Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus täiskasvanute koolitusasutustele tööalase ja vabahariduslikku koolituse lubade andmisel

KONTROLLIARUANNE

Nr 2-5/03/109
29.08.2003

Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus täiskasvanute koolitusasutustele tööalase ja vabahariduslikku koolituse lubade andmisel

Tallinn
2003

Kokkuvõte

"Teadmistepõhine ühiskond vajab, et iga tema liige igas eluvaldkonnas oleks varustatud kõige uuemate teadmiste ja tööalaste oskustega. Haridussüsteemi reformimine ning elukestva õppe süsteemi juurutamine peavad garanteerima kõigile inimestele, vaatamata nende east, selliste teadmiste ja oskuste omandamise, mis võimaldaks tal kiiresti muutuvas elus edukalt toime tulla."[1]

Elukestva õppe olulisemaid osi on täiskasvanute tööalane ja vabahariduslik koolitamine. Eestis tegelevad sellega eelkõige eraomandis olevad koolitusasutused, kelle tegevust reguleerivad peamiselt täiskasvanute koolituse seadus ja erakooliseadus.

Täiskasvanute koolituse seaduse kohaselt peab erakoolidel, kes korraldavad täiskasvanute tööalast või vabahariduslikku koolitust mahuga üle 120 tunni, olema Haridus- ja Teadusministeeriumilt saadud koolitusluba. Iga õppekava jaoks tuleb taotleda eraldi koolitusluba. 2003. aasta 1. aprilli seisuga oli luba 225-l täiskasvanute koolitusasutusel kokku 885 õppekava järgi töötamiseks. Mitmed, sh suured ja tunnustatud koolitusasutused tegutsevad aga ilma koolituslubadeta, selgitades seda väitega, et nad pakuvad õpet vähem kui 120-tunnises mahus.

Riigikontroll valis täiskasvanute koolitamise lubade andmise auditi teemaks lähtudes elukestva õppe tähtsusest ja eelnevast teadmisest, et mitmed sellega seotud küsimused vajaksid senisest oluliselt paremat reguleerimist.

Olulisemad tähelepanekud

- Täiskasvanute koolitust reguleerivad täiskasvanute koolituse seadus ja erakooliseadus jätavad mitmed täiskasvanute koolitusasutuste tegevusega seotud küsimused vajalikul määral reguleerimata ja võimaldavad oma koosmõjus erinevaid tõlgendusi. Täiskasvanute koolituse seadus ei sätesta nõudeid koolitusasutustele, juhinduda tuleb erakooliseaduses sätestatust. Kuid erakooliseadus on mõeldud reguleerima eeskätt tasemeõpet andvate koolitusasutuste tegevust ega sobi rakendamiseks täiskasvanute koolitusasutuste suhtes.

- Täiskasvanute koolitusasutustele tegevuslubade andmise regulatsioon ja korraldus ei taga koolituse kvaliteeti ega huvitatuile koolituse valikuks vajalikku infot.

- Lubade jaotamine tööalase ja vabahariduslikku koolituse lubadeks ei oma sisulist tähendust. Koolitusest huvitatud ei tee oma otsuseid mitte selle järgi, milliseks koolituseks asutusel luba on, vaid õppe sisu ja kvaliteedi ning selle järgi, kas koolil üldse luba on.

- Õigusaktides sisalduvad nõuded täiskasvanute koolitusasutuste õppekavadele, õppejõududele ja materiaalsele baasile on ebamäärased või puuduvad üldse, mistõttu nendele vastavust pole võimalik hinnata ei lube andes ega ka koolitusasutuste tegevust hinnates.

- Ministeerium on kõiki loataotlejaid võrdselt kohelnud, pole neile esitanud ka põhjendamatuid nõudmisi. Kõik, kes on ministeeriumile esitanud seaduses loetletud dokumendid, on koolitusloa saanud. Taotluste menetlemine tähendab sisuliselt koolitusasutuste ja nende õppekavade registreerimise toiminguid, mille puhul ametnikud kaalutlusõigust rakendama ei pea.

- Loataotlusi menetledes pole rakendatud piisavaid sisekontrollimeetmeid. Kõigi loataotluste suhtes pole otsuseid tehtud õigusaktides sätestatud tähtaegadel. Ministeeriumil puudus ka kontroll selle üle, kas loa eest on riigilõiv tasutud. Kuigi riigilõivuga maksustatavaks toiminguks on otsuse tegemine iga konkreetse õppekava suhtes, pole ministeerium nõudnud riigilõivu mitte tema poolt lubatud õppekavade arvu, vaid paberkandjal vormistatud dokumendi eest (ühele loale võidakse märkida mitu ministeeriumi poolt aktsepteeritud õppekava).

---

[1] UNESCO Second International Congress on Technical and Vocational Education, 1999 Seoul. Väljavõte Haridus- ja Teadusministeeriumi koduleheküljel avaldatud elukestva õppe strateegia projektist

- Õigusaktid ei sätesta täiskasvanute koolitusasutuste tegevuse üle järelevalve teostamise korda, järelevalvet teostavaid asutusi ega sanktsioone, mida võiks puuduste tuvastamisel rakendada. Koolituslube ei saa kehtetuks tunnistada. Ministeeriumi töötajad pole täiskasvanute koolitusasutuste tegevust kontrollinud. Ka maavanematel pole otsest kohustust kontrollida, kas koolitusasutusel on luba, ja kui on, siis kas ta jätkuvalt vastab selle nõuetele.

- Regulatsioon, mis käsitleb maksustatava tulu vähendamist koolituskulude võrra, seostab maksustatava tulu vähendamise koolitusloa olemasoluga asutusel, mitte aga sellega, kas koolitatav sai õpet õppekava alusel, milleks koolitusasutusel luba oli.

Olulisemad ettepanekud

Haridus- ja teadusministrile

- Otsustada, kas riik peaks esitama tööalase või vabaharidusliku koolitusega tegelevaile täiskasvanute koolitusasutustele sisulisi nõudeid. Kui riik peaks nõudeid esitama, siis sõnastada need ning taotleda nende lülitamist täiskasvanute koolituse seadusesse. Kui riik nõudeid esitama ei peaks, siis taotleda nende koolitusasutuste puhul lubade omamise nõudest loobumist ja otsustada, kas:
    - on vaja nõuda tegevusloa omamise asemel registreeritust riiklikus erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registris, või
    - piisab sellest, kui ministeerium sõlmib neid koolitusasutusi ühendavate mittetulundusühingutega lepingud, millega nimetatud võtavad endale kohustuse luua ning avalikustada andmebaasid, mille kaudu koolitusasutused saavad huvilisi teavitada nende poolt antava õppe sisust, mahust ja koolitustingimustest, samuti näitajaist, mille alusel huvilistel on võimalik otsustada õppe kvaliteedi üle.

- Rakendada meetmeid koolituslubade taotluste menetlemise toimingute tähtaegade järgimiseks, riigilõivu nõudmiseks iga ministeeriumi poolt aktsepteeritava õppekava eest ning riigilõivu laekumise kontrollimiseks.

- Teha kooskõlastatult rahandusministriga ettepanek sätestada erakooliseaduses, et riigilõivu ei tule tasuda mitte ministri otsust kirjeldava paberkandjal vormistatud loa eest, vaid loataotluse läbivaatamise tulemust kajastava ministri otsuse tegemise eest.

Rahandusministrile

- Otsustada kooskõlastatult haridus- ja teadusministriga, kas residendist füüsilistel isikutel peaks olema õigus maksustamisperioodi tulust maha arvata kõik tulumaksuseaduse §-s 26 nimetatud koolituskulud või ainult need koolituskulud, mis nad on tasunud osalemise eest kursustel, mille järgi õpetamiseks on koolitusasutusele antud luba. Kui õigeks peetakse viimati nimetatut, siis teha Vabariigi Valitsuse kaudu ettepanek tulumaksuseaduse § 26 sõnastuse muutmiseks.

***

Haridus- ja teadusminister Toivo Maimets edastas Riigikontrollile ministeeriumi seisukohad järelevalveosakonna juhataja Kadri Petersoni poolt allkirjastatuna. Ministeerium nõustus peaaegu kõigi Riigikontrolli järeldustega ja hindas Riigikontrolli ettepanekuid asjakohaseks ja ratsionaalseks. Samas ei teatatud ühestki konkreetsest otsusest puuduste kõrvaldamiseks ja ministeeriumi poolt aktsepteeritud ettepanekute rakendamiseks. Märgiti, et täiskasvanute koolitusega seonduvad küsimused on hariduspoliitiliste otsustega jäetud turu reguleerida, eeldades, et täiskasvanutele antava õppe kvaliteeti ei mõjuta mitte niivõrd riigi kehtestatud regulatsioonid, kuivõrd koolitatavate teadlikkuse kasv ning nõudmise-pakkumise suhe.

Rahandusministeerium (kantsler Aare Järvan) teatas, et toetab erakooliseaduse muudatust, millega sätestataks, et riigilõiv koolitusloa eest tuleb tasuda enne loa taotlemist, ning teeb ettepaneku tulumaksuseaduse formuleeringute täpsustamiseks koolituskulude arvestamise osas.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna lühiülevaade **5**

Auditi teostus **7**

1. KOOLITUSLOA TAOTLEJATE PÄDEVUSE HINDAMINE **9**

1.1. Õppekavad **9**

1.2. Õppejõudude olemasolu ja pädevus **11**

1.3. Materiaalne baas **12**

1.4. Koolituse korraldaja organisatoorsed võimed ja kogemus **13**

2. OTSUSTE TEGEMINE LOATAOTLUSTE SUHTES **15**

3. JÄRELEVALVE KOOLITUSASUTUSTE TEGEVUSE ÜLE **19**

4. VASTURÄÄKIVUSED KOOLITUSLUBADEGA SEOTUD TOIMINGUTE REGULATSIOONIS **21**

4.1. Koolituskulude seos maksustatava tuluga **21**

4.2. Koolitusloa nõude sisuline põhjendatus **22**

HARIDUS- JA TEADUSMINISTRI NING RAHANDUSMINISTRI VASTUSED **24**

Sissejuhatus

Auditi aluseks oli Riigikontrolli 2002. aasta tööplaan. Auditeeriti toiminguid ajavahemikus 2001. aasta III kvartal kuni 2002. aasta IV kvartali lõpp. Audit viidi läbi 2003. aasta jaanuarist aprillini. Auditeeritavaks asutuseks oli Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi ka *HTM*).

Auditi eesmärgiks oli hinnata HTM-i tegevust nende riskide maandamisel, mis on seotud täiskasvanute koolitusasutustele tööalase ja vabahariduslikku koolituse (edaspidi ka *täiskasvanukoolitus*) lubade andmisega, ning anda vajaduse korral omapoolseid soovitusi. Ei käsitletud koolituslubade andmist tasemeõpet pakkuvatele riigi-, munitsipaal- ja eraõppeasutustele.

Tegevuslubadega seonduvate toimingute hindamine on üks Riigikontrolli prioriteetseid töösuundi. Kõnealusele teemale keskenduti seetõttu, et Riigikontrolli arvates on valdkonda reguleerivais õigusaktides mitmeid vasturääkivusi, veelgi enam – ebaloogilisust.

Valdkonna lühiülevaade

Täiskasvanute koolituse seaduse järgi peavad erakoolid, kes korraldavad täiskasvanute tööalast või vabahariduslikku koolitust, mille õppe maht[2] on üle 120 tunni, taotlema koolitusloa haridus- ja teadusministri kehtestatud tingimustel ja korras. Minister pole neid tingimusi määrusega kehtestanud (ega saakski, sest põhiseaduse § 31 lubab neid kehtestada vaid seadusega), lubasid andes lähtub ministeerium erakooliseadusest.

Sisuliselt on koolitusload tegevusload[3], milleta tegutsemise eest on ette nähtud rahaline karistus või sundlõpetamine.

Täiskasvanute koolituse seadus lubab täiskasvanukoolitusega tegelda riigi- ja munitsipaalasutustel, koolitusloaga erakoolidel, era- ja avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel, kui täiskasvanute koolitus on nende seadusest või põhikirjast (-määrusest) tulenev tegevus, ning füüsilisest isikuist ettevõtjail. Kuid kõigil neil ei pea luba olema – nt riigi- ja munitsipaalkoolidel. Füüsilisest isikust ettevõtja võib täiskasvanukoolitusega küll tegelda, kuid koolitusloa võib ta saada vaid siis, kui ta on kantud äriregistrisse.

Õigusaktid ei sätesta eesmärke, mida riik koolituslube andes saavutada tahab. Kui lähtuda auditi ajal HTM-i veebilehel olnud selgitusest "Koolitusluba on tunnistus sellest, et õppeasutuses läbiviidav koolitus vastab hariduse kvaliteedi tagamise nõuetele"[4], siis tähendab koolitusloa andmine või sellest keeldumine hinnangut koolitaja pakutava koolituse sisule. Järelikult võtaks riik koolitusluba andes osavastutuse selle eest, et koolitusasutusest saab vaid kvaliteetset õpet.

Õigusaktide ja HTM-i tegevuse analüüsist selgub, et täiskasvanukoolituse lubasid ei saa siiski käsitleda tunnustusena koolituse kvaliteedile. Ministeeriumi ametnike sõnul käsitleb ministeerium nende lubadega seotud toiminguid vahenditena, mille abil riik loob endale andmebaasi täiskasvanute koolitusasutustest ja nende suuremamahulistest õppekavadest.

Koolitusluba pole erakoolile ainult kohustuseks – teatud juhtudel saab selle abil riigilt toetust taotleda[5]. Kuna koolitusloaga asutusele koolituse eest tasunud füüsiline isik saab oma maksustatavat tulu koolituskulude võrra vähendada, siis võib arvata, et ta eelistab koolitusluba omavat asutust. Täiskasvanukoolitusega tegelejaid ühendavate mittetulundusühingute esindajate arvates on koolitusluba ka prestiiži küsimus – riik kinnitab sellega loaomaniku pädevust ja võimet anda kvaliteetset õpet.

---

[2] Õigusaktid ei defineeri mõistet "õppe maht", sellest tulenevaid probleeme käsitletakse käesoleva aruande osas 1.1.
[3] Haridusseaduse § 6 lg 2 punktis 15 samastatakse koolitusluba tegevuslitsentsiga.
[4] HTM-i veebileht http://www.hm.ee/ osa "Koolitusload: taotlemine ja andmebaas".
[5] Täiskasvanute koolituse seaduse alusel võivad vabahariduslikku koolitusega tegelevad koolitusluba omavad õppeasutused taotleda HTM-i kaudu riigieelarvest raha õpetajate ja direktorite (juhatajate) töötasudeks. Seda on antud koolitusasutustele, kelle põhitegevuseks on täiskasvanute vabahariduskoolitus: 2002. aastal 3,6 mln krooni (sellest osa Eesti Vabahariduslіidu metoodilise keskuse toetamiseks), 2003. aastal 4 mln krooni (sellest 660 000 krooni eelnimetatud keskusele ja õpiringidele).

Kehtivad koolitusload

Seisuga 01.04.2003 oli HTM-i kehtiv täiskasvanukoolituse luba kokku 225-l täiskasvanute koolitusasutusel, kes võisid loa alusel anda õpet 885 õppekava järgi (406 tööalase ja 479 vabahariduslikku koolituse õppekava[6]).

Mitu ministeeriumi on oma tegevusvaldkonda reguleerivaile seadustele tuginedes seadnud nõude, et teatud koolituse andmiseks peab koolitusasutusel lisaks koolitusloale olema ka registreering mingis registris[7] või ministeeriumipoolne tunnustatus. Nendega seotud toiminguid auditiga ei hinnatud, ka ei kontrollitud, kas selliseid – sisult koolitusloa andmise otsusega sarnaseid – otsuseid tehes järgitakse erakooliseadust ja täiskasvanute koolituse seadust.

Täpseid andmeid täiskasvanute koolitusasutuste kohta, kes pakuvad tööalast ja vabahariduslikku koolitust, ja nende õppekavade (kursuste) kohta ei ole ühelgi asutusel ega organisatsioonil, sest kõik koolitusturul tegutsejad ei pea omama koolitusluba ja koolitusloa omajad ei pea registreerima kõiki oma õppekavasid (kursusi).

Koolituslubade andmise korraldus

Koolituslubasid andes juhindub ministeerium erakooliseadusest, ministri kinnitatud korrast ja teenusstandardist[8]. Luba antakse konkreetse isiku (ettevõtja, omavalitsuse) konkreetsele õppeasutusele konkreetse(te) õppekava(de) alusel koolituse korraldamiseks.

Loataotlustele tuleb lisada:
- õppekava;
- kooli arengukava;
- õppejõudude kirjalikud nõusolekud õppeasutuses töötamiseks;
- andmed õppeasutuse materiaalse baasi (sh õpperuumide) ja selle nõuetele vastavuse kohta;
- kooli põhikiri.[9]

Koolitusluba ei anta, kui loataotleja ei ole loetletud dokumente ministeeriumile esitanud või kui need dokumendid ei sisalda kõiki seaduses nimetatud andmeid, ega ka siis, kui õppekava ei hinnata nõuetele vastavaks või loataotlejal on maksevõlgnevusi.

Loataotlused vaatab läbi ministri moodustatud komisjon eesotsas ministeeriumi kantsleriga. Komisjoni koosolekud valmistab ette ministeeriumi järelevalveosakond. Otsus loataotluse kohta vormistatakse ministri käskkirjaga, luba väljastatakse kantsleri allkirjaga. Loa kättesaamiseks tuleb tasuda riigilõiv.

Koolitusluba ei pikendata, vaid tähtaja möödudes tuleb taotleda uus luba. See tähendab, et tegutsevale õppeasutusele antakse luba samade protseduurireeglite järgi nagu äsja asutatud õppeasutusele.

Varasemad auditid

Riigikontroll pole HTM-i koolituslubadega seonduvaid toiminguid varem auditeerinud. Koolituslubadega seonduvate küsimustega on vähesel määral tegeldud tööturu korraldust käsitlevais auditites. Ministeeriumi järelevalveosakond ei olnud auditeeritud perioodil koolituslubadega seonduvaid ministeeriumi toiminguid hinnanud (ta ei saanukski seda teha, kuna nimetatud osakond on ise koolitusloa taotluste menetlejaks), siseauditi osakond moodustati alles käesoleval aastal[10].

---

[6] Algandmed HTM-i järelevalveosakonnast

[7] Näiteks sotsiaalminister on oma 14.12.2000 a. määrusega nr 80 sätestanud teatud isikutele täiendõppe andmisega tegelemise tingimuseks, et koolitusasutus peab olema ministeeriumis registreeritud (vt http://www.sm.ee/Telematic/koolettev.htm).

[8] Haridusministri 18.12.2002. a määrus nr 86 "Koolituslubade väljaandmise ja kehtetuks tunnistamise kord ning koolitusloa vorm". Auditeeritud perioodil juhindus ministeerium haridusministri 03.11.1999. a määrusest nr 55 "Munitsipaalõppeasutustele koolituslubade väljaandmise ja tühistamise korra ning koolitusloa vormi kinnitamine", rakendades selles sätestatut kõigi koolitusasutuste suhtes, ning haridusministri 22.02.2002. a käskkirjaga nr 140 kinnitatud "Haridusministeeriumi koolituslubade väljastamise teenusstandardist".

[9] Erakooliseadus § 5 lg 5

[10] Osakonna põhimäärus kinnitati 25.02.2003. a määrusega nr 16.

Mõisted

Täiskasvanute koolituse seadus jaotab täiskasvanute koolituse selle eesmärgi alusel kolmeks:

Tasemekoolitus – võimaldab koolitataval õhtuses, kaugõppe õppevormis või eksternina omandada põhi- või üldkeskharidust, õhtuses või kaugõppe õppevormis kutsekeskharidust põhihariduse baasil, osakoormusega või eksternina kutsekeskharidust keskhariduse baasil ja osakoormusega või eksternina kõrgharidust. Tasemekoolituse korraldamiseks koolituslubade andmist ei auditeeritud.

Tööalane koolitus – võimaldab kutse-, ameti- ja/või erialaste teadmiste, oskuste ja vilumuste omandamist ja täiendamist, samuti ümberõpet kas töökohas või koolitusasutuses.

Vabahariduslik koolitus – võimaldab isiksuse, tema loovuse, annete, initsiatiivi ja sotsiaalse vastutustunde arengut ning eluks vajalike teadmiste, oskuste ja võimete lisandumist.

Täiskasvanute koolituse seadus defineerib ka mõiste **täiskasvanute koolitusasutus** – riigi- ja munitsipaalasutus, koolitusluba omav erakool, era- või avalik-õiguslik juriidiline isik, kui täiskasvanute koolitus on tema seadusest või põhikirjast (põhimäärusest) tulenev tegevus, ning füüsilisest isikust ettevõtja (loetelu täiskasvanute koolituse seaduse §-st 2). Erakooliseaduse § 2 lg 2 punkt 9 sätestab täiskasvanute koolitusasutuse omaette erakooli liigina, kõrvuti kutseõppeasutuse, rakenduskõrgkooli, huvialakooli ja teiste kooliliikidega (kokku loetleb seadus kümme kooliliiki).[11]

Haridusseadus ei anna otsest õppekava mõiste definitsiooni. Haridusseaduse § 2 lg 6 kohaselt on õppekavad riigi haridusstandardite esitamise vormiks, sisaldades "hariduse sisu määravaid kohustuslikke õppeprogramme, õppetööks ettenähtud ajakulu, kohustuslikke teadmiste, oskuste, vilumuste ja käitumisnormide kirjeldusi".

Erakooliseaduse kohaselt on **õppekava** koolile alusdokument, mis määrab kindlaks õppe eesmärgid ja õppeaja kestuse, õpingute alustamise tingimused, õppeainete loendi ja mahu ainepunktides või õppepäevades, ainekavad, õppeainete valiku võimalused ja tingimused, õppeetappide (rühm, klass, kursus vms) ja erakooli lõpetamise nõuded.

Riigikontroll märgib vajadust asjakohased mõisted senisest oluliselt täpsemalt formuleerida. Haridus-korraldust käsitlevates õigusaktides kasutatav terminoloogia tekitab segadust, kui tahta võrrelda õigusaktide omavahelist kooskõla või hinnata riigiasutuste tegevuse vastavust õigusaktidele[12]. Riigikontrolli arvates põhjustab seda suuresti asjaolu, et erakooliseadus on mõeldud reguleerima eelkõige tasemeõppega tegelevate õppeasutuste tegevust, kuid neile kehtestatud reeglid ei sobi rakendamiseks täiskasvanute koolitusasutustele.

Auditi teostus

Auditiga sooviti saada vastused järgmistele **küsimustele**:

- Kas koolituslubadega seonduvad toimingud võimaldavad riigil saavutada eesmärke, mida nende lubade rakendamise eesmärgina deklareeritakse?
- Kas koolituslubadega seotud toimingud on piisavalt, loogiliselt ja loataotlejaile/-omanikele arusaadavalt korraldatud ning nende toimingute jaoks vajalik info taotlejaile kergelt kättesaadav?
- Kas kõiki loataotlejaid koheldakse võrdsetel alustel, kas kehtiv kord sisaldab piisavalt seda kindlustavaid kontrollimehhanisme ning kas seda korda järgitakse?

[11] Riigi- või munitsipaalkutseõppeasutuste ja riigi rakenduskõrgkoolide korraldatava täiskasvanute tööalase koolituse läbiviimisel tuleb vastavalt täiskasvanute koolituse seaduse § 4 lg-le 1 kohaldada kutseõppeasutuste seadust ja rakenduskõrgkooli seadust. Seetõttu peavad nimetatud õppeasutused täiskasvanute tööalase koolituse õppekavade koostamisel lähtuma riigi kehtestatud õppekavadest ja standarditest. Kuid koolituslubasid neil olema ei pea.

[12] Näiteks "õppekava", "ainekava", "õppe maht".

Audit keskendus neljale **riskile**, mida Riigikontroll uurib kõigis tegevuslubade auditites:

- tegevusluba antakse isikule, kes õigusaktidest tulenevalt luba ei võiks saada;
- ametnikud ei suhtu loa taotlejatesse võrdselt;
- loa omanik ei vasta loa kehtivuse ajal enam selle saamise tingimustele, kuid jätkab tegutsemist;
- kuna koolitusega võib tegelda ka ilma koolitusloata, tundub riigi koolituslubadega seonduv tegevus koolitusturul osalejaile mõttetuna ja riiki diskrediteerivana.

Auditi **valimisse** võeti 31 täiskasvanute tööalase ja vabahariduslikku koolituse korraldamiseks esitatud loataotlust juulist 2001 detsembrini 2002 – ligi 17% sel ajavahemikul esitatud loataotlustest. Valimisse võeti iga seitsmes koolitusloa taotlus. Valimit kirjeldab järgnev tabel (andmed[13] seisuga 01.07.2002):

Kehtivaid lubasid	186
Koolitusloaga õppekavade arv	614
Valimiga hõlmatud taotluste arv	31 taotlust (109 õppekava)
Osatähtsus	16,7% loa taotlustest, 17,7% õppekavadest

Põhilised audititoimingud

Auditirühm tugines HTM-i dokumentidele ja selgitustele ning vaatas läbi valimisse võetud tegevus-lubade menetlusdokumendid – kontrollis nende olemi ja sisu vastavust regulatsioonile.

Loa taotluste puhul sooritatud toiminguid ja taotlejatele esitatud nõudeid võrreldes selgitati, kas taotlejaid on võrdselt koheldud. Vajadusel küsiti selgitusi ministeeriumi töötajatelt.

Koolituslubade vajalikkuse ja nendega seotud toimingute korralduse küsimusi arutati Eesti Vabaharidusliidu ja Eesti Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsiooni ANDRAS esindajatega.

Riskide realiseerumist ja maandatust hinnates uuriti:

- kas õigusaktid ja ministeeriumi toimingud on piisavad tagamaks, et koolitusluba antakse ainult õppeasutustele, kes vastavad nõuetele. Kontrolliti ministeeriumile esitatud dokumentide vormi ja sisu ning seda, kas ministeeriumis on nendega toimitud vastavalt seadustele ja ministri juhistele;
- kas ametnikud käsitlevad kõiki taotlejaid võrdsena. Seda hinnati taotluste käsitlemist kirjeldavate dokumentide järgi (kas taotlusdokumentide suhtes esitatakse kõigile ühesugused nõuded, kas kõiki taotlusi käsitletakse ühesuguse kiirusega jne), küsides seda ka koolitajaid ühendavate mitte-tulundusühingute esindajailt;

Seisukoht koolitusturul ilma koolitusloata tegutsemisest kujundati internetis koolitusasutuste kohta olevate andmete, täiskasvanute koolitajaid ühendavate mittetulundusühingute esindajatega toimunud vestluste ja ajakirjanduses ilmunud artiklite alusel.

Riigilõivu laekumist kontrolliti valikuliselt (valim erines auditi põhivalimist) Maksuameti abil.

Auditeerisid vanemaudiitor Olav Lüüs (auditijuhi ülesannetes) ja audiitor Margit Jaksen.

Auditiaruande eelnõu edastati haridusministrile arvamuse saamiseks mai keskel.

[13] Algandmed HTM-i järelevalveosakonnast

1. Koolitusloa taotlejate pädevuse hindamine

Riigikontroll eeldas, et kuna ministeeriumil on kulunud koolituslubade taotluste üle otsustamiseks nädalaid, sageli ka kuid, on ta püüdnud hinnata, kas loataotleja pakutav koolitus on kvaliteetne – kas tööalase koolituse õppekavad arvestavad tööturu tegelikke vajadusi, kas õppejõududel on piisavalt teadmisi ja oskusi neid edasi anda, kas koolitusasutuste materiaalne baas (näiteks ruumid, seadmed) vastab mitte ainult tervisekaitsenõuetele, aga ka õppekavadest tulenevaile nõuetele. Seega eeldas Riigikontroll, et ministeerium kontrollib loa andmist otsustades, kas taotlejal on:

- õppekavad, mille omandamine peaks tagama koolitatavale vajalikud teadmised ja oskused;
- piisavalt pädevaid õppejõudusid kõigi õppekavade õpetamiseks kõigile koolitatavatele;
- kõigi õppekavade õpetamiseks vajalik materiaalne baas;
- võimed ja kogemus koolitust korraldada.

Riigikontrolli arvates oleks ministeeriumil õige hinnata koolitaja pädevust kompleksselt kõigi pakutavate kursuste (õppekavade) ulatuses – kas on olemas pädevad õppejõud, materiaalne baas ja organisatoorne suutlikkus tagada nende ühendamine nii, et koolitus oleks kvaliteetne.

1.1. Õppekavad

Riigikontrolli lähtekohad

Kui riik nõuab õppekava lisamist loataotlusele mitte ainult veendumaks selle olemasolus ja see registreerida, vaid ka hindamaks õppekava kaudu õppe kvaliteeti, siis peaks riik fikseerima nõuded õppekavade sisule ning loataotlusi käsitledes tuleks hinnata nende vastavust nõuetele. Tööalase koolituse õppekavad peaksid arvestama nõudeid, mida tööturg (tööandjad) töötajatele esitab. Need nõuded peaks välja selgitama kas ministeerium või koolitajad koostöös ettevõtjate ja Tööturuametiga. Ministeerium koolituslubade andjana peaks suutma hinnata õppekavade vastavust tööturu nõuetele.

Vabaharidusliku koolituse puhul peaks ministeerium nõudma vaid õppekava(de) olemasolu, mitte hindama nende sisu, sest seda suudavad kõige paremini hinnata koolitatavad. Ka on vähetõenäoline, et mõni erakool püüab tegelda koolitusega, mille vastu keegi huvi ei tunne.

Õigusaktid ja juhendid

Erakooliseaduse järgi kinnitab kooli õppekava erakooli pidaja ja see tuleb lisada koolitusloa taotlusele. Täiskasvanute koolituse seaduse kohaselt on täiskasvanute koolitusasutus õppekavade valikul ning vahendite kasutamisel haridusalaste õigusaktidega sätestatud piires iseseisev. Kumbki seadus ei sätesta täiskasvanute koolitusasutustele nõudeid tööalase ja vabaharidusliku õppe kavade sisu ega vormi osas. Erakooliseadus sätestab vaid õppekavade koostisosad, ning sedagi väga üldsõnaliselt.

Erakooliseaduse kohaselt võib haridus- ja teadusminister saata õppekava ekspertiisi (selleks moodustatud ajutisse komisjoni). Kui tulemused on negatiivsed, peab ta loa andmisest keelduma. Kuid kuna täiskasvanute koolitusasutuste õppekavadele pole riik nõudeid sätestanud, saaks ekspertiisikomisjon küll hinnata tööalase õppe kavade vastavust tööturu vajadustele, kuid mitte riigi seatud nõuetele.

Andes luba õppekava järgi õpetada, peab ministeerium kooli õppekava(d) registreerima. Kui kool selles hiljem muudatusi teeb, peab ta neist ministeeriumi kümne päeva jooksul informeerima ja ministeerium peab muudatused registreerima[14]. Seega on HTM-i pädevuses vaid kontrollida, kas talle registreerimiseks esitatud õppekava sisaldab erakooliseaduses sätestatud infot, kuid tal ei ole õigust keelduda luba andmast põhjusel, et õppekava läbimine ei anna vajalikke teadmisi ja oskusi.

[14] Registreeritud õppekavade loetelu vt veebilehel http://www.hm.ee/ osa "Koolitusload: taotlemine ja andmebaas".

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Õppekavade sisu

Õppekavad, mis ministeeriumile koolitusluba taotledes esitati, olid väga erineva ülesehitusega – loataotlustele oli lisatud nii põhjalikke tasemeõppe kutsestandardeid silmas pidavaid õppekavasid kui ka paarileheküljelisi plaanitavate õppuste loetelusid-kirjeldusi. Üldjuhul ei sisaldanud õppekavad erakooliseaduses õppekavade osana käsitletavaid ainekavasid.

Ministeerium ei ole õppekavade sisu suhtes loataotlejaile mingeid nõudeid esitanud. Ka ei ole nõutud, et taotlejad esitaksid õppekavade kohta ettevõtjate, eriala- või kutsealaliitude või ekspertide arvamusi. Ministeeriumi töötajate arvates selgitab turg välja, kas koolituskava vastab vajadusele, ning koolitajad on sunnitud pakkuma vaid sellist koolitust (õppekavasid), mille järgi on turul nõudlus.

31-st loataotlusele lisatud õppekavast oli ministeerium küsinud 12 kohta arvamust Riiklikult Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuselt, mille kaasamise eesmärgiks olevat soov anda koolitusasutustele pädevate spetsialistide soovitusi, kuidas õppekavade struktuuri ja sisu paremaks muuta. Keskusega toimunud arutelude tulemusel on mitmed taotlejad seda ka teinud või loobunud osale õppekavadest luba taotlemast. Ministeerium ei ole jätnud ühtegi loataotlust rahuldamata põhjusel, et õppekavade sisu ei vasta nõuetele.

Täiskasvanute koolitusasutusi ühendavate mittetulundusühingute esindajate arvates võiksid tööalase koolituse õppekavasid hinnata eriala- või kutsealaliidud, vabahariduslikku koolituse õppekavade sisu poleks üldse vaja hinnata. Nende arvates polegi ministeerium pädev hindama vabahariduslikku koolituse asutuste õppekavade vastavust koolitatavate vajadustele.

Riigikontrolli seisukoht ja ettepanekud

Riigikontrolli nõustub ministeeriumiga, et sel 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 õppekavade sisu osas nõuded sätestab, peaks ta nende hindamisse kaasama kutse- ja erialaliidud.

Haridus- ja Teadusministeeriumi arvates peaks õppekavade vormid ja nõuded välja töötama ja kehtestama kutsekvalifikatsiooni omistav institutsioon, õppekava sisu peab vastama kutsestandardile või töövõtjate ja tööandjate vahelisele kokkuleppele.

Koolitusloa seotus õppe mahuga

Erakooliseaduse §-st 5 tuleneb, et koolitusluba annab õiguse läbi viia õpet, mille õppekavaga määratud õppeaja kestus on enam kui 120 õppetundi. Ministeeriumi ametnikud selgitasid 120-tunnist piiri seadusandja tahtega, märkides samas, et see võiks olla ka nii suurem kui ka väiksem.

Täiskasvanute koolituse seaduse § 4 järgi peab koolitusluba olema sellistel täiskasvanukoolitust pakkuvail erakoolidel, mille õppe maht (st mitte konkreetse õppekava õppemaht) on üle 120 tunni. Ministeerium on seisukohal, et täiskasvanute koolitusasutuste puhul on koolitusloa omamise nõue seotud siiski õppekava, mitte kogu õppemahuga.

Seadus ei keela anda luba koolituseks, mida korraldatakse vähem kui 120-tunnise õppemahuga õppekavade alusel. Ministeerium ongi andnud koolituslubasid ka näiteks 12-tunnist (2-päevast) koolitust pakkuvatele asutustele. Riigikontroll nõustub ministeeriumi tõlgendusega, märkides samas, et kõik koolitajad pole olnud sellest teadlikud – on arvatud, et luba saab taotleda vaid enam kui 120-tunnise õppemahuga koolitustele (kursustele)[15].

[15] Et koolitusasutused nii on arvanud, ilmneb mitmetest ajaleheartiklitest (nt Äripäev 08.05.2000 Erik Samel "Paljudel firmadel pole koolitusloa vastu huvi", 12.09.2000 Väino Rajangu "Segadused koolitusloaga").

Riigikontrolli ettepanek

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 õppeajana, 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).

Haridus- ja Teadusministeerium teatas, et arvestab mõistete täpsema formuleerimise vajadusega erakooliseaduse ja täiskasvanute koolituse seaduse muutmisel. Vabaharidust andvate koolitusasutuste puhul kaalub ministeerium õppe piirmahu rakendamisest loobumist ja loa väljastamist mitte õppekavale, vaid koolitusasutusele; tööalase koolituse puhul peab ministeerium vajalikuks jätkata õppekavadega seonduva rangemat reguleerimist.

1.2. Õppejõudude olemasolu ja pädevus

Riigikontrolli lähtekohad

Kui ministeeriumi ülesandeks on selgitada, kas loa taotleja suudab kavandatud õppekava järgi töötada, peab ta oskama hinnata, kui palju ja mis kvalifikatsiooniga õppejõude koolitaja vajab ja kas tal need on.

Tähtis pole mitte ainult õppejõudude olemasolu, vaid ka nende pädevus õppekava järgi õpet anda. Nõuded pädevuse aluseks oleva hariduse, töökogemuse ja täiendõppe kohta peaksid olema sätestatud seadusega. Kõige parem oleks, kui tööalase õppe õppejõudude pädevust hindaksid kutsekvalifikatsiooni omistavad organid, tuginedes kutsestandarditele kutseseaduse tähenduses. Täiskasvanute vabaharidusliku koolitusega tegelevate õppejõudude kvalifikatsiooni osas ei ole riigil tõenäoliselt võimalik nõudeid seada.

Õigusaktid ja juhendid

Erakooliseaduse § 5 nõuab, et koolitusloa taotlusele tuleb lisada samaliigilise riigi- või munitsipaalõppeasutuse pedagoogidele ja õppejõududele või avalik-õiguslike ülikoolide õppejõududele õigusaktides kehtestatud nõuetele vastavate pedagoogide või õppejõudude kirjalik nõusolek erakooli tööle asuda. Nimetatud õppeasutused tegelevad tasemekoolitusega, mille õppejõudude haridustaseme, kogemuse ja täiendõppe osas on riik nõuded seadnud, täiskasvanute koolitusasutuste õppejõududele aga mitte.

Õppejõudude vajaliku arvu[16] määramisel tuleb lähtuda töö- ja puhkeaja seadusest. Täiskasvanute tööalase ja vabaharidusliku õppega tegelevaile isikuile pole lühendatud tööaega kehtestatud.

Õigusaktides ei ole nõuet, et koolitusloa taotlejal või õppeasutusel, kellele ta koolitusluba taotleb, peaks loa taotlemise ajal olema õigussuhe õppejõuga.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Kõigi taotluste juures olid loataotlejad esitanud andmed koolitusasutuses töötavate või töötama kavandatud isikute kohta. Mitmetel juhtudel polnud aga andmed õppejõudude kohta seostatud konkreetse õppekavaga – oli esitatud loetelu kõigist õppejõududest.

Info õppejõudude erialase kvalifikatsiooni kohta piirdus haridust tõendavate dokumentide koopiatega, mõnedel juhtudel olid lisatud ka elulookirjeldused. Mitte alati ei olnud tööalase õppe õppejõududena deklareeritud isikute ametlik erialane ettevalmistus otseses vastavuses õppekavaga: nt ajaloolane eesti keele õpetajana vene lastele ning kasvatustöö metoodik bürootöö õppejõuna. Samuti puudusid andmed täiendõppe ja tööalase kogemuse kohta, millest võinuks järeldada, et nad tööks sisuliselt võimelised on.

Ministeerium on aktsepteerinud ka loataotlusi, millele polnud lisatud kõigi õppejõududeks kavandatud isikute kirjalikku nõusolekut tööle asuda.

[16] Vajalik arv sõltub sellest, kui mitme õppekava alusel ja kui paljudele inimestele õppeasutus õpet annab. Väikese õppemahu puhul ei ole õppejõududel täit koormust, suur maht võib tingida vajaduse palgata ühe õppeaine jaoks rohkem kui ühe õppejõu.

Loataotlustele lisatud dokumentidest ei selgunud, milline oli kooli (või selle omaniku) ja õppejõudude töösuhe (õppejõuks kavandatud isiku kirjalik nõusolek tööle asuda ei taga tegelikku tööle asumist).

Ministeeriumi selgitusel ei ole tal õiguslikku alust keelduda luba andmast, kui andmetest õppejõudude kohta selgub, et nende haridustase või töökogemus ei vasta õppekavast tulenevaile nõuetele.

Riigikontrolli seisukoht ja ettepanekud

Praegune õppejõudude hindamise korraldus võimaldab aktsepteerida õppejõuna 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 täiskasvanute 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[17] kutsekvalifikatsioon. Samuti peaks loataotleja ministeeriumile dokumentaalselt kinnitama asutuse ja deklareeritud õppejõu õigussuhet ning selle suhte sisu.

Haridus- ja Teadusministeerium nõustus Riigikontrolli tähelepanekutega ning teatas, et muudatused õppejõududele esitatavais nõuetes vaadatakse läbi samaaegselt muudatustega õppekavadele esitatavates nõuetes.

1.3. Materiaalne baas

Riigikontrolli lähtekohad

Kui ministeeriumi ülesandeks on selgitada, kas loa taotleja suudab kavandatud õppekava järgi töötada, peab ta oskama hinnata, milliseid ruume, seadmeid ja õppevahendeid koolitusasutus iga õppekava jaoks vajab, ja koos loataotlusega esitatavate andmete alusel peab olema võimalik hinnata, kas koolitusasutuse deklareeritust piisab ja kas kooli materiaalne baas vastab ohutus- ja tervisekaitsenõuetele.

Õigusaktid ja juhendid

Erakooli seaduse kohaselt tuleb koolitusloa taotlusele lisada andmed õppeasutuse tegevuseks vajalike õppevahendite (-hoonete), sisustuse ja muu vara olemasolu ja nende vastavuse kohta sotsiaalministri määrusega kehtestatud tervisekaitse nõuetele ning haridus- ja teadusministri kehtestatud nõuetele.

Täiskasvanute koolitusasutuste materiaalse baasi suhtes pole ükski riigiasutus nõudeid kehtestanud[18].

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Erakoolide tegevuseks vajalike õpperuumide olemasolu hindab ministeerium loa taotleja esitatavate dokumentide järgi, eelkõige ruumide rendilepingute või hoonete omandiõigust kinnitavate hooneregistri õiendite alusel. Auditeerimisel selgus, et 23-l juhul 31-st oli loa taotleja esitanud õpperuumide kasutusõigust tõendavad dokumendid, 2-l juhul oli esitatud kinnistusraamatu väljatrükk, ning 6-l juhul oli luba antud isikuile, kes polnud esitanud ruumide kasutusõigust tõendavaid dokumente.

Mitmel juhul oli ministeerium andnud loa pikemaks tähtajaks, kui koolitajal oli rendilepingu järgi õigus õpperuume kasutada. Ministeeriumile esitatud kinnistusraamatu väljavõtetest ei selgu, kas kinnistul ka mingi hoone asub ja kui asub, siis kas see on koolitustegevuseks piisavalt suur.

Ministeerium ei ole nõudnud andmeid õpperuumide sisustuse ja õppevahendite kohta.

---

[17] Täiskasvanute pedagoog
[18] Sotsiaalministri 14.07.2000. a määrus nr 47 "Kooli tervisekaitsenõuded" käsitleb põhikoole ja gümnaasiume ega ole vahetult rakendatav täiskasvanute koolitusasutuste suhtes.

Loataotluste juures olevates Tervisekaitseinspektsiooni tõendites öeldi, et kasutatavate ruumide tervisekaitseline seisund vastab kooli tegevusalale. Seega ei ole inspektsioon kinnitanud, et ruumide seisund vastab riigi kehtestatud nõuetele. Kuna täiskasvanute koolitusasutuste suhtes pole sotsiaalminister mingeid tervisekaitsenõudeid kehtestanud, ei saakski ta seda kinnitada. Tõenditele, millega Tervisekaitseinspektsioon kinnitab õpperuumide vastavust nõuetele, pole sisunõudeid sätestatud, nende sisu varieerus sõltuvalt sellest, millisest piirkondlikust tervisekaitsetalitusest tõend pärines. Peaaegu kõigil tõenditel puudus märge kehtivusaja kohta.

Ühegi valimis olnud loataotluse puhul polnud ministeerium tõstatanud küsimust materiaalse baasi nõuetele mittevastavusest, ka mitte neil juhtudel, kui inspektsiooni õiendist selgus ruumide halb sanitaarne seisund. Puuduste tõttu materiaalses baasis polnud lubade andmisest keeldutud.

Riigikontrolli seisukoht ja ettepanekud

Ministeerium ei saa loataotlejate materiaalse baasi kohta esitatavaist andmeist ülevaadet, kas õppeasutuse materiaalne baas on õppeasutuse 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 fikseeritaks. Seejuures tuleb 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 korraldada. Loataotlusega esitatavad andmed kasutatavate ruumide kohta ei pruugi ja tihti ei saagi anda ettekujutust kõigist ruumidest, kus õppusi tegelikult andma hakatakse. Haridus- ja teadusminister peaks tegema sotsiaalministrile ettepaneku kehtestada täiskasvanute koolitusasutustele tervisekaitsenõuded.

Haridus ja teadusministeeriumi vastusest nähtub, et kuigi erakooliseadus annab haridus- ja teadusministrile voli kehtestada nõuded täiskasvanute koolitusasutuste materiaalsele baasile (ruumidele, õppevahenditele jne), ei pea ministeerium selliste nõuete kehtestamist vajalikuks. Ministeerium teatas, et teeb Sotsiaalministeeriumiga koostööd täiskasvanute koolitusasutuste tervisekaitsenõuete väljatöötamisel.

1.4. Koolituse korraldaja organisatoorsed võimed ja kogemus

Riigikontrolli lähtekohad

Koolituse korraldamiseks ei piisa ainult koolitajatest ja materiaalsest baasist, vaid vaja on ka oskust täiskasvanukoolitust organisatsiooniliselt ja majanduslikult korraldada. Siinjuures on oluline teada, kas riik tahab koolituslube rakendades saavutada üksnes seda, et õppeasutused töötaksid ainult heade õppejõudude ja heade õppekavadega, või saab koolitusluba käsitleda ka riigi garantiina, et koolitaja suudab koolitust korraldada ja alustatud koolitused lõpuni viia (nt jätkub tal raha koolituseks vajalike kulude katmiseks). Kui riik peab silmas ka viimatinimetatud eesmärki, siis peaks koolitusloa andja suutma loataotleja vastavaid võimeid ja võimalusi hinnata.

Paljudel juhtudel palkab koolitusasutus õppejõud konkreetse õppuse andmiseks (st pole püsivat õppejõudude kaadrit) ning sageli renditakse ka ruumid vaid konkreetseks õppuseks konkreetsel ajal. Selliste koolitusasutuste puhul on iga alustatav kursus sisuliselt uus ettevõtmine, mille õnnestumine sõltub väga suurel määral nimelt õppeasutuse juhtide organisatoorsetest võimetest.

Õigusaktid ja juhendid

Erakooliseaduse § 7 järgi peab loataotlusele lisatav kooli arengukava sisaldama andmeid finantsressursside olemasolu või nende saamise allika kohta vähemalt õppekavaga kehtestatud nominaalsele õppeajale vastavaks perioodiks.

Õigusaktid ei nõua koolitusloa taotlejalt selliseid andmeid, mille põhjal saaks otsustada, kas koolitusasutuse juhid on võimelised koolitust organisatsiooniliselt korraldama, sh majandama. Ministeerium pole ka kohustatud selliseid võimeid ja arengukava elluviimise finantsilist kindlustatust hindama. Samuti ei anna õigusaktid ministeeriumile õigust keelduda koolitusluba väljastamast, kui tema arvates pole arengukava võimalik ellu viia.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Ministeerium ei ole nõudnud loa taotlejailt andmeid, mille põhjal ta suudaks otsustada koolituse korraldaja organisatoorsete võimete, koolituse korraldamise kogemuse ja koolitusasutuse finantsvõimaluste piisavuse üle. Auditeeritud valimi ulatuses polnud loataotlejad selliseid andmeid ka esitanud. Arengukavadest see ei selgunud.

Ühegi valimis olnud loataotluse puhul polnud ministeerium tõstatanud küsimust koolitusasutuse juhi organiseerimisvõimete, kogemuse või koolituse finantseerimise mittepiisavusest. Ministeeriumi töötajad kinnitasid, et nad ei püüagi hinnata, kas loataotleja suudab esitatud arengukava ellu viia.

Riigikontrolli seisukoht ja ettepanekud

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 kutsekvalifikatsioonitunnistust omav isik.

Haridus- ja Teadusministeerium teatas, et koolitatava õigusi ja koolitaja vastutust koolitatava ees peaks reguleerima eelkõige erakooliseaduse §-s 17 sätestatud kooli ja koolitatava vahel sõlmitav leping, koolitusluba andes võtab riik endale vaid osavastutuse. Ministeerium olevat ette valmistanud erakooliseaduse muutmise seaduse, mis seadvat koolipidajale kõrgemad nõuded ja suurema vastutuse.

2. Otsuste tegemine loataotluste suhtes

Riigikontrolli lähtekohad

Koolitusloa saamise olulisimad tingimused peavad olema sätestatud seadusega. Esitatavad nõuded peavad olema selged, üheselt tõlgendatavad ja avalikustatud nii, et kõigil oleksid võrdsed võimalused nendega tutvuda.

Ministeeriumi toimingud koolituslubade andmisel peavad tagama taotlejate võrdse kohtlemise. Ebavõrdse kohtlemise risk on seda väiksem, mida vähem peavad ametnikud otsustama. Riski aitavad maandada ka tõhus sisekontrollisüsteem ja loataotlustega seotud toimingute perioodiline hindamine siseaudiitorite poolt.

Oluline on küsida tagasisidet isikutelt, keda ametnike otsused vahetult puudutavad, seda infot analüüsida ja teha vajadusel selle põhjal õigeaegseid otsuseid.

Õigusaktid ja juhendid

Täiskasvanute koolituse seadus ei sätesta koolituslubade andmise tingimusi ja taotluste käsitlemise toiminguid. Seda ei tee ka erakooliseadus, öeldes, et täiskasvanute koolitusasutustele koolituslubade väljaandmise tingimused ja korra kehtestab haridus- ja teadusminister oma määrusega. 18.12.2002. a määrusega nr 86 kehtestatud "Koolituslubade väljaandmise ja kehtetuks tunnistamise kord ja koolitusloa vorm" neid tingimusi ja taotluste käsitlemise tähtaegasid ei sätesta[19]. Seda ei tee ka 22.02.2002. a käskkirjaga nr 140 kinnitatud koolituslubade väljastamise teenusstandard.

Erakooliseaduse § 8 kohaselt võib haridus- ja teadusminister suunata koolitusloa taotlusele lisatud õppekava ekspertiisi, moodustades selleks ajutise komisjoni. Kuna täiskasvanute koolitusasutuste õppekavade suhtes pole riik nõudeid kehtestanud, ei saa nende suhtes seda seadusesätet rakendada.

Kuna erakooliseadus ja täiskasvanute koolituse seadus ei sätesta, kui kiiresti tuleb teha otsus täiskasvanute koolitusasutuse osas esitatud loataotluse suhtes, tuleb juhinduda avaldustele vastamise seaduses sätestatud ühekuulisest tähtajast[20].

Erakooliseaduse § 5 järgi tuleb luba anda tähtajalisena (kehtivusajaga mitte vähem kui üks õppeaasta). Tähtaja määramisel tuleb arvestada erakooli õppekavaga kehtestatud nominaalse õppeaja kestust[21].

Minister peab otsuse luba anda või andmata jätta taotlejale teatavaks tegema posti teel või elektrooniliselt kümne tööpäeva jooksul käskkirja andmisest alates. Loa andmisest tuleb teavitada ka valla- või linnavalitsust, kelle territooriumil erakool tegutseb. Koolitusluba hakkab kehtima ministri käskkirjas märgitud loa kehtivuse alguse päevast, sõltumata sellest, kas loa taotlenu on loa kätte saanud[22].

Ministeerium peab enne koolitusloa väljaandmist kontrollima, kas koolitusloa taotleja on koolitusloa andmise eest tasunud riigilõivu. Riigilõivuseaduse § 183 kohaselt tuleb täiskasvanute koolitusasutusele antava koolitusloa väljastamise eest tasuda riigilõivu 500 krooni[23].

---

[19] Auditeeritud perioodil neid toiminguid reguleerinud haridusministri 03.11.1999. a määruse nr 55 alusdokumentide hulgas ei olnud nimetatud täiskasvanute koolituse seadust, st seda dokumenti ei saanud käsitleda täiskasvanute koolitusasutuste koolituslubadega seotud toiminguid reguleerivana.

[20] Avaldustele vastamise seaduse § 3 kohaselt on riigiasutused, omavalitsused ja nende ametiisikud kohustatud neile adresseeritud märgukirjad ja avaldused registreerima ja neile kirjalikult vastama hiljemalt ühe kuu jooksul, arvates avalduse või märgukirja saabumisest. Täiendava uurimise vajadusel võivad riigiasutused, omavalitsused ja nende ametiisikud tähtaega pikendada kahe kuuni. Riigikontroll märgib, et ministri 22.02.2002. a käskkirjaga nr 140 kinnitatud teenusstandardites sätestatud loataotluste käsitlemise tähtajad on vastuolus erakooliseaduses sätestatuga.

[21] Sellegi sätte rakendamise hindamisel tuleb silmas pidada erakooliseaduse sätet, et koolituslubade väljaandmise tingimused ja korra peab kehtestama haridus- ja teadusminister, ja seda, et minister seda teinud ei ole.

[22] Haldusmenetluse seaduse § 61 kohaselt kehtib haldusakt (ministri otsus koolitusloa andmise kohta on haldusakt) adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist.

[23] Riigilõivuseaduse kohaselt on riigilõiv riigilõivuseadusega kehtestatud määras tasumisele kuuluv summa juriidiliste toimingute tegemise, avalduste läbivaatamise või dokumentide väljastamise eest. Riigilõivuseaduse osundatud sättest tuleneb, et koolitusloa puhul võtab riik lõivu mitte avalduse läbivaatamise ja avalduse suhtes otsuse tegemise, vaid paberkandjal vormistatud loa väljastamise eest.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Dokumentide olemasolu ja nõuetele vastavuse kontrollimine

Ministeeriumi töötajate sõnul on nad täiskasvanute koolitusasutustelt nõudnud dokumente, mida erakooliseaduse järgi peavad esitama tasemekoolitusteks loa taotlejad (avaldus, õppekavad, kooli arengukava, õppejõudude kirjalik nõusolek, andmed kooli materiaalse baasi kohta, kooli põhikiri) ning taotlusi käsitledes peavad nad järgima avalduste läbivaatamise seaduses sätestatud ühekuulist tähtaega.

Loataotluse dokumente registreerides ega ka nende esmasel läbivaatamisel ei ole ministeerium kirjalikult fikseerinud, kas koos avaldusega on esitatud kõik nõutavad dokumendid ja kas need on nõuetekohaselt vormistatud. Avalduste käsitlemist kirjeldavaist dokumentidest ei selgu mitte alati, kas ja millal on palutud esitada täiendavaid (või loataotluste juurde kuuluvaid, kuid esitamata jäänud) dokumente või dokumente nõuetele vastavate vastu ümber vahetada. Kui seda on nõutud, siis pole fikseeritud, mis ajaks neid on nõutud ja mis ajaks need dokumendid on ministeeriumile esitatud.

Mitte kõigil juhtudel ei olnud loataotluse juures kõiki dokumente, mis erakooliseaduse kohaselt tuleb ministeeriumile esitada koos taotlusega. Dokumentide sisu (info maht ja kvaliteet) oli väga ebaühtlane. Alati polnud lisatud õppejõudude kinnitust, et nad on nõus koolis töötama.

Peaaegu kõigi taotluste juures oli ka maksuameti õiend maksuvõlgnevuste puudumise kohta. Neid on esitatud ka pärast seda, kui erakooliseaduse 01.08.2002 jõustunud muudatusega neid enam ei nõutud. Taotluste juures polnud märkeid, millest selguks, et ministeerium on maksuvõlgnevuste puudumist kontrollinud juhtudel, kui loataotleja vastavasisulist õiendit ei esitanud.

Vaid ühel juhul oli keeldutud luba andmast põhjusel, et ei olnud esitatud kõiki nõutud dokumente või nende sisu ei vastanud ministeeriumi nõuetele (nende põhjal ei olnud võimalik teha sisulist otsust).

Auditeeritud valimist ei nähtunud, et mõnelt taotlejalt oleks põhjendamatult nõutud täiendavaid dokumente või mõne taotleja dokumente oleks põhjendamatult hinnatud nõuetele mittevastavaiks.

Riigikontrolli seisukoht

Ministeeriumi senine töökorraldus taotluste ja nendega seotud dokumentide liikumise registreerimisel ei ole piisavalt täpne võimaldamaks hinnata, kas taotlusi käsitledes on järgitud tähtaegu. Ministeerium ei ole loataotlejaile esitanud põhjendamatuid nõudmisi. Vastupidi, mitmel juhul oli dokumentide vormistatuse osas tehtud loataotlejaile mööndusi.

Haridus- ja Teadusministeerium teatas, et on loataotlusi läbi vaadates lähtunud koolituslubade väljastamise teenusstandardi, haldusmenetluse seaduse ja erakooliseaduse nõuetest.

Riigikontroll teeb haridus- ja teadusministrile ettepaneku täpsustada ja täiendada ministri kinnitatud koolituslubade väljastamise teenusstandardit nii, et see näeks ette iga loataotluse puhul kõigi ministeeriumile taotlusega koos esitatud dokumentide registreerimise ja nende nõuetekohasuse hindamise fikseerimise.

Otsustamiseks kulunud aeg

18 loataotluse suhtes oli ministri moodustatud koolituslubade väljaandmise komisjon teinud otsuse hiljem kui üks kuu pärast avalduse registreerimist, sh 4-l juhul enam kui 3 kuud pärast avalduse registreerimist. Samas oli hulgaliselt juhtusid, kus otsused olid tehtud ka nädala või kahe jooksul.

Ministri kehtestatud korra kohaselt peab komisjon kogunema vastavalt vajadusele, kuid mitte harvem kui kord kuus. Komisjon on otsustanud, et ta koguneb kord kuus, mis selgitab ka asjaolu, miks mõne taotluse suhtes on otsustatud kiiresti ja mõnel juhul on otsuse vormistamiseks kulunud enam kui kuu. Otsuste tegemist enam kui 90 päeva pärast avalduse registreerimist ei ole võimalik selgitada ministri korra või komisjoni töökorraga, selle põhjused auditeerimisel ei selgunud.

Mitmetel juhtudel oli minister oma käskkirjas märkinud loa kehtivusaja alguseks käskkirja andmisest varasema kuupäeva, tavaliselt loataotlusi läbi vaadanud komisjoni otsuse kuupäeva (mõningatel juhtudel paar-kolm nädalat käskkirja omast varasema kuupäeva).

Audiitorid ei kontrollinud, kas ministri otsustest on loataotlejaid ja omavalitsuse täitevorganeid teavitatud seaduses nõutud 10 päeva jooksul.

Riigikontrolli seisukoht ja ettepanek

Ministeerium 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 hilisema kuupäeva ning lisataks tingimus, et luba jõustub riigilõivu tasumisel.

Haridus- ja Teadusministeerium teatas, et vaatab oma protseduurireeglid läbi, kaaludes loataotluse menetlemise kulgu kajastava dokumendi kehtestamist.

Riigilõivu tasumine

Ministeerium annab koolituslubasid õppeasutustele konkreetsete õppekavade alusel koolituse läbiviimiseks. Riigilõivu võttes käsitleb ministeerium iga loataotlust kui ühte maksustatavat toimingut, sõltumata sellest, kas taotletakse luba õppetööks ühe või mitme õppekava alusel.

Riigilõivu tasumist tõendava dokumendina on ministeerium aktsepteerinud dokumente, mis loataotleja on selle kinnituseks esitanud. Maksekviitungite originaali ei ole nõutud, ka ei ole ministeerium taotlenud õigust kontrollida riigilõivu tegelikku laekumist elektrooniliselt Maksuameti andmebaasist. Riigilõivu tasumist kinnitavat dokumenti küsitakse vaid siis, kui loa saanu tuleb ministeeriumist välja võtma paberkandjal vormistatud luba (mille omamine ei ole kohustuslik ega ka vajalik).

Valimis polnud kolme väljastatud koolitusloa juures riigilõivu tasumist tõendavat dokumenti. Kahel juhul oli taotleja jätnud paberkandjal vormistatud loa välja võtmata – neil juhtudel polnud ministeeriumis riigilõivu tasumist tõendavat dokumenti. 4-l juhul oli luba väljastatud koolitusasutusele, kes oli tasunud vaid pool lõivusummast (500 krooni asemel 250 krooni), st täiskasvanute koolituseks loa saanud olid tasunud lõivu suuruses, mis on sätestatud huvialakooli tegevusloa saamiseks.

Riigikontroll palus Maksuametil kontrollida riigilõivu laekumist 42 koolitusloa puhul (see valim ei ühtinud auditi põhivalimiga). Maksuameti andmetel oli tasumata 17 loa riigilõiv (40% valimist), 28-st loataotlejast oli lõivu maksmata jätnud 15 (53%). Kokku tuvastas Maksuamet riigilõivu tasumata-jätmist summas 8500 krooni. Ministeeriumi töötajate sõnul oli 11-l juhul lõiv jäänud tasumata seetõttu, et loa saanu polnud paberkandjal koolitusluba ministeeriumist välja võtnud.

Ei erakooliseadus ega täiskasvanute koolituse seadus sätesta ministeeriumi õigust tunnistada koolitusluba kehtetuks põhjusel, et loa saanu pole tasunud riigilõivu.

Riigikontrolli seisukoht ja ettepanekud

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 toimingud. Riigikontrolli arvates pole ministeeriumi sellekohased otsused olnud õiguslikult korrektsed. Riigikontrolli arvestuse järgi pidanuks juhul, kui kõigi kehtivate[24] koolituslubade andmisel oleks nõutud lõivu kõigi aktsepteeritud õppekavade arvu järgi, riigikassasse laekuma täiendavalt lõivu 330 000 krooni[25].

[24] Seisuga 01.04.2003

[25] Arvestus on ligilähedane, kuna mõne koolituse osas kehtis loa andmise ajal praegusest mõnevõrra teistsugune regulatsioon.

Oleks otstarbekas, kui koolitusloa eest nõutava riigilõivu maksmine seotaks toimingu tegemise, mitte aga tehtud otsuse kohta õiendi (loa) kättesaamisega, st lõiv tuleks tasuda luba taotledes. Selle sätestamiseks tuleks teha vastavasisuline muudatus erakooliseadusesse (§ 5 lg-s 5 sätestada, et koos loataotlusega tuleb esitada andmed riigilõivu tasumise kohta, § 5 lg 8 sõnastust muuta).
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.

Juhul, kui riik peab otstarbekaks säilitada täiskasvanukoolitusega tegelemise tingimusena koolitusloa nõue ja seoses sellega ka loataotluste käsitlemine sama korra kohaselt, nagu seda tehakse praegu, peaks kaaluma praegu kehtiva riigilõivu määra põhjendatust: kas sellest piisab riigi tehtavate kulutuste katmiseks või on see liiga suur.

Haridus- ja Teadusministeerium teatas, et kaalub Riigikontrolli ettepanekuid riigilõivu osas ning esitab muudatused erakooliseadusesse. Muudatuste sisu sõltub sellest, kas erakooliseaduse muutmisel otsustatakse institutsionaalse või õppekava koolitusloa kasuks või asendatakse koolitusloa omamise nõue koolitaja registreerituse nõudega.

Koolituslubade kehtivusaeg

Audiitoritele antud selgituste kohaselt antakse esmakordselt luba üheks kuni kaheks aastaks, edaspidi pikemaks perioodiks.

Valimis olnud koolituslubade kehtivusaeg oli ühest kuue aastani, ligi poole kehtivusaeg oli viis või enam aastat. Ükski õppekava, mida koolitusasutused olid koos loataotlustega esitanud, ei näinud ette nii pika kestusega õpet.

Riigikontrolli seisukoht

Ministeeriumi senine praktika – anda õppeasutustele, kes kord on koolitusloa saanud, edaspidi luba pikemaks ajaks (üldjuhul 5 aastat) – pole piisavalt põhjendatud. Seda seepärast, et üldjuhul pole ministeeriumil infot loa saanud täiskasvanute koolitusasutuste tegevuse kohta – nende tegevuse üle ei teostata järelevalvet (vt ptk 3) ja nad ei esita oma tegevuse kohta mingeid aruandeid.

Koolitusluba antakse konkreetsete õppekavade järgi õpetamiseks. Erakoolide rakendatavad täiskasvanukoolituse õppekavad (eriti tööalase õppe kavad) 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 lõikega 2, mille kohaselt koolitusloa tähtaja määramisel tuleb arvestada kooli õppekavaga kehtestatud nominaalse õppeaja kestust.

Haridus- ja Teadusministeerium ei nõustunud Riigikontrolli arvamusega, et senine koolituslubade kehtivusaja määramise praktika on olnud vastuolus erakooliseadusega. Ministeeriumi tõlgenduse kohaselt on seaduses sätestatu eesmärgiks välistada koolituslubade andmine õppekava täitmiseks vajalikust lühemaks ajaks.

Riigikontroll ei tea, mida seadusandja kõne all oleva sätte seadusse lülitamisega taotles, küll aga peame vajalikuks korrata, et kuna koolitusluba antakse õppekavale, mille nominaalne kestus ulatub tavaliselt 120 tunnist paari-kolmesaja tunnini, ning täiskasvanute koolituse, eelkõige tööalase koolituse programm ei saa (ei tohiks) jääda viie aasta jooksul muutumatuks, peaks ministeerium veel kord kaaluma täiskasvanute koolitusasutustele antavate lubade kehtivusaegade muutmise vajadust.

3. Järelevalve koolitusasutuste tegevuse üle

Riigikontrolli lähtekohad

Kui riik on sätestanud, et mingis valdkonnas tohivad tegutseda ainult isikud, kes on selleks riigilt loa saanud, ning kehtestanud tingimused, millele loaomanikud peavad vastama, siis peab ta ka jälgima, et valdkonnas ei tegutseks tegevusloata isikud. Isikud, kellele riik tegevusloa on andnud, peavad aga vastama loasaamisel esitatud nõuetele kogu tegevusloa kestuse perioodil.

Riik peab rakendama meetmed, et kehtestatud reegleid järgitaks. Vastasel juhul kaotab ta autoriteedi. Kui täiskasvanukoolitusega saab tegelda ka ilma riigi loata või loaga kaasnevaid tingimusi eirates, siis ei ole lubadel (sisuliselt riigi haldusotsustel) turuosaliste jaoks reaalset tähendust ja riigi toimingud seoses nende lubadega tunduvad mõttetuna, maksumaksja raha asjatu kulutamisena.

Riik peab määrama järelevalvet teostavad institutsioonid, samuti sätestama korra, mille alusel tuleb läbi vaadata turuosaliste tegevuse kohta esitatavad pretensioonid ning otsused teha. Tegevusloata tegutsejate ja nende isikute suhtes, kes loa kehtivuse perioodil ei järgi loa omamisest tulenevaid kohustusi, peab olema võimalik rakendada mõjusaid sanktsioone. Kui on teada, et loa olemasolu ja loaga kaasnevatele nõuetele vastavust keegi ei kontrolli, siis taotletakse luba ainult neil juhtudel, kui see kasulik on.

Õigusaktid ja juhendid

Koolitusloata tegutsemine on ilma tegevusloata tegutsemine, mille eest karistatakse juriidilist isikut rahalise karistuse (kuni 25 mln krooni) või sundlõpetamisega[26].

Täiskasvanute koolituse seadus ei käsitle täiskasvanute koolitusasutuste tegevuse üle järelevalve korraldamise ja nende suhtes sanktsioonide rakendamise küsimusi.

Erakooliseaduse § 23 kohaselt tuleb riiklikku järelevalvet erakooli õppe- ja kasvatustegevuse üle teostada vastava riigi- või munitsipaalõppeasutuse või avalik-õigusliku ülikooli tegevust reguleerivate õigusaktidega sätestatud korras. Riiklike ja munitsipaalomandis olevate täiskasvanute koolitusasutuste tegevuse üle järelevalve teostamise korda, mida nimetatud paragrahvi järgi võiks rakendada era-omandil põhinevate täiskasvanute koolitusasutuste suhtes, ei ole kehtestatud. Seega ei sätesta seadused ei nende tegevuse üle järelevalve teostamise korda ega ka järelevalvet teostavaid asutusi. Seetõttu ei saa nende suhtes rakendada ka erakooliseaduse §-s 23 sätestatud ettekirjutusi ja sunniraha.

Ei täiskasvanute koolituse seadus ega erakooliseadus sätesta sanktsioone, mida riigiasutused saavad rakendada täiskasvanute koolitusasutuste suhtes, kelle tegevus ei vasta riigi nõuetele. Seadused ei näe ette võimalust tunnistada koolitusluba kehtetuks.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Ministeeriumi töötajad ei ole täiskasvanute koolitusasutusi kohtapeal kontrollinud. Audiitoritele ei esitatud andmeid ega dokumente, millest nähtuks, et ministeeriumile on esitatud kaebusi koolitusloaga täiskasvanute koolitusasutuste tegevuse kohta. Ministeerium ei ole lubasid kehtetuks tunnistanud.

Teavet koolitajate tegevuse kohta saavat ministeerium enda tellitavatest uuringutest, vabahariduslike koolitusasutuste kohta ka vähemalt kord aastas Eesti Vabaharidusliidult, kes ministeeriumiga sõlmitud koostööleppe alusel jaotab koolitusluba omavatele vabahariduslikele koolitusasutustele riigieelarvest eraldatavaid toetusi ning esitab ministeeriumile toetuse saajate ja nende tegevuse kohta koondaruandeid (liidu liikmeilt ja liidult raha saanud koolitusasutustelt liidule esitatavate aruannete alusel).

---

[26] Karistusseadustiku § 372 lg 1 kohaselt karistatakse majandustegevuse eest valdkonnas, mille kohta kehtis erikeeld, samuti tegevusloata, litsentsita või registreeringuta tegutsemise eest valdkonnas, kus tegevusluba, litsents või registreering on nõutav, rahalise karistuse või sundlõpetamisega.

Ministeeriumi töötajate sõnul on ministeerium saanud teateid ilma tegevusloata koolitajatest, kuid mingeid meetmeid ei ole rakendanud, sest see polevat ministeeriumi ülesanne.

Mitmel koolitusturul tunnustatud äriühingul ei ole koolitusluba (näiteks AS Invicta, AS PricewaterhouseCoopers). Võib arvata, et koolitusluba pole neile kohustuslik põhjusel, et nende õppekavade õppemaht jääb alla 120 tunni[27] (ministeeriumi töötajatel ei ole asjakohast infot), ja enamik nende poolt koolitatavaist ei tasu ise oma koolituskulusid, st neile ei ole oluline, kas koolitajal on luba (vt 4.1).

Riigikontrolli seisukoht

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 (nt maksuvõlgnevuste puudumine) ega oma õigust loaomanike suhtes sanktsioone rakendada, sh koolitusluba kehtetuks tunnistada.

Haridus- ja Teadusministeeriumi vastusest nähtub, et ministeerium peab praegust olukorda normaalseks. Kaebused koolitajate suhtes lahendab ministeerium koostöös Tarbijakaitseameti ja politseiga, kellel on ka sanktsioonide rakendamise õigus.

Riigikontrolli arvates peaks riigiasutus, kes mingiks tegevuseks lube annab, nendega kaasnevate nõuete täitmise kontrollimist siiski ise suunama.

[27] Sellise järelduse võib teha nende veebilehel olevast infost.

4. Vasturääkivused koolituslubadega seotud toimingute regulatsioonis

4.1. Koolituskulude seos maksustatava tuluga

Riigikontrolli lähtekohad

Isikute maksustamise küsimused peavad olema reguleeritud mitte ainult formaaljuriidiliselt, vaid ka sisuliselt korrektselt – nii, et maksumaksjail ei tekiks küsimusi riigi seatud reeglite põhjendatuses.

Õigusaktid ja juhendid

Tulumaksuseaduse § 26 järgi on residendist füüsilisel isikul õigus maksustamisperioodi tulust maha arvata maksustamisperioodil tasutud enda ja perekonnaseaduse §§-s 60, 65 ja 67 nimetatud alla 26-aastase isiku koolituskulud või eelnimetatud koolituskulude puudumisel ühe alla 26-aastase alalise elaniku koolituskulud. Koolituskuludeks on dokumentaalselt tõendatud kulud õppimise eest riigi või omavalitsusüksuse haridusasutuses, avalik-õiguslikus ülikoolis, koolitusluba omavas erakoolis või nende õppeasutuste korraldatavatel tasulistel kursustel. Koolituskulude maksustatavast tulust maha-arvamise kord ning koolituskulude tasumist tõendavale dokumendile esitatavad nõuded kehtestatakse rahandusministri määrusega. Praegu kehtivast määrusest[28] tuleneb, et erakoolile tasutud koolituskulude arvel saab oma maksustatavat tulu vähendada vaid juhul, kui erakoolil oli koolitusluba. Ei seadusest ega määrusest tulene, et koolituskulud peaksid olema tehtud selleks koolituseks (õppekavaks), milleks õppeasutusel koolitusluba oli – piisab, kui õppeasutusel on mingi koolitusluba.

Tulumaksuseaduse § 48 järgi on vabahariduslikku koolituse (täiskasvanute koolituse seaduse § 3 tähenduses) kulude katmine tööandja poolt erisoodustus, millelt ta peab tasuma tulumaksu. Tööalase koolituse kulude katmist erisoodustuseks ei loeta[29].

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Täiskasvanukoolitust pakkuvad koolitusasutused üldjuhul ei taotle luba kõigi kursuste õppekavadele. Omades ühte koolitusluba, võivad nad koolitatavatele kinnitada, et need saavad oma maksustatavat tulu koolituskulude võrra vähendada, sõltumata sellest, mis kursuse eest on tasutud.

Täiskasvanukoolitusega tegelevaid õppeasutusi ühendavate mittetulundusühingute esindajad kinnitasid, et neil kahel koolitusliigil on mõnikord raske sisulist vahet teha: ka vabahariduslik koolitus võib anda põhitööks vajalikke teadmisi[30]. Ükski õigusakt ei ütle, et tööandja peaks tööalast õpet tellima tööalase koolituse loaga õppeasutuselt ja et seda ei tohi tellida vabahariduslikku koolituse loaga õppeasutuselt.

Riigikontrolli seisukoht ja ettepanekud

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 maksustatavat tulu koolituskulude võrra vähendada vaid siis, kui nad saavad õpet koolitusloaga 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 lg-s 4 ja rahandusministri 29.12.1999. a määruses nr 120.

Haridus- ja Teadusministeerium teatas, et nõustub Riigikontrolliga, kuid ei teatanud konkreetset tegevuskava.

---

[28] Rahandusministri 27.12.2002. a määrus nr 154

[29] Tööalane koolitus on vastavalt täiskasvanute koolituse seaduse §-le 3 koolitus, mis võimaldab kutse-, ameti- ja/või erialaste teadmiste, oskuste ja vilumuste omandamist ja täiendamist, samuti ümberõpet kas töökohas või koolitusasutuses. Vabahariduslik koolitus on sama seaduse § 4 kohaselt koolitus, mis võimaldab isiksuse, tema loovuse, oskuste ja võimete lisandumist.

[30] HTM on seni käsitlenud keelekoolitust ja arvutiõpet vabahariduslikku koolitusena. Paljud tööandjad aga peavad töötajate keeleõpet ja arvutialast täiendkoolitust tööalaseks õppeks ega tasu selleks tehtavailt kulutustelt makse kui erisoodustustelt.

4.2. Koolitusloa nõude sisuline põhjendatus

Riigikontrolli lähtekohad

Ministeerium deklareerib oma veebilehel, et koolituslubade rakendamise peamiseks eesmärgiks on tagada koolitusasutuste õppe kvaliteet. Kehtiva regulatsiooni ja ministeeriumi toimingute analüüs aga näitab, et praegune süsteem seda ei taga.

Riigikontrolli arvates ei peaks riik tegevusloa (koolitusloa) omamise nõuet esitama, kui:

- ta ei oska või ei pea vajalikuks sätestada loaga kaasnevaid nõudeid loaomanikele;
- mingeid nõudeid peetakse küll vajalikuks, kuid ei suudeta neid arusaadavalt põhjendada või nende järgimist kontrollida,
- vaatamata loa omamise kohustuslikkusele võivad paljud isikud ilma selleta tegutseda, sattumata seadusega vastuollu.

Tegevusluba on turu reguleerimise instrument, mille puhul peavad ametnikud rakendama kaalutlusõigust. Kui aga loa saamise tingimused on sätestatud nii, et ametnikel pole ei vajadust ega õigust kaalutlusõigust rakendada, tuleks tegevusloa nõudest loobuda. Selle võiks asendada näiteks nõudega olla registreeritud riikliku erinõuetega tegevusalade registris. Kuid ka sellist nõuet pole õige kehtestada, kui eesmärgiks on eelkõige anda infot teenuseid või töid pakkuvate registreeritud isikute kohta – piisaks selliseid isikuid tutvustavast avalikust andmebaasist, millesse andmete edastamine oleks vabatahtlik ja millega seotud kulusid kataksid teenuseid (töid) pakkuvad isikud. See infobaas peaks sisaldama andmeid, mille alusel koolituse vastu huvi tundvad isikud saavad otsustada koolituse sisu ja eeldatava kvaliteedi üle. Kuna riik peab vajalikuks täiskasvanukoolitust toetada, võiks ta katta ka andmebaasiga seotud kulud.

Õigusaktid ja juhendid

Üheski õigusaktis ei ole sätestatud reegleid, mille alusel otsustada, kas mingis valdkonnas tegutsemist peab riik piirama (reguleerima) tegevusloa omamise nõudega.

Vabariigi Valitsus asutas 2001. aasta veebruaris riikliku erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registri, mille eesmärk on registreerida sellised isikud ja asutused ning pidada nende üle arvestust[31]. 2003. aasta märtsi lõpus oli registris 24 tegevusala. Registri vastutav ja volitatud töötleja on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Registreerimiseks tuleb ministeeriumile esitada seaduses loetletud ja nõuetekohaselt vormistatud dokumendid, misjärel tehakse registreering kuni nädala jooksul. Registreerimine ei sõltu ametnike arvamusest. Registreeringuta tegutsemist käsitletakse nagu tegevusloata tegutsemist. Andmete õigsuse eest vastutab isik, kes andmed registrile esitas.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Nagu aruande eelnevaist osadest näha, ei taga ministeeriumi toimingud seda, et koolitusloa saaksid vaid riigi seatud nõuetele vastavad ja kvaliteetset õpet pakkuvad koolitusasutused. Järelevalvet sisuliselt ei toimu.

Ministeeriumi töötajate ja täiskasvanute koolitusasutusi ühendavate mittetulundusühingute esindajate sõnul on üheks peamiseks eesmärgiks, miks sel tegevusalal rakendatakse tegevusluba, soov saada ülevaade täiskasvanutele koolitust pakkuvatest asutustest ning avalikustada info kõigile huvilistele.

Ministeeriumi veebilehe infost koolitusloaga koolitusasutuste kohta ei piisa huvitatuile, et saada ülevaade koolitajate pakutavast (puudub info õppekavade sisu kohta) ja õppe eeldatavast kvaliteedist (puudub info õppejõudude ja õppeasutuse materiaalse baasi kohta).

---

[31] Vabariigi Valitsuse 20. veebruari 2001. a määrus nr 76 "Riikliku erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus".

Riigikontrolli seisukoht ja ettepanekud

Tegevuslubade andmise praegune regulatsioon ja korraldus ei taga täiskasvanutele antava koolituse kvaliteeti ega ka koolitusasutuse valikuks vajalikku infot 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, õppuste toimumise aeg, režiim ja maksumus koolitatavale. Andmete tõepärasuse ja uuendamise eest peaksid vastutama koolitajad. Võimalus end selles registris registreerida peaks olema igal koolitusasutusel, sõltumata koolituste mahust.

Haridus- ja Teadusministeerium teatas, et peab Riigikontrolli ettepanekuid asjakohaseks ja ratsionaalseks ning on plaaninud kasutada tõukefondide raha täiskasvanute koolitusasutuste registri moodustamiseks.

Jüri Kõrge
Peakontrolör
Tegevusriskide auditi osakond

Haridus- ja teadusministri ning rahandusministri vastused

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 2-7.3-TR/03/692-2

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, reżiim 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

RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 15.05.2003 nr 2-7.1-TR/03/698

Meie: 26 05.2003 V-1/5702

Koolituslubadega seonduvad lõivud ja tulumaksusoodustused

Rahandusministeeriumile saabus Riigikontrolli kiri 15.05.2003 nr 2-7.1-TR/03/698, kus palutakse meie arvamust kolme probleemi kohta.

1. Rahandusministeerium toetab seadusemuudatust, mille tulemusena koolitusloa puhul tuleb riigilõiv tasuda enne loa taotlemist. Selline praktika, kus taotleja ei kata kõiki riigi poolt tehtavaid kulutusi ning lõivu tasumist nõutakse vaid neilt, kes saavad paberkandjal vormistatud koolitusloa, on vastuolus riigilõivuseaduse mõttega.

2. Riigikontrolli kirja teises punktis toodud probleem on sarnane esimeses punktis kirjeldatuga. Rõhutame veelkord – riigilõivuseaduse mõte on, et toimingust või dokumendist huvitatud isik (taotleja) katab selle menetlemise kulud. Seetõttu Rahandusministeeriumi vastus esitatud küsimusele on ühene – jah, riigilõivu tuleb võtta iga õppekava eest eraldi. Kuna iga õppekava osas tehakse eraldi otsus, siis see eeldab ka eraldi menetlust ning siin ei saa kahtlust olla, et ka kulud kaetakse eraldi iga toimingu, mitte paberi eest.

3. Kolmas punkt puudutab tulumaksusoodustuse küsimust. Rahandusministeerium arvestab Teie poolt tehtud märkusega ning teeb täpsustava muudatuse tulumaksuseadusesse. Hetkel on tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu esimesel kooskõlastusringil. Enne eelnõu teisele kooskõlastusringile saatmist viime vastava muudatuse sisse.

Lugupidamisega

Aare Järvan
Kantsler

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
27.05.03 2-7.1-TR/03/698-21

Eleri Ehrlich 611 3219 Eleri.Ehrlich@fin.ee
Ivo Vanasaun 611 3401 Ivo.Vanasaun@fin.ee