

Haridus- ja Teadusministeerium
Munga 18
50088 Tartu

Teie 11.02.2021 nr 8 1/21/704

Meie 11.03.2021 nr 4/56

Arvamuse avaldamine täiskasvanute koolituse seaduse muutmise väljatöötamise kavatsuse kohta

Lugupeetud Liina Kersna!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Haridus- ja Teadusministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust täiskasvanute koolituse seaduse muutmise väljatöötamise kavatsuse kohta (edaspidi: VTK), millega soovitakse luua täienduskoolitusasutustele kvaliteedihindamise süsteemi, avalikult kuvatavat tagasisidesüsteemi ja õppijate personaalsete andmete kogumise infosüsteemi. Järgnevalt esitame oma kommentaarid ja ettepanekud VTK kohta.

1. VTK-s kirjeldatud probleem

VTK-d (lk 5-7) lugedes jääb mulje, et ministeeriumi hinnangul on peamine täienduskoolitustega seonduv probleem see, et suur hulk majandustegevuste esitanud koolitusasutustest ei täida täiskasvanute koolituse seadusest (edaspidi: TäKS) tulenevaid nõudeid.

Kaubanduskojal tekib aga küsimus, kas kõik TäKS-st tulenevad koolitusasutuse nõuded on ikkagi vajalikud ja mõistlikud. Meie hinnangul ei tähenda TäKS-st tulenevate formaalsete nõuete mittetäitmine ilmingimata probleemi koolituste sisulises kvaliteedis. Näiteks kui täienduskoolitusasutus ei täida kõiki seadusest tulenevaid nõudeid, kuid tema poolt pakutav koolitus on kvaliteetne ja annab koolitatavatele oodatud teadmised, siis ei ole see ühiskonna jaoks probleem.

Kaubanduskoja hinnangul on VTK liigselt keskendunud täienduskoolitusasutustele kehtivate nõuete formaalsele kontrollile, kuid tegelik fookus peaks olema hoopis täienduskoolituste kvaliteedi edendamisel läbi efektiivsete ja jätkusuutlike meetmete (näiteks meie poolt korduvalt varem välja pakutud avalik tagasiside süsteem või koolitajate ning koolitatavate teadlikkuse kasvatamine). Seega keskendub VTK suures ulatuses vale probleemi lahendamisele ning peamise kitsaskohaga on tegeletud väga kaudselt ja seejuures ebamõistlikke lahendusi välja pakkudes.

2. Probleemi võimalike lahenduste võrdlus

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja kohaselt peab VTK sisaldama probleemi võimalikke lahendusi, lahenduste võrdlust ning ministeeriumi poolt eelistatavat lahendust. Meie hinnangul ei sisalda VTK erinevaid lahendusi ja nende võrdlusi, vaid



suur osa tekstist keskendub ministeeriumi poolt valitud eelistuse kirjeldamisele ja põhjendamisele, miks on valitud lahendus kõige parem. Selline tegevus ei ole kindlasti kooskõlas hea õigusloome põhimõtetega. Esmalt oleks tulnud sõnastada probleem, seejärel otsida võimalike lahendusi ja neid võrrelda ning alles siis oleks tulnud panna paika eelistatud lahendus. Hetkel jääb mulje, et ministeerium on tegutsenud vastupidiselt ehk eelistatud lahendus oli olemas enne alternatiivide kaardistamist.

Pakume välja mõned lahendused, mida oleks võinud VTK-s lahenduste all kajastada:

- Lahenduste hulgas oleks võinud kirjas olla, et panustada tuleb sellesse, et täienduskoolituse rahastajad oskaksid tellida kvaliteetsemaid täienduskoolitusi. Kui täna on probleemiks see, et näiteks Eesti Töötukassa poolt rahastatavate täienduskoolituste kvaliteet ei ole piisavalt hea, siis võiks ühe lahendusena panustada sellesse, et Töötukassa oskaks tellida kvaliteetsemaid koolitusi. Juhul kui seda takistavad regulatiivsed piirangud, tulnuks sellised piirangud välja tuua. On ekslik väita, et hankeprotsessis või muul moel avalikke vahendeid suunates ei saaks kvaliteeti esmatähtsaks seada.
- Täienduskoolituste kvaliteedi edendamise tööriistaks võiks olla ka avalikult kuvatav tagasisidesüsteem. Paraku on seda lahendust VTK-s väga põgusalt kirjeldatud ning on vaid mainitud, et see on edasiste arutelude küsimus. Jääb ebaselgeks, miks ei ole seda mõtet põhjalikumalt kajastatud VTK-s, kuivõrd erinevad osapooled on selle vajalikkust rõhutanud varasemalt korduvalt. Meie hinnangul aitab avalik tagasisidesüsteem oluliselt paremini kaasa kvaliteedi paranemisele kui näiteks kvaliteedihindamise süsteemi loomine ning oleks ka jätkusuutlik ja aitaks kasvatada üldist teadlikkust koolituste kvaliteedi arvestamiseks enne selles osalemist.
- Täna on ilmselt üheks probleemiks ka see, et kõik täienduskoolitusasutused ei ole teadlikud kõikidest TäKS-st tulenevatest nõuetest. Siin võiks ministeerium rohkem panustada teadlikkuse tõstmisele. Lisaks, kui seda ei ole juba tehtud, siis võiks igale täienduskoolitusasutusele saata näiteks kord aastas ülevaate kehtivatest nõuetest ning üleskutse vaadata üle, kas kõik nõuded on täidetud. Võimalikuks lahenduseks võiks olla ka iga-aastase raporteerimise mahu suurendamine ja EHIS-es oleva andmekooseisu täiendamine ja avalikustamine. Soovitavalt ka sidumine teiste riiklike andmekogudega, kui soovitakse anda koolituse tellijale rohkem infot koolituse pakkuja kohta.
- Eraldi arutamist vajaks seegi, kas tänane nõ motivatsioon koolituste pakkujatel ennast täienduskoolitusasutusena registreerida on ikka mõistlik ja põhjendatud. Kindlasti on ministeeriumile teada põhjused, miks koolituse pakkujad soovivad ennast täienduskoolitusasutustena massiliselt registreerida, kuigi sisuliselt ei pruugi see olla vajalik.

3. Täienduskoolitusasutuste õppe kvaliteedi hindamine

VTK-s (lk 11) sisaldub mõte töötada välja kvaliteedi hindamise instrument, millega sõeluda täienduskoolituse pakkujate seast välja need, kes suudavad tagada aktsepteeritavat kvaliteeti. Lisaks on VTK-s täpsustatud, et täienduskoolitusasutuste õppe kvaliteedi hindamise nõuded ei tohiks piirduda vaid dokumentide hindamisega



nagu see on majandustegevusteate järelkontrolli puhul. Vaja on läbi viia sisuline hindamine, mille nõuded arvestavad Eesti täienduskoolitusturul valitsevat hetkeolukorda ning kujutavad endast sõela, mida suudavad läbida suurusjärgus 500 täienduskoolitusasutust, mis katavad võimalikult laialt koolitusvaldkonnad.

Kaubanduskoda on vastu riikliku kvaliteedihindamise süsteemi loomisele täienduskoolitusasutustele, sest sellega kaasneb ebamõistlikult suur halduskoormus ja kulu (nii avalikule sektorile kui koolitusasutustele), kuid samas ei taga see lahendus automaatselt kvaliteetset täienduskoolitust. Lisaks kaasneb oht, et muudatusega piiratakse ebamõistlikult täienduskoolituste pakkumise turgu. Seetõttu teeme ettepaneku loobuda kaheetapilise kvaliteedihindamise sisseviimisest. Järgnevalt selgitame lähemalt, miks oleme vastu VTK-s väljapakutud lahendusele ja millised küsimused meil selle teemaga seoses tekkisid.

- Meile jääb ebaselgeks, kuidas on võimalik sellise lahenduse puhul koolituse kvaliteeti sisuliselt hinnata. Formaalhariduse kvaliteeti hinnatakse muu hulgas vastavusena riiklikule õppekavale, õppekavade loomise ja kinnitamise korrale jne, kuid täienduskoolituste puhul need puuduvad. Seega on oht, et hindaja hakkab neid ise sisustama ja lõppkokkuvõttes toimub hindamine ikkagi läbi teatud formaalsete kõrvalnõuete täitmise kontrollimise.
- Leiame, et täienduskoolituse kvaliteeti saab kõige paremini hinnata koolituse tulemuste alusel, mitte läbi teatud nõuete kontrollimise. Formaalsed nõuded võivad toetada kvaliteetse koolituse läbiviimist, kuid sellised nõuded ei peaks takistama täienduskoolituse pakkumist riigihangetel.
- Kaubanduskoja hinnangul kaasneb VTK-s kirjeldatud kvaliteedihindamisega ebamõistlikult suur kulu ning bürokraatia. Esiteks ei ole me veendunud, et sisulist kvaliteedihindamist on võimalik läbi viia kuni 1200 euro eest. Tegelikult võib põhjaliku kvaliteedi hindamise kulu osutuda meie hinnangul mitu korda suuremaks. Varasemalt on räägitud ka suurusjärgust 5000-6000 eurot.
- Lisaks tekitab küsimusi ka see, kui tihti hakatakse hindamisi läbi viima. Kas tegemist on ühekordse või perioodilise hindamisega? Kui perioodiline hindamine, siis kui tihti seda tehakse, kas iga aasta või kord kolme aasta jooksul või mõne muu sagedusega. VTK-st ei selgu ka see, kas hindamist tehakse õppekava või täienduskoolitusasutuse kohta. Samuti on lahtine, kes hakkavad hindamist läbi viima, kust leitakse vastavad spetsialistid, kuidas tagatakse ärisaladuse kaitstuse küsimused jne.
- 01.01.2020 seisuga oli EHISesse kandnud end 1227 täienduskoolitusasutuse pidajat, kuid VTK-s on kirjas, et kvaliteedihindamise suudavad läbida suurusjärgus 500 täienduskoolitusasutust. Meile jääb ebaselgeks, miks on ministeerium lähtunud sellisest eeldusest. Sellise lähenemise puhul võib tekkida oht, et riik hakkab kunstlikult piirama täienduskoolituste pakkumise turgu.
- Kaubanduskoja hinnangul on küsitav, kuidas õiguslikult reguleerida täienduskoolitusasutuse kaheetapilist hindamist. VTK-s sisalduva lahenduse elluviimisel ei saa täienduskoolitusasutus osaleda riigihankel, kui ta on majandustegevusteate esitanud, kuid kvaliteedihindamist ei ole läbi viidud.



Selline lahendus läheb vastuollu majandustegevuse seadustiku üldosa seadusest tuleneva põhimõttega, et majandustegevusega tegelemiseks piisab teate esitamist. Seega VTK lahendus näeb ette väga põhimõttelise erisuse kehtivast korrast.

4. Majandustegevusteate kustutamine

VTK-s on ühe tegevusena kirjas majandustegevusteate kustutamisega seotud regulatsiooni täpsustamine. Muu hulgas on VTK-s (lk 8) välja toodud, et täiendavad alused majandustegevusteate kustutamiseks ei peaks eeldama, et ettevõtjapoolne rikkumine on väldanud pikka aega või et rikkumine oleks raske. Õppijate õigused võivad riivatud saada ka olukorras, kus rikkumine ei ole veel korduv või vältav. Samuti võib õppijate õigust kvaliteetsele haridusele riivata ka ettevõtjapoolne objektiivselt vähekaalukas rikkumine.

Kaubanduskoda palub eelnevalt põhjalikult läbi analüüsida, kas ja milliseid muudatusi teha majandustegevusteate kustutamisega seotud regulatsioonis. Kindlasti oleme vastu lähenemisele, kus väga väikeste ja ühekordsete rikkumiste korral kustutatakse täienduskoolitusasutuse majandustegevusteate ja takistatakse selle uuesti esitamist. Majandustegevuse piiramise põhimõtted on Eesti õiguses põhjalikult läbi kaalutud ning nendest kergekäeliste erandite tegemine ei ole põhjendatud.

5. Täienduskoolituse õppijatega seotud andmete sisestamine riiklikusse registrisse

VTK-s (lk 14) on pakutud välja idee, mille kohaselt peavad õppijate andmeid esitama riiklikusse registrisse täiskasvanute täienduskoolitusi pakuvad asutused, kes on esitanud majandustegevusteate EHIS-sse. Lisaks on VTK-s täpsustatud, et sisse kantakse ainult lõpetajate andmed, kellele on väljastatud tunnistus ehk õppija teadmisi ja oskusi on õppe lõpuks kontrollitud.

Kaubanduskoda ei pea hetkel mõistlikuks teha täiskasvanute koolituse seaduses muudatust, mis kohustab täienduskoolitusasutusi sisestama koolitusel õppinute personaalseid andmeid riiklikusse registrisse. Esiteks puudub VTK-s igasugune analüüs, millised on selle muudatusega kaasnevad mõjud. Näiteks jääb ebaselgeks, kui suured kulud kaasnevad vastavate infotehnoloogiliste arendustega nii riigile kui ka täienduskoolitusasutustele. Kaubanduskoja esmasel hinnangul ulatub kulude suurus miljonitesse eurodesse. Lisaks kaasneb muudatusega täienduskoolitusasutustele igaaastane kulu seoses andmete sisestamisega. Kindlasti tuleks paljudel väiksematel koolitusasutustel sisestada vajalikud andmed käsitsi. Samas ei selgu VTK-st, milline positiivne mõju kaasneks muudatustega. Jääb ebaselgeks, kui suur on erinevate osapoolte huvi sellise muudatuse vastu ning kui palju lisaväärtust muudatus pakuks. Meie hinnangul ei ole muudatusel tööandjate jaoks väga suurt lisaväärtust, sest juba täna ei kontrolli tööandjad paljudel juhtudel näiteks tasemeõppe lõputunnistusi, vaid uue töötaja värbamisel on olulisel kohal muud kriteeriumid. Lisaks ei näe me mõtet tekitada andmete sisestamise kohustust üksnes õppijate huvides. Ilmselt suudavad õppijad ka ise arvestust pidada selle üle, millistel koolitustel on nad osalenud. VTK-s väljapakutud lahenduse puuduseks on ka see, et riiklikus registris sisalduksid vaid osade koolituste andmed. See tähendab, et endiselt jääb suur hulk täienduskoolituste infost registrisse sisestamata ja see vähendab registri kasutegurit.

Kuna meie hinnangul ületavad muudatusega kaasnevad kulud saadavat lisaväärtust, siis palume selle muudatuse eelnõust välja jätta. Kui ministeerium peab hädavajalikuks selle ideega edasi liikuda, siis tuleb teha mõjuanalüüs, mis toob muu hulgas välja, kes ja kui suures ulatuses hakkaksid seda infot kasutama ning milline kulu kaasneb info sisestamisega erinevatele pooltele ning kas tehtavad kulutused õigustavad saadavat kasu. Ideega edasimineku eeldab, et analüüsi tulemused näitavad, et saadav kasu ületab kaasnevaid kulusid.

6. Täienduskoolitusasutuste poolt pakutavate koolituste kvaliteet

VTK-s (lk 11) on kirjas, et Eestis on kriitiliselt suur hulk täienduskoolitusasutusi, kelle pakutavad koolitused ei ole piisava kvaliteediga, et rahuldada tellijate, õppijate, riigi ja tööturu osapoolte ootusi ning vajadusi.

Kaubanduskoda palub ministeeriumil välja tuua, millistele tõenditele tugineb selline negatiivne hinnang. Lisaks soovime teada, mida peetakse silmas kriitilise hulga all. Meile teadaolevalt ei ole ministeerium ega ka teised riigiasutused tellinud analüüsi, mis hindaks, kui suur osa täienduskoolitustest ei ole piisavalt kvaliteetsed. VTK-s on toodud küll välja, et kontrollimise käigus on selgunud, et paljud täienduskoolitusasutused ei täida TäKS-i nõudeid, kuid sellest ei saa teha automaatselt järeldust, et kvaliteet pole piisav. Meile teadaolevalt on kontrollimisel vaadatud eelkõige koolitusasutuste veebilehti ja tutvutud dokumentidega. Rõhutame, et TäKS-i nõuete täitmine ei taga seda, et koolituse kvaliteet on piisav ja ka vastupidi. Parimal juhul saab teha järelduse, et puudujäike on formaalsete nõuete täitmisel. Viimast ei saa samuti õigustada, kuid sellel puudub siiski ühene seos sisulise kvaliteediga.

Kokkuvõtteks, Kaubanduskoja hinnangul peab üldreeglina täienduskoolituste turg olema vaba ja avatud, sh olukorras, kus koolitust rahastatakse avalikest vahenditest. Formaalsete nõuete kehtestamine ei taga koolituse kvaliteeti, vaid toob endaga kaasa suuremad kulud ja bürokraatia ning seab seeläbi kunstlikud piirangud koolituste pakkumisele. Leiame, et täienduskoolituste kvaliteeti näitavad kõige paremini koolituse tulemused, mitte formaalsete nõuete täitmine. Seega peaks ministeerium keskenduma formaalsete nõuete asemel koolituste kvaliteedi edendamisele. Üheks lahenduseks on näiteks avaliku tagasisidesüsteemi loomine ja selle integreerimine avaliku raha kasutamisega. Oleme vastu riikliku kohustusliku kvaliteedihindamise kehtestamisele, sest see ei taga kvaliteeti, kuid toob kaasa täiendavad olulised kulud ning võib tõenäoliselt soodustada eksliku arusaama tekkimist, nagu võiks hindamise läbinud koolitusasutuste koolitusi usaldada nende sisu tegelikult kontrollimata. Kaubanduskoda ei toeta hetkel ka erandite tegemist MSÜS põhimõtetesse. Lisaks ei toeta me täienduskoolituse õppijatega seotud andmete sisestamist riiklikusse registrisse, sest sellega kaasnev positiivne mõju ei kaalu meie hinnangul üles muudatusega kaasnevaid kulusid.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/



Mait Palts
Peadirektor

Koostanud: Marko Udras marko.udras@koda.ee 6040070