

# Eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute eesti keele õpe lõimumis- ja tööhõivepoliitikas: kvaliteet, mõju ja korraldus

1. osa:

ülevaade uuringust ja tulemuste kokkuvõte



KULTUURIMINISTEERIUM



SOTSIAALMINISTEERIUM

Uuring on valminud Sotsiaal- ja Kultuuriministeeriumi tellimusel ning rahastatud Euroopa Regionaalarengu programmi „Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine (RITA)“ tegevuse 2 „Teadmistepõhise poliitikakujundamise toetamine“ alt.

Uuringu koostajad on Eesti Rakendusuuringute Keskus Centar ja Tallinna Ülikool.

Uuringu sissejuhatuse autor on Epp Kallaste, sünteesiva peatüki autorid on Kristina Kallas, Epp Kallaste ja Sten Anspal.

Keeletoimetaja: Tiina Lättemäe

Uuring „Eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute eesti keele õpe lõimumis- ja tööhõivepoliitikas: kvaliteet, mõju ja korraldus“ koosneb järgmistest osadest, mis on eraldi failidena:

- 1. Ülevaade uuringust, tulemuste kokkuvõte ja poliitikasoovitused**
2. Elanikkonna senine kogemus ja nõudlus eesti keele õppe järele
3. Keeleõppe pakujate vaade eesti keele õppe pakkumisel
4. Tööturuteenusena osutatav eesti keele õpe
5. Uuringu metoodikaraport

# Sisukord

<b>SISSEJUHATUS: UURINGU TAUST, EESMÄRK JA METOODIKA .....</b>	<b>4</b>
RIIGI SEATUD EESMÄRGID EESTI KEELEST ERINEVA EMAKEELEGA TÄISKASVANUTE EESTI KEELE ÕPPELE, ÕPPE KORRALDUS JA KITSASKOHAD .....	4
UURINGU EESMÄRK JA ÜLESANNE .....	7
UURINGU METOODIKA JA TULEMUSED.....	8
<b>TULEMUSED JA POLIITIKASOOVITUSED .....</b>	<b>9</b>
SISSEJUHATUS.....	9
I EESTI KEELE ÕPPE VAJADUS JA KEELEÕPPE MOTIVATSIOON .....	9
<i>Keeleoskus, keeleõppe kavatsus ja vajalik keeleõppe maht.....</i>	<i>9</i>
<i>Eesti keele õppe riiklik rahastus.....</i>	<i>12</i>
<i>Eesti keele õppe motivatsioon .....</i>	<i>12</i>
II EESTI KEELE KOOLITUSTE KORRALDUS JA KVALITEET .....	15
<i>Üldine rahuolu .....</i>	<i>15</i>
<i>Koolitajate oskuste ja õppevahendite kaasajastamine .....</i>	<i>15</i>
<i>Koolituste ülesehitus .....</i>	<i>16</i>
<i>Eesti keele koolituste tugistruktuur .....</i>	<i>17</i>
<i>Koolitusgruppide komplekteerimine .....</i>	<i>18</i>
<i>Täiskasvanute eesti keele koolitajate puudus.....</i>	<i>19</i>
III EESTI KEELE ÕPPE TULEMUSLIKKUS JA TÕHUSUS .....	19
<b>KASUTATUD KIRJANDUS .....</b>	<b>21</b>

## Sissejuhatus: uuringu taust, eesmärk ja meetodika

### Riigi seatud eesmärgid eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute eesti keele õppele, õppe korraldus ja kitsaskohad

Põhiseaduse preambuli järgi peab Eesti riik tagama eesti keele säilimise läbi aegade. Selle tõttu on neile Eestis elavatele täiskasvanutele, kes eesti keelt ei valda, eesti keele õpetamine riigi toel põhjendatud väärtushinnanguliste keelepoliitiliste eesmärkidega. Teiselt poolt on eesti keele oskusel ka pragmaatiline eesmärk, mis seondub eesti keelest erineva emakeelega inimeste võrdväärse osalemise võimalusega tööturul ja ühiskondlikus elus. Tööturul on ebapiisava eesti keele oskusega inimesed ebavõrdses olukorras – avalikus sektoris ning paljudel erasektori ametikohtadel töötamise eeltingimuseks on eesti keele oskus.

Eesti keele õpet täiskasvanutele käsitlevad mitmed strateegilised dokumendid: „Lõimuv Eesti 2020“ (LE 2020), „Elukestva õppe strateegia 2020“ (EÕS 2020) rakendamiseks loodud „Täiskasvanuhariduse programm 2018–2021“, „Keeleprogramm 2018–2021“, „Heaolu arengukava 2016–2023“. Erinevad arengukavad käsitlevad täiskasvanute eesti keele õppe vajadust arengukava strateegiliste eesmärkide valguses, põhjendades seda eelkõige paremate tööturuväljavaadetega. Kuigi eesti keele oskust käsitletakse mitmes arengukavas ja strateegilistes dokumentides, ei sea need eesmärgi, millist keeleoskuse taset igalt täiskasvanud Eesti inimeselt oodatakse või millise keeleoskustasemeni Eesti täiskasvanud elanike eesti keele õpet riiklikult toetatakse.

Lõimuv Eesti 2020 seab eesmärgi, mille kohaselt eesti keelest erineva emakeelega vähelõimunud ja uussisserändajatest tööealistele elanikele on **tagatud võimalused** täiendada oma teadmisi ja oskusi konkurentsivõimeliseks osalemiseks tööturul (Lõimuv Eesti 2020: 23). Mõned strateegilised dokumendid laiendavad eesti keele õpetamise eesmärgi. Täiskasvanuhariduse programmis käsitletakse riigikeeleoskust põhipädevusena, mis on vajalik väärikaks eneseteostuseks ühiskonnas, töö- ja pereelus. Põhipädevuste arendamise kaudu kasvab inimeste valmisolek iseseisvalt õppida, osaleda elukestvas õppes (täiskasvanuhariduse programm 2018–2021: 7).

Kuigi LE 2020 seab eesmärgiks eesti keele õppe võimaluste tagamise, siis võimaluste tagamise eesmärgi täidetust mõõdetakse **aktiivse keeleoskusega inimeste arvuga**. Ühiskonna huvides, s.t nii eesti keele säilitamise kui muust rahvusest inimeste tööhõive seisukohast, peakski aktiivse keeleoskusega inimeste osakaal kasvama. Selle eesmärgi saavutamist peavad toetama tõhusad õppimisvõimalused.

Eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute riiklikult toetatud eesti keele koolitusi pakutakse praegu järgmiste meetmete raames:

- 1) **Lõimuv Eesti 2020** seab kaks eesmärki, mille all pakutakse muuhulgas eesti keelest erineva emakeelega inimestele eesti keele õpet.
  - a. *Eesmärk 2. Vähelõimunud välispäritolu taustaga püsielanike osalemine ühiskonnas on kasvanud Eesti kodakondsuse omandamise ning uute ühiskondlike teadmiste kaudu. Selle eesmärgi all pakutakse muuhulgas Euroopa Sotsiaalfondi rahastamise toel lõimumiskoolitusi, mis sisaldavad ka eesti keele koolitusi.*

- b. *Eesmärk 6. Eesti keelest erineva emakeelega tööealistele elanikele on tagatud võimalused täiendada oma teadmisi ja oskusi konkurentsivõimeliseks osalemiseks tööturul. Selle eesmärgi saavutamine on LE 2020-s ette nähtud SoM-i valdkonna arengukava ja EÕS 2020 käigus. Selle eesmärgi all on kaks meetet, millest esimene on töötukassa kaudu pakutavate tööturumeetmete osutamine, sh eesti keele õpe muukeelsele elanikkonnale, ja teine eesti keelest erineva emakeelega inimeste riigikeeleoskuse parandamine, mis on HTM-i arengukavade raames pakutav meede (vt elukestva õppe strateegia ja keeleprogrammi meetmed).*

**Lõimuv Eesti 2020 rakendusplaan 2017–2020** toob vähelõimunud välispäritolu püsielanike ühiskonnas osalemise eesmärgi all meetmetena

- c. keeleõppe A1-tasemel vähelõimunud püsielanikele (600 õppekohta, 2017. a 66 000 eurot, 2018. a 132 000 eurot);
- d. justiitsministeeriumi vastutusallasse kuuluva kinnipeetavate keeleõppe igal aastal 640 isikule, mille kuludeks on planeeritud ca 280 000 aastas.

**Lõimumiskoolitusi** pakutakse **ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava** kaudu (sh eesti keele õpet A2-, B1- ja B2-taseme saavutamiseks) vähelõimunud püsielanikele. Lõimumiskoolitusel osalejate algselt planeeritud sihttasemed olid 500 inimest 2016. aastal, 3500 2017. aastal ja kahel järgneval aastal 5500 inimest.

- 2) Sotsiaalministeeriumi valdkonda suunav **heaolu arengukava 2016–2023** eesmärgistab üldisemalt tööjõu nõudluse ja pakkumise vastavust, mis tagavad tööhõive kõrge taseme. Selle eesmärgi all tuuakse probleemina välja muukeelsete elanike töötusriskid, mis on suuremad kui eestikeelsetel inimestel ning nende riskide põhjusena nähakse muuhulgas vähest eesti keele oskust. Selle grupi tööturuolukorra parandamiseks planeeritakse jätkuvalt tegeleda individuaalsete tööturuteenuste pakkumisega. Töötukassa pakub töötutele eesti keele õpet tööturukoolituste raames ja eraldi pole sellele eesmärke ega eraldatud vahendeid seatud.
- 3) **Elukestva õppe strateegia 2020 täiskasvanuhariduse programmis** pakutakse täiskasvanutele tööalaseid täienduskoolitusi ja ümberõpet, sh põhipädevuste arendamiseks. Üks põhipädevusi on riigikeeleoskus. Programmi viiakse ellu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 toetusel. Täiskasvanuhariduse programm (2018–2020) seab muuhulgas eesmärgi koolitada 12 000 inimest, kelle emakeel ei ole eesti keel. Eesmärk hõlmab aga põhipädevuskoolitusi üldisemalt ja eesti keel on vaid üks osa neist. Kõikideks koolitusteks kokku on planeeritud raha 9 mln eurot 2018. ja 2019. aastal ning 8 ja 4 mln eurot 2020. ja 2021. aastal.
- 4) **Keeleprogrammi (2018–2020)** tegevused meetme 3.1 all on suunatud eesti keele kui teise keele õppimise võimaluste parandamisele. Eesmärgiks seatakse lisatingimuste loomist eesti keele õppeks ebasoodsas olukorras olevatele inimestele ja kodakondsuse taotlejatele. Selle programmi tegevuse 3.1 raames nähakse ette ca 800 tasemeeksami sooritanu (sh nii kodakondsuse taotleja, keeleseaduse alusel eksamile suunatu kui muu tasemeeksami sooritanu) keeleõppe kulude hüvitamist aastas, samuti toetatakse eesti keele õppe kvaliteedi tagamise ja järelevalvesüsteemi kujundamist. Kokku on perioodil 2018–2021 nende tegevuste jaoks planeeritud raha 130 000 eurot aastas. Samuti on tegevused ette nähtud (tegevus 3.2) avaliku sektori haridustöötajate eesti keele õppeks. Eesmärk on koolitada igal programmi aastal 200 haridusvaldkonna töötaja-

jat, kellest 75% sooritab keeleeksami. Nende tegevuste elluviija on Integratsiooni SA (INSA) ja planeeritud kulud on ca 240 000 eurot igal programmi aastal.

Täiskasvanute eesti keele õppe riikliku korralduse tervikpilt on kirju ning killustunud erinevate koolituste tellijate ja arenduste vahel, nagu näiteks eesti keele tasemeeksamite ettevalmistus, korraldamine, digitaalsete õppevahendite arendamine, õpetajate täienduskoolitus jmt. Eelarve mahu ja osalejate arvu poolest suurimad eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanutele eesti keele koolitusi tellivad asutused on INSA ja töötukassa. Töötukassa kaudu on eesti keele koolitustel osalenud viimastel aastatel 1500–2000 inimest aastas ja INSA koolitustel osaleb nendel aastatel, kui struktuurivahendite rahastus on tagatud, ca 3000 inimest aastas. Kokkuvõttes finantseeriti Eestis 2017. aastal EL-i struktuurivahendite ja riiklike vahenditega ligikaudu nelja mln euro väärtuses eesti keele koolitusi täiskasvanutele ning koolitustel osalejate arv oli ca 6000. Aastatel, kui struktuurivahendite rahastus on vähene või puudub, on koolituste rahastus enam kui kaks korda väiksem ja koolitustel osalejate arv samuti.

Täiskasvanute eesti keele õppe korralduses on mitmeid raskusi:

- **Seni on muu emakeelega elanikkonna eesti keele oskuse tase paranenud, kuid aeglaselt** (Kruusvall 2015). 2011. aasta integratsiooni monitooringu (IM) põhjal oli 15–74-aastaseid teistest rahvustest elanikke, kes valdasid eesti keelt vabalt või said eesti keelest aru, rääkisid ja kirjutasid, (Kivistik 2017: 53) ehk selliseid, kellel oli aktiivne keeleoskus, 36%. 2017. aasta integratsioonimonitooringu põhjal oli selliseid inimesi veidi rohkem 43% (39–47%)<sup>1</sup>. Veidi pikema ajaperioodi jooksul on toimunud suurem muutus parema keeleoskuse poole – 2002–2003 oli aktiivse eesti keele oskusega venekeelse elanikkonna osakaal 29% (Masso ja Vihalemm 2005: 8).
- **Muukeelse elanikkonna eesti keele kehvem oskus on seotud halvemate väljavaadetega tööturul.** Laialdaselt on uuritud rahvuspõhiseid tööturulõhesid, kuid sellest ei saa otsestelt teha järeldusi eesti keele oskusega seotud halvemuse kohta. Eesti keele oskusega seotud tööturulõhede kohta on oluliselt vähem uuringuid. Esineb seos muu emakeelega Eesti elanike hõive, tööpuuduse ja eesti keele oskuse vahel (Toomet 2011, Krusell 2016). Halapuu (2015) näitas täiskasvanute oskuste uuringu (PIAAC) andmeid kasutades, et võrreldes sarnaste taustatunnustega inimesi, on palgalõhe eestikeelse elanikkonnaga seda väiksem, mida parem on eesti keele oskus. Samas, Toomet (2011) leidis, et sissetuleku ja eesti keele oskuse vahel on seos olemas küll naistel (parema keeleoskusega kaasneb ca 9% kõrgem töötasu), aga puudub meestel.
- **Eesti keele õppe korralduses on puudujääke:**
  - **Infot eesti keele koolituste vajaduse kaardistamiseks, tulemuslikkuse hindamiseks ja sellele vastavaks pakkumise kohandamiseks ei ole süstemaatiliselt kogutud.**
  - **Keeleõppe tugistruktuurid ja pakutav keeleõpe ei ole korraldatud vajaduspõhiselt.** Vajaduspõhise pakkumise jaoks ei ole piisavalt teadmisi, keeleõppe pakku- mist ja vajadust ei ole sellest vaatenurgast analüüsitud, mistõttu on keeruline pakkuda vajaduspõhist eesti keele õpet. Tõenäoliselt on seoses sellega ilmne- nud regionaalselt ebaühtlane rahulolu eesti keele õppe korraldusega nii, et

---

<sup>1</sup> Autori arvutused integratsiooni monitooringu andmebaasi põhjal, vanuserühm on piiratud kuni 75-aastastega. Hinnangu vahemik 95%-lisel usaldusnivool.

Ida-Viru regioonis ollakse oluliselt vähem rahul kui mujal Eestis. Puuduv eestikeelne suhtluskeskkond Ida-Viru regioonis nõuab eesti keele õppele ja õpetamisele teistsugust lähenemist kui eestikeelse suhtluskeskkonnaga piirkondades.

- Kuna **mitmed riiklikud institutsioonid pakuvad/tellivad teineteisest sõltumatult** eesti keele õpet enda eesmärkide järgi, on erinevate pakkujate sihtrühmad osaliselt kattuvad, institutsioonide vahel puudub eesti keele õppe pakkumisel selge tööde jaotus ja koordinatsioon.

Kokkuvõttes on riigi vaatest eesti keelest erineva emakeelega inimeste eesti keele õppel kaks laiemat eesmärki: eesti keele elujõulisuse tagamine ja sidus ühiskond, sh eesti keelest erineva emakeelega inimeste parem toimetulek tööturul. Keeleõppe eesmärgiks kitsamalt on paranenud eesti keele oskus, mis aitab suuremaid eesmärke saavutada. Selleks peavad olema olemas võimalused eesti keele õppeks, aga võimalused eesti keele õppeks ei ole eesmärk iseeneses, vaid vahend eesmärgini jõudmiseks. Eesti taasiseseisvumise ajast alates on eesti keele oskuse parandamise eesmärgil kulutatud palju riigieelarvelisi ja Euroopa Liidu struktuurifondide vahendeid. Paljud eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanud ei oska aga siiani eesti keelt. Uuringus hinnatakse, milline on eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute eesti keele oskus, ja analüüsitakse, kuidas eesti keele õppe pakkumist paremini suunata nii, et eesti keele oskusega inimeste arv väheneks kiiremini.

## Uuringu eesmärk ja ülesanne

Uuringu eesmärk on analüüsida eesti keele õppe nõudlust ja pakkumist ning analüüsi põhjal teha soovitusel, kuidas riigi korraldatud eesti keele vabaõppe<sup>2</sup> pakkumist oleks mõistlik praegusega võrreldes muuta. Analüüsis ei käsitleta kooliõppe (üld-, kutse- ja kõrgharidus) raames eesti keele õppimist ning käsitletakse vabaõppe vormis keeleõpet. Kogemusõpet<sup>3</sup> puudutab uuring põgusalt niivõrd, kui võrd sellel on kokkupuuteid vabaõppega, nt kui iseseisev õppimine asendab koolituse vormis õpet. Uuringul on kolm suuremat osa, millest igaühele on uuringu lähteülesandes püstitatud eraldi uurimisküsimused:

- 1) muu emakeelega täiskasvanud elanikkonna eesti keele õppe vajaduse analüüs,
- 2) teenusepakkujate analüüs,
- 3) tööturuteenusena pakutava eesti keele õppe analüüs.

Muu emakeelega täiskasvanute eesti keele õppe vajaduse analüüsis vastatakse uurimisküsimustele elanikkonna vaatest. Hinnatakse, milline on elanikkonna praegune eesti keele oskuse tase, millised on peamised ajendid ja takistused eesti keele õppeks, millises vormis keeleõppes osaletakse ning millised on eelistatavad õppevormid ja nendega seotud ootused ja vajadused.

Teenusepakkujate analüüs keskendub eesti keele õpet pakkuvatele koolitajatele, nende võimekusele eesti keele koolitusi teha ja kitsaskohtadele koolituste pakkumisel, samuti koolituste kvaliteedi tagamise mehhanismidele.

---

<sup>2</sup> Vabaõpe on mitteformaalse õppe eelistermin (ingl *non-formal learning*) ja tähistab vabatahtlikku õpet eri keskkondades väljaspool kooli eesmärgiga end arendada.

<sup>3</sup> Kogemusõpe on informaalne õppe eelistermin (ingl *informal learning*).

Tööturuteenusena pakutava eesti keele õppe analüüs käsitleb eri nurkade alt eesti keele õppe pakkumist töötukassas. Analüüsitakse nii keeleõppe korraldust, tulemuslikkust kui tõhusust. Teise suure riikliku eesti keele koolituste tellija INSA koolituste pakkumise süsteemi sellise põhjalikkusega kui töötukassa korraldatud eesti keele õpet ei analüüsita. Selle tõttu kajastub uuringu kokkuvõttes rohkem järeltõlget töötukassa kohta.

## **Uuringu meetodika ja tulemused**

Kõik kolm uuringuosa põhinevad eraldi andmekogumisel ning analüüsil.

Eesti keelest erineva emakeelega elanikkonna keeleõppe vajaduste analüüsiks kasutati lisaks elanikkonna küsitluse andmetele ka varasemate uuringute andmeid. Täpsemalt kasutati INSA koolituste tagasiside andmeid, Eesti sotsiaaluuringu ja integratsiooni monitooringu andmeid. Selleks, et nimetatud uuringutega katmata infolünki täita, koguti representatiivse eesti keelest erineva koduse keelega 15–74-aastase elanikkonna küsitlusega andmeid juurde. Küsitluse andmebaas sisaldab 1009 inimese vastuseid ning tulemused on üldistatavad Eesti muukeelsele elanikkonnale.

Teenusepakkujate analüüs põhineb teenusepakkujate küsitlusel ja intervjuudel. Kutse uuringus osaleda saadeti kõikidele eesti keele õpet pakkuvatele koolitajatele, kes kajastuvad riiklikes registrites. Kokku saadeti veebiküsitluse kutse 164 koolitusfirmale. Kuna teenusepakkujate üldkogumi parameetrid pole teada, ei saa kogutud vastuseid kaaluda ning kõikide teenusepakkujate kohta üldistuste tegemine antud vastuste põhjal ei ole võimalik. Seepärast kehtivad sagedusjaotused vaid vastanud teenusepakkujate grupile. Teenusepakkujatelt koguti infot ka fookusgruupiintervjuudega ning üks ühele intervjuudega.

Tööturuteenusena pakutava eesti keele õppe analüüsiks kaardistati koolituste pakkumise protsess dokumendianalüüsi ja töötukassa töötajate intervjuudega. Kvaliteedikontrolli protsessi täpsustamiseks ning hindamiseks tehti intervjuu ka keeleinspeksioonis. Keeleõppe mahu ja aja jooksul toimunud muutuste kirjeldamiseks kasutati töötukassa registriandmeid. Koolitusel osalenud töötute ja eesti keele mitteoskamise tõttu riskirühma kuuluvate, kuid koolitustel mitteosalenud töötute seisukohtade ja hoiakute teadasaamiseks tehti kaks veebiküsitlust 2018. aasta jaanuaris. Küsitleti kõiki perioodil 2015–2016 töötukassa kaudu eesti keele koolitusel käinud töötuid ning juhuvalimi alusel neid, kes koolitusel ei käinud. Lisaks analüüsiti eesti keele koolituse mõju hindamiseks töötukassa ning maksu- ja tolliameti ühendatud registriandmeid. Analüüsi käigus moodustati koolitusel käinutega samasuguste taustatunnuste alusel võrdlusgrupp, kes koolitusel ei osalenud. Kahe grupi hõive ja töötasu võrdlemisel hinnatati eesti keele koolituse mõju tööturuväljunditele.

Uuringu kolme osa sünteesi ning ühisosa põhjal esitatakse soovitused, kuidas eesti keele õpet paremini suunata ja keeleõppe efektiivsust tõsta.

Uuringu tulemused esitatakse kolmes tulemuste raportis ning põhjalikum andmekogumise ja -analüüsi meetodika kirjeldus eraldi metoodikaraportis. Metoodikaraporti lisad sisaldavad andmekogumisinstrumente. Iga uuringuosa kohta kirjutatud raport annab vastused lähteülesandes selle uuringu osa uurimisküsimustele. Uuringu eri osade süntees ja poliitikasoovitused järgnevad käesolevas uuringuosas.



# Tulemused ja poliitikasootused

## Sissejuhatus

Käesolev võtab kokku kolme uuringu osa tulemused – eesti keele õpet pakkuvate asutuste, töötukassa kaudu eesti keele õpet saavate töötute ja elanikkonna uuringu tulemused. Analüüsis on vaadeldud peamiselt kolme suuremat uurimisküsimust:

- Milline on eesti keele õppe vajadus ja motiveeritus eesti keelt õppida?
- Milline on eesti keele õppe kättesaadavus, sobilikkus, rahulolu kvaliteedi ja õppemeetoditega?
- Milline on eesti keele õppe tulemuslikkus ja tõhusus?

Kõiki neid küsimusi vaadeldakse nii eesti keele õpet korraldavate asutuste kui ka eesti keele õppes osalevate täiskasvanud õppurite seisukohalt. Analüüsist on välja jäetud kitsalt eesti keele õppe korraldust puudutavad aspektid, mis ei mõjuta otseselt õppurite keeleõppe motiveeritust, kvaliteeti ja kättesaadavust või keeleõppe tõhusust ja tulemuslikkust (nagu näiteks keeleõppe hind maksumaksjale, mille kohta on arvutused tehtud tööturumeetmena pakutava eesti keele koolituse peatükis). Poliitikasootused, mis kasvavad välja uuringust, on põimitud kokkuvõtva peatüki teksti.

## I Eesti keele õppe vajadus ja keeleõppe motivatsioon

### Keeleoskus, keeleõppe kavatsus ja vajalik keeleõppe maht

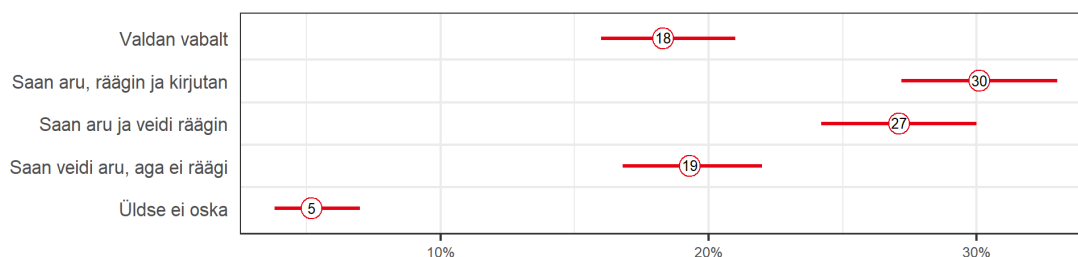
Uuringu andmetel on 2018. aasta alguses eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute seas eesti keelt valdavaid inimesi ja neid, kes saavad eesti keelest aru, räägivad ja kirjutavad (nimetame seda aktiivseks keeleoskuseks), ligi pooled (43–54%, Joonis 1)<sup>4</sup>. Seega, ülejäänud pooltel (45–59%) eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanutel ei ole aktiivset keeleoskuse taset. Kui seada eesmärgiks kõikide eesti elanike aktiivne keeleoskus, siis viimased moodustavad eesti keele täiendõppe laia sihtrühma. Arvestuslikult on selle suuruseks (15–74-aastaste inimeste seas<sup>5</sup>) ca 133 000–176 000 inimest, (sh ca 11 000–21 000 inimest, kes ei oska üldse eesti keelt, 50 000–65 000 inimest, kes saab aru, aga ei räägi, ning 72 000–89 000 inimest, kes saab aru ja veidi räägib).

---

<sup>4</sup> Hinnangud küsitluse tulemustena on esitatud 95% usaldusintervallidena.

<sup>5</sup> Statistikaameti veebiandmebaasi tabel RV071. Põlis- ja välispäritolu rahvastik maakonna, soo ja vanuse järgi, 1. jaanuar. Välispäritolu elanik on inimene, kes ei kuulu põliselanike hulka. Põliselanikud on inimesed, kelle vähemalt üks vanematest ja vanavanematest on sündinud Eestis. 15–74-aastseid välispäritolu elanikke oli 2016. aasta 1. jaanuari seisuga 297 526.

Joonis 1. Eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute eesti keele oskuse jaotus vanuses 15–74 (95-protsendiline usaldusvahemik)



Allikas: eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute küsitlus 2018. aastal.

Eesti keelest erineva emakeelega inimestest (vanuses 15–74) 17–22% õpib praegu eesti keelt (s.o 49 000–65 000 inimest), 18–23% plaanib kindlasti lähema kolme aasta jooksul õppima asuda (52 000–68 000), 20–25% kavatseb seda teha kunagi kaugemas tulevikus (59 000–74 000). Umbes 35–41% ei kavatse tulevikus eesti keelt õppida (s.o 104 000–122 000 inimest). Seega on eesti keele praeguseid õppijaid ja õppimisest potentsiaalselt huvitatuid ca 161 000–208 000 inimest. Nende hulgas on nii madalama keeleoskusega inimesi, kes peaksid aktiivse keeleoskuse tasemeni jõudmiseks õppima pikemalt või läbima mitu eesti keele koolitust, kui juba aktiivse keeleoskusega inimesi, kes soovivad oma keeleoskust täiendada.

Tabel 1. Küsitluse põhjal üldistatud inimeste jaotus enesehinnangulise eesti keele õppimise kavatsuste ja eesti keele oskuse järgi vanuses 15–74 (hinnangute 95%-lised usaldusvahemikud)

Keeleoskuse tase		Õpivad praegu	Plaanivad õppida lähema 3 a jooksul	Plaanivad õppida kaugemas tulevikus	Ei plaani õppida	Kokku
Üldse ei oska	%	2-27%	10-33%	9-34%	39-70%	100%
	arv	312-5 951	1 568-5 951	1 360-5 951	5 504-11 901	<b>11 336-20 827</b>
Saan veidi aru, aga ei räägi	%	5-14%	16-30%	27-42%	29-44%	100%
	arv	2 755-8 926	9 045-17 852	14 787-26 777	16 185-26 777	<b>49 984-65 456</b>
Saan aru ja veidi räägin	%	16-26%	21-32%	25-36%	18-29%	100%
	arv	12 645-20 827	16 513-26 777	19 577-29 753	14 073-23 802	<b>72 001-89 258</b>
Saan aru, räägin ja kirjutan	%	20-31%	18-28%	13-22%	30-40%	100%
	arv	17 822-29 753	16 126-26 777	11 604-20 827	25 915-38 678	<b>80 927-98 184</b>
Valdan vabalt	%	16-28%	3-9%	6-14%	57-71%	100%
	arv	8 331-14 876	1 538-5 951	3 273-8 926	29 544-41 654	<b>47 604-62 480</b>

Allikas: eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute küsitlus 2018. aastal.

Tegelik õppijate arv lähematel aastatel on kindlasti väiksem, kui eespool toodud arvestuslik sihtrühm (133 000–176 000) või õppida soovijate arv (112 000–143 000). Siiski on ilmne, et **inimeste arv, kes vajavad või on valmis õppima eesti keelt, on oluliselt suurem kui riiklikult toetatud eesti keele koolituste maht**, mis on ca 4000–6000 koolitusel osalejat nendel aastatel, kui eesti keele õppele on suunatud struktuurivahendite rahastus, ning oluliselt väiksem, kui selline rahastus puudub.

**Elanikkonna eesti keele õppe protsessis on keeruline kujutleda n-ö ülempiiri ehk hetke, mil kõik Eesti elanikud valdavad (nende endi arvates) piisaval tasemel eesti keelt. Elukestvat**

***õpet väärtustavas ühiskonnas on pidev enesetäiendamine ja keeleõppe käsitlemine pideva protsessina iseenesest positiivne. Keeleõppe jätkuv vajadus tuleneb lisaks ka sisserändest.***

Lähemate aastate vajaliku keeleõppe mahu ligikaudseks leidmiseks eeldame, et riik võimaldab koolitusi ainult neile, kellel pole veel aktiivset eesti keele oskust ja kes on ise valmis koolitustel osalema lähema kolme aasta jooksul. Lisaks eeldame, et keskmiselt on ühele inimesele vaja kahte koolitust aktiivse keeleõppetaseteni jõudmiseks. Küsitluse põhjal on selliseid inimesi 28 000–48 000. Vajalik Koolituste arv lähema kolme aasta jooksul kokku oleks seega 55 000–96 000, mis teeb keskmiselt aastas 18 000–32 000 koolitust. Kui eesmärki laiendada ja hõlmata ka neid, kes ei oska eesti keelt ning ei kavatse õppida või kavatsevad seda teha teadmata tulevikus, kasvab vajalike koolituste maht hüppeliselt. Kokkuvõttes, **seades eesmärgiks kõigi vähese eesti keele oskusega inimeste eesti keele oskuse taseme üldise kiire tõusu, peaks olema eesti keele õppe maht kordades suurem praegu pakutavast koolituste mahust.**

Integratsiooni monitooringu põhjal on 15–74-aastaste eesti keelest erineva emakeelega inimeste keskmine keeleoskus viimase kuue aasta jooksul paranenud. Võrreldes 2011. ja 2017. aastal puuduva keeleoskusega inimesi integratsiooni monitooringu andmetel, on vähenemine 7,5 protsendipunkti võrra ning aktiivse keeleoskusega inimeste kasv 6,7 protsendipunkti võrra. Keeleoskuse paranemisele on aidanud kaasa nii täiskasvanute keeleõpe, aga ka efektiivsem keeleõpe üldhariduses ja peale tulevad põlvkonnad, kes eesti keelt paremini oskavad. Seega on puuduva keeleoskusega inimeste osakaal keskmiselt vähenenud ca 1 protsendipunkti võrra aastas ja aktiivse keeleoskusega inimeste osakaal kasvanud ca 1 protsendipunkti võrra aastas. **Eeldades, et senises mahus eesti keele õpet on võimalik jätkata, see on sama efektiivne kui seni ja muud protsessid toimivad ühiskonnas samamoodi nagu viimase seitsme aasta jooksul, läheb praeguse keeleoskustaseme juures vaja veel ca 50 aastat, et saavutataks kõikide inimeste aktiivne keeleoskustase.**

Eesti keele koolitusel osaleda **soovijaist suur enamus eelistab oodatult, et riik või töandja pakuks tasuta kursuseid.** 33–39% ei ole nõus ise eesti keele koolituse eest üldse maksma. 26–32% vastanutest on nõus ise panustama kuni 20% ulatuses. Suurema osakaaluga panustamise tahet oli juba vähem ja enam kui 80% kuludest oli valmis ise tasuma vaid 5–9% vastanutest. Seega on suurel osal elanikkonnast ootus, et eesti keele õppe eest tasub keegi teine. Arvestades seda, et väga vähestel on võimalus või valmidus oma eesti keele õppe eest ise maksta, on **aktiivse keeleoskusega inimeste arvu suurendamiseks vajalik riiklikult finantseeritud koolituste jätkuv pakkumine ja selle eesmärgi poole liikumisel ei saa tugineda vaid eraviisilisele eesti keele õppele.**

**SOOVITUS 1.** Praeguse eesti keele oskuse paranemise tempo juures läheb väga kaua aega, et kõikidel eesti keelt emakeelena mittekönelevatel inimestel tekiks aktiivne eesti keele oskus. Enesehinnanguline valmidus õppida eesti keelt ületab oluliselt riigi pakutavat eesti keele koolituste mahtu. **Kui soovitakse, et eesti keele oskus paraneks kiiremas tempos, siis tuleks riigi pakutavate koolituste mahtu oluliselt suurendada.**

Järgnevates soovitusetes on lähtutud eeldusest, et riigi toel pakutava keeleõppe sihtgrupiks on kõik inimesed, sh ka vanemaealised, puuduva keelekeskkonnaga inimesed ning need, kellel aktiivne eesti keele õppe kavatsus puudub. Samuti lähtuvad järgnevad soovitused sellest, kuidas tõsta keeleõppe efektiivsust ning tuua õppesse seda osa sihtgrupist, kelle valmidus eesti keelt õppida on seni olnud vähene.

## Eesti keele õppe riiklik rahastus

Täiskasvanutele suunatud tasuta eesti keele koolitused on seotud Euroopa struktuurivahendite rahastusega. Struktuurivahendite rahastusperioodil on tagatud suuremad koolituste mahud ja riiklikud eesti keele õppe tellimused ning rahastusperioodide vahepeal on koolitusi pakutud oluliselt väiksemas mahus (vt osa 3 ptk 2.2 ja osa 4 ptk 2.1). Suuremahuline sõltuvus EL-i struktuurifondide rahastusest tekitab **eesti keele õppe tsüklilisuse**, mille tulemusena pakuti näiteks kahe finantsperioodi vahel aastatel 2014–2015 väljaspool töötukassasüsteemi väga vähe tasuta keelekursuseid.

Tsükliline rahastus mõjutab eesti keele koolitusi pakkuvate organisatsioonide ülesehitust ning võimekust. Tsüklilise ja projektipõhise rahastusega turu tingimustes on eesti keele koolitusi pakuvad asutused sageli ühe-kahe töötajaga, mis vastavalt riigihangete võitmisele komplekteerivad oma keeleõpetajate meeskonna võlaõiguslike lepingutega. Sellised **koolitajad on suuresti sõltuvad riiklikest tellimustest ning toimivad projektipõhiste institutsioonidena**. Mitmed koolitajad toovad välja, et riigi tellitavad tasuta koolitused võtavad ära võimaluse erasektoris eesti keele koolitusi müüa. Selline olukord kombinatsioonis rahastamise tsüklilisusega tähendab, et stabiilset, jätkusuutlikku ja kvaliteetset eesti keele pakumist turul ei kujune, sest koolitajatel pole motivatsiooni koolitada õpetajaid ega arendada õppematerjale.

**SOOVITUS 2. Tagada riiklike eesti keele koolituste püsiv ja jätkusuutlik rahastus**, mis võimaldab koolituspakkujatel stabiilsema turu tingimustes arendada püsivat ja jätkusuutlikku äritegevust ning investeerida kvaliteetsesse õppesse.

Ida-Virumaal tegutsevad teenusepakkujad toovad välja, et **Eesti riik on viimastel aastatel oma tegevusega Ida-Virumaal suurendanud huvi eesti keele õppimise vastu**. Positiivsena toovad teenusepakkujad välja INSA, töötukassa ja SA Innove töö, mis on suurendanud teadlikkust keeleõppe võimalustest ning inimesed kasutavad neid võimalusi varasemast rohkem. Suurem eesti keele koolituste maht paistab välja töötukassa koolitustest, mille rahaline kulu ja osalejate arv oli 2017. aastal suurem kui varasematel aastatel ning millest 59% moodustas Ida-Virumaa osakaal, samas kui 2016. aastal oli Ida-Virumaa osakaal 43% ja eelnevatel aastatel 33–39%. Samamoodi on INSA pakutud eesti keele õppes 49% õppuritest õppinud Ida-Virumaal (perioodil 2011–2017), samal ajal kui eesti keele- ja kultuuriklubide õppe läbinute hulk on kasvanud 45 inimeselt 2013. aastal 240 inimeseni 2017. aastal.

## Eesti keele õppe motivatsioon

Eesti keele **õppimise motivatsioon eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanutel on pigem instrumentaalne ning välise survega seotud**. Sagedaseim tunnetatud vajadus eesti keele õppeks on tööturul parem hakkamasaamine. Kuigi lisaks ebapiisavale eesti keele oskusele on töötutel enamasti ka muid takistusi töölesaamisel, tunnetasid töötud (90–94% koolitusel käinud töötutest ja 73–83% koolitusel mittekäinud töötutest) kõige olulisema takistusena puudulikku eesti keele oskust. Ka eesti keele õpet pakuvad asutused kinnitasid intervjuudes, et eesti keele õppimise peamisteks põhjusteks on tööturuga seotud põhjused. Samuti on elanikkonna küsitluse põhjal kõige levinum motiiv paremaks eesti keele oskuseks senisest parema töökoha leidmise soov (42–48%) või siis tööga seoses kehtestatud keeleoskuse nõuete täimise vajadus (38–45%). Seega näitavad kõigi kolme sihtrühma uuringu tulemused, et edukas tööturul hakkamasaamine on üks peamistest eesti keele õppe motivaatoritest. Seejuures planeerivad teistest ametirühmadest enam lähimas või kaugemas tulevikus eesti keelt õppida **oskustöölised ja teenindajad, kellelt oodatakse tööturul B-tasemel keeleoskust**.

Kuigi mõned teenusepakkujad viitasid, et avalikus ruumis on eesti keelt oskamata praegu isegi lihtsam hakkama saada kui varem, mis ei tekita välist survet eesti keelt õppida, ilmnes elanikkonna ja töötute küsitluste vastustest, et lisaks tööturu väljunditele on **keelekoolitusel osalemise olulisi motivaatoreid sotsiaalne igapäevaeluline hakkamasaamine** ja selleks vajaliku eesti keele oskuse omandamine. 41–48% eesti keelest erineva emakeelega inimestest leidis, et neil oleks vaja senisest paremat eesti keelt muuhulgas selleks, et igapäevase asjaajamisega paremini toime tulla, ja sama palju (37–46%) leidis, et paremat keeleoskust oleks vaja Eesti kultuurist paremini arusaamiseks. Ka töötute küsitlus näitas, et paremini tasustatava töö leidmise ja karjäärivõimaluste laiendamise võimalustele lisaks nõustus 88–93% vastanutest, et eesti keele kursustel on oluline käia selleks, et paremini toime tulla igapäevase asjaajamisega ning 75–81% selleks, et Eesti ühiskonnas toimuvast paremini aru saada. Eesti keele õpet pakuvad asutused kinnitasid uuringus, et väline (tööturu, tööandja, riigi) surve ei ole enam nii määraav kui varem, s.t inimesed on hakanud rohkem enda initsiatiivil eesti keelt õppima ning tunnevad varasemast rohkem huvi eesti keele õppimise vastu.

***Kui töötukassa suunab inimese eesti keele õppesse tööturupositsiooni parandamise eesmärgil, näitab uuring, et on suur hulk inimesi, kes soovivad eesti keelt õppida selleks, et tulla toime oma igapäevaelu küsimustega. Seetõttu eksisteerib nõudlus ka selliste (tasuta) koolituste järele, mis ei ole otseselt tööturuvajadustega seotud ja mida ei pakuta vaid töötukassasüsteemis.***

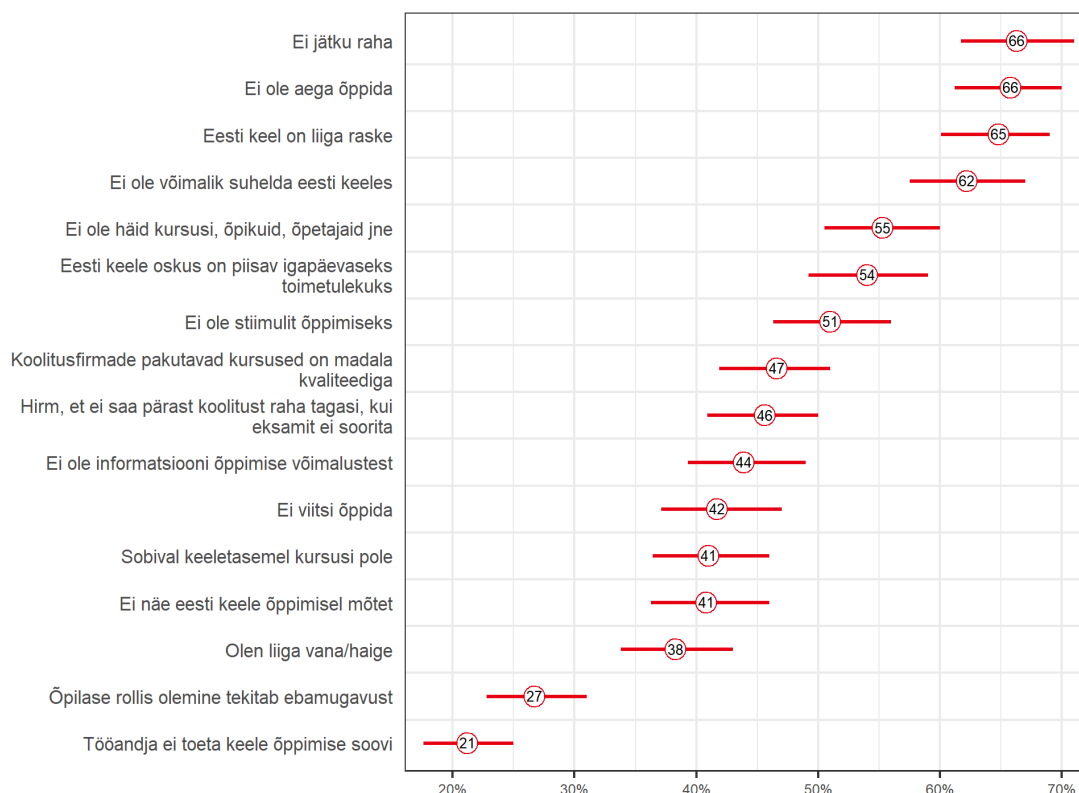
Oluline on märkida, et kodakondsuse saamine motiveerib väheseid eesti keelt õppima ja võrreldes 2004. aastaga on selle motivatsiooniteguri levik elanikkonnas kaks korda vähenenud (12% vs. 26%).

**SOOVITUS 3.** Lisaks tööturu nõuetest ja ootustest tingitud välisele survele eesti keelt omandada peavad vastajad samaväärselt oluliseks igapäevaeluga hakkamasaamiseks ja Eesti ühiskonnas osalemiseks vajalikku keeleoskust. **Selle tõttu on vaja jätkata eesti keele õppe pakumist nii tööturuteenusena tööturuvajadustele vastamiseks kui laiemalt lõimumise ja ühiskonnaelus osalemise soodustamiseks.**

Uuring toob välja, et levinuimad takistused, miks inimesed pole valmis oma eesti keele oskust parandama, on seotud rahapuudusega, mistõttu on keeruline leida õppimiseks vahendeid (62–71% eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanutest, kes ei oska eesti keelt, leiab, et see takistus on tema jaoks oluline või väga oluline), ajapuudusega (61–70%), eesti keele keerukusega (60–69%) ja asjaoluga, et kellegagi pole eesti keeles suhelda (57–67%) ehk eesti keele parandamisest ei ole mingit kasu. Tegemist on ühelt poolt institutsionaalsete takistustega, mis on seotud tasuta kursuste vähesuse ja koolituste ajalise korraldusega, mistõttu ei saa inimesed koolitust oma igapäevaeluga sobitada. Samuti inimese olukorrast tulenevate takistusega, mis seisnevad sellest, et paljude jaoks puudub keelekeskkond, milles eesti keele oskusest ilmset kasu tõuseks. Aga teisalt kajastavad need takistused ka hoiakuid, mis on seotud inimese prioriteetidega ja huvipuudusega eesti keele oskuse taseme tõstmise vastu.

Seega on enam kui poolte eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute, kes eesti keelt ei oska, jaoks takistuseks eesti keele õppimisel see, et muud tegevused, milleks oma aega ja raha kasutada, tunduvad vajalikumad. Lisaks on eesti keel raske ja selle kasulikkust on keeruline näha, sest puudub keelekeskkond.

Joonis 2. Mis takistas või takistab teid tõstmast oma eesti keele oskuse taset? (% eesti keelest erineva emakeelega elanikkonnast, kelle eesti keele oskuse tase on väiksem kui „saan aru, räägin ja kirjutan“, 95% usaldusvahemik)



Allikas: eesti keelest erineva emakeelega inimeste küsitlus 2018.

**SOOVITUS 4.** Seades eesmärgiks muuhulgas nende inimeste, kes ei näe keeleõppes enda jaoks kasu ega ole valmis sellele aega ja raha panustama, eesti keele õppe juurde toomise, on vajalik **suurendada inimeste huvi ja innustada neid eesti keelt õppima**. Milliste meetmete abil seda saavutada, ei olnud selle uuringu fookuses. Kaaluma peaks aga erinevaid meetmeid, nt teavitustegevusi ja sotsiaalkampaaniaid, mis kuvandavad eesti keele õpet kui midagi, mis on meeldiv, arendav ega ole seotud tasemetestidega. Seejuures peavad olema tagatud õppimisvõimalused.

Puuduva keeleoskusega inimeste valmisolek eesti keelt õppida on väiksem kui neil, kes seda juba oskavad. Puuduva keeleoskusega täiskasvanud inimeste arv on ca 11 000–21 000 ja neist on 30–61% valmis keelt õppima. Töötukassa kaudu eesti keelt õppinud inimeste uuring näitas, et puuduva keeleoskusega inimesed osalevad oluliselt väiksema tõenäosusega eesti keele õppes, sh on see nii, kui võtta arvesse seda, et puuduva keeleoskusega inimeste seas on rohkem vanemaid ja madalama haridusega inimesi. A1-taseme koolitustel osalejate arv on aastate jooksul märkimisväärselt kasvanud: 2012. aastal oli töötukassas 92 A1-tasemel koolitust alustanud inimest ja see on aasta-aastalt kasvanud, jõudes 2017. aastal 346 inimeseni. INSA kaudu finantseeritavad A1-koolitused lisavad sellele 2017. aastal ca 200 ja 2018. aastal ca 500 koolitust.

**SOOVITUS 5.** Puuduva keeleoskusega inimeste keeleoskuse parandamiseks on tähtis, et neil oleks seda võimalik teha organiseeritud õppe vormis. Arvestades puuduva keeleoskusega inimeste madalamat üldist valmidust eesti keelt õppida, on senine A1-

taseme koolituste kasv positiivne. **A1-taseme koolituste pakkumine peaks jätkuma nii, et inimestel oleks võimalik siseneda eesti keele õppesse, kasutades selleks juhendaja abi.**

## II Eesti keele koolituste korraldus ja kvaliteet

### Üldine rahuolu

Eesti keele õpetamise kvaliteeti hindasid töötukassa ja keeleinspektsiooni esindajad üldjoontes positiivselt. Samuti oli valdav enamus töötukassa kaudu koolitusel osalenutest koolitusega üldiselt rahul. Üldine rahulolumäär oli kõrge (üle 75%) koolituse eri aspektidega – tundide toimumise sageduse, tundide toimumise aja ning õpetaja professionaalsusega rahul olevate inimeste osakaal jäi vahemikku 84–92%.

Töötukassa kaudu eesti keele koolitusel osalenute seas esines rahulolematust enim õpetamise meetodika ning koolituse kogumahuga (12–19%, uuringu osa 4 ptk 5.3.1). Oluline on märkida, et tundide aegade, sageduse ja kogumahu osas olid koolitustel osalejatel erinevad soovid ja vajadused.

***Seetõttu ei saa koolituste korraldust parandada olemasolevate aegade, sageduse ja tundide mahu muutmisega, vaid töötute jaoks on kõige eelistatum olukord mitmekesine valik.***

Elanikkonna küsitluses selgus lisaks, et vanematele inimestele ja pensioniealistele sobilikke kursuste tüüpe (rohkem suhtlemisel põhinevaid, testideta, aeglasema õppetempoga) ei ole piisavalt ning vanemaealised osalevad väiksema tõenäosusega koolitustel kui nooremad vanusegrupid. Lisaks vajadusele mitmekesistada keeleõppe vorme on vanemaealiste toomiseks õppesse vajalik üldine hoiakute muutus vanemaealisena õppimisse.

### Koolitajate oskuste ja õppevahendite kaasajastamine

Õppevormide mitmekesistamise vajadust tunnetatakse nii klassitunnis kui klassitunni väliselt. Kuna eesti keele õpet vajavate inimeste grupp on väga mitmekesine – selles on kooliõpilasi ja üliõpilasi, töötavaid inimesi, vanemaealisi, madalama haridustaseme ja madalamate õpioskustega inimesi, värskest Eestisse elama asunud inimesi – on vajalik nii õppematerjalide, õpikeskkondade (e-keskkondade laiem valik) kui ka õpetamise meetodite mitmekesisus. Sellest järeldub, et nõudlus on **erineva õppimise ja õpetamise meetodikaga kursuste järele**. Seejuures on aga oluline, et koolitavat mõistaks, mis tüüpi õppemeetodiga ja mis eesmärkidega (kas eksamiks ettevalmistav, suhtluskeelt arendav vms) koolitusele ta suundub. Kursuse õpetamise ja õppe meetodika peab kajastuma kursuste infomaterjalis.

Mitmekesisemate õppevormide ja meetodite kasutuselevõtu tingimuseks on õpetajate pidev täiendõpe. Teenusepakkujad teadvustasid vajadust oma õpetajate täiendõppeks, vajadust uuendada lähenemist õpetamisele ning vajadust uute, ajakohasemate ja mitmekesisemate õppematerjalide järele.

Eesti keele õppe tulemuslikkuse eesmärgil on **vajalik suurendada täiskasvanute eesti keele õpetajate täienduskoolituse võimalusi**. Valdavalt toimuvad koolitused üldhariduskooliõpetajatele ja need lähtuvad üldhariduskooli õppekavast ning laste õpetamise meetodikast. Täiskasvanute eesti keele õpetajate täienduskoolitus on praegu jäetud keelefirmade mureks, neil aga ei ole piisavat ressursi sellega tegeleda (põhjuseks ka täiskasvanute eesti keele õppe projektipõhisus, mis omakorda ei soodusta põhikohaga õpetajate palkamist ja nende koolitamist). Teenusepakkujad ootavad täiskasvanutele eesti keelt õpetavate õpetajate täiendõpet riigilt. Teenuse-

pakkujad märkisid, et kui Tallinnas praegu toimuvad mõned koolitused, siis Ida-Virumaal on neid oluliselt vähem.

Teenusepakkujad tõid välja, et on **suur vajadus ajakohaste õppematerjalide järele**. Eriti suur puudus on kvaliteetsetest õpikutest, selle tõid välja peaaegu kõik intervjuueeritud teenusepakkujad. Nimetati korralike B2- ja C1-taseme keeleõpikute puudumist. Ka olemasolevaid õpikuid ei suuda kirjastused keelekoolitusfirmadele vajalikul hulgal pakkuda, sest nõudlus on suurem kui pakkumine. Uute õppematerjalide väljatöötamine saaks toimuda kombineerituna täienduskoolitusega – kas koolitus on uute õppematerjalide kohta või töötatakse koolituse käigus välja uued vajalikud õppematerjalid.

#### **SOOVITUS 6. Eesti keele koolitajatele on vaja täienduskoolitusi.**

Erineva sotsiaaldemograafilise taustaga inimeste õpetamiseks ühes grupis on vajalik täiskasvanute **õpetajate metoodiliste ja didaktiliste oskuste arendamine täienduskoolitustel**. Õppurite vanuse või muu sotsiaaldemograafilise tunnuse järgi eri gruppidesse jagamise asemel soovitame arendada õpetajate metoodilisi ja didaktilisi oskusi sellest, kuidas kaasavalt õpetada eri vanuserühmi ja sotsiaaldemograafilisi gruppe.

Lisaks erinevate inimeste ühes grupis õpetamisele ilmnes vajadus õpetajate **andragoogikaoskuste** täiendõppe järele.

Kuna koolitajate hinnangul on puudus õppematerjalidest, **tuleb tegelda õppematerjalide süsteemse arendamisega**. Muuhulgas võiks kaaluda täienduskoolituste sidumist uute, õpetajate vajadustele vastavate õppematerjalide väljatöötamisega

### **Koolituste ülesehitus**

Väljakutseks eesti keele õppe laiendamisel on vanemaealiste, madalama haridustaseme ja puuduva keeleoskusega inimeste toomine eesti keele õppesse. Üks nende gruppide eesti keele õppimise ja õpetamise raskuste põhjusi on üldiste õpioskuste vähesus.

**SOOVITUS 7.** Mitmel keeleõppe sihtrühmal on vaja **eesti keele koolitust kombineerida õpioskuste arendamisega**. See aitab vähendada kursuselt väljalangevust, suurendada rahulolu eesti keele õppe kvaliteediga ning selle tulemusena parandada kursuse tõhusust ja tulemuslikkust. See soovitus on suunatud ühelt poolt koolitajatele, kes peaksid õpioskuste arendamise võtma koolituse programmi, teiselt poolt koolituste tellijatele, kes peaksid koolitajatelt selliste oskuste arendamist nõudma.

Ligi kolmandik (27–34%, uuringu osa 4 ptk 5.3.2) registreeritud töötutest pidas liiga väheseks keelekoolituse suhtlusosa ning kriitilisemad olid just need, kellel puudub eestikeelne suhtluskeskkond. Ka elanikkonna küsitlusest ilmnes, et kõige positiivsemalt hinnati suhtlemise arendamisele tähelepanu pööravaid keelekursuseid (neid pidasid tõhusaks pea kõik – 93–98% vastanutest) ja kõige enam väärtustati just tunnis kõnelemise võimalust. Ka peeti tõhusaks mitteformaalset keeleõpet, üks ühele keeleõpet eestlasega ning mängulist keeleõpet.

***Suhtlemisoskust arendavaid ja suhtlemisele tähelepanu pööravaid kursuseid peeti kõige tõhusamateks ja samal ajal tunnetati, et koolitustel pööratakse sellele osaoskusele liiga vähe tähelepanu.***



**SOOVITUS 8.** Koolitajatel tuleks õppijatele pakkuda kursuseid rõhuasetusega erinevatele keelelistele osaoskustele. Suurim nõudlus on suhtlusoskuse arendamise järele, mistõttu tuleb sellele senisest rohkem tähelepanu pöörata. **Suhtlemisele on vaja kontaktunnis pöörata suuremat tähelepanu** ka seetõttu, et seda ei saa iseseisvalt teha, samas kui piisavate õpioskuste olemasolu juures saab lugemist ja kirjutamist õppida kodus. Suhtluse osaoskusele suurema kaalu andmine koolitustel peaks olema eelkõige koolitaja vastutus, aga kaudselt saab seda suunata riigihangete tingimuste ja õppekavade nõuetega.

### **Eesti keele koolituste tugistruktuur**

Uuring toetab teadmist, et keeleõppe motivatsioon ja tulemuslikkus on seotud keelekeskkonnaga – piirkondades, kus ei ole eestikeelset keelekeskkonda, või õppurite puhul, kes viibivad valdavalt omakeelses keskkonnas, on keeleõppe tulemuslikkus pikas perspektiivis madalam. Seda kinnitavad nii teenusepakkujad kui ka küsitletud töötud. Kokkupuude eestikeelse keskkonnaga suurendab olulisel määral keeleõppe motivatsiooni ja koolituste efektiivsust. Neist töötutest, kelle põhiline suhtluskeel pole eesti keel, on kokkupuude eestikeelse suhtluskeskkonnaga 26–37%-l, aga koolitusele läinutest on see 63–70%-l (osa 4, ptk 3.2.5). Seega motiveerib suhtluskeskkonna olemasolu eesti keelt õppima. Töötukassa kaudu eesti keele koolitusel osalenud, kellel on kokkupuude eestikeelse suhtluskeskkonnaga, hindavad eesti keele oskuse paranemist koolituse mõjul positiivsemalt (53–62% hindavad, et paranemine toimus suurel määral) kui need, kellel suhtluskeskkond puudub (25–37%). Samas ei ole igas Ida-Virumaa piirkonnas eestikeelset suhtluskeskkonda olemas, mistõttu tuleb selle puudust kompenseerida. Vajalik on, et lisaks teatud keeleoskuse tasemeni viivatele kursustele järgneksid ka muud teenused, mis aitaksid saavutatud keeletaset hoida või seda kinnistada. Nendeks on valdavalt keelekohvikud ja keeleklubid.

**SOOVITUS 9.** Keelekursuseid tuleb võimalusel alati **täiendada keelekohvikute ja keeleklubidega** (eesti keele vabaõppe vormid), mis võimaldavad suhtlemise arendamist olukorras, kus keelekeskkond puudub. See tähendab, et riiklikult peaks olema **loodud eestikeelset suhtluskeskkonda pakkuvad järjepidevad võimalused eesti keele taseme hoidmiseks ja arendamiseks sellistes piirkondades, kus suhtluskeskkond muidu puudub.**

Töötukassa riigihangetega tellitud eesti keele koolitused (nn hankekoolitused) on tavaliselt laiapõhjalised tasemeeksamikis ettevalmistavad koolitused. Kõikidest töötukassa kaudu eesti keele koolitustel käinutest 86–91% osalesid enda sõnul tasemeeksamikis ettevalmistaval koolitusel (4. osa ptk 3.1). Spetsiifilise eriala keele õppe või konkreetse keelelise osaoskuse arendamisele suunatud õppe jaoks tuleb inimesel kasutada teisi võimalusi, näiteks valida koolitus töötukassa koolituskaardi partnerite pakutava hulgast. Igal töötul on võimalik kasutada 2500 eurot koolitusteks, n-ö koolituskaart. Hankekoolitustel oli väljalangevus märkimisväärselt suurem kui koolituskaardikoolitustel (25% vs. 13%), mis on põhjustatud sellest, et hankekoolitused on ajaliselt palju mahukamad (keskmine hankekoolituste pikkus on 279 tundi ja koolituskaardikoolitustel 121 tundi) ja toimuvad päevasel ajal. Kui hankekoolitus on korraldatud 3-tunniste päevadena viiel päeval nädalas, siis on koolituse pikkus 93 päeva ja 18,6 nädalat, mis tähendab 4,7 kuud eesti keele koolitust, mille kõrvalt on täiskasvanud inimesel keeruline tööl käia, arvestades, et tavaliselt on tal ka perega seotud kohutusi. Koolituste katkestamise sagedaimaks põhjuseks on töölesaamine (37–63% töötukassa eesti keele koolitustel käinutest) ja osa sihtgrupist ei hakka praeguse tööturusihtuatsiooni tõttu üldse eesti keele koolitusele minemagi, teades, et koolitus on pikk ja töölesaamisel tuleks see katkestada.

Täiskasvanud tegelevad täiendõppega, kui nad leiavad, et sellest tõuseb kasu ja kui õppetegevus köidab täiskasvanut mingil põhjusel enam kui selle alternatiivid. Väljalangevuse vähendamiseks ja eesti keele koolitustel osalemise kasvuks oleks vajalikud ajaliselt paindlikumad kursused, mis võimaldaks töötul, kes on läinud tööle või kavatseb tööle minna, jätkata siiski eesti keele õpet. Koolitajad pakuvad avatud turul ka paindlikumaid koolitusi, mida näitab koolituskaardikoolituste lühem kestus. Samuti on koolitajad ise jaganud pikki tasemeeksamikse ettevalmistavaid koolitusi lühemateks alamtasemeteks. Selliste lühemate moodulkoolituste oht on nende mittestandardiseeritus ning sellest tulenev olukord, kus paindlikkust tegelikkuses ei eksisteeri, sest ühe koolitusosa läbinuna ei ole võimalik järgmisele liikuda.

**SOOVITUS 10.** Pikkade tasemeeksamikse ettevalmistavate koolituste kõrvale **luua paindlikud lahendused** nii õppevormide, mahtude, tempo kui ka ajaliste raamide osas. Tuleks kaaluda erinevaid võimalusi selle saavutamiseks, nt **jagada tasemekoolitused standardseteks mooduliteks**, nt alltasemeteks kursuste kaupa või muul moel. Täiskasvanud õppuril peaks olema võimalik tõsta oma eesti keele oskust kõrgemale tasemele väiksemate sammude kaupa, kombineerides nii temale olulisi osaoskuste koolitusi, erinevaid toimumisaegu, kui paindlikult muuta oma õppimise korraldust (sh vahetada koolitajat) olukorras, kui tööturu situatsioon tema jaoks muutub (liikumine päevastelt moodulitelt õhtustele). Tasemekoolituste mooduliteks jagunemine vajab süstemaatilist tööd, et kirjeldataks erinevatele moodulitele nende väljundid ja eeldused, et mooduli läbimise järel oleks võimalik hinnata omandatut.<sup>6</sup> Seda kasutades saaksid eesti keele koolituste rahastajad tellida eesti keele koolitusi väiksemate moodulite kaupa.

## Koolitusgruppide komplekteerimine

Töötukassa pakutavate koolituste puhul oli kõige levinum probleem seotud osalejate ebaühtlase keeletasemega ühes keelegrupis (63–70% koolitusel osalenutest tõi selle probleemina välja, uuringu osa 4 ptk 6.1.1) – gruppide ebaühtlane keeletase on koolitusel osalemisel teistest probleemidest oluliselt levinum. Kuigi esmase keeletaseme määravad töötü ja töötukassa konsultant koostöös ning seejärel peab koolitaja testima töötü keeletaset, et ta õige tasemega gruppi suunata, siis on sellele vaatamata ligi kahel kolmandikul olnud väiksemaid või suuremaid probleeme koolitusgrupi taseme ühtlusega. Ligikaudu kolmandik (31–38%) kursustel osalenud töötutest leidis, et nende eesti keele oskus ei olnud piisav, et määratud taseme koolitusel osaleda. Samas ei olnud õppurite ebaühtlane keeletase õpingute katkestamise põhjuseks.

Teenusepakkujad küll hindasid positiivselt töötukassa pidevat ja süstemaatilist tööd töötutega, valmistamaks neid ette sobilikule kursusele minekuks, kuid siiski on ka nende hinnangul probleemiks vale tasemega kursusele sattumine ja lisaks liiga pikk ooteaeg. Teenusepakkujad märkisid, et kuigi töötukassa antud info kohaselt on inimene varem käinud mingi taseme kursusel, ei ole arvesse võetud, kas ta on selle kursuse lõpetanud või mitte. Ka juhtudel, kui isegi tasemeeksamik on varem sooritatud, ei pruugi keeluskustase sellele tasemele enam vastata.

---

<sup>6</sup> Suuniste koostamist keeleoskuse tasemeteks jagamiseks alltasemeteks soovitab ka Euroopa Parlamendi haridus- ja kultuurikomisjoni tellitud uuring Euroopa keeleõppe raamdokumendi rakendamise Euroopa haridussüsteemides (Broek ja van den Ende 2013, lk 77). Erinevates Euroopa riikides (nt Šveits, Rootsi) on sellised alltasemeteks definitsioonid koostatud.

Õppurite keele algtaseme ebaühtluse probleemile pöörasid tähelepanu ka INSA koolitustel osalenud õppurid.

***Õppegruppide keele algtaseme ühtlusele tuleks veelgi enam tähelepanu pöörata, et suurendada õppijate rahulolu keelekoolitusel osalemisega ja sellest tulenevat keeleoskuse paranemist.***

**SOOVITUS 11.** Et lahendada probleemi õppuri keeletaseme määramisel, vähendada subjektiivsust ja vales infost lähtumist, tuleks **kasutusele võtta eri osapoolte aktsepteeritud ja ühtselt kasutatav eesti keele tasemetestide keskkond**, kasutades võimalusel selleks juba olemasolevaid testimiskeskondi. Testi saaksid kasutada nii tulevased õppurid, kes saavad iseseisvalt määrata professionaalse testi abil oma keeleoskustaseme, kui ka koolituste tellijad koolitusgruppide suuruse arvestamisel ja koolituste tellimisel. Tegemist peaks olema testiga, mida kasutavad ja mille tulemusi tunnustavad samal ajal nii koolituste tellijad kui erinevad koolitajad. Ühtselt aktsepteeritud ja kasutatav test võimaldaks vähendada ooteaega, mis praegu tekib algselt valesti määratud keeletaseme ja grupi komplekteerimisega teisele keeletasemele või vale tasemega grupis osalemisega. Veebitesti peaks arendama spetsialistid riigi eestvedamisel ning selle peaks rakendama koos IT-arendusega. Testide olemasolul oleks koolituste tellijate ja koolitajate ülesanne neid operatiivselt kasutusse võtta.

**SOOVITUS 12.** Anda riigihankepõhiste keelekoolitusgruppide komplekteerimisel **keeleõppe pakujatele rohkem vabadust õppegrupe komplekteerida**, et vältida erineva keeletaseme ja õpioskustega õppurite sattumist ühte gruppi.

### **Täiskasvanute eesti keele koolitajate puudus**

Teenusepakujate sõnul piirab eesti keele koolituste pakkumist täiskasvanutele kvalifitseeritud koolitajate puudus. Kuigi töötukassa intervjuudes ilmnes, et keelekoolitusgrupe on avatud nii palju, kui palju on koolitustel osaleda soovijaid, siis rohkem grupe ei ole siiski võimalik avada, kuna õpetajaid poleks rohkem võtta. Õpetajate puuduse tõttu õpetavad täiskasvanutele sageli eesti keelt üldhariduskoolide õpetajad. Üldhariduskooli õpetajal ei pruugi aga olla kogemust ja oskust täiskasvanute koolitamiseks. Kvaliteetse eesti keele õppe pakkumiseks täiskasvanutele on vajalik suurendada kvalifitseeritud koolitajate arvu, kasutades selleks erinevaid lahendusi – nii olemasolevate koolitajate täienduskoolitust kui koolitajate hulka uute inimeste toomist (eesti keele õpetajate koolitamine kõrgkoolis, teiste valdkondade inimeste kaasamine eesti keele õpetamisse).

**SOOVITUS 13.** Suurendada eesti keele koolitajate arvu, kaaludes ja kasutades erinevaid võimalusi (sh teiste elualade inimeste koolitamine eesti keele koolitajaks, töötukassa riigihangete tingimuste laiendamine nii, et ka teiste keelte filoloogid saaksid oskuste korral eesti keele koolitajana osaleda riigihangetega korraldatud koolituste pakkumisel, suurendada eesti keele õpetajate baasõppe erialade vastuvõttu, tegeleda eesti keele õpetajate kuvandi ja väärtustamisega, et suurendada valdkonda tööle jäävate inimeste hulka). Eesti keele õpetajate metoodiliste ja didaktiliste oskuste arendamiseks on vaja pakkuda **täiendõppekursuseid** (vt ka **SOOVITUS 6**).

### **III Eesti keele õppe tulemuslikkus ja tõhusus**

Eesti keele koolituste tulemuslikkust ja tõhusust hinnati tööturuteenusena osutatava keeleõppe puhul. Töötukassa poolt pakutavate koolituste eesmärk on soodustada töötute hõivesse

sisenemist ja hõives püsimist, parandada õppijate eesti keelt ning viia eesti keele oskus tööturul nõutava tasemeni (tasameeksamikoolitused).

Töötukassa tellitud koolitustel osalenud ise hindavad keelekoolituse mõju keeleoskuse paranemisele positiivselt – tervelt 85–90% osalenutest leiab, et koolituse tulemusena nende eesti keele oskus paranes (46–53% suurel määral ja 35–42% vähesel määral). Samaväärsed ei ole aga muud eesti keele koolituse tulemuslikkuse näitajad:

- 1) Tasameeksamiks ettevalmistaval koolitusel käinutest kolmandik ei lähe tasameeksamile. Suur eksamile mitteminejate hulk võib näidata nii seda, et koolituse lõppedes ei tunda end valmis olevat eksamit sooritama, või ei olnudki tasameeksami sooritamine kursusele minekul eesmärgiks.
- 2) Vähem kui pooled (42–49%) töötukassa eesti keele koolitusel käinutest on töötanud pärast koolitust valdkonnas, kus on eesti keele oskust vaja.
  - a. Neist pooltel ei olnud omandatud eesti keele oskus töötamiseks piisav ja peamine probleem oli suhtlusoskuse puudumine (81–92%). Sõnavara pidas tööl hakkamasaamiseks ebapiisavaks 53–68% ja kirjalikku keeleoskust 19–32%.

Võrreldes samasuguste taustatunnustega töötuid, kes koolitusel käisid, nendega, kes ei käinud, on näha, et töötukassa eesti keele koolitusel on mitmekuune nn lukustusefekt, ehk hõivesse liikumine on vähem tõenäoline, kuna ollakse hõivatud koolitusega (tööd kas ei otsitagi või lükatakse tööleminekut edasi, et koolitus lõpetada). Lukustusefekt kaob seitsmendal-kaheksandal kuul pärast koolituse algust ning alates kümnendast kuust muutub koolituse mõju hõivele positiivseks. Seega, pikemas perspektiivis on eesti keele oskusel, mida eesti keele koolitus annab, positiivne mõju inimese hõivele (kuid mitte sissetulekule). Võttes arvesse nii koolituse maksumust kui mõju hõivele ja lukustusefekti töötusesse, on näha, et hankekoolitused on ühiskonnale lühikeses perspektiivis kulukamad kui suuremast hõivest tulenev tulu. Koolituskaardikoolitused toovad aga väikesemahulist tulu. Kuigi koolituskaardi- ja hankekoolituste vahel jagunemises on selektsiooniefekt, s.t koolituskaardikoolitustele lähevadki tõenäolisemalt need, kellel on suurem suutlikkus või motivatsioon kiirelt tööle liikuda, toetab see tulemus soovitus muuta hankekoolitusi paindlikumaks (**SOOVITUS 10**).

## Kasutatud kirjandus

**Broek, S., van den Ende, I.** (2013). [The Implementation of the Common European Framework for Languages in European Education Systems](#).

[Eesti ühiskonnas lõimumist toetavateks tegevusteks toetuse andmise tingimuste kehtestamine](#). Kultuuriministeerium, ministri käskkiri 4.02.2015 nr 1-2/21.

[Elukestva õppe strateegia 2020](#). Haridus- ja teadusministeerium, Eesti Koostöökogu, Eesti Haridusfoorum.

**Halapuu, V.** (2015) Infotöötlusoskuste roll soolise ja keelelise palgalõhe selgitamisel Eestis. PIAAC uuringu temaatiline aruanne nr 4. Haridus- ja Teadusministeerium.

[Heaolu arengukava 2016-2023](#). Sotsiaalministeerium. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 240, 30.06.2016.

[Keeleprogramm 2018-2020](#). Haridus- ja Teadusministeeriumi 2018-2021 programmide kinnitamine, Haridus- ja Teadusministeerium, ministri käskkiri 1.02.2018 nr 1.1-2/18/51, lisa 12.

**Kivistik, K.** (2017) Keelteoskus, keelte kasutamine, kontaktid ja keeltega seotud hoiakud. Kogumikus „Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2017“, Kultuuriministeerium, Balti Uuringute Instituut, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

**Krusell, S.** (2011) Etnilised lõhed tööturul ja majanduskriisi mõjud. Kogumikus „Sotsiaaltrendid 7“, teadustoim. E. Saar, toim. K. Põder. Statistikaamet, Tallinn.

**Kruusvall, J.** (2015) Keeleoskus ja praktiline kasutamine. Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2015. Tallinn, Kultuuriministeerium.

[Lõimuv Eesti 2020 rakendusplaan 2017-2020](#). Kultuuriministeerium. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 198, 6.07.2017.

[Lõimuv Eesti 2020](#). Lõimumisvaldkonna arengukava. Kultuuriministeerium. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 161, 16.05.2016.

**Masso, A., Vihalemm, T.** (2005) [Võõrkeelte oskus ja kasutamine, seos sotsiaalse integratsiooni ja mobiilsusega Eesti ühiskonnas 2002-2003](#). Kvantitatiivne analüüs küsitluse „Mina. Maailm. Meedia“ baasil. Haridus- ja Teadusministeerium.

**Toomet, O.** (2011) Venekeelse elanikkonna eesti keele oskus, sissetulek ja tööpuudus Eestis: miks on erinevused nii suured? Kogumikus „Sooline ebavõrdsus tööelus: arengud Eestis ja rahvusvaheline võrdlus“, toim. O. Toomet, M. Ainsaar, Tartu Ülikool, Tartu.

[Täiskasvanuhariduse programm 2018-2021](#). Haridus- ja Teadusministeeriumi 2018-2021 programmide kinnitamine, Haridus- ja Teadusministeerium, ministri käskkiri 1.02.2018 nr 1.1-2/18/51, lisa 9.

[Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020](#). Rahandusministeerium.