



RAHANDUSMINISTEERIUM

TÄISKASVANUTE MITTEFORMAALSE ÕPPE TÕHUSTAMISKAVA

Koostaja: Rahandusministeerium

Tallinn, 2026

Sisukord

Lühikokkuvõte	5
Mõisted ja lühendid.....	6
Seadused, registrid ja infosüsteemid	6
Institutsioonid ja organisatsioonid	6
Rahvusvahelised programmid ja standardid	7
Majandus- ja haldusteaduslikud lühendid.....	7
Kontseptuaalsed mõisted	8
1. Sissejuhatus	12
1.1 Tõhustamiskavade praktika	12
1.1.1 Instrumendi olemusest	13
1.1.2 Tõhustamiskavade praktika Eestis	13
1.2 Täiskasvanute mitteformaalse õppe tõhustamiskava kontekst	14
1.2.1 Elanikkonna oskuste aegumine	14
1.2.2 Riikliku sekkumise killustatus ja seirelüngad	15
2. Tõhustamiskava metoodika	17
2.1 Tõhustamiskava lähteülesanne	17
2.2 Tõhustamiskava analüütiline raamistik	18
2.2.1 Strateegiliste eesmärkide dilemma.....	18
2.2.2 Tõhususe kriteeriumid	20
2.2.3 Riigieelarvelise investeeringu tasuvus	21
2.2.4 Tulemuslikkuse mõõdetavus ja tõenduspõhine poliitikakujundamine	23
2.3 Tõhustamiskava uurimisküsimused	24
2.3.1 Tõhustamiskava andmeallikad	24
2.3.2 Tõhustamiskava analüütilised töösuunad	25
2.4 Avaliku sektori finants- ja mahukaardistuse metoodika	26
2.4.1 Andmete ulatus ja tehnilised eeldused	26
2.4.2 Eelarvekontode piiritlus ja sisemiste tehingute eemaldamine.....	27
2.4.3 Kululiikide jaotus ja eelarveline otsustusruum	27
2.5 Õppetegevuse sisu, sihtrühma ja kvaliteedi analüüsi metoodika.....	28
2.5.1 Strateegiline lahkevusanalüüs	28
2.5.2 Sihtrühmade ja TäKS-i nõuetele vastavuse kaardistus.....	29
2.5.3 Metoodika valiidsus, reliaablus ja piirangud	30
2.6 Tõhustamisettepanekute ja koordinatsioonimudelite analüüsi metoodika	30
2.6.1 Ekspertvalideerimine ja ministeeriumide-ülene koordinatsioon.....	30

2.6.2	Rahvusvaheline võrdlus	31
2.6.3	Poliitikaettepanekute süntees	31
3.	Avaliku sektori koolituskulude finants- ja mahuanalüüs.....	32
3.1	Keskvalitsuse eraturule suunatud koolituskulud (RP004)	32
3.1.1	Finantsandmete koondülevaade valitsemisalade lõikes	32
3.1.2	Tehingute jaotus eelarvekonto nimetuse järgi	33
3.1.3	Koolitusteenuste otsene maksumus eraturul	34
3.1.4	Eelarveline otsustusruum ja välistoetuste osakaal	34
3.2	Asutusesisene personaliarendus ja omatöötajate koolitused (HR058)	36
3.2.1	Koolituste jaotus õppevormi ja asutuse grupi lõikes	36
3.2.2	Koolituste jaotus ajalise kestuse järgi	38
3.3	Kohalike omavalitsuste koolituskulud (SAS)	42
3.3.1	Kulude üldine dünaamika.....	42
3.3.2	Kulude regionaalne jalajälg	42
3.4	Tööturumeetmed ja Eesti Töötukassa koolituskaart	43
3.4.1	Koolituste maksumus ja lõpetamise määr.....	43
4.	Õppetegevuse sotsiaalmajanduslik sihtus ja poliitikameetmete lahknepusanalüüs	45
4.1	Poliitikameetmete strateegiline tulemuslikkus ja fiskaalsed riskid	45
4.1.1	Tulemusjuhtimise moonutused ja sotsiaalse sidususe riskid	45
4.1.2	Oskuspuudujäägid ja tööturupoliitika asendusefekt	45
4.2	Õppetegevuse sisuline lahknepusanalüüs (RHR).....	46
4.2.1	Õppetegevuse sisuline jaotus ISCED-klassifikaatori alusel	47
4.2.2	Õppetegevuse vastavus OSKA tulevikuoskuste prognoosidele	48
4.2.3	Õppetegevuse vastavus Euroopa Liidu Nõukogu riigipõhiste soovitustele (CSR)	49
4.3	Jaotuslik tõhusus ja sihtrühmade analüüs	49
4.4	Teenusepakujate standardiseeritus ja seirevõimekus (EHIS)	50
4.4.1	Keskvalitsusasutuste koolitusteenuste ostud	50
4.4.2	Eesti Töötukassa teenusepakujate standardiseeritus.....	51
4.5	Institutsionaalne killustatus ja rahvusvahelised sekkumismudelid	52
4.5.1	Täiskasvanuhariduse koordinatsiooni- ja rahastusmudelid Euroopas	52
4.5.2	Struktuursete ja tsükliliste šokkide eristamine.....	54
5.	Tõhustamiskava ettepanekud ja soovitused	57
5.1	Avalike vahendite sihistamine.....	57
5.1.1	Mikrokvalifikatsioonide eelistamine ja rahastuse sihistamine	58
5.1.2	Proaktiivne täiskasvanuõpe ja ennetava sekkumise laiendamine	65
5.2	Erakapitali kaasamine	72
5.2.1	Sektoripõhise kaasfinantseerimise meetme piloteerimine	72
5.2.2	Täiskasvanute ümberõppeprogrammide ja mikrokvalifikatsioonide osaline tasustamine	77

5.3 Koordinatsioon ja juhtimismudel	80
5.3.1 Sihitatud ministeeriumideülene partnerlusmudel.....	80
5.3.2 Strateegilise portfelli programmpõhine analüüs (strateegiline virtuaalportfell)	86
6. Kasutatud kirjandus	91
6.1 Akadeemiline kirjandus ja monograafiad	91
6.2 Raportid, strateegiad ja rahvusvahelised analüüsid	92
6.3 Õigusaktid	94
7. Täiskasvanute mitteformaalse õppe tõhustamiskava lisad	95
7.1 Andmete visualiseerimine	95
7.1.1 Piirmäära ületavates riigihangetes kajastatud õppetegevuse sisu ISCED-i alusel.....	95
7.1.2 Piirmäära ületavates riigihangetes kajastatud õppetegevuse sisuline vastavus OSKA tulevikuoskuste prognoosidele	96
7.1.3 Piirmäära ületavates riigihangetes kajastatud õppetegevuse sisuline vastavus CSR kategooriatele	97
7.1.4 Piirmäära ületavates riigihangetes kajastatud sihtrühma osakaal	98
7.2 Tõhustamiskava ettepanekute rakenduskava mall	99
7.2.1 Õigusruumi korrastamine ja hariduse kvaliteedikontroll.....	99
7.2.2 Tööturuteenuste sihistamine ja finantsinstrumentide loomine	100
7.2.3 Strateegilise portfelli analüüs ja teemavaldkonna ministeeriumideülenekoordinatsioon.....	102
7.2.4 Andmeseire ja poliitikaeesmärkide tulemushindamine	104
7.2.5 Finantsarvestus ja eelarvetehtiline korrastamine	105
7.3 Rakendustegevuste suhteline ajakava ja vastutusosalad	106
7.3.1 Õigusruumi korrastamine ja kvaliteedikontroll.....	106
7.3.3 Strateegilise portfelli analüüs ja teemavaldkonna ministeeriumiülene koordinatsioon.....	108
7.3.4 Andmeseire ja poliitikaeesmärkide tulemushindamine	109
7.3.5 Finantsarvestus ja eelarvetehtiline korrastamine	110
7.3.6 Vastutusosalade ja tähtaegade põhjendus	111
7.4 Tõhustamiskava ettepanekute finantshinnang ja tulemusmõõdikud	112
7.4.1 Ettepanekute finantshinnang	112
7.4.2 Tõhustamiskava meetmete tulemusmõõdikute defineerimine	115
7.4.3 Täppis-sekkuva lähenemise tehniline kaardistus ja kaasfinantseerimise meetme pilootprojektide tulemusmõõdikud	118
7.5 Täiskasvanute mitteformaalse õppe tõhustamiskava koordinatsiooniformaadid ja kaasatud osapooled.....	122
7.5.1 Regulaarsed koordinatsioonikohtumised ja töökoosolekud valdkondlike ekspertidega (perioodil jaanuar–august 2026).....	122
7.5.2 Riigieelarve revisjoni sisene juhtimine	122

Lühikokkuvõte

Tõhustamiskava analüüsib avalikest vahenditest rahastatava täiskasvanute mitteformaalõppe tulemuslikkust ning rakendab täppis-sekkuvat lähenemist: riik suunab eelarvevahendid meetmetesse ja nende alamkategoriatesse tõendatud mõju, mitte õppevormi (lühivi- või pikaajaline õpe) alusel. Analüüs tugineb keskvalitsusasutuste, töötukassa ja kohalike omavalitsuste aastate 2021–2025 koondandmestikule.

Kaardistus näitab, et valdkonna juhtimine on institutsionaalselt killustatud. Seetõttu on oht, et tegevused kattuvad, mastaabisääst kaob ning sihitamata ja mõjuhindamiseta õppes tekib asendusefekt: riik rahastab õpet, mille kulu oleks kandnud tööandja või õppija. Olemasolev mõjuhindamine näitab samas, et riiklike meetmete tasuvus erineb: koolituskaardiga tööturukoolituse ning eesti keele õppe ja muutuste olukorras koolitamise toetuse tulud ületavad kulusid, tööandjale makstava digioskuste koolitustoetuse tulud aga mitte (5.1.1.1).

Tõhustamiskava esitab kolm strateegilist tegevussuunda:

- Esimene on avalike vahendite täppis-sekkuv sihistamine: ettepaneku kohaselt lõpetatakse empiirilisel nõrga tasuvusega alamkategoriatesse kuuluvad sekkumised või kujundatakse need ümber. Samas säilitatakse tõendatud tasuvusega sekkumised ning otserahastuses eelistatakse mikrokvalifikatsioone ja sihitatud täiendõpet, mis täiendavad formaalharidust või loovad sellele üleminekuid. Lisaks juurutatakse tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgise süsteem. Tõhustamiskava teeb ettepaneku asendada madala oskustasemega täiskasvanute tingimusteta tasuta ümberõpe tingimusliku tasuta ligipääsuga. Tasuta õppe eeldus on, et isiku oskusi on eelnevalt hinnatud, pakkujal on kvaliteedimärgis, õppe tasuvus on tõendatud ning õpe on võimaluse korral seotud tööandjaga, kuna akadeemilises kirjanduses viidatakse selle sihtrühma lihtsale ümberõppele kui ohtlikule müüdile (2.2.3.2; 5.1.2.1).
- Teine tegevussuund on erakapitali kaasamine astmelise kaasfinantseerimise mudeli ja osalustasude kaudu, mis toimivad turupõhise tasuvusfiltrina. Liberaalse turumajanduse institutsionaalseid piiranguid arvestades juurutatakse sektoripõhised kaasfinantseerimise meetmed järk-järgult, alustades pilootprojektidest, mille stardikapitali annab riik (5.2.1.2).
- Kolmas tegevussuund on proaktiivne ja andmepõhine juhtimismudel: pikaajaliste haridusinvesteeringute kulude tasuvust hindab ministeeriumideülene juhtrühm, mis annab strateegilise virtuaalportfelli analüüsi põhjal soovitusi riigi eelarvestrateegia ja töötukassa eelarve planeerimiseks. Tõhustamiskava teeb ettepaneku siduda töötukassa operatiivsed sekkumised varajaste makromajanduslike eelindikaatoritega; Enne seda analüüsitakse, kui hästi kehtivad ennetusmeetmed sihtrühma katavad, ja seiratakse eelindikaatoreid ühe seireperioodi jooksul. Nii saab struktuurset töötust ennetada enne, kui koondamised algavad. Riigieelarve netosäästu eesmärk seotakse kindlaksmääratud vahenditega (eelarve liik 20), mida oli aastatel 2021–2025 keskvalitsusasutuste koolituskontodel 54,1 mln eurot, sh koolitusteenuste kontol 23,0 mln eurot (3.1.4; 5.1.1.3).

Mõisted ja lühendid

Seadused, registrid ja infosüsteemid

EHIS – Eesti Hariduse Infosüsteem.

e-MTA – Maksu- ja tolliameti e-teenuste keskkond; tõhustamiskavas tähistab see maksu- ja tolliameti andmeid (nt tööjõumaksud, käive ja eksport).

GDPR – Isikuandmete kaitse üldmäärus (EL) 2016/679 (*General Data Protection Regulation*).

KHaS – Kõrgharidusseadus.

KutÕS – Kutseõppeasutuse seadus.

RHR – Riigihangete register.

RTIP – Riigitöötaja iseteenindusportaal.

SAP BO (RP004, HR058) – Valitsusasutuste finants- ja personaliaruandluse andmestikud ja infosüsteemid.

SAS – Saldoandmikud, mis kajastavad kohalike omavalitsuste raamatupidamislikke väljavõtteid ja finantsandmeid.

STAR – Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister.

TKindIS – Töötuskindlustuse seadus.

TLS – Töölepingu seadus.

TäKS – Täiskasvanute koolituse seadus.

TöMS – Tööturumeetmete seadus.

TÖR – Töötamise register.

Institutsioonid ja organisatsioonid

HTM – Haridus- ja teadusministeerium.

IMF – Rahvusvaheline Valuutafond.

ITL – Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit.

JDM – Justiits- ja digiministeerium.

JOTPA – Soome jätkuva õppimise ja tööhõive teenuskeskus (*Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus*).

KOV – Kohalik omavalitsus.

MKM – Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium.

MTA – Maksu- ja tolliamet.

OECD – Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon.

OSKA – Kutsekoja tulevikuoskuste prognoosisüsteem, mis analüüsib Eesti tööturu pikaajalisi vajadusi.

OSKA koordinatsioonikogu – Strateegiline nõuandev kogu, mis tegutseb kutseseaduse § 7¹ alusel SA Kutsekoja juures ja milles osalevad põhiministeeriumid ning makromajanduslikud partnerid. Koordinatsioonikogu suunab OSKA süsteemi ja koolitusprioriteete, kuid tal ei ole täidesaatvat pädevust otsustada riiklike toetuste üle. Tõhustamiskavas on kaalutud koordinatsioonikogu rolli laiendamist ministeeriumideülese juhtrühma alternatiivina (7.2.3).

RAKE – Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus.

RAM – Rahandusministeerium.

RTK – Riigi tugiteenuste keskus.

TON – Tööjõu ja Oskuste Arendusnõukogu; kutseseaduse muutmise eelnõudes kavandatud ühtne nõukogu, millega kavatakse liita OSKA koordinatsioonikogu (7.2.3).

Rahvusvahelised programmid ja standardid

AK 2008 – Ametite klassifikaator, mille pearühmade kirjeldused seovad ametid ISCO oskustasemetega (nt pearühm 9 „Lihttöölised“ – 1. oskustase; pearühm 8 „Seadme- ja masinaoperaatorid ning koostajad“ – 2. oskustase). Tõhustamiskavas sihtrühmade kaardistuse alus (tabel 24).

ALMP – Aktiivsed tööturupoliitikad (*Active Labour Market Policies*).

CPV – Euroopa Liidu ühtne hankesõnastik (*Common Procurement Vocabulary*), mille koodidega liigitatakse riigihangete objekte; täiskasvanuhariduse ja muude haridusteenuste kood on 80400000-8.

CSR – Euroopa Liidu Nõukogu riigipõhised soovitused (*Country Specific Recommendations*).

EGF – Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond koondatud töötajate toetuseks (määrus (EL) 2021/691).

EMTAK – Eesti majanduse tegevusalade klassifikaator.

ESF+ – Euroopa Sotsiaalfond+.

GBER – Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014 ehk üldine grupierandi määrus (*General Block Exemption Regulation*), mille artikkel 31 sätestab koolitusabi intensiivsuse piirmäärad: põhimäär 50% abikõlblikest kuludest, keskmise suurusega ettevõtjatele kuni 60% ja väikeettevõtjatele kuni 70%. Piirmäärad on astmelise kaasfinantseerimise mudelis riigi osaluse ülempiir (tabel 22).

ISCED-F 2013 – Rahvusvahelise ühtse haridusliigituse õppevaldkondade klassifikaator (*ISCED Fields of Education and Training 2013*), mille alusel liigitatakse õppetegevus õppesuundade ja õppekavarühmade kaupa.

ISCO – Rahvusvaheline ametite klassifikaator.

NACE Rev. 2.1 – Euroopa Ühenduse majandustegevuse statistiline klassifikaator, versioon 2.1. Tõhustamiskavas prioriteetsete sektorite kaardistuse alus (tabel 23); jagude tähised võivad erineda varasema EMTAK 2008 versiooni tähistest, mistõttu kasutatakse registri- ja aruandlusandmete ristkasutamisel vastavustabelit (7.4.3.1).

PIAAC – Rahvusvaheline täiskasvanute põhioskuste uuring (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*).

Majandus- ja haldusteaduslikud lühendid

API – Infosüsteemide andmevahetusliides (*Application Programming Interface*).

BI – Ärianalüüs (*business intelligence*): andmeladudel põhinevad automaatsed aruanded ja töölaudad.

CAPEX – Kapitaliinvesteering andmearhitektuuri ja infrastruktuuri loomiseks.

CNC – Arvuhtimine (*Computer Numerical Control*); arvuhtimisega tööpingid.

IKT – Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia.

ILA – Isiklik õppekonto (*Individual Learning Account*).

LTT – Loodus- ja täppisteadused ning tehnoloogia.

OPEX – Püsiv halduskoormus või püsiv tegevuskulu.

RES – Riigi eelarvestrateegia.

RKT – Riiklik koolitustellimus.

SD – Siirded; valitsemisaladesiseste tehingute eelarvekonto tähis (nt konto 55249030), mida kajastatakse koolituskulude koondandmestikus negatiivse tasaarvestusreana (3.1).

SLA – Teenustaseme kokkulepe (*Service Level Agreement*).

THP – Vabariigi Valitsuse kinnitatav tööhõiveprogramm.

VKE – Väikese ja keskmise suurusega ettevõtjad.

VÕTA – Varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamine.

Kontseptuaalsed mõisted

Armistumiseffekt (*scarring effect*) – Inimkapitali amortisatsioon töötuse ajal, mis muudab tööturule naasmise üha kulukamaks ja vähendab isiku pikaajalist konkurentsivõimet.

Asenduseffekt (*deadweight effect*) – Avaliku sekkumise ebatõhusus, kus riik rahastab õppetegevusi või doteerib jooksvaid tegevuskulusid, mida turg või ettevõtja oleks turutingimustel iseseisvalt finantseerinud; avalik raha asendab sel juhul erainvesteeringut, ilma et õppetegevuse maht kasvaks. Dokumendis kasutatakse terminit „asenduseffekt“ tähenduses *deadweight effect*. Mõiste ei ole samane avaliku rahanduse heaolukaoga (*deadweight loss*) ega erakapitali väljatõrjumisega (*crowding out*). Tööturumeetmete ja koolitustoetuste hindamises eristatakse seda ka substitutsiooniefektist (*substitution effect*), mille korral toetus nihutab koolitust ühelt töötajate rühmalt teisele. Samuti eristatakse seda tõrjumiseffektist (*displacement effect*), mille korral toetatud tegevus tõrjub välja toetuseta tegevust mujal tööturul (Martin, 2015, IZA Journal of Labor Policy; Brunello, Garibaldi & Wasmer, 2007, Oxford University Press).

Astmeline kaasfinantseerimise mudel – Tõhustamiskava rahastusmudel, milles erakapitali omaosalus koolituskuludes on standardjuhul 50%, prioriteetsetes sektorites ettevõtja suurusest sõltuvalt 30% (väikeettevõtja), 40% (keskmise suurusega ettevõtja) või 50% (suureettevõtja) ning individuaalse õppija omaosalus 10–15%. Hübriidmudelites kuulub töötaja omaosalus erakapitali määra sisse ega vähenda avaliku sektori osalust; riigi osalus on piiritletud GBER-i koolitusabi intensiivsuse piirmääradega (tabel 22). Madala oskustasemega ja haavatavatele sihtrühmadele isiklikku omaosalust ei rakendata (5.1.2.1; 5.2.2). Määrad on lähtestsenaarium, mis kalibreeritakse pilootprojekti eelanalüüsi ja tulemusandmete põhjal (5.2.1.2); pilootetapis toetatakse üksnes VKE-sid.

Asutuste omatulu – Majandustegevusest laekunud tulu ning muud tulud ja tuludest sõltuvad kulud (eelarve liigid 43 ja 44). Kui nendest vahenditest kaetud kulusid vähendatakse, väheneb avaliku sektori kogukulu, kuid riigieelarve netosäästu see ei loo ning neid vahendeid ei saa mehaaniliselt kasutada keskse riigieelarve kärbeteks (3.1.4).

De minimis – Väheste tähtsusega riigiabi raamistik.

Eelindikaator (*leading indicator*) – Makromajanduslik mõõdik (nt sektoraalse käibe püsiv langus või tööturu mobiilsuse kiirus), mis annab märku struktuursetest turutõrkest enne, kui see kajastub viitajaga näitajates (nt tööpuuduse määr või palgapreemium), ning võimaldab käivitada proaktiivseid tööturumeetmeid.

Erakapitali väljatõrjumine (*crowding out*) – Olukord, kus riiklik rahastus vähendab tööandjate või õppijate endi investeeringuid õppesse, kuna avalik pakkumine asendab turupõhist pakkumist ja rahastust (2.2.1.2; 4.1.2).

Jaotuslik tõhusus (*allocative efficiency*) – Riigieelarveliste ressursside sihistatud ümbersuunamine vähemõjusatelt tegevustelt turutõrgete lahendamisse, kus investeeringu sotsiaalmajanduslik piirkasulikkus on suurim.

Kindlaksmääratud vahendid (eelarve liik 20) – Riigieelarve piirmääraga baasraha. Tõhustamiskava fiskaalse konsolideerimise eesmärk on seotud eranditult selle eelarveliigiga, sest ainult selle vähendamine loob

riigieelarve netosäästu. Aastatel 2021–2025 oli keskvalitsusasutuste koolituskontodel kindlaksmääratud vahendeid 54,1 mln eurot (3.1.4).

Klubihüve (*club good*) – Mudel, kus riigi toetusel arendatud õppekavadele ja -programmidele pääsevad ligi üksnes kaasfinantseerimises osalevad ettevõtjad.

Liberaalne turumajandus (*Liberal Market Economy, LME*) – Kapitalismi variatsioonide teoorias eristatud majandusmudel, milles üldharidus- ja eelkõige kõrgharidussüsteem annab üldise inimkapitali, mida täiendab ettevõttesisene väljaõpe. Mudel vastandub koordineeritud turumajandusele (CME), mis tugineb kutseõppele ning kollektiivse oskuste kujundamise institutsioonidele (Busemeyer & Trampusch, 2012, Oxford University Press). Tõhustamiskavas käsitletakse Eesti tööturu liberaalse turumajanduse tunnuseid sektoripõhiste kaasfinantseerimise meetmete struktuurse rakendusriskina (2.2.1.2; 5.2.1.2).

Lukustusefekt (*lock-in effect*) – Koolitusprogrammis osalejate töötamise tõenäosuse ajutine vähenemine õpingute ajal, mistõttu programmi mõju on lühiajaliselt nõrk või negatiivne ning muutub positiivseks alles pikema aja jooksul. Töötukassa toetatud töötute tasemeõppe puhul muutub mõju positiivseks ligikaudu ligikaudu 30 kuu möödudes¹. Alajaotuses 5.2.1.1 tähistab mõiste ka töötaja sidumist senise tööandjaga koolituskulude hüvitamise kokkulepete kaudu (TLS § 34).

Lühikoolitus – Lühiajaline, spetsiifilise ja kitsa eesmärgiga mitteformaalne õppetegevus, mis ei päädi täiskvalifikatsiooni, mikrokvalifikatsiooni ega laiemata tervikoscuse omandamisega. Tõhustamiskavas käsitletakse lühikoolitust vahendina, millega omandatakse kiiresti konkreetne üksikoskus (nt uue tarkvara kasutamine, ohutustehnika) ning mis teenib sageli tööandja vahetut äri vajadust. Lühikoolituste avaliku rahastuse tasuvus ei ole ühetaoline, vaid sõltub sihistatusest ja erineb meetmete alamkategoriat; asendusefekti risk on suurim sihitamata ja mõjuhindamiseta õppetegevuses (5.1.1.1).

Lümpapõhine rahastamine – Riikliku toetuse kulude kontrolli põhimõte, mille kohaselt rahastatakse üksnes oskustlünka: isiku olemasolevad kompetentsid kaardistatakse varasema õpi- ja töökogemuse arvestamise ning oskuste hindamise kaudu ning riiklik toetus katab üksnes prioriteetses sektoris töötamiseks puuduvate oskuste omandamise.

Mastaabisääst (*economies of scale*) – Süsteemi tootmislik tõhusus, mis tekib, kui avalike teenuste või koolituste hanked koondatakse nii, et dubleerimine kaob ja teenuse ühikuhind langeb.

Matteuse efekt – Sotsiaalmajanduslik ebatõhususe risk, mille kohaselt tarbivad universaalselt kättesaadavaid ja riiklikult doteeritud haridusteenuseid eapropordionaalselt rohkem need ühiskonnagrupid, kes osaleksid elukestvas õppes ka ilma riikliku sekkumiseta.

Mikrokvalifikatsioon – Täienduskoolitusel omandatud, tõendatud ja tunnustatud teadmiste ja oskuste kogum, mis vastab tööturu või ühiskonna vajadustele (TäKS § 1² lg 5). Mikrokvalifikatsioon saab koguda ja kombineerida, et tõendada formaalõppes kvalifikatsiooni omandamist (TäKS § 12¹ lg 3).

Ministeeriumideülene juhtrühm – HTM-i ja MKM-i eestvedamisel toimiv teemavaldkonda nõustav kogu. JDM nõustab seda andmete teostatavuse ja andmekaitse küsimustes. Juhtrühm hindab täppis-sekkuva lähenemise mõõdikute põhjal täiskasvanuõppe kulude tasuvust ja mõjusust ning annab soovitusi riigi eelarvestrateegia ja töötukassa eelarve planeerimiseks. Juhtrühmal ei ole otsustuspädevust eelarvete ega hangete üle; see tegutseb kahe RES-i tsükli jooksul pilootkoguna (5.3.1.3; tegevus 3.1).

Mitteformaalõpe – Eesmärgistatud ja organiseeritud õppetegevus, mis toimub väljaspool klassikalist tasemeõpet (formaalharidust). Selles tõhustamiskavas hõlmab mitteformaalõpe tööalast täiend- ja ümberõpet ning mikrokvalifikatsioone, välistades kutse- ja kõrghariduse tasemeõppekavad (KutÕS ja KHaS).

¹ Unt, T., & Vörk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Tartu Ülikool.

Multiplikaatorefekt – Teoreetiline eeldus, mille kohaselt töötajate tootlikkuse kasv kasvatab tarbimist, elavdab kogunõudlust ja tõstab väärtusahela konkurentsivõimet. Dokumendis viidatud allikad seda mehhanismi ei kinnita ega kvantifitseeri; empiiriliselt on tuvastatud eelkõige kõrghariduse positiivne välismõju teiste töötajate palgale (2.2.3.2).

Palgapreemium – Mõõdetav palgakasv, mis realiseerub indiviidi tasandil uute oskuste omandamisel ja kõrgema lisandväärtusega töökohale siirdumisel.

Proaktiivne täiskasvanuõpe – Ennetav sekkumismudel, millega suunatakse avalikud vahendid prioriteetsete struktuursete puudujääkide lahendamisse enne, kui tekib otsene töötururisk või algavad koondamised.

Põhioskus – Universaalne baaskompetentside kogum (nt funktsionaalne lugemisoskus, matemaatiline kirjaoskus, algtaseme digipädevus ja riigikeeleoskus), mis on vajalik eeldus tööturul ja ühiskonnas osalemiseks ning keerukamate eriala- ja tulevikuoskuste omandamisel.

Riigieelarve netosääst – Riigieelarve kulude vähenemine, mis tuleneb kindlaksmääratud vahendite (eelarve liik 20) vähendamisest. Eristub avaliku sektori kogukulu vähendamisest, mis võib hõlmata ka asutuste omatulust või välistoetustest kaetud kulusid (2.4.3; 3.1.4).

Strateegiline virtuaalportfell – Täiskasvanuõppe vahendite analüütiline koondvaade (kahel esimesel aastal HTM-i ja MKM-i täiskasvanuõppe vahendid ning töötukassa meetmed, pärast üleminekuaega ka teiste ministeeriumide vahendid), mille kulude tasuvust hindab ministeeriumideülene juhtrühm ühtsete mõõdikute järgi. Eelarvelised vahendid ja otsustusõigus jäävad eelarve omanikele, kusjuures töötuskindlustusmaksetest moodustatud vahendite kasutamise üle otsustab üksnes töötukassa nõukogu (TKindIS § 36 lg 1) ning erinevad rahastusallikad (siseriiklik baasraha, ESF+) säilitavad raamatupidamisliku eraldatuse ja auditeeritavuse (5.3.2).

Tehingukulud (*transaction costs*) – Haldusressurss, mis kulub, kui eri riigiasutused planeerivad ja korraldavad paralleelselt killustatud ja kattuvaid hankeid.

Tervikoskus – Omavahel seotud teoreetiliste teadmiste ja praktiliste kompetentside terviklik kogum, mis võimaldab isikul iseseisvalt täita kompleksseid tööülesandeid, liikuda uuele ametikohale või täita kvalifikatsiooni osa nõudeid. Tervikoskus võib olla seotud kutsestandardi, mikrokvalifikatsiooni või tasemeõppe õppekava õpiväljunditega. Seda saab VÕTA kaudu arvestada täieliku kvalifikatsiooni omandamisel. Tervikoskus omandatakse üldjuhul pikaajalises ümberõppeprogrammis või mikrokvalifikatsiooniõppes. See loob eeldused otseseks palgapreemiumiks, kindlamaks hõiveks või edasiseks liikumiseks formaalse kvalifikatsiooni poole.

Tingimuslik tasuta ligipääs – Madala oskustasemega ja prioriteetsetele riskirühmadele suunatud põhimõte, mis asendab tingimusteta tasuta ümberõppe. Tasuta ligipääs eeldab eelnevat oskuste ja karjäärivajaduse hindamist töötukassas, tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgisega pakkujat (I etapis tugev eelistus, II etapis võib muutuda kohustuslikuks; 5.1.1.2) ja tõendatud tasuvusega õpet, võimaluse korral seost tööandjaga ning tulemuste seiret. Isiklikku rahalist omaosalust sellele sihtrühmale ei rakendata (5.1.2.1).

Tootmislik ehk tehniline tõhusus (*productive/technical efficiency*) – Avalike poliitikaeesmärkide saavutamine vähima võimaliku kuluga, optimeerides hinna ja kvaliteedi suhet.

Tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgis – Täienduskoolitusasutuse kvaliteedi tunnustamise süsteem, millega kinnitatakse koolitusasutuse vastavust kokkulepitud kvaliteedi-, läbipaistvus- ja seirenõuetele. Märgis võib olla avaliku sektori täiskasvanuõppe toetusmeetmete ja koolitushangete eeltingimus juhul, kui eelarve omanik on selle sätestanud rahastus- või hanketingimustes. Märgis tugineb TäKS-i §-s 12⁹ sätestatud õppekavarühma kvaliteedihindamisele (5.1.1.3).

Tõhustamiskava (*spending review*) – Riigieelarve kulude ja tulude analüüs, mille eesmärk on leida võimalusi väheprioriteetsete, ebatõhusate või ebamõjusate kulude vähendamiseks või ümber suunamiseks.

Täppis-sekkuv lähenemine – Tõhustamiskava keskne rahastusloogika, mille kohaselt tehakse rahastusotsused meetmete ja nende alamkategoriate tõendatud mõju alusel, mitte õppevormi (lühi- või pikaajaline õpe) alusel: empiirilisel nõrga tasuvusega alamkategoriad lõpetatakse või kujundatakse ümber ning tõendatud positiivse kulu-tuluga sekkumised säilitatakse (5.1.1; 7.4.3).

Vabamatkaja probleem (*free-rider problem / poaching externality*) – Tööturu turutõrge, kus ettevõtjate stiimul investeerida töötajate ülekantavatesse oskustesse on nõrgem, kuna konkurendid võivad uute oskustega spetsialisti üle osta ilma väljaõppekulusid kandmata. Ebatäiusliku konkurentsiga tööturul võivad ettevõtjad küll üldoskustesse investeerida, kuid investeering jääb sotsiaalselt optimaalsest tasemest madalamaks (2.2.1.2).

Võrdlusrühmapõhine mõjuhindamine – Mõjuhindamise meetod, milles meetmes osalenuid võrreldakse registriandmete põhjal sobitatud sarnaste mitteosalejatega ning töötasu muutust hinnatakse juurdekasvude erinevuse (*difference-in-differences*) meetodil; tegemist on vaatlusandmetel põhineva, mitte eksperimentaalse hinnanguga ². Tõhustamiskavas pilootprojektide mõjumõõdikute (P4–P6) hindamise alus (7.4.3.3).

Ümberõpe ja täiendõpe – Mõisteid tuleb eristada töötukassa sekkumisloogikas: *ümberõpe* on uue eriala või tervikoscuse omandamine struktuurse töötururiski maandamiseks (sektoritevaheline siire), *täiendõpe* aga olemasoleva kvalifikatsiooni süvendamine või ajakohastamine (sektorisene tehnoloogiline siire).

² Unt, T., & Võrk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Tartu Ülikool.

1. Sissejuhatus

Tõhustamiskava käsitleb avalikest vahenditest rahastatavat täiskasvanute mitteformaalõpet. Tegemist on riigieelarve kulude analüüsiga („*spending review*“), mille eesmärk on kaardistada avaliku sektori rahastatav täiskasvanute mitteformaalõpe ja töötada välja koordineerimise- ja rahastusmudel, mis tagaks, et ressursse kasutatakse läbipaistvalt, tulemuslikult ja kooskõlas riigi pikaajaliste arenguvajadustega.

Analüüsi ajend on asjaolu, et Eesti avalik sektor suunab igal aastal täiskasvanute koolitusse kümneid miljoneid eurosid, kuid teeb seda killustatult ja ühtse koordineerimiseta. Ministeeriumid, nende allasutused, töötukassa ja kohalikud omavalitsused tellivad ja rahastavad õpet üksteisest sõltumatult, mistõttu puudub rahastatavast mitteformaalõppes tervikpilt.

Sellest tuleneb kolm põhiprobleemi. Esiteks kasutatakse ressursse ebatõhusalt, sest tegevusi dubleeritakse. Teiseks puudub fookus, sest koolitusi ei suunata süsteemselt sinna, kus ühiskonna vajadus on suurim. Kolmandaks ei saa mõju hinnata, sest tervikpildita pole võimalik kindlaks teha, kas avaliku rahaga saavutatakse soovitud tulemused. Probleeme teravdavad oskuste aegumise risk – rahvusvahelise PIAAC-uuringu ristlõikeandmetel on vanemate vanuserühmade põhioskuste tase madalam kui noorematel (1.2.1) – ning Euroopa Liidu struktuurivahendite vähenemine, sest nendest kaetakse praegu suur osa täiskasvanute mitteformaalse õppe kuludest.

Tõhustamiskava tugineb aastate 2021–2025 andmetikele. Finantskaardistus hõlmab nelja eraldiseisvat kihti, mis kirjeldavad avaliku sektori haridusinvesteeringute eri tahke ja mida andmetike riskkasutuse tõttu ei saa omavahel matemaatiliselt liita. Kihid on keskvalitsusasutuste eraturule suunatud kulud (94,8 mln eurot), asutuste omatöötajate koolituskulud (50,5 mln eurot), töötukassa koolituskaardi kulud (122,2 mln eurot) ja kohalike omavalitsuste koondkulud (49,3 mln eurot). Kihtide analüüs näitab, et rahastuse sisuline fookus lahkneb riigi strateegilistest vajadustest: tellitud õppes on ülekaalus keeleõpe ja transporditeenused, OSKA prognoosides esile toodud tulevikuoskused aga jäävad tagaplaanile. Lisaks tegid keskvalitsusasutused vaadeldud perioodil peaaegu poole (46,9%) oma koolitusteenuste ostudest pakkujatelt, kes ei ole EHISes registreeritud täienduskoolitusasutused. See raskendab hindamist, kas täiskasvanute koolituse seaduses (TäKS) nõuded on täidetud ja kas õpe on tulemuslik.

Tõhustamiskava koosneb viiest sisupeatükist, kasutatud kirjandusest (6. peatükk) ja lisadest (7. peatükk). Esimene peatükk tutvustab tõhustamiskavade olemust ja projekti konteksti. Teine peatükk esitab tõhustamiskava lähteülesande, analüütilise raamistiku, uurimisküsimused ning selgitab finants- ja sisuanalüüsi meetodikaid. Kolmas peatükk kaardistab avaliku sektori koolituskulude finants- ja mahuandmed: riigi eraturule suunatud kulud valitsemisalade kaupa, keskvalitsusasutuste asutusesisese personaliarenduse mahud, kohalike omavalitsuste kulud ning töötukassa koolituskaardi statistika. Neljas peatükk analüüsib õppe sotsiaalmajanduslikku sihitust ja sisu lahknevust tööturu tegelikest vajadustest (võrreldes neid OSKA prognooside ja Euroopa Liidu Nõukogu soovitustega), teenusepakkujate vastavust TäKS-i nõuetele ning tutvustab rahvusvahelist praktikat. Viies peatükk esitab tõhustamiskava ettepanekud ja soovitusel kolmes teemaplokis: avalike vahendite sihistamine, erakapitali kaasamine ning koordineatsioon ja juhtimismudel. Iga põhiettepaneku juures on esitatud alternatiivettepanek koos selle riskide ja eelistega.

Tõhustamiskava eesmärk ei ole täiskasvanuõppe mahtu mehaaniliselt kärpida, vaid suunata avalikud vahendid tegevustesse, mille sotsiaalmajanduslik tasuvus on suurim. Ettepanekud võimaldavad ühtaegu leevendada riigieelarve survet, valmistada uueks Euroopa Liidu rahastusperioodiks ning tagada, et investeeringud inimeste oskustesse toetaksid Eesti majanduse pikaajalist konkurentsivõimet.

1.1 Tõhustamiskavade praktika

Tõhustamiskavad („*spending reviews*“) on rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku rahanduse juhtimise instrumendid. Nende eesmärk on tagada, et riigieelarve vahendeid kasutatakse eesmärgipäraselt, läbipaistvalt ja sotsiaalmajanduslikult tasuvalt. Järgmine alapeatükk selgitab tõhustamiskavade meetodilist olemust ning kirjeldab nende rakenduspraktikat ja õiguslikku raamistikku Eestis.

1.1.1 Instrumendi olemusest

Tõhustamiskavade analüütiline praktika tugineb Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) ja Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) riigihalduslikele soovitudele. Näiteks Taanis ja Hollandis on alates 1980. aastatest edukalt kasutatud süstemaatilisi kulude ja tegevuste ülevaatusi, et optimeerida avaliku sektori eelarveruumi ja rahastada poliitilisi prioriteete.

Tõhustamiskava on riigieelarve kulude ja tulude andmepõhine analüüs, mille ülesanne on leida võimalusi muuta riigieelarvet – eeskätt vähendada või ümber suunata väheprioriteetseid, ebatõhusaid või ebamõjusaid kulusid. Tõhustamiskava koostamine on meetodiliselt paindlik ning selle konkreetne eesmärk sõltub riigi makromajanduslikust olukorrast. Tõhustamiskaval on neli peamist eesmärki:

- eelarveline kokkuvõtte: tuvastada säästumeetmed, mis vähendavad otseseid eelarvekulusid või aeglustavad nende kasvu;
- riigieelarve tulubaasi parandamine: lisaks kulude kokkuvõtte kaardistada ja rakendada võimalikke tulumeetmeid;
- jaotusliku tõhususe parandamine: suunata eelarvekulud sihistatumalt vähemõjusatelt tegevustelt suurema sotsiaalmajandusliku või poliitilise prioriteediga valdkondadesse;
- tootmisliku tõhususe parandamine: parandada riigi toimingute kulutõhusust (hinna ja kvaliteedi suhet), tuvastades protsessid ja teenused, milles saab samu või paremaid tulemusi saavutada väiksema ressursikuluga.

Kuna tõhustamiskavade praktika erineb riigiti ning sõltub majandusoludest ja riigi rahastamisstruktuuride eripärast, tugineb see analüüs eeskätt Taani strateegiliste tõhustamiskavade praktikale. Strateegilised tõhustamiskavad hõlmavad konkreetset poliitikavaldkonda või riigi funktsiooni ning nende eesmärgid ulatuvad mehaanilisest kärpimisest valdkondliku teadmusbaasi suurendamiseni. Arvestades valitsuse kehtestatud riigi eelarvestrateegiat 2025–2028 (RES) ja selles seatud suunist kulusid vähendada, keskendub see kava läbivalt meetmetele, mis suurendavad avaliku sektori haridusinvesteeringute tegelikku sotsiaalmajanduslikku tasuvust ja kvaliteeti.

1.1.2 Tõhustamiskavade praktika Eestis

Tõhustamiskavad on osa Eesti avaliku finantsjuhtimise õigusraamistikust. Tõhustamiskavad tuginevad riigieelarve seaduses sätestatud avalike vahendite eesmärgipärase, tulemusliku, säästliku ja läbipaistva kasutamise printsiipidele. Tõhustamiskavad algatatakse Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi ja Vabariigi Valitsuse määruse alusel. Nende õigusaktide kohaselt on süstemaatiline riigieelarve revisjon ja tõhustamiskavad objektiivne analüütiline sisend riigi eelarvestrateegia (RES) ja iga-aastase riigieelarve eelnõu koostamisel.

Tõhustamiskavasid koordineerib rahandusministeerium, kes koostab analüüsid koostöös asjaomaste valitsemisaladega. Eesti praktikas rakendatakse tõhustamiskavasid kahel peamisel tasandil:

- horisontaalsed ehk valitsemisaladeülesed revisjonid, milles analüüsitakse riigiasutuste tugiteenuseid, infotehnoloogiat, kinnisvara või kattuvaid finantsinstrumente, et leida dubleerimised ja saavutada tegevuskuludes riigiülene mastaabisääst;
- valdkondlikud ehk strateegilised revisjonid, mis keskenduvad konkreetse poliitikavaldkonna (selle kava puhul täiskasvanute mitteformaalse õppe) ressursidele, et hinnata õigusaktidest ja arengukavadest tulenevate sekkumiste tegelikku sotsiaalmajanduslikku mõju ning vältida riikliku sekkumise ebatõhusust (sh asendusefekti).

Vaadeldaval perioodil on Vabariigi Valitsus võtnud suuna riigieelarve revisjoni juurutamisele, et reageerida pingelisele makromajanduslikule olukorrale ja kohaneda Euroopa Liidu struktuurivahendite kahanemisega. Revisjoni käigus vabanevad ja optimeeritud vahendid suunatakse Vabariigi Valitsuse otsusega kas riigieelarve struktuurse puudujäägi vähendamiseks või uute, kõrgeima prioriteediga strateegiliste eesmärkide rahastamiseks. Tõhustamiskava ei asenda valdkondlikku õigusloomet, vaid

arvestab sellega Justiits- ja digiministeerium (JDM) valmistab ette seaduseelnõu, mis sätestab avaliku sektori kesksete koolituste korralduse ja Digiriigi Akadeemia toimimise alused (edaspidi JDM-i seaduseelnõu). Keskse koolituse õiguslik kohustus tuleneb sellest seadusest, kui see vastu võetakse. Rahandusministeerium toetab eelnõu elluviimist eelarvetehnilise korraga ning riigi tugiteenuste keskus (RTK) sõlmib asutustega teenustaseme kokkulepped (5.1.1.3; lisad 7.2 ja 7.3).

Varem valminud tõhustamiskavad, mis on selle analüüsi metoodiline eeskujud, on avaldatud rahandusministeeriumi veebilehel: <https://www.fin.ee/tohustamiskava>.

1.2 Täiskasvanute mitteformaalse õppe tõhustamiskava kontekst

Käesolev jaotis põhjendab, miks täiskasvanute mitteformaalse õppe tõhustamiskava on vaja, ja määrab analüüsi fookuse. Jaotis annab ülevaate hetkeolukorrast ning kirjeldab süsteemseid kitsaskohti (1.2.1), mille põhjal püstitati tõhustamiskava lähteülesanne (2.1), analüütiline raamistik (2.2) ja uurimisküsimused (2.3). Ülevaate eesmärk on tuvastada tegurid, mille tõttu riik peab sekkuma, ning kaardistada peamised administratiivsed kitsaskohad.

Olukorrakirjeldus jaguneb kaheks: esmalt analüüsitakse demograafilistest ja tehnoloogilistest trendidest tulenevat makromajanduslikku survet tööjõuoskustele (1.2.1), seejärel kaardistatakse praeguse riikliku rahastus- ja juhtimismudeli funktsionaalne killustatus ning sellest tulenevad seirelüngad (1.2.2).

1.2.1 Elanikkonna oskuste aegumine

Vajadus investeerida täiskasvanute õppesse kasvab kiiresti. Rahvusvahelise täiskasvanute põhioskuste uuringu PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) ristlõikeandmetel on Eesti vanemate vanuserühmade põhioskuste tase madalam kui noorematel³. Tegemist on ristlõikeuuringuga, mis võrdleb samal ajahetkel eri vanuserühmi. Põhioskused saavutavad kõigis riikides haripunkti umbes 30. eluaasta paiku. Vanemate vanuserühmade madalam tase peegeldab nii oskuste aegumist kui ka erinevusi omandatud hariduse mahus ja kvaliteedis ega tõenda iseenesest oskuste langust indiviidi elukaare jooksul⁴. Samal ajal lühendavad tehnoloogia areng, automatiseerimine ja üleminek rohemajandusele olemasolevate kutseoskuste eluiga. Seda dünaamikat rõhutab ka Euroopa Komisjon, viidates Eesti tööjõuoskuste struktuursele mittevastavusele tööturu nõuetega⁵. Mittevastavus koos demograafiliste trendidega nõuab täiskasvanuõppes senisest proaktiivsemat lähenemist.

Elukestvas õppes osalemise peamine tõke on sageli see, et inimene ei ole piisavalt teadlik oma kompetentsidest ega sellest, kas need vastavad tööturu ootustele. Kuigi selle infolünga ületamiseks luuakse digitaalseid enesehindamisvahendeid (nt Kutsekoja platvorm Oskuste kompass), ei ole nende aluspõhimõtteid avalike teenuste töövoogudes süsteemset integreeritud. Nii töötukassa eksperdid kui ka poliitikakujundajad on rõhutanud, et inimeste „nügimiseks“ on vaja leida täiendavaid viise, ning nimetanud võimalike lahendustena platvorme „Minu karjäär“ ja Oskuste Kompass⁶. Praktikast ei ole selliste platvormide kasutamine (näiteks töötukassa koolituskaardi toetuse taotlemisel) protsessi osa ega kohustuslik eeltingimus, vaid iseseisev lisavõimalus. See viitab avaliku sektori laiemale probleemile: riigil puudub ühtne ja süsteemne lähenemine tervikoskuste lünkade ja tööturu vajaduste kaardistamiseks. Automatiseeritud eeltöö ei ole riigi tugistruktuuridel sageli piisavalt sisendit, et suunata inimesi sihitult ja proaktiivselt omandama tervikoskusi, mida tööturg kõrgemalt hindab. Süsteemituse tõttu on ka keeruline hinnata, kui kulutõhus on riigi sekkumine täiskasvanute mitteformaalses õppes.

³ Haridus- ja Teadusministeerium, 2013. *Täiskasvanute oskused Eestis ja maailmas. PIAAC uuringu esmased tulemused*, lk 34–35.

⁴ OECD. (2013). *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills (PIAAC)*. OECD Publishing.

⁵ Euroopa Komisjon, 2024. *2024. aasta riigiaruanne – Eesti. Komisjoni töödokument SWD(2024) 606 final*.

⁶ Mägi, M., Tubelt, E., Urmann, H., Mölder, M., Saaroja, A., Allik, A., Simmulmann, K., Trankmann, S., Võrk, A., & Unt, T. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste „Tööta ja õpi“ analüüs: Lõpparuanne*. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus (RAKE); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

1.2.1.1 Konkurentsivõimeline tootlikkus ja majanduskasv

Demograafiliste trendide ja väheneva tööealise elanikkonna taustal ei saa Eesti majanduskasv enam tugineda uute töötajate lisandumisele. Konkurentsivõime säilitamiseks peab suurenema olemasolevate töötajate tootlikkus ja lisandväärtus, mille oluline eeldus on, et töötajad omandavad pidevalt uusi oskusi ja kohanevad struktuursete muutustega.

Suuremahulise täiend- ja ümberõppe korraldamine on riigile olemuslikult kulukas. Riik peab rahastama pikaajalist ümberõpet, kaasama tippspetsialistidest koolitajaid, uuendama tehnoloogilist õppetariitust või hüvitama õppijate sissetulekukadu õppe ajal. Töötukassa toetab ka töötute ja töötavate inimeste osalemist tasemeõppes. Tõhustamiskava hindab seda toetust töötukassa meetme alamkategoriana tõendatud mõju järgi (5.1.1.1). Tasemeõppe õppekohti rahastatakse formaalharidussüsteemi kaudu (TäKS § 1² lg 2; KutÕS, KHaS). Need ei kuulu tõhustamiskava ulatusse ega riigieelarve netosäästu arvestuse baasi (2.4.3; 5.1.1). Ebatõhus koolitussüsteem koormab riigieelarvet kahel viisil: esmalt madala tasuvusega haridusinvesteeringuna ja seejärel struktuurset töötusest tingitud sotsiaalkulude kasvuna (2.2.3). Seega on piiratud avalike ressursside tingimustes otsustava tähtsusega, et koolitusinvesteeringud oleksid võimalikult tasuvad. Seetõttu hindab tõhustamiskava, kui andmepõhised on praegused rahastusmudelid, ning kaardistab võimalused vähendada riiklikku asendusefekti ja suunata avalikud vahendid kitsaskohtadesse, kus majanduslik lisandväärtus on tõendatav.

1.2.2 Riikliku sekkumise killustatus ja seirelüngad

Kuigi avalik sektor kulutab täiskasvanute mitteformaalõppele kümneid miljoneid eurosid aastas, on valdkonna praeguse ülesehituse tõttu keeruline jälgida, kas vahendeid kasutatakse eesmärgipäraselt. Riikliku sekkumise hindamiseks puudub üleriigiline tervikülevaade täiskasvanute mitteformaalse õppe koondelarvest ja ressursside jaotusest.

1.2.2.1 Poliitikavaldkonna funktsionaalne killustatus

Riigi sekkumine täiskasvanute mitteformaalsesse õppesse jaguneb funktsiooni järgi kaheks paralleelseks suunaks:

- avaliku poliitika meetmed ehk tegevusvaldkondade ja konkreetsete sihtrühmade toetamiseks tellitav õpe;
- asutusesisene personaliarendus ehk avaliku sektori asutuste, sh kohalike omavalitsuste omatöötajatele hangitav ja korraldatav õpe.

Kummagi suuna kohta puudub riigi tasandil konsolideeritud andmestik ja keskne finantsseire. Kuna ministriumid, teised riigiasutused ja kohalikud omavalitsused rahastavad koolitusteenuseid üksteisest sõltumatult, tuleb analüüsida koordineerimismudeli võimalikke puudujääke. Killustunud koordineerimismudel hõlmab mitut fiskaalpoliitilist riski, mille kaardistamine on uurimisküsimuste (2.3) püstitamise eeldus. Poliitikavaldkonna funktsionaalse killustatuse tõttu puudub ülevaade poliitikameetmete või personaliarenduse tõhususest, osutatud teenuse kvaliteedist koolitusturul ja rahastatud õppe strateegilistest rõhuasetustest.

Koolitusinvesteeringute kattuvus, asendusefekt ja mastaabisääst

Killustatud juhtimismudel tekitab eeskätt ohu, et rahastatakse sisuliselt kattuvaid tegevusi ja tekib varjatud ristsubsideerimine. Kui ametkonnad konkureerivad omavahel ja hangivad paralleelselt samu universaalseid baaskoolitusi, võib mastaabisääst jääda saamata. Ristsubsideerimise risk tekib, kui riigieelarve vahenditest rahastatakse koolitusi, mille kulud peaksid majandusloogika kohaselt kandma tööandjad või õppijad. Need riskid vähendavad võimalust saavutada valdkonna rahastamisel suurim sotsiaalmajanduslik tasuvus.

1.2.2.2 Seirelüngad

Funktsionaalse ja administratiivse killustatuse otsene tagajärg on puudulik riiklik seire ja andmekogumine. Kuna valdkonda rahastatakse ja teenuseid hangitakse killustatult, puuduvad avalikul sektoril kesksed ja standardiseeritud mehhanismid haridusinvesteeringute tulemuslikkuse mõõtmiseks. Tõhustamiskava

seisukohast ilmnevad seirelüngad peamiselt kahel tasandil: teenusepakkujate institutsionaalses kvaliteedikontrollis ning rahastatud õppe sisulises vastavuses makromajanduslikele strateegiatele.

Kvaliteedijärelevalve piiratus

Täiskasvanute koolituse seaduse (TäKS) § 15 lõike 2 järgi võib riigieelarvest, kohaliku omavalitsuse eelarvest ja välistoetustest rahastada üksnes täienduskoolitusasutuse korraldatud täienduskoolitust, mis vastab TäKS-i nõuetele. Erandid on oma töötajate koolitus ning riigi- ja omavalitsusasutuste vaheline koolitus (§ 15 lg 3) ning juhud, kui sobivat täienduskoolitusasutust ei ole või pakkuja tegutseb välismaal (§ 15 lg 4). Täienduskoolitusasutus on isik või asutus, kes on esitanud Eesti Hariduse Infosüsteemis (EHIS) majandustegevusteate või saanud tegevusloa (TäKS § 1¹ lg 1). Seadus ei sea täienduskoolitusele sisulisi kvaliteedinõudeid: asutus kehtestab kvaliteedi tagamise alused ise ja avalikustab need (TäKS § 7 ja § 8). Tõhustamiskava seisukohast raskendab funktsionaalne killustatus rahastatud õppe objektiivset kvaliteedikontrolli ja tulemuslikkuse hindamist. Lisaks tekivad küsimused asutusesiseste koolituste ja välisriigist ostetud koolitusteenuste eripära kohta.

Strateegilised rõhuasetused ja andmepõhisus

Poliitikavaldkonna funktsionaalne killustatus võib takistada hindamist, mil määral vastab riigi rahastatud õpe strateegilistele eesmärkidele. Eesmärkide aluseks on elanikkonna oskuste aegumine ja demograafilised surved (1.2.1.1), haridusvaldkonna arengukava 2021–2035 eesmärgid ning riigi pikaajalised arenguvajadused (sh Euroopa Liidu Nõukogu riigipõhised soovitused⁷ ja riikliku tööjõu- ja oskuste vajaduse prognoosisüsteemi soovitused⁸). Näiteks puuduvad seiremehhanismid, millega hinnata, kas riigi korraldatud õpe aitab tööturul oskuspuudujääke vähendada.

Tervikoskuste keske kaardistamise potentsiaal koordineerimise tõhustamisel

Riigi sekkumine täiskasvanute täiend- ja ümberõppe toetamiseks on praegu valdavalt killustatud ning tugineb asutusepõhisele ja ressursimahukale individuaalsele karjäärinõustamisele. Selline mudel piirab info ühtlast kättesaadavust ning ei pruugi olla tööturu kiirete muutuste korral piisavalt skaleeritav. Kuigi eespool käsitletud enesehindamisvahendid (nt Oskuste Kompas) võivad luua esmased eeldused valikute tegemiseks, ei ole seni teada, mida annaks see, kui riik juhiks tervikoskuste kaardistamist ja proaktiivse sekkumise aluspõhimõtteid keskselt ja kogu avalikus sektoris.

Need struktuursed kitsaskohad – valdkonnapoliitika funktsionaalne killustatus, ühtse kvaliteedisüsteemi puudumine ning lüngad andmeseires – seavad ohtu avalike ressursside eesmärgipärase kasutamise ning takistavad tõenduspõhise täiskasvanuhariduspoliitika kujundamist. Teadmuslünkade ületamiseks tuleb seetõttu kaardistada avaliku sektori rahastatud täiskasvanute mitteformaalse õppe finants- ja mahuandmed (3. peatükk) ning analüüsida, kas rahastatud õpe vastab strateegilistele eesmärkidele (4. peatükk). Nende eesmärkide põhjal on 2. peatükis püstitatud tõhustamiskava lähteülesanne, analüütiline raamistik ja uurimisküsimused.

⁷ Euroopa Liidu Nõukogu. (2025). *Nõukogu soovitus, mis käsitleb Eesti majandus-, sotsiaal-, tööhõive-, struktuuri- ja eelarvepoliitikat* (Dokument 10964/25). Brüssel.

⁸ Kutsekoda, 2022. *OSKA üldraport. Eesti tööturg täna ja homme 2021–2030*.

2. Tõhustamiskava metoodika

Peatükk esitab täiskasvanute mitteformaalse õppe riigieelarve revisjoni metoodilise ja analüütilise aluse; seejärel liigub peatükk probleemi püstitusest konkreetsete andmepõhiste mõõtevahendite määratlemiseni.

Esmalt määratletakse tõhustamiskava lähteülesanne (alapeatükk 2.1) ning esitatakse analüütiline raamistik (alapeatükk 2.2), mis seob sotsiaalmajanduslikud eesmärgid avaliku rahanduse tõhususkriteeriumite ja objektiivse riigieelarvelise tasuvuse nõuetega. Nende eesmärkide põhjal püstitatakse viis keskset uurimisküsimust ning kaardistatakse riiklikud andmeallikad, millele analüüs tugineb (alapeatükk 2.3).

Küsimustele vastamiseks kasutatakse kolmeosalist metoodikat:

- esiteks kvantitatiivne finants- ja mahuanalüüs (3. peatükk), mis eristab riigieelarvelise baasraha sisemistest siiretest ja välistoetustest (2.4);
- teiseks õppetegevuste strateegilise sihituse ja kvaliteedi lahknevusanalüüs (4. peatükk), mis hindab rahastatud tegevuste vastavust OSKA prognoosidele, Euroopa Liidu soovitudele ning haridusvaldkonna õigusaktidele (2.5);
- kolmandaks kvalitatiivne süsteemianalüüs ja rahvusvaheline võrdlus (4.5), mis pakub sisendi struktuursete koordineerimismudelite reformimiseks.

Andmete riskasutusest tulenevaid ohte ja teadmislünki käsitletakse täpsemalt alajaotustes 2.3.1.1 (andmetike piiratus) ja 2.5.3 (metoodika valiidsus).

2.1 Tõhustamiskava lähteülesanne

Tõhustamiskava lähteülesanne tuleneb valitsuse eesmärgist korraldada riigieelarve baaskulude revisjon⁹. Seega on tõhustamiskava eesmärk kaardistada ja analüüsida avaliku sektori rahastatavat täiskasvanute mitteformaalset õpet ning töötada välja koordineerimise- ja rahastusmudel, mis aitab tagada, et avalikke vahendeid kasutatakse läbipaistvalt, tulemuslikult ja kooskõlas riigi pikaajaliste arenguvajadustega, sh OSKA prognoosidega.

Lähteülesanne lähtub asjaolust, et Eesti avalik sektor kulutab täiskasvanute mitteformaalsele õppele igal aastal kümneid miljoneid eurosid, kuid ressursside juhtimine on riigiasutuste vahel killustatud. Ministeeriumid, nende allasutused, Eesti Töötukassa ja kohalikud omavalitsused tellivad ning rahastavad õpet üksikest sõltumatult, mistõttu puudub riigi tasandil konsolideeritud tervikpilt. Seetõttu keskendub tõhustamiskava kolmele struktuursele probleemile:

- tegevuste kattuvus: asutused tegutsevad keske koordineerimiseta, mistõttu hangitakse kattuvaid koolitusteenuseid paralleelselt;
- avalike vahendite sihtus: puudub süsteemne kindlus, et vahendid jõuavad sinna, kus makromajanduslik turutõrge ja ühiskonna vajadus on suurim (nt madala haridustasemega inimeste tööturule kaasamine, digi- ja roheoskuste arendamine);
- haridusinvesteeringute mõju mõõtmatus: konsolideeritud andmestikuta ei saa hinnata avalike vahendite kulu-tulu suhet ega tõendada, kuidas investeeringud täiskasvanuharidusse on seotud majandusliku lisandväärtuse tekkega.

Nende probleemide lahendamiseks ja uueks Euroopa Liidu rahastusperioodiks valmistumiseks, mil struktuurivahendid vähenevad¹⁰, koostab tõhustamiskava finants- ja mahukaardistuse, analüüsib rahastatud õppe sisulist lahknevust strateegilistest eesmärkidest ning esitab konkreetseid tõhustamisettepanekud.

⁹ Vabariigi Valitsus, 2023. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2023–2027, punkt “Riigieelarve revisjon ja nullbaasieelarve”; Rahandusministeerium, 2024. *Riigi eelarvestrateegia 2025–2028*.

¹⁰ Rahandusministeerium, 2024. *Riigi majandus- ja rahandusprognoos*.

2.2 Tõhustamiskava analüütiline raamistik

Käesoleva tõhustamiskava analüütilises raamistikus avaldub vajadus leida tasakaal poliitikaeesmärkide struktuursete lahkkelide vahel, mis hõlmavad endas sotsiaalselt kaasavaid eesmärke, riigieelarve kulutõhusust ning tööturu tegelike vajaduste rahuldamist (2.2.1). Kirjeldatud süsteemse killustatuse ületamiseks ja avalike vahendite sihituse hindamiseks (1.2.2) tuginetakse avaliku rahanduse tõhususkriteeriumitele (2.2.2). Sealjuures käsitletakse riiklikku sekkumist sotsiaalmajandusliku investeringuna, mille eesmärk on saavutada objektiivselt mõõdetav riigieelarveline tasuvus ja ennetada kuhjuvaid sotsiaalkulusid (2.2.3). Avaliku ressursi ebatõhusa kasutuse ja asendusefekti vältimiseks seab raamistik tõendus põhise poliitikakujundamise standardi, mis nõuab halduslike väljundite eristamist haridusinvesteeringu tegelikust makromajanduslikust tulemusest (2.2.4).

2.2.1 Strateegiliste eesmärkide dilemma

Jaotis esitab mitteformaalse täiskasvanuhariduse kaks peamist kontseptuaalset kitsaskohta. Esmalt käsitletakse lahknevust sotsiaalsete kaasamiseesmärkide ja avaliku rahanduse tasuvusnõuete vahel (2.2.1.1). Seejärel kirjeldatakse lähemalt oskuste planeerimise olemuslikku piiratust: riik saab küll oskuste arendamist suunata, kuid nende oskuste tegeliku majandusliku väärtuse määrab lõpuks vaba tööturg (2.2.1.2). Need ebakõlad tuleb teadvustada, et raamistada edasises analüüsis (3. ja 4. peatükk) võimalikke turutõrkeid ning põhjendada tõhustamiskava ettepanekuid rahastuse täpsemaks sihistamiseks ja erakapitali kaasamiseks (5. peatükk).

2.2.1.1 Poliitikaeesmärkide lahknevus

Eesti mitteformaalse täiskasvanuhariduse poliitikas seatud eesmärgid – eeskätt Haridusvaldkonna arengukavas 2021–2035¹¹ seatud eesmärk suurendada elukestvas õppes osalemise määra – tekitavad riigieelarve vaates struktuurse pinget sotsiaalse kaasatuse ja finantsilise tasuvuse vahel. Elukestva õppe edendamist mõõdetakse praegu peamiselt kvantitatiivse osalusstatistikaga. Akadeemilises kirjanduses on kritiseeritud nn „õppimise keelt“, mis kirjeldab haridust majandusliku tehinguna – õppija kui tarbija ja haridusasutus kui teenuse pakkuja – ning jätab seeläbi kõrvale küsimuse hariduse sisust ja eesmärgist¹². Sama risk ilmneb osalusnäitajate puhul: osalusnäitaja optimeerimisest võib kujuneda omaette eesmärk, sõltumata omandatud oskuste sisust ja tulemuslikkusest.

Kui elanikkonna oskused aeguvad (1.2.1) ning madalama haridustasemega või sotsiaalse tõrjutuse riskiga sihtrühmade osalustõkked elukestvas õppes on keerukad¹³, tekib oluline ebatõhususe risk. Akadeemilises kirjanduses tuntakse seda Matteuse efektina: universaalselt kättesaadavaid ja riiklikult doteeritud õpivõimalusi tarbivad ebaproportsionaalselt rohkem need ühiskonnagrupid, kellel on juba kõrge haridustase ning kes osaleksid õppes ka ilma riikliku sekkumiseta¹⁴.

Riigieelarve revisjoni põhimõtete järgi peab avalike vahendite kasutamisel olema mõõdetav sotsiaalmajanduslik mõju. Sotsiaalse kaasatuse ja eelarvelise tasuvuse tasakaalustamiseks ei ole vaja muuta poliitikaeesmärke, vaid poliitika rakendusloogikat: sekkumisloogika tuleb nihutada passiivselt ja sihistamata teenusepakumisel aktiivsetele ja piiritletud sekkumistele, mis lahendavad konkreetseid turutõrkeid ja osalustõkkeid.

2.2.1.2 Tööjõuoskuste planeerimise paradoks

Lisaks kirjeldatud sotsiaalpoliitilisele lahknevusele iseloomustab täiskasvanuhariduse rahastust olemuslik vastuolu tööjõuoskuste keskse planeerimise ja riigi majandusmudeli vahel. Eesti majandusmudelil on liberaalse turumajanduse (*Liberal Market Economy*) tunnused: tööturu institutsionaalne paindlikkus ja detsentraliseeritud palgakujundus, kus tööjõuoskuste tegelik majanduslik

¹¹ Haridus- ja Teadusministeerium, 2021. *Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035*.

¹² Biesta, G. J. J. (2006). *Beyond Learning: Democratic Education for a Human Future*. Paradigm Publishers.

¹³ Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.

¹⁴ Boeren, E. (2016). *Lifelong Learning Participation in a Changing Policy Context: An Interdisciplinary Theory*. Palgrave Macmillan; Desjardins, R. (2017). *Political Economy of Adult Learning Systems: Comparative Study of Strategies, Policies and Constraints*. Bloomsbury.

väärtus sõltub vahetult eraturu nõudlusest ja vaba konkurentsi tingimustest¹⁵. Seega tekib riigi rahastatud täiend- või ümberõppe sotsiaalmajanduslik lisandväärtus siis, kui omandatud oskused aitavad töötajal hõivet ja konkurentsivõimet säilitada (vältides oskuste aegumist) või kui turg on valmis kõrgemat tootlikkust palgapreemiumiga väärtustama¹⁶. Teisisõnu sõltub õppe majanduslik väärtus olulisel määral vahetutest turutingimustest, mida riik otseselt ei juhi ega kontrolli.

Kui riik püüab konkreetseid oskusvajadusi lahendada keskselt ja ilma tööandjate rahalise vastutusega, tekib suur eelarvelise ebatõhususe risk. Avaliku rahanduse teoorias nimetatakse seda erakapitali väljatõrjumiseks („*crowding out*“) ja asendusefektiks („*deadweight effect*“)¹⁷. Kui riik rahastab koolitusi, mille tasuvus teenib otseselt ettevõtja huve ja mida turg suudaks ise rahastada, doteerib ta avalikest vahenditest erahüvesid. Nagu sotsiaalsete eesmärkide puhul, eeldab ka riikliku planeerimise ja vaba turu tasakaalustamine, et haridusinvesteeringud seotakse erakapitali proportsionaalse kaasamisega. Nii lahendab avalik sekkumine tegelikke turutõrkeid.

Keskse planeerimise ja vaba turu lahknevust süvendab vabamatkaja probleem („*free-rider problem*“), mis põhjustab tööturul turutõrke. Klassikalise inimkapitali teooria kohaselt on tööandjatel stiimul rahastada eeskätt ettevõttespetsiifilisi oskusi, mis ei ole konkurentidele otse ülekantavad¹⁸. Seevastu on ettevõtjate stiimul investeerida laialdaselt ülekantavatesse oskustesse (sh tehnoloogilistesse tulevikuoskustesse) nõrgem, sest paindlikul tööturul on pidev risk, et konkurendid ostavad uute oskustega spetsialisti üle, kandmata ise väljaõppe kulusid¹⁹. Ebatäiusliku konkurentsiiga tööturul võivad ettevõtjad küll ka üldoskustesse investeerida (nt palgastruktuuri kokkusurumise korral), kuid üleostmise välismõju („*poaching externality*“) tõttu jääb investeering sotsiaalselt optimaalsest tasemest madalamaks ning majandussektorid alainvesteeringud struktuurseks siirdes vajalikku täiendõppesse²⁰. Sellest tulenev makromajanduslik turutõrge nõuab sekkumist, mille puhul avalik ja erasektor jagavad investeerimisriske solidaarselt.

Samas on liberaalse turumajanduse institutsionaalne raamistik struktuurne rakendusrisk koordineeritud lahendustele, millega vabamatkaja probleemi teistes riikides lahendatakse. Sektoripõhised koolitusfondid ja sotsiaalpartnerite üleminekulepingud on kollektiivse oskuste kujundamise institutsioonid, mis toimivad koordineeritud turumajandustes kollektiivlepingute ja koolitusmaksude toel. Näiteks Hollandi sektoraalsed koolitusfondid on osa kollektiivlepingutest ja neid rahastatakse palgafondimaksest²¹. Rootsi üleminekulepingud katavad ligikaudu 90% tööturust²². Seetõttu käsitletakse töhustamiskavas selliste lahenduste ülekandmist Eestisse rakendusriskina, mida maandatakse järkjärgulise juurutamise ja riigi stardikapitaliga pilootprojektidega (5.2.1.2).

¹⁵ Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.

¹⁶ Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. National Bureau of Economic Research; Goldin, C., & Katz, L. F. (2008). *The Race between Education and Technology*. Harvard University Press.

¹⁷ Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public Sector* (3rd ed.). W.W. Norton & Company.

¹⁸ Becker, G. S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. University of Chicago Press.

¹⁹ Stevens, M. (1994). A theoretical model of on-the-job training with imperfect competition. *Oxford Economic Papers*, 46(4), 537–562; Stevens, M. (1996). Transferable training and poaching externalities (ptk 2). Teoses A. L. Booth & D. J. Snower (toim.), *Acquiring skills: Market failures, their symptoms and policy responses* (lk 19–40). Cambridge: Cambridge University Press.

²⁰ Acemoglu, D., & Pischke, J. S. (1999). Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets. *The Economic Journal*, 109(453), F112–F142.

²¹ Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford University Press.

²² Jansson, O., & Ottosson, J. (2021). Collective agreements against labor market risks in Sweden: the case of the PTK-SAF employment security agreement. *Labor History*, 62(3), 316–333.

2.2.2 Tõhususe kriteeriumid

Poliitikameetmete kulutõhusust hinnatakse kahe klassikalise avaliku rahanduse kriteeriumi alusel: jaotuslik tõhusus ning tootmislik ehk tehniline tõhusus²³. Järgmised alajaotused selgitavad kriteeriumite olemust ja näitlikustavad neid mitteformaalse täiskasvanuhariduse näitel.

2.2.2.1 Jaotuslik tõhusus

Jaotuslik tõhusus tähendab, et riigieelarve ressursid suunatakse sihtotstarvetesse või turutõrgete lahendamisse, kus nende sotsiaalmajanduslik piirkasulikkus on suurim.

Nagu tõhustamiskava eesmärkides (1.1.2) sätestatud, saavutatakse jaotuslik tõhusus, kui eelarvekulud suunatakse teadlikult vähemõjusatelt tegevustelt suurema sotsiaalmajandusliku prioriteediga valdkondadesse. See põhimõte toetab alapeatükis 2.2.1.1 kirjeldatud rakendusloogika nihet: jaotuslikult tõhus süsteem suunab rahastuse sihistamata ja passiivse teenusepakkumise asemel tingimuslikult aktiivsetesse sekkumistesse ja konkreetsete turutõrgete lahendamisse. Täiskasvanute mitteformaalse õppe jaotuslik ebatõhusus ilmneb näiteks siis, kui riik rahastab sihistamata tasuta lühikoolitusi töötavatele kõrgharidusega spetsialistidele, eristamata, kas nende oskused ja kvalifikatsioon on tööturul endiselt aktuaalsed või tehnoloogiliselt aegunud. Kui isiku oskused ja kvalifikatsioon on tööturul konkurentsivõimelised, tekitab riigi sekkumine asendusefekti („*deadweight effect*“). Avalik raha rahastab sel juhul lühikoolitust, mille oleks turutingimustel rahastanud tööandja või õppija ise²⁴.

Seevastu on jaotuslik tõhusus suurim siis, kui avalikud vahendid suunatakse sihtrühmadele, kelle ümberõpet turg ise ei rahasta (nt madala haridustasemega inimesed või spetsialistid, kelle varem omandatud erialaoskused on struktuurselt aegunud). Et ressursside sotsiaalmajanduslik piirkasulikkus oleks suurim, tuleb eelistada õpet, mille pikaajaline lisandväärtus on tõendatud või mida hinnatakse mõõdukatega M3 ja M6. Selline võib olla näiteks tervikuskust andev mikrokvalifikatsioon, mis loob võimaluse üleminekuks formaalsele kvalifikatsioonile.

2.2.2.2 Tootmislik ehk tehniline tõhusus

Tootmislik ehk tehniline tõhusus tähendab, et poliitikaeesmärk saavutatakse vähima võimaliku kuluga ning teenuse kvaliteet säilib või paraneb. Avaliku rahanduse ja halduse seisukohast tähendab see avalike teenuste korraldamist nii, et mastaabisääst („*economies of scale*“) on optimaalne ning asutusteüledest kattuvatest tegevustest tulenevad tehingukulud („*transaction costs*“) on võimalikult väikesed²⁵.

Nagu tõhustamiskava eesmärkides (1.1.2) sätestatud, ei tähenda tehniline tõhusus eelarvekulude kärpimist, kui selle tagajärjel halveneb haridusteenuse sotsiaalmajanduslik mõju²⁶. Selline lähenemine toetab alapeatükis 2.2.1.1 kirjeldatud rakendusloogika nihet: kui haldus- ja tehingukulud on väiksemad, vabaneb ressurss, mille saab suunata passiivselt teenusepakkumiselt aktiivsetesse sekkumistesse ja turutõrgete lahendamisse.

Täiskasvanute mitteformaalse õppe tootmislik ebatõhusus ilmneb näiteks siis, kui eri valitsusasutused ja ministeeriumid hangivad kattuvaid universaalseid baasoskusi (nt keele- ja arvutiõppe) sadade eraldiseisvate väiketellimustena. Sel juhul killustub avaliku sektori ostujõud, sest ametkonnad konkureerivad üksteisega samal teenusturul, mis võib tõsta teenuse ühikuhinda ja mitmekordistab hangetega kaasnevat halduskoormust.

Seevastu on tootmislik tõhusus suurim näiteks siis, kui samade koolitusteenuste tellimused koondatakse raamlepingutega ühishankesse. Keskne hankemudel ja mastaabisääst võimaldavad alandada koolituse hinda ning suunata vabanenud haldusressursi sisuliste poliitikaeesmärkide täitmisse.

²³ Musgrave & Musgrave, 1989. *Public Finance in Theory and Practice*.

²⁴ Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public Sector* (3rd ed.). W.W. Norton & Company.

²⁵ Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.

²⁶ Musgrave & Musgrave, 1989. *Public Finance in Theory and Practice*.

2.2.3 Riigieelarvelise investeeringu tasuvus

Alapeatükis 2.2.1 kirjeldatud poliitikakujundamise dilemmat arvestades ei vastanda analüüs täiskasvanuhariduse sotsiaalse kaasatuse ja majandusliku tõhususe eesmärke. Tõhustamiskava käsitleb sihistatud täiskasvanuharidust sotsiaalmajandusliku investeeringuna, mille tulemuslikkuse kriteerium on mõõdetav tasuvus (positiivne kulu-tulu suhe).

Teisisõnu tuleb strateegiliste eesmärkide (nt sotsiaalse tõrjutuse ennetamine ja elukestvas õppes osalemine)²⁷ tulemuslikkust hinnata objektiivse eelarvelise seose alusel.

Mitteformaalsesse täiskasvanuharidusse suunatud investeeringute finantsiline ja sotsiaalne tasuvus avaldub kahel põhjuslikult seotud tasandil: esmalt indiviidi tasandil (tootlikkuse ja palgapreemiumi kasv või hõive säilimine) ning selle tulemusena makromajanduslikul tasandil (passiivsete sotsiaalkulude ennetamine ja riigieelarve tulubaasi kasv).

2.2.3.1 Hariduslik ja individuaalne tasuvus

Haridusliku ja individuaalse tasuvuse aluseeldus on, et omandatud oskused vastavad tööturu tegelikule nõudlusele. Individuaalsel tasandil sõltub tasuvuse olemus riigi sekkumise suunast. Mahukama ümberõppe tasuvus avaldub siis, kui inimene siirdub suurema lisandväärtusega töökohale (mis väljendub mõõdetavas palgakasvus ehk palgapreemiumis). Konkreetse täiendõppe (sh lühikoolituste) tasuvuse näitaja aga on see, kas töötaja konkurentsivõime ja hõive säilivad tehnoloogiliste muutuste tingimustes.

Majandusteoreetiliselt tugineb riikliku sekkumise tasuvus inimkapitali teooriale, mille kohaselt suurendab eesmärgipärane haridusinvesteering töötaja piirtootlikkust või aitab senist tootlikkust säilitada²⁸, mis omakorda suurendab töötasu või aitab töökohta säilitada²⁹. Kui turg ei väärtusta uusi oskusi kõrgema palgaga (ümberõppe korral) või kui koolitus ei aita töötust ennetada (täiendõppe korral), on hariduslik tasuvus individuaalsel tasandil marginaalne (2.2.1.2). Individuaalne tasuvus võib avalduda ka töötuse lühemas kestuses ja suuremas tööalases mobiilsuses. Täiend- või ümberõppe individuaalne tasuvus väljendub sageli ka mitterahalistes väärtustes, nagu suurem tööturukindlus ja tööalane mobiilsus, töörahulolu, isiklik autonoomia ning üldine tööefektiivsuse kasv. Ehkki need tegurid on inimese heaolu ja kohanemisvõime seisukohast kahtlemata olulised, ei tooda need otseselt maksutulu ega vähenda sotsiaalkaitsesüsteemi kulusid, mistõttu fookuseerib tõhustamiskava kvantifitseeritavale majanduslikule kasule riigieelarvelise investeeringu õigustuseks.

Fiskaalpoliitiliselt ei ole inimese palgakasv või hõive säilimine eesmärk omaette, vaid mehhanism, mis loob riigieelarvelise tasuvuse. Kui inimese tasandil ei ole mõõdetavat palgakasvu (mis toob uut maksutulu) ega hõive säilimist (mis hoiab ära sotsiaalkulude kasvu ja maksubaasi vähenemise), ei ole investeering riigile fiskaalselt tasuv (2.2.3.2). Seega on otsene palgakasv või töötuse vältimisest tulenev sääst vajalik eeldus, et täiskasvanuharidusse suunatud avalikud vahendid jõuaksid maksusüsteemi ja ärahoitud kulude kaudu reaalkasvatust riigieelarvesse tagasi.

2.2.3.2 Makromajanduslik mõju

Avaliku sektori seisukohast peab haridusse investeeritud raha tooma ühiskonnale ja riigieelarvesse reaalkasvatust tagasi rohkem, kui algselt kulutati. Eesmärgipärase täiskasvanuõppe riigieelarveline lisandväärtus avaldub kolmes peamises suunas: makromajanduslik multiplikaatoreffekt, riigieelarve tulubaasi jätkusuutlikkus ning reaktiivsete riigieelarveliste püsikulude ennetamine.

Makromajanduslik multiplikaatoreffekt

Tööjõu siirdumine kõrgema lisandväärtusega majandussektoritesse ja töötajate suurenenud tootlikkus võivad lisaks indiviidi sissetulekule tõsta ka teiste töötajate tootlikkust ja palka. Sellist positiivset välismõju („*spillover effect*“) on empiiriliselt tuvastatud kõrghariduse puhul: kõrgharidusega töötajate suurem

²⁷ Haridus- ja Teadusministeerium, 2021. *Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035*.

²⁸ Becker, G. S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. University of Chicago Press.

²⁹ Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. National Bureau of Economic Research; Goldin, C., & Katz, L. F. (2008). *The Race between Education and Technology*. Harvard University Press.

osakaal linnas on seotud ka teiste sarnaste töötajate kõrgema palgaga³⁰; tulemus puudutab USA kõrgharidust ega ole otseselt ülekantav täiskasvanute mitteformaalsele õppele.

Makrotasandil seostub majanduskasvuga eelkõige elanikkonna kognitiivsete oskuste tase³¹, kuid hariduse ja majanduskasvu seos on riikidevahelistes andmetes ebastabiilne – positiivne seos ilmneb järjepidevalt üksnes madalaima haridustasemega riikides³².

Järgnevalt kirjeldatud multiplikaatoreffekt, mis toimib tarbimise ja kogunõudluse kaudu, on teoreetiliseks eelduseks inimkapitali investeerimiseks:

- töötajate tootlikkuse ja palgapreemiumi kasv tekitavad kaasnevat tarbimist;
- kaasnev tarbimine elavdab majanduse kogunõudlust;
- kogunõudluse kasv ja oskuslikum tööjõud tõstavad kogu majandusliku väärtusahela konkurentsivõimet;
- konkurentsivõime ja tulude suurenemine stimuleerib ettevõtete investeringuid, mis omakorda võimendab laiemat majanduskasvu.

Kui multiplikaatoreffekt avaldub, võimendub seega tasuva riigieelarvelise investeringu mõju inimkapitalile. Kuna empiirilised andmed näitavad, et laiapõhjaline hariduskulude suurendamine ei pruugi automaatselt üle kanduda majanduskasvuks³³, ei saa riik tugineda eeldustele ideaalsest multiplikaatoreffektist. Lisaks osutab signaliseerimisteooria³⁴, et ilma selge seoseta reaalsete oskusvajadustega taandub osa hariduskulutustest tööturul pelgalt sorteerimismehhanismiks. Selline koolitusinflatsioon ei tõsta majanduse kogutootlikkust, vaid devalveerib olemasolevaid kvalifikatsioone. Seetõttu eeldab avalike vahendite tasuvus täppis-sekkuvat lähenemist, mis suunab investeringud üksnes tõendatud turutõrkega ja selge fookusega sektoritesse. Sihistamata investeringud võivad tekitada haridusinflatsiooni ja asendusefekti, kus avalik ressurss kulub oskustele, mida tööturg ei suuda tootlikkuse kasvuks realiseerida.

Riigieelarve tulubaasi jätkusuutlikkus

Tööjõu tootlikkuse ja palga kasv suurendab tulu- ja sotsiaalmaksu laekumist. Eesti demograafiline struktuur muutub pikaajaliselt: tööealine elanikkond väheneb ja eakate osakaal kasvab³⁵. Kuna tööealisi inimesi jääb vähemaks ja ülalpeetavate määr suureneb, peab ülejäänud tööjõud looma proportsionaalselt suuremat lisandväärtust, et riigieelarve laekumised püsiksid senisel tasemel.

Eesti maksusüsteemis on sotsiaalmaks (33%) sihtotstarbeline: sellest rahastatakse pensionikindlustust (20%) ja tervisekassa eelarvet (13%)³⁶. Kui tööjõumaksude laekumise absoluutmaht väheneb, tekib neis kahes valdkonnas otsene puudujääk³⁷.

Kui töötaja siirdub täiendõppe tulemusena suurema lisandväärtusega sektorisse või ametikohale, rakendub maksukoormus suuremale maksubaasile. Pärast sotsiaal- ja tervishoiusüsteemi baaskulude katmist tekib ülejääk. Suurenev võimekus ristsubsideerida avalikke teenuseid tugevdab riigirahanduse pikaajalist jätkusuutlikkust ning on vajalik eeldus vananeva elanikkonna solidaarseks ülalpidamiseks.

³⁰ Moretti, E. (2004). Estimating the social return to higher education: evidence from longitudinal and repeated cross-sectional data. *Journal of Econometrics*, 121(1-2), 175-212.

³¹ Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2010). Education and Economic Growth. *International Encyclopedia of Education* (kd 2, lk 245–252). Elsevier.

³² Krueger, A. B., & Lindahl, M. (2001). Education for Growth: Why and For Whom? *Journal of Economic Literature*, 39(4), 1101-1136.

³³ Pritchett, L. (2001). Where has all the education gone? *The World Bank Economic Review*, 15(3), 367–391.

³⁴ Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355–374.

³⁵ Statistikaamet. (2024). *Rahvastikuproгноos 2024–2085*. Tallinn: Statistikaamet.

³⁶ Sotsiaalmaksuseadus (§ 7 lg 1. Maksumäär; § 10 lg 2. Maksu laekumine).

³⁷ Rahandusministeerium. (2026). *Riigi eelarvestrateegia 2027–2030* (lk 186–187, 192). Tallinn.

Reaktiivsete riigieelarveliste püsikulude ennetus

Majandusareng ja automatiseerimine vähendavad ebaproportsionaalselt nõudlust rutiinsete oskuste järele. Sihistatud ümberõppeta süveneb struktuurse töötuse risk³⁸. Tööturult väljalangemine mõjutab riigieelarvet kahekordselt: tööjõumaksude laekumine väheneb ja samal ajal suurenevad väljamaksekohustused (sotsiaalkaitseüsteemi töötushüvitised, toimetulekutoetused jm).

Proaktiivsed investeeringud täiskasvanuharidusse maandavad tehnoloogia arengust tulenevat struktuurse töötuse riski. Kui aktiivne tööjõupoliitika ennetab passiivseid sotsiaalkulusid, on see riigieelarve pikaajalise tasakaalu oluline eeldus³⁹.

Eesmärgipärase ümberõppe riigieelarveline tasuvus avaldub viitega. Aktiivsete tööturumeetmete metaanalüüsi kohaselt ei ole koolitusprogrammid lühiajaliselt kuigi tõhusad, kuid nende mõju muutub positiivsemaks kahe aasta möödudes⁴⁰. Töötukassa töötutele suunatud tasemeõppe puhul ilmneb õpingute ajal lukustusefekt ning mõju töötamise tõenäosusele muutub positiivseks ligikaudu 30 kuu möödudes⁴¹. Madala oskustasemega täiskasvanute ümberõppe puhul tugineb tõhustamiskava Heckmani empiirilisele järeldusele, mille kohaselt on ohtlikuks müüdi („*dangerous myth*“) eeldada, et madala oskustasemega täiskasvanuid on suhteliselt lihtne kaasaegse majanduse vajadustega kohendada. Heckmani järgi on enamiku riiklike koolitusprogrammide tegelik tasuvus sellele sihtrühmale lähemal nullile kui hariduse keskmisele tasuvusele. Eelarvepiirangute tingimustes ei ole ilmne, et sellised investeeringud on õigustatud, sest need suunavad ressursse ära noorematest ja paremini õpetatavatest sihtrühmadest⁴². Järeldus põhineb USA andmetel; töötukassa mõjuhindamine on sellega osaliselt kooskõlas, kuna töötute tasemeõppe suurem positiivne mõju töötamisele ilmneb kõrgharidustasemel õppijate seas⁴³. Seetõttu teeb tõhustamiskava ettepaneku asendada madala oskustasemega täiskasvanute tingimusteta tasuta ümberõppe struktureeritud ja eelkontrollitud sekkumistega, mis on võimaluse korral seotud tööandjaga (5.1.2.1). Laiemalt ei tohi täiskasvanute täiendõppe piirduda sihitamata õppega, mis ei ole seotud tööturu vahetu nõudlusega: sekkumine peab olema sihistatud ja vastama tööturu tegelikule nõudlusele.

2.2.4 Tulemuslikkuse mõõdetavus ja tõenduspõhine poliitikakujundamine

Poliitikaeesmärkide lahknevus (2.2.1) ja riigieelarvelise tasuvuse nõue (2.2.3) muudavad haridusinvesteeringute juhtimise keerukaks. Poliitikameetmete elluviimisel tuleb lähtuda eeldusest, et avaliku ressursi kasutamisel peab olema objektiivselt mõõdetav sotsiaalmajanduslik mõju. Seetõttu on tõhustamiskava läbiv aluspõhimõte hoiduda rahastusmodelitest, mille puhul ei saa (või peaaegu ei saa) tõestada põhjuslikku seost haridusinvesteeringu ja sotsiaalmajanduslike tulemuste vahel.

Tõenduspõhise poliitika („*evidence-based policy*“) hindamismudelites⁴⁴ eristatakse selgelt halduslikke väljundeid⁴⁵ (nt kasutatud eelarve, toimuud koolituste ja osalejate arv) ja tegelikku sotsiaalmajanduslikku mõju⁴⁶. Riik võib poliitikameetmele eraldatud eelarve täielikult ära kulutada (väljund), loomata seejuures

³⁸ Acemoglu, D., & Autor, D. (2011). Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings. *Handbook of Labor Economics*, 4, 1043-1171.

³⁹ Martin, J. P. (2015). Activation and active labour market policies in OECD countries. *IZA Journal of Labor Policy*, 4(1), 1-29.

⁴⁰ Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452-F477.

⁴¹ Unt, T., & Võrk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Tartu Ülikool.

⁴² Heckman, J. J. (2000). Policies to foster human capital. *Research in Economics*, 54(1), 3-56.

⁴³ Unt, T., & Võrk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Tartu Ülikool.

⁴⁴ Sanderson, I. (2002). Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making. *Public Administration*, 80(1), 1-22.

⁴⁵ „Outputs“, nt loodud koolituskohtade või väljastatud tunnistuste arv.

⁴⁶ „Outcomes“, nt sihtgrupi palgapreemiumi või tööhõive kasv.

reaalset sotsiaalmajanduslikku lisandväärtust (tulemust). Kui poliitikameetmete kulu-tulu suhet (2.2.3) ei saa haldusandmete piiratud tõttu kvantifitseerida, võib ressursikasutus olla ebatõhus.

Analüüsi seisukohast on avaliku ressursi kasutamine põhjendatud, kui õppe tegelikku ja pikaajalist mõju tööturule seiratakse. Aktiivsete tööturupoliitikate („ALMP“) mõju hindamise akadeemilise praktika järgi väljendub haridusinvesteeringute tegelik tasuvus harva vahetutes haldusväljundites, mistõttu on investeeringu õigustamiseks vaja seirata sissetulekuid ja hõivet pikaajaliselt⁴⁷.

2.3 Tõhustamiskava uurimisküsimused

Puuduliku koordineerimise (1.2.2) ja riigieelarvelise tasuvuse tõendamise vajaduse (2.2.3) tõttu puudub riigil praegu terviklik ülevaade avalikest vahenditest rahastatava täiskasvanuõppe mahtudest, fookusest ja vastavusest tööturu tegelikule nõudlusele.

Lähteülesande täitmiseks ja süsteemsete tõhustamisvõimaluste tuvastamiseks on raportis püstitatud viis kesket uurimisküsimust:

1. Milline on keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste rahaline koondkulu täiskasvanute koolitusteenustele ja õpisündmustele?
2. Millises proportsioonis kaetakse avaliku sektori koolituskulud valitsuse paindlikult juhitavatest baasvahenditest, asutuste omatuludest ning sihtotstarbelistest välistoetustest?
3. Millised valitsemisalad on peamised koolituste tellijad ning millises ulatuses soetatakse teenuseid riigisiseste siirete ja sisetehingutena võrreldes eraturule suunatud ostudega?
4. Millises mahus vastab hangitud õppetegevus tööturu tegelikele struktuursetele vajadustele (OSKA prognoosid) ning õigusaktides kehtestatud baasnõuetele (majandustegevuste esitamine EHISes)?
5. Millised on rahvusvahelisele praktikale ja avaliku rahanduse tõhususkriteeriumitele tuginevad lahendused süsteemi institutsionaalse killustatuse ületamiseks, erakapitali kaasamiseks ja avalike vahendite täpsemaks sihistamiseks?

2.3.1 Tõhustamiskava andmeallikad

Et luua avaliku sektori haridusinvesteeringust objektiivne tervikpilt, tugineb tõhustamiskava viiele eraldiseisvale kvantitatiivse andmestiku väljavõttele aastatest 2021–2025. Igal andmestikul on analüüsis oma roll ja see esindab avaliku sektori koolitusmaastiku eri vaadet:

- Keskvalitsuse finantsaruandlus (SAP BO aruanne RP004): andmestik hõlmab keskvalitsuse raamatupidamislikke finantskulusid eelarvekontode ja kululiikide kaupa. Kaardistuses kajastatakse kolmandatele isikutele tehtud tegelikke väljamakseid ja siirdeid (piiritletuna spetsiifiliste koolituskulude kontodega: 55244000, 55245000, 55248000, 55249000, 55249030), välistades asutusesisesed personaliga seotud koolituskulud.
- Keskvalitsuse personaliandmed (SAP BO aruanne HR058): andmestik hõlmab riigitöötaja iseteenindusportaali (RTIP) sündmuspõhist statistikat, mis registreerib asutuste omatöötajate koolitustel osalemise mahu (osalejad ja akadeemilised tunnid); analüüs põhineb sündmusstatistikal, et hinnata keskvalitsuse korraldatud sisemist õppemahtu ja intensiivsust. Kuna RP004 andmed kajastavad üksnes kolmandatelt isikutelt ostetud teenuseid, ei kajastu omatöötajate asutusesisesed koolitused (HR058) nendes finantsväljavõtetes.
- Riigihangete register (RHR): andmestik hõlmab keskvalitsuse asutuste korraldatud täiskasvanute koolitusteenuste piirmäära ületavate hangete tehnilisi kirjeldusi ja hankelepingute kogumahte. Raportis ei kasutata RHR-i andmeid koolituste kogukulude mõõtmiseks, sest register ei kajasta alla piirmäära jäävate hangete mahtu. Registriandmeid kasutatakse seetõttu üksnes selleks, et kaardistada hangete tehniliste kirjelduste põhjal õppe sisu, sihtrühmi ja kvaliteedinõudeid.

⁴⁷ Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452–F477.

- Töötukassa meetmete andmed: töötukassa kaudu rahastatud õppe maksumuse analüüs tugineb kahele andmeallikale. Individuaalsete valikute analüüs põhineb koolituskaardi statistikal, mis võimaldab hinnata õppe maksumust, lõpetamise määra ja seost riskide maandamisega. Keskset hangitud koolituste (nt keeleõpe, IKT baasoskused) analüüs tugineb riigihangete registris (RHR) kajastatud tehnilistele kirjeldustele ja lepingumahtudele. Kuna hangete analüüs piirdub RHR-i avalike andmetega, ei kajastu koondpildis alla riigihanke piirmäära jäävate väikehangete mahud. Kahe allika koosvaatlus annab terviklikuma pildi riigi sekkumise struktuurist: see võimaldab analüüsida individuaalsete meetmete ja tsentraalsete hangete osakaalu ning tuvastada fookusvaldkondade lahknevusi (asendusefekti riske).
- Kohalike omavalitsuste saldoandmikud (SAS): keskvalitsusest juriidiliselt ja eelarveliselt eraldiseisev andmestik, mis hõlmab kõigi Eesti kohalike omavalitsuste raamatupidamislikke väljavõtteid koolituskulude kontode kaupa. Allikas võimaldab mõõta hariduskulude regionaalset jalajälge ja kohalike omavalitsuste finantskoormust töötajate arendamisel.

2.3.1.1 Andmestike piiratus

Uurimuse olulisimad piirangud tulenevad haldussüsteemi killustatusest ja riiklike andmestike tehnilisest ülesehitusest.

Eri andmeallikate koondsummasid ei saa matemaatiliselt liita üheks absoluutnäitajaks. Kuigi RP004 (eraturule ja kolmandatele isikutele suunatud finantskulu) ning HR058 (asutusesisene halduslik maht) kirjeldavad eraldiseisvaid dimensioone, esineb süsteemis vältimatu andmete ristkasutus teistel tasanditel. Näiteks on andmetes tuvastatav ühisosa töötukassa ja struktuurifondide rahastuskanalites.

Analüüsitud finantsaruanded ja koolitusstatistika on tehingu- ja sündmusepõhised (finantsaruanded kajastavad makstud arveid ja koolitusstatistika registreeritud koolitusjuhtumeid), mistõttu ei saa meetodiliselt kindlaks teha unikaalsete õppijate tegelikku koguarvu ega välistada, et sama inimest on eri asutustes ja infosüsteemides loendatud mitu korda.

Analüüsi suurim piirang on sotsiaalmajanduslike tulemusnäitajate puudumine. Finantskaardistuses kasutatud haldusandmete põhjal ei saa seirata koolituse läbinud inimeste hilisemat palgakasvu, hõive muutust ega uute oskuste tegelikku rakendumist tööturul. Samas näitab töötukassa võrdlusrühmapõhine mõjuhindamine, et kui ühendada rahvastiku-, haridus-, töötamise- ja maksuandmed, on selline seire töötukassa teenuste puhul võimalik⁴⁸. Finantskaardistuse põhjal ei saa seega matemaatiliselt arvutada haridusinvesteeringute tegelikku riigieelarvelist tasuvust. Seetõttu tugineb analüüs (4. peatükk) kaudsetele meetoditele, kõrvutades riigihangete andmeid makromajanduslike turutõrgete ja tulevikuprognosidega (OSKA).

2.3.2 Tõhustamiskava analüütilised töösuunad

Et vastata uurimisküsimustele (1–5) ja vältida andmete kattuvust, on tõhustamiskava meetoodika ja aruande struktuur jaotatud kolmeks üksteisele tuginevaks töösuunaks.

2.3.2.1 Avaliku sektori finants- ja mahukaardistus

Esimesele, teisele ja kolmandale uurimisküsimusele vastamiseks koondab analüüs eespool loetletud finantsandmestikud (RP004, SAS). Asutustevahelise topeltarvestuse vältimiseks kasutatakse eelarvekontode filteranalüüsi. See meetod eraldab avaliku sektori sisemised rahavood (riigisisised siirded ja asutusesisene personaliarendus) eraturule suunatud ostujõust.

Eristus tagab, et vahendite riigisisene liigutamine ühest asutusest teise ei moonuta arusaama haridusinvesteeringute tegelikust mahust ega valitsuse eelarvelisest manöövervusruumist.

⁴⁸ Unt, T., & Võrk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Tartu Ülikool.

2.3.2.2 Õppetegevuse sisu, sihtrühma ja kvaliteedi analüüs

Neljandale uurimisküsimusele vastamiseks koostatakse lahknevusanalüüs („*gap analysis*“). Kuna finantsaruandlusest (RP004) ei selgu haridusinvesteeringu sisuline eesmärk, kõrvutab analüüs riigihangete registri (RHR) tehnilised kirjeldused OSKA tulevikuproгноoside ja Euroopa Liidu riigipõhiste soovitustega. Nii saab iga piirmäära ületava hanke puhul kindlaks teha, kas riigi rahastus lahendab makromajanduslikke turutõrkeid (prioriteetsed oskused) või tekitab lühiajalist asendusefekti (rahastatakse turutingimustel kättesaadavaid standardkoolitusi). Et hinnata õppe kvaliteeti ja vastavust seadusele, võrreldi tehingupartnereid Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) registriga.

2.3.2.3 Koordinatsioonimudel ja tõhustamiskava ettepanekud

Viiendale uurimisküsimusele vastavad raporti ettepanekud ja soovitusel. Süsteemi tõhustamise lahendused (nt sektoripõhine kaasrahastamise meede) ei tugine subjektiivsetele hinnangutele, vaid alapeatükis 2.2 määratletud avaliku rahanduse tõhususkriteeriumitele (jaotuslik ja tootmislik tõhusus). Et ettepanekud oleksid Eesti haridus- ja majanduskeskkonnas institutsionaalselt rakendatavad, on lahendusmudeleid valideeritud rahvusvahelise (Soome, Rootsi, Iirimaa ja Läti) praktika analüüsiga. Kaalutletud poliitikaotsuste toetamiseks hinnatakse iga ettepaneku põhjendatust, kaasnevaid riske ja võimalikke alternatiive. Tõhustamiskava lisades on esitatud ettepanekute rakenduskava mall, rakendustegevuste esialgne ajakava ja vastutusala, ettepanekute finantshinnang ning tulemusmõõdikud.

2.4 Avaliku sektori finants- ja mahukaardistuse metoodika

Avaliku sektori koolitusmaastiku kaardistus tugineb kvantitatiivsele andmeanalüüsile, mis koondab killustatud hariduskulud ühtseks tervikpildiks. Kaardistus hõlmab lisaks keskvalitsuse asutustele ka kohalikke omavalitsusi (KOV). Kuigi KOV-ide eelarved on riigieelarvest juriidiliselt ja finantsiliselt eraldiseisvad, on nende andmed kaasatud finants- ja mahukaardistusse, et mõista avaliku sektori kogunõudlust koolitusturul ja tuvastada, kas avalikke teenuseid dubleeritakse regionaalselt.

Kaardistuse raamistik on metoodiliselt hierarhiline. Koolituste koondkulu mõõtmise peamine ja juriidiliselt siduv allikas on raamatupidamise finantsandmestik (SAP BO RP004), millest sõltub otseselt valitsuse eelarveline otsustus- ja manööverdusruum.

Kõik ülejäänud andmeallikad (personalistatistika HR058, riigihangete register RHR ja EHIS) on analüütiliselt allutatud finantsandmetele. Neid kasutatakse eriülesannetega analüüsides, mis selgitavad baaseelarve kasutamise halduspraktikat, strateegilist fookust ja õppe kvaliteeti.

2.4.1 Andmete ulatus ja tehnilised eeldused

Koolituste kogukulu kaardistus hõlmab eranditult kõiki ministeeriumide valitsemisalasid ja riigikantseleid (edaspidi ühiselt „keskvalitsus“). Selline lai institutsiooniline piiritus on metoodiliselt vajalik: üksikute asutuste või haldusala de kaupa killustatud vaade ei võimaldaks hinnata riigieelarve tegelikku koondkoormust ega tuvastada valdkonnaüleseid dubleerimisi.

Finantsandmestik hõlmab viit aastat (1. jaanuarist 2021 kuni 31. detsembrini 2025). Pikem aegrida on järelduste valiidsuse jaoks määrava tähtsusega. Üheaastane finantslabilõige võib andmeid moonutada ühekordsete suurprojektide, kriisimeetmete või eelarveaasta lõpu jääkide kasutamise tõttu. Viieaastane vaade tasandab lühiajalised finantsanomaaliad, võimaldab eristada asutuste struktuurseid püsikulusid ajutistest hangetest ning annab objektiivse sisendi pikaajalisteks tõhustamisotsusteks.

Finantskaardistuse tulemuste lugemisel ja andmetike kasutamisel tuleb arvestada järgmisi tehnilisi põhimõtteid:

- Finantskaardistuse andmestikud tuginevad infosüsteemide väljavõtetele seisuga 10. veebruar 2026.
- Raporti tabelites ja joonistel on finantsmahud loetavuse huvides esitatud miljonites eurodes ning finantsmahud ja proportsioonid ühe komakoha täpsusega. Seetõttu võivad tabelite koondsummad erineda algandmete täpsest summast ning osakaalude summa ei pruugi alati olla täpselt 100,0%.

- Finantskulud esitatakse raportis üldjuhul positiivse arvuna. Erand on riigiasutuste omavahelised siirded (SD-konto tehingud), mis esitatakse negatiivse tasaarvestusreana, et nullida sisemise siirde vastandkanne ja vältida avaliku sektori koondkulu topeltarvestust.

2.4.2 Eelarvekontode piiritus ja sisemiste tehingute eemaldamine

Objektiivse analüüsi tagamiseks on kaardistusse kaasatud üksnes need raamatupidamiskanded, mis on otseselt seotud mitteformaalse täiskasvanuõppega. Väljavõte piirdub järgmiste eelarvekontodega (edaspidi ühiselt „mitteformaalse täiskasvanuõppega seotud kontod“):

- 55244000: Muud õppevahendid
- 55245000: Koolitusteenused
- 55248000: Õppevahendite rent
- 55249000: Muud koolituse kulud
- 55249030: Muud koolituse kulud SD (siirded)

Eelarvekonto 55249030 (SD ehk siirded) on kaasatud meetoodilistel põhjustel: see võimaldab eristada avatud eraturule suunatud kulutusi riigisisest rahavoost. Aruanne RP004 kajastab lisaks välisostudele ka riigiasutuste omavahelisi arveldusi (näiteks kui üks valitsemisala ostab koolituse Sisekaitseakadeemialt või riigi tugiteenuste keskusest). Kuna riigi raamatupidamises kajastuvad sisemised tehingud nii kulu tekkimise kui ka selle hüvitamisena, liidetaks sama tehingu vahendid siirete konto välistamisel vigaselt kaks korda. SD-tunnusega kanne eemaldab valitsemisalade vahelise sisemise rahaliikumise ja välistab avaliku sektori koondkulude topeltarvestuse. Tõhustamiskava finantsmudel tugineb netokulule, mis näitab avalikust sektorist eraturule liikuvate vahendite tegelikku mahtu.

2.4.3 Kululiikide jaotus ja eelarveline otsustusruum

Et tuvastada koolituskulude rahaline allikas ja juriidiline seotus, on tehingud liigendatud ametlike riiklike eelarveklassifikaatorite ehk kululiikide alusel. Kululiik näitab finantsvahendi päritolu ja selle kasutamise piiranguid. Analüüsis kasutatakse kaheksat kululiiki:

- Piirmäärata vahendid (liik 10): seadusest tulenevad arvestuslikud kulud ja finantseerimistehingud. Selle liigiga kajastatakse ka riigiasutuste Eestis tasutud käibemaksukulu;
- Kindlaksmääratud vahendid (liik 20): riigieelarve piirmääraga baasraha. See on üks peamisi eelarvelikke, millest kaetakse nt ministeeriumide ja asutuste igapäevaseid püsikulusid ning tegevustoetusi;
- Välistoetuse riigieelarveline kaasfinantseerimine (liik 31): riigieelarvest kaetav kohustuslik omaosalus välistoetustega projektides (SAP-is seatud piirmäärana);
- Välistoetused ning sellest sõltuvad vahendid (liik 40): Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna ja teiste väliste doonorite antud toetused;
- Välistoetuse riiklik kaasfinantseerimine (liik 42): varasem kood riikliku omaosaluse tähistamiseks välistoetuste rakendamisel. Alates 2022. aastast seda liiki enam ei kasutata, kuid see esineb koondandmestikus, sest analüüs hõlmab ka 2021. aasta finantstehinguid, mil seda eelarveklassifikaatorit veel kasutati;
- Muu tulu ning sellest sõltuvad vahendid (liik 43): vahendid, mida finantseeritakse asutuse või valitsemisala muude spetsiifiliste tulude laekumisest (näiteks tulud CO2 kvoodimüügist);
- Majandustegevusest laekunud tulu (liik 44): valitsusasutuse omatulud ehk tulud, mis tulenevad otsesest majandustegevusest, näiteks tasuliste teenuste osutamisest (koolitustest või riigivara ja ruumide rendist);
- Ebaregulaarsed vahendid (liik 45): erakorralise iseloomuga tulud ja neist sõltuvad kulud, mis ei ole riigiasutuse püsiv tuluallikas (näiteks riigivara või seadmete võõrandamine)

Kululiikide alusel on riigieelarve vahendid metoodiliselt jaotatud kahte kategooriasse: siseriiklikud vahendid (baaseelarve) ja välisloetustega seotud vahendid. See eristus määratleb keskvalitsuse eelarvelise manööverdusruumi piirid.

Siseriiklikud vahendid (liigid 10, 20, 43, 44 ja 45) on riigieelarve diskretsionaarne osa, mille kasutamise üle otsustavad vahetult valitsus ja asutuste juhid. Tõhustamiskava ettepanekud keskenduvad eelkõige baaseelarvele, sest see peegeldab riigi struktuurset püsikohustusi. Säästu hindamisel eristatakse siiski avaliku sektori kogukulude vähendamist riigieelarve netosäästust: otsest riigieelarve netosäästu loob üksnes kindlaksmääratud vahendite (liik 20) vähendamine, mistõttu on tõhustamiskava fiskaalse konsolideerimise eesmärk seotud eranditult selle eelarveliigiga. Kui vähendatakse asutuste omatulust (liigid 43 ja 44) kaetud kulusid, väheneb küll avaliku sektori kogukulu, kuid kuna need kulud on seotud asutuse enda teenitud tuluga, ei saa neid keske riigieelarve kärbeteks mehaaniliselt kasutada.

Välisloetustega seotud vahendid (liigid 40, 31 ja 42) koosnevad välisdoonori toetusest ja riigieelarvelisest kohustuslikust kaasfinantseeringust (omaosalusest). Kuigi riiklik omaosalus (liigid 31 ja 42) on olemuselt siseriiklik raha, eristub see baaseelarvest lepingulise seotuse ja tähtsajalisuse poolest.

Eelarvelise säästu (tõhustamise) saavutamisel on see erisus põhimõtteline: kui valitsus kärbib siseriiklikke baasvahendeid (liik 20) 10 euro võrra, on tegelik eelarveline kokkuhoid 10 eurot. Kui valitsus kärbib aga välisloetusega seotud riiklikku omaosalust (liik 31) 10 euro võrra, tuleb tagastada ka sellega seotud välisvahendid. Näiteks 15% suuruse omaosalusega ESF+ projekti puhul kaotatakse riikliku osaluse vähendamisel 10 euro võrra lisaks ligi 56 eurot välisloetust ($10 / 0,15 \times 0,85$).

Pikaajalise baaseelarve kaardistamisel tuleb eristada ka ajutised kohustused. Kindlaksmääratud vahendid ja omatulud peegeldavad riigiasutuste struktuurset püsikulusid, välisloetuste kaasfinantseerimine aga on tähtsajaline kulu, mis projekti lõppemisel kaob. Et pikaajalisi püsikohustusi objektiivselt hinnata, ei liideta metoodikas lühiajalisi kaasfinantseeringuid mehaaniliselt püsiva baaseelarvega.

2.5 Õppetegevuse sisu, sihtrühma ja kvaliteedi analüüsi metoodika

Kui finantskaardistuse (2.4) eesmärk on tuvastada avaliku sektori hariduskulude rahaline maht, siis see analüütiline osa hindab nende investeeringute strateegilist sihitust ja kvaliteeti. Analüüs tugineb riigihangete registris (RHR) kajastatud hangete tehnilistele kirjeldustele ning kasutab kolme metoodilist hindamisraamistikku: strateegiline lahknevusanalüüs (OSKA ja EL-i Nõukogu riigipõhised soovitusel), jaotusliku tõhususe ehk sihtrühmade analüüs ning ning TäKS-i nõuetele vastavuse kontroll (EHIS).

2.5.1 Strateegiline lahknevusanalüüs

Et hinnata, kas avalikest vahenditest tellitud õpe vastab tööturu tegelikele ja tulevastele vajadustele, koostati sisuline lahknevusanalüüs („gap analysis“). Analüütiliselt on riigieelarveline sekkumine majanduslikult põhjendatud, kui see lahendab makromajanduslikke turutõrkeid, mida turg ise ei reguleeri (2.2.3). Kuna töötukassa individuaalse koolituskardi vahendite kasutus on juba õiguslikult ja struktuurset seotud OSKA prioriteetsete valdkondadega (tööturu tegeliku vajadusega), keskendub lahknevusanalüüs keskselt hangitud koolitustele (2.3.1).

Et tagada lahknevusanalüüsi objektiivsus, tugineb metoodika kahele eraldiseisvale raamistikule: Kutsekoja (OSKA) siseriiklikele tööturuprognosidele ning Euroopa poolaasta (*European Semester*) raames Eestile antud EL-i riigipõhistele soovitustele. Andmetöötlus koosnes kolmest etapist:

1. Andmete eraldamine ja puhastamine: RHR-ist koondati täiskasvanute koolitusteenuste hangete algandmed ja tehnilised kirjeldused.
2. Standardiseeritud kodeerimine: iga koolitushanke objekt kodeeriti hanke peamise sisu järgi rahvusvahelise ühtse haridusliigituse (ISCED-F 2013) kolme- ja neljakohalise koodiga. Analüüsi koondandmestik (tabel 14) esitab hanked õppesuuna ehk kolmekohalise koodi tasemel. Neljakohalist õppekavarühma taset kasutatakse alates tegevuse 4.2 rakendumisest (7.2.4).
3. Makrokategooriatega vastandamine: määratud ISCED-koodid seoti OSKA ja EL-i (CSR dokument 10964/25) peamiste tulevikuoskuste makrokategooriatega.

Makrokategooriad, milles on krooniline kvalifitseeritud tööjõu puudus (LTT, tehnilised erialad, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, rohepööre, sotsiaalhoolekanne, riigikaitse), eristati üksteisest nimeliselt. Hangetele, mis ei toetanud konkreetseid tulevikuoskusi, määrati eraldi kategooriad („Keeled ja lõimumine“ või „Enesejuhtimine ja üldoskused“).

Et hinnata, kas haridusinvesteeringud vastavad Euroopa poolaasta (*European Semester*) raames Eestile antud makromajanduslikele suunistele, töötati analüüsis välja vastendusmudel. Euroopa Liidu Nõukogu riigipõhine soovitus Eestile (CSR dokument 10964/25) toob esile konkreetseid struktuursed kitsaskohad: vajaduse kiirendada rohe- ja digipööret, tagada sotsiaalkaitse- ja tervishoiusüsteemi toimepidevus ning kohaneda muutunud julgeolekuolukorraga.

Kuna CSR ei viita ISCED-F haridusliigitusele, rühmitati riigihangete registris (RHR) tuvastatud õppekavade ISCED-koodid soovitude sisulise eesmärgi järgi viide CSR-makrokategooriasse e:

- Kategooria A (LTT, digi- ja rohepöördete oskused) hõlmab ISCED-F koodi, mis on otseselt seotud info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaga (061), tehnikaalade (071), tootmise ja töötlemise ning keskkonnateadustega. Siia kuuluvad investeeringud, mis lahendavad CSR-is nimetatud tehnoloogilise innovatsiooni ja rohesiirde tööjõupuudujääki.
- Kategooria B (sotsiaalne toimepidevus ja pikaajaline hooldus) hõlmab tervishoiu (091), hoolekande (092) ja sotsiaaltöö valdkonna koodi. Kategooria peegeldab CSR-i soovitud tugevdada vananeva elanikkonna ja demograafilise surve tingimustes esmatasandi tervishoidu ja pikaajalist hooldust.
- Kategooria C (finants- ja haldusvõimekus / muud taristuinvesteeringud) hõlmab hankeid, mis tugevdavad riigivalitsemise finantsilist ja administratiivset suutlikkust, eeskätt struktuurivahendite rakendamisel, mida CSR rõhutab eraldi. Üldised äri- ja halduskoolitused (041) liigitati kategooriasse E, sest need ei olnud suunatud sellele suutlikkusele..
- Kategooria D (julgeolek ja riigikaitse) hõlmab riigikaitse- ja julgeolekuasutuste tellitud transpordi- (104, logistilise võimekuse tagamine), turva- ja riigikaitsekoolitusi, mis peegeldavad geopoliitilisest olukorrast tingitud riiklikku investeeringuvajadust ja on kooskõlas Euroopa Liidu laiemaga julgeolekuraamistikuga. Muude asutuste tellitud transpordikoolitused liigitati kategooriasse E.
- Kategooria E (EL-i soovitudes nimetatud valdkonnad) on jääkkategooria. Siia liigitatakse kõik hangitud haridusteenused (nt üldine keeleõpe, baastarkvara kasutamine, enesejuhtimise treeningud), mis ei lahenda otseselt ühtegi eespool nimetatud makromajanduslikku turutõrget ega struktuurset kitsask kohta. Need näitavad seega avaliku raha lahknevust EL-i strateegilisest fookusest ja võimalikku asendusefekti.

2.5.2 Sihtrühmade ja TäKS-i nõuetele vastavuse kaardistus

Lisaks sisulisele lahknevusanalüüsile kaardistati piirmäära ületavate hangete tehniliste kirjelduste alusel hangete sihtrühmad ja teenuseosutajate institutsiooniline kvaliteet.

2.5.2.1 Sihtrühmade analüüs

Avaliku raha sotsiaalmajandusliku sihituse hindamiseks jaotati hangete tehnilistes kirjeldustes nimetatud sihtrühmad viide kategooriasse: (A) haavatavad ja prioriteetsed sihtrühmad (turutõrkega isikud), (B) riigikaitse sihtrühm (ajateenijad), (C) spetsialistid ja ametnikud, (D) laiem avalikkus ning (E) määramata sihtrühmaga hanked.

2.5.2.2 TäKS-i nõuetele vastavuse kontroll

Et hinnata täiskasvanute koolituse seaduse (TäKS) § 15 lõike 2 nõude täitmist, kõrvutati koolitusteenuseid osutanud tehingupartnerite (juriidiliste isikute) andmed Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) registriga. Ristkontrolli eesmärk oli tuvastada, kui suures finantsmahus ostab avalik sektor koolitusteenuseid pakkujalt, kes ei ole EHISesse kantud täienduskoolitusasutused. See on näitaja teenuse tootmisliku tõhususe ja õiguspärasuse kohta.

2.5.3 Metoodika valiidsus, reliaablus ja piirangud

Kvalitatiivse andmetötluse usaldusväärsuse (reliaabluse) tagamiseks kasutati analüüsis ISCED-it kui rahvusvaheliselt standardiseeritud ja ammendavat klassifikaatorit, mis vähendab analüütiku subjektiivsust hangete rühmitamisel. Lisaks valideeriti klassifitseerimisloogika ja andmekoondid haridus- ja teadusministeeriumi ekspertidega (9. aprillil 2026), mis maandab täiendavalt tõlgendamisriske.

Metoodika nõrkus tuleneb riigihangete algandmete ebaühtlasest kvaliteedist. Ebamäärased või mitut teemat koondavad hankenimetused (näiteks „arenguprogramm“ või „meeskonnakoolitus“) muudavad tehingu ühese kodeerimise keerukaks. Et vältida kategooriate kunstlikku sobitamist, kasutati konservatiivset lähenemist: mitmeti mõistetavatele hangetele määrati lahtine klassifikaator „määramata“ või „muu“. Seega tuginevad analüüsitulemuste proportsioonid üksnes selgelt tuvastatava sisuga hangetele.

Tulemuste tõlgendamisel tuleb arvestada ka metoodika sisulise valiidsuse piiranguid, mis tulenevad kolmest struktuursest tegurist:

- Ajaline nihe eesmärkides: OSKA ja EL-i prognoosid kujundavad pikaajalist (5–10-aastast) struktuurset tööturuvaadet. Asutuste koolitushanked peegeldavad aga sageli lühiajalist ja operatiivset baasvajadust (näiteks kohustuslik ohutustehnika või tarkvara baaskoolitus). Seetõttu on teatud lahknevus makromajanduslike prioriteetide ja asutuse toimepidevuseks vajalike mikrotasandi lühikoolituste vahel halduspraktikas paratamatu.
- Kategooriate ühildamatus: ISCED-koodid ja OSKA kvalitatiivsed oskusprofiilid ei pruugi üksüheselt kattuda (näiteks võib ISCED-i kategooria „juhtimine ja haldus“ hõlmata ka digipädevuste arendamist). ISCED-F 2013-s ei ole ka tehisaru eraldi koodi; tehisaruga seotud õpe jaguneb IKT õppesuuna (061) õppekavarühmade vahel.
- Keskse planeerimise ja tööturu lahknevus: õppetegevuse sisuline lahknevusanalüüs mõõdab avalike vahendite vastavust riiklikele prognoosidele. Turumajanduses ei teki haridusinvesteeringu sotsiaalmajanduslikku tasuvust ilma tööturu tegeliku nõudluse ja palgapreemiumita (2.2.3). Kui tööandjad omandatud oskusi ei väärtusta, ei loo riiklik koolituspakkumine lisandväärtust ka siis, kui see vastab OSKA prioriteetidele.

2.6 Tõhustamisettepanekute ja koordinatsioonimudelite analüüsi metoodika

Kui finants- ja sisukaardistus (2.4; 2.5) tuvastavad valdkonna eelarve rahalise mahu ja strateegilise sihituse, siis tõhusama struktuuri kavandamiseks tuleb analüüsida süsteemi halduslikku korraldust. Viiendale uurimisküsimusele (tõenduspõhised lahendused süsteemi killustatuse ületamiseks) vastamiseks kasutab analüüs kvalitatiivseid meetodeid ja rahvusvahelist võrdlust. Analüüs jaguneb kolmeks etapiks: siseriiklik süsteemianalüüs, rahvusvaheline võrdlus ja poliitikaettepanekute süntees.

2.6.1 Ekspertvalideerimine ja ministeeriumideülene koordinatsioon

Et ületada kvantitatiivseid andmelünki ning hinnata asutustevahelist halduspraktikat ja strateegiliste eesmärkide (OSKA, arengukavad) tegelikku rakendumist, tugineb analüüs ministeeriumideülesele eksperthinnangule.

Analüütilised järeldused ja tõhustamisettepanekud valideeriti iteratiivselt regulaarsetel koordinatsioonikohtumistel valdkonna eest vastutavate ministeeriumidega (eeskätt haridus- ja teadusministeerium ning majandus- ja kommunikatsiooniministeerium). Kaasav lähenemine tagab, et finants- ja mahuanalüüsi järeldused on kooskõlas kehtiva õigusruumi ja tegeliku halduspraktikaga ning et kavandatud lahendusmodelid on Eesti institutsioonilises keskkonnas tegelikult rakendatavad (5. peatükk). Ülevaade analüüsi kaasatud asutustest ja peamistest koordinatsiooniformaatidest on esitatud raporti lisas (7.5).

2.6.2 Rahvusvaheline võrdlus

Eesti täiskasvanuhariduse koordineerimise- ja rahastusmudelitele alternatiivide leidmiseks analüüsiti rahvusvahelist praktikat. Võrdlusriikideks valiti Soome, Iirimaa, Rootsi ja Läti, sest need esindavad eri poliitikastsenaariume ja lahendusmudeleid:

- Soome on eeskuju ministriumideülese ja andmepõhise koordineerimiskeskuse (JOTPA) loomisel ja toimimisel;
- Iirimaa on näide sektorifondide (*Skillnet*) rakendamise kohta, mis suurendavad tööandjate finantsvastutust ja kaasavad neid proaktiivselt;
- Rootsi on pikaajaline eeskuju tsentraliseeritud tulemusjuhtimises ja täiskasvanute õppekontode piloteerimises;
- Läti lähteasukoht on Eestiga sarnane, sest see on sotsiaalmajanduslikult sarnane ja sõltub Euroopa Liidu struktuurifondidest, mistõttu saab võrrelda sarnaste piirangutega halduskeskkondi.

Rahvusvaheline analüüs (4.5) tugineb CEDEFOP-i andmebaasidele ja riiklikele poliitikaarvutustele. Võrdlus keskendub kahele tööhõlvamiskava jaoks olulisele kriteeriumile: (i) finantsinstrumendid (rahastuse sihitamine ja proportsionaalne jaotus riigi ja tööandja vahel) ning (ii) juhtimismudelid (asutusteülesest kattuvate tegevuste vältimine).

2.6.3 Poliitikaettepanekute süntees

Tööhõlvamiskava rakenduslikud ettepanekud ja soovitusel (5. peatükk) koostati eespool kirjeldatud meetodikaid ühendades. Lahendusmudelid (nt sektoripõhine kaasrahastusmeetod) ei tugine diskretsionaarsetele hinnangutele, vaid on läbinud alapeatükis 2.2 sätestatud avaliku rahanduse tõhususkriteeriumite filtri.

Kõik alternatiivsed poliitikastsenaariumid on kavandatud nii, et need lahendaksid analüüsis (3. ja 4. peatükk) tuvastatud struktuurseid turutõrkeid.

3. Avaliku sektori koolituskulude finants- ja mahuanalüüs

Peatükk esitab alapeatükis 2.4 määratletud kvantitatiivse finants- ja mahukaardistuse. Analüüs vastab tõhustamiskava kolmele esimesele uurimisküsimusele: see tuvastab avaliku sektori koolituskulude rahalised mahud, peamised tellijad ning ressursside jaotuse eraturu ostude ja asutusesiseste tegevuste vahel.

Andmete tõlgendamisel tuleb lähtuda alapeatükis 2.3.1.1 sätestatud metoodilisest piirangust: peatükis esitatud nelja erineva andmeallika (RP004, HR058, SAS ja töötukassa) koondsummad kirjeldavad haridusinvesteeringute eraldiseisvaid kihte ning neid ei saa matemaatiliselt liita üheks absoluutnäitajaks. Iga järgmine alapeatükk käsitleb süsteemi üht tahku, et kaardistada valitsuse tegelik eelarveline otsustusruum ja tuvastada asutustevahelised kattuvused.

3.1 Keskvalitsuse eraturule suunatud koolituskulud (RP004)

Alapeatükk kaardistab valitsemisalade ja riigikantselei kolmandatele isikutele suunatud koolituskulud aastatel 2021–2025. Riigi raamatupidamise väljavõtte (RP004) põhjal on analüüsist eemaldatud asutuste omavahelised siirded (2.4.2). Analüüsi eesmärk on tuvastada avaliku sektori finantsiline jalajälg avatud koolitusturul ja määratleda valitsuse tegelik eelarveline manööverdusruum.

Eelarvekonto 55249030 (SD ehk siirded) on andmestikku kaasatud negatiivse tasaarvestusreana, mis nullib valitsemisaladevahelise sisemise siirde vastaskande; tulemuseks on netopõhine, eraturule suunatud koondkulu.

3.1.1 Finantsandmete koondülevaade valitsemisalade lõikes

Keskvalitsuse eraturule suunatud kulud olid vaadeldaval perioodil kokku 94,8 miljonit eurot. Kulud kasvasid 14,3 miljonilt eurolt 2021. aastal 22,9 miljoni euroni 2025. aastal. Koondsumma hõlmab RP004 väljavõtte kõigi viie koolituskonto tehinguid ega ole filtreeritud täiskasvanute mitteformaalse õppe järgi. Sellesse kuuluvad muu hulgas konto „Muud õppevahendid“ kulud (25,5 mln eurot), keskhariduse omandajate Cambridge'i inglise keele eksamid (2,2 mln eurot), tasemeõppe- ja magistriõppehanked (1,3 mln eurot) ning palgakanded (dokumendi tüüp ZL, 1,6 mln eurot).

Eelarvekontode koondvaade näitab, kuidas avalikud vahendid jagunevad suurimate rahastajate vahel. Keskvalitsuse eraturule suunatud kulud (kokku 94,8 miljonit eurot) on koondunud peamiselt haridus- ja teadusministeeriumi, kaitseministeeriumi ning siseministeeriumi valitsemisalas.

TABEL 1. KESKVALITSUSE ERATURULE SUUNATUD KOOLITUSKULUD VALITSEMISALADE KAUPA (2021–2025)

Valitsemisalad	Mitteformaalse täiskasvanuõppega seotud kontode koondsumma (mln EUR)	Osakaal
Haridus- ja teadusministeerium	46,3	48,8%
Kaitseministeerium	20,0	21,1%
Siseministeerium	7,1	7,5%
Kultuuriministeerium	6,2	6,5%
Sotsiaalministeerium	5,0	5,2%
Rahandusministeerium	4,3	4,6%
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium	3,5	3,7%

Valitsemisalad	Mitteformaalse täiskasvanuõppega seotud kontode koondsumma (mln EUR)	Osakaal
Riigikantselei	1,3	1,4%
Kliimaministeerium	0,9	1,0%
Justiits- ja digiministeerium	0,2	0,2%
Kokku:	94,8	100,0%

Kolm suurimat rahastajat – haridus- ja teadusministeerium, kaitseministeerium ning siseministeerium – haldavad kokku 77,5% riigi koondkulust (73,5 mln eurot). Haridus- ja teadusministeeriumi haldusala kaudu jõuab turule ligi pool koondsummast (48,8%), mis kinnitab HTM-i rolli valdkonna peamise rahastajana.

Kaitseministeeriumi ja siseministeeriumi osakaal (kokku 28,6%) peegeldab eriotstarbeliste väljaõppesüsteemide (sh Kaitseväe Akadeemia ja Sisekaitseakadeemia täiendõpe) rahastamist. Neid vahendeid saab riikliku julgeoleku tagamise vajaduse tõttu ümber suunata vaid piiratult. Ülejäänud keskvalitsusasutused jaotavad omavahel 22,5% koondsummast.

3.1.2 Tehingute jaotus eelarvekonto nimetuse järgi

Kulude jaotus eristab koolitusteenuste sisseostu õpet toetavatest tegevustest (nt õppevahendite soetamine) ning toob esile valitsemisalade struktuursed erinevused avalike vahendite kasutamisel.

TABEL 2. KESKVALITSUSE KOOLITUSKULUDE JAOTUS EELARVEKONTO NIMETUSE JA VALITSEMISALA JÄRGI (2021–2025)

Valitsemisala	Tehingud eelarvekonto nimetuse järgi (mln €)				Kokku (mln €)	Osakaal
	Koolitus-teenused (mln €)	Muud õppevahendid (mln €)	Muud koolituse kulud (mln €)	Rent ja sise-siirded (mln €)		
Haridus- ja teadusministeerium	13,6	18,9	13,9	-0,2	46,3	48,8%
Kaitseministeerium	13,8	4,8	1,5	-0,1	20,0	21,1%
Siseministeerium	1,8	1,3	4,0	0,0	7,1	7,5%
Kultuuriministeerium	5,2	0,0	0,9	–	6,2	6,5%
Sotsiaalministeerium	2,6	0,0	2,4	–	5,0	5,2%
Rahandusministeerium	4,0	–	0,3	0,0	4,3	4,6%
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium	3,1	0,2	0,2	–	3,5	3,7%
Riigikantselei	1,2	–	0,1	0,0	1,3	1,4%
Kliimaministeerium	0,4	0,2	0,3	–	0,9	1,0%
Justiits- ja digiministeerium	0,1	0,0	0,0	–	0,2	0,2%
Kokku:	45,9	25,5	23,7	-0,2	94,8	100,0%

Mitmes valitsemisalas (sotsiaal-, sise- ja kliimaministeerium) on „muud koolituse kulud“ otsese koolitusteenuste sisseostuga samas suurusjärgus või ületavad seda. Raskesti määratletavate kuluridade

suur osakaal näitab, et vaja on detailsemat finantsauditit, mis võimaldaks asutuste kuluarvestust korrastada.

Andmestikust ilmnevad ka koolitusvõimekuse eripärad: näiteks moodustab kultuuriministeeriumi ja kaitseministeeriumi tehingutest suurima osa koolitusteenuste sisseost (kultuuriministeeriumi valitsemisalas üle 80% koondsummast). Haridus- ja teadusministeeriumi puhul ilmneb struktuurne eripära: valdkonna suurima rahastaja kulud ei kuulu peamiselt koolitusteenuse sisseostu alla (29,5% HTM-i kogumahust), vaid jagunevad õppevahendite soetamise (40,9%) ja muude koolitusega seotud kulude (30,0%) vahel. See näitab, et lisaks koolituste sisseostule suunab HTM rahastuse peamiselt õppega seotud taristusse, materjalidesse või kaudsetesse tegevustesse. Erinevalt kaitseministeeriumist moodustab koolitusteenuste sisseost siseministeeriumi valitsemisalas vaid 25,3% (1,8 mln eurot), mis viitab asutusesisesele koolitusvõimekusele.

Valitsemisalade sisemiste siirete osakaal (muud koolituse kulud SD) on marginaalne, mis näitab, et mitteformaalse täiskasvanuõppega seotud rahavoog liigub avalikust sektorist välja.

3.1.3 Koolitusteenuste otsene maksumus eraturul

Eelarvekonto 55245000 (koolitusteenused) filtriga eraldatakse analüüsis otsene nõudlus eraturul pakutavate teenuste järele. Filtreeritud rahavoog on 45,9 miljonit eurot ehk alla poole (48,4%) kogu finantskoormusest.

Kuna neid vahendeid kasutavad teenuste otseseks sisseostuks paljud eraldi asutused, on siin suurim võimalus saavutada mastaabisäästu (tootmislik tõhusus). Kui valitsemisaladeüleised „universaalsete“ oskuste (nt baaskeeleeõpe, projektijuhtimine, küberturvalisuse baasõpe) tellimused koondatakse ja hangitakse keskselt (näiteks riigi tugiteenuste keskuse kaudu), kaob riigiasutuste omavaheline konkurents.

TABEL 3. KOOLITUSTEENUSTE OTSENE MAKSUMUS ERATURUL VALITSEMISALADE KAUPA (2021–2025)

Valitsemisalad	Koolitusteenuste koondsumma (mln EUR)	Osakaal
Kaitseministeerium	13,8	30,0%
Haridus- ja teadusministeerium	13,6	29,7%
Kultuuriministeerium	5,2	11,3%
Rahandusministeerium	4,0	8,8%
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium	3,1	6,7%
Sotsiaalministeerium	2,6	5,6%
Siseministeerium	1,8	3,9%
Riigikantselei	1,2	2,7%
Kliimaministeerium	0,4	1,0%
Justiits- ja digiministeerium	0,1	0,3%
Kokku:	45,9	100,0%

3.1.4 Eelarveline otsustusruum ja välistoetuste osakaal

Et tuvastada valitsuse tegelik manööverduurum tõhustamisotsuste tegemisel, on eraturule suunatud kulud (94,8 mln eurot) jaotatud avalike vahendite põhikategooriatesse: siseriiklikud vahendid (sh kindlaksmääratud vahendid ja asutuste omatulu) ning välistoetustega seotud vahendid (sh riiklik kaasfinantseering).

Analüüs näitab, et siseriiklikud vahendid moodustavad perioodi kogukuludest 64,8% ehk 61,4 miljonit eurot. Sellest 54,1 miljonit eurot (57,1% kogukuludest) on kindlaksmääratud vahendid (eelarve liik 20) – ressurss, mille sihitamise või kärpimise üle otsustab valitsus täielikult ning millest tekib otsene ja tegelik eelarveline sääst. Ülejäänud 7,3 miljonit eurot (7,7% kogukuludest) on asutuste omatulu – majandustegevusest laekunud tulu ning muud tulud ja tuludest sõltuvad kulud (eelarve liigid 44 ja 43). Kui neid kulusid vähendatakse, väheneb küll avaliku sektori kogukulu, kuid kuna kulu on seotud asutuse enda teenitud tuluga, ei saa seda keskse riigieelarve kärbeteks mehaaniliselt kasutada ning riigieelarve netosäästu sellest ei teki. Ülejäänud 35,2% kuludest ehk 33,4 miljonit eurot on seotud välisloetustega ja nende kohustusliku kaasfinantseerimisega (sh siirded 0,15 mln eurot); välisloetuse riikliku kaasfinantseeringu (eelarve liik 31) maht on koolituskontodel marginaalne (0,03 mln eurot) (Rahandusministeerium, 2026, RP004 koolituskontode koondfail). Kui neid vahendeid mehaaniliselt kärpida, ei teki proportsionaalset eelarvesäästu, vaid tekib kohustus välisvahendid osaliselt või täielikult tagastada. Sellest järeldub, et tõhustamiskava meetmete puhul tuleb eristada avaliku sektori kogukulude vähendamist (94,8 mln eurot) riigieelarve netosäästu potentsiaalset. Meetmete (sh konsolideerimine ja tsentraalne hankimine) fiskaalse konsolideerimise eesmärk ja säästupotentsiaal seotakse eranditult kindlaksmääratud vahenditega (eelarve liik 20; 54,1 mln eurot).

TABEL 4. KOOLITUSKULUDE EELARVELINE JAOTUS SISERIIKLIKE VAHENDITE JA VÄLISTOETUSTEGA SEOTUD VAHENDITE KAUPA (2021–2025)

Valitsemisala	Siseriiklikud vahendid (baaseelarve)	Välisloetustega seotud vahendid	Kokku (mln €)	Osakaal kogukulust
Haridus- ja teadusministeerium	25,9	22,5	20,4	46,3
Kaitseministeerium	19,9	18,7	0,1	20,0
Siseministeerium	6,5	4,4	0,6	7,1
Kultuuriministeerium	3,6	3,3	2,5	6,2
Sotsiaalministeerium	2,9	2,6	2,0	5,0
Rahandusministeerium	0,6	0,6	3,7	4,3
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium	0,8	0,8	2,7	3,5
Riigikantselei	0,1	0,1	1,2	1,3
Kliimaministeerium	0,9	0,8	0,1	0,9
Justiits- ja digiministeerium	0,2	0,2	0,0	0,2
Kokku:	61,4	54,1	33,4	94,8

Kaitseministeeriumi (19,9 mln €) ja siseministeeriumi (6,5 mln €) koolituskulud on peaaegu täielikult kaetud siseriiklikest vahenditest, mis näitab nende sektorite suurt autonoomiat ja väikest sõltuvust EL-i toetustest. Kindlaksmääratud vahendite (eelarve liik 20) osakaal on siiski erinev: kaitseministeeriumis 93,5%, siseministeeriumis aga 61,3%, kuna 30,0% siseministeeriumi koolituskuludest (2,1 mln €) kaetakse

majandustegevusest laekunud tulust ning muudest tuludest (Rahandusministeerium, 2026, RP004 koolituskontode koondfail). Kui neis valitsemisalades rakendada töhustamiskava säästumeetmeid, tekiks riigieelarves otsene sääst üksnes kindlaksmääratud vahendite ulatuses (kahe valitsemisala koolituskontodel kokku 23,1 mln €); otsus nõuab riigikaitse ja sisejulgeoleku prioriteete arvestades hoolikat kaalumist.

Riigikantselei, rahandusministeeriumi ning majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi koolituskuludest moodustavad välistoetused suurema osa (rahandusministeeriumi puhul koguni 85% koondsummast). Seega ei parandaks nende asutuste väliste koolituskulude mehaaniline kärpimine proportsionaalselt riigieelarve tasakaalu, vaid tooks kaasa struktuurifondide rahastuse tagastamise. Valdkonna suurima rahastaja (HTM) eelarve jaguneb üsna võrdselt baaseelarve (25,9 mln €) ja välistoetuste (20,4 mln €) vahel. See kinnitab HTM-i kesket rolli nii siseriikliku hariduspoliitika suunajana kui ka välisfondide (sh ESF ja ESF+) peamise rakendusüksusena.

3.2 Asutusesisene personaliarendus ja omatöötajate koolitused (HR058)

Alapeatükk kaardistab keskvalitsusasutuste omatöötajatele suunatud koolitusi aastatel 2021–2025. Andmestik tugineb riigitöötaja iseteenindusportaali (RTIP) sündmuspõhisele statistikale (aruanne HR058), mis mõõdab süsteemi halduslikku mahtu ja õppetegevuse intensiivsust.

Nagu alapeatükis 2.3.1 kirjeldatud, kajastab HR058 eraldiseisvat halduslikku tahku. Kuna HR058 andmestiku iga rida tähistab ühte koolitussündmust, kirjeldavad andmed koolitustel osalemisi, mitte unikaalseid osalejaid. Aruandes kajastatud koolituste kogumaksumus (50,49 mln €) on indikatiivne sisemise eelarvestuse vaade. Kuigi see maht ei kattu eelmises alapeatükis kirjeldatud kolmandatele isikutele tehtud väljamaksetega (RP004), ei saa seda summat eelarvelise baasi (pearaamatu) erinevuste tõttu RP004 koondsummale matemaatiliselt liita.

Koolitused on HR058 süsteemis liigitatud kuue koolitusvormi järgi: avatud koolitus (turul pakutav avatud kursus), tellimuskoolitus (organisatsioonile eraldi hangitud), sisekoolitus (organisatsiooni enda korraldatud), e-õpe, iseseisev õpe ja muu. Asutused on jagatud viide gruppi: ametid ja inspeksioonid, muud valitsusasutused, hallatavad riigiasutused, ministeeriumid ning põhiseaduslikud institutsioonid.

Kogumaht on uuritaval perioodil 50,49 mln €. Aastati kulud kõikusid: aastatel 2021–2024 olid need 7,4–10,0 miljonit eurot ning 2025. aastal tõusid erandlikult 14,0 miljoni euroni. Järgmistes alajaotustes analüüsitakse kulude jaotust asutusgrupi, koolitusvormi ja kestuse järgi ning esitatakse kulude kõikumisega seotud järeldused.

3.2.1 Koolituste jaotus õppevormi ja asutuse grupi lõikes

Avaliku sektori asutusesisese koolituse finantsmaht on muutunud ebaühtlaselt. Aastatel 2022–2024 stabiliseerusid kulud ligikaudu 9–10 miljoni euro tasemel, kuid 2025. aastal kasvasid anomaalselt 14,0 miljoni euroni. Kõikumine ja viimase aasta järsk erind („outlier“) viitavad detsentraliseeritud juhtimismudeli riskile: kui puudub keskne koordineerimine ja pikaajaline strateegiline juhtimine, planeeritakse koolituskulusid ebaühtlaselt ning asutused on avatud turu hinnakõikumistele.

TABEL 5. OMATÖÖTAJATE KOOLITUSKULUD KOOLITUSVORMI JA ASUTUSE GRUPI KAUPA (MLN €)

Asutuse grupp	Kulud koolitusvormi järgi (mln €)						Kokku (mln €)	Osakaal
	Avatud koolitus (mln €)	Tellimus-Koolitus (mln €)	Sise-Koolitus (mln €)	E-õpe (mln €)	Muu (mln €)	Iseseisev Õpe (mln €)		
Ametid ja inspeksioonid	5,6	12,1	2,4	0,2	0,4	0,1	20,8	41,2%
Muud valitsusasutused	8,0	3,5	0,8	0,4	0,3	0,0	12,9	25,6%
Hallatavad riigiasutused	6,0	2,8	1,0	0,4	0,2	0,0	10,4	20,7%

Asutuse grupp	Kulud koolitusvormi järgi (mln €)						Kokku (mln €)	Osakaal
	Avatud koolitus (mln €)	Tellimus-koolitus (mln €)	Sise-koolitus (mln €)	E-õpe (mln €)	Muu (mln €)	Iseseisev õpe (mln €)		
Ministeeriumid	2,4	2,4	0,5	0,2	0,1	0,0	5,7	11,3%
Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	–	0,6	1,2%
Kokku:	22,4	21,0	4,8	1,2	1,1	0,1	50,5	100,0%

TABEL 6. OMATÖÖTAJATE KOOLITUSKULUDE OSAKAAL KOOLITUSVORMI JA ASUTUSE GRUPI KAUPA (%)

Asutuse grupp	Osakaal koolitusvormi järgi (% kogumahust)						Kokku (%)
	Avatud koolitus (%)	Tellimus-koolitus (%)	Sise-koolitus (%)	E-õpe (%)	Muu (%)	Iseseisev õpe (%)	
Ametid ja inspeksioonid	11,03	24,05	4,75	0,45	0,85	0,10	41,23
Muud valitsusasutused	15,88	6,89	1,58	0,73	0,54	0,01	25,62
Hallatavad riigiasutused	11,87	5,59	2,04	0,69	0,43	0,05	20,68
Ministeeriumid	4,75	4,73	1,02	0,44	0,29	0,04	11,26
Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei	0,76	0,30	0,05	0,09	0,01	0,00	1,21
Kokku:	44,29	41,55	9,43	2,41	2,12	0,20	100

TABEL 7. OMATÖÖTAJATE KOOLITUSKULUD KOOLITUSVORMI JA AASTATE KAUPA (2021–2025)

Koolitusvorm	Kulud aastate lõikes (mln €)					Kokku (mln €)	Osakaal
	2021 (mln €)	2022 (mln €)	2023 (mln €)	2024 (mln €)	2025 (mln €)		
Avatud koolitus	2,9	4,3	3,8	4,5	6,9	22,4	44,3%
Tellimuskoolitus	3,4	4,4	4,0	4,0	5,1	21,0	41,6%
Sisekoolitus	0,6	0,9	0,8	1,0	1,5	4,8	9,4%
E-õpe	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	1,2	2,4%
Muu	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	1,1	2,1%
Iseseisev õpe	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2%
Kokku:	7,4	10,0	9,1	9,9	14,0	50,5	100,0%

Koolitusvormide ja asutusgruppide andmetest ilmnevad järgmised tootmisliku ja jaotusliku tõhususe kitsaskohad:

- Tellimus- ja avatud koolituste peavool (85,9%): valdava osa õppest moodustavad turult eraldi ostetavad avatud kursused (44,3%) ja asutuse vajadusteks hangitud tellimuskoolitused (41,6%).
- Mastaabisäästu kadumise risk ja e-õppe alakasutus: e-õppe moodustab omatöötajate koolituskuludest 2,4% (1,2 mln eurot) ja koolitusmahust tundides 5,4% (rahandusministeeriumi arvutus RTIP-i andmete põhjal, 2021–2025). Kuluosakaal on mahuosakaalust väiksem, sest e-õppe tund on odavam: e-õppe

tund maksab keskmiselt 3,52 eurot, avatud koolituse tund 10,70 eurot. Digiriigi kohta on mõlemad osakaalud väikesed. Keskse e-õppe platvormi ja skaleeritavate õppemoodulite asemel ostavad asutused eelistatult korduvaid, sageli universaalse sisuga standardkoolitusi killustatud otsetellimustena. Seetõttu on risk, et keskvalitsusasutused ei saavuta tootmislikku tõhusust ega suuda alandada rutiinsete koolituste ühikuhinda.

- Suurim halduslik koolitusmaht on ametitel ja inspeksioonidel (41,2%) ning muudel valitsusasutustel (25,6%), sest nende järelevalve- ja rakendusülesanded nõuavad pidevat täiendõpet. Keskse koordineerimiseta on suur risk, et isegi horisontaalseid pädevusi (nt juhtimine, andmekaitse) hangivad ametid paralleelselt ja dubleerivalt.

3.2.2 Koolituste jaotus ajalise kestuse järgi

Lisaks kulude mahule iseloomustab omatöötajate koolitusi nende kestus. Järgmised tabelid esitavad koolituste keskmise kestuse ja mediaankestuse keskvalitsusasutuste kaupa – esmalt kõigi koolituste ja seejärel üksnes tasuliste koolituste kohta. Kestuse analüüs kinnitab, et asutusesisene personaliarendus keskendub lühiajalistele ja operatiivsetele vajadustele ega toeta pikaajaliste struktuursete oskuste arendamist.

TABEL 8. OMATÖÖTAJATE KÕIKIDE KOOLITUSTE KESKMINE KESTUS VALITSEMISALADE KAUPA (2021–2025)

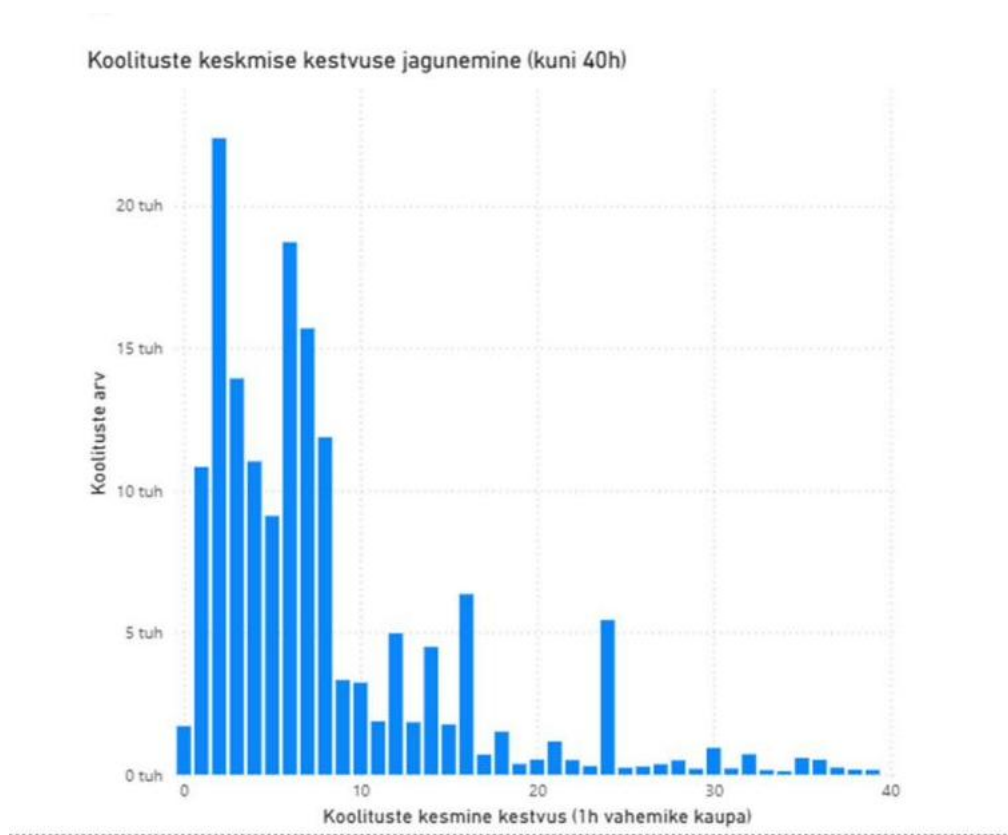
Valitsemisala	Keskmine kestus (h)	Mediaan (h)
Haridus- ja teadusministeerium	13,04	6,0
Justiits- ja Digiministeerium	7,56	6,0
Kaitseministeerium	52,15	18,0
Kliimaministeerium	8,73	7,0
Kultuuriministeerium	9,46	6,0
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium	9,09	7,0
Presidendi Kantselei	10,56	7,0
Rahandusministeerium	4,63	4,0
Regionaal- ja põllumajandusministeerium	7,81	6,0
Riigikantselei	13,09	7,0
Riigikohus	8,65	6,0
Riigikontroll	6,33	6,0
Siseministeerium	11,20	7,0
Sotsiaalministeerium	9,07	6,0
Välisministeerium	14,67	7,0
Õiguskantsleri kantselei	7,94	6,0
Kokku:	11,42	6,0

TABEL 9. OMATÖÖTAJATE TASULISTE KOOLITUSTE KESKMINE KESTUS VALITSEMISALADE KAUPA (2021–2025)

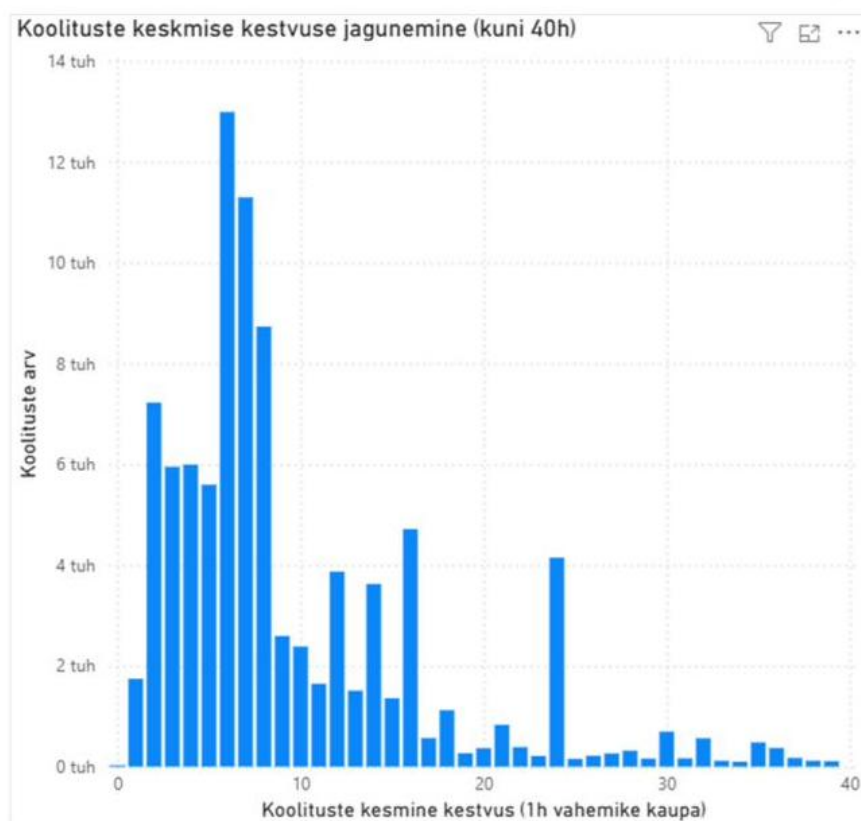
Valitsemisala	Keskmine kestus (h)	Mediaan (h)
Haridus- ja teadusministeerium	14,47	7,0
Justiits- ja digiministeerium	9,81	7,0
Kaitseministeerium	46,64	18,0
Kliimaministeerium	9,37	8,0
Kultuuriministeerium	11,31	7,0
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium	9,92	8,0
Presidendi Kantselei	9,46	7,0
Rahandusministeerium	7,57	7,0
Regionaal- ja põllumajandusministeerium	10,34	7,0
Riigikantselei	13,53	7,0
Riigikohus	9,33	6,0
Riigikontroll	9,27	7,0
Siseministeerium	15,79	8,0
Sotsiaalministeerium	11,91	8,0
Välisministeerium	16,80	8,0
Õiguskantsleri kantselei	9,94	7,0
Kokku:	13,83	8,0

Kõigi koolituste keskmine kestus on 11,42 tundi ja mediaan 6,0 tundi. Keskmise ja mediaani suur erinevus näitab, et jaotus on tugevalt paremkaldeline ehk valdav osa koolitusi on lühikesed (mediaan koondub 6–7 tunni ümber), kuid üksikud väga pikad koolitused tõstavad keskmist. See ilmneb eriti kaitseministeeriumi puhul, kus keskmine kestus (52,15 h) on kordades suurem mediaanist (18,0 h) ja tõstab märkimisväärselt ka riigi kogukeskmist. Tasuliste koolituste keskmine kestus on mõnevõrra pikem (13,83 h, mediaan 8,0 h), mis viitab sellele, et tasulised koolitused on üldjuhul pikemad kui tasuta koolitused.

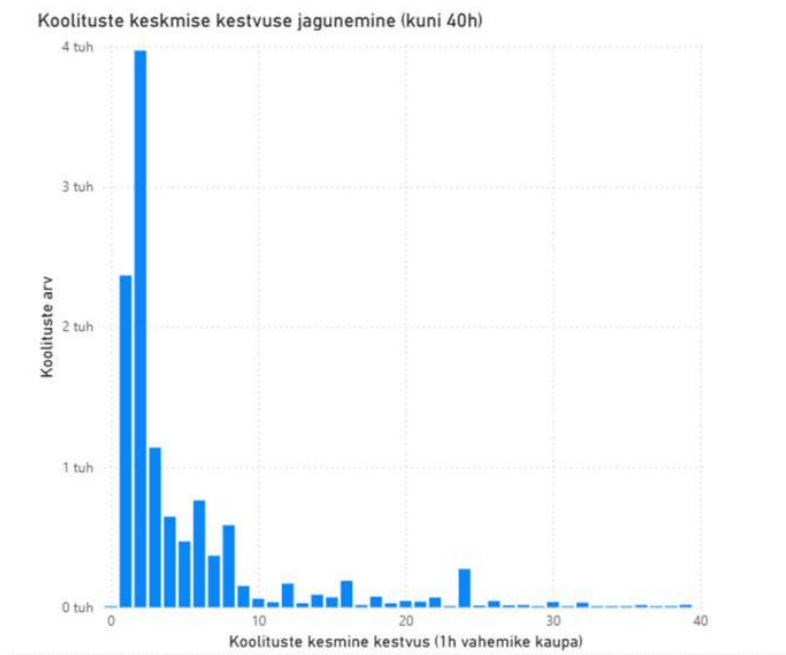
Kestuse jaotust näitavad järgmised joonised, mis esitavad koolituste arvu keskmise kestuse järgi (kuni 40 h). Joonis 1 hõlmab kõiki omatöötajate koolitusi, joonis 2 üksnes tasulisi koolitusi ning joonis 3 e-õpet.



JOONIS 1. OMATÖÖTAJATE KOOLITUSTE KESKMISE KESTUSE JAGUNEMINE (KUNI 40 H)



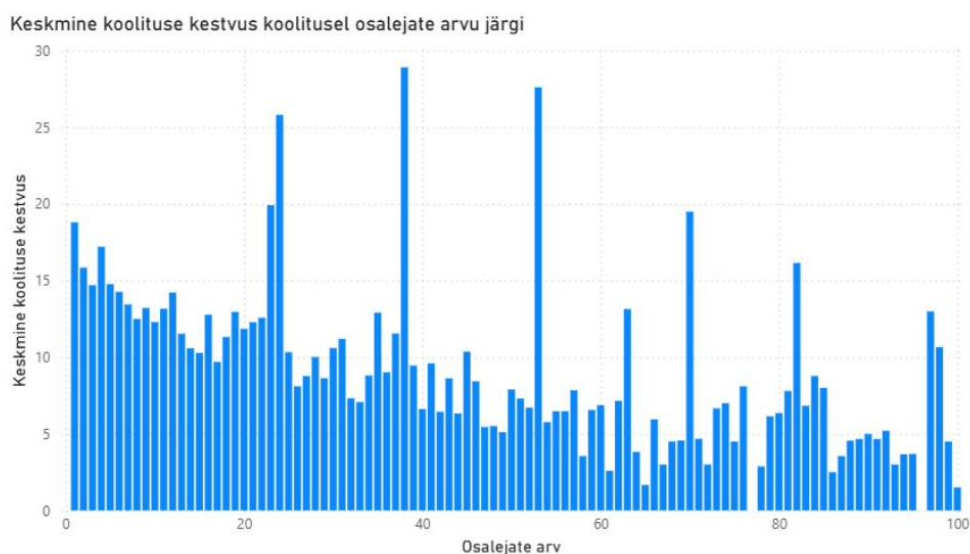
JOONIS 2. OMATÖÖTAJATE TASULISTE KOOLITUSTE KESKMISE KESTUSE JAGUNEMINE (KUNI 40 H)



JOONIS 3. OMATÖÖTAJATE E-ÖPPE KOOLITUSTE KESKMISE KESTUSE JAGUNEMINE (KUNI 40 H)

Kõigil jaotustel on selgelt paremkaldeline muster: koolituste arv on suurim lühikeste, kuni 8-tunniste koolituste juures ning väheneb kestuse kasvades kiiresti. E-õppe puhul (joonis 3) on koondumine lühikeste kestuste juurde veelgi tugevam – valdav osa e-koolitusi kestab vaid mõne tunni. See kinnitab, et avaliku sektori omatöötajate koolitusmaastikku iseloomustavad peamiselt lühikesed, ühekordsed koolitussündmused, mitte pikaajalised, kvalifikatsiooni andvad õppekavad.

Lisaks vaadeldi tasuliste koolituste keskmist kestust koolitusel osalejate arvu järgi (joonis 4). Muster näitab, et väiksema osalejate arvuga koolitused kipuvad olema pikemad ja suure osalejate arvuga koolitused üldjuhul lühemad; üksikud kõrvalekalded (nt üle 25-tunnised koolitused teatud osalejate arvu juures) tulenevad tõenäoliselt üksikutest pikaajalistest programmidest.



JOONIS 4. OMATÖÖTAJATE TASULISTE KOOLITUSTE KESKMINNE KESTUS KOOLITUSEL OSALEJATE ARVU JÄRGI

Kokkuvõttes näitab omatöötajate koolituste kestuse analüüs, et avaliku sektori koolitusmaht kasvab, kuid hangete korraldus on killustatud. Arvestades riigiteenistujate üldiselt kõrget haridustaset, on lühiformaadis (6–8 tundi) täiendõpe konkreetsete oskuste jooksvaks ajakohastamiseks asjakohane.

Siiski viitab pikaajaliste ja kvalifikatsiooni andvate õppevormide peaaegu täielik puudumine strateegilisele lüngale, mida käsitletakse lähemalt alapeatükis 4.5 (sh Rootsi mudeli näitel). Avalikus sektoris puudub süsteemne instrument töötajate struktuurseks ümberõppeks (näiteks funktsioonide automatiseerimisel). Alapeatükis 2.2.1 kirjeldatud risk realiseerub, kui süsteemse pikaajalise ümberõppe puudumisel püütakse struktuurseid lünki paigata killustatud lühikoolitustega, mis ei anna uut kvalifikatsiooni ega loo mastaabisäästu. Järeldused toetavad tõhustamiskava üldist suunda: vaja on kesket koordineerimist ning pikaajalise ja lühiajalise õppe selgemat eristamist.

3.3 Kohalike omavalitsuste koolituskulud (SAS)

Kohalike omavalitsuste (KOV) koolituskulud moodustasid aastatel 2021–2025 kokku ligikaudu 49,3 miljonit eurot. Kulud kasvasid perioodi alguses kiiresti, saavutasid tipu 2023. aastal ning stabiliseerusid seejärel umbes 10–11 miljoni euro tasemel aastas. Järgnev ülevaade kirjeldab kulude üldist dünaamikat, nende koondumist suurematesse omavalitsustesse ning üksikute KOV-ide erinevaid arengusuundi.

3.3.1 Kulude üldine dünaamika

Tabel 10 esitab kohalike omavalitsuste koolituskulud aastate kaupa saldoandmike (SAS) andmetel. Kulud kasvasid 6,7 miljonilt eurolt 2021. aastal 11,7 miljoni euroni 2023. aastal, langesid 2024. aastal 10,0 miljoni euroni ja olid 2025. aastal 10,9 miljonit eurot. Viie aasta koondsumma on 49,3 miljonit eurot. Tabel näitab kulude ajalist muutust; kulude jaotust omavalitsuste vahel käsitleb alajaotus 3.3.2.

TABEL 10. KOHALIKE OMAVALITSUSTE KOOLITUSKULUDE DÜNAAMIKA (2021–2025)

Aasta	Koolituskulud (mln €)
2021	6,7
2022	10,0
2023	11,7
2024	10,0
2025	10,9
KOKKU 2021–2025:	49,3

3.3.2 Kulude regionaalne jalajälg

Koolituskulud on tugevalt koondunud suurematesse linnadesse ja valdadesse. Tallinn üksi kulutas perioodil ligikaudu 13,05 miljonit eurot ehk veerandi (26,5%) kõigist KOV-ide koolituskuludest. Neli suurimat linna (Tallinn, Tartu, Pärnu ja Narva) andsid kokku ligi 45% kogusummast ning kümme suurimat omavalitsust umbes 60%. Selline jaotus peegeldab eelkõige omavalitsuste suurust: suurema elanike- ja töötajaskonnaga linnades on ka koolitusmaht ja sellega seotud kulu suurem. Absoluutarvud ei näita seega tingimata, et suuremad linnad koolitaksid intensiivsemalt. Elaniku või töötaja kohta arvatud näitajad võivad anda teistsuguse pildi.

Kohalike omavalitsuste andmestiku (SAS) tõlgendamisel tuleb arvestada, et kajastatud kulud (49,3 mln eurot) hõlmavad kohalikku omavalitsust tervikuna, sealhulgas kõiki ametiasutuse hallatavaid asutusi (koolid, lasteaiad, hoolekandetasutused), mitte üksnes valitsusaparaadi tegevuskulusid. Tabelis esitatud KOV-ide (nt Võru Vallavalitsus) koondsummad peegeldavad vastava omavalitsuse terviklikku haridus- ja personaliarenduse finantskoormust.

TABEL 11. KÜMME SUURIMA KOOLITUSKULUGA KOHALIKKU OMAVALITSUST (2021–2025)

Nr	Kohalik omavalitsus	Kulud kokku (mln €)	Osakaal kogukuludest
1	Tallinna Linnavalitsus	13,1	26,5%
2	Tartu Linnavalitsus	4,3	8,8%
3	Pärnu Linnavalitsus	2,5	5,2%
4	Narva Linnavalitsus	2,3	4,7%
5	Saaremaa Vallavalitsus	1,5	3,1%
6	Rae Vallavalitsus	1,4	2,9%
7	Harku Vallavalitsus	1,2	2,5%
8	Saue Vallavalitsus	1,2	2,5%
9	Kohtla-Järve Linnavalitsus	1,2	2,5%
10	Võru Vallavalitsus	0,8	1,6%

3.4 Tööturumeetmed ja Eesti Töötukassa koolituskaart

3.4.1 Koolituste maksumus ja lõpetamise määr

Töötukassa koolituskaardi kaudu tasutud arvete kogusumma oli aastatel 2021–2025 122,2 miljonit eurot ja hõlmas üle 15 miljoni akadeemilise koolitustunni. Töötukassa koolituskaardi statistika tõlgendamisel tuleb arvestada järgmisi andmete piiranguid:

- Andmestik on seisuga 07.04.2026. Kuna paljud koolitused on analüüsi ajal veel pooleli ja nende arved ei ole lõplikud, võivad 2024. ja 2025. aasta koondsummad olla mõnevõrra alahinnatud.
- Planeeritud maksumus kajastab töötukassa algset kohustust. Seejuures tuleb arvestada, et ligikaudu 2500-eurone koolituskaardi limiit on isikupõhine ja ajaliselt piiratud (vaadeldaval perioodil kehtis see sihtrühmast olenevalt kahe või kolme aasta kohta).
- Iga andmerida tähistab üht koolitussündmust, mitte unikaalset isikut, mistõttu ei saa andmestikust tuletada unikaalsete osalejate koondarvu.
- Tulemus „märkimata“: see kategooria ei tähistata tingimata ebaõnnestumist, vaid hõlmab nii pooleliolevaid koolitusi kui ka üksikuid lõppenud koolitusi, mille tulemust ei ole süsteemis veel registreeritud.

TABEL 12. EESTI TÖÖTUKASSA KOOLITUSKAARDI FINANTSMAHUD (2021–2025)

Aasta	Tasutud arvete summa (mln €)	Planeeritud maksumus (mln €)	Koolituste kogumaht (tuh h)
2021	27,5	29,8	3 278
2022	25,9	28,0	2 880
2023	25,9	28,3	3 352
2024	22,0	24,6	2 970
2025	20,8	25,5	2 937
Kokku:	122,2	136,2	15 417

Koolituskaardi meetmete halduslik tulemuslikkus ja õppe läbimise määr on aastate jooksul püsinud stabiilselt kõrged. Et vältida ajalisi nihkeid ja tagada aastate objektiivne võrreldavus, on lõpetamise määra arvutamisel aluseks võetud üksnes suletud juhtumid (st tegelikult lõpetatud või katkestatud koolitused). Edukumäära arvutamisel on andmestikust eemaldatud pooleliolevad või tulemuseta („märkimata“)

sündmused, mille osakaal on objektiivsetel põhjustel suurim analüüsiperioodi viimasel aastal (2025), sest suur osa sel aastal alustatud õppest on veel pooleli.

TABEL 13. EESTI TÖÖTUKASSA TASUTUD ARVED KOOLITUSE TULEMUSE JÄRGI JA LÕPETAMISE MÄÄR (2021–2025)

Aasta	Lõpetatud (mln €)	Katkestatud (mln €)	Pooleli/ märkimata (mln €)	Kokku (mln €)	Lõpetamise määr (suletud juhtumid)
2021	25,7	1,3	0,5	27,5	95,2%
2022	24,5	1,1	0,3	25,9	95,7%
2023	24,2	1,3	0,4	25,9	94,9%
2024	20,4	1,3	0,4	22,0	94,0%
2025	17,5	0,8	2,5	20,8	95,6%
Kokku:	112,3	5,8	4,1	122,2	95,1%

Suletud juhtumite analüüs näitab, et keskmiselt 95,1% vahenditest kulub koolitustele, mis läbitakse edukalt. Katkestamiste osakaal on marginaalne ja püsib alla 6%, mis kinnitab, et töötukassa suudab meetmed sihtrühmani viia ja tagada koolituste formaalse läbimise.

Kõrge halduslik lõpetamise määr (väljund) ei tähenda aga automaatselt majanduslikku tasuvust (tulemus). Süsteemi tootmislik (tehniline) tõhusus on kõrge, kuid vahendite tegeliku sotsiaalmajandusliku tasuvuse hindamiseks tuleb analüüsida hangete sisulist lahknevust strateegilistest vajadustest ja pikaajalist palgapreemiumi tööturul (4. peatükk).

4. Õppetegevuse sotsiaalmajanduslik sihitus ja poliitikameetmete lahknvusanalüüs

Peatükk hindab avaliku sektori haridusinvesteeringute sotsiaalmajanduslikku sihitust ja kvaliteeti. Strateegiline lahknvusanalüüs tugineb 3. peatükis esitatud finantskaardistusele ning 2. peatükis määratletud analüütilisele raamistikule ja uurimisküsimustele. Analüüs keskendub sellele, kas riigieelarve vahendite kasutus vastab riiklikele vajadusproгноosidele ja aitab lahendada makromajanduslikke turutõrkeid.

4.1 Poliitikameetmete strateegiline tulemuslikkus ja fiskaalsed riskid

Eesti täiskasvanuhariduse poliitikaeesmärgid otsivad tasakaalu sotsiaalse sidususe ja majanduse struktuurimuutustega kohanemise vahel. Alapeatükk hindab 3. peatükis esitatud finantskaardistuse ja alapeatükis 2.2 sätestatud analüütilise raamistiku põhjal, kas ja mil määral toetab praegune investeerimispraktika nende eesmärkide saavutamist.

Eesti majandusmudelil on liberaalse turumajanduse tunnused: oskuste väärtuse määravad tööturu nõudlus ja palgapreemium. Sellises keskkonnas kaasneb lühikoolituste riikliku ja tsentraliseeritud doteerimisega kaks fiskaalset riski: sotsiaalne eesmärk taandub osalusstatistika optimeerimiseks ning avalik raha hakkab rahastama õpet, mille tööandja või õppija oleks ise kinni maksnud (asendusefekt). Kui need riskid realiseeruvad, tähendab see riigieelarve seisukohast jaotuslikku ja tootmislikku ebatõhusust.

4.1.1 Tulemusjuhtimise moonutused ja sotsiaalse sidususe riskid

Sotsiaalse sidususe poliitiline eesmärk on säilitada elanikkonna õpiharjumust ja ennetada tõrjutust. Selle eesmärgi täitmist hindab riik peamiselt kvantitatiivselt, Eurostati elukestvas õppes osalemise määra alusel. Riiklik eesmärk suurendada osalusmäära⁴⁹ on seotud Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskavaga (2021), mis seab liikmesriikidele ühise sihi kaasata 2030. aastaks igal aastal vähemalt 60% tööealistest täiskasvanutest õppesse või koolitusele⁵⁰. Kuigi see eesmärk tuleneb rahvusvahelistest strateegilistest kokkulepetest, kaasneb sellise tulemusjuhtimise mudeliga riigieelarve seisukohast struktuurne oht: statistilise osalusnäitaja (väljundi) optimeerimine võib muutuda poliitika omaette eesmärgiks ja jätta tagaplaanile õppe tegeliku sotsiaalmajandusliku tulemuslikkuse⁵¹.

Riigieelarveliste investeeringute kavandamisel on oht ekslikult võrdsustada halduslik väljund (nt koolituskohtade täitmine) makromajandusliku tulemusega. Haldusasutused võivad poliitikameetmed ellu viia, kasutades eelarve täielikult ja saavutades kõrge osalusmäära, kuid loomata tegelikku sotsiaalmajanduslikku lisandväärtust ja lahendamata tegelikku turutõrget. Kui keskendutakse osalusprotsendile, on oht, et piiratud avalikud vahendid suunatakse eelkõige massilistesse lühikoolitustesse, selle asemel et lahendada haavatavate sihtrühmade (nt madala haridustasemega inimeste) tegelikke osalustõkkeid, mis nõuavad mahukamaid ja pikemaajalisi finantssekkumisi.

Sihitamata ja isikupõhise andmeseireta süsteemi ebatõhusust illustreerib riikliku keeleõppe praktika; kuna riigil puudub tsentraalne ülevaade indiviidi varem läbitud mitteformaalõppest, tekib olukord, kus tasuta eesti keele koolitustele jõuavad inimesed, kes on sarnaseid riiklikult rahastatud kursusi mitu korda läbinud.

4.1.2 Oskuspuudujäägid ja tööturupoliitika asendusefekt

Lisaks sotsiaalsetele eesmärkidele peab avalik haridusinvesteering toetama majanduse struktuurimuutustega kohanemist. See eeldab, et oskused vastavad tööturu tegelikele tulevikuvajadustele ja inimese tootlikkus kasvab. Praegust sekkumismudelit iseloomustavad aga süsteemne inerts ja suur asendusefekti risk.

⁴⁹ Vabariigi Valitsus, 2021. Strateegia „Eesti 2035”.

⁵⁰ Euroopa Komisjon. (2021). *Teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskava*. COM(2021) 102 final.

⁵¹ Biesta, G. J. J. (2006). *Beyond Learning: Democratic Education for a Human Future*. Paradigm Publishers.

Ehkki töötukassa on alates 2017. aastast juurutanud ja laiendanud töötust ennetavaid meetmeid (2023. aastani sotsiaalministeeriumi ja seejärel MKM-i poliitikakujundamise toel), käivituvad riigi mahukaimad tööturusekkumised süsteemi loogika järgi endiselt peamiselt alles siis, kui inimene on töö juba kaotanud või teda ähvardab vahetu koondamine. Hiljutise mõjuanalüüsi kohaselt täidab töötukassa programm „Tööta ja õpi“ edukalt oma eesmärgi töötajate konkurentsivõime säilitamisel ning meetme tegelikud kulud kasvasid 2018. aasta ligi 3,5 miljonilt eurolt 2024. aastaks ligi 19,5 miljoni euroni, mis on ligikaudu veerand tööturuteenuste eelarvest⁵². Hiline sekkumine tekitab riigieelarvele topeltkulu: inimeselt maksutulu ei laeku ja samal ajal tekivad sotsiaalkaitse süsteemi väljamaksekohustused. Lisaks kaasneb reaktiivse sekkumisega armistumise efekt („*scarring effect*“): töötuse ajal inimkapital amortiseerub ja tööturule naasmine muutub üha kulukamaks⁵³. See kinnitab, et avaliku sektori rahaline raskuskesk on endiselt tagajärgedega tegelemisel, mistõttu tuleb täiskasvanuhariduse rahastamine nihutada varasemasse ja ennetavasse etappi.

Samas kaasneb ennetavate, kuid detsentraliseeritud lühikoolituste avaliku doteerimisega suur asendusefekti risk. Turutõrge tekib, kui turuosalistel puudub ressurss või stiimul investeerida strateegilistesse tulevikuoskustesse. Eesti tööturul võimendab asendusefekti riskide ebaühtlane jaotus. Vabamatkaja probleemi tõttu (2.2.1.2) ei ole ettevõtjad motiveeritud oma töötajate ülekantavaid tulevikuoskusi ise ja suures mahus rahastama, sest nad kardavad spetsialistide üleostmist. Kui riik pakub investeerimislünga täitmiseks sihitamata tasuta koolitusi (sh kõrgharidusega spetsialistidele), tõrjub see erakapitali haridusturult veelgi välja („*crowding out*“).

Kui riik pakub pikaajalise ja haruülese tehnoloogilise siirde asemel operatiivseid lühikoolitusi (nt uue standardtarkvara kasutamise õpe, mille finantseerimine kuulub tööandja tavapäraste tegevuskulude hulka), asendab avalik raha ettevõtja erainvesteeringut, mis oleks turutingimustel tehtud ka riigi toetuseta⁵⁴. Kui avalikku raha jaotatakse turutõrge tegelikku põhjust (tööandjate riskikartlikkust ja solidaarsuse puudumist) lahendamata, ei teki uut makromajanduslikku lisandväärtust. Selle asemel doteeritakse erasektori jooksvat tegevuskulu, mis vähendab riigieelarvelise investeeringu sotsiaalmajanduslikku tasuvust (2.2.3) ja süvendab haridusinvesteeringute asendusefekti („*deadweight effect*“)⁵⁵.

4.2 Õppetegevuse sisuline lahknevusanalüüs (RHR)

Et hinnata, kas kirjeldatud riskid – asendusefekt ja tulemusjuhtimise moonutused – realiseeruvad halduspraktikas, kõrvutab alapeatükk avaliku sektori koolitustellimusi riiklike strateegiliste vajadusproгноosidega (OSKA) ja Euroopa Liidu Nõukogu riigipõhiste soovitustega (CSR).

Esitatud andmed ja lahknevusanalüüs põhinevad üksnes riigihangete registris (RHR) kajastatud riigihangete piirmäära ületavatel hangetel. Sisuanalüüsi (tabelid 14–17) aluseks on lõpetatud hankelepingute tegelik maksumus (43,5 mln eurot) lepingutüüpides „Hankeleping“ ja „Hankeleping (koond)“. Raamlepingud ja raamlepingute alusel sõlmitud lepingud (18,1 mln eurot ehk 29,4% lõpetatud lepingute tegelikust maksumusest) on analüüsist välja jäetud. Valimisse jääb 0,4 mln eurot väikehangetena registreeritud hangetest. Tulemused sõltuvad valimi piiritlest: kõigi lõpetatud lepingute tegeliku maksumuse alusel moodustavad keeled 41,4% ja transporditeenused 19,2%, RHR-i sõlmitud lepingute kogumaksumuse (114,0 mln eurot) alusel on keelte osakaal 52,7% ja transporditeenustel 16,2% (Riigihangete register, 2026, CPV 80400000-8 avaandmed). Piirmäära alla jäävate väike- ja otseostude

⁵² Mägi, M., Tubelt, E., Urmann, H., Mölder, M., Saaroja, A., Allik, A., Simmulmann, K., Trankmann, S., Vörk, A., & Unt, T. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste „Tööta ja õpi“ analüüs: Lõpparuanne*. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus (RAKE); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

⁵³ Arulampalam, W., Gregg, P., & Gregory, M. (2001). Introduction: Unemployment Scarring. *The Economic Journal*, 111(475), F577–F584.

⁵⁴ Brunello, G., Garibaldi, P., & Wasmer, E. (2007). *Education and Training in Europe*. Oxford University Press.

⁵⁵ Abramovsky, L., Battistin, E., Fitzsimons, E., Goodman, A., & Simpson, H. (2011). Providing employers with incentives to train low-skilled workers: Evidence from the UK employer training pilots. *Journal of Labor Economics*, 29(1), 153–193.

tehnilised kirjeldused ei ole piisava detailsusega kättesaadavad ega klassifitseeritud, mistõttu ei peegelda analüüs riigi ostuportfelli täpselt. Analüüs viitab struktuursele lahknevusele riigieelarveliste kulutuste ja makromajanduslike struktuurivajaduste vahel. Järgnevate jaotuste joonised on esitatud lisas (7.1) ning lahknevusanalüüsi metoodikat käsitletakse alapeatükis 2.5.

Analüüsi tulemuste tõlgendamisel tuleb arvestada, et need lähtuvad OSKA prognooside ja CSR-i eeldustest majandusarengu kohta, mis ei pruugi peegeldada mitteformaalse õppe sotsiaalmajandusliku tasuvuse täit pilti. Kesksete vajadusprognooside kitsaskohad on ajaline nihe ja see, et vabas turumajanduses ei saa nendega tegeliku lisandväärtuse teket juhtida. Tõhustamiskava seisukohast (2.2) on palgapreemium Eesti majandusstruktuuris peamine oskuste nõudluse sisuline mõõdik (2.2.3): makrotasandil tekib sotsiaalmajanduslik tasuvus siis, kui omandatud oskus loob ettevõtjale tegelikes tingimustes lisandväärtust. Andmepõhises tulemusseires (5.3) tuleb arvestada, et absoluutne palgaskv ei sõltu üksnes koolituse kvaliteedist, vaid seda mõjutavad ka tööturupoliitika ja makromajanduslikud raamtingimused:

- Pakkumise reguleerimine: välistöötajate tööjõukvoodid võivad teatud sektorites palgataset alla suruda, mistõttu ei pruugi palgapreemiumi tekkida isegi pärast kõrgetasemelist ümberõpet.
- Palgastruktuur ja miinimumpalk: miinimumpalka kiire tõusu korral suureneb lihttöö palgatase, mis vähendab reaolväärtuses madalama astme kutseoskuste suhtelist palgapreemiumit.
- Maksupoliitika: muutused tööjõumaksudes mõjutavad otseselt ettevõtjate võimet maksta uute oskuste eest netopalgapreemiumi.
- Sektori ja ettevõtte eripära: omandatud oskus ei muutu automaatselt palgapreemiumiks, vaid see sõltub tööandja ärimudelist, kapitaliseeritusest ja turupositsioonist. Langeva konkurentsivõimega sektoris tegutsev ettevõtte ei pruugi uusi oskusi kõrgemaks lisandväärtuseks realiseerida.

Nende raamtingimuste tõttu peab oskuste pakkumine olema tihedalt kooskõlas majandus- ja tööturupoliitika vajadustega. Seega ei piisa tulemuslikuks juhtimiseks üksnes riiklikest prognoosidest: tööturu eripärast tulenevate moonutuste vältimiseks tuleb õppe rahastamisel siduda turupõhine riskihinnang tööandja omaosalusega (5.2).

4.2.1 Õppetegevuse sisuline jaotus ISCED-klassifikaatori alusel

Rahvusvahelise ühtse haridusliigituse (ISCED-F 2013) järgi on avaliku sektori tellitud õppe sisu tugevalt koondunud. Analüüsitud hankelepungute tegelikust maksumusest läheb üle 70% (70,1%) valdkondadesse, mis on olemuselt universaalsed baasoskused või konkreetset tegevusload, samas kui tehnoloogilise ja sotsiaalse innovatsiooniga seotud erialad jäävad marginaalseks. Nende valdkondade peamised hankijad on Integratsiooni Sihtasutus, töötukassa ja riigi kaitseinvesteeringute keskus.

TABEL 14. ÕPPETEGEVUSE SISULINE JAOTUS ISCED-KLASSIFIKAATORI ALUSEL (PIIRMÄÄRA ÜLETAVAD HANKED)

ISCED-F 2013 õppesuund	Osakaal hangete mahust
023 Keeled	44,8%
104 Transporditeenused	25,3%
031 Sotsiaal- ja käitumisteadused	10,7%
061 IKT (Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia)	8,8%
041 Ärindus ja haldus	3,3%
071 Tehnikaalad	2,8%
102 Hügieen ja töötervishoid	1,5%

ISCED-F 2013 õppesuund	Osakaal hangete mahust
092 Hoolekanne	1,0%
011 Haridus	1,0%
Muud valdkonnad / Määramata	0,8%
Kokku:	100,0%

Keeleõpe on Eesti demograafilises ja geopoliitilises olukorras riikliku sidususe tagamiseks vajalik meede. Asendusefekti risk tekib teatud tingimustel, nt kui õppe sihtrühmad ja sekkumise kestus ei ole selgelt piiritletud. Kuna aga ligikaudu pool piirmäära ületavatest koolitushangetest on suunatud baaskeeleeõppele, viitab see lahknevusele riigiasutuste tegeliku rahakasutuse ja haridus- ja teadusministeeriumi arengukava strateegiliste eesmärkide vahel. Piirmäära ületavate hangete struktuurist ilmneb, et riik rahastab integratsiooni- ja julgeolekupoliitika eesmärgi suuremas mahus kui majanduse struktuurse kohanemise ja tööjõu ümberõppe eesmärgi.

Transporditeenused (eeskätt mootorsõidukijuhtide koolitus) moodustavad piirmäära ületavatest hangetest veerandi (25,3%); peamised tellijad on riigi kaitseinvesteeringute keskus ja kaitsevägi. Nagu keeleõppe puhul, on tegemist konkreetse ja vältimatu riikliku vajadusega – kaitseväge logistilise ja operatiivvõimekuse tagamisega. Asendusefekti risk sõltub eelkõige sellest, kas tsiviilkaibes laialdaselt kasutatavate juhilubade (nt C- ja CE-kategooria) keskne rahastamine on sõjalise valmisoleku tagamiseks vajalik või saab sellest osalejatele isiklik erahüve tsiviilelul, kus sellise kvalifikatsiooni omandamist rahastatakse vaba turu tingimustel ise. Kuna veerand tsentraalsetest koolitushangetest on suunatud sõidukijuhtide koolitamisele, süvendab see lahknevust tegeliku rahakasutuse ja hariduspoliitika strateegiliste eesmärkide vahel. Ka siin ilmneb hangete struktuurist, et riik rahastab riigikaitse eesmärgi suuremas mahus kui majanduse struktuurse kohanemise ja tulevikuoskuste arendamise eesmärgi.

4.2.2 Õppetegevuse vastavus OSKA tulevikuoskuste prognoosidele

Strateegiliste eesmärkide ja tegeliku rahakasutuse vahelist tasakaalunihet kinnitab ka õppe sisu kõrvutamine Kutsekoja (OSKA) analüüsides esile toodud peamiste tulevikuoskuste kategooriatega (LTT, tehnilised erialad, inseneeria, sotsiaalhoolekanne).

TABEL 15. ÕPPETEGEVUSE VASTAVUS OSKA TULEVIKUOSKUSTE PROGNOOSIDELE (PIIRMÄÄRA ÜLETAVAD HANKED)

OSKA strateegiline kategooria	Osakaal hangete mahust
Keeled ja lõimumine	46,8%
Kitsad kutseoskused	30,9%
Sotsiaal- ja käitumisteadused	10,7%
Digipädevused ja tootlikkus	8,9%
Enesejuhtimine ja üldoskused	2,7%

Andmestik näitab, et digipädevuste ja IKT-koolituste osakaal piirmäära ületavates hangetes on kõigest 8,9%. Sotsiaal- ja käitumisteaduste (sh psühholoogia) koolitused moodustavad 10,7% ning enesejuhtimise ja pehmete oskuste arendamine on alla 3%. OSKA analüüs rõhutavad vajadust investeerida tulevikuoskustesse (tehnoloogiasse ja digitaliseerimise); nende prognooside järgi ei toeta vaadeldud tellimusportfelli jaotus Eesti majanduse pikaajalist struktuurset kohanemist optimaalselt. Tulemuste

tõlgendamisel tuleb arvestada metoodilise piiranguga: lahknevusanalüüs ei erista hankeid rahastusallika järgi, sest hangete andmetes puudub rahastusallika väli. Osa lahknevusest võib seletada see, et OSKA ja EL-i prioriteetidesse (sh digi- ja rohepöörde) suunatakse ka sihtotstarbelisi välisvahendeid (nt Euroopa Sotsiaalfondi programmid).

4.2.3 Õppetegevuse vastavus Euroopa Liidu Nõukogu riigipõhiste soovitustele (CSR)

Sarnane lahknevus ilmneb Euroopa Liidu riigipõhiste soovituste (CSR dokument 10964/25) täitmisel. Soovitused rõhutavad vajadust investeerida rohe- ja digipöördesse ning sotsiaalsesse toimepidevusse, et tagada majanduse pikaajaline konkurentsivõime. Metoodilise terviklikkuse huvides on tabelis esitatud ka soovituste C-kategooria (haldus- ja finantsvõimekus / makromajanduslik stabiilsus), kuigi sellesse ei suunatud vaadeldaval perioodil otseselt ühtegi keskset koolitushanget.

TABEL 16. ÕPPETEGEVUSE VASTAVUS EUROOPA LIIDU NÕUKOGU RIIGIPÕHISTELE SOOVITUSTELE (CSR 10964/25)

EL Nõukogu riigipõhine soovitus (CSR 10964/25)	Osakaal hangete mahust
Kategooria E: EL-i soovitustes nimetamata valdkonnad	58,6%
Kategooria D: Julgeolek ja riigikaitse	19,7%
Kategooria A: LTT, digi- ja rohepöörde oskused	11,9%
Kategooria B: Sotsiaalne toimepidevus ja pikaajaline hooldus	9,8%
Kategooria C: Finants- ja haldusvõimekus / muud taristuinvesteeringud	0,0%

Osakaalud on ümardatud ühe komakohani, mistõttu ei pruugi nende summa olla täpselt 100%.

Andmed näitavad, et rohe- ja digipöördeks vajalike oskuste osakaal riigihangetes on marginaalne (11,9%), soovitustes nimetamata üldistesse valdkondadesse aga suunatakse peaaegu 60% vahenditest. Seda makromajanduslikku lahknevust kinnitab ka avaliku sektori omatöötajate koolituste (HR058) analüüs (3.2.2), mille järgi koosneb asutusesisene koolitusmaht peamiselt 6–8-tunnistest lühikursustest. Selliste lühikoolituste maht ja operatiivne iseloom ei võimalda saavutada Euroopa Liidu Nõukogu soovitustes nõutud pikaajalisi struktuurseid muutusi ega sügavat tehnoloogilist siiret (sh rohe- ja digipööret) avalikus sektoris.

4.3 Jaotuslik tõhusus ja sihtrühmade analüüs

Avaliku rahanduse põhimõtete järgi (2.2.2.1) on haridusinvesteeringute jaotuslik tõhusus suurim, kui ressursid suunatakse sihtrühmadele, kelle osalustõkked on suurimad ja keda vabal turul ei koolitataks. Riigihangete sihtrühmade analüüs näitab, et ressursid on osaliselt sihitamata.

TABEL 17. ÕPPETEGEVUSE SIHTRÜHMADE JAOTUS HANKEKIRJELDUSTE ALUSEL (PIIRMÄÄRA ÜLETAVAD HANKED)

Sihtrühma määratlus hanke tehnilises kirjelduses	Osakaal hangete mahust
Haavatavad ja prioriteetsed sihtrühmad	56,3%
Riigikaitse sihtrühm (ajateenijad)	14,5%
Määramata (sihitamata tellimus)	18,3%
Laiem avalikkus	1,7%
Spetsialistid ja ametnikud	9,2%

Sihtrühma määratlus hanke tehnilises kirjelduses	Osakaal hangete mahust
Kokku:	100,0%

Hangete tehniliste kirjelduste alusel on 56,3% koolitustest otseselt suunatud haavatavatele ja prioriteetsetele sihtrühmadele ja 14,5% ajateenijatele (riigikaitse sihtrühm). Strateegilise fookuseta on umbes viiendik avalikust ressursist: 18,3% hangete sihtrühm on määramata ja 1,7% on suunatud laiemale avalikkusele. Lisaks suunatakse 9,2% vahenditest spetsialistidele ja ametnikele, kellel on eeldatavasti kõrge haridustase ja stabiilne sissetulek.

Sihitamata hangete osakaal (umbes 20%) võib soodustada nn Matteuse efekti, mille puhul kasutavad universaalselt kättesaadavaid õpivõimalusi eelisjärjekorras need ühiskonnarühmad, kes osaleksid elukestvas õppes ka ilma riigieelarvelise toetuseta⁵⁶. Piiratud avalike ressursside tingimustes võib fookuseta tellimuste suur maht minna vastuollu avaliku raha sihipärase kasutamise põhimõtetega. Selge sihitusega ei ole süsteemselt tagatud ei palgapreemium (4.2) ega makromajandusliku teke.

4.4 Teenusepakujate standardiseeritus ja seirevõimekus (EHIS)

Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS) on täienduskoolitusasutuste ja nende tegevuse andmete riiklik register. See toetab koolitusturu läbipaistvust ning annab sisendi nõuetele vastavuse kontrolliks ja järelevalve kavandamiseks. Järelevalvet täienduskoolitusasutuste üle teeb HTM (TäKS § 17). Avalikest vahenditest võib rahastada üksnes täienduskoolitusasutuse korraldatud täienduskoolitust (TäKS § 15 lg 2). Üldjuhul piisab täienduskoolituse korraldamiseks majandustegevustest EHISes. Eriseadusega reguleeritud valdkondades on vaja tegevusluba, muu hulgas mootorsõidukijuhi, vedurijuhi ja turvatöötaja koolituses ning eesti keele tasemeeksamiks ettevalmistavas õppes. Andmetike analüüs näitab lahknevust seaduse põhimõtete ja halduspraktika vahel ning toob esile erinevuse keskvalitsusasutuste otseostude ja töötukassa koolitusmeetmete vahel.

4.4.1 Keskvalitsusasutuste koolitusteenuste ostud

Keskvalitsuse asutuste koolitusteenuste ostude (eelarvekonto 55245000, koondmahus 45,9 mln eurot) ristvõrdlus EHISe andmetega näitab, et suur osa oste on tehtud pakkujatelt, kes ei ole EHISesse kantud täienduskoolitusasutused.

TABEL 18. KESKVALITSUSE KOOLITUSTEENUSTE OSTUDE JAOTUS EHIS-E REGISTREERINGU JÄRGI VALITSEMISALADE KAUPA (2021–2025)

Valitsemisala	EHIS-es registreeritud (mln €)	EHIS-es registreerimata (mln €)	Kokku (mln €)	Registreerimata osakaal (%)
Kaitseministeerium	10,6	3,1	13,8	22,9%
Haridus- ja Teadusministeerium	5,3	8,4	13,6	61,4%
Kultuuriministeerium	4,0	1,1	5,2	22,0%
Rahandusministeerium	1,1	2,9	4,0	72,7%
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium	1,1	2,0	3,1	65,3%

⁵⁶ Boeren, E. (2016). *Lifelong Learning Participation in a Changing Policy Context: An Interdisciplinary Theory*. Palgrave Macmillan; Desjardins, R. (2017). *Political Economy of Adult Learning Systems: Comparative Study of Strategies, Policies and Constraints*. Bloomsbury.

Valitsemisala	EHIS-es registreeritud (mln €)	EHIS-es registreerimata (mln €)	Kokku (mln €)	Registreerimata osakaal (%)
Sotsiaalministeerium	0,8	1,7	2,6	67,3%
Siseministeerium	0,6	1,2	1,8	69,0%
Riigikantselei	0,8	0,5	1,2	39,0%
Kliimaministeerium	0,0	0,4	0,4	90,2%
Justiits- ja digiministeerium	0,1	0,1	0,1	50,6%
Kokku:	24,4	21,5	45,9	46,9%

Andmestikust selgub, et finantsmahu alusel suunatakse peaaegu pool keskvalitsuse riigiasutuste otsestest koolitustest (46,9% ehk 21,5 mln eurot) tehingupartneritele, kes ei ole EHISes täienduskoolitusasutusena registreeritud. Suhteliselt on lahknemus suurim kliimaministeeriumi valitsemisalas, kus 90,2% koolitusteenuste eelarvest läheb EHISe-välistele pakkujatele, ja rahandusministeeriumi valitsemisalas (72,7%). Absoluutmahult on aga suurim EHISe-väline tellija valdkonna juhtasutus haridus- ja teadusministeerium (HTM), kes suunab registreerimata pakkujatele 8,4 miljonit eurot ehk 61,4% oma koolitusteenuste ostudest. Seevastu kultuuriministeeriumi ja kaitseministeeriumi ostud jäävad valdavalt (üle 77%) EHISe raamistikku.

Teenuste ostmine EHISes registreerimata pakkujalt ei ole iseenesest õigusvastane, kui ostetakse muud teenust kui täienduskoolitust TäKS-i tähenduses (nt välisekspertide lühiseminarid, juhtimiskonsultatsioonid, meeskonnaüritused) või kui kehtib TäKS § 15 lõike 3 või 4 erand. Muul juhul võib avalikest vahenditest rahastada üksnes täienduskoolitusasutuse korraldatud täienduskoolitust (TäKS § 15 lg 2). Seega on osa EHISe-välistest ostudest võimalik § 15 lõike 2 rikkumine, mille ulatust olemasolevate andmete põhjal määrata ei saa.

4.4.2 Eesti Töötukassa teenusepakkujate standardiseeritus

Erinevalt keskvalitsusasutuste killustatud praktikast on töötukassa koolituskaardi vahendite kasutus tihedamalt seotud TäKS-i nõuetele vastavate (EHISesse kantud) pakkujatega.

TABEL 19. TÖÖTUKASSA TASUTUD ARVETE JAOTUS EHISSE REGISTREERINGU JÄRGI (2021–2025)

EHIS registreering	Tasutud arvete summa (mln €)	Planeeritud maksumus (mln €)	Osakaal tasutud arvetest
Registreeritud	109,4	122,0	89,5%
Registreerimata	12,8	14,2	10,5%
Kokku:	122,2	136,2	100,0%

EHISes registreeritud koolitused moodustavad valdava osa töötukassa kuludest: 89,5% tasutud summast (109,4 mln eurot) ja ligikaudu sama osakaalu planeeritud maksumusest. Registreeringuta koolitustele suundub ligikaudu 10,5% eelarvest (12,8 mln eurot). Ehkki töötukassa suunab EHISe-välistele turule protsentuaalselt oluliselt vähem raha kui keskvalitsus, on eelarve täitumismäär (tasutud summa suhe planeeritud maksumusse) mõlemas rühmas praktiliselt sama: 89,7% registreeritud ja 89,9% registreerimata õppe puhul. See näitab, et EHISe registreering üksi ei ole seotud sellega, kui suur osa planeeritud eelarvest tegelikult välja makstakse või kui suures osas õppijad kvaliteediraamistikule vastavat

õpet kasutavad. Registreering näitab, et õppijad kasutavad TäKS-i nõuetele vastavate (EHISesse kantud) pakkujate õpet, kuid ei näita, kas õpe vastab kvaliteedinõuetele.

Kirjeldatud olukord – töötukassa suunab registreerimata pakkujatele ligi 13 miljonit eurot ja keskvalitsus vaadeldud perioodil peaaegu poole oma eelarvest (21,5 miljonit eurot) – tekitab märkimisväärse infoasümmeetria ja seirepuudujäägi. Kuna nii suur osa oste tehakse EHISes registreerimata pakkujalt, ei saa hinnata ostetud teenuste tegelikku sisu ega nende pikaajalist tulemuslikkust ja tasuvust. Rahakasutus näitab eelkõige, et keskvalitsusasutused ostavad operatiivseid lühiteenuseid suures mahus pakkujalt, kes ei ole EHISesse kantud täienduskoolitusasutused. Seetõttu tuleb asutuste finants- ja personaliarvestuse baassüsteemid (sh RTIP) siduda selgemate andmestandarditega. Ühtne andmestandard võimaldaks eristada sotsiaalmajandusliku väärtusega täiendõpet asutuse muudest tegevuskuludest (5.3).

4.5 Institutsionaalne killustatus ja rahvusvahelised sekkumismudelid

Peatükkides 3 ja 4 ilmnenu ebatõhususe ja asendusefekti algpõhjus on süsteemi institutsionaalne killustatus. Eesti täiskasvanuharidusel puudub keskne juhtimine: iga ministeerium ja allasutus tegutseb iseseisva ostjana. See killustatus võimendab varem kirjeldatud tööjõuoskuste planeerimise paradoksi (2.2.1.2): kuigi riigil on kvaliteetsed pikaajalised oskuste prognoosid (OSKA), puudub operatiivne mehhanism, et neid andmeid paindlikult siduda tööturu jooksvate muutustega.

Kui riik püüab seda paradoksi lahendada ja liikuda tagajärgede reaktiivselt likvideerimiselt proaktiivse tööturusekkumiseni, ilmneb teine põhimõtteline tõrge: riigi tasandil puudub selge meetodiline piir tsükliliste majanduslanguste ja püsivate struktuursete tööturushokkide vahel. Ilma sellise objektiivse eristusega kaasneb iga varajase riikliku sekkumisega eelarveline risk, et avalikku ressursi hakatakse kasutama ettevõtjate tavapärase äririskide doteerimiseks.

Nende turutõrgete ületamiseks analüüsitakse alapeatükis rahvusvahelist praktikat kahel tasandil. Alajaotus 4.5.1 annab ülevaate Euroopa riikide koordineerimise- ja rahastusmudelitest, mis välistavad asutustevahelise dubleerimise ning lahendavad planeerimise paradoksi erasektori suurema finantsvastutuse kaudu. Alajaotus 4.5.2 määratleb objektiivsed makromajanduslikud kriteeriumid proaktiivsete tööturumeetmete ajastamiseks, eristades tsüklilisi kõikumisi struktuursetest šokkidest. Need rahvusvahelised raamistikud on empiiriline alus tõhustamiskava (5. peatükk) halduslike ja finantsiliste lahenduste kujundamisele.

4.5.1 Täiskasvanuhariduse koordineerimise- ja rahastusmudelid Euroopas

CEDEFOP-i andmebaaside ja riiklike poliitikaarvutuste järgi on Euroopa riigid killustatuse ja asendusefekti vältimiseks kasutanud eri koordineerimise- ja rahastusmudeleid. Analüüsitud riikide (Iirimaa, Rootsi, Läti ja Soome) praktika kinnitab, et täiskasvanuõppe eelarveline tasuvus paraneb süsteemides, mis tsentraliseerivad riikliku tellimuse ja seovad lühiajalise täiendõppe erakapitali rahalise vastutusega.

Järgmine maatriks koondab rahvusvahelised lahendusmudelid ja hindab nende rakendatavust tõhustamiskava institutsionaalsete lahenduste väljatöötamisel:

TABEL 20. RAHVUSVAHELISED KOORDINATSIOONI- JA RAHASTUSMUDELID NING NENDE RAKENDATAVUS EESTIS

Riik	Lahendusmudel ja instrument	Toimemehhanism ja turutõrke lahendus	Järeldus tõhustamiskava kontekstis
Iirimaa	Tööandjate finantsvastutuse suurendamine (Skillnet)	Riik ei osta spetsiifilisi koolitusi turult otse, vaid kaasfinantseerib (kuni 50% ulatuses abikõlblikest kuludest) ettevõtjate konsortsiumide algatatud programme; meedet rahastatakse riiklikust koolitusfondist (National Training Fund), mida toidab	Loob empiirilise aluse MKM-i sektoripõhise kaasfinantseerimise meetme piloteerimiseks (alaosa 5.2.1), sidudes avaliku toetuse ettevõtjate proportsionaalse omaosalusega.

Riik	Lahendusmudel ja instrument	Toimemehhanism ja turutõrke lahendus	Järeldus tõhustamiskava kontekstis
		tööandjate kohustuslik palgafondimakse (National Training Fund levy), mille määr on alates 2020. aastast 1,0%. Lahendab töötajate üleostmise (vabamatkaja) probleemi ja suunab ressursid tegeliku turuvajadusega valdkondadesse.	Kirjanduses seostatakse vabamatkaja (free-rider) probleemi lahendamist eelkõige koolitusmaksul põhinevate koolitusfondidega ⁵⁷ .
Rootsi	Lühikoolituste delegerimine erasektorile (üleminekulepingud, <i>Omställningsfonden</i>)	Koondamisohus töötajate üleminekut ja ümberõpet toetavad sotsiaalpartnerite (tööandjad ja ametiühingud) kollektiivlepingutel põhinevad üleminekulepingud. Avalikud toetusskeemid (nt õppetoetus ja töötutele mõeldud õppima asumise toetus) on suunatud eelkõige kvalifikatsiooni andvale õppele, sh täiskasvanute üld- ja kutseõppele ⁵⁸ .	Toetab riigieelarvelise otserahastuse fookuse nihutamist lühikoolitustelt mikrokvalifikatsioonidele ja tervikuskust andvale sihitatud täiendõppele (alaosa 5.1.1): riik saab delegerida operatiivse lühiajalise täiendõppe ja koondamiste pehmendamise sotsiaalpartneritele, säästes seeläbi riigieelarve baasvahendeid mahukamaks ja formaalsele kvalifikatsioonile üleminekuks loovaks õppeks ⁵⁹ . Rootsi üleminekulepingud (<i>Omställningsavtal</i>) tuginevad sotsiaalpartnerite kollektiivlepingutele, mis katavad ligikaudu 90% tööturust ⁶⁰ . Mudeli ülekandmisel tuleks eraldi hinnata, kas Eesti liberaalse turumajanduse tunnustega tööturg (2.2.1.2) võiks meetme tulemuslikkust moonutada.
Läti	Isikliku omaosaluse kehtestamine (koolitusvautšerite süsteem) ja valdkondlike	Reageerides EL-i struktuurifondide kahanemisele, nõuab riik töötavatelt täiskasvanutelt baasoskuste omandamisel vähemalt 10% omaosalust, mis peaks toimima tasuvusfiltrina	Viitab vajadusele kehtestada erialase kvalifikatsiooniga isikute ümberõppeprogrammidele ja mikrokvalifikatsiooniõppele paindlik osalustasu, et säästa riigieelarve baasvahendeid (alaosa

⁵⁷ Müller, N., & Behringer, F. (2012). *Subsidies and Levies as Policy Instruments to Encourage Employer-Provided Training*. OECD Education Working Papers, No. 80. Paris: OECD Publishing.

⁵⁸ Cedefop (European Centre for the Development of Vocational Training). (2020). *Financing adult learning* [andmebaas]. Vaadatud 21.05.2026.

⁵⁹ Jansson, O., & Ottosson, J. (2021). Collective agreements against labor market risks in Sweden: the case of the PTK-SAF employment security agreement. *Labor History*, 62(3), 316-333.

⁶⁰ *Ibid.*

Riik	Lahendusmudel ja instrument	Toimemehhanism ja turutõrke lahendus	Järeldus tõhustamiskava kontekstis
	koolitusfondide piloteerimine	madala avaliku lisandväärtusega õppetegevuse vastu. Lisaks on riik käivitanud valdkondlike koolitusfondide pilootprojektid kolmes sektoris (eksportöörid, kaitse- ja digitehnoloogia), et jagada õppe finantskoormust strateegiliste majandussektorite ja tööandjatega.	5.2.2). Läti kogemus toob esile ka pikaajalise suuna tööandjate süsteemseks kaasamiseks koolituste rahastamisse.
Soome	Ministeeriumide-ülene koordinaatsioon (JOTPA)	Asutustevahelise dubleerimise vältimiseks asutati 2021. aastal ühiskeskus JOTPA. Keskuse eesmärk on olla ühenduslüli haridus- ja tööturupoliitika vahel ning siduda tulevikuproгноosisid koolitustellimusega.	Põhjendab ministeeriumideülese soovitusliku juhtrühma ja strateegilise portfelli loomise vajadust (alaosa 5.3), vältides paralleelsete rahastuskanalite arbitraaži. Toetab väidet, et institutsionaalse killustatuse (haridus- ja tööministeeriumide paralleelstruktuuride) ületamine andmepõhise ühiskeskuse abil on vajalik tulevikuproгноoside ja tegeliku koolitustellimuse sildamiseks ⁶¹ .

Rahvusvaheline praktika näitab, et täiskasvanuõppe eelarveline tasuvus ja strateegiline sihitus paranevad süsteemides, mis tsentraliseerivad riikliku tellimuse (vältides asutustevahelist dubleerimist) ning seovad lühiajaliste täienduskoolituste toetamise ettevõtjate või indiviidi rahalise omaosalusega. Nii on kavandatud sekkumismehhanismid majanduslikult põhjendatud ja vähendavad avaliku ressursi ebatõhusa kasutuse riski.

4.5.2 Struktuursete ja tsükliliste šokkide eristamine

Täiskasvanuhariduse koordinaatsioonimudeli korrastamiseks ja proaktiivsete tööturumeetmete rakendamiseks tuleb lisaks selgelt eristada tsüklilisi ja struktuurseid majandusšokke (4.1.2). Oskupuudujääkide ennetamisel on keskne haldusrisk nn moraalarisk („*moral hazard*“)⁶²: riigi vahendeid võidakse ootustlikult kasutada tavapärase lühiajaliste äririskide⁶³ ja tsüklilise nõudluslanguse doteerimiseks⁶⁴.

⁶¹ OECD. (2020). *Continuous Learning in Working Life in Finland*. OECD Publishing; *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta* (HE 84/2021 vp)

⁶² Calmfors, L. (1994). *Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features* (Seminar Paper No. 563). Institute for International Economic Studies (IIES), Stockholm University.

⁶³ Abramovsky, L., Battistin, E., Fitzsimons, E., Goodman, A., & Simpson, H. (2011). Providing Employers with Incentives to Train Low-Skilled Workers: Evidence from the UK Employer Training Pilots. *Journal of Labor Economics*, 29(1), 153-193.

⁶⁴ Martin, J. P. (2015). Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness. *IZA Journal of Labor Policy*, 4(1), 1-29.

Et välistada toetuste arbitraaz ja tagada vahendite sihipärane kasutus, on rahvusvahelises praktikas välja töötatud objektiivsed hindamisraamistikud. Need ei tugine üksnes lühiajalistele finantsnäitajatele, vaid nõuavad sekkumiseks tõendatavat põhjuslikkust:

TABEL 21. STRUKTUURSETE JA TSÜKLILISTE ŠOKKIDE ERISTAMISE RAAMISTIKUD

Raamistik	Tuvastusmehhanism ja kriteeriumid	Moraaliriski maandamine	Rakendatavus Eestis
Euroopa Liit (EGF-i määrus)	Põhjuslikkuse nõue: sekkumine ei tugine ettevõtjate finantsnäitajatele, vaid objektiivselt tõendatavale seosele makromajandusliku struktuurimuutusega (maailmakaubanduse muutused, tehnoloogiline šokk, CO2-üleminek) ⁶⁵ .	Välistab avaliku ressursi kasutamise tavapärastest majandusüklitest ja lokaalsetest juhtimisvigadest tulenevate koondamiste pehmendamiseks.	Alus Vabariigi Valitsuse tööhõiveprogrammi sekkumiskünniste määratlemiseks, mis nõuab struktuurse põhjuslikkuse tõendamist.
Saksamaa (IAB mudel)	Tehnoloogiline asendatavus: ennetava ümberõppe künnised (Qualifizierungschancengesetz) on seotud tehnoloogilise riskiga. Aluseks võetakse ametikohtade automatiseerimisrisk ehk asendatavuse potentsiaal (Substituierbarkeitspotenzial) ⁶⁶ .	Sekumine ei käivitu üksnes sektori käibe languse tõttu, vaid eeldab, et finantslangusega kaasneb konkreetse ametikoha suur tehnoloogilise vananemise risk.	Toetab töötukassa ja MKM-i meetmete vahendite suunamist just suure automatiseerimisriskiga ametikohtadel töötavatele inimestele.
OECD (RCA mudel)	Ajaline viive ja püsiv kadu: Ilmutatud suhtelise konkurentsieelise (RCA) mudel eristab šokke ajalise kestuse ja turuosa kaudu. Struktuurse šoki korral langeb sektori turuosa ja eksport püsivalt pikema perioodi vältel (vähemalt 2–3 kvartalit) ⁶⁷ ; tõhustamiskava kasutab püsivuse esialgse lävendina vähemalt 2–3 kvartalit ja kalibreerib selle seireperioodil (tegevus 2.1).	Aitab eristada globaalset (kogu turu puudutavat) lühiajalist nõudlusšokki Eesti-spetsiifilisest püsivast konkurentsieelise kaost.	Alus makromajanduslike eelindikaatorite (e-MTA ja TÖR) kestusenõude kehtestamiseks kriisipäästikute (tegevus 2.1) seadustamisel.

Ülaltoodud rahvusvahelised raamistikud on empiiriline alus tõhustamiskava institutsionaalsete lahenduste väljatöötamisel. Nii on kavandatud sekkumismehhanismid majanduslikult põhjendatud ja välistavad avaliku ressursi ebatõhusa kasutuse.

⁶⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/691, 28. aprill 2021, millega luuakse Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond koondatud töötajate toetuseks (EGF). *Euroopa Liidu Teataja*, L 153/48.

⁶⁶ Dengler, K. & Matthes, B. (2018). *Substituierbarkeitspotenzial von Berufen: Wenige Berufsbilder halten mit der Digitalisierung Schritt*. IAB-Kurzbericht, 04/2018. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

⁶⁷ OECD. (2020). *Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. Paris: OECD Publishing.

5. Tõhustamiskava ettepanekud ja soovitused

Tõhustamiskava ettepanekud on jaotatud kolmeks teemaploki, mis tulenevad lähteülesandes püstitatud probleemidest ning peatükkides 3 ja 4 esitatud kaardistuse ja analüüsi järeldustest:

Avalike vahendite sihistamine (5.1) koondab ettepanekud, mille eesmärk on suunata riigieelarvelised vahendid madala tulemuslikkusega lühikoolitustelt kõrgema sotsiaalmajandusliku tasuvusega õppetegevustesse. Teemaplokk sisaldab ettepanekut suunata avalik rahastus tõendatud tasuvusega sekkumistesse, eelistades mikrokvalifikatsioone ja tervikoskust andvat sihitatud täiendõpet ning piirates sihitamata ja tõendamata tasuvusega õppe otserahastust (5.1.1) ning ettepanekut minna reaktiivselt sekkumismudelilt üle proaktiivsele ning enam tööturu tulevikuvajadustest lähtuvalle täiskasvanuõppele (5.1.2).

Erakapitali kaasamine (5.2) koondab ettepanekud, mille eesmärk on vähendada riigieelarvelist koormust ja siduda koolitusinvesteeringud nende tegelike kasusaajatega. Teemaplokk sisaldab ettepanekut piloteerida sektoripõhist kaasrahastusmeetet, milles avalik rahastus eeldab majandussektori omaosalust (5.2.1), ning ettepanekut muuta erialase kvalifikatsiooniga täiskasvanute ümberõppeprogrammid ja mikrokvalifikatsiooniõpe osaliselt tasuliseks ehk seotuks õppija või tööandja omaosalusega (5.2.2).

Koordinatsioon ja juhtimismudel (5.3) koondab ettepanekud, mille eesmärk on kõrvaldada valdkonna institutsionaalne killustatus ja tegevuste dubleerimine. Teemaplokk sisaldab ettepanekut kehtestada selgelt piiritletud vastutusalaadega ministeeriumideülene partnerlusmudel (5.3.1) ning ettepanekut käivitada teemavaldkonna strateegilise portfelli analüüs (5.3.2).

Kõik ettepanekud on esitatud ühtse ülesehitusega: lühikokkuvõte, põhjendus, kaasuvad võimalikud riskid ja rakendus. Kuna tõhustamiskava eesmärk on pakkuda otsustajatele valikuvariante, on iga põhiettepaneku juures esitatud ka alternatiivettepanek koos selle riskide ja eelistega, et põhi- ja alternatiivlahendusi saaks omavahel kaaluda. Alternatiivid on isiklik õppekonto (5.1.1), kiirreageerivad sektoripõhised hanked (5.1.2), sihitud maksusoodustused (5.2.1), sissetulekuga seotud õppelaenud (5.2.2), ühendamet (5.3.1) ning siseriikliku baaseelarve füüsiline konsolideerimine (5.3.2). Teemaplokid on omavahel seotud, kuid neid saab rakendada ka eraldi: näiteks eeldab proaktiivne täiskasvanuõpe (5.1.2) toimivat andmepõhist koordineerimist (5.3), omaosaluse põhimõtted (5.2.2) aga toetavad avalike vahendite sihistamise eesmärke (5.1) ka eraldi rakendatuna.

Käesolevas peatükis esitatud tõhustamiskava ettepanekud on analüütilised poliitikavalikud. Nende rakendamine ning vastutajate, tähtaegade ja rahastusparameetrite määramine võivad vajada täiendavat õiguslikku, eelarvelist ja mõjuanalüüsi ning asjaomaste osapoolte edasisi otsuseid. Tööturupoliitika instrumentide, sealhulgas tööhõiveprogrammi ja Eesti Töötukassa meetmetega seotud ettepanekuid käsitletakse edasi tavapäraistes valdkondlikes juhtimis-, kooskõlastus- ja otsustusprotsessides.

5.1 Avalike vahendite sihistamine

Teemaploki eesmärk on lahendada finants- ja mahuanalüüsis (3. peatükk) ning lahknevusanalüüsis (4. peatükk) tuvastatud struktuursed turutõrked: asendusefekti risk sihitamata ja mõjuhindamiseta täiskasvanute õppes ning tööturupoliitika süsteemne inerts. Piiratud riigieelarveliste ressursside tingimustes tuleb avalikud vahendid suunata passiivselt teenusepakkumiselt ümber proaktiivsetesse sekkumistesse, mis loovad tõendatavat sotsiaalmajanduslikku lisandväärtust ja ennetavad kuhjuvaid passiivseid sotsiaalkulusid.

Selle eesmärgi saavutamiseks esitatakse kaks teineteist täiendavat põhiettepanekut, mis muudavad senist sekkumisloogikat:

1. Mikrokvalifikatsioonide eelistamine ja rahastuse sihistamine (5.1.1): meede rakendab täppis-sekkuvat lähenemist, suunates avalikud vahendid tõendatud tasuvusega sekkumistesse ja lõpetades empiiriliselte nõrga tasuvusega alamkategoriate rahastamise. Ligipääs avalikult doteeritud täiendusõppele seotakse õppija sotsiaalmajandusliku profiiliga (5.1.1.1). Meetme vältimatu tehniline eeldus on üleriigiline täiendusõppe andmeregister (või olemasolevate süsteemide integreerimine), mis

võimaldab mõõta isikupõhist koolitustarbimist kõigis asutustes. Kui riik loob läbipaistva andmestiku ja juurutab tunnustatud täienduskoolitusasutuse staatuse, saab ta piirata empiirilisel nõrga tasuvusega õpet ning suunata piiratud toe tõendatud tasuvusega sekkumistesse.

2. Proaktiivne täiskasvanuõpe ja ennetav sekkumine (5.1.2): vabanev ressurss suunatakse töötuse tagajärgedega reaktiivselt tegelemiselt ennetavale ümberõppele. Kui rahastus seotakse andmepõhise palgapreemiumi *ex-post*-seire ja kiirreageerimisinstrumentidega, saab tööjõudu kaitsta objektiivse töötururiski eest enne, kui tekib struktuurne töötus.

5.1.1 Mikrokvalifikatsioonide eelistamine ja rahastuse sihistamine

Ettepaneku kohaselt sihistatakse riigieelarvelist otserahastust täppis-sekkuva lähenemise järgi: rahastusotsused tehakse meetmete ja nende alamkategoriate tõendatud mõju, mitte õppevormi (lüh- või pikaajaline õpe) alusel. Mitteformaalõppe rahastamisel eelistatakse mikrokvalifikatsioone ja sihitatud täiendõpet, mis täiendavad formaalharidust või loovad sellele üleminekuid (nt mikrokvalifikatsioonide arvestamine hilisema tasemeõppe osana), kui nende tasuvus on tõendatud või seda hinnatakse mõõdukatega M3 ja M6, ning säilitatakse ka tõendatud positiivse kulu-tuluga lühemaajalised sekkumised. Täiskvalifikatsiooni andvat tasemeõpet rahastatakse formaalharidussüsteemi kaudu (KutÕS, KHaS) ning see ei kuulu tõhustamiskava alusel mitteformaalõppe vahenditest rahastatavate sekkumiste hulka. Sihtrühmapõhised piirmäärad kehtestatakse sihitamata ja tõendamata tasuvusega lühikoolituste ja muu täiendusõppe (sh mikrokvalifikatsiooni mitteandva õppe) riiklikule otserahastusele. Ettepanek arvestab osaliselt Rootsi kogemust (4.5), kus koondamisohus töötajate üleminekut toetavad sotsiaalpartnerite üleminekulepingud ja avalikud toetused on suunatud eelkõige kvalifikatsiooni andvale õppele.

Avaliku sektori asutuste koolitusostude eeltingimusena säilib TäKS-ist tulenev kohustus esitada majandustegevusteade või, mikrokvalifikatsiooniõppe korral, taotleda tegevusluba (TäKS § 3 lg 1, § 12²) (kajastub EHISes). Lisaks luuakse tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgise andmise kord; märgis tugineb TäKS-i §-s 12⁹ sätestatud õppekavarühma kvaliteedihindamisele, mida korraldab § 12¹⁰ lõikes 1 nimetatud asutus. Pärast üleminekuaega on kvaliteedimärgis HTM-i ja MKM-i täiskasvanuõppe toetusmeetmete (kui eelarve omanik on selle oma määruuses sätestanud) ja avaliku sektori haridushangete eeltingimus. Töötukassa meetmetes on märgis eelistus; tõendatud tasuvusega meetmetele (nt koolituskaart) eeltingimust ei seata (5.1.1.1).

Ettepanek on kooskõlas tõhustamiskava lisadega 7.2 ja 7.3 ning eeldab neis esitatud rakendustegevuste elluviimist.

5.1.1.1 Ettepaneku põhjendus

Mitteformaalse täiendusõppe riiklik doteerimine ei ole ühetaoliselt tõhus ega ebatõhus. Töötukassa võrdlusrühmapõhise mõjuhindamise lihtsustatud kulu-tulu analüüsi kohaselt ületavad koolituskaardiga tööturukoolituse ning tööandjale eesti keele õppeks ja muutuste olukorras koolitamiseks makstava koolitustoetuse kumulatiivsed tulud otsesid kulusid. Töötavate inimeste tasemeõppe tasuvus avaldub eelkõige pikema kestusega õppekavade korral. Tööandjale makstava digioskuste koolitustoetuse puhul aga ei ületa otsesed tulud vaadeldud perioodil kulusid⁶⁸. Tegemist on vaatlusandmetel põhineva, mitte eksperimentaalse hinnanguga, milles tuludena on arvestatud üksnes tööjõukulu kasvu ning keele- ja digikoolituste puhul ei olnud võimalik mõõta osalejate lähteoskuste taset.

Seetõttu lähtub ettepanek täppis-sekkuvast lähenemisest: pädevad otsustajad lõpetavad või kujundavad ümber empiirilisel nõrga tasuvusega alamkategoriad ja säilitavad tõendatud positiivse kulu-tuluga sekkumised. Näiteks tööandjale makstava digioskuste koolitustoetuse praegusel kujul lõpetamiseks või ümberkujundamiseks teeb MKM ettepaneku muuta tööhõiveprogrammi; muudatuse kiidab heaks töötukassa nõukogu ja kehtestab Vabariigi Valitsus (TõMS § 6 lg 6). Asendusefekti risk – riigieelarvest rahastatakse koolitusi, mida tööandja või stabiilses hõives inimene suudaks turutingimustel ise rahastada

⁶⁸ Unt, T., & Võrk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Tartu Ülikool.

– on suurim sihitamata ja mõjuhindamiseta õppes. Ettepaneku eesmärk on suunata riigieelarve vahendid tõendatud mõjuga sekkumistesse, sh mikrokvalifikatsioonidesse ja sihitatud täiendõppesse, mis loovad üleminekuid formaalsele kvalifikatsioonile. Mikrokvalifikatsioonide ja sihitatud täiendõppe mõju, sh üleminekut formaalsele kvalifikatsioonile, hinnatakse mõõdikutega M3 ja M6. Nii väheneb varjatud ristsubsideerimine ja lahenevad struktuursed turutõrked.

Mitteformaalses täiskasvanuhariduses (TäKS) puuduvad finantsfiltrid, mis võimaldaksid avalikult doteeritud õppele ligipääsu sihistada. Kuna üleriigiline täiendusõppe andmeregister puudub, ei ole lühikoolitustele individuaalseid ajalisi piiranguid tehniliselt võimalik seada ning see oleks ka haldusmahukas. Seetõttu näeb ettepanek ette siduda finantsfilter õppija sotsiaalmajandusliku profiiliga.

Kavandatud piirangud vähendavad avalikes tööturumeetmetes kõrge haridustasemega ja stabiilses hõives olevate inimeste madala avaliku lisandväärtusega õpet (Matteuse efekt). Haridusliku ja sotsiaalse tõrjutuse ennetamiseks säilitavad töötukassa ja HTM oma programmide kaudu tingimusliku tasuta ligipääsu täiendusõppele prioriteetsetele riskirühmadele (madala haridustasemega või sissetulekuga isikud, pikaajalised töötud ning isikud, kellel on tervisest tulenevad takistused senisel erialal jätkamiseks). Ligipääsu tingimused on sätestatud alajaotuses 5.1.2.1.

Kõrge haridustasemega ja stabiilses hõives spetsialistide oskuste jooksev ajakohastamine lühikoolitustega (sh avalikus sektoris, nagu käsitletud alajaotuses 3.2.2) on jätkuvalt asjakohane. Ettepaneku kohaselt kannavad selle kulu aga riiklike toetusmeetmete (sh töötukassa ja HTM-i tasuta kursused) asemel tööandjate koolituseelarved ja õppija isiklik kaasfinantseering. Tõendatud tasuvusega töötukassa meetmed oma sihtrühmadele (nt koolituskaardiga tööturukoolitus töötururiskis olevatele töötajatele) säilitatakse. Selline eristav lähenemine suunab avaliku ressursi turutõrgete lahendamisse ja hoiab ära olukorra, kus riik subsideerib tööturumeetmete kaudu õpet, mida turg suudab ise rahastada.

5.1.1.2 Ettepanekuga kaasuvad võimalikud riskid ja nende maandamine

Mikrokvalifikatsioonide eelistamisel ja lühikoolituste uue rahastusloogika rakendamisel on mitut liiki riske: strateegilised, institutsionaalsed ja finantsdistsipliini puudutavad. Peamised murekohad hõlmavad elukestva õppe statistilist langust, teenusepakkujate oportunistlikku käitumist, makromajanduslikku sõltuvust, eelarvekontrollist möödahiilimist, avaliku sektori topeltstandardit, RTK hankemonopolist tuleneda võivat kvaliteedilangust ning kvaliteedihindamist korraldava asutuse laiendatud rolliga seotud halduskoormust ja menetluspudelikaelu. Nende riskide maandamiseks tehakse ettepanek rakendada spetsiifilisi tulemusmõdikuid, viia finantsdistsipliin ostu algatamise faasi (*ex-ante*), siduda haridustellimused andmepõhise tasuvusseirega ning juurutada seadusel põhinev ja astmeline kvaliteedikontrolli süsteem.

Elukestva õppe statistiline langus

Kui riik piirab sihitamata ja tõendamata tasuvusega õppe rahastamist, võib Eurostati elukestvas õppes osalemise määr lühiajaliselt langeda, sest fookus nihkub kvantiteedilt (osalejate arv) pikaajalistele ja mahukamatele kvalifikatsioonidele (4.1.1).

Riski maandamiseks hinnatakse poliitika tulemuslikkust asjakohaste mõõdikutega (7.4.2), jälgides mikrokvalifikatsioonide ja tervikuskust andva õppe rahalist osakaalu (M3) ja sihtrühma rakendumist tööturul (M7). Tulemuslikkuse hindamine välistab olukorra, kus statistiline osalusmäär muutub poliitika omaette eesmärgiks. Lisaks tuleb arvestada, et M7 seire on andmebaaside (TÖR, EMTAK, ISCO) ühildamatuse tõttu tehniliselt keerukas, mistõttu kasutatakse ettepaneku kohaselt asendusnäitajana lõpetajate sissetuleku dünaamika ja valdkondliku hõive koosanalüüsi.

Koolitustellimuse pakkumise moonutus

On risk, et teenusepakkujad hakkavad lühikursusi kunstlikult liitma või mahtusid paisutama, et ületada riigi kehtestatud künnis ja saada avalikku rahastust.

Riski maandamiseks luuakse tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgise süsteem. Kui riiklikud tellijad (sh töötukassa) peavad eelistama üksnes märgisega asutusi, tekib turupõhine *ex-ante* kvaliteedifilter, mis motiveerib teenusepakkujaid oma õppekavade tegelikku mahtu ja kvaliteeti sõltumatult tõendama. Keske

ja haldusmahuka eelkontrolli asemel kehtestatakse kvaliteedimärgise saamise kriteeriumid. Märgise andmine ei põhine formaalsete kriteeriumite mehaanilisel eelkontrollil, vaid sõltumatu kvaliteedihindamise asutuse hindamisel. Märgis kuvatakse automaatselt Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) avalikus vaates (TäKS § 12¹⁰ lg 4).

Kvaliteedikontrolliga kaasnev halduskoormus ja riigieelarve püsikulude kasv

Tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgise menetlemine ja andmine suurendab kvaliteedihindamist korraldava asutuse menetlus- ja järelevalvekoormust. Kui hindamiste arv kasvab, kasvavad ka riigieelarve püsikulud.

Riski maandamiseks ei looda uut asutust ega uut menetlust: märgis tugineb TäKS-i §-s 12⁹ sätestatud õppekavarühma kvaliteedihindamisele, mida korraldab § 12¹⁰ lõikes 1 nimetatud asutus. Taotleja tasub hindamise eest riigilõivu (TäKS § 12⁹ lg 2). Riigilõiv toimib esmase filtrina, mis hoiab eemale juhusliku ja ebaregulaarse tegevusega pakkujad. Hindamist korraldava asutuse ülejäänud kulud kaetakse riigieelarvest. Enne II etappi, kui hindamist saab taotleda iga täienduskoolitusasutus, hinnatakse lisanduvat menetluskoormust ja seda, kui suure osa kuludest riigilõiv katab (5.1.1.3; 7.3.1).

Makromajanduslik sõltuvus

Mikrokvalifikatsioonide ja tervikuskust andva õppe sotsiaalmajanduslik tasuvus sõltub otseselt tööturu tegelikust nõudlusest (2.2.1; 4.2).

Riski maandab ministeeriumideülene juhtrühm (5.3.1.3), mis seob fookusvaldkondade soovitusel *ex-post*-andmeseirega. Kui valitud valdkonnas sotsiaalmajanduslikku tasuvust ei teki, soovib juhtrühm rahastuse ümber suunata.

Avaliku sektori topeltstandard ja eelarveline ebatõhusus

Ettepaneku kohaselt piirab riik eraturul lühikoolituste otserahastamist ja nõuab erakapitali kaasfinantseeringut astmelise mudeli kohaselt (standardmäärana 50%, prioriteetsetes sektorites ettevõtja suuruselt sõltuvalt 30–50% ning individuaalse õppija omaosalusena 10–15%; tabel 22). Kui riik samal ajal säilitab keskvalitsusasutustes täies mahus doteeritud ja detsentraliseeritud lühikoolituste tellimise praktika (nagu ilmneb HR058 andmestikust), tekib süsteemis halduslik ja poliitiline topeltstandard. Kui finantsfilter riigiasutustele ei laiene, jätkub avalikus sektoris madala avaliku lisandväärtusega õpe riigieelarve kulul.

Riski maandamiseks ja finantsdistsipliini võrdsustamiseks rakendatakse keskvalitsusasutuste koolituseelarvetele erasektoriga analoogset tasuvusfiltrit. Universaalsete baasoskuste (nt andmekaitse, IT-baasoskused, esmatasandi juhtimine) õpe viiakse ettepaneku kohaselt Digiriigi Akadeemia platvormile ning sealsed standardiseeritud õppematerjalid on avaliku sektori baaskoolituse esmane ja kohustuslik lahendus. Kohustus tuleneb JDM-i ettevalmistatavast seadusest (1.1.2; 5.1.1.3). Et platvormi sisu oleks ajakohane, sõlmib platvormi omanik ja rahastaja JDM, kelle vastutusalasse Digiriigi Akadeemia kuulub, sisuloojatega sisulepingud. Samal ajal vähendatakse ettepaneku kohaselt ministeeriumide ja allasutuste detsentraliseeritud lühikoolituste baaseelarveid (kindlaksmääratud vahendid, eelarve liik 20) 30% võrra (5.1.1.3). Vähendus on riigieelarve netosääst (tegevus 5.1): vabanenud vahendeid fookusvaldkondadesse ümber ei suunata.

Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) hankemonopoli sisuline risk ja kvaliteedilangus

Kui universaalsed koolitushanked koondatakse RTK-sse, tekib kogu avalikus sektoris mastaabisääst, kuid on oht, et õppe kvaliteet langeb. Kuna RTK on finants- ja tugiteenuste asutus, ei ole tal iseseisvat haridusteaduslikku pädevust hinnata koolitusprogrammide kvaliteeti. Erimeetmeteta on oht, et raamlepingud sõlmitakse madalaima ühikuhinna alusel ja valitud teenusepakkujate hariduslik mõju jääb marginaalseks.

Riski maandamiseks seatakse riiklikes raamlepingutes osalemise eeltingimuseks tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgis. Üleminekuajal aktsepteeritakse märgisega samaväärseid tõendeid, mis on loetletud allpool. Eesmärk on vältida hankelepinguid, mis tuginevad madalaimale ühikuhinnale, kuid ei taga sisulist kvaliteeti.

Eelarvelise kontrolli möödahiilimine ja võlaõiguslikud konfliktid

Kui finantsaruandlust juhtida üksnes e-arvekeskuse maksetõkkega, kaasneb kaks riski. Esiteks saavad asutused piirangut vältida (kulukontode arbitraaz), hankides haridusteenuseid näiteks esinduskuludena. Teiseks, kui makse blokeeritakse pärast teenuse osutamist, on riik juba võlaõigusliku kohustuse võtnud, mis toob kaasa õigusvaidlused ja viivised teenusepakkujatega.

Riski maandamiseks viiakse ettepaneku kohaselt eelarvekontroll ostu algatamise etappi (*ex-ante*) ning seotakse raamatupidamiskonto asemel standardiseeritud haridusliigituse (ISCED-F) koodiga. Otsese maksetõkke asemel kasutatakse infosüsteemides (RTIP) käitumisökonomilist nügimist („*soft steering*“). Kui riigiametnik algatab ostutaotluse teenusepakkujalt, kellel puudub nõutav täienduskoolitusasutuse majandustegevusteade (kajastub EHISes) ja/või tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgis, kuvab süsteem hoiatuse ning nõuab ostu jätkamiseks põhjendust ja asutuse tippjuhi kinnitust. Lisaks seavad avaliku sektori hankijad majandustegevusteade ja kvaliteedimärgise riigihangete registris (RHR) avaldatavates haridusteenuste hangetes kohustuslikuks kvalifitseerimistingimuseks, et välistada lepingud nõuetele mittevastavate pakkujatega.

Kvaliteedihindamise pudelikael ja hanketuru seiskumine

Kui tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgis muudetakse lühikese üleminekuajaga avaliku sektori täiskasvanuõppe toetusmeetmete ja töötukassa kõigi meetmete (sh koolituskaardi ja otsehangete) eeltingimuseks, tekib menetluspudelikael. Eesti koolitusturu mahtu arvestades halvaks sadade teenusepakkujate üheaegne hindamisvajadus sõltumatu kvaliteedihindamise asutuse töö ning see omakorda seiskaks avaliku sektori haridusmeetmed.

Riski maandamiseks kehtestatakse märgisenõudele piisav üleminekuajag, et teenusepakkujad saaksid sõltumatu kvaliteedihindamise läbida järk-järgult. Üleminekuajal aktsepteeritakse avaliku sektori tellimuste (sh töötukassa) täitmisel märgisega samaväärsena, kui pakkuja:

- on edukalt läbinud töötukassa siseauditi;
- on saanud mikrokvalifikatsiooniõppe pakumiseks läbi viidud õppekavarühma kvaliteedihindamisel hindamiskoogu positiivse otsuse;
- on kõrgkool või kutseõppeasutus, millel on vastavas õppekavarühmas õppe läbiviimise õigus.

Märgisenõue rakendub kahes etapis. I etapis on märgis eeltingimus üksnes HTM-i ja MKM-i täiskasvanuõppe toetusmeetmetes (kui eelarve omanik on selle sätestanud), RTK raamlepingutes ja RHR-i haridushangetes. Töötukassa tavameetmetes on see eelistus (kiirmenetluses eeltingimus, 5.1.2.3) ja üks tunnustatud kvaliteeditõend töötukassa enda kvaliteedikontrolli kõrval (TKindIS § 23 lg 2 p 7¹). II etapis hindab rahandusministeerium koostöös HTM-i ja MKM-iga märgise mõju (M1, pakkujate arv ja hinnad); kui mõju on tõendatud, võib MKM esitada töötukassa nõukogule ettepaneku lisada märgis tööhõiveprogrammi tingimustesse (TõMS § 6 lg 3 p 2). Tõendatud tasuvusega meetmetele (nt koolituskaart) eeltingimust ei seata.

5.1.1.3 Ettepaneku rakendamine

Ettepaneku rakendamiseks (kooskõlas tõhustamiskava lisadega 7.2 ja 7.3) tuleb jõustada järgmised õiguslikud ja halduslikud muudatused.

Õigusruumi korrastamine

Ettepaneku kohaselt kehtestatakse täiskasvanute koolituse seaduses (TäKS) ja seotud rahastusmäärustes kriteeriumid, mis seovad avalikult doteeritud täienduskoolitustele ligipääsu õppija sotsiaalmajandusliku profiiliga ning säilitavad prioriteetsetele riskirühmadele tingimusliku tasuta ligipääsu (5.1.2.1). Lisaks kehtestatakse avaliku sektori tellijatele ja riiklikele rahastamismeetmetele paindlikud eelarvelised piirmäärad, mis piiravad sihitamata ja tõendamata tasuvusega lühikoolituste ja muu täiendusõppe (sh mikrokvalifikatsiooni mitteandva õppe) doteerimist (tegevus 1.1).

Tunnustatud täienduskoolitusasutuse staatus

HTM töötab oma haldusalas välja tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgise andmise korra. Avaliku sektori asutustele kehtestatakse juhised eelistada koolitusteenuste tellimisel kvaliteedimärgisega

teenusepakkujaid (tegevus 1.2). Märgist täiendab TäKS-i kvaliteedinõuete tugevdamine ja nende täitmise järelevalve; märgis ei asenda seadusjärgseid nõudeid.

Riigiasutuste lühikoolituste optimeerimine ja fiskaaldistsipliin

Ettepaneku kohaselt rakendatakse ministeeriumide ja valitsusasutuste tegevuskuludesse planeeritud asutusesisestele koolituseelarvetele süsteemset finantsfiltrit, et avalikus sektoris ei tekiks elukestva õppe kasutamisel topeltstandardit. Asutused koondavad universaalsete baasoskuste õppe riigi tugiteenuste keskuse (RTK) raamlepingutesse ja Digiriigi Akadeemia platvormile. Et saavutada võimalikult suur mastaabisääst ja vältida dubleerivaid hankeid, kehtestatakse baaskoolituse standardid koos ühtsete õppematerjalide ja e-kursustega.

Keskse koolituse kohustuse ja Digiriigi Akadeemia toimimise raamistiku sätestab justiits- ja digiministeeriumi (JDM) seaduseelnõu. Rahandusministeerium toetab eelnõu eelarvetehnilise korraga ning RTK sõlmib tellivate asutustega teenustaseme kokkulepped (SLA) baaskoolituste mahu kohta. Tõhustamiskava ei loo eelnõuga paralleelset kohustust, vaid seob eelnõust tuleneva kohustuse asutuste koolituseelarvetega.

Digiriigi Akadeemia platvormi omanik ja rahastaja on JDM, kes sõlmib sisuloojatega lepingud platvormi sisu kohta; RTK korraldab universaalsete koolituste keskhanked. Platvormi jätkuv käitamine maksab 550 000 eurot aastas ja seda rahastatakse Euroopa Liidu ja riigieelarve vahenditest. Õppesisu digiteerimiseks vajab JDM aastatel 2027–2028 lisaks 70 000 eurot aastas; nende vahendite eraldamise otsustab digipöörde nõukogu 2026. aasta sügisel. Alates 2029. aastast kannab riigieelarve platvormi teenusejuhi ametikoha püsikulu 48 168 eurot aastas.

Kui ESF+ või riigieelarve vahenditest platvormi kulusid ei kaeta, katab JDM puudujäägi oma valitsemisala kulude piirmäära piires. Platvormi kulusid ei kaeta asutuste koolituseelarvete vähendusest, mistõttu jääb kindlaksmääratud vahenditest (eelarve liik 20) tehtav 30% vähendus riigieelarve netosäästuks.

Lisaks vähendatakse asutuste iseseisvaks kasutuseks jäävate detsentraliseeritud lühikoolituste eelarvet 30% (tegevus 5.1), et viia avaliku sektori sisemine haridustarbimine kooskõlla tõhustamiskava optimeerimiseesmärkidega. Vähendusmäär ei tulene erasektori kaasfinantseerimise määradest. Kaasfinantseerimise reeglid (5.2) kehtivad üksnes erasektorile suunatud majandus- ja tööturumeetmetes. Avaliku sektori koolituseelarvete vähendus tugineb asutusesisesele halduslikule tsentraliseerimisele: asutused koondavad universaalsete koolituste ostu Digiriigi Akadeemia platvormile ja RTK raamlepingutesse ega osta samu koolitusi enam eraldi.

Vähenduse baas on keskvalitsusasutuste koolitusteenuste ostud, mis on kaetud kindlaksmääratud vahenditest (RP004, konto 55245000, eelarve liik 20): aastatel 2021–2025 kokku 23,0 mln eurot ehk keskmiselt 4,6 mln eurot aastas. Selle baasi 30% vähendamine annab riigieelarve netosäästu kuni 1,4 mln eurot aastas, kaitse- ja siseministeeriumi valitsemisala välja jättes kuni 0,6 mln eurot aastas (tegevus 5.1). Kuna RP004 ei erista lühikoolitusi muudest koolitusteenustest, on see eelarvevähenduse ülempiir.

Vähendusmäär ei arvutata HR058 andmete põhjal. HR058 kirjeldab asutusesisest koolitusmahtu RTIP-is, RP004 aga kolmandatelt isikutelt ostetud teenuseid. Kuna andmestikud kirjeldavad eri dimensioone, ei saa ühe andmestiku osakaale teisele üle kanda (2.3.1.1). HR058 näitab üksnes asutusesisese koolituse struktuuri: e-õpe moodustab omatöötajate koolituskuludest 2,4% ja koolitusmahust tundides 5,4% (3.2.1).

Asendusarvutus näitab, et Digiriigi Akadeemia platvorm üksi ei kata 30% vähendust. Kui e-õppe maht kahekordistub 5,4%-lt 10,8%-ni ehk e-õpe asendab ligikaudu 70 000 avatud koolituse tundi aastas, on arvutuslik brutosääst kuni 0,50 mln eurot aastas (502 600 eurot). Avatud koolituse tund maksab keskmiselt 10,70 eurot ja e-õppe tund 3,52 eurot, seega säästab iga asendatud tund 7,18 eurot. Kogu 30% vähendus ei saa seega tugineda üksnes Digiriigi Akadeemiale: see eeldab ka, et RTK raamlepingud alandavad koolituste ühikuhinda ja asutused piiravad universaalse sisuga koolituste mahtu. Summasid 0,50 mln ja 1,4 mln eurot ei saa omavahel liita ega lahutada, sest need tuginevad eri andmestikele: esimene näitab asenduse mõju (HR058), teine eelarvevähenduse ülempiiri (RP004).

Piirmäär ületavate riigihangete 70,1% (4.2.1) vähendusmäär ei põhjenda, sest see koosneb peamiselt Integratsiooni Sihtasutuse ja töötukassa keeleõppest ning riigikaitse sõidukijuhtide koolitusest, mida Digiriigi Akadeemia ei asenda. 30% on esialgne määr. Rahandusministeerium korrigeerib vajadusel järgmiste eelarveaastate määrat, kui RP004 ja HR058 andmed on sisuliselt liigitatud (tegevus 4.2, 24 kuud pärast kinnitamist). Välja pakutud vähendus on riigieelarve netosääst.

Kahetasemelise kvaliteediraamistiku ja tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgise mudeli juurutamine

Ettepaneku raames kehtestatakse avaliku sektori koolitustellimustele kahetasemeline kvaliteedikontroll:

- Esimese tasandina (baasnõue) säilitatakse täiskasvanute koolituse seadusest (TäKS) tulenev majandustegevusteate esitamise kohustus või, mikrokvalifikatsiooniõppe korral, tegevusloa nõue (TäKS § 3 lg 1, § 12²) (kajastub EHISes), mis on täienduskoolitusasutuse õiguspärase tegutsemise alus ning vältimatu eeltingimus avaliku sektori tellimuste saamisel.
- Lisanduva tasandina (kvaliteedipreemia) tugineb tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgis TäKS-i §-s 12⁹ sätestatud õppekavarühma kvaliteedihindamisele. Hindamine koosneb asutuse eneseanalüüsist ja sõltumatute ekspertide hindamisest ning positiivne otsus kehtib viis aastat (§ 12⁹ lg 3; § 12¹⁰ lg 3). Uut asutust ei looda: selles tõhustamiskavas tähendab „sõltumatu kvaliteedihindamise asutus“ TäKS-i § 12¹⁰ lõikes 1 nimetatud hindamist korraldavat asutust. Praegu saab kvaliteedihindamist taotleda üksnes tegevusloaga mikrokvalifikatsiooniõppe korral (§ 12⁹ lg 1). I etapis loetakse märgisega samaväärseks hindamisnõukogu positiivne otsus, töötukassa siseauditi edukas läbimine ning kõrgkooli või kutseõppeasutuse õppe läbiviimise õigus vastavas õppekavarühmas (5.1.1.2). II etapis teeb HTM ettepaneku muuta § 12⁹ lõiget 1 nii, et hindamist saab taotleda iga täienduskoolitusasutus. Et hanketurg ei seiskuks, kehtib nõudele ülemineku aeg, mille jooksul pakkujad saavad hindamise järk-järgult läbida. Taotleja tasub riigilõivu (§ 12⁹ lg 2). Enne II etappi vaadatakse riigilõivu määr üle nii, et see kataks hindamise kulud ja märgise menetlus oleks riigieelarvele neutraalne.

Halduspraktika ja asutuste huvide konflikti vältimiseks automatiseeritakse kvaliteedikontroll ostu algatamise etapis: ettepaneku kohaselt liidestatakse riigitöötaja iseteenindusportaal (RTIP) ostutaotluste moodul ja riigihangete register (RHR) EHISega. Liidistus tagab, et haridusliigituse (ISCED-F) neljakohalise koodiga (õppekavarühm) tehingu algatamisel kontrollitakse, kas pakkujal on selle õppekavarühma kohta kvaliteedimärgis. Süsteem kasutab pehmet suunamist: kui valitakse nõuetele mittevastav pakkuja, nõuab RTIP ostu jätkamiseks põhjendust ja asutuse tippjuhi kinnitust. Lisaks muudetakse kvaliteedimärgis RHR-is haridusteenuste hankimisel kohustuslikuks kvalifitseerimistingimuseks.

Finantsdistsipliini tagamiseks koostab RTK regulaarselt hálbearuandeid.

5.1.1.4 Alternatiivettepanek – Isiklik õppekonto

Tasuvuspõhise keskse sihistamise alternatiiv on individuaalsete õppekontode süsteem, milles riik kaasfinantseerib õpet eristatud määradega. Õppekontode kaudu toetatakse mikrokvalifikatsiooni mitteandvat täiendusõpet minimaalselt (nt 10% ulatuses), põhifookus ja suurem kaasfinantseering (nt 90–100%) aga suunatakse mahukatele täienduskoolitustele ja mikrokvalifikatsioonidele, mis toetavad liikumist prioriteetsesse tasemeõppesse. Täiskvalifikatsiooni andvat tasemeõpet õppekontode kaudu ei rahastata; formaalsete kvalifikatsioonide omandamist rahastatakse eranditult formaalharidussüsteemi (KutÕS, KHaS) kaudu (5.1.1). Mudel säilitab õppija valikuvabaduse ja kasutab koolitusturul eesmärgipärast riiklikku hinnastiimulit: õppija haldab õppekonto kaudu virtuaalset haridusrahakotti, mille algkapital tuleb riigieelarvest ja mille toetusmäär sõltub valitud õppe tüübist. Riikliku kaasfinantseeringu määr sõltub strateegilistest fookusvaldkondadest (fookusvaldkondades on määr kõrgem, madalama avaliku lisandväärtusega õppes või üldharivas täiendusõppes madalam).

Õppekontode toetusmäärad (10% mikrokvalifikatsiooni mitteandvale täiendusõppele ning 90–100% mahukatele täienduskoolitustele ja mikrokvalifikatsioonidele, mis toetavad liikumist prioriteetsesse tasemeõppesse) erinevad astmelise kaasfinantseerimise mudeli määradest (tabel 22) meetodilistel

põhjustel. Astmeline mudel jagab tööandja ettevõttespetsiifilise koolituse kulu riigi, tööandja ja töötaja vahel, sest osa koolituse kasust saab tööandja. Õppekonto seevastu on seotud inimesega ning suunatud struktuursetele makromajanduslikele siiretele, sh sektoritevahelisele ümberõppele, mida praegune tööandja ei ole motiveeritud kaasrahastama. Seetõttu ei ole selles mudelis tööandja omaosalust ning riigi toetusmäär sõltub õppe tüübist, mitte ettevõtja suurusest.

Individuaalsete õppekontode süsteemiga kaasneb kolm peamist riski: sotsiaalse ebavõrdsuse süvenemine (Matteuse efekt), koolitusteenuste hinnainflatsioon ning järelevalve killustumine. Nende ohtude maandamiseks tuleb süsteemi loomida haavatavate sihtrühmade suunamine, kehtestada tasuvusfiltrina õppija omaosalus ning lubada avalikke vahendeid kasutada üksnes tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgisega teenusepakkujate juures. Kuna ILA (Individual Learning Account) on algselt kavandatud universaalse instrumendina, suurendab selle piiramine kitsaste sihtrühmadega halduskoormust ja vähendab õiguste ülekantavust; alternatiivina on soovitatud säilitada ligipääs kõigile, kuid eristada toetusmäära sihtrühmade kaupa (OECD, 2019, Individual Learning Accounts: Panacea or Pandora's Box?). Seetõttu on „Mikrokvalifikatsioonide eelistamine ja rahastuse sihistamine (5.1.1)“ prioriteetne põhiettepanek ning isikliku õppekonto mudel on esitatud üksnes täiendava alternatiivina.

Infoasümmeetria ja ebapiisav tasuvus

Õppekontode süsteem eeldab, et inimesel on täielik teave tulevikuoskuste tasuvuse kohta ja ta suudab ise hinnata tööturu dünaamikat. Akadeemilises kirjanduses viidatakse sellega seoses Matteuse efektile (2.2.1.1)⁶⁹. Haavatavatel sihtrühmadel on objektiivselt suuremad sisenemistõkked (nt pikaajalises õppes osalemiseks vajaliku rahalise võimekuse puudumine, ajapuudus, piiratud ligipääs karjääriinfole). Täiendava suunamiseta suureneb risk, et avalik ressurss kulub õppele, mis ei leevenda sotsiaalsel tõrjutust ega taga süsteemselt palgapreemiumi ega hõives püsimist.

Hinnainflatsioon ja teenusepakkujate oportunityism (turuline arbitraaž)

Kui koolitusnõudlust stimuleeritakse „kunstlikult“ riiklike toetuste ja virtuaalsete kontode kaudu, tekib hinnainflatsiooni risk. Koolitusteenuse pakkujad võivad tõsta oma hinnad riigi kehtestatud õppekonto maksimummäära või toetuse piirini. Sel juhul vähendab turuline arbitraaž otseselt haridusinvesteeringu ostujõudu ja riigieelarvest rahastatakse samaväärse või isegi madalama kvaliteediga haridusteenust varasemast kallimalt. Oportunistliku hinnakujunduse piiramiseks tuleb teatud tüüpikoolitustele (nt baasoskused) kehtestada riiklikud piirhinnad või normväärtused. Tasuvusfiltrina toimib õppija minimaalne isiklik omaosalus (nt 10–15% tegelikust maksumusest), mis võib taastada tarbija hinnatundlikkuse, motiveerida õppijat valima parima hinna ja kvaliteedi suhtega teenusepakkujat ning vähendada madala avaliku lisandväärtusega õpet.

Kvaliteedikontrolli killustumine ja halduskoormuse kasv

Avatud õppekontode süsteem soodustab koolitusturu laiemat killustumist. Kuna mitteformaalse täiendusõppe sisulist eelkontrolli on keskselt keeruline korraldada, suureneb risk, et turule tulevad ebaühtlase kvaliteediga teenusepakkujad. Süsteemi toimimise ja riigi vahendite sihipärase kasutuse tagamiseks on vaja ulatuslikku järelevalvemehhanismi, mille loomis- ja ülalpidamiskulud vähendavad meetme tehnilist tõhusust. OECD analüüsi järgi pidurdas Prantsusmaa õppekontode süsteemi (*Compte Personnel de Formation*) kasutamist selle keerukus ning Ülem-Austria ja Šoti õppekontode puhul raske halduskoormus⁷⁰. Riski maandamiseks tuleks õppekontode vahendeid lubada kasutada üksnes tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgisega pakkujate teenustele (5.1.1.2).

Vaatamata nendele haldus- ja finantsriskidele on isiklike õppekontode süsteemil mitu teoreetilist ja turumajanduslikku tugevust, mille tõttu tasub seda alternatiivi kaaluda. Meetme peamine väärtus on haridusotsuste detsentraliseerimine: kui ostujõud viiakse otse õppijani, kaovad mitmed riigi keske

⁶⁹ Boeren, E. (2016). *Lifelong Learning Participation in a Changing Policy Context: An Interdisciplinary Theory*. Palgrave Macmillan; Desjardins, R. (2017). *Political Economy of Adult Learning Systems: Comparative Study of Strategies, Policies and Constraints*. Bloomsbury Academic.

⁷⁰ OECD. (2019). *Individual Learning Accounts: Panacea or Pandora's Box?*. OECD Publishing, Paris.

planeerimisega kaasnevad jäikused. Isiklik õppekonto annab inimesele suurema paindlikkuse, ergutab haridusturul jooksvat konkurentsi ning suurendab õppija psühholoogilist vastutust oma haridustee eest.

Maksimaalne, kuid strateegiliselt suunatud mobiilsus

Isiklik õppekonto on seotud inimese, mitte tema praeguse töökoha või sektoriga. See meede soodustab kõige enam sektoritevahelist mobiilsust (näiteks langeva lisandväärtusega sektorist lahkuva töötaja ümberõpet suurema lisandväärtusega sektorisse), mida praegune tööandja ei oleks turutingimustel motiveeritud kaasrahastama. Ohtu, et inimene suunab avaliku kaasrahastuse madalama sotsiaalmajandusliku tasuvusega õppesse, maandab mudelisse lõimitud riiklik hinnastiimul: riigi kaasfinantseering on kõrgeim (nt 90–100%) üksnes strateegilistes fookusvaldkondades (5.3.1), madala avaliku lisandväärtusega õppe kulu aga kannab valdavalt õppija ise.

Tarbijapõhine konkurents koolitusturul

Kui avalik raha liigub koos õppijaga, on teenusepakkujad sunnitud pidevalt konkureerima õppijate (ning nende kontol olevate vahendite) pärast. Meede võib motiveerida haridusasutusi pakkuma paindlikumaid õppevorme (õhtuõpe, mikrokraadid, e-õpe) ja ajakohasemat sisu ning vähendada riiklike institutsioonide inertsi.

Indiviidi autonoomia ja sisemine motivatsioon

Isemääramisteooria („*Self-determination Theory*“) kohaselt toetab autonoomia ja valikuvabaduse tunnetamine sisemist motivatsiooni; samas võivad välised tasud ja kontrollivad stiimulid sisemist motivatsiooni ka vähendada, mistõttu ei saa teooriast otseselt tuletada, et isiklik rahaline omaosalus motivatsiooni tõstab⁷¹. Empiirilised tulemused on vastakad: Kanada sihitud säästukontode programm („*Learn\$ave*“) suurendas kõrghariduse lõpetamise määra 5–6 protsendipunkti võrra, kuid kaasfinantseerimise nõue võib tõrjuda õppest eemale madala oskustaseme ja sissetulekuga inimesi⁷². Töötukassa koolitustoetuse andmetel on täielikult hüvitatavatel koolitustel katkestamise tõenäosus kõrgem kui osalise hüvitamisega koolitustel, kuid tegemist on korrelatiivse seosega eri sihtrühmade vahel⁷³.

5.1.2 Proaktiivne täiskasvanuõpe ja ennetava sekkumise laiendamine

Ettepanek näeb ette põhimõttelise ülemineku reaktiivselt (pakkumispõhiselt) täiskasvanuõppelt proaktiivsele sekkumismudelile. Riigieelarve vahendid suunatakse prioriteetsete struktuursete puudujääkide lahendamisse enne, kui tekib otsene töötururisk (koondamised). Ettepanek keskendub riskisektorites töötavatele täiskasvanutele, kelle oskused aeguvad. Selle sihtrühma kiireks tuvastamiseks on vaja töötukassa karjääriteenuste osana süsteemset mehhanismi inimese oskuste hindamiseks (kompetentside kaardistamiseks). Makrotasandil tugineb sekkumine strateegilistele fookusvaldkondadele, mis arvestavad OSKA prognoose, kuid lisaks ka sotsiaalmajandusliku tasuvuse seiret.

Ettepanek on kooskõlas tõhustamiskava lisadega 7.2 ja 7.3 ning eeldab neis esitatud rakendustegevuste elluviimist.

5.1.2.1 Ettepaneku põhjendus

Kuigi töötukassa on alates 2017. aastast juurutanud ja laiendanud töötust ennetavaid meetmeid (sh tööandjate koolitustoetused), on riigi täiskasvanute mitteformaalse õppe portfell liiga kaldu tagajärgedega tegelemise või madala avaliku lisandväärtusega õppe doteerimise poole. See põhjustab inimkapitali

⁷¹ Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68–78.

⁷² OECD. (2019). *Individual Learning Accounts: Panacea or Pandora's Box?*. OECD Publishing, Paris.

⁷³ Mägi, M., Tubelt, E., Urmann, H., Mölder, M., Saaroja, A., Allik, A., Simmulmann, K., Trankmann, S., Võrk, A., & Unt, T. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste „Tööta ja õpi“ analüüs: Lõpparuanne*. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus (RAKE); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

amortisatsiooni ja armistumise efekti („scarring effect“) ⁷⁴ : töötuse pikenedes väheneb inimese konkurentsivõime tööturul ning riik kannab topeltkulu, sest tööjõumakse ei laeku ja tuleb maksta sotsiaaltoetusi. Lisaks tekitavad tehnoloogia areng ja majanduse struktuursed muutused kitsaskohti, mida ei saa lahendada üksnes reaktiivselt ega üksikute ettevõtjapõhiste sekkumistega.

Proaktiivse mudeli laiendamise eesmärk on tuvastada struktuursed riskid veelgi varem ning seada ennetav ümberõpe kogu täiskasvanuhariduse rahastamise keskmesse. Maailma Majandusfoorumi (WEF) hinnangul võib töötajate ennetav ümberõpe olla riigile ja ettevõtjatele kulutõhusam kui töötuse tagajärgedega tegelemine ⁷⁵. Acemoglu ja Autori ülesandepõhise mudeli järgi vähendab tehnoloogia eeskätt nõudlust rutiinsete ülesannete järele ⁷⁶; seetõttu eeldab tõhustamiskava, et mida varem rutiinsete oskustega töötajate ümberõpe algab, seda väiksem on püsiva struktuurse töötuse risk. Aktiivsete tööturumeetmete hindamiste kohaselt on töötutele suunatud koolitusprogrammide mõju lühiajaliselt sageli nõrk või negatiivne (lukustusefekt), kuid muutub pikemas vaates positiivseks ⁷⁷. Töötukassa andmetel muutub töötute tasemeõppe mõju positiivseks ligikaudu 30 kuu möödudes. Töötavatele suunatud koolituskaardiga tööturukoolituse ja tasemeõppe mõju töötamise tõenäosusele aga on positiivne ja püsiv ⁷⁸.

Madala oskustasemega sihtrühma puhul lähtub ettepanek Heckmani empiirilisest järeldusest (2.2.3.2), et selle sihtrühma lihtsa ja tasuva ümberõppe eeldus on ohtlik müüt. Seetõttu lõpetavad ettepaneku kohaselt HTM riikliku koolitustellimuse tingimustes ja töötukassa tööhõiveprogrammi alusel tingimusteta tasuta ümberõppe pakkumise ning seovad tasuta ligipääsu järgmiste tingimustega:

- eelnev oskuste ja karjäärivajaduse hindamine töötukassas, mis kinnitab õppe vastavust isiku lähteoskustele ja tööturu nõudlusele;
- õpe toimub eelistatult tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgisega pakkuja juures ning tõendatud tasuvusega meetmes või õppekavas (5.1.1.1). I etapis on märgis tugev eelistus, et sihtrühma ligipääs õppele ei katkeks, ja II etapis võib see muutuda kohustuslikuks, kui märgise mõju on tõendatud (5.1.1.2);
- võimaluse korral seotakse õpe konkreetse töökoha või tööandjaga, kes kaasfinantseerib õpet astmelise mudeli kohaselt (tabel 22) või võtab kohustuse õppe läbinud isik tööle võtta (5.1.2.4);
- õppe tulemusi seiratakse tulemusmöödikute alusel (7.4.2).

Isiklikku rahalist omaosalust sellele sihtrühmale ei rakendata, sest kaasfinantseerimise nõue võib tõrjuda õppest eemale just madala oskustaseme ja sissetulekuga inimesi ⁷⁹. Kui õpe on seotud konkreetse tööandjaga, kaasfinantseerib seda tööandja (tabel 22); töötute puhul katab kulu töötukassa tõendatud

⁷⁴ Arulampalam, W., Gregg, P., & Gregory, M. (2001). Introduction: Unemployment Scarring. *The Economic Journal*, 111(475), F577–F584.

⁷⁵ World Economic Forum. (2018). *Towards a Reskilling Revolution: A Future of Jobs for All*. Geneva: World Economic Forum.

⁷⁶ Acemoglu, D., & Autor, D. (2011). Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings. *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, Part B, 1043–1171. Elsevier.

⁷⁷ OECD. (2019). *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*. Paris: OECD Publishing; Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931

⁷⁸ OECD. (2019). *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*. Paris: OECD Publishing; Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931; Unt, T., & Võrk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Tartu Ülikool.

⁷⁹ OECD. (2019). *Individual Learning Accounts: Panacea or Pandora's Box?*. OECD Publishing, Paris.

tasuvusega meetmest. Kuna Heckmani järelendus põhineb USA andmetel, seiratakse selle kehtivust Eestis töötukassa mõjuhindamiste põhjal⁸⁰.

Lüngapõhine rahastamine

Riikliku toetuse kulude kontrolli metoodiline põhimõte on lüngapõhine rahastamine: riiklik toetus katab nende oskuste omandamise, mis isikul prioriteetses sektoris (tabel 23) töötamiseks puuduvad. Selleks kaardistatakse enne rahastusotsust isiku olemasolevad kompetentsid varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamise (VÕTA) kaudu, võrreldes neid sihtõppekava või mikro kvalifikatsiooni õpiväljunditega; sihtõppekava seotakse prioriteetse sektoriga ISCED-F 2013 õppesuuna ja õppekavarühma kaudu. Riiklik toetus arvestatakse üksnes tuvastatud oskustlünka (sihtõppekava ja arvestatud varasema õppe vahe) mahus, mis välistab juba omandatud oskuste korduva rahastamise ja vähendab seeläbi asendusefekti. Kõrgkoolid ja kutseõppeasutused võivad mikro kvalifikatsiooni andmisel arvestada varasemaid õpinguid ja töökogemust (TäKS § 12¹ lg 4). Muude täienduskoolituste puhul, millele VÕTA õiguslik raamistik ei laiene, tugineb lüngapõhine rahastamine töötukassa oskuste hindamisele (5.1.2). Varasema õpi- ja töökogemuse arvestamise süsteemi arendamine on ka haridusvaldkonna arengukava eesmärk⁸¹.

Kavandatud proaktiivne mehhanism erineb kehtivatest ennetavatest meetmetest (nt programm „Tööta ja õpi“) ajastuse ja algataja poolest. Kehtivad meetmed tuginevad peamiselt töötaja või tööandja algatusele ja käivituvad sageli alles siis, kui restruktureerimisotsused on juba tehtud; proaktiivne kiirmenetlus seevastu on olemuselt süsteemne. Kui tööhõiveprogrammi muudatus on pärast katvusanalüüsi ja seireperioodi (tegevus 2.1) jõustunud ja makromajanduslikud eelindikaatorid täituvad, kasutab töötukassa MKM-i riskihinnangu alusel riigieelarves kokkulepitud kiirreageerimise eelarvepuhvri vahendeid ja käivitab otsehanked enne, kui algavad individuaalsed koondamised. Nii maandatakse struktuurse töötuse armistumise efekti.

Et sekkumine oleks majanduslikult põhjendatud, tuleb selgelt eristada tsüklilised ja struktuursed majandusšokid: tsükliline nõudlusšokk ei nõua riigi sekkumist oskuste arendamisse. Seevastu on Eesti praeguses makromajanduslikus olukorras paljude sektorite (nt madala lisandväärtusega töötlev tööstus) ekspordilangus struktuurne ja tuleneb sellest, et senine suhteliselt odaval toorainel ja energial põhinenud konkurentsieelis on püsivalt nõrgenenud⁸². Sellises olukorras on koolitussekkumine põhjendatud. Kui tuvastatakse sektoripõhine tööturušokk, valib riik sekkumise selle struktuurse vajaduse järgi:

- Ümberõpe (sektorite vahel): kui OSKA prognoosid ja varajased eelindikaatorid viitavad, et sektori ärimudel on struktuurselt ammendunud, suunatakse vabanev tööjõud ümberõppele teistesse, suurema lisandväärtusega kasvusektoritesse (nt IKT, inseneeria).
- Täiendõpe (sektori sees): kui sektoril on tõendatav potentsiaal liikuda väärtusahelas ülespoole (nt tootmise automatiseerimise ja digitaliseerimise kaudu), rahastatakse töötajate mahukat täiendõpet, et tööjõud kohaneks kiiresti uue tehnoloogilise ärimudeliga.

Kui proaktiivse sekkumisega suunatakse hõives olev inimene ümberõppele struktuurse puudujäägiga fookusvaldkonnas, on sellel riigieelarvele kahekordne tasakaalustav mõju. Lühiajaliselt ei katke maksutulu ning hoitakse ära töötusega kaasnevad passiivsed kulud (töötuskindlustushüvitised ja sotsiaaltoetused). Pikaajaliselt toob töötaja tehnoloogiliste oskuste uuendamine kaasa tema tootlikkuse ja palgapreemiumi kasvu, mis laiendab otseselt riigieelarve tulubaasi (2.2.3).

⁸⁰ Unt, T., & Vörk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Tartu Ülikool.

⁸¹ Haridus- ja Teadusministeerium. (2021). *Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035*. Tartu.

⁸² Eesti Pank. (2024). *Rahapoliitika ja Majandus*. Tallinn: Eesti Pank; OECD. (2026). *OECD Economic Surveys: Estonia 2026*. Paris: OECD Publishing.

5.1.2.2 Ettepanekuga kaasuvad võimalikud riskid ja nende maandamine

Proaktiivse täiskasvanuõppe rakendamisel on riskid, mis on seotud prognoosimudelite inertsiga, haridusinvesteeringute ebatõhususe ja koolitusturu pakkumise viitega. Riskide maandamiseks seotakse fookusvaldkondade määramine andmepõhise sotsiaalmajandusliku tasuvuse seirega, eristatakse haridus- ja teadusministeeriumi ning majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi vastutusalad tööturul sekkumisel ja täiendatakse kehtivaid finantsinstrumente varajaste makromajanduslike näitajatega.

Prognoosimudelite inertsus ja keske planeerimise risk

Siseriiklikud oskuste prognoosid (sh OSKA) kujundavad peamiselt pikaajalist (5–10-aastast) makromajanduslikku vaadet. Majandusšokkide korral võib üksnes staatilistele mudelitele tugineda takistada süsteemi paindlikku kohanemist tekkinud turutõrgetega.

Riski maandamiseks rakendatakse strateegilise portfelli analüüsi (5.3.2), mis sisaldab tasakaalustusmehhanismi. Fookusvaldkonnad ei põhine üksnes prognoosidel, vaid ka sotsiaalmajandusliku tasuvuse *ex-post*-seirel, mis tugineb isikustamata tulu- ja tööhõiveandmete riskisutusele. Ettepaneku kohaselt hindab täiskasvanuhariduse nõukogu (TäKS § 2) nõuandva koguna perioodiliselt otsustusprotsessi, milles ministeeriumideülene juhtrühm koostab andmepõhiste kriteeriumide alusel soovitusel riigi eelarvestrateegia jaoks; nii on operatiivne finantsjuhtimine kooskõlas sotsiaalpartnerite tagasisidega.

Mittesihistatud koolituste ebatõhusus

Akadeemilise kirjanduse järgi on madala oskustasemega täiskasvanute avalike ümberõppeprogrammide tasuvus üldjuhul madal ja varases eas tehtud investeeringutega võrreldes kulukas; suurema tõenäosusega on tasuvad töökohapõhised ja tegelike töökohtadega seotud sekkumised⁸³.

Riski maandamiseks seotakse proaktiivne sekkumine tervikoskuste omandamise eelistamisega (5.1.1). HTM ja töötukassa rollid eristatakse: HTM keskendub tervikoskust loovatele mikrokvalifikatsioonidele ja nende sidumisele formaalharidusega, töötukassa sekkub otseste töötururiskide leevendamiseks (5.3.1). Viimase tasuvusfiltrina kasutatakse paindlikku erakapitali omaosalust (5.2).

Proaktiivsete meetmete hilinevad käivitamine

Praegu käivituvad mitmed ümberõppemeetmed (sh reageerimine kollektiivsetele koondamistele) alles siis, kui armistumise efekt ja otsene töötururisk on juba realiseerumas ning ettevõtja on restruktureerimisotsuse teinud. Ettepaneku kohaselt ei looda uut dubleerivat kriisinstrumenti, vaid kehtivat töötukassa raamistikku (tööhõiveprogramm) täiendatakse varajaste makromajanduslike eelindikaatoritega ning see seotakse riigieelarves planeeritava kiirreageerimise eelarvepuhvriga (5.3.2).

Tööhõiveprogrammis määratletakse varajaste päästikutena näiteks konkreetse majandusharu koondkäibe või ekspordimahu järsk ja süsteemne langus (maksu- ja tolliameti andmetel). Käibe- ja ekspordiantmeid täiendavad TÖR-i hõive- ja vabade töökohtade andmed. Eelindikaatorid on osa laiemast riskihindamise raamistikust ega käivita sekkumist iseseisvalt, sest käibe või ekspordi langus ei näita iseenesest koolitusvajadust. Nii saab töötukassa kasutada riigieelarves kokkulepitud eelarvepuhvri vahendeid ja algatada sihistatud sekkumisi ajal, mil sektoril hakkab töötajate hoidmiseks ressursid kaduma, kuid formaalseid koondamisi ei ole veel algatatud. See täiendab paindlikult töötukassa praegust mudelit: lisaks tööandja algatusele saab ennetavalt reageerida ka makromajanduslike andmete põhjal.

Kavandatud makromajanduslikud kriisipäästikud ei asenda töötukassa kehtivaid paindlikke, üksikettevõtja restruktureerimisvajadustele suunatud koolitustoetusi, vaid täiendavad neid süsteemsete, haruüleste šokkide korral. Kiirreageerimise eelarvepuhvri kasutamise tingimuste (5.3.2.2) ja MKM-i suuniste alusel lähtub töötukassa sekkumise suuna valikul tuvastatud struktuurse riski iseloomust:

- Ümberõpe: kui senine ärimudel on pöördumatult ammendunud, soodustatakse töötajate ennetavat ümberõpet ja liikumist teistesse kasvusektoritesse.

⁸³ Heckman, J. J. (2000). Policies to foster human capital. *Research in Economics*, 54(1), 3-56.

- Täiendõpe: kui majandusharul on potentsiaal tehnoloogilise siirde abil väärtusahelas tõusta, eelistatakse töötajate ulatuslikku täiendõpet ja tehnoloogilise kohanemise toetamist sektori sees.

Moraalirisk ja tsükliliste šokkide doteerimine

Oskuspuudujääkide ennetamisel on haldusrisk, et riigi vahendeid kasutatakse tavapäraste lühiajaliste äririskide (tsüklilise nõudluslanguse) doteerimiseks.

Riski maandamiseks tuginetakse objektiivsete sekkumiskünniste kehtestamisel rahvusvahelisele praktikale (4.5.2), mis välistab toetuste arbitraaži. Vabariigi Valitsuse määruses seotakse sekkumine kahetasandilise künnisega: finantsilise anomaalia püsiv ajaline kestus (sarnaselt tabelis 21 kirjeldatud suhtelise konkurentsieelise (RCA) loogikale⁸⁴) ning objektiivselt tõendatav struktuurne põhjuslikkus (Euroopa Liidu EGF-i määru⁸⁵ ja Saksamaa automatiseerimisriski mudelile⁸⁶ sarnanev tehnoloogiline või regulatiivne šokk).

Koolitusturu pakkumise viive ja paindumatus

Sotsiaalmajanduslikult tasuvate oskuste tuvastamisel on risk, et riiklikud kvaliteedikontrolli protsessid on uute õppekavade kiireks loomiseks liiga aeglased.

Riski maandamiseks juurutatakse tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgise mudel. Kriisilukorras tellib töötukassa kiirmenetluses operatiivseid ümberõppeprogramme üksnes kvaliteedimärgisega teenusepakkujatelt (5.1.2.3) ning MKM-i kaasfinantseerimise meetme toetuse saajad eelistavad varem kontrollitud kvaliteedimärgisega teenusepakkujaid; see tagab lahenduste kiiruse.

5.1.2.3 Ettepaneku rakendus

Ettepaneku rakendamiseks (tõhustamiskava lisade 7.2 ja 7.3 kohaselt) tuleb ellu viia järgmised tegevused:

Strateegiliste fookusvaldkondade kehtestamine

Ettepaneku kohaselt määratakse fookusvaldkonnad riigi eelarvestrateegia (RES) koostamisel. Hariduspakkumise (HTM) ja tööturu nõudluse (MKM) eest vastutavad ministeeriumid esitavad ettepanekud OSKA prognooside ja sotsiaalmajandusliku tasuvuse seire põhjal ministeeriumideülelele juhtrühmale; vajadusel nõustab JDM andmete teostatavuse küsimustes. Juhtrühm koondab need soovitusel ning Vabariigi Valitsus otsustab fookusvaldkonnad riigi eelarvestrateegia menetluses (5.3.1.3). Ehkki täiskasvanuõppe laiem ühiskondlik ja organisatsiooniline mõju on kvalitatiivselt oluline, seotakse eelarvevahendite jaotus ettepaneku kohaselt sihistatud rahakasutuse tagamiseks kvantifitseeritavate makromajanduslike näitajatega (nt palgapreemium, valdkondlik hõive, lisandväärtuse kasv töötaja kohta; 5.3), et suurendada õppe avalikku lisandväärtust (2.2.3).

Sihtgrupi ja rollide täpne määratlemine

Et tööturupoliitika oleks operatiivne, ei muudeta ettepanekuga eelkõige tööturumeetmete seadust (TöMS), vaid sekkumise kriteeriumid sätestatakse Vabariigi Valitsuse kinnitatavas tööhõiveprogrammis (THP). Muu hulgas määratletakse THP-s „struktuurse töötururiski“ mõiste. Erinevalt alates 2017. aastast juurutatud koolitustoetusest, mis eeldab üksikettevõtja initsiatiivi ja sisaldab kehtiva tööhõiveprogrammi kohaselt tööandja 20% omaosalust, annab kavandatud mehhanism töötukassale volituse sekkuda süsteemselt kogu väärtusahelas. Et kindlustusvahendid ei hajuks, piiritletakse struktuurne risk olukordadega, kus inimese ametikoha rutiinsed oskused on automatiseerimise või tehnoloogilise siirde tõttu tõendatavalt kadumas. Töötavatele sihtrühmadele suunatud proaktiivsete meetmete rahastamisel kehtestatakse

⁸⁴ OECD. (2020). *Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. Paris: OECD Publishing.

⁸⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/691, 28. aprill 2021, millega luuakse Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond koondatud töötajate toetuseks (EGF). *Euroopa Liidu Teataja*, L 153/48.

⁸⁶ Dengler, K. & Matthes, B. (2018). *Substituierbarkeitspotenzial von Berufen: Wenige Berufsbilder halten mit der Digitalisierung Schritt*. IAB-Kurzbericht, 04/2018. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

erakapitali kohustusliku kaasfinantseerimise nõue (5.2.1 ja 5.2.2), mis eristab töötukassa operatiivset sekkumist HTM-i pädevusse jäävast universaalsest täiendõppest.

Operatiivsete hangete mehhanism

Ettepaneku kohaselt kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määruse (tööhõiveprogramm) tasandil varajastele makromajanduslikele eelindikaatoritele (nt sektori käibe või ekspordi püsiv langus e-MTA andmetel) tuginev kriisimehhanism. Mehhanism kehtestatakse pärast kehtivate ennetusmeetmete katvusanalüüsi ja ühe programmiperioodi pikkust seireperioodi (tegevus 2.1). Mehhanism eristab tsüklilised nõudlusšokid (mida riik ei doteeri) struktuursetest šokkidest (konkurentsieelise pöördumatu kadumine). See annab juriidilise aluse suunata riigieelarves kokkulepitud kiirreageerimise eelarvepuhvri vahendeid MKM-i riskihinnangu alusel kiirmenetlusega tunnustatud täienduskoolitusasutustele enne, kui algavad kollektiivsed koondamised. Olenevalt struktuurse šoki iseloomust võimaldab mehhanism rahastada kas sektorisest täiendõpet (liikumine väärtusahelas ülespoole, nt digitaliseerimine) või sektoritevahelist ümberõpet (tööjõu siire kasvusektoritesse).

5.1.2.4 Alternatiivettepanek – Kiirreageerivad sektoripõhised hanked

Riiklikele ülalt alla vajadusproгноosidele (OSKA) tuginemise alternatiiv on detsentraliseeritud kiirreageerimise mudel, milles erialaliidud või tööandjate konsortsiumid saavad esitada riigile andmepõhiseid ühistootlusi konkreetsete oskuste puudujäägi katmiseks. Selles mudelis rahastab riik vajalikku haridusprogrammi tingimusel, et erasektor tõendab tegelikku tööjõuvajadust ja annab siduva garantii õppe läbinute palkamiseks. See lähenemine võimaldab vältida pikki riiklike prognoositsükleid ja reageerida tööturu vajadustele kiiresti. Majanduse struktuurimuutused (näiteks uute tehaste rajamine või tehisaru kiire rakendumine) toimuvad sageli kiiremini, kui 5–10-aastase vaatega riiklikud prognoosid suudavad ette näha. Konsortsiumipõhine mudel annab avalikule sektorile vahendi reageerida turutõrgetele paindlikult ja luua õppeprogramme kohe, kui nõudlus tekib. Kui haridusprogrammi rahastustingimused seotakse edukalt tööandja palkamisgarantiiga, kaob täiskasvanuõppes sageli esineda võiv asendusefekt ehk „õppimine õppimise pärast“, ehk õpe, mille lisandväärtust tööturul ei väärtustata: riigieelarveline investering on vahetult seotud tööhõive ja maksutulu kasvuga ning sotsiaalmajandusliku väärtuseta koolituste tellimise risk väheneb. See mudel on kontseptuaalselt hõlpsasti ühildatav tõhustamiskava rakenduskavas esitatud sektoripõhise kaasfinantseerimise meetme piloteerimise ettepanekuga (5.2.1). Kui tööandjad saavad paindlikult tellida oma vajadustele vastavat õpet, on nad motiveeritud neid programme proportsionaalselt kaasrahastama, mis vähendab riigieelarve koormust.

Detsentraliseeritud hankemudeliga kaasneb kolm peamist riski: ressursid kalduvad erialaliitude ebaühtlase lobivõimekuse tõttu tugevamate kasuks („Matteuse efekt“), pikaajaline strateegiline fookus hägustub lühiajaliste vajaduste kõrval ning tingimuslikud lepingud tekitavad juriidilist ja administratiivset lisakoormust. Nende ohtude maandamiseks tuleb taotluste menetlemisel rakendada objektiivseid hindamiskriteeriume, siduda hanked riikliku strateegilise portfelli analüüsiga ning töötada välja standardsed tagasinõudemehhanismid. Kuna riskide maandamisega kaasnev haldus- ja finantskoormus vähendab otseselt meetme kulutõhusust, on „Proaktiivne täiskasvanuõpe (5.1.2)“ prioriteetne põhiettepanek ning kiirreageerivate sektoripõhiste hangete mudel on esitatud üksnes täiendava alternatiivina.

Erialaliitude ebaühtlane haldusvõimekus (Matteuse efekt)

Eesti majandusmaastikul on sektorite organiseerituse tase ebaühtlane. Tugevad ja hästi rahastatud liidud (näiteks ITL) suudavad andmepõhiseid taotlusi koostada operatiivselt, samas kui killustatumad või madalama lisandväärtusega sektorid võivad riiklikust rahastusest kõrvale jääda. See tekitab riski, et avalik ressurss suunatakse sektoritesse, kus on tugevaim esindatus ja lobivõimekus, mitte tingimata sinna, kus makromajanduslik turutõrge on suurim. Riski maandamiseks tuleks kehtestada selged, läbipaistvad ja andmepõhised hindamiskriteeriumid, mis tasakaalustavad erinevate sektorite esindatust ja tagavad vahendite jaotusliku tõhususe.

Lühiajaline planeerimishorisont ja pikaajaline strateegia

Ettevõtjad planeerivad personali- ja koolitusvajadusi üldjuhul 1–3 aasta kaupa ning keskenduvad operatiivsetele ja vahetutele prioriteetidele. Kui tugineda liialt töandjate lühiajalisele nõudlusele, võib riik hakata rahastama kitsaid ettevõttespetsiifilisi oskusi, mille kulu peaks kandma töandja ise. Sel juhul jääb tähelepanuta majanduse pikaajaline struktuurne suund, mida näitavad OSKA prognoosid. Ohu ohjamiseks tuleb sektorite lühiajalised taotlused siduda riikliku strateegilise portfelli analüüsiga (5.3.2), et rahastatavad programmid toetaksid väärtusahela pikaajalist kasvu.

Töösuhtegarantiide juriidiline ja halduslik keerukus

Siduvate töösuhtegarantiide jõustamiseks vajab avalik sektor uut tüüpi juriidilist pädevust. Kui ettevõtjate konsortsium tellib riigi kaasrahastatud õpet, kuid ettevõtja taganeb näiteks õppe läbinute palkamisest, põhjendades seda majanduskliima jähinemisega, tuleb rakendada tagasinõudemehhanisme („*clawback clause*“). Selliste tingimustlike lepingute haldamine, seire ja võimalike vaidluste lahendamine tekitab riigile arvestatava administratiivse lisakoormuse. Halduskoormuse leevendamiseks tuleks välja töötada standardsed lepingumallid ja automatiseeritud järelevalveprotsessid, mis omakorda nõuavad esialgset haldus- ja arendusressurssi.

Vaatamata detsentraliseeritud mudeli juriidilistele ja koordineerimisprobleemidele on kiirreageerivatel sektoripõhistel hangetel olulisi eeliseid, sest need muudavad riikliku haridustellimuse operatiivsemaks. Mudeli peamine tugevus on see, et oskusvajaduse tuvastamine antakse turuosalistele ja seeläbi kaob riiklike vajadusprognooside (OSKA) ajaline viivitus. Kui avaliku sektori rahastus seotakse töandja garantiidega, kaitseb sihipäraselt rakendatud alternatiiv asendusefekti eest, vähendab keskvalitsusasutuste analüüsikoormust ning loob suhteliselt tugeva turupõhise eelduse, et haridusinvesteering osutub tööturul sotsiaalmajanduslikult tasuvaks.

Andmelise viivituse vähendamine

Detsentraliseeritud mudel väldib riiklike OSKA prognooside paratamatut ajalist inertsi (5–10-aastane horisont). Ettevõtjad ja erialaliidud tajuvad tehnoloogilisi šokke ja investeeringuvajadusi turul esimesena (nt uue tootmisliini või tehase käivitamine), mis võimaldab avalikul sektoril toetada neid oskusi, mida on kõige rohkem vaja praegu, mitte viie aasta pärast. Samas kaasneb alternatiivettepaneku paindlikkusega turu lühinägelikkuse („*market myopia*“) ja spekulatiivsete haridusinvesteeringute risk: töandjate tungiv vajadus võib osutuda lühiajaliseks trendiks, mis ei taga töötajale pikaajalist ega sektoriteüleselt ülekantavat väärtust⁸⁷. Seda ohtu aitab maandada mudelisse lõimitud rahaline omaosalus. Kui ettevõtjad peavad õppeprogramme proportsionaalselt kaasrahastama, tekib turupõhine tasuvusfilter, mis hoiab ära spekulatiivse või liiga ettevõttespetsiifilise täiendõppe rahastamise, sest osa finantsriskist (ja palgapreemiumi maksmise kohustuse) peab töandja võtma ise⁸⁸.

Turupõhise eelduse loomine sotsiaalmajandusliku tasuvuse tekkeks

Kuigi avatud turul ei saa riik tagada haridusinvesteeringu vahetut tasuvust, vähendavad tingimustlike lepingutega (töösuhtegarantii või palgatõusu kohustus) seotud hanked asendusefekti miinimumini. Kui ettevõtja on kohustatud õppe läbinud inimese tööle võtma või tema töötasu tõstma, on riigieelarveline haridusinvesteering vahetult seotud tegeliku makromajandusliku nõudlusega. See kohustus loob eelduse, et lisandväärtus muutub maksutulu kasvaks, ning hoiab riigirahanduse seisukohast ära nn „õppimist õppimise pärast“ (4.1). Samas on akadeemilises kirjanduses kritiseeritud hariduse kirjeldamist üksnes majandusliku tehinguna⁸⁹; fiskaalne tasuvuskriteerium ei hõlma seega kõiki hariduse eesmärgi.

⁸⁷ Brunello, G., Garibaldi, P., & Wasmer, E. (2007). *Education and Training in Europe*. Oxford University Press

⁸⁸ Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford University Press; Acemoglu, D., & Pischke, J. S. (1999). Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets. *The Economic Journal*, 109(453), F112–F142.

⁸⁹ Biesta, G. J. J. (2006). *Beyond Learning: Democratic Education for a Human Future*. Paradigm Publishers.

Riigi haldus- ja analüüsikoormuse osaline delegeerimine

Sektoripõhise konsortsiumi taotlus eeldab, et ettevõtjad on ise analüüsinud oma sektori vajadusi ja määratlenud üksikasjalikud oskusprofiilid. Nii ei pea haridus- ja teadusministeeriumi ning töötukassa spetsialistid iga majandussektori mikrotasandi pädevusi keskselt planeerima ja analüüsima.

5.2 Erakapitali kaasamine

Finants- ja mahuanalüüs (3. peatükk) ning õppe sisuline lahknevusanalüüs (4.2) näitasid, et avalik sektor rahastab lühikoolitusi ja baasoskusi, mille majandusliku kasu (tootlikkuse kasvu) saavad eraturul tegutsevad tööandjad või üksikisikud. Selle praktikaga kaasneb ulatusliku asendusefekti risk (2.2.1.2): riik tõrjub erakapitali haridusturult välja ja kannab kulusid, mida turg kataks ise. Teemaploki ettepanekute eesmärk on leevendada riigieelarve koormust, luua turupõhine tasuvusfilter ja rakendada põhimõtet, et konkreetse oskuse otsene kasusaaja (tööandja või õppija) rahastab õpet proportsionaalselt.

Selle eesmärgi saavutamiseks esitatakse kaks teineteist täiendavat põhiettepanekut, mis seovad avaliku rahastuse erakapitali vastutusega:

1. Sektoripõhise kaasfinantseerimise meetme piloteerimine (5.2.1): meede lahendab tööturu klassikalise turutõrke ehk vabamatkaja probleemi ja üleostmisriski (2.2.1.2): see toetab ettevõtjate ühist koolitustellimust riigi kaasfinantseeringuga (toetuse saaja maksab omaosaluse otse koolitajale, 5.2.1.3) ja suurendab sihipäraselt erainvesteeringuid töötajate süsteemsesse arendamisse.
2. Täiskasvanute ümberõppeprogrammide ja mikroqualifikatsioonide osaline tasustamine (5.2.2): meede piirab madala avaliku lisandväärtusega õpet: erialase kvalifikatsiooniga täiskasvanutele kehtestatakse paindlik osalustasu, mis motiveerib õppijat kriitiliselt hindama omandatava hariduse tegelikku väärtust tööturu.

5.2.1 Sektoripõhise kaasfinantseerimise meetme piloteerimine

Ettepaneku kohaselt koondatakse avaliku ja erasektori rahastusallikad, töötades välja ja piloteerides sihipärase kaasfinantseerimise instrumendi. Tegemist ei ole uue juriidilise isikuga (sihtasutusega) ega ettevõtjatele kohustusliku maksuga, vaid paindliku toetusmeetmega (avatud taotlusvoor). Mudeli tuum on kaasfinantseerimise põhimõte: avalikest vahenditest eraldatakse ressursse konkreetsete ülekantavate oskuste (nt roheinseneeria, eriomane andmetöötlus) õpetamiseks tingimusel, et majandussektor osaleb programmis vabatahtlikult rahaliselt Astmelise mudeli kohaselt on ettevõtjate osalus standardmäärana 50% ja prioriteetsetes sektorites ettevõtja suuruselt sõltuvalt 30–50% (tabel 22; lähtestsenaarium, mis kalibreeritakse 0. etapi analüüsi põhjal). Instrument koondab riigi ja sektori ettevõtjate vahendid ühisesse koolitustellimusse, millest rahastatakse kogu sektorit teenindavaid täiend- ja ümberõppeprogramme.

5.2.1.1 Ettepaneku põhjendus

Meede täidab lähteülesandes seatud tingimuse tagada mitteformaalse täiskasvanuhariduse strateegiline fookus ja süsteemi jaotuslik tõhusus. Lisaks lahendab mudel tööturu turutõrke (vabamatkaja probleem ehk üleostmisrisk; 2.2.1.2). Kui ettevõtja investeerib üksi töötaja spetsiifilisse väljaõppesse, võtab ta riski, et konkurent ostab koolitatud spetsialisti üle. Sektoripõhise kaasfinantseerimise meede jagab koolitustega kaasneva kulu ja riski sama sektori ettevõtjate vahel.

Kuigi üksikettevõtja saab üleostmisriski maandada ka töölepingu seaduse kohase koolituskulude hüvitamise kokkuleppega (TLS § 34), ei asenda see sektoripõhise kaasfinantseerimise meetme makromajanduslikku mõju. TLS kaitseb ettevõtja raha tagantjärele, kui töötaja lahkub, kuid ei aita rahastada kulukaid innovatsiooniprogramme (puudub mastaabisääst). Lisaks pärsivad tingimuslikud TLS-i lepingud tööturu horisontaalset mobiilsust, sest need seovad töötaja (*lock-in effect*) senise ettevõttega ajal, mil majanduspoliitika eesmärk on soodustada kvalifitseeritud tööjõu liikumist uutesse, kasvavatesse ärimudelitesse. Kaasfinantseerimise meede seevastu jagab koolitustega kaasneva kulu ja riski solidaarselt kogu väärtusahelas ning ergutab ettevõtjaid süsteemsemalt inimkapitali investeerima, ilma et see kahjustaks tööturu mobiilsust.

Sektoripõhise kaasfinantseerimise meede tagab, et kapitali kaasamine ei sõltu ettevõtja suurusest. Eesti majanduses on oluline roll väikestel ja keskmise suurusega ettevõtjatel (VKE-d), kellel ei ole omaenda

ressurssi (ega riskijulgust võimalike TLS-i vaidluste pidamiseks) suurte ettevõttesiseste koolitusprogrammide loomiseks. Kui VKE-d ühendavad meetme kaudu oma vahendid, pääsevad nad ligi sama kõrge kvaliteediga õppeprogrammidele kui suurkorporatsioonid ja kogu sektori lisandväärtus kasvab. Lisaks on erasektori rahaline omaosalus tugevaim näitaja, et õpetatavatele oskustele on koolitusturul tegelik nõudlus. Kontseptsioon lähtub lirimaa *Skillnet* mudeli praktikast (4.5), mille hindamise kohaselt peavad ettevõtjad võrgustike kaudu pakutavat koolitust tööturu vajadustele vastavaks⁹⁰; tegemist on osalejate hinnangutel, mitte põhjuslikul mõjuhinnangul põhineva järeldusega. Erinevalt sellest ettepanekust rahastatakse Skillneti avalikku osa tööandjate kohustuslikust koolitusmaksust (4.5.1).

Töötukassa pakub kehtiva tööhõiveprogrammi raames tööandjatele koolitustoetust (kuni 2500 eurot töötaja kohta, 20% omaosalusega. Kehtiva tööhõiveprogrammi raamistiku kohaselt hüvitatakse alates 2021. aastast kuni 80% koolituskuludest ning töötuna arvel olnud inimese värbamisel kuni 100%⁹¹. Toetus ei lahenda siiski pikaajalisi ja süsteemseid oskuspuudujääke. Toetus on olemuselt ettevõtjapõhine ja eeldab, et vajalik õppeprogramm on avatud koolitusturul valmis kujul olemas. Püsib risk, et väikese ja keskmise suurusega ettevõtjatel (VKE) ei ole 2500-eurose toetuse toel rahalist võimekust ega mastaabisäästu, et ise tellida, kavandada või välja töötada uusi õppekavu (nt üleminek uuele tööstusautomaatikale või tehnoloogiale), mida turul veel ei ole. Sektoripõhine kaasfinantseerimise meede seevastu lahendab selle turutõrke sektoriülese instrumendina. Kui riigi ja ettevõtjate konsortsiumi vahendid koondatakse ühiseks ostujõuks, ei rahastata meetmest olemasolevate turuteenuste üksiktarbimist, vaid luuakse ja standardiseeritakse suuremahulisi tulevikuoskuste programme kogu majandusharu jaoks.

Et vältida halduslikku jäikust ülekantavate oskuste arendamisel, ei käsitleta selles ettepanekus mõistet „sektoripõhine“ kitsalt ühe majandustegevusala (EMTAK) koodi järgi. Meedet rakendatakse paindlike ettevõtjate konsortsiumide või erialaliiduülestest klastrite kaudu. See lähenemine (sarnaselt lirimaa Skillneti mudeliga) võimaldab eri majandusharude ettevõtjatel, keda ühendab horisontaalne oskusvajadus (nt tootmise digitaliseerimine või rohetehnoloogia), koondada oma vahendid ühisesse koolitustellimusse. Konsortsiumipõhine paindlikkus lahendab laialdaselt ülekantavate oskustega seotud vabamatkaja turutõrke: see maandab spetsialistide üleostmise riski klatri sees ja loob koolitustellimuses mastaabisäästu.

5.2.1.2 Ettepanekuga kaasuvad võimalikud riskid ja nende maandamine

Sektoripõhise kaasfinantseerimise meetmega kaasnevad riskid, mis on seotud vabamatkaja probleemi püsimise ja haldusmudeli juriidilise keerukusega. Nende maandamiseks tuleb meetme kavandamisel kasutada selgeid siduvaid kokkuleppeid ning läbipaistvuse tagamiseks jätta tehniline menetlemine avaliku sektori ülesandeks.

Vabamatkaja probleemi püsivus vabatahtliku mudeli korral

Kuna toetusmeetmega liitumine ei ole seadusega kohustuslik, on risk, et osa ettevõtjaid keeldub rahaliselt osalemast ja püüab hiljem värvata riigi ja konkurentide kaasrahastatud spetsialiste.

Riski maandamiseks kavandatakse toetusmeetmesse kolmeastmeline turukaitse, mis muudab üleostmise majanduslikult ebaotstarbekaks:

- Klubihüve („club good“) printsiip: doteeritud õppeprogrammidele ja uutele arendatud õppekavadele saavad ligipääsu üksnes kaasfinantseerimises osalevad ettevõtjad, mis võib anda neile turueelise⁹².

⁹⁰ OECD. (2020). *Continuous Learning in Working Life in Finland*. OECD Publishing

⁹¹ Mägi, M., Tubelt, E., Urmann, H., Mölder, M., Saaroja, A., Allik, A., Simmulmann, K., Trankmann, S., Võrk, A., & Unt, T. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste „Tööta ja õpi“ analüüs: Lõpparuanne*. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus (RAKE); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

⁹² Bussemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford University Press.

- Mastaabisääst: meetme toel laienev oskusbaas leevendab tööturul konkreetsete oskuste puudujääki ning vähendab palgasurvet ja üleostmise tasuvust.
- Täiendav juriidiline filter: konsortsiumis osaleval tööandjal säilib õigus sõlmida oma töötajaga töölepingu seaduse kohane koolituskulude hüvitamise kokkulepe (TLS § 34) oma rahalise panuse (nt 50% omaosaluse) ulatuses. See tekitab üleostjale täiendava rahalise tõkke ja säilitab samal ajal ettevõtja ja riigi riskide optimaalse jaotuse⁹³.

Institutsionaalne sobimatus liberaalse turumajandusega

Sektoripõhised koolitusfondid toimivad seal, kus neid toetab kas kohustuslik makse või kollektiivlepingute kõrge kaetus: Iirimaa Skillneti avalik osa rahastatakse tööandjate kohustuslikust koolitusmaksust⁹⁴ ning Rootsi üleminekulepingud tuginevad ligikaudu 90% tööturust katvatele kollektiivlepingutele⁹⁵. Eesti liberaalse turumajanduse tunnustega tööturul (2.2.1.2), kus kollektiivlepingutega kaetus on madal, need institutsionaalsed eeldused puuduvad. Seetõttu on vabatahtliku kaasfinantseerimise meetme rakendumine, sh ettevõtjate piisav osalus, struktuurne rakendusrisk.

Riski maandamiseks juurutatakse meede järk-järgult:

- 0. etapp – vajaduse ja valmiduse analüüs: MKM analüüsib pilootprojekti lähteülesande osana ühiseid oskusvajadusi (OSKA, tööandjate küsitlus), investeeringuid piiravaid tegureid ja olemasolevate meetmete katvust, sh töötukassa tööandjatoetuse kohandamise võimalust. Erialaliidud või konsortsiumid esitavad kavatsuskirja koos esialgse omaosaluse summaga. Pilootsektorid (tabel 23), kaasfinantseerimise määrad (tabel 22) ja rakenduskanal kinnitatakse 0. etapi tulemuste põhjal.
- I etapp – riigi stardikapitaliga pilootprojektid: riik katab pilootsektorites algse arendus- ja koordinatsioonikulu (nt õppekavade ühisarendus ja konsortsiumi koordinaatori kulu) ning kaasfinantseerib koolitusi astmelise mudeli kohaselt (tabel 22), kuni sektoris tekib toimiv tööandjate koostöövõrgustik. Pilootsektorid valitakse nende hulgas, kus tegutseb tugev erialaliit või klaster, mis asendab osaliselt puuduvat kollektiivläbirääkimiste struktuuri.
- II etapp – tulemuspõhine laiendamine: meedet laiendatakse uutele sektoritele üksnes juhul, kui pilootprojektides saavutatakse eelnevalt kokkulepitud ettevõtjate osaluse ja erakapitali kaasamise (M2) sihttase.
- III etapp – püsiva rahastusmudeli valik: kui vabatahtlik mudel ei taga piisavat osalust, hinnatakse kõigepealt, kas vähene osalus näitab ühise vajaduse puudumist, liiga kõrget omaosalust või meetme sobimatust. Püsivat rahastusmudelit hinnatakse eraldi mõjuanalüüsi, õigusliku hinnangu ja sotsiaalpartnerite kokkuleppe alusel.

Euroopa Liidu riigiabi piirangud ja tagasinõudmise risk

Ettevõtjate otsest riiklikku kaasfinantseerimist reguleerivad EL-i reeglid. Kui õiguslik raamistik ei ole korrektne, on oht, et meetmega antakse keelatud riigiabi, mis hiljem tagasi nõutakse.

Riski maandamiseks seotakse meetme finantsinstrumendid ja kaasfinantseerimise määrad otseselt Euroopa Komisjoni üldise grupierandi määruse (GBER) koolitusabi tingimustega (artikkel 31) või vähese tähtsusega abi (*de minimis*) raamistikuga. Rahastusmudelid kalibreeritakse lubatud riigiabi intensiivsuse piirmäärade järgi. Ettepaneku kohaselt töötab mudeli tehniliselt välja MKM koostöös rahandusministeeriumiga ja tagab, et meede vastab riigiabi reeglitele.

⁹³ Acemoglu, D., & Pischke, J. S. (1999). *Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets. The Economic Journal*, 109(453), F112–F142.

⁹⁴ Cedefop (European Centre for the Development of Vocational Training). (2020). *Financing adult learning* [andmebaas]. Vaadatud 21.05.2026.

⁹⁵ Jansson, O., & Ottosson, J. (2021). Collective agreements against labor market risks in Sweden: the case of the PTK-SAF employment security agreement. *Labor History*, 62(3), 316–333.

Institutsionaalne dubleerimine ja toetuste arbitraaž

Uue meetmega kaasneb risk, et see hakkab dubleerima töötukassa kehtivas tööhõiveprogrammis sätestatud tööandja koolitustoetusi. See soodustab arbitraaži, kus ettevõtjad püüavad rahastada oma töötajate koolituskulusid paralleelselt mitmest riiklikust allikast (topeltrahastamine, „double-dipping“), mis nullib meetme tootmisliku tõhususe.

Riski maandamiseks ja arbitraaži välistamiseks sätestatakse meetme loomisel õigusaktis selge juriidiline ja kontseptuaalne demarkatsioon, mis põhineb turutörke ulatusel:

- Töötukassa meetmed (kindlustuspõhimõte) maandavad jätkuvalt ettevõtjapõhist ja individuaalset riski. Need toetavad konkreetset tööandjat, kes restruktureerib ettevõtet (nt võtab kasutusele uue tehnoloogia), et ennetada olemasolevate töötajate koondamist, ning sõltuvad ühe tööandja otsesest vajadusest.
- MKM-i sektoripõhine kaasfinantseerimise meede (innovatsioonipõhimõte) lahendab sektoriülest vabamatkaja probleemi (üleostmisriski) ja toetab laiemat struktuurset oskussiiret. Turutörge tekib, kui oskused on ettevõtete vahel laialdaselt ülekantavad. Sektorites, kus vajatakse eriomaseid, kuid riskasutatavaid tulevikuoskusi (nt uue põlvkonna CNC-pingi operaatorite, hoone infomodeli (BIM) või tööstuse küberturvalisuse spetsialistide väljaõpe), ei ole üksikul VKE-l stiimulit ressursimahukat ümberõpet rahastada, sest on risk, et konkurent ostab spetsialisti üle. Kaasfinantseerimise meede lahendab selle turutörke: see koondab ülekantavate oskuste arenduskulud sektorilt solidaarselt ja loob uutele õppekavadele vajaliku mastaabisäästu.

Töötukassa tööandjameetmed on suunatud vahetu töötururiski maandamisele ning neid rahastatakse peamiselt töötuskindlustusmaksetest. Haruülest ja innovatsioonipõhist oskussiiret, mille korral vahetut töötururiski ei ole, saab rahastada riigieelarve vahenditest, kas eraldi meetme või töötukassa sihtkapitali sihtotstarbelise eraldise kaudu (TKindIS § 38¹ lg 1). Ettepaneku kohaselt on majanduse pikaajaliseks struktuurseks ja innovatsioonipõhiseks arendamiseks vaja eraldi instrumenti (MKM-i sektoripõhine kaasfinantseerimise meede), mis tugineb majanduspoliitilisele toele ja sektorite endi kapitalile. Enne uue meetme loomist hindab MKM, kas töötukassa tööandjatoetust saab kohandada mitme tööandja ühiseks koolitustellimuseks tööhõiveprogrammi kaudu (TöMS § 6 lg 3 p 2) ja rahastada riigieelarve sihtotstarbelisest eraldisest (TKindIS § 38¹ lg 1). Uus meede luuakse üksnes juhul, kui analüüs näitab lünka (nt õppekavade ühisarenduse kulu või riigiabi kujundus).

Täiendavat arbitraažiriski tekitab kaasfinantseerimise määrade erinevus. Töötukassa koolitustoetuse puhul on tööandja omaosalus kehtiva tööhõiveprogrammi kohaselt 20% (5.2.1.1), astmelises mudelis aga vähemalt 30% (tabel 22). Määrade erinevus loob ettevõtjale stiimuli suunata koolitusvajadus töötukassa meetmesse ka juhul, kui see vastab sisuliselt sektoripõhise kaasfinantseerimise meetme sihtotstarbele, mis vähendab erakapitali kaasamist ning suurendab avalikest vahenditest kaetavat kulu. Töötukassa koolitustoetuse kehtivaid määrasid (sh tööandja 20% omaosalus ning kuni 100% hüvitis töötuna arvel olnud inimese värbamisel) ei muudeta, sest toetus on suunatud vahetu töötururiski maandamisele ettevõtjapõhise ümberkorralduse olukorras ⁹⁶. Arbitraažiriski maandatakse seetõttu sisulise demarkatsiooniga: töötukassa koolitustoetusest ei rahastata sektoripõhise meetme sihtotstarbele vastavat laialdaselt ülekantavate oskuste arendamist, mille vajadus ei tulene konkreetse tööandja vahetust töötururiskist, ning taotluste riskikontroll (5.2.1.3) välistab sama koolitustegevuse rahastamise mõlemast allikast. Arbitraažiriski seiratakse mõödikutega P2 ja P7 (7.4.3.3); kui seire näitab koolitusvajaduse süsteemset ümbersuunamist töötukassa meetmesse, hindab soovituslik ministeeriumideülene juhtrühm koostöös MKM-iga demarkatsioonitingimuste täpsustamist.

⁹⁶ Mägi, M., Tubelt, E., Urmann, H., Mölder, M., Saaroja, A., Allik, A., Simmulmann, K., Trankmann, S., Vörk, A., & Unt, T. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste „Tööta ja õpi“ analüüs: Lõpparuanne*. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus (RAKE); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Avalikku ja erarahastust ühendava meetme juhtimiseks on vaja juriidiliselt ja administratiivselt selget haldusmudelit. Et maandada huvide konflikti ja riigiabi reeglite rikkumise riske, peavad meetme kaudu korraldatud hanked vastama avaliku sektori läbipaistvusnõuetele. Ettepaneku kohaselt menetleb taotlusi tehniliselt riigi tugiteenuste keskus (RTK).

Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete (VKE) likviidsuspiirang

Sektoripõhise kaasfinantseerimise meetme finantsmudel kohustab VKE-sid katma standardmäärana 50% (prioriteetsetes sektorites väikeettevõtjatel 30% ja keskmise suurusega ettevõtjatel 40%) koolitusprogrammi kuludest oma rahalise osalusena. Nagu haavatavate sihtrühmade puhul, on suur ettemaks madala kapitaliseeritusega VKE-dele objektiivne sisenemistõke, mis võib halvendada meetmete kättesaadavust ja piirata struktuurse ümberõppe ulatust.

Riski maandamiseks lisatakse meetme finantsarhitektuuri riigi tugiteenuste keskuse (RTK) hallatav käendusinstrument või kulude ajatamise mehhanism (maksegraafik). Instrument leevendab VKE-de likviidsuspiirangut ümberõppeprogrammi käivitamisel, jaotades rahavookoormuse pikemale perioodile. Nii pääsevad VKE-d õppele ligi ka kapitalipuuduse korral, kuid ettevõtja pikaajaline finantsvastutus ja turupõhine tasuvusfilter säilivad.

Tööandja ärikulude ebaõiglane siire töövõtjale (hübriidmudelite risk)

Kui sektoripõhise kaasfinantseerimise meetmesse lisatakse töötaja isiklik omaosalus (nn hübriidmudelid), on risk, et tööandjad püüavad panna igapäevaseks tööks vajalike koolituste kulu töötaja kanda. Töölepingu seaduse loogika järgi on tööandja operatiivsest vajadusest tulenev õpe (nt uue sisese tarkvara või seadme kasutuselevõtt) ettevõtte jooksev ärikulu, mille panemine töötaja kanda on õiguslikult ja majanduslikult põhjendamatu.

Riski maandamiseks kehtestatakse meetmete rahastusmudelitele (ja võimalikule töötaja omaosalusele) piiritingimused. Erakapitali esmane ja peamine allikas on meetmes alati tööandja. Töötaja isiklik omaosalus (nt 10–15%) ei ole universaalne kohustus: meetme määrus lubab seda üksnes juhul, kui õpe annab töötajale laialdaselt ülekantavaid (sektoriüleseid) tulevikuoskusi või mikrovalifikatsioone, mis suurendavad tema palgapreemiumi potentsiaali avatud tööturul. Õigusliku selguse huvides määratletakse „ülekantava oskuse“ kriteeriumid MKM-i toetusmeetme määruks. Selline hierarhiline lähenemine tagab, et töötaja isiklik finantsvastutus toimib filtrina üksnes pikaajalise ja ülekantava väärtusega hariduse omandamisel.

5.2.1.3 Ettepaneku rakendamine

Ettepaneku rakendamiseks (kooskõlas tõhustamiskava lisadega 7.2 ja 7.3) kinnitab majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (MKM) pilootprojekti lähteülesande, kooskõlastades selle haridus- ja teadusministeeriumiga (HTM) (tegevus 2.2). Meetme õiguslik rakendusmehhanism on sihtotstarbeline toetusmeede (ministri määrus avatud taotlusvooru), mistõttu ei ole vaja asutada uut eraldiseisvat institutsiooni (nt sihtasutust).

Rakendamiseks tuleb valida pilootsektorid 0. etapi vajaduse ja valmiduse analüüsi (5.2.1.2), riskianalüüsi ja OSKA prognooside alusel ning sätestada proportsionaalsed finantsmudelid. Finantsmudelid (riigi osalus 50% standardmäärana; prioriteetsetes sektorites 70% väikeettevõtjatele, 60% keskmise suurusega ettevõtjatele ja 50% suureettevõtjatele; tabel 22) sätestatakse toetusmeetmetes üksnes juhul, kui need mahuvad GBER-i koolitusabi intensiivsuse lubatud piirmääradesse või *de minimis* raamistikku. Tabeli 22 määrad on lähtestsenaarium: lõplikud määrad kinnitatakse 0. etapi analüüsi ja mõõdiku P2 andmete põhjal ning GBER-i piirmäär on riigi osaluse ülempiir, mitte sihtmäär. Pilootetapis toetatakse üksnes väikese ja keskmise suurusega ettevõtjaid (VKE); suureettevõtjad osalevad pilootprojektides ainult omaosalusega. Erasektori omaosalust ei koguta riigieelarvesse, vaid toetuse saaja (erialaliit või konsortsium) maksab selle otse haridusteenuse pakkujale. VKE-de osalemistõkete ületamiseks luuakse RTK kaasabil finantsinstrument, mis võimaldab VKE omaosaluse tasumist ajatada või tagada käendusega.

Lisaks nähakse rakendusaktides ette demarkatsioonimehhanism, mis eristab meetme töötukassa olemasolevatest tööandjameetmetest. Pilootprojekti määruksesse lisatakse välistav tingimus ning luuakse

asutustevaheline andmepäringute riskikontroll. Nii ei rahastata meetmest tegevusi, mida ettevõtja juba rahastab töötukassa koondamisi ennetavatest meetmetest, ning keelatud topeltrahastamine on välistatud. Avaliku sektori halduskoormuse optimeerimiseks ja huvide konflikti vältimiseks jaotatakse haldusvastutus järgmiselt:

- Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (MKM) kujundab poliitika, töötab välja meetme määru ning määratleb strateegilised fookusvaldkonnad ja sisulised hindamiskriteeriumid;
- Riigi tugiteenuste keskus (RTK) vastutab taotluste tehnilise menetlemise, riigibi reeglitele (GBER / *de minimis*) vastavuse eelkontrolli ja väljamaksete tegemise eest;
- Toetuse saajad (erialaliidud või ettevõtjate konsortsiumid) korraldavad eraturul ise oskussiidreks vajalikud hanked ja sõlmivad koolituslepingud; nad tagavad, et teenus vastab turu tegelikele vajadustele, ja kannavad proportsionaalse rahalise omaosaluse.

5.2.1.4 Alternatiivettepanek – Sihitud maksusoodustused

Sektoripõhise kaasfinantseerimise meetme võimalik alternatiiv on kaudsem erakapitali kaasamise meede: erisoodustumaksu või tulumaksu vabastuse laiendamine tööandja konkreetsetele koolituskuludele. Kui riik määrab strateegiliste oskuste õppe maksuvabaks või annab sellele maksukrediiti, ergutab see erainvesteeringuid haridusse ilma uut toetusmeedet loomata. Maksusoodustuste laiapõhjaline rakendamine tekitab püsiva likviidsusvajaduse, mis võib piirata VKE-de osalemist.

Asendusefekt ja riigieelarveliste tulude langus

Maksusoodustustega kaasneb väga suur risk, et riik kaotab maksutulu koolitustelt, mida (suur)ettevõtjad oleksid rahastanud ka ilma soodustusega. Lisaks suureneb nn loomingulise raamatupidamise oht: tavapäraseid meeskonnaüritusi nimetatakse soodustuse saamiseks ümber täiendõppeks, mis vähendab poliitikameetme tasuvust.

Konflikt Eesti maksusüsteemiga

Erinevalt teistest OECD riikidest ei toimi ettevõtja tulumaksu tüüpsoodustused Eestis tõhusalt, sest reinvesteeringut kasum on siin niigi maksuvaba. Tegelikult rahalise stiimuli loomiseks tuleks muuta tööjõumakse, mis läheks vastuollu Eesti maksupoliitika pikaajalise põhimõttega hoida maksubaas võimalikult lai ja eranditeta.

Püsiv likviidsusvajadus ja üleostmise risk

Erinevalt kaasfinantseerimise meetmest peab ettevõtja maksusoodustuse mudelis kandma esialgse kulu üksi. VKE-dele võib see praktikas kujuneda ületamatuks likviidsustakistuseks. Samuti ei lahenda maksusoodustus üleostmise riski („*poaching*“).

Vaatamata süsteemsetele riskidele riigieelarvele on maksusoodustuste mudelil tugevusi, mis teevad sellest ettevõtjatele kiire ja väiksema bürokraatiaga lahenduse:

Väiksem halduskoormus

Maksu- ja tolliameti (e-MTA) digitalistru kaudu on meedet tehniliselt lihtne hallata ning uusi institutsioone ei ole vaja luua.

Detsentraliseeritud otsustusõigus

Otsustusõigus jääb täielikult ettevõtjale, kes suunab vahendid sinna, kus ta näeb suurimat lühiajalist tasuvust; nii jääb ära riiklike koolitustellimustega kaasnev võlv ajaline viivitus.

5.2.2 Täiskasvanute ümberõppeprogrammide ja mikrokvallifikatsioonide osaline tasulisus

Ettepaneku kohaselt muudetakse avalikult rahastatud täiskasvanute ümberõppeprogrammide ja mikrokvallifikatsiooniõppe rahastusmudelit. Erialase kvallifikatsiooniga (kutse- või kõrgharidus) täiskasvanute osalemine pikaajalistes ümberõppeprogrammides ja mikrokvallifikatsioonides seotakse edaspidi õppija või tema tööandja kohustusliku rahalise omaosalusega. Erialase kvallifikatsiooniga täiskasvanutele suunatud osalustasu nõue kehtestatakse spetsiifiliselt riiklikult tellitud ja doteeritud mikrokvallifikatsiooniõppele. Kuna avatud turul on valdav osa (hinnanguliselt ligi 95%) mikrokvallifikatsioonidest juba praegu tasulised, osutab see eraturu ja tööandjate selgele

maksevalmidusele. Kui riik pakuks sama õpet universaalselt ja tingimusteta tasuta, moonutaks see turgu: avalik raha asendaks õppija ja tööandja senise rahastuse (asendusefekt) ning võiks erakapitali investeringud turult välja tõrjuda (väljatõrjumine). Osalustasu toimib seega proportsionaalse turutõrke vältimise instrumendina.

Osalustasu kehtestatakse rahastustingimustes (ministri määrus või riikliku koolitustellimuse tingimused); TäKS § 16 lg 6 lubab riikliku täienduskoolituse tellimuses kehtestada õppija omaosaluse määra. Esimesel perioodil rakendatakse osalustasu ühes rahastuskanalis – riikliku koolitustellimuse kaudu rahastatavas mikrokvalifikatsiooniõppes – ning enne laiendamist hinnatakse selle mõju õppes osalemisele sissetulekudetsiilide kaupa. Erand on haavatavad sihtrühmad (põhi- või üksnes üldkeskharidusega inimesed, kellel puudub erialane ettevalmistus), kellele tagatakse tingimuslik tasuta ligipääs tööturu vajadustele vastavale õppele (5.1.2.1).

Osalustasu nõuet ei rakendata sihitamata lühikoolitustele, sest nende riiklik doteerimine kõrge haridustasemega sihtrühmale piiratakse ettepanekuga 5.1.1 täielikult. Osalustasu on 10–15% maksumusest ja sõltub valitud eriala strateegilisest prioriteetsusest (5.3.2; tabel 22).

5.2.2.1 Ettepaneku põhjendus

Osaline omaosalus suurendab riigieelarve pikaajalist jätkusuutlikkust ja maandab Euroopa Liidu toetusvahendite (ESF+) vähenemisest tulenevat finantsriski. Kui haridus on tarbijale täielikult tasuta, tekib nõudlus isiklikult huvipakkuvate, kuid makromajanduslikult vähe tasuvate õppekavade järele (madala avaliku lisandväärtusega õpe).

Osaline rahaline vastutus ergutab õppijat kriitiliselt hindama omandatava hariduse tegelikku väärtust tööturul. Teaduskirjanduse järgi saavad tööalase täiendõppe rahalise kasu eelkõige eraturul tegutsev töötaja ja tema tööandja⁹⁷. Seetõttu on avaliku rahanduse jaotusliku tõhususe seisukohast põhjendamatult, et riik kannab spetsialisti väljaõppe kulud, kuid majanduslik kasu liigub palgapreemiumina erasektoris (2.2.3).

Osalustasu ei ole universaalne ega jäik tõke. Tasu määr on paindlik vahend nõudluse suunamiseks: kui täiskasvanu valib õppekava strateegilises fookusvaldkonnas (nt inseneeria, IKT), mida OSKA prognooside järgi tööturul kiiresti vajatakse (5.3.2), kaetakse avalikest (või tööandjate) vahenditest 90% kulust (õppija omaosalus 10%). Kui õppija valib madalama prioriteetsusega valdkonna, on isiklik omaosalus 15%. Selline eristamine tagab avalike vahendite sihipärase kasutuse. Erinevalt Läti staatilisest 10% omaosaluse mudelist (4.5) on ettepanek dünaamiliselt seotud riigi makromajanduslike vajadustega.

5.2.2.2 Ettepanekuga kaasuvad võimalikud riskid ja nende maandamine

Osalise tasu kehtestamisega kaasnevad riskid, mis on seotud sotsiaalse ebavõrdsuse kasvu, andmekaitse ja halduskoormusega. Nende ohtude maandamiseks ei looda keerukaid uusi kompensatsioonimehhanisme, vaid erandite tegemisel tuginetakse olemasolevatele riiklikele registritele ja institutsioonidele.

Sotsiaalse ebavõrdsuse süvenemine (likviidsustõke)

Omaosalus võib olla ületamatu rahaline tõke haavatavatele sihtrühmadele, kellel ei ole säästupuhvrit kulu ettemaksmiseks. Riski maandamiseks ja uue halduskoormuse vältimiseks ei looda keerukat tagasimaksete või tõendipõhist arveldussüsteemi, vaid maksevastast tagatakse automatiseeritud päringutega:

- Baasvastast haridustaseme alusel: õppeasutuste infosüsteemid liidestatakse ettepaneku kohaselt Eesti Hariduse Infosüsteemiga (EHIS). Õppija, kellel ei ole varasemat erialast kvalifikatsiooni (kutse-

⁹⁷ Dearden, L., Reed, H. & Van Reenen, J. (2006). The Impact of Training on Productivity and Wages: Evidence from British Panel Data. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(4), 397–421; Bartel, A. P. (2000). Measuring the Employer's Return on Investments in Training: Evidence from the Literature. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 39(3), 502–524.

või kõrgharidus), saab riiklikule õppekohale kandideerimisel automaatselt maksewabastuse, mis toetab esmase tervikoscuse omandamist mikrokvalifikatsioonide kaudu.

- Vabastus töötururiski alusel: erialase kvalifikatsiooniga, kuid madala sissetulekuga või töötururiskis olevate inimeste õpet rahastatakse töötukassa olemasolevate meetmete (nt koolituskaart) kaudu, mis katavad sihtrühma kulud täielikult ja välistavad likviidsustõkke. Sissetulekupiiri võimalik alus on töötukassa tööturukoolituse kriteerium: taotlemisele eelneva kalendriaasta sissetulek on väiksem kui selle aasta III kvartali Eesti keskmise brutokuupalga 12-kordne summa (Statistikaameti andmed). Baasvabastusega isikute õppekulu kaetakse sama rahastuskanali (riiklik koolitustellimus) eelarvest, töötururiskist tulenevad erandid töötukassa meetmete eelarvest.

Andmekaitse ja asutuste halduskoormus

Kui sissetulekupõhiseid soodustusi arvestaksid otse haridusasutused, oleks vaja koolide ja maksu- ja tolliameti (e-MTA) vahelist üksikasjalikku andmevahetust. See oleks vastuolus maksusaladuse kaitse ja isikuandmete töötlemise proportsionaalsuse põhimõttega (GDPR) ning tekitaks asutustele ebamõistliku halduskulu.

Riski maandamiseks ei hinda haridusasutused õppija sotsiaalmajanduslikku profiili. Haridusasutus kontrollib EHIS kaudu üksnes varasemat haridustaset (mis on kooskõlas asutuse põhiülesandega). Inimese sissetulekuandmeid töötleb ja nende põhjal rahastuse määrab (eespool nimetatud töötururiski erandite puhul) eranditult töötukassa, millel on selleks seaduslik alus, andmekaitsemehhanismid ja e-MTA liidestused juba olemas. Selline jaotus välistab kattuvad haldustegevused ja tagab meetme kulutõhususe riigirahanduse seisukohast.

5.2.2.3 Ettepaneku rakendamine

Ettepaneku rakendamiseks (kooskõlas tõhustamiskava lisadega 7.2 ja 7.3) tuleb täiendada riiklikke rahastusmäärusi ja riikliku koolitustellimuse tingimusi (TäKS-i muutmata), et sätestada erialase kvalifikatsiooniga inimestele kohustuslik osalustasu riigi rahastatavates ümberõppeprogrammides ja mikrokvalifikatsiooniõppes.

Et vältida uusi andmekaitseerandeid ja halduskoormuse kasvu, ei arendata uusi kompensatsioonimehhanisme (sh tagasiulatuvaid maksutagastusi või sotsiaalregistre (STAR) andmepäringuid). Erandid rakendatakse kehtivate andmekanalite kaudu:

- Baasvabastuse automatiseerimine: riiklike haridusteenuste osutajate infosüsteemid liidestatakse Eesti Hariduse Infosüsteemiga (EHIS), et tagada automaatne maksewabastus inimestele, kellel puudub varasem erialane kvalifikatsioon (kutse- või kõrgharidus).
- Töötururiski erandid: sissetulekust või töötururiskist tulenev maksewabastus antakse eranditult töötukassa rahastusmeetmete (nt koolituskaart) kaudu, tuginedes töötukassa kehtivale e-MTA andmevahetuse õiguslikule alusele ja sissetulekute hindamise praktikale.

5.2.2.4 Alternatiivettepanek – Sissetulekuga seotud täiendusõppe laenumudel

Paindliku osalustasu alternatiiv on sissetulekuga seotud laenuinstrument („*Income-Contingent Loans*“), mis on mõeldud just täiskasvanute täiendusõppeks (sh mikrokvalifikatsioonideks). Erinevalt kehtivast tasemeõppe õppelaenust ei tasu täiskasvanud õppija kulusid õppimise ajal, vaid esialgu katab need riik. Õppija maksab kulud hiljem maksusüsteemi kaudu tagasi, kuid tagasimaksekohustus tekib üksnes siis, kui tema sissetulek ületab eelnevalt määratud miinimumlävendi (nt Eesti mediaanpalga).

Kui inimese sissetulek jääb alla lävendi või ta jääb töötuks, tagasimaksekohustus peatub. Mudelit kasutatakse hariduse rahastamisel näiteks Austraalias (*HECS-HELP*) ja Suurbritannias. Sissetulekuga seotud mudeliga kaasnevad riigieelarve rahavoogude pikaajaline viide, sotsiokultuuriline vastumeelsus finantskohustuste suhtes ning suured IT-arenduse algkulud.

Riigieelarve rahavoogude viive

Tõhustamiskava üks eesmäärke on leevendada riigi eelarvestrateegias välisvahendite vähenemise mõju (2.1). See mudel ei too lühiajaliselt eelarvesse säästu, sest riik peab õppe alguses kulud täielikult katma. Tagasimaksed laekuvad riigieelarvesse viitega järgmiste aastate jooksul.

Sotsiokultuurne vastumeelsus

Eesti hariduskultuuris on juurdunud ootus, et haridus on tasuta. Vastumeelsus laenukohustuste suhtes võib eemale peletada just need sihtrühmad, kellel on majanduslikult kõige suurem vajadus ümberõppe järele.

IT-arenduse algkulud

Süsteemi turvaline liidestamine EHISse, maksu- ja tolliameti ning vajaduse korral erapankade vahel nõuab suurt esialgset arendusressurssi (kokkuleppel registrite omanikega).

Vaatamata eelarvelisele viitele on sissetulekuga seotud õppelaenu pikas perspektiivis tasakaalustatud mudel hariduse rahastamiseks, arvestades kulude kandmise vastutust ja tulemuspõhisust. Mudel tagab suure sotsiaalse kaasatuse ja jagab investeerimisriski inimese ja riigi vahel:

Sotsiaalne kaasavus

Erinevalt kohe makstavast osalustasust kaotab mudel õppija jaoks igasuguse esmase likviidsustõkke. See julgustab inimesi alustama pikaajalist ümberõpet, sest isiklik finantsrisk realiseerub üksnes siis, kui õppija elatustase objektiivselt paraneb.

Tulemuspõhine vastutus ning riskide jagamine

Mudel seob haridussüsteemi vahetult tööturu tulemuslikkusega. Kui riik rahastab õppekavasid, mille lõpetajad ei jõua tagasimakseks vajaliku palgatasemeni, viitab see makromajanduslikult negatiivsele tasuvusele ja annab sisendi ebatõhusate õppekavade sulgemiseks või ümberkujundamiseks.

Digitaristu eelised

Eesti e-riigi infrastruktuur (TÖR ja e-MTA) tagab maksupõhise sissenõudmise madalad halduskulud (võrreldes nt klassikaliste pangalaenudega).

5.3 Koordineerimine ja juhtimismudel

Avaliku sektori haridusinvesteeringute killustatus, tegevuste kattuvus ja laialdase asendusefekti risk on süsteemi decentraliseeritud juhtimismudeli otsene tagajärg: ministeeriumid ja allasutused tegutsevad autonoomsete tellijatena. Teemaploki ettepanekute eesmärk on korrastada täiskasvanute mitteformaalse õppe riiklikku ülesehitust, vähendada asutusteüleseid tehingukuluseid ning luua andmepõhine juhtimismudel, mis aitab viia poliitikaeesmärgid kooskõlla tööturu tegelike vajadustega.

Selle eesmärgi saavutamiseks esitatakse kaks teineteist täiendavat ettepanekut, mis muudavad riiklikku juhtimisstruktuuri:

1. Sihitatud ministeeriumideüleline partnerlusmudel (5.3.1): meede välistab asutustevahelise konkurentsi ja dubleerimise, jagades poliitikakujundamise vastutuse selgelt HTM-i (pikaajaline hariduspoliitika ja kvaliteet) ja MKM-i (tööturu- ja oskuspoliitika) vahel. Ministeeriumideüleline juhtrühm hindab kulude tasuvust ja annab eelarve planeerimiseks soovitusi.
2. Strateegilise portfelli analüüs (5.3.2): meede koondab killustatud rahastusallikad ühtseks analüütiliseks koondvaateks, mille põhjal juhtrühm annab soovitusi riigi eelarvestrateegia ja töötukassa eelarve planeerimiseks, ning toetab haridusinvesteeringute kontratsüklilist stabiilsust ja täpset sihitust.

5.3.1 Sihitatud ministeeriumideüleline partnerlusmudel

Ettepaneku kohaselt korrastatakse täiskasvanuhariduse juhtimismudel selgelt piiritletud ministeeriumideüleline partnerlusmudeli kaudu, mille eesmärk on välistada pakutavate teenuste kattuvus. Mudel põhineb ülesannete ja finantsvastutuse ümberjaotusel:

Haridus- ja teadusministeerium (HTM) loobub killustatud koolituste otseostja rollist ja vastutab terviklike õpiteede ning kvaliteediraamistiku haldamise eest (sh tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgis). HTM esitab koostöös teiste sidusrühmadega (sh täiskasvanuhariduse nõukogu) ministeeriumideülesele juhtrühmale ettepanekud strateegilise portfelli fookusvaldkondade kohta. Poliitikate sidususe tagamiseks lisab MKM tööhõiveprogrammi eelnõule HTM-i kirjaliku analüüsi õppekavarühmade sihistamise kohta (TöMS § 6 lg 4 ja 5). Töötukassa nõukogu nõuandvat alakomiteed ja HTM-i esindaja kaasamist nõukogu töösse hinnatakse tingimuslike alternatiividena (5.3.1.5);

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (MKM) kujundab tööturu- ja oskuspoliitika eesmärkidest lähtuvad ennetavad sekkumispõhimõtted. MKM-il on ainupädevus tööturupoliitika elluviimise suunamisel ja riskihinnangutes, sh tööhõiveprogrammi ettevalmistamisel, eelindikaatoritel põhinevates riskihinnangutes ja töötukassale antavates suunistes. Töötukassa rakendab neid kindlustusvahenditega ning sekkub töötururiski (töötuse või selle vahetu ohu) realiseerumisel ja struktuurse töötururiski ennetamiseks, lähtudes MKM-i seatud makromajanduslikest näitajatest;

Justiits- ja digiministeerium (JDM) vastutab Digiriigi Akadeemia platvormi ja keskse koolituse seaduseelnõu eest (5.1.1.3) ning nõustab andmevahetuse arhitektuuri ja andmekaitse küsimustes. Registrate liidestused teevad nende vastutavad töötajad oma arendusplaanide raames: EHISe puhul HTM, TÖR-i ja e-MTA puhul rahandusministeerium (maksu- ja tolliamet) ning RTIP-i puhul rahandusministeerium (RTK). Liidestamine on pikaajaline arhitektuurieesmärk ja kasutab olemasolevaid andmevahetuskanaleid;

Juhtrühma soovitusel ei ole siduvad: eelarveotsused teevad Vabariigi Valitsus RES-i ja riigieelarve menetluses, ministeeriumid oma eelarve piires ning töötukassa nõukogu töötukassa eelarve kinnitamisel. Rahandusministeerium ei otsusta HTM-i ja MKM-i meetmete sisu ega rahastuse üle ega vii neid meetmeid ellu; rahandusministeeriumi valitsemisala asutused (RTK, MTA) täidavad tõhustamiskavas nimetatud tugi-, hanke-, makse- ja andmeülesandeid (5.3.1.3);

Tööandjad ja eraturul osalejad osalevad rahaliselt juhul, kui täiend- või lühikoolitus toob otsest majanduslikku kasu ettevõttele või konkreetsele sektorile.

5.3.1.1 Ettepaneku põhjendus

Praeguses süsteemis lahknevad asutuste formaaljuriidilised pädevused ja poliitikameetmete praktiline rakendamine. Ehkki iga ministeeriumi ja valitsusasutuse ülesanded on seadusega selgelt määratletud, hõlmab igapäevases halduspraktikas asutuste vastutuse jaotus. Näiteks on varem tekkinud olukordi, kus HTM-i riikliku koolitustellimuse (RKT) ja töötukassa ennetavate meetmete piiritlemine on olnud ebapiisav ning sihtrühmad on saanud toetusi mõlemast allikast. Seetõttu võib halduspraktikas tekkida ebatõhus konkurents eelarvevahendite pärast. Sihitatud partnerlusmudeli eesmärk on kaotada asutustevaheline dubleerimine ja nn varjatud ristsubsideerimine, et asutused keskenduksid oma põhiülesannetele.

Partnerlusmudel piiritleb asutuste vastutusalad inimese elukestva õppe kaare ja sotsiaalmajandusliku riski teljel (2.2.1.1): riik lähtub sekkumisel inimese haavatavusest tööturul. Telje ühes otsas (madal risk) on stabiilses hõives töötaja, kelle eesmärk on pikaajaline eneseareng ja oma väärtuse kasvatamine – see suund kuulub haridus- ja teadusministeeriumi strateegilise raamistiku alla ning tugineb suures osas inimese ja tööandja erahüvele (sh erakapitali kaasrahastusele; 5.2). Telje teises otsas (kõrge risk) on inimene, kes on töö kaotanud või keda ähvardab objektiivne töötururisk (sh oskuste vananemisest tulenev risk). Sel juhul käivitub töötukassa kindlustusloogikal põhinev operatiivne sekkumine, mille ainus eesmärk on inimese kiire naasmine tööle või tema hõive kindlustamine.

Lisaks asutuste rollide jaotamisele lahendab partnerlusmudel valdkonna andmeseire lüngad ja hoiab ära ebatõhusad IT-investeeringud. Uute infosüsteemide loomise asemel liidestatakse tehniliselt olemasolev digitaristu – eeskätt riigitöötaja iseteenindusportaal (RTIP) ja Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS). Andmete riskikasutus muudab kulukad paralleelarendused tarbetuks ning annab keskse ja läbipaistva ülevaate riigi kui tööandja koolituskuludest (3.2). See võimaldab riiklikku kvaliteediseiret automatiseerida ja vähendab otseselt avaliku sektori haldus- ja ülalpidamiskulusid.

Ministeeriumide ülene juhtrühm täiendab partnerlusmodelit kulude tasuvuse hindamisega. Praegu ei hinda ükski asutus täiskasvanuõppe kulusid ühtsete mõõdikute järgi üle asutuste piiride (1.2.2). Juhtrühm koondab mõõdikute (M1–M8, P1–P7) ja töötukassa mõjuhindamiste tulemused ning annab otsustajatele ühtse ja võrreldava sisendi. Kuna juhtrühmal ei ole otsustuspädevust, ei ole vaja seadusmuudatusi ega asutuste eelarvevastutuse muutmist. See vähendab menetlusrisi ja võimaldab modelit esmalt piloteerida.

5.3.1.2 Ettepanekuga kaasuvad võimalikud riskid ja nende maandamine

Sihitatud partnerlusmodeli rakendamisel on riskid, mis on seotud asutuste silotornistumise, strateegiliste ootuste lahknemise ja IT-arenduste viibimisega. Nende maandamiseks ühtlustatakse HTM-i ja MKM-i strateegilised eesmärgid tööhõiveprogrammi kaudu (5.3.1.3); töötukassale annab suuniseid MKM, arvestades HTM-i kirjalikku analüüsi. Lisaks kaasatakse aktiivselt täiskasvanuhariduse nõukogu ning uute tsentraalsete IT-süsteemide asemel kasutatakse olemasolevaid andmebaase riskiasutuse põhimõttel.

Asutuste silotornistumine ja koordineerimatus

Ülesannete jäik eraldamine võib praktikas katkestada asutustevahelise suhtluse, nii et HTM-i pikaajaline hariduspoliitika ja töötukassa lühiajalised sekkumised ei toeta teineteist.

Riski maandamiseks lisab MKM tööhõiveprogrammi eelnõule HTM-i kirjaliku analüüsi õppekavarühmade sihistamise kohta (TõMS § 6 lg 4 ja 5) ning HTM esitab eelnõule arvamuse tavapärase kooskõlastuse käigus. Töötukassa nõukogu esimees võib kutsuda HTM-i esindaja oskuste arendamist käsitlevate päevakorrapunktide aruteludele. Lahendus ei muuda töötuskindlustuse sotsiaalpartnerluse (riik, tööandjad, töövõtjad) põhimõtteid ega nõukogu koosseisu. Kui suhtluskanal ei peaks tagama poliitikate sidusust, maandatakse silotornistumise riski halduslike alternatiividega (5.3.1.5), mis seovad asutuste tegevuse *ex-ante*-finantskontrolli ja ühiste andmebaaside kaudu.

Ootuste lahknemine majanduslikust nõudlusest

Kui strateegiliste fookusvaldkondade soovitus koostab üksnes ministeeriumide ülene juhtrühm ministeeriumide (HTM, MKM) ettepanekute põhjal, tekib keske planeerimise risk: haridustellimus võib erasektori ja tööandjate tegelikust nõudlusest lahku minna.

Riski maandamiseks annab täiskasvanuhariduse nõukogu (TäKS § 2) perioodiliselt arvamuse fookusvaldkondade ettepanekute kohta enne juhtrühma soovitus esitamist. Nõukogu tagab pideva teabevahetuse asjaomaste sidusrühmadega (tööandjate keskliidud, ametiühingud, koolitajad), et fookusvaldkonnad oleksid asjakohased ja arvestaksid tööturu muutuvaid vajadusi (5.3.2).

Arendusressurss ja liidestamise viibimine

Kuna süsteem sõltub keskselt andmepõhisest seirest (RTIP-i, EHISe ja e-MTA liidestamine), võib tekkida pudelikael. Kui riiklikes IT-plaanides ei anta API-liidestele prioriteeti, lükkub mudeli andmepõhine juhtimine edasi.

Riski maandamiseks ei tellita uusi süsteeme, vaid taaskasutatakse olemasolevaid lahendusi (RTIP), mis vähendab tehnilise arenduse mahtu. JDM nõustab juhtrühma arhitektuuri ja andmekaitse küsimustes.

Halduskoormuse kasv ja proportsionaalsuse kadu

Uue ministeeriumide ülese juhtimismudeli (sh kaasfinantseerimise meetme ja makromajanduslike seireinstrumentide) käivitamisega kaasneb risk, et süsteemi ülalpidamiseks kuluv administratiivne ressurss ületab saavutatava majandusliku lisandväärtuse.

Riski maandamiseks tugineb kavandatud ülesehitus halduskoormuse koondamise ja andmepõhise automatiseerimise põhimõtetele. Esiteks ei kehtestata proaktiivsete tööturumeetmete käivitamiseks (eelindikaatorite seireks) erasektorile uut aruandluskohustust, vaid automatiseeritakse maksu- ja tolliameti (e-MTA) ning töötamise registri (TÖR) olemasolevate andmete jooksev riskiasutus. Teiseks vähendavad juhtrühma ühtsed soovitus ja EHISes avaldatud märgisega pakujate andmed asutuste (HTM, MKM, töötukassa) praegusi paralleelseid ja dubleerivaid planeerimis- ja hankeprotsesse. Juhtrühm kasutab olemasolevaid andmeid ega sea asutustele uut aruandluskohustust. Hangete koondamisest RTK

raamlepingutesse tulenev halduslik mastaabisääst ja sihitamata toetuste vähenemine aitavad parandada riigieelarvelise investeeringu sotsiaalmajanduslikku tasuvust ning muudavad uue mudeli ülalpidamise riigile pikas plaanis kulutõhusamaks.

5.3.1.3 Ettepaneku rakendamine

Ettepaneku rakendamiseks (kooskõlas tõhustamiskava lisadega 7.2 ja 7.3) tuleb ellu viia järgmised tegevused.

Poliitikate sidususe tagamine

Kuna töötukassast on saanud üks riigi suurimaid mitteformaalse õppe tellijaid (vaadeldaval perioodil üle 122 mln euro), tuleb ebatõhusa ressursikasutuse vältimiseks siduda selle juhtimine tihedamalt riigi pikaajalise hariduspoliitikaga.

Ettepaneku kohaselt lisab MKM tööhõiveprogrammi eelnõule HTM-i kirjaliku analüüsi õppekavarühmade sihistamise kohta; tööhõiveprogrammi koostamisel arvestatakse muu hulgas tööturu tulevikuprognose ja meetmete mõjuanalüüsi (TõMS § 6 lg 4 ja 5). HTM esitab eelnõule arvamuse tavapärase kooskõlastuse käigus ning töötukassa nõukogu esimees võib kutsuda HTM-i esindaja oskuste arendamist käsitlevate päevakorrapunktide aruteludele. Lahendus ei muuda nõukogu kolmepoolset koosseisu ega hääletusproportsioone (töötuskindlustuse seaduse § 28 lõige 1 ja § 29 lõige 1). Töötukassa nõukogu nõuandvat alakomiteed ja HTM-i esindaja kaasamist nõukogu töösse hääleõiguseta vaatlejaliikmena hinnatakse tingimuslike alternatiividena (5.3.1.5).

Ministeeriumideülese juhtrühma sisuline roll on hinnata valdkonna kulude tasuvust ja mõjusust. Juhtrühm:

- hindab kord aastas meetmete ja nende alamkategoriate tasuvust täppis-sekkuva lähenemise mõõdikute (M1–M8, P1–P7, P6 lävend) ja töötukassa mõjuhindamiste põhjal (7.4);
- koondab HTM-i ja MKM-i ettepanekud fookusvaldkondade kohta ning küsib nende kohta täiskasvanuhariduse nõukogu arvamust ja JDM-i hinnangut andmete teostatavuse kohta;
- esitab vajadusel rahandusministeeriumile soovitusel riigi eelarvestrateegia (RES) ja riigieelarve koostamiseks (milliseid alamkategoriaid jätkata, ümber kujundada või lõpetada ning millised fookusvaldkonnad seada);
- esitab MKM-ile ja töötukassa nõukogule soovitusel tööhõiveprogrammi ja töötukassa eelarve planeerimiseks, sh kiirreageerimise eelarvepuhvri mahu kohta (5.3.2.2).

Juhtrühma soovitusel ei ole siduvad. Juhtrühmal ei ole otsustuspädevust eelarvete, keskmiste ega üksikute rahastusotsuste üle. Otsused teevad pädevad organid: Vabariigi Valitsus riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve eelnõu menetluses, ministeeriumid oma eelarve piires ning töötukassa nõukogu töötukassa eelarve kinnitamisel (TKindLS § 28 lg 2 p 6) ja tööhõiveprogrammi heakskiitmisel (TõMS § 6 lg 6). Töötuskindlustusmaksetest moodustatud vahendite kasutamise üle otsustab üksnes töötukassa nõukogu (TKindLS § 36 lg 1). Nii säilib täppis-sekkuva lähenemise nõue, et igal alamkategorial otsusel on nimetatud otsustaja.

Tööjaotus on ettepaneku kohaselt järgmine:

- HTM ja MKM juhivad juhtrühma, analüüsivad mõõdikute andmeid ja valmistavad soovitusel ette. Rahandusministeeriumi valitsemisala asutused (RTK, MTA) täidavad tugi-, hanke-, makse- ja andmeülesandeid (tegevused 1.2, 2.2, 4.1, 4.2, 5.1, 5.2);
- MKM-il on ainupädevus tööturupoliitika elluviimise suunamisel ja riskihinnangutes: MKM valmistab ette tööhõiveprogrammi, koostab koostöös töötukassaga eelindikaatoritel põhinevad riskihinnangud ja annab töötukassale suuniseid; töötukassa viib meetmeid ellu tööhõiveprogrammi alusel;
- HTM esitab fookusvaldkondade ja õppekavarühmade sihistamise ettepanekud ning vastutab kvaliteediraamistikust eest;
- JDM nõustab juhtrühma andmete kättesaadavuse, andmekaitse ja teostatavuse küsimustes; mõõdikute lähteandmed (TÖR, e-MTA) edastab rahandusministeerium olemasolevate päringute kaudu (tegevus 4.1);

- töötukassa nõukogu otsustab töötukassa eelarve ja tööhõiveprogrammi heakskiitmise üle ning arvestab juhtrühma soovitusi oma äranägemise järgi.

Ettepaneku kohaselt tegutseb juhtrühm pilootkoguna kahe riigi eelarvestrateegia tsükli jooksul. Esialgu hõlmab analüüs MKM-i ja HTM-i täiskasvanuõppe vahendeid ning töötukassa meetmeid. Teiste ministriumide vahendid lisanduvad, kui nende hankepraktika on kohandatud (ISCED-F klassifitseerimine, RTIP ja RHR; tegevus 4.2). Piloodi lõpus hindavad HTM ja MKM, kui suure osa soovitustest arvesse võeti ja kas alamkategoriate tasuvus paranes, ning teevad ettepaneku juhtrühma jätkamise, ümberkujundamise või lõpetamise kohta.

Riigitöötaja Iseteenindusportaali (RTIP) ja EHISe liidestamine

Ettepaneku kohaselt analüüsib RTK RTIP-i koolitusmooduli tehnilist liidestamist Eesti Hariduse Infosüsteemiga (EHIS). Liidestuse eesmärk on automatiseerida riigiasutuste koolitustellimuste eelkontroll: ostutaotluse algatamisel kontrollib süsteem teenusepakkuja majandustegevusteadet ja tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgist ning puuduse korral nõuab ostu jätkamiseks põhjendust ja asutuse tippjuhi kinnitust (5.1.1.3).

Proaktiivse mandaadi ja makromajanduslike riskikünniste kehtestamine

MKM-i ja haridus- ja teadusministeeriumi vastutusalade selgemaks eristamiseks piiritletakse töötukassa sekkumisloogika Vabariigi Valitsuse tööhõiveprogrammis (THP). Kui kehtiv THP lubab töötavaid inimesi toetada eelkõige nende individuaalse haavatavuse (nt madal haridus, puudulik keeleoskus või vanus) alusel, siis uue mudeliga lisatakse programmi süsteemsed majandusriskid. THP-d täiendatakse objektiivsete makromajanduslike riskikriteeriumitega, nagu ametikohtade tehnoloogiline asendatavus ja sektoraalse ekspordimahu püsiv langus (4.5.2). Need näitajad annavad töötukassale proaktiivse volituse suunata ümberõppele ka inimesi, kes on küll stabiilses hõives, kuid kelle töökohta ähvardab makromajanduslikest struktuurimuutustest tingitud objektiivne koondamisoht.

Kui sekkumiskünnised ja sihtrühmad sätestatakse määruses (THP), mitte seaduses (tööturumeetmete seadus ehk TöMS), on MKM-il ja töötukassa nõukogul riskihinnangu (tegevus 2.1) alusel paindlik halduslik hoob. See võimaldab kohandada ümberõppe mahtu ja reageerida tööturu šokkidele kiiresti ilma ajamahuka seadusloomeprotsessita.

5.3.1.4 Alternatiivettepanek – Ühendamet

Eraldiseivate asutuste koordineeritud ja sihitatud partnerluse (põhiettepanek) alternatiiv on kas ulatuslik institutsionaalne ühendamine (ühendamet) või halduslikud kontrollmehhanismid, mis ei muuda asutuste juhtorganeid (5.3.1.5).

Täiskasvanuõppe ja tööturupoliitika institutsionaalne ühendamine (näiteks Soome JOTPA või Singapuri *SkillsFuture* eeskujul) tähendaks, et HTM-i elukestva õppe rakendusüksused, poliitikakujundamine ja rahastus viidaks täielikult laiendatud ülesannetega töötukassa (ehk uue ühendameti) haldusalasse. Juhtimine ja eelarve koondusid ühte organisatsiooni.

Ühendameti loomisega kaasnevad ulatuslikud juriidilised ja eelarvelised konfliktid sihtkapitali kasutamisel ning asutuste restruktureerimisest tulenev pikaajaline fookuskadu.

Juriidiline ja eelarveline konflikt (sihtkapital vs. riigieelarve)

Töötukassa on avalik-õiguslik juriidiline isik, mille baasvahendid tulevad sihtotstarbelisest töötuskindlustusmaksest (tööandjate ja töövõtjate kindlustuspanus). Neid vahendeid on juriidiliselt keeruline ühendada HTM-i (riigieelarvelise) täiskasvanuhariduse eelarvega. Töötukassa nõukogu sotsiaalpartnerid seisaksid põhjendatult vastu kindlustusrahade „riigistamisele“ või nende kasutamisele universaalse hariduspoliitika rahastamiseks.

Reformi ajakulu ja võimalik fookuskadu

Asutuste liitmine võtaks administratiivselt ja poliitiliselt aega 2–4 aastat. Praktika (sh varasemad riigireformid) näitab, et liitmise ajal kulub asutuste haldusressurss sisemisele restruktureerimisele, mis lükkab ettepanekus kavandatud sisulise ja eelarvelise tõhustamise aastateks edasi.

Eesmärkide hägustumine

Töötukassa institutsionaalne tugevus on operatiivne kiirus ja paindlikkus (isiku kiire tagasitoomine tööturule ning vahetu töötururiski ennetamine), HTM-i süsteemiloogika aga rõhutab pikaajalist akadeemilist ja kutsealast kvaliteeti. Nende kahe organisatsioonikultuuri ühendamine nõuab läbimõeldud ja tasakaalustatud otsuseid, et ei tekiks ametkonda, mis on tööturu kriiside lahendamiseks liiga aeglane ja struktuurse hariduskvaliteedi tagamiseks liiga pealiskaudne.

Vaatamata nendele halduslikele riskidele ja reformi ajakulule on ühendameti mudelil ka tugevusi, näiteks mastaabisääst.

Kattuvate tegevuste lõplik likvideerimine

Kui mitteformaalse hariduse eelarve (HTM) ja tööturumeetmed (töötukassa) koondatakse ühte asutusse, kaob institutsionaalne konkurents. Lisaks toetab ühendameti mudel nullbaasilise eelarve põhimõtet juurutamist ning suurendab valdkonna poliitikameetmete ja eelarve läbipaistvust (1.1.2; 2.1).

Mastaabisääst

Kodanikule ja tööandjale toimiks ühendamet nn ühe akna teenusena („one-stop-shop“). IT-arendused, karjäärinõustamine, profiilide haldamine ja koolitushanked koondusid ühele platvormile, mis annaks pikas plaanis riigi haldus- ja tehingukuludes märkimisväärse mastaabisäästu.

Vaatamata teoreetilisele mastaabisäästule ei kaalu ühendameti mudel üles töötuskindlustusvahendite ja riigieelarve juriidilise ühendamise võimatust ning eesmärkide hägustumise riski. Seetõttu on selgelt eristatud rollidega ministeeriumideülene partnerlusmudel (5.3.1) selle dokumendi rakenduslik põhiettepanek.

5.3.1.5 Halduslikud alternatiivmeetmed

Kui ühendameti loomine on liiga ajamahukas ja tööhõiveprogrammi kaudu toimiv teabekanal (5.3.1.3) ei taga kahe aasta jooksul poliitika sidusust, kaalutakse HTM-i esindaja kaasamist töötukassa nõukogu töösse hääleõiguseta vaatlejaliikmena. Lahendus eeldab töötukassa põhikirja muutmist nõukogu ettepanekul (Vabariigi Valitsuse määrus; TKindIS § 24 lg 2, § 28 lg 2 p 3 ja § 32 p 6). Kui see osutub sotsiaalpartnerluse kolmepoolse tasakaalu (töötuskindlustuse seaduse § 29 lõige 1) säilitamise kaalutlustel otstarbetuks, saab asutuste silotornistumist vältida järgmiste juhtimisprotsesside abil.

Töötukassa nõukogu nõuandev alakomitee

Selle alternatiivi korral institutsionaliseeritakse ministeeriumideülene koostöö üksnes töötukassa nõukogu nõuandva alakomiteena, mis valmistab ette nõukogu otsuseid. Alakomiteesse kuuluvad HTM-i, MKM-i ja rahandusministeeriumi esindajad ning nõukogu määratud sotsiaalpartnerite esindajad; JDM nõustab andmeküsimustes. Alakomitee annab nõukogule arvamuse tööhõiveprogrammi heakskiitmise (TKindIS § 28 lg 2 p 2²), töötukassa eelarve kinnitamise (§ 28 lg 2 p 6) ja oskuste arendamise meetmete sihistamise kohta ning tugineb täppis-sekkuva lähenemise mõõdikutele (7.4). Alakomiteel ei ole otsustuspädevust ega hääleõigust nõukogus; selle mõju on nõuandev ning nõukogu koosseis ja hääletustasakaal ei muutu (TKindIS § 29 lg 1). Lahendus kasutab olemasolevat õiguslikku struktuuri: töötukassa komisjonid ja nende moodustamise kord sätestatakse põhikirjas (TKindIS § 32 p 1), mille kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega nõukogu ettepanekul (§ 24 lg 2; § 28 lg 2 p 3). Alternatiivi tugevus on sotsiaalpartnerite vahetu kaasatus ja ministeeriumide teabe jõudmine nõukogu otsuste ettevalmistusse ilma uue juhtimistasandita. Nõrkus on see, et alakomitee soovitusel ei ole siduvad ning nende mõju sõltub nõukogu valmisolekust neid arvestada.

Siduv kooskõlastusnõue Vabariigi Valitsuse tööhõiveprogrammis (ex-ante filter)

Selle alternatiivi korral ei telli töötukassa koolitusi autonoomselt, vaid Vabariigi Valitsuse kinnitatava tähtajalise tööhõiveprogrammi alusel. Silotornistumise vältimiseks täiendatakse tööhõiveprogrammi koostamise korda: programmi haridus- ja koolitusmeetmete osa kinnitamise õiguslik eeltingimus on HTM-i ametlik kooskõlastus. Nii saab HTM (koostöös MKM-iga; 5.3.1) tagasi lükata ebasobivad või riiklikku haridussüsteemi dubleerivad koolitusmahud enne, kui programm jõuab valitsusse, ning poliitika on omavahel kooskõlas.

Keskse teenusekataloogi mudel

Mudel eraldab finantsotsused sisulisest kvaliteedikontrollist. Selleks luuakse ministeeriumideülene raamistik, kus HTM haldab (koostöös sõltumatu kvaliteedihindamise asutusega) tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgise ja prioriteetsete fookusvaldkondade kesket kataloogi. Töötukassa finants- ja juhtimisautonoomia säilib, kuid õigusraamistik kohustab töötukassat ostma oma klientidele koolitusi kataloogist, mille HTM on valideerinud. Erandjuhtudel (proaktiivsed kiirhanked struktuursete šokkide leevendamiseks, 5.1.2) kehtib paindlik hankeerand, et töötukassa operatiivne reageerimisvõime ei aeglustuks.

Eelarveline delegatsioon ja teenustaseme leping (SLA)

Asutuste kattuvate ülesannete vältimiseks sõlmitakse teenustaseme leping, milles tellija ja täitja rollid on lahus. Töötukassa (kui rahastaja) ostab täiskasvanute ümberõppe korraldamise ja kvaliteedikontrolli teenusena HTM-i haldusalast ning riigi tugiteenuste keskusest (rahandusministeeriumi haldusala). Selles mudelis määratleb töötukassa operatiivse tööturuvajaduse ja sihtrühma ning eraldab rahalised vahendid, hankemenetluse tagab riigi tugiteenuste keskus ja haridusstandarditele vastavuse HTM-i haldusala. Nii on asutuste tegevus pädevuse järgi selgelt piiritletud ja asutustevaheline konkurents haridusturul välistatud.

5.3.2 Strateegilise portfelli programmpõhine analüüs (strateegiline virtuaalportfell)

Ettepaneku kohaselt koondatakse täiskasvanute pikaajaliste täiendõppeprogrammide ja mikrokvalifikatsioonide rahastamise andmed valdkonna strateegilisse virtuaalportfelli. See tähendab programmpõhist eelarveanalüüsi, kus eri rahastusallikad (riigieelarveline baasraha, ESF+ lisameetmed) jäävad raamatupidamises eraldi, kuid nende kasutamist ja sihistamist hinnatakse ühtsete mõõdikute järgi ning ministeeriumideülene juhtrühm annab nende kohta soovitusi riigi eelarvestrateegia koostamiseks (5.3.1.3). Portfell on analüütiline koondvaade: vahendid ja otsustusõigus jäävad eelarve omanikele. Portfelli analüüs hõlmab riigieelarvelisi vahendeid ja töötukassa meetmeid. Töötuskindlustusmaksetest moodustatud vahendite kasutamise üle otsustab üksnes töötukassa nõukogu (TKindLS § 36 lg 1); juhtrühm annab nende kohta üksnes soovitusi. Kiirreageerimise eelarvepuhvri vahendid planeeritakse riigieelarves töötukassa sihtkapitali eraldisena (TKindLS § 38¹ lg 1). Portfelli analüüs käivitub etapiviisiliselt: kahel esimesel aastal hõlmab see HTM-i ja MKM-i täiskasvanuõppe vahendeid (sh ESF+ riiklik kaasfinantseering) ning töötukassa meetmeid. Teised ministeeriumid saavad selle aja jooksul üleminekuaja hankepraktika kohandamiseks (tegevus 4.2); seejärel lisanduvad nende vahendid juhtrühma analüüsi.

Virtuaalse portfelli analüüs ja juhtrühma soovitusel aitavad tagada ressursside kontratsüklilise stabiilsuse ja täpse sihituse, rikkumata EL-i auditi nõudeid.

5.3.2.1 Ettepaneku põhjendus

Kui eelarvete andmed koondatakse ühte analüütilisse vaatesse, väheneb poliitikameetmete institutsionaalne killustatus. Praegu tekitavad paralleelsed ja sageli samale sihtrühmale suunatud rahastusmeetmed asutuste vahel konkurentsi ja tehnilist ebatõhusust. Virtuaalse portfelli mudelis ei muudeta raha asukohta ega juriidilist omanikku. Ostuotsused jäävad eelarve omanikele, kes planeerivad need ühise strateegia ja juhtrühma soovitude alusel. See vähendab dubleerimist: haridusasutused ei pea enam kulutama haldusressurssi, et konkureerida paralleelselt eri ministeeriumide hangetel.

Lisaks toetab ühine planeerimine strateegilise virtuaalportfelli kaudu haridusinvesteeringute kontratsüklilist stabiilsust. Majandusšokkide ajal võib nõudlus täiendõppe järele langeda. Majanduslanguse ajal vähendavad ettevõtjad koolituskulusid, kuigi Ühendkuningriigi 2008.–2009. aasta majanduslanguse kogemus näitab, et koolituskulusid kärbiti mõõdukalt ja koolitustes osalemine püsib, kuna tööandjad leidsid odavamaid koolitusviise; koolituskärbete tõenäosus kasvab siiski languse pikenedes⁹⁸. Samuti võivad fiskaalse konsolideerimise tingimustes just killustatud, ajutised ja

⁹⁸ Felstead, A., Green, F., & Jewson, N. (2012). An analysis of the impact of the 2008–09 recession on the provision of training in the UK. *Work, Employment and Society*, 26(6), 968–986; OECD. (2014). *OECD Employment Outlook 2014*. OECD Publishing.

projektipõhised toetusmeetmed olla esimesed, mis eelarvekärbete alla lähevad⁹⁹. Kui erainvesteeringud ja avaliku sektori projektipõhine pakkumine langevad samal ajal, tekib tööturul topeltšokk ja elanikud jäävad majanduslikult kõige haavatavamal ajal vajaliku ümberõppeta. Kui juhtrühma soovitusi arvesse võetakse, võib virtuaalne portfelli toimida makromajandusliku stabilisaatorina, mis aitab vältida rahastuse järske langusi ning annab inimkapitali investeerimisel pikaajalise kindlustunde.

Portfelli analüüsi täiendab tööhõiveprogrammi kiirmenetluse kord (5.1.2.3), mis võimaldab tööturukriisidele kiiresti reageerida. Pärast tööhõiveprogrammi muutmist (tegevus 2.1) annab kord aluse määratleda makromajanduslik tööturukriis (4.5.2) ning rahastada struktuursete šokkide korral töötajate ümberõpet paindlike kriteeriumite alusel. Et tagada kiirus ilma hariduskvaliteedis järele andmata, tellitakse kiirmenetluses õpe varem kontrollitud kvaliteedimärgisega (tunnustatud täienduskoolitusasutus) teenusepakkujalt. Nii ei kulu äkiliste majandusšokkide korral aega uute õppekavade sisulisele menetlemisele ja riiklik haridusstandard säilib (5.1.1.2).

Süsteemi reageerimiskiirust suurendab rahastusmodeli dünaamilisus (5.1.1, 5.2.2): eelarvelised koefitsiendid, rahastamise piirmäärad ja omaosaluse proportsioonid sätestatakse valitsuse määrustes ja halduslepingutes. See paindlikkus võimaldab Vabariigi Valitsusel ja töötukassa nõukogul juhtrühma soovitude põhjal (5.3.1.3) kohandada rahastust tööturu muutuvate vajaduste järgi ilma ajamahuka seaduseelnõu menetluseta.

5.3.2.2 Ettepanekuga kaasuvad võimalikud riskid ja nende maandamine

Programmipõhise strateegilise virtuaalportfelli analüüsil on riskid, mis on seotud asutuste silotornistumise, andmekao ja poliitilise vastutuse hajumisega. Nende maandamiseks rakendatakse kesket finants- ja andmeseiret ning neljaastmelist paindlikkuse mehhanismi:

Silotornistumise efekt ja vastutuse hajumine

Eesti avalikus sektoris on ministriumideülestel komiteedel sageli nõrk juriidiline mandaat. Kui raha on asutuse juhi enda eelarvealal, on risk, et virtuaalne portfelli jääb fiktsiooniks, mis on olemas vaid paberil.

Riski maandamiseks seiratakse juhtrühmas portfelli rahavoogusid pärides vajalikku infot riigi tugiteenuste keskuselt (RTK). Piloodi lõpus hinnatakse, kas soovituslik mudel mõjutas eelarveotsuseid. Kui ei mõjutanud, kaalutakse alternatiive (5.3.1.5, 5.3.2.4).

Paindlikkuse kadu ja inertsus

Kui eelarve omanikud järgivad ühtseid soovitusi liiga jäigalt, on oht, et süsteem muutub ülalt alla juhitaavaks. Kui juhtrühm tõlgendab soovitude koostamisel OSKA prognoose või tasuvusseire andmeid strateegiliselt valesti või majandust tabab ootamatu šokk, võib inerts levida kogu süsteemi. Süsteemi jäikuse vältimiseks kasutatakse portfellis neljaastmelist mehhanismi:

- Kiirreageerimise eelarvepuhver: Vabariigi Valitsus võib riigieelarve menetluses juhtrühma soovitude põhjal planeerida paindliku eelarvepuhvri (nt 10–15% portfelli analüüsiga hõlmatud vahendite mahust), et lahendada operatiivseid turutõrkeid väljaspool pikaajalisi baasprioriteete. Eelarvepuhver ei ole uus ega dubleeriv kriisimeede, vaid rahaline puhver, mille vahendid suunatakse riigieelarves kokkulepitud tingimuste kohaselt olemasolevatesse tööturumeetmetesse (tööhõiveprogramm), kui MKM-i riskihinnang eelindikaatorite põhjal seda toetab (5.1.2.2). Puhvri maht ja kasutamise tingimused (eelindikaatorid ja MKM-i riskihinnang) lepatakse kokku riigieelarve menetluses juhtrühma soovitude põhjal. Töötukassa vastutab vahendite operatiivse rakendamise (otsehangete) eest. Eelarvepuhvri vahendid eraldatakse töötukassa sihtkapitali riigieelarve sihtotstarbelise eraldisena (TKindIS § 38¹ lg 1). Töötukassa nõukogu kinnitab nende kasutamise töötukassa eelarves (TKindIS § 28 lg 2 p 6) ning seireperioodid (tegevus 2.1) eelarvepuhvrit ei moodustata;

⁹⁹ Heyes, J. (2013). Vocational training, employability and the post-2008 jobs crisis: Responses in the European Union. *Economic and Industrial Democracy*, 34(2), 291–311; Martin, J. P. (2015). Activation and active labour market policies in OECD countries. *IZA Journal of Labor Policy*, 4(1), 1–29.

- Täiskasvanuhariduse nõukogu kaasamine: nõuandev täiskasvanuhariduse nõukogu (TäKS § 2) annab fookusvaldkondade ettepanekute kohta arvamuse enne juhtrühma soovitusel esitamist, mis aitab riiklikke prognoose pidevalt kooskõlastada tööturu sidusrühmade tagasisidega;
- Rollijaotus: selge rollijaotus kinnitab töötukassa volitust sekkuda vahetu töötururiski korral tööhõiveprogrammi ja MKM-i riskihinnangu alusel (5.3.1);
- Kiirmenetlus: ettepaneku kohaselt sätestatakse õigusaktis andmepõhistel kriisipäästikutel (nt sektoraalse hõive või käibe järsk langus) tuginev kiirmenetluse kord (5.1.2.2), mis annab juriidilise aluse kasutada eelarvepuhvri vahendeid riigieelarves kokkulepitud tingimuste ja MKM-i riskihinnangu alusel kiiresti, ilma pika planeerimisprotsessita.

Tulemusmõõdikute ajaline viive ja IT-arhitektuuri rakenduslünk

Strateegilise portfelli andmepõhine analüüs eeldab, et fookusvaldkonnad seatakse sotsiaalmajandusliku tasuvuse seire põhjal. Selles protsessis on kaks viivet. Esiteks laekub palgapreemiumi teave 1–3-aastase viivitusega. Teiseks tekib infosüsteemide arendustsükli tõttu 12–24-kuuline lünk strateegilise portfelli käivitamise (esimene RES-i tsükkel, umbes 12 kuud pärast tõhustamiskava kinnitamist) ja automatiseeritud andmearhitektuuri valmimise (umbes 24–36 kuud pärast kinnitamist, kokkuleppel registrite omanikega) vahel. Reformi algusaastatel (kaks esimest RES-i tsüklit) ei ole juhtrühma soovitusel koostamisel andmepõhist tagasisidet ning on risk, et otsused hakkavad taas tuginema üksnes OSKA prognoosidel põhinevale keskse planeerimise mudelile.

Riski maandamiseks ja andmepõhise otsustusvõime tagamiseks reformi algusaastatel (kaks esimest RES-i tsüklit) kasutatakse üleminekuaja andmehaldust. Üleminekuajal tugineb juhtrühm soovitusel koostamisel kahele sambale: (i) perioodilised *ad hoc* andmepäringud (MTA ja TÖR-i poolautomaatsed andmeväljavõtted) ning (ii) seiratavad eelindikaatorid (*leading indicators*), eeskätt hõivesse liikumise kiirus ja erakapitali kaasfinantseeringu tegelik maht sektoripõhistes kaasfinantseerimise meetmetes. Kui erasektor kaashastab õpet ja inimesed liiguvad kiiresti uude töökohta, on haridusinvesteeringu majanduslik eesmärgipärasus kinnitatud juba enne täisautomaatse IT-seire valmimist ja pikaajalise palgapreemiumi selgumist.

Andmekvaliteedi riskid ja sissetulekute pimealad (TÖR ja mikroettevõtlus)

Sotsiaalmajandusliku tasuvuse seiremehhanismiga kaasnevad andmekvaliteedi riskid. Tööandjad sisestavad töötamise registrisse (TÖR) ametikoode (ISCO) ebaühtlaselt, mistõttu ei saa inimese karjääriliikumist täpselt mõõta. Samuti ei kajasta tavapärane palgaseire piisavalt vabakutseliste, platvormitöötajate ja mikroettevõtjate (OÜ) tegelikku lisandväärtust, kui sissetulek laekub ettevõtlustuluna.

Riski maandamiseks laiendatakse tehnilist arhitektuuri. Tööturu horisontaalse mobiilsuse mõõtmiseks seiratakse lisaks TÖR-i ametikoodidele ka ettevõtete tegevusalade kood (EMTAK), mis võimaldab ametikoodist sõltumata tuvastada tööjõu liikumist madalama lisandväärtusega sektoritest suurema lisandväärtusega sektoritesse. Palgapreemiumi arvutamiseks laiendatakse e-MTA päringuid nii, et need hõlmaksid inimese koondsissetulekut (sh dividendid ja ettevõtlustulu). Lisaks rakendavad majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (MKM) ning maksu- ja tolliamet (MTA) koostöös haldusmeetmeid, et parandada tööandjate distsipliini TÖR-i andmete sisestamisel.

Tasuvusmõõdiku (palgapreemiumi) metoodiline moonutus avalikus sektoris

Kui sotsiaalmajandusliku tasuvuse seiremehhanismi (eeskätt M6 palgapreemiumi mõõdikut) rakendatakse universaalselt, tekib metoodiline viga. Riigisektoris (nt haridus ja riigikaitse, mis on suurimad haridustellijad nt sisejulgeolek ja haridus, mis on suurimad haridustellijad) määrab palgaastmestiku eelarve, mitte vaba turu piirtootlikkus. Metoodilise eristuse näitab andmemudel (e-MTA) avaliku sektori koolituste finantsilist tasuvust eksitavalt negatiivsena (palgapreemiumi puudumine), mis moonutab strateegilise portfelli fookusvaldkondade valikut.

Riski maandamiseks kasutatakse andmeseires kahte metoodikat. Erasektori sihtrühmade puhul säilib e-MTA-l põhinev koondsissetuleku kasvu mõõdik. Avaliku sektori ja reguleeritud palgaga sihtrühmade puhul asendatakse palgapreemiumi mõõdik kaadrivoolavuse vähenemise, asutusesisese ametialase mobiilsuse

(TÖR) ja värbamiskulude säästu näitajatega. Nii ei liigitata riigi põhiülesannete jaoks vajalikku ümberõpet andmepõhises portfellis põhjendamatult ebatõhusate kulude hulka.

5.3.2.3 Ettepaneku rakendamine

Ettepaneku rakendamiseks täpsustab rahandusministeerium eelarvetehnilist korda ja riigieelarve klassifikaatoreid. Muudatused loovad haldusliku aluse ühtseks eelarveanalüüsiks; hankeotsused jäävad eelarve omanikele, kusjuures siseriiklikud vahendid ja välisvahendid jäävad raamatupidamises eraldi. Ministeeriumide ülene juhtrühm hindab kord aastas portfelli kulude tasuvust ja esitab soovitusel riigi eelarvestrateegia koostamiseks (5.3.1.3). Rakendustegevusi kirjeldatakse täpsemalt tõhustamiskava lisades 7.2 ja 7.3.

5.3.2.4 Alternatiivettepanek – Siseriikliku baaseelarve füüsiline konsolideerimine (osaline ühine portfelli)

Ministeeriumide ülese virtuaalse koordineerimise (kaudse juhtimise) alternatiiv on koondada täiskasvanute mitteformaalse hariduse siseriiklikud vahendid füüsiliselt ja juriidiliselt täielikult ühe ministeeriumi (HTM) eelarvereale.

Kõigi riiklike ja välisvahendite (sh ESF+) täielik tsentraliseerimine ei ole juriidiliselt võimalik. Euroopa Liidu struktuurifondide reeglid seavad raha kasutamisele ranged sihtrühma- ja regionaalsed piirangud ning välisraha lisamisel siseriiklikku baaseelarvesse on risk rikkuda abikõlblikkuse ja riigiabi reegleid, mille tagajärg on Euroopa Komisjoni finantskorrektsioonid ja tagasinõuded. Seda riski maandab põhiettepanekus (5.3.2) esitatud virtuaalne portfelli. Selles alternatiivis jäetakse aga välisvahendid (ja nende riiklik kaasfinantseering) füüsilisest portfelist välja ning nende kasutamine jääb endiselt teiste valitsusasutuste pädevusse.

See alternatiiv välistab ministeeriumide ülese koordineerimise: baasvahendite suunamine kuulub ühe valitsemisala (HTM) ainupädevusse ning välisraha kasutamist ei juhita keskselt ja strateegiliselt. Siseriikliku baaseelarve tsentraliseerimisel ja välisvahendite eraldamisel on risk, et riiklik haridusstrateegia jaguneb kaheks (strateegiline lõhestatus) ja Euroopa Liidu struktuurifonde kasutatakse ebatõhusalt. Kui välisvahendid jäetakse ühtsest planeerimisest välja, võib suur osa täiskasvanuhariduse rahastusest riigi tegelikest makromajanduslikest prioriteetidest lahku minna.

Strateegiline lõhestatus

Kuna siseriiklik baasraha (kindlaksmääratud vahendid, ~57% koolituskuludest) tsentraliseeritakse füüsiliselt, kuid välistoetused (sh ESF+, ~35%) ja asutuste omatulu (~8%) jäävad asutustesse laiali, tekib risk, et riigis viiakse ellu kaht paralleelset ja koordineerimatut hariduspoliitikat.

Välisvahendite sihitamatus

Kui juhtrühma soovitusel põhinevat virtuaalset ühisportfelli ei ole, ei saa keskvalitsus suunata ministeeriumide ESF+ projekte prioriteetsetesse valdkondadesse (tuginedes OSKA prognoosidele ja sotsiaalmajandusliku tasuvuse seirele). Suureneb risk, et struktuurifondidest rahastatakse madala sotsiaalmajandusliku tasuvusega lühikoolitusi või tekitatakse tööturul asendusefekt.

Vaatamata süsteemi lõhenemise riskile annab osaline füüsiline koondamine siseriikliku eelarve optimeerimisel haldusliku selguse.

Tugev juriidiline mandaat

Erinevalt strateegilisest virtuaalportfelist, mis sõltub ministeeriumide heast tahtest ja konsensusest, annab baaseelarvete koondamine HTM-ile otsustusõiguse. Kaob risk, et asutused eiravad horisontaalset kokkulepet ja korraldavad jätkuvalt sisuliselt kattuvaid hankeid.

Eelarvelise seire lihtsustamine

Siseriiklike haridusvahendite koondamine ühe asutuse ühele eelarvereale võib muuta riigi püsikulude auditeerimise ja vajaduspõhise optimeerimise tehniliselt lihtsamaks ning vähendada tehingukulusid riigieelarve koostamisel.

Vaatamata siseriikliku eelarve halduslikule selgusele ei kaalu alternatiivi tugevused üles strateegilise lõhestatuse ja välisvahendite sihitamatuse makromajanduslikku riski. Kui välisvahendid lahknevad riigi

tegelist majanduslikest prioriteetidest (ja tööturu tegelikest vajadustest), väheneb otseselt haridusinvesteeringute sotsiaalmajanduslik tasuvus. Seetõttu on programmipõhine virtuaalne strateegiline portfelli (5.3.2) selle tõhustamiskava rakenduslik põhiettepanek.

6. Kasutatud kirjandus

6.1 Akadeemiline kirjandus ja monograafiad

- Abramovsky, L., Battistin, E., Fitzsimons, E., Goodman, A., & Simpson, H. (2011). Providing Employers with Incentives to Train Low-Skilled Workers: Evidence from the UK Employer Training Pilots. *Journal of Labor Economics*, 29(1), 153–193.
- Acemoglu, D. & Autor, D. (2011). Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings. *Handbook of Labor Economics*, 4, 1043–1171. Elsevier.
- Acemoglu, D., & Pischke, J. S. (1999). Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets. *The Economic Journal*, 109(453), F112–F142.
- Arulampalam, W., Gregg, P., & Gregory, M. (2001). Introduction: Unemployment Scarring. *The Economic Journal*, 111(475), F577–F584.
- Bartel, A. P. (2000). Measuring the Employer's Return on Investments in Training: Evidence from the Literature. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 39(3), 502–524.
- Becker, G. S. (1994). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. University of Chicago Press.
- Biesta, G. J. J. (2006). *Beyond Learning: Democratic Education for a Human Future*. Paradigm Publishers.
- Boeren, E. (2016). *Lifelong Learning Participation in a Changing Policy Context: An Interdisciplinary Theory*. Palgrave Macmillan.
- Brunello, G., Garibaldi, P., & Wasmer, E. (2007). *Education and Training in Europe*. Oxford University Press.
- Bussemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford University Press.
- Calmfors, L. (1994). *Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features* (Seminar Paper No. 563). Institute for International Economic Studies (IIES), Stockholm University.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452–F477.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931.
- Dearden, L., Reed, H. & Van Reenen, J. (2006). The Impact of Training on Productivity and Wages: Evidence from British Panel Data. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(4), 397–421.
- Dengler, K. & Matthes, B. (2018). *Substituierbarkeitspotenzial von Berufen: Wenige Berufsbilder halten mit der Digitalisierung Schritt*. IAB-Kurzbericht, 04/2018. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Desjardins, R. (2017). *Political Economy of Adult Learning Systems: Comparative Study of Strategies, Policies and Constraints*. Bloomsbury Academic.
- Jansson, O., & Ottosson, J. (2021). Collective agreements against labor market risks in Sweden: the case of the PTK-SAF employment security agreement. *Labor History*, 62(3), 316–333.
- Felstead, A., Green, F., & Jewson, N. (2012). An analysis of the impact of the 2008–09 recession on the provision of training in the UK. *Work, Employment and Society*, 26(6), 968–986.
- Goldin, C. & Katz, L. F. (2008). *The Race between Education and Technology*. Harvard University Press.
- Hall, P. A. & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.

- Hanushek, E. A. & Woessmann, L. (2010). Education and Economic Growth. *International Encyclopedia of Education* (Vol. 2, pp. 245–252). Elsevier.
- Heckman, J. J. (2000). Policies to foster human capital. *Research in Economics*, 54(1), 3–56.
- Heyes, J. (2013). Vocational training, employability and the post-2008 jobs crisis: Responses in the European Union. *Economic and Industrial Democracy*, 34(2), 291–311.
- Hoffman, M., & Burks, S. V. (2017). *Training Contracts, Employee Turnover, and the Returns from Firm-Sponsored General Training* (NBER Working Paper No. 23247). National Bureau of Economic Research.
- Jansson, O., & Ottosson, J. (2021). Collective agreements against labor market risks in Sweden: the case of the PTK-SAF employment security agreement. *Labor History*, 62(3), 316–333.
- Krueger, A. B. & Lindahl, M. (2001). Education for Growth: Why and For Whom? *Journal of Economic Literature*, 39(4), 1101–1136.
- Martin, J. P. (2015). Activation and active labour market policies in OECD countries. *IZA Journal of Labor Policy*, 4(1), 1–29.
- Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. National Bureau of Economic Research.
- Moretti, E. (2004). Estimating the social return to higher education: evidence from longitudinal and repeated cross-sectional data. *Journal of Econometrics*, 121(1–2), 175–212.
- Müller, N., & Behringer, F. (2012). *Subsidies and Levies as Policy Instruments to Encourage Employer-Provided Training*. OECD Education Working Papers, No. 80. Paris: OECD Publishing.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.
- Pritchett, L. (2001). Where has all the education gone? *The World Bank Economic Review*, 15(3), 367–391.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68–78.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making. *Public Administration*, 80(1), 1–22.
- Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355–374.
- Stevens, M. (1994). A theoretical model of on-the-job training with imperfect competition. *Oxford Economic Papers*, 46(4), 537–562.
- Stevens, M. (1996). Transferable training and poaching externalities (ptk 2). Teoses A. L. Booth & D. J. Snower (toim.), *Acquiring skills: Market failures, their symptoms and policy responses* (lk 19–40). Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public Sector* (3rd ed.). W.W. Norton & Company.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548–577.

6.2 Raportid, strateegiad ja rahvusvahelised analüüsid

Cedefop (European Centre for the Development of Vocational Training). (2020). *Financing adult learning* [andmebaas]. Vaadatud 21.05.2026.

Cedefop. (2026). *Policy pointers to enhance Estonia's skills anticipation and governance system*.

Eesti Pank. (2024). *Rahapoliitika ja Majandus 1/2024*. Tallinn: Eesti Pank.

Euroopa Komisjon. (2021). *Teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: Euroopa sotsiaaloiguste samba tegevuskava*. COM(2021) 102 final.

Euroopa Komisjon. (2024). *2024. aasta riigiaruanne – Eesti*. Komisjoni töödokument SWD(2024) 606 final

Euroopa Liidu Nõukogu. (2025). *Nõukogu soovitus, mis käsitleb Eesti majandus-, sotsiaal-, tööhõive-, struktuuri- ja eelarvepoliitikat* (Dokument 10964/25). Brüssel.

Haridus- ja Teadusministeerium. (2013). *Täiskasvanute oskused Eestis ja maailmas. PIAAC uuringu esmased tulemused*.

Haridus- ja Teadusministeerium. (2021). *Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035*. Tartu.

Kutsekoda. (2022). *OSKA üldraport. Eesti tööturg täna ja homme 2021–2030*.

Kutsekoda. (2023). *OSKA üldprognoos 2022–2031: Ülevaade Eesti tööturu olukorrast*. Tallinn: SA Kutsekoda.

Maailma Majandusfoorum (World Economic Forum, WEF). (2018). *Towards a Reskilling Revolution: A Future of Jobs for All*. Geneva: World Economic Forum.

Mägi, M., Tubelt, E., Urmann, H., Mölder, M., Saaroja, A., Allik, A., Simmulmann, K., Trankmann, S., Vörk, A., & Unt, T. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste „Tööta ja õpi“ analüüs: Lõpparuanne*. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus (RAKE); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

OECD. (2013). *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills (PIAAC)*. OECD Publishing.

OECD. (2014). *OECD Employment Outlook 2014*. OECD Publishing.

OECD. (2019). *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2019). *Individual Learning Accounts: Panacea or Pandora's Box?*. OECD Publishing, Paris.

OECD. (2020). *Continuous Learning in Working Life in Finland*. OECD Publishing.

OECD. (2020). *Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2023). *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. OECD Publishing.

OECD. (2026). *OECD Economic Surveys: Estonia 2026*. Paris: OECD Publishing.

Rahandusministeerium. (2024). *Riigi eelarvestrateegia 2025–2028*.

Rahandusministeerium. (2024). *Riigi majandus- ja rahandusprognoos*.

Rahandusministeerium. (2026). *Riigi eelarvestrateegia 2027–2030* (lk 186–187, 192). Tallinn.

Riigihangete register. (2026). *Hanked tegevusvaldkonnas CPV 80400000-8, 01.01.2021–31.12.2025* (avaandmed, väljavõte 16.03.2026).

Statistikaamet. (2008). *Ametite klassifikaator (AK 2008)*. Statistikaameti klassifikaatorite portaal. <https://klassifikaatorid.stat.ee>

Statistikaamet. (2024). *Rahvastikuprognoos 2024–2085*. Tallinn: Statistikaamet.

Statistikaamet. (2025). *Euroopa Ühenduse majandustegevuse statistiline klassifikaator, versioon 2.1 (NACE Rev. 2.1)*. Statistikaameti klassifikaatorite portaal. <https://klassifikaatorid.stat.ee>

UNESCO / ISCED. (2013). *International Standard Classification of Education: Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013)*.

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

Vabariigi Valitsus. (2021). *Strateegia „Eesti 2035“*.

Vabariigi Valitsus. (2023). *Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2023–2027*.

6.3 Õigusaktid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/691, 28. aprill 2021, millega luuakse Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond koondatud töötajate toetuseks (EGF). *Euroopa Liidu Teataja*, L 153/48.

Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014, 17. juuni 2014, millega teatavat liiki abi tunnistatakse aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaselt siseturuga kokkusobivaks (üldine grupierandi määrus, GBER). *Euroopa Liidu Teataja*, L 187/1.

Kutseõppeasutuse seadus (KutÕS). (RT I, 14.12.2023, 14 – kehtiv redaktsioon).

Kõrgharidusseadus (KHaS). (RT I, 15.03.2024, 7 – kehtiv redaktsioon).

Sotsiaalmaksuseadus. (RT I, 21.06.2024, 6 – kehtiv redaktsioon).

Täiskasvanute koolituse seadus (TäKS). (RT I, 30.01.2025, 2 – kehtiv redaktsioon).

Töölepingu seadus (TLS). (kehtiv redaktsioon).

Tööturumeetmete seadus (TöMS). (RT I, 30.06.2026, 38 – kehtiv redaktsioon).

Töötuskindlustuse seadus (TKindIS). (RT I, 30.06.2026, 40 – kehtiv redaktsioon).

7. Täiskasvanute mitteformaalse õppe tõhustamiskava lisad

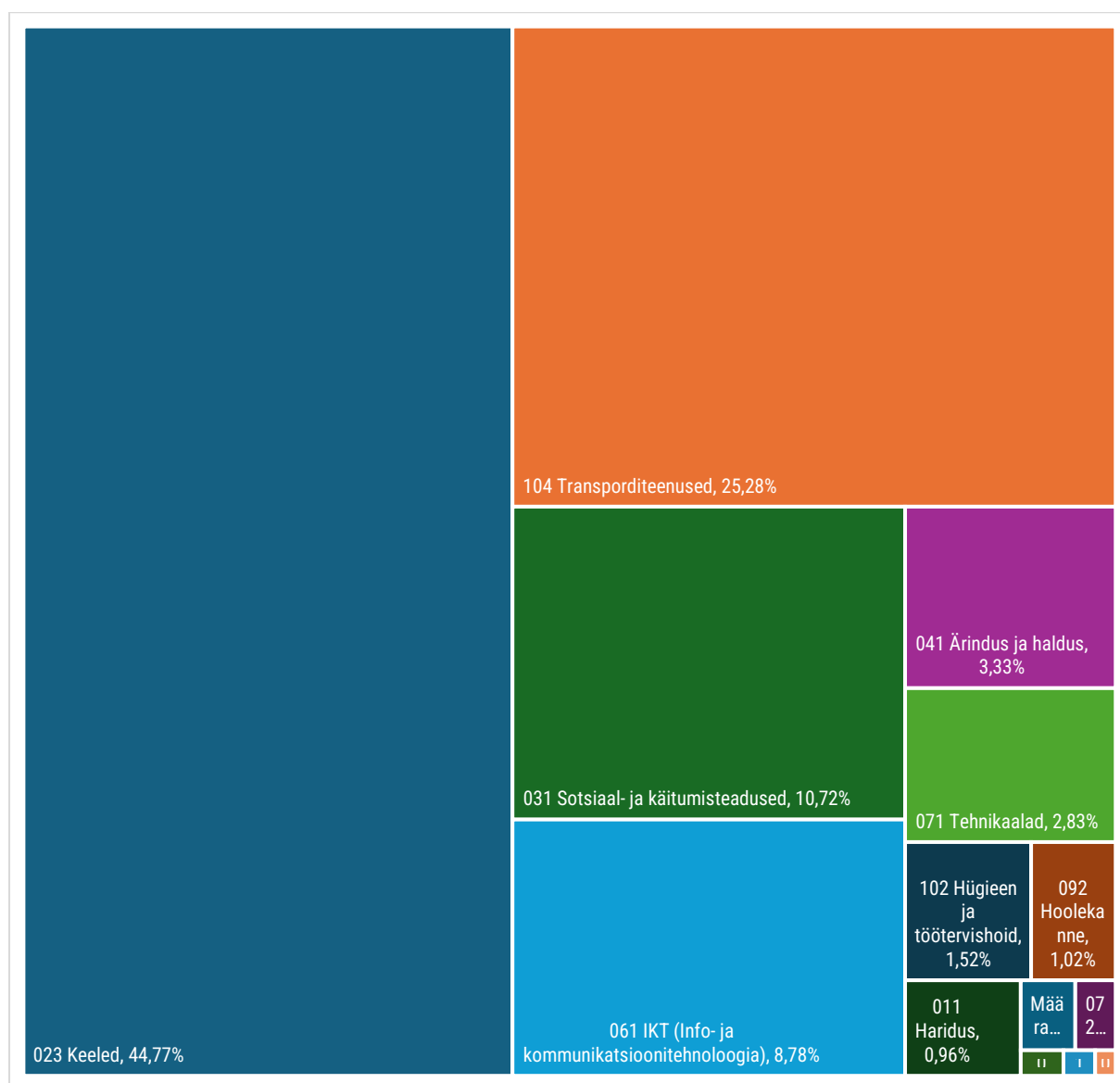
7.1 Andmete visualiseerimine

Lisas on esitatud 4. peatükis koostatud lahknevusanalüüsi ja sihtrühmade kaardistuse joonised. Joonised tuginevad riigihangete registri (RHR) piirmäära ületavate täiskasvanute koolitusteenuste hangete tehnilistele kirjeldustele aastatest 2021–2025.

Andmete tõlgendamisel tuleb arvestada metoodilist piirangut: andmestik peegeldab üksnes riigiasutuste tsentraalselt hangitud koolitustellimusi. Joonised ei hõlma individuaalseid koolitusteenuseid, mida avalik sektor on ostnud avatud turult (sh töötukassa koolituskaardi kaudu ostetud õpet). Seetõttu ei kattu joonistel esitatud proportsioonid täielikult riigi tegeliku kogutellimusega, vaid näitavad tsentraalsete hangete fookust.

7.1.1 Piirmäära ületavates riigihangetes kajastatud õppetegevuse sisu ISCED-i alusel

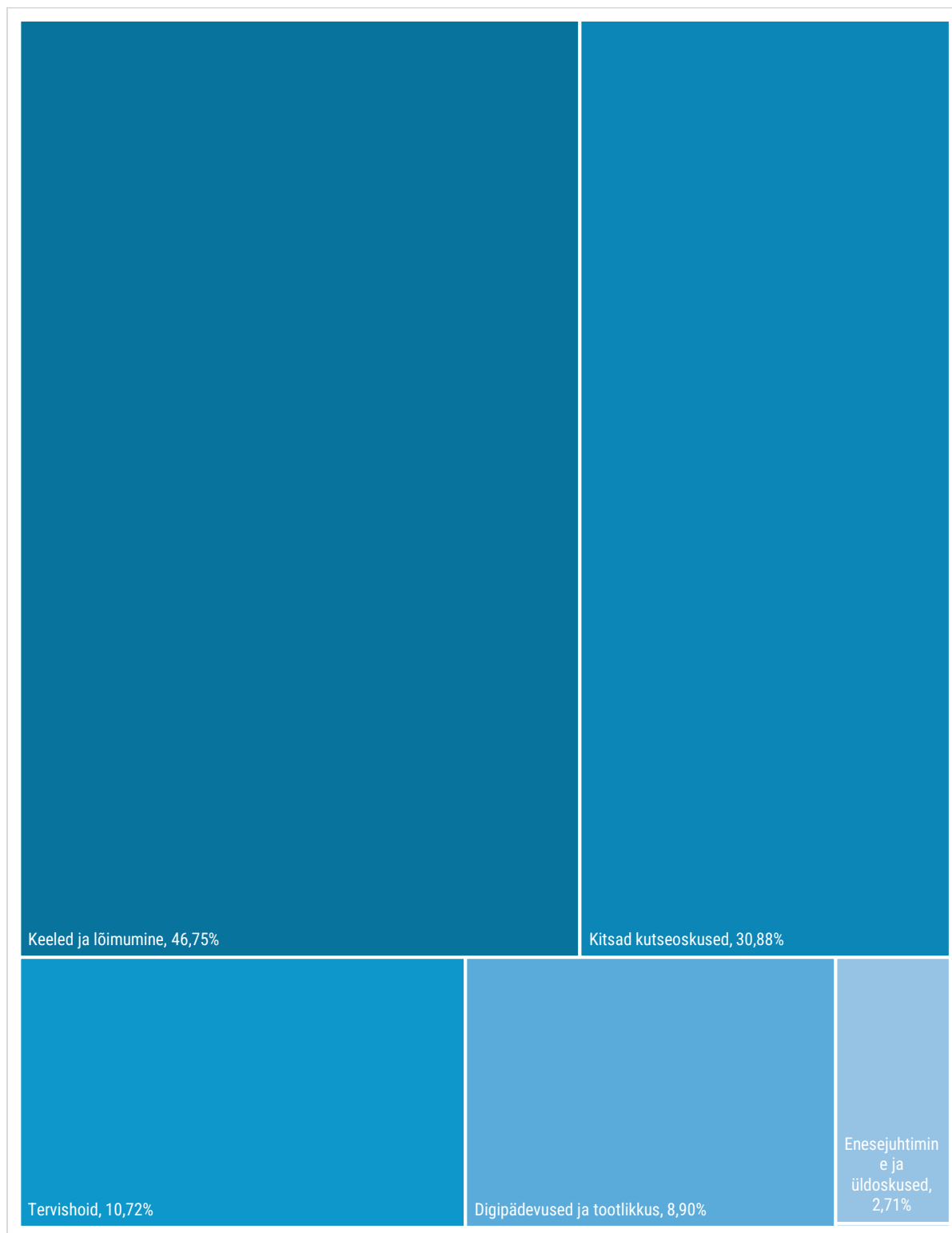
Joonis näitab avaliku sektori haridustellimuste jaotust rahvusvahelise ühtse haridusliigituse (ISCED-F 2013) makrokategooriate kaupa (vt alapeatükk 4.2.1). Jooniselt ilmneb, et riigieelarve vahendid on tugevalt koondunud universaalsest baasoskustesse, eeskätt keeleõppesse (44,8%) ja transporditeenustesse (25,3%), sotsiaalse innovatsiooni ja tehnikaaladega seotud valdkonnad aga jäävad tagaplaanile.



JOONIS 5. PIIRMÄÄRA ÜLETAVATES RIIGIHANGETES KAJASTATUD ÕPPETEGEVUSE SISU ISCED-I ALUSEL (ÕPPESUUND)

7.1.2 Piirmäära ületavates riigihangetes kajastatud õppetegevuse sisuline vastavus OSKA tulevikuoskuste prognoosidele

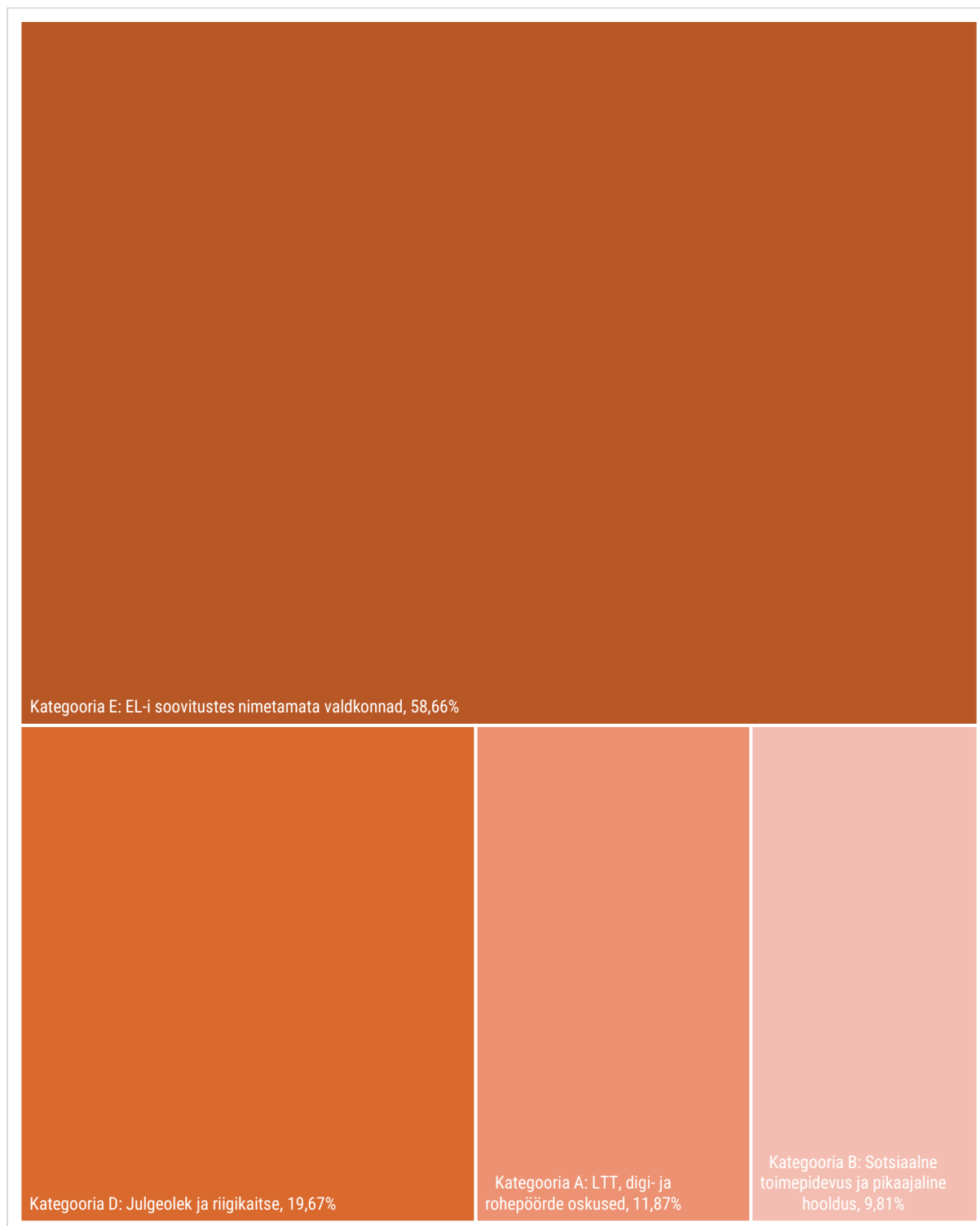
Joonis näitab, kuidas hangitud õpe vastab Kutsekoja (OSKA) analüüsides määratletud peamiste tulevikuoskuste kategooriatele (vt alapeatükk 4.2.2). Andmestik näitab, et tehnoloogilise siirde, tootlikkuse kasvu ja digipädevustega seotud oskuste osakaal (8,9%) on analüüsitud avaliku sektori tellimusportfellis marginaalne.



JOONIS 6. PIIRMÄÄRA ÜLETAVATES RIIGIHANGETES KAJASTATUD ÕPPETEGEVUSE SISULINE VASTAVUS OSKA TULEVIKUOSKUSTE PROGNOOSIDELE

7.1.3 Piirmäära ületavates riigihangetes kajastatud õppetegevuse sisuline vastavus CSR kategooriatele

Joonis esitab riigihangete vastavuse Euroopa Liidu Nõukogu Eestile esitatud riigipõhiste soovitustele (CSR), mis rõhutavad vajadust rohe- ja digipöörde ning sotsiaalse toimepidevuse järele (vt alapeatükk 4.2.3). Joonis kinnitab tsentraalsete ostuotsuste strateegilist lahknevust: ligi 60% hankevahenditest on suunatud soovitustes nimetamata muudesse üldvaldkondadesse (kategooria E).



JOONIS 7. PIIRMÄÄRA ÜLETAVATES RIIGIHANGETES KAJASTATUD ÕPPETEGEVUSE SISULINE VASTAVUS CSR KATEGORIALE

7.1.4 Piirmäära ületavates riigihangetes kajastatud sihtrühma osakaal

Joonis näitab hangete tehnilistes kirjeldustes määratletud sihtrühmade osakaalu, et hinnata tsentraalsete hankevahendite jaotuslikku tõhusust (vt alapeatükk 4.3). Kuigi suurem osa ressursist (56,3%) suunatakse haavatavatele ja prioriteetsetele sihtrühmadele ja 14,5% ajateenijatele, on umbes viiendik analüüsitud hangetest sihitamata, mis tekitab ebatõhusa haridustarbimise riski.



JOONIS 8. PIIRMÄÄRA ÜLETAVATES RIIGIHANGETES KAJASTATUD SIHTRÜHMA OSAKAAL

7.2 Tõhustamiskava ettepanekute rakenduskava mall

Tõhustamiskava kolme strateegilise tegevussuuna (5.1–5.3) ettepanekud on rakenduskavas jaotatud viieks rakendusvaldkonnaks. Lisas on nende kaupa piiritletud rakendustegevuste sisuline ulatus:

1. Õigusruumi korrastamine ja hariduse kvaliteedikontroll:

- Riiklike rahastusmääruste ja riikliku koolitustellimuse tingimuste täiendamine, et sätestada erialase kvalifikatsiooniga täiskasvanutele osalustasu ümberõppeprogrammides ja mikrokvalifikatsiooniõppes. Sihitamata ja tõendamata tasuvusega õppe otserahastuse piiramine piirmääradega, mis sõltuvad meetme alamkategorია tõendatud tasuvusest ja sihtrühmast.
- Uue kvaliteedimärgise (tunnustatud täienduskoolitusasutus) mudeli juurutamine.

2. Tööturuteenuste sihistamine ja finantsinstrumentide loomine:

- Vabariigi Valitsuse Tööhõiveprogrammi (THP) määruse muutmine, sidudes töötukassa operatiivsed sekkumised varajaste makromajanduslike eelindikaatoritega. Enne seda analüüsitakse, kui hästi kehtivad ennetusmeetmed sihtrühma katavad ning seiratakse eelindikaatoreid ühe seireperioodi jooksul.
- Sektoripõhise kaasfinantseerimise meetme piloteerimine.

3. Strateegiline juhtimine ja keskne koordineerimine:

- Ministeeriumideülese juhtrühma moodustamine valdkonna kulude tasuvuse soovitusliku hindamise pilootkoguna ja strateegilise virtuaalportfelli analüüsi käivitamine. OSKA prognoosidel ja õppe sotsiaalmajandusliku tasuvuse seirel põhinevate fookusvaldkondade soovitamise riigi eelarvestrateegia koostamiseks.
- Poliitikate sidususe tagamine tööhõiveprogrammi kaudu; HTM-i vaatlajakohast töötukassa nõukogus on tingimuslik alternatiiv.

4. Andmeseire ja poliitikaeesmärkide tulemushindamine:

- Sotsiaalmajandusliku tasuvuse (*ex-post*) seiremehhanismi õigusliku ja tehnilise arhitektuuri loomine.
- Piirmäära alla jäävate haridushangete jaotuse standardiseerimine ja kulukontode arbitraaži välistamine.

5. Finantsarvestus ja eelarvetehniline korrastamine:

- Eelarvetehnilise korra ja RTK teenustaseme kokkulepete sidumine JDM-i seaduseelnõuga, mis sätestab keskse koolituse kohustuse ja Digiriigi Akadeemia raamistiku.
- Avaliku sektori ülese mastaabisäästu ja andmestandardite harmoniseerimine.

7.2.1 Õigusruumi korrastamine ja hariduse kvaliteedikontroll

Tegevus 1.1: Täienduskoolituse osalustasu nõude ja sihitamata õppe rahastamise piirmäärade kehtestamine

Tegevuse sisu: Riiklikes rahastusmäärustes kehtestatakse eelarvelised piirmäärad, mis sõltuvad meetme alamkategorია tõendatud tasuvusest ja sihtrühmast (5.1.1). Nende eesmärk on vähendada sihitamata ja tõendamata tasuvusega õppe riiklikku otserahastust ning suunata avalikud vahendid tervikokuse andvatesse täiendusõppeprogrammidesse ja mikrokvalifikatsioonidesse. Kuna finantskoefitsiendid ja piirmäärad kehtestatakse keskselt riikliku rahastusmäärusega, muutub halduspraktikas üksnes toetuse arvutuskäik. Nii rakendub meede õppeasutuste ja rahastajate halduskoormust suurendamata ning üksikute taotluste ja hangete menetlemiseks ei ole vaja lisaressurssi. Samal ajal täiendatakse asjakohaseid määrusi nii, et erialase kvalifikatsiooniga inimeste riigi rahastatav ümberõpe ja mikrokvalifikatsiooniõpe on seotud paindliku osalustasuga (5.2.2). Esimesel perioodil rakendatakse osalustasu riikliku koolitustellimuse kaudu rahastatavas mikrokvalifikatsiooniõppes ning enne laiendamist hinnatakse selle mõju õppes osalemisele sissetulekudetsiilide kaupa.

Osalustasust vabastamiseks ei looda uusi kompensatsioonimehhanisme ega arvete esitamise süsteeme. Baasvabastus tagatakse haridusasutuste infosüsteemide automatiseeritud päringutega Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS), mis tuvastavad, kas inimesel puudub varasem erialane kvalifikatsioon.

Töötururiskist (madal sissetulek või vananenud oskused) tulenevaid erandeid rahastatakse töötukassa meetmetest (nt koolituskaart), mis kõrvaldab õppija likviidsustõkke ja väldib haridusasutustes täiendavat andmekaitsealast halduskoormust (5.2.2.3).

Tegevus 1.2: Kvaliteedimärgise (tunnustatud täienduskoolitusasutus) juurutamine ja infosüsteemide liidestamine

Tegevuse sisu: TäKS sätestab täienduskoolitusasutusele baasnõuded (§ 3, § 7, § 8) ja HTM teeb järelevalvet (§ 17), kuid HTM-il ei ole haldusvõimekust kontrollida kogu täienduskoolitusturu sisulist kvaliteeti. Selle järelevalvelünga vähendamiseks seob HTM tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgise TäKS-i §-s 12⁹ sätestatud õppekavarühma kvaliteedihindamisega. Hindamise tingimused kehtestab minister määrusega (§ 12⁹ lg 5) ning hindamist korraldab § 12¹⁰ lõikes 1 nimetatud asutus, mis tagab poliitikakujundamise ja operatiivse kontrolli lahususe.

Märgise taotlemine on teenusepakkuja vabatahtlik, kuid eelarve omanikud võivad seada märgise oma rahastus- ja hanketingimustes eeltingimuseks: HTM-i ja MKM-i täiskasvanuõppe toetusmeetmetes, töötukassa kiirmenetluses (tööhõiveprogrammi alusel) ning RTK ja teiste avaliku sektori asutuste keskhangetes. Töötukassa tavameetmetes (sh koolituskaart) on märgis I etapis eelistus, mitte eeltingimus; II etapis võib MKM rahandusministeeriumi ja HTM-i hinnangu põhjal esitada töötukassa nõukogule ettepaneku lisada märgis tööhõiveprogrammi tingimustesse (TöMS § 6 lg 3 p 2). Märgist täiendab TäKS-i kvaliteedinõuete tugevdamine. Taotleja tasub kvaliteedihindamise eest riigilõivu (TäKS § 12⁹ lg 2), mis toimib esmase turupõhise kvaliteedifiltrina. Enne II etappi vaadatakse riigilõivu määr üle nii, et see kataks hindamise kulud. I etapis loetakse märgisega samaväärseks hindamisnõukogu positiivne otsus (§ 12¹⁰ lg 3 p 1), töötukassa siseauditi edukas läbimine ning kõrgkooli või kutseõppeasutuse õppe läbiviimise õigus vastavas õppekavarühmas (5.1.1.2). Praegu saab hindamist taotleda üksnes tegevusloaga mikrovalifikatsiooniõppe korral (§ 12⁹ lg 1); II etapis teeb HTM ettepaneku muuta § 12⁹ lõiget 1 nii, et hindamist saab taotleda iga täienduskoolitusasutus. Menetluspudelikaela vältimiseks kasutatakse astmelist üleminekumudelit (üleminekuajal aktsepteeritakse eespool nimetatud samaväärseid tõendeid).

Kvaliteedinõuete rakendamiseks luuakse ennetav tehniline filter. RTK analüüsib koostöös HTM-iga (EHISe vastutav töötaja) võimalusi liidestada riigitöötaja iseteenindusportaali (RTIP) ostutaotluste moodul ja riigihangete register (RHR) EHISe andmevahetusliidesega (API). JDM nõustab koosvõime ja andmekaitse küsimustes.

Liidestus automatiseerib teenusepakkuja kvaliteedikontrolli enne võlaõigusliku lepingu sõlmimist. RHR-is muudetakse tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgis haridushangete automaatseks kvalifitseerimistingimuseks. RTIP-is kasutatakse pehmet suunamist: kui neljakohalise ISCED-F koodiga (õppekavarühm) teenust tellitakse pakkujalt, kellel puudub selle õppekavarühma märgis või EHISe registreering, kuvab süsteem hoiatuse ning ostu jätkamiseks on vaja põhjendust ja asutuse tippjuhi kinnitust.

RTK nõustab ministeeriumideülest juhtrühma järelseire kontekstis: kui asutuses on erikinnitusega oste ebaproportsionaalselt palju, kajastatakse seda hálbearuandes.

7.2.2 Tööturuteenuste sihistamine ja finantsinstrumentide loomine

Tegevus 2.1: Vabariigi Valitsuse tööhõiveprogrammi määruse muutmine

Tegevuse sisu: Töötukassa proaktiivne koolitustellimus seotakse õiguslikult riiklike strateegiliste fookusvaldkondade ja tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgise nõuetega. MKM kui poliitikakujundaja juhib Vabariigi Valitsuse tööhõiveprogrammi (THP) määruse täiendamist, millega määratletakse paindlikud ja kahetasandilised sotsiaalmajanduslikud sekkumiskünnised. Tööhõiveprogrammi muudatuse kiidab heaks töötukassa nõukogu ja kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega (TöMS § 6 lg 6).

Tegevus jaguneb kolmeks sammuks. Esiteks hindavad MKM ja töötukassa, milliseid olukordi kehtivad ennetavad meetmed ei kata ¹⁰⁰. Teiseks seiratakse ühe tööhõiveprogrammi perioodi jooksul eelindikaatoreid ilma automaatse käivitusega; käibe- ja ekspordandmeid täiendavad TÖR-i hõive- ja vabade töökohtade andmed ning MKM esitab riskihinnangu töötukassa nõukogule. Kolmandaks esitab MKM nõukogule tööhõiveprogrammi muudatusettepaneku üksnes juhul, kui analüüs näitab katmata olukordi. Järgmised lõigud kirjeldavad kolmanda sammu sisu.

Määrusesse lisatakse haldusandmetel (e-MTA ja TÖR) põhinevad makromajanduslikud eelindikaatorid. Sekkumine seotakse kahetasandilise tingimusega:

- finantsilise anomaalia püsiv kestus (nt sektoraalse koondkäibe või ekspordimahu järsk langus mitme kvartali jooksul);
- struktuurne põhjuslikkus (tehnoloogiline asendatavus või automatiseerimisrisk).

Eelindikaatorite täitumisel koostab MKM koostöös töötukassaga riskihinnangu ja esitab selle töötukassa nõukogule; riskihinnang on tööhõiveprogrammi koostamise kohustuslik sisend (TöMS § 6 lg 5). Kui tööhõiveprogrammi on muudetud, kasutab töötukassa riskihinnangu alusel kiirreageerimise eelarvepuhvri vahendeid, mille maht ja kasutamise tingimused lepatakse kokku riigieelarve menetluses juhrühma soovitusel põhjal, ning korraldab operatiivsed otsehanked (üksnes tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgisega teenusepakkujalt). Operatiivne mehhanism kõrvaldab tavapärase planeerimistsükli viivitused ja ennetab struktuurset töötust.

Lisaks kehtestatakse ettepaneku kohaselt näitajate maatriks, mille järgi ennetav tööturusekkumine käivitub, kui inimese individuaalne haavatavus (sissetulek alumistes detsiilides või puuduv erialane kvalifikatsioon) langeb kokku eelindikaatoritega tuvastatud süsteemse sektoraalse riskiga.

Tööhõiveprogrammi muutmisega ei muudeta töötukassa koolitustoetuse kehtivaid määrasid (sh tööandja 20% omaosalus ning kuni 100% hüvitis töötuna arvel olnud inimese värbamisel) ¹⁰¹. Toetuste arbitraaz sektoripõhise kaasfinantseerimise meetmega välistatakse sisulise demarkatsiooni ja taotluste riskikontrolliga (5.2.1.2).

MKM vaatab sekkumiskünnised igal aastal üle ja kohandab neid muutuvate majandustsüklite järgi. Vabariigi Valitsus sätestab proaktiivsete tööturumeetmete künnised ja rakendamise korra tööhõiveprogrammis (THP), et vältida ajamahukat seadusloomet tööturumeetmete seaduse (TöMS) muutmisel.

Tegevus 2.2: Sektoripõhise kaasfinantseerimise meetme piloteerimine

Tegevuse sisu: MKM käivitab oma haldusalas sihtotstarbelise toetusmeetme (pilootprojekt avatud taotlusvooruna), milles riigi ja erasektori kaasfinantseerimisel kasutatakse astmelist mudelit (riigi osalus 50% standardmäärana; prioriteetsetes sektorites 70% väikeettevõtjatele, 60% keskmise suurusega ettevõtjatele ja 50% suurettevõtjatele; töötaja omaosalus 10–15%; tabel 22). Määrad on lähtestsenaarium, mis kalibreeritakse 0. etapi analüüsi põhjal; pilootetapis toetatakse üksnes VKE-sid. Töötaja omaosalus on lubatud üksnes siis, kui õpe annab laialdaselt ülekantavaid (sektoriüleseid) oskusi; tööandja on alati erakapitali esmane allikas (5.2.1.2). Finantsinstrumendid kavandatakse kooskõlas Euroopa Komisjoni üldise grupierandi määruse (GBER) koolitusabi reeglite või vähese tähtsusega abi (*de minimis*)

¹⁰⁰Mägi, M., Tubelt, E., Urmann, H., Mölder, M., Saaroja, A., Allik, A., Simmulmann, K., Trankmann, S., Vörk, A., & Unt, T. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste „Tööta ja õpi“ analüüs: Lõpparuanne*. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus (RAKE); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium; Unt, T., & Vörk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Tartu Ülikool.

¹⁰¹ Mägi, M., Tubelt, E., Urmann, H., Mölder, M., Saaroja, A., Allik, A., Simmulmann, K., Trankmann, S., Vörk, A., & Unt, T. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste „Tööta ja õpi“ analüüs: Lõpparuanne*. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus (RAKE); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

piirmääradega, et vältida keelatud riigiabi andmise riski. Pilootsektorid valitakse 0. etapi analüüsi, riskianalüüsi ja OSKA prognooside alusel. VKE-de likviidsuspiirangute lahendamiseks luuakse meetme struktuuris kulude ajatamise mehhanism või RTK käendusinstrument.

Liberaalse turumajanduse ja kollektiivlepingutega madala kaetuse tingimustes juurutatakse meede järkjärgult (5.2.1.2):

- 0. etapp – vajaduse ja valmiduse analüüs: MKM analüüsib pilootprojekti lähteülesande osana ühiseid oskusvajadusi (OSKA, töötajate küsitlus), investeeringuid piiravaid tegureid ja olemasolevate meetmete katvust, sh töötukassa töötajatoetuse kohandamise võimalust. Erialaliidud või konsortsiumid esitavad kavatsuskirja koos esialgse omaosaluse summaga. Pilootsektorid (tabel 23), kaasfinantseerimise määrad (tabel 22) ja rakenduskanal kinnitatakse 0. etapi tulemuste põhjal.
- I etapp – riigi stardikapitaliga pilootprojektid: riik katab pilootsektorites algse arendus- ja koordinatsioonikulu (nt õppekavade ühisarendus ja konsortsiumi koordinaatori kulu) ning kaasfinantseerib koolituse astmelise mudeli kohaselt (tabel 22), kuni sektoris tekib toimiv töötajate koostöövõrgustik. Pilootsektorid valitakse nende hulgast, kus tegutseb tugev erialaliit või klaster.
- II etapp – tulemuspõhine laiendamine: meedet laiendatakse uutele sektoritele üksnes juhul, kui pilootprojektides saavutatakse eelnevalt kokkulepitud ettevõtjate osaluse ja erakapitali kaasamise (M2) sihttase.
- III etapp – püsiva rahastusmudeli valik: kui vabatahtlik mudel ei taga piisavat osalust, hinnatakse kõigepealt, kas vähene osalus näitab ühise vajaduse puudumist, liiga kõrget omaosalust või meetme sobimatust. Püsivat rahastusmudelit hinnatakse eraldi mõjuanalüüsi, õigusliku hinnangu ja sotsiaalpartnerite kokkuleppe alusel.

Institutsionaalse dubleerimise ja arbitraaži välistamiseks sätestatakse meetme loomisel selge juriidiline demarkatsioon töötukassa meetmetega. Töötukassa töötajatoetused piiritletakse vahetu töötururiskiga ettevõtjatega, MKM-i sektoripõhine kaasfinantseerimise meede aga tegeleb pikaajalise haruülese oskussuhtedega (innovatsioonipõhimõte), et lahendada tööturu vabamatkaja probleem (üleostmisrisk). Topeltrahastamise vältimiseks kasutatakse taotlemise etapis RTK ja töötukassa infosüsteemide andmepõhist ristkontrolli.

7.2.3 Strateegilise portfelli analüüs ja teemavaldkonna ministeeriumideüleline koordinatsioon

Tegevus 3.1: Ministeeriumideülese juhtrühma moodustamine kulude tasuvuse soovitusliku hindamise pilootkoguna

Tegevuse sisu: Moodustatakse ministeeriumideüleline juhtrühm (HTM, MKM) ; töötukassa ja täiskasvanuhariduse nõukogu esindajad osalevad juhtrühma töös ning JDM nõustab andmete teostatavuse ja andmekaitse küsimustes. Juhtrühm on kulude tasuvuse ja mõjususe (*value for money*) hindamise pilootkogu. Juhtrühm hindab kord aastas meetmete ja alamkategoriate tasuvust täppis- sekkuva lähenemise mõõdikute (M1–M8, P1–P7, P6 lävend; 7.4) ja töötukassa mõjuhindamise põhjal. Juhtrühm esitab kirjalikud soovitused: rahandusministeeriumile riigi eelarvestrateegia (RES) ja riigieelarve koostamiseks ning MKM-ile ja töötukassa nõukogule tööhõiveprogrammi ja töötukassa eelarve planeerimiseks. Fookusvaldkondade soovitused ei põhine üksnes OSKA pikaajalistel prognoosidel, vaid ka õppe sotsiaalmajandusliku tasuvuse andmepõhisel seirel; HTM ja MKM esitavad nende kohta ettepanekud juhtrühmale.

Juhtrühma soovitused ei ole siduvad. Juhtrühmal ei ole otsustuspädevust eelarvete, keskangete ega üksikute rahastusotsuste üle. Otsused teevad Vabariigi Valitsus riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve menetluses, ministeeriumid oma eelarve piires ning töötukassa nõukogu töötukassa eelarve kinnitamisel (TKindIS § 28 lg 2 p 6). Töötuskindlustusmaksetest moodustatud vahendite kasutamise üle otsustab üksnes töötukassa nõukogu (TKindIS § 36 lg 1). Rahandusministeerium avaldab riigi eelarvestrateegia koostamisel, milliseid soovitusi arvestati, ja põhjendab kõrvalekaldeid. Süsteemi inertsit vältimiseks küsib juhtrühm fookusvaldkondade ettepanekute kohta perioodiliselt täiskasvanuhariduse nõukogu arvamust, et soovitused oleksid kooskõlas sidusrühmade ja tööturu osapoolte tagasisidega.

Tööjaotus: MKM-il on ainupädevus tööturupoliitika elluviimise suunamisel ja riskihinnangutes (tööhõiveprogrammi ettevalmistamine, eelindikaatorite hindamine ja suunised töötukassale). Töötukassa viib meetmeid ellu tööhõiveprogrammi alusel. HTM esitab fookusvaldkondade ja õppekavarühmade ettepanekud. JDM nõustab andmearhitektuuri ja andmekaitse küsimustes. Pilootperiood kestab kaks riigi eelarvestrateegia tsüklit. Esialgu hõlmab analüüs MKM-i ja HTM-i täiskasvanuõppe vahendeid ning töötukassa meetmeid; teiste ministeeriumide vahendid lisanduvad pärast hankepraktika kohandamist (tegevus 4.2). Piloodi lõpus hindavad HTM ja MKM juhtrühma mõju eelarveotsustele ja teeb ettepaneku selle jätkamise, ümberkujundamise või lõpetamise kohta.

Täiskasvanute mitteformaalse õppe rahastamiseks käivitatakse virtuaalse strateegilise portfelli analüüs. Haridustellimused ja hankeotsused jäävad eelarve omanikele, kes planeerivad need ühise strateegia ja juhtrühma soovitude alusel, mis toetab ressursside kontratsüklilist stabiilsust. Rahastusallikaid füüsiliselt ei liideta: siseriiklik baasraha ja EL-i struktuurifondid jäävad juriidiliselt ja raamatupidamises eraldi ning tehnilise seire ja auditinõuete täitmise tagab riigi tugiteenuste keskus (RTK).

Reformi algusaastatel (kaks esimest RES-i tsüklit), kui *ex-post*-andmeseire pikaajalise tasuvuse andmed ei ole veel laekunud, kasutatakse otsuste kindlustamiseks varajasi eelindikaatoreid („*leading indicators*“), eeskätt tööandjate kaasfinantseeringu tegelikkumahtu ja töötukassa klientide hõivesse liikumise kiirust.

Juhtrühm hindab ja täpsustab täppis-sekkuva lähenemise tehnilist kaardistust (7.4.3). Juhtrühm vaatab vähemalt kord aastas (iga RES-i tsükli ettevalmistamisel) üle prioriteetsete sektorite NACE Rev. 2.1 koodid (tabel 23), sihtrühmade AK 2008 pearühmad (tabel 24) ning pilootprojektide tulemusmõdikud (tabel 25). Nende alusel esitab juhtrühm soovitusel riigi eelarvestrateegia koostamiseks: sektorite lisamiseks või väljaarvamiseks, sihtrühmade täpsustamiseks ning empiirilisel nõrga tasuvusega alamkategooriate rahastamise lõpetamiseks või ümberkujundamiseks.

Alternatiivne juhtimismudel: OSKA koordinatsioonikogu kui strateegiline nõuandev kogu

Ministeeriumideülese juhtrühma alternatiivina saab fookusvaldkondade ja tehnilise kaardistuse ettevalmistamise ning kaasfinantseerimise meetme pilootprojektide strateegilise suunamise anda OSKA koordinatsioonikogule. Koordinatsioonikogu on strateegiline nõuandev kogu, mis tegutseb kutseseaduse § 7¹ alusel SA Kutsekoja juures ja suunab OSKA süsteemi ning koolitusprioriteete, kuid millel ei ole täidesaatvat pädevust otsustada riigi toetuste üle. Selle koosseisu kuuluvad põhiministeeriumid (HTM, MKM, rahandusministeerium, sotsiaalministeerium) ja makromajanduslikud partnerid (Eesti Pank, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Ametiühingute Keskliit). OSKA kaasab sidusrühmi valdkondlike eksperdikogude, nõuanderühmade ja koordinatsioonikogu kaudu ning poliitikakujundajate ja koordinatsioonikogu sagedasemat ja õigeaegsemat teabevahetust on peetud OSKA tulemuste poliitikas kasutamise oluliseks eelduseks (Cedefop, 2026, Policy pointers to enhance Estonia's skills anticipation and governance system).

Alternatiivi tugevused:

- Dubleerivate struktuuride vältimine: kui kasutatakse olemasolevat organit, ei ole vaja luua uut ministeeriumideülest juhtrühma.
- Institutsionaalse sobimatuse leevendamine: sotsiaalpartnerite vahetu kaasatus pilootprojektide juhtimisse asendab osaliselt puuduvat kollektiivläbirääkimiste struktuuri, mis on kaasfinantseerimise meetmete peamine rakendusrisk (2.2.1.2; 5.2.1.2).
- Fookusvaldkondade valiku vahetu seos OSKA prognoosidega, mis lühendab prognoosi ja rahastusotsuse vahelist tebeviivet.

Alternatiivi nõrkused:

- Koordinatsioonikogu on nõuandev kogu, mille seadusjärgne roll on strateegiline ja prognoosiv; tal puudub täidesaatev finantsotsustuspädevus, sh õigus teha eelarvekärpeid või hallata riigi toetusi. Eelarve- ja toetusotsused jääksid seega endiselt Vabariigi Valitsuse, ministeeriumide ja töötukassa nõukogu pädevusse.

- Institutsionaalse ülemineku risk: kutseseaduse muutmise seaduse eelnõude kohaselt kavandatakse koordinatsioonikogu liitmist ühtsesse Tööjõu ja Oskuste Arendusnõukogusse (TON), mistõttu võivad nõuandva kogu ülesanded ja koosseis pilootprojektide ajal muutuda.
- Huvide konflikti risk: tööandjate esindusorganisatsioonid osaleksid otsustes, mis puudutavad nende liikmetest ettevõtjate konsortsiumidele suunatud toetusi, mis eeldab selgeid taandumisreegleid.

Kokkuvõttes sobib OSKA koordinatsioonikogu eelkõige fookusvaldkondade ja tehnilise kaardistuse (7.4.3) sisuliseks valideerimiseks, eelarve- ja toetusotsused aga jäävad Vabariigi Valitsusele riigi eelarvestrateegia menetluses, ministeeriumidele oma eelarve piires ja töötukassa nõukogule. Võimalik on hübriidmudel, milles koordinatsioonikogu suunab nõuandva koguna koolitusprioriteete ja juhtrühm arvestab neid oma soovitusel.

Tegevus 3.2: Poliitikate sidususe tagamine tööhõiveprogrammi kaudu

Tegevuse sisu: MKM lisab tööhõiveprogrammi eelnõule HTM-i kirjaliku analüüsi õppekavarühmade sihistamise kohta (TõMS § 6 lg 4 ja 5) ning HTM esitab eelnõule arvamuse tavapärase kooskõlastuse käigus. Töötukassa nõukogu esimees võib kutsuda HTM-i esindaja oskuste arendamist käsitlevate päevakorrapunktide aruteludele. Rahandusministeerium hindab kanali toimimist kahe aasta pärast. Kui kanal ei taga poliitikate sidusust, valmistatakse ette töötukassa põhikirja muudatus nõukogu ettepanekul (Vabariigi Valitsuse määrus; TKindIS § 24 lg 2, § 28 lg 2 p 3 ja § 32 p 6). Muudatusega moodustatakse töötukassa nõukogu nõuandev alakomitee (TKindIS § 32 p 1) või kaasatakse HTM-i esindaja nõukogu töösse hääleõiguseta vaatlejaliikmena. Kompromisslahendus tagab tööturumeetmete sünkroonsuse riikliku haridusstrateegiaga (asendusefekti vältimine) ning asutustevahelise teabe- ja andmevahetuse, muutmata nõukogu koosseisu ega töötuskindlustuse sotsiaalpartnerluse kolmepoolset hääletustasakaalu.

7.2.4 Andmeseire ja poliitikaeesmärkide tulemushindamine

Tegevus 4.1: Sotsiaalmajandusliku tasuvuse (*ex-post*) seiremehhanismi õigusliku ja tehnilise arhitektuuri loomine

Tegevuse sisu: Töötatakse välja õiguslik raamistik ja tehniline arhitektuur (registrite põhimääruste ja seaduste täiendamine) isikustamata või pseudonüümitud andmete (EHIS, e-MTA, TÖR, töötukassa) riskisutuseks ning maandatakse andmeturberiskid. Kuni automaatliideste (API) valmimiseni (umbes 24–36 kuud pärast kinnitamist, kokkuleppel registrite omanikega) kasutatakse portfelli käivitamise aastal (esimene RES-i tsükkel) seadusjärgset üleminekulahendust, mis tugineb asutustevahelistele perioodilistele *ad hoc* andmepäringutele ja seiratavatele eelindikaatoritele (hõivesse liikumine, erasektori omaosalus).

Täielikult toimiva seiremehhanismi jaoks sätestatakse õigusaktides järgmised komponendid:

- Palgapreemiumi ja õppe tasuvuse mõõtmine (kaksikmetoodika): erasektoris automatiseeritakse e-MTA andmetel koondsissetuleku (palk ja ettevõtlustulu) kasvu võrdlus sobiva kontrollrühmaga 1 ja 3 aastat pärast õppe läbimist. Avalikus sektoris asendatakse reguleeritud palgaastmestikust tuleneva meetodilise moonutuse vältimiseks palgapreemiumi mõõdik õppe võimaliku mõjuga töötaja asutusesisesele mobiilsusele (vertikaalne/horisontaalne siire TÖR-is) ja kaadrivoolavuse vähenemisele.
- Tööturu horisontaalne mobiilsus: struktuurset kohanemist mõõdetakse TÖR-i ametikoodide (ISCO) ja ettevõtete tegevusalade koodide (EMTAK) riskisutuse põhjal, tuvastades liikumist riskisektoritest kasvusektoritesse, mis on määratletud OSKA ja sotsiaalmajandusliku tasuvuse seire alusel. Andmekvaliteedi parandamiseks rakendavad MKM ja MTA ühiseid haldusmeetmeid, et parandada tööandjate distsipliini TÖR-i andmete sisestamisel.
- Hõivesse liikumise kiirus: töötukassa operatiivne eelindikaator koondamisohus olevate ja töötute sihtrühmas. Mõõdetakse, kui palju lüheneb aeg koolituse lõpust uue töökoha registreerimiseni võrreldes koolitamata kontrollrühmaga.
- Fiskaalne tasuvus ja sotsiaalkaitse koormus: seiratakse õppe läbinud inimeste tasutud tööjõu- ja ettevõtlusmaksude kasvu ning töötuskindlustushüvitise perioodi lühenemist. See võimaldab arvutada

investeeringu riigieelarvelise tasuvuse ajahorisondi ning tuvastada OSKA prognooside kalibreerimiseks madala avaliku lisandväärtusega (asendusefektiga) õpet.

Süsteemse topeltrahastamise (nt korduvate tasuta keelekoolituste) vältimiseks tuleb tagada, et andmed avaliku sektori vahenditest rahastatud koolituste läbimise kohta liiguksid ühtsesse andmebaasi. Kuna formaalõppe ja mikrokvalifikatsioonide andmed on juba EHIS-es, on pikaajaline eesmärk hakata alates 2028. aastast EHIS-esse koguma ka muude riiklikult doteeritud mitteformaalõppe tunnistuste andmeid. See tehniline võimekus võimaldab rakendada isikupõhist lähenemist ja finantsilisi piiranguid korduvale tasuta õppele.

Tegevus 4.2: Piirmäära alla jäävate haridushangete jaotuse standardiseerimine ja kulukontode arbitraaži välistamine

Tegevuse sisu: Rahandusministeerium analüüsib kohustuse proportsionaalsust ja kehtestab seejärel avaliku sektori asutustele kohustuse klassifitseerida kõik koolitusteenuste ja nendega seotud ostud (sh riigihangete piirmäära alla jäävad väikehanked ja otseostud) standardiseeritud haridusliigituse (ISCED-F) neljakohalise koodi (õppekavarühm) alusel riigitöötaja iseteenindusportaali (RTIP) ostutaotluse algatamisel ja riigihangete registris (RHR). Neljakohaline tase ühildub EHIS-i ja TäKS-i õppekavarühmadega (TäKS § 3 lg 2, § 8 lg 1, § 12⁹). Enne rakendamist kontrollib HTM, kas täienduskoolituse standardi (TäKS § 9 lg 1) õppekavarühmade loetelu vastab ISCED-F 2013 neljakohalistele koodidele. Ajaloolised andmed (tabel 14) jäävad õppesuuna tasemele ja nende põhjal arvutatud tulemusi ümber ei arvutata).

Klassifikaatori määramine on tehniline eeltingimus, mis käivitab RTIP-is automaatse EHIS-i API-päringu, et kontrollida, kas teenusepakkujal on selle õppekavarühma kohta tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgis. Kui märgis või majandustegevusteade puudub, käivitub infosüsteemis pehme suunamine (ostu jätkamiseks on vaja asutuse tippjuhi erikinnitust). See mehhanism takistab koolituste peitmist teiste kulukontode (nt esinduskulud) alla ning võimaldab RTK-l teha andmepõhist seiret. Kui asutus eirab hankedistsipliini süsteemselt (erikinnitusega oste on palju), kajastab RTK selle hálbearuandes.

7.2.5 Finantsarvestus ja eelarvetehniline korrastamine

Tegevus 5.1: Eelarvetehnilise korra täpsustamine valdkonna eelarvemahtude korrastamiseks

Tegevuse sisu: Rahandusministeerium kehtestab eelarvetehnilised reeglid, mis välistavad siseriiklike siirete dubleeriva kajastamise ja korrastavad projektirahade finantsarvestust. Täpsustatud eelarvetehniline kord peab kohustuslikult sätestama, et siseriiklik baasraha ja Euroopa Sotsiaalfondi (ESF+) välisraha jäävad raamatupidamises eraldi. Strateegiline koondamine (virtuaalne portfelli) rakendub üksnes ühtse eelarveanalüüsi ja planeerimise vahendina; hankeotsused jäävad eelarve omanikele ja juhtrühm annab nende kohta soovitusi (kooskõlas EL-i auditiõuetega).

Avaliku sektori haridustarbimise topeltstandardi kaotamiseks määratleb RTK asutuste regulaarsed baaskoolitusvajadused teenustaseme kokkulepetega (SLA). Kohustuse korraldada universaalsete oskuste õpet Digiriigi Akadeemia platvormil sätestab JDM-i seaduseelnõu (1.1.2); rahandusministeerium toetab seda kohustust eelarvetehnilises korras. Platvormi omanik ja rahastaja on JDM. Platvormi jätkuv käitamine maksab 550 000 eurot aastas (Euroopa Liidu ja riigieelarve vahendid), õppesisu digiteerimine aastatel 2027–2028 70 000 eurot aastas ning teenusejuhi ametikoht alates 2029. aastast 48 168 eurot aastas. Kui ESF+ või riigieelarve vahenditest neid kulusid ei kaeta, katab JDM puudujäägi oma valitsemisala kulude piirmäära piires, mitte asutuste koolituseelarvete vähendusest. Keskne platvorm tagab riigile tehnilise mastaabisäästu ja välistab samade lühikoolituste paralleelse ostmise avatud turult.

Rahandusministeerium vähendab riigieelarve koostamisel asutuste detsentraliseeritud lühikoolituste eelarveid (baasraha ehk kindlaksmääratud vahendid, eelarve liik 20) 30% (määra alus: 5.1.1.3). Vähendus on riigieelarve netosääst ja vähendab avaliku sektori sisemisi tegevuskulusid; vabanenud vahendeid ümber ei suunata. Aastatel 2021–2025 maksid keskvalitsusasutused kindlaksmääratud vahenditest koolitusteenuste ostudeks (konto 55245000) 23,0 mln eurot ehk keskmiselt 4,6 mln eurot aastas. Selle baasi 30% vähendamine annab riigieelarve netosäästu kuni 1,4 mln eurot aastas, kaitse- ja siseministeeriumi valitsemisala välja jättes kuni 0,6 mln eurot aastas. Kuna RP004 ei erista lühikoolitusi muudest koolitusteenustest, on see säästu ülempiir. Digiriigi Akadeemia kaudu tehtava asenduse

arvutuslik brutosääst on kuni 0,50 mln eurot aastas (5.1.1.3). Kogu vähendus ei saa tugineda üksnes Digiriigi Akadeemiale: see eeldab ka RTK raamlepingute madalamat ühikuhinda ja asutuste koolitusmahu piiramist.

Tegevus 5.2: Avaliku sektori ülese mastaabisäästu ja andmestandardite harmoniseerimine

Tegevuse sisu: Riigi tugiteenuste keskus (RTK) avab universaalsete koolitushangete raamlepingud kohalikele omavalitsustele (KOV). Haridusliku kvaliteedi tagamiseks on RTK tsentraalsetes raamlepingutes osalemise eeltingimus pärast üleminekuaega tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgis; üleminekuajal aktsepteeritakse samaväärseid tõendeid (5.1.1.2). See nõue välistab olukorra, kus raamlepingud sõlmitakse madalaima ühikuhinna alusel ja valitud teenusepakkujate hariduslik mõju jääb marginaalseks, ning muudab tarbetuks koormavad sisulised lisahindamised hankeetapis.

Et tagada süsteemne andmete läbipaistvus KOV-ide finantsautonoomiat riivamata, täiendatakse saldoandmike (SAS) esitamise nõudeid: KOV-id peavad klassifitseerima koolituskulud standardiseeritud haridusliigituse (ISCED-F) alusel, mis võimaldab üleriigilist finants- ja lahknevusanalüüsi.

7.3 Rakendustegevuste suhteline ajakava ja vastutusala

Lisa tugineb mitteformaalse täiskasvanuõppe tõhustamiskava rakendusmallile (7.2) ning täiendab seda soovitusliku ajakava, rahastusallika ning asjaomaste pädevus- ja vastutusrollidega. Tähtajad on esitatud suhtelisena. Arvestus algab tõhustamiskava rakenduskava kinnitamisest Vabariigi Valitsuses (edaspidi kinnitamine). RES-i tsükkel tähendab riigi eelarvestrateegia iga-aastast koostamist; esimene RES-i tsükkel on kinnitamisele järgnev riigi eelarvestrateegia.

7.3.1 Õigusruumi korrastamine ja kvaliteedikontroll

Tegevus 1.1: Täienduskoolituse osalustasu nõude ja sihistamata õppe rahastamise piirmäärade kehtestamine

Tegevuse sisu: HTM ja MKM täiendavad oma täiskasvanuõppe rahastusmääruisi ja riikliku koolitustellimuse tingimusi. Määrustes kehtestatakse sihistamata ja tõendamata tasuvusega õppe otserahastuse piirmäärad, mis sõltuvad meetme alamkategooria tõendatud tasuvusest ja sihtrühmast (5.1.1), ning erialase kvalifikatsiooniga inimestele osalustasu riigi rahastatavas ümberõppes ja mikrokvalifikatsiooniõppes (5.2.2). Esimesel perioodil rakendatakse osalustasu riikliku koolitustellimuse kaudu rahastatavas mikrokvalifikatsiooniõppes. Osalustasust vabastamine tagatakse EHISe automaatsete päringutega ning töötururiskist tulenevad erandid töötukassa meetmetega (5.2.2.3).

Vastutaja: HTM ja MKM (oma valitsemisala rahastusmäärused). Kaasatud: rahandusministeerium, töötukassa.

Rahastusallikas: Kaetakse olemasolevast jooksvast eelarvest.

Tähtaeg: Piirmäärad ja osalustasu esimese perioodi rahastustingimused kehtestatakse 9 kuu jooksul pärast kinnitamist (II faas, 7.3.6).

Tegevus 1.2: Kvaliteedimärgise (tunnustatud täienduskoolitusasutus) juurutamine ja infosüsteemide liidestamine

Tegevuse sisu: Eelarve omanikud seavad EHISe baasregistreeringu (majandustegevusteade) ja tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgise HTM-i ja MKM-i täiskasvanuõppe toetusmeetmete, RTK raamlepingute ning avaliku sektori hangete eeltingimuseks. Töötukassa meetmetes on märgis I etapis eelistus; tõendatud tasuvusega meetmetele (nt koolituskaart) eeltingimust ei seata. II etapi otsus tehakse märgise mõju hindamise (M1, pakkujate arv ja hinnad) põhjal. Menetluspudelikaela vältimiseks võetakse kasutusele TäKS-i § 12⁹ kvaliteedihindamine (taotleja tasub riigilõivu, § 12⁹ lg 2) ja üleminekumudel: pakkujad läbivad hindamise järk-järgult ning üleminekuajal aktsepteeritakse samaväärseid tõendeid (5.1.1.2). Ostu algatamise etapis võetakse kasutusele neljakohalisel ISCED-F koodil (õppekavarühm) põhinev pehme suunamine (*nudging*) ja kvalifikatsioonikontroll. Kulukontode arbitraaži vältimiseks liidestatakse RTIP-i ostutaotluste moodul ja RHR EHISega. RTK koostab kvaliteedinõuete täitmise kohta hálbearuandeid.

Märgis tugineb TäKS-i §-s 12⁹ sätestatud õppekavarühma kvaliteedihindamisele. Hindamise tingimused kehtestab minister määrusega (§ 12⁹ lg 5); hindamist korraldab § 12¹⁰ lõikes 1 nimetatud asutus ja otsuse teeb hindamiskooskogu (§ 12¹⁰ lg 2–3). II etapis teeb HTM ettepaneku muuta § 12⁹ lõiget 1 nii, et hindamist saab taotleda iga täienduskoolitusasutus (5.1.1.3). Riigi vahendite kasutuse järelseiret teeb RTK.

Raskepärase eelkontrolliplatvormi asemel tagatakse kvaliteedinõude täitmine olemasolevate infosüsteemidega loimimise kaudu: RTK analüüsib koostöös HTM-iga (EHISe vastutav töötaja) riigitöötaja iseteenindusportaali (RTIP) koolitusmooduli liidestamist Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) API-ga. JDM nõustab koosvõime ja andmekaitse küsimustes. Liidestus automatiseerib teenusepakkuja kvaliteedimärgise kontrolli avaliku sektori tellimiskeskkonnas ning loob teenuste hankimisel tehnilise kontrollpunkti.

Vastutaja: HTM (hindamismudel ja õigusraamistik), TäKS-i § 12¹⁰ lõikes 1 nimetatud hindamist korraldav asutus (kvaliteedihindamise korraldamine), rahandusministeerium (RTIP ja RHR tehniline liidestus, RTK järelseire ja baaseelarvete seire). Kaasatud: justiits- ja digiministeerium (koosvõime ja andmekaitse nõustamine), töötukassa (üleminekuperioodi siseaudidid).

Rahastusallikas: Infosüsteemide liidestus vajab ühekordset IT-arenduse lisarahastust. Kvaliteedihindamise korraldamise kulud kaetakse esialgse hinnangu kohaselt olemasolevast jooksvast eelarvest.

Tähtaeg: Kvaliteedihindamise tingimused (ministri määrus, § 12⁹ lg 5), hindamise kulude hinnang ja üleminekureeglid kinnitatakse 6 kuu jooksul pärast kinnitamist. Infosüsteemide liidestused rakenduvad riigiülesele ja märgise nõue jõustub pärast üleminekuperioodi, hiljemalt 36 kuud pärast kinnitamist, kui III faasi seadusmuudatus (TäKS § 12⁹ lg 1) on jõustunud. TäKS-i § 12⁹ lõike 1 muudatus esitatakse III faasi seaduseelnõus (7.3.6).

7.3.2 Tööturuteenuste sihistamine ja finantsinstrumentide loomine

Tegevus 2.1: Vabariigi Valitsuse tööhõiveprogrammi määruse muutmine

Tegevuse sisu: Töötukassa koolitustellimus seotakse õiguslikult riiklike strateegiliste fookusvaldkondade ja tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgise nõuetega. Vabariigi Valitsuse tööhõiveprogrammi (THP) määrusesse lisatakse haldusandmetel (e-MTA ja TÖR) põhinevad makromajanduslikud eelindikaatorid ning kahetasandilised sekkumiskünnised (finantsilise anomaalia kestus koos struktuurse põhjuslikkuse ja tehnoloogilise asendatavusega). Kiirreageerimise eelarvepuhvi maht ja kasutamise tingimused lepatakse kokku riigieelarve menetluses juhrühma soovitusel põhjal; töötukassa käivitab MKM-i riskihinnangu alusel kiirmenetlusega otsehanked (tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgisega teenusepakkujalt). THP muutmine laiendab töötukassa operatiivseid ülesandeid: seni individuaalsel haavatavusel põhinenud lähenemiselt liigutakse struktuursete ja sektoraalsete oskuste arendamise toetamisele. Tööhõiveprogrammi muudatuse kiidab heaks töötukassa nõukogu ja kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega (TöMS § 6 lg 6). Muudatusele eelnevad kehtivate ennetusmeetmete katvusanalüüs ja ühe programmiperioodi pikkune seireperiood, mille jooksul eelindikaatorid ei käivita sekkumist automaatselt (7.2.2).

THP muutmise ei muudeta töötukassa koolitustoetuse kehtivaid määrasid (sh tööandja 20% omaosalus ning kuni 100% hüvitis töötuna arvel olnud inimese värbamisel)¹⁰². Toetuste arbitraaz sektoripõhise kaasfinantseerimise meetmega välistatakse sisulise demarkatsiooni ja taotluste ristkontrolliga (5.2.1.2).

Vastutaja: MKM. Kaasatud: HTM, töötukassa, JDM (andmevahetuse ja andmekaitse nõustamine).

Rahastusallikas: Kaetakse olemasolevast jooksvast eelarvest.

¹⁰² Mägi, M., Tubelt, E., Urmann, H., Mölder, M., Saaroja, A., Allik, A., Simmulmann, K., Trankmann, S., Vörk, A., & Unt, T. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste „Tööta ja õpi“ analüüs: Lõpparuanne*. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus (RAKE); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Tähtaeg: Etapiviisiline rakendamine. Katvusanalüüs valmib 6 kuud pärast kinnitamist; seireperiood kestab ühe tööhõiveprogrammi perioodi pärast katvusanalüüsi. Muudetud tööhõiveprogrammi määrus (sh kiirmenetluse kord ja kahetasandilised struktuurse töötururiski künnised) esitatakse pärast töötukassa nõukogu heakskiitu (TöMS § 6 lg 6) valitsusele seireperioodi lõpus järgmise tööhõiveprogrammi koostamisel ja see rakendub uue programmiperioodi algusest.

Tegevus 2.2: Sektoripõhise kaasfinantseerimise meetme piloteerimine

Tegevuse sisu: Meede juurutatakse järk-järgult (5.2.1.2). 0. etapis analüüsib MKM pilootprojekti lähteülesande osana ühiseid oskusvajadusi, olemasolevate meetmete katvust (sh töötukassa tööandjatoetuse kohandamise võimalust) ja ettevõtjate omaosalusvalmidust (kavatsuskirjad); pilootsektorid, määrad ja rakenduskanal kinnitatakse selle põhjal. I etapis käivitatakse riigi stardikapitaliga pilootprojektid, milles riik katab pilootsektorite algse arendus- ja koordinatsioonikulu ning rakendab astmelist kaasfinantseerimise mudelit (riigi osalus 50% standardmäärana; prioriteetsetes sektorites 70% väikeettevõtjatele, 60% keskmise suurusega ettevõtjatele ja 50% suurettevõtjatele; tabel 22). Mudel on eelnevalt läbinud riigiabi kontrolli ning vastab GBER-i koolitusabi või *de minimis* raamistikule. Määrad on lähtestsenaarium, mis kalibreeritakse 0. etapi analüüsi põhjal; pilootetapis toetatakse üksnes VKE-sid ning suurettevõtjad osalevad ainult omaosalusega. Töötaja omaosalus (10–15%) on lubatud üksnes laialdaselt ülekantavate oskuste korral (5.2.1.2). II etapis laiendatakse meetet uutele sektoritele üksnes juhul, kui pilootprojektides saavutatakse kokkulepitud ettevõtjate osaluse ja erakapitali kaasamise (M2) sihttase. III etapis valitakse püsiv rahastusmudel eraldi mõjuanalüüsi, õigusliku hinnangu ja sotsiaalpartnerite kokkuleppe alusel; enne seda hinnatakse, kas vähene osalus näitab ühise vajaduse puudumist, liiga kõrget omaosalust või meetme sobimatust. Pilootsektorid valitakse 0. etapi analüüsi, riskianalüüsi ja OSKA prognooside alusel, eelistades sektoreid, kus tegutseb tugev erialaliit või klaster. VKE-de likviidsustõkke vähendamiseks võetakse kasutusele RTK käendusinstrument või ajatamismehhanism. Toetuste arbitraaži vältimiseks kehtestatakse selge juriidiline demarkatsioon töötukassa tööandjameetmetega (eraldades otsese töötururiski pikaajalisest haruülesest arendusest) ning topeltrahastamise välistamiseks rakendatakse infosüsteemide riskikontroll.

Vastutaja: MKM. Kaasatud: HTM, töötukassa (demarkatsiooni järelevalve), tööandjate katusorganisatsioonid, rahandusministeerium (RTK – likviidsusinstrumendi rakendamine).

Rahastusallikas: Kaetakse olemasolevast jooksvast eelarvest (MKM-i olemasolevate toetusmeetmete vahendite ümberjaotus).

Tähtaeg: 0. etapi analüüs valmib 6 kuud pärast kinnitamist. Pilootprojekti lähteülesande, riigiabi skeemi eelkontrolli ja VKE likviidsusinstrumendi kinnitamine 9 kuud pärast kinnitamist; pilootprogrammi (I etapp) käivitamine 12 kuud pärast kinnitamist. II ja III etapi otsused tehakse pilootprojektide tulemuste hindamise järel.

7.3.3 Strateegilise portfelli analüüs ja teemavaldkonna ministeeriumideüleline koordinatsioon

Tegevus 3.1: Ministeeriumideülese juhtrühma moodustamine kulude tasuvuse soovitusliku hindamise pilootkoguna

Tegevuse sisu: HTM ja MKM moodustavad ministeeriumideülese juhtrühma, millesse on kaasatud töötukassa ja täiskasvanuhariduse nõukogu. JDM nõustab juhtrühma andmete teostatavuse ja andmekaitse küsimustes). Juhtrühm on kulude tasuvuse ja mõjususe (*value for money*) hindamise pilootkogu, mille soovitusel ei ole siduvad. Juhtrühm koostab soovitusel strateegiliste fookusvaldkondade kohta, mis lähtuvad OSKA prognoosidest, palgapreemiumi pikaajalisest seirest ning jälgitavatest eelindikaatoritest („*leading indicators*“), nagu tööandjate kaasfinantseeringu maht ja hõivesse liikumise kiirus.

Eelindikaatorid kindlustavad otsuseid ja võimaldavad turutõrkeid kinnitada reformi algusaastatel (kaks esimest RES-i tsüklit), kui pikaajalise tasuvuse andmed ei ole veel laekunud.

Virtuaalse strateegilise portfelli rakendamine: täiskasvanuõppe vahendid jäävad ministeeriumide ja töötukassa eelarvetesse; portfelli on analüütiline koondvaade, mille kulude tasuvust juhtrühm hindab.

Kahel esimesel aastal hõlmab analüüs üksnes HTM-i ja MKM-i vahendeid ning töötukassa meetmeid; teised ministeeriumid saavad üleminekuaja hankepraktika kohandamiseks (tegevus 4.2). Juhtrühmal ei ole otsustuspädevust eelarvete ega keskangete üle. Otsused teevad Vabariigi Valitsus riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve menetluses, ministeeriumid oma eelarve piires ning töötukassa nõukogu töötukassa eelarve kinnitamisel (TKindlS § 28 lg 2 p 6); töotuskindlustusmaksetest moodustatud vahendid jäävad üksnes nõukogu otsustada (TKindlS § 36 lg 1). MKM-il on ainupädevus tööturupoliitika elluviimise suunamisel ja riskihinnangutes; töötukassa viib meetmeid ellu tööhõiveprogrammi alusel. Rahastusallikaid füüsiliselt ei liideta, vaid need jäävad juriidiliselt eraldi; tehnilise teostuse ja vastavuse EL-i reeglitele tagab riigi tugiteenuste keskus.

Juhtrühm hindab igal aastal täppis-sekkuva lähenemise tehnilist kaardistust (prioriteetsete sektorite NACE Rev. 2.1 koodid ja sihtrühmade AK 2008 pearühmad) ning pilootprojektide tulemusmõdikuid (7.4.3) ja esitab nende alusel soovitusel. Alamkategoriate puhul, mille tasuvus jääb alla lävendi (P6), soovib juhtrühm need lõpetada või ümber kujundada. Otsuse teeb pädev otsustaja: Vabariigi Valitsus riigieelarveliste vahendite puhul järgmise riigi eelarvestrateegia menetluses, ministeerium oma toetusmeetme piires ja töötukassa nõukogu töotuskindlustusvahendite puhul. Alternatiivina on kaalutud OSKA koordinatsioonikogu kui strateegilise nõuandva kogu rolli laiendamist; sel juhul jäävad rahastus- ja toetusotsused Vabariigi Valitsuse, ministeeriumide ja töötukassa nõukogu pädevusse (7.2.3).

Vastutaja: HTM ja MKM (juhtrühma juhtimine, tasuvusmõdikud ja soovitude ettevalmistamine); MKM (tööturupoliitika elluviimise suunamine ja riskihinnangud). Kaasatud: JDM, töötukassa, täiskasvanuhariduse nõukogu, RTK.

Rahastusallikas: Kaetakse olemasolevast jooksvast eelarvest.

Tähtaeg: Juhtrühma moodustamine ja töökorra kinnitamine 3 kuud pärast kinnitamist; esimesed soovitusel esimese RES-i tsükli ettevalmistamisel. Esimeste strateegiliste fookusvaldkondade kinnitamine esimeses RES-is. Teiste ministeeriumide vahendite lisamine juhtrühma analüüsi pärast kaheaastast üleminekuajaga (kolmas RES-i tsükkel, kui piloot jätkub). Piloodi hindamine pärast teist RES-i tsüklit (umbes 24 kuud pärast kinnitamist).

Tegevus 3.2: Poliitikate sidususe tagamine tööhõiveprogrammi kaudu

Tegevuse sisu: HTM-i kirjalik analüüs õppekavarühmade sihistamise kohta lisatakse tööhõiveprogrammi eelnõule (TõMS § 6 lg 4 ja 5); HTM esitab eelnõule arvamuse tavapärase kooskõlastuse käigus. Tingimuslik alternatiiv: Töötukassa põhikirja muutmine nõukogu ettepanekul (Vabariigi Valitsuse määrus; TKindlS § 24 lg 2, § 28 lg 2 p 3 ja § 32 p 6). Muudatusega moodustatakse töötukassa nõukogu nõuandev alakomitee (TKindlS § 32 p 1) või kaasatakse HTM-i esindaja nõukogu töösse hääleõiguseta vaatlajaliikmena. Kompromisslahendus tagab teabe- ja andmevahetuse, muutmata nõukogu kolmepoolset hääletustasakaalu.

Vastutaja: Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (MKM). Kaasatud: haridus- ja teadusministerium (HTM), töötukassa.

Rahastusallikas: Kaetakse olemasolevast jooksvast eelarvest.

Tähtaeg: HTM-i analüüs lisatakse järgmise tööhõiveprogrammi eelnõule selle koostamisel; teabekanali hindamine 24 kuud pärast kinnitamist. Põhikirja muutmise ettepaneku (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) esitamine 30 kuud pärast kinnitamist vaid juhul, kui hindamine näitab teabekanali ebapiisavust ja töötukassa nõukogu teeb ettepaneku tingimusliku alternatiivi rakendamiseks.

7.3.4 Andmeseire ja poliitikaeesmärkide tulemushindamine

Tegevus 4.1: Sotsiaalmajandusliku tasuvuse (ex-post) seiremehhanismi õigusliku ja tehnilise arhitektuuri loomine

Tegevuse sisu: Töötatakse välja õiguslik raamistik ja tehniline arhitektuur andmete (EHIS, e-MTA, TÕR, töötukassa) pseudonüümitud riskasutuseks. Loodav seiremehhanism peab võimaldama automaatselt arvutada palgapreemiumi (sh ettevõtlustulu), horisontaalset mobiilsust (EMTAK ja ISCO), hõivesse

liikumise kiirust ja fiskaalset tasuvusmäära, kasutades avaliku ja erasektori tasuvuse hindamisel kaksikmeetodikat (7.2.4). Rakendatakse meetmeid, et parandada tööandjate sisestatavate TÖR-i andmete kvaliteeti. Üleminekuajaks (kuni automaatliideste valmimiseni) nähakse ette poolautomaatne üleminekulahendus (*ad hoc* andmepäringud).

Loodav seiremehhanism peab tehniliselt võimaldama:

- palgapreemiumi tekke mõõtmist kontrollgrupiga 1 ja 3 aastat pärast õpet;
- tööturu horisontaalse mobiilsuse mõõtmist TÖR-i ametikoodide põhjal;
- hõivesse liikumise kiiruse mõõtmist;
- maksutulu tasuvusmäära ja sotsiaalkaitse koormuse vähenemise arvutamist;
- sotsiaalmajandusliku asendusefekti tuvastamist.

Vastutaja: HTM. Kaasatud: rahandusministeerium (maksu- ja tolliameti TÖR-i ja e-MTA andmed, justiits- ja digiministeerium (andmekaitse ja koosvõime nõustamine), MKM, töötukassa.

Rahastusallikas: Vajab ühekordset IT-arenduse lisarahastust.

Tähtaeg: Õigusliku raamistiku eelnõude ja tehnilise lahenduse lähteülesande esitamine 12 kuud pärast kinnitamist. Üleminekulahenduse (perioodilised andmeväljavõtted ja eelindikaatorid) rakendamine portfelli analüüsis esimeses RES-i tsüklis. Seiresüsteemi automaatliideste (API) täisvõimsusel rakendumise tähtaeg 24–36 kuud pärast kinnitamist; täpne tähtaeg lepatakse kokku registrite omanikega ega ole piloodi hindamise eeltingimus.

Tegevus 4.2: Piirmäära alla jäävate haridushangete jaotuse standardiseerimine

Tegevuse sisu: Rahandusministeerium analüüsib avaliku sektori asutustele kohustuse seadmise proportsionaalsust ja kehtestab seejärel kohustuse klassifitseerida kõik koolitusteenuste ostud (sh väikehanked) e-arvekeskuses, RTIP-is või riigihangete registris standardiseeritud haridusliigtuse (ISCED-F neljakohaline kood ehk õppekavarühm) ja eesmärgikoodide alusel, et finants- ja lahknevusanalüüsi saaks teha kogu riigieelarve ulatuses. Üleminekuajal koostab RTK asutustele klassifitseerimisjuhendi.

Vastutaja: Rahandusministeerium (riigi tugiteenuste keskus). Kaasatud: JDM, HTM.

Rahastusallikas: Vajab ühekordset IT-arenduse lisarahastust.

Tähtaeg: Standardiseeritud liigitusnõuete ja IT-süsteemide uuenduste rakendamine hiljemalt 24 kuud pärast kinnitamist (teiste ministeeriumide üleminekuaja lõpp).

7.3.5 Finantsarvestus ja eelarvetehniline korrastamine

Tegevus 5.1: Eelarvetehnilise korra täpsustamine valdkonna eelarvemahtude korrastamiseks

Tegevuse sisu: Eelarvetehnilist korda muudetakse nii, et siseriiklik ja välisraha jäävad raamatupidamises kohustuslikult eraldi. Strateegilist virtuaalportfelli kasutatakse üksnes ühtse eelarveanalüüsi ja planeerimise vahendina; hankeotsused jäävad eelarve omanikele (kooskõlas EL-i auditinõuetega).

Lisaks täpsustab rahandusministeerium avaliku sektori sisekoolituste eelarvete finantskontrolli: RTK sõlmib universaalsete koolituste raamlepingud ja teenustaseme kokkulepped (SLA) tellivate asutustega, tellimisotsused teevad asutused ning baaskoolituste sisu pakub Digiriigi Akadeemia platvorm. Keskse koolituse kohustus ja platvormi raamistik tulenevad JDM-i seaduseelnõust. Asutuste detsentraliseeritud lühikoolituste kindlaksmääratud vahenditest (eelarve liik 20) kaetavaid eelarveid vähendatakse 30%; vähendus on riigieelarve netosääst (5.1.1.3).

Vastutaja: rahandusministeerium (RAM / RTK) eelarvetehnilise korra ja SLA-de eest; JDM seaduseelnõu ja Digiriigi Akadeemia platvormi eest. Kaasatud: HTM, MKM.

Rahastusallikas: Eelarvetehnilise korra muudatused kaetakse olemasolevast jooksvast eelarvest. Digiriigi Akadeemia jätkuvat käitmist (550 000 eurot aastas) rahastatakse Euroopa Liidu ja riigieelarve vahenditest. Õppesisu digiteerimise vahendid aastateks 2027–2028 (70 000 eurot aastas) eraldab digipöörde nõukogu; teenusejuhi ametikoha püsikulu alates 2029. aastast (48 168 eurot aastas) kannab riigieelarve.

Kui ESF+ või riigieelarve vahenditest kulusid ei kaeta, katab JDM puudujäägi oma valitsemisala kulude piirmäära piires.

Tähtaeg: JDM esitab seaduseelnõu Vabariigi Valitsusele JDM-i õigusloome ajakava järgi. Rahandusministeerium annab uuendatud eelarvetehnilise korra juhised ministeeriumidele 9 kuud pärast kinnitamist, et asutused saaksid neid rakendada järgmise riigieelarve eelnõu koostamisel. Juhised lähtuvad JDM-i eelnõust.

Tegevus 5.2: Avaliku sektori ülese mastaabisäästu ja andmestandardite harmoniseerimine

Tegevuse sisu: RTK avab universaalsete koolitushangete raamlepingud kohalikele omavalitsustele. Haridusliku kvaliteedi tagamiseks sätestatakse õigusaktis, et HTM ja sõltumatu kvaliteedihindamise asutus osalevad kohustuslikult RTK hankekriteeriumite (sh hindamismudelid ja kvaliteedimärgise nõue) koostamisel, et välistada madalaimast ühikuhinnast tulenev sisuline ebatõhusus. Saldoandmike (SAS) esitamise nõudeid täiendatakse ISCED-F klassifikaatoriga, et tagada riiklik läbipaistvus KOV-ide finantsautonoomiat riivamata.

Vastutaja: Rahandusministeerium ja RTK. Kaasatud: HTM, sõltumatu kvaliteedihindamise asutus (hanketingimuste sisuline valideerimine).

Rahastusallikas: Kaetakse olemasolevast jooksvast eelarvest.

Tähtaeg: Standardiseeritud liigitusnõuete rakendamine 18 kuud pärast kinnitamist. Raamlepingute avamine ja pedagoogiliste kvaliteedistandardite juurutamine RTK hangetes paralleelselt hankeprotsesside käivitumisega.

7.3.6 Vastutusalade ja tähtaegade põhjendus

Mitteformaalse täiskasvanuõppe reformi elluviimine tugineb asutuste tuumikpädevustele:

- haridus- ja teadusministeerium (HTM) juhhib kvaliteediraamistikku ja esitab fookusvaldkondade ettepanekud;
- majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (MKM) vastutab ainupädevusena tööturupoliitika elluviimise suunamise ja riskihinnangute, tööturu sekkumiste ja erakapitali kaasamise eest; töötukassa viib meetmeid ellu tööhõiveprogrammi alusel;
- justiits- ja digiministeerium (JDM) vastutab Digiriigi Akadeemia platvormi ning keskse koolituse seaduseelnõu eest ja nõustab andmeseire arhitektuuri ja andmekaitse küsimustes; registrite liidestused teevad registrite omanikud (HTM ja rahandusministeerium).

Arvestades kavandatud reformide keerukust, huvirühmade (tööandjad, ametiühingud, haridusasutused) kaasamise vajadust ning riiklike IT-arenduste tsükleid, on rakenduskava jaotatud kolmeks faasiks, et vältida parlamentaarseid ja tehnoloogilisi ebaõnnestumise riske:

I faas: Juhtimismudel ja administratiivne korrastamine (kinnitamisest kuni 12 kuud pärast kinnitamist) – ministeeriumideülese juhtrühma moodustamine, esimesed soovitusel riigi eelarvestrateegia koostamiseks MKM-i ja HTM-i vahendite kohta ja esimeste fookusvaldkondade kinnitamine. Need otsused tehakse eelarvemenetluses ega vaja seadusmuudatusi. Fookus on juhtrühma töökorra ja soovitude metoodika kujundamisel ja seiresüsteemide (API-liidesed, andmeristkasutus) tehniliste lähteülesannete koostamisel.

II faas: Operatiivsed määrused ja finantsarvestus (6–24 kuud pärast kinnitamist; rakendumine järgmise eelarveaasta algusest) – kuna seadusloome on pikk protsess, eraldatakse kiiremat sekkumist vajavad meetmed ja lahendatakse need Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrustega. Üheksa kuu jooksul pärast kinnitamist kehtestatakse uued eelarvetehnilised eeskirjad ja sihitamata õppe otserahastuse piirmäärad ja osalustasu esimese perioodi rahastustingimused (5.2.2). Tööhõiveprogrammi määrust (kiirmenetluse kord) muudetakse pärast katvusanalüüsi ja seireperioodi järgmise tööhõiveprogrammi koostamisel (tegevus 2.1), mistõttu võib see jääda II faasist välja. Kui määrused rakenduvad järgmise eelarveaasta algusest, tekib vahetu eelarveline mõju. IT-arenduste viitest tuleneva 12-kuulise andmepuudujäägi katmiseks käivitatakse samal ajal andmeseire üleminekulahendus (*ad hoc* andmepäringud ja

eelindikaatorid), mis võimaldab juhtrühmal koostada soovitusi andmepõhiselt enne automatiseeritud arhitektuuri valmimist.

III faas: Kompleksne seadusloome ja IT-võimekuse käivitamine (12–36 kuud pärast kinnitamist; rakendumine seaduse vastuvõtmisele järgneva eelarveaasta algusest). TäKS-i muutmise seadus sisaldab õppija sotsiaalmajandusliku profiiliga seotud ligipääsukriteeriume (5.1.1.3) ja õppekavarühma kvaliteedihindamise laiendamist kõigile täienduskoolitusasutustele (§ 12⁹ lg 1; 5.1.1.3) ning sellega seotud ülesannete muudatusi, mis eeldavad riigikogus põhjalikku arutelu ja poliitilist konsensust. Kui eelnõu esitatakse valitsusele 18 kuud pärast kinnitamist, jääb riigikogule piisav menetlusaeg. Erialase kvalifikatsiooniga täiskasvanute osalustasu (5.2.2) kehtestatakse II faasis rahastustingimustega. Seaduse jõustumine ja uute IT-süsteemide (*ex-post*-andmeseire, RTIP-i ja EHISe liidestus) käivitamine seotakse seaduse vastuvõtmisele järgneva eelarvetsükliga, mis tagab reformi õigusliku ja tehnilise toimepidevuse.

7.4 Tõhustamiskava ettepanekute finantshinnang ja tulemusmõõdikud

Lisa annab ülevaate mitteformaalse täiskasvanuõppe tõhustamiskava ettepanekute eelarvelisest mõjust (7.4.1) ning nende rakendamise seirest (7.4.2).

Lühiajaliselt eeldab kava ühekordseid IT-investeeringuid andmete riskasutuse arhitektuuri loomiseks. Keskpikas plaanis vähendatakse avaliku sektori kulusid, piirates madala avaliku lisandväärtusega õpet, kaasates erialase kvalifikatsiooniga täiskasvanute täiend- ja ümberõppe rahastamisse erakapitali (astmeline kaasfinantseerimise mudel) ning standardiseerides finantsarvestust. Pikaajaline sotsiaalmajanduslik tasuvus tagatakse vahendite ennetava suunamisega struktuursetesse tööturupuudujääkidesse.

Kava tulemuslikkuse hindamiseks on määratletud kaheksast mõõdikust koosnev andmepõhine tulemusseire raamistik (7.4.2), mida täiendavad klassifikaatoripõhine tehniline kaardistus ning kaasfinantseerimise meetme pilootprojektide tulemusmõõdikud (7.4.3).

7.4.1 Ettepanekute finantshinnang

Alapeatükk esitab tõhustamiskava ettepanekute finantsilise ja sotsiaalmajandusliku mõjuhinna. Haridusinvesteeringute optimeerimise finantsloogika ei põhine vahendite mehaanilisel kärpimisel, vaid jaguneb kolmeks ajahorisondiks:

- **Lühiajalises vaates (investeeringud):** tõhustamiskava ettepanekud eeldavad ühekordseid IT-arenduskulusid andmepõhise seirearhitektuuri loomiseks. Ministeeriumideülene juhtrühm tegutseb olemasolevate ametnike töö osana ega vaja lisarahastust. Digiriigi Akadeemia vajab aastatel 2027–2028 õppesisu digiteerimiseks 70 000 eurot aastas ja alates 2029. aastast teenusejuhi ametikohaks 48 168 eurot aastas (7.4.1.1).
- **Keskpikas vaates (otsene sääst):** riigieelarve kulud vähenevad tegelikult. Riigieelarve netosääst tekib üksnes kindlaksmääratud vahendite (eelarve liik 20) vähendamisest; asutuste omatulust kaetud kulude vähendamine vähendab avaliku sektori kogukulu, kuid mitte riigieelarve kulu (3.1.4). Kui erialase kvalifikatsiooniga inimeste täiend- ja ümberõppe 100% otserahastus lõpetatakse ja erakapital kaasatakse astmeliselt (standardmäärana 50%, prioriteetsetes sektorites ettevõtja suurusest sõltuvalt 30–50% ning individuaalse õppija omaosalusena 10–15% kuludest), väheneb avaliku sektori kulu. Samal ajal vähenevad madala avaliku lisandväärtusega õpe ja asendusefekt.
- **Pikaajalises vaates (makromajandusliku tasuvuse faas):** süsteem tagab positiivse eelarvelise kulu-tulu suhte. Üleminek reaktiivselt sekkumiselt proaktiivsele ja vahendite andmepõhine sihistamine fookusvaldkondadesse ennetavad passiivsete sotsiaalkulude (töötushüvitised) kuhjumist ning suurendavad töötajate palgapreemiumi kaudu riigi maksutulu.

7.4.1.1 Rakendamisega kaasnevad kulud (lühiajaline investeering)

Tõhustamiskava ettepanekute elluviimine nõuab ühekordseid IT-arenduskulusid riigi taristu ja andmehalduse ajakohastamiseks (sh RTIP-i ja EHISe liidestamine finantskontrolliks ning e-MTA ja TÖR-i riskasutus palgapreemiumi seireks). Peamine kulu on järelseire arhitektuuri loomine, mis võimaldab isikustamata tulu- ja tööhoiveandmete riskasutust ning eeldab IT-süsteemide liidestamist ja muudatusi

õigusaktides ja asjaomaste registrite põhimäärustes. Ettepaneku kohaselt kaetakse IT-arenduse lisarahastus IT-arenduse vahenditest, mitte koolituseelarvete säästust, et kindlaksmääratud vahenditest (eelarve liik 20) tehtav vähendus jääks riigieelarve netosäästuks. IT-arendus on eraldi ühekordne investeering. Tõhustamiskava riigieelarveline kogumõju on netosääst, millest on lahutatud see investeering. Kulud hinnatakse koos registrite omanikega enne esimest RES-i tsüklit.

Automatiseeritud API-päringud (masinatevahelised liidesed) on majanduslikult proportsionaalsed, sest maksu- ja tolliamet ning töötukassa ei vaja enam püsivat käsitsi analüüsi- ja kontrolliressurssi. Püsiva halduskoormuse (OPEX) vältimiseks kavandatakse makromajanduslikud kriisipäästikud (nt sektoraalse käibe või hõive langus TÖR-i ja e-MTA andmetel) andmeladude automatiseeritud teavitustena (analüüsitöölaudad, BI – *business intelligence*: andmeladudel põhinevad automaatsed aruanded), mitte ressursimahukate käsitsi koostatavate analüüsiraportitena. Nii on meetmed andmepõhised ilma asutuste haldusaparaati suurendamata.

Ministeeriumideülene juhtrühm tegutseb olemasolevate ametnike töö osana ning tema soovitud jõuavad riigi eelarvestrateegia tavapärasesse menetlusse; eraldi lisarahastust see ei vaja. Digiriigi Akadeemial on eraldi kulud. Platvormi jätkuv käitamine maksab JDM-i hinnangul 550 000 eurot aastas ja seda rahastatakse Euroopa Liidu ja riigieelarve vahenditest. Õppesisu digiteerimiseks vajab JDM aastatel 2027–2028 lisaks 70 000 eurot aastas; nende vahendite eraldamise otsustab digipöörde nõukogu. Alates 2029. aastast kannab riigieelarve platvormi teenusejuhi ametikoha püsikulu 48 168 eurot aastas. Kui ESF+ või riigieelarve vahenditest kulusid ei kaeta, katab JDM puudujäägi oma valitsemisala kulude piirmäära piires. Platvormi kulusid ei kaeta asutuste koolituseelarvete vähendusest. Tõhustamiskava riigieelarveline kogumõju on seega netosääst, millest on lahutatud IT-investeering ja need Digiriigi Akadeemia kulud, mida olemasolevatest vahenditest ei kaeta.

7.4.1.2 Eelarve optimeerimine ja otsene kokkuhoid (keskpikk mõju)

Kavandatud meetmed vähendavad riigieelarve proportsionaalset koormust ja piiravad mitteformaalse täiskasvanuhariduse madala avaliku lisandväärtusega õppetegevust. Erialase kvalifikatsiooniga täiskasvanute 100% riiklikult rahastatud täiend- ja ümberõppe piiramine vabastab eelarvevahendeid uute prioriteetide jaoks. Kui töötavate täiskasvanute täiend- ja ümberõppele seatakse erakapitali kaasrahastamise nõue ja piloteeritakse sektoripõhist kaasfinantseerimise meetet, liigub oluline osa kuludest erasektoriga. Astmelise kaasfinantseerimise mudeli kohaselt on tööandja ja töötaja omaosalus standardjuhul 50% koolituskuludest ning prioriteetsetes sektorites ettevõtja suurusest sõltuvalt 30% (väikeettevõtjad), 40% (keskmise suurusega ettevõtjad) või 50% (suurettevõtjad); individuaalse õppija omaosalus on 10–15% (5.2.2).

TABEL 22. SEKTORIPÕHISTE KOOLITUSFONDIDE PROPORTSIOONIMODELID JA ERAKAPITALI OMAOSALUSE NÄIDISMÄÄRAD (LÄHTESTENAARIUM)

Mudel / Sihtgrupp	Avaliku sektori osalus	Tööandja omaosalus	Töötaja omaosalus	Riigieelarveline suhe
Standardmäär (50/50)	50%	50%	0%	Eelarveline tasakaalumudel; 50% tööandja omaosalus kehtib kõigile ettevõtjatele (sh VKE-dele) väljaspool prioriteetseid sektoreid ja toimib ebatõhusate koolituste rahalise filtrina.
Standardmäära hübriidmudel (50/35–40/10–15)	50%	35–40%	10–15%	Kolmepoolne kulujaotus; töötaja omaosalus kuulub erakapitali 50% määra sisse ega vähenda avaliku sektori osalust, kuid takistab madala avaliku lisandväärtusega õppetegevust.

Mudel / Sihtgrupp	Avaliku sektori osalus	Tööandja omaosalus	Töötaja omaosalus	Riigieelarveline suhe
Prioriteetne sektor – väikeettevõtja (70/30)	70%	30%	0%	Riigi kõrgeim riskimandaat strateegilistes fookusvaldkondades (5.3.2), kus turutõrge on suurim; 30% tööandja omaosalus on kaasfinantseerimise alammäär.
Prioriteetne sektor – keskmise suurusega ettevõtja (60/40)	60%	40%	0%	Riigi osalus on piiratud GBER-i koolitusabi intensiivsuse ülemmääraga keskmise suurusega ettevõtjatele.
Prioriteetne sektor – suurettevõtja (50/50)	50%	50%	0%	Riigi osalus on piiratud GBER-i koolitusabi põhimääraga; sektori prioriteetsus ei suurenda suurettevõtja puhul riigi osalust. Pilootetapis ei rakendu: suurettevõtja osaleb ainult omaosalusega.
Prioriteetse sektori hübriidmudel (50–70/15–40/10–15)	50–70%	15–40%	10–15%	Töötaja omaosalus kuulub erakapitali määra (väikeettevõtjal 30%, keskmise suurusega ettevõtjal 40%, suurettevõtjal 50%) sisse ega vähenda avaliku sektori osalust, aidates tagada riikliku toetuse rakendumist ka madala kapitaliseeritusega sektorites.

Prioriteetsete sektorite riigipoolse osaluse määrad on piiritletud Euroopa Komisjoni üldise grupierandi määrase (GBER) või seda asendava määrase koolitusabi intensiivsuse piirmääradega (praegu artikkel 31). Põhimäär on 50% abikõlblikest kuludest, mida võib suurendada keskmise suurusega ettevõtjate puhul 10 ja väikeettevõtjate puhul 20 protsendipunkti võrra (kuni 70%) (Euroopa Komisjon, 2014, Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014). Määrus (EL) nr 651/2014 kehtib 31. detsembrini 2026; piloodi ajal kohaldatakse seda asendava määrase tingimusi. Tabelis esitatud määrad on lähtestsenaarium. GBER-i intensiivsuse piirmäärad on riigi osaluse ülempiir, mitte sihtmäär: lõplikud määrad kinnitatakse 0. etapi analüüsi (5.2.1.2) ja mõõdiku P2 andmete põhjal ning riigi osalus võib jääda ülempiirist madalamaks. Pilootetapis toetatakse üksnes VKE-sid; suurettevõtjad osalevad pilootprojektides ainult omaosalusega ning nende riigi osaluse määrad rakenduvad alles II etapis, kui pilootprojektide tulemused seda toetavad).

Tabelis esitatud töötaja omaosalusega hübriidmudeleid rakendatakse ettepaneku kohaselt üksnes laialdaselt ülekantavate oskuste omandamisel; tööandja operatiivsest vajadusest tulenevate spetsiifiliste koolituste puhul on töötaja omaosaluse nõudmine välistatud (5.2.1.2).

Ühekordne kapitaliinvesteering (CAPEX) andmearhitektuuri võib riigieelarve seisukohast end lühikese ajaga ära tasuda, kui automatiseeritud filtrid hoiavad ära ebatõhusa haridustarbimise. Aastatel 2021–2025 suunati EHISes registreerimata teenusepakujatele kokku 34,3 mln eurot (keskvalitsusasutustest 21,5 mln ja töötukassast 12,8 mln eurot); selle kulu sisu ja tulemuslikkust ei saa hinnata, kuid summa ei ole ebatõhususe hinnang (4.4). Investeeringu tegelik tasuvusaeg selgub pärast arenduskulude eelarvestamist ja seiremehhanismi rakendumist (tegevus 4.1).

Täpsustatud eelarvetechniline kord välistab valdkonna eelarvemahtude kunstliku paisutamise riigiasutuste kaupa ja siseriiklike siirete dubleerimise ning tagab läbipaistva finantsarvestuse.

Säästu hindamisel eristatakse avaliku sektori kogukulude vähendamist riigieelarve netosäästust. Fiskaalse konsolideerimise eesmärk on seotud eranditult kindlaksmääratud vahenditega (eelarve liik 20), mida oli aastatel 2021–2025 keskvalitsusasutuste koolituskontodel 54,1 mln eurot. Vähenduse baas on neist keskvalitsusasutuste koolitusteenuste ostud kontol 55245000 (aastatel 2021–2025 kokku 23,0 mln eurot; 5.1.1.3). Kui vähendatakse asutuste omatulust (7,3 mln eurot) kaetud kulusid, ei teki riigieelarves netosäästu. Välistoetustega seotud kulude (33,4 mln eurot) kärpimisel tuleb välisvahendid tagastada (3.1.4). Kui asutuste detsentraliseeritud lühikoolituste eelarveid vähendatakse 30%, on riigieelarve netosääst kuni 1,4 mln eurot aastas (tegevus 5.1). See on eelarvevähenduse ülempiir. Digiriigi Akadeemia kaudu tehtava asenduse arvutuslik brutosääst on kuni 0,50 mln eurot aastas. Kogu vähendus ei saa tugineda üksnes Digiriigi Akadeemiale: see eeldab ka RTK raamlepingute madalamat ühikuhinda ja asutuste koolitusmahu piiramist (5.1.1.3).

Kui asutuste strateegilisi koolitusvajadusi baasrahasatakse teenustaseme kokkulepete (SLA) kaudu, ühtlustub valdkonna püsikulude arvestus.

7.4.1.3 Sotsiaalmajanduslik tasuvus ja tulevikukulude ennetamine (pikaajaline mõju)

Kui riigieelarve ja töötukassa koolitusvahendid suunatakse prioriteetsete struktuursete puudujääkide lahendamisse enne töötururiski realiseerumist, toimib see ennetava meetmena. Üleminek reaktiivsest mudelist ennetavale vähendab pikas perspektiivis riigi kulusid töötuse tagajärgedega tegelemisel.

Hariduspoliitika sotsiaalmajandusliku tasuvuse (palgapreemiumi) hindamine ja seire aitab laiemalt tagada, et avaliku sektori haridusinvesteeringud suunatakse suurima majandusliku lisandväärtusega valdkondadesse. Aastate 2021–2025 andmetel on need investeeringud keskvalitsusasutuste eraturule suunatud kulud (94,8 mln eurot), asutuste omatöötajate koolituskulud (50,5 mln eurot), töötukassa koolituskaardi kulud (122,2 mln eurot) ja kohalike omavalitsuste koondkulud (49,3 mln eurot); kihid ei ole omavahel matemaatiliselt liidetavad (2.3.1.1).

7.4.2 Tõhustamiskava meetmete tulemusmõõdikute defineerimine

Järgmine raamistik seob tõhustamiskava strateegilised eesmärgid konkreetsete andmepõhiste mõõdikutega, et tagada rakendustegevuste järelseire ja poliitikameetmete tulemuslikkuse hindamine. Raamistik jaguneb finantsmõju ajahorisondi järgi kolmeks: lühiajalise, keskpika ja pikaajalise tasuvuse mõõdikud. Iga mõõdiku juures on esialgne algtase ja sihttase. Algtase tugineb tõhustamiskava andmetele (2021–2025) või, kui andmed puuduvad, võrdlusrühmale või esimese aasta mõõtmisele. Sihttase on esialgne hindamislävend, mille juhtrühm kalibreerib esimese RES-i tsükli andmete põhjal.

7.4.2.1 Lühiajalise tasuvuse mõõdikud (rakendusmõõdikud)

Alajaotuse mõõdik näitab, kuidas rakenduvad TäKS-i nõuded ja kvaliteedimärgis avaliku sektori koolitustellimustes.

M1. Ühtsele riiklikule kvaliteediraamistikule vastavate koolituste rahaline osakaal avaliku sektori kogueelarvest

Põhjendus: Näitab kahel tasemel, kui suur osa riigi ostujõust läheb nõuetekohastele koolitustellimustele. Esimene tase on TäKS-i § 15 lõike 2 järgimine: pakkuja on EHISesse kantud täienduskoolitusasutus. Teine tase on kvaliteet: pakkujal on tunnustatud täienduskoolitusasutuse märgis ehk õppekavarühma kvaliteedihindamise positiivne otsus (TäKS § 12¹⁰ lg 3). Mõlemad andmed on EHISes avalikud (§ 8 lg 1, § 12¹⁰ lg 4). Kõrge osakaal näitab, et koolitustellijad järgivad seadust ja kasutavad avalikke vahendeid eesmärgipäraselt.

Algtase ja sihttase: Algtase: keskvalitsusasutuste koolitusteenuste ostudest läks EHISesse kantud täienduskoolitusasutustele 53,1% (24,4 mln eurot 45,9 mln eurost) ja töötukassa tasutud arvetest 89,5% (2021–2025; 4.4). Märgisega pakkujate osakaal on 0%, sest märgist veel ei ole. Sihttase: keskvalitsuses jõuab esimene tase vähemalt töötukassa praegusele tasemele (90%) piloodi lõpuks; HTM-i ja MKM-i täiskasvanuõppe toetusmeetmetes (kui märgisenõue on sätestatud), RTK raamlepingutes ja RHR-i haridushangetes on märgisega pakkujate osakaal pärast üleminekuaega 100%, sest märgis on seal eeltingimus.

7.4.2.2 Keskpika tasuvuse mõõdikud

Alajaotuse mõõdikutega seiratakse erakapitali kaasamise tõhusust, avaliku ressursi vähenemist madala avaliku lisandväärtusega õppes ja riigieelarve vahendite liikumist pikaajalisse ümberõppesse ja mikrokvalifikatsiooniõppesse.

M2. Erasektori (tööandjate ja töötajate) netokaasfinantseeringu osakaal (%) riiklikult toetatud tööalases täiend- ja ümberõppes

Põhjendus: näitab astmelise kaasfinantseerimise mudeli (50/50; prioriteetsetes sektorites 70/30 ja 60/40) ja osalustasude tegelikku fiskaalset tõhusust. Mõõdik arvestab tööandjate ja töötajate tegelikku omaosalust; haavatavate sihtrühmade maksevabastused (EHISE baasvabastus ja töötukassa meetmete kaudu kaetud erandid) arvestatakse avaliku sektori osaluse hulka (5.2.2.3).

Kasvav netoprotsent näitab, et madala avaliku lisandväärtusega õpet piiratakse struktuurselt ja asendusefekt väheneb.

Eelindikaatorina kinnitab kasvav netoprotsent haridusinvesteeringu majanduslikku väärtust enne pikaajalise palgapreemiumi selgumist.

Algtase ja sihttase: Algtase: töötukassa koolitustoetuses on tööandja omaosalus 20% (kehtiv määr); riikliku koolitustellimuse kaudu rahastatavas mikrokvalifikatsiooniõppes on õppija omaosalus 0%. Sihttase: sektoripõhises kaasfinantseerimise meetmes vähemalt tabeli 22 lähtestsenaariumi määrad (standardmäär 50%, prioriteetsetes sektorites 30–50%); osalustasuga kanalis 10–15% õppekulust, millest on maha arvatud vabastused. Töötukassa koolitustoetuse määr ei muutu.

M3. Mikrokvalifikatsioonide ja tervikuskust andva õppe rahaline osakaal mitteformaalse täiskasvanuõppe kogueelarves

Põhjendus: näitab, kuidas riigieelarve vahendid liiguvad lühikoolitustelt struktuurset töötururiski maandavasse õppesse.

Algtase ja sihttase: Algtase mõõdetakse esimesel aastal RP004, HR058 ja RTIP-i andmete põhjal. Täienduskoolitusasutustel on mikrokvalifikatsiooniõpe lubatud alates 1. septembrist 2025 (TäKS § 20 lg 7); kõrgkoolide ja kutseõppeasutuste mikrokvalifikatsiooniõppe algtase mõõdetakse esimesel aastal eraldi. Sihttase: mikrokvalifikatsioonide ja tervikuskust andva õppe osakaal HTM-i ja MKM-i täiskasvanuõppe vahendites suureneb piloodi lõpuks; 30% vähendusest vabanevat raha selleks ei kasutata (tegevus 5.1).

M4. Juhtrühma analüüsiga hõlmatud ja selle soovitude alusel planeeritud vahendite osakaal valdkonna kogueelarvest

Põhjendus: näitab riigiasutuste (HTM, MKM ja hiljem teised ministeeriumid) rahakasutust ja juhtimismudeli rakendumist. Mõõdik näitab, kui suur osa asutuste eraldi eelarveridadel olevast koolituseelarvest on tegelikult hõlmatud juhtrühma analüüsiga ja planeeritud selle soovitude alusel. See vähendab asutuste asutuste eraldiseisvat planeerimist ja otseoste ning säilitab EL-i auditiõuetest tuleneva raamatupidamisliku eraldatuse. Mõõdik koosneb kahest osast: juhtrühma analüüsiga hõlmatud vahendite osakaal valdkonna riigieelarvelisest kogueelarvest ning juhtrühma soovitude arvestamise määr otsustajate (sh Vabariigi Valitsus ja töötukassa nõukogu) kaupa.

Algtase ja sihttase: Algtase: 0%, sest juhtrühma ei ole. Sihttase: esimeses RES-i tsüklis hõlmab juhtrühma analüüs 100% HTM-i ja MKM-i täiskasvanuõppe vahenditest ning töötukassa meetmetest. Soovitustest arvestatakse otsustes vähemalt 50% ja iga kõrvalekalde kohta on avaldatud põhjendus. Kui arvestamise määr jääb piloodi lõpuks alla 50%, kaalutakse alternatiive (5.3.1.5; 5.3.2.4).

M5. Digiriigi Akadeemia ja teenustaseme kokkulepete (SLA) kaudu korraldatud baaskoolituste osakaal

Põhjendus: näitab, kui suure osa universaalsetest baaskoolitustest korraldavad asutused keskselt Digiriigi Akadeemia platvormil või RTK teenustaseme kokkulepete alusel. Mõõdik eristab koolitusmahtu (tunnid) ja koolituskulu (eurod), sest e-õppe tund maksab ligikaudu kolm korda vähem kui avatud koolituse tund.

Algtase ja sihttase: Algtase: SLA-põhiseid püsikoolitusi ei ole (0%). E-õpe moodustab keskvalitsusasutuste omatöötajate koolituskuludest 2,4% (1,2 mln eurot) ja koolitusmahust tundides 5,4% (RTIP, 2021–2025; 3.2.1); mõõdik lähtub mahuosakaalust. Sihttase: piloodi lõpuks kahekordistub e-õppe maht 5,4%-lt 10,8%-ni ehk ligikaudu 70 000 tunni võrra aastas. Pikaajaline strateegiline eesmärk on korraldada 30% universaalsetest baaskoolitustest SLA-de ja Digiriigi Akadeemia platvormi kaudu, kui asutuste digiküpsus seda võimaldab. Sihttase ei ole 30% eelarvevähenduse arvutuslik alus: e-õppe mahu kahekordistamise arvutuslik sääst on kuni 0,50 mln eurot aastas (5.1.1.3).

7.4.2.3 Pikaajalise tasuvuse mõõdikud (sotsiaalmajanduslik mõju)

Alajaotuse mõõdikud aitavad kvantifitseerida haridusinvesteeringu lõplikku väärtust tööturul ning mõõta süsteemi tasandil koolituse läbinute palgapreemiumi (ja selle sihipärast tekkimist strateegiliselt prioriteetsetes majandussektorites).

M6. Koolituse läbinute palgapreemium (koondsissetulekute kasv) võrrelduna samas sektoris töötava kontrollgrupiga 1 ja 3 aastat pärast õppe lõpetamist

Põhjendus: näitab haridusinvesteeringu tasuvust inimese ja riigi tasandil ning loob andmepõhise aluse strateegilise portfelli fookusvaldkondade seadmiseks (tegevus 3.1). Et vältida avaliku sektori ja reguleeritud palgaastmestikuga seotud meetodilist moonutust, kasutatakse kaksikmeetodikat. Erasektoris mõõdetakse e-MTA andmetel koondsissetuleku (sh ettevõtlustulu) kasvu ehk palgapreemiumi. Avalikus sektoris mõõdetakse tasuvust haridusinvesteeringu mõju kaudu töötaja asutusesisesele ametialasele mobiilsusele (vertikaalne ja horisontaalne siire TÖR-is) ning kaadrivoolavuse (ja kaasnevate värbamiskulude) vähenemisele. Mõõdik eeldab, et e-MTA andmete riskasutus (tegevus 4.1) on tehniliselt käivitatud.

Algtase ja sihttase: Algtase: töötukassa meetmete puhul töötukassa võrdlusrühmapõhise mõjuhindamise tulemused¹⁰³; muude kanalite puhul sobitatud võrdlusrühma sissetulekumuutus esimese kohordi põhjal. Sihttase: koolituse läbinute koondsissetuleku kasv ületab võrdlusrühma oma 3 aasta pärast statistiliselt olulisel määral. Alamkategooriad, kus erinevust ei ole, vaadatakse üle P6 lävendi alusel.

M7. Horisontaalne tööturu mobiilsus ja rakendumise määr riiklikes strateegilistes fookusvaldkondades 12 kuud pärast koolituse lõppu

Põhjendus: näitab hariduspoliitika ja tööturupoliitika kooskõla ning struktuurset kohanemist tööturul. TÖR-i ametikoodide (ISCO) ja ettevõtete tegevusalade koodide (EMTAK) riskasutuse põhjal mõõdetakse liikumist riskisektoritest suurema lisandväärtusega kasvusektoritesse, mis näitab riigi toetatud õppe tasuvust prioriteetsetes valdkondades.

Mõõdik näitab korrelatsiooni koolituse läbimise ja tööturu liikumise vahel, mitte põhjuslikku seost: ilma võrdlusrühmata ei saa eristada koolituse mõju muudest teguritest (nt majandusükskel, isiku enda valikud).

Põhjusliku mõju hindamiseks kasutatakse võrdlusrühmapõhist mõjuhindamist (P4–P6; 7.4.3.3).

Algtase ja sihttase: Algtase: sama sektori ja ametirühma koolitust mitte läbinud töötajate liikumismäär riskisektoritest kasvusektoritesse samal perioodil (TÖR). Sihttase: koolituse läbinute liikumismäär ületab algtaset 12 kuu jooksul. Kuna mõõdik näitab korrelatsiooni, ei ole sihttaseme saavutamine iseenesest tõend põhjuslikust mõjust.

M8. Hõivesse liikumise kiirus (aeg uue töölepingu registreerimiseni)

Põhjendus: operatiivne eelindikaator koondamisohus olevate ja töötute sihtrühmas. Mõõdab TÖR-i andmetel aega (kuudes), mis kulub koolituse lõpust uue töölepingu registreerimiseni, võrreldes koolitamata kontrollrühmaga. Võimaldab juhtrühmal, töötukassal ja ministeeriumidel eristada kuude kaupa tõhusat ümberõpet formaalsest ja ebatõhusast haridustarbimisest.

¹⁰³ Unt, T., & Võrk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Tartu Ülikool.

Algtase ja sihttase: Algtase: koolitamata kontrollrühma mediaanaeg uue töölepingu registreerimiseni (TÖR, töötukassa andmed). Sihttase: koolituse läbinute mediaanaeg on kontrollrühma omast lühem. Aega mõõdetakse koolituse lõpust, seega õppeaegne lukustusefekt võrdlust ei moonuta.

7.4.3 Täppis-sekkuva lähenemise tehniline kaardistus ja kaasfinantseerimise meetme pilootprojektide tulemusmõõdikud

Täppis-sekkuva lähenemise (5.1.1) rakendamine eeldab, et prioriteetsed sektorid ja sihtrühmad on määratletud ametlike statistiliste klassifikaatorite alusel. See võimaldab siduda sektoripõhise kaasfinantseerimise pilootprojektide (tegevus 2.2) sihistamise, rahastusotsused ja tulemusseire registriandmetega (äriregister, TÖR, e-MTA) ning hinnata meetmete tasuvust alamkategoriate kaupa. Järgmine kaardistus on esialgne; seda hindab ministeeriumideülene juhtrühm iga riigi eelarvestrateegia tsükli ettevalmistamisel ja esitab muudatusettepanekud soovitusena; pilootsektorid kinnitab MKM meetme määruks ja fookusvaldkonnad otsustab Vabariigi Valitsus RES-i menetluses (tegevus 3.1).

7.4.3.1 Prioriteetsete sektorite kaardistus

Prioriteetsed sektorid on kaardistatud Euroopa Ühenduse majandustegevuse statistilise klassifikaatori versiooni 2.1 (NACE Rev. 2.1) jagude ja osade alusel (Statistikaamet, 2025). Kui register- ja aruandlusandmed on kodeeritud varasema klassifikaatoriversiooni (nt EMTAK 2008) alusel, võivad jagude tähised erineda, mistõttu kasutatakse andmete ristkasutamisel ametlikku vastavustabelit.

TABEL 23. PRIORITEETSETE SEKTORITE KAARDISTUS MAJANDUSTEGEVUSALADE KLASSIKAAKTORI (NACE REV. 2.1) ALUSEL

Fookusvaldkond (5. peatükk)	Viide	NACE Rev. 2.1 jagu	NACE Rev. 2.1 osad	Roll täppis-sekkuvas lähenemises
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, andmetöötlus ja küberturvalisus	5.1.2.1 ; 5.2.1; 5.2.2	K – Elektroonilise side teenus, programmeerimine, konsultatsioonid, andmetöötlustaristu ja muu infoalane tegevus	62 Programmeerimine, konsultatsioonid jms tegevused; 63 Andmetöötlustaristu, andmetöötlus, -majutus ja muu infoalane tegevus	Kasvusektor (ümberõppe sihtsektor)
Inseneeria, sh hoone infomudel (BIM)	5.1.2.1 ; 5.2.1.2 ; 5.2.2	N – Kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus; F – Ehitus	71 Arhitekti- ja inseneritegevused; tehniline katsetamine ja analüüs; 41 Elamute ja mitteleluhoonete ehitus; 42 Rajatiste ehitus; 43 Eriehitustööd	Kasvusektor
Töötleva tööstuse automatiseerimine ja digitaliseerimine (sh CNC, tööstusautomaatika ja tööstuse küberturvalisus)	5.1.2.1 ; 5.2.1; 5.2.1.2	C – Töötlev tööstus	25 Metalltoodete tootmine, v.a masinad ja seadmed; 26 Arvutite, elektroonika- ja optikaseadmete tootmine; 27 Elektriseadmete tootmine; 28 Muijal liigitamata masinate ja seadmete	Sektorisisene täiendõpe (liikumine väärtusahela s ülespoole)

Fookusvaldkond (5. peatükk)	Viide	NACE Rev. 2.1 jagu	NACE Rev. 2.1 osad	Roll täppis-sekkuvas lähenemises
			tootmine; 33 Masinate ja seadmete remont, hooldus ja paigaldus	
Rohetehnoloogia ja roheinseneeria	5.2.1	D – Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine; E – Veevarustus; kanalisatsioon, jäätme- ja saastekäitlus	35 Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine; 36–39 (veevarustus, kanalisatsioon, jäätme- ja saastekäitlus)	Kasvusektor
Madala lisandväärtusega töötlev tööstus (struktuurse šoki riskisektor)	5.1.2.1	C – Töötlev tööstus	Osad määratakse makromajanduslike eelindikaatorite alusel (tegevus 2.1)	Ümberõppe lähtesektor

7.4.3.2 Sihtrühmade kaardistus

Madala oskustasemega sihtrühm määratletakse ametite klassifikaatori AK 2008 pearühmade alusel (Statistikaamet, 2008). Klassifikaatori kirjelduse kohaselt eeldab enamik pearühma 9 ameteid esimest ISCO oskustaset, pearühma 8 ametid aga teist ISCO oskustaset. Seetõttu käsitletakse madala oskustasemega põhisihtrühmana pearühma 9 ning pearühm 8 kaasatakse sihtrühma rutiinsete ülesannetega ametitena, mille puhul ennetav ümberõpe on põhjendatud automatiseerimise või tehnoloogilise siirde riski korral (5.1.2.1).

TABEL 24. SIHTRÜHMADE KAARDISTUS AMETITE KLASSIKIFIKAATORI (AK 2008) ALUSEL

AK 2008 pearühm	Allpearühmad	Oskustase (klassifikaatori kirjelduse järgi)	Käsitlus
9 Lihttöölised	91 Puhastustöölised ja abilised; 92 Põllumajanduse, metsanduse ja kalanduse lihttöölised; 93 Mäetööstuse, ehituse, töötleva tööstuse ja veanduse lihttöölised; 94 Toitlustuse abitöölised; 95 Tänaval jms kohtades teenuse osutajad; 96 Jäätmekäitluse jm lihttöölised	1. ISCO oskustase	Madala oskustasemega põhisihtrühm; tingimuslik tasuta ligipääs struktureeritud ja eelkontrollitud õppele (5.1.2.1)
8 Seadme- ja masinaoperaatorid ning koostajad	81 Seadme- ja masinaoperaatorid; 82 Koostajad; 83 Mootorsõidukite ja liikurmasinate juhid	2. ISCO oskustase	Rutiinsete ülesannetega ametid; ennetava ümberõppe sihtrühm automatiseerimise või

AK 2008 pearühm	Allpearühmad	Oskustase (klassifikaatori kirjelduse järgi)	Käsitlus
			tehnoloogilise siirde riski korral (5.1.2.1)

7.4.3.3 Kaasfinantseerimise meetme pilootprojektide tulemusmöödikud

Pilootprojektide tulemusi mõõdetakse prioriteetse sektori (NACE Rev. 2.1 jagu ja osa), sihtrühma (AK 2008 pearühm) ja ettevõtja suurusklassi (väike-, keskmise suurusega ja suurettevõtja; tabel 20) järgi, et teha täppis-sekkuvaid rahastusotsuseid alamkategoriate kaupa. Mõjumöödikute (P4–P6) hindamisel kasutatakse sobitatud võrdlusrühmal ja juurdekasvude erinevuse meetodil põhinevat lähenemist, mida on rakendatud töötukassa teenuste mõjuhindamisel¹⁰⁴.

TABEL 25. KAASRAHASTUSMEETME PILOOTPROJEKTIDE TULEMUSMÖÖDIKUD

Kood	Möödik	Klassifikaatoripõhine arvutus	Andmeallikas	Algtase / sihttase	Tähtaeg
P1	Ettevõtjate osalusmäär pilootsektoris	Kaasfinantseerimise osalevate ettevõtjate osakaal pilootsektori (NACE osa) aktiivsetest ettevõtjatest suurusklasside kaupa	Äriregister; RTK taotlusandmed	0% (meedet ei ole) / vähemalt 70% 0. etapis kavatsuskirja esitanud ettevõtjatest osaleb I etapis; II etapi laiendamise eeldus	12 kuud pärast I etapi käivitamist
P2	Erakapitali kaasamise määr	Tööandjate ja töötajate tegelik omaosalus koolituskuludes NACE osa ja suurusklassi kaupa, võrrelduna tabelis 22 sätestatud määraga (M2)	RTK taotlus- ja väljamakseandmed	20% (töötukassa koolitustoetuse tööandja omaosalus) / tabeli 22 lähtestsenaariumi määrad (standardmäär 50%, prioriteetsetes sektorites 30–50%)	iga taotlusvooru lõpus; koondhinnang 12 kuud pärast I etapi käivitamist
P3	Sihtrühma katvus	AK 2008 pearühmadesse 8 ja 9 kuuluvate osalejate osakaal pilootprojektide osalejatest (ametikood õppealguses), eraldi pearühmade 8 ja 9 kaupa	TÖR; RTK taotlusandmed	AK pearühmade 8 ja 9 osakaal pilootsektori hõivatutest (TÖR) / osakaal osalejate seas on vähemalt sama suur kui sektori hõivatute seas	12 kuud pärast I etapi käivitamist

¹⁰⁴ Unt, T., & Võrk, A. (2026). *Eesti Töötukassa töötust ennetavate teenuste võrdlusrühmapõhine mõju hindamine*. Tartu Ülikool.

Kood	Mõõdik	Klassifikaatoripõhine arvutus	Andmeallikas	Algtase / sihttase	Tähtaeg
P4	Ametialane edasiliikumine	AK pearühmadest 8 ja 9 kõrgema oskustasemega pearühmadesse liikunud osalejate osakaal 12 ja 24 kuu jooksul pärast õpet, võrrelduna sobitatud võrdlusrühmaga (sama NACE osa ja AK allpearühm)	TÖR	sobitatud võrdlusrühma liikumismäär / statistiliselt oluline positiivne erinevus võrdlusrühmaga 24 kuu pärast	12 ja 24 kuud pärast õpet
P5	Hõives püsimine ja palgamuutus	Töötamise tõenäosus ja töötasu muutus 12 ja 36 kuud pärast õpet võrreldes sobitatud võrdlusrühmaga, NACE jao ja AK pearühma kaupa	TÖR; e-MTA	sobitatud võrdlusrühma töötamise tõenäosus ja töötasu / positiivne erinevus võrdlusrühmaga 36 kuu pärast, arvestades õppeaegset lukustusefekti	12 ja 36 kuud pärast õpet
P6	Tasuvus alamkategoriate kaupa	Osalejate kumulatiivse töötasu lisakasvu (tööjõukulu) ja avaliku kulu suhe NACE osa ja AK pearühma kaupa. Alamkategoriad, mille suhe jääb hindamisperioodi lõpuks alla 1, soovitatav juhtrühm lõpetada või ümber kujundada. Pilootmeetme sisu üle otsustab MKM meetme määruses ja rahastuse üle Vabariigi Valitsus järgmise RES-i menetluses (5.1.1.1)	e-MTA; RTK väljamakseandmed	mõõdetakse esimese kohordi põhjal / suhe vähemalt 1 hindamisperioodi lõpuks	36 kuud pärast õpet; esialgne hinnang järgmises RES-i tsüklis
P7	Topeltrahastamise kontroll	Töötukassa koolitustoetusega kattuvate taotluste osakaal pilootprojektide taotlustest (5.2.1.2)	RTK ja töötukassa ristkontrolli andmed	mõõdetakse esimese taotlusvooru ristkontrolli põhjal / 0% (kattuvad taotlused lükatakse tagasi)	iga taotlusvooru lõpus

Mõõdikud P1 ja P2 on ühtlasi II etapi (tulemuspõhise laiendamise) käivitustingimused (5.2.1.2; tegevus 2.2). Mõõdikute P3–P5 usaldusväärsus sõltub TÖR-i ametikoodide andmekvaliteedist, mille parandamine on tegevuse 4.1 osa. Algtasemed ja sihttasemed on esialgsed hindamislävendid, mille juhtrühm kalibreerib 0. etapi ja esimese taotlusvooru andmete põhjal. Juhtrühma piloodi hindamine kahe RES-i tsükli järel tugineb mõõdikutele P1–P3, P7 ja eelindikaatoritele; mõjumõõdikute P4–P6 tulemused laekuvad 24–36 kuud pärast õpet ja neid arvestatakse hilisemates RES-i tsüklites.

7.5 Täiskasvanute mitteformaalse õppe tõhustamiskava koordineerimisvormaadid ja kaasatud osapooled

Et ületada kvantitatiivseid andmelünki ja hinnata poliitikaettepanekute halduslikku rakendatavust, tugines mitteformaalse täiskasvanuõppe tõhustamiskava koostamine süsteemsele ekspertvalideerimisele. Et analüüsi järeldused ei lahkneks tegelikust halduspraktikast, korraldati formaalsete intervjuude ja teoreetiliste juhtumianalüüside asemel regulaarset ja iteratiivset ministeeriumideülest koordineerimist. Lisa annab ülevaate analüüsi kaasatud institutsioonidest, esindatud rollidest ja peamistest töövormidest ajavahemikul jaanuar–august 2026.

7.5.1 Regulaarsed koordineerimiskohtumised ja töökoosolekud valdkondlike ekspertidega (perioodil jaanuar–august 2026)

Eesmärk: kontrollida finants- ja mahuandmete (sh EHISe ja RHR-i riskasutus) õigsust, hinnata OSKA prognooside rakendatavust ning valideerida koos valdkondlike ministeeriumidega sisuliselt tõhustamisetpanekuid (sh valdkonna valitsusasutuste rollid, RTIP-i seire ja erakapitali kaasamise mudelid). See formaat andis otsest tagasisidet poliitikakujundajatelt ja aitas tagada meetmete institutsionaalse rakendatavuse.

Kaasatud osapooled:

- haridus- ja teadusministeeriumi asjaomased esindajad (peamine fookus: hariduse kvaliteediraamistik, tasemeõppe prioriteedid ja strateegilise portfelli juhtimine);
- majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ning töötukassa valdkondlikud eksperdid (peamine fookus: operatiivne tööturupoliitika, tööandjate omaosalus ja kiirreageerimise instrumendid).

7.5.2 Riigieelarve revisjoni sisene juhtimine

7.5.2.1 Formaati A: igakuised riigieelarve revisjoni ülevaatused

Eesmärk: valideerida eelarvepoliitiliselt tõhustamiskava vahe- ja lõppjäreldusi ning hinnata poliitikavalikuid ja eelarvelist säästupotentsiaali riigi eelarvestrateegia (RES) ja valitsuse prioriteetide taustal.

Kaasatud rollid: rahandusministeeriumi eelarvepoliitika asekanstler, eelarveosakonna juhataja, strateegiatalituse nõunikud.

7.5.2.2 Formaati B: iganädalased tõhustamiskavade regulaarkohtumised

Eesmärk: ühtlustada kvantitatiivsete andmekoondite (SAP BO RP004, HR058, SAS) andmetöötlust, kalibreerida lahkevusanalüüsi mudeleid ja koostada raporti struktuur iteratiivselt. Kaasatud rollid: rahandusministeeriumi strateegiatalituse juht ja nõunikud (kohtumised toimusid iga nädal jaanuarist juunini 2026).