

## **Riigikontroll: täiskasvanute eesti keele õppe korraldus logiseb**

*Riigikontrolör Janar Holm: „On Eesti riigi väärikuse küsimus, et mitte keegi, kes tahab eesti keelt õppida, ei jääks sellest võimalusest ilma.“*

\* Õppe korraldus on killustatud viie ministeeriumi ja 32 tegevuse vahel.

\* Rahastamine sõltub märkimisväärses osas Eesti Töötukassa rahast, osa rahast tuleb aga Euroopa Liidu toetusest, mis on ebastabiilne ja projektipõhine.

\* Pole terviklikku ülevaadet täiskasvanute keeleõppe eesmärkidest, abinõudest, tegevuste tulemustest ja maksumusest.

\* Olukorras, kus keelt oleks vaja õpetada hinnanguliselt vähemalt 60 000 inimesele, on suudetud pakkuda koolitust viimase viie aasta jooksul eurorahast sõltuvalt 2000–6000 inimesele aastas.

\* Terav puudus on kvalifitseeritud õpetajatest, eri ministeeriumid ja organisatsioonid konkureerivad samadele vähestele õpetajatele ja löövad üksteiselt õpetajaid üle. Õpetajad on piirkonniti üle koormatud.

**TALLINN, 28. august 2019 – Riigikontroll leiab, et täiskasvanutele mõeldud riiklikult rahastatud eesti keele õppe korraldus on killustatud, koolituste hulk ei vasta vajadusele, terav puudus on kvalifitseeritud õpetajatest ning koolituste rahastamine sõltub oluliselt Eesti Töötukassa rahast ja Euroopa Liidu toetusest. Probleemidele lahenduste leidmine on pärsitud, kuna keeleõppe korraldamisel pole selget sisulist juhti ega valdkonna arengu eest vastutajat, süsteemset tegevuste koordineerimist asjaomaste riigiasutuste vahel ei toimu.**

Statistikaameti viimastel andmetel rääkis 2016. aasta seisuga eesti keelt emakeelena ca 68% kogu Eesti rahvastikust, sh näiteks 16% Ida-Virumaa ja 51% Tallinna elanikest. Erinevatel hinnangutel elab Eestis ligikaudu 300 000 täiskasvanut, kelle emakeel ei ole eesti keel. Tallinna Ülikooli ja Eesti Rakendusüuringute Keskuse CentAR uuringu järgi neist rohkem kui 100 000 Eestis elavat täiskasvanut peaksid juurde õppima, et osata igapäevaelus piisaval tasemel eesti keeles rääkida ja kirjutada.

**Killustatus.** Riigikontrolli audit näitab, et riik toetab täiskasvanute eesti keele kui teise keele õpet viie ministeeriumi – Haridus- ja Teadusministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumi – 32 tegevuse kaudu, kuid keeleõppe selget eestvedajat ei ole. Samuti pole terviklikku ülevaadet täiskasvanute keeleõppe abinõudest, tegevuste tulemustest ja maksumusest, see on ministeeriumides alles koostamisel.

**Sõltumine Eesti Töötukassa rahast ja eurorahast.** Viimase viie aasta jooksul ehk aastatel 2014–2018 rahastas riik keeleõppetegevusi summas ca 21,1 miljonit eurot, millest 6,6 miljonit kaeti riigieelarveliste n-ö omatulude, peamiselt maksutulude arvelt. Suurem osa ehk ligi 2/3 rahast tuli aga töötukassa eelarvest ja välistoetustest. 2019. aasta prognoositavad kulud on ligikaudu 14,5 miljonit eurot, sh riigieelarve omatulude arvelt ligikaudu 4,3 miljonit eurot ehk alla kolmandiku. Rahastamise kasv 2019. aastal on tingitud eelkõige sellest, et töötukassa on suurendanud töötute, töötavate inimeste ja tööandjate keeleõppetegevuste, Kultuuriministeerium aga eesti keele majade rahastamist ning rakendub Siseministeeriumi meede toetada eesti keele õpet kodakondsuse taotlemiseks.

Eesti keele õpe on töötukassa jaoks üks paljudest tööturuteenustest ning võib majandusolukorra halvenemise ning töötuse kasvu korral löögi alla sattuda. Riigikontroll on varemgi juhtinud tähelepanu sellele, et töötukassa teenused, mis on seotud tööturuga, üha kasvavad, ning töötukassa reserve kulutatakse riigi erinevatele igapäevavajadustele.

Keeleõppetegevuste osaline rahastamine välistoetustest on põhjustanud rahastamise ebahühtluse ja see on tekitanud takistusi keele õpetamisel – näiteks muutub vastavuses rahastamisega oluliselt inimeste arv, kellele on võimalik koolitust pakkuda. Samuti on risk, et keelekoolitust pakuvad ettevõtted näevad riiklikke hankeid kui projektipõhist tellimust ega panusta piisavalt keeleõpetajate kvalifikatsiooni hoidmisse ja parandamisesse.

Inimesi, kes on valmis eesti keelt õppima, on oluliselt enam, kui on riiklikult toetatud eesti keele õppimise võimalused ja koolituste maht. Sõltuvalt aastast, kas ja kui palju oli võimalik kasutada välistoetusi, on aastatel 2014–2018 koolitusmaht varieerunud vahemikus 2000–6000 osalejat aastas. Tallinna Ülikooli ja Eesti Rakendusühteringute Keskuse CentAR uuring näitab, et aktiivse eesti keele oskusega on aga ligi pooled eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanuist ehk enam kui 100 000 inimest, kellest *ca* kaks kolmandikku on järgmise kolme aasta jooksul valmis keelt omandama. Eesti ühiskonna integratsiooni värskema monitooringu põhjal on muu emakeelega rahvastiku eesti keele oskus paranenud, kuid endiselt ei oska enda hinnangul eesti keelt üldse 10% üle 15-aastastest teistest rahvustest Eesti elanikest (2017. aasta seisuga).

Ühe ministeeriumi esindaja tõi auditi käigus näite, et koolitusmoodulite käivitamisel 2015. aastal oli esialgu planeeritud, et koolitusel osaleb ligikaudu 540 inimest, kuid esimesele keelekoolitusele registreeris enam kui 10 korda rohkem inimesi ehk 5961 inimest. Suur huvi keelekoolituse vastu tulenes asjaolust, et mitu aastat (2013–2014 ja 2015. aasta I pool) ei olnud õppijatele tasuta keeleõpet pakutud, sest puudus raha.

**Riigikontrolör Janar Holm** ütles, et eesti keele õpet täiskasvanutele ei tohiks oma olemuselt taandada vaid üheks paljudest abinõudest, mida rahastatakse Eesti Töötukassa kaudu ja mille eesmärk on aidata tööturul paremini hakkama saada. „Kahtlemata on töötukassa kaudu pakutav abi eesti keele õppel kasulik töö leidmise toetamiseks või töiseks arenguks. Kuid eesti keele õppel ja eesti keele oskusel on palju laiem tähendus, kui vaid tööturul hakkama saamine. See on ühiskonna infovälja, kultuuri, hariduse, üksteisemõistmise küsimus. Praeguse loogika järgi võiks ilmselt ka lugemise ja kirjutamise õpetamise rahastamise panna käima töötukassa kaudu, sest eks needki oskused tulevad töötamisel ja töö saamisel kasuks,“ kommenteeris olukorda riigikontrolör.

Holm lisas, et tema jaoks on keeleõppe teema puhul arvude ja asjaajamise kõrval olemas ka emotsionaalne pool. „Öeldakse küll, et üks riigieelarve raha ta ju kõik ning et rahal pole rahvust. Aga selle teema puhul võiks meil olla ikka niipalju rahvuslikku eneseuhkust, et me ei lase meie enda riigikeele õpet osalt kinni maksta sakslastel, prantslastel, itaallastel ja teiste Euroopa teiste riikide maksumaksjatel, eriti arvestades veel seda, kui ülimalt oluline koht on eesti keelel Eesti riigi identiteedis. Praegune olukord riivab küll minu kui eestlase rahvuslikku eneseuhkust,“ nentis riigikontrolör.

**Õpetajate puudus.** Riigikontrollile nähtub, et kvalifitseeritud keeleõpetajaid on mitmel pool vähe ja see võib negatiivselt mõjutada ka eesti keele õpetamist üldhariduskoolides. Samuti on suur probleem eesti keele õpetajate järelkasv. Kõik auditeeritud ministeeriumid leidsid Riigikontrollile vastates, et kvalifitseeritud keeleõpetajate puudus on rahapuuduse kõrval teine põhjus, mis pärsib keelekoolituste võimaldamist ning võib tekitada liigse koormuse üldhariduskoolide õpetajatele, probleem on teravaim Ida-Virumaal.

Keeleinspektsiooni ja Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) andmetel töötab keskmiselt 10% üldhariduskooli õpetajatest lisaks ka täiskasvanute keelekoolitajatena, tehes seda lisatöona. Samas ei nähtu Riigikontrollile, et probleemi leevendamiseks oleks otsuste tasandil piisavalt ja süsteemselt tegeletud.

**Riigikontrolör Janar Holm** ütles olukorda kommenteerides: „Eestis armastatakse pakkuda inimestele n-ö tasuta asju, mis on ju tegelikkuses ühiselt rahastatavad. Kui aga Eesti riigis

miski peaks olema tõesti kõigile soovijatele meie ühisrahastuse abil kättesaadav, kõigile tagatud kõigil õppetasetel, kõikjal üle riigi igal ajal ning ka üle maailma, kus on huvilisi, siis peaks see olema eesti keele õpe. Ja see õpe peaks olema täielikult tagatud kvalifitseeritud ja korralikult tasustatud õpetajatega. On Eesti riigi väärikuse küsimus, et mitte keegi neist, kes tahab eesti keelt õppida, ei jääks sellest võimalusest ilma, sest selleks pole eraldatud raha.“

**Vastutaja ja eestvedaja puudus.** Täiskasvanute eesti keele õppe korraldamises on ministriumidel koostöö, tegevuste koordineerimise, juhtimise ja vastutuse vallas puudujääke ning erimeelsusi, mis pärsivad keeleõppeprobleemidele lahenduste leidmist.

**Riigikontrolör Janar Holm:** „Kui mõelda riigireformi võtmes, siis üks võimalik lahendus oleks lõpetada täiskasvanute eesti keele õppe korraldamine killustatult mitme ministri vahel ja moodustada funktsioonipõhine üks ja ühtne eesti keele keskus või riigikeele keskus, kes tagaks siis keeleõppe kellele iganes vastavalt spetsiifilisele vajadusele ja tasemele ning hoolitseks metoodika, õppevahendite jms eest. Ja seda üle riigi ning vajaduse korral ka välismaal, et toetada globaalset eestlust ja välismaal elavaid eesti soost inimesi, kes soovivad säilitada sidet eesti keelega.“

**Riigikontrolli analüüsiosakonna peakontrolör Märt Loite** nentis, et ministriumid on ühel nõul peamiselt vaid selles, et valdkonna suurima probleemina nähakse kvalifitseeritud keeleõpetajate puudust. „Mitteametlik infovahetus on ametnike tasandil viimasel paaril aastal küll paranenud, kuid endiselt vajab täiendavat selgust, kelle ülesanne ja vastutus täiskasvanute eesti keele õppe korraldamine on. Ilmekas on, et Haridus- ja Teadusministri koostatud eesti keele arengukava, mis kehtis aastani 2017, ei sisaldanudki täiskasvanute sihtrühma. Uue keelepoliitika põhialuste koostamine on jäänud toppama.“

Sotsiaalminister, Kultuuriminister ja Siseminister näevad vajadust valdkonna kesksema ning selgema koordineerimise, juhtimise ja koostöö ning Haridus- ja Teadusministri suurema rolli järele. Selle rolli võtmisega oma vastuses Riigikontrollile minister ka nõustus.“

**Mida teha?** Riigikontroll soovib leppida kokku täiskasvanute eesti keele õppe valdkonna juhtimissüsteem ja asjaomaste riigiasutuste vastutus. Raha ja õpet tuleb suunata sinna, kus seda on kõige rohkem vaja, ehk tuleks selgitada välja, mis tasemel ja piirkondades õpetajatest puudus on, ning pakkuda vastavalt täienduskoolitust, metoodilist abi või uusi õpetajaid. Kuni keegi selliseid küsimusi ei esita ja seesugune ülevaade puudub, on oht, et tegevusi dubleeritakse ja raha kasutatakse ebatõhusalt.

Haridus- ja teadusminister, kultuuriminister, sotsiaalminister, siseminister, rahvastikuminister ja justiitsminister valdavalt nõustusid auditi järelduste ja soovitusetega, tuues oma vastuskirjades esile ning selgitades oma valitsemisala tegevusi täiskasvanutele eesti keele õppe korraldamisel.

Haridus- ja teadusminister, kelle ülesannete hulka kuulub muu hulgas keelepoliitika kavandamine ning asjakohaste õigusaktide eelnõude koostamine, märkis vastuses Riigikontrollile rõhutatult järgmist: „Teeme ettepaneku arutada täiskasvanute eesti keele kui teise keele õppe teemat valitsuskabinetis. HTMil on kogemus terviklike programmide kavandamisel ja elluviimisel, mis arvestavad eri sihtgruppide vajaduste ja strateegiliste eesmärkidega, ning oleme valmis taas juhtrolli koos rahaliste vahenditega enda kätte võtma.“

## **Taustaks**

Eesti keele säilimine on üks Eesti Vabariigi põhiseaduse preambulis rõhutatud alusväärtustest. Täiskasvanute eesti keele õpet korraldavad viis ministri mitme riikliku arengukava ja 32 tegevuse kaudu. Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt on keelepoliitika kavandamine laiemalt ning asjakohaste õigusaktide eelnõude koostamine Haridus- ja Teadusministri ülesanne.

Selle ministeeriumi vastutusalas on konkreetsete tegevustena ka näiteks keeleõppekulude hüvitamine eesti keele tasemeeksami sooritajatele, tasemeeksamite korraldamine, Ida-Viru haridustöötajate keeleõppe toetamine, järelevalve.

Põhimääruste kohaselt korraldavad erinevatele sihtrühmadele keeleõpet ka teised ministeeriumid. Kultuuriministeerium võimaldab keeleõpet Eesti vähelõimunud püsielanikele ja uussisserändajatele. Sotsiaalministeeriumi kaudu pakutakse eesti keele õpet rahvusvahelise kaitse saanutele ja Eesti Töötukassa kaudu töötutele ning inimestele, kes on töö kaotamise ohus või vajavad eesti keele õpet oma tööalase arengu soodustamiseks. Siseministeerium korraldab kohanemisprogrammi raames algtaseme keeleõpet uussisserändajatele ning võimaldab välismaalastel, kes on Eestis elanud üle viie aasta, sõlmida Sisekaitseakadeemia kaudu keeleõppeleping Eesti kodakondsuse taotlemiseks. Justiitsministeerium korraldab eesti keele õpet kinnipeetavatele.

Täiskasvanute keeleõppe all käsitles Riigikontroll 18-aastaste ja vanemate sihtrühmale mõeldud eesti keele kursusi, koolitusi, keelekümblust ja teisi tegevusi, mille eesmärk on eesti keele oskuse parandamine, aga mis ei ole mõne haridusasutuse õppekava osa või õppekavas valikainena pakutav.

NB! Riigikontrolli auditi otseses fookuses ei olnud keeleõppetegevuste tulemuste, meetodika ega mõju hindamine (vt täpsemalt osast „Auditi iseloomustus“), mida on aastate jooksul kajastatud erinevate ministeeriumite tellitud uuringutes.

### **Täiskasvanute eesti keele õppetegevuste maksumus valitsemisalade kaupa, sh Eesti Töötukassa kulud, aastatel 2014–2018 ja prognoos aastaks 2019 (eurodes)**

Valitsemisala	2014–2018	2014–2018 aasta keskmine	2019*
Haridus- ja Teadusministeerium	4 157 809	831 562	908 400**
Sotsiaalministeerium	9 777 839	1 955 568	8 560 080***
Kultuuriministeerium	4 746 806	949 361	2 782 293
Siseministeerium	1 329 791	265 958	1 991 845
Justiitsministeerium	1 063 226	212 645	282 087
KOKKU	21 075 471	4 215 094	14 524 705

\* Prognoositavad kulud.

\*\* Haridus- ja Teadusministeeriumi kuludele lisandub tegevuse „KOVide avatud taotlusvoor (keeleõppetegevused edukamaks toimetulekuks tööturul)“ rahastus, mis pole avatud taotlusvooru vormist tulenevalt teada.

\*\*\* Sotsiaalministeeriumi kulude sees kajastatud Eesti Töötukassa eesti keele koolituse eelarve on tööturukoolituste eelarve osa, mille vajadust prognoositakse ja eelarvestatakse tervikuna. Töötukassa tööturuteenuste eelarve kinnitatakse vastavalt teenuste vajadusele ehk sellele, milliseid teenuseid ja kui suures mahus kliendid vajavad, arvestades ühelt poolt klientide profiili ning teiselt poolt tööturu olukorda.

*Allikas: Riigikontroll ministeeriumide ja Eesti Töötukassa andmete põhjal 20.05.2019. aasta seisuga*

Rahaliselt mahukamad tegevused olid ajavahemikul 2014–2018 keelekoolitused registreeritud töötutele (Sotsiaalministeeriumi valitsemisala), lõimumiskoolitused ja eesti keele majade tegevus (Kultuuriministeeriumi valitsemisala), keeleõppekulude hüvitamine eesti keele tasemeeksami sooritajatele, e-õppekeskkondade „Keeleklikk“ ja „Keeletee“ loomine,

tasemeeksamite ettevalmistus ja korraldamine (Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala) ning keelekoolitused uussisserändajatele ja Eesti kodakondsuse taotlejatele (Siseministeeriumi valitsemisala).

2018. aastal valmis Tallinna Ülikooli ja Eesti Rakendusüringute Keskuse CentAR mahukas asjakohane uuring „Eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute eesti keele õpe lõimumis- ja tööhõivepoliitikas: kvaliteet, mõju ja korraldus“, mis on leitav siit: <https://centar.ee/case-studies/eesti-keelest-erineva-emakeelega-taiskasvanute-eesti-keele-ope-loimumis-ja-toohoivepoliitikas-kvaliteet-moju-ja-korraldus/>.

*Allikas: Kultuuriministeerium ja Haridus- ja Teadusministeerium*

Toomas Mattson  
Riigikontrolli kommunikatsioonijuht  
+372 640 0777  
+372 513 4900  
toomas.mattson@riigikontroll.ee  
press@riigikontroll.ee  
<http://www.riigikontroll.ee/>