

## Täiskasvanute koolituse seaduse muutmise väljatöötamise kavatsus

### SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS .....</b>	<b>2</b>
<b>I HETKEOLUKORD, KEHTIV REGULATSIOON .....</b>	<b>3</b>
<b>II PROBLEEM, SIHTRÜHM JA EESMÄRK .....</b>	<b>5</b>
1. Täienduskoolituse majandustegevusteate esitavad asutused ei täida TäKSi nõudeid, kuigi see on seadusest tulenevalt majandustegevusteate esitamise eeltingimus ja kaasnev kohustus.....	5
2. Seadust täidetakse näiliselt, õppe kvaliteet on ebaühtlane.....	10
3. Täienduskoolitusasutustele esitatavate nõuete sõnastus on üldsõnaline ja keeruline.....	13
4. Riiklikusse registrisse ei koguta täienduskoolituse õppijatega seotud andmeid .....	14
<b>III UURINGUD JA ANALÜÜSID NING VÄLISRIIKIDE KOGEMUS .....</b>	<b>16</b>
Uuringud ja analüüsid.....	16
Välisriikide kogemus .....	16
1. Austria .....	17
2. Šveits .....	19
3. Holland .....	20
4. Iirimaa .....	22
5. Singapur .....	24
<b>IV PROBLEEMI VÕIMALIKUD MITTEREGULATIIVSED LAHENDUSED .....</b>	<b>25</b>
<b>V KAVANDATAV ÕIGUSLIK REGULATSIOON .....</b>	<b>26</b>
<b>VI VÄLJATÖÖTAMISE TEGEVUSKAVA .....</b>	<b>30</b>

### *SISSEJUHATUS*

Täiskasvanute koolituse seaduse väljatöötamise kavatsuse (edaspidi *VTK*) eesmärk on luua täienduskoolitusasutustele kaheetapiline kvaliteedihindamise süsteem, mis toetaks praegusest tõhusamalt täienduskoolituse kvaliteedi tagamist ja aitaks kaasa elanikkonnale senisest kvaliteetsemate koolitusvõimaluste pakkumisele. Kvaliteedihindamise süsteem hõlmab kahte poolt. Esiteks senise täienduskoolituse majandustegevuste regulatsiooni täiendamine ja teiseks täienduskoolitusasutuste õppe kvaliteedi sisuline hindamine.

Peamised senise seadusega kaasnevad probleemid on järgmised: olemasolevat seadust ei täideta või täidetakse näiliselt, millest tingituna on koolitustegevuse läbipaistvus ning täienduskoolituste kvaliteet ebaühtlased. Kehtiva seaduse nõrkuseks on täienduskoolituse majandustegevusteate kustutamise regulatsiooni puudumine ehk pole võimalik eristada seadust mittetäitvaid täienduskoolitusasutusi seadust täitvatest koolitusasutustest. Seaduse muutmisega kaasneks võimalus majandustegevusteate tõhusamaks kontrollimiseks ja vajadusel kustutamiseks, millele laieneks piirang esitada koheselt majandustegevusteadet uuesti. Regulatsiooni tekitamise eesmärk on luua täienduskoolituse pakkujate ettevõtlusvabaduse kaitse ning õppijate õiguse haridusele vahele tasakaal, kindlustades õppijatele suurema kaitse.

Täiesti uuea lisandub seadusesse täienduskoolitusasutuste õppe kvaliteedi sisuline hindamine neile koolitusasutustele, kelle tegevust toetab riik. Täienduskoolitusasutustele luuakse ka avalikult kuvatav tagasisidesüsteem. Õppijatelt ja rahastajatelt koguva tagasiside tulemuste avalikustamine aitaks oluliselt tõsta koolitusasutuste ja koolitajate läbipaistvust.

Seadusesse plaanitakse teha muudatus, mis kohustab täienduskoolitusasutusi sisestama koolitustel õppinute personaalseid andmeid riiklikusse registrisse, mis võimaldab edaspidiselt luua aluse elukestva õppe digiloo kujunemiseks, mis hõlmaks inimese kogu elukaare jooksul omandatud tunnistused, diplomid, sertifikaadid jm teadmisi ning oskusi kirjeldavad ning tõendavaid dokumente.

Väiksemate muudatustega lihtsustatakse kehtiva seaduse sõnastust ja täpsustatakse terminoloogiat. Eelkõige on nende muudatuste eesmärk õiguslikult toetada olemasoleva täienduskoolitusvaldkonna tugevate külgede säilimist ja nõrkustega tegelemist.

Seaduse muutmine aitab kaasa haridusvaldkonna arengukava 2021-2035 eesmärkide elluviimisele - kvaliteetse hariduse kättesaadavusele.

Võimaliku regulatiivse meetmega lahendatavate küsimuste kirjeldus on *VTK* osas V.

*I HETKEOLUKORD, KEHTIV REGULATSIOON*

Kehtiv täiskasvanute koolituse seadus (edaspidi *TäKS*) koostati ajavahemikul 2010-2015, võeti vastu 18.02.2015, jõustus **01.07.2015** ning selle alusel on kehtestatud haridus- ja teadusministri määrused „Täienduskoolituse standard“ ning „Täienduskoolituse riikliku koolitustellimuse esitamist reguleeriv kord“.

Eelkõige keskendub *TäKS* täiskasvanute täienduskoolituse pakkumisele (mitteformaalsele õppele ehk kursuste läbiviimisele), mitte tasemekoolitusele. Enne 2015. aastat reguleerisid täienduskoolituse pakkumist kutseõppeasutuse seadus, rakenduskõrgkooli seadus, ülikooliseadus ja erakooliseadus. Kehtiva *TäKS*iga ühtlustati erinevat tüüpi täienduskoolitusasutustele esitatavad nõuded ja kaotati erakoolidele kehtinud loakohustus va neljas valdkonnas (mootorsõidukijuhi koolitus, vedurijuhi koolitus, turvatöötajate õpe ning eesti keele tasemeeksamiks ettevalmistumine).

Täiskasvanute täienduskoolituse läbiviimist reguleerib lisaks *TäKS*ile majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (edaspidi *MSÜS*) majandustegevuse alustamise, teostamise ja lõppemise osas. Vastavalt *MSÜS*ile on koolitustegevus üks majandustegevuse liikidest. *TäKS*i § 15 lõike 2 kohaselt on lubatud rahastada riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarve ning struktuurifondi vahenditest üksnes täienduskoolitust, mille läbiviija on esitanud majandustegevusteate Eesti hariduse infosüsteemi (edaspidi *EHIS*) ning mille tegevus vastab täiskasvanute koolituse seaduses kehtestatud nõuetele. Tulenevalt *TäKS*i loogikast ei ole täienduskoolituste korraldamiseks majandustegevusteate esitamine kõigile täienduskoolituse pakkujatele kohustuslik. Kuid sisuliselt tähendab see seda, et kõik avaliku sektori vahendeid kasutavad või riiklikke soodustusi taotlevad koolitusasutused peaksid end *EHIS*esse kandma.

*TäKS*i nõuded annavad vajaliku raami täienduskoolituse mõtestamiseks ja kavandamiseks. Tulenevalt kehtiva *TäKS*i §st 5 on täienduskoolitusasutus kohustatud info andmiseks pidama veebilehte. Täienduskoolitusasutuste veebilehtedelt saadav teave õppekavade, koolitajate ja õppekorralduse kohta võimaldab õppijal, tööandjal, koolituse rahastajal võrrelda erinevaid koolitusvõimalusi ja valida välja sobivaim koolitus. Koolitusaspektides kokkuleppimine aitab vältida olukordi, kus tellija või õppija eeldab, et koolitus on teistsugune võrreldes sellega, mida koolitusasutus tegelikult pakub. Samuti võimaldab see suurendada õppija või koolituse rahastaja omavastutust sobiliku ja kvaliteetse koolituse valimisel. Kehtib eeldus, et täienduskoolitusasutuse pidaja peab kogu olulise info avalikustama ning koolituse tellija peab sellega tutvuma, mis võimaldab oma valikute tegemisel lähtuda täienduskoolitusasutuse pidaja poolt edastatud infost ja andmetest.

Esimese aasta jooksul pärast *TäKS*i kehtestamist esitas Eesti hariduse infosüsteemi majandustegevusteate ligi 700 koolitusasutust (31.12.2016), mis on märkimisväärselt rohkem kui prognoositi. Koolituslube oli varasemalt väljastatud ligi 800, kuid neid väljastati õppekavadele. Üldjuhul oli koolitusasutustel rohkem kui üks õppekava ning asutuste arv pidi jääma märkimisväärselt alla õppekavade arvule. Hinnanguliselt arvestati, et üle 500 asutuse

EHISesse majandustegevusteadet ei esita. 01.01.2020 seisuga oli EHISesse kandnud end 1227 täienduskoolitusasutuse pidajat.

Eestis on täiskasvanute osalus elukestvas õppes aasta-aastalt kasvanud, ületades EL keskmise ja ulatudes 2019. a juba 20,2 %-ni. Täienduskoolitustel osalejate arv on samuti tõusnud. 2019. aastal korraldati kokku 84 765 täienduskoolitust. Koolitustel oli osaluskordi 400 224. Õppijatel ja samas ka riikliku registri kasutajatel on õigustatud ootus, et kõik EHISesse kantud asutused lähtuvad seaduses sätestatud reeglitest ja täidavad õigusaktiga ettenähtud kohustusi.

2020. a. valminud OECD täiskasvanuhariduse uuringus<sup>1</sup> rõhutatakse, et kõrge osalus täiskasvanuhariduses on hästitoimiva ja tulevikuvalmis täiskasvanuõppe süsteemi jaoks vajalik, kuid kaugeltki mitte piisav tingimus. Lisaks tuleb poliitikakujundajatel tagada, et koolitusel oleks positiivne mõju osalejate tööhõivele ja karjäärivõimalustele ja keskenduda ka pakutava koolituse kvaliteedi küsimustele. Ainult koolitatute arv ei paranda tööturul oskuste kättesaadavust ega ühiskonda laiemalt hõlmavaid tulemusi, kui õppetegevus ei ole kvaliteetne. Kvaliteet puudutab koolituse sisu, koolituspakkujate ja koolitajate pädevust ning koolituse tõhusust tööturu või osalejate ühiskondliku seisundi muutmisel. See mitmemõõtmeliskus muudab kvaliteedi mõõtmise ja rakendamise täiskasvanukoolitussüsteemile väljakutseks.

Elukestva õppe strateegia 2020 kohaselt peab olema igale inimesele tagatud ligipääs kvaliteetsetele õpivõimalustele, mis vastavad tema vajadustele ja võimetele. Täienduskoolitusest ei saa kasu üksnes õppijad ise, vaid laiemalt ühiskond tervikuna, seega täienduskoolituste kvaliteedi teema on oluline. Koolitustesse investeerimine aitab suurendada inimeste sissetulekuid, muuta inimeste hoiakuid, parandada elanikkonna tervist, vähendada kuritegelikku käitumist, soodustada uute tehnoloogiate rakendamist, suurendada tööjõu tootlikkust jne.

Koolitustegevusega kaasneb tihti avalike vahendite kasutamine, mis peaks olema eesmärgipärane ja tõhus. Eesti Töötukassa vahenditest rahastatakse töötute ja töötavate inimeste tööturukoolitusi. Kohalike omavalitsuste ja riigiasutuste töötajatele ning pedagoogidele nähakse ette koolituseks vahendid riigieelarvest ning tõukefondide vahenditest. Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest rahastatakse käesoleval perioodil täienduskoolitusi inimestele, kes vajavad tööalase konkurentsivõime tõstmist või võtmepädevuste arendamist. Paljusid neid tegevusi kavatakse jätkata ka järgmisel tõukefondide perioodil ning nähakse ette ka sihtgruppide ja koolitusteemade laiendamist. Seepärast on vajalik täiendada täiskasvanute koolituse seadust, et toetada elanikkonnale senisest kvaliteetsemate õppimisvõimaluste loomist.

---

<sup>1</sup> <https://www.oecd.org/els/increasing-adult-learning-participation-cf5d9c21-en.htm>

## *II PROBLEEM, SIHTRÜHM JA EESMÄRK*

- 1. Täienduskoolituse majandustegevusteate esitavad asutused ei täida TäKSi nõudeid, kuigi see on seadusest tulenevalt majandustegevusteate esitamise eeltingimus ja kaasnev kohustus*

### **1.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus**

TäKSi kehtiv regulatsioon näeb ette, et TäKSi kohaldatakse täienduskoolitust läbiviivale eraõiguslikule juriidilisele isikule, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusele või füüsilisele isikule, kui tal on seaduses sätestatud kohustus taotleda täienduskoolituse läbiviimiseks tegevusluba või kui ta on esitanud majandustegevusteate täienduskoolituse läbiviimiseks. Kohustus taotleda tegevusluba kehtib vaid neljas valdkonnas ja tuleneb vastava valdkonna eriseadustest.

MSÜS § 14 lg 1 kohaselt on seaduses sätestatud juhul ettevõtjal kohustus esitada enne majandustegevuse alustamist registripidajale teade asjaomasel tegevusalal majandustegevuse alustamise kohta (majandustegevusteade). Täienduskoolitusasutustel tekib teatud juhtudel majandustegevusteate esitamise vajadus TäKSi § 3 lg 1 alusel, mille kohaselt täienduskoolitusasutuse pidajana tegutsemiseks esitab täienduskoolituse läbiviija majandustegevusteate. Näiteks TäKSi § 15 lg 2 näeb ette, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarve ning struktuurifondi vahenditest on lubatud rahastada või hüvitada üksnes täienduskoolitusasutuse pidaja läbiviidavat täienduskoolitust, seega tuleb majandustegevusteate esitada siis, kui koolitaja kasutab oma tegevuses avalikke vahendeid.

Oma olemuselt on majandustegevusteate ettevõtja poolt esitatud teavitust majandustegevusega alustamise kohta. See tähendab, et HTM ei menetle seda sarnaselt tegevusloa taotlusega. Kehtivas süsteemis on majandustegevusteate ettevõtja ühepoolset esitatud teavitust, mille osas HTM ei saa teha keelduvat otsust, kui ilmneb, et ettevõtja mitte ühtegi talle kehtivat nõuet ei täida. Nii TäKS § 1 lg 5 kui ka MSÜS aga eeldavad, et majandustegevusteate esitanud täienduskoolitusasutuse pidaja täidab oma tegevuses kõiki MSÜSi ja TäKSi nõudeid. Praktikas on ilmnunud probleem, et mitmed täienduskoolitusasutuste pidajad on küll esitanud kehtiva majandustegevusteate, kuid eeltoodud õigusaktide nõudeid ei täideta.

Kehtivas õiguses on majandustegevusteate esitamisele kohalduv MSÜSi regulatsioon tugevalt kaldu ettevõtja õiguste kaitsele. Ettevõtjate ettevõtlusvabaduse kaitsmine on oluline eesmärk, millest lähtutakse ka TäKSi muudatuste kujundamisel, kuid kehtivas regulatsioonis kaalub see *a priori* üles isikute õiguse kvaliteetsele haridusele ning tõepärasele informatsioonile. Senine praktika näitab, et on vaja muudatusi, mis tasakaalustaksid paremini erinevate osapoolte õigused ja kohustused. **Eelduslikult peaks Eesti hariduse infosüsteem olema register, mis aitab nii õppijal kui täienduskoolituste tellijal leida enda vajadustele vastav koolitusasutus. Asjaolu, et suur hulk seal majandustegevusteate esitanud koolitusasutustest TäKSi nõudeid ei täida, kahjustab kõigi huvirühmade õiguskindlust.**

TäKSi § 1 lg 5 viitab selgelt, et TäKSi nõudeid peab täitma ettevõtja, kes on esitanud majandustegevusteate täienduskoolituse läbiviimiseks. Seega on õigusaktiga kehtestatud nõuded, mis peavad olema täidetud, kui ettevõtja on majandustegevusteate esitanud. **Kehtiva regulatsiooni meetmed ei anna HTMile piisavalt tõhusaid võimalusi tagada ettevõtjate ning õppijate õiguste ja kohustuste vahel õiglasem tasakaal.**

TäKSiis täienduskoolitusasutuse majandustegevusele esitatud nõuded puudutavad eelkõige õppijate õiguste tagamise eesmärgil täienduskoolitusasutuse olulise info avalikustamist selle veebilehel, mis on sätestatud TäKSi 3. peatükis. Praktikas on tekkinud ebaselge olukord, kas nende nõuete rikkumine on piisavalt kaalukas alus majandustegevuse keelamiseks. HTM on seisukohal, et tegemist on ettevõtja jaoks vähekoormava kohustusega, millel on aga väga oluline roll õppijate õiguste kaitse tagamisel, mistõttu peaks olema võimalik piirata selle nõude rikkumisel ettevõtja võimalust kasutada hüvesid, mis kaasnevad täienduskoolitusasutuse staatusega. Majandustegevuse keelamine eeldab kehtiva õiguse kohaselt ka seda, et ettevõtjapoolne rikkumine on väldanud pikka aega või et rikkumine oleks raske. Samas, 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.

**Praktika on näidanud, et vaja oleks lisaks ka vähemintensiivset ettevõtlusvabaduse riivet kujutavaid meetmeid, näiteks võimalust kustutada majandustegevusteate, mis ei piira ettevõtja kogu tegevust selles valdkonnas, kuid arvaks ta välja täienduskoolitusasutuste ringist ning piiraks riikliku rahastuse kasutamist koolitajate poolt, kes esitatud nõuetele ei vasta.** Majandustegevusteate saab MSÜSi alusel aga kustutada üksnes selle esitanud ettevõtja ise. HTMil täienduskoolitusasutuse pidaja poolt esitatud majandustegevusteate kustutamise õiguslikku alust ei ole ka olukordades, kus on selge, et ettevõtja nõudeid ei täida, mis omakorda toob kaasa õppijate õiguste riive. Nii on tekkinud olukord, kus ettevõtjad kasutavad majandustegevusteate esitamisega kaasnevaid õigusi ja eeliseid, näiteks avalikke vahendeid, kuid ei täida sellega kaasnevaid nõudeid. HTMil aga puudub õiguslik alus majandustegevusteate kustutamiseks.

HTMile majandustegevusteate kustutamise õiguse andmisel on oluline adresseerida ka küsimust, et MSÜS ei piira ettevõtja jaoks majandustegevusteate korduva esitamise võimalusi. See tähendab, et olukorras, kus majandustegevusteate kustutatakse kas ettevõtja või HTMi poolt, on ettevõtjal viivitamatult võimalik esitada uus. HTMile majandustegevusteate kustutamise õiguse andmisel tuleb kaaluda ka ettevõtja poolt uue majandustegevusteate esitamise võimaluse piiramist näiteks kuueks kuuks.

Majandustegevusteate esitamisel ei pea täienduskoolitusasutus praegu lisama EHISes ühtegi dokumenti ega linki teabele, kus TäKSiis nõutu avalikustatud on. HTM ei anna majandustegevusteate esitamisel ka täienduskoolitusasutuse dokumentidele omapoolset kinnitust ega haldusakti majandustegevusteate esitamise kohta. Seega on majandustegevusteate esitamine praegu koolitusasutuste jaoks äärmiselt lihtne ning praktika on näidanud, et kinnitus TäKSi nõuete täitmise kohta antakse sageli liiga kergekäeliselt, olemata süvenenud nõuete sisusse ning veendumata selles, kas nõuded ka tegelikult täidetud on. Täienduskoolitusasutuste nõustamisprotsess on praktikas näidanud, et sageli puudub majandustegevusteate esitanud asutustel ülevaade ja arusaam neile laienevatest nõuetest ning ka iseseisev võimekus neid täita.

Olukord, kus majandustegevusteate esitamine ei eelda täienduskoolitusasutuselt mingisuguse sisulise teabe või dokumentide esitamist, on viinud selleni, et suur hulk täienduskoolitusasutustest ei täida tegelikkuses neile esitatud nõudeid ning majandustegevusteate esitamine ei peegelda ka kuidagi täienduskoolitusasutuse tegelikku võimekust esitatud nõudeid täita.

HTM on rakendanud majandustegevusteate esitanud koolitusasutuste pistelist kontrolli. **Kontrollimise käigus on selgunud, et paljud täienduskoolitusasutustest TäKSi nõudeid ei täida ning sellest tulenevalt ei ole pisteline järelkontroll ning sellega kaasnevad mõjutusmeetmed olnud piisavalt tõhus ja efektiivne meede.**

### 1.2. Sihtrühm

TäKSi muutmine mõjutab kõiki täienduskoolitussüsteemi osapooli: õppijaid, tellijaid, rahastajaid, riiki, koolitajaid, täienduskoolitusasutusi. Õppijatel, tellijatel ja rahastajatel on tõese ja põhjaliku info alusel võimalik teha enda jaoks sobivaimad valikud. Täienduskoolituste või ümberõppe abil peaksid täiskasvanud jõudma tõendatud oskusteni, et poolelijäänud haridusteed jätkata või uus amet selgeks õppida, seega täienduskoolitusest ei saa kasu üksnes õppijad ise, vaid laiemalt kogu riik. Koolitustesse investeerimine aitab suurendada inimeste sissetulekuid, muuta inimeste hoiakuid, parandada elanikkonna tervist. Arvestades ka täienduskoolitustel õppijate arvu, on mõju oluline. 2019. aastal oli täienduskoolitustel õppimiskordi 400 224, õppijate arv võib sellest olla väiksem, kuna osad inimesed võisid õppes osaleda mitu korda.

Eriti mõjutab muudatus neid täienduskoolitust pakkuvaid asutusi, kes soovivad võimaldada oma õppijatele tulumaksusoodustust. Seisuga 01.01.2021 on täienduskoolitusasutuse pidajaid 1291, neist eraomandisse kuulus 1176. Täienduskoolitusasutuste pidajad võivad olla äriühingud, mittetulundusühingud, sihtasutused, avalik-õiguslikud asutused. Täienduskoolitusasutused võivad kuuluda ka riigile või kohalikule omavalitsusele. Täienduskoolitusasutused jagunevad tüübiti järgmiselt: äriühingud (874), mittetulundusühingud (271), sihtasutused (40), avalik-õiguslikud asutused (28), riigiasutused (40) ja kohaliku omavalitsuse asutused (7).

### 1.3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Uue regulatsiooni loomise eesmärk on luua täienduskoolituse pakkujate ettevõtlusvabaduse kaitse ning õppijate õiguse haridusele vahele tasakaal, kindlustades õppijatele suurema kaitse.

Regulatsiooniga parandatakse täienduskoolitust käsitleva informatsiooni kättesaadavust kõigi osapoolte jaoks.

**Selleks, et tagada tõhusamal viisil õppijate ja koolituste tellijate õiguste kaitse, on eelnõu ettevalmistamisel kavas kaaluda majandustegevusteate esitamisele täiendavate nõuete kehtestamist.** Muuhulgas saab kaaluda võimalust nõuda majandustegevusteatele info avalikustamist kinnitavate veebilinkide lisamist. See ei kehtestaks küll menetlusele eelkontrolli ega muudaks majandustegevusteate esitamist loamenetluseks, kuid täidaks kahte eesmärki:

esiteks annab see selge viite ettevõtjale, et majandustegevusteadet ei saa esitada olukorras, kus ta sellega kaasnevaid nõudeid ei täida. Teiseks lihtsustab ja kiirendab see õppijate huvide kaitseks HTMi teostatavat järelkontrolli.

TäKSi § 1 lg 5 viitab selgelt, et TäKSi nõudeid peab täitma ettevõtja, kes on esitanud majandustegevusteate täienduskoolituse läbiviimiseks. Seega on õigusaktiga kehtestatud nõuded, mis peavad olema täidetud, kui ettevõtja on majandustegevusteate esitanud. Selleks, et tagada õppija õiguste kaitse olukorras, kus täienduskoolitusasutuse pidaja talle kehtivaid nõudeid ei täida, on vaja luua õigusaktides täiendavad meetmed, mis annavad HTMile tõhusamad võimalused tagada ettevõtjate ning õppijate õiguste vahel õiglasem tasakaal.

Kehtivas õiguses, kus ettevõtja talle kehtivaid nõudeid ei täida, on HTMil järelevalveasutusena võimalik MSÜS § 36 alusel tema majandustegevus keelata. TäKSi täienduskoolitusasutuse majandustegevusele esitatud nõuded puudutavad eelkõige õppijate õiguste tagamise eesmärgil täienduskoolitusasutuse olulise info avalikustamist selle veebilehel, need on sätestatud TäKSi 3. peatükis. Praktikas on tekkinud ebaselge olukord, kas nende nõuete rikkumine on piisavalt kaalukas alus majandustegevuse keelamiseks. HTM on seisukohal, et tegemist on ettevõtja jaoks vähekoormava kohustusega, millel on aga väga oluline roll õppijate õiguste kaitse tagamisel, mistõttu peaks olema võimalik selle nõude rikkumisel ettevõtja majandustegevus keelata. Seega on üheks võimalikuks lahenduseks, mida soovime eelnõu ettevalmistamisel kaaluda **majandustegevuse keelamise aluste täpsustamine TÄKSi viisil, et tekib piisav õigusselgus ning -kindlus kõigi osapoolte jaoks**. Selliste täiendavate aluste loomisel tuleb eelkõige kaaluda, milliste ettevõtja majandustegevuse nõuete rikkumine kahjustab olulisel määral õppijate õigus ning kui koormav on nõuete täitmine ettevõtja jaoks. TäKSi 3. peatükis sätestatud nõuete täitmiseks peab ettevõtja pidama üksnes avalikku veebilehte ning avalikustama sellel info, mis ka ilma TäKSi nõueteta igas täienduskoolitusasutuses selle funktsioneerimiseks vältimatult olemas olema peab. Seega ei ole ettevõtja seisukohast tegemist nõuetega, mille täitmine ühelgi viisil ressursimahukas oleks. Kui neid nõudeid aga järjepidevalt ei täideta, saavad olulisel määral riivatud õppijate õigused.

Kuna majandustegevuse keelamise näol on tegemist äärmiselt intensiivse riivega ettevõtja ettevõtlusvabadusele, mida saab kohaldada üksnes äärmuslikel juhtudel, on vaja kaaluda lisaks ka vähemintensiivset ettevõtlusvabaduse riivet kujutavaid meetmete rakendamise võimalusi. Üheks võimalikuks sekkumismeetmeks, mille rakendamist soovime kaaluda, on HTMile majandustegevusteate kustutamise õiguse andmine. Selline lahendus küll võimaldab ettevõtjal teatud määral edasi tegutseda, kuid piirab tema võimalust võimaldada õppijatele saada koolitustelt (neilt, mis on kutsestandardiga seotud) tagasi tulumaks. Sellised alused peavad olema õigusselguse- ja kindluse tagamiseks õigusaktides piisavalt täpselt sätestatud. Selleks on eelnõu ettevalmistamisel kavas kaaluda muudatuste tegemist TÄKSi, millega antakse HTMile õigus majandustegevusteate kustutamiseks.

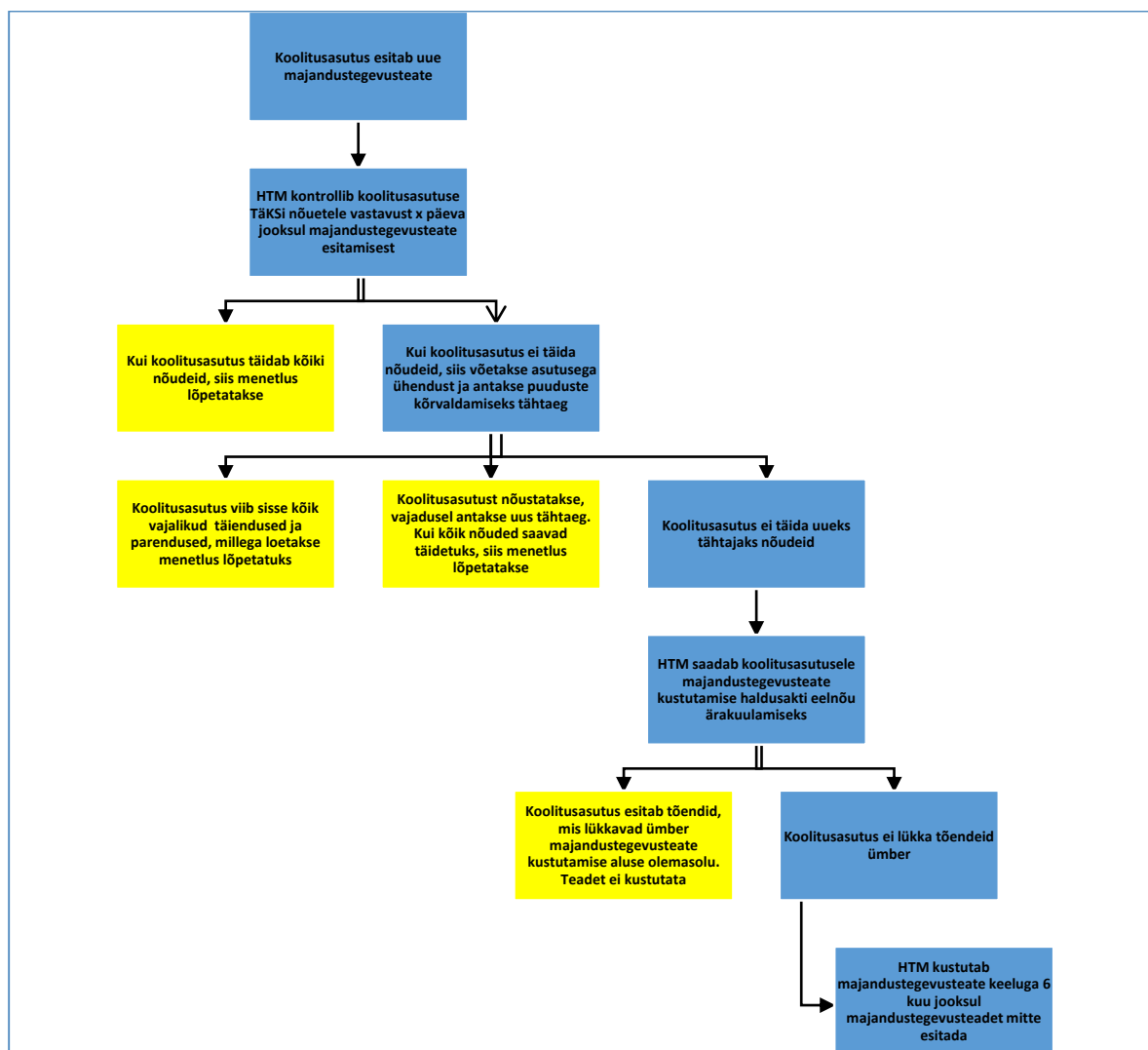
Täiendavad alused majandustegevusteate kustutamiseks ei peaks eeldama, et ettevõtjapoolne rikkumine on väldanud pikka aega või et rikkumine oleks raske. Õppijate õigused võivad riivatud saada ka olukorras, kus rikkumine ei ole veel korduv või vältav. Samuti võib õppijate õigust kvaliteetsele haridusele riivata ka ettevõtjapoolne objektiivselt vähekaalukas rikkumine. Täiendavate majandustegevusteate kustutamise või majandustegevuse keelamise aluste loomisel tuleks sellega arvestada.



## Täiskasvanute koolituse seaduse muutmise väljatöötamise kavatsus

Majandustegevusteate kustutamine HTMi poolt kujutab endast küll ettevõtja ettevõtlusvabaduse intensiivset riivet, kuid kehtivas õiguses on majandustegevusteate esitamisele kohalduv MSÜSi regulatsioon tugevalt kaldu ettevõtja õiguste kaitsele. Ettevõtjate ettevõtlusvabaduse kaitsmine on oluline eesmärk, millest lähtutakse ka TäKSi muudatuste kujundamisel, kuid kehtivas regulatsioonis kaalub see *a priori* üles isikute õiguse kvaliteetsele haridusele ning tõlevastavale informatsioonile. Senine praktika näitab, et on vaja muudatusi, mis tasakaalustaksid paremini erinevate osapoolte õigused.

Täiendavate majandustegevusteate kustutamise aluste loomisel on vaja arvestada asjaoluga, et MSÜS ei piira ettevõtja jaoks majandustegevusteate esitamise ning kustutamise võimalusi. See tähendab, et olukorras, kus majandustegevusteate kustutatakse kas ettevõtja või HTMi poolt, on ettevõtjal viivitamatult võimalik esitada uus. **Sel põhjusel on vajalik kehtestada koos HTMi poolt majandustegevusteate kustutamise alustega ka süsteem, mis aitab vältida olukordi, kus pärast HTMi poolt majandustegevusteate kustutamist esitab ettevõtja viivitamatult uue. Muuhulgas võiks selleks kaaluda kuuekuulise piirangu kehtestamist juhuks, kui majandustegevusteate on kustutatud. Kehtivas õiguses selliseid aluseid ei ole. Uute nõuete kehtestamisel võiks kaaluda riigilõivu kehtestamise võimalust.**



Joonis 1 Majandustegevusteate kontrolli tõhustamine ja lihtsustatud korras kustutamise võimaldamine

#### 1.4. Võimalikud mõjud

##### **Mõju avaldav muudatus: Parandatakse täienduskoolitust käsitleva informatsiooni kättesaadavust kontrolli tõhustamise kaudu.**

HTMi või tema haldusala valitsusasutuse halduskoormus suureneb kontrolli tõhustamisel. Plaanitava muudatusega kaasnevad täiendavad kulud riigile. Kuna HTMi praktika näitab, et osa täienduskoolitusasutustest ei täida kehtivaid nõudeid, kasvab vajadus läbi viia pidevat kontrolli majandustegevuste esitanud täienduskoolitusasutuste üle. Kehtivas regulatsioonis ei ole nõuet majandustegevuste esitamisel riigilõivu tasumiseks. Uute nõuete kehtestamisel kaalutakse riigilõivu kehtestamist, mis aitab katta majandustegevuste esitamise järelkontrolli teostamise kulud. See paneks riigile tekkivate kulude katmise kohustuse osaliselt vastavale sektorile endale ning sunniks koolitusasutusi majandustegevuste esitamist tõsisemalt kaaluma, hinnates eelnevalt ka seda, kas neil tegelikkuses on soov ja võimekus täita nõudeid, mis majandustegevuste esitanud koolitusasutusele laienevad.

Antud muudatusega säilib oht, et EHISesse pääsenuna täienduskoolitusasutus mõne aja möödudes ikkagi ei täida nõudeid – ei avalikusta veebilehel õppekavasid, muid dokumente või õppetingimusi. Riske aitaks vältida veebilehtede ülekontrollimine teatud aja jooksul. Seega sõltub töökoormuse kasv ka sellest, kui suure intensiivsusega ja haardega veebilehti kontrollitakse.

Muudatus aitab tagada täienduskoolitusasutuste läbipaistvuse ja jälgitavuse ning toetab koolitusmaastiku tervikliku kvaliteedi edenemist.

## *2. Seadust täidetakse näiliselt, õppe kvaliteet on ebahühtlane*

### **2.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus**

Viie aasta jooksul on ilmnenu, et kehtivat seadust on võimalik täita ka näiliselt, mille taga ei pruugi olla täienduskoolitusasutuse kvaliteetset teenuse pakkumist. Näited: koolitusasutustel on avalikustatud veebilehtedel väljundipõhised õppekavad, aga neist ei peeta koolitustegevuse läbiviimisel kinni; läbiviidava koolituse pikkus erineb kinnitatud õppekavast; koolitajate kvalifikatsioon ei vasta koolitusasutuse pidaja poolt kirjeldatule. Osades asutustes ei ole õppekeskkond sobilik praktilise töö läbiviimiseks, näiteks on esinenud juhtumeid, kus pottsepatöö koolituse praktilist osa teostatakse õppija korteris. Mõned koolitajad ei ole koolitusasutuste veebilehel avalikustatud õppekavadest üldse teadlikud. Seega avalikustatakse info osadel juhtudel veebilehel üksnes seepärast, et TäKS seda kohustab. Toodud näited on pärit tehtud järelevalvetest ja paikvaatlustest.

TäKSi nõuete näilise täitmisega kaasnev suurim probleem on, et paljude koolitusasutuste lubatud õpiväljundid ei ole õppeaja jooksul saavutatavad. Enamasti on õppekavad teemade poolest üle paisutatud ehk õpiväljundite kirjelduses lubatakse rohkem, kui õppekava läbimine võimaldab õppijal saavutada. Koolitustel on teemasid liiga palju ja praktilist harjutamist napib. Näitena võib tuua keevitaja algõppe koolituse, mille raames koolitusasutus tutvustab vaid mõne tunni jooniste lugemist, kuid õpiväljundis lubatakse, et õppur omandab põhiteadmised ja oskused keevitamisest ja saab hakkama lihtsamate detailide keevitamisega. Suundudes

tööturule põrkub koolituse läbinu probleemiga, et ta ei oska jooniseid piisavalt hästi lugeda, sest õppekavasse pole planeeritud jooniste lugemise harjutamist, kinnistamist. Seega kindlasti peab tähelepanu pöörama sellele, et tegelikkuses õppest ka midagi kasu oleks. Kui on eesmärk, et täiendusõppe abil jõuaksid täiskasvanud tõendatud kutseoskusteni või uue ametini, on tarviklik tagada kvaliteetse õppe pakkumine. **VTK koostamisel on lähtutud seisukohast, et riigi ülesanne on luua lahendus, mis aitaks tagada, et koolitused, mida riik eri meetmete kaudu tellib, oleksid kvaliteetsed, koolituste sisu on hinnatud ja tunnustatud.**

Haridusvaldkonna arengukava 2021-2035 näeb ette paindlike õpivõimaluste tagamise ja kvaliteetse hariduse kättesaadavuse. Selleks tuleb luua tingimused, mis võimaldavad õppijatel väiksematest osadest koosneva ning õppija vajadustele ja võimetele vastava hariduse omandamiseks – mikro kvalifikatsioonid. Mikro kvalifikatsioonidest saab õppijal moodustuda tervikkvalifikatsioon vaid juhtumil, kui õpe vastab kokkulepitud kvaliteedikriteeriumitele ning süsteemis valitseb usaldus kvaliteedi kindlustamise süsteemi suhtes. Mikro kvalifikatsioone/oskustunnistusi saaksid väljastada vaid need täienduskoolitusasutused, kelle õppe kvaliteeti vastavust on kontrollitud ja sobivaks hinnatud.

Eestis on kriitiliselt suur hulk täienduskoolitusasutusi, kelle pakutavad koolitused ei ole piisava kvaliteediga, et rahuldada tellijate, õppijate, riigi ja tööturu osapoolte ootusi ning vajadusi. **Seega on Eesti-suurusel riigis mõistlik üles ehitada keskne kvaliteeditagamise süsteem, mis peab andma kõigile rahastajatele ja koolitustel osalejatele kindlustunde, et hinnatud koolituse pakkuja puhul on tegemist kvaliteetse teenusega.**

## 2.2. Sihtrühm

TäKSi muutmise mõjutab kõiki täienduskoolitussüsteemi osapooli, keda on juba VTK-s varsemalt mainitud. Osapoolteks on õppijad, tellijad, riik, täienduskoolituseasutuse pidajad, koolitajad jt.

## 2.3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Kui täienduskoolituse majandustegevusteade on täienduskoolituse pakkuja poolne teade selle kohta, et tema asutus viib läbi täienduskoolitust ja täidab TäKSi miinimumnõudeid oma koolitustegevuse avalikustamise kohta, siis lisaks sellele oleks vaja välja töötada kvaliteedi hindamise instrument, millega sõeluda täienduskoolituse pakkujate seast välja need, kes suudavad tagada **aktsepteeritavat kvaliteeti**. Aktsepteeritav kvaliteet on lävend, mille ületamisel täienduskoolitusasutused saaksid ligipääsu osaleda riigihangetel ning kasutada koolituste läbiviimisel riigieelarvelist raha. Täienduskoolitusasutuste õppe kvaliteedi hindamise nõuded ei tohiks piirduda vaid dokumentide hindamisega nagu see on majandustegevusteade 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. Kvaliteedi hindamise läbimine ei ole kohustuslik, kuid kui koolitusasutus soovib kasutada koolituste läbiviimisel riigieelarvelist raha või osaleda riigihangetes, siis muutub õppe kvaliteedi hindamine asutuse jaoks kohustuslikuks.

Õppe kvaliteedi hindamise nõude kehtestamine või koolitusasutuse akrediteerimine annab kindluse, et koolitusi pakkuv asutus on pädev täienduskoolitusvaldkonnas tegutsemiseks ning tema koolitused on nõuetekohased. Hindamine tõstab märgatavalt asutuse usaldatavust täiskasvanuharidussüsteemi eri osapoolte hulgas. Õppe kvaliteedi hindamise või akrediteerimise läbinud koolitusasutusele oleks see tunnustus tema tegevusele ja tagasiside tehtud tööle. Kvaliteedikontrolli väljaarendamine aitaks tagada ka avalike vahendite säästlikuma ja tõhusama kasutamise. Pidades silmas Eesti konkurentsivõime parandamise ja majanduskasvu saavutamise eesmärgi, tuleks rahastada üksnes neid koolitusi, mille kvaliteeti on hinnatud.

### **2.4. Võimalikud mõjud**

Seaduse muudatuse rakendamisega kaasneb täienduskoolitusasutuste õppe kvaliteedi hindamise kulu. HTMi või tema haldusala valitsusasutuse töökoormuse ja kulu suurenemine on põhjendatav koolituste kvaliteedi kindlustamisega. HTM taotleb täienduskoolituse kvaliteediarenduseks ka tõukefondide perioodi vahendeid.

Loodav õppe täienduskoolituse kvaliteedi hindamise maksumus ei tohiks olla väga kallis. Maksumuses tasub lähtuda kutsehariduses kehtestatud maksimaalsest summast, milleks on 1200 EUR. See sisaldab 2-3 hindamiseksperdi tööd ja 1-3 õppekavarühma hindamist. Kui õppekavarühmi on rohkem, milles aktiivselt koolitusi pakutakse, siis peaks olema ka summa suurem, kuna hindamisse kaasatavate ekspertide arv suureneb. Kulused aitaks osaliselt katta ka hindamisele riigilõivu kehtestamine.

Ebasoovitavate mõjude risk: regulatsioonide arv kasvab.

Lisandub risk, et õppe kvaliteedi hindamist ei läbi kõik koolitusasutused ja sellisel juhul pole õppida soovijatel või koolituse tellijatel (nt Eesti Töötukassa) võimalik leida teatud valdkondades või piirkondades täienduskoolitusi. Sellisel juhul tuleb kaaluda regulatsioonis erandi loomist, millistel juhtumitel võib koolitust valida ka nende koolitusasutuste seast, kes on läbinud vaid avalikustamismõude kontrolli pärast majandustegevusteate esitamist.

Kui soovitud täienduskoolitust ei paku ükski Eesti koolitusasutus, kes on läbinud õppe kvaliteedi hindamise või soovitakse valida välisriigi koolitust, siis sellisel juhul saab valida välisriigi samaväärsete õppeasutuste koolituste hulgast.

### *3. Täienduskoolitusasutustele esitatavate nõuete sõnastus on üldsõnaline ja keeruline*

Lisaks täpsustatakse seaduse sõnastust, et seadus muutuks täienduskoolituse pakkujate jaoks selgemaks ja üheselt mõistetavaks.

#### **3.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus**

TäKSist tulenev nõue veebilehe pidamise osas on osadele koolitusasutustele osutunud piiravaks, kuna õppijateni jõudmiseks kasutavad mõned koolitusasutused sotsiaalmeedia kanaleid. Seetõttu peaks seaduses lubama veebilehe kõrval kasutada ka mõnda muud digiplatvormi (näiteks blogi, LinkedIn jne), mis võimaldaks asutustel TäKSis nõutud teabe avalikustamisel paindlikumat lähenemist.

TäKSi nõuete sõnastusi peaks muutma lihtsamaks ja arusaadavamaks, et seaduse tekst oleks paremini mõistetav. Kehtivast seadusest lähtuvalt peab täienduskoolitusasutusel olema dokumendid kategoorias „tingimused ja kord“. Tegelikuses ei ole oluline mitte see, et veebilehel oleks olemas dokument pealkirjaga „Õppetasu maksmise, sellest vabastamise ja selle tagastamise tingimused ja kord“, vaid õppijasõbraliku info olemasolu veebilehel, millest on hõlpsasti võimalik välja lugeda, kuidas õppetasu makstakse ja millistel tingimustel seda tagastatakse.

#### **3.2. Sihtrühm**

Täienduskoolitusasutused, õppijad, tellijad.

#### **3.3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus**

Eesmärk on suurendada täienduskoolituse valdkonna õigusselgust. Õigusakti üheselt mõistetavus ja arusaadavus toetab kõikide täienduskoolitussüsteemi osapoolte ülesannete täitmise tulemuslikkust.

#### **3.4. Võimalikud mõjud**

Täienduskoolituse teostamise tingimuste selgem ja lihtsam sätestamine mõjutab täienduskoolitusasutusi kui ka koolituse tellijaid ja õppijaid. Kuna muudatused on õigusselgust suurendavad, ei ole ette näha negatiivset mõju.

#### *4. Riiklikusse registrisse ei koguta täienduskoolituse õppijatega seotud andmeid*

##### **4.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus**

Kehtiva seaduse järgi peavad täiskasvanute täienduskoolitusasutused kord aastas EHISesse sisestama eelmise kalendriaasta õppinute, väljaantud tunnistuste ja korraldatud kursuste arvud. Lisaks tegevusnäitajate sisestamisele peavad täienduskoolitusasutused kehtiva õiguse alusel pidama arvet õppijatele väljaantud tõendite kohta. Kehtiv regulatsioon ei võimalda koolitusasutustel sisestada EHISesse või mõnda teise riiklikusse registrisse koolitustel õppinute personaalseid andmeid. Kuid õppijate personaalsete andmete sisestama võimaldaks edaspidiselt luua aluse elukestva õppe digiloo kujunemiseks, mis hõlmaks inimese kogu elukaare jooksul omandatud tunnistused, diplomid, sertifikaadid jm teadmisi ning oskusi kirjeldavad ning tõendavaid dokumente. Hariduse digilugu aitaks kaasa mitteformaalse ja formaalse õppe lõimimisele, mikrokvalifikatsioonide rakendumisele elukestva õppe osana ning eri viisil ja ajal õpitu tunnustamisele (VÕTA) ehk oleks alus personaalse õpitee kujunemiseks. Seaduse muudatus kohustaks majandustegevusteatega täienduskoolitusasutusi sisestama riiklikusse infosüsteemi personaalseid andmeid nende õppijate kohta, kellele on õppe lõpuks väljastatud tunnistus.

##### **4.2. Sihtrühm**

Peamised andmete kasutajad on õppijad, kes saavad võimaluse paremini tööle kandideerida ja ennast tõestada. Lisaks õppijatele on otsesed kasusaajad tööandjad, kellel suureneb kindlus, et tööle tulijal on olemas vajalikud kompetentsid. Kasu saavad ka formaalharidust andvad õppeasutused, HTM, Maksu- ja Tolliamet, täienduskoolitusasutused ise. Samuti need asutused, kes peavad kontrollima töötajate töötamiseks kohustuslike tunnistuste olemasolu, nt Tööinspeksioon jne.

##### **4.3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus**

Õppijate andmeid peavad riiklikusse registrisse esitama täiskasvanute täienduskoolituse pakkuvad asutused, kes on esitanud majandustegevusteate EHISesse. Sisse kantakse ainult lõpetajate andmed, kellele on väljastatud tunnistus ehk õppija teadmisi ja oskusi on õppe lõpuks kontrollitud. Läbitud koolituste andmed hakkavad inimese enda jaoks kättesaadavad olema haridusportaali kaudu.

Õppinute andmed hakkavad olema kättesaadavad ka koolitusasutusele endale, kes kande tegid. Samuti ametiasutustele, kellel on vaja õigusaktidega reguleeritud kohustuslike koolituste läbimise tõendamist kontrollida. Edaspidiste arutelude küsimus on, kas andmed võiksid olla kättesaadavad ka teistele koolitusasutustele VÕTA jaoks või tööandjatele, kellele õppija soovib neid nähtavaks teha.

##### Õppijad

- Võimalus saada ülevaade läbitud koolitustest.
- Võimalus teha väljavõtte läbitud koolitustest ja välja printida digitunnistus.
- Võimalus paluda koolitusasutusel väljastada tunnistuse duplikaat.

### Koolitusasutused

- Võimalus loobuda kasutuses olevatest Exceli failidest, milles paljud väiksemad koolitusasutused tänaseni tunnistuste ja õppijate üle arvet peavad. Kuid andmete haldamiseks ei hakata kasutama EHISst ennast, vaid koolitusasutustele oleks igapäevaseks töövahendiks näiteks täienduskoolituste infosüsteem Juhan.
- Võimalus teha väljavõtteid oma kooli sisestatud andmetest.
- Kaob kohustus iga-aastaselt esitada õppijate andmeid Maksu- ja Tolliametile, sest MTA saab HTMi hallatavast infosüsteemist täienduskoolituse õppijate andmed tulumaksutagastuseks.

#### **4.4. Võimalikud mõjud**

Mõju ulatus on suur, sest koolitusasutused (ligi 1200) peavad hakkama täienduskoolituste õppijate kohta andmeid riiklikusse infosüsteemi sisestama. Ülikoolid ja suured täienduskoolitusasutused, kellel on välja arendatud oma andmebaasid, võivad olla ideele vastu, sest nende jaoks oleks see dubleeriv töö. Kindlasti aitaks probleemi lahendada andmebaaside ühildamine X-tee liidese kaudu.

### *III UURINGUD JA ANALÜÜSID NING VÄLISRIIKIDE KOGEMUS*

#### *Uuringud ja analüüsid*

Täienduskoolituse valdkonda ei ole Eestis väga palju uuritud. Täienduskoolituse olukorda aitavad kajastada järgmised uuringud: Eesti tööjõu-uuring (Statistikaamet), OSKA valdkonnauuringud; rahvusvaheline täiskasvanute oskuste uuring (PIAAC), elukestva õppe strateegia 2020 vahehindamine jne.

2018. aasta sügisel tegi Haridus- ja Teadusministeerium ettepaneku Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuurile (edaspidi *EKKA*) töötada välja täienduskoolituse kvaliteedihindamise süsteem. Kvaliteedihindamise süsteemi väljatöötamise aluseks viidi läbi uuring, mille käigus hinnati TäKSi nõuete täitmist. Piloteeriti nii täienduskoolituse veebilehtede kui ka õppekavade hindamist.

Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuuri tehtud uuringust „Täienduskoolituse kvaliteet – vastutus, kitsaskohad, võimalused“ (2020) selgub, et informatsiooni avalikustamisega seotud nõudeid täidavad täienduskoolitusasutused valikuliselt või osaliselt. Näiteks ei olnud ligi pooled asutused avaldanud oma veebilehel informatsiooni õppekorralduse põhimõtete ja täienduskoolituse tegevuse kvaliteedi tagamise kohta. Ka uuringu intervjueritavad, kelleks olid koolitusasutuste juhid ja koolitajad, leidsid, et EHIS ei aita peegeldada koolitusturul kvaliteeti, sest EHISe põhjal ei ole selgelt näha, millised täienduskoolitusasutused täidavad täiskasvanute koolituse seadusest tulenevaid nõudeid ja millised mitte.

Ka paljude koolide, personalijuhtide ja Eesti Töötukassa arvates on tegu usaldusväärse koolitusasutusega, kui ta on esitanud majandustegevusteate ja seeläbi ennast EHISesse kandnud. Koolitusasutuste kontrollimine distsiplineeriks täienduskoolitusasutusi ja korrastaks olukorda koolitusturul, sest nõudeid mittetäitev koolitusasutus ei saakski registrisse siseneda. Kuna EHIS ja majandustegevusteadete ning tegevusnäitajate esitamine on usalduspõhine (asutus kinnitab, et täidab nõudeid) ja kontroll on üksnes pisteline, soovitati uuringus kaaluda, kas EHISesse registreerimisel oleks vaja rakendada kontrolli TäKSi nõuete täitmise osas.

#### *Välisriikide kogemus*

Erinevad riigid rakendavadki erinevaid kvaliteeditagamise meetmeid. Võidakse kehtestada minimaalsed kvaliteedikriteeriumid ja -standardid ning sertifitseerimismehhanismid, et tagada nende järgimine. Mõnes riigis saavad õppe kvaliteedi tagamiseks riiklikult rahastatud koolitusprogramme korraldada ainult sertifitseeritud pakkujad või luuakse seire- ja hindamissüsteemid ning mehhanismid, mis võimaldavad jagada teavet erinevate pakkujate kvaliteedi kohta. Kvaliteeti aitavad tõsta ka täiskasvanute koolitajate professionaalsuse suurendamisele suunatud tegevused. Koolituste kvaliteedi tagamisel tuleks ette näha erisätted õppekavade, kursuste korralduse, õpetajate hoiakute ja õppemeetodite kohandamiseks töötamiseks täiskasvanutega.

Allpool on toodud mõned näited eelpooltoodud printsiipide rakendamisest.



## 1. Austria

Täiskasvanute täienduskoolituse<sup>2</sup> mõiste hõlmab kõiki erineva pikkusega põhikoolijärgseid täiskasvanute formaalse, mitteformaalse ja informaalse õppe vorme, sõltumata selles protsessis saavutatud haridus- ja kvalifikatsioonitasemest. Siiski tegeleb täiskasvanute täienduskoolitus ehk CET (*continuous education and training*) peamiselt erialaste pädevuste ja kvalifikatsioonide omandamisega tööturul.

Täiskasvanuhariduse maastikku iseloomustab suur institutsiooniline mitmekesisus ja sellega seotud lai valik pakutavaid programme. Koolitust pakuvad nii avalik sektor (koolid, ülikoolid, rakenduskõrgkoolid) kui ka paljud mittetulunduslikud ja ärilised koolituspakkujaid.

Föderaalne Haridus- ja Teadusministeerium (*Federal Ministry of Education, Science and Research*) toetab täiskasvanute organisatsioone ning koolituspakkujaid. Vastavad eeltingimused ning kriteeriumid on kirjeldatud Täiskasvanuhariduse rahastamise seaduses (*Federal Financing Act on the Funding of Adult Education and Public Libraries from Federal Funds*). Tulemuslepingud sõlmitakse koolitajate katusorganisatsiooni (*Austrian Conference of Adult Education Institution*) kuuluvate ühingutega.

Vastutus täiskasvanute koolituse eest jaguneb Austrias samuti laialdaselt: avaliku sektori (föderaalvalitsus, provintsiavalitsused ja kohalikud omavalitsused) ning vastavate hariduse ja koolituse pakujate vahel. Täiskasvanute koolituse rahastamine sõltub sellest, millist tüüpi programmis osaletakse. Suuremat osa täiskasvanute koolitust rahastab avalik sektor aga ka õppijad ise ja/või vastavad ettevõtted kannavad (osa) kulusid.

Samuti on õppurite jaoks mitmeid meetmeid (näiteks õppepuhkuse skeem), et katta (osaliselt) kulud ja rahalised toetused (nt toetuste ja maksusoodustuste näol), mida täiskasvanute koolitus- ja koolitusasutused saavad taotleda.

Subsideeritud meetmete, haridus- ja koolitusprogrammide ning arenguprojektide rahastamiseks (peamiselt alates 2000. aastate algusest) on suures osas kasutatud Euroopa Sotsiaalfondi vahendeid.

### **Täiendkoolituse kvaliteediraamistik Ö-Cert (*Qualitätsrahmen für die Erwachsenenbildung in Österreich*)**

Täiskasvanuhariduse kvaliteediraamistik Austrias kannab nime Ö-Cert<sup>3</sup> ning seda toetavad ja rakendavad nii föderaalriigid kui föderaalne haridus-, ja teadusministeerium. Kvaliteediraamistik alustas tegevust 2011. a ja selle õiguslik alus on föderaalvalitsuste ja valitsuse vaheline leping.

Ö-Cert-ga loodi koolituspakkujatele ühtsed kvaliteedistandardid ja need on üleriiklikult tunnustatud. Ö-Certi veebikataloog annab täienduskoolituse tellijatele, rahastajatele ning õppuritele kiiresti ülevaate kvaliteetse koolituse pakujatest. Ö-Certi taotlemiseks, st akrediteerimiseks on koolituspakkujatele loodud veebirakendus. Taotlusdokumentide täitmiseks, sealhulgas nõutavate tõendite üleslaadimiseks, kulub aega kuni tund.

<sup>2</sup> [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/adult-education-and-training-1\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/adult-education-and-training-1_en)

<sup>3</sup> <https://oe-cert.at/media/leitfaden.pdf>

Ö-Certi omandamine on vabatahtlik. **Mõnes liidumaas on lisaks Ö-Cert sertifikaadile vajalik veel täiskasvanute koolitusasutuse või kursuse eraldi registreerimine.**

Ö-Cert'i saab omandada täiskasvanuharidust pakkuva organisatsioon, mis:

- a) pakub Austrias vähemalt üht koolitust/kursust; koolituspakkumine on üldjuhul avatud või vajadusel suunatud konkreetsele sihtgrupile (sh naised, eakad, migrandid, raamatukoguhoidjate koolitused, ametiühingud);
- b) on turul olnud vähemalt kolm aastat;
- c) aktsepteerib Ö-Certi väärtuseid;
- d) koolitab põhitegevusena (üle 50% organisatsiooni teenustest on täiskasvanuharidus Ö-Cert põhinõuete tähenduses);
- e) koolitajatel on professionaalne ettevalmistus ning vähemalt 2-aastane töökogemus;
- f) koolitused/kursuse programm on veebilehel nähtavad;
- g) omab mõnda Ö-Certi poolt tunnustatud kvaliteedisertifikaati<sup>4</sup>.

**Ö-Certi ei saa taotlelda:**

- a) organisatsioonid, mis keskenduvad peamiselt tootekoolitusele või -üritustele;
- b) organisatsioonid, mille pakkumised on suunatud coachingu mõttes eraisikutele. Organisatsioonid, kes pakuvad individuaalset haridusalast nõustamist ja juhendamist haridusprotsessi osana, on Ö-Certi tähenduses tunnustatud;
- c) rahvaraamatukogusüsteem on Ö-Certi mõistes vaid aktiivsed teenuse vahendajad, mitte koolitusasutused;
- d) organisatsioonid, mis pakuvad peamiselt spordi- ja vaba aja veetmise võimalusi;
- e) etendusi, näitusi ja esitlusi pakuvad organisatsioonid;
- f) religioossed, usukuulutamise tegelevad asutused.

Akrediteerimisgrupi juurde on loodud hindamisvõrgustik ja spetsifikatsioonid, eristamaks täiskasvanute täienduskoolitust teraapiast, vaba aja veetmisest ja esoteerikast. Eristamise aluspõhimõtteks on, et üritus on koolitus Ö-Certi tähenduses ainult siis, kui selle eesmärk on teaduslikult tunnustatud teadmiste edastamine ja võimekuse edendamine. Otsustamisel kasutatakse kodade ning erialaliitude hinnanguid.

Ö-Certi ei saa seda ei pikendada või see tühistatakse kui koolituspakkuja pakub täienduskoolitust esoteerilistel teemadel nagu nt nõiakultus, vandenõuteooriad, satanism, inglikultus, kehaväline kogemus, reinkarnatsioon, maagia, ennustamine, numeroloogia jne.

Alternatiivmeditsiiniliste koolituste puhul kaalutakse Ö-Certi väljaandmist juhtumipõhiselt. Akrediteeringut ei anta kui kursusel on üks või mitu vastuolu loetletust: vastuolu õigusnormidega, õppeprogrammis on terapeutilised lubadused elukriiside ületamiseks või tervenemiseks haiguste korral, peamiselt harjutamine (sport, muusika, religioon jne), sõltuvuste tekitamine teatud inimestest või protsessidest, töötused ebareaalsete mõjude liialdatud edu kohta, hübriidne minapilt õpetajatest (guru, meister) jne.

---

<sup>4</sup> <https://oe-cert.at/weg-zum-ocert/qm-systeme.php>

Ö-Certi omistab akrediteerimisgrupp oma otsusega tähtajaliselt. Otsuste aluseks on Ö-Certi põhinõuded, mis on sätestatud föderaalriikide ja föderaalvalitsuse vahelises 15a lepingus täiskasvanute koolituse Ö-Cert kvaliteediraamistiku tunnustamise kohta.<sup>5</sup> Organisatsiooni kohapealset kontrolli (auditit) akrediteerimisprotsessi osana ei kavandata. Seda tehakse ainult õigustatud juhtumitel erandkorras.

Täiskasvanuhariduse piiritlemise hindamisruum teraapiast/vaba aja/tervise/esoteerikast on spetsifikatsioon Ö-Cert põhinõuetest, mille juhtgrupp kiitis heaks 23. septembril 2014.

#### Hindamisvõrgu rakendamine:

Asutustele, kellele ei anta või ei pikendata Ö-Certi ülaltoodud kriteeriumide alusel, võidakse anda tähtaeg otsustamiseks, kas nad soovivad muuta haridusprogrammi vastavalt Ö-Certi kriteeriumidele. Kui nõuete täitmist ei suudeta õigeaegselt tõestada, on organisatsioonil võimalik uus taotlus esitada alles kuue kuu pärast.

Neli kuud enne Ö-Certi kehtivuse lõppemist saab akrediteerimisbüroo organisatsioonile automaatse meilisõnumi. Sõnumi saatmiseks pole juriidilisi nõudeid, see on Ö-Cert kontori pakutud vabatahtlik teenus. Akrediteeringu õigeaegse pikendamise eest vastutab ainuüksi organisatsioon ise. Pikendamistaotlusi menetletakse Ö-Cert sertifikaadi kehtivuse lõppemise järjekorras ja taotluste läbivaatamine toimub mitu korda aastas.

Kui Ö-Certit ei pikendata õigeaegselt, kustutatakse asutus Ö-Certi pakkujate kataloogist. Uue taotluse saab uuesti esitada kõige varem kuue kuu pärast.

Edasilükkamine: kui akrediteerimisgrupp vajab Ö-Cert auhinna otsustamiseks lisateavet, dokumente või tõendeid, lükatakse taotlus edasi. Büroo kogub kandideeriva organisatsiooni kohta teavet või küsib dokumente ning taotluse kohta langetatakse otsus akrediteerimisrühma järgmisel koosolekul.

Tagasivõtmine: Ö-Certi pakkujate nimekirjast eemaldamine akrediteerimisrühma otsusega toimub siis, kui Ö-Certile esitatavaid nõudeid ei täideta. Avalduse saab akrediteerimisgrupile uuesti esitada kõige varem kaheteistkümne kuu pärast.

Positiivse akrediteerimisotsuse korral kantakse koolituse pakkuja Ö-Certi kataloogi<sup>6</sup>.

## 2. Šveits

Täiendusõppe ja -koolituse eesmärk on parandada ja ajakohastada täiskasvanute oskusi, võimekust ja teadmisi, et rakendada uutes valdkondades ja suuta täita uusi ülesandeid. Täiskasvanute täiendusõppealased tegevused toimuvad kooskõlas formaalse haridussüsteemiga. Täienduskoolitus võib toimuda kursustel (mitteformaalne haridus) või informaalne õppena (iseõppimine)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> [https://oe-cert.at/media/BGBLA\\_2012\\_II\\_269.pdf](https://oe-cert.at/media/BGBLA_2012_II_269.pdf)

<sup>6</sup> <https://oe-cert.at/qualitaetsdienstleistungen/>

<sup>7</sup> [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/adult-education-and-training-108\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/adult-education-and-training-108_en)

Šveitsi täiendus- ja koolitusmaastikku iseloomustab vastutuse, reguleerimise, pakutavate programmide ja rahastamise mitmekesisus. Täiendusõpe on suures osas turupõhine. Täienduskursuseid ja –programme pakuvad sageli eraettevõtted. Koolitus on peamiselt igapäevase enda vastutusel ja seda rahastatakse suuresti eraviisiliselt. Konföderatsioon ja kantonid ehk avalik sektor sekkuvad täienduskoolituses vaid valdkondades, kus ilma sobiva regulatsiooni või tugimeetmeteta ei oleks võimalik saavutada taotletavaid eesmärke ja kavandatud mõju. Seetõttu on Konföderatsiooni ja kantonite vastutusvaldkond esmajoonel täienduskoolituse tutvustamine ja reklaamimine hariduslikult ebasoodsas olukorras olevate inimeste jaoks. Konföderatsioon ja kantonid võivad toetada täienduskoolituse rände ja integratsiooni, kirjaoskamatus, töövõime säilitamise jms programme.

Sätteid täiendusõppe kohta sisaldavad erinevad konföderatsiooni eriseadused. Need määrused (nagu Šveitsi täienduskoolituse sektor ise) on ajalooliselt kasvanud ning neil on erinevad eesmärgid. Näiteks föderaalne kutse- ja erialase hariduse ja koolituse seadus reguleerib tööga seotud täienduskoolitust; akadeemilise täiendusõppe ja koolituse valdkonda reguleerivad föderatsiooni ja kantonite ühised kõrghariduspoliitika organid; töötuse või puude korral rakendatakse taasintegreerimismeetmete suhtes mitmesuguseid föderaalseid määrusi.

Alates 2006. a anti Konföderatsioonile volitus seadusega kehtestada täiskasvanute täienduskoolituse põhimõtted. Uue seaduse kohaselt võib Konföderatsioon edendada täiskasvanute täienduskoolitust ja kehtestada asjakohased kriteeriumid. Täiskasvanute täienduskoolitust reguleeriva seaduse eesmärk on parandada kursuste ja programmide kvaliteeti ning aidata täiskasvanute põhipädevuste reguleerimise ja edendamise kaudu kaasa elukestva õppe tugevdamisele.

Konföderatsioon määratleb oma seaduses täiendusõpet ja koolitust mitteformaalse haridusena, st õppimisena struktureeritud programmides väljaspool formaalset haridussüsteemi. Riik ei määratle mitteformaalse hariduse lõputunnistuse andmiseks mingeid kohustuslikke sisunõudeid ning ei väljasta ühtegi riiklikult tunnustatud täienduskoolituse diplomit ega lõputunnistust. Ametlik haridus seevastu hõlmab riiklikult reguleeritud haridust koos riiklikult tunnustatud lõputunnistustega. Riik reguleerib haridust juhul, kui haridusalase kvalifikatsiooni eeldused ja sisu on reguleeritud hariduslike õigusaktidega, olenemata vastava regulatsiooni kehtestanud standardi tasemest või riigorganist, kes regulatsiooni kehtestas.

Informaalne haridus, mis hõlmab isiklikku, mitteametlikku õppeprotsessi väljaspool struktureeritud õpet, näiteks iseõppimine ja õppimine töökohal, ei ole hõlmatud regulatsioonidega.

### **3. Holland**

Täiskasvanute koolitus on mõeldud 18aastastele ja vanematele, kellel on raskusi hollandi keele, kirja- ja arvutusoskusega või kes soovivad omandada (kutse)kvalifikatsiooni. Teatud juhtudel võivad sobilikud olla ka 16- ja 17-aastased noored.<sup>8</sup> Täiskasvanute koolitus pakub õppetegevust

---

<sup>8</sup> [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/adult-education-and-training-53\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/adult-education-and-training-53_en)

alg- ja keskhariduse tasemel. Täiskasvanute üldkeskhariduse kursuste eesmärk on valmistada osalejaid ette keskhariduse omandamiseks.

Täiskasvanuhariduse struktuur sarnaneb kohustusliku hariduse struktuuriga - sisu on tsentraliseeritud, kuid pakkumise ja juurdepääsu süsteem on detsentraliseeritud. St see, mida õpetatakse, on haridus-, kultuuri- ja teadusministeeriumi hallata (sh on tsentraliseeritud rahastamine), kuid haridusasutusi peavad kohalikud omavalitsused ja vastutavad ka koolituse pakkumise eest. Nende ülesanne on kindlaks määrata iga kursuse või koolitusprogrammi sihtrühm. Sihtrühmad kipuvad olema hollandlased, kellel on raskusi lugemise ja kirjutamisega; keeleprobleemidega sisserändajad; eakad inimesed; üksikemad; pikaajalised töötud.

Täiskasvanute ja kutsehariduse õpetajatelt nõutavad teadmised ja oskused on määratletud täiskasvanute ja kutsehariduse seaduses (*WEB*). Kvalifitseeritud keskkooliõpetajad võivad õpetada ka täiskasvanuid. Need, kes pole õpetajakoolitust läbinud, peavad pädevustunnistuse saamiseks läbima ministri määratud kursused. Eraldi pedagoogilist (andragoogilist) pädevustunnistust nõutakse ka inimestelt, kellel on vähemalt kolmeaastane praktiline kogemus kutsealal, milles kursus toimub.

Põhivastutus täiskasvanuhariduse kvaliteedi eest lasub koolidel või kõrgkoolidel endil. Hariduse inspeksioon vastutab hariduse kvaliteedi jälgimise ja järelevalve eest.

Kõik Hollandi formaalhariduslikus kvalifikatsioonistruktuuris olevad kursused kantakse keskreistrisse (CREBO)<sup>9</sup>. Selles registris registreeritakse, millised asutused milliseid kursusi pakuvad; millise kvalifikatsiooniga kursus lõpetatakse; millised on alustamise ja lõpetamise tingimused ja millised välja antud osakvalifikatsioonidest kuuluvad eraldi välisele valideerimisele.

Pärast kvalifikatsiooniregistri uuendamist 2014. a sisaldab see ca 700 formaalset kutsehariduse kvalifikatsiooni, üle 3200 kõrgharidusest saadava kvalifikatsiooni ning 6 üldkeskhariduslikku kvalifikatsiooni. Täiskasvanukoolituses osaleb ca 18% täiskasvanutest. Kursuste pikkus varieerub 400 tunnist kuni 4 aastani.

Väljastatud kvalifikatsioon(itunnistus) sisaldab ülevaadet õpiväljundutest, st teadmistest ja oskustest, mille õppur omandas. Registris on märgitud, milliseid kursusi rahastab riik ja millised asutused on volitatud eksameid läbi viima. Register on avalik ja kõik soovijad võivad tutvuda kursuste pakkumisega ning sellega, kuidas need sobituvad õppija haridus- ja kvalifikatsioonitega. Erakoolitusasutused (st riigi rahastuseta) saavad kanda oma kursused registrisse samadel tingimustel kui riiklikult rahastatud asutused. Täienduskursustel saadavad kvalifikatsioonid, mis on viidud registrisse, peavad täitma samu kvaliteediprotseduure nagu formaalharidus.

Üle 80% täienduskoolitusest Hollandis toimuvad era- või kolmandas sektoris. Mitteformaalsete kvalifikatsioonide registri eest on haridusministeerium määranud vastutajaks NLQF<sup>10</sup>, mille ülesanneteks on mitteformaalsete kvalifikatsioonide klassifitseerimine ja registreerimine; teave

<sup>9</sup> [https://duo.nl/open\\_onderwijsdata/databestanden/mbo/crebo/](https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/mbo/crebo/)

<sup>10</sup> <https://nlqf.nl/english>

ja suhtlus; kvalifikatsiooniraamistiku rakendamine ja hindamine ning seos Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga.

Mitteformaalse kvalifikatsiooni registrisse lisamiseks tuleb taotlejal läbida 1. etapina (eelkontrollina) kvaliteedikontroll (esitatav teave: juriidilise isiku tõend, kvalifikatsiooni omandiõigus, organisatsiooni järjepidevus, hindamise / eksami kirjeldus, kvaliteeditagamise põhimõtted ja protseduurid). Eelnevale annab hinnangu sõltumatu kvaliteedikomitee ning otsuse langetab NLQF Programminõukogu.

Pärast 1. etapi positiivset hinnangut määratakse hindamise 2. etapis kvalifikatsioonile Hollandi kvalifikatsiooniraamistiku tase. Selleks võrreldakse kursuse lõpus saadavaid teadmisi ja oskuseid raamistiku tasemekirjeldustega, plaanitud õppemahuga (täiskvalifikatsioon vähemalt 400 tundi õppimist), analüüsitakse kursuse tööturu nõuetega vastavuse põhjendust, hindamist ja testimist. Lõppotsuse langetamisel võtab NLQF Programminõukogu arvesse kahe sõltumatu eksperdi ja kvalifikatsioonikomitee hinnangud. Positiivse otsuse korral kantakse kvalifikatsioon registrisse<sup>11</sup>. Kvalifikatsiooni registrikanne kehtib 6 aastat.

NLQF alustas tegevust 2012. a. Tema tegevust rahastatakse osaliselt haridusministeeriumi ja osalt Euroopa Komisjoni poolt grandina ja osalt taotlejate poolt. Registrisse kandmist taotlevad organisatsioonid tasuvad 1500 – 7500 eurot kvaliteedihindamiseks, kursuse klassifitseerimise tasu on 2000 eurot kvalifikatsiooni eest.

2018. a alguseks oli registrisse kantud üle 20 koolituse pakkuja, 52 täienduskursust ja registreeritud pea 8000 kvalifikatsioonitaset näitavat koolitustunnistust.

#### **4. Iirimaa**

Täiskasvanute koolitus või täiendusõpe Iirimaaal hõlmab haridust ja koolitust, mis toimub pärast ISCEDi teise taseme haridust, kuid ei kuulu kõrgharidussüsteemi. Täiendus- ja täiskasvanuhariduse ja koolituse pakkujaid on palju. Noorte koolist lahkujate ja täiskasvanute täiendusõppe ja -koolituse pakkumisega tegelevad paljud koolid, organisatsioonid ja asutused.<sup>12</sup>

Hariduse ja oskuste ministril lasub üldine vastutus koolituse kvaliteedi eest: „...ministri ülesanne on jälgida ja hinnata riigis tunnustatud koolide ja hariduskeskuste pakutava haridussüsteemi kvaliteeti, ökonoomsust, tõhusust ja mõjusust ... ning avaldada sellise järelevalve ja hindamisega seotud teave, mida minister peab vajalikuks“. Ministri nimel koordineerib ja arendab hariduse ja oskuste osakond haridussüsteemi seire ja hindamisega seotud poliitikat ja otsuseid.

Kvaliteedihindamine toimub suures osas riiklikul tasandil. Iiri kvalifikatsioonide ning kvaliteedi amet (QQI) vastutab kvalifikatsiooni- ja kvaliteedistandardite väljatöötamise eest ning riiklikult rahastatud täienduskoolitusi kooskõlastab, rahastab ja viib läbi ning tagab nende

---

<sup>11</sup> [www.nlqf.nl/register](http://www.nlqf.nl/register)

<sup>12</sup> [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/adult-education-and-training-37\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/adult-education-and-training-37_en)

kvaliteedi SOLAS (*An tSeirbhís Oideachais Leanúnaigh agus Scileanna*) ehk Täiendusõppe ja Koolituse Amet.<sup>13</sup>

Agentuur QQI ehk *Qualifications and Quality Ireland* asutati 2012. a haridus- ja koolitusseadusega kvaliteedi tagamise asutusena, mis töötab välja hariduse ja koolituse kvaliteedistandardid. Standardite täitmine on nõutav enne koolitusprogrammi kinnitamist QQI või tema poolt delegeeritud asutuse poolt. Standardid on avalikud ning neid võivad kasutada ka teised organisatsioonid ja asutused peale QQI oma koolituste kujundamisel ja hindamiseks.

Kõigi QQI tunnustatavate kvalifikatsioonide jaoks on kindlaks määratud konkreetsed standardid, mis peavad vastama riikliku kvalifikatsiooniraamistiku asjakohasele tasemele õppija omandatavate ja vajaduse korral tõendatavate teadmiste, oskuste ja pädevuse osas.<sup>14</sup> Kvalifikatsioonistandardid on väljendatud minimaalsete eeldatavate õpitulemustena või õpiväljunditena ning need kajastavad teadmisi, oskusi ja pädevust, mis õppija peab enne tunnistuse andmist saavutama. Registris on hetkel ca 1600 aktiivset kvalifikatsioonistandardit.

2019. aasta jõustus Iirimaal uus kvalifikatsiooni ja kvaliteedi tagamise seadus, mis laiendas mitmeti QQI õiguseid, sh nt sai amet õiguse lisada kvalifikatsioone väljastavate asutuste hulka ka nt kutseorganisatsioon.

2020. a avalikustati QQI kõrghariduse ning täiendusõppe ja -koolituse (Further Education and Training ehk FET) uus andmebaas<sup>15</sup>, mis sisaldab põhjalikku ja usaldusväärset loetelu kõigist Iirimaal pakutavatest kvaliteediga tagatud kvalifikatsioonidest, mis on tunnustatud Iiri riiklikus kvalifikatsiooniraamistikus.

Iiri kvalifikatsioonide register (IRQ) sisaldab kõrgkoolide, haridus- ja koolitusnõukogude ning eraõiguslike koolituskursuste pakkujate tunnustatud kvaliteediga kvalifikatsioone, mille kvaliteeti on QQI hinnanud. Registri täiendamine jätkab koostööd koolitustunnistuste väljaandmisega tegelevate asutustega, et tagada andmebaasi täielikkus ja kirjete ajakohasus.

Tunnustatud kursused ja koolitusorganisatsioonid saavad võimaluse oma programmi märgistamiseks kvaliteedimärgiga. Register peaks tulevikus pakkuma ka ministeeriumidele jm hankemenetlustega tegelevatele asutustele võimalust halduskoormuse vähendamiseks, asendades riigi hallatavad nimekirjad, näiteks rahvusvaheliste üliõpilaste sisserände lubade abikõlblike programmide ajutine loend ja maksuvabastusega kursuste loend. Registri loomise ja täiendamisega nähakse võimalust hõlbustada Iirimaal pakutavate ja saavutatud kvalifikatsioonide rahvusvahelist akadeemilist tunnustamist.

Õppijad kasutavad edasi ka Qualifaxi<sup>16</sup>, riikliku õppijatele mõeldud kursuste andmebaasi teenuseid, mis pakub õppuritele, vanematele ja tööotsijatele karjäärinõustamist ja teavet kursuste valikute ja sisseastumisenõuete kohta.

<sup>13</sup> <https://www.solas.ie/f/70398/x/41cbe4ba03/3-gas-policy-01-quality-assurance-monitoring-and-authentication-policy.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.qqi.ie/Publications/Publications/Policy%20and%20Criteria%20for%20Making%20Awards%202017.pdf>

<sup>15</sup> <https://irq.ie/>

<sup>16</sup> <https://www.qualifax.ie/>

## 5. Singapur

SkillsFuture Singapore (SSG) on haridusministeeriumi alluvuses. SSG juhib ja koordineerib riikliku liikumise SkillsFuture rakendamist, edendab terviklikku elukestva õppe ja oskuste arendamise kultuuri ning tugevdab Singapuris kvaliteetse hariduse ja koolituse ökosüsteemi.

SSG mängib erakoolide ja täiskasvanute koolituskeskuste kvaliteedi tagamisel võtmerolli ja suunab täiskasvanute koolituse instituuti täiskasvanute koolitajate professionaalsuse suurendamiseks. Koos haridusasutuste ja koolituspartneritega tagab SSG, et üliõpilastel ja töötavatel täiskasvanutel on kogu elu jooksul juurdepääs kvaliteetsele, valdkonnaga seotud koolitusele. SSG loob ka sünergia täiendusõppe ja -koolituse (CET) ning tööhõive-eelse koolituse vahel, nii et oskused vastaksid jätkuvalt majanduse erinevate sektorite nõudmistele.

Tööstuse kasvavate oskuvajaduste rahuldamiseks investeerib Singapur rohkelt täiendusõppesse ja -koolitusse ning arendab Singapuri oskuste kvalifikatsiooni (WSQ) süsteemi.

Täienduskoolituse kursuste registreerimise ja kontrollimise asemel keskendutakse koolitajate koolitamisele ning kvalifitseerimisele.

Kvaliteedi tagamiseks on WSQ välja töötanud täiskasvanute koolituse raamistiku, et parandada täiskasvanukoolituse spetsialistide professionaalsust. Alates 2016. a on täiskasvanuhariduse instituut ainus koolituspakkuja, mille õpe on tunnustatud WSQ täiskasvanute koolitajate kvalifitseerumiseks koolitajate, hindajate ja õppekavade arendajatena.

iNnovative Learning 2020 või iN.LEARN 2020 on õppeinnovatsiooni algatus, mida juhib SkillsFuture Singapore. Programm iN.LEARN 2020 juhib *blended learning*'u kasutamist täiendusõppes ja -koolituses.

iN.LAB, mida juhib täiskasvanute õppe instituut (IAL), on loodud õppeinnovatsiooni keskuseks, et edendada koostööd täienduskoolituse partnerite ja praktikute vahel nagu näiteks koolituse pakkujate, täiskasvanute koolitajate, ettevõtete, konsultantide ja tehnoloogia müüjate vahel, et parandada õppimise kvaliteeti, kättesaadavust ja tõhusust.

EduTrusti sertifitseerimisskeem (EduTrust) on kvaliteedi tagamise skeem, mis on loodud formaalharidust pakkuvate erakoolitusasutuste jaoks. Selle eesmärk on eristada erakoole, kes suudavad pidevalt kõrget kvaliteeti säilitada. EduTrusti sertifitseerimisskeemis on seitse kriteeriumi. Igal kriteeriumil on komplekt alamkriteeriume ja üksusi oma nõudmistega.



*IV PROBLEEMI VÕIMALIKUD MITTEREGULATIIVSED LAHENDUSED*

**Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	JAH
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Valdkonna reguleerimisest loobumine	JAH

**Avalikkuse teavitamine**

Pärast seaduse jõustumist tuvastas Haridus- ja Teadusministeerium veebilehti kontrollides, et TäKSi nõudeid täidavad täienduskoolitusasutused osaliselt või ei täida üldse. Aastatel 2015-2018 püüdis HTM täienduskoolitusasutusi TäKSi täitmise osas eelkõige nõustada, mitte karistada. Probleemi leevendamiseks pakkus HTM koolitusasutustele tasuta infopäevi, õppepäevi ja seminare. Eelkõige keskenduti sellele, kuidas väljundipõhist õppekava koostada, hindamist rakendada, kvaliteeti tagada, tagasiside küsimusi sõnastada ning nende tulemusi töö parendamiseks kasutada jne. Soovides paremini koolitajateni jõuda, korraldati tasuta seminare Eesti erinevates regioonides – Tallinnas, Tartus, Jõhvis, Narvas. Pakuti ka tasuta venekeelseid koolitusi Ida-Virumaal, sest Eestis on venekeelseid koolitajaid, kes eesti keelt ei valda. Lisaks töötati välja juhendmaterjalid<sup>17</sup>, kuidas õppekava koostada<sup>18</sup>, tunnistust/tõendit vormistada, õppekavasid liigitada<sup>19</sup> jne. Juhendmaterjalid<sup>20</sup> tõlgiti samuti vene keelde<sup>21</sup>. Probleem pisenes, kuid ei kadunud. Loomulikult jätkab HTM teabepäevade ja seminaride läbiviimist ja selgituste andmist ka edaspidiselt, sest täienduskoolitusasutuste maastik on kiirelt muutuv ja valdkonnas tegutsevad inimesed vahetuvad.

**Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine**

Mitte midagi tegemine tähendaks seda, et kehtivat regulatsiooni ei muudeta. Olemasoleva olukorra säilitamisega jätkuksid ja süveneksid VTKs esile toodud probleemid.

**Senise regulatsiooni parem rakendamine**

2018. aasta sügisel tegi HTM ettepaneku Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuurile (edaspidi EKKKA) töötada välja täienduskoolituse kvaliteedihindamise süsteem. Kvaliteedihindamise süsteemi väljatöötamise aluseks viidi kõigepealt läbi uuring, mille käigus hinnati TäKSi nõuete täitmist. Piloteeriti nii täienduskoolituse veebilehtede kui ka õppekavade hindamist. EKKKA läbi viidud täienduskoolituse valdkonna kaardistavast uuringust selgus, et TäKSi nõudeid täidetakse osaliselt ning õppekavade kvaliteet on valdavalt madal. Piloteerimise käigus selgus, et senise regulatsiooni parem rakendamine on ebamõistlikult ressursimahukas, kuid ei anna soovitud tulemust EHISE korrastamisel ja kvaliteedi tagamisel.

<sup>17</sup> [https://www.hm.ee/sites/default/files/juhendmaterjal\\_veebilehele\\_0.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/juhendmaterjal_veebilehele_0.pdf)

<sup>18</sup> [https://www.hm.ee/sites/default/files/oppekava\\_koostamise\\_juhendmaterjal.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/oppekava_koostamise_juhendmaterjal.pdf)

<sup>19</sup> [https://www.hm.ee/sites/default/files/kehtiv\\_01.01.2017\\_iscd-f-2013\\_0.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/kehtiv_01.01.2017_iscd-f-2013_0.pdf)

<sup>20</sup> [https://www.hm.ee/sites/default/files/taks\\_juhend\\_vene\\_keeles.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/taks_juhend_vene_keeles.pdf)

<sup>21</sup> [https://www.hm.ee/sites/default/files/toimetatud\\_juhendmaterjal\\_trykivariant.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/toimetatud_juhendmaterjal_trykivariant.pdf)

### *V KAVANDATAV ÕIGUSLIK REGULATSIOON*

Kavandatav õiguslik regulatsioon jagab edaspidi koolitusasutused kolmeks.

- Avalikku raha mittekasutatavate koolitusasutuste puhul jääb kõik samaks.
- Koolitusasutused, kes soovivad õppijale võimaldada õppepuhkust või tulumaksusoodustust, soovivad olla täienduskoolitusasutused, peavad esitama majandustegevusteate, mille esitamise järel kontrollib HTM TäKSis esitatud info avalikustamise nõuete täitmist.
- Koolitusasutused, kes soovivad kasutada koolitustel avalikke vahendeid, peavad esitama majandustegevusteate, läbima õppe kvaliteedi hindamise või saada akrediteeringu.

Uute põhimõtete alusel käivitatakse kaheetapiline kvaliteedihindamine. Kvaliteedihindamise kaudu selgitatakse, kas ja millisel määral on koolitustegevus kvaliteetne. Hindamine aitab välja selgitada puudujäägid ja annab sisendi parendustegevustele. Esimeses etapis tõhustatakse kontrolli majandustegevusteadete üle EHISes. Kontroll toimub veebilehel esitatud informatsiooni alusel. Teine etapp sisaldab õppe kvaliteedi hindamist või koolitusasutuse akrediteerimist.

#### **1. Koolitusasutused, kes ei kasuta koolituste läbiviimiseks avalikku raha ja ei võimalda soodustusi**

Täienduskoolitused, mille läbiviimisel ei kasutata avalikke vahendeid, ei kuulu TäKSi regulatsiooni alla. Koolitusi võib korraldada TäKSist sõltumatult ka edaspidi. Selliseid koolitusi läbi viivad koolitusasutused ei pea end EHISesse registreerima ehk täienduskoolituse pakkujad, kes tegutsevad eraraha toel ja ei ole valmis rangemateks nõueteks, saavad ka edaspidi tegutseda end Eesti hariduse infosüsteemi kandmata. Antud asutustele ei kohaldu TäKSist tulenevad nõuded ning ühtlasi nende üle HTM järelevalvet ei teosta.

Ettevõtlusvabadust koolitusvaldkondades ei piirata põhjendamatult, kus ei ole kehtestatud loakohustust ning millega ei kaasne soodustusi või koolituse läbiviimiseks ei kasutata avalikku raha.

## **2. Täienduskoolitusasutused, kes soovivad olla Eesti Vabariigi haridusseaduse mõistes täienduskoolitusasutused ja võimaldada õppijatele tulumaksusoodustust ja õppepuhkust**

Need koolitusasutused peavad esitama majandustegevusteate EHISes. Majandustegevusteate esitamise järgselt kontrollitakse täiskasvanute koolituse seaduse miinimumnõuetele vastavust. Seega saab edaspidiselt „täienduskoolitusasutuseks“ nimetada asutust, kes on esitanud majandustegevusteate ja kes täidab TäKSi nõudeid. Kaob võimalus nimetada „täienduskoolitusasutuseks“ asutust, kes pakub koolitusi majandustegevusteata. Esimeses etapis käivitatakse koolitusasutuste järelkontroll ainult formaalsete näitajate alusel. Majandustegevusteate esitamisel lisab esitaja veebilehe lingid, mis tõendavad TäKSi nõuete järgimist. Kontrollitakse, kas veebilehel on avalikustatud seaduses nõutu.

Olemasolevast süsteemist jääb alles tegevuslubade väljastamine spetsiifilistes valdkondades: vedurijuhtide koolitamine, mootorsõidukijuhtide koolitamine, turvatöötajate õpe ja eesti keele tasemeeksamikse ettevalmistav koolitus.

## **3. Täienduskoolitusasutused, kes soovivad pakkuda koolitusi avalike vahendite eest**

**Formaalsete miinimumnõuete täitmine ei pruugi peegeldada koolituste tegelikku kvaliteeti. Seepärast pakutakse välja formaalsete nõuete kontrolli kõrval ka õppe kvaliteedi hindamine või koolitusasutuse akrediteerimine.**

Täienduskoolitusasutused, kes on esitanud majandustegevusteate ja kes soovivad pakkuda täienduskoolitusi riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarve ning struktuurifondi vahenditest, peavad läbima õppe kvaliteedi hindamise ehk liiguvad hindamise teise etappi. Hindamise raames jõutakse selgusele, kas õppe läbiviimine vastab nõuetele ja koolitusasutus suudab tagada kvaliteetset teenust. Kui majandustegevusteate puhul kontrollitakse veebilehel avalikustatud informatsiooni või dokumente, siis õppe kvaliteedi hindamine tähendab põhjalikumat hindamist, mille raames on võimalik teha ka paikvaatlust ning koguda lisainformatsiooni hinnangu andmiseks kriteeriumide täitmisele. Seadusandluses ei hakata ette kirjutama valdkondade kaupa väga detailseid kriteeriume koolituste pakkumisele ja sisule, vaid kohustatakse koolitusasutusi esitama enda kohta infot kindlaksmääratud kujul. Esitatav info peab näitama, et koolitusasutus on võimeline tagama koolituste kvaliteedi ning koolituste eesmärkide täitmise. Usaldusväärse hindamistulemuse saamiseks on otstarbekas kombineerida enesehindamist välishindamisega. Seega võib hindamine sisaldada enesehindamise analüüsi tegemist, mille aluseks on täiskasvanute koolituse kriitilised edutegurid, nt õppekavad, koolitajad, infrastruktuur, kliendikesksus jne. Hindamisse kaasatakse nii täienduskoolituse kui ka erialavaldkondade eksperdid. Seadusandlus peab võimaldama HTMil või tema haldusala valitsusasutusel eksperthinnangule toetudes väljastada ka negatiivne hinnang, kui kool ei tegutse piisavalt läbipaistvalt või õppija huve kaitsvalt. Negatiivse hinnangu saamise korral ei tohiks koolitusasutus pakkuda koolitusi avalikule sektorile. Edasiste arutelude küsimus on, kas õppe kvaliteedi hindamisse haaratakse kõik koolitusasutused või jäetakse välja mõned piirialased juhtumid (näiteks esoteerikakoolid jne) otsusega, et selliseid koolitusasutusi ei saa

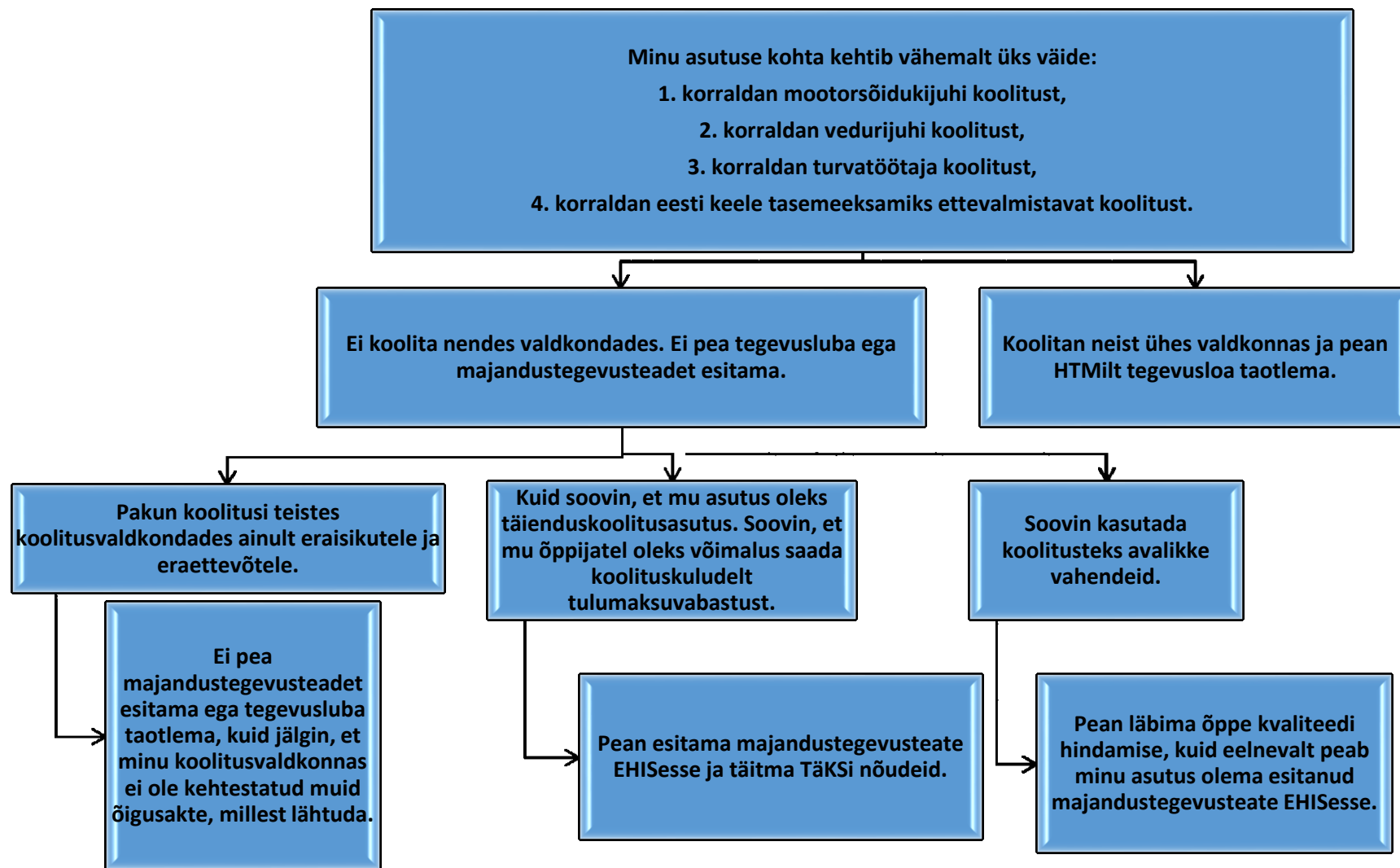
rahastada avalikest vahenditest. Hindamist ei pea tegema HTM, tõenäoliselt võiks hindamist läbi viia Haridus- ja Noorteameti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuur.

Edasiste arutelude küsimus on, kas täienduskoolitusasutustele luua ka avalikult kuvatav tagasisidesüsteem. Õppijatelt või rahastajatelt koguva tagasiside tulemuste avalikustamine aitaks oluliselt tõsta koolitusasutuste ja koolitajate läbipaistvust. Seetõttu oleks suurem osa kogutavast infost avalikkusele kättesaadav eesmärgiga soodustada õppija ja tellija teadlikku valikut teenusepakkuja osas. Lähtutakse ka eeldusest, et võistlusmoment pakkujate vahel soodustab kvaliteedi paranemist. Tagasisidest „kasusaajad“ on nii õppijad, tellijad, rahastajad, koolitusasutused jne.

TÄIENDUSKOOLITUSE PAKKIJAD		
1. Täienduskoolituspakkujad, kes koolitavad erasektorit või muudest hüvedest mittehuvitatud eraisikud. Ei pea ennast EHISesse kandma ja TäKSi nõudeid täitma. Kui koolitusvaldkonnas on mõned eriseadusest tulenevad nõuded, siis neid tuleb järgida.	2. Täienduskoolituspakkujad, kes soovivad olla "täienduskoolitusasutused" ja võimaldada õppijatele tulumaksusoodustust, peavad esitama EHISesse majandustegevusteate, järgima TäKSi ja sellega seotult läbima kontrolli. Kui koolitusvaldkond on rohkem reguleeritud (4 valdkonda - veduri juhi koolitus jne), siis tuleb taotleda tegevusluba.	3. Täienduskoolituspakkujad, kes soovivad pakkuda koolitusi riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarve raha eest ja soovivad taotleda riiklikke soodustusi, peavad läbima õppe kvaliteedi hindamise. Siia etappi saavad tulla vaid asutused, kes on EHISes esitanud majandustegevusteate. Kui koolituse pakkuja on läbinud õppe kvaliteedi hindamise, siis ainult sellisel juhul on tal võimalik väljastada koolituse lõpus oskustunnistust (mikrokkvalifikatsiooni).

Joonis 2. Mida teha, kui soovitakse koolitusi pakkuda

# Täiskasvanute koolituse seaduse muutmise väljatöötamise kavatsus



Joonis 3. Täiskasvanutele koolituste pakkumine

## *VI VÄLJATÖÖTAMISE TEGEVUSKAVA*

### **Valitav lahendus**

Muudetakse kehtivaid õigusakte. Muudatuse sisu kirjeldus toodud VTK V osas.

### **Puudutavad ja muudetavad õigusaktid**

Tulumaksuseadus

### **Edasine kaasamise plaan**

Seaduse muutmisesse kaasatakse Täiskasvanuhariduse Nõukogu, mis on kehtiva täiskasvanute koolituse seaduse kohaselt HTMi täiskasvanuhariduse küsimustes nõustav kogu, mida juhib haridus- ja teadusminister. Nõukogusse kuuluvad esindajad Rahandusministeeriumist, Eesti Tööstus- ja Kaubandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist, Eesti Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsioonist Andras, Eesti Vabaharidusliidust, Eesti Ametiühingute Keskliidust, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskojast, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühingust, Eesti Töötukassast, Sotsiaalministeeriumist, Rektorite Nõukogust jne. Seaduse muudatust arutatakse kindlasti järgmiste organisatsioonide esindajatega: Haridus- ja Noorteamet, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Eesti Rahvaülikoolide Liit, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, kutseõppeasutuste täienduskoolituse osakondade esindajad, akadeemilise täienduskoolituse võrgustik, EPALE jne.

Kaasamise täpsem vorm sõltub sihtrühmade tagasisidest.

### **Eeldatav eelnõu kooskõlastamise aeg**

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks 2021. aasta IV kvartalis.

### **Õigusakti eeldatav jõustumise aeg**

Seadus on plaanitud jõustuma valdavas osas 1. oktoober 2022. a.

### **Vastutavad ametnikud**

Terje Haidak – terje.haidak@hm.ee, 735 0247

Annaliisa Toom – annaliisa.toom@hm.ee, 735 4074

Sander Pelisaar – sander.pelisaar@hm.ee, 735 0261

Küllli All – kulli.all@hm.ee, 735 0249