsioonile. Levinud arusaama kohaselt „paber tööd ei tee” ning vajalikud oskused omandatakse pigem töö käigus, isegi juhul, kui valdkond on reguleeritud seadusest tulenevate nõuetega. Samas tõid mõned tööandjad esile, et kvalifikatsiooni tähtsus kasvab ettevõtte arengufaasis, näiteks laienemisel või hangetel osalemisel, kus see võib olla eeltingimus.

Seega sõltub suhtumine kvalifikatsiooni eelkõige selle tajutavast kasust ning ettevõtte arengueesmärkidest. Stabiilsetes tingimustes tegutsevad ettevõtted ei pruugi näha kvalifikatsioonil otsest vajadust, samas kui kasvule orienteeritud ettevõtete jaoks on see oluline eeldus. Ka enamik intervjueeritud toetuse saajaid rõhutas, et tööturul ei piisa enam üksnes oskustest, vaid need tuleb tõendada vastava tunnistuse või sertifikaadiga, mis on sageli eelduseks tööle asumisel või töökoha säilitamisel. See oli ka intervjueeritud hüvitist saanute peamiseks ajendiks, sest osa soovis töökoha vahetada kutsetunnistust nõudvale töökohale, sealhulgas terviseprobleemide tõttu, osa vajab kvalifikatsiooni olemasoleva töökoha säilitamiseks ning osa nägi selles võimalust laiendada oma tegevusi olemasoleva töökoha raames.

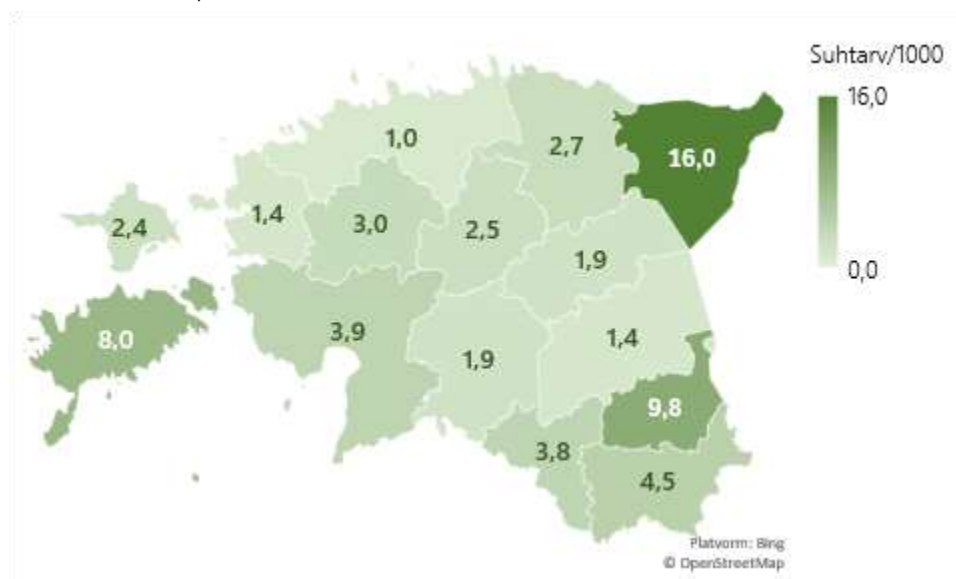
Küsitluse tulemused näitavad, et kvalifikatsiooni saamist ajendas eelkõige soov töökoha vahetada (102 vastust, 43%). Samuti toodi esile tööandja (41 vastust, 17%), lähedaste (35 vastust, 15%) ning nõustajate suunamist (töötukassa nõustaja 26 vastust (11%), karjäärinõustaja 20 vastust (9%)). Lisaks märkis 31 vastanut (13%), et nad tundsid ise, et ei tule enam oma tööga toime.

Kvalifikatsiooni saamise toetust taotleti kõige sagedamini soovist asuda tööle ametikohale, kus kutsetunnistus on nõutav (82 vastust; 35%), ning vajadusest säilitada olemasolev töökoh (62 vastust;

KVALIFIKATSIOONI SAAMISE TOETAMISE MÕJU

Suhteliselt kõrge suhtarv iseloomustab ka Põlva- ja Saaremaad. Seevastu Harju ja Tartu maakonnas on madalamad suhtarvud, mis näitab, et teenusele sisenemine on nendes maakondades tööjõu üldise suuruse suhtes tagasihoidlikum (vt joonis 42).

Joonis 42. Teenusele „Kvalifikatsiooni saamise toetamine” sisenemiste suhtarv aastatel 2017–2023 kokku maakondade tööealiste (16-pensioniealine) hõivatute kohta

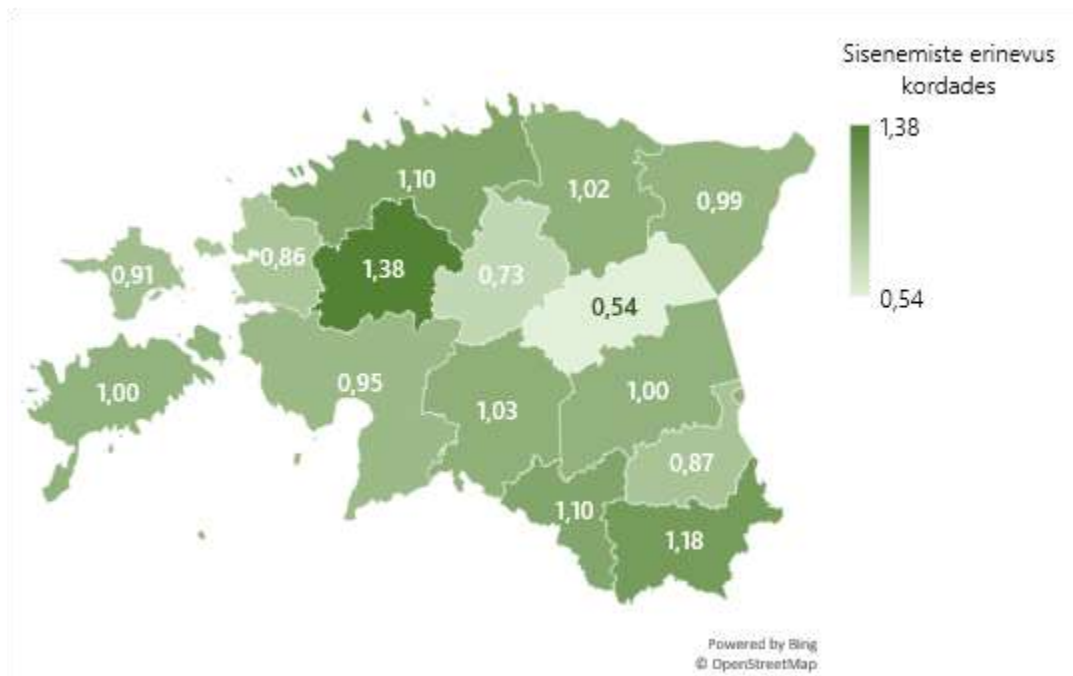


Allikad: Eesti Töötukassa ja Eesti Statistikaameti (vaadeldud perioodi keskmine hõivatute arv maakonnas).

Kui aga võrrelda teenusele sisenemisi elukoha maakonna ja töötukassa maakondliku osakonna järgi (vt joonis 43), selgub, et inimesed ei taotle kvalifikatsiooni saamise toetust alati oma elukohajärgse maakonna töötukassa osakonnas. Nii näiteks on suurim erinevus Raplamaal, kus elukoha järgi on teenusele sisenemisi 1,38 korda rohkem kui töötukassa osakonna järgi, mis tähendab, et osad Raplamaa elanikud kasutavad mõnes teises maakonnas asuva osakonna abi. Jõgevamaal seevastu

on olnud teenusele sisenemisi töötukassa osakonna järgi poole rohkem kui elukoha järgi. Sarnane pilt avaneb ka unikaalsete isikute arvude võrdluses.

Joonis 43. Teenusele „Kvalifikatsiooni saamise toetus” sisenemiste arvude erinevus kordades elukoha maakonna ja töötukassa maakondliku osakonna vahel, mai 2017 – detsember 2023 alanud teenused kokku



Allikas: Eesti Töötukassa.

Soolises jaotuses olid ülekaalus mehed (vt tabel 15), moodustades 66,1% kõigist kvalifikatsiooni saamise toetustest (1304 korral). Meeste puhul oli toetuse kasutamine valdavalt seotud transporditeenustega (86,7%). Naiste puhul oli kvalifikatsiooni saamise toetuste kasutamine valdkondlikult mitmekesisem. Naiste kulude hüvitamine oli seotud heaolu valdkonnaga (59,6%), millest omakorda 64% puudutas hooldustöötaja kvalifikatsiooni saamist ning 16% oli seotud lapsehoidmisega. Samas oli ka naiste hulgas transporditeenuste valdkond esindatud ning 16% naistest oli kulude hüvitamine seotud mootorsõiduki erinevate kategooriate juhtimisõiguse omandamisega.

Tabel 15. Kvalifikatsiooni saamise hüvitamine soolises ja vanuselises jaotuses sisenemistest

Valdkond	Arv	Mees	Naine	16–24	25–39	40–49	50+
Ehitus	24	1,5%	0,7%	0,0%	0,9%	1,2%	1,8%
Haldus	48	0,7%	5,8%	1,1%	1,5%	3,1%	3,3%
Haridus	50	0,4%	6,7%	0,0%	1,5%	3,1%	3,8%
Heaolu	408	0,7%	59,6%	12,2%	12,5%	20,1%	33,9%
Isikuteenindus	33	0,2%	4,5%	5,6%	1,1%	1,6%	2,0%
Kutsetunnistuse saamine	14	0,6%	0,9%	2,2%	0,5%	0,5%	0,9%
Metsandus	8	0,6%	0,0%	1,1%	0,3%	0,3%	0,5%
Muu	30	1,5%	1,6%	3,3%	1,7%	1,6%	0,9%
Tehnikaalad	84	6,1%	0,6%	5,6%	3,8%	3,1%	5,8%
Transporditeenused	1237	86,7%	16,0%	64,4%	75,3%	64,8%	42,7%
Turvateenused	18	1,0%	0,7%	3,3%	0,1%	0,2%	2,4%

Valdkond	Arv	Mees	Naine	16–24	25–39	40–49	50+
Ärindus	19	0,1%	2,7%	1,1%	0,8%	0,3%	1,8%
KOKKU	1973	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Allikas: Eesti Töötukassa.

INTERVJUEERITUD JA KÜSITLUSELE VASTANUD KVALIFIKATSIOONI SAAMISE TOETAMISE MÕJUST PALGALE

Kvalifikatsiooni saamise ja selle olulisuses kohta esitati küsimusi pea kõikidele sihtrühma intervjuueeritutele. Selgus, et enamiku intervjuueeritud kvalifikatsiooni hüvitist saanute puhul oli toetuse kasutamise ajendiks praktiline soov parandada tulevase tööväljavaateid. Isegi kui mõju ei olnud veel täielikult avaldunud, suhtusid intervjuueeritud oma tulevikuvõimalustesse pigem optimistlikult. Samas ei täheldanud samad intervjuueeritud mõju töötasule, kuna kvalifikatsiooni omandamine ei toonud kaasa palgatõusu, vaid ühel juhul oli „väike palgatõus.”

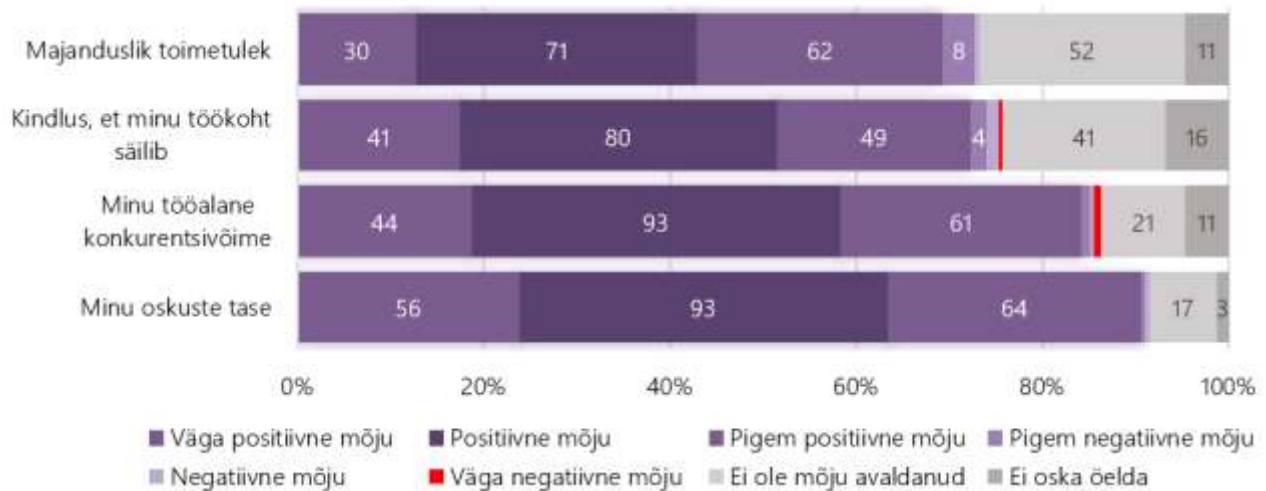
Seevastu tasemeõppe toetust saanud töötud ei tajunud kvalifikatsiooni omandamist ja selle tõendamist Eestis kuigi motiveerivana. Intervjuueeritute hinnangul ei kaasne kõrgema kutsetaseme või täiendava kvalifikatsiooniga oodatud palgakasvu ning pingutuse ja tasu vahel puudub selge seos. Nagu üks intervjuueeritav kirjeldas, kaasneb kutse omamisega küll väike lisatasu: „80 eurot kuus lisatasu selle eest, et mul on see kutse.” Kuid üldises palgasüsteemis kutsetasemeid sisuliselt ei eristata: „Keegi, kes on esimese tasemega, saab samasugust palka.” Sama tõi esile ka teine intervjuueeritav: „Mul on neljas tase, aga esimese tasemega palgavahet ei ole üldse... Peaasi, et sul kutsetunnistus on.”

Lisaks leiti, et mitmed kõrgharidust eeldavad ja keeruka ettevalmistusega erialad, näiteks eripedagoogika, ei ole tööturul piisavalt väärtustatud. Õpingute ja töö nõudlikkust võrreldes leiti, et tasustamine ei vasta tehtud pingutusele. Samuti toodi esile, et mõnes teises Euroopa riigis on sarnaste ametikohtade tasustamine märkimisväärselt kõrgem.

Küsitluses paluti vastajatel hinnata kvalifikatsiooni saamise toetuse mõju mitmele aspektile nagu majanduslik toimetulek, töökoha säilimise kindlus, tööalane konkurentsivõime ning oskuste tase (vt joonis 44). Majandusliku toimetuleku osas leidis 52 vastajat (22%), et mõju puudus. Väga positiivset kuni pigem positiivseni hindas mõju kokku 69% vastanutest, samas kui pigem negatiivset kuni väga negatiivset mõju tajus ligikaudu 4%.

Töökoha säilimise kindluse seisukohast leidis 41 vastajat (17%), et mõju puudus. Väga positiivset kuni pigem positiivseni hindas mõju kokku 72% vastanutest samas kui pigem negatiivset kuni väga negatiivset mõju tajus ligikaudu 2%. Toetuse kasutamine mõjutas positiivselt ka vastanute tööalast konkurentsivõimet – väga positiivset kuni pigem positiivseni hindas mõju kokku 85% vastanutest. Pigem negatiivset kuni väga negatiivset mõju esines ligikaudu 1%. Mõju puudumist märkis 21 vastajat (9%). Oskuste tasemele ei avaldanud osalemine mõju 17 vastanu (7%) hinnangul. Väga positiivset kuni pigem positiivseni hindas mõju kokku 91% vastanutest, samas kui pigem negatiivset kuni väga negatiivset mõju praktiliselt ei esinenud (umbes 1%).

Joonis 44. Küsitlusele vastanute hinnangud kvalifikatsiooni saamise toetuse mõjust majanduslikule toimetulekule, töökoha säilimise kindlusele, tööalasele konkurentsivõimele ning oskuste tasemele



2.6.3. ASJAKOHAUSE JA JÄTKUSUUTLIKKUSE NÄITAJAD

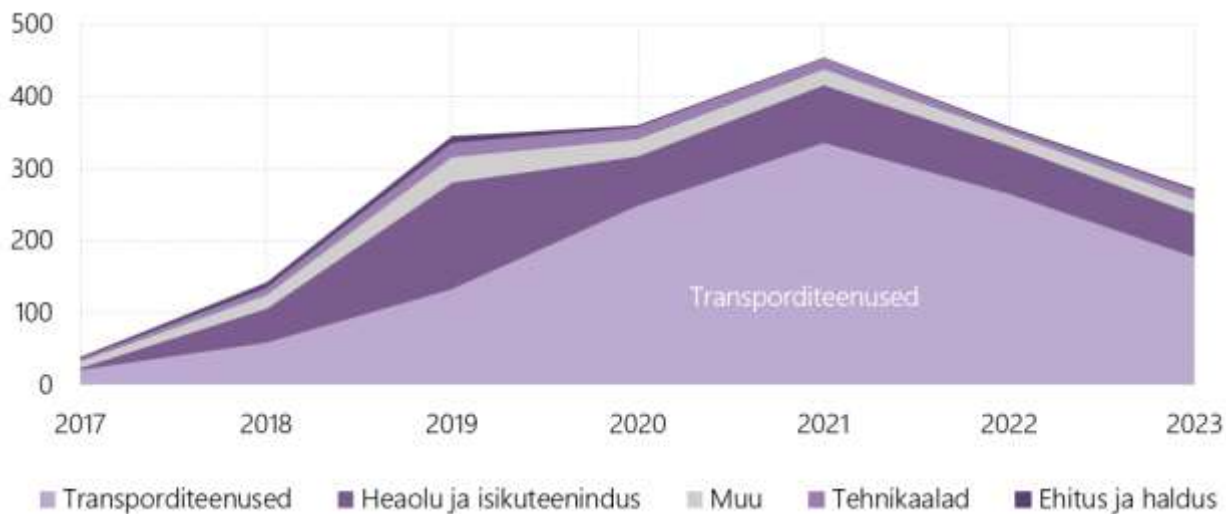
ASJAKOHAUS

Vaadeldaval perioodil kaeti kvalifikatsiooni tõendavatest dokumentidest kõige enam mootorsõidukite juhtimisõiguse omandamisega seotud kulusid, mis moodustasid 57,5% kõigist hüvitistest. Järgnesid kutsetunnistustega seotud kulud (33,1%) ning pädevustunnistuse või sertifikaadi omandamisega seotud kulud (9,4%).

Aastal 2021 suurenes transporditeenustega seotud hüvitiste arv 335-ni (vt joonis 45), mis tähendas 35% kasvu võrreldes eelneva aastaga. Eksami sooritamise valdkondadest oli kõige suurema osakaaluga transporditeenused (62,7%), millest omakorda 61,8% moodustas veoauto juhtimine, 10,1% bussijuhtimine, 7,7% traktorijuhtimise õigus ning 5,9% autojuhtimine (B-kategooria). Andmetes esines ka rühm, kus puudus otsene viide mootorsõiduki juhtimise kategooriale ning need liigitati juhtimisõigust tõendava dokumendi saamise alla, neid oli 12,6%.

Teiseks suuremaks kvalifikatsiooni saamise valdkonnaks kujunes heaolu- ja isikuteeninduse valdkond, kuhu koondati kokku need eksami valdkonnad, mida iseloomustab inimese otsene teenindamine (nt lapsehoidja, massöör vms). Selles koondvaldkonnas toimus 2019. aastal tõus, kuid järgnevatel aastatel iseloomustasid valdkonda pidevad kõikumised. Sellised kõikumised tulenevad intervjuueeritud ekspertide sõnul seadusemuudatustest, mis „nõuavad vastavat koolitust teatud ametikohtadel. Kui vaadata, milliseid koolitusi inimesed tegelikult valivad, siis esikohal on transpordivaldkond ja teisel kohal heaoluvaldkond, nagu hooldustöötajate koolitused”.

Joonis 45. Sooritatud eksami valdkond 2017.–2023. aastatel absoluutarvudes



Märkus: Valdkonnad moodustati andmetes antud eksamite nimetustest ning agregeeriti suurematesse rühmadesse.

Allikas: Eesti Töötukassa.

Pädevustunnistustega seotud kuludest hüvitati võrreldes teistega rohkem ka keevitajate ja elektrike kulusid, neist keevitajate osakaal oli 18,3% ja elektrike osakaal 9,1%. Ülejäänute erialade osakaalud jäid alla 5%.

Kuigi kvalifikatsiooni saamise toetus ei ole otseselt **seotud OSKA prognoosidega**, on see integreeritud teiste töötust ennetavate teenustega tööturukoolituse ja tööandja koolitustoetuse kaudu ning seetõttu on seos OSKA prognoosidega pigem kaudne. Näiteks avaldub see juhul, kui kulud hüvitatakse tööandja koolitustoetuse kaudu või kui inimene läbib töötukassa poolt rahastatud tööturukoolituse ja mille valdkondlikud valikud lähtuvad OSKA prognoosidest. Ehkki teenus ei suuna tööjõudu otseselt kindlatesse tegevusvaldkondadesse, aitab see vähendada oskuste lõhet.

Võrreldes kvalifikatsiooni saamise toetuse kasutamist tööjõuvajaduse struktuuriga ilmneb, et suur osa Ida-Virumaale suunatud kvalifikatsiooni saamise toetustest koondus transpordivaldkonda, kuigi veonduse ja laonduse osakaal piirkonnas on suhteliselt tagasihoidlik. Kõige enam hüvitati kvalifikatsiooni saamisega seotud kulusid Ida-Virumaal (42,8% kõigist maakondadest). Valdkondlikult puudutas 87% hüvitatud kuludest transporditeenuseid, st mootorsõiduki juhtimisõiguse omandamisega seotud tegevusi (sh veoauto, bussi ja traktori juhtimisõigus). Teiste valdkondade osakaalud jäid alla 2%. Maksu- ja Tolliamet ¹⁴² kohaselt töötas 2023. aastal Ida-Virumaal 22% hõivatutest töötlevas tööstuses, 14% hariduses, 12% tervishoius ja sotsiaalhoolekandes ning 6% veonduses ja laonduses. Maakonna tööhõive määr võrreldes teiste maakondadega oli madal, mis osutab tööturu keerulisele olukorrale.

Kuigi mootorsõiduki juhtimisõigus võib olla rakendatav ka väljaspool veonduse ja laonduse valdkonda ning see võib pakkuda inimestele paindlikumaid võimalusi tööturule sisenemiseks või töökoha vahetamiseks, näitavad olemasolevad andmed, et transpordivaldkonna kvalifikatsiooni

¹⁴² Maksu- ja Tolliamet. Statistika ja avaandmed: tasutud maksud, käive ja töötajate arv. <https://www.emta.ee/ariklient/amet-uudised-ja-kontakt/uudised-pressiinfo-statistika/statistika-ja-avaandmed#tasutud-maksud> (Esitatud nelja kvartali pealt arvutati aasta keskmine töökohtade arv)

taotlemise ulatus ei pruugi täiel määral kattuda Ida-Virumaa kohaliku tööjõuvajadusega. Seetõttu võib hüvitiste kasutamise ja piirkonna tegeliku tööjõuvajaduse vahel esineda teatud lahknevus, mille täpsemaks hindamiseks on vaja täiendavaid analüüse.

OSKA üldproгноosi 2022–2031¹⁴³ kohaselt väheneb töökohtade arv järgneva kümne aasta jooksul mitmes tegevusvaldkonnas, sealhulgas veonduses ja laonduses. Prognoosi järgi kahaneb selle valdkonna hõive Eestis järgmise kümne aasta jooksul ligikaudu 2,2% ehk umbes 1000 töötaja võrra. Samuti väheneb hõive lihttöölise seas 7% ehk 3600 töötaja võrra. Veonduse ja laonduse valdkond on nii Ida-Virumaal kui ka Eestis tervikuna töötajate arvult seitsmendal kohal, kuid hõivatud on siiski veidi enam kui 5% töötajatest. Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal vähenes valdkonna töötajate arv ajavahemikus 2021–2023 Eestis 3% ja Ida-Virumaal 6%. Lühiajalise tööjõu vajaduse hindamisel näitas tööjõuvajaduse baromeeter seisuga aprill 2023, et veoautojuhtide ametialal esines Ida-Virumaal pigem tööjõupuudus.¹⁴⁴ Samal ajal osutavad OSKA pikema vaate prognoosid sellele, et veonduse ja laonduse valdkonnas võib töötajate vajadus lähiaastatel hoopis väheneda. See tähendab, et kvalifikatsiooni saamise toetus reageerib eelkõige lühiajalisele tööjõupuudusele.

JÄTKUSUUTLIKKUS

Aastatel 2017–2023 hüvitati töötavatele kvalifikatsiooni saamisega seotud kulusid kokku 220,6 tuhat eurot ning keskmine hüvitatud summa ühe sisenemise kohta oli 111 eurot (vt tabel 16). Tulemuste tõlgendamisel tuleb arvestada, et esitatud andmed ei kajasta raamatupidamislike kulude arvestamise põhimõtteid, vaid on arvutatud detailandmete põhjal. See tähendab, et toetuse kasutamise aasta ei lange alati kokku aastaga, milles vastav kulu raamatupidamises kajastub. Lisaks ei ole andmetes arvesse võetud võimalikke tagasinõudeid. Nendel põhjustel on esitatud kogusumma ligikaudu 8% võrra suurem kui töötukassa raamatupidamislikes andmetes kajastuv kulu.

Tabel 16. Kvalifikatsiooni saamise toetamise kulud eurodes 2017–2023. aastate kaupa

Aasta	Keskmine hüvitatud summa (EUR)	Kogusumma (EUR)	Kulu taotletud dokumenditüübi kohta (EUR)			Aeg eksamist otsuseni (päevad)
			Juhiluba*	Kutse-tunnistus	Pädevus-tunnistus/sertifikaat	
2017	102	3962	1093	2011	858	48,79
2018	114	16 198	4134	11 061	1003	38,78
2019	107	36 929	9703	22 762	4464	34,15
2020	96	34 619	18 649	10 274	5697	43,06
2021	116	52 899	33 360	12 779	6760	53,14
2022	113	40 437	26 430	10 555	3452	51,2
2023	130	35 587	19 805	12 216	3566	57,33
Üld	111	220 630	113 174	81 657	25 799	47

Märkus: *andmeridades on kirjeldatud juhiluba, mis on mootorsõiduki juhtimist tõendav dokument.

Allikas: Eesti Töötukassa.

¹⁴³ Rosenblad, Y., Leoma, R., & Krusell, S. (2023). OSKA üldproгноos 2022–2031: Ülevaade Eesti tööturu olukorrast, tööjõuvajadusest ning sellest tulenevast koolitusvajadusest. SA Kutsekoda. <https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2023/02/OSKA-Uldproгноos-2022-2031.pdf>

¹⁴⁴ Eesti Töötukassa. Tööjõuvajaduse baromeeter: kaart (ISCO 8332).

https://www.tootukassa.ee/et/baromeeter/kaart?periodId=395&iscoCode=8332&ratingType=LABOUR_BALANCE

Aastatel 2017–2023 jagunesid kulud valdkonniti järgmiselt: 54,2% transporditeenustele (119,5 tuhat eurot), 19,8% heaoluvaldkonnale (43,8 tuhat eurot) ja 8,4% tehnikaalastele erialadele (18,4 tuhat eurot). Ülejäänud valdkondade osakaal jäi alla 3%.

Arvestades töötukassa ulatuslikku panust ainuüksi koolituskaardiga tööturukoolituste rahastamisse, kus aastatel 2017–2023 rahastati tööturukoolitusi kokku veidi üle 27 miljoni euro ning osalejate arv on aasta-aastalt kasvanud (vt ptk 2.3), näitab analüüs, et kuigi kvalifikatsiooni omandamine on koolituse loomulik ja eesmärgipärane jätk, kasutab töötukassa poolt pakutavat kvalifikatsiooni saamise toetamist vaid väga väike osa koolitusel osalenutest. Samas märkisid töötukassa eksperdid, et kuigi tööturukoolitustel osalemine on laialdane, ei vii koolitamine, sõltumata meetmest või inimese tööturustaatusast, alati kvalifikatsiooni ametliku tõendamiseni.

Majandustsüklite vaates on kvalifikatsiooni saamise toetus mõõdukalt kohandatav, kuna teenus reageerib eelkõige regulatiivsetele ja tööandjapoolsetele nõuetele. Teenuse kasutus kasvab siis, kui õigusruum seab töötajatele kohustuslikud kvalifikatsiooninõuded (nt transport, hooldus), mitte niivõrd majandustsüklitest tulenevate muutuste mõjul. Samas avaldab majanduskeskkond kaudset mõju toetuse kasutamisele, mõjutades tööandjate valmisolekut panustada töötajate koolitamisest. Näiteks mõjutab majandusseis tööandjate koolitustoetuste kasutamist, mis on sageli kvalifikatsiooni omandamise eelduseks.

2. JÄRELDUSED (HÜPOTEESIDE VALIDEERIMINE) JA ETTEPANEKUD JA NENDE MÕJU

Peatükis on esile tõstetud hüpoteesid, millele järgneb hinnang nende kinnitumise kohta ning analüüsi käigus ilmnenud peamised leiud.

2.7. Tööturukoolitus koolituskaardiga töötavatele. Hüpoteesid A1 – A4

A1

HÜPOTEES A1: OSKA alusel toetatavate õppekavade valik ei vasta täielikult teenuse sihtrühma vajadustele ja võimekusele.

Analüüsi tulemused kinnitavad hüpoteesi, et OSKA alusel toetatavate õppekavade valik ei vasta täielikult teenuse sihtrühma vajadustele ja võimekusele.

Kuigi OSKA prognoosidel põhinev koolitusvalik on suunatud kasvava tööjõunõudlusega valdkondadesse, ei arvesta see alati sihtrühmade tegelikku ettevalmistust, vajadusi ega õppimisvõimekust. Intervjuudest ilmnes, et OSKA määratletud põhikutsealad ei lange alati praktikas kokku sihtrühmade võimaluste ja ootustega. Näiteks terviseprobleemidega inimeste, üle 50-aastaste või eri- ja kutsehariduseta inimeste puhul on fookus pigem tööturul püsimisel, mitte kõrgema kvalifikatsiooni omandamisel.

Sekundaarandmed ja küsitlustulemused näitavad, et koolitusvalikud ei ole tugevalt seotud OSKA prioriteetidega. Enim osaleti eesti keele ning teeninduse valdkonna koolitustel. Küsitletute peamisteks valikut mõjutavateks teguriteks olid huvi koolituse vastu ning soov töökohta vahetada ning koolitusvalikud kujunevad pigem individuaalsete motiivide kui tööturu prognooside põhjal.

Samas toovad OSKA prognoosid esile vajaduse digioskuste, insenerioskuste ning tervishoiu- ja energeetikavaldkonna spetsialistide järele, mis ei kajastu koolitusvalikutes samal määral. Lisaks ei kata olemasolevad koolitused piisavalt spetsiifilisemaid ega kõrgemat kvalifikatsiooni eeldavaid valdkondi (nt IKT, tuleviktehnoloogiad). Probleemina toodi intervjueeritute poolt esile toetatavate õppekavade piiratud valik, mis nende hinnangul takistas sobivate või tööturu vajadustele vastavate erialade valimist. Kokkuvõttes on seos OSKA prognoosidega olemas, kuid see ei kajastu piisavalt koolitusvalikute sisulises sobivuses ega atraktiivsuses sihtrühmade jaoks, mistõttu esineb nende vahel ebakõla.

A2

HÜPOTEES A2: Terviseprobleemidega inimesed osalevad pigem madalamat kvalifikatsiooni pakkuvatel koolitustel, mis ei tõsta nende oskustaset ega anna neile tööturul konkurentsi-eelist, sh ei aita koolitustel osalemine ennetada tervislikel põhjustel hõivest välja langemist, kuna pärast koolituse läbimist ei toimu muutust töökoha valikul (või töötasus).

Analüüsi tulemused kinnitavad hüpoteesi osaliselt. Kuigi terviseprobleemidega inimesed saavad valida palju laiemal nimekirjal kui teised töötavad inimesed ning nende valikud ei ole piiratud, osalevad nad siiski sagedamini madalamat kvalifikatsiooni pakkuvatel koolitustel. Samas ei kinnitu väide, et need ei tõsta nende oskustaset või ei anna tööturul mingit kasu. Samuti ei saa järeldada, et koolitustel osalemine ei aitaks ennetada tervislikel põhjustel hõivest väljalangemist.

Tulemused näitavad, et terviseprobleemidega inimeste osakaal koolitustel osalemises on ajas vähenenud. Seda võivad mõjutada mitmed koosmõjus toimivad tegurid, nagu tervises seisund, koolitusvõimaluste sobivus ning info kättesaadavus. Kuigi koolitusvalikud on intervjuude põhjal muutunud individuaalsemaks ja mõnevõrra mitmekesisemaks, tulenevad peamised osalemisspiirangud endiselt tervises seisundist. Terviseprobleemidega inimeste koolitusvalikud koonduvad peamiselt teeninduse ning tervise ja heaolu valdkonda ning eelistatakse koolitusi, mis võimaldavad liikuda tervist vähem koormavatele töökohtadele, mitte niivõrd kõrgema kvalifikatsiooni omandamise suunas.

Samas näitavad tulemused, et terviseprobleemidega inimesed katkestavad koolitusi statistiliselt oluliselt väiksema tõenäosusega kui need, kellel terviseprobleeme ei esine. Ühe võimaliku seletusena võib väiksem katkestamise tõenäosus olla seotud nende haavatavama positsiooniga tööturul. Intervjuudest selgus, et kartes võimalikke negatiivseid tagajärgi töökohale, ei jagata tööandjatele infot oma terviseprobleemide kohta. Selline ebakindlus võib suurendada motivatsiooni koolitus lõpule viia, kuna seda nähakse olulise võimalusena oma positsiooni säilitamiseks või parandamiseks tööturul (vt lk 49 alapeatükk Intervjueeritute hinnangud tööturukoolituse riskirühmadele).

Kuigi koolitused ei pruugi viia märkimisväärse oskustaseme tõusu või karjäärialase edenemiseni, ei saa järeldada, et neil puudub mõju oskustasemele, töökoha valikule või töötasule. Terviseprobleemidega inimeste puhul avaldub mõju kaudsemalt, näiteks töökoha säilitamises, töötingimuste kohandamises või tööturult väljalangemise edasilükkamises. Samuti ei saa teha üldist järeldust, et koolituse järel ei toimuks muutusi töökoha valikul või töötasus. Seega toetavad koolitused terviseprobleemidega inimeste tööturul püsimist, mitte niivõrd konkurentsieelise suurendamist.

A3

HÜPOTEES A3: Info töötavale inimesele pakutavatest tööturukoolitustest ei ole sihtrühmale piisavalt kättesaadav, mistõttu ei jõua teenuse kasutamiseni piisavalt eri- ja kutsealase hariduseta või aegunud oskustega inimesi (sh madalam haridustase, ei osale koolitustel, motivatsioon oskusi omandada on madal).

Analüüsi tulemused kinnitavad hüpoteesi, et info töötavale inimesele pakutavatest tööturukoolitusest ei ole sihtrühmale piisavalt kättesaadav, mistõttu ei jõua teenuse kasutamiseni piisavalt eri- ja kutsealase hariduseta või aegunud oskustega inimesi.

Tööturukoolitustel osalevad töötavad inimesed on infootsingu oskuste ja teadlikkuse poolest väga erineval tasemel, mistõttu ei jõua olemasolevad võimalused kõigi potentsiaalsete sihtrühmadeni võrdselt. Küsitluse põhjal jagunes teenust kasutanute eelnev teadlikkus töötukassa koolitusvõimalustest ligikaudu pooleks – osa vastanutest hindas oma teadmisi piisavateks, samas kui

märkimisväärne osa pidas neid väheseks või puuduvaks. Teadlikkus tööturukoolituste võimalustest on madal nii võrdlusrühmas kui ka nende seas, kes ei ole teenuseid enda hinnangul kasutanud.

Ekspertintervjuudest selgub, et kuigi teavitamiseks kasutatakse mitmeid kanaleid (koduleht, sotsiaalmeedia, massimeedia, visuaalsed materjalid, suust-suhu leviv info), ei ole info sihtrühmadele ühtlaselt kättesaadav. Töötavad inimesed ei taju töötukassa teenuseid enda jaoks mõelduna, vaid seostavad neid eelkõige töötutega. See vähendab info jõudmist sihtrühmani ka siis, kui see on avalikult kättesaadav.

Lisaks jõuavad massikampaaniad enamasti nendeni, kelle teadlikkus ja õpimotivatsioon on juba kõrgem, kuid kes ei pruugi kuuluda peamisse sihtrühma. Samas jäävad kõrvale need rühmad, kelle oskuste arendamine oleks töötusriskide ennetamisel kõige olulisem. Intervjuude põhjal ei otsi inimesed aktiivselt infot, kui selleks otsene vajadus puudub. Lisaks ei taga olemasolevate kanalite rohkus seda, et teave oleks lihtsasti leitav ja arusaadav.

Seetõttu pöördutakse küllaltki tihti otse karjäärinõustajate poole, et saada selgitusi teenuste kohta. Kokkuvõttes näitavad tulemused, et info ei ole sihtrühmade jaoks piisavalt kättesaadav ega arusaadav. See mõjutab eriti madalama haridustasemega, vähese õpimotivatsiooni, nõrgemate infootsinguoskustega ja eesti keelt emakeelena mitterääkivaid inimesi, kes jäävad teenustest suurema tõenäosusega kõrvale.

A4

HÜPOTEES A4: Eesti keele koolitus tööturukoolituse raames ei oma mõju osalejate tööhõivekindlusele ja töölasele arengule, sest koolituste katkestamise määr on kõrge, keeleõpe ei vasta tööturu vajadustele või ei ole piisavalt paindlik.

Analüüsi tulemused ei kinnita hüpoteesi, et eesti keele koolitus tööturukoolituse raames ei oma mõju osalejate tööhõivekindlusele ja töölasele arengule, sest koolituste katkestamise määr on kõrge, keeleõpe ei vasta tööturu vajadustele või ei ole piisavalt paindlik.

Kuigi eesti keele koolitustel osalemise ja katkestamise määr oli suhteliselt kõrge, näitavad nii varasemad uuringud, käesoleva uuringu tulemused kui ka Undi ja Võrgu (2026) esmased uuringu tulemused, et keeleõppel on märgatav positiivne mõju tööturuväljunditele. Lisaks selgus, et mõju sissetulekutele sõltub koolituse tasemest. Tugevam ja ajas kasvav positiivne efekt avaldub keskmise ja kõrgema taseme (koolituste puhul, eriti B2 tasemel, samas kui madalama taseme mõju on tagasihoidlikum ja ebaühtlasem. Tööhõive mõju on suurim madalama (A2) taseme puhul ning tugevneb ajas. Kõrgematel tasemetel on mõju samuti positiivne, samas kuid A1 tasemel see ei avaldu. Siinse uuringu küsitluse tulemused kinnitavad keeleõppe olulisust ning selle seost tööalaste väljavaadetega. Eesti keele koolitusel osalenutest tõid esile keeleoskuse olulisust tööalastes tulevikuplaanides, samuti vajaduse täita ametikohale esitatavaid nõudeid ning säilitada olemasolev töökoht.

Samas vähendab koolituse mõju suhteliselt kõrge katkestamise määr. Perioodil 2017–2023 katkestati keskmiselt 24% alustatud eesti keele koolitustest, võrreldes 15%-ga tööandja koolitustoetuse kaudu toimunud koolitustega (2018–2023). Küsitluse põhjal olid katkestamise põhjused mitmekesised, sh

sobimatu keeletase, ajapuudus ja tervislikud põhjused, mis näitab pigem individuaalseid takistusi. Töötukassa detailandmetes toodi ühe peamise katkestamise põhjusena esile liiga raske keeletase. Sellest hoolimata ei saa kõrgeast katkestamismäärast järeldada, et teenusel puuduks mõju, kuna tegemist on jätkuvalt ühe nõutuma koolitusvaldkonnaga. Oluline on ka see, et alates 1. jaanuarist 2026 lõpetati eesti keele koolituste rahastamine töötava inimese koolituskaardi kaudu eelarvelistel, strateegilistel (keeleõpet ei käsitleta oskuste arendamisena) ja killustatuse vältimise põhjustel.

2.7.1. ETTEPANEKUD/SOOVITUSED

Tööturukoolitus koolituskaardiga on laialdaselt kasutatav ja sihitud meede, mis jõuab hästi riskirühmadeni ning toetab nende tööhõivet. Samas on teenuse mõju palgakasvule piiratud ning selle ennetav potentsiaal jääb osaliselt kasutamata. Analüüs näitas, et peamised kitsaskohad on seotud jäikade ligipääsutingimustega ning sellega, et puudub mehhanism töötururiskide varajaseks tuvastamiseks. Nende kitsaskohtade lahendamiseks esitatud ettepanekud on soovituslikud ning rakendamine sõltub tellija otsustest. Ettepanekud pakuvad võimalikke arengusuundi teenuse edasiseks arendamiseks ning enamik neist on elluviidavad olemasoleva süsteemi raames. Suuremad väljakutsed on seotud tööandjate suurema kaasamisega ning erinevate andmekogude ja süsteemide (nt töötukassa, terviseandmed, rahvastikuregister) tõhusama integreerimise võimalustega.

● TÖÖTUKASSALE

Riskipõhine hindamissüsteem

Tööturukoolituse ennetav mõju on piiratud, kuna teenus on suunatud eelkõige juba riskirühma kuuluvatele inimestele ning ei kaasa piisavalt neid, kelle töötusrisk alles kujuneb. Sellisteks riskideks on näiteks vähesed oskused või nende vananemine, sektori langus ja sellega seotud koondamised, automatiseerimine või tervise halvenemine. Praegu puudub mehhanism, mis võimaldaks neid riske arvestada enne, kui inimene jõuab ametlikult riskirühma.

Üheks võimaluseks on liikuda riskipõhise hindamise suunas. See tähendab seda, et ligipääs teenusele ei põhine üksikute formaalsete tunnuste koosmõjul (nt vanus ja sissetuleku piirmäär), vaid inimese töötururiski hinnatakse mitme teguri koosmõjus. Arvesse võetavateks teguriteks võivad olla näiteks haridustase, oskuste ajakohasus, töökoha stabiilsus, tervises seisund, keeleoskus ning varasem tööturukäitumine ja sissetulek ning sektoripõhised riskid (põlevkivisektor). Selline riskihindamise süsteem võimaldab ligipääsu ka neile, kelle töötururisk on kujunemas, kuid kes ei vasta praegu kehtivatele kriteeriumidele. See eeldab seniste jäikade tingimuste asendamist paindlikuma riskipõhise hindamisega ning sissetuleku käsitlemist ühe riskitegurina teiste seas.

Riskihinnang peaks põhinema struktureeritud ja andmepõhisel hindamismudelil (vt näidet), mille tulemusel kujuneb riskiskoor, mis toetab otsuste tegemist ning vähendab nõustaja subjektiivsust. Võimalusena võiks kaaluda riskihindamise teha osaliselt veebipõhisena, mis võimaldab inimesel esmase hindamise iseseisvalt läbida ning saada indikatsiooni teenusele ligipääsu kohta. See eeldab erinevate andmeregistrite omavahelist andmevahetust. Riskipõhine hindamine vähendab nõustaja subjektiivsust, kuid ei kõrvalda seda täielikult. Vajaduse korral täpsustatakse hinnang karjäärinõustaja ja kliendi koostöös, kus nõustaja roll on toetada teadlikke valikuid, mitte asendada

hindamissüsteemi. See vähendab teenusele ligipääsu sõltuvust nõustajast ning aitab vältida teenuse kasutamist juhtudel, kus sisuline vajadus puudub.

Terviseprobleemide arvestamiseks on võimalik lisada täiendavaid kriteeriume, mis toetavad edasist koolituste valikut rohkem vastavuses inimese tervislikule seisundile.

Koolituste puhul on põhjendatud kaaluda täiendavat kalibreerimist, eristades koolitusi, millel on selge seos tööturu vajadustega ning neid, mille puhul selline seos puudub. Koolituste täpsem valik aitab vältida katkestamisi ning võimaldab suunata vahendeid suurema mõjuga koolitustele, tuues kaasa olulise kokkuhoiu ühe koolituskoha kohta.

Riskiskoori rakendamine võimaldab laiendada ligipääsu ka alla 50-aastastele, kellel esinevad mitu riskitegurit samaaegselt (nt madal haridustase, ebastabiilne tööhõive, aegunud oskused ja madal sissetulek). See ei tähenda sihtrühma laiendamist kõigile, vaid pigem ressursside ümberjaotust madalama riskiga inimestelt kõrgema riskiga sihtrühmadele.

Lihtsustatud näide kahe profiili võrdluseks:

Tegur	Punktid	Loogika	I näide	II näide
Terviseprobleem	+3	Otsene töövõime piirang	+3	0
Ebapiisav keeleoskus	+2	Struktuurne risk	0	0
Puuduv eriharidus	+2	Struktuurne risk	0	+2
Põlevkivi sektor	+2	Sektoripõhine risk	0	0
Sissetuleku piirmäär alla	+2	Majanduslik haavatavus	+2	+2
Vanus (50+)	+1	Vanuseline risk	+1	0
Töökoha stabiilsuse risk	+2	Vahetu töötururisk	+2	+2
Aegunud oskused	+2	Struktuurne risk	0	+2
Koolitusvalik	+1	OSKA vastavus	0	+1
Veel tegureid...				
SKOOR			8	9

Esitatud näide on illustratiivne ega ole mõeldud rakendamisjuhisena:

I näide: 57-aastane, terviseprobleemidega ja koondamisohus inimene. Koolitusvalik floristika (8 punkti).

II näide: 37-aastane, puuduva eri- ja kutseharidusega, kellel on aegunud oskused, madal sissetulek, koondamisohus inimene. Koolitusvalik keevitamine (9 punkti).

Kui ligipääsu lävendiks on seatud näiteks 6 punkti, mõlemad kvalifitseeruvad teenusele, kuigi nende profiilid erinevad. See illustreerib mitmetegurilise hindamise võimalust võrreldes üksikute kriteeriumidega.

Ligipääsu laiendamine peaks toimuma eeskätt nende arvelt, kelle töötururisk on madalam või kelle puhul koolitus ei ole kriitilise tähtsusega. See aitab nihutada fookuse reageerimiselt ennetusele ning parandab teenuse tulemuslikkust ja ressursside sihitust.

➔ Riskipõhise hindamissüsteemi ettepaneku piirangud

Käesoleva lahenduse rakendatavust ei ole antud uuringu raames hinnatud, mistõttu vajab see täiendavat analüüsi ja piloteerimist. Vajalik on kalibreerida riskitegurid, nende kaalud ja lävendid ning

määratleda, milline riskitase annab õiguse teenusele ligipääsuks ja milline tähistab prioriteetset sihtrühma.

Riskipõhine hindamine suurendab ühelt poolt otsuste ühtlustumist, teisalt võib piirata paindlikkust üksikjuhtumite käsitlemisel. Samuti võib liigne automatiseerimine vähendada süsteemi läbipaistvust ja arusaadavust ning seeläbi mõjutada inimeste valmisolekut teenuse poole pöörduda.

Riskihindamise süsteemi rakendamine võib algfaasis suurendada kulusid, kuid pikemas perspektiivis toetab see rahaliste vahendite paremat juhtimist.

Töötuskindlustusstaaži nõude leevendamine

Töötuskindlustusstaaži nõue võib piirata ligipääsu tööturukoolitustele nende inimeste puhul, kelle seos tööturuga on katkendlik. Eelkõige puudutab see inimesi, kes on olnud pikemat aega tööturult eemal või on töötanud ebaregulaarselt ning kellel on seetõttu keerulisem tööle naasta, näiteks lapsehoolduspuhkuselt naasvad, hoolduskoormusega inimesed või hooajatöötajad. Seetõttu ei pruugi neil koguneda piisavat töötuskindlustusstaaži. Sellises olukorras võib neil puududa ligipääs koolitusteenustele, kuigi vajadus oskuste ajakohastamiseks on olemas.

Soovitame kaaluda töötuskindlustusstaaži nõude leevendamist nende sihtrühmade puhul, kellel on tuvastatav tööturult eemaldumise risk. Näiteks võiks võimaldada erandkorras ligipääsu tööturukoolitusele ka juhul, kui formaalne staažinõue ei ole täidetud, kuid riskiprofiil näitab vajadust sekkuda.

Terviseprobleemidega inimeste täpsem hindamine

Kehtiva THP24¹⁴⁵ kohaselt tugineb sobivuse hindamine varasemast enam tõenduspõhiste allikatele, eeskätt töövõime hindamise tulemustele, kus on tuvastatud piirangud võtmetegevustes või tuginetakse töötervishoiuarsti otsusele. Alates 01.06.2025 tuvastatakse sihtrühma kuulumine X-tee andmete alusel. Kui inimesel on töövõime hindamisel tuvastatud vähemalt ühes võtmetegevuses piirang või esineb töötervishoiuarsti vastav otsus, käsitletakse teda tervisest tulenevate piirangutega sihtrühma kuuluvana. Sellisel juhul on tema koolitusvalik laiem ning töötukassa võimaldab osaleda koolitustel, arvestades muu hulgas ka inimese enda hinnangut sobivuse kohta.

Samas ei ole tervisepõhine sobivuse hindamine praktikas olnud alati piisavalt ühtlane ega järjepidev. Analüüs näitab, et koolitustele said ka inimesed, kelle tervises seisundist tulenevad piirangud ei pruukinud olla kooskõlas koolituse mahu, vormi või valdkonnaga. Kuigi sihtrühma määratlemine põhineb tõenduspõhistel andmetel, esines juhtumeid, kus koolitusvalik ei arvestanud piisavalt inimese tervises seisundit ja töövõime piiranguid. Intervjuutulemused kinnitasid, et koolitustele pääsemine hindamist peeti kohati liiga leebeks ning kontroll koolituste sisulise sobivuse üle on vähenenud. Kuigi koolitus on võimalik läbida, jääb selle mõju karjäärivõimalustele ja tööle rakendumisele sageli piiratuks.

Samas näitavad analüüsitulemused, et terviseprobleemidega inimesed katkestavad koolitusi statistiliselt oluliselt väiksema tõenäosusega kui need, kellel terviseprobleeme ei esine, mis näitab

¹⁴⁵Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2025). Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ (RT I, 22.01.2026, 5; redaktsioon jõust. 01.04.2026). Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/122012026009>

üsna sihipärast osalemist. Andmed ei anna siiski selget vastust selle kohta, mil määral toetavad konkreetsed koolitused nende hilisemat hõivet.

Terviseprobleemidega inimeste koolitusvalikute kvaliteedi ja mõju suurendamiseks soovitame kaaluda järgnevat:

1. Kehtestada selgemad tervisepõhised suunised koolitusvalikute tegemiseks ning siduda terviseinfo süsteemsemalt koolitusotsustega.

Tugevdada tervisepõhist lähenemist koolitusvalikute tegemisel, sidudes süsteemsemalt terviseandmed, koolituse sisulised nõuded ja tööle rakendumise realistlikkuse. Koolitusvalikute hindamisel tuleks arvestada nii koolituste füüsilise ja psühholoogilise koormuse kui ka sihtametite tegelike töötingimustega.

Seejuures tuleks senisest enam kasutada olemasolevaid tõendus põhiseid allikaid, eeskätt töövõime hindamise otsuseid ja neis tuvastatud piiranguid võmetegevustes, et hinnata inimese võimet valitud erialal töötada. Terviseinfo kasutamine peaks olema teadlikum ja standardiseeritum, tuginedes lisaks inimese enesehinnangule ka objektiivsematele andmetele (nt töövõime hindamine, töötervishoiuarsti info), vältides samas liigset halduskoormust. See ei tähenda arstitõendi süsteemi taastamist varasemal kujul, vaid terviseinfo sihipärasemat kasutamist, sh võimalusel andmete riskkasutust. Juhtudel, kus registriandmed ei ole piisavad, võib kasutada struktureeritud ütluspõhist hindamist riskihindamise osana, lisades vajadusel terviseandmetega seotud tegureid (nt näide lk 149).

Sellise süsteemi rakendamine aitab välistada koolitused või valdkonnad, mis ei ole inimese tervises seisundiga kooskõlas või võivad seda halvendada. Ütlusepõhine hindamine säilitab paindlikkuse juhtudeks, kus inimene on vaatamata tervisest tulenevatele piirangutele võimeline vastavat tööd tegema.

2. Hinnata koolitusvalikute realistlikkust tööle rakendumise vaates.

Koolitusvalikute tegemisel tuleks jätkuvalt hinnata, kas valitud koolitus loob reaalse võimaluse tööle asumiseks. See tähendab, et lisaks tervises seisundile jätkatakse valdkonna tööjõunõudluse hindamist, töötingimusi ning inimese võimet nendes tingimustes töötada. Kuigi terviseprobleemidega klientidele võimaldatakse koolitusvalikuid samadel alustel kui töötutele, sh arvestades tööjõunõudlust, on oluline hinnata ka valikute sobivust konkreetse inimese tervises seisundi vaates.

Vaba valiku põhimõte ei tohiks viia olukorrani, kus koolitus ei aita tegelikult töötururiski vähendada. Täpsem tervisepõhine hindamine aitab vähendada olukordi, kus inimene avastab koolituse käigus, et valitud eriala ei sobi talle tervislikel põhjustel. Samal ajal aitab see vältida ka vastupidist olukorda, kus koolitus küll lõpetatakse, kuid sellel puudub tegelik mõju – inimene ei rakendu tööle ega säilita tööhõivet. Seeläbi paraneb koolitusinvesteeringu tulemuslikkus ning suureneb tõenäosus, et terviseprobleemidega inimeste õppeteekond on realistlik ja tööturul rakendatav.

3. Pakkuda jätkutuge pärast koolitust.

Terviseprobleemidega inimestele tuleks pakkuda vajaduspõhist jätkunõustamist või tuge pärast koolituse lõppu, et toetada tööle rakendumist ja kohanemist töötingimustega või aidata valida talle

sobivaid teisi tööturuteenuseid. See aitab suurendada koolituste tegelikku mõju ning vähendada tööturult väljalangemise riski.

→ Terviseprobleemidega inimeste täpsema hindamise ettepaneku piirangud

Sellise lähenemise rakendamine eeldaks põhjalikku eeltööd koolituste ja ametite süsteemseks hindamiseks ning nende vastavusse viimiseks erinevate tervisepiirangutega. Tegemist on mahuka ja kompleksse ülesandega, mida ei ole võimalik lahendada üksikjuhtumi tasandil nõustaja hinnangu põhjal, vaid eeldab eraldi taustsüsteemi arendamist ja andmepõhist tuge.

Oluliseks piiranguks on ligipääs terviseandmetele ja nende kasutamise õiguslik raamistik. Kehtiva regulatsiooni kohaselt tohib terviseandmeid kasutada eeskätt töövõime hindamise protsessis, kuid mitte vahetult teiste teenuste, sh koolitusvalikute tegemise alusena. See seab piirid sellele, kui ulatuslikult ja millisel kujul on võimalik terviseinfot koolitusotsustesse integreerida.

Seetõttu tuleb arvestada, et kuigi tervisepõhisem ja süsteemsem lähenemine võiks parandada koolitusvalikute sobivust, eeldab selle rakendamine nii täiendavaid arendusressursse kui ka võimalikke muudatusi andmekasutuse põhimõtetes ja õiguslikus raamistikus.

Koolitusvalikute sihitamine

Analüüsist selgus, et probleem seisneb OSKA strateegiliste tööjõuvajaduste ja tööturukoolituse sihtrühmade tegeliku võimekuse ning koolitusvalikute vahelises vastuolus, mille tulemusel kaldub praktiline koolituspakkumine lühiajaliste ja madalama lisandväärtusega koolituste suunas. Lühiajalised koolitused ei kanna strateegilist eesmärki arendada kõrgemat oskusteavet, vaid eeldab pikemaajalisi ehk mahukamaid koolitusi.

Tööturukoolituste mõju suurendamiseks tuleks senisest enam eelistada koolitusi, mis on otseselt seotud konkreetsete ametite ja sektoritega. See tähendab, et koolitus valmistab ette kindla töörolli täitmiseks, näiteks arendatakse konkreetse eriala tehnilisi oskusi ning tööprotsesse. Selline seotus suurendab tõenäosust, et koolituse läbinu vastab tööandjate ootustele ning leiab erialase rakenduse.

Samas on oluline hinnata, kuivõrd valitud koolitus toetab konkreetse inimese karjääriplaani. See eeldab, et koolitusvalik lähtub inimese varasemast kogemusest, oskustest, huvidest ja arenguvõimalustest. Kui koolitus on kooskõlas inimese sihitud karjäärisuunaga, olgu selleks erialane spetsialiseerumine, valdkonna vahetus või samm kõrgema kvalifikatsiooniga ametisse, on selle mõju püsivam. Vastupidisel juhul on risk, et omandatud oskusi ei rakendata ning koolitus ei anna soovitud tulemust ei inimesele ega tööturule tervikuna.

Samas näitavad analüüsitulemused, et kõigi sihtrühmade võimekus ei võimalda liikuda OSKA prognoosidega kooskõlas olevatele kõrgema kvalifikatsiooniga ametitesse. Seetõttu ei pruugi ühtne suunamine kõrgema taseme koolitustele olla realistlik ega tulemuslik. Sellest tulenevalt soovime kaaluda kahetasandilise koolitusmodeli rakendamist, mis arvestab sihtrühmade erinevat võimekust:

1. Jätkata kõrgema taseme koolitustega (OSKA suunalised).

Need on suunatud inimestele, kellel on piisav hariduslik baas, oskused ja töövõime, et liikuda kõrgema kvalifikatsiooniga ametitesse (nt IKT, tehnika, inseneeria). Need koolitused on pikemad ja nõudlikumad ning hõlmavad ka mikrokraade.

2. Paindlikum ja madalama sisenemisbarjääriga koolituste tasand.

See tasand on suunatud inimestele, kellel puudub vajalik ettevalmistus või kelle töövõime seab piiranguid. Siia kuuluvad OSKA-ga seotud valdkonnad, kus kvalifikatsiooni on võimalik omandada lühema, praktilisema ja jõukohasema õppe kaudu. Sellised koolitused toetavad eelkõige kiiremat tööle rakendumist ja tööturul püsimist, eriti nende inimeste puhul, kellel puudub varasem ettevalmistus, kuid kes soovivad eriala vahetada või töökohta muuta.

Selline kahetasandiline lahendus võimaldab siduda tööturukoolitused paremini nii töandjate vajaduste kui ka sihtrühmade tegeliku võimekusega. Karjäärinõustaja olulisus kasvab ning tal peaks olema võimalus kasutada paindlikku erandimehhanismi, et suunata klient kas kõrgema või madalama taseme koolitusele, lähtudes tema individuaalsest võimekusest, tervises seisundist ja tööturuväljavaadetest.

Koolitusvalikute kujundamisel tuleks arvestada ka piirkondlikku tööjõuvajadust, et pakkumine vastaks kohalikele tööturuvõimalustele. Näiteks on koostatud OSKA prognooside raames ka „Ida-Virumaa tööjõuvajadus aastani 2035”, kus käsitletakse praegust tööhõive struktuuri, õiglase üleminekuga seotud tulevikustsenaariume ja nende võimalikku mõju tööturule, töökohtade arvu kasvu ja kahanemist eri tegevusaladel, tööjõu pakkumist tasemehariduse järgi ning peamisi probleeme, millega maakonna tööturg juba silmitsi seisab. Sellised piirkondlikud või maakondlikud prognoosid võimaldavad koolitusvalikuid kohandada vastavalt konkreetse piirkonna tööjõuvajadusele ja arengusuundadele.

➔ Koolitusvalikute sihitamise ettepaneku piirangud

Piirkondlike tööjõuvajaduse prognooside kasutamise korral tuleb arvestada mitmete piirangutega. Kuigi näiteks Ida-Virumaal on koostatud detailsem, maakonna tööturumuutuseid arvestav prognoos, ei ole selliste lahenduste laiem rakendamine kogu Eestis lihtne. Eesti väiksusest tulenevalt on sihtrühmad ja koolitusmahud küllaltki piiratud ning detailne piirkondlik diferentseerimine osutuda keeruliseks nii haldamise kui ka ressursimahukuse tõttu. Ühtlasi võib liigne piirkondlik detailiseerimine viia hoopis info killustumiseni ning tervikliku ülevaate puudumine tööturu muutustest võib viia teenuste ebaproportsionaalse kujundamiseni.

Eesti keele õpe

Eesti keele õppe rahastamine tööturukoolituse kaudu on lõpetatud, mis võib edaspidi piirata ligipääsu keeleõppele ning suurendab sõltuvust teistest võimalustest, näiteks töandja koolitustoetusest. Need inimesed, kelle töandjad ei kasuta koolitustoetust või ei ole selleks motiveeritud, jäävad keeleõppest kõrvale. Samuti võib suurened risk, et osa sihtrühmadest, eelkõige muukeelsed töötajad, madala kvalifikatsiooniga inimesed ja sõjapõgenikud jäävad vajaliku keeleõppeta ning muutuvad tööturul haavatavamaks ja vähem kaasatuks.

Sellest tulenevalt soovitame:

1. Tagada keeleõppe süsteemne kättesaadavus ka väljaspool tööturukoolitust.

Arvestades keeleõppe positiivset mõju tööhõivele ja sissetulekutele, tuleks jätkata eesti keele õppe pakkumist teiste kanalite kaudu. See hõlmab töandja koolitustoetust, töötutele mõeldud teenuseid

ning tasameeksamiks ettevalmistavaid kursusi, et tagada ligipääs keeleõppele ka pärast selle eemaldamist tööturukoolituse teenusest.

2. Tugevdada teavitust ja suunamist keeleõppe võimaluste osas.

Töötukassal tuleks pakkuda aktiivsemat teavitust ja nõustamist, et inimesed leiaksid sobivad keeleõppe võimalused erinevate pakujate ja programmide kaudu.

● KOOSTÖÖS TÖÖTUKASSALE JA MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMILE

Koolituste kvaliteedi jälgimine

Koolituste kvaliteet ja mõju on ebaühtlane. Osa koolitusi ei too kaasa tööalast arengut ega toeta karjäärimuutusi, samal ajal kui kontroll koolituspakkujate kvaliteedi ja tulemuste üle on nõrk ning põhineb suures ulatuses iseregulatsioonil. Inimene võib küll läbida koolituse, kuid see ei tõsta tema oskustaset ega paranda tööturuväljavaateid, mis omakorda vähendab teenuse mõju ja avalikku usaldust. Lisaks selgus analüüsist ka mitmesuguseid probleeme tingimuste väärkasutamisega (nt lk 45).

Koolituste kvaliteedi ja tulemuslikkuse tagamiseks ning väärkasutamise vältimiseks on oluline tugevdada koolituspakkujate üle järelevalvet. Soovitame kaaluda liikumist riskipõhise kvaliteedijuhtimise suunas, milles koolituspakkujate hindamine põhineb mitmel teguril. Selleks on otstarbekas rakendada automaatseid tulemusnäitajaid (nt lõpetamismäär, koolituse katkestamismäär) ning arendada süsteemset koolitatavate tagasiside kogumist. Oluline on luua ühtne veebipõhine tagasisidevastamise lahendus, kus koolitatavad saavad hinnata koolituse sisu vastavust ootustele ja vajadustele. Tagasiside andmise võimalus peab olema ka neil, kes koolituse katkestavad, et selgitada katkestamise põhjuseid. Selleks võiks kasutada automatiseeritud teavitust (nt e-kiri koos lingiga tagasisidevormile). Lahendus peab olema eraldiseisev koolitajate enda kasutatavatest tagasisideküsitlustest, kuna viimaste tulemused ei jõua töötukassani ning koolitaja infovajadus ei pruugi ühtida poliitikakujundamiseks tarviliku sisendiga.

Ühtlasi tuleks järelevalvet suunata eelkõige kõrgema riskiga koolituspakkujatele, kes ei ole järginud koostööpõhimõtteid või kelle tegevuses on esinenud varasemaid rikkumisi. Selleks tuleb kasutada andmepõhiseid sisendeid. Näiteks negatiivsete tagasiside hinnangute koondumine konkreetse pakkuja või koolituse ümber on selge riskisignaal, mis tõstab vajadust teostada põhjalikum kontroll.

Täiendavalt tuleks välja töötada kriteeriumid nn „punaste lippude” tuvastamiseks, mis aitavad süsteemselt esile tuua võimalikke kvaliteediprobleeme. Sellisteks näitajateks võivad olla näiteks kõrge katkestamismäär, madal lõpetamismäär ning järjepidevalt negatiivne tagasiside koolitatavatelt.

Arvestades koolituspakkujate suurt arvu, ei ole kõigi pakujate pidev ja täielik kontrollimine realistlik ega ressursitõhus. Põhjendatud on rakendada pistelist kontrolli, mis on levinud praktika ka näiteks europrojektide järelevalves. Pistelise kontrolli puhul valitakse suuremast hulgast välja teatud osa koolituspakkujaid või koolitusi, mille osas viiakse läbi põhjalikum kontroll. Valik võib toimuda nii riskihinnangu alusel (nt „punaste lippude” esinemisel) kui ka juhuvalimi põhimõttel, et tagada süsteemi üldine usaldusväärsus ja ennetav mõju. Kontrolli sisu võib hõlmata näiteks dokumentide

kontrolli (õppekavad, osalejate nimekirjad, lepingud), koolituse tegeliku läbiviimise vastavuse hindamist ning vajadusel ka koolitatavate tagasiside analüüsi. Pistelise kontrolli eelis on selle paindlikkus ja kulutõhusus, kuna see võimaldab suunata järelevalveressursid sinna, kus risk on suurem, säilitades samal ajal teatud määral kontrolli ka kogu süsteemi üle.

→ Koolituste kvaliteedi jälgimise ettepaneku piirangud

Töötukassal puudub hetkel terviklik andmekogumise süsteem, mis võimaldaks riskipõhist lähenemist ja pistelist kontrolli rakendada. Lahenduse väljatöötamine eeldab ühtse infosüsteemi loomist ning põhjalikku planeerimist, sealhulgas andmete kogumise, töötlemise ja kasutamise põhimõtete selget kirjeldamist.

Samuti puudub hetkel mehhanism koolituste tagasiside üle ja ka see tuleb eraldi välja töötada. See hõlmab nii valikukriteeriumide (nt riskipõhised ja juhuvalimi alused) kui ka kontrolliprotseduuride (nt dokumentide kontroll, vajadusel sisuline audit) kirjeldamist ning vajalike ressursside planeerimist.

Oluline on, et loodav süsteem ei oleks käsitletav karistusmehhanismina, vaid toetava kvaliteedijuhtimise vahendina. Liigne rangus või ebaproportsionaalne halduskoormus võib vähendada koolituspakkujate huvi süsteemis osalemise vastu. Tagasiside võib olla kallutatud, sh keerulisemad koolitused võivad saada rohkem negatiivset tagasisidet ehk rahulolematust ei pruugi tähendada kvaliteediprobleemi. Seetõttu peaks järelevalve olema proportsionaalne, läbipaistev ning suunatud eelkõige kvaliteedi parandamisele, mitte pelgalt rikkumiste tuvastamisele.

Samuti tuleb süsteemi väljatöötamisel arvestada isikuandmete kaitse nõuetega, sealhulgas tagasiside kogumise, säilitamise ja kasutamise eesmärgipärasuse ning proportsionaalsusega.

Muudatuste kavandamisel tuleb lähtuda kehtivast täiskasvanute koolituse seadusest (TäKS¹⁴⁶) ning arvestada, et täiendavate või rangemate nõuete kehtestamine koolituspakkujatele eeldab õiguslikku alust. Seetõttu on põhjendatud kaaluda kvaliteedinõuete täpsustamist ja tugevdamist seaduse tasandil. Samuti tuleb hinnata, milliseid kvaliteedi tagamise ja kontrolli elemente on võimalik rakendada olemasolevate lepinguliste või halduslike mehhanismide kaudu ning millised muudatused eeldavad seaduse muutmist.

Sellest hoolimata võimaldaks terviklik andmekogumise ja pistelise kontrolli süsteem oluliselt parandada koolituste kvaliteedi hindamist ning suurendada järelevalve tõhusust ja usaldusväärsust.

Teadlikkus

Töötavatele inimestele suunatud tööturukoolituste info ei jõua piisavalt sihtrühmadeni. Eriti jäävad infost kõrvale madalama haridustasemega, üle 50-aastased ning erialase hariduseta töötajad. Selle peamiseks põhjusteks on info vähene nähtavus, keerukas sõnastus ning asjaolu, et teavitustegevus ei toimu sihtrühmadele harjumuspärastes kanalites. Sihtrühmad ei otsi infot aktiivselt ega seosta töötukassa teenuseid endaga, mistõttu jäävad just kõrgema töötusriskiga inimesed olemasolevatest teavituskanalitest kõrvale. Praktikas jõutakse sageli nõustajani alles siis, kui probleem on juba tekkinud või info leitakse juhuslikult.

¹⁴⁶ Täiskasvanute koolituse seadus, Riigikogu, seadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/110062015010?leiaKehtiv>

Teavitustegevuse tõhustamiseks ja sihtrühmadeni jõudmiseks soovitame:

1. Muuta teavitustegevus sihtrühmadesse kesksemaks.

Teavitust tuleks suunata kanalitesse, mida erinevad sihtrühmad tegelikult kasutavad. Näiteks:

- üle 50-aastased ja madalama digioskusega inimesed: televisioon, raadio, kohalik meedia;
- venekeelne sihtrühm: venekeelne meedia ja sihitud kommunikatsioon;
- nooremad sihtrühmad: sotsiaalmeedia.

2. Lihtsustada teenuste kirjeldusi ja tingimusi.

Teenuste info peaks olema selgem, lühem ja paremini mõistetav, eriti madalama haridustasemega inimestele. Keeruline ja bürokraatlik sõnastus vähendab info kasutatavust ning suurendab sõltuvust nõustajast.

3. Liikuda passiivselt teavitamiselt aktiivsele sihtimisele.

Kaaluda tuleks nn „sõeluuringu” põhimõttel toimivat lähenemist, kus info saadetakse proaktiivselt inimesteni, kellel esinevad töötururiskile viitavad tunnused (nt puudub erialane haridus, vanus 50+, madal sissetulek). See eeldab andmete riskisutust (nt rahvastikuregistri ja teiste andmekogude põhjal) ning võimalusel personaliseeritud teavitusi. See aitaks jõuda nendeni, kes ise infot ei otsi, kuid kellel on suurim vajadus oskuste ajakohastamiseks. Lahenduse rakendamine eeldab andmekaitse nõuete hoolikat järgimist ning selget õiguslikku alust andmete kasutamiseks. Samas on võimalik hinnata, et avalik huvi, töötururiskide ennetamine, riskirühmade varasem kaasamine ning tööhõive suurendamine, kaalub sellise sihitud teavituse puhul üles sellega kaasneva riive, eeldusel et kasutatakse minimaalse vajalikkuse põhimõtet ning andmeid kasutatakse eesmärgipäraselt.

● **KOOLITUSTE KORRALDAJATELE**

Koolituste katkestamise üheks peamiseks põhjuseks on koolituste halb sobivus osalejate töö- ja pereelu, tervise seisundi ning muude kohustustega. Eriti puudutab see terviseprobleemidega inimesi ja teisi haavatavaid sihtrühmi, kellel on piiratud võimalused osaleda jäiga ajakava ja mahuga koolitustel.

Katkestamisrisi vähendamiseks ning koolituste tulemuslikkuse suurendamiseks soovitame koolituste korraldajatel korraldada koolitusi paindlikumalt, pakkudes lühemaid ja etapiviisiliselt läbitavaid mooduleid ning võimaldades hübriid- ja osakoormusega õpet. Samuti on oluline arvestada õppe korralduses osalejate tervise seisundiga, kohandades õppekoormust ja tempot ning pakkudes vajadusel individuaalset tuge õppeprotsessi vältel.

● **KOOSTÖÖS TÖÖTUKASSALE, MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMILE, ERIALALIITUDELE, TÖÖANDJATELE**

Hoiakud

Oluline osa koolituste katkestamisest on seotud tööga, sest osalejatel puudub võimalus koolitustel osaleda töögraafiku, ajapuuduse või suurenenud töökoormuse tõttu. Samal ajal on tööandjate huvi töötajate koolitamise vastu pigem madal ning avaldub peamiselt siis, kui see on otseselt vajalik tööülesannete täitmiseks või tuleneb õiguslikest nõuetest. Mõnel juhul jääb ka sellistes olukordades

koolituse rahastamine töötaja enda kanda, mis näitab, et töötajate oskuste arendamist ei käsitleta piisavalt tööandja investeeringuna.

Tööandjate valmisolek pakkuda paindlikumat töökorraldust toetab koolitustel osalemist ja nende edukat lõpetamist. Seetõttu on oluline kujundada arusaam, et töötajate oskuste arendamine on otseselt seotud ettevõtte tootlikkuse ja pikaajalise jätkusuutlikkusega.

Tööandjate hoiakute kujundamiseks ei piisa üldisest teavitustegevusest, vaid vajalik on sihitud ja praktiline kommunikatsioon. Tõhusaim on otsesuhtlus tööandjatega, sektoripõhised pöördumised ning tööandjate liitude kaudu edastatud sõnumid. Seejuures tuleb rõhutada koolituste otsest kasu ettevõttele, eelkõige tootlikkuse kasvu, tööjõupuuduse leevendamist ja töötajate hoidmist.

2.7.2. ETTEPANEKUTE EELDATAV MÕJU

MÕJU TÖÖTURULE	
Mõju olulisus	oluline teenuse kõik sihtrühmad, eelkõige töötusriskis töötavad inimesed
Sihtrühm	(ebapiisav keeleoskus, 50+, puudub eri- või kutsealane haridus, tervise tõttu töökaotus ohus)
Ulatus	keskmine
Sagedus	suur
Sihtrühma suurus	suur
Ebasoovitavate mõjude risk	väike
SOTSIAALSED MÕJUD	Soovitatud muudatused tugevdavad tööturu toimimist, nihutades fookuse reageerimiselt ennetusele. Riskipõhise hindamissüsteemi rakendamine võimaldab tuvastada töötururiske varasemas etapis ning suunata inimesi koolitustele enne töökoha kaotust, mis toetab sujuvamat liikumist ühelt töökohalt teisele. Koolituste sihipärasem valik, parem vastavus tööjõuvajadusele ning kahetasandilise lähenemise rakendamine aitavad vähendada ebaefektiivseid koolitusvalikuid ja struktuurset tööjõupuudust. Samal ajal suurendab koolitust tugevam kvaliteedikontroll ja tulemuspõhine lähenemine koolituste mõju, parandades oskuste tegelikku rakendamist tööturul ning suurendades tööjõu kasutamise efektiivsust. Riskirühmade jätkuv toetamine võimaldab neil püsida kauem tööhõives, mis kokkuvõttes suurendab tööturul aktiivset tööjõudu.
MÕJU VÕRDSETELE VÕIMALUSTELE	
Mõju olulisus	oluline riskirühmad (ebapiisav keeleoskus, 50+, puudub eri- või kutsealane haridus, tervise tõttu töökaotus ohus)
Sihtrühm	(ebapiisav keeleoskus, 50+, puudub eri- või kutsealane haridus, tervise tõttu töökaotus ohus)
Ulatus	keskmine
Sagedus	keskmine
Sihtrühma suurus	keskmine kuni suur
Ebasoovitavate mõjude risk	väike
SOTSIAALSED MÕJUD	Soovitatud muudatused parandavad ligipääsu tööturukoolitustele, vähendades jäikadest kriteeriumidest tulenevaid takistusi ning võimaldades jõuda inimesteni, kelle töötururisk on alles kujunemas. Riskipõhine hindamine koos paindlikumate ligipääsutingimustega toetab eriti haavatavate rühmade, sealhulgas vanemaealiste, madalama kvalifikatsiooniga ja terviseprobleemidega inimeste osalemist. Terviseinfo parem arvestamine ja paindlikumad õpivormid aitavad tagada, et koolitusvalikud on realistlikud ja jõukohased ning ka rakendatavad. Samuti parandab sihtrühmapõhine ja proaktiivne teavitus nende inimeste kaasamist, kes seni teenusteni ei jõua, vähendades seeläbi ebavõrdsust tööturul.

MÕJU TEENUST SAAVALE ISIKUTELE JA NENDE LEIBKONDADELE	
MAJANDUSLIKUD MÕJUD	Mõju olulisus oluline Sihtrühm teenust kasutanud isikud ja nende leibkonnad Ulatus suur Sagedus suur Sihtrühma suurus suur Ebasoovitavate mõjude risk väike
	SELGITUS Soovitatud muudatused parandavad inimeste tööturul püsimise ja tööalase arengu võimalusi läbi parema sihituse ja tulemuslikumate koolitusvalikute. Ennetav lähenemine aitab vältida töökaotust ning vähendab sissetuleku katkemise riski, toetades stabiilsemat tööhõivet. Kvaliteetsemad ja tööturuga paremini seotud koolitused suurendavad tööle rakendumise tõenäosust ning aitavad kaasa sissetulekute kasvule või nende vähenemise riski leevenemisele. Selle tulemusena paraneb leibkondade majanduslik kindlustunne, väheneb sõltuvus toetustest ning kaudselt paraneb ka üldine heaolu ja väheneb sotsiaalse tõrjutuse risk.
	MÕJU ETTEVÕTETELE
	Mõju olulisus oluline Sihtrühm ettevõtted, kelle juures teenust kasutanud töötajad on hõives Ulatus keskmine Sagedus keskmine Sihtrühma suurus keskmine Ebasoovitavate mõjude risk väike
	SELGITUS Soovitatud muudatused toetavad ettevõtete tootlikkuse kasvu, parandades tööjõu oskuste vastavust tööturu vajadustele. Koolituste tugevam sidumine tööjõuvajaduse ja kõrgema lisandväärtusega oskustega aitab vähendada oskuste mittevastavust ning leevendada tööjõupuudust strateegilistes ja kasvavates sektorites. Samas madalama taseme koolituste võimaldamine tagab tööhõive ka nendele, kel puudub kõrgema suunitlusega koolitustele vastav ettevalmistus. Samal ajal loob tööandjate suurem kaasamine ja teadlikkuse kasv eeldused, et töötajate koolitamist käsitletakse enam investeeeringuna. See toetab ettevõtete võimet kohaneda struktuursete muutustega, rakendada uusi tehnoloogiaid ning tagada tegevuse kestlikkus.
	MÕJU RIIGIEELARVELE
	Mõju olulisus oluline Sihtrühm teenuste valdaja ehk töötukassa ja riik Ulatus keskmine kuni suur Sagedus suur Sihtrühma suurus suur Ebasoovitavate mõjude risk väike kuni mõõdukas
	SELGITUS Soovitatud muudatused toovad lühiajaliselt kaasa täiendavaid kulusid, mis on seotud riskipõhise hindamissüsteemi rakendamise, andmekasutuse arendamise, sihtrühma laiendamisega ja tõhusama kvaliteedikontrolli rakendamisega. Samas parandab parem sihtimine ja koolituste tulemuslikkus avalike vahendite kasutamise efektiivsust. Ennetavam lähenemine aitab vähendada ebaefektiivseid koolituskulusid, sh vähendab katkestamist ning piirab töötushüvitiste ja muude sotsiaaltoetuste vajadust. Pikemas perspektiivis avaldub mõju positiivselt läbi kõrgema ja stabiilsema tööhõive ning sellega seotud maksutulude kasvu. Mõju riigieelarvele on seega ajas tasakaalustuv, kaldudes pikemas vaates positiivseks.

2.8. Tasemeõppes osalemise toetus. Hüpoteesid B1 – B5

B1

HÜPOTEES B1: Teenuse tingimuste ja sihtrühma muutmine, keskendudes vaid eri- ja kutsealase hariduseta ning terviseprobleemidega inimestele, suurendaks nende konkurentsivõimet tööturul ning parandaks võimalusi teenusest enam kasu saada.

Analüüsitud andmete põhjal saab hüpoteesi osaliselt kinnitada. Tulemused näitavad, et eri- ja kutsealase hariduseta ning terviseprobleemidega inimesed kuuluvad tasemeõppes osalemise toetuse sihtrühmas nende hulka, kelle tööturupositsioon on keskmiselt nõrgem kui aegunud haridusega inimeste rühma oma. Nende tööhõivekindlus on madalam, tööturul liikumise võimalused piiratumad ning kohanemisvõime muutustega väiksem. Sellest tulenevalt võib teenuste sihitatus ainult neile anda suhteliselt suurema positiivse muutuse tööturukäitumises ja konkurentsivõimes võrreldes nendega, kellel on juba erialane haridus, stabiilne tööhõive või laiemad valikuvõimalused tööturul.

Uuringu tulemused kinnitavad, et just need rühmad saavad toetusest sageli kõige otsesemat kasu. Eri- või kutsealase hariduseta inimestel aitab tasemeõppe omandada vajaliku kvalifikatsiooni, terviseprobleemidega inimestel toetab see hõives püsimist. Samuti on rahaline toetus nende puhul väga oluline nii õppima asumisel kui ka õpingutes püsimisel.

Hüpotees ei leia aga kinnitust selles osas, et teenuse sihtrühma ja tingimuste muutmine üksnes eri- ja kutsealase hariduseta ning terviseprobleemidega inimestele keskendumise kaudu oleks iseenesest piisav või tingimata tulemuslik lahendus. Tulemused osutavad, et ka aegunud haridusega inimeste puhul on tasemeõppe oluline konkurentsivõime parandamisel, kuigi nende lähteolukord on üldjuhul tugevam ning töötururiskid teistsuguse iseloomuga. Seetõttu ei ole põhjendatud käsitleda sihtrühma kitsendamist eri- ja kutsealase hariduseta ning terviseprobleemidega inimestele ainsa ega peamise meetmena teenuse tulemuslikkuse suurendamisel.

B2

HÜPOTEES B2: Tasemeõppe katkestajate märkimisväärne osakaal tuleneb väljakutsetest, mis on seotud töötamise, õppimise ja eraelu ühildamisega, kus tasemeõppes osalemise toetus ja selle suurus ei oma märkimisväärset mõju õppima asumise otsuse tegemisel ja õpingutes püsimise toetamisel.

Analüüsitud andmete põhjal saab hüpoteesi osaliselt kinnitada. Uuringu tulemused kinnitavad selgelt hüpoteesi esimest osa, mille kohaselt tasemeõppe katkestajate märkimisväärne osakaal tuleneb eelkõige töötamise, õppimise ja eraelu ühildamisega seotud väljakutsetest.

Analüüs näitab, et tasemeõppe katkestamise peamised põhjused on selgelt seotud töötamise, õppimise ja eraelu ühildamise keerukusega ning ebasobiva erialavalikuga. Täiskoormusega töötamine, muutuv tööaeg, pere- ja hoolduskohustused ning terviseprobleemid seavad täiskasvanud

õppijad olukorda, kus regulaarne õppetöös osalemine on keeruline ja katkestamise risk suureneb. **Seega leiab hüpoteesi esimene osa kinnitust.**

Samas ei saa kinnitada hüpoteesi väidet, et tasemeõppes osalemise toetus ja selle suurus ei oma märkimisväärset mõju õppima asumise otsusele. Analüüsitulemused on selle kohta vastuolulised. Küsitlusandmed näitavad, et üle poole vastanutest oleks õppima asunud ka ilma toetuseta või väiksema toetusega. Samas ilmneb intervjuudest, et haavatavamate rühmade puhul on toetuse olemasolu sageli otsustav tegur, mis võimaldab üldse õppima asumist. See tuli eriti selgelt esile Ida-Virumaa kontekstis, kus muutuv tööturg suurendab toetuse olulisust.

Kuigi küsitlusandmed viitavad üldiselt väiksemale „sõltuvusele” toetusest, ei kinnita need täielikult intervjuude tulemusi ka riskirühmade lõikes. Ka nende rühmade puhul leidis enamik küsitlusele vastanutest, et nad oleksid õppima asunud ilma toetuseta või väiksema toetusega. See viitab, et küsitlus ei pruugi täielikult peegeldada haavatavamate sihtrühmade tegelikke piiranguid ning toetuse roll võib olla alahinnatud.

Õpingutes püsimise osas on toetuse mõju pigem kaudne. Toetus aitab leevendada majanduslikku survet ja võib seeläbi vähendada katkestamise riski, kuid ei kõrvalda peamisi väljalangemise põhjuseid, nagu ajapuudus, töö- ja pereelu koormus, terviseprobleemid või sobimatu erialavalik. Seega kinnitavad uuringutulemused, et tasemeõppe katkestamine on eeskätt seotud töö-, õppimise ja eraelu ühildamise väljakutsetega, samas kui tasemeõppes osalemise toetus on oluline õppima asumisel, kuid selle mõju õpingutes püsimisele on piiratud.

B3

HÜPOTEES B3: OSKA alusel teenuse raames toetatavad õppekavad ei pruugi sobida teenusega hõlmatud sihtrühmadele, kuna need keskenduvad peamiselt erialadele, mis nõuavad kõrgemat kvalifikatsiooni või oskustaset.

Uuringu tulemused võimaldavad seda hüpoteesi osaliselt kinnitada. OSKA alusel koostatud õppekavade nimekiri võib osadele sihtrühmadele (nt eri- või kutsehariduseta ja terviseprobleemidega inimesed) osutada vähem ligipääsetavaks, kuid mitte kõigi sihtrühmade puhul. Eelkõige puudutab see valdkondi, mis eeldavad eelnevat matemaatilist, tehnilist või teoreetilist ettevalmistust ning valmisolekut läbida pikemaid ja suurema õppekoormusega õpinguid.

OSKA prognoosidel põhinev õppekavade valik on strateegiliselt põhjendatud, kuna see lähtub tööturu vajadustest ning suunab õppijaid valdkondadesse, kus on tööjõupuudus ja kasvupotentsiaal. Samas ilmneb sihtrühmade profiili arvestades teatud vastuolu. Teenuse eesmärk on toetada puuduva või aegunud eri- või kutsealase haridusega või tervises seisundi tõttu ametit vahetama sunnitud inimeste õppima asumist kutse-, rakenduskõrgkoolis või kõrgkoolis. Mitmed OSKA prioriteetsed valdkonnad (nt IKT, tehnilised erialad ning osa tervishoiu ja inseneeria suund) eeldavad aga eelnevat ettevalmistust, mida kõigil sihtrühmadel ei pruugi olla. See võib suurendada katkestamisriski või piirata õppesse sisenemist, eriti juhul kui õppekava valitakse toetatavate valikute hulgast, mitte õppija esmase eelistuse alusel.

Samas ei kinnita analüüsitulemused hüpoteesi selles osas, et OSKA alusel valitud õppekavad keskenduksid valdavalt kõrgemat kvalifikatsiooni või oskustaset nõudvatele erialadele ning oleksid seetõttu sihtrühmadele tervikuna sobimatud. Tulemused ei näita, et OSKA-põhine õppekavade valik oleks oma olemuselt või süsteemselt vastuolus teenuse sihtrühmade vajadustega või kujutaks endast üldist kõrget sisenemisbarjääri. Samuti ei kinnita tulemused väidet, et kõik OSKA valdkondades toetatavad õppekavad eeldaksid tingimata kõrget kvalifikatsiooni või oleksid madalama haridustasemega inimestele ligipääsmatud.

Uuringutulemused osutavad, et OSKA-põhine lähenemine on tööturu vaates põhjendatud ja paljude õppijate jaoks asjakohane, eriti nende puhul, kellel on varasem erialane ettevalmistus, tööalane kogemus või kõrgem õpivalmidus. Seega ei seisne probleem niivõrd õppekavade valiku üldises suunitluses, vaid pigem selles, et erinevate sihtrühmade võimekus ja ettevalmistus ei pruugi alati vastata kõigi prioriteetsete valdkondade nõudmistele.

B4

HÜPOTEES B4: Info tasemeõppes osalemise toetusest ei ole sihtrühmale piisavalt kättesaadav, mistõttu ei jõua teenuse kasutamiseni piisavalt eri- ja kutsealase haridusega ning terviseprobleemidega inimesi. Madala teadlikkuse tõttu võib ka 30-päevane toetuse avalduse esitamise tähtaeg osutada liialt lühikeseks.

Uuringu tulemused võimaldavad seda hüpoteesi osaliselt kinnitada selles osas, et teadlikkus tasemeõppe toetusest on sihtrühmades madal. Eriti haavatavate sihtrühmade puhul, nagu madala haridustasemega ja terviseprobleemidega inimesed, võib info puudulik kättesaadavus olla täiendav takistus. Kui lisanduvad ka madalamad digioskused, piiratud sotsiaalne võrgustik või vähene kokkupuude haridus- ja tööturuteenustega, väheneb tõenäosus, et nad saavad toetusest teadlikuks ning kasutavad seda. Eriti ilmneb see vene keelt kõnelevate ning madalama teadlikkusega rühmade puhul, kus info levik sõltub suuresti isiklikest kontaktidest ja nõustamisest. Seega võib analüüsi põhjal väita, et info ei jõua praegu piisavalt süsteemselt kõigi potentsiaalsete sihtrühmadeni.

Samas ei kinnita uuring hüpoteesi väidet selles osas, et info oleks üldiselt halvasti kättesaadav sihtrühmade jaoks. Küsitlustulemused näitavad, et need, kes toetusest juba teavad, peavad info leidmist pigem lihtsaks ning kasutavad aktiivselt olemasolevaid kanaleid, nagu töötukassa koduleht ja nõustajate abi. Seega ei seisne probleem mitte niivõrd info kättesaadavuses, vaid selle jõudmises sihtrühmadeni õigel ajal ja sobival kujul.

Samuti ei näita tulemused, et 30-päevane avalduse esitamise tähtaeg oleks probleemiks neile, kes saavad õigeaegselt nõustamist ja infot enne õppesse asumist. Tähtaeg muutub takistuseks eeskätt koosmõjus ebapiisava või hilinevad teavitusega, näiteks olukorras, kus inimene saab toe võimalusest teada alles pärast õpingute alustamist ning ei mahu enam selle tähtaja sisse.

B5

HÜPOTEES B5: Terviseprobleemidega inimesed osalevad pigem lihtsamatel ja madalama oskustasemega õppekavadel, mis ei toeta nende tööhõivekindlust, ei vii paremini tasustatud töökohani ega ole kooskõlas majanduse struktuurimuutustega.

Uuringu tulemused võimaldavad seda hüpoteesi osaliselt kinnitada. Tulemustest nähtub, et terviseprobleemidega inimesed moodustavad toetuse saajate hulgas märkimisväärse osa (49%) kuid statistiliselt ei ole terviseprobleemid seotud suurema katkestamisriskiga. Siiski on nende õpivalikud suures osas juhindunud tervises seisundist ja töövõimest, mis seab eriala valikule teatud piirangud. **Samas ei kinnita analüüsi tulemused väidet, et terviseprobleemidega inimesed osaleksid süsteemselt üksnes lihtsamatel või madalama oskustasemega õpivaldkondades,** vaid pigem praktilistel ja tööturul nõutud erialadel, nagu tehnika, tootmine ja ehitus (eriti ehitus), teenindus (majutus ja toitlustus) ning tervis ja heaolu (sotsiaaltöö ja nõustamine), mis eeldavad samuti head ettevalmistust.

Õppekava valikul on oluline osa individuaalsel nõustamisel ning töövõime arvestamisel. Terviseprobleemidega inimeste puhul lähtutakse tervislikest piirangutest ja sobivusest, et võimaldada liikumist tervises seisundiga kooskõlas olevale tööle. See ei tähenda automaatselt madalamat oskustaset või väiksemat tööturuväärtust, vaid pigem sobivuse ja jätkusuutlikkuse põhimõttest lähtumist. Tasemeõpe on nende jaoks vahend töövõime säilitamiseks või uuele ja sobivamale ametikohale liikumiseks.

Analüüsi põhjal ei ole alust väita, et terviseprobleemidega inimeste õpivalikud ei toetaks tööhõivekindlust või oleksid vastuolus majanduse struktuurimuutustest tulenevate tööturu vajadustega. Pigem on tegemist vajadusest lähtuva ümberorienteerumisega, mille eesmärk on säilitada või parandada hõivevõimalusi muutunud töövõime tingimustes.

2.8.1. ETTEPANEKUD/SOOVITUSED

● TÖÖTUKASSALE

Riskipõhine hindamissüsteem ja karjäärinõustamise roll

Praegune süsteem tugineb suures osas formaalsetele kriteeriumidele (nt hariduse omandamisest möödunud aeg), mis ei peegelda alati inimese tegelikku töötururiski. Üheks võimaluseks on liikuda riskipõhise hindamise suunas, kus suurem kaal on individuaalse tööturupositsiooni, oskuste ajakohasuse, tervises seisundi ning tööandjate nõudluse hindamisel. Riskihinnang peaks põhinema struktureeritud ja andmepõhisel hindamismudelil, mille tulemusel kujuneb riskiskoor, mis toetab otsuste tegemist ning vähendab nõustaja subjektiivsust. Tuleb arvestada, et paindlikum ja individuaalsem hindamine võimaldab paremini jõuda inimesteni, kelle tööturupositsioon on tugevalt ohus, kuid teisest küljest võib see vähendada sihituse selgust ning liigne automatiseerimine võib vähendada süsteemi läbipaistvust ja arusaadavust ning seeläbi mõjutada inimeste valmisolekut teenuse poole pöörduda. Riskipõhist hindamist on pikemalt käsitletud peatüki 2.7.1 ettepanekute ja soovitude juures.

Õpiteekonna põhine toetus

Praegu toimib toetus eelkõige õppesse sisenemise stiimulina, kuid ei toeta piisavalt õpingute lõpetamist. Kaaluda võib toetuse maksmist osaliselt etapiliselt ja/või siduda see õpingutes osalemise, edenemise ja nõustamises osalemisega. Seejuures peaks lähenemine jääma toetavaks, mitte sanktsioneerivaks, et vältida haavatavamate sihtrühmade väljalangemist. Silmas tuleb pidada, et

toetuse sidumine õpingute kestusega võib suurendada õpingud lõpetavate inimeste osakaalu, kuid samal ajal võib see vähendada toetuse kättesaadavust neile, kelle elukorraldus on ebastabiilne (nt töötavad, hoolduskoormusega või terviseprobleemidega inimesed) ning kelle jaoks paindlikkus on õpingutes püsimise eelduseks.

● KOOSTÖÖS TÖÖTUKASSALE JA MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMILE

Teadlikkus

Analüüs näitab, et probleem ei ole info puudumises, vaid selle jõudmises sihtrühmani õigel ajal ja arusaadaval kujul. Seetõttu tuleb liikuda proaktiivse ja sihtrühmapõhise teavituse suunas, kus info on integreeritud nii nõustamisprotsessi kui ka õppesse kandideerimise etappi (nt SAIS). Samuti tuleb parandada info keelelist ja sisulist arusaadavust. Informatsiooni jagamine eeldab töötukassa koostööd teiste osapooltega, sh haridussüsteemi, tööandjate esindusliitude ja kutseliitudega.

Tasemeõppe toetuse info tuleks süstemaatiliselt viia nende inimesteni, kes on õppimise kaalumise faasis, sh madala haridustasemega ja terviseprobleemidega inimesed. Selleks on mõistlik kasutada olemasolevaid kokkupuutepunkte (nt töötukassa teenused, rehabilitatsiooniteenused, kohalike omavalitsuste sotsiaaltöö).

● HARIDUSASUTUSTELE

Paindlikud õpivõimalused

Täiskasvanute õpingute katkestamine on tugevalt seotud töö-, pere- ja õpingute ühildamise raskustega, mida pelgalt rahaline toetus ei lahenda. Seetõttu on vajalik laiendada paindlikke õppevorme (nt osakoormus, hübriidõpe, modulaarne õpe) ning pakkuda täiskasvanud õppijatele täiendavaid tugimeetmeid (nt õpinõustamine, mentorlus).

● KOOSTÖÖS TÖÖTUKASSALE, MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMILE, ERIALALIITUDELE, TÖÖANDJATELE

Hoiakud

Tööandjate valmisolek võimaldada õppimiseks paindlikumat töökorraldust võib suurendada nii tasemeõppes osalejate kui ka õpingute lõpetajate osakaalu.

2.8.2. ETTEPANEKUTE EELDATAV MÕJU

MÕJU TÖÖTURULE		
SOTSIAALSED MÕJUD	Mõju olulisus	oluline
	Sihtrühm	teenuse kõik sihtrühmad, eelkõige madalama kvalifikatsiooni ja kõrgema töötusriskiga inimesed
	Ulatus	suur
	Sagedus	suur
	Sihtrühma suurus	suur
	Ebasoovitavate mõjude risk	väike kuni mõõdukas

SELGITUS

Soovitatud muudatused parandavad tasemeõppes osalemise toetuse võimet suurendada inimeste pikaajalist konkurentsivõimet tööturul. Paindlikum sihtrühma määratlemine ja individuaalsem hindamine võimaldavad paremini jõuda nende inimesteni, kelle oskused on aegunud või kelle töötururisk on kasvamas, kuid ei avaldu formaalsete kriteeriumide kaudu.

Toetuse tugevam sidumine õpingutes püsimisega suurendab õpingute lõpetamise tõenäosust ning vähendab katkestamist, mis omakorda parandab meetme tegelikku mõju tööturile. Samal ajal aitab õppekavade parem vastavus sihtrühmade võimekusele vähendada ebaõnnestunud õpiteid ja suurendada kvalifikatsiooni omandamise edukust.

Kokkuvõttes toetavad muudatused tööjõu struktuurset kohanemist, vähendavad oskuste mittevastavust ning suurendavad inimeste võimet liikuda töölt tööle või teha kestlikke karjääripöördeid.

MÕJU VÕRDSETELE VÕIMALUSTELE

Mõju olulisus **oluline**

Sihtrühm madala haridustasemega, terviseprobleemidega ja aegunud oskustega inimesed

Ulatus suur

Sagedus suur

Sihtrühma suurus keskmine kuni suur

Ebasoovitavate mõjude risk väike

SELGITUS

Muudatused parandavad oluliselt ligipääsu tasemeõppele nendele rühmadele, kes on tööturul haavatavamas olukorras. Jäikade kriteeriumide asendamine paindlikuma ja sisulisema hindamisega võimaldab toetada ka neid inimesi, kelle töötururisk ei vasta formaalsetele tingimustele.

Samuti aitab parem info kättesaadavus ja nõustamise tugevdamine vähendada ligipääsupiiranguid, mis on seotud digioskuste, keeleoskuse või sotsiaalsete ressursside puudumisega.

Selle tulemusena väheneb ebavõrdsus tööturul ning suureneb võimalus osaleda kvalifikatsiooni tõstvas õppes ka neil, kes muidu jääksid süsteemist kõrvale.

MÕJU TEENUST SAAVATELE ISIKUTELE JA NENDE LEIBKONDADELE

Mõju olulisus **oluline**

Sihtrühm tasemeõppe toetuse saajad ja nende leibkonnad

Ulatus suur

Sagedus suur

Sihtrühma suurus keskmine

Ebasoovitavate mõjude risk väike

SELGITUS

Muudatused parandavad inimeste pikaajalisi tööturuväljavaateid, mis suurendab sissetulekute stabiilsust ja vähendab töökaotuse riski. Tasemeõpe kui pikemaajaline investeering avaldab tugevat mõju karjäärivõimalustele, eriti madalama kvalifikatsiooniga inimeste puhul.

Õpingutes püsimise parem toetamine vähendab katkestamisest tulenevat ressursside kadu ning suurendab tõenäosust, et **investeering** haridusse realiseerub paremas tööhõives.

Kaudse mõjuna paraneb leibkondade majanduslik kindlustunne.

MÕJU ETTEVÕTETELE

Mõju olulisus **oluline**

Sihtrühm ettevõtted, kes palkavad või hoiavad tööl toetuse saajaid/saanuid

Ulatus suur

Sagedus keskmine

Sihtrühma suurus keskmine

Ebasoovitavate mõjude risk väike

SELGITUS

Tasemeõppe toetuse kaudu omandatud kvalifikatsioon aitab parandada tööjõu kvaliteeti ning toetab ettevõtete vajadustele vastava tööjõu kättesaadavust. Eriti oluline on see sektorites, kus nõutakse spetsiifilist erialast ettevalmistust.

Samal ajal sõltub mõju ulatus sellest, kuivõrd hästi õppekavade valik vastab tööandjate vajadustele. Kui see seos paraneb, suureneb ka mõju ettevõtete tootlikkusele ja kohanemisvõimele.

MÕJU RIIGIEELARVELE	
MÕJU RIIGIEELARVELE	Mõju olulisus oluline
	Sihtrühm teenuste valdaja ehk töötukassa ja riik
	Ulatus keskmine kuni suur
	Sagedus suur
	Sihtrühma suurus suur
SELGITUS	Ebasoovitavate mõjude risk mõõdukas
	Muudatused võivad (lühiajaliselt) suurendada kulusid, näiteks seoses paindlikkuse tagamise, nõustamise rolli suurendamisega ja tugevdamisega, toetuse sidumisega õpiteekonnaga jm. Pikaajaliselt on muudatuste mõju aga positiivne, kuna suurenedaks tööhõive ja seega maksutulu, väheneks töötuse ja sotsiaaltoetuste vajadus ning paraneks avalike vahendite kasutamise efektiivsus. Riskina tuleb arvestada, et paindlikkuse suurendamine võib vähendada sihtimise täpsust ja suurendada kulusid.

2.9. Koolitustoetus. Hüpoteesid C1 – C4

C1

HÜPOTEES C1: Koolitustoetuse kasutatavus on madal, kuna teenus ja selle tingimused ei vasta tööandjate vajadustele.

Analüüsitud andmete põhjal saab hüpoteesi osaliselt kinnitada. Koolitustoetuse teenus on kujundatud vastama riiklikele tööturuprioriteetidele (eelkõige eesti keele ja IKT-oskuste arendamine), eesmärgiga arendada töötajate oskusi seal, kus olemasolevad oskused ja teadmised ei vasta enam tööturu vajadustele. Kuigi selline sihitus toetab riiklikke strateegilisi eesmärke, ei ole teenuse ülesehitus kõigi tööandjate vaates ühtviisi sobiv, mis omakorda võib piirata toetuse praktilist kasutatavust, eelkõige ettevõtete erineva suuruse ning koolituste planeerimise ja haldamise võimekuse tõttu.

Hüpoteesi saab kinnitada eelkõige selles osas, et koolitustoetuse kasutatus ettevõtete seas on madal. Teenuse rakendamine eeldab teadlikku koolituste planeerimist, mis on sagedamini olemas suuremates ettevõtetes, kellel on paremad võimalused personaliarenduses ja toetustega kaasnevate kohustuste haldamiseks. Väiksemad tööandjad tajuvad seevastu konkreetseid tõkkeid, sealhulgas raskusi koolitusvajaduse määratlemisel ning ajakulu, mida koolitused ettevõtte töökorraldusele kaasa toovad. Kuigi koolituste miinimummahtu on vähendatud 80 akadeemiliselt tunnilt 50-le, võib ka see olla väiksematele ettevõtetele liiga mahukas, arvestades nende sageli lühemaajalisi ja spetsiifilisemaid koolitusvajadusi. Lisaks piirab kasutatavust sobivate koolituste ja koolitajate vähene kättesaadavus, eriti juhul, kui ettevõtte vajadused on spetsiifilisemad ning koolitus ei ole vabalt koolitusturul kättesaadav.

Samas ei saa hüpoteesi kinnitada täiel määral, kuna koolitustoetuse madal kasutatavus teatud sihtrühmades ei tulene üksnes teenuse tingimuste ebapiisavast vastavusest tööandjate vajadustele. Analüüs näitab, et kasutatavust mõjutavad olulisel määral ka muud tegurid, nagu majanduskeskkond, kus majanduslanguse perioodidel keskenduvad ettevõtted esmavajadustele ja vähendavad investeeringuid töötajate arendamisse. Samuti piiravad teenuse kasutamist tööandjate madal teadlikkus koolitustoetusest, vähene oskuste ja vajaduste kaardistamise võimekus ning varasemate negatiivsete kogemuste mõju teiste riiklike toetustega, mis vähendab usaldust meetme vastu. Samuti ka tööandjate hoiakud ja motivatsioon, kus koolituste vajadust nähakse eelkõige kõrgema kvalifikatsiooniga töötajate puhul, samas kui lihttöötajate arendamise vajadust ei tajuta piisavalt olulisena. Seetõttu ei saa koolitustoetuse madalat kasutatavust seletada ainult teenuse tingimuste sobimatussega.

C2

HÜPOTEES C2: Tööandjale suunatud koolitustoetust kasutavad peamiselt suuremad ettevõtted, kellel on võimalus katta töötajate oskuste arendamisega seotud kulud oma vahenditest, mistõttu on teenusel suur tühikulu.

Hüpoteesi ei saa kinnitada. Analüüsi tulemused näitavad, et koolitustoetuse kasutamine ei ole koondunud suurettevõtete kätte ning toetust ei kasuta peamiselt need tööandjad, kellel on eeldatavasti võimalik planeerida rohkem ressursse töötajate arendamist ka omavahenditest rahastada.

Kuigi ekspertintervjuudes domineeris arusaam, et toetust kasutavad sagedamini suuremad ettevõtted, kellel on parem finantsiline võimekus töötajate koolitamist ise katta, näitavad kvantitatiivsed andmed teistsugust pilti. Uuringu tulemuste järgi kasutavad koolitustoetust kõige enam väike- ja mikroettevõtted, kes moodustavad toetuse kasutajatest suurima osakaalu. Järgnevad keskmise suurusega ettevõtted, samal ajal kui 250 või enama töötajaga ettevõtted moodustavad toetuse kasutajatest väiksema osa. Andmed viitavad sellele, et kuigi väikeettevõtted esitavad kõige rohkem koolitustoetuse avaldusi, on keskmise suurusega ettevõtted töötajate koolitamise mahult kõige aktiivsemad, kuna neil on võrreldes väike- ja mikroettevõtetega suurem töötajaskond ning seetõttu ka võimekus suunata koolitustele korraga rohkem töötajaid.

Kuigi eksperdid mõnavad, et suurte ettevõtete puhul võib esineda toetuse asendavat kasutamist, ei ole süsteemselt hinnatud, kui suurel määral sellist tegevust tegelikkuses aset leiab. Tulemused aga näitavad, et koolitustoetuse kasutamine ei ole koondunud suurettevõtete kätte ning tühikulu oletus pelgalt ettevõtte suuruse põhjal ei ole põhjendatud. Kuigi teoreetiline tühikulu risk on endiselt olemas (nt juhtudel, kus ettevõtte oleks koolituse niikuinii läbi viinud), ei ole andmete põhjal alust väita, et seda riski kannaks just suurettevõtted või et nende osakaal toetuse kasutamisel oleks domineeriv.

Koolitustoetuse disainis on mitmeid mehhanisme, mis aitavad vähendada tühikulu riski. Toetus on isikupõhine, selle maksmine katkeb töötaja lahkumisel ning teatud juhtudel hinnatakse koolituse vajalikkust eraldi komisjonis. Lisaks tasub tööandja koolituse kulud esmalt ise, mis vähendab põhjendamatu taotlemise motivatsiooni. Need tingimused aitavad vältida olukordi, kus toetust makstakse koolituste eest, millel puudub selge seos tööandja vajadustega. Samas loovad need tingimused eelise ettevõtetele, kellel on võimekus koolituse eest esmalt ise tasuda. Sellest hoolimata ei kinnita analüüs hüpoteesi, mille kohaselt kaasneks koolitustoetusega ulatuslik tühikulu suurettevõtete domineeriva kasutuse tõttu. Kuigi tühikulu riski ei saa täielikult välistada, näiteks juhul, kui toetust saavad ettevõtted, kes oleksid koolituse ka ilma selleta korraldanud, ei viita andmed süsteemsele suunatusele finantsiliselt võimekamate tööandjate poole. Pigem on tühikulu risk seotud üksiku juhtumite ja toetuse üldise kujundusega, sealhulgas asjaoluga, et toetuse tingimused on ühesugused sõltumata ettevõtete suurusest ja finantsvõimekusest.

Kokkuvõttes ei kinnita tulemused hüpoteesi, et tööandjale suunatud koolitustoetus oleks suures ulatuses tühikuluga meede või et toetust kasutaksid peamiselt ettevõtted, kes oleksid koolitused niikuinii ise rahastanud.

C3

HÜPOTEES C3: Koolitustoetuse taotlusprotsess on bürokratlik, vähese paindlikkusega ning tööandjatele halduskoormav, mistõttu on meetme kasutatavus madal.

Analüüsitud andmete põhjal saab hüpoteesi osaliselt kinnitada. Taotluse esitamiseks tuleb koostada põhjendatud taotlus koos koolituskavaga, teatud juhtudel hinnatakse koolituse sobivust komisjonis ning hüvitamine toimub alles pärast koolituse lõppu kuluaruande ja nõutud dokumentide (arve, maksekorraldus, tunnistus) esitamisel. Lisaks peab tööandja kandma kulud esmalt ise ning dokumentide esitamiseks on ette nähtud tähtaeg. Värbamisega seotud juhtudel tuleb esmalt otsida töötajaid muuhulgas töötukassa kaudu, avaldades töökuulutuse töötukassa veebilehel. Need tingimused eeldavad siiski head haldusvõimekust, mis võib olla väiksematele ettevõtetele koormavam kui suurematele organisatsioonidele, kus on olemas vastav haldus- ja personalivõimekus.

Hüpotees ei kinnitu selles osas, et taotlusprotsessi bürokraatia oleks peamine või otsustav põhjus meetme vähesele kasutamisele. Enamik tööandjaid hindab protsessi pigem lihtsaks, kuigi suurte tööandjate hinnangul oli see lihtsam kui mikro-, väike- ja keskmise suurusega tööandjate hinnangul. Samuti on toetust kasutatud märkimisväärses mahu (üle 11 000 sisenemise perioodil 2017–2023), mis ei osuta tõrkele üksnes bürokraatia tõttu.

Olulisemaks probleemiks kui bürokraatia kujuneb tingimuste vähene paindlikkus ja ühetaoline lähenemine, mis ei arvesta piisavalt ettevõtete erinevat suurust ja võimekust. Eriti mikro- ja väikeettevõtete puhul võib taotlusprotsessi formaalsus ja eelrahastamise nõue mõjuda heidutavalt, samas kui suuremate ettevõtete jaoks ei pruugi see olla määrav takistus. Lisaks mõjutavad kasutatavust ka muud tegurid, nagu tööandjate madal teadlikkus meetmest, piiratud motivatsioon keerulises majanduskeskkonnas ning raskused koolitusvajaduse määratlemisel ja sobivate koolituste leidmisel.

C4

HÜPOTEES C4: Tööandja kaudu eesti keele õppimine on tulemuslikum ja paremini seotud tööturu eesmärkidega kui koolituskaardiga eesti keele õppimine, kuna tööandja initsiatiiv ja osalus kinnitavad eesti keele õppe vajalikkust töötamiseks. Erinevalt tööturukoolituse kaudu eesti keele õppimisest on see ka kulutõhusam, kuna tööandja koolitustoetuse abil eesti keele õppijate katkestamiste osakaal on madalam.

Hüpoteesi saab suures osas kinnitada. Tööandja kaudu toimuv eesti keele õpe on tihedamalt seotud tööandja ja tööturu vajadustega ning näitab paremaid tulemusnäitajaid kui koolituskaardi kaudu pakutav eesti keele õpe. Tööandja initsiatiiv, konkreetsete töötajate nimekirja esitamine ning koolituse sidumine tööprotsessidega kinnitavad, et õpe lähtub reaalsest tööalasest vajadusest, mitte üksnes individuaalsest huvist. See seob keeleõppe tööturu eesmärkidega märksa tugevamalt, eriti ametikohtadel, kus eesti keele oskus on töö jätkamiseks või kvaliteetseks töösoorituseks vältimatu.

Teiseks näitavad andmed, et tööandja kaudu toimuvaid eesti keele koolitusi katkestatakse märksa harvem kui tööturukoolituse raames pakutavaid kursuseid (tööturukoolituse perioodi keskmine

katkestamine 24%, koolitustoetusel 16,9%). Madalama katkestamise põhjused on seotud õppe korraldusega, sest tööandja kaudu õppimine toimub enamasti tööajast, tööandja toetusel ja järelevalve all. Vaba aja arvelt õppijad katkestavad kursusi sagedamini töö- ja perekoormuse tõttu.

Lisaks näitab regressioonanalüüs, et suurem kulu isiku kohta vähendab katkestamise tõenäosust, mis viitab suuremale pühendumusele ning tõenäoliselt ka parematele õpitulemustele. See toetab eeldust, et just tööandja tellitud ja rahaliselt panustatud õpe on kestlikum ning lõpeb suurema tõenäosusega edukalt, sest tööandja ees on töötajal suurem kohusetunne.

Hüpoteesi ei saa kinnitada selles osas, et erinevalt tööturukoolituse kaudu eesti keele õppimisest on see ka kulutõhusam. Järeldus kulutõhususe kohta põhineb eeskätt katkestamismäärade erinevusel ning õppe tugevama sidususel tööga, mitte otsesel kulutõhususe analüüsil.

2.9.1. ETTEPANEKUD/SOOVITUSED

● TÖÖTUKASSALE

Täiendav andmekorje

Juhul kui töötukassa või muud osapooled soovivad hinnata toetuse otsest mõju, sh mõju koolituste pakkumise otsusele ja välistamaks võimalikku toetuse „väärkasutamist” või tühikulu, on tarvilik täiendav andmekorje. Kuivõrd otseste ja kaudsete mõjude mõõtmine eeldab keerukamat metoodikat, tuleb mõõtevahendid välja töötada eraldiseisvalt ja toetuse eripära arvestades. Tööandjatele tähendab täiendav andmekorje halduskoormuse suurenemist, mistõttu tuleb leida tasakaal kogutavatest andmetest saadava kasu osas poliitikakujundamisele ning täiendavast koormusest tekkiva ajalise kahju osas tööandjatele.

Täiendavat andmekorjet võiks iseäranis rakendada juhul, kui tööandja taotleb toetust mitmel korral – nii saaks korduvkasutuse puhul hinnata toetuse tegelikku mõju ning eristada ühekordset vajadust püsivast kaasrahastamisest.

Taotlusprotsessi lihtsustamine

Tööandjate tagasiside põhjal tuleks vähendada nõutavate dokumentide nn „käsitsi täitmise” hulka, standardiseerides ja automatiseerides andmete esitamist. See võib hõlmata varasemalt esitatud andmete eeltäitmist, Äriregistri andmetest vajalike andmete automaatset ülekandmist elektroonsele taotlusvormile ning automaatkontrollide (osalejate arvu, summade ja vajalike dokumentide osas) koosrakendamist. Sellised lahendused vähendaksid tööandjate ajakulu ja vigade riski, säilitades samas vajaliku kontrolli ja läbipaistvuse. Andmete ristkasutus toob kaasa ka selle, et tööandja vastutab oma andmete korrektsuse eest ise ning vajadusel teeb vajalikud muudatused ka Äriregistris, mis laiemalt aitab kaasa andmete ajakohastamisele tervikuna.

● KOOSTÖÖS TÖÖTUKASSALE JA MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMILE

Toetuse diferentseerimine

Analüüs viitab, et praegune ühetaoline lähenemine ei arvesta piisavalt ettevõtete suuruse ja võimekuse erinevusi. Mikro- ja väikeettevõtete puhul on koolitusvajadus sageli lühemaajaline, spetsiifiline ja kiiresti muutuv, samas kui kehtivad tingimused (nt miinimummaht, eelrahastamise

nõue, formaalne taotlusprotsess) eeldavad suuremat haldusvõimekust ja planeerimisvõimet. Kaaluda võiks liikumist diferentseeritud tingimuste suunas, kus väiksematele ettevõtetele kehtivad paindlikumad nõuded (nt lühemad koolitusmahud, kõrgem toetuse määr, leebem omafinantseering, osaline ettemakse võimalus vms). Samas tekib siin oluline vastuolu ning mida enam tingimusi diferentseerida ja paindlikkust suurendada, seda keerukamaks muutub süsteemi haldamine. Ühtlasi võib suureneva risk, et toetuse sihtimine muutub ebaühtlaseks. Diferentseerimisega seotud võimalike mõjusid tuleks analüüsida enne otsuse langetamist eraldiseisvalt.

● KOOSTÖÖS TÖÖTUKASSALE JA MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMILE, ERIALALIITUDELE

Teadlikkus

Analüüsitulemused näitavad, et teadlikkus koolitustoetuste võimalustest on madal, mis seab piirangud toetuse kasutamisele ja mõjule. Teisalt on tööandjatel varasemate negatiivse kogemuste tõttu ka teatav umbusaldus riigi raha kasutamise suhtes.

Tuleks suurendada teadlikkust koolitustoetuste võimalustest sihitud ja praktilise teavitustegevuse kaudu, keskendudes eelkõige tööandjatele. Selleks tuleks teha tihedamat koostööd erialaliitude ja tööandjate organisatsioonidega, kes aitavad infot vahendada usaldusväärses ja sektorispetsiifilises võtmes. Lisaks on oluline rakendada otsepostitusi ja sihitud kommunikatsiooni ettevõtetele vastavalt nende tegevusalale, tuues selgelt esile toetuse kasutamise praktilised eelised ja positiivsed näited ning kasutegurid. Selline lähenemine aitab vähendada varasemast negatiivsest kogemusest tulenevat umbusaldust ning suurendab toetuste kasutamist.

● KOOSTÖÖS TÖÖTUKASSALE ERIALALIITUDE JA/VÕI MAAKONDLIKE ARENDUSKESKUSTE VÕRGUSTIKUGA

Tööandjate nõustamine

Analüüs näitab, et paljud ettevõtted (eriti väiksemad tööandjad) ei kasuta toetust ainult tingimuste sobimatus tõttu, vaid kuna neil puudub võimekus koolitusvajadust määratleda ja sobivaid lahendusi leida. Süsteemne nõustamistugi, mis ei pea olema töötukassa vaid koostöös kas siis maakondlike arenduskeskuste võrgustikuga¹⁴⁷ või erialaliitudega. See aitab siduda ettevõtte arenguvajadused konkreetsete koolituslahendustega, suurendaks toetuse kasutamist ja kvaliteeti. Koostöö aga suurendaks omavahelist kommunikatsiooni, mis omakorda toetab tööturu vajadustega kooskõlas olevate koolituslahenduste kujundamist.

Silmas tuleb pidada, et see eeldab ressursi ümberjaotust ning tekitab vastuolu teenuse lihtsuse ja individuaalse lähenemise vahel, kus personaalsem tugi võib toetust kasutama meelitada neid tööandjaid, kes tajuvad koolituste pakkumise vajadust töötajatele, kuid kel pole selleks ressursse, samas suurendab see halduskoormust avaliku sektori jaoks.

¹⁴⁷ Maakondlike arenduskeskuste võrgustik: <https://www.arenduskeskused.ee/>

2.9.2. ETTEPANEKUTE EELDATAV MÕJU

MÕJU TÖÖTURULE	
SOTSIAALSED MÕJUD	Mõju olulisus oluline
	Sihtrühm tööandjad (eriti mikro-, väike- ja keskmise suurusega ettevõtted) ning nende töötajad
	Ulatus keskmine
	Sagedus suur
	Sihtrühma suurus keskmine kuni suur
SELGITUS	Ebasoovitavate mõjude risk väike kuni mõõdukas
	Soovitatud muudatused tugevdavad tööturu toimimist, parandades tööjõu oskuste vastavust tööturu vajadustele. Paindlikumad tingimused ja parem ligipääs väiksematele ettevõtetele võimaldavad laiemal hulgal tööandjatel panustada töötajate oskuste arendamisse, mis aitab ennetada oskuste aegumist ja tööjõupuudust. Paranenud kättesaadavus, teadlikkus ja koostöö (nt erialaliitude ja piirkondlike partneritega) aitavad kaasa koolitusvõimaluste laiemale kasutamisele ning paremale vastavusele tööturu vajadustega. Selle tulemusena suureneb tööturu paindlikkus, väheneb oskuste mittevastavus ning paraneb tööjõu kasutamise efektiivsus.
MÕJU TEENUST SAAVATELE ISIKUTELE JA NENDE LEIBKONDADELE	
MAJANDUSLIKUD MÕJUD	Mõju olulisus oluline
	Sihtrühm koolitustoetuse kaudu koolitatavad töötajad ja nende leibkonnad
	Ulatus keskmine
	Sagedus keskmine
	Sihtrühma suurus väike kuni keskmine
SELGITUS	Ebasoovitavate mõjude risk väike
	Soovitatud muudatused parandavad töötajate võimalusi arendada oma oskusi vastavalt tööturu ja tööandjate vajadustele, mis suurendab nende töökindlust, konkurentsivõimet ja karjäärivõimalusi. See aitab vähendada oskuste aegumise riski ning toetab töötajate püsimist tööturul ka muutuste olukorras. Töötajate oskuste paranemine võib kaasa tuua sissetulekute kasvu või suurema stabiilsuse, mis avaldab positiivset mõju ka nende leibkondade majanduslikule toimetulekule. Paindlikumad ja paremini sihitud koolitusvõimalused aitavad tagada, et koolitused on töötajate jaoks asjakohased ning toetavad reaalselt nende tööalast arengut.
MÕJU ETTEVÕTETELE	
	Mõju olulisus oluline
	Sihtrühm teenuste kõik ettevõtted ja nende töötajad
	Ulatus keskmine
	Sagedus suur
	Sihtrühma suurus keskmine
SELGITUS	Ebasoovitavate mõjude risk väike
	Soovitatud muudatused parandavad ettevõtete ligipääsu koolitustoetusele ning võimaldavad senisest paindlikumalt arendada töötajate oskusi vastavalt ettevõtte vajadustele. Eriti oluline on see mikro- ja väikese suurusega ettevõtete jaoks, kelle koolitusvõimekus on piiratum ning kellele senised tingimused (nt omafinantseering ja miinimummaht) on olnud takistuseks. Paindlikumad tingimused, diferentseerimine ettevõtte suuruse järgi ning võimalus kasutada lühemaid ja spetsiifilisemaid koolitusi aitavad ettevõtetel kiiremini kohaneda tehnoloogiliste ja majanduslike muutustega. Koostööpõhised lahendused (nt ühiskoolitused ja erialaliitude kaasamine) vähendavad kulusid ning parandavad koolituste kvaliteeti ja kättesaadavust. Tööandjate teadlikkuse ja motivatsiooni suurendamine ning tugevam seos tööturu vajadustega aitavad kaasa koolituste laiemale kasutamisele ning nende suuremale mõjule ettevõtte tegevusele.

MÕJU RIIGIELARVELE

MÕJU RIIGIELARVELE

Mõju olulisus	oluline
Sihtrühm	teenuste valdaja ehk töötukassa ja riik
Ulatus	keskmine
Sagedus	suur
Sihtrühma suurus	keskmine
Ebasoovitavate mõjude risk	väike kuni mõõdukas

SELGITUS

Lühiajaliselt võivad kulud suureneda seoses tööprotsesside muutmisega, kuid sihtimine ja koolituste tugevam seos tööturu vajadustega võivad vähendada ebaefektiivseid kulusid ning suunata ressursid valdkondadesse, kus mõju on suurim. Pikemas perspektiivis võib see kaasa tuua suurema maksutulu läbi kõrgema tööhõive, tootlikkuse ja ettevõtete konkurentsivõime kasvu.

2.10. Kvalifikatsiooni saamise toetamine. Hüpotees D1


D1

HÜPOTEES D1: Tööandjad ja töötajad ei hinda kvalifikatsiooni omandamist ega tõendamist, mistõttu on teenuse kasutamine madal. Kvalifikatsiooni tõendatakse vaid nendel juhtudel, kui see on vajalik tööle asumiseks või töötamise jätkamiseks (nt juhtimisõigust tõendav dokument, keevitaja sertifikaat, elektritööde juht, lapsehoidja).

Analüüsitud andmete põhjal saab hüpoteesi osaliselt kinnitada.

Ühelt poolt kinnitavad tulemused hüpoteesi väidet, et kvalifikatsiooni saamise toetamise teenuse kasutamine on madal. Tööandjad kui ka töötajad ei ole endal sõnul kuigi motiveeritud kvalifikatsiooni taotlema ning lähtuvad valdavalt praktilistest oskustest, varasemast töökogemusest ning ettevõttesisesest väljaõppest, mitte formaalsetest tunnistustest. Kuigi kvalifikatsiooni saamisele võivad eelneda nii koolitustoetus kui ka tööturukoolitus, ei ole nende otseseks eesmärgiks kvalifikatsiooni omandamine ning need ei hõlma kutseeksami sooritamist ega kutsetunnistuse taotlemist. Seega ei ole see üllatav, et kvalifikatsiooni saamise toetuse kasutamine on madal.

Samuti näitavad tulemused, et kvalifikatsiooni taotletakse peamiselt juhtudel, kui see on otseselt vajalik tööle asumiseks või töötamise jätkamiseks, eelkõige reguleeritud ametites (nt autojuht, elektrik, turvatöötaja). Seda kinnitab ka asjaolu, et suurim osakaal kvalifikatsiooni omandamisel on transporditeenuste valdkonnas. Seega kinnitub hüpoteesi osa, mille kohaselt kvalifikatsiooni tõendamine toimub valdavalt vajaduspõhiselt ning sisemine motivatsioon selleks on pigem nõrk. Samuti näitavad tulemused, et kvalifikatsiooni omandamine ei anna töötajale üldjuhul selget konkurentsieelist, vaid on seotud eeskätt olukordadega, kus nõue tuleneb seadusest või tööandja otsesest vajadusest.

Teisalt ei leia hüpotees täielikku kinnitust väites, justkui kvalifikatsiooni omandamist ei hinnataks laiemalt. Analüüsi tulemused näitavad, et Eestis on väljastatud suhteliselt suur arv kutsetunnistusi, mis näitab, et kvalifikatsioonil on tööturul siiski teatud väärtus, eelkõige valdkondades, kus see on nõutav või tööandjate poolt hinnatud.

Samas ei saa madalat teenuse kasutust selgitada üksnes hoiakutega, vaid seda mõjutavad ka tööturu struktuurilised eripärad, nagu madal regulatsioonitase, kvalifikatsiooni omandamisega seotud kulud ning teadlikkuse tase. Ekspertintervjuudest selgus, et kvalifikatsiooni omandamine muutuks aktiivsemaks ka reguleerimata valdkondades eelkõige siis, kui suureneks selle tajutav väärtus tööturul.

2.10.1. ETTEPANEKUD/SOOVITUSED

● TÖÖTUKASSALE

Proaktiivne teavitamine ja ajastatud sekkumine

Analüüsist selgus, et kvalifikatsiooni omandamise võimalus ei jõua alati sihtrühmani õigel ajal. Eriti oluline hetk on koolituse lõppfaas, kus kvalifikatsiooni omandamine oleks loomulik järgmine samm.

Seetõttu tuleks rakendada proaktiivset ja ajastatud teavitust neile inimestele, kes on lõpetamas koolitust, millele võib järgneda kvalifikatsiooni omandamine (nt tööturukoolitus või tööandja koolitustoetus). Üheks võimalikuks lahenduseks on automaatsete teavituste (nt e-kiri, SMS või teade infosüsteemis) kasutamine, mis sisaldavad selgeid juhiseid kvalifikatsiooni omandamiseks ja toetuse taotlemiseks. See vähendab inimese enda infootsimise vajadust ning suurendab tõenäosust, et kvalifikatsiooni omandamine toimub kohe pärast koolituse lõppu. Samas eeldab see toimivat andmevahetust ning koostööd koolitusasutuste ja teiste osapooltega.

Taotlemise lihtsustamine ja halduskoormuse vähendamine

Analüüs näitab, et teenuse madalat kasutust mõjutavad lisaks hoiakutele ka administratiivsed tegurid. Taotlemisprotsessi keerukus võib vähendada inimeste valmisolekut toetust kasutada ning teenuse kasutamise suurendamiseks tuleks muuta taotlemine võimalikult lihtsaks ja sujuvaks. Üheks võimalikuks lahenduseks on eeltäidetud avalduste kasutamine neile, kes on läbinud tööturukoolituse või koolitustoetuse abil koolituse. Suurem osa vajalikust infost on süsteemi poolt ette sisestatud ning kasutajal tuleb see vaid kinnitada. See vähendab ajakulu, eksimisvõimalust ja halduskoormust ning muudab teenuse kasutamise intuitiivsemaks.

Lahenduse rakendamisel tuleb arvestada, et automatiseerimine eeldab kvaliteetseid andmeid ning võib suurendada esialgset arenduskulu. Oluline on seejuures säilitada paindlikkus ning vältida olukorda, kus kvalifikatsiooni omandamine muutub kaudselt kohustuslikuks. Kõik koolitused ei eelda kvalifikatsiooni saamist ning süsteem peaks toetama ainult neid, kelle jaoks see on asjakohane ja vajalik, mitte suunama kõiki õppijaid automaatselt sama tulemuseni.

● KOOSTÖÖS TÖÖTUKASSALE JA HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMILE, ERIALALIITUDELE JA TÖÖANDJATELE

Kvalifikatsiooni väärtustamise suurendamine

Analüüs näitab, et kvalifikatsiooni omandamist ei tajuta Eesti tööturul laiapõhjalise iseseisva väärtusena, mistõttu jääb ka toetuse kasutamine madalaks. Nii tööandjad kui töötajad lähtuvad peamiselt praktilistest oskustest ja töökogemusest, mitte formaalsetest tunnistustest ning kvalifikatsiooni seostatakse eelkõige kohustuslike nõuetega reguleeritud ametites.

Oluliseks suunaks on kvalifikatsiooni väärtuse selgem esiletoomine. Selleks tuleks välja töötada sihtrühmapõhine kommunikatsiooni- ja teadlikkuskampaania, mis käsitleb kvalifikatsiooni tööturul mitte ainult kohustusena, vaid ka võimalusena parandada tööväljavaateid, suurendada sissetulekut ja toetada karjäärialast liikumist. Kommunikatsioon võiks tugineda praktilistele näidetele ning tuua esile valdkonnad, kus kvalifikatsioon loob selget lisandväärtust (nt tehnikaalad, hooldusvaldkond).

Samas tuleb arvestada, et pelgalt teavitustegevus ei pruugi olla piisav, kui kvalifikatsiooniga ei kaasne tajutavat kasu tööturul. Seetõttu on oluline siduda teavitustegevus laiemate süsteemsete muudatustega. Näiteks võiks koolituse lõppemisel pakkuda osalejatele teavitust kvalifikatsiooni taotlemise võimalustest, lihtsustada taotlusprotsessi ning tugevdada koostööd erinevate osapoolte vahel (nt HTM, töötukassa, tööandjad), parandades info liikumist, sidudes omavahel koolituse ja kutseeksami protsessid ning täpsustades vastutuse jaotust. See aitaks kujundada tervikliku süsteemi,

kus kvalifikatsiooni omandamine on loomulik jätk koolitusele ning paremini seotud töölase arenguga.

● TÖÖANDJATELE

Kvalifikatsiooni sidumine töötingimuste ja karjääriga

Analüüs näitab, et kvalifikatsiooni omandamine ei anna töötajale konkurentsieelist, mistõttu puudub motivatsioon seda taotleda. Üheks oluliseks arengusuunaks on kvalifikatsiooni sidumine tööandjate tasandil konkreetsete töötingimuste ja karjäärivõimalustega. See tähendab karjäärimudelite loomist, kus kvalifikatsiooni taseme tõusuga kaasneb selgelt määratletud muutus töötasus, ametikohas või vastutuse ulatuses. Kui kvalifikatsiooniga kaasneb reaalne ja nähtav kasu, suureneb ka töötajate motivatsioon oma oskusi ametlikult tõendada. Ühtlasi peaksid tööandjad täiendavalt panustama personalipoliitika kujundamisse, mis ei pruugi olla kõigis sektorites võrdselt rakendatav.

● KOOLITUSASUTUSTELE JA KUTSE ANDJATELE

Kvalifikatsiooni omandamise integreerimine õpiteekonda

Kuna kõik koolitused ei lõppe kvalifikatsiooni omandamisega, ei pruugi õppijad tajuda kvalifikatsiooni saamist loomuliku jätkuna. Seetõttu tuleks tugevdada koolitusasutuste rolli kvalifikatsiooni omandamise suunamisel, integreerides see süsteemselt õpiteekonda. Näiteks võiks koolitajad suunata õppijaid aktiivselt kvalifikatsioonieksami sooritamisele ning teavitada neid toetuse võimalustest juba koolituse käigus.

See aitab suurendada kvalifikatsiooni omandamise määra, kuid eeldab koolitusasutuste suuremat rolli ning koostööd töötukassaga.

2.10.2. ETTEPANEKUTE EELDATAV MÕJU

MÕJU TÖÖTURULE	
Mõju olulisus	oluline
Sihtrühm	tööandjad (eriti mikro-, väike- ja keskmise suurusega ettevõtted) ning nende töötajad
Ulatus	Keskmine kuni suur
Sagedus	suur
Sihtrühma suurus	suur
Ebasoovitavate mõjude risk	väike kuni keskmine
SOTSIAALSED MÕJUD	Soovitavad muudatused toetavad tööturu toimimist, suurendades kvalifikatsiooni väärtust ning motiveerides oskusi ametlikult tõendama. Teavitustegevuse, proaktiivse suunamise ja lihtsustatud menetluste tulemusel suureneb kvalifikatsiooni omandamise ja tõendamise maht ning paraneb tööjõu oskuste vastavus tööturu vajadustele.
	Kvalifikatsiooni tugevam seostamine töötingimuste ja tasustamisega aitab kujundada selgemaid pädevusnõudeid ning toetab läbipaistvama tööturu toimimist. See omakorda vähendab oskuste mittevastavust ja aitab ennetada olukordi, kus inimesed kaotavad töö kvalifikatsiooninõuete tõttu või lükkavad tööle asumise edasi eksamiprotsessi tõttu.
Samal ajal tuleb arvestada, et kvalifikatsiooni tähtsuse kasv võib mõnes sektoris suurendada formaalsete nõuete osakaalu ning eeldada tööandjalt täiendavat kohanemist.	

MÕJU TEENUST SAAVATELE ISIKUTELE JA NENDE LEIBKONDADELE	
MAJANDUSLIKUD MÕJUD	Mõju olulisus oluline Sihtrühm töötavad isikud, kes vajavad kvalifikatsiooni säilitamiseks või töökoha saamiseks ametlikku tunnistust; tööealised inimesed madala sissetulekuga leibkondadest; ümberõppe või valdkonnavahetuse tegijad Ulatus keskmine Sagedus keskmine Sihtrühma suurus väike Ebasoovitavate mõjude risk väike
	SELGITUS Soovitatud muudatused parandavad kvalifikatsiooni omandamise kättesaadavust ja suurendavad teadlikkust selle kasust, mis toetab inimeste pikaajalist konkurentsivõimet tööturul. Kvalifikatsiooni väärtuse kasv loob eeldused paremateks töövõimalusteks ning võib soodustada liikumist stabiilsematele ja paremini tasustatud töökohtadele. See aitab vähendada oskustõrjesid ning toetab tööalast arengut, mis omakorda avaldab positiivset mõju leibkondade majanduslikule toimetulekule ja kindlustundele.
	MÕJU ETTEVÕTETELE
	Mõju olulisus oluline Sihtrühm kõik ettevõtted ja nende töötajad Ulatus suur Sagedus suur Sihtrühma suurus suur Ebasoovitavate mõjude risk väike
	SELGITUS Tööandjate jaoks tähendab kvalifikatsiooni tõhusam ja motiveerivam süsteem vähem töökatkestusi ja kvalifitseeritud tööjõupuudust ning stabiilsemat tööjõudu ja võimaldab ettevõtet laiendada. Karjäärimudelite ja oskuspõhise tasustamise laiem levik aitab ettevõtetel kujundada läbipaistvamaid personalipraktikaid, mis omakorda vähendab personali voolavust ning suurendab tööandja atraktiivsust ja ettevõtete konkurentsivõimet. Soovitatud muudatused aitavad parandada tööjõu kvaliteeti ning vähendada vajadust kompenseerida töötajate oskuste puudujääke. Paremini kvalifitseeritud ja stabiilsem tööjõud võimaldab ettevõtetel tõhusamalt kohaneda muutustega, parandada tootlikkust ning tugevdada konkurentsivõimet. Samas võib kvalifikatsiooninõuete kasv mõnes sektoris suurendada tööandjate kulusid ja vajadust personalipoliitika kohandamiseks.
MÕJU RIIGIELARVELE	
MÕJU RIIGIELARVELE	Mõju olulisus keskmine Sihtrühm teenuste valdaja ehk töötukassa ja riik Ulatus keskmine Sagedus keskmine Sihtrühma suurus keskmine Ebasoovitavate mõjude risk väike
	SELGITUS Soovitused võivad lühiajaliselt suurendada riigielarvelisi kulusid, eelkõige seoses teenuse arendamise ja korralduslike muudatustega (nt infosüsteemide täiendamine, teavitustegevused). Kulude kasv on valdavalt ühekordne ning seotud teenuse tõhusamaks ja kättesaadavamaks muutmisega. Menetlusprotsesside automatiseerimine ja andmevahetuse parandamine toovad kaasa halduskulude vähenemise, sest töötukassa töötajatel kulub vähem aega tõendite kontrollimisele ja info sisestamisele. Pikemas perspektiivis vähendab see teenuse pakkumise ühikukulu ning vabastab ressursse teiste teenuste pakkumiseks.

2.11. Horisontaalsed teemad. Hüpoteesid E1 – E6

E1

HÜPOTEES E1: Inimeste motivatsioon osaleda tööalases enesetäienduses (täienduskoolitus ja tasemeõpe) on madal, kuna oskuste täiendamise tunnetuslik mõju igapäevatööle (sh karjäärile, palgakomponendile) on madal.

Analüüsitud andmete põhjal saab hüpoteesi osaliselt kinnitada. Analüüsi tulemused näitavad, et inimeste motivatsioon osaleda tööalases enesetäienduses on seotud sellega, kuivõrd tajutakse õppimise mõju igapäevatööle, töökoha säilimisele, karjäärivõimalustele ja sissetulekule. Motivatsioon on kõrgem siis, kui õppimisega kaasneb vahetu ja arusaadav kasu ning madalam olukordades, kus seos tööalase kasuga on nõrk või ebaselge.

Tulemuste põhjal saab öelda, et enesetäiendamine on valdavalt vajaduspõhine ja reaktiivne, õppima asutakse pigem siis, kui ilmneb oht tööturupositsioonile (nt terviseprobleemide, tööülesannete muutumise või koondamisohu tõttu. Eriti reguleerimata ametites ja stabiilsetel töökohtadel peetakse olemasolevaid oskusi piisavaks ning formaalse õppimise lisandväärtust ei tajuta.

Undi ja Võrgu (2026) veel ilmunata uuringu andmed näitavad, et erinevate teenuste mõju tööturuväljunditele on erinev ning töötasu kasvu kohta ei saa teha ühte selget järeldust. Samas on mõju tööhõivele valdavalt positiivne ning tugevneb ajas. Töötamise tõenäosuse osas annab tööturukoolitus lühiajaliselt kiire ja stabiilse positiivse efekti, samas kui tasemeõppe mõju on lühiajaliselt isegi negatiivne, kuid pikemas perspektiivis avaldab tugevam ja püsivam mõju. Palgakasvu vaates on suurim potentsiaal tasemeõppel, mille mõju kasvab järk-järgult ja saavutab kõrgeima taseme pikas vaates. Tööturukoolituse mõju palgale on tagasihoidlikum, kuid stabiilselt positiivne. Lisaks on märkimisväärne koolitustoetuse ja IKT-koolituse mõju, mis avaldub tugevamalt pikemas perspektiivis, samas kui eesti keele koolituse mõju on pigem lühiajaline ning hiljem nõrgeneb. Seega võivad motivatsiooni piirata tajutava kasu ajahorisont, kus lühiajaline kasu on selgelt nähtav, kuid pikaajaline mõju ei ole õppijate jaoks piisavalt arusaadav, mis võib mõjutada valmisolekut ennetavaks enesetäiendamiseks.

Samas ei tulene madal motivatsioon üksnes õppimise otsese mõju puudumisest. Osalemisvalmidust mõjutavad ka praktilised tegurid, nagu ajapuudus, sobimatud koolitusgraafikud, pere- ja tervisega seotud piirangud, keelebarjäär ning ebakindlus õppimisega toimetuleku osas. Olulised on ka varasemad negatiivsed kogemused ja tööandja vähene toetus. Motivatsioon osaleda enesetäienduses kujuneb mitme teguri koosmõjus ning õppimise tajutav mõju on küll oluline, kuid mitte ainus määrav tegur.

E2

HÜPOTEES E2: Inimesed ei taju majanduse struktuurimuutuseid ohuna oma tööhõivekindlusele, mistõttu jäävad teadlikud otsused ümberõppeks ja täienduskoolituseks sageli õigeaegselt tegemata.

Aruande tulemused kinnitavad hüpoteesi, et majanduse ja tööturu struktuurimuutuseid ei tajuta enamasti otsese ja vahetu ohuna oma tööhõivekindlusele. Kuigi tööturu arenguid mõjutavad trendid, nagu digitaliseerimine ja automatiseerimine, on analüütilistes prognoosides (nt OSKA) esile toodud, ei ole need otsuste tegemisel sugugi esmaseks orientiiriks. Ümber- ja täiendõppeotsustes ei lähtuta pikemaajalisest vaatest tööturu muutustele, vaid eelkõige vahetutest vajadustest ja lühiajalistest kaalutlustest. Ümberõppe vajadust tajutakse enamasti alles siis, kui töötusrisk on juba realiseerunud ning ennetav tegutsemine on seejuures pigem erandlik. Õppimises nähakse kohese toimetuleku tagamist, mitte pikaajalise konkurentsivõime kindlustamist tööturul.

Kuigi tulemused näitavad, et tööturu muutused mõjutavad inimeste huvi koolitustel osalemise vastu, siis oma ametialaste oskuste aegumist lähiaastatel peetakse ebatõenäoliseks. Ehk siis valitseb vastuolu üldise teadlikkuse ja isikliku riskitaju vahel, kus tööturu muutuste mõju tajutakse küll üldisel tasandil, kuid mitte otsese ohuna enda tööhõivekindlusele.

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et struktuurimuutustest tulenevaid riske ei tajuta piisavalt varajases faasis ning õppimisotsuste ajastus hilineb, mis omakorda vähendab ennetavate meetmete potentsiaalset mõju ning piirab võimalusi kohaneda tööturu muutustega proaktiivselt.

E3

HÜPOTEES E3: Meetmepaketi sihtrühmad (töötaja, töötu ja tööandja) ei tunneta või ei oska defineerida neid oskuseid, millisest neil edukaks toimetulekuks töökeskkonnas puudu jääb.

Hüpoteesi saab kinnitada. Tulemused näitavad, et sihtrühmad, töötajad, töötud ja tööandjad, ei taju ega suuda sageli täpselt määratleda, millistest oskustest neil töökeskkonnas puudu jääb või teevad seda küllalt piiritletult. Tihti tunnetatakse raskusi tööga toimetulekul, kuid ei osata siduda neid konkreetsete oskuste puudujääkidega ega sõnastada viisil, mis oleks seotud tööturu nõudlusega. Oskuste puuduse teadvustamiseni jõutakse enamasti väliste signaalide kaudu, näiteks tööülesannete keerukamaks muutumisel, tööandja nõuete muutumisel või tööturul konkureerimisel tekkivate raskuste kaudu.

Kõige sagedamini seostatakse oskuste puudumist vajadusega töökohta vahetada, samuti tööandja või lähedaste soovitustega ning nõustajate suunamisega. Vähem oli neid, kes tunnetasid ise, et ei saa enam tööga hakkama, kuid ei suuda täpselt määratleda, millistes oskustes puudujääk seisneb.

Seega võib järeldada, et sihtrühmad ei suuda oskuste puudujääke iseseisvalt ja täpselt määratleda ning tunnevad vajadust täiendava toe järele oskuste kaardistamisel ja mõtestamisel.

Võtmetähtsusega peeti nõustamise ja info kättesaadavust, mis aitaks inimestel paremini mõista, milliseid oskuseid tööturg vajab ning milline koolitus toetab nende edasist arengut kõige enam.

E4

HÜPOTEES E4: Teenusekasutajad (töötav inimene ning tööandja) on valdavalt rahul pakutavate koolituste sisu ja kvaliteediga.

Analüüsitud andmete põhjal saab hüpoteesi osaliselt kinnitada. Siin esines küsitlustulemustes ja intervjuude tulemustes omavaheline vastuolu. Kui küsitluse tulemused näitavad koolitustega üldist kõrget rahulolu ning enamik vastajatest hindab koolituskogemust positiivselt, siis intervjuutulemused seda nii ei näita.

Küsitlusele vastanute hinnang tööturukoolitustele oli kuuepallisel skaalal 5,1 ning tasemeõppes osalemise puhul 5,2. Rahulolu kujunemist mõjutasid enim koolitaja pädevus, koolituse sisu ning selle praktiline suunitlus. Tulemused peegeldavad koolituste üldist vastuvõetavust ning asjaolu, et koolitusi tajutakse kvaliteetsetena.

Samas näitavad intervjuud, et rahulolu koolituste sisu ja kvaliteediga on pigem mõõdukas ning varieerub oluliselt sõltuvalt koolituse liigist, valdkonnast ja osaleja individuaalsetest ootustest. Kõrgemat rahulolu väljendatakse eelkõige nende koolituste puhul, millel on selge praktiline väljund ja otsene seos tööülesannetega ja kvalifikatsiooni andvad koolitused. Madalam rahulolu ilmneb olukordades, kus koolituse sisu jääb liiga üldiseks ja teoreetiliseks, ei vasta ootustele või ei ole piisavalt seotud tööalaste vajadustega. Kriitikat pälvivad eelkõige keeleõpe ja lühikoolitused, kus tuuakse esile sisulisi ja metoodilisi puudujääke ning piiratud rakendatavust tööelus. Samuti mõjutavad koolituskogemust praktilised takistused, nagu ajapuudus, raskused töö, pere ja õpingute ühitamisel ning koolituse korralduslikud aspektid. Samuti võivad ootused koolituse mõjule olla ebaselgemad, mis vähendab tajutud rahulolu ka olukorras, kus koolituse kvaliteet on objektiivselt hea.

Kuigi osa teenusekasutajaid on koolitustega rahul, ei saa väita, et teenusekasutajad oleksid valdavalt rahul nagu hüpotees eeldab. Teenuse kvaliteedi tajumine on sihtrühmade lõikes ebaühtlane ning sõltub tihedalt koolituse sisulisest tasemest, õppija vajadustest ja koolitaja metoodilisest pädevusest.

E5

HÜPOTEES E5: Tööandjad ei ole valmis toetama täiskasvanud inimese täiend- või tasemeõppes osalemist tagades paindlikkust tööajas, tööaja kohandamist vastavalt õppekavale jms.

Analüüsitud andmete põhjal saab hüpoteesi suures osas kinnitada. Analüüsitulemused näitavad, et tööandjate valmisolek toetada töötajate osalemist täiend- ja tasemeõppes on üldiselt piiratud, eriti juhul, kui õpingud ei ole otseselt seotud töötaja praeguste tööülesannetega. Tööandjad ei näe vajadust panustada lihttöötajate koolitamisse, eelkõige üld- ja digioskuste arendamisse, kuna

eeldatakse, et vajalikud oskused omandatakse töö käigus või iseseisvalt ning lihtsamad tööd ei nõua täiendavat koolitamist.

Tööandjate valmisolek pakkuda töötajatele koolitustel osalemise ajaks tuge, näiteks tööaja kohandamist, õppepuhkust või paindlikumaid töögraafikuid, on piiratud ning sõltub suuresti tajutavast kasust ettevõttele. Tööandjad käsitlevad selliseid kohandusi eelkõige töökorraldusliku ja majandusliku riskina, mille otsene mõju ettevõtte tulemuslikkusele ei ole piisavalt nähtav. Väiksemates ettevõtetes on piirangud veelgi selgemad, kuna asenduvõimalused on piiratud ning töötaja ajutine eemalolek mõjutab otseselt tööprotsessi. Siin tööandjad arvasid, et koolitusele mineva aja peaks töötaja ise leidma. Erandlikud ei olnud ka juhtumid, kus töötajatele ei võimaldata õppepuhkusi, mis võivad viia õpingute/koolituste katkestamiseni.

Küsitluse tulemused näitavad, et tööandjad hindavad töötajate koolitusvajadust peamiselt vahetu juhi hinnangu ja töötaja enda initsiatiivi põhjal. Koolitusvajaduse kaardistamine ei ole süsteemne, vaid reageering konkreetsetele olukordadele, näiteks töötulemustele või töötaja enda soovile. Sarnast järeldust kinnitavad ka intervjuutulemused, mille põhjal tööandjate huvi töötajate koolitamise vastu on pigem madal ning avaldub eelkõige siis, kui see tuleneb otsesest vajadusest või regulatiivsetest nõuetest.

Samas ei ole tööandjate hoiakud üheselt eitavad. Tulemused näitavad, et tööandjad on enda sõnul valmis kaaluma tööaja paindlikkust. Eriti muidugi juhul, kui täiend- või tasemeõpe on seotud ettevõtte vajadustega, toetab olemasolevate või lähitulevikus vajalike oskuste arengut ning on ajaliselt ja mahuliselt töökorraldusega ühildatav. Samas leidis tööandjaid, kes suunavad oma töötajaid koolitustele, toetavad igati enesetäiendamist ka siis, kui see pole tööga otseselt seotud. Sellistel juhtudel on paindlikkus pigem erandlik ja kokkuleppeline, mitte süsteemne praktika. See ei lükka hüpoteesi ümber, vaid kinnitab, et tööandjapoolne toetus on valdavalt tingimuslik ja piiratud.

E6

HÜPOTEES E6: Karjäärinõustamisel osalemine ennetavate meetmete teenusele sisenemisel on ajakulukas ega loo piisavat lisandväärtust osalejatele.

Analüüsitud andmete põhjal saab hüpoteesi osaliselt kinnitada. Tulemused näitavad, et karjäärinõustamisel on oluline sisuline roll, mis aitab inimestel teadlikumalt läbi mõelda oma õppimis- ja karjäärivalikuid, hinnata sobivaid koolitusvõimalusi ning arvestada tööturu vajadustega. Nõustaja selgitab teenuse tingimusi, aitab vältida ebaotstarbekaid valikuid ning toetab motivatsiooni ja enesekindlust, mis on eriti oluline nooremate täiskasvanute ja madalama enesehinnanguga klientide puhul.

Intervjuudest selgus siiski, et praktikas on nõustamisest saanud kohati formaalne samm, mida läbitakse peamiselt õigusaktist tuleneva kohustuse tõttu. Eriti saabuvad töötavad inimesed nõustamisele juba eelnevalt tehtud koolitusvalikuga. Sellisel juhul jääb nõustamise lisaväärtus koolitus- või erialavalikule piiratumaks ning protsess võib mõjuda ajakuluka vaheastmena. Seda

märgati eeskätt eesti keele õppe puhul, aga ka mitmete teiste koolituste (nt hooldustöö) puhul oli klientide eelistus juba varasemalt teada.

Seega ei saa öelda, et hüpotees kehtiks kõikidele sihtrühmadele, pigem sõltub see vajadusest. Riskirühmade ja madalama teadlikkusega klientide puhul on selle roll selgelt toetav ja sisuline, samas kui teadlikumate ja motiveeritumate klientide puhul võib selle mõju jääda piiratumaks.

2.11.1. ETTEPANEKUD/SOOVITUSED

● TÖÖTUKASSALE

Karjäärinõustamise diferentseerimine

Karjäärinõustamise vajadus ei ole kõigi sihtrühmade puhul ühesugune. Teadlikumate klientide puhul võib kohustuslik nõustamine olla formaalne ja ajamahukas, samas kui riskirühmade puhul on selle mõju selgelt suurem. Seetõttu on otstarbekas kaaluda liikumist vajaduspõhise mudeli poole, milles nõustamise maht ja sisu sõltuvad kliendi olukorrast. See võimaldab suunata ressursse sinna, kus neist on kõige rohkem kasu, kuid eeldab paindlikumat korraldust ja suuremat otsustusvabadust nõustajatele. Näiteks juhul, kui kliendil on selge õpivalik, mis vastab OSKA prognoosidele, ei pruugi täiendav nõustamine olla vajalik. Nõustamine on seevastu põhjendatud olukordades, kus kliendi soov ei ole selgelt kujunenud või ei haaku tööturu prognoosidega.

● KOOSTÖÖS TÖÖTUKASSALE, HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMILE

Tööturuinfo sidumine isiklike valikutega ja digilahenduste arendamine teadlike valikute toetamiseks

Kuigi inimesed on teadlikud tööturu muutustest üldisel tasandil, ei oska nad neid seostada oma isikliku tööturu olukorra, oskuste ja karjäärivalikuga. Praegu esitatud info OSKA prognooside kohta, oskuste kompass, toetavate koolituste ja õppekavade nimekirjad ei pruugi olla kõikide inimeste jaoks üheselt arusaadavad ning info killustatus erinevate platvormide vahel muudab selle kasutamise keeruliseks ka kogenumale kasutajale.

Seetõttu soovime arendada terviklik, kasutajakeskne digilahendus, mis seob tööturuinfo, oskuste hindamise ja õpiteekonna soovitused ühtseks süsteemiks ning andma selge vastuse, millised oskused ja õpivalikud suurendavad inimese konkurentsivõimet. Lahendus peaks esitama OSKA prognoosid lihtsas ja arusaadavas vormis, sidudes sektorite arengud konkreetsete ametite ja vajalike oskustega. Kasutajateekond võiks olla üles ehitatud loogilises jadas, kus kasutaja esmalt kaardistab oma oskused, seejärel kuvatakse sobivad ametid, nendega seotud õppimisvõimalused (sh töötukassa poolt toetatavad koolitused ja õppekavad) ning OSKA prognoosid valitud ametite tulevikuväljavaadete kohta. Nii seotakse omavahel tööturumuutused, karjäärivalikud ja vajalikud koolitused ning muudab õpiteekonna selgemaks ja personaalsemaks.

Selleks tuleks edasi arendada olemasolevaid platvorme (nt „Minu karjäär”, oskuste kompass), et kasutaja saaks kiiresti ja arusaadavalt hinnata oma oskusi ning saada konkreetseid soovitusi, mis vastaks ka tööturuvajadustele.

- ➔ Tööturuinfo sidumine isiklike valikutega ja digilahenduste arendamine teadlike valikute toetamiseks ettepaneku piirangud

Lahenduse rakendamine eeldab keerukamat andmete tõlgendamist ja personaliseerimist. Vajalikud on planeerida ressursse oskuste usaldusväärseks kaardistamiseks ja hindamiseks, ühtse metoodika väljatöötamiseks ning andmete (sh OSKA prognooside) regulaarseks ajakohastamiseks. Samuti on kriitiline tagada andmete kvaliteet ja omavaheline ühilduvus ning investeerida kasutajamugavusse ja personaliseerimise võimekusse.

● HARIDUSASUTUSTELE

Koolituste tööalase rakendatavuse suurendamine

Rahulolu koolitustega sõltub eelkõige nende praktilisest väärtusest ja seotusest tööülesannetega. Seetõttu tuleks koolituspakkumist suunata nii, et see toetaks selgemalt õpitu rakendamist tööelus, eriti lühikoolituste ja keeleõppe puhul. Oluline on eristada koolitusi vastavalt nende seotusele tööturuga. Näiteks müüjale võib keeleõpe olla üsna spetsiifilise sõnavaraga, samas kui üldine keeleõpe, mida saab inimene oma igapäevaelus kasutada, võiks olla nt B1 taseme koolitusena. Iga koolitus ei ole seotud otsese tööturu väljundiga ning nende mõju avaldub kaudselt. Koolituste sisu ja metoodika kavandamisel tuleb enam arvestada sihtrühmade erinevusi, sh oskustaset ja õpivõimekust. See tähendab vajadust paindlikumate õppevormide ja sihtrühmadest tingitud diferentseeritud lähenemiste järele. Soovitav on arendada lõimitud ja modulaarseid õppevorme, eriti keeleõppes, kus keeleoskuse omandamine on seotud erialaspetsiifilise sõnavara ja tööolukordadega. See aitab parandada õpitu ülekantavust tööpraktikasse.

Kuigi see suurendab koolitajate ressursivajadust, parandab see õpitulemusi ja suurendab osalejate rahulolu.

Paindlikud õpivõimalused

Täiskasvanute õppes osalemist piiravad sageli töö- ja perekohustused. Seetõttu on vajalik laiendada paindlikke õppevorme (nt osakoormus, hübriidõpe, sessioonõpe) ning kohandada õppe tempot vastavalt sihtrühmade vajadustele. See võib suurendada osalemist ja vähendada katkestamist, kuid võib samal ajal suurendada õppe korralduskulusid.

● ERIALALIITUDELE, TÖÖANDJATELE

Tööandjate hoiakute muutmine ja teadlikkuse tõstmine

Analüüs näitab, et tööandjate valmisolek toetada õppimist sõltub otseselt tajutavast kasust ettevõttele. Seetõttu on oluline suurendada teadlikkust sellest, kuidas töötajate oskuste arendamine mõjutab tootlikkust ja konkurentsivõimet. Seda saab toetada valdkonnapõhiste näidete ja heade praktikate kaudu. Samas tuleb arvestada, et kasu võib avalduda pikaajaliselt ning ei pruugi olla tööandjale kohe nähtav.

Tööandjate paindlikuma töökorralduse soodustamine

Tööandjad ei paku sageli tööaja paindlikkust, eriti kui õpingud ei ole otseselt seotud tööülesannetega. Paindlikuma töökorralduse võimaldamine (nt tööaja kohandamine, õppepuhkus)

võib suurendada osalemist õppes, kuid eeldab tööprotsesside ümberkorraldamist. See on keerulisem väiksemates ettevõtetes, kus asendusvõimalused on piiratud.

2.11.2. ETTEPANEKUTE EELDATAV MÕJU

MÕJU TÖÖTURULE	
Mõju olulisus	oluline
Sihtrühm	tööealine elanikkond ja sihtrühmad (töötavad, töötud, riskirühmad)
Ulatus	suur
Sagedus	suur
Sihtrühma suurus	suur
Ebasoovitavate mõjude risk	väike
SOTSIAALSED MÕJUD	SELGITUS Kokkuvõtlikult avaldub mõju: Soovitatud muudatused tugevdavad tööturu toimimist, parandades oskuste ja tööjõuvajaduse vastavust. Proaktiivne teavitamine, varajane sekkumine ning oskuste parem kaardistamine võimaldavad inimestel reageerida tööturu muutustele enne, kui risk realiseerub. See aitab vähendada töötuse tekkimist ning toetab sujuvamat liikumist töölt tööle. Õppimisvalikute sidumine konkreetsete oskuste puudujääkide ja tööturu vajadustega suurendab koolituste tulemuslikkust ning vähendab olukordi, kus koolitus ei toeta tööalast rakendatavust. Samal ajal aitab tööandjate suurem kaasatus ning koolituste parem vastavus ettevõtete vajadustele leevendada tööjõupuudust ja toetada tootlikkuse kasvu.
	MÕJU VÕRDSETELE VÕIMALUSTELE Mõju olulisus oluline Sihtrühm riskirühmad (madal haridustase, nõrk keeleoskus, terviseprobleemid, noored) Ulatus keskmine Sagedus keskmine Sihtrühma suurus keskmine Ebasoovitavate mõjude risk väike SELGITUS Kokkuvõtlikult avaldub mõju: Muudatused parandavad ligipääsu sihitud ja vajaduspõhiste koolitusvõimalustele, eriti nende rühmade jaoks, kellel on raskusi oma oskuste puudujääkide määratlemisel ja sobivate koolituste leidmisel. Oskuste kaardistamise tugevdamine ning personaalne teavitus aitavad vähendada olukordi, kus haavatavamad sihtrühmad jäävad koolitusest kõrvale teadmatusel või ebakindlusest. Paindlikumad õppevormid ja sihtrühmade vajadustele paremini kohandatud koolitused toetavad nende rühmade osalemist ja õppes püsimist. See aitab vähendada ebavõrdsust tööturul ning suurendab madalama konkurentsivõimega inimeste võimalusi tööturul püsida ja areneda.
MÕJU TEENUST SAAVATELE ISIKUTELE JA NENDE LEIBKONDADELE	
MAJANDUSLIKUD MÕJUD	Mõju olulisus oluline Sihtrühm teenuse kasutajad ja nende leibkonnad Ulatus keskmine Sagedus keskmine Sihtrühma suurus Keskmine kuni suur Ebasoovitavate mõjude risk väike
	SELGITUS Kokkuvõtlikult avaldub mõju: Paranenud koolitusvalikute kvaliteet ja parem seos tööturu vajadustega suurendavad tõenäosust, et omandatud oskused rakenduvad tööelus. See võib kaasa tuua stabiilsema tööhõive ning pikemas perspektiivis sissetulekute kasvu. Ennetavam lähenemine aitab vähendada töökaotuse riski ning leibkondade majanduslikku ebakindlust. Samuti paraneb kindlustunne tuleviku suhtes, mis võib vähendada töötusega seotud stressi ja toetada leibkondade üldist heaolu.

MÕJU ETTEVÕTETELE	
SELGITUS	Mõju olulisus oluline
	Sihtrühm ettevõtted, eriti väikese ja keskmise suurusega ettevõtted
	Ulatus keskmine
	Sagedus keskmine
	Sihtrühma suurus suur
	Ebasoovitavate mõjude risk väike
SELGITUS	Kokkuvõtlikult avaldub mõju: Tööjõu oskuste parem vastavus ettevõtete vajadustele toetab tootlikkuse kasvu ning aitab leevendada tööjõupuudust. Koolituste parem seotus tööülesannetega suurendab tööandjate valmisolekut töötajate arengut toetada ning aitab ettevõtetel kohaneda tehnoloogiliste ja struktuursete muutustega.
	Samas võivad tööandjate jaoks lühiajaliselt suureneda töökorralduslikud kulud ja koormus, eriti juhul, kui töötajatele võimaldatakse õppimiseks paindlikkust. See mõju on tugevam väiksemates ettevõtetes, kus asendusvõimalused on piiratud. Pikemas perspektiivis kaalub paranenud tööjõu kvaliteet need kulud siiski valdavalt üles.
MÕJU RIIGIEELARVELE	
MÕJU RIIGIEELARVELE	Mõju olulisus oluline
	Sihtrühm riik ja töötukassa
	Ulatus Keskmine kuni suur
	Sagedus suur
	Sihtrühma suurus suur
	Ebasoovitavate mõjude risk keskmine
SELGITUS	Kokkuvõtlikult avaldub mõju: Muudatuste rakendamine võib lühiajaliselt suurendada kulusid, eelkõige seoses digilahenduste arendamise, proaktiivse teavituse ning nõustamise tugevdamisega. Samuti võib suureneda kulu sihtrühmade paremaks kaasamiseks ja koolituste kvaliteedi parandamiseks.
	Pikemas perspektiivis aitab parem sihtimine ja koolituste suurem tulemuslikkus vähendada ebaefektiivseid kulusid ning toetada kõrgemat ja stabiilsemat tööhõivet. See võib kaasa tuua maksutulude kasvu ning vähendada vajadust töötushüvitiste ja muude sotsiaaltoetuste järele. Kokkuvõttes on mõju riigieelarvele tasakaalustav: lühiajalised kulud suurenevad, kuid pikaajaline mõju on pigem positiivne.

Lisa 1. Töötuse määr, tööhõive määr ja töäjõus osalemise määr

Tabel 17. Töötuse määr (%) vanuse, hariduse, keeleoskuse ja töövõime alusel aastatel 2017–2023 aastate kaupa 16–74-aastaste seas

Rühm		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Muutus pp 2017–2023
Eesti keskmine töötuse määr		5,7	5,4	4,4	6,9	6,2	5,6	6,4	+0,7
Vanuserühm	16–24	11,9	11,9	11,2	18,3	16,6	18,3	17,0	+5,1
	25–34	5,5	4,4	4,3	7,2	5,7	4,4	6,2	+0,7
	35–44	4,6	4,7	3,9	5,7	5,0	5,4	5,2	+0,6
	45–54	5,7	4,9	3,8	4,9	5,6	4,2	5,6	-0,1
	55–64	5,7	5,4	4,0	6,7	6,4	4,7	5,8	+0,1
	65–74	-	4,0	-	3,4	-	-	3,2	-
Haridustase	erialase hariduseta	9,1	8,1	7,0	10,9	10,8	9,6	9,7	+0,6
	3. taseme kutseõpe	7,4	7,0	6,2	8,3	8,5	5,6	10,5	+3,1
	4. taseme kutseõpe	6,5	5,5	3,9	6,4	7,1	5,6	7,9	+1,4
	5. taseme kutseõpe	5,0	4,7	2,6	4,8	3,8	4,0	5,1	+0,1
	kõrgharidus	2,9	3,3	2,8	4,7	3,4	3,6	3,4	+0,5
Eesti keele oskus	ei oska eesti keelt	13,0	10,7	9,3	12,8	11,9	10,4	10,1	-2,9
	saab igapäevase suhtlemise piires aru	8,6	9	7,3	9,4	11,4	9,8	12,3	+3,7
	oskab igapäevase suhtlemise piires rääkida	8,0	5,4	6,1	9,2	9,1	7,7	10,2	+2,2
	oskab rääkida ja kirjutada	6,1	5,2	3,9	7,2	7,3	5,6	6,6	+0,5
	eesti keel on kodune keel	4,4	4,6	3,7	5,8	4,7	4,5	5	+0,6
Töövõime	Osaline töövõime	14,3	14,7	10,9	13,1	12,4	8,6	12,6	-1,7
	... ja ainult vähenenud töövõime	12,7	15,6	8,7	13,9	12,7	8,8	10,7	-2
	... ja vähenenud töövõime ja puue	-	13,7	13,7	11,6	11,7	8,1	20,2	-
	Puuduv töövõime	-	15,2	13,1	18,7	18,9	20,2	18,6	-
	... ja ainult vähenenud töövõime	-	-	-	-	-	-	-	-
	... ja vähenenud töövõime ja puue	-	-	-	16,1	20	22	-	-

Märkus: Punane – negatiivne trend, roheline – positiivne trend.

Allikad: Eesti Statistikaamet, Töäjõu-uuring 2017 ja 2018–2023.

Tabel 18. Tööhõive määr (%) vanuse, hariduse, keeleoskuse ja töövõime alusel aastatel 2017–2023 aastate kaupa 16–74-aastaste seas

Rühm		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Muutus pp 2017–2023
Eesti keskmine tööhõive määr		68,2	69,3	69,8	67,9	67,5	70,1	70,2	2,0
Vanuserühm	16–24	43,2	44,6	42,8	38,2	37,2	40,4	40,4	-2,8
	25–34	80,5	83,1	82,6	79,9	82,4	86,4	84,8	4,3
	35–44	85,6	85,6	86,9	85,4	83,8	85,7	86,4	0,8
	45–54	85,7	86,1	85,7	86	85,6	87,5	86,5	0,8
	55–64	67,9	68,4	71,9	71,3	71,6	73,7	76	8,1
	65–74	25,6	26,4	27,2	25,5	24	28	28,4	2,8
Haridustase	erialase hariduseta	41,6	41,4	41,9	42,6	41,3	42,7	43,2	1,6
	3. taseme kutseõpe	60,3	62,3	61,9	58,4	58,3	62,7	61,0	0,7
	4. taseme kutseõpe	72,7	73,4	75,1	72,7	71,4	74,1	72,2	-0,5
	5. taseme kutseõpe	69,3	67,9	70,6	70,2	66,8	64,4	65,2	-4,1
	kõrgharidus	81,4	82,2	83,0	80,9	81,8	84,0	85,1	3,7
Eesti keele oskus	ei oska eesti keelt	52,9	52,8	52,4	50,7	53,3	55,1	53,3	0,4
	saab igapäevase suhtlemise piires aru	62,8	60,6	65,8	63,2	59,4	60,4	61,1	-1,7
	oskab igapäevase suhtlemise piires rääkida	66,5	68,0	67,0	66,5	64,5	64,8	64,1	-2,4
	oskab rääkida ja kirjutada	72,5	74,3	76,6	73,3	71,5	73,6	74,7	2,2

Rühm		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Muutus pp 2017–2023
	eesti keel on kodune keel	70,2	71,2	71,1	69,5	69,6	72,9	73,2	3,0
Töövõime	Osaline töövõime	61,3	64,8	70	66,2	67,3	70,4	70,6	9,3
	... ja ainult vähenenud töövõime	67,4	68	73,8	67,8	67,3	71	73,3	5,9
	... ja vähenenud töövõime ja puue	52,4	61,3	65,7	63,7	67,3	68,8	60,6	8,2
	Puuduv töövõime	24,2	23	21,8	22,5	22,1	19,4	20,5	-3,7
	... ja ainult vähenenud töövõime	-	-	-	-	39,6	28,6	25,4	-
	... ja vähenenud töövõime ja puue	23	22,4	21,7	21,5	20,3	17,9	17,9	-5,1

Märkus: Punane – negatiivne trend, roheline – positiivne trend.

Allikad: Eesti Statistikaamet, Tööjõu-uuring 2017 ja 2018–2023.

Tabel 19. Tööjõus osalemise määr (%) vanuse, hariduse, keeleoskuse ja töövõime alusel aastatel 2017–2023 aastate kaupa 16–74-aastaste seas

Rühm		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Muutus 2017–2023
Eesti keskmine tööjõus osalemise määr		72,4	73,2	73	73	72	74,3	75,0	2,6
Vanuserühm	16–24	49,1	50,6	48,2	46,7	44,7	49,4	48,6	-0,5
	25–34	85,1	87	86,3	86,1	87,4	90,4	90,4	5,3
	35–44	89,7	89,8	90,4	90,6	88,2	90,6	91,1	1,4
	45–54	90,9	90,5	89,1	90,5	90,7	91,4	91,6	0,7
	55–64	72	72,4	74,9	76,5	76,6	77,4	80,6	8,6
	65–74	26,2	27,5	27,8	26,4	24,4	28,4	29,3	3,1
Haridustase	erilase hariduseta	46,3	46,1	45,4	48,4	48,2	47,9	49,3	3,0
	3. taseme kutseõpe	65,0	66,8	65,9	63,6	63,5	67,0	67,9	2,9
	4. taseme kutseõpe	77,8	77,7	78,1	77,6	76,9	78,4	78,4	0,6
	5. taseme kutseõpe	72,9	71,2	72,4	73,7	69,4	67,1	68,7	-4,2
	kõrgharidus	83,9	85,0	85,4	84,8	84,7	87,2	88,1	4,2
Eesti keele oskus	ei oska eesti keelt	60,8	59,2	57,8	58,2	60,5	61,5	59,3	-1,5
	saab igapäevase suhtlemise piires aru	68,7	66,6	71,0	69,8	67,0	67,0	69,7	1,0
	oskab igapäevase suhtlemise piires rääkida	72,3	71,8	71,4	73,2	70,9	70,2	71,5	-0,8
	oskab rääkida ja kirjutada	77,3	78,4	79,7	79,1	77,1	78,0	80,0	2,7
	eesti keel on kodune keel	73,5	74,3	73,8	73,8	73,0	76,3	77,1	3,6
Töövõime	Osaline töövõime	71,6	76	78,7	76,1	76,8	77	80,8	9,2
	... ja ainult vähenenud töövõime	77,2	80,5	80,8	78,7	77	77,9	82,1	4,9
	... ja vähenenud töövõime ja puue	63,3	71,1	76,2	72,0	76,2	74,9	75,9	12,6
	Puuduv töövõime	34,7	27,1	25,1	27,7	27,3	24,3	25,2	-9,5
	... ja ainult vähenenud töövõime	-	-	-	53,4	45,5	32,7	31,5	-
	... ja vähenenud töövõime ja puue	30,3	25,2	24,4	25,7	25,4	22,9	21,8	-8,5

Märkus: Punane – negatiivne trend, roheline – positiivne trend.

Allikad: Eesti Statistikaamet, Tööjõu-uuring 2017 ja 2018–2023.

Lisa 2. Lisad koolitustoetuse juurde

Tabel 20. Toetust saanud tööandjate, koolitatud isikute ja avalduste arvud tööandja suuruse järgi

Tööandja suurus töötajate arvu järgi	Toetust saanud tööandjad		Koolitatud töötajad		Avalduste arvud	
	arv	osakaal, %	arv	osakaal, %	arv	osakaal, %
Mikroettevõtte (vähem kui 10 töötajat)	394	31%	1169	10%	520	21%
Väikeettevõtte (10-49 töötajat)	444	35%	2452	21%	726	29%
Keskmise suurusega ettevõtte (50-249 töötajat)	269	21%	3764	32%	666	27%
Suurettevõtte (250 või rohkem töötajat)	72	6%	2766	24%	312	12%
Teadmata	86	7%	1533	13%	277	11%
KOKKU	1265	100%	11684	100%	2501	100%

Märkus: koolitatud töötajad on isikute arv avaldustel, mitte unikaalsed isikud.

Allikas: Eesti Töötukassa.

Tabel 21. Koolitustoetuse kulu hõivatu kohta maakondade lõikes, eurod

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Kokku
Lääne maakond	0	0	68	0	358	417	496	1 339
Põlva maakond	68	416	433	129	892	193	109	2 240
Hiiu maakond	798	0	0	272	91	469	2 273	3 903
Võru maakond	0	118	46	80	1 469	1 258	1 282	4 253
Tartu maakond	33	107	480	324	1 685	1 526	1 392	5 547
Jõgeva maakond	0	0	4 144	381	656	208	250	5 639
Viljandi maakond	0	91	113	282	462	1 507	3 383	5 838
Saare maakond	78	0	463	72	1 867	2 339	1 343	6 162
Pärnu maakond	18	435	883	534	1 074	1 566	1 703	6 213
Valga maakond	0	0	507	271	1 130	1 060	3 410	6 378
Lääne-Viru maakond	0	0	2 826	1 115	3 881	2 032	394	10 248
Järva maakond	0	0	323	178	3 164	2 611	4 344	10 620
Rapla maakond	0	0	550	73	4 683	2 926	3 193	11 425
Harju maakond	65	634	1 984	646	3 742	5 475	7 017	19 563
Ida-Viru maakond	183	3 895	10 005	10 625	13 430	26 243	25 062	89 443

Allikas: Eesti Töötukassa.

Lisa 3. Rahvusvahelised tööturu- ja haridustrendid 2025–2030. Lühülevaade

Aastatel 2025–2030 kujundavad rahvusvahelist tööturгу ja haridust eeskätt tehnoloogilise arengu kiirenemine, demograafilised muutused ning kestlikkuse eesmärkidest lähtuvad majanduslikud muudatused. Nende tegurite koosmõju ei muuda üksnes töökohtade arvu ja struktuuri, vaid seab surve alla ka senise arusaama hariduse rollist ja ajalisest kestusest. Järgnev ülevaade tugineb World Economic Forum (WEF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) ja International Labour Organization (ILO) analüüsidele.

Kõige mõjukamaks tööturгу kujundavaks teguriks peetakse tehisintellekti ja automatiseerimise laialdasemat kasutuselevõttu. WEF-i hinnangul muutub aastatel 2025–2030 ligikaudu 39% töötajate põhioskustest, isegi juhul, kui tehnoloogiline areng mõnevõrra stabiliseerub. See tähendab, et haridussüsteemid peavad liikuma teadmiste edastamiselt järjest enam oskuste arendamisele ning lõimima digipädevuse, kriitilise andmetölgenduse ja digieetika juba üldharidusse.^{148,149} Samal ajal rõhutab OECD, et tehnoloogiline areng ei suurenda üksnes tehniliste oskuste tähtsust, vaid kasvatab nõudlust ka selliste oskuste järele nagu loovus, otsustamisvõime ja vastutustunne, mida automatiseerida ei saa.¹⁵⁰

Tehnoloogilise muutuse kõrval kaotab kiiresti tähenduse arusaam haridusest kui ühekordsest eluperioodist. OECD ja WEF prognooside kohaselt vajab enne 2030. aastat olulist ümber- või täiendõpet ligikaudu pool tööjõust. Haridus muutub seega pidevaks protsessiks, mida iseloomustavad modulaarne ülesehitus, tihedam seotus tööandjate vajadustega ning täiskasvanud õppijatele suunatud mikrokraadid ja paindlikud õppevormid.^{151,152}

Samaaegselt tehnoloogilise nihkega kujundavad tööturгу demograafilised trendid. OECD ja ILO toovad esile rahvastiku vananemise kõrgema sissetulekuga riikides ning tööealise elanikkonna kasvu madalama sissetulekuga piirkondades. See kombinatsioon süvendab oskuste puudust mitmes valdkonnas, seda eeskätt tervishoius, hariduses ja insenerialadel ning suurendab vajadust hoida vanemaid töötajaid tööelus kauem. Haridussüsteemile tähendab see kasvavat rolli töövõime säilitamisel ja ümberõppe toetamisel kogu elukaare vältel.^{153,154} Samal ajal suureneb nõudlus ka inimkesksete ametite järele, nagu õendus, sotsiaaltöö ja hooldusteenused.¹⁵⁵

Olulise eraldi trendina tõuseb esile rohepöörde. Kliimapoliitikad ja investeeringud kestlikkusse on ühed kiiremini töökohti loovad tegurid aastatel 2025–2030, seda eriti taastuvenergia, keskkonnatehnoloogiate ja kliimakohtade seotud ametites. Samas rõhutatakse, et kui haridus-

¹⁴⁸ WEF. (2025). Future of Jobs Report 2025. <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2025/digest/>

¹⁴⁹ OECD. (2025). Trends Shaping Education 2025 https://www.oecd.org/en/publications/trends-shaping-education-2025_ee6587fd-en/full-report.html

¹⁵⁰ OECD. (2025). Trends Shaping Education 2025 https://www.oecd.org/en/publications/trends-shaping-education-2025_ee6587fd-en/full-report.html

¹⁵¹ WEF. (2025). Future of Jobs Report 2025. <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2025/digest/>

¹⁵² OECD. (2025). Trends Shaping Education 2025 https://www.oecd.org/en/publications/trends-shaping-education-2025_ee6587fd-en/full-report.html

¹⁵³ OECD. (2025). Employment Outlook 2025. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-employment-outlook-2025_194a947b-en.html

¹⁵⁴ ILO. (2025). World Employment and Social Outlook 2025. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-employment-and-social-outlook-trends-2025>

¹⁵⁵ WEF. (2025). Future of Jobs Report 2025. <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2025/digest/>

ja koolitussüsteemid ei kohandu piisava kiirusega, võib oskuste mittevastavus rohepoliitikate elluviimist pidurdada.^{156,157}

Need laiemad trendid peegelduvad selgelt konkreetsetes oskuste ja elualade seostes. Digitaalne ja andmepädevus on WEF-i hinnangul kiiremini kasvav oskuste rühm kõigis sektorites, hõlmates andmepõhist probleemilahendust, algoritmilist mõtlemist ning digieetikat.^{158,159} Paralleelselt kasvab sotsiaal-emotsionaalsete ja kognitiivsete nn metaoskuste, milleks on kriitiline mõtlemine, loovus, vastupidavus ja õppimisvõime, tähtsus, seda eriti teeninduses, juhtimises ja avalikus sektoris, kus tehnoloogia ei asenda usaldusel ja otsustusvõimel põhinevat tööd.¹⁶⁰

Eraldi tähelepanu väärivad rohepööret toetavad inseneri- ja tehnoloogiaoskused ning tervishoiu ja hoolekande valdkond. WEF prognoosib kiiret kasvu taastuvenergia ja keskkonnatehnoloogia ametites, samas kui ILO näeb olulist töökohtade kasvu tervishoius ja sotsiaalteenustes, peamiselt demograafiliste muutuste tõttu. Hariduse vaates tähendab see suuremat interdistsiplinaarsust, eetiliste ja suhtlusoskuste tähtsustamist ning tööheaolu käsitlemist osana pädevustest.^{161,162}

Eesti paikneb rahvusvahelises võrdluses mitmes mõttes soodsas lähtepositsioonis. OECD andmetel toetavad seda tugev digiriigi infrastruktuur, kõrge formaalne haridustase ning head PISA-testide tulemused noorte seas, mis loob eeldused tehisintellekti- ja digipädevuste edasiarendamiseks.¹⁶³ Samas esinevad Eestil ka teatud riskid, nagu vananev tööjõud, väike tööturg ning oskuste kiire vananemine, mida süvendab regionaalne ebavõrdsus.^{164, 165}

Seetõttu on Eesti jaoks kriitilise tähtsusega täiskasvanuhariduse ja ümberõppe mahu kasvatamine, digioskuste kvaliteedi hoidmine, haridusvaldkonna ja tööandjate senisest tihedam koostöö. Samuti on oluline ning rohe- ja kestlikkuse alaste pädevuste loimimine kõikidesse haridustasemetesse. Samavõrd määrav on õpetajate ja koolijuhtide professionaalse järelkasvu tagamine, sest just haridussüsteemi toimepidevus määrab, kui hästi Eesti suudab globaalseid muutusi kohalikuks arenguks pöörata.^{166,167}

¹⁵⁶ WEF. (2025). Future of Jobs Report 2025. <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2025/digest/>

¹⁵⁷ OECD. (2025). Trends Shaping Education 2025 https://www.oecd.org/en/publications/trends-shaping-education-2025_ee6587fd-en/full-report.html

¹⁵⁸ WEF. (2025). Skills outlook. Future of Jobs Report 2025. <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2025/in-full/3-skills-outlook/>

¹⁵⁹ OECD. (2025). Trends Shaping Education 2025 https://www.oecd.org/en/publications/trends-shaping-education-2025_ee6587fd-en/full-report.html

¹⁶⁰ OECD. (2025). Trends Shaping Education 2025 https://www.oecd.org/en/publications/trends-shaping-education-2025_ee6587fd-en/full-report.html

¹⁶¹ WEF. (2025). Future of Jobs Report 2025. <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2025/digest/>

¹⁶² ILO. (2025). World Employment and Social Outlook 2025. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-employment-and-social-outlook-trends-2025>

¹⁶³ OECD. (2025). Education at a Glance 2025. <https://formatresearch.com/wp-content/uploads/2025/09/Education-at-a-Glance-2025-Testo-int-ING.pdf>

¹⁶⁴ OECD. (2025). Employment Outlook 2025. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-employment-outlook-2025_194a947b-en.html

¹⁶⁵ ILO. (2025). World Employment and Social Outlook 2025. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-employment-and-social-outlook-trends-2025>

¹⁶⁶ OECD. (2025). Trends Shaping Education 2025 https://www.oecd.org/en/publications/trends-shaping-education-2025_ee6587fd-en/full-report.html

¹⁶⁷ ILO. (2025). World Employment and Social Outlook 2025. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-employment-and-social-outlook-trends-2025>

Lisa 4. Metoodikaaruanne

Metoodikaaruanne on esitatud eraldi dokumendina.

