

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Sotsiaalteaduskond  
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Margit Paakspuu

**EUROOPASTUMINE EESTI KUTSEHARIDUSPOLIITIKAS**

Magistritöö

Juhendaja: Erkki Karo, PhD

Tallinn 2014

Deklareerin, et käesolev magistritöö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Margit Paakspuu  
“ ..... “ ..... 2014

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Erkki Karo, PhD  
“ ..... “ ..... 2014

Kaitsmisele lubatud “ ..... “ ..... 2014

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees  
Veiko Lember, PhD

## Lühikokkuvõte

Magistritöös uuritakse, mis on Eesti kutsehariduspoliitikas toimunud arengute peamiseks põhjuseks: kas muutused on toimunud euroopastumise mõjude tulemusena või pigem mõjutatuna siseriiklikest institutsionaalsetest arenguvajadustest. Töö teoreetiline raamistik ühendab euroopastumist ning Euroopa Liidu kutsehariduspoliitika arenguid käsitleva rahvusvahelise kirjanduse, et tuua välja euroopastumise võimalikke dünaamikaid kutsehariduspoliitika valdkonnas. Kutseharidus kuulub valdkonda, milles Euroopa Liidul puudub selge otsustusõigus, kuid alates 2000ndatest on liikmesriikide kutsehariduspoliitikaid hakanud nähtavalt mõjutama mitmed algatused: esiteks Lissaboni strateegia ja avatud koordineerimise meetod, seejärel Kopenhaageni protsess ning järgnev „instrumentide voog“, mida on magistritöös vaadeldud läbi Euroopa ühtse elukestva õppe kvalifikatsiooniraamistiku (EQF) kui ühe olulisema vahendi, mille kaudu on Euroopa Liit kujundanud liikmesriikide haridussüsteeme. EQF on metaraamistik, mis võtab kokku Euroopa Liidu eesmärgid: kodanike õppe- ja tööalase liikuvuse lihtsustamine, kvalifikatsioonide võrreldavus, hariduse kättesaadavus kõigile ning paindlikkus erinevate haridustasemetega vahel. Eesti kutsehariduspoliitika arengute empiiriline analüüs näitas, et Eestis on kutsehariduspoliitika laienemine toimunud paralleelselt Euroopa Liidu hariduspoliitiliste eesmärkidega laienemisega. Samas, analüüsisid Eesti juhtumit läbi ratsionaalse ja sotsioloogilise institutsionalismi loogikate, selgus, et kuigi Eesti kutsehariduspoliitika on kasvavalt muutunud EL kutsehariduspoliitikaga sarnasemaks, oli muutuste peamiseks põhjuseks siiski siseriiklik vajadus parandada kutseõppe kvaliteeti, kättesaadavust ja vastavust tööturu nõudmistele. Euroopa Liidu algatused hariduse valdkonnas on pakkunud toimijatele pigem tuge nende probleemide lahendamiseks ja õigustust/legitiimsust kiirete muutuste läbiviimiseks.

Võtmemõisted: euroopastumine, kutsehariduspoliitika, Euroopa kvalifikatsiooniraamistik.

## Sisukord

Sisukord.....	4
Sissejuhatus.....	5
1. EUROOPASTUMINE KUI PROTSSESS.....	7
1.1    Institutsionaalne lähenemine euroopastumisele .....	8
1.2    Toimijate roll .....	9
1.3    Euroopastumise mehhanismid.....	10
1.4    Poliitikamuutused .....	13
2. EUROOPA LIIT KUTSEHARIDUSPOLIITIKA KUJUNDAJANA .....	15
2.1    EL kutsehariduspoliitika areng .....	15
2.2    Euroopa kvalifikatsiooniraamistik kutsehariduse kontekstis .....	18
3. EESTI KUTSEHARIDUSPOLIITIKA EUROOPASTUMINE.....	22
3.1    Uurimismeetod .....	22
3.2    Eesti kutseharidussüsteemi taust.....	23
3.3    EQF-i roll Eesti kutsehariduspoliitika kujundajana .....	28
3.4    Muutused kutsehariduse korralduses ja nende seletused euroopastumise kontekstis.....	30
3.5    Eesti kutsehariduspoliitika seos euroopastumise teooriaga.....	34
Kokkuvõte.....	38
Summary .....	40
Kasutatud kirjandus.....	42
LISA 1. Intervjueeritud isikute nimekiri .....	49

## Sissejuhatus

Euroopa Liidu haridusruum tervitas 21. sajandit kahe „suure“ algatusega: Bologna protsess kõrghariduses ja Kopenhaageni deklaratsioon kutsehariduses. Lisaks kerkis mõne aasta pärast päevakorra Euroopa ühtse elukestva õppe kvalifikatsiooniraamistiku (EQF) loomine. Kui kõrghariduses on Bologna protsessi tulemusena toimunud liikmesriikide kõrgharidussüsteemide konvergents (Voegtler *et al.*, 2011) ja 2010. a kuulutati välja ametlikult Euroopa Kõrgharidusruum<sup>1</sup>, siis kutsehariduses sellisest ühtlustumisest nii selgelt rääkida ei saa.

On leitud, et vaatamata sellele, et Euroopa Liidul (EL) ei ole otsustamisõigust riikide hariduspoliitika üle, on tal väga konkreetsed mõjud haridussüsteemide kujunemisele ja edasistele arengutele (Jõgi *et al.*, 2008, 11; Trampusch 2009, 370). Seejuures on kutseharidus valdkond, mis on esitanud EL-le väljakutse, kuna kutseharidussüsteemid on keerukad ja riigiti väga erinevad (Trampusch 2009; Brockmann *et al.*, 2009; Grollmann, Ruth 2006; Brockmann *et al.*, 2008; Cort 2011). Peamiselt võib eristada koolipõhiseid ja töökohapõhiseid kutseharidussüsteeme ning nende kombinatsioone, milles õppe sooritamise osakaal kas koolis või töökohas varieerub vastavalt riigile (Grollmann, Ruth 2006, 369). Ka väliselt väga sarnastes süsteemides (nagu nt Austria ja Saksamaa duaalsüsteem) esineb institutsionaalseid erinevusi (Trampusch 2009, 376).

Magistritöö eesmärgiks on uurida Eesti kutsehariduspoliitika kujunemise näite põhjal ühe poliitikavaldkonna arengut, mis algselt oli EL pädevusest väljaspool, kuid milles EL on järkjärgult muutunud üha aktiivsemaks ja keskseks poliitikakujundajaks. Analüüsi aluseks on võetud euroopastumise teooria, mida saab käsitleda mitmest perspektiivist: euroopastumine kui a) ajalooline fenomen, b) rahvaste ülene kultuuriline levik, c) poliitikate ja poliitikakujundamise kohandumine ning d) institutsionaalne kohandumine (Featherstone 2003, 6-12). Magistritöö keskendub kahele viimasele perspektiivile ja uurib, milline on olnud liikmesriikide vastus

---

<sup>1</sup> <http://www.hm.ee/index.php?0512103>, 28.03.2012

kasvavale EL poliitikakujundamisele kutsehariduse valdkonnas. Peamised uurimisküsimused on: **kuidas on EL mõjutanud Eesti kutsehariduspoliitikat: kas muutused kutsehariduses on toimunud euroopastumise mõjude tulemusena või pigem mõjutatuna siseriiklikest institutsionaalsetest arenguvajadustest?** Magistritöö keskendub peamiselt 2000ndate esimesel kümnendil toimunud arengutele lähtuvalt Kopenhaageni protsessist, mis on olnud kõige olulisem EL-poolne kutsehariduspoliitika initsiatiiv ning see on ka periood, millal on toimunud olulised arengud Eesti kutsehariduspoliitikas.

Vaatamata sellele, et euroopastumine on populaarne uurimisteema ning Eesti üld- ja kõrghariduse- ning teaduspoliitika euroopastumist on põhjalikult uuritud, nt „Eesti teaduspoliitika euroopastumine. Avatud koordineerimise meetodi rakendamine“ (Vainik, 2012), „Bologna protsessi põhine euroopastumine Eesti kõrghariduspoliitika näitel“ (Adamson, 2012); ning on läbi viidud projekt „Euroopastumine Eesti hariduspoliitikas: poliitikatoimijate kohanemisvõime analüüs (2009-2010)“<sup>2</sup>, siis Eesti kutsehariduse euroopastumist käsitlevad uuringud puuduvad. Selle töö eesmärgiks ongi selle tüümiku täitmine, eriti arvestades, et kutsehariduse reformimisele on pööratud suurt rõhku nii Euroopa kui Eesti tasandil.

Magistritöö teoreetilise baasi moodustavad kaks põhiteemat. Esiteks käsitletakse euroopastumise mehhanisme ja viise ning seotakse neid Euroopa Liidu kutsehariduspoliitiliste arengute analüüsiga, milles vaadeldakse, kuidas on kutseharidus järk-järgult jõudnud EL alusdokumentidesse ning kuidas mõjutatakse liikmesriike läbi Kopenhaageni protsessist tulenenud poliitikavahendite. Empiirilises osas analüüsitakse Eesti kutsehariduspoliitikas toimunud muutusi dokumendianalüüsi ning intervjuude kaudu. Muutuste põhjuste seletamiseks rakendatakse teoreetilises osas võtmelemente: ratsionaalse ja sotsioloogilise institutsionalismi loogika, poliitikate laienemise ja kitsenemise teooria, toimijate roll ning horisontaalsed ja vertikaalsed poliitikakujundamise mehhanismid.

---

<sup>2</sup> Eesti Teadusportaal, projekt ETF7954 (Tallinna Ülikool Riigiteaduste Instituut)

## 1. EUROOPASTUMINE KUI PROTSESS

Euroopastumine on uurimisteemana küllaltki uus mõiste, mis võeti laiemalt kasutusele 1990ndate keskel (Sedelmeier 2011, 5) ning mõistele endale puudub siiani üheselt mõistetav definitsioon. Mõiste kasutamine sõltub suuresti teadusuuringu poliitilisest või sotsiaalsest perspektiivist (Suurna, Kattel 2010, 647). Kuna magistritöö eemärk on uurida kutsehariduspoliitika kujunemise protsessi, siis lähtutakse Börzel'i ja Risse (2000, 1) euroopastumise definitsioonist: euroopastumine on see, kui liikmesriigi poliitika on ühtlasi ka EL poliitika kujundamise osa ning on riikidevaheliste protsesside, halduspoliitikate ja institutsioonide teineteisele mittevastavuse vähendamine ja nende ühendamine.

Mittevastavus (*misfit*,) ehk lõhe koduriigi poliitikate, institutsioonide, reeglite ning Euroopa protsesside vahel on euroopastumise eelduseks (Börzel, Risse 2003, 58). Mida suurem on mittevastavuse tase, seda jõulisem on surve EL-i poolt, kuid liikmesriigid tunnevad vajadust muutuseks vaid siis, kui EL-i poliitikad, institutsioonid ja/või protsessid erinevad oluliselt vastava liikmesriigi omast (Börzel 2003, 5-6). Mitteühtivuse teooria ütleb, et euroopastumise ulatust ja suunda mõjutab koduriigi poliitika ja EL-i poliitika omavaheline ühildatavus (Trampusch 2009, 372).

Euroopastumist on võimalik uurida ülevalt-alla ja alt-üles meetodil. Ülevalt- alla protsess kasutab hierarhilist mõju liikmesriikide üle, rakendades selleks direktiive ja regulatsioone, mis otseselt või kaudselt toovad kaasa liikmesriigi reaktsiooni ja poliitikamuutuse (Hachmann 2011, 1539). Hierarhiline ülevalt-alla uurimisperspektiiv on minetanud hilisemas euroopastumist käsitlevas kirjanduses tähtsust, kuna kaldub liigselt rõhutama EL-i rolli (Börzel, Risse 2012, 5). Seetõttu on hakatud kasutama euroopastumise analüüsimisel alt-üles meetodit, mis jälgib sündmuste ahelat koduses poliitikas, otsib individuaalseid ja institutsionaalseid muutusi ja nende lähimaid mõjutajaid. (Radaelli 2003). Ka Trampusch (2009, 388) leiab, et euroopastumise analüüs peab olema põimitud institutsionaalse muutuse analüüsiga, millele keskendub ka järgnev institutsionaalne raamistik euroopastumise kui protsessi mõistmiseks.

## 1.1 Institutsionaalne lähenemine euroopastumisele

Liikmesriikide institutsioonilised muutused moodustavad euroopastumise aluspinna, mille kaudu toimub alt-üles mõjutamine (Trampusch 2009, 373). Kuigi institutsioone kirjeldatakse tavapäraselt kui püsivaid ja järjekindlaid (Knill, Lenschow 2001, 122; Olsen 2002, 6), ütleb March (March 1981 viidatud Olsen 2002, 6), et institutsioonid võivad olla ka väga kohanemisvõimelised muutustele.

Ka Trampusch (2009, 373) ütleb, et institutsioonid arenevad ja muutuvad pidevalt ning seetõttu ei saa neid vaadelda kui staatilisi nähtusi, mis vaid euroopastumisele reageerivad muutustega. Ta eristab kahte euroopastumise viisi: plaaniline poliitikamuutus (reformid) ja vaikimisi muutused (*by default*) (*Ibid.*, 374).

Plaaniline muutus hõlmab toimijatepoolset initsiatiivi EL-i algatustele ning toob kaasa reformid. Vaikimisi muutused oleksid toimunud ka ilma EL-i poolse mõjuta ning põhinevad siseriiklikel institutsionaalsetel muutustel. (*Ibid.*, 370). Sellest lähtuvalt käsitleb Trampusch euroopastumist kui institutsioonilise muutumise kahesuunalist protsessi, mis toimub kahel erineval väljal. Esimene euroopastumise väli on EL-i reformipoliitika, mis hõlmab muutusi, mille on algatanud koduriigi toimijate reaktsioon EL-i algatustele (*Ibid.*, 370), ja mille suund ja kiirus sõltuvad EL-i ja koduriigi vaheliste protsesside keerukast vastastikkusest sõltumisest (*Ibid.*, 374). Teine väli on koduriigi reformipoliitikad, mis on seoses koduriigi jätkuva sisemise institutsioonilise muutusega ja ei ole otseselt seotud EL-i reformidega. Sel puhul on euroopastumise kiirus ja suund määratud süsteemi sisemise jätkuva muutusega (*Ibid.*, 370). Trampusch (*Ibid.*, 390) tõstatab küsimuse, kas koduste institutsioonide dünaamikast tulenev euroopastumine võib-olla sagedam, kui eeldatakse. See võib selgitada, miks osad EL-i vabatahtlikud poliitikad mõjutavad tugevalt liikmesriikide poliitikaid (*Ibid.*, 390).

Magistritöö uuritava teemapüstituse ajaraamist lähtuvalt on oluline vaadelda ka teooriad, kuidas mõjutab EL liikmesriigiks pürgivaid kandidaatriike ja uusi liikmesriike. Sedelmaier (2011, 20) väidab, et EL on üldiselt väga edukas oma poliitike ja institutsiooniliste mudelite ülekandmisel kandidaatriikide poliitikatesse, kuigi kandidaatriikide staatus annab EL-le mõjutamiseks teistsugused instrumendid. Kui liikmesriike saab mõjutada läbi lepingujärgsete sanktsioonide, siis kandidaatriike püütakse suunata läbi pehmete meetodite nagu monitooringud, normatiivne surve, teistelt õppimine, veenmine, positiivne tingimuslik suunamine (*Ibid.*, 6). See võib olla



ka võimalus lahendada paigalseisu ehk *status quo* (Rose 1991 viidatud Schimmelfennig, Sedelmeier 2004, 676) tingimusel, et liikmesriigis ollakse veendunud, et EL poliitika ülevõtmine aitab tõhusalt ja kiirelt lahendada probleeme koduriigis (Schimmelfennig, Sedelmeier 2004, 676).

Sedelmaier soovib (2011, 11), et kandidaatriikide ja uute liikmesriikide uurimiseks sobib kasutada uus- institutsionalismi teooriast lähtuvaid ratsionaalse ja sotsioloogilise institutsionalismi loogikaid. Samas on need loogikad kasutatusel ka üldisemas euroopastumise põhjusi ja tagajärgi käsitlevas uurimuskirjanduses, kuna kumbki loogika rõhutab erinevaid faktoreid, mis viivad liikmesriikide poliitika kohandamiseni (Börzel 2003, 6).

Ratsionaalse institutsionalismi loogikast lähtudes mõjutab euroopastumine riikide poliitika ja institutsioone otsustusõiguse delegeerimise läbi, mis tuleneb vahendite ja ressursside ümberpaigutamisest siseriiklikul tasandil (*Ibid.*, 2). Otsustusõiguse volitamine liikmesriigi toimijate tasandile viib institutsioonide ja poliitika muutuseni (*Ibid.*, 8).

Sotsioloogilise institutsionalismi loogikast lähtuvalt toimuvad riikide siseasjade muutused läbi sotsialiseerumise, suhtlemise ja kollektiivse üksteise kogemustest õppimise protsessi, mille tulemus on uute identiteetide areng. Sotsioloogilise institutsionalismi järgi on oluline roll mitteformaalsetel institutsioonidel, millel on võimalus juhtida osapooli konsensusse poole. Üks loogika aga ei välista teist ning tihti esinevad üheaegselt või protsessi erinevates faasides tuleb esile üks või teine. (*Ibid.*, 2).

## **1.2 Toimijate roll**

Euroopastumise teevad võimalikuks vahendavad tegurid ehk toimijad (*actors*), mis tulevad vastu ja teevad võimalikuks ühtesobitavuse protsessi EL-i ja liikmesriikide vahel (Börzel, Risse 2000, 1). Toimijaid seostatakse enamjaolt kasu saamise või isiklike eesmärkide saavutamiseega. Olsen (2002, 15) ütleb toimijate kohta euroopastumise kontekstis järgmiselt: „Samal ajal, kui mõned liikmesriigi toimijad on uhked oma ajalooliste saavutuste üle ja teevad kõik, et need säiliks, soovivad teised innukalt saada üle „mineviku koormast“.

Toimijad euroopastumise ja liikmesriigi vahel on kodused bürokraadid, kes kalduvad järgima teatud üldiseid ratsionaalsusi EL sisenditele vastamisel, viies poliitikamuutuse teatud suunas, vastavalt siis laiendades või kitsendades poliitikat (Knill *et al.*, 2009, 523). Euroopastumist käsitlevas kirjanduses on levinud arvamus, et tavaline käitumismuster on riikide bürokraatia püüdlemine säilitada olemasolevat võimalikult palju ning minimaliseerida institutsionaalse kohandamise kulu EL-i poliitikatest tulenevate kohustuste täitmisel (*Ibid.*, 524).

Jaquot ja Woll (2003, 6) leiavad, et euroopastumine võib pakkuda koduriigi toimijatele materiaalseid vahendeid institutsioonide, rahastamise ja poliitikainstrumentide näol, aga ka mittemateriaalseid ressursse nagu uusi ideid ja võimalusi viidata EL-le, õigustamaks või selgitamaks oma tegevust. Ka Knill ja Lehmkuhl (1999, 9-10) arvavad, et EL-i poliitika lubab seadustamist (*legitimization*) kodustele liidritele, et õigustada oma reforme, annavad tuge teatud probleemide lahendamisele või on suunatud liikmesriigi vastuseisu muutmisele.

Toimijate rolli euroopastumisel ei saa alatähtsustada. Kuigi ratsionaalse toimija teooria eeldab, et toimijad kasutavad nende käsutuses olevaid vahendeid isikliku kasu suurendamiseks (Börzel 2003, 8), võetakse magistritöös vaatluse alla, milline on toimijate roll institutsionaalse muutuse kontekstis ning kas ja kuidas on kasutatud EL-i poliitikaid muutuste selgitamiseks ja õigustamiseks.

### **1.3 Euroopastumise mehhanismid**

Et mõista, kuidas EL kujundab konkreetset poliitikat liikmesriigis, on vaja uurida, millised on valdkonda puudutavad EL-i regulatiivsed poliitikad ja nendest tulenevad administratiivsed kaalutusõigused (Suurna, Kattel 2010, 648). Seda rõhutab ka Olsen (2002, 18), et EL-i tasemel toimuvad arengud ei dikteeri konkreetset institutsionaalse kohandamise vormi, vaid jäetakse küllaltki suur diskretsiooniõigus koduriigi toimijatele ja institutsioonidele. Olsen (2002, 18): „Euroopast tulevaid signaale tõlgendatakse ja muudetakse vastavalt koduriigi traditsioonidele, institutsioonidele, identiteetidele ja ressurssidele viisil, mis limiteerib ühtesulandumist ja ühetaoliseks muutumist.“ Sellegi poolest kasutab EL liikmesriikide poliitikate kujundamiseks konkreetseid mehhanisme, mida kirjeldatakse alljärgnevalt.

Uurijate käsitlused sellest, milliste mehhanismide läbi siseneb EL koduriigi poliitikasse ning kuidas ta neid mõjutab, erinevad mõnevõrra üksteisest. Kõige üldisemalt võib neid mehhanisme

Radaelli järgi (2003, 41) jagada kaheks: vertikaalseteks ja horisontaalseteks mehhanismideks. Vertikaalsed mehhanismid tõmbavad selge piiri EL-i poliitika ja koduriigi poliitika vahele ning kasutavad kohandamiseks survestamist, samas kui horisontaalsed mehhanismid vaatlevad euroopastumist kui protsessi, millega ei kaasne tugevat survet omaks võtta EL poliitikamudeleid (*Ibid.*). Horisontaalsed mehhanismid on „ideede ja arutelude levimine selle üle, milline on hea poliitika ja parim praktika“ (*Ibid.*). Kui vertikaalsed mehhanismid põhinevad nõ „kõvadel“ vahenditel nagu direktiivid ja Euroopa Kohtu lahendid, siis horisontaalsed mehhanismid kasutavad „pehmeid“ mõjutamisviise (Radaelli 2003, 43).

Knill ja Lehmkuhl (1999, 1) eristavad kolme erinevat poliitikakujundamise meetodit EL tasandil: positiivne integratsioon, negatiivne integratsioon ja raamistav integratsioon. Positiivne ja negatiivne integratsioon kuuluvad vertikaalsete mehhanismide hulka, raamistaval integratsioonil on horisontaalse mehhanismi tunnused.

Kõige otsesemas vormis toimub EL-i poolne mõjutamine läbi positiivse integratsiooni, jättes liikmesriikidele väga piiratud diskretsiooniõiguse otsustamiseks, milliseid institutsionaalseid muudatusi teha, et vastata EL-i nõudmistele. Varjatumal kujul kasutatakse negatiivse integratsiooni tüüpi meetodit, mis muudab EL koduriigi „mängureegleid“, kujundades ümber toimijate võimu ja ressursse. See viib omakorda struktuuride ja institutsionaalse tasakaalu muutusteni, kuigi EL ei kirjuta ette, kuidas muudatusi teostada ning milline täpselt peab olema tulemus. Veelgi kaudsemal kujul kasutab EL raamistava integratsiooni meetodit, millel puudub otsene surve koduriigi poliitika kohandamiseks ning selle eesmärk ei ole ka võimu ümberjagamine. Raamistav integratsioon on suunatud pigem positiivse või negatiivse integratsiooni ettevalmistamiseks, et leida toetajaid laiema EL-i reformi läbiviimiseks (*Ibid.*, 3). Kirjeldatud meetodid esinevad tavaliselt koos kõikides poliitikakujundamise valdkondades, kuid vastavalt valdkonnale erineva domineerimise loogika alusel (Knill, Lehmkuhl 1999, 1-3).

Kuivõrd EL-i nõudmised mõjutavad liikmesriikide poliitikaid, sõltub sellest, millist valitsemismustrit seejuures kasutatakse:

- 1) Vastavusse viimine. Euroopa poliitikad võivad olla väga nõudlikud ja ette kirjutada liikmesriikidele konkreetseid institutsionaalseid nõudmisi. See on suunatud otseselt koduriigi regulatsioonide ümberkujundamiseks.
- 2) Võistlemine. Teine võimalus koduriigi poliitikaid muuta, on kitsendada nende struktuuride võimalusi, mille ülesanne on ergutada institutsionaalsete ümberkorralduste

tegemist koduriigis. Nende ümberkorralduste põhjuseks on tavaliselt mahajäämine teistest liikmesriikidest mingis valdkonnas ning seetõttu seatakse poliitiliselt eesmärk, milleni peab jõudma.

- 3) Kommunikatsioon. EL võib koduriigi poliitikaid kujundada ka läbi „pehmete“ meetodite, mõjutades rahvusvahelist infovahetust ära kasutades toimijate uskumusi ja hoiakuid. (Knill *et al.*, 2009, 523-532).

Raamistava integratsiooni põhimõtete alusel võeti EL-s seoses Lissaboni strateegiaga kasutusele avatud koordinatsiooni meetod (AKM), mida EL rakendab riiklike poliitikate kujundamiseks poliitikavaldkondades, mis vastavalt EL lepetele jäävad liikmesriikide enda otsustada (Grollmann, Ruth 2006, 367). Radaelli (2003, 43) ütleb, et AKM põhineb ideel kasutada EL-i pigem kui poliitikate platvormi kui seadusi loovat süsteemi. AKM on valitsemise mitmetasemeline protsess, mis hõlmab vähemalt nelja taset. Kõigepealt lepib Euroopa Komisjon kokku peamistes eemärkides ja pakub üldised juhised nende eesmärkide täideviimiseks. Ministrite Nõukogu valib seejärel välja eesmärkide saavutamist tõestavad kvalitatiivsed või kvantitatiivsed indikaatorid, mis on välja pakutud Euroopa Komisjoni või mõne iseseisva agentuuri või organi poolt. Peale seda kohandatakse riiklikke või regionaalseid eripärasid silmas pidades tegevusplaani, arvestades eemärkide ja indikaatoritega. Lõpuks hinnatakse sooritatud tegevusi Euroopa Komisjoni ja teiste liikmesriikide poolt. (Hatzopoulos 2007, 312). Keskmiste ja pikemaajalistele protsessidele üle on AKM-l suurem mõju (*Ibid.*, 310), samas kui traditsioonilised otsustetegemise mehhanismide mõju on kohene või on suunatud protsessidele, mis peavad muutusi kaasa tooma väiksema kohanemisaja jooksul.

AKMi esilekerkimine on osa Euroopa Liidule omasest loogikast, kus poliitilised toimijad otsivad traditsioonilistest reguleerimise meetoditest efektiivsemaid meetodeid, eriti selliste alade puhul, kus teatud reguleerimine on vajalik, kuid ei jõuta kokkuleppele selles, millisel määral, kui suures ulatuses ja kuidas seda reguleerimist korraldada (Szyszczak 2006, 487).

## 1.4 Poliitikamuutused

Poliitikamuutuste kirjeldamiseks kasutavad Knill *et al.* Peter A. Hall'i (Hall 2000, 6) lähenemist poliitikamuutusele läbi poliitika tasandi, vahendite tasandi, vahendite rakendamise tasandi. Poliitika tasandil toimuvad muutused, kui lisatakse uusi poliitikaid või muudetakse või tühistatakse olemasolevaid. Samas kui poliitika eesmärk ja vahendid jäävad samaks. Järgmisel, vahendite tasandil, jääb poliitika eesmärk samaks, kuid eesmärgi saavutamiseks lisatakse uusi poliitikainstrumente või muudetakse/kaotatakse olemasolevaid. Vahendite rakendamise tasandil mõõdetakse poliitika muutust selle kaudu, kuivõrd reguleerivad standardid on suurenenud või vähenenud. Kolmanda tasandi muutuse taga on eesmärkide hierarhia muutumine. (Knill *et al.*, 2009, 520; Hall 1990, 6-7).

Poliitikate olemasolu, instrumentide ja kinnistumise eristamine lubab formuleerida täpsemaid ootuseid selles suhtes, mis puudutab poliitikamuudatuste tõenäosust. Muutused poliitikate olemasolus on kõige abstraktsem dimensioon ja seega ka kõige väiksema muutumistõenäosusega, kuna eeldab omavahel põimunud institutsionaalsete ja domineerivate arusaamade muutumist. Seevastu poliitikainstrumendid ja kinnistumised on üsna konkreetseid poliitikate tulemusi ning need kalduvad ka kergemini muutuma. (Knill *et al.*, 2009, 523). Uue poliitika lisamine EL tasandil toob väga harva kaasa liikmesriigi olemasoleva poliitika asendamise või kaotamise (*Ibid.*, 525). Kõige suurema muutumistõenäosusega on poliitikad, mis jäävad horisontaalse valitsemismustri alla, kuna nende puhul toimub poliitika laienemine tavaliselt kõigis astmetes (*Ibid.*, 533).

Knill *et al.* leiavad, et ei ole piisavalt uuritud, kuivõrd EL mõjud on kattunud riikide sisemiste ümberkorralduste plaanidega erinevates poliitikasektorites. Seetõttu on vaja süstemaatilisi analüüse, mis uuriksid, kas EL- st ajendatud muutused kattuvad liikmesriikide vajadustega muutusteks ning kui suures ulatuses ja millistel tingimustel euroopastumine mõjutab uute institutsioonide või poliitikate loomist ning millistel juhtudel võime oodata vastupidiseid tulemusi (stsenaariume), mis toovad kaasa ümberkorralduste nõrgenemise või täieliku kadumise liikmesriikide tasandil. (*Ibid.*, 519-520).

Euroopastumise teooriad viitavad sellele, et poliitikamuutuste vaheliste seoste analüüsimisel tuleb tähelepanu pöörata järgmistele küsimustele:

- 1) Kokkusobivuse määr ehk milline vahe eksisteerib EL ja liikmesriigi vastavas poliitikas?

- 2) Kas on toimunud poliitika laienemine või kitsenemine?
- 3) Milline on koduriigi toimijate roll poliitikamuutuses ning kas ja kuidas on toimijate hoiakud muutunud seoses EL poliitikakujundamise mehhanismidega?
- 4) Kuivõrd on toimijad kasutanud EL-i poliitikat siseriiklike eesmärkide saavutamiseks?
- 5) Milline on siseriiklik institutsionaalne areng vastavas poliitikavaldkonnas?

Globaalne surve riikidele muutuda sarnasemaks struktuurilt ja imiteerima, jälgendama parimaid praktikaid, mis on kodeeritud Euroopa poliitikas, on muutumas tugevamaks. (Powell, Solga 2010, 708). Siiski leiavad Powell ja Solga varieeruvusi vastuvõtmises või vastuolemises nendele rahvusvahelistele ideedele. Nagu Trampusch (2009) leiab, peaksid uurijad, kes uurivad Euroopa haridussüsteemide muutusi, eristama muutuseid EL-i tulemusel ja muutuseid, mis tulenevad kodusest dünaamikast, tavaliselt sõltumata EL-st. Magistritöö keskendubki Eesti kutsehariduspoliitikas toimunud muutuste analüüsile, uurides seoseid euroopastumise mõju ja siseriiklikku institutsionaalse muutuse vahel, et leida vastuseid uurimisküsimusele, kuidas on EL mõjutanud Eesti kutsehariduspoliitikat. Paralleelide analüüsimiseks EL ja liikmesriigi vahel on oluline vaadelda, milline on olnud EL-i kutsehariduspoliitika areng ning kuidas on kutseharidus kajastatud EL-i aluslepetes.

## **2. EUROOPA LIIT KUTSEHARIDUSPOLIITIKA KUJUNDAJANA**

EL ei saa kohustada liikmesriike liidu hariduspoliitilisi eesmärke täitma, küll aga suunata ja anda soovitusi. Siiski leitakse, et Euroopa Liit üritab üsna jõuliselt mõjutada liikmesriikide hariduspoliitikat (Jõgi *et al.*, 2008). Samas on seda keeruline teha, kuna haridus on otseselt seotud rahvusliku identiteediga (Olsen 2002, 13). Vaatamata sellele, et EL-l ei ole otsustamisõigust riikide haridussüsteemide üle, on EL hariduspoliitikal väga konkreetsed mõjud riikide haridussüsteemide kujunemisele ja edasistele arengutele (Jõgi *et al.*, 11; Trampuch 2009, 370).

### **2.1 EL kutsehariduspoliitika areng**

EL hariduspoliitikas on võimalik eristada kolme perioodi: Maastrichti-eelne, Maastrichti- järgne ja Lissaboni strateegia vastuvõtmise järgne periood (Erlt 2006, 6).

Euroopa Ühenduse alusdokumentides ei käsitleta haridust kui olulist poliitikate osa, kuna ühenduse eesmärk oli pakkuda ühtset majandusruumi ja vabakaubanduse piirkonda. Haridust peeti sotsiaalpoliitika osaks, mis pidi jääma liikmesriikide enda reguleerima. (Johnson 1999, 199).

Siiski mainitakse erandina alusdokumentides kutseharidust. Kuna kutseharidus oli vahend, mis pidi kaasa aitama majanduse ja ühise turu arengule Euroopa Majandusühenduse riikide vahel, sätestati, et ühendus rakendab ühtset kutsealase hariduse poliitikat (Rooma leping, art 128). Kutseõppe oli ka põllumajanduspoliitika eesmärkide saavutamise üks meetmetest (Rooma leping, art 41 a). Kuigi Euroopa Nõukogu leppis kokku ühistes kutsehariduspoliitika printsiipides, ei olnud need siduvad enamike liikmete jaoks (Erlt 2006, 6).

Amsterdami leppega jõuti oluliselt lähemale ühtse kutsehariduspoliitika kujundamisele ning 1975. aastal loodi Euroopa Kutsealase Koolituse Areduskeskus (European Centre for Development of Vocational Training, CEDEFOP) (Johnson 1999, 200). Kutsealane koolitus kogus tähtsust Euroopa Ühenduse majanduspoliitika osana, kuna ühine majanduspiirkond tekitas vajaduse heade spetsialistide ja oskustöötajate järele, kes oleksid võimelised töötama ükskõik millises liikmesriigis.

Ebamäärasusele kalduv haridust puudutav seadusandlus muutus konkreetseks Maastrichti lepinguga, kui kirjutati sisse uus peatükk: „Haridus, kutsealane koolitus ja noored“, millega toodi haridus tervikuna Euroopa Komisjoni pädevusse. Maastrichti lepingu artikkel 127 sätestab: „Ühendus rakendab kutseõppepoliitikat, soodustades koostööd liikmesriikide vahel ning vajaduse korral toetades ja täiendades nende tegevust, samal ajal respektides liikmesriikide vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse eest ning nende kultuurilist ja keelelist mitmekesisust“ (Maastrichti leping art 127, lg 1).<sup>3</sup> Sellega eristati selgelt ühenduse ja liikmesriikide pädevus õppe sisu ja viisi üle (Johnson 1999, 208), kuid anti mõista, et ühenduse pädevus eesmärkide saavutamise nimel võtta kasutusele meetmeid kutsehariduses on suurenenud (Erlt 2006, 10). Samas jäeti liikmesriikide haridusega seotud seaduste ja määruste ühtlustamine komisjoni tegevuses välja (Maastrichti leping art 126, lg 4, art 127 lg 4). Seega alates Maastrichti lepingust on EL tunduvalt rohkem väljendama hakanud huvi haridusvaldkondade kui ka hariduslike valitsemisinstrumentide vastu (Toots 2009, 58).

Subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt vastutab iga liikmesriik täielikult oma haridus- ja kutseõppesüsteemi korralduse ja sisu eest. Ühenduse tasandil võetakse meetmed kasutusele alles siis, kui need osutuvad riikliku, piirkondliku või kohaliku tasandi abinõudest tõhusamaks („Roomast läbi Maastrichti Kopenhaagenisse: kokkuvõtlikult kutseharidusest Euroopas“). Maastrichti lepinguga sai haridus valdkonnaks, kus hakati kasutama kaasotsustamismenetlust.

Oluliseks pöördepunktiks EL-i hariduspoliitikas sai Lissaboni strateegia (Nóvoa, deJong-Lambert 2003, 55). Et jõuda soovitud majandusliku konkurentsivõime tasemeni globaalses mõõtnes, otsustati rakendada paljudes poliitikavaldkondades, sealhulgas ka haridusvaldkonnas, avatud koordineerimise meetodid.

---

<sup>3</sup> Euroopa Liidu leping, ELT 92/C 191/01



Lissaboni strateegias rõhutati ka hariduse rolli Euroopa sotsiaal- ja majanduspoliitika lahutamatu osana. Grollmann ja Ruth (2006, 367) leiavad, et Lissaboni strateegia eesmärkide jaoks formuleeritud poliitikad ei olnud aga siduvad Euroopa Liidu kutsehariduspoliitika jaoks ning rohkem oleks olnud vaja arutlevat kommunikatsiooni erinevate kutseharidussüsteemide toimijate vahel. See võib selgitada, miks 2005. a vahehindamise käigus selgus, et Lissaboni strateegias ette nähtud eesmärkide täitmine ei läinud selles tempos, kui algselt planeeriti. Vahehindamise kesiste tulemuste tagajärjel pidid liikmesriigid hakkama igal aastal esitama raporteid selle kohta, milliseid reforme on läbi viidud nende eesmärkide saavutamiseks. Raportitega sooviti ka tugevdada Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide partnerlust ning tõhusate ja innovaatiliste praktikate jagamist. Raportite põhjal toodi välja riiklike programmide tugevused ja nõrkused. (Morado-Foadi 2008, 638).

Järgnevatel aastatel toimuvat nimetatakse Kopenhaageni protsessiks, mis hõlmas ka mitmete EL vahendite kasutuselevõtmist, eemärgiga anda kutseharidusele Euroopa dimensioon ja suurendada läbipaistvust erinevate süsteemide ja alaosüsteemide vahel.

Kopenhaageni deklaratsioon<sup>4</sup>, mis võeti vastu 30 riigi ministri ja Euroopa Komisjoni poolt, rõhutas riikidevahelise koostöö tugevdamise olulisust kutsehariduses. Deklaratsiooniga sõnastati järgmised eesmärgid:

- 1) Kutseharidusele Euroopa dimensiooni andmine;
- 2) Kvalifikatsioonide läbipaistvus ja ülekantavus töötajate ja õppijate mobiilsuse võimaldamiseks;
- 3) Informatsiooni ja nõustamisteenuste parandamine;
- 4) Kutsehariduse arvestuspunkti süsteemi loomine;
- 5) Sotsiaalpartnerite kaasamine;
- 6) Ühine kutsehariduse kvaliteeditagamise süsteemi loomine
- 7) Ühised printsiibid mitteformaalse<sup>5</sup> ja informaalne<sup>6</sup> õppe tunnustamiseks.

---

<sup>4</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/vocational\\_training/ef0018\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/ef0018_en.htm), viidatud 10.03.2014

<sup>5</sup> Mitteformaalne õppimine on üldiselt organiseeritud ja eesmärgistatud. Mõnedes riikides on täiskasvanuharidus täielikult mitteformaalse õppimise mõiste all, <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/recognitionofnon-formalandinformallearning-home.htm>, viidatud 5.05.2014

<sup>6</sup> Informaalne õppimine ei ole organiseeritud ja eesmärgistatud, õppimine toimub läbi kogemuste omandamise ükskõik millises eluvaldkonnas, <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/recognitionofnon-formalandinformallearning-home.htm>, viidatud 5.05.2014

Pia Cort arvab (2011, 136), et Kopenhaageni deklaratsioonis väljatoodud ühised eesmärgid määrasid ära Euroopa kutsehariduse tulevased kontuurid ehk teisisõnu, kuigi EL ei saanud liikmesriike sundida ühtlustama oma kutsehariduspoliitikat, suunati neid siiski järgima teatud mudeleid.

Protsessi raames rakendatavad meetmed olid küll vabatahtlikud, kuid Kopenhaageni protsessi võtmeinstrumenti (Cort 2011, 115) Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku on nimetatud ka „katalüsaatoriks“, kuna see on oluliselt mõjutanud ja tagant tõuganud riikide toimijate tegevust kutsehariduse vallas (Björnavold, Coles 2007, 232).

Seega saab kokku võtta, et EL on kutseharidusele omistanud olulist rolli juba ühenduse algusaastatest alates ning on liikunud ebamäärasest seadusandlusest aina konkreetsemalt aluslepetesse, kuigi siiani veel ettevaatlikult sõnastatult. Seda iseloomustab ka Lissaboni lepe (2009), millega laiendati üldsõnaliselt pädevust mõjutada liikmesriikide kutsehariduspoliitikat, lisades, et liit võib võtta kasutusele meetmeid liikmesriikide kutseõppe meetmete toetamiseks, koordineerimiseks ja täiendamiseks (ELT C305, § 2e).

Ka uurijad väidavad, et EL-i algatused on üha enam mõjutama hakanud liikmesriikide hariduspoliitikat (Trampusch 2009, 370). Powell ja Solga (2010, 712) leiavad, et EL hariduspoliitika väljundid nagu Bologna ja Kopenhaageni protsessid põhinevad vabatahtlikkusel, kuid on tõusvas joones normatiivsed ja regulatiivsed.

## **2.2 Euroopa kvalifikatsiooniraamistik kutsehariduse kontekstis**

Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku (EQF)<sup>7</sup> väljatöötamine algas 2004. aastal vastusena liikmesriikide, sotsiaalpartnerite ja teiste sidusrühmade järelepärimistele ühtse võrdlusaluse kohta, mis suurendaks kvalifikatsioonide läbipaistvust.

Kvalifikatsiooniraamistike idee ei ole uus nähtus, kuid erinevate riikide kvalifikatsiooniraamistike esilekerkimist on võrreldud „globaalse tsunamiga“ (Ferne, Pilcher

---

<sup>7</sup> European Qualifications Framework- lühendina kasutatakse EQF, kuna eestikeelne Euroopa Kvalifikatsiooniraamistiku lühend EKR kattub Eesti Kvalifikatsiooniraamistiku lühendiga, mida kasutatakse edaspidi.

2009, 230). OECD järgi on majanduse surve reformida riiklike kvalifikatsioonisüsteeme<sup>8</sup> muutumas järjest tugevamaks, kuna need on peamiseks ühenduslüliks haridussüsteemi ja majanduskasvu vahel (OECD 2007, 39). Kaasajale on aga iseloomulik ka valitsuste suur huvi raamistike arendamise vastu (Coles 2007, 4).

EQF on metaraamistik (Coles 2007, 9; Guillén *et al.*, 2007, 413), mis on suunatud makrotasandi haridusele ja koolitusele, et reguleerida liikmesriikide kvalifikatsioonide mõistetavust (Erlt 2006, 17) ning seetõttu hõlmab EQF kõiki kutsehariduspoliitika aspekte. EQF-i tasemekirjeldused erinevad traditsioonilisest lähenemisest hariduse omandamisele läbi sisendite (nt õppe kestvus), tuues fookuse õpiväljunditele (Brockmann *et al.*, 2009, 97). Kutseharidussüsteemid on tavapäraselt olnud sisendipõhised ning uus väljundipõhine lähenemine on toonud kaasa sotsiaalmajanduslikke muutusi ja vajaduse paindlikumate haridussüsteemide järele. (Brockmann *et al.*, 2008, 562).

Brockmann *et al.* (2009, 98) leiavad, et läbi EQF-i arendamise ei ole püüet muuta liikmesriikide kutsehariduse traditsioone, vaid see on Euroopa Ühenduse pikaajalise tegevuse tulemus läbipaistvuse ja kutsehariduse kvalifikatsioonide tunnustamise vallas, mis on vajalik tingimus tööjõu vaba liikuvusele. Samas Deissinger (2009, 3) arvab, et EL eesmärk EQF rakendamisega on siluda piire erinevate haridus- ja koolitussüsteemide osade vahel, et muuta need läbitavamateks alasisüsteemideks, samal ajal kui tajutav õpitulemuste ja tööturu nõudmiste vaheline ebakõla sunnib riiklikke ja rahvusvahelisi agentuure ümber mõtestama kursuseid, õppesuundi ja õppekavu.

Vaatamata lahendusi pakkuvale eesmärgile, on EQF saanud ka kriitika osaliseks. Õpiväljundite kontseptsiooni mõistetakse riigiti erinevalt (Brockmann *et al.*, 2009, 98) ning nendele keskendumine välistab liikmesriigi hariduspoliitika, poliitiliste motivatsioonide, kultuuri, ajaloo ja majanduse võimalusi kujundada kvalifikatsioonid (Ferne, Pilsher 2009, 223). EQF püüab ületada lõhet akadeemilise ja kutsehariduse vahel, samas hõlmata kutsesüsteemi kõiki sektoreid, muudab raamistiku laiaulatuslikuks ja ebamääraseks (Brockmann *et al.*, 2009, 99). EQF-i

---

<sup>8</sup> OECD on kokku leppinud kvalifikatsioonisüsteemi definitsioonis: kvalifikatsioonisüsteem hõlmab kõiki riigi tegevuse aspekte, mille tulemuseks on õppimise tunnustamine. Kvalifikatsioonisüsteem koosneb vahenditest, mille eesmärk on riikliku või regionaalse kvalifikatsioonide poliitika arendamine ja toimimises hoidmine, samuti sisaldab see institutsioonilisi korraldusi, kvaliteeditagamise protsesse, hindamist, oskuste tunnustamist ja teisti mehhanisme, mis viivad kokku hariduse ja koolituse tööturu ja ühiskonnaga. Kvalifikatsioonisüsteemid võivad olla suuremal või vähemal määral integreeritud ja sidusad. Üks kvalifikatsioonisüsteemi tunnuseks võib olla kvalifikatsiooniraamistik. (OECD 2007, 22).

võtmetermine „teadmised“, „oskused“ ja „kompetents“ lahtikirjutamisel on võetud üle Anglo-Saksi lähenemine, mistõttu arvestatakse vähe teiste riikide arusaamadega nendest terminitest (Brockmann *et al.*, 2008, 548).

EQF kasutuselevõtt oli aluseks veelgi ambitsioonikamale algatusele: Euroopa kutsehariduse ainepunktide ülekandmise süsteemile (ECVET<sup>9</sup>) (Brockmann *et al.*, 2009, 97). ECVETi eesmärk on lihtsustada kutsehariduslike kvalifikatsioonide ülekantavust ning lihtsustada kodanike liikuvust, võimaldades formaalse, mitteformaalse ja informaalset haridust raames saavutatud õpiväljundite ülekandmist, tunnustamist ja koondamist (ELT 2009/C 155/02).

Cort (2011, 114) seab küsimärgi alla EQF-i neutraalsuse, jõudes järeldusele, et tegelikult on EQF juhtimise vahend, kuna see, nagu kõik kvalifikatsiooniraamistikud, kujundab arusaamu, kuidas haridus peab olema organiseeritud, juhitud ja rakendatud (2011, 130). See on vastupidine argument EL poliitikadokumentidele, mis rõhutavad EQF-i neutraalse võrdlusraamistiku ideed. Seoses kutsehariduspoliitika rolli suurenemisega EL eesmärkide saavutamisel, on ka Euroopa Sotsiaalfondi toetused liikunud individipõhistest programmidest ka haridusreformide kujundamisele ja läbiviimisele liikmesriikides (Welbers 2011, 58).

Trampusch (2009, 370) argumenteerib, et EL mõjutab riikide haridussüsteeme erinevalt, sõltuvalt riikide institutsionaalsest järjepidevast muutusest. Kasutades euroopastumise teooriaid püüab magistr töö leida vastust küsimusele, millest on tingitud Eesti kutsehariduspoliitikas EL kutseharidust puudutavate poliitikate vastuvõtmine ja vabatahtlik rakendamine. Selle küsimuse püstitamisega saab teada, kas ja kuidas kasutatakse Eestis EL-i mõju sisemiste muudatusvajaduste läbiviimiseks kutsehariduses ning milline on olnud selles toimijate roll. Tööle kindla uurimisraamistiku andmise eesmärgil võetakse vaatluse alla EQF-i peamiste elementide rakendumine Eesti kutsehariduses, kuna kvalifikatsiooniraamistik on osa kvalifikatsioonisüsteemist, mis hõlmab kõiki struktuure ja protsesse (Coles 2007, 3). Lisaks sellele moodustab EQF analüütilise aluse Kopenhaageni protsessist tulenevatele mõjutustele (Cort 2011, 159).

---

<sup>9</sup> *European Credit system for Vocational Education and Training*

Grollmann ja Ruth (2006, 368) toovad välja, et väikeriigid ja EL-ga kõige hiljem liitunud riigid on olnud vastuvõtlikumad EL-st tulenevatele muudatustele kutsehariduses kui suurriigid. Magistritöö on seega ka panus selle väite näitlikustamiseks ning põhjuste leidmiseks.

Käesolevas magistritöös lähtutakse sõna „euroopastumine“ kasutamisel sellisest lähenemisest, mis räägib halduspoliitika ja protsesside muutustest ühe poliitikavaldkonna raames, milles traditsioonilise *acquis communautaire* asemel rakendatakse pehmet seadusandlust ehk peamiselt avatud koordineerimise meetodit. Magistritöös on uurimiseks valitud kutsehariduspoliitika muutuste analüüs horisontaalsete mehhanismide taustal, millega ei kaasne kohustust omaks võtta EL poliitikate eesmärgid, kuid sellele vaatamata võib täheldada EL-i poliitikavahendite kiiret ülevõtmist Eesti kutsehariduspoliitikas. Sellest lähtuvalt uuritakse järgnevas empiirilises osas, millised muutused on toimunud Eesti kutsehariduspoliitikas ja kas neid saab seostada EL-i poliitikate ülevõtmisega või on muutuste põhjuseks ka muud alt-üles meetodil põhinevad asjaolud, mida euroopastumise raamistiku läbi selgitada.

### 3. EESTI KUTSEHARIDUSPOLIITIKA EUROOPASTUMINE

#### 3.1 Uurimismeetod

Magistritööga püstitatud uurimisküsimustele otsitakse vastuseid läbi kvalitatiivsete uurimismeetodite, kuna kvalitatiivse uurimuse peamine eesmärk on anda selgitavaid põhjendusi, miks teatud olukord tekkis ning analüüsida protsessi väljundeid individuaal- või üksikjuhtudel (Mahoney *et al.*, 2006, 223).

Bryman (1988, 43) leiab, et kvalitatiivse lähenemise puhul on uurijal parem positsioon seoste leidmiseks sündmuste ja tegevuste vahel ning inimeste arusaama põhjustest, mis tekitavad taolisi seoseid. Kuna käesoleva uurimisprobleemi püstitamisel on oluline seoste väljaselgitamine, siis on kvalitatiivne lähenemine põhjendatud. Magistritöö uurimisküsimuste puhul on küll tegemist laiaulatuslike mõistetega, kuid siiski on oluline keskendumine kitsamale lähenemisele, et uurida Eesi kutsehariduse euroopastumise põhjuseid ja anda selgitusi muutustele. Seetõttu on kitsendatud uurimisteemat lähtuvalt Kopenhaageni protsessist ja EQF-i vastuvõtmisest.

Empiirilise materjali kogumiseks kasutatakse magistritöös juhtumanalüüsi, kombineerides omavahel dokumentide analüüsi ja pool- struktureeritud intervjuusid. Juhtumanalüüs uurib kaasaegset nähtust (Yin 2003, 5) ning küsides „kuidas“ on juhtumuuringu kaudu võimalik uurida seda, mille üle uurijal puudub kontroll (*Ibid.*, 9). Juhtumuuringu puhul toetatakse andmete analüüsil ja kogumisel eelnevalt väljatöötatud teoreetilistele eeldustele (*Ibid.*, 14).

Analüüsiüksuse määramine on seotud esialgse uurimisküsimusega. (*Ibid.*, 22-26).

Kasutades juhtumanalüüsi võib uurimisküsimusele leida empiirilist materjali, mis aitab analüüsida kaasaegset nähtust. Eesti Vabariigi kutsehariduspoliitika ja selles toimunud muutused on kaasajal aktuaalne teema ning seetõttu on magistritöös võetud uurimise alla juhtum, mis seda kõige paremini iseloomustaks hariduse euroopastumise kontekstis, kasutades analüüsiüksusena

EQF-i võtmeelemente. Antud juhtumi uurimine kuulub järgi hinnangut andvaks uuringuks (Patton 2002, 219).

Empiiriliste allikatena on kasutatud vastuvõetud seadusi, eelnõusid, seletuskirju ja istungite protokolle ning strateegiadokumente. Dokumendianalüüsi eesmärk oli kaardistada kutsehariduspoliitikas toimunud muutuseid ja arenguid, mille põhjal valmistati ette intervjuud. täiendavate kommentaaride ja selgituste saamiseks kutsehariduspoliitikaga otseselt ja pikaajaliselt seotud ametnikelt ning sotsiaalpartneritelt. Intervjueeritavad on kõnealuse protsessiga lähedalt kokku puutunud nii otsustamise, poliitikakujundamise kui ka rakendamise tasandil. Intervjuu käigus uuriti Eesti kutsehariduspoliitika olukorda enne EL-ga liitumist ning millist mõju avaldas EL sellel perioodil; toimunud muutusi ja nende põhjuseid; EL algatuste, sh EQF-i mõju Eesti kutseharidusele, otsuste tausta ja põhjuseid EL kutsehariduspoliitikat puudutavate algatustega ühinemisel ning võimalikke konfliktikohti erinevate osapoolte vahel.

### **3.2 Eesti kutseharidussüsteemi taust**

Magistritöö mahulised piirangud ei võimalda kirjeldada kutsehariduse institutsionaalseid muutusi Eestis nõukogude ajal ja enne seda. Põhjaliku ülevaate kutseharidussüsteemist kuni 1991. aastani annab Ülo- Timotheus Ojasoo väljaandes „Riikliku kutseharidussüsteemi kutsekoolid Eestis aastatel 1944-1991“ (2004-2005). Siiski tasub ära märkida Ojasoo mõte (2004-2005, 18), et eelarvamused, mis kujunesid erinevatel põhjustel nõukogude perioodil kutsekoolidesse ja nende koolide õpilastesse, mõjutavad siiani kutsehariduse üldist mainet ja see võib olla ka üks põhjuseid, miks kutseharidusreformi (aastal 2004) on olnud keeruline läbi viia.

1990. aastate algusest alates on Eesti kutseharidussüsteem pidanud toime tulema suurte ühiskondlike muutustega, näiteks kohanemine turumajanduse ja poliitilise pluralismiga, kaasaegsete õppe- ja haridusstruktuuride rajamine, kutsehariduse omandajate vähenemine, kutsehariduse maine allakäik ning elukestva õppe kontseptsiooni rakendamine (Zelloth 2003, 19). Samuti piiras kutseharidussüsteemi arengut riiklike prioriteetide seadmine, nimelt peeti 1990ndate hariduspoliitikas esmatähtsaks kõrg- ja üldharidust (*Ibid.*, 19).

Intervjuudest selgus, et peale taasiseseisvumist oli kutseharidussüsteemi tulevik lahtine ja tuli vastu võtta olulisi otsuseid edasise tegevuse planeerimiseks, samas aga puudusid kogemused

täiesti teistsuguses ühiskonnakorralduses uue kutseharidussüsteemi ülesehitamiseks. Tööandjate seas oli ka neid, kes soovisid kutsehariduse pakkumise tuua erasektori alla. Kui 90ndate teises pooles võimaldasid erinevad projektid käia teistes EL riikides õppevisiitidel, siis leiti, et see oli hea võimalus teistelt õppides oma süsteemi korrastada: „Nagu teistes valdkondades, pidi ka kutsehariduses ülesse ehitama uut ideoloogiat, kuid selleks puudus *know-how*“ (Intervjuu 18.11.2013). Kuna otsiti eeskujusid erinevatest riikidest, siis algusaastate probleem seisnes selles, et püüti üle võtta igast riigist midagi, kuid puudus süsteemne lähenemine. Võib öelda, et üle-euroopalised ühtsed algatused stabiliseerisid Eesti arenguid ja andsid konkreetse suuna (Intervjuu 18.11.2013). Välisprojektide olulisust rõhutasid ka teised intervjueeritavad ning nimetati, et üks esimestest uuendustest, millega tutvuti, olid moodulõppekavad (Intervjuu 11.04.2014).

Kuni 2000ndate aastate alguseni iseloomustab Eesti kutseharidussüsteemi vähene paindlikkus. Kutseharidus oli küll kättesaadav kõigile, kuid kutseharidust oli võimalik saada ainult koos keskharidusega või peale keskkooli lõpetamist. (Eesti kutsehariduspoliitika arengud aastatel 2002-2008, 8). Eesti kutseharidussüsteem oli koolipõhine, see tähendab, et fookus oli teoreetiliste teadmiste omandamisel koolis.

Kutseharidussüsteemi sisuline reformimine algas 1990ndate teisel poolel seoses kutsehariduse kaasajastamise raamistiku väljatöötamisega. (Kattel, Kalvet 2005, 61). Jõuti ühiskondliku kokkuleppeni kutsehariduse ümberkorraldamise suundadest ning algas dialoog koolitajate ja sotsiaalpartnerite vahel, loodi seadusandlik baas ja tingimused süsteemi arengu suunamiseks vastavalt Eestis toimunud muutustele, olemasolevate ressursside tõhusamaks kasutamiseks ning uute õppekavade väljatöötamiseks. (Annus *et al.*, 2001, 6).

Esimene kutseõppeasutuse seadus võeti vastu 1995. a.<sup>10</sup> Mõni aasta hiljem loodi Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus, mille üheks ülesandeks sai kutsehariduslike õppekavade arendamine (Kõiv 2005, 6).

1998. a võeti vastu parandatud kutseõppeasutuse seadus.<sup>11</sup> Sellega ei muutunud kutseharidussüsteemi sisenemise nõuded paindlikumaks. Koolid jaotati, lähtudes õpingute alustamiseks nõutavast haridustasemest, põhihariduse baasil tegutsevateks koolideks ja

---

<sup>10</sup> Kutseõppeasutuse seadus RT I 1995, 58, 1003

<sup>11</sup> Kutseõppeasutuse seadus RT I 1998, 64, 1007



keskhariduse baasil tegutsevateks koolideks<sup>12</sup> ning kutsekooli võisid seaduse järgi asuda õppima vaid põhi- või keskharidusega isikud.<sup>13</sup> Samas ajal võeti vastu ka esimene strateegiadokument kutsehariduses: „Kutsehariduse kontseptuaalsed lähtekohad“. Peamised märksõnad, mis kajastuvad järgnevatel strateegiadokumentides, olid juba kutsehariduse kontseptuaalsetes lähtekohtades kajastatud (Intervjuu 11.04.2014).

Kutsehariduspoliitikaga hakati süstemaatiliselt tegelema aastatel 2003-2004, kui koostati põhjalik kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2005-2008 (Eesti kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2005-2008, 4). Sellele eelnenud algatusi peetakse juhuslikeks (*Ibid.*). Enne esimest arengukava lähtuti dokumendist „Tegevuskava kutsehariduse arendamiseks Eestis 2001-2004“, millega määrati kutsehariduse arengusuunad ja eesmärgid: kutseharidussüsteemi kiire kohanemisvõime muutustega tööturul ja kutseõppe lõpetanute konkurentsivõime. Kuigi rõhutati kättesaadavuse printsiipi ehk senise jäiga süsteemi paindlikumaks muutmist ning toodi sisse ka elukestva õppe diskursus, sai järgnevatel aastatel jooksul suurem rõhk pandud kutsehariduse korralduslikule poolele ehk kutseõppeasutuse võrgu ja juhtimise ümberkorraldamisele, mis iseenesest oli oluline alus hilisematele sisulistele arengutele.

Vaatamata selgetele eesmärkidele ei suudetud tegevuskava plaanipäraselt rakendada. Selle põhjusteks olid pidevad struktuuri ja personalimuudatused, juhtimisprobleemid vastutatavates asutustes ja puudulik koordineerimine erinevate osapoolte vahel, mis raskendasid plaanide täitmist (Eesti kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2005-2008, 8). Ka Riigikontroll juhtis tähelepanu kutsehariduses toimiva süsteemi puudumist ja juhuslikkust (Riigikontroll 2005). Planeeritud eesmärkide vähest saavutamist põhjendab ka asjaolu, et tegevuskava oli kutsehariduspoliitikas esimene strateegiadokument ja „alles õpiti strateegilise kavandamise kunsti“ (Intervjuu 8.04.2014). Samas näitas tegevuskava kätte suuna, kuhu poole kutseharidussüsteem liikuma peaks.

Peamine vahe ELi eesmärkide ja Eesti kutseharidussüsteemi vahel seisnes Eesti kutseharidussüsteemi jäikuses, samas kui EL eesmärgid olid hariduse kättesaadavus, avatus, ühelt haridustasemelt teisele liikumise võimaldamine, läbipaistvus ja võrreldavus. Oluline on välja tuua, et tegevuskavasse kirjutati rahvusvaheline mõõde ning rõhutati paindlikkuse suurendamise vajadust. Märgiti, et Eesti kutseharidussüsteemi edasisel arengul peab arvesse

<sup>12</sup> Kutseõppeasutuse seadus (RT I 1998, 64, 1007) § 2 lõige 2

<sup>13</sup> Kutseõppeasutuse seadus (RT I 1998, 64, 1007) § 14 lõige 1

võtma ja järgima arenenud riikide kutsehariduses toimuvaid suundi: muuta üleminek koolist tööellu paindlikumaks; reageerida kiiresti muutustele töömaailmas; kaotada erinevate haridusliikide piirid; võimaldada kutsekoolist kõrgkooli liikumist; arendada moodulpõhist õpet.

Paralleelselt kutseharidussüsteemi ülesehitamisega alustati 90ndate lõpus ka kutsesüsteemi väljatöötamist Kaubandus- ja Tööstuskoja juures. 2001. a jõustus kutseeadus, millega sätestati kutsekvalifikatsiooninõuete väljatöötamise alused, kutsekvalifikatsiooni tõendamise kord ning kutset andva organi vorm.<sup>14</sup> Kutseeadus tõi muudatuse ka kutseõppeasutuse seadusesse, sätestades, et riiklike õppekavade aluseks võetakse edasipidi kutsenõukogu poolt kinnitatud kutsestandardid.<sup>15</sup> Juba siis oli kutsehariduspoliitikas kaks märksõna, vastavus tööturule ja võrreldavus teiste riikidega (Intervjuu 18.11.2013).

Õppekavade arendus on olnud peamiseks väljakutseks Eesti kutsehariduses reformimisel (Rekkor, 2011). 90ndate esimesel poolel oli õppekavade koostamine (õppeplaan) kooli enda kanda ning ei toimunud koordineerimist ega analüüsi riigi poolt. Süstemaatiline töö õppekavade arenduses algas seoses Phare projektiga<sup>16</sup> (Rekkor, 2011, 6). Projekti käigus valiti 13 kooli, mis koostasid moodulpõhised õppekavad koostöös sotsiaalpartneritega (peamiselt Kaubandus- ja Tööstuskoda) (Viertel, Nilesen *et al.*, 2004, 210). Phare projekt tõi üksteisele lähemale ka erinevad tööturu osapooled, kuna projekti kaudu oli nii tööandjatel, ametnikel kui ka kutsekoolide esindajatel võimalik käia teistes riikides õppevisiitidel (Intervjuu 18.11.2013). Phare projektide eesmärk laiemalt oligi ette valmistada kandidaatriikide osalemist EL poliitikakujundamises (Grabbe 2001, 1023). Kuigi 1998. a jõustunud kutseõppeasutuse seadus nägi juba ette, et õpe toimub riikliku õppekava alusel koostatud õppekava järgi<sup>17</sup>, siis alles Euroopa Sotsiaalfondi projekt (2005. a) andis tõuke riiklike õppekavade väljatöötamiseks.

Järgnevad strateegilised sammud olid juba konkreetsemad ning toonitasid EL eesmärkide olulisust. Kutseharidussüsteemi arengukava 2005-2008 rõhutas vajadust arvestada kõikide tööturu osapooltega ning soovitati sõlmida „antud arengukavast lähtuv ning konkreetseid kohustusi ja vastutust sätestav ühise tegevuse kokkulepe“ (Eesti kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2005-2008, 5). Arengukavas toodi selgelt välja, et eesmärkide püstitamisel

---

<sup>14</sup> Kutseeadus (RT 2001, 3, 7) § 1 lõige 1

<sup>15</sup> Kutseeadus (RT I 2001, 3, 7) § 12 lõige 1

<sup>16</sup> 1995-1998

<sup>17</sup> Kutseõppeasutuse seadus (RT I 1998, 64, 1007) § 10 lõige 1

ja tegevuste planeerimisel juhindutakse EL-i põhimõtetest, mis on sätestatud Lissaboni strateegiaga, Kopenhaageni deklaratsiooniga ja Maastrichti kommünikeega (*Ibid.*, 4).

Samasse ajajärku jääb ka elukestva õppe strateegia väljatöötamine, millega nähti ette elanikkonna suuremat osalemist õppetegevuses, täiskasvanute osakaalu suurenemist kutsehariduses, ümberõppe võimaluste parandamist, koolist väljalangenute osakaalu vähendamist kui ka töökohapõhist õpet. Tegelikult oli koostamisel täiskasvanuhariduse strateegia, mis nimetati ümber elukestva õppe strateegiaks, kuna EL tõukefondide avanemiseks oli elukestva õppe strateegia olemasolu üks nõudmistest. Seetõttu arenesid eraldiseisvalt edasi ka kolm formaalhariduse sektorit ehk kõrgharidus, kutseharidus ja üldharidus sisuliselt elukestva õppe konteksti arvestamata. Vaatamata kiirele ümbernimetamisele, andis elukestva õppe strateegia HTM-le tõuke neid kolme sektorit omavahel sidusamana käsitleda. (Intervjuu 8.04.2014).

2006. a võeti Vabariigi Valitsuse määrusega vastu kutseharidusstandard.<sup>18</sup> Senine kutsestandarditel ja riiklikel õppekavadel põhinenud süsteem oli osutunud ebaotstarbekaks, sest riiklike õppekavade eelnõudes oli suures mahus kattuvusi ja riiklike õppekavade koostamise protsess oli väga aeganõudev.<sup>19</sup> Kui kutsestandard seadis nõuded kutse- või erialase õppe sisule, siis kutseharidusstandard oli ühtsete nõuete kogum põhi- ja keskhariduse tasemel toimuvale kutse- ja erialasele õppele üldiselt. Olav Aarna sõnade järgi oli: /.../ kutseharidusstandard kui puuduv ja väga oluline ühenduslüli kutsestandardite ning valdkondlike riiklike õppekavade ja kooliõppekavade vahel.<sup>20</sup> Kuigi kutseharidusstandardi eelnõud asuti menetlema juba 2004. a, võeti kutseharidusstandard vastu alles 2006. a, millega toimus ka mõningane paindlikum kutseõppesse astumise vorm. Uued kutseõppeliigid kutseharidusstandardis olid veel sisendipõhised.

Järgmises kutseharidussüsteemi arengukavas (2009- 2013) pöörati suurt tähelepanu sidususele nii Eesti kui ka EL tasandil: „Kutsehariduse arengukava peab tagama Haridus- ja Teadusministeeriumi ning kaasatud ministeeriumide ja nende valitsemisalade arengu sidususe ning kajastama Eesti ja Euroopa Liidu kutsehariduspoliitikate seoseid (Eesti

---

<sup>18</sup> RT I 2006, 16, 131

<sup>19</sup> Kutseõppeasutuse seaduse, Eesti Vabariigi haridusseaduse ja erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõu (378 SE) esimene lugemine

<sup>20</sup> Kutseõppeasutuse seaduse, Eesti Vabariigi haridusseaduse ja erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõu (378 SE) teine lugemine

kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2009- 2013, 6). Seega saab väita, et strategiadokumentides on Euroopa dimensiooni retoorika järk- järgult konkreetsemaks ja siduvamaks muutunud.

### **3.3 EQF-i roll Eesti kutsehariduspoliitika kujundajana**

Oluline verstapost Eesti kutsehariduses kui ka muudes haridusliikides seondub Euroopa Komisjoni 2008. a soovitusel siduda riiklikud kvalifikatsioonisüsteemid Euroopa ühtse elukestva õppe kvalifikatsiooniraamistikuga 2010. aastaks ning välja töötada riiklikud kvalifikatsiooniraamistikud kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja tavadega.

Eesti kvalifikatsiooniraamistiku (EKR) loomine juba algas 2005. aastal, kui haridus- ning teadusminister kutsus kokku laiapõhjalise töörühma, mille ülesandeks oli analüüsida esimest Euroopa elukestva õppe kvalifikatsiooniraamistiku eelnõud ning võimalusi, kuidas suhestada Eesti seni 5-tasemelise kutsekvalifikatsiooniraamistik 8- tasemelise EQF-iga

EQF-i soovitusel seatud eesmärkide saavutamise olulise vahendina nähti ette riiklike kvalifikatsiooniraamistike väljatöötamist. Kuigi riiklike kvalifikatsiooniraamistike loomine ei olnud kohustuslik, otsustati Eestis seda siiski teha, mis omakorda tõi kaasa Eesti kutsesüsteemi õiguslike aluste muutuse uue kutseseaduse näol. (Eesti kvalifikatsiooniraamistiku sidumine Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga, 7). Vastupidiselt paljudele riikidele, oldi Eestis juba ettevalmistusfaasis EQF suhtes positiivselt meelestatud (Intervjuu 11.04.2014). Samas kui teise osapoolle sõnul ei tulnud otsus vastu võtta EK soovitus kergelt, kuigi see võis väljapoole niimoodi paista. Eesti on üks nendest riikidest, kus EQF on olnud suureks tõukeks põhimõtteliste otsuste vastuvõtmisele haridussüsteemis. (Intervjuu 13.04.2011).

EQF-i vastuvõtmise üks põhjustest oli võimalus ühtse raamistiku alla tuua Eestis seni eraldiseisvad töömaailma kvalifikatsioonid ehk kutsesüsteem ja haridussüsteem. Intervjuust Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajaga selgus, et Eesti oli EL-s ainus riik, kus kvalifikatsioonisüsteem ja kutseharidussüsteem olid eraldiseisvad. Selle põhjus seisnes praktikakorralduses, mis ei taganud kutsehariduse omandanutele piisavalt tegelikke oskusi lõpetatud erialal tegutsemiseks. Seetõttu arendati töökogemuse ja oskuste tõendamise põhjal eraldiseisvat kutsesüsteemi, mis tagas kvalifikatsiooni. Uue Eesti 8- tasemelise kvalifikatsiooniraamistiku kasutuselevõtmisega loodeti, et see annab positiivse efekti mõlemale

seni eraldiseisvate süsteemidele. Samuti leidsid sotsiaalpartnerid, et Eesti jaoks kahte süsteemi (kutsekvalifikatsiooni ja hariduskvalifikatsiooni) üleval pidada oleks liiga palju. Seega otsustati teha nõ „restart“ mõlemale süsteemile, tuues need ühe raamistikuga alla. (Intervjuu 3.03.2014).

Sellele leiab kinnitust ka kutseseaduse esimesest lugemisest, kui toonane haridus- ja teadusminister rõhutas, et kutseseadus on „väga laia ampluaaga, väga laia mõjuga seadus“ ehk teisisõnu on kutseseadus osa tervikpaketest, mis reguleerib Eestis nii kutsesüsteemi, haridussüsteemi kui ka tööturgu. Minister viitas sellele, et need kolm osapoolt ei ole siiani olnud piisavalt sidusad ja kutseseaduse üks eesmärkidest on need üksteisega rohkem vastavusse viia.

Seega oli kutseseaduse eelnõu kesksel kohal 5-astmelise kvalifikatsioonitasemetega süsteemi asendamine Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga põhimõtete ja kriteeriumide alusel 8-astmelise kvalifikatsiooniraamistikuga. Seaduse laiemaks ülesandeks oli eraldiseisva haridus- ja kutsekvalifikatsioonisüsteemide sidumine ühtseks tervikuks, et formaalhariduslikud kvalifikatsioonid ning mitteformaalse ja informaalse hariduse tulemused oleksid rahvusvaheliselt võrreldavad.<sup>21</sup>

Kutseseaduse eelnõuga rõhutati eriti töandjate seisukohti. Esimesel lugemisel tõi toonane haridus- ja teadusminister välja, et haridus ei ole vastavuses töömaailma nõudmistega ja vajadustega: „Praegu on tõesti niimoodi, et kutsenõuded on küll suhteliselt võrreldavad erialadel omandatavate tarkustega haridussüsteemis, aga töandjad ei ole olnud viimastel aastatel haridussüsteemiga niivõrd rahul - viimastel aastatel, ma mõtlen meie kutsesüsteemi kehtivuse ajal viimasel aastakümnel -, et nad oleks toetanud haridustaseme järgi kohe ka esimese kutseastme või kutsedokumentide omistamist, vaid kutsete omistamine on olnud haridustasemetest eraldatud.“<sup>22</sup>

Diskussiooni tekitas kutseseaduse eelnõu kiire menetlemine. Paljud huvigrupid tundsid vajadust kaasa rääkida, kuid neile ei antud piisavalt aega antud eelnõuga tutvumiseks ja ettepanekute tegemiseks. Kiirustamist põhjendati Euroopa Komisjoni soovitusel toodud tähtajaga (2010). Euroopa Komisjoni soovitusena jõustus 2008.a uus kutseseadus, mis tõi kaasa mitmeid muudatusi kõikide haridustasemetega, sh kutsehariduse kui ka kutsesüsteemi jaoks. Uue

---

<sup>21</sup> Kutseseaduse eelnõu SE 213 seletuskiri 214- 1

<sup>22</sup> Kutseseaduse eelnõu (SE 213) esimene lugemine

kutseseaduse ülesandeks sai selle ajani eraldiseisva haridus- ja kutsekvalifikatsioonisüsteemide sidumine ühtseks tervikuks.<sup>23</sup> Kutseseadusega hakkas kehtima 8- tasemeline Eesti kvalifikatsiooniraamistik, kusjuures kvalifikatsioonitasemete kirjeldus oli identne EQF-i tasemete kirjeldustega.<sup>24</sup> Uuele raamistikule üleminek aitas ka pehmenada kommunikatsiooni ja põhjendada muutuste vajadust erinevatele osapooltele (Intervjuu 3.03.2014).

Dokumentide analüüs näitas, et Eesti kutsehariduspoliitikasse on EL retoorika tugevalt sisse kirjutatud. Kopenhaageni protsessile eelnenud dokumendid viitasid sarnastele eesmärkidele ja tulevikusuundade. Üheks põhjuseks oli kindlasti see, et juba siis oli võimalik toetuda teiste Euroopa riikide praktikatele, teisest küljest oli arusaadav, et Eesti kutseharidus ei oleks ennast saanud eraldada üldistest suundumustest EL-s.

### **3.4 Muutused kutsehariduse korralduses ja nende seletused euroopastumise kontekstis**

Järgnevalt tulevad vaatluse alla, milliseid muutusi Eesti kutseharidussüsteemis saab seostada Euroopa ühtse elukestva õppe kvalifikatsiooniraamistikuga. Aluseks on võetud Euroopa EQF-i peamised elemendid:

- 1) Õppe kestvuse, koha, vormi asemel on tähelepanu õpiväljunditel, mille oskused, teadmised ja kompetentsi võib omandada nii koolituse kui ka informaalse ja mitteformaalse õppe kaudu;
- 2) Mitteformaalse ja informaalse õppe tunnustamine;
- 3) Kõrghariduse, kutsehariduse ja üldhariduse läbilaskevõime ehk liikumine ühelt tasemelt järgmisele on võimalik (tupiktee vältimine);
- 4) Õppemoodulite kasutamine, mida on võimalik kasutada riiklike süsteemide võrdlemisel üldise raamistikuga.

Lähtuvalt EQF-i ideoloogiast töötati välja kutseharidusstandardi 2009. a versioon, kus erinevad kutseharidusliigid defineeriti õpiväljundipõhiselt (Intervjuu 8.04.2014). Kutseõppeasutuse seadusesse ja kutseharidusstandardisse lisati kutseõppeliikide õpiväljundid ja nende seos kvalifikatsiooniraamistikuga. Eelnevalt kehtinud seadusega võrreldes pidi riiklikus õppekavas

---

<sup>23</sup> Kutseseaduse eelnõu 213 SE

<sup>24</sup> Eesti kvalifikatsiooniraamistik koosneb neljast alaraamistikust: üldhariduse, kutsehariduse, kõrghariduse kvalifikatsioonide ja kutsekvalifikatsioonide raamistikust.

olema määratletud saavutatavad õpiväljundid ning õppekava seotus kutseeaduse lisas kehtestatud kvalifikatsiooniraamistikuga. Kutseharidusstandardi muutmise eelnõu seletuskirjas oli märgitud, et õpiväljundite kirjeldamisel ning nende seostamisel kvalifikatsiooniraamistikuga on lähtutud Euroopa Komisjoni, Euroopa Parlamendi ja Nõukogu soovitusel „Kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas” (COM 2006) ning kutseeaduse lisana kehtestatud Eesti kvalifikatsiooniraamistikust ning selle kasutamise juhendmaterjalidest. Kutseõppeliikide õpiväljundite kirjeldamise eesmärk on suurendada kutseõppeliikide ja -õppekavade suuremat läbipaistvust ning paremat eristuvust, samuti rahvusvahelist võrreldavust. Määruse rakendamine õpiväljundite osas aitab muuta kutseõppe tulemused arusaadavamaks nii õppuritele kui tööandjatele, olles abiks õpilastele nii erialavalikul kui hilisemal tööerakendumisel. Seega seostab õpiväljundite rakendamine kutseõppeliike paremini tööturu vajadustega.<sup>25</sup>

Elukestva õppe keskmes olev mitteformaalse ja informaalse õppe hindamine ja tunnustamine on Euroopa kutsehariduse ja -koolituse poliitika prioriteet (Recognition and validation of non-formal and informal learning for VET teachers and trainers in the EU Member States 2007, 3), kuid selle kinnistumine riiklikes poliitikates on suur väljakutse. Varasema õpi- ja töökogemuse arvestamise (VÕTA) põhimõtted kehtestati kutseharidusstandardis ja jõustusid 2009.a. „Tänu VÕTA põhimõtte ühtlustamist võimaldava volitusnormi andmisele luuakse paremad võimalused elukestvaks õppeks mitteformaalse ja informaalse õppe tunnustamise ja õppekava täitmise arvestamise läbi. Kuna välditakse varemõpitu dubleerimise vajadust, parandab VÕTA põhimõtete sisseviimine inimeste õpimotivatsiooni, hoiab kokku nende raha ja aega.” (VV 6.aprill 2008 määrus nr 90). Mitteformaalse ja informaalse õppe tunnustamine on rakendunud eelkõige ainete ülekandmisel, oluliselt vähem toimub varasema töökogemuse arvestamist ja hindamist ehk informaalse õppe tunnustamist ning VÕTA hindamise kvaliteet kutsekooliti on kõikum. VÕTA süsteemi ei seostata siiski niivõrd EQF-ga, vaid pigem üldiste Euroopa suundadega hariduspoliitikas. (Intervjuu 3.03.2014).

Tupiktee vältimine ehk õppima astumine kutseõppeasutusse muutus paindlikumaks 2006. a jõustunud sättega, et ka koolikohustuse ea ületanud põhihariduseta isikul on võimalik

---

<sup>25</sup> Seletuskiri Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 6. aprilli 2006. a määruse nr 90 „Kutseharidusstandard“ muutmise“ eelnõu juurde

kutseõppeasutuse seaduse võimalik asuda õppima kutseõppesse.<sup>26</sup> Põhihariduse nõudeta kutseõpe on kutseharidusstandardile ja kutse- või eriala riiklikule õppekavale vastava kutseõppe õppekava alusel toimuv õpe, kus õpingute alustamisele ei seata haridustasemega seotud piiranguid ning õppekava nominaalkestus on kuni kaks ja pool aastat.<sup>27</sup> Selline süsteem andis võimaluse ka neile, kellel on üldhariduse omandamine pooleli jäänud (Eesti kutsehariduspoliitika...2008, 9). 2006. a rakendus kutsekeskhariduse õppekava lõpetajatele võimalus, mille alusel on võimalik jätkata kuni 35 õppenädala ulatuses üldharidusainete õpinguid, võimaldamaks kutseõppeasutuste lõpetanutel ennast paremini ette valmistada riigieksamiteks, juhuks kui õpilane soovis kandideerida kõrgkooli neile erialadele, kus riigieksamite sooritamine oli nõutud.

Moodulõppe idee jõudis Eesti kutsehariduspoliitikasse juba 90ndate keskel, kui Eesti kutsehariduspoliitika kujundajatel avanes võimalus osaleda üle- euroopalistes võrgustikes ja õppeviisidel teistesse riikidesse (Intervjuu 11.04.2014).

Eesti kvalifikatsiooniraamistiku ja Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku omavaheliste seoste aruanne tõi välja, et kutseharidusstandardis määratletud kutseõppe liigid olid sisendipõhised ning see oli vastuolus EQF peamise ideega (Intervjuu 3.04.2014). 2013. aasta 1. septembril vastu võetud uue kutseõppeasutuse seadusega sätestati uued kutseõppe liigid ja nähti ette üleminek senistelt kutseõppe liikidelt (põhihariduse nõudeta, põhihariduse baasil kutseõpe, keskhariduse baasil kutseõpe ning kutsekeskharidusõpe) uutele, Eesti kvalifikatsiooniraamistikuga seotud õppeliikidele. HTM seisukoha järgi muudab uus kutseõppeasutuse seadus õppetöö elulähedasemaks ja õppekavade süsteemi paremini haakuvaks töömaailma nõuetega.<sup>28</sup> Uue kutseõppeasutuse seadusega kehtestati ka koolide akrediteerimissüsteem, et tagada kutsehariduse kvaliteet ehk kontrollitakse, kas õppekavas kirjeldatud õpiväljundid on saavutatud. Intervjuus HTM esindajaga nimetati uutele kutseõppeliikidele üleminekut paradigmaatiliseks muutuseks, kuna sidus sisuliselt kutseõppe liigid kvalifikatsiooniraamistikuga. Lisaks on kutseõppeasutuse seaduses kirjeldatud Eesti kutsehariduse arvestuspunkt, mille rakendamisel arvestatakse ja kasutatakse Euroopa kutsehariduse arvestuspunkti süsteemi (inglise keeles *European Credit System for Vocational Education and Training, ECVET*) rakendamise aluseid.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> RT I 2005, 65, 498 § 14 lg 1

<sup>27</sup> RT I 2007, 4, 17

<sup>28</sup> <http://www.hm.ee/index.php?0513359>, viidatud 1.11.2013

<sup>29</sup> Kutseõppeasutuse seadus (RT I, 22. 12.2013, 2) § 26, lg 2



EQF-i üheks oluliseks osaks on ka sotsiaalpartnerite kaasatus. Kuna EQF on metaraamistik, mis hõlmab kõiki haridustasemeid, siis selle vastuvõtmise tulemusena on toimunud ka erinevate formaalhariduslike ja kutseüsteemi omavaheline lähenemine: „EQF-i sidumisprotsess Eesti kvalifikatsiooniraamistikuga on aidanud kaasa erinevate sektorite ja nende taga olevate huvirühmade vahelisele koostööle ning vastastikusele arusaamisele“ (Intervjuu 8.04.2014). Samas leitakse, et koostöö ei ole veel nii hea ja erinevate osapoolte vahel eksisteerib siiski veel lahkavamusi, kuna õpiväljunditele eelnenud sisendipõhine ideoloogia ei ole täielikult kadunud, samas on koostööpartnereid juure tulnud (Intervjuu 3.03.2014). Teine intervjuueeritav leidis, et ühest küljest on koostöö platvorm loodud ja Euroopa algatustel ei ole selles enam nii suurt rolli ehk EL peamine roll erinevate osapoolte koostöö edendamisel jäi Kopenhaageni protsessi algusaega ja sellele eelnevasse perioodi. Samas teisest küljest uute partnerite kaasamisel võivad EL instrumendid jällegi olulised olla (Intervjuu 18.11.2013).

Kutseharidussüsteemi arengu probleemkohtadena nähti muutustega kohenemiseks antud vähest aega. Kutsehariduses on lühikese perioodi jooksul olnud palju muudatusi, mida magistritöö hõlmab vaid osaliselt. Ühe intervjuueeritava sõnul on ühiskonnas vaja aega, et juba läbiviidud reformide ja arengutega harjuda ja edasi minna (Intervjuu 18.11.2013). Nii õpiväljundipõhisele õppele üleminek kui ka mitteformaalse- ja informaalse õppe tunnustamine on intervjuueeritavate sõnul kaasa toonud mõttemaailma muutumist nii riigi, koolitusteenuse pakkuja, õpetaja kui ka õppija tasandil. Vastupidiselt organisatorsetele muutustele võtavad muutused õppe sisu osas aga rohkem aega. Sisulised muutused õppekavades on pikaajaline protsess ning mõju analüüsi saab läbi viia siis, kui õpiväljundid on õppekavades täielikult rakendatud. Oluline vahe seisneb ka hindamises, see tähendab, et õppe lõppedes peab hindama konkreetseid õpiväljundeid ehk reaalseid teadmisi ja oskusi, mitte ühe aine või teema läbimist- sellest arusaamine ja rakendumine ei lähe kiiresti. (Intervjuu 3.03.2014)

Et kokkuvõtlikult välja tuua muutuste suund Eesti kutsehariduspoliitikas, on aluseks võetud poliitikate laienemise ja kitsenemise teooria, millest selgub, et Eesti kutsehariduspoliitikas on toimunud EL kutsehariduspoliitika arenguga paralleelselt laienemine nii poliitikate olemasolu, instrumentide ja kinnistumise tasandil. Kutsehariduspoliitika kitsenemist ei ole toimunud, kuna olemasolevaid poliitikaid ei ole tühistatud, poliitikainstrumentide arv on tõusnud mitte langenud ning reguleerimistasand ei ole lõdvenenud.

Otseselt EL eesmärkidega on võimalik seostada instrumentide arvu kasvu, mis tähendab, et on lisandunud õpiväljundipõhised õppekavad, mitteformaalse ja informaalse õppe tunnustamine seaduse tasandil ning kvaliteeditagamise süsteem koolide akrediteeringu näol ning hetkel formaalselt ka kutsehariduse ainepunkti süsteem. Samas moodulite rakendamisega tehti algust juba 90ndate kesksajaga vajadusega kiiremlt reageerida tööturu muutustele kutseõppe pakkumisel, kui eeskujuks võeti teiste riikide praktika.

Seega saab väita, et EQF-st tulenevalt on toimunud kutsehariduspoliitika laienemine instrumentide ja kinnistumise tasandil, mis väljendus 2008. a vastuvõetud kutseseaduses õpiväljundipõhise kvalifikatsiooniraamistiku rakendamisega kõigis haridusliikides. Sellest järgmise sammuna toimus kinnistumine üleminekul sisendipõhistelt kutseõppeliikidelt uutele kvalifikatsiooniraamistikuga seotud õppeliikidele. Poliitikate olemasolu tasandil lisandus elukestva õppe poliitika kutsehariduse kontekstis juba varasemal perioodil. Eesti näide täiendab ka euroopastumise teooriat, et suurema muutumistõenäosusega on poliitikad, mis jäävad horisontaalse valitsemismustri alla, kuna nende puhul toimub poliitika laienemine tavaliselt kõigis astmetes.

### **3.5 Eesti kutsehariduspoliitika seos euroopastumise teooriaga**

Võttes aluseks eelneva teoreetilise raamistiku ja Eesti kutsehariduspoliitika arengu, analüüsitakse järgnevas arutelus, millised muutused Eesti kutsehariduspoliitikas on toimunud EL hariduspoliitiliste eesmärkide täitmise tulemusena. Samuti arutletakse selle üle, kas kõik muutused on otseselt EL mõjude tagajärg või on nendele ka muid selgitusi.

Eelduseks euroopastumise protsessile on vahe koduriigi poliitikate, institutsioonide, reeglite ning Euroopa protsesside vahel. Peamine vahe EL-i eesmärkide ja Eesti kutseharidussüsteemi vahel seisnes Eesti kutseharidussüsteemi jäikus, samas kui EL eesmärgid olid hariduse kättesaadavus, avatus, ühelt haridustasemelt teisele liikumise võimaldamine, läbipaistvus ja võrreldavus. Kopenhaageni deklaratsiooniga seoses lisandus Euroopa Liidu retoorikasse kutseharidusele Euroopa dimensiooni andmine ehk õppijate ja haridusepakkujate riikide- ja sektoritevaheline mobiilsus, mida Eesti kutseharidussüsteemi jäikus ei toetanud. Seega võib järeldada, et Eesti kutseharidussüsteemi ja EL eesmärkide vahel eksisteeris märgatav vahe, kuid surve muutusteks ei tulnud ainult EL tasandilt. Ka riiklikul tasandil oli surve muutusteks olemas.

Oli selge, et senise jäiga süsteemiga ei parane Eestis pakutav kutsehariduse kvaliteet, selle maine ega ka töötajate ettevalmistus ning laiemas perspektiivis oleks samadel alustel kutseharidussüsteemi käigushoidmine olnud oluliseks piduriks Eesti majandusarengule.

Kutseharidussüsteemi muutusi takistas 1990ndatel riigi prioriteetide seadmine, mis eelkõige soosis kõrg- ja üldhariduse ajakohastamist. Kutseharidus, millel oli lisaks ka halb maine üldsuse seas, pidi lahenduste leidmiseks saama tõuke väljapoolt. Teisest küljest avardusid võimalused haridusmaailma toimijatel õppida ja kogemusi omandada teistes riikides, kus kutseharidussüsteemi arengutega turumajanduse kontekstis oldi tegeletud juba pikka aega. See ilmestab ka Sedelmaieri (2011) teooriat, et EL on üldiselt väga edukas oma poliitikate ja institutsiooniliste mudelite ülekandmisel kandidaatriikide poliitikatesse, kui kasutab selleks pehmeid meetodeid nagu teistelt õppimine, normatiivne surve, kommunikatsioon. Võimalus õppida teistelt liikmesriikidelt, kogemuste ja parimate praktikate vahetamine ning suhtlemine kujundas Eesti kutsehariduspoliitika aluspõhimõtteid järk- järgult paindlikumaks

Lissaboni strateegiaga kasutusele võetud avatud koordinatsiooni meetod tõi Eesti kutsehariduspoliitikasse sotsioloogilise institutsionalismi loogikat, mille tulemuseks oli uute identiteetide areng, uskumuste ja hoiakute muutumine otsustajate kui ka poliitikakujundajate seas. Kuna toimijatepoolne initsiatiiv oli olemas, siis koduriigi sisemine institutsionaalne muutus ning vajadus olemasolevat süsteemi parandada valmistas ette välja poliitikamuutusteks.

Vaatamata Kopenhaageni deklaratsioonis seatud eesmärkidele, oli järgnevatel aastatel selge, et muutused liikmesriikides ei toimunud EL-i jaoks piisavalt kiiresti. Ühest küljest oli põhjuseks riikide erinev situatsioon, kutseharidussüsteemide keerukus ja toimijate valmisolek eesmärgesse viia. Teisest küljest ongi avatud koordinatsiooni meetodil poliitikakujundamine pikaajaline protsess, samas on raamistava integratsiooni valitsemismutri varjatud eesmärk reformide ettevalmistamine ja koduriigi toimijate toetuse taseme suurendamine. Eesti puhul võib täheldada, et EL-poolseid algatusi, mis kaasnesid Kopenhaageni protsessiga, kasutati reformide vajalikkuse õigustamiseks laiema üldsuse ees ning neilt otsiti tuge probleemide lahendamisele, mida selle ajani ei suudetud lahendada. Lisaks aitas uuele kvalifikatsiooniraamistikule üleminek pehmendada kommunikatsioon ja põhjendada muutuste vajadust erinevatele osapooltele (Intervjuu 3.03.2014). Siinjuures on iseloomulik euroopastumise teooria, et EL algatused pakuvad tuge kodustele liidritele probleemidele lahenduste leidmiseks ning uuenduste vajaduse selgitamiseks teistele osapooltele.

Toimijad Eesti kutsehariduspoliitikas on olnud küllaltki avatud EL poolsetele algatustele. Nagu teoreetilises osas tsiteeritud Olsen on öelnud, aitab EL saada üle ka nõ „mineviku koormast“. Antud uurimustöö teema puhul võib mõtestada „mineviku koormat“ läbi nõukogude ajast pärit kutsehariduse negatiivse maine, mis kandus edasi läbi 90ndate. Vajadus muutusteks kutseharidussüsteemis oli siseriiklikult olemas ka ilma EL- poolse mõjutusteta, kuid EL andis kätte suuna ja konkreetset eesmärgid. EL on andnud toimijatele materiaalseid ja ideoloogilisi vahendid muutuste läbiviimiseks, mistõttu on muutuste tase kõrge. Eestis oli veendumus siseriiklikult olemas, et kutseharidussüsteem vajab korrastamist, pakkumaks tööturu vajadustele vastavat kvaliteetset kutseharidust. Nagu ütles intervjuueeritav: „Nii või teisiti kutsesüsteemi kaudu oleks pidanud töömaailma sisend õppekavadesse välja jõudma“ (Intervjuu 8.04.2014). Võimalik, et sellised „võõrsõnad“ nagu arvestuspunkt, varasema õpi- ja töökogemuse arvestamine ja õpiväljundid oleksid lisandunud mõnevõrra hiljem (Intervjuu 11.04.2014).

Lähtuvalt subsidiaarsuse printsiibist ei ole EL-l õigust kasutada positiivse integratsiooni tüüpi poliitikakujundamise mehhanismi ehk ette kirjutada, milliseid institutsionaalseid muutusi liikmesriik läbi viima peab. Kaudsemalt on EL-l võimalik kasutada negatiivse integratsiooni mehhanisme, võimaldades koduriigi toimijate vahel ümber paigutada ressursse ja positsioone, mis omakorda toob kaasa „mängureeglite“ muutuse. Kuna kutsehariduspoliitika on vastavalt EL lepetele liikmesriikide enda otsustada, siis ainus legaalne viis on EL rakendada riiklike poliitikate kujundamiseks horisontaalseid mehhanisme, mille raames alates Lissaboni strateegiast kasutatakse avatud koordineerimise meetodit.

Algselt kujundas EL Eesti kutsehariduspoliitikat läbi „pehmete“ meetodite, mõjutades rahvusvahelist infovahetust ära kasutades toimijate uskumusi ja hoiakuid. Lissaboni strateegia tõi Eesti kutsehariduspoliitikasse elukestva õppe retoorika. Peamiseks teemaks sai senise jäiga süsteemi paindlikumaks muutmine. Euroopa kvalifikatsiooniraamistikust tulenevate kiirete seadusemuudatuste läbiviimisega on võimalik tuua paralleelse ka negatiivse integratsiooni tüüpi meetodiga, mis koduriigi toimijate võimu ja ressursse ümber kujundades viib omakorda struktuuride ja institutsionaalse tasakaalu muutusteni. Eesti puhul oli selleks seni eraldiseisva kutsesüsteemi ja formaalharidussüsteemide ühtse raamistiku alla toomine, mis andis vastutavale ministriumile suuremad võimalused kutsesüsteemi kujundada.

Eesti kutsehariduspoliitika näide selgitab euroopastumise toimumist kahel viisil: esiteks koduriigi reaktsioon EL-i algatustele ning teiseks koduriigi sisemine institutsiooniline muutus,

mis toimuks ka ilma EL-i poolse mõjuta. Eesti sisemine institutsionaalne muutus kutsehariduspoliitikas kattus ajaliselt ja eesmärgiliselt EL-poolsete algatustega. Nagu selgus intervjuudest, tuli Kopenhaageni protsess Eesti jaoks „õigel ajal“, kuna see aitas sõnastada ka Eesti kutsehariduspoliitilisi eemärke ja süstematiseerida tegevusi. EQF vastuvõtt kiirendas muutuste läbiviimist, kuna andis toimijatele selleks vastava legitiimsuse ehk muudatusi õigustati ja selgitati läbi EL eesmärkide täitmise.

## Kokkuvõte

Alates 2000ndate algusest on toimunud kutsehariduses üle Euroopa märkimisväärselt palju muutusi. Ka Eesti kutsehariduspoliitika on läbi teinud väga suure arengu- muutunud jäigast süsteemist paindlikuks ning kõikidele kättesaadavaks.

Ühest küljest on sisulised muutused võtnud palju aega, teisest küljest võib Eesti puhul täheldada Euroopa eesmärkide kiiret ülevõtmist kutsehariduses. Magistritööga uuriti, mis on olnud Eesti kutsehariduspoliitikas toimunud muutuste põhjuseks, et teha järeldusi, kas muutused on olnud euroopastumise tulemus või mängis rolli ka sisemine institutsionaalne vajadus.

Euroopastumine ei ole uurimisteemana uus, kuid nagu paljud uurijad on väitnud, on oluline lisaks ülevalt- alla integratsiooni ja harmoniseerimise teooriatele vaadelda ka liikmesriikide sisemisi vajadusi, mis võivad euroopastumist käsitleda teise nurga alt. Sõltuvalt riigi olukorrast võidakse Euroopast tulenevaid mõjutusi, ka vabatahtlikke, oma huvides ära kasutada, kui need kattuvad siseriiklike protsessidega. Nii peab euroopastumist käsitlema kui mitmesuunalist protsessi.

Kutseharidus kuulub valdkonda, mille üle Euroopa Liidul puudub otsustusõigus, kuid alates 2000ndatest on liikmesriikide kutsehariduspoliitikat hakanud nähtavalt kujundama mitmed algatused: esiteks Lissaboni strateegia ja avatud koordineerimise meetod, seejärel Kopenhaageni protsess ning järgnev „instrumentide voog“, mida magistritöös on käsitletud eelkõige Euroopa ühtse elukestva õppe kvalifikatsiooniraamistik (EQF) läbi. EQF on metaraamistik, mis võtab kokku Euroopa Liidu eesmärgid: kodanike õppe- ja tööalase liikuvuse lihtsustamine, kvalifikatsioonide võrreldavus, hariduse kättesaadavus kõigile ning paindlikkus erinevate haridustasemetel vahel. Seetõttu võeti Eesti kutsehariduspoliitika muutuste kaardistamiseks EQF peamised elemendid ning tuginedes euroopastumise teoreetilisele raamistikule selgus, et Eestis on toimunud kutsehariduspoliitika laienemine. Analüüsisid Eesti juhtumit läbi ratsionaalse ja

sotsioloogilise institutsionalismi loogika, tuli välja, et kuigi EL kutsehariduspoliitika on mõjutanud oluliselt Eesti kutseharidust, oli muutuste põhjuseks siiski siseriiklik vajadus parandada kutseõppe kvaliteeti, kättesaadavust ja vastavust tööturu nõudmistele.

Peale taasiseseisvumist ja EL-ga liitumiseelisel perioodil toimus euroopastumise protsess läbi horisontaalsete mehhanismide, võimaldades rahvusvahelist infovahetust ära kasutades kujundada toimijate uskumusi ja hoiakuid. Eesti kutsehariduspoliitika näite põhjal saab tuua paralleele, kuidas raamistava integratsiooni tüüpi poliitikakujundamise mehhanism valmistab ette pinnase laiemateks EL-i poolseteks reformideks, milleks oli Euroopa ühtse elukestva kvalifikatsiooniraamistiku rakendamine ja sellest tulenevalt liikmesriikide julgustamine õpiväljundipõhiste kvalifikatsiooniraamistike väljatöötamiseks. Toimijatele andsid EL poolsed eemärgid võimaluse õigustada ja selgitada kiireid muutusi kutsehariduspoliitikas.

Magistritööga uuriti Eesti juhtumi põhjal EL-i ja liikmesriigi vahelist toimimist valdkonnas, mis jääb tavapärasest *acquis communautaire* st välja. Teema on jätkuvalt huvipakkuv seetõttu, kuna EL on hakanud hariduses ning sealhulgas kutsehariduses kasutusele võtma meetmeid, et seda valdkonda oma eesmärkide poole suunata. Edasised uuringud näitavad, kas ja kuivõrd EL muutub hariduspoliitikas suunajast reguleerijaks. Antud magistritöö võib anda panuse võrdleva uuringu teostamiseks EL liikmesriikide vahel, et välja tuua sarnasusi ja erinevusi põhjustes, miks liikmesriigid on asunud EL suuniseid täitma või vastupidi nendele vastu seisnud.

## Summary

European Union's educational policy has faced many changes since the beginning of 2000. It is argued that EU's educational policy is gradually shifting from voluntary to normative and regulatory. One of the reasons is that vocational education has been seen as one of the key factors in achieving the EU's goal to become more competitive in the global arena. Yet, the plurality of vocational education systems of the member states is challenging.

The implementation of changes takes time, by the other hand quick policy transfer from the EU level into Estonian vocational policy can be noticed. It has led to the question why the EU's voluntary policies have entered into national policy making without apparent conflicts. In the master thesis "**Europeanization in Estonian vocational education policy**" it has been argued what are the reasons of the changes in Estonian vocational policy. Can we explain it by Europeanization or are there other causes, such as endogenous institutional change?

The theoretical framework consists of literature on Europeanization theories and developments in EU's vocational education and training policy. Europeanization is not a new field of research, nevertheless there is not one common definition for this term. The definition varies depending on the research question. In the master thesis the term is used as adaption of policies and institutions (Featherstone 2003). Besides the top-down studies, the researchers suggest to analyse the domestic changes by bottom-up approach and endogenous institutional change. The changes take place when there is a misfit between EU and domestic processes, policies and institutions and the facilitating actors exist (Börzel, Risse 2000). The actors, mainly bureaucrats of the member state, may take an advantage of EU's voluntary policies in the case they coincide with the processes in the member state in given policy area. Therefore, Europeanization should be seen as multilevel process that is happening in different areas at the same time.



In the legislation of the EU, vocational education resides under subsidiarity principle, e.g. EU does not have right to regulate national policy. However, EU has implemented new mechanisms: Lisbon strategy and open method of coordination, Copenhagen process followed by a great number of instruments and tools. Of all the EU's instruments that aim to make the vocational systems and qualifications more transparent and comparable, the master thesis concentrates on European Qualifications Framework. It is a meta framework that includes most of the objectives of EU's educational policy: mobility of citizens, transparency and comparability of qualifications, accessibility and permeability of educational levels. Thus, the empirical study showed that Estonian national policy had the same objectives as EU: to enhance quality, accessibility and orientation to labour market needs in providing vocational education. Consequently, Estonian vocational education system has become from strict system to flexible and accessible for all.

Using the logics of new-institutionalism and Europeanization, it can be concluded that along with the EU's impact, Estonian vocational policy has undergone changes due to endogenous institutional change. EU has facilitated, accelerated and supported the policy expansion. The mechanisms of Europeanization have been mainly horizontal. According to communication governance pattern, pre- accession period shaped the ideology how Estonian actors regarded the necessary developments.

On the basis of Estonian case it is possible to draw parallels with theories of framing integration which according to other studies prepare the ground for bigger policy reform. Through European Qualifications Framework, the member states were encouraged to elaborate and reform their own qualifications frameworks and develop learning outcomes based systems.

The master thesis analysed impact of the EU's voluntary policy outside the traditional *acquis communautaire*. The subject remains to be intriguing because observations of EU's educational policy show some evidences of becoming more normative and regulating. Present study can contribute in studies of the EU's impact on domestic change and comparative analyses why and how the member states have responded to EU's aims in educational field.

## Kasutatud kirjandus

- Adamson, A. (2012) *Bologna protsessi põhine euroopastumine Eesti kõrghariduspoliitika näitel*. Magistritöö. Tartu Ülikool Euroopa Kolledž.
- Annus, T., Jõgi, K., Orro, L., Neudorf, R. (eds.) (2001) „Modernisation of Vocational Education and Training in Estonia.“ National Report. Tallinn: National Observatory of Estonia.
- Bjørnavold, J., Coles, M. (2007) “Governing Education and Training: the Case of Qualifications Frameworks.” *European Journal of Vocational Training*, Vol. 2007/3, 2008/1, No 42/43, 203-235.
- Brockmann, M., Clarke, L. and Winch, C. (2008) „Knowledge, Skills and Competences: European Divergences in Vocational Education and Training (VET)- the English, German and Dutch Cases.“ *Oxford Review of Education*, Vol. 34, No. 5, 547-567.
- Brockmann, M., Clarke, L. and Winch, C. (2009) „Difficulties in Recognizing Vocational Skills and Qualifications Across Europe.“ *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, Vol.16, No. 1, 97-109.
- Bryman, Alan. 1988. "The Debate about Quantitative and Qualitative Research." In *Quantity and Quality in Social Research*, Alan Bryman (ed.). London: Routledge. Reprinted in *Qualitative Research Vol. I*, eds. Alan Bryman & Robert G. Burgess (1999). London: Sage Publications, 33–69.
- Börzel, T. A., Risse, T. (2000) “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change.” *EUI Working Paper RSC No. 2000/56*. European University Institute. Kättesaadav [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1696/00\\_56.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1696/00_56.pdf?sequence=1), 10.03.2011
- Börzel, T. A., Risse, T. (2003) „Conceptualising the domestic impact of Europe.“ In Featherstone, K., Radaelli, M. (eds.) *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press, 57-80.
- Börzel, T. A., Risse, T. (2012) „From Europeanization to Diffusion: Introduction.“ *West European Politics*, Vol. 35, No.1, 1-19.

- Coles, M. (2007) „Qualifications Framework in Europe: Platforms for Collaboration, Integration and Reform.“ A paper for the conference: Making the European Learning Area a Reality , 3-5 June 2007, Munich.
- Cort, P. (2011) „Taking Copenhagen Process Apart. Critical Readings of European Vocational Education and Training Policy.“ *PhD Dissertation*. The Danish School of Education, Aarhus University.
- Cowels, M., G., Caporaso, J., Risse, T. (2001) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. New York: Cornell University Press.
- Deissinger, T., Heine, R., Ott, M. (2011) “The dominance of apprenticeships in the German VET system and its implications for Europeanisation: a comparative view in the context of the EQF and the European LLL strategy.“ *Journal of Vocational Education and Training*, Vol 63, No 11, 397- 416
- Eesti kutsehariduspoliitika arengud aastatel 2002-2008 (2008). Tallinn: Kutsehariduse Seirekeskus.
- Eesti kutseharidussüsteemi kirjeldus: temaatiline ülevaade (2006) Tallinn: Kutsehariduse Seirekeskus.
- Eesti kvalifikatsiooniraamistiku sidumine Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga, kättesaadav: [http://www.kutsekoda.ee/fwkc/contenthelper/10088729/10448620/EQFaruanne\\_15.10.2012.PDF](http://www.kutsekoda.ee/fwkc/contenthelper/10088729/10448620/EQFaruanne_15.10.2012.PDF), 15.03.2014
- Erlt, H. (2006) „European Union policies in Education and Training: the Lisbon Agenda as a Turning Point.“ *Comparative Education*. Vol 42, No. 1, 5-27.
- Fernie, S., Pilcher, N. (2009) „National Qualification Frameworks: Developing Research Perspectives.“ *Quality in Higher Education*, Vol 15, No. 3, 221-232.
- Featherstone, K. (2003) „Introduction: In the name of Europe.“ In Featherstone, K., Radaelli, M., (eds.) *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press, 3-26.
- Grabbe, H. (2001) How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, Diffusion and Diversity.“ *Journal of European Public Policy*, 01 (2001) 8 (6), 1013-1031.
- Grollmann, P., Ruth, K. (2006) “The Europeanisation of Vocational Education between Formal Policies and Deliberative Communication.” *Research in Comparative and International Education* , Vol. 1, No 4, 365-380.
- Guillén, M, Fontrodona, J., Rodriguez- Sedano, A. (2007) „The Great Forgotten Issue: Vindicating Ethics in European Qualifications Framework (EQF).“ *Journal of Business Ethics*, Vol. 74, 409-423.

- Grollmann, P., Ruth, K., (2006) „The ‘Europeanisation’ of Vocational Education between Formal Policies and Deliberative Communication.“ *Research in Comparative and International Education*, Vol. 1, No , 366-380
- Hachmann, V. (2011) “From Mutual Learning to Joint Working: Europeanization Processes in the INTERREG B Programmes.“ *European Planning Studies*, Vol. 19, No. 8, 1534-1555.
- Hall, P. A. (1990) „Policy Paradigms, Social Learning and the State: the Case if Economic Policy Making in Britain.“ Working Paper 1990/4
- Haridus- ja Teadusministeerumi kodulehekülj „Uus kutseõppeasutuse seadus toob koolid tööturule lähemale“, kättesaadav <http://www.hm.ee/index.php?0513359>, 20.02.2014
- Hatzopoulus, V. (2007) „Why the Open Method of Coordination is Bad for You: the Letter to the EU.“ *European Law Journal*, Vol. 13, No 4, 309-342.
- Jacquot, S., Woll, C. (2009) “Usage of European Integration- Europeanisation form Sociological Perspective.” *European Integration online Papers*, Vol. 7, No 12, kättesaadav: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2003-012.pdf>, viidatud 20.02.2013
- Johnson, N. (1999) “From Vocational Training to Education: the Development of No-Frontiers Education Policy for Europe.” *Education and the Law*, Vol. 11, nr 9, 1999.
- Jõgi, L., Jääger, T., Leppänen R. ja Rinne, R. (2008) *Eesti ja Soome haridus ning muutused EL-i hariduspoliitikas 1990-2000*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Kattel, R., Kalvet, T., (2005) Knowledge based economy and ICT- related Education in Estonia: Overview of the Current Situation and Challenges for the Educational System. Tallinn: Praxis.
- Knill, C., Lehmkuhl, D. (1999) „Hoe Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization.“ *European Integration Online Papers*, Vol. 3, No. 7, kättesaadav: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>, 15.06.2011.
- Knill, C., Lenschow, A. (1998) “Change as “Appropriate Adaption”: Administrative Adjustment to European Environmental Policy in Britain and Germany.” *European Integration Online Papers*, Vol. 2, No. 1, kättesaadav: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-001.htm>, 10.07.2011
- Knill, C., Tosun, J., Bauer, M. B. (2009) “Neglected Faces of Europeanization: the Differential Impact of the EU on the Dismantling and Expansion of Domestic Policies.” *Public Administration*, Vol. 87, No. 3, 519–537.
- Kõiv, K (2005) *Esmane kutseharidus: suunad ja üleminekud*. Tallinn: Kutsehariduse Seirekeskus.

- Mahoney, J., Goertz, G. (2006) "A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research." *Political Analysis*, 14, 227–249
- Malamud, O., Pop-Eleches, C. (2010) "General Education versus Vocational Training: Evidence from an Economy in Transition." *The Review of Economy and Statistics*, 92 (1), 43-60.
- Morado-Foadi, S. (2008) „The Missing Piece of Lisbon Jigsaw: Is the Open Method of Coordination Effective in Relation to the European Research Area?“ *European Law Journal*, Vol. 14, No. 5, 635-654.
- Nóvoa, A., deJong- Lambert, W. (2003) „The Education of Europe: Apprehending EU Educational Policies.“
- Olsen, J.P., (2002) „The Many Faces of Europeanization.“ *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40. No. 5, 921-952.
- OECD (2007) *Qualifications Systems. Bridges to Lifelong Learning.*
- Ojasoo, Ü-T. (2004-2005) Riikliku kutseharidussüsteemi kutsekoolid Eestis aastatel 1944-1991
- Patton, M., Q. (2002) "Designing Qualitative Studies." In *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3<sup>rd</sup> ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 209–257.
- Powell, J.W., Solga, H. (2010) „Analyzing the Nexus of Higher Education and Vocational Training in Europe: a Comparative- Institutional Framework.“ *Studies in Higher Education*, Vol. 35, No. 6, 705-721.
- Radaelli, C. (2003) „The Europeanization of Public Policy.“ In Featherstone, K., Radaelli, M., (eds.) *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press, 27-56.
- Rekkor, S., (2011) *Curricula Reform in Vocational Education in Estonia*. Kättesaadav: [http://pro.phkk.fi/kit/articles/Rekkor\\_article.pdf](http://pro.phkk.fi/kit/articles/Rekkor_article.pdf), 15.02.2014.
- Recognition and validation of non- formal and informal learning for VET teachers and trainers in the EU Member States. Cedefop Panorama Series, no 147 (2007), kättesaadav [http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information\\_resources/Bookshop/480/5174\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/480/5174_en.pdf), 10.02.2014
- Riigikontroll (2005) „Kvaliteedi tagamine kutsehariduses“. *Kontrolliaruanne*.
- Roomast läbi Maastrichti Kopenhaagenisse: kokkuvõtlikult kutseharidusest Euroopas, kättesaadav: [http://www2.archimedes.ee/hkk/File/Leonardo/trykised/Roomast\\_Kopenhaagenini.pdf](http://www2.archimedes.ee/hkk/File/Leonardo/trykised/Roomast_Kopenhaagenini.pdf), 20.03.2013

- Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U. (2004) „Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe.“ *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 11, 669-687.
- Sedelmeier, U. (2011) „Europeanisation in New Member and Candidate States“. *Living Reviews in European Governance*. Vol. 6, No. 1, 1- 32
- Suurna, M., Kattel, R. (2010) “Europeanization of Innovation Policy in Central and Eastern Europe.” *Science and Public Policy*, Vol. 37 No. 9, 646-664.
- Szyszczyk, E. (2006) Experimental Governance: The Open Method of Coordination. *European Law Journal*, Vol. 12, No 4, 486-502.
- Tegevuskava kutsehariduse arendamiseks Eestis 2001-2004. Tallinn: Haridusministeerium. Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus
- Trampusch, T. (2009) “Europeanization and Institutional Change in Vocational Education and Training in Austria and Germany.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 22, No. 3, 369–395.
- Toots, A. (2009) „Brussels comes via Helsinki: the role of Finland in Europeanisation of Estonian Education Policy.“ *Halduskultuur*, Vol. 10, 2009.
- Vainik, M., (2012) „Eesti teaduspoliitika euroopastumine. Avatud koordineerimise meetodi rakendamine.“ Magistritöö. Tartu Ülikool, Riigiteaduste Instituut.
- Viertel, E., Nielsen, S., P., Parkes, D.L., Poulsen, S., (2004) „From Project to Policy Evaluation in Vocational Education and Training- Possible Concepts and Tools. Evidence from Countries in Transition“ In Dercy, P., Tessaring, M. (eds.) *The Foundations of Evaluation and Impact Research*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Voegtle, E., M., Knill, C., Dobbins, M. (2011) „To what extent does transnational communication drive cross-national policy convergence? The impact of the Bologna-process on domestic higher education policies.“ *Higher Education*, Vol. 61, No. 1, 77-94.
- Welbers, G. (2011) „The European Social Fund: Changing Approaches to VET.“ *European Journal of Education*, Vol. 46, No. 1, 54-69.
- Zelloth, H. (2003) “Monograafia. Eesti kutsehariduse, täienduskoolituse ning tööhõiveteenuste süsteemide ja struktuuride kohta.” Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutus Innove : Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus. Tallinn.
- Yin, Robert K. 2003. Introduction. Case Study Research: Design and Methods. Thousand Oaks, Cal.: Sage Publications.

Dokumendid:

Eesti kutseharidussüsteemi arengukava 2005- 2008, Kinnitatud Vabariigi Valitsuse protokollilise otsusega 14. 07. 2005.

Eesti kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2009- 2013, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 11.09.2009. a. korraldusega nr 386

Euroopa Liidu leping, ELT 92/C 191/01

Euroopa Komisjon (2009) Euroopa Kvalifikatsiooniraamistik elukestva õppe valdkonnas.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu soovitus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas. 23.aprill 2008. ELT 2008/C 111/01

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu soovitus Euroopa kutsehariduse ja -koolituse arvestuspunkti süsteemi (ECVET) loomise kohta. 18. Juuni 2009. ETL 2009/C 155/02.

Kutseseaduse eelnõu SE 213 Kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&enr=213SE&koosseis=11](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=213SE&koosseis=11),  
10.12.2013

Kutseseaduse eelnõu (SE 213) esimene lugemine. Kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1207735500&pkp\\_kaupa=1&paevakord=1907#pk1907](http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1207735500&pkp_kaupa=1&paevakord=1907#pk1907), 10.12.2013

Kutseseadus RT 2001, 3, 7

Kutseseadus RT I 2008, 24, 156

Kutseharidusstandard RT I 2006, 16, 131

Kutseõppeasutuse seadus RT I 1995, 58, 1003

Kutseõppeasutuse seadus RT I 1998, 64, 1007

Kutseõppeasutuse seadus RT I 2005, 65, 498

Kutseõppeasutuse seadus RT I 02.07.2013, 1

Lissaboni leping, ELT C 306

Riigikogu stenogramm. Kutseõppeasutuse seaduse, Eesti Vabariigi haridusseaduse ja erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõu (378 SE) esimene lugemine, kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1095242400&pkp\\_kaupa=1&op2=print&paevakord=2000011182](http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1095242400&pkp_kaupa=1&op2=print&paevakord=2000011182), 10.11.2013.

Riigikogu stenogramm. Kutseõppeasutuse seaduse, Eesti Vabariigi haridusseaduse ja erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõu (378 SE) teine lugemine, kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1098266400&pkpkaupe=1&paevakord=2000011327#pk2000011327>, 10.11.2013.

Rooma leping (1957). Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf), 12.01.2013.

Seletuskiri Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 6. aprilli 2006. a määruse nr 90 „Kutseharidusstandard“ muutmise“ eelnõu juurde

Seletuskiri Vabariigi Valitsuse määruse „Kutseharidusstandard“ eelnõu juurde

The Copenhagen Declaration. Kättesaadav: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/vocational\\_training/ef0018\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/ef0018_en.htm), 10.03.2014.

Ühtne Euroopa Akt (1986). 29.06.1987, ELT L 169



## **LISA 1**

### **Intervjueeritud isikute nimekiri**

1. Maaja-Katrin Kerem, SA Kutsekoda, juhatuse liige, helisalvestis. 13.04.2011
2. Tiia Randma, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda, haridusnõunik, helisalvestis.18.11.2013
3. Külli All, Haridus- ja Teadusministeerium, täiskasvanuhariduse osakonna asejuhataja, helisalvestis. 3.03.2014
4. Olav Aarna, SA Kutsekoda, juhatuse liige, helisalvestis. 8.04.2014
5. Kaie Piiskop, SA Innove, kutsehariduse õppekavakeskuse juhataja, helisalvestis. 11.04.2014