

Arvamuse avaldamine Eesti Vabariigi haridusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud Kristina Kallas!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Haridus- ja Teadusministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust Eesti Vabariigi haridusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta, mille peamise muudatuse kohaselt algab edaspidi õppimiskohustus 7. eluaastaga ning kestab kuni 18-aastaseks saamiseni. Järgnevalt esitame oma kommentaarid ja ettepanekud eelnõu kohta.

1. Õppimiskohustuse ea tõstmine

Eelnõu (§ 1 p 3) kohaselt algab õppimiskohustus 7. eluaastaga ning kestab kuni 18-aastaseks saamiseni. Õppimiskohustus loetakse täidetuks, kui inimene omandab enne 18-aastaseks saamist kesk- või kutsehariduse. Seoses õppimiskohustuse ea tõstmisega täiendab eelnõu (nt § 1 p 3, § 5 punktid 30-34) lapsevanema kohustusi, täpsustab riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesandeid ning rõhutab õpilase enda vastutust õppimiskohustuse täitmisel. Nendele õpilastele, kel ei ole võimalik pärast põhikooli lõpetamist jätkata õpinguid kesk- või kutsehariduses, pakutakse lisaõpet või ettevalmistavat õpet (§ 5 p 39, § 3 p 8).

Kaubanduskoda toetab igati plaanitavate muudatuste eesmärki vähendada nende noorte arvu, kes ei jätkata õpinguid pärast põhikooli lõpetamist või kes langevad gümnaasiumist ja kutseõppeasutusest välja. Peame positiivseks, et Haridus- ja Teadusministeerium ei soovi eelnõuga tõsta üksnes õppimiskohustuse iga, vaid on üle vaadanud ja täiendanud erinevate osapoolte õiguseid, kohustusi ja vastutust ning pööranud muudatuste tegemisel senisest enam rõhku ka õpilaste toetamisele, kel ei ole mingil põhjusel võimalik jätkata õpinguid pärast põhikooli lõppu. Kuigi eelnõuga plaanitavad muudatused annavad hea õigusliku raamistiku selleks, et noored õpiksid kuni 18-aastaseks saamiseni, siis ei taga need muudatused, et edaspidi väheneks mitteõppivate noorte arv.

Positiivse muudatuse saavutamiseks on vaja, et erinevad osapooled panustaksid senisest rohkem eesmärgi saavutamisse. Muu hulgas tuleb tegeleda nende põhjustega, miks noored ei jätkata õpinguid kesk- või kutsehariduse omandamiseks või katkestavad õpingud. Samas eeldavad need tegevused, sh eelnõuga tehtavate muudatuste



rakendamine täiendavaid ressursse. Näiteks tuleb riigil ja ilmselt ka kohalikel omavalitsustel suurendada õppekohtade arvu. Samuti tuleb suurendada lisaõppe ja ettevalmistava õppe mahtu. Seletuskirjas on üldiselt välja toodud, et muudatustega kaasneb täiendav vajadus ressursside järele, kuid kahjuks pole seal kirjas, kui suur on hinnanguliselt kulude kasv ning kas riik eraldab selleks täiendavaid vahendeid. Lisaks on küsitav, kui hästi suudavad kohalikud omavalitsused olemasolevate ressurssidega eelnõuga muudetavate ülesannetega hakkama saada. Näiteks kui kohalik omavalitsus peab edaspidi välja selgitama õppimiskohustuse täitmata jätmise põhjused ja kohased meetmed ning korraldama meetmete rakendamist, siis sellega kaasnevad omavalitsustele täiendavad kulud, kuid kulude kasvõi ligikaudset maksumust ei ole seletuskirjas välja toodud. Samuti ei ole hinnatud seda, kas ja millised kulud kaasnevad koolile, kui nad peavad senisest suuremas mahus tegelema õppimiskohustusega õpilastega, kel ei ole motivatsiooni õppida.

Ilma täiendava rahastuseta ei täida õigusaktides tehtavad muudatused oma eesmärgi. Seega tuleb eraldada täiendavaid ressursse, et vähendada mitteõppivate noorte arvu. Lisaks tuleb mõelda sellele, milliseid täiendavaid meetmeid on võimalik kasutusele võtta, et motiveerida noori või nende vanemaid, et noored õpiksid kuni 18. eluaastani.

Kaubanduskoja seisukoht:

Me ei ole vastu õppimiskohustuse ea tõstmisele 18. eluaastani, kuid lisaks õigusaktide muutmisele tuleb teha muid sisulisi tegevusi, et vähendada mitteõppivate noorte arvu. Selliste tegevuste elluviimiseks on vaja täiendavat ressursi, kuid seletuskirjast ei nähtu, et eesmärgi saavutamiseks suurendatakse olemasolevaid ressursse. Palume seletuskirjas täpsemalt välja tuua, kui palju lisarahastust on vaja riigieelarvest ning millises suurusjärgus on kohalikele omavalitsustele lisanduvad kulud, kui jõustada eelnõus sisalduvad muudatused. Need ressursid tuleb ette näha, et ka tegelikkuses väheneks mitteõppivate noorte arv.

2. Kutsehariduse tasuta korduvõppe piiramine täiskasvanutele

Eelnõu § 3 punkt 25 täiendab kutseõppeasutuse seadust §-ga 47¹, mis sätestab tasulise kutseõppe tasemeõppes. Kaubanduskoda toetab põhimõtet, et edaspidi ei kehti enam üldreegel, et kutseharidus on kõigile tasuta. Mõistlik on nõuda teatud juhtudel täiskasvanud õpilastelt tasu kutsehariduse omandamise eest, näiteks nõu hobihariduse eest.

Lisanduva kutseõppeasutuse seaduse § 47¹ lg 1 kohaselt muutub kutseõppe tasuliseks nende õpilaste jaoks, kes juba õpivad tasuta kutseõppes või kõrghariduses, kelle tasuta kõrghariduse omandamisest on möödas vähem kui 10 aastat või tasuta kutsehariduse omandamisest vähem kui 5 aastat, või kes on kutseõppe õpingud katkestanud kahel korral, kusjuures viimasest katkestamisest on möödas vähem kui viis aastat. Viidatud tingimustest on esimene ja viimane igati mõistlikud. 5- ja 10-aastase tähtaja osas tekib küsimus, kas need tähtajad ei ole liiga pikad nende jaoks, kes soovivad karjääripöört teha. Näiteks kui inimene on omandanud tasuta kõrghariduse, kuid ei leia selles valdkonnas tööd ja soovib minna kutseõppesse, siis saab ta eelnõu kohaselt tasuta kutseõppesse minna alles 10 aasta möödumisel kõrghariduse omandamisest. Samas



nõ hobihariduse vähendamiseks võivad need tähtajad olla liiga lühikesed. Seetõttu palume kutseõppeasutuse seaduse § 47¹ lg 1 tingimused veelkord üle vaadata. Meie hinnangul on oluline, et täiskasvanud õppijate jaoks oleksid tasuta kättesaadavad sellised erialad, kus õppijad lähevad pärast lõpetamist ka tööle. Samas hobiharidus peaks olema tasuta sõltumata sellest, mitu aastat on möödunud tasuta kutse- või kõrghariduse omandamisest.

Tasub mõelda ka selle peale, kas tasuta õpet võiks edaspidi pakkuda nendele õppekohtadele, kus Eestis on töjõupuudus, OSKA uuringute kohaselt oleks vaja õppijate arvu suurenda, kuid huvi õppida sellel õppekohal on väike. Kaubanduskoja arvates võiks see nii olla. Kui selline õppekoht muuta nende õppijate jaoks tasuliseks, kes on näiteks 4 aastat tagasi tasuta omandanud kutsehariduse või 8 aastat tagasi tasuta kõrghariduse, siis ei pruugi väga motiveeritud õppija alustada kutseõpet. Soovime teada, kas lisatava kutseõppeasutuse seaduse § 47¹ lg 7 tagab, et sellistel juhtudel on ka edaspidi võimalik tasuta kutseharidust saada või annab sellise võimaluse mõni muu lisatav säte. Kui eelnõu ei näe ette sellist võimalust, siis palume selline võimalus lisada eelnõusse.

Eelnõus sisaldub säte, et riigi- ja munitsipaalkool nõuab õppekulude hüvitamist kogu õppekava ulatuses õpilaselt, kes asub õppima eesti keelest erinevas keeles läbiviidavas tasemeõppes. Kaubanduskoda toetab seda põhimõtet. Samas on oluline, et sellise tingimuse kehtestamisel pakutakse teatud üleminekuperioodi jooksul tasuta eesti keele omandamise võimalust. Lisaks tasub üle vaadata, mis ajahetkest on mõistlik selline tingimus kehtestada, et inimesed ei jääks kutseõppes kõrvale, kui nad ei oska eesti keelt ja neil pole võimalik tasuda tasulise õppe eest.

Kaubanduskoja kommentaarid ja ettepanekud:

- **Toetame eelnõus sisalduvat põhimõtet, et igale täiskasvanule ei tule tagada tasuta kutseõpet. Eelkõige tuleb tasuta kutseõpet võimaldada erialadel, kus lõpetaja asub ka õpitud erialal tööle.**
- **Väljastada tuleb nõ hobihariduse rahastamine riigieelarvest.**
- **Tasuta kutseõppele tingimuste kehtestamisel tuleb tagada, et motiveeritud õppija ei jääks tasuta kohast ilma õppekohtadel, mille osas on tööturul vajadus ja mille osas on madal õppimishuvi. Palume selle osas vastust, kas eelnõu tagab sellise võimaluse.**
- **Toetame võõrkeelse kutseõppe tasuliseks muutmiseks, kuid seal tuleb vähemalt teatud üleminekuperioodi jooksul tagada tasuta eesti keele koolitusi.**

3. Põhikooli valikeksami ja gümnaasiumi koolieksami kaotamine kooli lõpetamise tingimusena

Kehtiva põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 30 lg 3 kohaselt tuleb põhikooli lõpetamiseks sooritada lõpueksam eesti keeles ja matemaatikas ning valikeksam õpilase valitud aines (vene keel, bioloogia, keemia, füüsika, geograafia, ajalugu, ühiskonnaõpetus, inglise keel, prantsuse keel, saksa keel või vene keel (võõrkeelena)). Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 31 lõikes 2 on kirjas, et gümnaasiumi lõpueksamid on riigieksamid ja gümnaasiumi koolieksam. Riigieksamid on eesti keeles, matemaatikas

ja võõrkeeles. Eelnõu § 5 punktid 23-25 ja 27 tunnistavad kehtetuks põhikooli valikeksami ja gümnaasiumi koolieksamiga seotud regulatsiooni. Seega muudatuste jõustumisel ei tuleks neid eksameid enam teha kooli lõpetamiseks.

Kaubanduskoda on vastu põhikooli valikeksami ja gümnaasiumi koolieksami kaotamisele kooli lõpetamise tingimusena. Eksamite kaotamine ei aita õpilastel paremini omandada õppekava ega tõsta hariduse kvaliteeti, vaid pigem töötab sellele eesmärgile vastu. Eksamid on loomulik osa põhikooli ja gümnaasiumi õppeprotsessist ja me ei näe mõjuvat põhjust valikeksami ja koolieksami kaotamiseks. Kuigi eksami olemasolu ei pruugi üksi tagada, et õpilane omandaks õppekava rahuldaval tasemel, on eksam siiski paljude noorte jaoks oluliseks motivaatoriks vähemalt põhikooli või gümnaasiumi viimasel aastal ennast enam kokku võtta ja hea tulemuse nimel pingutada. Lisaks annavad eksamid õpilastele tagasisidet, kui hästi on nad omandanud teatud õppeaine. Teisest küljest annab eksam väärtuslikku tagasisidet ka aineõpetajatele. Oleme suhelnud sel teemal ka õpetajatega ning nad on meile kinnitanud, et põhikooli valikeksami ja gümnaasiumi koolieksam täidavad oma eesmärgi ja on jätkuvalt vajalikud. Kui Haridus- ja Teadusministeerium soovib vähendada õpilaste ja koolide, sh õpetajate koormust, siis tuleks otsida muid võimalusi selle eesmärgi saavutamiseks kui osade eksamite kaotamine. Eeltoodud põhjustel leiame, et põhikooli valikeksami ja gümnaasiumi koolieksami kaotamine ei ole õigustatud ning sellega kaasnevad võimalikud positiivsed mõjud ei kaalu üles negatiivseid riske.

Kaubanduskoja ettepanek:

Jätta eelnõust välja § 5 punktid 23-25 ja punkt 27, et ka edaspidi tuleb õpilastel teha kooli lõpetamiseks põhikooli valikeksam ja gümnaasiumi koolieksam.

4. Uute 4-aastaste õppekavade loomine kutseõppes

Eelnõu seletuskirjas (lk 5) on välja toodud, et paralleelselt eelnõuga kavandatud muudatustele tegeletakse ka kutsekeskhariduse arendamisega ja uute nelja-aastaste õppekavade loomisega, et muuta kutsekeskharidus konkurentsivõimeliseks alternatiiviks üldkeskharidusele. Kahjuks ei ole seletuskirjas täpsemalt selgitatud, mida on selle idee all silmas peetud.

Kaubanduskoda peab oluliseks, et õigusaktid võimaldavad kutsekeskhariduses lisaks 3-aastastele õppekavadele pakkuda ka 4-aastaseid õppekavasid. Kehtiv regulatsioon võimaldab seda, mitmes valdkonnas kasutatakse 4-aastast õpet ning selline võimalus peab kindlasti alles jääma ka edaspidi. Oleme saanud ettevõtetelt ja ka erialaliitidelt tagasisidet, et tehniliselt keerulistes valdkondades, näiteks IKT-ga seotud valdkondades (tarkvaraarendus, IKT süsteemid) on mõistlik kasutada 4-aastast õpet. Samuti võiks 4-aastane õpe pakkuda huvi nendele õpilastele, kes soovivad pärast kutsekeskhariduse omandamist jätkata õpinguid kõrgkoolis. Sellisel juhul annaks lisa-aasta õpilasele võimaluse omandada üldaineid suuremas mahus, et olla kõrgkooli minemiseks paremini ette valmistatud.

Samas oleme vastu ideele muuta kohustuslikus korras kõik praegused kutsekeskhariduse õppekavad 4-aastaseks. Selline kohustuslikkus vähendab kutsekeskhariduses paindlikkust ning töötab vastu haridusvaldkonna arengukava 2021-2035 olulistele põhimõtetele (nt paindlikud õppimisvõimalused, õppijast lähtuv õpe).

Lisaks puudub iga õppekava osas praktiline vajadus minna üle 4-aastasele õppele. Samuti ei soovi suur osa kutsekeskhariduse õppijatest minna edasi õppima kõrgkooli. Omaette küsimus on ka see, kas sellise muudatuse jaoks on riigil piisavalt ressursse. Kui õppekava pikeneb aasta võrra, siis ühelt poolt ei pruugi jaguda piisavalt õpetajaid igasse õppeasutusse üle Eesti, kuid teisest küljest suurenevad olulisel määral ka kutsekeskhariduse pakkumisega seotud kulud. Kui õpe muutub 4-aastaseks, siis see töötab vastu ka kutsehariduse atraktiivsuse tõstmise eesmärgile, kui gümnaasiumi õpingud kestavad 3 aastat, kuid kutsekeskhariduse omandamiseks kulub 4 aastat.

Kaubanduskoja seisukoht:

Oleme vastu ideele muuta kõik kutsekeskhariduse õppekavad 4-aastaseks, sest selleks puudub praktiline vajadus, muudatus vähendab süsteemi paindlikkust, toob kaasa ebamõistlikult suured kulud ning muudatuse tegemiseks ei ole piisavalt õpetajaid. Samas toetame ideed, et teatud valdkondades on kutsekeskhariduses võimalik üle minna või jätkata 4-aastase õppekavaga. 4-aastasele õppekavale ülemineku tingimuseks peab olema see, et vastava valdkonna tööandjate esindajad on selle heaks kiitnud.

5. Muud kommentaarid ja ettepanekud

5.1. Mõjuanalüüs

Seletuskiri on paljude oluliste muudatuste osas liiga pealiskaudne. Palume seletuskirjas täpsemalt välja tuua, milline on eelnõus sisalduvate muudatuste rahaline mõju. Hetkel on näiteks õppimiskohustuse ea tõstmise mõjuanalüüsis toodud välja, et suureneb rahaline vajadus, kuid konkreetset numbrit ei ole välja toodud. Samuti ei ole seletuskirjas mainitud, kui palju võimaldab tasuta kutseõppe piiramini kokku hoida kulusid.

Kaubanduskoja ettepanekud:

Palume seletuskirjas välja tuua:

- milline rahaline mõju kaasneb koolidele, kohalikele omavalitsustele ja riigile seoses õppimiskohustuse ea tõstmisega;
- kui palju vähenevad riigi kulud seoses tasuta kutseõppe piiramisega.

5.2. Muudatuste selgitused seletuskirjas

Seletuskirjas on mitmete muudatuste puhul väga pealiskaudselt selgitatud muudatuse sisu või puudub üldse sisuline selgitus. Näiteks ei ole põhikooli valikeksami ja gümnaasiumi koolieksami kaotamise punktide juures üldse selgitatud, miks neid muudatusi tehakse. Samuti leidub seletuskirjas näiteid, kus muudatust ei ole üldse selgitatud, näiteks eelnõu § 3 punktid 12, 18-19 ja § 5 p 35.

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume seletuskirjas iga eelnõu punkti osas tuua välja muudatuse selgitus.

5.3. Eelnõu § 3 p 19

Eelnõu § 3 punktiga 19 täiendatakse kutseõppeasutuse seaduse §-i 35 lõikega 11 järgmises sõnastuses:

„(1¹) Õpilasel on õigus direktori otsusel jätkata alustatud õpinguid vabade kohtade olemasolul samas koolis teisel õppekaval ilma koolist väljaarvamise ja vastuvõtmise



toiminguid läbi viimata. Õppekava vahetamisel on kohaldatakse varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamise põhimõtteid. Õppekava vahetamise tingimused ja korra kehtestab kooli nõukogu.“

Kaubanduskoja ettepanek:

Jätta viidatud sätte teisest lausest välja sõna „on“.

5.4. Eelnõu § 5 p 2

Eelnõu § 5 punktiga 2 sõnastatakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 7 lg 2 järgmiselt:

„(2) Õppimiskohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise võimaluse valla või linna haldusterritooriumil elavatele õppimiskohustuslikele lastele tagab vald või linn, kaasates vajaduse korral kaasates erakooli pidajat või riiki.“

Kaubanduskoja ettepanek:

Jätta viidatud sättest välja sõna „kaasates“.

Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja kommentaare ka ettepanekuid arvesse võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

Marko Udras

marko.udras@koda.ee 6040070