Haridus- ja Teadusministeerium

Hr Jüri Kõrge
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie:15.05.2003 nr 2-7.3-TR/03/692
Meie: 14.07.2003 nr 7.1.-5/2736

Täiskasvanute koolitusasutuste koolitusload

Austatud Jüri Kõrge

Edastame Teile Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohad Riigikontrolli ettepanekutele täiskasvanute koolitusasutustele koolituslubade andmisel.

Lugupidamisega

Toivo Maimets
Minister

Lisa: Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohad 5 lehel

Kadri Peterson 07 350 231

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 15.07.2003 Reg nr 2-4.2/03/1[illegible]

Munga 18, 50088 TARTU www.hm.ee Tel (07) 350 222 Faks (07) 350 250 hm@hm.ee

Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohad ja rakendatavad abinõud Riigikontrolli ettepanekutele täiskasvanute koolitusasutustele koolituslubade andmisel.

Lk 8 (Õppekavade sisu)

Riigikontroll nõustub ministeeriumiga, et pole piisavat õiguslikku alust hinnata täiskasvanute koolitusasutuste tööalase ja vabahariduslikku koolituse õppekavade sisu. Kui ministeerium peab vajalikuks esitada nõudeid õppekavade vormi või sisu osas, peaks ta need nõuded sõnastama ja õiguslikult korrektselt vormistama. Kui riik tööalase koolituse õppekavade sisu osas nõuded sätestab, peaks ta nende hindamisse kaasama kutse- ja erialaliidud.

"Erakooliseadusest" tulenev nõue keskendub tasemeharidust andvatele õppeasutustele, kelle õppekavade nõuded on sätestatud teistes seadustes. Nõustume, et täiskasvanute koolituse õppekavadele ei ole nõudeid kehtestatud.

Õppekavade vormi ja nõuded peaks välja töötama ja kehtestama kutsekvalifikatsiooni omistav institutsioon. Õppekava sisu peab vastama kutsestandardile või töövõtjate ja tööandjate vahelistele kokkulepetele. Täiendava võimaliku tingimusena võib kaaluda rahvusvahelise tunnustuse ülekandmist (näit keeleõpe). Kuna on plaanis Kutsekvalifikatsiooni Keskuse ületoomine Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalasse, siis lihtsustab see ettepaneku täitmist.

Lk 8 (Õppe maht)

Riigikontrolli arvates peaks ministeerium kaaluma vajadust täpsustada õigusaktides mõisteid "õppe maht" ja "õppeaja kestus" – kas neid tuleb käsitleda ühele koolitatavale antava koolituse pikkusena või kogu õppegrupi summaarse õppeajaga, ühe õppekava ulatuses antava õppe mahuna või koolitusasutuse kõigi õppekavade õppe mahuna.

Kui koolitusloa nõue jääb ka edaspidi sõltuma õppekavade mahust, siis võiks kaaluda vajadust muuta praegust piirmahtu (120 tundi).

Ministeerium nõustub, et esineb teatud ebaselgus nimetatud mõistetes "Erakooliseaduses" ja "Täiskasvanute koolituse seaduses" ja võtab ettepanekut arvesse seaduste muutmisel. Koolitusloa andmiseks õppekavade mahu määramisel kuulab ministeerium ära Vabaharidusliidu ja Eesti Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsiooni ANDRAS seisukohad. Üks võimalikest lahendustest on institutsionaalse koolitusloa väljastamine, mis tähendaks piirmahust loobumist ja loa väljastamist asutusele, mitte õppekavale. Sellisel juhul "Erakooliseadus" sätestab üksnes nõuded, kuidas täiskasvanute koolitusasutused oma tegevust alustavad ja millistele tunnustele peab koolitusasutus igal ajahetkel vastama (õppekavad, õpetajad, sisekontroll, koolitusleping, audit, võlgade puudumine jne). Lihtsam on seda rakendada vabaharidust andvatele asutustele. Tööalase koolituse puhul eeldatakse õppetegevuse tihedamat seotust tööturu ja ühiskonna nõuete ja vajadustega ning seda koolitust peab tööturg (kutseliit, tööandja) ka aktsepteerima. Sellest tuleneb ka vajadus regulatsioonideks.

Lk 9 (Õppejõud)

Praegune õppejõudude hindamise korraldus võimaldab õppejõuna aktsepteerida isikut, kelle puhul ei saa kindel olla tema võimes konkreetse õppekava alusel koolitust läbi viia. Samuti ei anna ministeeriumile esitatavad dokumendid kindlust, et õppejõuna näidatud isik ka tegelikult õpetama hakkab.

Kui õigusaktides sätestatakse nõuded täiskasvanu koolitusasutuse õppejõudude kvalifikatsioonile, tuleks sätestada ka kvalifikatsiooni hindamise kord. Üks võimalus on kehtestada nõue, et tööalase koolituse

õppejõul peab õpetatavas aines olema kutsekvalifikatsioon (kutseseaduse tähenduses), teatud juhtudel lisaks ka andragoogi kutsekvalifikatsioon. Samuti peaks loataotleja ministeeriumile dokumentaalselt kinnitama asutuse ja deklareeritud õppejõu õigussuhet ning selle suhte sisu.

Ministeerium nõustub Riigikontrolli tähelepanekutega. Kuna õppejõududele esitatavad kvalifikatsiooninõuded on tihedas seoses õppekavaga, siis tuleb muudatusi nõuetes vaadelda kompleksselt.

Lk 10 (Ruumid)

Ministeerium ei saa loataotlejate materiaalse baasi kohta esitatavaist andmeist ülevaadet, kas õppeasutuse materiaalne baas on õppeasutuse poolt pakutavaks õppeks piisav ja vastab riigi seatud nõuetele.

Kui ministeerium peab ka edaspidi hindama koolitusasutuse materiaalse baasi vastavust nõuetele, peaks ta taotlema, et need nõuded nii sisuliselt kui ka õiguslikult korrektselt fikseeritakse. Seejuures tuleks ka arvestada, et sageli on võimalik õppusi korraldada ka tavalistes bürooruumides, mille kasutamiseks sõlmitakse lepingud siis, kui on selge, kui palju õppusi kui paljudele osavõtjatele ja kui tihti on vaja. Loataotlusega esitatavad andmed kasutatavate ruumide kohta ei pruugi, ja tihti ei saagi, anda ettekujutust kõigist ruumidest, kus õppusi tegelikult andma hakatakse. Minister peaks tegema sotsiaalministrile ettepaneku kehtestada tervisekaitsenõuded täiskasvanute koolitusasutustele.

Ministeerium nõustub Riigikontrolli tähelepanekutega ja möönab, et tegemist on sotsiaalministeeriumi haldusalaga. Haridus- ja Teadusministeeriumi ei teosta järelevalvet tervisekaitsenõuete täitmise üle, sest see ei ole tema pädevuses. Ministeerium teeb sotsiaalministeeriumiga koostööd antud küsimustele lahenduste leidmiseks.

Lk 11 (Organisatoorsed võimed)

Kui koolitusluba käsitleda riigi kinnitusena selle kohta, et riigi arvates suudab koolitusasutus õppekava järgida, anda kvaliteetset õpet ja koolitatavatele pakutavad kursused kokkulepitud tasu eest lõpuni viia, peaks riik sätestama nõude, et koolitusluba taotlev erakool esitab ministeeriumile andmed, mis kinnitavad tema võimet oma õppekavade ja arengukava elluviimist rahastada, ning andmed, mille põhjal on võimalik otsustada, kas koolitusasutuse juht on võimeline koolitusasutuse tööd nõuetekohaselt korraldama. Otstarbekas oleks sätestada nõue, et suuremate koolitusasutuste juhtide hulgas peab olema andragoogi kvafikatsioonitunnistust omav isik.

Riigikontrolli ettepanek väärib kaalumist "Erakooliseaduse" muutmisel. Ministeerium tahab siinkohal märkida, et ei saa kogu vastutust endale võtta, vaid seda jagada koolitusasutusega teatud piirides. Siin on meie poolt "Erakooliseaduse" § 17 (õpilase ja erakooli vaheline leping) sätestatud nõue lepingu sõlmimiseks ja nõuded selle sisule, mis peavad pakkuma õppurile teatud kindlustunnet. Lepingu lisaks on ka õppekava. Selle mittetäitmine kooli poolt annab õppurile õiguse kasutamata teenuse eest hüvitise nõudmiseks. Ministeerium on ette valmistanud "Erakooliseaduse" muutmise seaduse, mis seab koolipidajale kõrgemad nõuded ja suurema vastutuse.

Lk 13 ja 14 (Otsustamine, käskkirja väljastamine, riigilõiv)

Ministeeriumi senine töökorraldus taotluste ja nendega seotud dokumentide liikumise registreerimisel ei ole piisavalt täpne võimaldamaks hinnata, kas loataotlusi käsitledes on järgitud tähtaegu. '

Ministeerium ei ole loataotlejaile esitanud põhjendamatuid nõudmisi. Vastupidi, mitmel juhu oli dokumentide vormistatuse osas tehtud loataotlejaile mööndusi.

Ministeeriumis ei ole kehtestanud kontrolli selle üle, et otsused loataotluste kohta tehtaks avaldustele vastamise seaduses sätestatud tähtaja piires. Riigikontrolli arvates oleks otstarbekas kui haridus- ja teadusministri käskkiri koolitusloa andmise kohta sätestaks loa kehtimahakkamise kuupäevaks käskkirja andmisest hilisem kuupäev ning lisataks tingimus, et luba jõustub riigilõivu tasumisel.

Ministeerium on dokumentide läbivaatamisel lähtunud koolituslubade väljastamise teenusstandardi, "Haldusmenetluse seaduse" ja "Erakooliseaduse" vastavatest nõuetest. Kui on ilmnenud üksikuid tähtaegadest mittekinnipidamisi, siis on need tingitud taotleja suutmatusest nõuetekohaseid dokumente esitada. Vaatame veel kord läbi oma protseduurireeglid ja kaalume koolitusloa menetlemise jälgimiseks sisse viia seda kajastava dokumendi.

Ministeeriumil on puudunud kontroll selle üle, kas koolitusloa saanud on riigilõivu tasunud. Kuna koolitusluba antakse konkreetse õppekava järgi õpetamiseks, siis tuleks riigilõivuga maksustada iga õppekava, sest nende suhtes tehakse eraldi toiming. Riigikontrolli arvates pole ministeeriumi sellekohased otsused olnud õiguslikult korrektsed. Riigikontrolli arvestuse järgi pidanuks juhul, kui kõigi kehtivate[2] koolituslubade andmisel oleks nõutud lõivu kõigi aktsepteeritud õppekavade arvu järgi, riigikassasse laekunud täiendavalt lõivu 330 tuhat krooni.

Oleks otstarbekas, kui koolitusloa eest nõutava riigilõivu maksmine seotaks toimingu tegemise, mitte aga tehtud otsuse kohta loa kättesaamisega, st lõiv tuleks tasuda luba taotledes. Selle sätestamiseks tuleks teha vastavasisuline muudatus "Erakooliseadusesse".

Kui ministeerium on seisukohal, et riigilõivuga maksustatavaks toiminguks peaks olema ühe otsuse tegemine kõigi loataotleja esitatud taotluste kohta, mitte aga iga õppekava osas eraldi otsuse tegemine, peaks ministeerium taotlema "Erakooliseaduses" vastavasisulise täpsustuse tegemist.

Ministeerium kaalub riigilõivu puudutavat ettepanekut ja viib vastavad muudatused sisse "Erakooliseaduse" muutmisel. Muudatuste sisu lähtub sellest, kas otsustataks institutsionaalse või õppekava koolitusloa kasuks või asendatakse koolitusloa andmine hoopis koolitaja registrisse kandmisega.

L 15 (Kehtivusaeg)

Ministeeriumi senine praktika – anda õppeasutustele, kes kord on koolitusloa saanud, edaspidi see juba pikemaks ajaks (üldjuhul 5 aastaks) – pole piisavalt põhjendatud. Seda seepärast, et üldjuhul ministeeriumil ei ole infot loa saanud täiskasvanute koolitusasutuste tegevuse kohta – nende tegevuse üle ei teostata järelevalvet, nad ei esita oma tegevuse kohta mingeid aruandeid.

Koolitusluba antakse konkreetsete õppekavade järgi õpetamiseks. Erakoolide rakendatavad täiskasvanukoolituse õppekavad ei saa olla aastaid muutumatud, vaid nad peavad muutuma koos koolitatavate vajaduste muutumisega. Seetõttu pole õige anda koolitusluba (ka teist korda) konkreetse õppekava kestusest pikemaks ajaks. See on ka vastuolus "Erakooliseaduse" § 5-ga, mille kohaselt koolitusloa tähtaja määramisel tuleb arvestada kooli õppekavaga kehtestatud nominaalse õppeaja kestust.

Kutsestandardid kehtivad 4 aastat, misjärel kutsenõukogu kinnitab uue kutsestandardi. Samas ei saa õigeks pidada Riigikontrolli seisukohta, mille kohaselt olemasolev praktika oleks vastuolus seadusega. Vastavalt "Erakooliseaduse" § lg 2 ("Koolitusluba on tähtajaline, kehtivusega mitte vähem kui üks aasta, ning tähtaja

määramisel arvestatakse erakooli õppekavaga kehtestatud nominaalse õppeaja kestust") ei ole võimalik lähtuda ainult õppekavast (sest täiskasvanute koolitusasutuse õppekava kehtestab õppeajaks sageli ka ainult 3 või 4 nädalat). Seaduse nimetatud sätte eesmärk on välistada olukord, kus koolitusloa kehtivus on lühem nominaalse õppeaja kestusest (näit 2 aastat üldhariduskoolis, kui kooliastme kestus on 3 aastat).

Ministeerium on siin seaduse võimaluste piires käitunud ratsionaalselt.

Riigikontroll märgib õigesti, et ministeerium ei ole teostanud plaanipärast kontrolli täiskasvanukoolituse õppeasutuste üle, küll on lahendanud kodanike avaldusi selles vallas. Samuti tuleb märkida, et koolitusasutused, kes saavad ministeeriumi kaudu riigi toetust, esitavad nendega sõlmitud lepingust tulenevalt raha kasutamise kohta aruanded.

Lk 17 (Järelevalve)

Riigikontrolli arvates on ebaloogiline, et riik on kehtestanud koolitusloa omamise nõude, kuid ei kontrolli selle järgimist, ei kontrolli, kas loaomanikud säilitavad loa kehtivuse ajal vastavuse loa saamise tingimustele ega oma õigust loaomanike suhtes sanktsioone rakendada, sh koolitusluba kehtetuks tunnistada.

Viitame asjaolule, et riigikontrolli ettepanekute ees olevas lahtris peitub "Erakooliseaduse" nõrkus: "tunnustatud koolitusasutusted", kelle tegevusele laieneb "Erakooliseadus" hetkest, mil nende korraldatava õppetöö maht ületab 120 tundi (kui nad asuvad organiseerima 16. õppepäeva), ei taotle koolitusluba, kuna ministeerium ei saa rakendada sanktsioone (küll aga võiks iga järgnev AS PriceWaterhouseCoopers'i õppepäeval osaleja päärduda Tarbijakaitsesse, sest koolitajal puudus koolitusluba) ja seaduse sõnastus on piisavalt segane sanktsioonide rakendamiseks. Samas on ebaotstarbekas koolituslubade väljastamine, kui tegemist on lühiajaliste õppepäevade korraldamisele keskendunud ettevõttega.

Koolituse mõiste on umbmäärane. Äriregistri andmetel on tegevusaladena registreeritud järgmisi mõisteid: seminaride korraldamine, õpe, koolitus, konsultatsioon, täiendõpe jne. Ministeerium teeb koostööd Tarbijakaitseameti ja politseiga, kui meieni jõuab informatsioon õppeasutusest, kes tegutseb koolitusluba omamata. Nemad saavad rakendada ka sanktsioone.

Lk 18 (Vasturääkivused)

Koolituslubade jaotamisel tööalase ja vabahariduslikku koolituse lubadeks ei ole sisulist tähendust. Koolitatavad ei otsusta mitte selle järgi, mis koolituseks õppeasutusel luba on, vaid õppe sisu ja kvaliteedi ning selle järgi, kas koolil üldse koolituse jaoks luba on.

Kui riik jääb seisukohale, et füüsilised isikud võivad oma maksustatavat tulu koolituskulude võrra vähendada vaid siis, kui nad saavad õpet koolitusluba omavatelt õppeasutustelt, peaks selgelt sätestama, kas soodustus kehtib üksnes juhul, kui nad õpivad õppekava järgi, milleks riik on koolitusasutusele loa andnud ning läbivad kogu õppekava. Sel juhul tuleks teha täiendused ka tulumaksuseaduse § 26 lõikes 4 ja rahandusministri 29.12.1999 a. määruses nr 120.

Ministeerium nõustub Riigikontrolli seisukohtadega ja võtab neid arvesse vastavalt eelpooltoodud ettepanekute suhtes seisukoha kujundamisel.

Tegevuslubade andmise praegune regulatsioon ja korraldus ei taga täiskasvanutele antava koolituse kvaliteeti ega koolituse valikuks vajalikku informatsiooni koolitusest huvitatutele.

Minister peaks kaaluma vajadust asendada koolitusloa nõue koolitusasutuste registreerimise nõudega vastavas registris. Registriandmetest peaks selguma pakutava koolituse sisu (õppekava), õppejõudude erialane ettevalmistus ja töökogemus, õppeasutuse materiaalne baas, õppuse toimumise aeg, reźiim ja maksumus koolitatavale. Andmete tõepärasuse ja uuendamise eest peaksid vastutama koolitajad. Võimalus end selles registris registreerida peaks olema igal koolitusasutustel, sõltumata koolituste mahust.

Kuna täiskasvanute koolitus on hariduspoliitilise otsustuse alusel vaba turu reguleerida, sõltudes suures osas koolitatavate nõudlusest ning need ebapiisavad regulatsioonid, mida Riigikontroll oma auditis välja toob, on sellest tulenevad. Poliitilise otsuse eelduseks oli, et kvaliteeti ei mõjuta niivõrd regulatsioonid kui kliendi teadlikkuse kasv ning nõudluse ja pakkumise suhe. Sellest tulenevalt on ka ministeerium nõuete kehtestamisel lähtunud, samuti ei ole olnud eesmärgiks pakutava koolituse piiramine.

Riigikontrolli ettepanekud on asjakohased ja ratsionaalsed, arutame neid oma koostööpartneritega enne otsuste tegemist. Ministeeriumil on planeerinud kasutada tõukefondide vahendeid täiskasvanute koolitusasutuste registri moodustamiseks. Samuti on kavandatud vahendid uuringu läbiviimiseks täiskasvanute koolituse nõudluse ja pakkumise valdkonnas.

Lugupidamisega

Kadri Peterson
Haridus- ja Teadusministeeriumi
järelevalveosakonna juhataja

Haridus- ja Teadusministeerium

Järelevalveosakond

Hr Jüri Kõrge
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie:15.05.2003 nr 2-7.3-TR/03/692
Meie: 15.07.2003 nr 7.1.-5/2736

Täiskasvanute koolitusasutuste koolitusload

Austatud Jüri Kõrge

Edastame Teile uuesti Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohad Riigikontrolli ettepanekutele täiskasvanute koolitusasutustele koolituslubade andmisel.

Lugupidamisega

Kadri Peterson
Juhataja

Lisa: Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohad 5 lehel

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 16.07.03 Reg. nr 2-7.1-TR/03/692-3

Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohad ja rakendatavad abinõud Riigikontrolli ettepanekutele täiskasvanute koolitusasutustele koolituslubade andmisel.

Lk 8 (Õppekavade sisu)

Riigikontroll nõustub ministeeriumiga, et pole piisavat õiguslikku alust hinnata täiskasvanute koolitusasutuste tööalase ja vabahariduslikku koolituse õppekavade sisu. Kui ministeerium peab vajalikuks esitada nõudeid õppekavade vormi või sisu osas, peaks ta need nõuded sõnastama ja õiguslikult korrektselt vormistama. Kui riik tööalase koolituse õppekavade sisu osas nõuded sätestab, peaks ta nende hindamisse kaasama kutse- ja erialaliidud.

"Erakooliseadusest" tulenev nõue keskendub tasemeharidust andvatele õppeasutustele, kelle õppekavade nõuded on sätestatud teistes seadustes. Nõustume, et täiskasvanute koolituse õppekavadele ei ole nõudeid kehtestatud.

Õppekavade vormi ja nõuded peaks välja töötama ja kehtestama kutsekvalifikatsiooni omistav institutsioon. Õppekava sisu peab vastama kutsestandardile või töövõtjate ja tööandjate vahelistele kokkulepetele. Täiendava võimaliku tingimusena võib kaaluda rahvusvahelise tunnustuse ülekandmist (näit keeleõpe). Kuna on plaanis Kutsekvalifikatsiooni Keskuse ületoomine Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalasse, siis lihtsustab see ettepaneku täitmist.

Lk 8 (Õppe maht)

Riigikontrolli arvates peaks ministeerium kaaluma vajadust täpsustada õigusaktides mõisteid "õppe maht" ja "õppeaja kestus" – kas neid tuleb käsitleda ühele koolitatavale antava koolituse pikkusena või kogu õppegrupi summaarse õppeajaga, ühe õppekava ulatuses antava õppe mahuna või koolitusasutuse kõigi õppekavade õppe mahuna.

Kui koolitusloa nõue jääb ka edaspidi sõltuma õppekavade mahust, siis võiks kaaluda vajadust muuta praegust piirmahtu (120 tundi).

Ministeerium nõustub, et esineb teatud ebaselgus nimetatud mõistetes "Erakooliseaduses" ja "Täiskasvanute koolituse seaduses" ja võtab ettepanekut arvesse seaduste muutmisel. Koolitusloa andmiseks õppekavade mahu määramisel kuulab ministeerium ära Vabaharidusliidu ja Eesti Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsiooni ANDRAS seisukohad. Üks võimalikest lahendustest on institutsionaalse koolitusloa väljastamine, mis tähendaks piirmahust loobumist ja loa väljastamist asutusele, mitte õppekavale. Sellisel juhul "Erakooliseadus" sätestab üksnes nõuded, kuidas täiskasvanute koolitusasutused oma tegevust alustavad ja millistele tunnustele peab koolitusasutus igal ajahetkel vastama (õppekavad, õpetajad, sisekontroll, koolitusleping, audit, võlgade puudumine jne). Lihtsam on seda rakendada vabaharidust andvatele asutustele. Tööalase koolituse puhul eeldatakse õppetegevuse tihedamat seotust tööturu ja ühiskonna nõuete ja vajadustega ning seda koolitust peab tööturg (kutseliit, tööandja) ka aktsepteerima. Sellest tuleneb ka vajadus regulatsioonideks.

Lk 9 (Õppejõud)

Praegune õppejõudude hindamise korraldus võimaldab õppejõuna aktsepteerida isikut, kelle puhul ei saa kindel olla tema võimes konkreetse õppekava alusel koolitust läbi viia. Samuti ei anna ministeeriumile esitatavad dokumendid kindlust, et õppejõuna näidatud isik ka tegelikult õpetama hakkab.

Kui õigusaktides sätestatakse nõuded täiskasvanu koolitusasutuse õppejõudude kvalifikatsioonile, tuleks sätestada ka kvalifikatsiooni hindamise kord. Üks võimalus on kehtestada nõue, et tööalase koolituse

õppejõul peab õpetatavas aines olema kutsekvalifikatsioon (kutseseaduse tähenduses), teatud juhtudel lisaks ka andragoogi kutsekvalifikatsioon. Samuti peaks loataotleja ministeeriumile dokumentaalselt kinnitama asutuse ja deklareeritud õppejõu õigussuhet ning selle suhte sisu.

Ministeerium nõustub Riigikontrolli tähelepanekutega. Kuna õppejõududele esitatavad kvalifikatsiooninõuded on tihedas seoses õppekavaga, siis tuleb muudatusi nõuetes vaadelda kompleksselt.

Lk 10 (Ruumid)

Ministeerium ei saa loataotlejate materiaalse baasi kohta esitatavaist andmeist ülevaadet, kas õppeasutuse materiaalne baas on õppeasutuse poolt pakutavaks õppeks piisav ja vastab riigi seatud nõuetele.

Kui ministeerium peab ka edaspidi hindama koolitusasutuse materiaalse baasi vastavust nõuetele, peaks ta taotlema, et need nõuded nii sisuliselt kui ka õiguslikult korrektselt fikseeritakse. Seejuures tuleks ka arvestada, et sageli on võimalik õppusi korraldada ka tavalistes bürooruumides, mille kasutamiseks sõlmitakse lepingud siis, kui on selge, kui palju õppusi kui paljudele osavõtjatele ja kui tihti on vaja. Loataotlusega esitatavad andmed kasutatavate ruumide kohta ei pruugi, ja tihti ei saagi, anda ettekujutust kõigist ruumidest, kus õppusi tegelikult andma hakatakse. Minister peaks tegema sotsiaalministrile ettepaneku kehtestada tervisekaitsenõuded täiskasvanute koolitusasutustele.

Ministeerium nõustub Riigikontrolli tähelepanekutega ja möönab, et tegemist on sotsiaalministeeriumi haldusalaga. Haridus- ja Teadusministeeriumi ei teosta järelevalvet tervisekaitsenõuete täitmise üle, sest see ei ole tema pädevuses. Ministeerium teeb sotsiaalministeeriumiga koostööd antud küsimustele lahenduste leidmiseks.

Lk 11 (Organisatoorsed võimed)

Kui koolitusluba käsitleda riigi kinnitusena selle kohta, et riigi arvates suudab koolitusasutus õppekava järgida, anda kvaliteetset õpet ja koolitatavatele pakutavad kursused kokkulepitud tasu eest lõpuni viia, peaks riik sätestama nõude, et koolitusluba taotlev erakool esitab ministeeriumile andmed, mis kinnitavad tema võimet oma õppekavade ja arengukava elluviimist rahastada, ning andmed, mille põhjal on võimalik otsustada, kas koolitusasutuse juht on võimeline koolitusasutuse tööd nõuetekohaselt korraldama. Otstarbekas oleks sätestada nõue, et suuremate koolitusasutuste juhtide hulgas peab olema andragoogi kvafikatsioonitunnistust omav isik.

Riigikontrolli ettepanek väärib kaalumist "Erakooliseaduse" muutmisel. Ministeerium tahab siinkohal märkida, et ei saa kogu vastutust endale võtta, vaid seda jagada koolitusasutusega teatud piirides. Siin on meie poolt "Erakooliseaduse" § 17 (õpilase ja erakooli vaheline leping) sätestatud nõue lepingu sõlmimiseks ja nõuded selle sisule, mis peavad pakkuma õppurile teatud kindlustunnet. Lepingu lisaks on ka õppekava. Selle mittetäitmine kooli poolt annab õppurile õiguse kasutamata teenuse eest hüvitise nõudmiseks. Ministeerium on ette valmistanud "Erakooliseaduse" muutmise seaduse, mis seab koolipidajale kõrgemad nõuded ja suurema vastutuse.

Lk 13 ja 14 (Otsustamine, käskkirja väljastamine, riigilõiv)

Ministeeriumi senine töökorraldus taotluste ja nendega seotud dokumentide liikumise registreerimisel ei ole piisavalt täpne võimaldamaks hinnata, kas loataotlusi käsitledes on järgitud tähtaegu.

Ministeerium ei ole loataotlejaile esitanud põhjendamatuid nõudmisi. Vastupidi, mitmel juhu oli dokumentide vormistatuse osas tehtud loataotlejaile mööndusi.

Ministeeriumis ei ole kehtestanud kontrolli selle üle, et otsused loataotluste kohta tehtaks avaldustele vastamise seaduses sätestatud tähtaja piires. Riigikontrolli arvates oleks otstarbekas kui haridus- ja teadusministri käskkiri koolitusloa andmise kohta sätestaks loa kehtimahakkamise kuupäevaks käskkirja andmisest hilisem kuupäev ning lisataks tingimus, et luba jõustub riigilõivu tasumisel.

Ministeerium on dokumentide läbivaatamisel lähtunud koolituslubade väljastamise teenusstandardi, "Haldusmenetluse seaduse" ja "Erakooliseaduse" vastavatest nõuetest. Kui on ilmnenud üksikuid tähtaegadest mittekinnipidamisi, siis on need tingitud taotleja suutmatusest nõuetekohaseid dokumente esitada. Vaatame veel kord läbi oma protseduurireeglid ja kaalume koolitusloa menetlemise jälgimiseks sisse viia seda kajastava dokumendi.

Ministeeriumil on puudunud kontroll selle üle, kas koolitusloa saanud on riigilõivu tasunud. Kuna koolitusluba antakse konkreetse õppekava järgi õpetamiseks, siis tuleks riigilõivuga maksustada iga õppekava, sest nende suhtes tehakse eraldi toiming. Riigikontrolli arvates pole ministeeriumi sellekohased otsused olnud õiguslikult korrektsed. Riigikontrolli arvestuse järgi pidanuks juhul, kui kõigi kehtivate[2] koolituslubade andmisel oleks nõutud lõivu kõigi aktsepteeritud õppekavade arvu järgi, riigikassasse laekunud täiendavalt lõivu 330 tuhat krooni.

Oleks otstarbekas, kui koolitusloa eest nõutava riigilõivu maksmine seotaks toimingu tegemise, mitte aga tehtud otsuse kohta loa kättesaamisega, st lõiv tuleks tasuda luba taotledes. Selle sätestamiseks tuleks teha vastavasisuline muudatus "Erakooliseadusesse".

Kui ministeerium on seisukohal, et riigilõivuga maksustatavaks toiminguks peaks olema ühe otsuse tegemine kõigi loataotleja esitatud taotluste kohta, mitte aga iga õppekava osas eraldi otsuse tegemine, peaks ministeerium taotlema "Erakooliseaduses" vastavasisulise täpsustuse tegemist.

Ministeerium kaalub riigilõivu puudutavat ettepanekut ja viib vastavad muudatused sisse "Erakooliseaduse" muutmisel. Muudatuste sisu lähtub sellest, kas otsustataks institutsionaalse või õppekava koolitusloa kasuks või asendatakse koolitusloa andmine hoopis koolitaja registrisse kandmisega.

L 15 (Kehtivusaeg)

Ministeeriumi senine praktika – anda õppeasutustele, kes kord on koolitusloa saanud, edaspidi see juba pikemaks ajaks (üldjuhul 5 aastaks) – pole piisavalt põhjendatud. Seda seepärast, et üldjuhul ministeeriumil ei ole infot loa saanud täiskasvanute koolitusasutuste tegevuse kohta – nende tegevuse üle ei teostata järelevalvet, nad ei esita oma tegevuse kohta mingeid aruandeid.

Koolitusluba antakse konkreetsete õppekavade järgi õpetamiseks. Erakoolide rakendatavad täiskasvanukoolituse õppekavad ei saa olla aastaid muutumatud, vaid nad peavad muutuma koos koolitatavate vajaduste muutumisega. Seetõttu pole õige anda koolitusluba (ka teist korda) konkreetse õppekava kestusest pikemaks ajaks. See on ka vastuolus "Erakooliseaduse" § 5-ga, mille kohaselt koolitusloa tähtaja määramisel tuleb arvestada kooli õppekavaga kehtestatud nominaalse õppeaja kestust.

Kutsestandardid kehtivad 4 aastat, misjärel kutsenõukogu kinnitab uue kutsestandardi. Samas ei saa õigeks pidada Riigikontrolli seisukohta, mille kohaselt olemasolev praktika oleks vastuolus seadusega. Vastavalt "Erakooliseaduse" § lg 2 ("Koolitusluba on tähtajaline, kehtivusega mitte vähem kui üks aasta, ning tähtaja

määramisel arvestatakse erakooli õppekavaga kehtestatud nominaalse õppeaja kestust") ei ole võimalik lähtuda ainult õppekavast (sest täiskasvanute koolitusasutuse õppekava kehtestab õppeajaks sageli ka ainult 3 või 4 nädalat). Seaduse nimetatud sätte eesmärk on välistada olukord, kus koolitusloa kehtivus on lühem nominaalse õppeaja kestusest (näit 2 aastat üldhariduskoolis, kui kooliastme kestus on 3 aastat).

Ministeerium on siin seaduse võimaluste piires käitunud ratsionaalselt.

Riigikontroll märgib õigesti, et ministeerium ei ole teostanud plaanipärast kontrolli täiskasvanukoolituse õppeasutuste üle, küll on lahendanud kodanike avaldusi selles vallas. Samuti tuleb märkida, et koolitusasutused, kes saavad ministeeriumi kaudu riigi toetust, esitavad nendega sõlmitud lepingust tulenevalt raha kasutamise kohta aruanded.

Lk 17 (Järelevalve)

Riigikontrolli arvates on ebaloogiline, et riik on kehtestanud koolitusloa omamise nõude, kuid ei kontrolli selle järgimist, ei kontrolli, kas loaomanikud säilitavad loa kehtivuse ajal vastavuse loa saamise tingimustele ega oma õigust loaomanike suhtes sanktsioone rakendada, sh koolitusluba kehtetuks tunnistada.

Viitame asjaolule, et riigikontrolli ettepanekute ees olevas lahtris peitub "Erakooliseaduse" nõrkus: "tunnustatud koolitusasutusted", kelle tegevusele laieneb "Erakooliseadus" hetkest, mil nende korraldatava õppetöö maht ületab 120 tundi (kui nad asuvad organiseerima 16. õppepäeva), ei taotle koolitusluba, kuna ministeerium ei saa rakendada sanktsioone (küll aga võiks iga järgnev AS PriceWaterhouseCoopers'i õppepäeval osaleja päärduda Tarbijakaitsesse, sest koolitajal puudus koolitusluba) ja seaduse sõnastus on piisavalt segane sanktsioonide rakendamiseks. Samas on ebaotstarbekas koolituslubade väljastamine, kui tegemist on lühiajaliste õppepäevade korraldamisele keskendunud ettevõttega.

Koolituse mõiste on umbmäärane. Äriregistri andmetel on tegevusaladena registreeritud järgmisi mõisteid: seminaride korraldamine, õpe, koolitus, konsultatsioon, täiendõpe jne. Ministeerium teeb koostööd Tarbijakaitseameti ja politseiga, kui meieni jõuab informatsioon õppeasutusest, kes tegutseb koolitusluba omamata. Nemad saavad rakendada ka sanktsioone.

Lk 18 (Vasturääkivused)

Koolituslubade jaotamisel tööalase ja vabahariduslikku koolituse lubadeks ei ole sisulist tähendust. Koolitatavad ei otsusta mitte selle järgi, mis koolituseks õppeasutusel luba on, vaid õppe sisu ja kvaliteedi ning selle järgi, kas koolil üldse koolituse jaoks luba on.

Kui riik jääb seisukohale, et füüsilised isikud võivad oma maksustatavat tulu koolituskulude võrra vähendada vaid siis, kui nad saavad õpet koolitusluba omavatelt õppeasutustelt, peaks selgelt sätestama, kas soodustus kehtib üksnes juhul, kui nad õpivad õppekava järgi, milleks riik on koolitusasutusele loa andnud ning läbivad kogu õppekava. Sel juhul tuleks teha täiendused ka tulumaksuseaduse § 26 lõikes 4 ja rahandusministri 29.12.1999 a. määruses nr 120.

Ministeerium nõustub Riigikontrolli seisukohtadega ja võtab neid arvesse vastavalt eelpooltoodud ettepanekute suhtes seisukoha kujundamisel.

Tegevuslubade andmise praegune regulatsioon ja korraldus ei taga täiskasvanutele antava koolituse kvaliteeti ega koolituse valikuks vajalikku informatsiooni koolitusest huvitatutele.

Minister peaks kaaluma vajadust asendada koolitusloa nõue koolitusasutuste registreerimise nõudega vastavas registris. Registriandmetest peaks selguma pakutava koolituse sisu (õppekava), õppejõudude erialane ettevalmistus ja töökogemus, õppeasutuse materiaalne baas, õppuse toimumise aeg, reźiim ja maksumus koolitatavale. Andmete tõepärasuse ja uuendamise eest peaksid vastutama koolitajad. Võimalus end selles registris registreerida peaks olema igal koolitusasutustel, sõltumata koolituste mahust.

Kuna täiskasvanute koolitus on hariduspoliitilise otsustuse alusel vaba turu reguleerida, sõltudes suures osas koolitatavate nõudlusest ning need ebapiisavad regulatsioonid, mida Riigikontroll oma auditis välja toob, on sellest tulenevad. Poliitilise otsuse eelduseks oli, et kvaliteeti ei mõjuta niivõrd regulatsioonid kui kliendi teadlikkuse kasv ning nõudluse ja pakkumise suhe. Sellest tulenevalt on ka ministeerium nõuete kehtestamisel lähtunud, samuti ei ole olnud eesmärgiks pakutava koolituse piiramine.

Riigikontrolli ettepanekud on asjakohased ja ratsionaalsed, arutame neid oma koostööpartneritega enne otsuste tegemist. Ministeeriumil on planeerinud kasutada tõukefondide vahendeid täiskasvanute koolitusasutuste registri moodustamiseks. Samuti on kavandatud vahendid uuringu läbiviimiseks täiskasvanute koolituse nõudluse ja pakkumise valdkonnas.

Lugupidamisega

Kadri Peterson
Haridus- ja Teadusministeeriumi
järelevalveosakonna juhataja