

Arvamuse avaldamine täiskasvanute koolituse seaduse muutmise ja sellega seotud teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud Liina Kersna!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Haridus- ja Teadusministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust täiskasvanute koolituse seaduse muutmise ja sellega seotud teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta. Järgnevalt esitame oma kommentaarid ja ettepanekud eelnõu kohta, lähtudes ettevõtetelt laekunud tagasisidest.

1. Mikrovalifikatsiooni ja mikrokraadi eristamine

Eelnõu § 1 punktist 2 (TäKS § 1 lg 4) tuleneb, et mikrovalifikatsioon on täienduskoolitusel omandatud, tõendatud ja tunnustatud tööturul vajalike teadmiste, oskuste ja hoiakute kogum. Ainult kõrgkoolid võivad nimetada enda pakutavat mikrovalifikatsiooni mikrokraadiks.

Kaubanduskojale jääb ebaselgeks, miks on mikrovalifikatsiooni ja mikrokraadi eristamise kriteeriumina kasutatud üksnes seda, kes vastavat teenust pakub. Kui kõrgkool ja täienduskoolitusasutus pakuvad täpselt sama sisuga täienduskoolitust, siis eelnõu kohaselt on kõrgkooli pakutav koolitus mikrokraad, kuid täienduskoolitusasutuse pakutav koolitus mikrovalifikatsioon. Selline tulemus ei tundu olevat mõistlik. Lisaks on tekkinud küsimus, miks on vaja eelnõus üldse eristada neid mõisteid.

Kaubanduskoja ettepanek:

Kui eelnõus eksisteerib üldse vajadus eristada mikrovalifikatsiooni ja mikrokraadi mõisteid, siis tuleb meie hinnangul lisada eelnõusse täiendavaid eristamise kriteeriume. Nende mõistete eristamine võib olla põhjendatud näiteks seoses mikrovalifikatsiooni ja mikrokraadi käibemaksustamise reeglitega. Palume kaaluda lahendust, mille puhul võiks mikrokraadiks lugeda üksnes sellist mikrovalifikatsiooni, mida loetakse käibemaksuseaduses kõrghariduskoolituseks ehk mida ei maksustata käibemaksuga. Kui kõrgkool pakub aga muud täienduskoolitust, mida pakub koolitusturul ka muu isik ärilisel eesmärgil, siis see koolitus võiks minna mikrovalifikatsiooni alla ning sellisele teenusele lisanduks ka käibemaks. Mikrovalifikatsiooni käibemaksustamise teemat oleme rohkem lahti selgitanud järgnevas punktis.



2. Mikrokvalifikatsiooniõppe käibemaks

Käibemaksuseaduse § 16 lõige 1 punkti 6 kohaselt ei maksustata käibemaksuga alus-, põhi-, kutse-, kesk- või kõrghariduskoolitust, sealhulgas õppevahendit, mille koolitusteenuse osutaja võõrandab teenuse saajale, üldhariduskoolitusega seotud eraõppetunni andmist ja muud koolitust, välja arvatud äriilistel eesmärkidel antavat muud koolitust.

Oleme saanud täienduskoolitusasutustelt tagasisidet, et kui kõrgkoolide pakutavat mikrokvalifikatsiooniõpet ei maksustata käibemaksuga, kuid teiste täienduskoolitusasutuste pakutavale mikrokvalifikatsiooniõppele lisandub käibemaks, siis tekitab see koolitusturul ebavõrdset kohtlemist.

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume Haridus- ja Teadusministeeriumil koostöös Rahandusministeeriumiga otsida lahendusi, kuidas oleks võimalik eelnevalt välja toodud probleemi lahendada või leevendada. Sobivate lahenduste leidmisel palume vastavad muudatused lisada ka eelnõusse. Õigusselguse tagamiseks soovime ühe lahendusena eelnõus selgemalt välja tuua, mille poolest erineb mikroraad mikrokvalifikatsioonist. Sellisel juhul võiks kehtida põhimõte, et mikroraadi loetakse kõrghariduskoolituseks ning see on käibemaksuvaba, kuid kui kõrgkool pakub muud mikrokvalifikatsiooniõpet, siis seda koolitust ei loeta mikroraadiks ning seda maksustatakse käibemaksuga.

3. Tagasiside arvestamise ja avalikustamise kord

Eelnõu § 1 punkti 8 (TäKS § 7 lg 3) kohaselt tuleb täienduskoolitusasutuse tegevuse kvaliteedi tagamise alustes muu hulgas sätestada tagasiside arvestamise ja avalikustamise kord.

Kaubanduskoda ei pea vajalikuks lisada seadusesse nõue, et iga täienduskoolitusasutus peab koostama tagasiside arvestamise ja avalikustamise korra. Me ei näe, et plaanitava muudatusega kaasneks ilmingimata positiivne mõju ning tegemist oleks ülereguleerimisega. Näiteks võib muudatuse jõustumisel tekkida olukord, kus täienduskoolitusasutus toob kvaliteedi tagamise alustes välja, et täienduskoolitusasutus kasutab saadud tagasisidet õppekava ja õppe protsessi tõhustamiseks. Sellise lause lisamisega ei kaasne automaatselt täiendavat lisaväärtust. Tagasiside avalikustamise eesmärk on seletuskirja (lk 9) kohaselt suurendada täienduskoolitusasutuste läbipaistvust, anda õppijale ja tellijale võimalus võrrelda erinevaid koolitusi ja koolitusasutustele võimalus kasutada positiivset tagasisidet turundustegevustes. Kuna seadus ei täpsusta, kas tagasisidet tuleb avalikustada koolitaja, koolituse või täienduskoolitusasutuse kohta üldisemalt, siis ei ole avalikustatud tagasiside erinevate täienduskoolitusasutuste lõikes võrreldav. Samuti on võimalik igal täienduskoolitusasutusel sätestada, et avalikustamisele ei kuulu negatiivne tagasiside. Seega ei pruugi ka kohustuslikus korras tagasiside avalikustamine tuua kaasa positiivset mõju. Eeltoodud põhjustel leiame, et ka edaspidi võiks igal täienduskoolitusasutusel olla õigus ise otsustada, kas ja millisel viisil arvestada tagasisidet ning kas ja millisel määral seda avalikustada. Alternatiivina toetame lahendust, et seaduses on selgelt ja üheselt kirjas, millisel viisil toimub tagasiside avalikustamine. Selline lahendus peab tagama, et

avalikustatav tagasiside on nii õppija, tellija kui ka muu isiku jaoks võrreldav erinevate täienduskoolituste ja täienduskoolitusasutuste lõikes.

Kaubanduskoja ettepanek:

Muuta eelnõu § 1 punkti 8 sõnastust selliselt, et täienduskoolitusasutuse tegevuse kvaliteedi tagamise alustes ei pea sisalduma tagasiside arvestamise ja avalikustamise kord. Alternatiivina toetame lahendust, et seaduses on kirjas täpsed reeglid tagasiside avalikustamiseks, et tagasiside oleks erinevate koolituste ja asutuste lõikes võrreldav.

4. Täienduskoolituse kvaliteedi hindamine

Eelnõu § 1 punkti 9 (TäKS § 7¹ lg 1) kohaselt võib Eesti hariduse infosüsteemi kantud täienduskoolitusasutus taotleda õppe kvaliteedi tagamiseks ja arendamiseks täienduskoolituse kvaliteedi hindamist. Eelnõu § 1 punkti 13 (TäKS § 9¹ lg 1) kohaselt on kvaliteedi hindamise taotlemine kohustuslik üksnes nendele täienduskoolitusasutustele, kes pakkuvad mikrokvalifikatsiooniõpet õppekavarühmas.

Seletuskirjas (lk 10) on TäKS § 7¹ lg 1 osas välja toodud, et ühtsete kvaliteedikriteeriumide ning kvaliteedihindamise süsteemi loomine võimaldab ka täienduskoolituse tellijal, näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumil, Töötukassal, KOVdel või teistel rahastajatel esitada koolituste ostmisel ja rahastamisel nõude, et täienduskoolitusasutus peab olema läbinud kvaliteedihindamise. Kaubanduskoja hinnangul võib sellise nõudega kaasneda koolitusasutuste ebavõrdne kohtlemine, näiteks kui tellija nõuab ühelt koolitajalt kvaliteedihindamist, kuid teiselt mitte. Lisaks näeme ohukohana seda, et selline nõue võib koolitaja osas olla ebaproportsionaalne. See võib juhtuda näiteks olukorras, kus koolitaja mahud on väikesed või tellitava koolituse maht on väike. Näiteks kui tellitava koolituse maht on 5000 eurot, siis ei ole mõistlik nõue, et täienduskoolitusasutus peab eelnevalt tellima ca 1000 eurot maksva kvaliteedihindamise.

Kaubanduskoja ettepanek:

Peame väga positiivseks, et Haridus- ja Teadusministeerium on loobunud varasemast ettepanekust kehtestada täienduskoolituse kvaliteedi hindamise kohustus kõigile, kes pakuvad riigi raha eest koolitusi. Samas oleme jätkuvalt seisukohal, et kõige efektiivsem täienduskoolituse kvaliteedi hindamise lahendus on avaliku ja võrreldava tagasisidesüsteemi olemasolu, mitte kvaliteedi formaalne hindamine ametnike poolt. Lisaks palume eelnõu seletuskirjas välja tuua, kuidas on maandatud meie poolt eelnevalt tõstatatud ohukohad seoses olukorraga, kus avalikke vahendeid kasutav tellija nõuab koolitajalt kvaliteedihindamist, kuigi see ei ole seaduse kohaselt kohustuslik. Leiame, et tellijal ei tohi olla õigust kvaliteedihindamise nõude kehtestamisel kohelda täienduskoolitusasutusi erinevalt ning lisaks ei ole põhjendatud nõuda kvaliteedihindamist, kui tellitava koolituse maht on väike.

5. Õppekavarühma hindamistasu

Eelnõu § 1 punkti 9 (TäKS § 7¹ lg 2) kohaselt on täienduskoolitusasutus kohustatud enne täienduskoolituse kvaliteedi hindamise taotlust tasuma selle läbivaatamise eest



õppekavarühma hindamistasu, mille kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Seletuskirja lisas 1 on määruse „Täienduskoolituse kvaliteedi hindamise tingimused ja kord“ kavand, mille § 3 lõike 3 kohaselt kehtestab hindamistasu õppekavarühma kohta valdkonna eest vastutav minister käskkirjaga.

Kaubanduskoja hinnangul on eelnõust puudu hindamistasu määramise põhimõtted. See tähendab, et eelnõust on puudu sätted, mis panevad paika täpsemad reeglid selle kohta, et millistest kuludest hindamistasu koosneb ning et hindamistasu ei tohi olla suurem kui hindamise taotleja hindamise kulud. Praeguse eelnõu ja määruse kavandi kohaselt ei ole välistatud, et määruse või käskkirjaga kehtestatav hindamistasu on mitu korda kõrgem kui hindamisega seotud kulud. Lisaks ei saa me nõustuda sellega, et hindamistasu kehtestab minister käskkirjaga, sest tegemist on õiguse üksikaktiga. Leiame, et tasu tuleb kehtestada õiguse üldaktiga ehk siis seaduse või ministri määrusega.

Kaubanduskoja ettepanek:

Peame väga oluliseks, et eelnõus oleks sätestatud õppekavarühma hindamistasu määramise põhimõtted, mille alusel on ministri määrusega võimalik kehtestada konkreetsed hindamistasud. Lisaks tuleb eelnevalt viidatud määruse kavandit muuta selliselt, et tasu kehtestatakse määrusega, mitte käskkirjaga. Teeme ka ettepaneku tuua vähemalt seletuskirjas välja ministri määrusega kehtestatavate hindamistasude suurus õppekavarühmade lõikes.

6. Mikrokvalifikatsiooniõppe maht

Eelnõu § 1 punkt 13 (TäKS § 9¹ lg 2) näeb ette, et mikrokvalifikatsiooniõppe maht on 6 kuni 30 ainepunkti.

Kaubanduskoja hinnangul puudub vajadus seadusega nii täpselt reguleerida, milline peab olema mikrokvalifikatsiooniõppe maht. Tegemist on ülereguleerimisega. Piisab sellest, kui sätestada seaduses minimaalne õppemaht ning meie hinnangul puudub vajadus panna õppemahule ülempiiri.

Kaubanduskoja ettepanek:

Sõnastada viidatud säte järgmiselt: „(2) Mikrokvalifikatsiooniõppe maht on vähemalt 3 ainepunkti.“

7. Mikrokvalifikatsiooni õppekava koostamine koostöös tööandjatega

Eelnõu § 1 punkti 13 (TäKS § 9¹ lg 4) kohaselt tuleb mikrokvalifikatsiooniõppe õppekava koostada koostöös tööandjatega.

Kaubanduskoda peab positiivseks, et eelnõus sisaldub põhimõte, et mikrokvalifikatsiooniõppe õppekava tuleb koostada koostöös tööandjaga. See loob eelduse, et koostatav õppekava vastaks paremini ka tööturu vajadustele. Samas on meie hinnangul ebaselge, kuidas toimub praktikas kontroll selle üle, kas õppekava on koostatud koostöös tööandjatega või mitte. Seletuskirjas (lk 14) on toodud välja, et tööandjatega koostöö võib tähendada seda, et erialaliitudes ja -võrgustikes töötavate inimestega on tehtud koostööd koolitusvajaduse väljaselgitamiseks, õppekava on tööandjate poolt heaks kiidetud ja kooskõlastatud. Tööandjatega koostöö võib

tähendada ka seda, et mikroqualifikatsiooniõppe õppekava koostamise aluseks on võetud kutsestandard. Meie hinnangul esineb siin risk, et koostööd töandjatega kontrollitakse üksnes formaalselt, mitte sisuliselt. Näiteks kui mikroqualifikatsiooniõppe õppekava koostamise aluseks on kutsestandard, kuid õppekava lähtub kutsestandardist vaid 30 protsendi ulatuses, siis kas ja kuidas hinnata, kas sellisel juhul on tehtud koostööd töandjatega või mitte. Või kui õppekava raames tehakse koostööd kahe ettevõtjaga, kas see tähendab automaatselt, et koostööd on tehtud ja nõue on täidetud?

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume eelnõu koostajatel veelkord läbi mõelda, kuidas toimub praktikas koostöö kriteeriumi kontrollimine ning sellest tulenevalt lisada täiendavaid selgitusi seletuskirja.

8. Andragoogilised kompetentsid

Eelnõu § 1 punkti 15 (TäKS § 15 lg 1) alusel peab täiskasvanute koolitajal olema koolitavas valdkonnas erialased ja andragoogilised kompetentsid. Lisaks näeb eelnõu ette, et täienduskoolitusasutus hindab täiskasvanute koolitaja kompetentside olemasolu.

Oleme saanud täienduskoolitusasutustelt tagasisidet, et eelnõud lugedes jääb ebaselgeks, mida tähendab andragoogiliste kompetentside olemasolu ning kuidas tuleb seda tõendada. Näiteks on osadel ettevõtjatel tekkinud eksiarvamus, et andragoogiliste kompetentside tõendamiseks peab koolitajal olema magistrikraad või täiskasvanute koolitaja kutse vähemalt 7. tasemel. Kuigi seletuskirjas (lk 16) on toodud välja, et andragoogilised kompetentsid võivad olla omandatud formaalhariduse, täienduskoolituse või töökogemuse kaudu, ei pruugi paljud seaduse lugejad osata seda teavet seletuskirjast üldse otsida või saa sellest selgitusest üheselt aru.

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume võimaluse korral eelnõus selgemalt välja tuua, mida tähendab andragoogiliste kompetentside olemasolu ning kuidas on võimalik selle kompetentsi olemasolu tõendada. Kui seda ettepanekut ei ole võimalik ellu viia, siis tuleb seletuskirjas veelgi selgemalt ja lihtsamalt välja tuua muudatuse sisu. Lisaks soovitame edaspidises kommunikatsioonis võimalikult lihtsalt ja selgelt nii täienduskoolitusasutuste kui ka koolitajate jaoks välja tuua, milles seisneb uus nõue.

9. Rahvusvahelised täienduskoolitused

Eelnõu § 1 punktist 20 (TäKS § 15 lg 2) tuleneb nõue, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarvest ja välistoetustest on lubatud rahastada või hüvitada täienduskoolitusasutuse läbiviidavat täienduskoolitust, mis vastab käesolevas seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktis kehtestatud nõuetele. Eelnõu § 1 punkt 21 (TäKS § 15 lg 4) kohaselt võib sellest nõudest kalduda kõrvale, kui soovitud täienduskoolitust ei korralda ükski täienduskoolitusasutus või kui koolitus tellitakse rahvusvaheliselt täienduskoolituse pakujalt, kes ei ole täienduskoolitusasutus käesoleva seaduse mõistes. Sellisel juhul hindab tellija täienduskoolituse kvaliteeti.

Kaubanduskoda mõistab eelnõu koostajate soovi võimaldada avalike vahendite eest tellida ka rahvusvaheliste täienduskoolitusasutuste pakutavaid koolitusi. Samas juhime

tähelepanu sellele, et plaanitav muudatus toob kaasa täienduskoolitusasutuste ebavõrdse kohtlemise. Eestis asuvad täienduskoolitusasutused peavad täitma täiskasvanute koolituse seadusest tulenevaid nõudeid, kuid rahvusvahelised täienduskoolitusasutused ei pea neid nõudeid täitma ning nende puhul hindab täienduskoolituse kvaliteeti üksnes koolituse tellija. Tekib küsimus, et miks ei võiks sama põhimõtte kehtida ka Eesti täienduskoolitusasutuste osas. Lisaks võib plaanitav muudatus kaasa tuua vaidlusi selles osas, kas rahvusvahelise täienduskoolitusasutuse pakutav koolitus on ikkagi kvaliteetne. Ühe võimaliku riskina näeme ka seda, et muudatuse jõustumisel võib Eestis asuv täienduskoolitusasutus luua uue ettevõtte näiteks Läti või Soome, et seeläbi pääseda täiskasvanute koolituse seaduse nõuetest ning pakkuda edaspidi Eestis täienduskoolitust kui rahvusvaheline täienduskoolitusasutus. Sellise lahendamise kasutamise korral vähenevad ka Eesti riigi maksutulud.

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume läbi viia analüüs selle kohta, kas plaanitav muudatus toob kaasa Eesti ettevõtjate ebavõrdse kohtlemise ning kui toob, siis kas selline ebavõrdne kohtlemine on õigustatud. Palume lisada vastav analüüs eelnõu seletuskirja. Kui eelnõu koostajad lähevad edasi eelnõu praeguse sõnastusega, siis tuleb seletuskirjas võimaliku riskina välja tuua, et Eesti ettevõtted võivad edaspidi hakata täienduskoolitust pakkuma teistes riikides asutatud täienduskoolitusasutuste kaudu. Seletuskirjas tuleb välja tuua ka sellise lahendusega kaasnevad negatiivsed mõjud, näiteks maksutulude vähenemine.

Loodame, et peate võimalikuks võtta arvesse Kaubanduskoja kommentaare ja muudatusettepanekuid.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

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