

Kutseeaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus

Sisukord

Sissejuhatus	2
I Hetkeolukord ja kehtiv regulatsioon kutseüsteemis	3
II Eesmärgid ja seotud strateegiad kutseüsteemi arengus	5
III Uuringud ja kaasatud osapooled.....	6
IV Probleemid, lahendused, mõju	8
<i>PROBLEEM 1. Kutseüsteemi korraldus on ebaefektiivne</i>	<i>8</i>
<i>PROBLEEM 2. Kutsestandardite koostamine on ajamahukas ning mitmed kutsestandardid on alakasutusel</i>	<i>13</i>
<i>PROBLEEM 3. Kutsestandarditel põhinev süsteem ei paku paindlikke lahendusi õppekavade loomiseks</i>	<i>19</i>
<i>PROBLEEM 4. Kutseõppes toimub kompetentside dubleeriv hindamine</i>	<i>23</i>
<i>PROBLEEM 5. Ligipääs kutse andja õigusele on liialt piiratud.....</i>	<i>25</i>
<i>PROBLEEM 6. Kutsetunnistuse kehtivusaeg sõltub kutse andjast.....</i>	<i>27</i>
<i>PROBLEEM 7. Kutseüsteemi rahastusmudel ei ole jätkusuutlik</i>	<i>29</i>
<i>PROBLEEM 8. Kutseeksami keel ja selle kasutamine eesti keele oskuse tõendamisel</i>	<i>33</i>
<i>PROBLEEM 9. Kvalifikatsiooniraamistik on Eesti kontekstiga sidumata</i>	<i>34</i>
V Regulaatiivsete lahenduste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid	37
VI Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse tegevuskava	38

Sissejuhatus

Kiiresti muutuv ühiskond ja uuenev tööturg, sh uued valdkonnad ja erialad ning uued töövormid nõuavad seniste oskuste ümberkujundamist. Haridussüsteem peab muutuvatele vajadustele reageerima.

Kutsesüsteem on erinevate osapoolte (avaliku võimu, tööandjate ja töötajate) vaheline kokkulepe ja reeglite raamistik, mis ühendab töömaailma haridussüsteemiga. Kutsesüsteem toetab elukestvat õpet ja edendab Eesti töötajate konkurentsivõimet, aitab kaasa inimeste kompetentsuse arendamisele, hindamisele ja tunnustamisele olenemata, kus ja kuidas õppimine on toimunud.

Kutseseaduse muutmise on algatatud, et saavutada haridusvaldkonna arengukavas 2021-2035¹ kutsesüsteemile püstitatud eesmärgid – hariduse ja töömaailma koostöö lähtub oskuste seirest ning oskuste vajaduse ja inimeste oskuste hindamine ning individuaalse õpi- ja karjääritee kujundamine põhineb mh suurandmetel.

Kutseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuses (*edaspidi ka VTK*) käsitletakse järgmisi probleeme:

1. kutsesüsteemi korraldus on ebaefektiivne;
2. kutsestandardite koostamine on ajamahukas ja mitmed kutsestandardid on alakasutuses;
3. kutsestandarditel põhinev süsteem ei paku paindlikke lahendusi õppekavade loomiseks;
4. kutseõppes toimub kompetentside dubleeriv hindamine;
5. ligipääs kutse andja õigusele on liialt piirav;
6. kutsetunnistuse kehtivusaeg sõltub kutse andjast;
7. kutsesüsteemi rahastumudel ei ole jätkusuutlik;
8. kutseeksami keel ja selle kasutamine eesti keele oskuse tõendamisel;
9. kvalifikatsiooniraamistik on Eesti kontekstiga sidumata.

Kutsesüsteemi ja käesoleva VTK mõistmiseks defineerime alljärgnevalt kasutatavad mõisted:

Esmane kutsekvalifikatsioon ehk koolilõpukutse – kutsekvalifikatsiooni liik, mis antakse isikule õppe läbimisel, mil on hinnatud vastavus tööjõuturu algtaseme nõudmistele. See on alus kõrgemate kvalifikatsioonitasemetete omandamiseks.

Kompetents (ingl *competency*) – tõendatud suutlikkus konkreetsetes olukorras tulemuslikult toimida, st demonstreeritud teadmised ja oskused.

Kompetentsus (ingl *competence*) – edukaks kutsetegevuseks vajalik teadmiste, oskuste, kogemuste ja hoiakute kogum (KuTS) (ehk kui hästi inimene oskusi ja teadmisi rakendab).

Kompetentsiprofiil – töömaailma nõuete kirjeldus, mille alusel luuakse õppe- ja koolituskavad. See sisaldab teavet ametikoha või kutseala valdkonna vajalikke kompetentside ja nende taseme(te) kohta.

Kutseasutus – asutus, mis arendab ja korraldab kutsesüsteemi, milleks on Haridus- ja Teadusministeerium.

¹ Haridusvaldkonna arengukava 2021 – 2035. https://hm.ee/sites/default/files/documents/2022-09/1._haridusvaldkonna_arengukava_2035_kinnitatud_11.11.21.pdf

Kutsekvalifikatsioon ehk kutse (ingl *professional qualification*) – tõend, mis kinnitab, et inimesel on teatud ametis või kutsealal töötamiseks vajalikud teadmised, oskused ja hoiakud. Kutsekvalifikatsiooni saab omandada kutseeksami või õppekava lõpetamise kaudu, kus tagatakse, et lõpetaja omandab vajalikud teadmised, oskused ja väärtushinnangud.

Kutsestandard - (ingl *professional qualification standard*) – dokument, milles kirjeldatakse kutsetegevus ning kutsealased kompetentsusnõuded.

Kvalifikatsiooniraamistik – erinevate formaalhariduslike (üldharidus, kutseharidus, kõrgharidus) ja kutsekvalifikatsioonide võrdlusraamistik, mis aitab kvalifikatsioone vastastikku arusaadavamaks ja võrreldavaks muuta. Kvalifikatsiooniraamistik liigitab kutse- ja haridustasemed omandatud teadmiste, oskuste ja iseseisvusele ja vastutusele seatud kriteeriumide alusel.

Reguleeritud kutse – (ingl *regulated professions*) amet või tegevusvaldkond, millel on seaduste või määrustega kehtestatud spetsiaalsed nõuded ja tingimused ehk tegutsemiseks on vajalik riiklik tunnustus, erialane kvalifikatsioon või kutseeksami läbimine.

I Hetkeolukord ja kehtiv regulatsioon kutseüsteemis

Kutseüsteemi kirjeldab ja selle toimimist reguleerib **kutseseadus**² ja selle alusel antud määrused³.

Kutseüsteemi arendamise ja rakendamise korraldamise ülesanne on seaduse kohaselt kutseasutusel, milleks on **Haridus- ja Teadusministeerium** (*edaspidi* HTM). Kutseasutuse ülesannete täitmine on volitatud **SA-le Kutsekoda**.



Joonis 1. Kutseüsteemi osapooled

Vabariigi Valitsuse määrusega⁴ on kutsetegevus jaotatud 14 valdkonda ja iga valdkonna kohta on moodustatud **kutsenõukogu**. Kutsenõukogude koosseisu kuulub ligikaudu 200 erialaliitu, millest ca 1/3 on tööandjate esindusorganisatsioonid. Kutsenõukogude peamiseks ülesandeks on oma valdkonna **kutsestandardite** väljatöötamise või muudatuste algatamine ja nende kinnitamine. 2024. a. kehtib 537 kutsestandardit⁵, millest üle poole on aluseks

² Kutseseadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015261?leiaKehitiv>

³ Kutseaduse rakendusaktid. https://www.riigiteataja.ee/akt_rakendusaktid.html?id=113032019010&kuvarakendus=1

⁴ Kutsetegevuse valdkondade loetelu, kutsenõukogude nimetused, moodustamise ja lõpetamise kord, töökorraldus ning kutsenõukogusse institutsioonide esindajate nimetamise kord ja nende volituste kestus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/115072015002?leiaKehitiv>

⁵ Kutseregister <https://www.kutseregister.ee/> vaadatud 17.07.2024
SA Kutsekoda 2024 I poolaasta aruanne

formaalhariduslikele õppekavadele kutse- ja kõrghariduses. Kutsestandardeid kasutatakse ulatuslikult ka täiendkoolituse õppekavade koostamisel.

Kõigi kutseenõukogude esimeestest on moodustatud ka **kutseenõukogude esimeeste kogu** (edaspidi ka KEK), mille ülesandeks on otsustada kutsestandardite paigutumine kvalifikatsiooniraamistikku ning koordineerida kutseenõukogude vahelist koostööd. Lisaks tagavad kutsesüsteemi toimimist avalikul konkursil valitud **kutse andjad**, kel tuleb kutsete andmiseks ja **kutseeksamite** läbiviimiseks moodustada **kutsekomisjon** ja **hindamiskomisjone**, mille ülesanded on kirjeldatud kutseeaduses. Kutsekomisjon töötab välja kutseeksami ja hindamise kriteeriumid, hindamiskomisjon hindab kutse taotlejaid. Kutsekomisjon võib moodustada mitmeid hindamiskomisjone. Kutse andja õiguseid omavad õppeasutused moodustavad oma hindamiskomisjonid. Kutseeksameid viivad 2024. a juuli seisuga läbi 104 töömaailma kutse andjat ja 24 kutse andmise õigusega õppeasutust. Kokku on kutsesüsteemis väljastatud ligi 212 tuhat kutsetunnistust, millest 2024. a seisuga kehtib ca 132 tuhat, st üle 12 % tööealise elanikkonna oskused ja teadmised on kutsesüsteemis tööandjate poolt hinnatud ja tunnustatud.

Teavet kutseenõukogude, kutsealade, kutsestandardite, kutse andjate ning kehtivate kutsete ja kutsetunnistuste kohta kogutakse, säilitatakse ja süstematiseeritakse kutseregistris.

Tänane kutsesüsteem hõlmab lisaks kutsestandarditele, kutseeksamitele ja kutsetunnistustele ka eelnevaga vähe lõimitud tööjõu ja oskuste vajaduse prognoosimist (OSKA uuringud). Kutsesüsteemi osaliseks on ka kutseeaduse § 7¹ lõikes 1 nimetatud tööjõu ning oskuste vajaduse seire- ja prognoosisüsteemi OSKA koordinaatsioonikogu, kes oma ülesannete täitmiseks on moodustanud 25 valdkondliku ekspertkogu.

Kutsesüsteemil on neli põhiülesannet:

Kutseoskuste kirjeldamine, mille väljund on kutsestandard.	Kutseoskuste hindamine ja tunnustamine, mille väljund on kutsetunnistus.	Teabe ja andmete koondamine ning avalikustamine, mille väljund on kutseregister.	Tööjõu ja oskuste vajaduse seire- ja prognoos (OSKA)
<ul style="list-style-type: none"> • kutsestandardi koostamine • kutsestandardile kvalifikatsiooniraamistiku taseme määramine KEK poolt • kutsestandardi kinnitamine kutseenõukogu poolt 	<ul style="list-style-type: none"> • kutse andja valimine kutseenõukogu poolt • kutse andmine konkursil valitud kutse andja poolt • kutse andmise tasude kinnitamine kutseenõukogu poolt 	<ul style="list-style-type: none"> • andmete töötlemine kutsesüsteemi toimimise tagamiseks, sh analüüside ja uuringute läbiviimiseks 	<ul style="list-style-type: none"> • valdkondliku ekspertteadmise koondamine koordinaatsioonikogus ning analüüside tellimuse kavandamine • tööjõuvajaduse ja oskuste analüüside koostamine kutseasutuse ja valdkondlike ekspertkogude poolt

Joonis 2. Kutsesüsteemi põhiülesanded

Lisaks on kutsesüsteem osa Eesti kvalifikatsioonisüsteemist, mille ülesanne on mh tagada kvalifikatsioonide siseriiklik ja rahvusvaheline võrreldavus. Selleks on kutseeaduse lisana kehtestatud Eesti kvalifikatsiooniraamistik (edaspidi EKR), mille ülesandeks on:

- hariduse/koolituse ja tööturu vaheliste seoste parandamine;
- hariduspakkumise ja kvalifikatsioonisüsteemi järjepidevuse suurendamine;
- kvalifikatsioonide läbipaistvuse suurendamine Eestis ja välismaal;
- kvalifikatsioonidele ühiste kvaliteeditagamise kriteeriumite kehtestamine;
- mitteformaalse ja informaalse õppe tunnustamine;
- õppe pakkumise ja oskuste ja kompetentside nõudluse jälgimine.

Eestis kehtib 8-tasemeline kvalifikatsiooniraamistik, mille tasemete kirjeldused on muutmata kujul üle võetud Euroopa kvalifikatsiooniraamistikust. EKR hõlmab nii formaalhariduslikke, kui kutsekvalifikatsioone ning sellele tugineb neli alaraamistikku, millest igapähe õpiväljundid on tasemeti põhjalikumalt lahti kirjutatud kvaliteedistandardites järgmiselt:

- üldhariduse kvalifikatsioonide õpiväljundid on kirjeldatud põhikooli ja gümnaasiumi riiklikes õppekavades;
- kutsehariduse õpiväljundid on kirjeldatud kutseharidusstandardis;
- kõrghariduse tasemete (rakenduskõrghariduse, bakalaureuseõppe, magistriõppe ja doktoriõppe) õpiväljundid on kirjeldatud kõrgharidusstandardis;
- kutsekvalifikatsioonide ehk kutsete kompetentsusnõuded eraldi õigusaktiga reguleeritud ei ole, kutsestandardid tuginevad kompetentse kirjeldades otse kvalifikatsiooniraamistikule.

II Eesmärgid ja seotud strateegiad kutsesüsteemi arengus

Kutsesüsteemi reformimise ja kutseseaduse muutmise seaduse VTK-ga ette nähtavate muudatuste eesmärk on **parandada haridus- ja töömaailma sidusust ning korraldada terviklikult ümber kutsesüsteem**, et see toetaks eri sihtrühmade oskuste arendamist ja karjääri kujundamist ning elukestvat õpet. Muudatustega soovitakse tõhustada kutsesüsteemi protsesse ja juhtimismudelit. Samuti soovitakse toetada tööjõu ja oskuste vajaduse prognoosimise ja seire ning oskuste kirjeldamise ja hindamise paremat lõimimist. Ühtlasi tagatakse kvalifikatsiooniraamistiku tasemekirjelduste vastavus Eesti haridus- ja kutsesüsteemi vajadustega.

VTK lahendused panustavad **Eesti 2035**⁶ strateegiliste sihi „Eestis elavad arukad, tegusad ja tervist hoidvad inimesed“ mõõdikute „täiskasvanute elukestvas õppes osalemise määr“ ja „tööjõu osalemise määr (15-74)“ saavutamisse, sihi „Eesti majandus on tugev, uuendusmeelne ja vastutustundlik“ mõõdiku „tööjõu tootlikkus osakaaluna EL keskmisest“ saavutamisesse. Samuti mõjutavad tegevused tegevuskava „Oskused ja tööturg“ näidikut „eri- ja kutsealase haridusega täiskasvanute (25-64) osakaal“.

Kavandatud muudatused ja kutsesüsteemi reformiga kaasnevad digiarendused panustavad viidatud mõõdikute sihttasemete muutusesse kaudselt. Süsteemselt ja selgelt kirjeldatud oskused ning sihtgruppidele kättesaadavaks tehtud majanduse ja tööturu oskuste analüüsid ning prognoosid võimaldavad edaspidi teha teadlikumaid valikuid nii tasemeõppe kui täienduskoolituse valikul. Õppeasutused saavad kiirema ja paindlikuma sisendi taseme- ning täiendõppekavade koostamiseks, mis vastab paremini ühiskonna ja tööturu vajadustele.

VTK lahendused on seotud ka **Eesti Haridusvaldkonna arengukava 2021 – 2035**⁷ strateegilise eesmärgi „Õpivõimalused vastavad ühiskonna ja tööturu arenguvajadustele” saavutamiselega. Arengukavas tuuakse välja, et tööjõu oskuste prognoosimise ja seire süsteem OSKA on kutsesüsteemi osana edukalt käivitatud, kuid kutsete süsteemi täiendamine sisult ajakohaseks, erinevate osapoolte vajadusi arvestavaks, toimivaks ja jätkusuutlikuks eeldab süsteemi terviklikku ümberkorraldamist ja uuendamist. Samuti juhitakse tähelepanu, et parendamist vajavad haridus- ja koolitusasutuste ning töandjate koostöövormid ning oskuste ja kutsete andmise protsess peab olema märkimisväärselt tõhusam, sh paindlikum.

Samuti adresseerib käesolev VTK Euroopa Komisjoni poolt avaldatud **soovitusi Eesti majandus-, sotsiaal-, tööhõive-, struktuuri ja eelarvepoliitika kohta**⁸, milles juhitakse Eesti tähelepanu oskuste nappusele ja mittevastavusele tööturu vajaduste kontekstis ning sellele, et Eestil tuleks suurendada haridus- ja koolitussüsteemi vastavust tööturu vajadustele, laiendada

⁶ <https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia/aluspohimotted-ja-sihid#majandus>

⁷ Haridusvaldkonna arengukava 2021 – 2035. https://hm.ee/sites/default/files/documents/2022-09/1_haridusvaldkonna_arengukava_2035_kinnitatud_11.11.21.pdf

⁸ Euroopa Komisjon, 2024. Euroopa Liidu Nõukogu soovitus Eesti majandus-, sotsiaal-, tööhõive-, struktuuri- ja eelarvepoliitika kohta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52024DC0606&qid=1719326118501>

ümber- ja täiendusõppevõimalusi ning paremini prognoosida oskuste vajadusi. Eestil soovitatakse parandada tööviljakust ja oskuste pakkumist täiendus- ja ümberõppe ning talentide parema ligimeelitamise ja hoidmise kaudu.

III Uuringud ja kaasatud osapooled

Uuringud

Kutsesüsteemi muutmise vajadust ja lahendusi on analüüsitud järgmistes uuringutes ja analüüsid:

Kutsesüsteemi rakendumise analüüs⁹

2023. a läbi viidud kutsesüsteemi rakendumise uuringu eesmärk oli välja selgitada, millised on kutsesüsteemi osaliste ootused ja valmisolek kutsesüsteemi reformiks ning oskuspõhisele lähenemisele üleminekuks, samuti saada ülevaade plaanitud uuenduste võimalikest kitsaskohtadest ja rakendumise riskidest.

Uuringu raames analüüsiti mh rahvusvahelisi praktikaid võrdluses Eesti kutsesüsteemiga viie riigi (Austraalia, Holland, Iirimaa, Kanada, Soome) näitel. Igas võrdlusriigis on kasutuses ja/või väljatöötamisel oskuspõhise süsteemi elemente. Selged eesmärgid tervikliku oskuste põhise süsteemi poole liikumiseks on seatud Irimaal, Austraalias ja Kanadas. Võrdlusriikides on reguleeritud kutsete puhul kutse taotlemisel sarnaselt Eestiga oluline roll valdkonna tööandjate ja/või erialaliitude esindajatel, kuid reguleerimata kutsete puhul on kutse andmine jäetud võrdlusriikides pigem haridusasutuse või koolitaja pädevusse. Ühtlasi on võrdlusriikides suurem variatiivsus oskuste hindamisel ja tunnustamisel. Kui kutse antakse pärast formaalhariduse omandamist riiklikult tunnustatud õppeasutuse poolt, siis eraldi kutseksamit tavaliselt ei toimu või jääb selle korraldamine õppeasutuse pädevusse.

Uuringus tehti järgmised ettepanekud kutsesüsteemi uuendamiseks:

- jätta reguleerimata kutsete puhul kutse hindamine õppeasutuste pädevusse;
- eristada oskuste kirjeldamisel ja hindamisel reguleeritud ning reguleerimata kutseid;
- luua koos oskuste registriga isikutele enesehindamise võimalused oma kompetentside hindamiseks ning tulemuste kasutamiseks karjääriotsuste planeerimisel või vastavushindamise taotlemisel (abistav tööriist varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamise (VÕTA) protsessis);
- kombineerida ühte kutsestandardisse kokku eri kvalifikatsioonitasemel olevad kutsed;
- loobuda kutsestandardite ajakohastamise kiirendamiseks kutsestandardi kehtivusajast;
- ühendada tänased kutsenõukogud ja OSKA valdkondlikud ekspertkogud, et vältida olukorda, kus samad isikud tegutsevad mõlemas kogus ning nende rollid võivad omavahel kattuda;
- luua kutsestandardite muudatuste esitamise ja kooskõlastamise e-keskkond.

⁹ Raun, M. jt. 2023. Kutsesüsteemi rakendumise analüüs. Lõpparuanne. Levellab OÜ.
<https://hm.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Kutses%C3%BCsteemi%20rakendumise%20anal%C3%BC%C3%BCsi%20aruanne.pdf>

Mikrokvalifikatsioonide kasutusele võtmise võimalused Eesti haridus- ja kutsesüsteemis rahvusvahelisele praktikale toetudes¹⁰

Kutsesüsteemi muudatuste väljatöötamise ettevalmistamisel on kasutatud ka 2021. valminud Balti Uuringute Instituudi mikrokvalifikatsiooni uuringut. Uuringus võrreldi kuue riigi – Austraalia, Hiina erihalduspiirkonna Hongkongi, Iirimaa, Prantsusmaa, Singapuri ja Uus-Meremaa – mikrokvalifikatsioonide süsteemi või muu sarnase süsteemi rakendamise praktikaid. Eestil soovitati uuringu tulemuste, sh riigi süsteemidele antud hinnangute ja kriitika valguses võtta ennekõike eeskju Uus-Meremaa ja Iirimaa näidetest.

Leiti, et kutsesüsteemis sobiks kasutamiseks erinevad mikrokvalifikatsiooni omandamise mudelid. Nendeks võivad olla iseseisvad mikrokvalifikatsioonid, laiem kvalifikatsiooni sisesed mikrokvalifikatsioonid (osakvalifikatsioonid), oskuste ja teadmiste mikrokvalifikatsiooniks vormistamine läbi varasema õppe tunnustamise ning võimalus saada mitmest teatud mikrokvalifikatsioonidest kokku laiem kvalifikatsioon. Mikrokvalifikatsioonid aitavad luua alused erinevas mahus õppekavadele.

Varasema õppe ja töökogemuse hindamise ehk VÕTA raport¹¹

2023. aastal valmis mitteformaalõppe ning informaalõppe tunnustamise võimaluste enesehindamise raport Eesti kohta, kus rõhutatakse enesehindamise tööriistade arendamise ning nende parema kättesaadavuse tagamise vajalikkust. Raport toob välja, et VÕTA kasutamise kohta kutsesüsteemis ei ole head ülevaadet, kuna kutseregistris VÕTA kasutust eraldi kutse taotlemise protsessis ei registreerita. VÕTA kasutamine kutse taotlemisel ei ole reguleeritud. Kutse andjatel ei ole kohustust VÕTA-t rakendada ja kui seda ka tehakse, võib esineda selle rakendamisel erinevusi kutseandjate lõikes.

Kõrgharidustaseme õpiväljundite reguleerimine riiklikul tasandil¹²

2022. a läbi viidud analüüsi fookus oli kõrgharidustaseme õpiväljundite reguleerimiseks antud õigusaktidel või muudel regulatsioonidel. Kuna õpiväljundid on seotud riiklike kvalifikatsiooniraamistikuga, hõlmas uuring ka kvalifikatsiooniraamistike reguleerimise võimalusi.

Euroopas on kvalifikatsiooniraamistike kehtestamise eesmärk olnud elukestva õppe toetamine, mobiilsus, teadmiste-oskuste võrreldavus erinevate õppeliikide ning mitteformaalse- ja informaalõppe vahel.

Võrdlevalt analüüsiti kõrgharidustaseme õpiväljundite reguleerimist riiklikul tasandil Eesti, Soome, Hollandi, Tšehhi, Sloveenia, Iirimaa ja Austraalia õigusaktide põhjal. Vaadeldud riikides on raamistike kehtestamiseks kasutusel kolm lahendust: kvalifikatsiooniraamistikuga on kehtestatud üldised õpiväljundid kõikide haridustasemetete ja -liikide jaoks (Soome, Holland, Iirimaa, Austraalia), õpiväljundid on reguleeritud kõrgharidustaseme põhiselt, ilma kvalifikatsiooniraamistikus üldisi õpiväljundeid kehtestamata (Tšehhi) ning

¹⁰ Kivistik, K. jt. Mikrokvalifikatsioonide kasutusele võtmise võimalused eesti haridus- ja kutsesüsteemis rahvusvahelisele praktikale toetudes. Balti Uuringute Instituut 2021 <https://www.ibs.ee/publikatsioonid/mikrokvalifikatsioonide-kasutusele-votmise-voimalused-ees-ti-haridus-ja-kutsesusteemis-rahvusvahelisele-praktikale-toetudes/>

¹¹ Implementing the 2012 Council Recommendation on the validation of non-formal and informal learning. One-off report of Estonia. Ministry of Education and Research of the Republic of Estonia 2023.

<https://hm.ee/sites/default/files/documents/2023-12/VNIL%20one%20off%20report%20Estonia%202023.pdf>

¹² Uusna-Rannap, S. (2022). Kõrgharidustaseme õpiväljundite reguleerimine riiklikul tasandil. Tallinn: Eesti Hariduse Kvaliteediagentuur. https://haka.ee/wp-content/uploads/O%CC%83piva%CC%88ljundite-analu%CC%88u%CC%88s_2022-1.pdf

kvalifikatsiooniraamistiku ja kõrgharidustaseme õpiväljundid on kehtestatud erinevate seadustega (Sloveenia).

Uuringu üks ettepanekuid on alatatada kvalifikatsiooniraamistiku üldiste õpiväljundite uuendamine ning kaaluda, kas on põhjust anda kvalifikatsiooniraamistikule rohkem Eesti kontekstiga seotud sisu, mille õiguslik siduvus on suurem.

Kaasatud osapooled

Käesoleva VTK loomise raames koostatud analüüside ja lahendusettepanekute väljatöötamiseks on kaasatud erinevate kutsetegevuse valdkondade ja haridusvaldkonna eksperte ning poliitikakujundajaid.

Haridus- ja Teadusministeerium ning SA Kutsekoda viisid november 2023 - aprill 2024 läbi kaasamiseminarid, kus osales kokku ca 250 õppeasutuste, tööandjate organisatsioonide, kutseõukogude ja kutse andjate esindajat. Lisaks toimusid 2024. a aprillis ja mais kutseüsteemi reformi tutvustavad veebiseminarid Sotsiaalministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Töökassa esindajale. Reformi eesmärgid ja sisu on tutvustatud ka kutseõppeasutuste direktoritele ning nõunike kogude liikmeile. Aruteludel avaldatud huvipoolte seisukohti ja ettepanekuid on VTK koostamisel arvesse võetud.

IV Probleemid, lahendused, mõju

PROBLEEM 1. Kutsesüsteemi korraldus on ebaefektiivne

Kutsesüsteemi probleem on erinevate kogude paljusus ning neile erinevate regulatsioonidega antud ülesannete mitmekesisus, mis teeb kutsesüsteemi ebaefektiivseks ja protsessid ajamahukaks.

Senise süsteemi administreerimine ei ole otstarbekas, sest toob kaasa dubleerimist ja ebaefektiivset ressursikasutust nii kaasatud inimeste kui ka aja ja rahaliste vahendite osas. Hea ei ole ka see, et OSKA süsteemi on alates selle loomisest renditud oma juhtimis- ja rahastamismudeliga kutsesüsteemi küllaltki sõltumatult. Samas nii kutseõukogud kui ka OSKA valdkondlikud ekspertkogud on mõlemad seotud oma valdkonna tööjõu oskuste vajaduse kirjeldamise ja hindamisega, mistõttu võivad nende tegevused kohati kattuda. Lisaks osalevad kogudes osaliselt samad isikud.

Kutseasutuse ülesanne on kutsestandardite väljatöötamise ja uuendamise töörühmade töö koordineerimine, 14 kutseõukogu töö korraldamine, ning erinevate kutseõukogude otsuste eelnõude ettevalmistamine. Kutseõukogud peavad kohtuma vähemalt kahel korral aastas, st aastas tuleb ette valmistada vähemalt 28 kutseõukogude koosolekut. OSKA VEK-id kohtuvad temaatilise ja valdkondliku uuringu jooksul ca 4 korral poole aasta jooksul ning edaspidi seirekoosolekuteks, mille kokkukutsumise vajaduse üle otsustab kutseasutus. Kirjeldatud koormuse juures tähendab see aastas ca 16–25 koosolekut 4–5 uuringu koostamiseks, lisaks 2–5 seirekoosolekut. Kutseõukogude esimeeste kogu koosolek peab toimuma kaks korda aastas ning OSKA koordinatsioonikogu koguneb keskmiselt 4 korda aastas. Kokku tuleb kutseasutusel seega korraldada 50-60 koosolekut sotsiaalpartnerite kaasamiseks. Kogude paljusus toob kaasa ülemäärase administreerimise.

Kutseõukogud on haldusorgani ülesannetes, otsustades nii kutsestandardite koostamise, kehtestamise, kutse andjate valimise kui ka kutse andmise tasude üle. Kehtivad kutsetegevuse valdkonnad hõlmavad reeglina palju erinevaid ameteid, mistõttu ei pruugi kutseõukogu liikmetel haldusotsuste suure töömahu tõttu olla motivatsiooni ega pädevust vajalikku materjali

kõigi asjakohaste otsuste jaoks piisavalt põhjalikult läbi töötada ning sisulistesse aruteludesse panustada. See on kaasa toonud olukorra, kus kutseenõukogude sisuline kaasaraäkimine ei ole alati piisavalt tõhus ja vastutus osapooltele piisavalt arusaadav.

Kutsenõukogud toetuvad oma otsuste tegemisel kutseasutuse poolt tehtud materjalide ettevalmistusele ning administratiivsele toele. Haldusotsuste aluseks olevate materjalide läbitöötamine on aga suure töömahuga ning liikmete tööd kutsesüsteemist ei tasustata. See on põhjutanud liikmete kergekäelisemat suhtumist nii materjalidesse süvenemisel, meetodite järgmisel kui ka otsuste aluseks olevate argumentide kaalumisel, eriti kui seos konkreetse erialaga on nõrk.

Kutsesüsteemi rakendumise uuring on välja toonud kitsaskoha, et mitmetes valdkondades on kutsestandardite loomine ja muutmine koondunud liiga kitsa ringi otsustajate kätte¹³, mistõttu võivad otsused olla jäigad ega arvesta seoseid lähedaste valdkondadega. On välja toodud, et kutsestandardite sisu on liiga palju sõltuv vaid töörühma liikmete teadlikkusest, kompetentsusest, väärtushinnangutest ja osalusaktiivsusest. Huvigruppide kaasamise ulatus ja viisid võivad erinevate kutsestandardite töörühmades toimida erinevalt. Näiteks saadetakse praegu kutsestandardid kooskõlastamisele ning kogutakse tagasisidet valdavalt e-kirjade kaudu, mis on aeganõudev ning arvamusküsitluste tagasiside arvestamine kohati segadust tekitav.

Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused:

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	JAH
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Infotehnoloogiliste lahenduste kasutamine protsessi lihtsamaks haldamiseks	EI

Avalikkuse teavitamine ei aita kaasa probleemide lahendamisele, kuivõrd probleemid on tingitud olemasoleva süsteemi regulatsioonidest. Avalikkuse teavitamine ei tee süsteemi kiiremaks ega (kulu-)efektiivsemaks. **Rahastuse suurendamine** aitaks palgata enam protsesse korraldavaid spetsialiste, kuid samas töömaailma esindajate panust ei mõjutaks. Seega, rahastamise suurendamine oleks küll abiks, aga ei lahendaks tänasest regulatsioonist ette antud süsteemi, sh ülesehituse keerukusest tingitud ebaefektiivsust. Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamise korral jätkuks tänane olukord ja süsteemi ebaefektiivsus. Ka **senise regulatsiooni parem rakendamine** ei lahenda juhtimistasandite paljusust ja ülesannete killustatust. Kutsesüsteemi rakendustasandil on võimalik minna efektiivsemaks erinevate tehniliste lahenduste kasutusele võtmisega ning meetodikate täiendamisega. Samas on kutsesüsteem raamistatud kutseasutusega ning süsteemi elemendid ja juhtimine reguleeritud. Seega kuigi on võimalik rakendustasandil kutsesüsteemi protsesse paremini toetada (sh infotehnoloogiliste vahendite abil), on vaja VTK eesmärkide saavutamiseks sobiva õigusliku regulatsiooni loomist. Kutsesüsteemi kogude paljusust tehnoloogiliste lahenduste loomisega parendada ei ole võimalik. Kokkuvõttes, kuivõrd olemasolevad ülesanded ja kutsesüsteemi osapooled on kirjeldatud õigusakti tasandil, ei ole ainult mitteregulatiivsete lahendustega võimalik olukorda lahendada ja tuleb kaaluda regulatiivseid lahendusi.

¹³ Raun, M. jt. 2023 „Kutsesüsteemi rakendumise analüüs“. Levellab. Lk 58.

Lahendus 1. Kutsesüsteemi korraldust optimeeritakse kogude ühendamise ja ülesannete muutmise

- **25 OSKA ekspertkogu ja 14 kutsekoostamise ülesanded ühildatakse ja luuakse 25 valdkondlikku ekspertkogu.** Ekspertkogudesse kaasatakse valdkonna asjatundjad töökohtade loojate seast, koolidest ja riigiasutustest. Ekspertkogude ülesanne saab olema anda sisendit konkreetse valdkonna tööjõu ja oskuste vajadusest, teha ettepanekuid soovitud muutuste elluviimiseks ning osaleda kompetentsiprofiilide ja kutsestandardite koostamise protsessis. Ekspertkogudel ei ole edaspidi haldusorgani rolli nagu see varasemalt oli kutsekoostamiskogudel.
- **Kutsekoostamiskogude esimeeste kogu ning OSKA koordineerimiskogu ülesanded koostatakse ja luuakse ühtne Tööjõu ja Oskuste Arenduskoostamise (edaspidi TON)¹⁴.**

TON-i osas on kaalutud järgmisi variante:

- a) luua TON SA Kutsekoostamise juurde;
- b) luua TON Haridus- ja Teadusministeeriumi juurde haridus- ja teadusministrit ja teisi seotud osapooli nõustava koguna.
- c) luua TON Riigikantselei juurde Vabariigi Valitsust nõustava koguna.

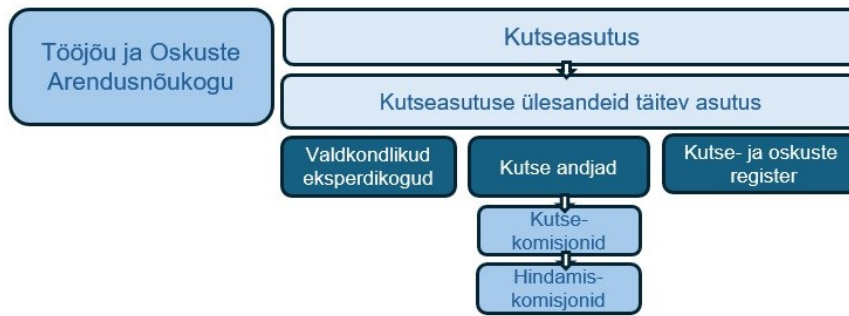
Olles kaalunud erinevaid variante, eelistatakse lahendusena moodustada Tööjõu ja Oskuste Arenduskoostamise Haridus- ja Teadusministeeriumi juurde nõustava koguna, mille ülesanneteks saavad olema:

- ettepanekute tegemine kvalifikatsiooniraamistiku ja kutsesüsteemi rakendamiseks;
 - riigi strateegiliste prioriteetide seadmine tööjõuvajaduse uuringute ja analüüside (OSKA) tellimiseks;
 - ministri ja teiste töö- ning haridusvaldkonna osapoolte nõustamine avaliku sektori eelarvest tehtavate hariduskulutuste otstarbekamaks ja efektiivsemaks kasutamiseks.
- **Kutseasutuse ülesandeid täiendatakse.** Kutseasutus (volituse korral kutseasutuse ülesandeid täitev organisatsioon) saab olulisel määral juurde haldusotsuste tegemise volitusi. Edaspidi on kutseasutuse ülesanne juhtida nii kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide koostamist kui ka lõpuks need kehtestada. Varasemalt oli see kutsekoostamiskogude pädevuses. Samuti antakse kutseasutuse pädevusse kutse andja valiku otsuse tegemine ning kutse andmise tasude otsustamine.

Kutseasutusele lisanduvad ülesanded saavad olema:

- valdkondlike ekspertkogude moodustamine, nende tegevuse ning nende vahelise koostöö korraldamine ja koordineerimine, liikmete nimetamine ning nende tegevuse lõpetamine;
- TON-i töö tehniline teenindamine;
- kompetentsiprofiilide ja kutsestandardite koostamise meetodika väljatöötamine;
- kompetentsiprofiilide ja kutsestandardite väljatöötamine ja kehtestamine sh kaasamistoimingute läbiviimine;
- kutse andja valimine;
- kutse andmise korra kehtestamine;
- kutse andmise ja kutse taastõendamise tasu suuruste otsustamine.

¹⁴ Ka teistes valdkondades kasutatakse strateegiliste otsuste ettevalmistamiseks osapoolte kaasamise vormina nõuandva kogu alalist moodustamist. Näiteks haridus- ja teadusministrit nõustava koguna on täiskasvanute koolituse seaduse (<https://www.riigiteataja.ee/akt/110062015010?leiaKehtiv>) alusel alaliselt moodustatud Täiskasvanuhariduse Nõukogu, Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse (<https://www.riigiteataja.ee/akt/128062012012?leiaKehtiv>) alusel on Vabariigi Valitsuse juurde moodustatud Teadus- ja Arenduskoostamiskogu.



Joonis 3. Kutsesüsteemi osalised pärast muudatusi.

Lahenduse 1. mõju: kutsesüsteemi korraldus on efektiivsem ja läbipaistvam

Sihtrühm: Kutseasutus (HTM) ja kutseasutuse ülesandeid täitma volitatud isik (käesoleval hetkel SA Kutsekoda)

Mõjuvaldkond: Riigivalitsemine (mõju valitsusasutuse ülesannetele, töökoormusele, eelarvele)

Mõju kirjeldus: Andes kutseasutusele õiguse haldusotsuseid vastu võtta paraneb vastutuse selgus. Ühtlasi muutub otsuste menetlemine kiiremaks, kuna edaspidi ei ole vaja enam nii paljude osapoolte formaalset kinnitust.

Kutseasutusele lisanduvad uued tööülesanded toovad senisest veelgi olulisemale kohale kvaliteedi tagamise ning juriidilise ja andmekaitsealase pädevuse olemasolu asutuses. Kutseasutuse tööprotsesside ja töö kvaliteedist hakkab suuremal määral sõltuma kogu süsteemi usaldusväarsus, tõhusus, läbipaistvus.

Samas väheneb bürokratlik asjaajamine ning kutsenõukogude ja kutsestandardite väljatöötamise töörühmade koosolekute ettevalmistamise ja korraldamisega seotud kulud, sh väheneb töörühmade moodustamise vajadus. Väheneb ka juhtorganite (eeskätt kutsenõukogude) nimetamise protsessiga kaasnev töökoormus nii ministeeriumis kui ka kutseasutuse ülesandeid täitvas organisatsioonis. Protsessid muutuvad lühemaks ja kiiremaks.

Aluseks võttes OSKA meetodika, kus keskpikad uuringud toimuvad 5-aastase tsükliga, toob kutsenõukogude ja VEK-ide liitmine kaasa 28–30 koosoleku ettevalmistamise ja korraldamise vähenemise aastas. See võimaldab säästa kutseasutuse töötajate ja koosolekul osalevate ekspertide tööaega kui ka kutseasutuse majanduskulusid. Kokkuvõttes aitavad muudatused kaasa majanduslikule säästule, tõhusamale riigieelarve kasutamisele ning avaliku teenuse parendamisele, kuna menetluste ja tööprotsesside hulk väheneb ning otsuste kinnitamise kiirus ja läbipaistvus kasvavad.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Kutsesüsteemi korralduse, sh juhtimismudeli ja ülesannete muudatuse mõju ulatus on suur, sest kutseasutuse ülesannete ulatus ja vastutus võrreldes varasemaga muutub ja asutusel tuleb ette võtta samme muutustega kohanemiseks. Ka mõju avaldamise sagedust võib pidada suureks, sest muudatused tuleb võtta üle kutseasutuse igapäevatoösse. Kutseasutuse vaatest on tegemist osaliselt uute ülesannetega, aga samas süsteemi vaatest ei ole ülesannete ümberkujundamine ja ümberjagamine negatiivne ega koormav. Ühiskondlik kasu selgemast süsteemi ülesehitusest, protsesside ja ressursikasutuse efektiivsusest ning vastutuse jaotumisest on positiivne.

Sihtrühm ja selle suurus: OSKA ekspertkogude, kutsenõukogude, kutsenõukogude esimeestekogu liikmed (ca 200 valdkondlikku erialaliitu, sh nii ettevõtete esindajad kui ka vabaihendused), OSKA koordinatsioonikogu.

Mõjuvaldkond: Majanduslik mõju (halduskoormus, mõju mittetulundussektorile)

Mõju kirjeldus: Muudatus vähendab halduskoormust kõigi sihtrühmade jaoks. OSKA ekspertkogude ja kutsenõukogude ühendamine aitab tegevusi kokku koondada parandades sedasi osapoolte koostööd ja infovahetust ning vältides ülesannete dubleerimist.

Kogude ühendamine ning spetsiifilisemate ekspertkogude loomine võimaldab erialaühendustel ja ettevõtjatel rohkem kaasa rääkida. Nii on nende arvamus mõjusam kui kutsenõukogus, kus on esindatud väga erinevate, mõnel juhul minimaalset kokkupuudet omavate erialade esindajad. Kogude ühendamine soodustab suurema hulga organisatsioonide kaasamist ja toetab paremat koostööd mittetulundussektoriga. Ekspertarvamusi jagatakse ja teemasid käsitletakse fookuseeritumalt, mistõttu ei kuluta kaasatud osapooled (aja) ressursi nende pädevuspiiridest välja jäävatele valdkondadele, mis omakorda tõstab töö sisukust ja efektiivsust ning võimaldab ressursisäästu ka ekspertkogudes osalejate tööjõukuludelt.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Mõju ulatus seni kutsenõukogudes kaasatud ettevõtjatele ja erialaühendustele on keskmine, sest kutsesüsteemi juhtimine ja nende vastutus võrreldes varasemaga muutub ja tuleb ette võtta samme muutustega kohanemiseks. Samas säilib võimalus olla eriala arengusse kaasatud läbi valdkondlike ekspertkogude. Sihtrühma jaoks muutub protsess mõistetavamaks ning muudatuse mõju on pigem positiivne, sest nad on kaasatud eesmärgipäraselt vaid oma valdkonda puudutavalt, säästes aega. Korralduslike muudatuste mõju erialaliitudele on pigem väike, kuna kutsesüsteemi panustamine on küll regulaarne, aga mitte igapäevane tegevus (eeldatavalt mõned korrad aastas).

Ebasoovitava mõju riskina võib välja tuua, et laiemal kaasamisega ning loodavate ekspertkogude sisulisema tööga võib mõningal juhul lisanduda mõnes üksikus valdkonnas töömaailma esindajatele teise iseloomuga ülesanded (nt senise OSKA eksperdikogu liikmel puudus vajadus kutsestandardeid valideerida), mille tulemusena võivad mõned liikmed kaotada panustamise huvi või ei ole neil ajapuudusel võimalik ühendatud kogu töös osaleda. Seda peaks aitama kompenseerida loodav protsesside ja ülesannete jaotuse selge määratlemine, valdkondade kitsam piiritlemine ning protsesse toetavatele digilahendustele üleminek.

Sihtrühm ja selle suurus: õppeasutused (18 kõrgkooli, 36 kutseõppeasutust¹⁵, 156 gümnaasiumi, EHIS-es registreeritud koolitusasutusi 1361)

Mõjuvaldkond: Haridus (mõju haridusteenutse kvaliteedile ja haridussüsteemi korraldusele)

Mõju kirjeldus: Õppeasutused ja koolitusasutused on tulevikus laiemalt kaasatud valdkondlikesse ekspertkogudesse ning saavad kaasa rääkida erialaõppe, selle sisu ja kvaliteedi osas. Uutes ekspertkogudes on õppeasutuste esindajatel suurem roll kui kutsenõukogudes, mis võimaldab sisulisemat töö- ja haridusmaailma vahelist dialoogi ja kokkuleppeid (nt sisend võimalike õppemahtude osas). Kitsamad valdkondlikud ühendkogud loovad eelduse senisest tugevamaks koostööks, mis võivad omakorda motiveerida panustama süsteemi arendamisse.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Õppeasutuste kaasatus ja muudatuste mõju ulatus sõltub erinevate reformide koosmõjust koolide administratiivsele võimekusele. Kutsesüsteemi korralduse muudatuste mõju õppeasutustele on siiski pigem väikse ulatuse ja sagedusega, kuivõrd see on õppeasutuste igapäevatoode vaates harvaesinev tegevus.

¹⁵ <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/haridus/korgharidus>

Ebasoovitava mõju võib kaasa tuua kutseüsteemi reformiga samaaegselt toimuv kutsehariduse reformimine (nt koolide autonoomia õppekavade loomisel, vastutusvaldkondade juurutamine, õppekavade seosed kutsestandarditega, laiade valdkondlike kutsekeskhariduse õppekavade rakendamine, õppe lõpetamise tingimuste muutmine jmt). Riskina võib markeerida, et mõnedel kutseõppeasutustel võib tekkida raskusi muutustega kohanemisel ning oma rolli mõistmisel, mistõttu võib väheneda nende aktiivsus ja valmisolek kutseüsteemi panustamisel. Ebasoovitava mõju riski vähendamiseks on oluline erinevate reformide piisav kommunikatsioon ja osapoolte toetamine muudatustega kohanemise perioodil (sh infopäevade ja seminaride läbiviimine).

PROBLEEM 2. Kutsestandardite koostamine on ajamahukas ning mitmed kutsestandardid on alakasutuses

Kutsestandardi koostamine ja muutmine on ajamahukas. Kutsestandardi koostamise protsess¹⁶ kestab ladusa korralduse puhul kuni 13 kuud ning sedagi juhul kui kõik läheb ladusalt (nt koostamise ettepanek ei vaja täiendamist, kinnitavate kogude koosolekud järgnevad üksteisele sobiliku ajavahemikuga ja töörühmad kohtuvad regulaarselt, mis tavapraktikas ühiste aegade leidmise keerukuse tõttu nii ei ole).

Lisaks töökorralduslike protsessidele on aja- ja ressursimahukas kutsestandardite kompetentside ja tegevusnäitajate kirjeldamiseks vajaliku **info kogumine, kokku kombineerimine ja sõnastamine, kuna iga kompetents, teadmised ja oskused sõnastatakse töörühmade poolt iga kord uuesti ja unikaalsena.** Erinevates andmebaasides¹⁷ olemasolev info ja selle ühildamatus ei ole kutseüsteemi jaoks piisav. Samuti on kutsestandardite töörühmade koosseisud erineva tausta ja kaasatusega, mistõttu on kutsestandardite koostamise meetodika tõlgendamine kohati erinev ning ka kompetentsides kajastuvate oskuste kirjeldamine ebaühtlane nii kvaliteedilt kui mahult. Näiteks on kompetentsid ja oskused eri kutsestandardites kirjeldatud ja struktureeritud nii oma detailsuses kui sõnastuses erinevalt või ei kasutata ühtset terminoloogiat, mistõttu sarnaseid või samatähenduslikke kompetentse ja oskusi kirjeldatakse sõltuvalt kontekstist erinevalt.

Kokkuvõttes võtab kutsestandardite väljatöötamine ja muutmine liiga kaua aega, mistõttu ei vasta need alati tööandjate ootustele ning ühtlasi tekitavad probleeme ka tasemeõppe õppekavade arendamisel, kus muudatused kutsestandardites võivad avalduda alles mitu aastat hiljem.¹⁸ Tänapäeval muutub aga vajadus erinevate oskuste järele paljudes ametites ja valdkondades kiiremini kui tavapärase 5-aastane kutsestandardi uuendamise tsükkel või ligi aastane kutsestandardi muutmise protsess, mistõttu tulebki tänast süsteemi muuta.

¹⁶ Kehtiva regulatsiooni järgi võib ettepaneku kutsestandardi koostamiseks esitada kutse andja või muu vastava valdkonnaga seotud organisatsioon, ettevõtte või asutus, samuti kutseõukogude esimeeste kogu. Kutsestandardi väljatöötamise kinnitab kutseõukogude esimeeste kogu. Seepeale teeb otsuse kutsestandardi koostamise või uuendamise vajaduse kohta valdkondlik kutseõukogu. Kutsestandardi kavandid koostab kutseõukogu moodustatud töörühm. Töörühmade töö korraldaja ja kutsestandardite vormistaja on kutseasutus. Koostatud standardi kavand esitatakse avalikule kooskõlastamisele ehk arvamusküsitlusele, misjärel tegeleb kutsestandardi töörühm ettepanekute arutamisega ja kavandi täiendamisega. Kutsestandardi kinnitab lõpuks kutseõukogu oma otsusega.

¹⁷ Oskuste kirjeldused ja klassifitseerimine on riiklikes andmebaasides (kutseregistris, Töötukassa ametite ja kutsete andmebaasis) lahendatud erinevalt. OSKA uuringutes saadakse ülevaade käsitletud ametite ja kutsealade vajadusest ning kirjeldustes mainitakse kutsealadel vajaminevaid oskusi, kuid oskuste kirjeldust ja tähendust eraldi otsida ega võrrelda ei saa. Oskuste, pädevuste, kvalifikatsioonide ja ametite Euroopa klassifikaator ESCO (European Skills, Competences, Qualifications and Occupations) ei vasta oma laiemate eesmärkide tõttu täielikult Eesti vajadustele ning ametite klassifikaator ISCO annab vaid üldise kirjelduse eri ametitega seonduvatest tööülesannetest.

¹⁸ Raun, M. jt. 2023. „Kutseüsteemi rakendumise analüüs“. Levellab. Lk 58, 64.

Kitsaskohana lisandub ka loodud kutsestandardite alusel väljastatud kutsete ebaühtlane väärtustamine eri sihtrühmades ja valdkondades.¹⁹ Eeskätt mittereguleeritud kutsealade puhul ei väärtusta tööandjad kutse kvalifikatsiooni omamist piisavalt kõrgelt. Eestis on ligikaudu kolmandik kehtivatest kutsestandarditest reguleeritud või osaliselt reguleeritud kutsealadel, millel tööle asumiseks on kutsetunnistuse omamine kohustuslik või toob kaasa lisahüvesid. Samas on suur hulk reguleerimata kutseid, mille omandamine on sama keeruline kui reguleeritud kutsete korral, kuid mis ei anna taotlejale mingit märgatavat eelist tööturul. See on viinud olukorrani, kus kutse süsteemis **tagatakse ka nõ alakasutuses või tööturul vähem vajalikke kutsestandardite „üalpidamine“²⁰, mis on ühiskonnale ehamõistlikult kulukas**, otsese kuluga riigieelarvele u 5000 eurot ühe kutsestandardi kohta.

Kutse süsteemi rakendumise uuringu tulemused kinnitasid, et kutse süsteemi probleem on ka **liiga suur EKR eri tasemetel kutsestandardite arv**, kuigi kvalitatiivset muutust neis vahel ei saagi kirjeldada.²¹ Sellised kutsestandardid ei leia kasutust ehk töö maailmas ei ole nende järele vajadust. Kohati on kutsestandardid ka liiga kitsalt spetsialiseerunud, ülemäära detailselt kirjeldatud ning ühe kutseala kutsete EKR tasemete vahel ei ole selget erinevust.²²

2022. a väljastati 12 483 kutsetunnistust (neist 5344 kutseõppe tasemeõppe lõpetajatele), 1210 osakutsetunnistust (neist 203 kutseõppe tasemeõppe lõpetajatele) ja 2219 koolilõpudokumendile kantud kutset (neist 974 kutseõppe tasemeõppe lõpetaja kutset). 50% kutse andjate poolt väljastatud kutsetunnistustest oli reguleeritud või osaliselt reguleeritud kutsealadel. Samal aastal ei väljastatud reguleeritud või osaliselt reguleeritud kutsealadest vaid 16%-l mitte ühtegi kutsetunnistust. Reguleerimata kutsealade puhul oli see näitaja üle kahe korra kõrgem ehk 36%.²³ Seega on süsteemis täna liiga palju kutsestandardeid, mida ei kasutata.

Aastatel 2020-2022. a oli võimalik taotleda maksimaalselt kuni 1657 erinevat kutset. Enam kui pooltele kutsetele ei taotletud kõigil neil aastatel ühtegi kutset (erinevatel aastatel oli see näitaja vahemikus 51–56%). Kutsete suurt arvu võrreldes kutsestandardite arvuga mõjutab spetsialiseerumiste paljusus, sest igat spetsialiseerumist käsitletakse kutseregistris eraldi kutsena (spetsialiseerumisi on kokku 1153 ja kutsestandardeid, milles sisalduvad spetsialiseerumised, on kokku 98)²⁴.

Kokkuvõttes, üle 1/3 kutsetest ja eraldi kirjeldatud spetsialiseerumistest on selges alakasutuses: neid on antud viimase 5 aasta jooksul kokku vähem kui 10 ning nad ei ole seotud ühegi õppekava ega regulatsiooniga. Selliste kutsestandardite haldamine riiklikus süsteemis ei ole otstarbekas. Kutsestandardite haldamine hõlmab endas nii standardi sisulist uuendamist (Kutsekoja, töörühmade jt partnerite töö), kinnitamist, registris üleval hoidmist, tööd seoses kutse andmisega, kvaliteedikontrolli ja õiguspärasuse tagamist.²⁵ Hinnanguliselt on standardi elukaare hind nii otseseid kui kaudseid kulusid arvesse võttes ligikaudu 10 000 eurot (arvesse võttes nii otsest kulu riigieelarvele kui partnerite ja ekspertide riigi poolt tasustamata panust valdkonda).

¹⁹ Raun, M. jt. 2023. „Kutse süsteemi rakendumise analüüs“. Levellab. Lk 33,58,59,67,81

²⁰ eelkõige ajakulu, aga ka halduskulu selliste standarditele kutseandjate valimise, kutsestandardite loomise, uuendamise jne seoses, mis on kaudselt hinnatav ka rahalise kuluna.

²¹ Raun, M. jt. 2023. „Kutse süsteemi rakendumise analüüs“. Levellab. Lk 60.

²² Raun, M. jt. 2023. „Kutse süsteemi rakendumise analüüs“. Levellab. Lk 64.

²³ Raun, M. jt. 2023. „Kutse süsteemi rakendumise analüüs“. Levellab. Lk 27.

²⁴ Kutse andjate 2022. aasta tegevusaruannete kokkuvõte. 2023. SA Kutsekoda. Lk 13.

²⁵ Virkus, S. 2022. Kutse süsteem on uuenduste lävel. SA Kutsekoda.

Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused:

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	JAH
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Infotehnoloogiliste lahenduste kasutamine protsessi lihtsamaks haldamiseks	JAH

Avalikkuse teavitamine ei tee süsteemi kiiremaks ega (kulu-)efektiivsemaks. **Rahastuse suurendamine** aitaks küll palgata enam protsesse korraldavaid spetsialiste, kuid samas töömaailma esindajate panust ei mõjutaks. Rahastamise suurendamine oleks abiks, aga ei lahendaks tänasest regulatsioonist ette antud süsteemi. Ka mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamise korral jätkuvalt tänane olukord ja süsteemi ebaefektiivsus ning vähene läbipaistvus jääks ikka probleemiks. **Senise regulatsiooni parem rakendamine** oleks ehk võimalik **kiiremate infotehnoloogiliste lahenduste kasutusele võtuga**, kuid see üksi probleemi ei lahenda. Seega isegi juhul, kui rakendustasandil kutse süsteemi protsesse paremini toetada, on vaja VTK eesmärkide saavutamiseks sobiva õigusliku regulatsiooni loomine.

Lahendus 2.1. Kutsestandardite koostamise protsessi uuendatakse ja nad jäävad kasutusele valdavalt vaid reguleeritud kutsetele

- Kutsestandardite koostamise ja kinnitamise kohustuslikke etappe vähendatakse (seos ka probleem 1 lahendusega, mis vähendab kutse süsteemi osapooli ja koondab ülesanded).

Kutsestandardi koostamine on kutseasutuse ülesanne ning protsessi nähakse ette järgmiselt:

- kutseasutus koostab kavandi oskuste registri jt asjakohaste andmete alusel;
 - kavand saadetakse valdkonna ekspertkogule arvamuse avaldamiseks ja avalikule arvamusingile digitaalses keskkonnas;
 - vajadusel parandatakse kavandit ja viiakse läbi arutelud ekspertkoguga;
 - kutsestandard kehtestatakse.
- Kehtestatakse selged reeglid, et riiklikest vahenditest koostatakse **kutsestandardid vaid reguleeritud kutsetele**.
 - Reguleerimata kutsealadele jäetakse võimalus kutsestandard välja töötada tasu eest.

Süsteemi paindlikkuse tekitamiseks kaalutakse reguleerimata kutsete tarbeks kutsestandardi väljatöötamise võimaluse säilimist tasu eest. Kutsestandardite loomist ja kutse süsteemi on tänaseni rahastatud riigieelarvest. Põhjendatud on, et riiklikult tagatakse, sh rahastatakse süsteemi ülalpidamine suurema avaliku huviga kutsestandarditele – reguleeritud kutsetele. Samas on kutse süsteem olnud seni ka võimalus vabatahtlike ühendustele ja erialaliitustele, kes on soovinud oma erialal pakkuda kutse tunnustamise näol nõu kvaliteedimärgist. Kehtivas regulatsioonis ei ole selgeid reegleid, mis juhul kutsestandard tuleb luua ja mis juhul võiks jätta selle välja töötamata ja kehtestamata. Ühe standardi ülalpidamiskulu on aga ca 10 000 eurot (otsekulu riigieelarvele 5000 eurot) standardi elukaare kohta, mis on arvestatav kulu millelegi, mida töömaailm ise laiemalt ei väärtusta.

Samas, et mitte lõpuni välistada erinevate valdkondade võimalust kutse kui riiklikult tunnustatud kvaliteedimärgise omamiseks ka vabatahtlike ametite/erialade puhul, on kaalumisel võimalus lahendada kutsestandardi koostamine tasu eest. Eraraha kaasamine on

lahendus, kuidas jätta süsteem avatuks ka sektoritele/valdkondadele, kelle jaoks kutse andmine töömaailma poolt on oluline, kuigi tegemist ei ole reguleeritud kutsega. Selle tarbeks kavandatakse anda kutseasutusele õigus osutada oma põhitegevusega seotud tasulisi teenuseid. Sätestatakse, et kutseasutuselt on võimalik teenusena tellida kutsestandardi koostamist, kui valdkonnas on tööandjate huvi ja põhjendatud vajadus töötajate kvalifikatsiooninõuete hindamiseks, kuid vastavad regulatsioonid puuduvad (tegemist nõ reguleerimata kutsealaga). Samuti nähakse ette teenuse eest võetava tasu alam- ja ülemmäärad. Paindlikkuse tagamiseks on võimaluseks ka kehtestada kindlad kriteeriumid, mis juhul on õigus reguleerimata kutse puhul kutseasutusel keelduda standardi koostamisest.

Lahenduse 2.1. mõju: Ressursse kasutatakse efektiivsemalt, kuna kutsestandardite väljatöötamine on efektiivsem ning kõik kutsestandardid on kasutusel

Sihtrühm: Reguleerimata kutsete kutse andjad/erialaliidud

Mõjuvaldkond: Majanduslik (sh mittetulundussektori tegevus)

Mõju kirjeldus: Muudatus mõjutab reguleerimata kutsete kutse andjaid, sest muudatustega kaasneb olukord, kus edaspidi ei toimu riigi toel nende valdkonna kutsetel kutse andmist. Senisest ca 540-st kutsestandardist jääb alles ligikaudu 250 kutsestandardit kutsealadel²⁶, kus kvalifikatsiooninõuded on õiguslikult reguleeritud või kus kutsetunnistus on tõendatult tööturul väärtustatud ja kasutusel.

Suurim muudatus puudutab neid ettevõtlusvaldkondi, kus kutsetegevus pole reguleeritud aga seni on kehtinud kutsestandardid. Muudatuse tulemusel võib neil kaduda kutsesüsteemi vastu huvi ja/või kutsestandardi koostamine osutada majanduslikult ebamõistlikuks. Regulatsioonis nähakse küll ette võimalused ka sellistel kutsealadel kutse andmisega jätkata ehk oma valdkonnas kutsestandardi teatud juhtudel (kui eriala tõestab selle vajalikkust) riigilt tellimiseks, kuid ilmselt siiski ollakse sunnitud ümber mõtestama kutsete väärtus ja mõningal juhul ka oma majanduslik tegevus. Samas korrastab muudatus kutsesüsteemi sihtrühma vaates, kes tegelikult kutsestandardite loomisest kasu ei saa (alakasutusel kutsestandardid, mille koostamiseks kulub küll ressursi, aga millele reaalsetl õppekavu ei looda või kutseid ei taotleta).

Aluseks võttes kutsestandardite koostamise protsessi sammud ja üldistatult standardi koostamise töörühma keskmiseks liikmete arvuks 7 ning optimaalseks tavapärase 4-tunniste töökoosolekute arvuks 7, on võimalik näha, et kutsestandardite arvu optimeerimisel väheneb oluliselt ka ettevõtjate poolne vajalik panus kulutatud tööajas, kuna ühe kutsestandardi koostamiseks vajalik keskmine arvestuslik töörühma töötundide arv on senini olnud vähemalt 200 tundi. Kutsestandardite arvu vähenemisel ligikaudu poole võrra annaks see ca 58 000 tundi ekspertide tööaja kokkuhoidu. Lisaks reaalsetele finantsvahenditele riigieelarvest (ca 5000 eurot standardi kohta) lisandub täna arvestusliku kuluna vähemalt sama palju ettevõtjate, st töögrupis osalejate panusena. Muudatustega kaasneb kaudne kokkuhoid ka erialaliitude valdkonda panustajatele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Kuna Eesti tööturg on vähe reguleeritud, siis kutsestandardite kasutusala täpsustamine ja vabatahtlike kutsete tarbeks väljatöötamise võimaluste tasuliseks muutmine puudutab vaid väga kitsast osa kõigist tööturu ametitest ehk mõju ulatus on pigem väike. Kutsestandardite väljatöötamise protsessi efektiivsemaks muutumine omab aga keskmise ulatuse ja sagedusega positiivset mõju.

²⁶ Reguleeritud kutsete arvu hindamisel tuginetakse Kutsekoja poolt esitatud andmetele.
<https://www.kutsekoda.ee/reguleeritud-kutsed/>

Ebasoovitavaks mõjuks on risk kaotada osade erialaühenduste motivatsioon kutsesüsteemis kaasa lüüa. Töömaailmapoolne kutse andmine on siiski vaid üks võimalus, kuidas tagada vajalike oskuste kättesaadavus tööturul. Formaalse kutsestandardi ja kutse saamise võimaluste loomisest olulisem on võimalus erialaekspertidel ning ettevõtjatel süsteemselt kaasa rääkida asjakohaste oskuste pakkumisest. On oluline, et reguleerimata kutsealade esindajaid kaasatakse süsteemi ka tulevikus, et oskus- ja koolitusvajaduse analüüsimisel ning kompetentsiprofiilide koostamisel kasutataks parimat ekspertteadmist.

Ebasoovitava mõju riskina saab välja tuua, et reguleerimata kutsete puhul võivad värbamisega seotud väljakutsed suurened. Valdkondades, kus töötajatele ei ole kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud, võib tööandjatel olla keerulisem kandidaatide kompetentsust hinnata, kuna neil puudub ühine raamistik töötajate oskuste hindamiseks. Riski realiseerumine ei ole siiski suure mõjuga, kuna reguleerimata kutsealadel ei ole kutsed seni leidnud värbamisprotsessides laialdast kasutust.

Sihtrühm: Kutseasutus (HTM) ja kutseasutuse ülesandeid täitma volitatud isik (käesoleval hetkel SA Kutsekoda)

Mõjuvaldkond: Riigivalitsemine (mõju valitsusasutuse ülesannetele, töökoormusele, eelarvele)

Mõju kirjeldus: Kutsestandardite loomise/muutmise menetlus muutub ajaliselt kiiremaks ja kvaliteetsemaks, kuna peab läbima vähem otsustustasandeid, loomise- ja kaasamisprotsess on osaliselt digitaliseeritud. Seeläbi muutub menetluse kulu ja kutsesüsteemi avalike teenuste tagamine riigile odavamaks (võttes arvesse ka töötunde, mida osapooled süsteemi panustavad). 2023. aastal kinnitati 277 kutsestandardit, millest uusi kutsestandardeid oli 2, uuendati 79 ja pikendati 196 kutsestandardit.

Kutsestandardite vähendamise majanduslikku mõju kalkuleerides tuleb vaadata viimaste aastate kutsesüsteemi arendusele ning töös hoidmisele eraldatud riigieelarveliste vahendite mahtu (ca 500 000) ning uuendatavate kutsestandardite arvu aastas (keskmiselt 100). Kutsestandardi koostamise ekspertrühma liikmete arv on erinev, ulatudes viiest kuni 12 liikmeni. Samuti on väga erinev kutsestandardi valmimiseks kuluvate töökoosolekute arv, ulatudes neljast-viiest kuni 25 kohtumiseni. Eeltoodut arvesse võttes võib arvestada kutsestandardi koostamise, uuendamise ja registreerimise riigipoolseks keskmiseks hinnaks ca 5000 eurot. Sellele lisandub tööandjate poolne riigi poolt tasustamata panus. Muudatuste tulemusel vabaneb ressursid reguleeritud kutsete parema kvaliteedi tagamiseks. Töömaailma oskuste kirjeldamise võimaluste mitmekesistamine ja kutsestandardite vähendamine omavad positiivset mõju riigi ressursside kasutamisele ning suureneb paindlikkus tööandjate kaasamisel ning nendega koostöö on efektiivsem tänu ülesannete ja vastutuse asjakohasusele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Kutsestandardite väljatöötamise ja muutmise protsessi efektiivsemaks muutumine omab pigem keskmise ulatuse ja sagedusega positiivset mõju, kuivõrd Eesti tööturg on vähe reguleeritud ning kutsesüsteemis on kutsestandarditega kaetud väiksem osa kõigist tööturu ametitest. Siiski on ebasoovitava mõjuna võimalik, et tekib surve erialaliitude jm huvitatud osapoolte poolt riigiasutustele rohkem reguleerida ametialaseid nõudeid. Risk on maandatav ministeeriumite jm asutuste pädevusega objektiivselt hinnata valdkondlikult vajadust regulatsioonide järele.

Sihtrühm: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (tööturupoliitika), Töötukassa

Mõjuvaldkond: Sotsiaalvaldkond (tööturuteenused), riigivalitsemine (mõju valitsusasutuse ülesannetele, eelarvele)

Mõju kirjeldus: Reguleerimata kutsete valdkonnas nõuababatahtlik kutse andmine võib mõjutada riigi poolt tööturu meetmete pakkumist. Kui edaspidi toimub kutsestandardi koostamine ja töömaailma kutse andmine eeskätt reguleeritud kutsevaldkondades, kaasneb mõningane

rahaline sääst reguleerimata kutsevaldkondades, kus seni on riigi poolt kompenseeritud kutseeksamiks ettevalmistavate kursuste ja kutseeksamite kulusid. Kutsestandardite kaotamine reguleerimata kutsetel võib mõjutada vähesel määral ka tööjõuturu andmeid riikliku haridus- ja töajõupoliitika kujundamisel, kuna väheneb andmete hulk väljastatud kutsete, kutsete populaarsuse, kutseeksamite statistika jne osas.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Mõju ulatus on suur, kuna tööturumeetmetest kasu saajate hulk on märkimisväärne. Ebasoovitava mõju riskiks on tööturumeetmetest pakutava koolituse läbimisel erapooletu hindamise kadumine kutseeksami näol, mis oli üks indikaator koolituse tulemuslikkuse mõõtmiseks. See risk maandatakse tööalaste koolituste kvaliteeditagamise meetmetega.

Lahendus 2.2. Laiendatakse kutseregistri ülesandeid ja eesmäärke

Kuivõrd kutsesüsteemi toimimist tagab (kajastab infot kutsestandardite, kutse andjate ja kutsetunnistuste kohta) kutseregister, on vaja laiendada kutseregistri kui andmekogu pidamise eesmärgi ja ülesanded. Kutseregistri regulatsiooni on kavas muuta, et kutseregistri asemel saaks kutsesüsteemi osaks kutse- ja oskuste register. Regulatsiooni täiendatakse ka muudatustega, et võimaldada oskustega seotud andmete vahetust ja korduvkasutust erinevates infosüsteemides. Tehniliselt kavandatakse register liidestatakse eri andmekogudega ning tagada kogutavad andmed on masintöödeldavad, mis loob eelduse erinevatele osapooltele (HTM, Töötukassa jne) teenuste arendamiseks. Kutse- ja oskuste registri andmestikku kasutades saavad koolid ja täienduskoolituse pakkujad komplekteerida erinevaid õppekavasid, reageerides senisest kiiremini ja paindlikumalt tööturu vajadustele.

Lahenduse 2.2. mõju: kutse- ja oskuste register võimaldab paremat oskustega seotud andmete kasutamist

Sihtrühm: Kutsesüsteemi osapooled

Mõjuvaldkond: Infotehnoloogia ja infoühiskond (IT-arendused, riigi infosüsteemid ja e-teenused)

Mõju kirjeldus: Kutseregistri ümberkujundamine kutse- ja oskuste registriks võimaldab kutsestandardite ning kompetentsiprofiilide koostamise automatiseerimist ning nende protsesside efektiivsust, kiirendamist ja kvaliteedi tõusu. Mitmetasandiline oskuste kirjelduste lisamine registrisse ning nende kasutus aitab ühtlustada koostatavate kutsestandardite ning kompetentsiprofiilide kvaliteeti, muuta erinevates profiilides sisalduvad oskused nähtavaks ja võrreldavaks. Muudatus ei too kaasa olulist koormust riigieelarvele, kuna muutusega kaasnevad suuremad arendustööd tehakse üleminekuperioodi jooksul, kasutades Euroopa Liidu struktuurifondide vahendeid.

Kuna tegemist on olemasoleva registri laiendusega, siis õppeasutustele uute liidestuste kohustust ei teki.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Lahendus mõjutab sihtrühma keskmisel määral positiivselt, kuna uute regulatsioonidega ning digitaristu arendamisega saavutatakse kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide loomise protsesside efektiivsuse kasv. Protsessi muutumine läbipaistvamaks ja standardiseeritumaks aitab tagada kvaliteeti kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide koostamisel ka kutseasutuse personali vahetumisel. Ebasoovitava mõju riskiks on infosüsteemi toimepidevusega seotud riskid – juhul kui registri töös esineb tõrkeid, on häiritud kutseasutuse töö kutsestandardite ning kompetentsiprofiilide koostamisel.

Sihtrühm: õppeasutused, koolituse pakkujad ja õppijad

Mõjuvaldkond: Haridus (kvaliteet)

Mõju kirjeldus: Kutse- ja oskuste register, selles sisalduv uus andmestik oskuste, kompetentsiprofiilide, mikroqualifikatsioonide kohta koos tegevusnäitajatega võimaldavad haridus- ja koolitusasutustel kiiremini ja paremas kooskõlas tööturu vajadustega ning kvalifikatsiooniraamistiku tasemetega koostada ja uuendada õppe- ja koolituskavu. Kutse- ja oskuste register loob õppijale suurema selguse ja võrreldavuse erinevate oskuste ja õppeasutuste poolt pakutava õppe osas ning soodustab elukestvat õpet.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Mõju avaldub sageli ning keskmises ulatuses. Kutseõppeasutused peavad oma tasemeõppekavade loomisel arvestama kutsestandardite ja kompetentsiprofiilides sisalduvaga ning ka kõrgkoolid peavad neid erialaõppe pakkumisel arvesse võtma. Oskuste kirjeldusi ja tegevusnäitajaid hakatakse ilmselt tihti kasutama, seega avaldub mõju pigem keskmise sagedusega.

Võimalik ebasoovitava mõju risk on see, kui registris kirjeldatavad oskused ei kajasta asjakohaselt ja õigesti oskuse sisu või on kirjeldused liiga üldised, et neid saaks õppekavade koostamisel arvestada. Siiski on see risk maandatav registri loomise käigus ekspertide kaasamisega ning sellega, et register on seotud ka Euroopa klassifikaatoriga ESCO (*European Skills, Competences, Qualifications and Occupations*), st kirjeldatavad oskused on sisult valideeritud väga laias Euroopa ekspertide ringis ning neid on kohandatud Eesti oludele.

PROBLEEM 3. Kutsestandarditel põhinev süsteem ei paku paindlikke lahendusi õppekavade loomiseks

2024. aasta seisuga on süsteemis 537 kehtivat kutsestandardit 91 kutsealal. 2/3 kutsestandarditest on aluseks õppekavadele kutse-, kõrg- ja täiskasvanuhariduses. Kutsestandardid on oluline sisend õppeasutustele tööturu nõudmistele vastavate õppekavade ja koolitusprogrammide koostamisel ning isikute eri- ja kutsealaseks ettevalmistuseks õppe pakkumisel ning õppe tulemuste hindamisel. **Kutsestandardite aeganõudev väljatöötamine (vt probleem 1 ja 2) ja muutmine tekitab probleeme tasemeõppe õppekavaarenduses**, eriti kutsehariduses, kus otsene kooskõla kutsestandarditega on kohustuslik. Kutsehariduses tuleb kutsestandardi muutudes muuta ka õppekava ning see võtab aega. Eeltoodud põhjusel on töömaailm rahulolematu pakutava õppe ajakohasusega.

Lisaks kirjeldatakse kutsestandardis kindlas ametis töötamiseks vajalikku oskuste komplekti, kuid muutuv töömaailm ootab töötajatelt üha rohkem laiapõhjalisi ning ühe kutseala piire ületavaid kompetentse. Praegused kutsestandardid ei ole piisavalt tulevikku suunatud. Nii tööandjate kui kutse taotlejate hinnangul ei lähe kutsestandardite nõuded mitmetel juhtudel kokku reaalses töömaailmas vajalike kompetentsidega, vaid on ajast maha jäänud ning pigem teoreetilised.²⁷ Olemasolev kutsestandarditel põhinev **süsteem ei paku alternatiivseid kutsealade üleseid ja töömaailmas vajalike, uute ja innovatiivsete oskuste kirjeldamise, avalikustamise ja hindamise võimalusi.**

Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused:

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI

²⁷ Raun, M. jt. 2023. „Kutsesüsteemi rakendumise analüüs“. Levellab. Lk 58.

<ul style="list-style-type: none"> • Infotehnoloogiliste lahenduste kasutamine protsessi lihtsamaks haldamiseks 	JAH
--	-----

Avalikkuse teavitamine ei aita muuta kutsestandardeid paindlikumaks ega võimalda õppekavu kiiremini töömaailma vajadustega täiendada. Ka rahastuse suurendamine või ka mitte midagi tegemine ei muuda vaid kutsestandardite põhiseaduste tänapäeva vajadustele enam vastavaks ja paindlikumaks. Senise regulatsiooni parem rakendamine ei võimalda kutsestandarditest mööda minna ning säiliks töömaailma rahulolematuse pakutava õppe ajakohasusega. **Infotehnoloogiliste lahenduste kasutamine** võiks kutsestandardite ja õppekavade koostamist toetada, kuid paindlikuma kutsesüsteemi ja VTK-s seatud teiste eesmärkide saavutamiseks tuleb kaaluda ka regulatiivseid lahendusi.

Lahendus 3. Õiguslikult reguleeritakse kompetentsiprofiilide loomine ja kasutamine

Õiguslikku regulatsiooni täiendatakse selliselt, et kutsestandardite kõrval nähakse ette ka kompetentsiprofiilide loomine ja kasutamine. Reguleerimata kutsealadele kutsestandardeid ei koostata.

Reguleerimata kutsealade puhul kutsestandarditest loobumine ilma alternatiive pakkumata oleks vastuolus töömaailma ootustega, kuna nii kaoks töömaailma ja haridussüsteemi otsene seotus. Kutsehariduses kaoks enam kui 1200 õppekava alus ning sise- ja välisriiklik võrreldavus ja ülevaade.

Kompetentsiprofiil on haridus- ja töömaailma kokkulepe, mis asendab reguleerimata kutsealade kutsestandardeid. Selles kirjeldatakse töö edukaks tegemiseks vajalikke oskusi, teadmisi, hoiakuid ja vilumusi ehk kompetentsusnõudeid.

Kompetentsiprofiilide koostamise eesmärk on anda alus tasemeõppe ja mikro kvalifikatsioonide õppekavade koostamiseks. Kompetentsiprofiilides kirjeldatakse vajalikku kompetentside kogumit erinevates ametites ja valdkondades tegutsemiseks. Tegemist on pigem õppekavade loomise ja hindamise alusmaterjaliga, kui siduvate eeldustena tööle asumiseks. Kompetentsiprofiilid kehtestatakse tähtajatuna.

Kompetentsiprofiilile määratakse EKRI tase. Vajadusel määratakse EKRI tase ka kompetentsiprofiili osadeks olevatele mikro kvalifikatsioonidele ja kompetentsi(de)le.

Kompetentsiprofiilidele kavandatakse lisada ka indikatiivsed õppemahud (arvestuspunktid) ehk kui kaua kulub täiskoormusega õppides töökogemusega tavaõppijal oskuste omandamiseks aega. Kokkulepitud mahuindikatsioon võimaldab vähendada ebaselgeid olukordi, kus samade õpiväljunditega kvalifikatsiooni on võimalik samal ajal pakkuda või omandada pelgalt tundidega või siis mitme aastaga.



Joonis 4. Kompetentsiprofiili ja kutsestandardi osised.

Kutsestandarditelt kompetentsiprofiilidele üleminek kavandatakse järk-järgult, alustades uuendamist vajavatest kutsestandarditest. Hinnatakse, kas kutsestandardid on aluseks mõnele õppekavale ja kas toimub töömaailma kutseandmine. Kui mõlemad kriteeriumid ei ole täidetud, siis ei looda ka kompetentsiprofiili. Kõik kutsestandardid, millel ei ole tööle siirdumiseks formaalseid kvalifikatsiooninõudeid, aga mis on õppekavade aluseks, hinnatakse üle OSKA analüüside baasil koos ekspertkogude ja koolide ning sotsiaalpartneritega. Selgitatakse välja, kas on vajadus luua kompetentsiprofiil või mitte.

Kompetentsiprofiili kehtestab kutseasutus ning see registreeritakse kutse- ja oskuste registris. Pärast registreerimist on kompetentsiprofiilid kõigile õppeasutustele ning täienduskoolitusasutustele kättesaadavad ja kasutamiseks. Kompetentsiprofiile uuendatakse vastavalt vajadusele kooskõlas OSKA uuringute tulemusega. Ühtlasi saavad kompetentsiprofiilid olla sisendiks valikõppeainete kavandamisel ja õppekavasse integreerimisel keskhariidustaseme õppes, et muuta õpet praktilisemaks ka gümnaasiumides.

La henduse 3. mõju: Tööturu oskuste vajadus kajastub õppekavades kiiremini ja paindlikumalt

Sihtrühm: Õppijad, koolitajad, õppeasutused, karjäärinõustajad

Mõjuvaldkond: Haridus (kvaliteet, korraldus)

Mõju kirjeldus: Muudatus mõjutab õppekavade koostamist ja koostajaid ning õpetajaid nii tasemehariduses kui täiendkoolituses, kuna senised õppekava koostamise alused muutuvad paindlikumaks. Uus lähenemine toetab mitmekesisemate õppevõimaluste pakkumist. Kui õppekavad ei pea järgima kitsalt ainult kindlat kutsestandardit, on võimalik suurem variatiivsus nii õppe sisu, mahu kui õppevormi osas. Muudatused võimaldavad paremini adresseerida tööturu, ühiskonna ja elukestva õppe vajadusi.

Muudatused tagavad haridussüsteemis laiemad võimalused luua uusi õppekavu ja õppevõimalusi kõigile õppijatele sh pakkuda nii sisuliselt kui vormiliselt mitmekesisemaid õppimisvõimalusi (nt interdistsiplinaarsed õppekavad ja mikrokvalifikatsioonid). Uutel alustel loodavad tööturul vajalike oskuskomplektide kirjeldused annavad õppijatele ka selgema ettekujutuse sellest, milliseid oskusi ja pädevusi peab tööturul rakendumiseks omandama. Selged ja struktureeritud tööturul vajalikud oskuskomplektid on koostatud tihedas koostöös tööandjatega ning seostatavad Euroopa oskuste, pädevuste, kvalifikatsioonide ja ametite ESCO-ga, mistõttu saavad karjäärinõustajad kasutada asjakohast ja ajakohast tagasisidet töömaailma nõudmiste kohta, mis võimaldab pakkuda täpsemat ja informeeritud nõustamist.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Muutus on sihtrühmale keskmise ulatuse ja sagedusega ning positiivse mõjuga võimaldades hariduspakkumisega tööturu vajadustele paindlikumalt ja kiiremini reageerida. Õppekavade tehnilise uuendamise ja bürokraatliku taaskinnitamise koormus väheneb. Muutusega kaasneb ajutiselt suurem koormus õppe- ja koolitusasutustele seoses vajadusega õppekavad viia vastavusse uute kompetentsiprofiilidega. Samas on ka seni olnud, eeskätt kutseõppeasutustel, vajalik jälgida kutsestandardite uuendamisi ning kohandada õppekavu. Seega ei ole muutus õppeasutustele suur. Samas vähendab kompetentsiprofiilide tähtajatutena kehtestamine oluliselt bürokraatiat, mis on seni kaasnud tähtjaliste kutsestandardite uuenduste ning seotud õppekavade registreerimise ja kooskõlastamisega. Ühtlasi maandatakse võimalik koormus õppeasutustele muutuse järk-järgulise rakendumise ja üleminekuga. Kuna kehtiva õiguse järgi uuendatakse kutsestandardid samuti vähemalt iga viie aasta järel, tuleb õppeasutustel niikuinii õppekavad sama perioodilisusega üle vaadata.

Ebasoovitava mõju risk võib seisneda selles, et kompetentsiprofiilide vastu ei teki haridusametustel usaldust ning nende laialdaselt kasutusele võtmine ei toimu nii kiirelt kui loodetakse. Riski maandamiseks töötatakse kompetentsiprofiilide loomise metoodika välja koostöös ekspertidega ning tagatakse osapoolte informeerimine kompetentsiprofiilide kasutamisele üleminekul. Samuti kaasatakse kompetentsiprofiilide loomisel eksperte ja haridusametuste esindajaid, et tagada nii töömaailma esindajate kui õppeasutuste sisend ja nende vajaduste arvestamine.

Sihtrühm: Ettevõtjad, erialaliidud

Mõjuvaldkond: Majanduslik mõju (ettevõtluskeskkond, ettevõtete tegevus, sh töökorraldus ja sotsiaalvaldkond-tööturg)

Mõju kirjeldus: Läbi kompetentsiprofiilide jõuab tööturult vajalik sisend õppekavaarendusse, mis loob eelduse, et tööturule jõuavad vajalike oskustega lõpetajad. Muudatusega kaasneb kaudne majanduslik mõju, sest muudatuse tulemusel kajastub oskuste vajadus kiiremini väljaõppes, mis tagab töötajate paremad oskused ja suurendavad tootlikkust ja konkurentsivõimet näiteks toetades uute tehnoloogiate kasutuselevõttu.

Muudatused aitavad kaudset kaasa ettevõtete majanduslikule säästule, eelkõige läbi tööaja ressursisäästu, mida ettevõtjate/erialaliitude esindajad on seni panustanud kutsestandardite koostamise töörühmades ja kutseõukogudes. Sihtrühm jääb küll kaasatuks kompetentsiprofiilide valideerimisel, kuid menetlusprotsesside vähenemise, lihtsustamise ja digitaliseerituse kaudu muutub panustamise aeg oluliselt lühemaks ja sihipärasemaks.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Eri ametite ja laiemalt valdkondlike oskuste ja nende hindamise tegevusnäitajate parem nähtavus ja kasutatavus võib omada väikese kuni keskmise ulatusega positiivset mõju ettevõtete arengule ning töötajate oskuste paranemisele. Tööjõu värbamisel ning töötajate koolitamisel on võimalik edaspidi toetuda kaasaegsetele kompetentsiprofiilidele. Tasemeõppe õppekavade uuendamise protsess kiireneb, mis aitab tagada tasemeõppe lõpetanute oskuste ajakohasuse ja parema vastavuse tööturul toimivate arengutega.

Eestis on suur osa väike- ja keskmise suurusega ettevõtteid, kellel on raskusi sobivate oskustega töötajate värbamisel ning olemasolevate töötajate oskuste arendamisel, kuna ettevõtetel puuduvad selleks mh piisavad ressursid. Seda näitavad ka Euroopa kutsehariduse agentuuri CEDEFOP uuringud²⁸, millest mh ilmneb, et Eesti tööandjad küsivad töökuulutustes potentsiaalselt töötajalt pigem vähem oskuseid kui Euroopas keskmiselt.

Sihtrühm: Kutseasutus

Mõjuvaldkond: Riigivalitsemine (mõju valitsusasutuse ülesannetele)

Mõju kirjeldus: Kutseasutust või kutseasutuse ülesandeid täitvat organisatsiooni mõjutab muudatus uue tööülesande lisandumisega. Kutseasutus kannab juhtrolli loodavate kompetentsiprofiilide metoodika arendamisel, kompetentsiprofiilide koostamisel ja kinnitamisel. Täiendavat ressursivajadust (sh tööaeg) sellega ei kaasne, kuna ressurss vabaneb reguleerimata kutsestandardite kaotamise arvelt, küll aga kaasneb muudatusega sisemise töökorralduse ja tööülesannete ülevaatamine ning korrigeerimine ja personali pädevuse arendamine.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus: Mõju ulatus on sihtrühmale suur ja sage, sest kompetentsiprofiilide koostamine saab olema kutseasutuse üks põhikohustusi.

²⁸ Cedefop (2020). Strengthening skills anticipation and matching in Estonia: capitalising on OSKA's potential to realise national ambitions. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/12542>; Skills-OVATE | CEDEFOP (europa.eu) <https://www.cedefop.europa.eu/fi/tools/skills-online-vacancies>

PROBLEEM 4. Kutseõppes toimub kompetentside dubleeriv hindamine

Kutse omandamisel kutseõppeasutuses toimub samade oskuste „topelt-tunnustamine“. Ühesuguseid omandatud oskusi hinnatakse nii kooli poolt kutseõppe tasemeõppe jooksul (kontrolltööd, testid, praktika hindamine) kui ka õppe lõpus kutse andja korraldatud kutseeksamil. Kutseeksami positiivse tulemuse korral väljastatakse nii lõputunnistus kui kutsetunnistus, mis kantakse kutseregistrisse.

Kutseseaduse § 17² järgi kaetakse riigi poolt rahastatud kutseõppe tasemeõppes õppiva õpilase õppe lõpetamiseks sooritatava kutseeksami kulud riigieelarvest kas õppe ajal või aasta jooksul pärast lõpetamist. Kutseõppe lõpus toimuva kutseeksami kulud (kutseeksamite koostamine ja läbiviimine) kompenseeritakse kutse andjatele riigieelarvest. Samas on kõik õppe jooksul toimunud hindamised rahastatud riigi poolt juba kutsehariduse rahastamise kaudu.

Haridus- ja teadusministri määrusega²⁹ on alates 2017. a. kehtestatud kutseõppe tasemeõppe õpilaste kutseeksami kulude ülemmäärad õppekavarühmade kaupa ning eristatakse teoreetilise, praktilise ja kombineeritud eksami kulusid. Ülemmäärasid on nende kehtestamisest alates ühel korral tõstetud (2021. a). Kutseeksamite riigipoolne finantseering on viimastel aastatel olnud ca 800 000 eurot, mille eest on toimunud ca 7000 õpilase hindamine. Keskmise kulu õpilase kohta on 114 eurot. Arvestades viimastel aastatel toimunud keskmiste töötasude kasvu kui ka üleüldist elukalliduse tõusu, vajaksid eksamihindade ülemmäärad nende jätkusuutlikkuseks ca 20–25% ulatuses tõstmist. Senisel moel tasemeõppe lõpus kutseeksamitega jätkates vajaks süsteem ligikaudu 200 000 eurot aastas lisarahastust.

Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused:

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	JAH
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Infotehnoloogiliste lahenduste kasutamine kutse andmise protsessi lihtsamaks haldamiseks	JAH

Rahastuse suurendamine aitaks parendada kutseõppeasutuste lõpus toimuvate kutseeksamite kvaliteeti ja läbiviimist. Senisel moel kutseeksamitega jätkamine vajaks lisarahastust ca 200 000 eurot aastas.

Mitte midagi tegemine või senise regulatsiooni parem rakendamine ei ole piisav lahendus. Kutseõppeasutuste lõpetajate kutseeksamite jätkusuutlikkusele aitaks kaasa nende ökonoomsem korraldamine, nt praktiliste hindamiste mahu vähendamine, laiem e-eksamite korraldamine, kuid selliselt võib kannatada eksami kvaliteet ja asjakohasus. Ainult eksamite läbiviimise ja korralduse muutmisega ei ole võimalik muutust, sh kokkuvõidu ja oskuste kvaliteeti saavutada. Seega on vaja VTK eesmärkide saavutamiseks muuta ka õiguslikku regulatsiooni.

²⁹ Kutseõppe tasemeõppe õpilaste kutseeksami kulude ülemmäärad. <https://www.riigiteataja.ee/akt/120042018015?leiaKehtiv>

Lahendus 4. Kutseõppeasutuses reguleerimata kutsealadel formaalhariduse omandamise järel edaspidi tööandjate korraldatud kutseeksamit ei toimu

Reguleerimata kutsealal kutseõppe tasemeõppe õppekava edukal läbimisel omandatakse esmane kutsequalifikatsioon ehk koolilõpukutse. Sellisel juhul tööandjate korraldatud kutseeksamit eraldi ei toimu ning hindamine korraldatakse õppe jooksul ja vajadusel lõpetamisel (sh otsustatakse kasutatavad hindamismeetodid) õppeasutuse poolt. Koolilõpukutse andmiseks ei pea õppeasutus korraldama kõiki oskuseid ülehindavat koondeksamit, kuna erinevaid oskuseid demonstreeritakse ja hinnatakse juba õppe jooksul. Selline hindamismudel ja kutse omandamine on praegu kasutusel ka kõrghariduses kutse omandamisel. Kutsealaste kompetentside hindamise testid ja eksamid koostavad kutsehariduse reformi käigus loodavad kutseõppe vastutusvaldkonna koolid koostöös ülejäänud kutsekoolidega ning hindamise kulud on kooli õppekulude sees. Koolidele jääb kohustus lõpueksamite korraldamisesse, kui õppe käigus läbiviidavasse hindamisse kaasata vastava valdkonna tööandjaid.

Siiski, kui tegemist on reguleeritud kutsealaga ehk õppekava aluseks on kutsestandard, säilib senine kord ning õppeasutuse lõpetaja läbib töömaailma kutseeksami. Eksami edukal sooritamisel antakse tööandjate poolt tunnustatud kutse ehk kutsetunnistus. Kui õppijal tööandja kutseksam ebaõnnestub säilib isikul võimalus lõpetada kool koolilõpueksamiga.

Lahenduse 4. mõju: Efektivsem ressursside kasutus

Mõjuvaldkond: Haridus (kutsehariduse korraldus ja kvaliteet)

Sihtrühm: Õpilased/õppijad

Mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: õpilasi mõjutab eksamikorralduse muutus ja teadmine, et kooli ei lõpetata tööandjate antud kutsega. Mõju puudutab enamikku kutseõppe õpilasi, kuna kutseeksami sooritamine on olnud siiani kutseõppe lõpetamisel kohustuslik. Sisuline mõju õpilastele ei ole suur, kuna praktikas ei ole kutseeksami sooritamine reguleerimata kutsealade puhul töömaailmas eriliselt väärtustatud.

Sihtrühm: Kutseõppeasutused

Mõju kirjeldus: Hindamise põhimõtete muutmise mõju ei ole koolidele liialt suur. Ka senine regulatsioon on eeldanud koolidel erialaste koolieksamite olemasolu (juhul kui õppe lõpus kutseksam ebaõnnestub, tuleb koolil tagada koolilõpueksamit läbiviimine).

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Arvestades, et koolidel on erialased lõpueksamid juba olemas ja hindamine saab toimuda ka jooksvalt kogu õppeprotsessi vältel, ei kaasne olulist vajadust hindamise korraldamiseks täiendava rahastuse leidmiseks. Lisaks toimub paralleelselt kutseüsteemi reformiga ka kutsehariduse reformimine, sealhulgas kutsehariduse rahastamismudeli uuendamine, mille käigus arvestatakse ka kavandatavate kutseüsteemi muudatustega. Mõju ulatus ja sagedus kooli töökorraldusele on pigem väike, sest ka täna toimuvad koolides erialased lõpueksamid kindla sagedusega, keskmiselt kord aastas. Mõju kutseõppeasutustele on suurem üleminekuperioodil, kui tuleb uusi hindamise instrumente välja töötada (juhul kui neid ei ole koolis varasemalt juba välja töötatud).

Ebasoovitava mõju riskina võib kaasneda kutseõppe kvaliteedi langus. Kui kooli lõpus ei toimu ühtlustatud, töömaailma esindajate poolt läbi viidud hindamist on oht süsteemi usaldusväärsusele. Seni on väline hindamine töömaailma poolt olnud koolile justkui väline hinnang õppe kvaliteedi kohta. Samuti on risk, et hindamises ning õpiväljundite saavutatuse vastavuses kompetentsiprofiilides kokku lepitud nõuetele hakkab esinema rohkem erisusi õppeasutuste vahel.

Ebasoovitava mõju riski aitavad vähendada ka kutseharidusreformi tegevused, nt kutseõppeasutustele määratavad vastutusvaldkonnad ning koolide võimalused koostöös välja töötada ühised oskuste hindamise ja demonstreerimise protseduurid ja kriteeriumid. Selleks, et säilitada tööandjate usaldus hariduse kvaliteedile nähakse ette ka kohustus kaasata tööandjaid jätkuvalt nii õpingute jooksul kui õppe lõpus läbiviidavasse hindamisse. Lisaks tuleb kutseõppeasutuste kvaliteedihindamise protsessis pöörata rohkem tähelepanu õppe tulemuslikkuse hindamisele. Muutuste juhtimisel toetatakse koole ja kavandatakse ka piisavad üleminekuajad ühelt süsteemilt teisele.

Mõjuvaldkond: Riigivalitsemine (eelarve)

Sihtrühm: Rahandusministeerium, HTM

Mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: Kohustuslike kutseksamite kaotamine õppe lõpus loob võimaluse riigieelarve efektiivsemaks ja sihipärasemaks kasutamiseks. Vabanenud ressursi saab kasutada teisteks olulisteks kutsesüsteemi tegevusteks, näiteks pärast EL struktuurifondide rahastusperioodi lõppu OSKA uuringute rahastuse katmiseks. Mõju on oluline, sest on seotud iga-aastase kutsesüsteemi eelarve ja tegevustega.

Mõjuvaldkond: Majandus, sh mittetulundussektor

Sihtrühm: Erialaliidud, kutse andjad (104 konkursiga valitud kutse andjat³⁰, kellest 47 annavad kutseid reguleeritud kutsetele ja 57 reguleerimata kutsetele)

Mõju kirjeldus: Valdav enamuse kutseõppe lõpetamisega seotud kutseeksamitest toimuvad praegu reguleerimata kutsetega seotud õppekavade lõpetajatele. Nende rahastamine riigieelarvest on olnud kutseandjatele, olulise majandusliku mõjuga. Senist rahastust, mis koolilõpu kutseksamite väljatöötamiseks eraldati, enam sektorisse ei suunata.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Kutseõppe lõpetamisega seotud kutseksamid puudutavad ca 104 kutse andjat, kellest 57 annavad kutseid reguleerimata valdkondades. Enamik neist on erialaliidud. Muudatus puudutab peaaegu kõiki täna kutsekoolides kutseksameid läbi viivaid kutse andjaid, mistõttu on mõju kutse andjatele suur. Kutseõppeasutuste lõpetajate kutseksamid toimuvad terve kalendriaasta aasta jooksul, kuigi suuremas mahus kevaditi, mis on peamine õpingute lõpetamise periood. Sageduselt saab mõju lugeda keskmiseks.

Võimalik ebasoovitava mõju risk on haridussüsteemi jaoks oluliste sotsiaalpartnerite nõrgenemine. Erialaliitude kui kutse andjate majandusliku olukord võib halveneda, nende staatus nõrgeneda ning motivatsioon koostöökäsi väheneda. Kutseksamite läbiviimise kohustuse kaotamisega kaob oluline osa antud erialaliitude/kutse andjate tegevusest ning sellel on potentsiaalselt negatiivne mõju erialaliitude motivatsioonile kutsesüsteemis kaasa rääkida. Riski realiseerumise oht on keskmine. Kutse andjatel on lisaks kutse andmisele ka muud võimalused kutseala arengu kindlustamiseks sh koostöökäsi kutseasutuse ning kutseõppeasutuste ja kõrgkoolidega. Riski aitab maandada uute ettevõtete ning erialaliitude kaasamise viiside väljatöötamine nii kutsesüsteemi kui ka kutsehariduse reformi raames. Kutseõppe õppekavad tuginevad kutsestandarditel või kompetentsiprofiilidel, mis tagab seose töömaailma oskusevõuetega ja kutseõppe vahel.

PROBLEEM 5. Ligipääs kutse andja õigusele on liialt piiratud

Kutse andja õiguse annab valdkonna kutsenõukogu, kuigi avaliku konkursi valmistab ette kutseasutus. Igas valdkonnas (iga kutsestandardi puhul) määratakse üks avalikul konkursil valitud kutse andja, millele võivad lisanduda kutseid andvad õppeasutused. Õppeasutused

³⁰ Kutsekoja 2023. a aruande andmetel

saavad kutse andmise õiguse tähtajatu õpetamisõiguse olemasolul tähtajatult. Konkursiga valitud kutse andja kutse andmise õigus antakse kuni viieks aastaks. Umbes 80% kutse andjatest on viimase kümne aasta jooksul olnud samad. Süsteem on küllalt jäik eriti konkursiga valitud kutseandjate suhtes ja uusi kutse andjaid ei lisandu.³¹

Samuti on probleem, et osadel juhtudel puudub reguleerimata kutsealadel laiem huvi kutse andmise järele. Seda eeskätt juhul, kui kutsestandard on loodud õppekava aluseks. Kutse andja valiku konkursid luhtuvad, kuna ei esitata ühtegi avaldust (näiteks muusika valdkond). Siiski peab süsteem kutse andja tagama kõigile kutsetele, mille põhjal on koostatud kutseõppe õppekava. Sellises olukorras peab täitma kutse andja ülesandeid kutseasutus, st kutseasutus moodustab kutsekomisjoni, kes töötab välja kutseeksami ja moodustab hindamiskomisjoni.

Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused:

• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• Infotehnoloogiliste lahenduste kasutamine kutse andmise protsessi lihtsamaks haldamiseks	JAH

Vähesel määral võib parem **teavitamine** suurendada administratiivselt võimekamate organisatsioonide huvi kutse andmise vastu ja kasvatada kutse andjate konkursi osalemisaktiivsust, kuid ei ole tõenäoline, et erialaselt pädevad ning hindamispädevusega organisatsioonid oleksid olnud seni teadmatuses kutsesüsteemist ja selle võimalustest. **Infotehnoloogiliste lahenduste kasutamine** süsteemi protsessides võib toetada huvi tõusu kutse andmise vastu, sest osapooltel ei jää endale niivõrd suurt administratiivset koormust erinevate süsteemide hankimiseks ja haldamiseks. Kutse andjate valimisega seotud administratiivset võimekust on kavas suurendada digitaliseerimise ja protsesside kaasajastamise teel.

Seega, rakendustasandil on võimalik teatud ulatuses huvi kutse andmise protsessi osas tekitada, kuid kutsesüsteem on raamistatud kutseseadusega, mis vajab siiski muudatusi.

Lahendus 5. Kutse andja valimine läheb kutseasutuse pädevusse ja protsess optimeeritakse

Probleemi aitab osaliselt lahendada mh probleem 2 lahendus, mille kohaselt jäävad kutsestandardid ja kutse andmine alles vaid reguleeritud kutsetele. Seega reguleerimata kutsealadele edaspidi töömaailma kutse andjaid ka leidma ei pea.

Kuivõrd reguleeritud kutsete puhul aga jätkatakse töömaailma kutse andmise protsessiga, tuleb kutse andjate valikuprotsess siiski suurema süsteemi muutmise tõttu ikkagi ümber kujundada.

Kui varem viis kutseasutus läbi kutse andja konkursi ning valmistas ette materjalid kutsenõukogule, kes tegi kutse andja valiku otsuse, siis muudatuse tulemusena **teeb edaspidi ka otsuse kutse andja õiguste andmiseks kutseasutus**. Kutseasutus kaasab kutse andjate taotluste hindamise eksperte, moodustades vajadusel laekunud taotluste hindamiseks

³¹ Raun, M. jt. 2023 „Kutsesüsteemi rakendamise analüüs“. Levellab. Lk 50.

komisjoni, mis vaatab läbi laekunud pakkumised ning hindab pakkumuse esitanud organisatsioonide võimekust kutse andjana tegutseda.

Lisaks, selleks, et kutse andjate ringi laiendada, antakse kutseasutusele õigus konkursi tulemusel anda kutse andja õigus mitmele taotlejale paralleelselt või ühiselt mitmele organisatsioonile ehk nõ ühistaotlejatele.

Lahenduse 5. mõju: kutse andja valimise protsess muutub efektiivsemaks ning paindlikumaks.

Mõjuvaldkond: Riigivalitsemine (mõju valitsusasutuse/volitatud asutuse tööülesannetele)

Sihtrühm ja selle suurus: Kutseasutus

Mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: Kutse andja valimise viimine kutseasutuse pädevusse toob kaasa mõistliku ja selge protsessi. Muudatus vähendab üldist koormust kutse andja valikuprotsessi läbiviijale. Seoses kutse andmise säilimisega vaid reguleeritud kutsetele väheneb oluliselt kutse andja konkursside arv. Protsessi juhtimise vaates olulisi muutusi ei toimu, sest kutseasutusel või tema ülesandeid täitval asutusel on ka hetkel kehtiva regulatsiooni alusel olnud ülesanne kutse andja valikul teha administratiivne töö, valmistades ette ning viies läbi kõik kutse andja konkursi etapid, sh vormistades kutsenõukogu otsuse kutse andja valimise kohta. Küll aga muutub kutse andja valiku protsess kiiremaks, sest väheneb protsessi etappide hulk ning otsustusprotsess lüheneb kutseasutusele haldusotsuse õiguse andmisega. Mõju on püsiv ja pikaajaline, kuna kutseasutus menetleb kutse andja protsesse pidevalt.

Sihtrühm ja selle suurus: Kutse andjad, erialaliidud (reguleeritud kutsetel 47 kutse andjat³²)

Mõjuvaldkond: Sotsiaalvaldkond (tööturg) ja majandus (mittetulundussektor)

Mõju kirjeldus: Muudatusel võib olla mõju mõnede kutse andjate toimetulekule, kuna senine monopolne seisund kutse andjana kaob – kui konkursi võitjaks kinnitatakse mitu kutse andjat, tuleb kutse andjatel omavahel potentsiaalselt konkureerida kutse taotlejate pärast.

Paljudele kutsesüsteemi osapooltele on aga mõju positiivne, sest võimalus anda kutse andja õigused mitmele konkursi tingimustele vastavale asutusele suurendab kutsesüsteemi kaasatud osapoolte hulka. See peaks tooma kaasa ka positiivse mõju konkursist osavõtu aktiivsusele, sest edukaks osutumise võimaluse suurenemisega, on suurem motivatsioon konkursil osaleda. Ühistaotluste võimaldamine on positiivse mõjuga kaasamisele ning suurendab valdkonnas tegutsevate organisatsioonide koostööd. Mitme organisatsiooni poolt ühiselt korraldatud kutse andmine on efektiivsem (väikesel organisatsioonil/mittetulundusühingul võib kutse andmise korraldamine olla liiga suure halduskoormusega, mistõttu loobutakse ka selle õiguse taotlemisest).

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Mõju ulatus on suur, sest puudutab potentsiaalselt kõiki reguleeritud kutsete valdkonna esindajaid. Mõju esinemise sagedus on aga pigem väike, sest kutse andja valiku konkursid toimuvad teatava regulaarsusega. Ebasoovitava mõju risk seisneb teatud kutse andjate motivatsiooni languses kutse andmise protsessi läbi viia. Kui tulevikus kandideerib ja kvalifitseerub kutse andjaks mitu organisatsiooni, võib tekkida olukord, kus ühel või mitmel kutse andjal väheneb kutse taotlejate arv sedavõrd, et pole enam võimalik katta kutse andmise protsessi kulusid, mistõttu võidakse kutse andjana tegutsemisest loobuda.

PROBLEEM 6. Kutsetunnistuse kehtivusaeg sõltub kutse andjast

Kutsetunnistuse kehtivus sõltub kutse andjast. Sama kutse on osadel juhtudel (eriti reguleerimata kutsete puhul) võimalik saada tähtajatult õppeasutuse lõpetamise järel ja

³² <https://www.kutsekoda.ee/reguleeritud-kutsed/>

tähtajaliselt töömaailma kutseeksamit sooritades. Reguleeritud kutsete korral peab kutset enamasti regulaarselt taas tõendama. Reguleeritud kutsete puhul on üldlevinud praktika (ka võrdlusriikides), et kutsetunnistus on tähtajaline ning isik peab regulaarselt pädevust tõendama, samas kui reguleerimata kutsete puhul on kutse andmine jäetud enamasti haridusasutuste pädevusse³³.

Tänast olukorda, kus kutsetunnistuse kehtivus sõltub selle väljaandjast, mitte ametiga seotud sisulistest nõuetest, ei pea süsteemi osalised õigeks.³⁴ Tähtajatuid kutseid omavad, kuid oskusi mittepraktiseerivad isikud tekitavad olukorra, kus kutsesüsteemis on ka kutsenõuetele mittevastavaid kutse omanikke. Selline tendents vähendab usaldust kogu kutsesüsteemi vastu. Praegune praktika töötab vastu ka elukestva õppe väärtustamise põhimõttele ning vähendab tööandjate silmis kutsetunnistuse väärtust.³⁵

Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused:

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• Infotehnoloogiliste lahenduste kasutamine kutse andmise protsessi lihtsamaks haldamiseks	EI

Kuivõrd sarnaste isikute sarnases olukorras ebavõrdset kohtlemist ei ole võimalik lahendada mitteregulatiivsete meetoditega tuleb välja töötada regulatiivsed lahendused.

Lahendus 6. Eristatakse erinevad kutseliigid – tähtajatu koolilõpukutse tasemeõppe lõpetamisel ning tähtajaline töömaailma kutse

Selleks, et oleks arusaadav kutsete süsteem, **eristatakse kaks erinevat kutse liiki - koolilõpukutse ja töömaailma kutse ning kehtestatakse nõuded nende kehtivuse osas.** Koolilõpukutse antakse koolilõpetajale edaspidi alati tähtajatult.

Õppeasutuses kompetentsiprofiili alusel loodud tasemeõppe õppekava edukal läbimisel omandatakse edaspidi esmane kutsekvalifikatsioon ehk koolilõpukutse. Koolilõpukutse andjaks on õppeasutus. Koolilõpukutse tunnistus saadaks vaid juhul, kui on tõendatud kõik kompetentsiprofiili kompetentsusnõuded. Pärast õpingute lõppu ning töökogemuse omandamist on õppijal võimalik karjääri edenedes taotleda kutsestandardil põhinev töömaailma kutse konkursiga valitud kutse andja juures. Töömaailma kutse kehtivuse määramisele kehtestatakse senisest selgemad alused ning need saavad olema fikseeritud kutsestandardis.

Lahenduse 6. mõju: Suurem selgus kutse kehtivusajas

Mõjuvaldkond: Sotsiaalvaldkond (tööturg) ja haridus (kvaliteet)

Sihtrühm: Ühiskond laiemalt

Mõju kirjeldus: Kutsete eristamine toob kaasa selguse ja suurendab kutsesüsteemi usaldusväärsust. Selgelt eristatud tähtajatu koolilõpukutse ja tähtajaline töömaailma kutse annavad parema ülevaate kutse omaja oskustest.

³³ Raun, M. jt. 2023 „Kutsesüsteemi rakendamise analüüs“. Levellab. Lk 48.

³⁴ Raun, M. jt. 2023 „Kutsesüsteemi rakendamise analüüs“. Levellab. Lk 53.

³⁵ Raun, M. jt. 2023 „Kutsesüsteemi rakendamise analüüs“. Levellab. Lk 74.

Sihtrühm: Õppijad

Mõju kirjeldus: Muudatus loob selgust ja seab võrdsesse positsiooni erinevate kutsealade õppekavade lõpetajad. Kuivõrd koolilõpukutseid ei anta üldjuhul reguleeritud tegevusaladele (va mõned üksikud erialad), on muudatuse mõju õppijatele positiivne. Ühtsed tingimused tekitavad suurema selguse, millise kvalifikatsiooniga kool lõpetatakse ning millised on edasised võimalikud karjääriteed sh pidades silmas tähtajalise töömaailma kutse taotlemis võimalusi.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Mõju ulatus on suur, sest puudutab kõiki tasemeõppe lõpetajaid. Ebasoovitava mõju riskiks on olemasolevas süsteemis väljastatud tähtajatute kutsete omanikele tekkivate õiguste mitmeti mõistmine. Näiteks sihtgrupp, kes on saanud koolilõpus töömaailma kutse andjalt tähtajatu kutse, kuid muudatused õigusruumis toovad kaasa neile vajaduse minna kutset taastõendama. Riski maandamiseks tuleb uue õigusnormi kehtestamisel ette näha ka üleminekusätted.

PROBLEEM 7. Kutsesüsteemi rahastusmudel ei ole jätkusuutlik

Kutsesüsteemi ülalpidamise kulud riigieelarvest on olnud viimastel aastatel ca 1,378 milj eurot, millest 53 500 eurot on kutseregistri majandamiskulud ning suurim osa ehk 857 000 eurot kutseõppe tasemeõppe õpilastele kutse andmisega seotud kulude katmine.

Kutsesüsteemi arendusi, sh OSKA tööjõu ja oskuste prognoosisüsteemi arendamist ning uuringute läbiviimist on finantseeritud kõigi EL rahastamisperioodide jooksul EL struktuurfondide vahenditest. 2024. aasta selleks planeeritud eelarve on 2 699 524 eurot, mis sisaldab nii OSKA uuringute läbiviimist kui oskuste digitaristu arendusi.

Tänane kutsesüsteemi rahastamise mudel ei võimalda lahendada kutsesüsteemi arendamise vajadusi. Kutsesüsteemi rahastamine ainult riigieelarvest ilma täiendava rahastamisallikate ei ole jätkusuutlik, sest olulises osas kaetakse tänane rakendamine ja arendamine EL struktuurfondide vahenditest.

- Riigilõiv ei kata kutse andja konkursi läbiviimisega seotud kulu

Praeguses süsteemis tuleb kutse andja õiguste taotlejal tasuda riigilõiv summas 150 eurot (RLS § 54). Riigilõivu suurus on kehtestatud Riigilõivuseadusega 2015. a ning seda ei ole vahepeal muudetud. Kehtiv riigilõivu määr ei kata kutseasutuse poolt tehtavaid konkursi korraldamisega seotud kulutusi. Kutse andja konkursi läbiviimisega on kutseasutuses seotud koordinaator, kvaliteedijuht, kommunikatsioonispetsialist ning kutseregistri spetsialist. Nende keskmine töötasu on 2020 eurot. Iga konkursi puhul kulub sellega seotud toimingutele minimaalselt 40 tundi tööaega.³⁶ Ühe kutse andja konkursi läbiviimisega seotud tööjõukulud ja lisanduvad üldkulud on keskmiselt 500 eurot, mida kehtiv riigilõivu määr ei kata.

Lisaks, hetkel on kutseseaduse alusel kutset andva organina tegutsemise õiguse taotlemiseks avalikul konkursil osalemise eest kehtestatud riigilõiv ja selle suurus toodud ainult riigilõivuseaduses. Kutseseaduses kutse andja valimise regulatsioon (§11) viidet riigilõivule ette ei näe. See on põhjustanud olukorra, kus menetluse eest riigilõivu ei ole ka üldse tasutud.

- Kutseeksamitele hinna määramise alused puuduvad

Probleemkoht on ka ebaselgsus töömaailma kutseeksamite tasu määramisel, mistõttu erinevad kutse andmise hinnad valdkonniti suurel määral. Näiteks on õpetaja, tase 7 kutseeksami tasu 185 eurot, diplomeeritud arhitekt, tase 7 kutseeksami tasu 490 eurot, diplomeeritud

³⁶ SA Kutsekoda tööaja ning palkade arvestuse andmete alusel.

ehitusinsener, tase 7 kutseeksami tasu 878,40 eurot ³⁷. Reguleeritud kutsete puhul on probleem ka kutseeksamite piirhindade puudumine. Kutseeksami hind kalkuleeritakse kutse andja poolt ning selle kinnitab kutsenõukogu. Reguleeritud kutsete puhul võib piirhindade ja täpsete hinnastamis põhimõtete puudumine tekitada olukorra, kus kutseeksami hind kinnitatakse põhjendamatult kõrgena, mis piirab isikute ligipääsu tööturule.

Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused:

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

Rahastuse suurendamine aitaks süsteemi ka ilma riigilõivu tõstmata ja eraraha kaasamata toetada, kuid tänases riigi rahanduse olukorras ei ole lisarahastust kutsesüsteemi ülalhoidu ette näha, mistõttu ei ole see lahenduseks. Kuivõrd kutse andmine jääb alles reguleeritud kutsetele, ei ole võimalik rakendustasandil jõuda lahendusteni, et tööturule juurde pääsemiseks on jätkuvalt igal kutseandjal õigus ilma täiendavate kriteeriumiteta ise ette kirjutada kutse andmise tasu. Igasugune põhiõigusega seotud piirang peab olema selgelt reguleeritud ja põhjendatud. Eeltoodud põhjustel on tarvis välja töötada regulatiivsed lahendused.

Lahendus 7.1. Kutse andja õiguse taotleja riigilõivu määra tõstetakse

Kutse andja konkursil osalemiseks tuleb jätkuvalt tasuda riigilõiv, kuid senise 150 euro asemel on kavandatud lõivu määra tõsta. Riigilõivu määra summaks kehtestatakse 500 eurot, et katta kutse andja konkursi läbiviimisega seotud otsesed kutseasutuse kulud.

Lisaks lahendatakse õiguslik lünk, kus küll riigilõivuseadus näeb ette, et kutset andva organina tegutsemise õiguse taotlemiseks tuleb tasuda riigilõivu, kuid kutseseadus ise, kus on kirjeldatud kutse andja valimise protseduur, seda ei sätesta. Kutseseadusesse lisatakse viit riigilõivuseadusele ning kutse andja konkursil osalemiseks riigilõivu tasumise kohustus.

Lahenduse 7.1. mõju: Riigilõiv katab toimingutega seotud kulud

Mõjuvaldkond: Riigivalitsemine (eelarve)

Sihtrühm ja selle suurus: Kutseasutus

Mõju kirjeldus: Muudatusel on positiivne mõju riigieelarvele, kuna riigilõivu määra korrigeeritakse nii, et see kataks reaalsed toimingutega seotud kulud. Saavutatakse õigusselgus, kuna riigilõivuga seotud regulatsiooni täpsustatakse ning lisatakse viide riigilõivuseadusele. Kutse andja staatuse taotlejale muutub info kergemini leitavaks ning läbipaistvamaks.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on väike, sest kutse andja konkursid jäävad vaid reguleeritud kutsetel kutse andmisele ja toimuvad perioodiliselt kord viie aasta jooksul. Ebasoovitavat mõju riigivalitsemise vaatest ei esine.

Mõjuvaldkond: Sotsiaalvaldkond (tööturg) ja majandus (mittetulundussektor)

Sihtrühm ja selle suurus: Kutse andmise õiguse taotlejad (valdavalt erialaliidud)

³⁷ Kutseregister https://www.kutseregister.ee/et/kutset_andvad_organid/? Vaadatud 18.07.2024

Mõju kirjeldus: Muudatusel on potentsiaalselt negatiivne mõju kutse andjatele, sest riigilõivu tõstmine suurendab otseselt kutse andja õiguse taotleja poolt tehtavaid kulutusi konkursil osalemiseks.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Mõju ulatus on väike, sest sihtrühm on väike. Mõju avaldumise sagedus on harv, kuna kutse andja õigused antakse tähtajaliselt, mistõttu puutuvad sihtrühmad mõjuga kokku mitte igapäevaselt, vaid reeglina 5-aastase perioodi järel.

Ebasoovitava mõju risk on võimalik vähenev huvi kutse andja õiguse taotlemise vastu. Mõned väiksema kutse taotlejate arvuga erialaühendused võivad loobuda kutse andja staatuse taotlemisest, kuna kõrge riigilõivu määr takistab neil avaldust esitamast. Samas tõendab 500 euro suurune riigilõivu tasumise võimekus, et organisatsioonil on teatud suutlikkus ka kutse andjana edukaks tegutsemiseks. Juhul, kui kutse andja konkurss siiski luhtub säilib võimalus kutseasutusel kutsekomisjon kokku kutsuda ning kutse andmine läbi viia.

Lahendus 7.2. Reguleeritakse selgemalt kutse taotlemise tasu

Kavandatud on kehtestada kutse andmise tasu määramise aluskriteeriumid ja anda maksimummäär kehtestamine kutseasutuse pädevusse. Sellega tagatakse kutsealal tegutsemisõiguse taotlejatele senisest läbipaistvam ligipääs kompetentsuse tõendamisele ning välditakse olukorda, kus kutse andja saab küsida põhjendamatult kõrgeid tasumäärasid.

Lahenduse 7.2. mõju: Kutse andmise tasud on põhjendatud ning nende kujunemine läbipaistev

Sihtrühm: Kutse taotlejad

Mõjuvaldkond: Sotsiaalvaldkond (tööturg)

Mõju kirjeldus: Muudatusega luuakse kutse taotlejale õiglasem olukord. Kutse taotlemise tasu maksimummäär kehtestamisega hoitakse ära kutse andja poolt ebamõistlikult kõrgete tasude kehtestamine ning tagatakse kutse taotlejatele ligipääs ametialal tegutsemiseks vajaliku kvalifikatsiooni tõendamisele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Mõju ulatus on süsteemi vaatest pigem suur, sest muudatus puudutab kõiki kutse taotlejaid (kogu tööturu vaatest pigem väike, sest kutset taotletakse edaspidi vaid reguleeritud kutsetele). Muudatuse sagedus reguleeritud kutse taotlejatele on keskmine, kuna kutset tuleb taotleda või taastõendada regulaarse ajavahemiku möödudes, tavaliselt on selleks perioodiks 5 aastat. Reguleeritud kutsealadel on viimase viie aasta jooksul väljastatud 12 540 kutsetunnistust, keskmiselt väljastatakse 2500 kutsetunnistust aastas.³⁸

Sihtrühm ja selle suurus: Erialaliidud, kutse andjad (104 konkursiga valitud kutse andjat³⁹, kellest 47 annavad kutseid reguleeritud kutsetele)

Mõjuvaldkond: Majandus (mittetulundussektor)

Mõju kirjeldus: Väheneb kutse andjate autonoomia enda kutse andmise tegevuste eelarve koostamisel ning hindamiste planeerimisel.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Mõju ulatus on viidatud sihtrühma vaates suur, sest puudutab tulevikus kõiki kutse andjaid. Mõju avaldumise sagedus on suur, kuna kutse andmise protsess on pidev ning seetõttu hakkab mõjutama kutse andja igapäevast tegevust.

Ebasoovitava mõju riskiks on kaotada erialaliitude huvi kutse andja konkurssidel osaleda, kuna varasemalt on kutse andjad saanud kehtestada töömaailma kutse taotlejatele kutse andmise tasu

³⁸ Kutseregister <https://www.kutseregister.ee/et/valjavotted/>

³⁹ Kutsekoja 2023 aasta aruande andmetel.

vastavalt enda poolt koostatud kalkulatsioonidele, mille on vähese sekkumisega kinnitanud kutseandjate poolt. Kutse andja vaatest peavad taotlejate poolt tasutavad kutse andmise tasud katma antud tegevuse elluviimiseks vajalikud kulud. Kui potentsiaalseid kutse taotlejaid on valdkonnas piiratud arvul, siis ei pruugi kutse andmine olla mittetulundusühingule majanduslikult jõukohane ega kuluefektiivne ehk kui potentsiaalsete kutse taotlejate arv ja sellest saadav tulu ei kata ära kutse andja poolt tehtavaid kulutusi kutse andmisele, sh aastasele tasule, siis ei ole tegevus majanduslikult mõttekas.

Lahendus 7.3. Kutsesüsteemi finantseerimisvõimaluste mitmekesistamine.

Lisaks riigieelarvele ning võimalikele arendusprojektide rahastusele on mõistlik ette näha ka täiendavaid eraraha kaasamise viise kutsesüsteemi toimimise tagamiseks.

Süsteemi otstarbekaks finantseerimiseks kaalutakse kutse andjale kehtestada aastataku maksimise kohustus. See tähendab, et konkursil edukaks osunud kutse andja kohustub tasuma kutseasutusele määratud aastataku kutseandmist toetavate teenuste ning ühtse tsentraalse digitaristu kasutamise eest, mis sisaldab kutse taotlejate elektrooniliste avalduste menetlemise keskkonna kasutamist ning teisi kutse- ja oskuste registri teenuseid. Õigusaktis kehtestatava tasu määrad leitakse kulupõhise mudeliga.

Lahenduse 7.3. mõju: kutsesüsteemi finantseerimisvõimalused mitmekesistuvad

Sihtrühm ja selle suurus: Kutseasutus

Mõjuvaldkond: Riigivalitsemine (eelarve)

Mõju kirjeldus ja ulatus: Muudatusel on positiivne mõju riigieelarvele, sest eraraha kaasamata tuleb süsteemi ülal hoida vaid riigil. Muudatus võimaldab katta ka kutsesüsteemi kulusid, mis täna on osaliselt kaetud EL struktuurifondi vahenditest.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk:

Muudatuse ulatus ja avaldumise sagedus on keskmised, sest kutseasutuse poolt pakutavate teenuste eest laekuvad vahendid kataksid vaid osaliselt riigi poolt ülalpeetava digitaristu ning kutseasutuse teenuste sh nõustamise tööjõu kulud.

Sihtrühm ja selle suurus: Erialaliidud, kutse andjad (104 konkursiga valitud kutse andjat⁴⁰, kellest 47 annavad kutseid reguleeritud kutsetele)

Mõjuvaldkond: Majanduslikud (mõju mittetulundussektorile)

Mõju kirjeldus: Mõju on seotud kutseasutuse rahastamise ja teenuste pakkumisega. Muudatus avaldab potentsiaalselt positiivset mõju kutse andjatele, vähendades investeringute vajadust, sest neil on võimalik saada kutseasutusest teenuseid, mis lihtsustavad nende toimimist haldusorganina ning vähendavad administratiivset koormust. Kutse andmise administreerimine ühtlustub ja kutse taotlemise protsessi ühtse digitaristu abil optimeeritakse.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Mõju ulatus on keskmine kuni suur, kuna see võimalus mõjutab kutsesüsteemi tervikuna. Mõju avaldub pidevalt ja on seotud kutseasutuse rahastamise ja teenuste pakkumisega. Ebasoovitava mõju risk on väike, kuid tasuliste teenuste pakkumisel on oht kaotada osade erialaliitide huvi osaleda kutsesüsteemi aktiivsete partneritena, kuna varasemalt on kutse andjad saanud toetavaid teenuseid kutseasutuselt tasuta. Riski realiseerumine on tõenäoline väikeste mittetulundusühingute puhul, kelle ressursid on piiratud. Juhul kui potentsiaalseid kutse taotlejaid on valdkonnas piiratud arvul siis ei pruugi kutse andmine olla mittetulundusühingule majanduslikult jõukohane ehk kui potentsiaalsete kutse taotlejate arv ja sellest saadav tulu ei kata ära kutse andja poolt tehtavaid kulutusi kutse andmisele, siis ei ole tegevus majanduslikult mõttekas.

⁴⁰ Kutsekoja 2023 aasta aruande andmetel.

PROBLEEM 8. Kutseeksami keel ja selle kasutamine eesti keele oskuse tõendamisel

Probleemiks on kujunenud, et kutseeksami läbiviimise keel ei ole õiguslikult reguleeritud. Nii on kutse andjatel olnud võimalus korraldada kutseeksameid ka mõnes muus keeles, sh ka tasemeõppe lõpetajatele. Riigi poolt rahastatud süsteemis ei ole põhjendatud tasemehariduse lõpus võrkeelsete kutseeksamite rahastamine ja selliselt riigikeelt mitteoskava tööjõu toetamine.

Kutseeksami keelt puudutab ka keeleseaduse (§ 26 lg 5) regulatsioon. Keeleseaduse viidatud säte kirjeldab erisused eesti keele oskuse tõendamiseks ning lõikes 5 märgitakse, et eesti keele tasemeeksamit ei pea sooritama isik, kes on sooritanud eestikeelse kutseeksami ja töötab kutsetunnistusel märgitud kutsealal. Erinevatel ametitel on erinevad keeleoskuse nõuded ning eestikeelsena tehtud kutseeksam ei suuda piisavas ulatuses ja piisava usaldusväärsusega tuvastada eksaminandi keeletaset. Kutseeksameid viivad läbi erinevad alaliidud ja kutse esindajaid ühendavad organisatsioonid. Neis on rõhuasetus eeskätt kutseoskuste hindamisel, mistõttu oleks mõistlik eesti keele oskuse tõendamisel lähtuda teistest eesti keele oskuse tõendamise alustest. Eesti keele oskuse tõendamiseks on keeleseaduses loetletud muud võimalused, mh igas kvartalis toimuvad eesti keele tasemeeksamid. Kutseeksamite läbivijad saavad toetuda samadele eesti keele oskuse tõendamise võimalustele ega pea eraldiseisvalt tagama pädevust eesti keele oskuse hindamiseks.

Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused:

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

Muudatus vajab kindlasti avalikkuse teavitamist, kuid ilma regulatsioone muutmata tekkinud probleemi ei lahenda.

Lahendus 8. Täiendatakse kutseeksami keelenõuete regulatsiooni

Kõigil kutsetel peavad olema eesti keelsed kutseeksamid. Teatud tingimustel, kui keelenõuded antud kutsealal puuduvad, võivad kutse andjad lisaks välja töötada ka muukeelse kutseeksami. Tasemeõppe lõpus, mille õppekava aluseks on kutsestandard, viiakse kutseeksamid alati läbi eesti keeles.

Juhul kui keeleseaduses või selle alusel antud õigusaktis või ka muus valdkondlikus õigusaktis on sätestatud nõuded teatud kutsealal keele oskustasemetele, siis on vastava keeleoskuse tõendamine eeldus kutseeksamile saamiseks. Muudatusega võetakse kutse andjalt kohustus kontrollida isiku keeleoskuse vastavust keeleseaduse alusel, milleks kutse andjatel sisuline võimekus puudub.

Teeme ettepaneku keeleseaduse § 26 lõige 5 kehtetuks tunnistada. Nii lihtsustatakse kutseeksameid läbi viivate hindamiskomisjonide tööd ning vähendatakse ka Keeleameti koormust. Samuti tagab see eri valdkondade kutseeksamite sooritajate ühetaolisema

kohtlemise, kus eesti keele oskuse tõendamine toimuks ühtsetel, keeleseaduses kirjeldatud alustel kõigi taotlejate jaoks.

Lahenduse 8. mõju: Täiendatakse kutseeksami keelenõuete regulatsiooni

Sihtrühm ja selle suurus: muukeelne elanikkond

Mõjuvaldkond: Sotsiaalvaldkond (tööturg)

Mõju kirjeldus: Mõju puudutab isikuid, kes soovivad kasutada kutseeksami sooritamist eesti keeles enda keeleoskuste tõendamiseks keeleseaduses kehtestatud nõuetele vastavalt. Muudatuse tulemusel tuleb antud isikutel sooritada keele oskustaset tõendav eksam enne kutseksamile tulekut. Samuti puudutab muudatus neid, kes on täna juba eksami eesti keeles teinud.

Kuivõrd tegelikkuses kutseksamiga eesti keele oskust ei kontrollita, siis keeleseadusest § 26 lõikega 5 antud eesti keele oskuse tõendamise erisusest loobumine loob isikule selgema ja turvalisema keskkonna. Kutseeksamit sooritav isik tõendab kas tasemeõppe või tasemeeksami tunnistusega oma eesti keele oskuse taset. See annab isikule tugevama positsiooni järelevalve seisukohast, kuna suure tõenäosusega läbitud tasemeõppega või sooritatud tasemeeksamiga on vajalik keeletase saavutatud. Eestikeelse kutseeksami sooritajale võib jääda arusaam, et selle eksamiga on vajalik eesti keele oskuse nõue saavutatud, aga tegelikult pole ju eesti keeles kutseeksami sooritamisel eesti keele oskust kontrollitud.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Mõju ulatus on pigem väike. Hetkel on keeleameti hinnangul kasutanud kutsetunnistust läbi aastate enda keelenõuetele vastavuse tõendamiseks väga väike arv isikuid. Mõju sagedus on harv, kuna keelenõuetele vastavust tuleb tõendada vaid kutse esmataotlemisel ehk ühel isikul üks kord. Muudatus on kooskõlas ka eesti keelsele haridusele üleminekuga - tasemehariduses minnakse üle eesti keelsele õppele, mistõttu kaob ühtlasi vajadus sooritada õppe lõpus eksam muus keeles.

Kuigi sihtrühm, keda regulatsiooni muudatus puudutab, on väike, on see olulise kaaluga muudatus, kuna võib üksikute isikute tööturul tegutsemist ajutiselt piirata. Isik, kellelt nõutakse eesti keele oskust ja ta seda ei oma, võib järelevalvesse sattudes töö kaotada, kui ta ettekirjutusega antud tähtajaks ettekirjutust ei täida. Samas, eesti keelt valdav isik saab eesti keele oskuse tõendavate dokumentide puudumisel ettekirjutuse lihtsasti täita tasemeeksamit tasuta sooritades. Eesti keele tasemeeksameid korraldatakse neljal korral aastas (iga kord neljal tasemel, A2, B1, B2 ja C1-tasemel). Eksamid toimuvad Tallinnas, Tartus, Narvas ja Jõhvis, lisaks kaks korda aastas ka Pärnus.

PROBLEEM 9. Kvalifikatsiooniraamistik on Eesti kontekstiga sidumata

Kvalifikatsiooniraamistik on kvalifikatsioonide kirjeldamise, liigitamise ja võrdlemise vahend. Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku (*edaspidi* EQF)⁴¹ loomine ja rakendamine on Euroopa ühtse elukestva õppe oluline osa. Soovitus suunas liikmesriike looma oma kvalifikatsiooniraamistikke ja siduma neid EQF-ga.

EQF on erinevate formaalhariduslike (üldharidus, kutseharidus, kõrgharidus) ja kutsekvalifikatsioonide (sektoraalsete kvalifikatsioonide) võrdlusraamistik, mis seob omavahel Euroopa Liidu riikide kvalifikatsioonisüsteemid ja aitab kvalifikatsioone arusaadavamaks ja võrreldavaks muuta. Võrdlusraamistiku eesmärk on ka hõlbustada mitteformaalse- ja informaalset õppe tulemuste tunnustamist. EQF-i keskmes on õpiväljundite- ehk kompetentsipõhine lähenemisviis.

⁴¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu soovitus 23. aprill 2008, Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008H0506%2801%29&qid=1400078395956&from=EN>

Alates 2008.a kehtib Eestis kutseeadusega kehtestatud, EQF-st üle võetud tasemekirjeldustega kvalifikatsiooniraamistik (*edaspidi* EKR). EKR koosneb neljast alaraamistikust üldhariduses, kutsehariduses, kõrghariduses ja kutseüsteemis, mis on kaasa toonud ebaühtlust kvalifikatsioonide tõlgendamises ja raamistiku rakendamises. Suure üldistusastmega EQF muutmatult üle võtmine ei ole osutunud piisavaks selgeks sisendiks erinevate haridustasemetega õpiväljundite kirjeldamiseks. Probleemile viitab Eesti Hariduse Kvaliteediagentuuri kõrghariduse uuring⁴². Kõrghariduses on probleemiks nt õpiväljundite kirjeldamine liiga madalate kognitiivsete oskuste arendamise tasemel nagu näiteks teadmiste meeldejätmise. Ka kõrgkoolide õppekavagruppide kvaliteedihindamise (2012–2019) tulemustest selgus, et õppekavade õpiväljundid vastavad küll kõrgharidusstandardis kirjeldatud õpiväljunditele, kuid need on sõnastatud liialt madalal kognitiivsel tasemel. Analüüside tulemustele tuginedes uuendati 2024. a kõrgharidusstandardi õpiväljundeid.⁴³

Kutsehariduse probleemina on Kutsekoja poolt osutatud, et kutsekeskharidusõpe ei toeta piisavalt õppija üldpädevuste (võtmepädevuste) arengut.⁴⁴ Kutsehariduse reformi tegevuste planeerimisel ning uute kutsekeskhariduse õppekavade koostamisel on planeeritud kutseharidusstandardis kirjeldatud õpiväljundite ülevaatamine ja uuendamine, et need toetaksid paremini õppijaid edasisel haridus- ja karjääriteel ning töömaailma siirdumisel.

Erinevate haridusvaldkondade õpiväljundid ei ole ühtlaselt kirjeldatud, mistõttu puudub selge ülevaade ja võrdlus pädevuste kohta alates madalaimast kuni kõrgeima kvalifikatsioonitasemeni. Õpiväljundite ebapiisav eristus haridustasemeti muudab keeruliseks õppijatel sobiva õppekava valimise ning tööandjatel vajalike oskustega töötajate leidmise. Lisaks raskendab see varasema õppe tunnustamist (VÕTA), mis on oluline jätkuõpingute lihtsustamiseks.

Seetõttu tuleb hinnata regulatsioonide ajakohasust ja ajakohastada kvalifikatsiooniraamistik selliselt, et see tagaks läbipaistvuse, järjepidevuse ja toetaks elukestvat õpet igal tasandil.

Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused:

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI

Ilma regulatsiooni muutmata ei saa lahendada probleeme, mis tekivad Eesti kvalifikatsiooniraamistiku seostamisel meie oludega. Teavitamine ja koolitused ei muuda dokumentide sisu, mida on vaja uute teadmiste põhjal uuendada. Ka praeguse regulatsiooni parem rakendamine või suurem rahastus ei aita lahendada segadust, mis tekib tasemekirjelduste tõlgendamisel või erinevusi kutsestandardite ja õppekavade vahel. Olemasoleva olukorra jätkamine takistab hariduse arengut ja selgeid tasemekirjeldusi, mis on vajalikud läbipaistvuse ja õppijakeskse lähenemise jaoks.

⁴² Kumpas-Lenk, K., Haavapuu, H., Mere, L., Lauri, L., Laansoo, K. ja Mattisen, H. (2022). Väljundipõhiste õppekavade rakendamine Eesti kõrgkoolides: välisekspertide vaade. Tallinn: Eesti Hariduse Kvaliteediagentuur

⁴³ https://www.riigiteataja.ee/aktiivisa/1130/6202/4005/VV_29m_lisa1.pdf#

⁴⁴ Leemet, A., Ungro, A. (2022). Tööelu üldoskuste klassifikatsioon ning tulevikuvajadus. Uuringu terviktekst. Tallinn: SA Kutsekoda https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2022/03/Toeelu_yldoskuste_klassifikatsioon_ja_tulevikuvajadus_terviktekst.pdf

Lahendus 9. Uuendatakse Eesti kvalifikatsiooniraamistik

Eesti kvalifikatsiooniraamistiku uuendamisel võetakse arvesse kõrg-, kutse- ja üldhariduse õpiväljundid, mis on kirjas kvaliteedistandardites. Uuenduse käigus luuakse selged ja järjestatud tasemekirjeldused, mis aitavad paremini mõista, milliseid oskusi ja teadmisi igal tasemel omandatakse. Kõik haridus- ja kutsevaldkonnad koondatakse ühte selgesse ja lihtsasti kasutatavasse raamistikku. Et raamistik püsiks ajakohane, kaalutakse selle kehtestamist Vabariigi Valitsuse määrusena.

Lahenduse 9 mõju: Eesti kvalifikatsiooniraamistik kajastab asjakohaselt ja sidusalt erinevate kvalifikatsioonitasemete kompetentsusnõudeid

Sihtrühm: *Õppe kvaliteedi hindajad (HAKA), õppekavade koostajad, töötajad, õppijad, õpetajad, õppejõud.*

Mõjuvaldkond: Hariduse kvaliteet

Mõju kirjeldus: Oma kvalifikatsiooniraamistiku loomine võimaldab olla detailsem, paindlikum ja paremini kohandatud meie hariduse ja töömaailma vajadustele ning ehitada silda õpingute ja karjääri vahel. Tasemete uuendamine ja vastavalt Eesti ühiskonna ning tööturu vajadustele ühiste õpiväljundite ja kompetentside kirjelduste kehtestamine muudab läbipaistvamaks ja selgemaks eri tasemete kutsestandardite, kompetentsiprofiilide ja õppekavade koostamise, eristamise ja hindamise.

Ühtses raamistikus oskuste kirjeldused ja õpiväljundid aitavad luua suuremat selgust ka õppijaile erinevate õppeasutuste poolt pakutava õppe taseme osas ning soodustavad elukestvat õpet. Kõik haridustasemed – üld-, kutse- ja kõrgharidus – saavad olema selgelt seotud, mistõttu muutub lihtsamaks karjääris edasi liikumine. Täpsem tasemete lahti kirjutus aitab tööturul tunnustada ka väiksemaid oskusi, nagu mikrokvalifikatsioonid.

Muudatusel on positiivne mõju õppekavade koostajatele, kelle jaoks muutub raamistikul põhinevate õpiväljundite kirjeldamine selgemaks. Olukord muutub selgemaks ka õppe kvaliteedi arendamise ja rakendamise hindamisega seotud asutustele ning isikutele. Uuendus toetab tööandjaid asjakohaste oskustega töötajate leidmisel, kuna eri haridustasemel saavutatud oskused eristuvad selgemini.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Kvalifikatsiooniraamistiku tasemete kirjeldusi kasutatakse kutsestandardite, kompetentsiprofiilide, tasemeõppekavade ja mikrokvalifikatsioonide koostamisel, seega muudatusel on keskmises ulatuses avaldub positiivne mõju. Raamistiku tasemete kirjeldusi peavad arvestama ka täiendkoolitusasutused mikrokvalifikatsioonide koostamisel.

Uute regulatsioonidega luuakse paremad võimalused hariduspoliitika kujundamisel kutsestandardite ja õppekavade tasemete selgemalt eristamiseks.

Pigem väikest positiivset mõju võib EKR uuendamine omada kutseasutusele ja hariduse kvaliteeti hindavatele institutsioonidele, kuna raamistiku suurem selgus võib vähendada kutsestandardite, kompetentsiprofiilide ja õppekavade raamistiku taseme vastavuse hindamisega tegelevate ametnike ja ekspertide töötunde.

Võimalikuks ebasoovitava mõju riskiks on olukord, kus uuendatud raamistiku kirjeldused ei kajasta asjakohaselt ja piisava selgusega taseme sisu ning need jäävad kutsestandardite ja õppekavade koostajatele ning hindajatele ebaselgeks. Riski maandab raamistiku uuendamisse asjakohaste ekspertide lai kaasamine ning raamistiku jätkuv seotus EQF-ga. Tasemete kirjeldused valideeritakse eksperte, sh väliseksperte kaasates, selleks et tagada kvalifikatsioonide rahvusvaheline võrreldavus.

V Regulatiivsete lahenduste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Kutsesüsteemi võimalikud regulatiivsed lahendused on puutumuses põhiõigustega, mis puudutab elukutse ja tegevusala valiku vabadust (PS § 29) ning ettevõtlusvabadust (PS § 31). Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-st 29 tuleneva põhiõiguse alusel on igal isikul õigus valida endale elukutse, tegevusala ja töö. Tuleb aga arvestada, et nimetatud õigus ei ole absoluutne. PS § 29 esimese lõike teise lause kohaselt võib seadus sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Tegemist on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigusega, mistõttu võib seadusandja põhjendatud juhtudel isiku valikuõigust piirata. Muudatustel on ka puutumus PS §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabadusega.

Kutsesüsteemi muudatustega seatakse kitsendused tegutsemisele või töötamisele eelkõige vaid reguleeritud kutsetele, kuivõrd riik on õigustatud kehtestama piiranguid ja keelde vaid siis, kui need on põhjendatud ja täidavad oma eesmärgi. Nii on riigil õigus, sageli ka kohustus esitada kõrgendatud ja kohati piiravaid nõudmisi isikutele, kes tegutsevad valdkondades, kus on kõrgendatud avalik huvi. Sel viisil tagab riik, et neis ametites ja vastutavana saavad töötada vaid pädevad ja teadmistega isikud – nt kutsetunnistusega isikud. Samas tuleb alati vaadata, et piirangud oleksid põhjendatud ning kooskõlas põhiseadusliku õigusega valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta. Kutsetunnistused ei pruugi olla erialase töö vältimatuks eelduseks, kuid võivad siiski tuua tööturul eelise. Selleks, et kutsesüsteemis toimetamine ja kavandatud muudatustega oleks tagatud põhiseaduspärasus, säilitatakse kutse taotlemise võimalus ka vabatahtlikele kutsetele, kuid seda juba tööandjate ühise huvi korral ja tasu eest.

Kavandatav regulatsioon mitteregulatiivsete kutsestandardite koostamiseks tasu eest ja kõigile kutse andjatele aastatasu kehtestamise kuulub ka PS § 113 kohaldamisalasse. PS § 113 nõuab, et kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused oleksid sätestatud seaduses. Kavandatud tasud on küll PS §-s 113 otsesõnu nimetatud, kuid Riigikohus⁴⁵ on PS § 113 kaitsealasse paigutanud ka laiemalt avalik-õiguslikke tasusid. Kuivõrd kutse andmine ja kutsestandardi omamine vabatahtlikel kutsetel saab olema võimalik vaid läbi kutseasutuse tegevuse tuleb tagada võetavate tasude kehtestamisel kooskõla PS §-ga 113, ning näha ette seaduse tasandil kutseasutuse tasuliste teenuste osutamise õiguslikud alused. Samuti sätestada seaduses tasuliste teenuste ülem- ja alammäärad ning vajadusel volitusnorm valdkonna eest vastutavale ministrile kehtestada tasuliste teenuste täpsustatud loetelu ja tasumäärad.

VTK koostajad on seisukohal, et võimalikud regulatiivsed lahendused on põhiseadusega kooskõlas ning proportsionaalsed taotletava eesmärgiga.

Analüüsitud regulatiivsetel lahendustel ei ole otsest kokkupuudet Euroopa Liidu õigusega ega rahvusvahelise õigusega välja arvatud probleem üheksa, mis on seotud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu soovituselise elukestva õppe Euroopa Kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas.

⁴⁵ Riigikohtu lahendid 3-2-1-71-14; 3-4-1-10-00 p 20 „Põhiseaduse § 113 sätestab: "Riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus." Sõnastuselt hõlmab § 113 kaitseala riiklike makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid. Tegelikult on selle sätte kaitseala laiem. Selles sättes on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Üldkoogu on seisukohal, et § 113 kaitsealal on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Paragrahvi 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.“

VI Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse tegevuskava

Käesoleva VTK eesmärk on ühiskonna informeerimine kutsesüsteemi reformimiseks väljatöötavate lahenduste osas. Seoses muudatuste suure mahu (eeskätt ulatuslikud muudatused kutseseaduse 2. peatükis) ja põhimõttelist laadi muutuse tõttu, on kavandatud kehtestada uus seaduse terviktekst senise kutseseaduse asemel, sealjuures on kavas muuta ka seaduse pealkirja, et see vastaks paremini eelnõu reguleerimisalaga. Täpsemad sõnastused töötatakse välja eelnõu ettevalmistamise käigus.

Pärast VTK konsultatsiooni on planeeritud VTK tagasiside arutelud Kutsekojaga, misjärel alustatakse eelnõu koostamisega. Eelnõu aruteludesse on kavas kaasata lisaks Kutsekojale ka Tööandjate Keskliit, Kaubandus- ja Tööstuskoda, Ametiühingute Keskliit, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon TALO, Töötukassa, Rektorite Nõukogu, Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogu, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühing ning ministriumid.

Eeldatav eelnõu kooskõlastamisele esitamise aeg on 2025. aasta esimene poolaasta. Vabariigi Valitsuse istungile esitamise aeg 2025. a III kvartal ja jõustumise aeg 2026. aasta 1.sept.

VTK konsultatsioonil soovitakse vastuseid järgmistele küsimustele:

1. Kuivõrd VTK-ga kavandatavad muudatused võimaldavad lahendada kutsesüsteemi rakendamisel esile kerkinud probleeme?
2. Millised võivad olla kavandatud muudatustega kaasnevad täiendavad võimalikud probleemid ja riskid, mida ei ole VTK-s kirjeldatud, kuid mida tuleks seaduseelnõu koostamisel arvestada?
3. Reguleeritud kutsealade vastutusala ministriumitelt palume võimalusel tagasisidestada, kas ja kuidas mõjutab koolilõpukutse määratluse sissetoomine teie valdkonna reguleeritud kutsealasid.

Vastutav ministrium: Haridus- ja Teadusministeerium

Vastutavad ametnikud: Haridus- ja Teadusministeeriumi kutsehariduse ja oskuste poliitika osakonna oskuste valdkonna juht Külli All (kulli.all@hm.ee). VTK koostamisel osalesid ka oskuste valdkonna peaekspertid Kadi Rebasoo (kadi.rebasoo@hm.ee) ja Sigrid Ester Tani (sigridester.tani@hm.ee) ning õigus- ja personalipoliitika osakonna õigusloome valdkonna õigusnõunik Marili Lehtmets (marili.lehtmets@hm.ee).