

Kõrghariduspoliitika arengukavade ja teadusuuringute sidumise vajadusest

Karmo Kroos, Estonian Business School'i majandusteooria õppetooli juhataja kohusetäitja

Lauri Veski, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse hariduspoliitika programmijuht

Rein Murakas, Eesti Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi juhataja

Kõrghariduse arengukavade korrastamine aitaks oluliselt vähendada kõrghariduspoliitika juhtimisega seotud töö-, aja- ja rahakulu.

Eesti kõrgharidust püütakse riiklikul tasemel suunata paljude arengukavade abil. 2009. aasta aprilli lõpus võis loendada 15 strateegilist dokumenti, mis sisaldavad kokku 34 kõrgharidusega seotud põhi- ja 50 alameesmärki. Nende saavutamise mõõtmiseks on süsteemselt kasutamata oluline potentsiaal – kõrgharidusuuringud.

Teadmistepõhise ühiskonna ja majanduse edukaks toimimiseks on vaja tagada õiglane juurdepääs kvaliteetsele kõrgharidusele. See eeldab tõhusat teadmistepõhist kõrghariduspoliitikat, mis tähendab teadlaste arvestatavat panust hariduspoliitika kujundamisse, sealhulgas teadusuuringute kasutamist strateegiliste eesmärkide seadmisel ning nende saavutamise mõõtmisel, sest mõjude hindamine on teadmistepõhise poliitika ja õigusloome põhielement (Kasemets 2006). Eestis on toimivaks teadmistepõhiseks poliitikaks potentsiaal olemas – informatsiooni teadusuuringute kohta koondavad Eesti Teadusinfosüsteem (ETIS) ja Eesti Sotsiaalteaduslik Andmearhiiv (ESTA). Järgnevalt vaatleme, kuidas neid poliitika kujundamisel rakendatakse ning kuidas on nende kasutamise abil võimalik kõrghariduspoliitika juhtimisega seotud aega ja raha kokku hoida.

Analüüsi eesmärgid

Artikkel põhineb 2009. aasta SA Archimedese kõrghariduse kvaliteedi programmi PRIMUS projekti "Rakenduslikud interdistsiplinaarsed haridusuuringud ja andmebaasid teadmistepõhise hariduspoliitika ning majanduse teenistuses" tulemustel (RIHU09 – <http://www.sotsioloogia.ee/esta/index.html>). * Sellel Euroopa Sotsiaalfondi rahastatud. Uurimisprojektil on kolm peamist eesmärki. Esimene eesmärk on analüütilise ülevaate koostamine Eestis riigiasutuste jt tellimusel tehtud sotsiaalteaduslikest kõrgharidusuuringutest ning nende seostest arengukavade ja seaduste koostamise või hindamise kavadega. See eesmärk on järjeks Riigikogu Toimetiste kolleegiumis 2001. aastal algatatud riigi rakendusuuringute ülevaatele (Kasemets 2002). Teine eesmärk on luua olulisemate haridusuuringute ühtne andmebaas, võimaldamaks avaliku sektori asutustel ja koostööpartneritel seda kasutada riigi arengukavade ning õigusaktide mõjude hindamises ja otsuste rakendamise tõhustamises. Kolmas eesmärk on välja töötada avaliku sektori tellitud ja tema kaasabil või eestvedamisel tehtud haridusuuringute kohta käiva informatsiooni regulaarse täiendamise süsteem, arvestades ministeeriumide, Riigikantselei, Riigikogu Kantselei, Riigikontrolli, Statistikaameti ja Eesti Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi (<http://psych.ut.ee/esta/>) seniste praktikate ühitamise võimalusi.

Artikli põhieesmärk on tuua välja Eesti kõrghariduspoliitika kujundamisel kasutamata potentsiaal, mida eespool nimetatud andmebaasid pakuvad. Selleks antakse lühiülevaade arengukavade nn inventuurist ning vaadeldakse, milliste kõrgharidusuuringute kohta käiv teave on andmebaasides kättesaadav ning millisel määral saaks neid strateegiadokumentide hindamisel paremini kasutada. Lõpuks keskendutakse kõrghariduse kvaliteediga seotud eesmärkide näitel probleemile, miks on arengukavade

koostamisel vaja kaasata teadusuuringuid ja -analüüse ning miks ei piisa ainult statistilistest vaatlustest või riiklikes registrites leiduvatest andmetest.

Arengukavade “inventuur”

Eesti kõrghariduspoliitikaga seotud arengukavade eesmärkide, mõõdikute ning andmeallikate selgitamisel püüti arvestada rahandusministeeriumi (4.06.2007) ringkirjas “Ettepanek eesmärkide-indikaatorite määratlemise meetodi kohta” nõutuga. Selleks koguti teavet strateegiadokumentides sõnastatud põhi- ja alaeesmärkide, tegevussuundade (meetmete) ning tegevuste kohta, püüdes tuvastada nendega seotud indikaatorid koos alg- ja sihttasemetega ning andmeallikatega. Strateegilistes dokumentides esitatud teabe kategoriseerimisel ja ülevaate koostamisel arvestati esitatud mõisteid. Kõrgharidust puudutavate strateegiadokumentide mõõdikute ja hindamismeetmete süstemaatilise ülevaate koostamise aluseks oli dokumendi kehtivus 27.04.2009. Nimekirja moodustamist alustati Riigikantselei ala-koduleheküljel olevast kvaasiregistrist “Kehtivad arengukavad”, seda täiendati haridus- ja teadusministeeriumi kodulehekülje kataloogis “Arengukavad” ning majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ala-koduleheküljel “Kehtivad strateegilised dokumendid” esitatud teabega. Moodustunud loendist eemaldati informatsiooni ja kommunikatsiooni tehnoloogia ning e-õpet puudutavad arengukavad (sest need ei ole ministri kinnitatud riiklikud strateegiadokumendid). Detailsemaks analüüsiks jäeti sõelale järgmised (Kroos 2009):

1. Eesti keele arendamise strateegia 2004–2010;
2. Eesti keele ja kultuuri akadeemilise välisõppe programm 2005–2010;
3. Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015;
4. Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015 rakendusplaan aastateks 2008–2010;
5. Eesti kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegia aastateks 2006–2015;
6. Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia “Teadmistepõhine Eesti” 2007–2013;
7. Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia “Teadmistepõhine Eesti” 2007–2013 rakendusplaan aastateks 2009–2013;
8. Eesti majanduskasvu ja tööhõive kava 2008–2011 Lissaboni strateegia rakendamiseks;
9. Eesti lõimumiskava 2008–2013 rakendusplaan 2008–2010;
10. Eesti õpetajahariduse strateegia 2009–2012;
11. Eesti õpetajahariduse strateegia 2009–2012 rakendusplaan;
12. Inimressursi arendamise rakenduskava CCI 2007EE051PO001;
13. Inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna “Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine” meetme “Doktoriõppe ja rahvusvahelistumise edendamine” doktoriõppe ja rahvusvahelistumise programm “DoRa”;
14. Inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna “Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine” meetme “Teaduspoliitika ja kõrghariduse kvaliteedi arendamine” kolmanda taseme õppe kvaliteedi arendamise programm “PRIMUS”;
15. Haridus- ja teadusministeeriumi valitsemisala arengukava “Tark ja tegus rahvas” 2009–2012.

Ootuspärane seotus

Lähem tutvumine dokumentidega võimaldas registreerida 34 põhi- ja 50 alaeesmärki. Liigitades need eesmärgid 15 kategooriasse, saadi terviklikum pilt Eesti kõrghariduspoliitikas seatud sihtidest. Ootuspäraselt on arvukalt eesmarke seotud teadmistepõhise ühiskonna ja majandusega, kuid mõnevõrra üllatuslikult pannakse (ala)eesmärkide tasemel suurt rõhku nii kvaliteedile, rahvusvahelistumisele kui ka eesti keelele ja kultuurile, jättes näiteks õppevahendite, infrastruktuuri ja rahastamise alateemad eesmärkide tasemel mainimata. Kui ka strateegiadokumentides väljatoodud

tegevused lihtsalt summeerida, annaks see kõrgharidust puudutavate tegevussuundade ehk meetmete arvuks 58 ja tegevuste arvuks koguni 345 (vt Kroos 2009, Lisa 2). Need on mõnevõrra liialdatud arvud (Kroos 2009), sest eeltoodud loend sisaldab eri astmete strateegiadokumente – lisaks arvukatele valdkondlikele arengukavadele ja nende rakendusplaanidele ka ühte kesket strateegilist dokumenti, ühte haridus- ja teadusministeeriumi organisatsioonipõhist arengukava ning kolme riiklikus arengukavade hierarhias raskesti liigitatavat Euroopa Liidu abirahade suunamiseks loodud dokumenti –, mistõttu lihtne tegevuste liitmine loendaks osa tegevusi topelt. Kuigi ülepaisutatud, annab see siiski mingi ettekujutuse strateegilistes dokumentides välja toodud tegevuste arvukusest. Kui siia saaks lisada ka riigieelarvest tehtavad kulutused eri kategooriate lõikes, joonistuksid riiklikud prioriteedid (ja tagasihoidlikumat tähelepanu saavad alateemad) veelgi ühesemalt välja.

Arengukavade eesmärkidega seotud indikaatorid peaksid Vabariigi Valitsuse 2005. aasta arengukavade määruse nr 302 kohaselt olema varustatud nii alg- ja sihttasemega kui ka andmeallikaga. 15 arengukavas leiduvate eesmärkide mõõdikute allikad jagunesid üldiselt 8 kategooriasse (5 juhul ei olnud allikat märgitud), seejuures kõige populaarsem kategooria oli ministeerium või selle allüksus (sealhulgas programmi elluviija). Selle allika 27 indikaatorit pärinevad enamasti programmi aruannetest. Näiteks Eesti Hariduse Infosüsteemi andmeid (enamasti doktoriõppesse) vastuvõetavate ja lõpetavate üliõpilaste arvu kohta kasutatakse kogunisti 24 indikaatori tarvis. Statistikaameti abil kogutakse 16 mõõdiku puhul andmeid teadlaste ja inseneride arvu, nende vanusestruktuuri ning teadus- ja arendustegevuse kogukulutuste kohta. Konkreetse analüüsi seisukohast kõige huvipakkuvamaid spetsiaalselt korraldatud uuringuid kasutatakse aga kõigest nelja indikaatori allikana.

Eraldi arengukava hindamiseks tellitavate uuringute puhul on kolmel juhul neljast tegemist mõjuindikaatoritega, mis kasutavad allikana Riigikantselei iga-aastast uuringut avalike teenistujate asjatundlikkuse, usaldusväärsuse ning pühendumuse kohta, mida tellitakse AS-ilt Emor. Neljas, spetsifitseerimata mõjude hindamisviis eeldab põhjalikku analüüsi koos teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni (TA&I) infrastruktuuri teekaardi väljatöötamisega, mõõtmaks ajakohastatud ja uuendatud TA&I infrastruktuuride osakaalu kasvu. Seega, neid nelja hindamist ei muuda kahjuks ühesuguseks nende orienteeritus teadusuuringute sarnaste kvaliteedinõudmiste täitmisele.

Analüüsi tulemustele tuginedes

Kasemetsa (2002) varasema analüüsi kohaselt tellisid ministeeriumid ja Riigikantselei aastail 1999–2001 kogunisti 395 rakendusuuringut, millest õigusaktide ettevalmistamise või kehtiva õiguse mõjude analüüsiga oli seotud 106. Käesoleva analüüsi seisukohast on oluline märkida, et kõik haridusministeeriumi tellitud 18 rakendusuuringut olid seotud õigusloomega. Siiski ei saa kahe analüüsi tulemusi omavahel võrrelda juba metodoloogilise erinevuse tõttu – varasemal juhul koguti andmeid Riigikogu liikmetele ning majandus- ja sotsiaalinfoosakonnale, praegu on kasutatud uuringute leidmiseks kahte allikat: Eesti Sotsiaalteaduslikku Andmearhiivi (ESTA) ja Eesti Teadusinfosüsteemi (ETIS). ESTA põhitegevus on sotsiaalteadusliku info kogumine, korrastamine, dokumenteerimine ja võimalikele kasutajatele edastamine. Üks peasuundi on koguda sotsiaalse juhtimise ülesannete lahendamiseks vajalikku informatsiooni ja edastada seda riigiasutustele. Selles valdkonnas on ESTA materjalid koostöös Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonnaga leidnud rakendust seadusandluse täiustamises (Murakas, Rämmer 2000).

ETIS koondab informatsiooni teadus- ja arendusasutuste, teadlaste, teadusprojektide ning erinevate teadustegevuse tulemuste kohta (www.etis.ee).

Miks just need allikad? Kasemetsa (2002) analüüsi peamine põhjus oli napp informatsioon riigieelarvevahenditega tehtud teadusuuringute kohta ning olemasolevate uuringute vähene kasutamine. Analüüsi käigus osutus sisuline võrdlevanalüüs ministeeriumiti raskeks, sest puudusid ühtsed definitsioonid, dokumenteerimismõõdud jms. Sageli polnud dokumentides uurimistellimuse saanud vastutavat täitjat. Vähem kui pooltel juhtudel olid uuringud avaldatud Internetis (samas, tabel 2). Need probleemid viitavad muu hulgas vajadusele uuringute ühtse dokumenteerimise ja arhiveerimise järele.

Analüüsi tulemustele tuginedes soovitati otsida võimalusi Eestis olemasolevate või tellitavate uuringute süsteemsemaks kasutamiseks õigusloomes ning kehtivate seaduste mõjude hindamisel. Seega kasutati seekordses analüüsis allikatena just uuringute andmebaase, et otsitavale informatsioonile lisaks saada ülevaadet ka uuringute ja õigusloome seose süsteemsusest.

Projekti RIHU09 raames moodustati ESTA juurde interdistsiplinaarseid kõrgharidusuuringuid koondav alamandmebaas (<http://www.sotsioloogia.ee/esta/index.html>), mis sisaldas 16. oktoobri 2009 seisuga 60 uuringut. ETIS-e projektide andmebaasis tehtud otsingu valdkonna kriteeriumiks määrati “Ühiskonnateadused ja kultuur” ning eriala kriteeriumiks “Kasvatusteadused”. Tulemuseks oli 16. oktoobri 2009 seisuga 143 kirjet, millest uudseid (ESTA-s mitteleiduvaid) või teemakohaseid kirjeid (kõrgharidust puudutavaid uuringuid-analüüse) oli 26. Kahe allika peale kokku on analüüsi haaratud 86 uuringut.

Süsteemitu ja hüplik

Esimene samm eesmärkide indikaatorite ja uuringute seoste otsimisel oli vaadelda, kui võrd võetakse arengukavade koostamisel arvesse olemasolevate uuringute tulemusi. Arengukavasid lugedes jääb mulje, et seda on tehtud süsteemitult ja hüplikult, et mitte öelda lünklikult. Arusaamatuks jääb, miks just neid uuringuid mainitakse. Meie valimi kohaselt on andmebaasides üheksa uuringut, mille tellija või finantseerija on uuringukirjelduses märgitud haridus- ja teadusministeerium (tehtud aastatel 2002–2007), kuid andmebaaside puuduliku või ebatäpse informatsiooni tõttu võib oletada, et valimisse ei ole sattunud kaugeltki kõik nimetatud ministeeriumi tellitud uuringud. Seega on kõrgharidust puudutavaid uuringuid tellitud küll, kuid seda, milliste arengukavade või õigusaktidega on need seotud, ei ole võimalik olemasolevate andmete põhjal öelda. Samuti ei saa kõrvutada tulemusi Kasemetsa (2002) analüüsiga, mille kohaselt olid kõik haridus- ja teadusministeeriumi 1991–2001 tellitud 18 rakendusuuringu seotud õigusloomega, sest meil puuduvad andmed, kas neid uuringuid kasutati olemasoleva olukorra selgitamiseks või mõjude hindamiseks.

Teine samm arengukavade ja uuringute vahelise seose otsimisel oli kindlaks teha, mil määral plaanitakse strateegiate hindamiseks tulevikus uuringuid tellida. Selleks vaadeldi, milliste väljund-, tulemus- või mõjuindikaatorite andmeallikateks on strateegilistes dokumentides ära toodud spetsiaalne andmekogumine. Nagu eespool nimetatud, kasutatakse mõju hindamiseks spetsiaalset andmekogumist ainult nelja indikaatori puhul. Arvestades arengukavade eesmärkide ja mõõdikute koguhulka, ei ole spetsiaalselt tellitud uuringute arv mõjude hindamisel sugugi suur.

Eelneva põhjal võib järeldada, et uuringute kasutamine pole õigusloomes süsteemne. Uuringuid tellitakse ja arengukavasid koostatakse, kuid side kahe tegevuse vahel on nõrk. Uuringute kohta käiv info on napp ja ebatäielik, isegi kahe andmebaasi peale kokku. Ka ESTA juurde spetsiaalselt tekitatud alamandmebaas kõrgharidusuuringutest ei sisalda uuringute kohta piisaval määral informatsiooni, mida oleks vaja andmete taaskasutamiseks või tehtud uuringutest korraliku ülevaate saamiseks. See viitab tungivale vajadusele ministeeriumide jt riigiasutuste tellitavate uuringute süsteemseks sisestamiseks ESTA-sse, kus uuringukirjeldused varustatakse kohe vajaliku informatsiooniga ning uuringuandmeid on lihtne leida ja taaskasutada.

Kasutamata potentsiaal

Kui eelnevast võis järeldada, et uuringute ja arengukavade vahel puudub süsteemne ja selge kavatsuslik seos, püüti järgnevalt vaadelda nende potentsiaalset ehk ettekavatsemata seost, kõrvutades 86 haridusala sotsiaaluuringu ESTA-s ja ETIS-s leiduvat informatsiooni 15 arengukava (ala)eesmärkide/tegevuste ning nende indikaatoritega. Sel viisil püüti leida olemasolevate uuringute seast võimalikke indikaatorite algtaseme (või erandjuhul sihttaseme) allikaid (tabel 1).

Tulemuste tõlgendamisel tuleb olla ettevaatlik ja pidada silmas, et uuringute ja indikaatorite seostamine on pigem tunnetuslik peamiselt kahel põhjusel. Ühest küljest ei ole ESTA-s ja ETIS-s leiduv informatsioon uuringute-analüüside kohta väga põhjalik ning teisest küljest võivad uurimistulemused olla aegunud või kogutud teistel (kõrghariduspoliitikaga nõrgalt seotud) eesmärkidel, et olla indikaatori alg- või sihttasemeks. Sellest hoolimata annab tulemus aimu, milliste eesmärgikategooriate puhul võiks olemasolevatest uuringutest indikaatorite allikatena abi olla ning kuidas senisest suuremal määral rakendada kõrghariduspoliitika analüüsis Eesti teadlaste potentsiaali. Samuti võib analüüs anda kätte suuna, millist tüüpi eesmärkide saavutamise mõõtmiseks tuleks tellida rohkem spetsiaalseid uuringuid.

Üsna ootuspärane on see, et kõige rohkem uuringuid seondub nende eesmärgikategooriatega, millel on juba niigi kõige rohkem eesmärke/tegevusi ja indikaatoreid. Enim haakuvad uuringutega kvaliteedi, kättesaadavuse ning teadmispõhise ühiskonna/majanduse kategooria eesmärgid. Kategooriates 5–7 ei ole eesmärke üldse ära toodud ning seega pole võimalik uuringuid nendega ka otseselt sobitada, kuigi konkreetsetes valdkonnas on ETIS-s ja ESTA-s üsna palju uuringuid. Puuduvad eesmärgid ja nende mõõdikud saaks koostöös teadlastega välja töötada seniste uuringute pinnalt.

Kui suurema osa kategooriate puhul on arengukavades määratletud eesmärke rohkem kui võimalikke seonduvaid uuringuid, siis erand on elukestva õppe kategooria – selles kategoorias on kolme eesmärgi kohta viis uuringut. Kõige enam sobitusid olemasolevad uuringud kõrgharidusstrateegias aastateks 2006–2015 sõnastatud eesmärgiga “ühtsetel põhimõtetel toimiva riikliku kutse- ja karjäärinõustamissüsteemi loomine, mis arvestab ühiskonna/tööturu arenguid ning võimaldab õppuritel leida oma huvidele ja võimetele sobivad õppekavad ning hõlbustab erialavalikut”. Siin võib abi olla näiteks uuringutest-analüüsides, mis käsitlevad vilistlaste rahulolu nõustamisteenustega ja nende nõustamisvajadusi, samuti toimetulekut tööturul, erialavaliku tegureid ja rahulolu erialavalikuga. Uuringute tulemusi võib siinkohal kasutada indikaatori algtaseme allikana ja jätku-uuringuid sihttaseme allikana.

Siinkohal on oluline silmas pidada varasemaid arengukavade indikaatoreid, seiret, mõõtmist ja aruandlust puudutavate analüüside tulemusi. Nii Soomes kui ka Hollandis on valitsuse programmide ning tulemusjuhtimise mõõtmise ja indikaatoritega seotud diskussioonid viinud järeldusele, et kõiki valitsuse eesmärke ei saa ega peagi kvantitatiivselt mõõtma, sest sageli on ministeeriumides ning rakendusasutustes ülesandeid, mille mõõtmiseks on raske välja töötada arvulisi indikaatoreid (Kasemets 2009).

Tabel 1. Uuringute võimalik seos arengukavade indikaatoritega eesmärgikategooriate lõikes

A. Eesmärkide kategooriad	B. Vähemalt ühe (ala)eesmärgiga/tegevusega või indikaatoriga potentsiaalselt seonduv uuring
1. Õppekava, -töö	1. 2005. aasta vilistlaste uuring (2006). 2. LÜKKA õppekavaarenduse alaprojekt – Õppekavade toimimise uuring (2006).
2. Teadus- ja arendustöö	Hariduspoliitilised tegurid e-õppe mõjutajana kõrgkoolides (2005–2007).
3. Rahvusvahelistumine	Doktorite karjääriuuring (2007).
4. Õppejõud ja teadlased	1. Doktorite karjääriuuring (2007). 2. Õppejõudude õpetamisoskuste koolitusvajaduse uuring (2005–2006).
5. Üliõpilased (v.a doktorandid)	
6. Õppeasutuste administratsioon	
7. Õppevahendid	
8. Infrastruktuur	
9. Doktorantuur	1. Doktorite karjääriuuring (2007). 2. Eesti doktoriõppe kvaliteedi, tulemuslikkuse ja jätkusuutlikkuse tagamise süsteem (2005–2008).
10. Rahastamine	
11. Kättesaadavus	1. Eesti üliõpilaste sotsiaal-majandusliku olukorra ning praktika, nõustamise ja varasemate õpi- ja töökogemuste arvestamise (VÕTA) uuring (2006). 2. Kõrgkoolis akadeemilist toimetulekut mõjutavad tegurid (2009–2014). 3. Mittenormatiivse õpiedu asjaolud ja motivatsioon (2006). 4. Katkestanute uuring “Uus algus” (2006). 5. Nõustamine Eesti kõrgharidussüsteemis (2006). 6. Õiglane ligipääs kõrgharidusele Eestis (2009).
12. Kvaliteet	1. 2005. aasta vilistlaste uuring (2006). 2. Eesti doktoriõppe kvaliteedi, tulemuslikkuse ja jätkusuutlikkuse tagamise süsteem (2005–2008).

	3. Kõrgkoolis akadeemilist toimetulekut mõjutavad tegurid (2009–2014). 4. LÜKKA õppekavaarenduse alaprojekt – Õppekavade toimimise uuring (2006). 5. Mittenormatiivse õpiedu asjaolud ja motivatsioon (2006). 6. Katkestanute uuring “Uus algus” (2006). 7. Nõustamine Eesti kõrgharidussüsteemis (2006). 8. Tööandjate uuring (2007). 9. Ülikoolide kvaliteedialase olukorra kaardistamine (2006). 10. Ülikoolide praktikajuhendajate uuring (2006).
13. Teadmistepõhine ühiskond/majandus	1. Analüüs erinevate koolitusvaldkondade lõpetanute seisundi kohta tööturul ametialade, haridustasemete ja majandusharude lõikes (2005). 2. Doktorite karjääriuuring (2007). 3. Eesti doktoriõppe kvaliteedi, tulemuslikkuse ja jätkusuutlikkuse tagamise süsteem (2005–2008). 4. Inimkapitali väärtustamine Eesti tööturul: üleharitus ja hariduse mittevastavus töökoha nõuetele (2005–2008). 5. Koolitussüsteemi kvantitatiivsest arengust ja tööturg (2006–2010). 6. Kõrghariduse omandanute ja õpingud katkestanute võrdlus töötasult laekunud tulumaksu põhjal (2005). 7. Teadmistepõhise majanduse suunas liikumiseks vajaliku tööjõu- ja koolitusvajaduse väljaselgitamine (2008–2009). 8. Tööandjate uuring (2007).
14. Elukestev õpe	1. 2005. aasta vilistlaste uuring (2006). 2. Analüüs erinevate koolitusvaldkondade lõpetanute seisundite kohta tööturul ametialade, haridustasemete ja majandusharude lõikes (2005). 3. Doktorite karjääriuuring (2007). 4. Eesti üliõpilaste sotsiaal-majandusliku olukorra ning praktika, nõustamise ja varasemate õpi- ja töökogemuste arvestamise (VÕTA) uuring (2006). 5. Haridus ja tööturg Eestis (2007).
15. Muu	1. 2005. aasta vilistlaste uuring (2006). 2. Eesti üliõpilaste sotsiaal-majandusliku olukorra ning praktika, nõustamise ja varasemate õpi- ja töökogemuste arvestamise (VÕTA) uuring (2006). 3. Kõrgkoolis akadeemilist toimetulekut mõjutavad tegurid (2009–2014). 4. Mittenormatiivse õpiedu asjaolud ja motivatsioon (2006). 5. Katkestanute uuring “Uus algus” (2006). 6. Nõustamine Eesti kõrgharidussüsteemis (2006).

ALLIKAS: Kroos 2009 (A), Veski (B loend ESTA ja ETIS-e põhjal).

Eesmärk konkurentsivõime

SA Archimedese kõrghariduse kvaliteedi programmi PRIMUS põhieesmärk on õppe kvaliteedi ja kõrgkoolilõpetajate konkurentsivõime tõstmine. Seetõttu on käesolevas analüüsis pööratud eraldi tähelepanu kõrghariduse kvaliteediga seotud eesmärkidele ja indikaatoritele. Kõrghariduse kvaliteet on arengukavades ka kõige paremini mõõdikutega varustatud valdkond. Esmane analüüs näitab, et kvaliteedi kategooriasse kuuluvate eesmärkide/tegevuste saavutamise mõõdikud/indikaatorid ei ole enamasti kõige täpsemad ega vasta viiele SMART-i kriteeriumile: spetsiifilisus (konkreetne, teistest eristuv), mõõdetavus (objektiivselt hinnatav), ajastatus (tähtaeg on määratud), reaalsus (teostatav antud tingimustel) ja teadvustatus (kokku lepitud ja omaksvõetud).

Kõrghariduse kvaliteedi kasvu mõõtmiseks ei piisa ainult riiklikest registritest või statistikast pärinevatest kvantitatiivsetest andmetest. Üliõpilaste arvu või finantseerimise mahu kasv ei pruugi tingimata tähendada õppe paremat kvaliteeti. Selleks et kvaliteedi hindamine hõlmaks võimalikult palju tahke, tuleks koos teadlastega töötada välja sobivamad alameesmärgid ning nende indikaatorid. Eesmärkide mõõdetavuse parandamiseks võib kokku leppida, et teatud kvaliteedieesmärkide hindamiseks rakendatakse süsteemse kvalitatiivse analüüsi meetodeid (Soome praktika) (Kasemets 2009).

Vaadeldes konkreetsemalt, milliste kvaliteedieesmärkide indikaatoritest praegu ei piisa ehk milliste eesmärkide saavutamine tuleks paremini lahti mõtestada ning täiendavate vahenditega mõõta, võib välja tuua õppe- ning teadus- ja arendustegevuse kvaliteedi parandamise. Prioriteetsete uuringusuundadena võiks seega välja tuua kõrghariduse õppekvaliteedi uuringud ning teadus- ja arendustegevuse kvaliteedi uuringud.

Järeldused ja soovitused

Arengukavade puhul tuleb esile kaks olulist probleemi. Esiteks on arengukavades väga palju mõõdikutega varustatud alameesmärgid ja meetmeid, mis võivad erineval hierarhilisel tasemel asumise tõttu üksteisega kattuda, põhjustades võimalikku topeltmõõtmist, teiseks ei mõõda indikaatorid alati eesmärkide saavutamist küllalt täpselt. Esimese probleemi lahendamiseks tuleks luua arengudokumentide omavaheline selge hierarhiline struktuur (vt RAKE ja Geomedia 2009) ning kaaluda nende koguarvu vähendamist, et tugevdada seost analüüsi, eesmärkide, mõõdikute ja hindamise vahel. Samuti aitaks Kroosi (2009) arvates strateegiliste dokumentide seost paremini mõista ja planeerimist täiustada see, kui kaalutaks strateegiliste dokumentide standardimist (sealhulgas terminoloogia, tsükli, ülesehituse, ettevalmistamise kaasamise, järelevalve ja aruandluse ühtlustamist). Kui korrastada kõrgharidusega seotud arengukavad, vähendades oluliselt nii eesmärkide ja indikaatorite kui ka erinevate mõõtmistega seotud tegevuste hulka ning koondades sarnased alameesmärgid ühte, väheneks kõrghariduspoliitika juhtimisega seotud töö-, aja- ja rahakulu.

Strateegiliste dokumentide hindamise ja nende tarvis andmete kogumise parandamiseks soovib Kroos kaaluda andmekogumise komplekslahendit, näiteks tellida statistikaametilt eraldi regulaaruuring, täiustada registreid ja riskasutamist.

Põhieesmärkide mõju hindamisel võiks lähtuda Euroopa Komisjoni (European Commission 2006, 9–10) soovist tellida sobilikku uurimisstrateegiat ning andmeanalüüsi valdavatel ekspertidel eraldi uuringud. Alameesmärkide (ja tegevuste) tarvis soovib Kroos viia sisse rahalise piirmäära, millest alates tuleks mõjusid hinnata.

Teise probleemi puhul on üldiselt arusaadav, miks enamiku indikaatorite puhul kasutatakse andmeallikatena riiklikke registreid ja statistikaameti kogutavaid andmeid, mitte eraldi täiendavaid uuringuid. Kuid kohati, just kvaliteeti puudutavates küsimustes (nõustamisteenuste, õppe- või teadus- ja arendustegevuse kvaliteet) ei saa lähtuda ainult kvantitatiivsetest andmetest. Näiteks kõrghariduse õppekvaliteedi ning teadus- ja

arendustegevuse kvaliteedi mõju hindamiseks tuleb kõigepealt koostöös teadlastega töötada välja korrektsed alameesmärgid ja nende indikaatorid ning seejärel tellida spetsiaalsed uuringud, mitte toetuda registrite ja statistikaameti andmetele. Eesmärkide mõõdetavuse parandamiseks tuleks saavutada kokkulepe, mille alusel raskesti mõõdetavate kvaliteedieesmärkide hindamiseks töötatakse välja sobilikud meetodid. Kõrghariduse arengukavade eesmärkide seadmise juures ei kasutata teaduslikku ekspertiisi piisavalt, kuigi andmebaasides leiduvate uuringute puhul on potentsiaal juba praegu olemas, eriti elukestva õppe kategooria eesmärkide mõõdikutega sidumiseks (näiteks kõrgkoolide vilistlaste uuringud). Veelgi enam, ka poliitika kavandamine, mõjude hindamiseks tehtud uuringud ja uuringute arhiiv on siiani omavahel korralikult ja süsteemselt sidumata. Et tagada teadusliku ekspertiisi süsteemne kaasamine õigusloomesse, tuleks maksumaksja rahastatud spetsiaalsete uuringute tellimisel nõuda, et uuringud jõuaksid ESTA-sse, sest selle peaülesandeid ongi sotsiaalse juhtimise ülesannete lahendamiseks vajaliku informatsiooni koondamine ja riigiasutustele edastamine. Sel viisil oleks informatsioon ministeeriumide jt riigiasutuste tellitud uuringute kohta piisav ja vabalt kättesaadav nii ministeeriumidele endile kui ka teadlastele. See aitaks omakorda kaasa järelduste õigeks tunnistamisele ning uuringute dubleerimise vähendamisele, sest arengukavu planeerides tellitaks ainult puuduvat infot.

Kasutatud kirjandus

Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015.

– <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=4778>

European Commission (2006). Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. Working Document No. 2, Director General Regional Policy, Aug., 2006. – [http://www.interact-](http://www.interact-eu.net/mint/pepper/orderedlist/downloads/download.php?file=http%3A//www.interact-eu.net/downloads/341/Indicative_Guidelines_on_Evaluation_Methods_Monitoring_and_Evaluation_Indicators.doc)

[eu.net/downloads/341/Indicative_Guidelines_on_Evaluation_Methods_Monitoring_and_Evaluation_Indicators.doc](http://www.interact-eu.net/downloads/341/Indicative_Guidelines_on_Evaluation_Methods_Monitoring_and_Evaluation_Indicators.doc)

Kasemets, A. (2002). Rakendusuuringu ja analüüside tellimine valitsusasutustes 1999–2001: teel teadmistepõhisema poliitika, õigusloome ja avaliku halduse poole. – Riigikogu Toimetised 6. – <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11929>

Kasemets, A. (2006). Teadmistepõhise ja säästliku avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. – Riigikogu Toimetised 14, lk 152–160.

Kasemets, A. (2009). Riigi tasandi strateegilise tulemus- ja finantsjuhtimise valikud OECD, Soome ja Hollandi allikate põhjal. Väliskogemuse uuringu aruanne Rahandusministeeriumile. Käsikiri.

Kroos, K. (2009). Eesti kõrghariduspoliitikaga seotud arengukavade eesmärkide, mõõdikute ning andmeallikate kaardistamine. Projekti RIHU09 vahearuanne (käsikiri).

Murakas, R., Rämmer, A. (2000). ESTA vahendab infot muutuvast ühiskonnast. – Riigikogu Toimetised 1, lk 282–283.

RAKE ja Geomedia (2009). Riigi tasandi strateegilise juhtimise ning planeerimise analüüs. Koondraport Rahandusministeeriumile (2009). Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus (RAKE) ning konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia OÜ. Käsikiri. Koostanud R. Noorkõiv, A. Kasemets.