**Täiskasvanute koolituse seaduse muutmise ja sellega seotud teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri**

**1. Sissejuhatus**

**Sisukokkuvõte**

Eelnõuga muudetakse täiskasvanute koolituse seadust (edaspidi ka *TäKS*).

Eelnõuga:

* täiendatakse seadust mikrokvalifikatsioonide regulatsiooniga, mis hõlmab *mikrokvalifikatsiooni* mõiste defineerimist, õppe mahu kehtestamist, läbiviijate kindlaksmääramist ning mikrokvalifikatsioonitunnistuste nõuete kehtestamist. Oluline on tagada, et mikrokvalifikatsioonide pakkumine vastaks kindlatele standarditele ja kvaliteedinõuetele, edendades sellega selget enesetäiendamise süsteemi ja kvaliteetset elukestvat õpet;
* täpsustatakse täiskasvanuõppega seotud mõisteid. Täiendatakse *täiskasvanute koolitaja* mõistet selliselt, et eristuks selgelt, et koolitajal peavad olema koolitatavas valdkonnas erialased kui ka täiskasvanute koolitaja kompetentsid, samuti lisatakse eelnõusse nõuded täiskasvanute koolitaja koolituse läbiviijale. Muudatuste eesmärk on tõsta täiskasvanute koolituse valdkonna professionaalsust ja kvaliteeti ehk tagada, et koolitajad on varustatud vajalike pädevuste ja oskustega, et tõhusalt koolitada täiskasvanuid erinevates valdkondades;
* lisatakse seadusesse *mitteformaalõppe* ja *informaalõppe* mõisted ning täpsustatakse *täienduskoolituse* mõistet nii, et rõhutatakse õpiväljundite osa selles. *Mitteformaalõppe* ja *informaalõppe* mõistete lisamine võimaldab tunnustada õppimist mitmekesisemates kontekstides peale formaalse haridussüsteemi. See aitab kaasa arusaamisele, et õppimine võib toimuda mitmesugustes olukordades, sealhulgas töökohal, vabatahtlikus tegevuses või õpiringides;
* täiendatakse täienduskoolituse rahastamisega seonduvat. Muudatuste eesmärk on võimaldada riiklikul või kohaliku omavalitsuse eelarvest toetatavate täienduskoolituste laiemat valikut, mis tähendab teatud tingimustel välismaiste koolituste rahastamise võimaldamist. Välismaiste koolituste rahastamise võimaldamine võib viia mitmete oluliste eelisteni: laiem valik, uuenduslikkus, rahvusvaheline perspektiiv jne;
* väiksemate muudatustega täpsustakse sätete sõnastusi, et tagada suurem õigusselgus. Need muudatused on eelkõige normitehnilised, lihtsustades sõnastusi ning täpsustades mõisteid. Eelnõuga ühendatakse mõisteid seal, kus ei ole vajadust teha õiguslikku vahet, näiteks *täienduskoolitusasutuse pidaja* ja *täienduskoolitusasutuse* mõistete puhul.

**Eelnõu ettevalmistajad**

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi kõrghariduspoliitika ning elukestva õppe osakonna juhataja Margus Haidak (735 0151, margus.haidak@hm.ee), kõrghariduspoliitika ning elukestva õppe osakonna täiskasvanuhariduse valdkonna peaeksperdid Annaliisa Toom (735 4074, [annaliisa.toom@hm.ee](mailto:annaliisa.toom@hm.ee)) ja Ena Drenkhan (735 0110, [ena.drenkhan@hm.ee](mailto:ena.drenkhan@hm.ee)), õigus- ja personalipoliitika osakonna õigusloome valdkonna õigusnõunikud Sander Pelisaar (teenistussuhe peatatud) ja Kristel Siimula-Saar (735 0638, kristel.[siimula-saar@hm.ee](mailto:siimula-saar@hm.ee)), kutsehariduse ja oskuste poliitika osakonna kutsesüsteemi reformi juht Külli All (735 0249, [kulli.all@hm.ee](mailto:kulli.all@hm.ee)) ning Merlin Tatrik (teenistusest lahkunud).

Eelnõu koostamisse panustas ka Haridus- ja Teadusministeeriumi kõrghariduspoliitika ning elukestva õppe osakonna täiskasvanuhariduse valdkonna programmijuht Kairi Lõuk (735 0209, [kairi.louk@hm.ee](mailto:kairi.louk@hm.ee)).

**Märkused**

Eelnõuga muudetakse täiskasvanute koolituse seadust (RT I, 19.03.2019, 93). Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu lihthäälteenamus.

Eelnõuga muudetakse ka keeleseadust (RT I, 28.12.2022, 48), kodakondsuse seadust (RT I, 06.07.2023, 44), riigilõivuseadust (RT I, 30.12.2023, 7) ning töötervishoiu ja tööohutuse seadust (RT I, 30.06.2023, 87).

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõu on seotud Euroopa oskuste tegevuskavaga (2020)[[1]](#footnote-2) ja Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi punktiga 4.2.6. „Laiendame paindlike tasuliste õpivõimaluste pakkumist“.

Lähtuvalt Vabariigi Valitsuse kinnitatud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõikest 1 eelnes eelnõule väljatöötamiskavatsuse koostamine.

Eelnõu ettevalmistamiseks läbiti järgmised etapid:

* 9. veebruaril 2021. a saatis Haridus- ja Teadusministeerium täiskasvanute koolituse seaduse eelnõu väljatöötamisekavatsuse[[2]](#footnote-3) arvamuse avaldamiseks ja kooskõlastamiseks laiale ringile partneritele, sh ministeeriumidele, Eesti Töötukassale, Kutsekojale, ETKA Andrasele, Eesti Vabaharidusliidule, Eesti Koolitus- ja Konsultatsioonifirmade Liidule, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühingule, Rektorite Nõukogule, Eesti Rahvaülikoolide Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale ning tööandjate ja töötajate esindusorganisatsioonidele.
* Täiskasvanute koolituse seaduse muudatuse väljatöötamiskavatsusele andsid tagasisidet 2021. a veebruarist aprillini järgmised asutused: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Justiitsministeerium, Maaeluministeerium, Siseministeerium, Kaitseministeerium, Sotsiaalministeerium, Välisministeerium, Eesti Töötukassa, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Vabaharidusliit, Eesti Koolitus- ja Konsultatsioonifirmade Liit, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Tööandjate Keskliit, Rektorite Nõukogu, Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuur, Eesti Rahvaülikoolide Liit, ETKA Andras, Kutsekoda SA, Eesti Kvaliteediühing, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit. Arvamust avaldasid ka asutused, kellele eelnõud eelnevalt kooskõlastamiseks ei saadetud.
* 2021. a aprillis ja mais räägiti läbi Justiitsministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga täienduskoolituse majandustegevusteate kontrolli teemal.
* Osa seaduse muutmiseks väljapakutud lahendustest ei leidnud poolehoidu. TäKSi muutmise põhieesmärk oli väljatöötamiskavatsuses sõnastatud täienduskoolituse kvaliteedisüsteemi loomisena, et tagada koolituste kvaliteet. Selleks pakuti väljatöötamiskavatsuses välja täienduskoolituse majandustegevusteate regulatsiooni täiendamist, et täienduskoolituse majandustegevusteadet oleks võimalik ministeeriumil kustutada. Väljatöötamiskavatsus nägi ette kustutamise korral uue majandustegevusteate esitamise piiramist teatud perioodiks, järelkontrolli ja riigilõivu kehtestamist. Samuti tehti ettepanek kehtestada õppe kvaliteedi hindamine täienduskoolitusasutustele, kelle tegevust toetab riik. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (edaspidi MSÜS) hoidjana ning Justiitsministeerium ei pidanud õigeks eriseaduses võtta kasutusele majandustegevusteate kustutamise meedet ja luua üldseadusest oluliselt kõrvale kalduvat pretsedenti. Õppe kvaliteedi hindamist organisatsioonid pigem pooldasid, sest koolitusmaastik vajab korrastamist. Kuid kardeti, et nii ulatuslik kvaliteedi reguleerimine toob kaasa halduskoormuse kasvu ning kaasneb risk, et väiksematel asutustel oleks seeläbi keerulisem koolitusturule siseneda. Sellest tulenevalt kujundati alternatiivid täienduskoolituse majandustegevusteate kustutamisele ja meetmed kontrolli tõhustamisele.
* 2021. a juunist septembrini jätkas tööd täiskasvanute koolituse seaduse muutmiseks moodustatud laiapõhjaline juhtrühm, mis koondas Täiskasvanuhariduse Nõukogu ja Eesti Hariduse Kvaliteediagentuuri (endise nimega Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuur) täienduskoolituse nõukoja liikmeid. Töörühma kuulusid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Eesti Töötukassa, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja, Eesti Vabaharidusliidu, Eesti Koolitus- ja Konsultatsioonifirmade Liidu, Eesti Tööandjate Keskliidu, Rektorite Nõukogu, Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuuri, Eesti Rahvaülikoolide Liidu, ETKA Andrase, Kutsekoja, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühingu, Eesti Sisekoolituse Arendamise Liidu, Eesti Personalijuhtimise Ühingu ja tasakaalustuseks mõnede väiksemate eratäienduskoolitusasutuste esindajad. Töörühm arutas eelnõu teemadest mikrokvalifikatsioonide rakendamist, *täienduskoolituse* mõistet, täienduskoolituse kvaliteedisüsteeme, täiskasvanute koolitajate nõuete küsimusi ning rahvusvahelisi e-koolitusi ning õppeplatvorme. Lisaks toimusid eraldi arutelud mitmete asjasse puutuvate huvigruppide ja esindusorganisatsioonidega. Jõuti seisukohale, et kvaliteedihindamist ei kehtestata kõigile, kes pakuvad riigi raha eest koolitusi, vaid ainult neile, kes soovivad pakkuda mikrokvalifikatsioone või läbida kvaliteedihindamine vabatahtlikult.
* 2022. aastal valmistati ette täiskasvanute koolituse seaduse muudatused[[3]](#footnote-4). Eelnõu läbis 2022. aasta suvel kooskõlastusringi, kuid ei jõudnud vastuvõtmiseni. Võrreldes kooskõlastusringi läbinud eelnõuga, võeti 2023. aasta eelnõust välja vabatahtlik täienduskoolitusasutuste kvaliteedihindamine, täpsustatud on õppekavarühma kvaliteedihindamise nõudeid mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimise puhul; mikrokvalifikatsiooniõppe õppekavade registreerimise tingimusi ja *mikrokraadi* mõistet. Tuginedes Justiitsministeeriumi 2023. aasta esimesel kooskõlastusringil esitatud märkustele on õppekava registreerimine asendatud tegevusloa tähtajalise regulatsiooniga.

**2. Seaduse eesmärk**

Eelnõuga võetakse kasutusele mikrokvalifikatsioonid ja luuakse selleks regulatsioon. Samuti täpsustakse täiskasvanute koolitajatele ja koolitajate väljaõppe koolitajale esitatavaid nõudeid ning täienduskoolituse rahastamispõhimõtteid.

Mikrokvalifikatsioonide reguleerimise eesmärgiks on tagada õppe kvaliteet, paindlikud õpivõimalused, luua õppijale tingimused sujuvaks ja paindlikuks liikumiseks haridustasemete ning -liikide ja tööturu vahel ning väiksematest osadest koosneva, õppija vajadustele ja võimetele vastava hariduse omandamiseks. Mikrokvalifikatsioonid on üks võimalus, kuidas täiskasvanud õppijad jõuaksid tervikliku kvalifikatsiooni omandamiseni.

1. juulil 2020 võeti vastu Euroopa oskuste tegevuskava, mille üheks algatuseks on mikrokvalifikatsiooni kasutusele võtmine, nende läbipaistvuse ja kvaliteedi toetamine terves Euroopa Liidus. Euroopa Komisjon avalikustas 10.12.2021 Euroopa Komisjoni mikrokvalifikatsioonide soovituse. Euroopa Liidus nähakse mikrokvalifikatsioone meetmena, mis aitavad saavutada Euroopa Liidus kokku lepitud eesmärki, et täiskasvanuhariduses osaleb aasta jooksul vähemalt 60% tööealisest elanikkonnast. Samuti on soovituses rõhutatud, et mikrokvalifikatsiooni kasutusele võtmine aitab madalama haridusega inimestel haridusteed jätkata, toetab varasema õpikogemuse arvestamist, võimaldab jõuda tervikliku kvalifikatsioonini ning paindlikult reageerida tööturu või ühiskonnaelu muutustele. Oluline on liikmesriikidel mikrokvalifikatsioonide kasutusele võtmisel edendada ja tagada nende kvaliteeti[[4]](#footnote-5). Eesti on Eesti haridusvaldkonna arengukavas 2021-2035[[5]](#footnote-6) seadnud aastaks 2030 eesmärgi, et täiskasvanute õppes osalemise määr on vähemalt 52.3%.

Eesti haridusvaldkonna arengukavas 2021-2035 esimese strateegilise eesmärgi „õpivõimalused on valikurohked ja kättesaadavad ning haridussüsteem võimaldab sujuvat liikumist haridustasemete ja -liikide vahel“ järgi on lähitulevikus olulised märksõnad elukestev õpe ja paindlikud individualiseerimist võimaldavad õpiteed. „Vähenevad selged piirjooned formaal-, mitteformaal- ja informaalõppe vahel ning ka üld- ja kutsehariduse vahel. Õppija peab saama oma õpitee kujundada vastavalt vajadusele ja võimetele, õppides muu hulgas väiksemate moodulite või õpiampsudena, mida saab arvestada formaalhariduse osana“. Selle eesmärgi täitmiseks on arengukava kohaselt vaja „luua õppijale tingimused ja võimalused väiksematest osadest (nt mikrokraadid, koolitusampsud) koosneva ning õppija vajadustele ja võimetele vastava hariduse omandamiseks“. Seejuures on mitteformaal- ja informaalõppe enamat arvestamist formaalõppes, sh võimalusi omandada haridust väiksemate moodulitena (mikrokraad, koolitusampsud), nähtud arengukavas ühe olulise tegevusena.

Täiskasvanute koolituse seaduse muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse kooskõlastusringilt saabunud tagasisidena soovitasid mitmed organisatsioonid reguleerida „mikrokvalifikatsiooni“ mõiste ja kaaluda mikrokvalifikatsiooni andmise piiramist teatud kriteeriumidega. Pöörati tähelepanu kitsaskohtadele, et õigusaktiga tuleks eristada mikrokvalifikatsioon muust täienduskoolitusest. Samuti tehti ettepanek, et mikrokvalifikatsioone või oskustunnistusi saaksid väljastada üksnes kontrollitud kvaliteediga koolitusasutused. Eelnõu koostamisel on nende ettepanekutega arvestatud.

2021. aastal tellis Haridus- ja Teadusministeerium uuringu „Mikrokvalifikatsioonide kasutusele võtmise võimalused Eesti haridus- ja kutsesüsteemis rahvusvahelisele praktikale toetudes"[[6]](#footnote-7) eesmärgiga analüüsida välisriikide praktikat mikrokvalifikatsioonide pakkumise reguleerimisel ja kasutamisel ning sellele analüüsile ja Eesti ekspertide hinnangutele toetudes kirjeldada Eesti võimalusi mikrokvalifikatsioonide kasutuselevõtmiseks haridus- ja kutsesüsteemis. Uuringu viis läbi Balti Uuringute Instituut.Nii uuringu tulemused kui ka huvigruppidelt ja esindusorganisatsioonidelt saadud sisend osutavad, et riik peaks defineerima mikrokvalifikatsiooni, sätestades õppe mahu nõuded ning võimalikud pakkujad. Samuti toodi uuringus välja soovitusena riigi roll kvaliteedi hindamisel ja tagamisel. Sellisel juhul muutuks õppija, tellija ja tööandja jaoks süsteem selgemaks ja tekiks kindlus, et mikrokvalifikatsioon vastab kokkulepitud kvaliteedikriteeriumidele.

Mikrokvalifikatsioonisüsteemi eduka juurutamise aluseks on läbipaistev mikrokvalifikatsioonide omistamise ja omandamise protsess, st nende sisu on selgelt defineeritud. Kuna mikrokvalifikatsioonid peavad ka tööandjale andma kinnitust töötaja oskustest ja teadmistest, on äärmiselt oluline, et mikrokvalifikatsioonide kvaliteet on kontrollitud. Mikrokvalifikatsioone saavad Eestis edaspidi väljastada üksnes õppekavarühmas või -grupis õppe õiguse või läbiviimise õiguse saanud tasemeõppeasutused või tegevusloa saanud täienduskoolitusasutused, kes soovivad mikrokvalifikatsioone pakkuda.

Mikrokvalifikatsioonid on mõeldud neile täiskasvanutele, kes soovivad läbida täiendusõpet, et vastata tööturu nõudmisele või soovivad täiendada oma teadmisi ilma terviklikku tasemeõppe õppekava läbimata. Mikrokvalifikatsioonid võivad hõlbustada liikumist ka erinevate haridusteede või -süsteemide vahel ning suurendada paindlikkust. Üha rohkematel inimestel on vaja uuendada oma teadmisi, oskusi ja pädevusi täitmaks lõhet formaalhariduse ning kiiresti muutuvate teadmiste ja tööturu vajaduste vahel. COVID-19 kriisist väljumisel ning tehnoloogia kiire arengu mõjul suureneb nõudlus lühemate õppimisvõimaluste ning nende tunnustamise ja valideerimise järele. Rohe- ja digipööre nõuab inimestelt täiend- või ümberõpet, et edukalt liikuda ühelt töökohalt või majandussektorist teise. Sellised „õpiampsud“ võivad täita teadmuspuudujäägi, suurendada kõrg-, kutseharidus- ja koolitussüsteemide tõhusust, soodustada innovatsiooni koolituspakkumises ja suutlikkust jõuda õppijateni. Mikrokvalifikatsioonide kasutusele võtmise eesmärgid on elukestva õppe edendamine ja tööturu vajadustele kiiremini reageerimine. Oluline on ka see, et mitteformaalõppes omandatut saaks rohkem arvestada formaalõppes. Samas ei asenda mikrokvalifikatsioonid tasemeõpet. Mikrokvalifikatsioonid täiendavad traditsioonilisi kvalifikatsioone.

Täiskasvanute koolitajatele ja koolitajate väljaõppe koolitajate nõuete täpsustamise eesmärgiks on tõsta täienduskoolituste kvaliteeti. Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035 järgi tagatakse kvalifitseeritud õpetajate, õppejõudude, koolitajate ja tugispetsialistide järelkasv, paindlikud võimalused ametisse asumiseks, tugi algajatele ning professionaalse arengu võimalused kogu karjääri vältel. Selleks tuleb toetada täiskasvanute koolitajate võimekust arendada teadlikult õppijate üld- ja sotsiaalseid pädevusi erialaõppe raames, koolitajate kutsestandardi arendamist ja kutsete populariseerimist ning luua avalik koolitajate hindamise ja tagasiside keskkond, et tõsta ja ühtlustada koolituse kvaliteeti ning suunata koolitajaid võtma enam vastutust õppe kvaliteedi eest.

Täiskasvanute koolitaja kompetentsid on üks alustest, et tagada täienduskoolituste kvaliteet ja õppijate edukus. Täpsemad nõuded koolitajatele võimaldavad tagada, et koolitajad omavad vajalikke erialaseid ja koolitajate kompetentse, et õppijatele pakkuda tõhusat õpet. Selliste nõuete kehtestamine võimaldab kindlustada, et täiskasvanud koolitajad on pädevad ja valmis oma rolli täitma parimal võimalikul viisil. Kvaliteetsete koolitajate olemasolu tagamine on oluline mitte ainult õppijatele, vaid ka kogu täienduskoolitussüsteemi tõhususele. Koolitajate parem ettevalmistatus ja pädevus tagavad, et õppijad saavad kvaliteetset haridust ja oskavad omandada vajalikke teadmisi ja oskusi edukaks toimetulekuks ühiskonnas, tööturul ja isiklikus elus. Ka haridusvaldkonna arengukava 2021–2035 rõhutab kvalifitseeritud koolitajate järelkasvu tähtsust ning julgustab koolitajaid võtma enam vastutust õppe kvaliteedi eest. Seega on täpsemate nõuete kehtestamine täiskasvanute koolitajatele oluline samm täienduskoolituste üldise kvaliteedi tagamisel.

Eelnõus täienduskoolituse rahastamispõhimõtete muutmise eesmärk on paindlikum täienduskoolituskoolituse rahastamine. Kehtiv seadus on selles osas jäik: riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest on lubatud rahastada või hüvitada üksnes koolitamiseks tegevusluba omava või Eesti hariduse infosüsteemi (*edaspidi* EHIS) majandustegevusteate esitanud täienduskoolitusasutuste läbiviidavat täienduskoolitust. Seega ka väljaspool Eestit asuva koolitusettevõtte pakutavat koolitust saab riik kehtiva seaduse alusel rahastada üksnes siis, kui rahvusvaheline koolitaja on esitanud täienduskoolituse majandustegevusteate. Kui väljaspool Eestis tegutsev koolitusasutus teadet ei esita, ei saa kasutada riigi raha selliste koolituste läbi viimiseks. Arvestades tööjõu ja tööandjate koolitusvajaduse ning üldiste arengutega globaalsel koolitusturul, on oluline, et Eesti täienduskoolituse raamistikku integreeritakse ka välismaised koolitused. Eelnõuga muudetakse täienduskoolituse rahastamise tingimusi, nähes ette, millistel juhtudel on võimalik välismaiseid koolitusi või rahvusvaheliste õppeplatvormide vahendatavaid täienduskoolitusi riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastada.

**3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

**Täiskasvanute koolituse seaduse muutmine**

**Eelnõu § 1** **punktiga 1** asendatakse seaduses läbivalt tekstiosa „täienduskoolitusasutuse pidaja“ tekstiosaga „täienduskoolitusasutus“ sobivas käändes. Õiguslikult ei ole vajadust teha vahet *täienduskoolitusasutuse pidajal* ja *täienduskoolitusasutusel*. Kehtiva seaduse alusel loetakse täienduskoolitusasutuse pidajaks juriidilist isikut või füüsilisest isikust ettevõtjat, kellel on seaduses sätestatud loakohustus või kes on esitanud majandustegevusteate täienduskoolituse läbiviimise kohta. Kehtiv seadus ei nõua eraldi täienduskoolitusasutuse asutamist juriidiliselt isikult. Täienduskoolitusasutus küll luuakse, aga see ei ole iseseisev asutus, millel on omaette põhikiri. Mõnel juhul on täienduskoolitusasutusele lisatud eraldiseisev nimi. Praktikas tekitavad segadust täienduskoolitusasutuste nimed, mis ei ole seotud juriidilise nimega. Olukorra muudavad keeruliseks juhtumid, kus üks osaühing on täienduskoolitusasutuse pidaja ja teine osaühing on täienduskoolitusasutus. Täienduskoolitusasutuse pidaja ei ole sama, mis formaalhariduses kooli pidaja, kus näiteks munitsipaalkooli pidajaks on vald või linn ning riigikooli pidajaks riik. Kui näiteks kutseõppeasutus esitab täienduskoolitusasutuse majandustegevusteate, siis saab temast nii täienduskoolitusasutuse pidaja kui ka täienduskoolitusasutus. Eelnõuga kavandatava muudatuse järgi saab täienduskoolituse majandustegevusteate esitanud juriidilisest isikust või füüsilisest isikust ettevõtjast koheselt täienduskoolitusasutus, mis kannab sama nime juriidilise isiku (nii eraõigusliku kui ka avalik-õigusliku) või füüsilisest isikust ettevõtjaga. See suurendab selgust. Kui täienduskoolitusasutuse majandustegevusteate esitab näiteks OÜ Mari Koolitused, siis täienduskoolitusasutuseks on sama juriidiline isik OÜ Mari Koolitused. Seega täienduskoolitusasutuseks peetakse sama juriidilist isikut, kes majandustegevusteate on esitanud või tegevusloa taotlenud. Muudatus ei too kaasa praeguse täienduskoolitusasutuse brändi nime muutmist. Andmete muutmiseks EHISes ja täienduskoolitusasutuse veebilehel kehtestatakse üleminekuaeg 2025. aasta 31. detsembrini.

**Eelnõu § 1** **punktidega 2-4** nähakse ette seaduse reguleerimisala, kohaldamisala ja terminid, mis kehtivas TäKSis on reguleeritud §-s 1.

**Eelnõu § 1 punktiga 2** muudetakse TäKSi §-i 1, sõnastades seaduse reguleerimisala. Võrreldes kehtiva seadusega lisatakse seaduse reguleerimisalasse mikrokvalifikatsioon ning jäetakse välja täiskasvanuhariduse valdkonna juhtimise ja täienduskoolitusasutuse pidamise alused. Täiskasvanuhariduse valdkonna juhtimise aluseid ei ole vaja TäKSis eraldi reguleerida, kuna need on kehtestatud Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimääruses. Seega puudub vajadus dubleeriva reguleerimise järele.

**Eelnõu § 1 punktiga 3** täiendatakse TäKSi §-dega 11 ja 12. Paragrahvis 11 reguleeritakse seaduse kohaldamisala. Kehtivas TäKSis on need sätted § 1 lõigetes 5-7. Eelnõus täpsustakse võrreldes praegu kehtiva sõnastusega, et täienduskoolituse majandustegevusteate saab esitada üksnes füüsilisest isikust ettevõtja, kes tegeleb ettevõtlusega, mitte füüsiline isik. Praktikas on segadust tekitanud olukord, kus füüsilised isikud on soovinud majandustegevusteadet esitada eraisikuna, ilma, et oleks ennast füüsiliseks isikust ettevõtjaks registreerinud. Muus osas regulatsiooni ei muudeta.

TäKSi §-s 12 seletatakse lahti seaduses kasutatavad terminid. TäKS § 12 lõikes 1 reguleeritakse täiskasvanuõpet, tuues välja, et täiskasvanuõpe toimub nii tasemeõppe, mitteformaalõppe kui ka informaalõppena. Sättega soovitakse rõhutada, et täiskasvanuõpe on n-ö katusmõiste, see võib olla tasemeõpe või osa mitteformaalõppest või siis kuuluda informaalõppe hulka. Täiskasvanuõpe on suunatud täiskasvanud õppijale, kelle all mõistetakse isikut, kes õpib töölkäimise, perekonnaelu või muu tegevuse kõrvalt ning oluline ei ole, mis vormis ta õpib. Kehtivas TäKSis on reguleeritud „täiskasvanute koolitus“, mis on kitsam mõiste.

TäKS § 12 lõikes 2 kirjutatakse lahti, mida mõista tasemeõppe all. Vastavalt haridusseadusele on haridusel tasemed, näiteks põhiharidus, keskharidus, kõrgharidus. Tasemeõpe on kindlas ajaraamistikus, kindlaid reegleid järgiv õppeprotsess, mis hõlmab õpetajaid, õpilasi ja institutsiooni ning on suunatud kindla kvalifikatsiooni omandamisele. Võrreldes mitteformaalõppega on tasemeõpe süstemaatilisem, reguleeritum ja korraldatum. Tasemeõpe on koolieelses lasteasutuses, üldharidus-, kutse- ja kõrgkoolis õppekava alusel toimuv eesmärgistatud õpe, mida viivad läbi spetsiaalse ettevalmistuse ja kvalifikatsiooniga õpetajad või õppejõud. TäKS tasemeõpet ei reguleeri, seda reguleerivad põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, kutseõppeasutuse seadus, kõrgharidusseadus ning erakooliseadus. Küll on aga tasemeõpet oluline defineerida ka õppepuhkuse kontekstis, sest TäKS sätestab, et õppepuhkust saab võtta ka tasemeõppes õppimiseks.

TäKS § 12 lõikes 3 reguleeritakse mitteformaalõpe. Mitteformaalõppe laiem eesmärk on inimeste elukestev õpe, pidev enesetäiendamine, võimalus paindlikult (taas)õppida erinevatel eluetappidel ja erinevatel teemadel. Mitteformaalõpet mõistetakse kui vabatahtlikku õpet, mis toimub kindlatele huvirühmadele erinevates keskkondades. Mitteformaalõppes sisalduv *huvirühma* termin ei välista individuaalset õpet. Keskkonna all ei mõelda üksnes õppekeskkonda TäKS § 10 mõistes. Mitteformaalõpe võib toimuda mitmesugustes keskkondades, st kohtades ja kontekstides väljaspool tasemeõpet. Paljud töökohad pakuvad võimalusi mitteformaalseks õppeks, olgu selleks uute oskuste omandamine või mentorlusprogrammid. Näiteks kultuurikeskused ja muuseumid võivad pakkuda töötubasid, loenguid ja üritusi, mis võimaldavad inimestel saada teadmisi erinevate teemade kohta alates kunstist ja kultuurist kuni ajaloo ja teaduseni jne. Mitteformaalõppe väiksem reguleeritus tagab õppe suurema paindlikkuse, võime kiiremini reageerida ühiskonna ja õppijate vajadustele ning huvidele, kuid riskina toob kaasa ka võimaliku õppekvaliteedi kõikumise.

Informaalõpe (TäKS § 12 lg 4) võib õppija seisukohast lähtudes olla nii eesmärgistatud kui eesmärgistamata õppimine, mis toimub igapäevaelu situatsioonides ja selle tulemusi ei pruugi olla õppijale kohe näha. Informaalõpe ei pruugi olla õppija seisukohast ette kavatsetud. Informaalõpet eelnõuga ei reguleerita, kuid eelnõus nimetatakse seda selguse eesmärgil. Näiteks on praktikas tekkinud küsimus, kas õpisündmuste jaoks on võimalik õppepuhkuse võtmine. Sellist liiki õppimise jaoks õppepuhkuse võtmist ei võimaldata, informaalõppe defineerimine aitab seda selgitada.

TäKS § 12 lõikes 5 täpsustatakse *täienduskoolituse* mõistet. Täienduskoolitus on üks osa täiskasvanutele suunatud mitteformaalõppest: see on eesmärgistatud ja organiseeritud õpe, mis nõuab õppekava koostamist ning õpiväljundite sõnastamist. Võrreldes kehtiva seadusega on täienduskoolituse definitsioonis rõhutatud just õppimisega seotud teadmiste ja oskuste ehk *õpiväljundi* mõistet ning selle saavutamist. Täienduskoolituse puhul peab täienduskoolitusasutus selgelt sõnastama, kuhu õppijad koolituse lõpuks välja jõuavad ehk missugused õpiväljundid nad saavutavad. Väljundipõhine õppekava on juhis nii õppijale kui ka koolitajale. Kokkuvõtlikult on täienduskoolituse puhul olulised järgmised aspektid: eesmärgistatus, organiseeritus, õppekava koostamine ja õpiväljundite sõnastamine.

Mitteformaalõppes on lisaks täienduskoolitusele ka teisi eesmärgistatud õppetegevusi, mis õppekava koostamist ja õpiväljundite sõnastamist ei eelda, näiteks õpisündmused. Õpisündmuseks peetakse üritust või tegevust, mis on kavandatud eesmärgiga edendada õppimist, teadmiste omandamist või oskuste arendamist teatud teemal või valdkonnas. See võib hõlmata erinevaid formaate, näiteks loenguid, seminare, töötubasid, konverentse, õppepäevi, õppereise jne. Viimati nimetatud üritusi ja tegevusi käesoleva seadusega ei reguleerita. Eelnõu reguleerib vaid täienduskoolitusse puutuvat, mitte teisi mitteformaalõppe tegevusi. Selline lähenemine on põhjendatud, kuna mitteformaalõppe tegevused võivad olla mitmekesised ja ulatuda kaugemale traditsioonilisest täienduskoolitusest. Neid võib korraldada erinevad organisatsioonid ja isikud ning nende eesmärk võib olla hariduslik, informatiivne või arendav. Seetõttu võib nende reguleerimine osutuda keeruliseks. Samas on oluline tunnustada ja toetada mitteformaalset õppimist ning pakkuda selleks sobivaid platvorme ja ressursse, mis võimaldavad täiskasvanutel arendada end mitmel erineval viisil. See aitab kaasa ühiskonna haridustaseme tõusule ja inimeste elukestva õppe võimaluste laiendamisele.

Siin sättes reguleeritakse ka, et täiskasvanute koolituse seadust kohaldatakse mitteformaalõppes täienduskoolituse, sealhulgas mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimisel. Mitteformaalõpe on oluline täiendus formaalsele haridusele, pakkudes inimestele mitmekesiseid õppimisvõimalusi ja aidates neil arendada oskusi ning omandada teadmisi, mis on olulised nende isikliku ja tööalase arengu jaoks.

TäKS § 12 lõikega 6 lisatakse seadusesse *mikrokvalifikatsiooni* mõiste. Mikrokvalifikatsioonide pakkumise eesmärk on toetada kvaliteetse ja paindliku elukestva õppe edendamist. Mikrokvalifikatsiooniõpe on kavandatud nii, et sellel oleks terviklik sisu, mis vastab tööturu nõudmistele või ühiskonna arenguvajadustele. Õpet toetab kvaliteeditagamine, mis järgib tegevusvaldkonnas kokkulepitud standardeid.

Mikrokvalifikatsiooni defineerimisel on osaliselt arvestatud Euroopa Liidu Nõukogu soovitustega mikrokvalifikatsioonide kohta. Eelnõust tulenevalt on mikrokvalifikatsioon iseseisev teadmiste ja oskuste kogum, mida vajatakse eelkõige tööturul või mis on vajalik ühiskonnale. Euroopa Liidu Nõukogu soovitustes sisalduv mikrokvalifikatsiooni määratlus hõlmab lisaks tööturu ning ühiskonnaelu vajaduste arvestamisele ka kultuurilisi ja enesearengu vajadusi, kuid eelnõus on need aspektid mõiste defineerimisel välja jäetud. Näiteks on haridusvaldkonna arengukavas 2021–2035 tõstatatud kitsaskohana, et taseme-, täiendus- ja ümberõpe ei vasta piisavalt tööturu arenguvajadustele. Samuti on arengukavas seatud üheks strateegiliseks eesmärgiks, et õpivõimalused peavad vastama ühiskonna ja tööturu arenguvajadustele. Kiiresti muutuv ühiskond ja uuenev tööturg, sh uued valdkonnad ja erialad ning uued töövormid nõuavad teadmiste uuendamist ja seniste oskuste ümberkujundamist. Samuti OSKA (tööjõu ja oskuste vajaduse prognoosimise ja seire süsteem) raportites on välja toodud, et vajalik on tööandjate panus, et õpe vastaks enam tööturu vajadustele. Seetõttu on mikrokvalifikatsiooni defineerimisel valitud lähenemine, et kõige olulisemad aspektid on tööturu ja ühiskonna vajadustele vastavate teadmiste ja oskuste arendamine ning selge kompetentsi tagamine. Mikrokvalifikatsiooni defineerimine sellisel kujul peaks aitama kaasa Eesti inimeste konkurentsivõime tõstmisele tööturul, et neil oleks olemas edukaks tegevuseks kaasajastatud teadmised ja oskused. Mikrokvalifikatsioonid võimaldavad üksikisikutel omandada, ajakohastada ja täiendada teadmisi ja oskusi, mida vajatakse selleks, et saavutada edu areneval tööturul ja muutuvas ühiskonnas.

Mikrokvalifikatsioon on osa elukestvast õppest, täiskasvanute täienduskoolitusest ning kvalifikatsioonisüsteemist. Mikrokvalifikatsiooni defineeritakse eelnõus kui täienduskoolitusel omandatud, tõendatud ja tunnustatud tööturul või ühiskonnaelus vajalike teadmiste ja oskuste kogumit. Mikrokvalifikatsioon võimaldab sihipäraselt ja paindlikult omandada teadmisi ning oskusi, et vastata tööturu uutele ning tekkivatele vajadustele. Mikrokvalifikatsiooni üks tunnuseid erinevalt muust täienduskoolitusest on see, et õppekavaga ettenähtud õpiväljundid peavad olema hinnatud selgelt määratletud kriteeriumide alusel. Tõendatud teadmised ja oskused tähendavad, et õppija teadmiste ja oskuste omandamine on õppe lõpus kontrollitud. Tunnustatud teadmised ja oskused tähendavad, et need on kvaliteediga tagatud ja tööandjate ning teiste õppeasutuste poolt aktsepteeritud. Mikrokvalifikatsioonide tunnustamine võib olla töö otstarbel, see tähendab, et mikrokvalifikatsioone tunnustatakse tööandjate poolt, mis annab selle omanikule võimaluse tööle asumiseks või karjääri edendamiseks. Mikrokvalifikatsiooni tunnustamine hariduse ja koolituse otstarbel tähendab, et neid arvestatakse osaliselt tasemehariduses.

Mikrokvalifikatsioon peab andma tervikliku oskuse ja teadmise, luues uusi, tööturule või ühiskonna arenguvajadustele vajalikke kompetentse. Mikrokvalifikatsiooni omandamine toimub täiendusõppena, millest võib, kuid ei pruugi, välja kasvada hilisem tasemeõpe ja kraadi omandamine. Seega mikrokvalifikatsioon võib olla formaalharidust täiendav. Ainult tasemeõppeasutused saavad pakkuda mikrokvalifikatsiooni osana tasemeõppest ja selliste juhtumite korral kasutatakse *mikrokraadi* mõistet.

*Mikrokvalifikatsiooni* mõistet kasutatakse üldnimetusena. *Mikrokvalifikatsiooni* mõiste ei ole rahvusvaheliselt kokkulepitud, ülemaailmselt kasutatakse mitmeid termineid: mikrokraadid, mikrosertifikaadid jne. Eelnõus eristatakse mikrokvalifikatsiooni ja mikrokraadi. Rakenduskõrgkoolidel ja ülikoolidel (edaspidi *kõrgkoolid*) on lubatud enda pakutud mikrokvalifikatsiooni nimetada ka mikrokraadiks, kui mikrokraadi õppekava mahust vähemalt poole moodustavad kõrgharidustaseme õppe õppeained. *Mikrokraadi* mõiste kasutamine kõrgkoolide poolt on piiritletud, sest ainult kõrgkoolid pakuvad kraadiõpet. Kõrgkoolide mikrokraadiõpe on loodud tasemeõppe baasil ja seepärast tohivad mikrokraade anda vaid need asutused, kes annavad ka vastavaid tervikkraade. Kõrgkoolid, kes pakuvad tervikkraade, on kvalifitseeritud ja varustatud vastava valdkonna eksperditeadmistega. See tagab, et mikrokraadiõpe vastab kõrgematele haridusstandarditele ja õppijad saavad kvaliteetset haridust. Nende õppijate jaoks, kes soovivad pärast mikrokraadiõppe läbimist jätkata õpinguid tasemeõppes, annab see võimaluse sujuvamalt õpinguid jätkata ja varasemaid õpinguid arvestada.

**Eelnõu § 1** **punktiga 4** muudetakse TäKSi paragrahvi 2, mis reguleerib praegu täiskasvanuhariduse valdkonna juhtimist ja arendamist. Muudatuse järgi reguleeritakse sättes edaspidi üksnes Täiskasvanuhariduse Nõukogu tegevust, mistõttu muudetakse ka paragrahvi pealkirja („Täiskasvanuhariduse Nõukogu“).

TäKS § 2 lõigetes 1 ja 2 tuuakse Täiskasvanuhariduse Nõukogu eesmärk ning antakse haridus- ja teadusministrile volitus selle moodustamiseks ning töökorra kinnitamiseks. Nõukogu on nõuandev kogu täiskasvanuhariduse poliitika kujundamiseks ja rakendamiseks.

**Eelnõu § 1** **punktiga 5** muudetakse teise peatüki pealkirja. Kehtiv sõnastus „Nõuded täienduskoolitusasutuse pidamisele“ asendatakse sõnadega „Täienduskoolitusasutuse nõuded“, kuna muudatuste järgi ei reguleeri seadus enam täienduskoolitusasutuse pidamist, vaid täienduskoolitusasutuse tegevust.

**Eelnõu § 1** **punktiga 6** muudetakse TäKSi paragrahvi 5 sõnastust nii, et täienduskoolitusasutusel on edaspidi veebilehe asemel võimalus seaduses nõutud koolitusteavet avalikustada ka muus avaliku ligipääsetavusega digikeskkonnas. Muudatus on ajendatud Eesti Hariduse Kvaliteediagentuuri (edaspidi HAKA) läbi viidud uuringu „Täienduskoolituse kvaliteet – vastutus, kitsaskohad, võimalused“[[7]](#footnote-8) (2020) tulemustest. Nimelt selgus uuringust, et osa koolitusasutustest kasutavad õppijateni jõudmiseks teisi infokandjaid ja digitaalseid platvorme kui asutuse enda veebileht. Oluline on, et õppijatele oleks täienduskoolitusasutuse koolitusinfo (milline on koolituse maht, millised teadmised ja oskused õppija õppe lõpuks saavutab, kuidas õppetasu makstakse ja millistel tingimustel seda tagastatakse ja muu teave) lihtsalt kättesaadav ja arusaadav. Seetõttu lubatakse ka teiste digikeskkondade kasutamist, mis võimaldab täienduskoolitusasutustele teabe avalikustamisel paindlikumat lähenemist. Seega võib teave edaspidi olla edastatud ka mõnes muus levinumate otsingumootoritega leitavas internetikeskkonnas viisil, oluline on, et see on avalikult kättesaadav, ei nõua huviliselt paroolidega keskkonda sisenemist ega tasude maksmist.

**Eelnõu § 1** **punktiga 7** muudetakse TäKSi paragrahvi 6 pealkirja, mis sõnastatakse järgmiselt: „Täienduskoolitusasutuse täienduskoolituse läbiviimise peatamise, keelamise ja täienduskoolituse läbiviimisest loobumise erisused“. Pealkirja muutmine tuleneb sellest, et muudatuste järgi ei reguleeri seadus enam täienduskoolitusasutuse pidamist, vaid täienduskoolitusasutuse tegevust.

**Eelnõu § 1** **punktidega 8 ja 21** jaotatakse 3. peatükk kaheks jaoks. Kehtiva seaduse 3. peatüki senine tekst loetakse 1. jaoks, mis reguleerib täienduskoolituse läbiviimise üldiseid nõudeid. Peatükki lisanduv 2. jagu reguleerib nõudeid mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimisele. Üldised nõuded kohalduvad ka mikrokvalifikatsiooniõppele.

**Eelnõu § 1 punktiga 9** muudetakse TäKS § 7 lõikeid 2 ja 3. TäKS § 7 lõike 2 sõnastust muudetakse selliselt, et õppekorralduse aluste dokumendis tuleb reguleerida täienduskoolitusele vastuvõtu ja koolituselt väljaarvamise tingimused ning õppetasu maksmise ja selle tagastamise tingimused. Edaspidi ei ole vajadust reguleerida toodud tegevuste korda Sõna *kord* tekitas täienduskoolitusasutustes segadust ning ei olnud selge, mida lisaks tingimustele reguleerida tuleb. Oluline on, et õppekorralduse alustes oleksid reguleeritud õppijate täienduskoolitusse vastuvõtu ja koolitusest väljaarvamise tingimused ning täienduskoolituse õppetasu maksmise ja tagastamise tingimused ning teised õppe korraldamiseks olulised tingimused. Samuti jäetakse välja kohustus reguleerida õppetasu vabastamise tingimused ja kord, kuna HAKA läbi viidud hindamistel (2019-2021) on selgunud, et üldjuhul täienduskoolitusasutused õppetasust õppijaid ei vabasta ning praktikas ei ole selleks ette nähtud eraldi tingimusi ja korda.

TäKS § 7 lõike 3 sõnastust muudetakse selliselt, et kvaliteedi tagamise alustes ei ole vaja edaspidi sätestada täienduskoolituse õppekavade, täienduskoolituskursusega seotud täiskasvanute koolitajate ja õppekeskkonna kvaliteedi tagamise tingimusi ja korda, vaid üksnes tingimusi. Samuti täiendatakse sätet viisil, mis paneb täienduskoolitusasutusele kohustuse kehtestada lisaks tagasiside kogumise korrale ka tagasisidega arvestamise kord. See tähendab, et täienduskoolitusasutus töötab välja raamistiku või reeglid, millest ta tagasiside kogumisel lähtub. Kehtiva seadusega on täienduskoolitusasutuselt nõutud küll tagasiside kogumist, kuid ei ole pandud kohustust seda hinnata. Tagasiside ei tohiks olla koolitusasutuse jaoks formaalsus, vaid seda tuleks kasutada sihipäraselt. HAKA poolt läbi viidud hindamised näitavad, et täienduskoolitusasutused kasutavad tagasisidet erineval moel sõltuvalt nende tegevusvaldkonnast või fookusest. Erinevate koolitusvaldkondade või teemade puhul võidakse tagasisidet koguda, analüüsida ja rakendada erinevalt või ei tehta seda üldse. Näiteks ettevõtluse ja isikuarengu raportist[[8]](#footnote-9) (2020) selgub, et tagasiside on selles valdkonnas paljude koolitusasutuste kvaliteedi hoidmise tööriist. Paljud on eeskujuks tagasiside kasutamisel parendustegevustes – nii õppekavade kui koolitajate arendamisel. Samas juuksuritöö ja iluteeninduse[[9]](#footnote-10) raportist (2020) ilmneb, et osa koolitusasutusi küll kogusid tagasisidet, kuid sellest saadud infot ei kasutatud edasiseks tegevuseks. Tagasisidega arvestamine võimaldab täienduskoolitusasutusel kasutada tagasiside tulemusi õppekava ja õppe protsessi tõhustamiseks. Tagasisidega arvestamine võib hõlmata tagasiside avalikustamist. See annab õppijale ja tellijale võimaluse võrrelda erinevaid koolitusi ja koolitusasutustele võimaluse kasutada positiivset tagasisidet turundustegevustes. Seadusega ei täpsustata seda, kas täienduskoolitusasutus küsib tagasisidet koolitajate, koolituse või täienduskoolitusasutuse kohta üldisemalt. See jääb koolitusasutuse otsustada.

Edaspidi lisavad täienduskoolitusasutused kvaliteedi tagamise alustesse ka õppekavade arendamise põhimõtted, mis määratlevad suunised õppekavade koostamiseks ja ajakohastamiseks. Lisades õppekavade arendamise kvaliteedi tagamise alustesse, saab koolitusasutus tagada, et õppekavad vastaksid nõuetele ja oleksid tõhusad. Lisaks võimaldavad need kohandada ühtse lähenemise.

**Eelnõu § 1** **punktiga 10** muudetakse paragrahvi 8, mis reguleerib koolitusasutust käsitleva teabe avalikustamist. TäKS § 8 lõike 1 muudatusega võib EHISes veebilehe aadressi asemel sisestada ka muu avaliku ligipääsetavusega digikeskkonna aadressi.

TäKS § 8 lõiget 2 muudatuse järgi peab täienduskoolitusasutus veebilehel või avalikult kättesaadavas digikeskkonnas avalikustama koolitusteabe (so õppekavad, õppekorralduse alused, kvaliteedi tagamise alused jne) eesti keeles. Eesti keele kõrval on lubatud avalikustada ka mõnes muus keeles, kuid eestikeelne info kuvamine on kohustuslik. Praktikas avaldavad täienduskoolitusasutused teatud juhtudel nõutava info vaid võõrkeeles, mistõttu ei tarvitse see olla arusaadav kõigile avalikest vahenditest rahastajatele, tellijatele ega õppijatele. Eesti Töötukassa tegi väljatöötamiskavatsuse kooskõlastusringil ettepaneku lisada seadusesse nõue, et teave veebilehel peab alati olema kättesaadav ka riigikeelsena.

Veebilehtede seire tulemusel on selgunud, et tihti ei ole veebilehtedel olev koolitusinfo kergesti leitav, teavet ei ole uuendatud, see ei vasta tegelikkusele või esitatakse valikuliselt. Ebatäielik info võib kasu asemel tuua hoopis kahju. Seepärast näeb eelnõu edaspidi ette lisaks koolitusteabe esitamisele ka seda, et info kvaliteet vastab teatud kriteeriumidele. Tavaliselt kasutatakse info kvaliteedi elementidest rääkides selliseid mõisteid nagu *õigsus*, *värskus, ligipääsetavus* jpt. Eelnõu kohaselt lisatakse seadusesse lause, et täienduskoolitusasutuse teave oma tegevuse ja õppekavade kohta veebilehel peab olema ajakohane, kergesti leitav ja üheselt mõistetav.

TäKS § 8 lõikes 3 reguleeritakse senisest selgemalt tellimuskoolitusega seonduv. Kehtiva seaduse § 8 lõikes 3 on sätestatud, et täienduskoolitusasutus ei pea avalikustama või tutvumiseks kättesaadavaks tegema õppekavasid ja nendega seotud täiskasvanute koolitajate andmeid, kui õppekava on lepingu alusel välja töötatud üksnes lepingus määratletud isikute koolitamiseks. Kui õppija otsib endale sobivat koolitust, siis valib ta seda kogu koolitusmaastikult ja sellisel juhul ei saa seda nimetada tellimuskoolituseks. Praktikas on sõnastus tekitanud segadust, kuna ei ole aru saadud, et selle all peetakse silmas peetud tellimuskoolitust. Ka eelnõu järgi ei pea koolitusasutus avalikustama tellimuskoolituse õppekava ja koolitajaid, kuna iga soovija ei saa sellel osaleda. Tellimuskoolitus tähendab koolitust, mida ettevõte või asutus tellib enda soovidest ja vajadustest lähtuvalt, koolitus ei ole avatud kõigile soovijatele, vaid mõeldud üksnes ettevõtte või asutuse määratud isikute koolitamiseks. Kui õppija otsib endale sobivat koolitust, siis valib ta seda kogu koolitusmaastikult ja sellisel juhul ei saa seda nimetada tellimuskoolituseks. Ka tellimuskoolitusele on vaja täienduskoolitusasutusel koostada väljundipõhine õppekava, kuid sellega saavad tutvuda vaid koolitusega seotud osapooled. Tellimuskoolituse puhul ei pea täienduskoolitusasutus õppekava kinnitama ning tellimuskoolitus viiakse läbi vastavalt tellijaga kokku lepitule.

TäKS § 8 lõikes 4 reguleeritakse tegevusnäitajate esitamise kohustus, see kohustus tuleb ka kehtivast TäKSist.

TäKS § 8 lõikes 5 täienduskoolitusasutus tagab, et tegevusnäitajate andmete õigsus on dokumentaalselt tõendatav. Nende dokumentide säilitamise tähtajad võib täienduskoolitusasutus sätestada õppekorralduse alustes või mõnes muus asjakohases dokumendis. Soovitatavalt on täienduskoolitusasutusel dokumente säilitada vähemalt kolm aastat alates nende tekkimisest. Kui tegemist on raamatupidamislike dokumentidega, siis tuleb järgida raamatupidamise seadust, mis kohustab dokumente säilitama seitse aastat.

**Eelnõu § 1** **punktiga 11** muudetakse TäKS § 9 lõike 2 sõnastust. Muudatusega määratletakse seaduses *õpiväljundi* mõiste. Õpiväljund on õppekava kõige olulisem ja kesksem komponent. Õpiväljundid on õppimise tulemusel omandatavad teadmised ja oskused või nende kogumid, mille saavutatust on võimalik tõendada ja hinnata. Õpiväljundid on kirjeldatud õppekava läbimiseks vajalikul miinimumtasandil. See tähendab, et miinimumtasemel õpiväljundid peab täienduskoolitusel õppides igal juhul saavutama. Õpiväljundid sõnastatakse õppeprotsessi eesmärgist lähtuvalt ning need peavad olema mõõdetavad, hinnatavad ja piiritletud aja jooksul omandatavad. Hoiakuid võib soovi korral teadmiste ja oskuste kõrval kirjeldada, aga neid ei saa tavaliselt hinnata.

**Eelnõu § 1** **punktiga 12** täiendatakse TäKS § 9 lõiget 3 uute lausetega, mille järgi mikrokvalifikatsiooniõppe maht määratakse ainepunktides. Ainepunktides õppemahu kajastamine on oluline läbipaistvuse tagamiseks, et mikrokvalifikatsioonitunnistused oleksid mõõdetavad, võrreldavad ja arusaadavad. Mikrokvalifikatsiooniõppe mahtu mõõdetakse edaspidi vaid ainepunktides, sest see võimaldab õppe mahtu lihtsamini arvestada tasemeõppes ja on vajalik mikrokvalifikatsiooniõppe aktsepteerimiseks rahvusvahelisel tasandil.

Muudatuse puhul on lähtutud Euroopa Liidu Nõukogu soovituse[[10]](#footnote-11), milles käsitletakse Euroopa lähenemisviisi elukestvat õpet ja tööalast konkurentsivõimet toetavatele mikrokvalifikatsioonitunnistustele, punktist 6, milles on toodud mikrokvalifikatsioonitunnistuse kohustuslikud elemendid. Selle järgi soovitatakse õpitulemuste saavutamiseks vajalikku arvestuslikku töökoormust arvestada ECTSi ainepunktides. Euroopa Liidu Nõukogu soovituse lisas 2 on märgitud, et mikrokvalifikatsioonitunnistused on mõõdetavad, võrreldavad ja arusaadavad ning sisaldavad selget teavet õpiväljundite, töökoormuse, sisu, taseme ja õppevõimaluse pakkumise kohta, kui see on asjakohane. Soovituse lisa 2 järgi peaksid kõrgharidusasutused võimaluse korral kasutama Euroopa ainepunktisüsteemi (ECTS) ning järgima Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva soovituse V lisas esitatud põhimõtteid, et näidata mikrokvalifikatsioonitunnistuse õpiväljundite saavutamiseks vajalikku arvestuslikku töökoormust. Pakkujad, kes ei kasuta ECTSi, võivad kasutada muid süsteeme või teabeliike, mis suudavad tõhusalt kirjeldada õpiväljundeid ja töökoormust kooskõlas Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva soovituse V lisas esitatud põhimõtetega. Soovituste järgi on riiklikud kvalifikatsiooniraamistikud/-süsteemid seotud Euroopa kvalifikatsiooni raamistikuga ning vastavad kõrghariduse kvalifikatsioonide puhul Euroopa kõrgharidusruumi kvalifikatsiooniraamistikule, mis võib veelgi suurendada mikrokvalifikatsioonitunnistuste läbipaistvust ja usaldust nende vastu. Mikrokvalifikatsiooni mahtu mõõdetakse valdavalt ainepunktides ka väljaspool Euroopat (Singapur, Iirimaa, Uus-Meremaa jne).

Üks ainepunkt (AP) vastab 26-le tunnile õppija tööle teadmiste ja oskuste omandamisel. 26 astronoomilist tundi tööd on arvestuslik keskmine, mis kulub õppijal ühe ainepunkti saamiseks vajalike õpiväljundite saavutamiseks. Ainepunkti mahu hulka arvestatakse kontaktõpe, praktiline töö, iseseisev töö ja hindamine. Ainepunktid ühilduvad Euroopa ainepunktisüsteemiga (ECTS credits). Sama arvestuslik alus on ka Euroopa ainepunktide (EAP) ja Eesti kutsehariduse arvestuspunktide puhul (EKAP).

Kokkuvõtlikult aitab üksnes ainepunktide kasutamine hõlpsasti võrrelda ja arvestada õppe mahtu erinevates õppeasutustes ja -kavades. See loob selguse ja ühtsuse, mis on oluline õppekavade ja saavutuste hindamisel nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil. Samuti võimaldab ainepunktides mõõtmine mikrokvalifikatsiooniõppe mahtu lihtsamini integreerida kõrgema haridustaseme õppekavadega.

**Eelnõu § 1** **punktiga 13** täpsustatakse TäKSi §-s 10 õppekeskkonna sõnastust. Praktikas on tekkinud vajadus selgitada, et täienduskoolituse õppekeskkond võib peale füüsilise keskkonna olla ka digitaalne keskkond. Täienduskoolituse õppekava koostamise juhendmaterjali[[11]](#footnote-12) järgi on õppekeskkond otseselt seotud õppe ülesehitusega ja see võib olla oluliseks abiks õppijale õppekava üle otsustamisel. Eelnõuga täpsustakse, et õppekeskkond on õppijate õppimist ja arengut toetav füüsiline või digitaalne keskkond.

Õppekeskkonnana mõistetakse õppijaid ümbritseva füüsilise ja digitaalse keskkonna kooslust.

Täienduskoolitused võivad olla täielikult digitehnoloogiliste vahendite abil toimuvad veebipõhised koolitused, st kogu koolituse õppeprotsess toimub veebipõhiselt ja auditoorseid kohtumisi ei ole. Kuid levinud on ka osaliselt veebipõhised täienduskoolitused, kus koolituse õppeprotsess toimub suures osas veebipõhiselt, kuid koolituse jooksul toimub ka füüsilise kontaktiga tunde või praktikume.

Õppekeskkond võib olla ka sotsiaalne, kuid seaduses seda nõudena ei kehtestata. Sotsiaalne õppekeskkond on keskkond, kus mängivad olulist rolli õppijate omavahelised ja õppijate ning koolitaja vahelised suhted. Koolituse õhkkonda koolitusel mõjutavad eri tegurid: inimeste rahvus, vanus, sugu, suhtumine koolitusse jne. Koolitusel on oluline õppimist toetava sotsiaalse keskkonna loomine ja selleks sobivate tegevuste kavandamine.

**Eelnõu § 1** **punktidega 14–17** muudetakseTäKSi paragrahvi 11, mis reguleerib nõudeid täiskasvanute koolitajale. Muudetakse lõikeid 1 ja 2 ning paragrahvi täiendatakse lõigetega 11 ja 3.

TäKS § 11 lõike 1 kehtiva sõnastuse järgi on täiskasvanute koolitaja spetsialist, kes sihipäraselt loodud õpisituatsioonis toetab täiskasvanud inimeste õppimist ja enesearendust. Samuti sätestatakse, et täienduskoolitusasutus peab tagama õppe läbiviimiseks vajaliku kvalifikatsiooniga koolitajate olemasolu. Seega on vajaliku kvalifikatsiooni üle otsustamine koolitusasutuse pädevuses. Praktikas on kvaliteedi hindamise käigus koolitajate vähene kompetents ilmnenud ühe probleemina. HAKA juuksuritöö ja iluteeninduse[[12]](#footnote-13) raport ütleb, et murettekitavad on ilmingud, kui hindamiste käigus puututakse kokku koolitajatega, kelle kogemused on napid ja kes alles ise sisuliselt ametit õpivad, aga juba tegutsevad koolitajatena ja õpetavad välja teisi. Väljatöötamiskavatsuse tagasisides sõnastasid mitmed organisatsioonid, et koolitusasutuste poolt osutatava õppe kvaliteedi tagamiseks võiks ühe tingimusena kaaluda koolitajatele miinimumnõuete kehtestamist.

Täiskasvanute koolitaja puhul on olulised nii erialased kui ka täiskasvanute koolitaja kompetentsid. Kompetentside all peetakse silmas teadmiste ja oskuste kogumit, mis on vajalik tulemuslikuks ja jätkusuutlikuks tegutsemiseks vastavas valdkonnas. Õpetamise kvaliteet sõltub mitmetest teguritest: erialastest teadmistest, õpetamisoskusest ja ‑kogemusest, selgusest, tagasisidest jne. Täiskasvanute koolitaja töö nõuab eri kompetentside olemasolu – nii valdkondlikku pädevust kui oskust koolitada. Need kompetentsid moodustavad tugeva aluse, et tagada täienduskoolituste kvaliteet ja õppijate edukus. Professionaalse koolitaja jaoks on esmatähtis vallata eriala, kuid täiskasvanute koolitajal peavad olema ka elementaarsed täiskasvanute koolitamise oskused. Erinevad uuringud on näidanud, et täiskasvanud õppija õppimise tulemuslikkus on suurem, kui õppes on rakendatud andragoogilisi meetodeid. Seega on oluline, et lisaks erialastele teadmistele oleks koolitajal teadmised ja oskused täiskasvanuid õpetada. Kui koolitajatel on nii erialane kui ka täiskasvanute koolitaja kompetents, siis lõppkokkuvõttes on õppetöö tulemuslikkus parem ja seeläbi suureneb õppesse investeeritud vahendite tulemuslikkus. Seepärast täpsustatakse eelnõus täiskasvanute koolitaja sätet, kuhu lisatakse, et täiskasvanute koolitajal on olemas nii erialased kui ka täiskasvanute koolitaja kompetentsid. Mõlemad kompetentsid võivad olla omandatud formaalhariduse, täienduskoolituse või töökogemuse kaudu. Erialane või valdkondlik kompetentsus tähendab seda, et täiskasvanute koolitajal on olemas teadmised, oskused ja hoiakud, mis on vajalikud oma eriala, aine, sisu või valdkonna õpetamiseks. See tähendab, et koolitajal on olemas erialane haridus või läbitud täienduskoolitused või erialane töökogemus. Kompetentse saab tagada mitmel viisil, näiteks koolitaja on läbinud koolitaja väljaõppe või muu koolituse, mis toetab täiskasvanute õpetamist. Koolitaja võib olla arendanud kompetentse ka praktilise tegevuse käigus. See tähendab, et tegutsev koolitaja võib olla omandanud ka töö käigus vastavad kogemused ja oskused. Näiteks täiskasvanute koolitaja 5. taseme kutse taotlemine ei eelda koolitaja koolituse läbimist praeguse standardi järgi. Kui koolituse läbiviijal on kehtiv täiskasvanute koolitaja või kutseõpetaja kutsetunnistus või vastav kõrgharidus, siis koolitajal on täiskasvanute koolitamisalane ettevalmistus olemas.

Muudatuse tulemusel esitatakse täienduskoolitusasutuse veebilehel või muus digikeskkonnas täiskasvanute koolitaja kompetentside juures selgitused või teave, millised on konkreetse koolitaja koolitamise kompetentsid lisaks tema erialastele kompetentsidele. Täiskasvanute koolitaja kutsestandardis on koolitamise kompetentsid sätestatud läbivate kompetentsidena. Näiteks teab koolitaja täiskasvanuõppe põhiprintsiipe, lähtub koolitusel täiskasvanu õppija eripäradest, oskab õppijatele anda tagasisidet õppeprotsessi vältel, teab digiõppe võimalusi, oskab kasutada sobilikke meetodeid õppe läbiviimiseks täiskasvanute koolituses. Eelpool loetletud kompetentsid on äärmiselt olulised, et koolitaja saaks teha kvaliteetset tööd nii, et täiskasvanud inimeste õppimine oleks suunatud ja toetatud. Kompetentsid tulenevad kutsestandarditest ja neid pole vaja eraldi seaduses välja tuua.

*Täiskasvanute koolitaja* mõiste täiendusega rõhutatakse, et on oluline, et koolitajal oleks olemas mõlemad kompetentsid - nii erialane kui ka täiskasvanute koolitaja kompetentsus. Kompetentsete koolitajate olemasolu eest vastutab endiselt täienduskoolitusasutus ja valmisolekut vastaval töökohal töötada hindab koolitaja tööandja.

TäKS § 11 lõikega 11 antakse ministritele volitus kehtestada täiskasvanute koolitajatele kvalifikatsiooni, õpi- ja töökogemuse nõuded. Lubav volitusnorm on vajalik, kuna kõigis valdkondades ei ole nende nõuete vajalik kehtestamine vajalik. Näiteks tuleb eesti keele tasemekoolituse läbiviimiseks taotletava tegevusloa andmise käigus hinnata koolitajate kvalifikatsiooni, kuid nõudeid sellele ei ole kehtestatud. TäKSi § 11 lõige 11 annab selleks aluse.

Kui mõnes valdkonnas on nõuded täiskasvanute koolitajale ministri määrusega kehtestatud, peab koolitaja nendele vastama. Ka õppekavas koolitajatele esitatavad nõuded peavad olema ministri kehtestatuga kooskõlas (TäKSi § 11 lg 2).

TäKS § 11 lõikega 3 esitatakse nõuded täiskasvanute koolitaja koolituse läbiviijale. Kehtiva seaduse järgi võivad täiskasvanute koolitaja väljaõpet läbi viia ilma vastava ettevalmistuseta inimesed. Praktikas on levinud juhtumid, kus teisi koolitajaid koolitab inimene, kellel pole täiskasvanute koolitaja kutset või ta on koolitatavast madalama kutsetasemega isik, kes on ise läbinud koolitaja baaskoolituse või sedagi mitte. HAKA hindamistulemuste raportist „Ettevõtlus ja isikuareng“[[13]](#footnote-14) kus hinnati ka täiskasvanute koolitaja õppekavasid, selgus, et viimastes kasutatakse täienduskoolituse terminoloogiat sageli puudulikult ja õpiväljundid on sõnastatud ebaühtlaselt. Paljudele koolitajatele on osutunud keeruliseks, kuidas koostada väljundipõhist õppekava ja sõnastada hindamiskriteeriume, mis toetavad õppimist, on mõõdetavad ega hirmuta õppijaid. Nende teemadega hätta jäämine viitab puudulikule ettevalmistusele. Eelnõuga seatakse nõuded ainult neile koolitajatele, kes õpetavad andragoogilisi kompetentse ehk pakuvad täiskasvanute koolitaja väljaõppe koolitusi, so koolitaja baaskoolitusi (ei peeta silmas neid koolitusi, kus koolitajatele õpetatakse erialaseid kompetentse, mis on seotud käsitletava aine või teemaga). Näiteks kui joogaõpetajatele tehakse väljaõppe koolitus, kus õpetatakse anatoomiat, joogaasendeid, joogafilosoofiat, siis sellised kompetentsid liigituvad erialaste kompetentside hulka.

Täiskasvanute koolitaja väljaõppe koolitaja nõueteks on magistrikraad haridusteaduses või sellele vastav kvalifikatsioon või vähemalt 7. taseme täiskasvanute koolitaja kutse. Nõuete seadmise mõte seisneb selles, et täiskasvanute koolitaja kompetentse õpetaksid inimesed, kellel on akadeemiline kraad hariduseteaduses või on tippspetsialistid, mille tõenduseks on täiskasvanute koolitaja kutse (vähemalt 7. tase). Õpetajakoolituse ja kasvatusteaduse õppekavagrupis väljastatava akadeemilise kraadi nimeks on kokku lepitud haridusteaduse magister. 7. taseme täiskasvanute koolitaja on kõrgharidusega spetsialist, kes on õppinud täiskasvanute koolitamist ja arendanud oma kompetentse praktiliste tegevuste käigus. 7. taseme koolitaja kehtiva kutsestandardi järgi juhendab ja nõustabki madalama kutsetasemega või kutseta koolitajaid. 7. ja 8. tasemega täiskasvanute koolitaja kutseid on väljastatud 83 inimesele, seega üksnes nõudena kehtiva täiskasvanute koolitaja kutse olemasolu oleks valdkonda piirav. Seepärast on eelnõusse lisatud, et ka haridusteaduse magistrikraadi või sellele vastava kvalifikatsiooniga isik tohib täiskasvanute koolitaja kompetentse koolitada. See välistab olukorra, kus täiskasvanute koolitaja kompetentse õpetavad keskharidusega isikud. Koolitajate nõuete täitmise eest vastutab täienduskoolitusasutus ja valmisolekut vastaval ametikohal töötada hindab koolitaja tööandja.

**Põhiõiguste riive (PS § 29)**

Eelnõuga nähakse ette nõuded täiskasvanute koolitaja väljaõppe koolitajale, mis kujutab endast põhiseaduse § 29 riivet.

Põhiseaduse paragrahvi 29 lõikes 1 on sätestatud oluline majanduslik põhiõigus: inimese õigus valida endale vabalt tegevusala, elukutse ja töökoht. Õigus olla majanduslikult aktiivne ja teenida elatist enda valitud valdkonnas ja viisil on täiskasvanud inimese ja tema perekonna inimväärse äraelamise eeldus. Põhiseaduse § 29 lõikes 1 sätestatud õigus hõlmab isiku õigust, et riik ei sekkuks põhjendamatult tegevusala, elukutse ja töökoha vaba valiku õigusesse. Inimese õigus valida endale elukutse, tegevusala ja töö ei ole siiski absoluutne. Tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Seega võib seadusandja põhjendatud juhtudel piirata inimese valikuõigust. Vahel on seadusandja teiste isikute õiguste ning vabaduste, aga ka isiku enda kaitsmise argumendil kohustatud PS § 29 lg-s 1 toodud õigust piirama. Need kitsendused peavad olema proportsionaalsed (PS § 11; [RKPJKo 27.03.2012, 3-4-1-1-12](https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-4-1-1-12)). Ühe suure piirangute grupi moodustavad kitsendused, mis sätestavad haridus- ja kogemusnõuded teatud elukutsetele või töökohtadele tagamaks nende valdkondade esindajatega kokku puutuvate tarbijate, patsientide või klientide ohutuse ja heaolu. Nii on muu hulgas põhjendatud haridus- ja kogemusnõuded kohtunikele ja arstidele. Osal juhtudel, nt teatud töökohtade puhul meditsiini- või haridussektoris, võib olla põhjendatud kehtestada ka piisava eesti keele oskuse nõue: kui inimene ei valda piisavalt eesti keelt, võib piirata tema õigust valida vastav töökoht (vt [RKHKo 07.03.2003, 3-3-1-20-03](https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-3-1-20-03) ja PS § 6 komm-d).[[14]](#footnote-15)

Põhiõiguste riive on põhiseaduspärane üksnes siis, kui see on põhjendatud. Selleks, et riive oleks põhjendatud, peab riive aluseks olev meede olema proportsionaalne. Proportsionaalne on meede siis, kui ta järgib legitiimset eesmärki, on kohane ehk sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses.

1. Täiskasvanute koolitaja väljaõppe koolitajale nõuete kehtestamise eesmärk on tagada (täiskasvanud) inimeste õigus kvaliteetsele haridusele. See eesmärk on legitiimne.
2. Sobiv on meede, mis vähemalt aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Meede on kohane ehk sobiv, kui ta vähemalt soodustab püstitatud eesmärgi saavutamist. Täiskasvanute koolitaja väljaõppe koolitajale nõuete kehtestamine aitab kvaliteetse hariduse saavutamisele kaasa. Seega on tegemist sobiva meetmega.
3. Täiskasvanutele suunatud koolituste kvaliteeti mõjutab kõige enam koolitaja, seega on koolituse kvaliteeti võimalik tagada täiskasvanute koolitaja väljaõppe koolitajale nõuete kehtestamise kaudu. Nõuete kehtestamata jätmisega ei ole võimalik koolituse kvaliteeti sama efektiivselt tagada. Seega on täiskasvanute koolitaja väljaõppe koolitajale nõuete seadmine vajalik meede, et tagada koolituste kvaliteet.
4. Täienduskoolitused võimaldavad paindlikult reageerida tööturu või ühiskonnaelu muutustele. Selleks, et tagada täienduskoolituste mõjusus, on vajalik tagada nende kvaliteet. Koolituste kvaliteedi tagamine kaalub tegevusala valimise vabaduse riive üles.

Eelnevale tuginedes on eelnõu koostajad seisukohal, et täiskasvanute koolitaja väljaõppe koolitajale nõuete kehtestamine on proportsionaalne meede, tagamaks inimeste õiguse kvaliteetsele haridusele. Selline tegevusvabaduse riive on nimetatud eesmärkide saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

**Eelnõu § 1** **punktiga 18** asendatakse TäKS § 12 lõike 1 punktides 5–7 „õppemaks“ sõnaga „õppetasu“. Kehtivas seaduses kasutatakse mõlemaid termineid, muudatusega termini kasutus ühtlustatakse.

**Eelnõu § 1 punktiga 19** tunnistatakse kehtetuks TäKSi paragrahvi 12 lõike 1 punkt 8. Sellega jäetakse andmete ja dokumentide loetelust, mille peab täienduskoolitusasutus (lisaks MSÜSis nõutavale) täienduskoolituses osalejale ja koolituse rahastajale teatavaks tegema, välja vaidluste lahendamise kord. MSÜS § 31 lõike 4 punkti 5 järgi tuleb teenuseosutajal avalikustada isiku nõudmisel teave vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikkuse kohta. Seetõttu ei ole vajalik selle teabe avalikustamise kohustust TäKSis täiendavalt reguleerida.

**Eelnõu § 1** **punktiga 20** tunnistatakse TäKS § 12 lõige 2 kehtetuks. Selle sätte järgi viiakse täienduskoolitus läbi tellija teatavaks tehtud tingimuste kohaselt, kui täienduskoolituse tellija tellib täienduskoolitust riigihangete seaduse alusel või korraldab koolituse tellimiseks muu konkursi. Säte tunnistatakse kehtetuks, kuna riigihangete seaduse järgimist ei ole vaja TäKSis eraldi reguleerida, kui täienduskoolitust tellitakse riigihankena.

**Eelnõu § 1** **punktiga 21** täiendatakse seaduse 3. peatükki teise jaoga (§-dega 12¹-1210), milles reguleeritakse mikrokvalifikatsiooniõppe ja selle läbiviimisega seotud tingimused.

TäKS paragrahvis 121 sätestatakse mikrokvalifikatsiooniõppe erisused muudest täienduskoolitustest. TäKSi § 121 lõikes 1 kehtestatakse mikrokvalifikatsiooniõppe mahu vahemik, selleks on 5‒30 ainepunkti. Mahu määramisel arvestati teiste ministeeriumide, katusorganisatsioonide ja osapoolte seisukohti.

Õppekava miinimummaht on vähemalt viis ainepunkti. Näiteks on Euroopa kõrgharidusruumi mõnedes raportites toodud mikrokvalifikatsioonide miinimummahuks soovituslikult 5 ainepunkti. Ülempiir on seatud, et eristada selgelt mikrokvalifikatsiooni formaalõppest. Mikrokvalifikatsioon peaks olema tasemeõppest väikesemahulisem õpe. Kui ülempiir jätta lahtiseks või seada ülempiiriks rohkem kui 30 ainepunkti, siis võib õppeaeg venida väga pikaks. Töötavale inimesele võib see kaasa tuua aastate pikkuse õpinguaja ning sel juhul ei täida mikrokvalifikatsiooni eesmärki, milleks on kiirem ja paindlikum täiendus- ja ümberõpe ning tööturu vajadustele reageerimine.

Uuringust „Mikrokvalifikatsioonide kasutusele võtmise võimalused Eesti haridus- ja kutsesüsteemis rahvusvahelisele praktikale toetudes"[[15]](#footnote-16) selgub, et mikrokvalifikatsioonide maht varieerub eri riikides oluliselt, kuid enamasti iseloomustab neid see, et nad on seni kehtinud kvalifikatsioonidest või kraadidest väiksema mahuga.

Näiteks Uus-Meremaal on selgelt määratletud mikrokvalifikatsioonide maht. See võib olla 5–40 ainepunkti (seejuures 1 ainepunkt tähendab 10 tundi õpet). Hollandil on mikrokraadiõppe mahu vahemik on 3–30 ainepunkti. Austraalias ei ole mikrokvalifikatsioonide mahtu ette antud, kuid seni pakutavat võib hinnata õppeperioodi alusel – mikrokvalifikatsiooni omandamine võib kesta 1,5 tunnist kuni kolme kuuni. Iirimaal ei ole mikrokvalifikatsioonide omandamisel õpitundide piirangut, vaid need põhinevad omandatud oskustel/kompetentsidel. Küll on aga ülikoolid omavahel kokku leppinud õppe mahu alumise piiri, milleks on 5 ainepunkti.

TäKSi § 121 lõikes 2 nähakse ette, et mikrokvalifikatsiooniõppe lõpetanule väljastatakse mikrokvalifikatsioonitunnistus. Täienduskoolituse lõppemisel väljastatavaid dokumente reguleeritakse täienduskoolituskoolituse standardis, kuid mikrokvalifikatsiooniõppe lõpetamisel väljastatav dokument nähakse ette TäKSis, kuna see on olulise tähtsusega teema. Täienduskoolituse standardi järgi on täienduskoolituse läbimisel võimalik väljastada nii tõendit kui ka tunnistust. Tõend antakse, kui tõendatakse üksnes õppija osalemist koolitusel, tunnistus antakse, kui tõendatakse õpiväljundite saavutamist. Seetõttu ei saa mikrokvalifikatsiooniõpe lõppeda tõendi väljastamisega, sest mikrokvalifikatsiooni läbimisel peavad saavutatud oskused ja teadmised olema tõendatud (sellele viitab *mikrokvalifikatsiooni* mõiste definitsioon). Kui mikrokvalifikatsiooniõppe läbimisel ei hinnata õppija teadmisi ja oskusi, on võimalik väljastada talle täienduskoolituse tõend osalemise kohta. Kui mikrokvalifikatsiooniõpe on koosnenud erinevatest õppeainetest või moodulitest ning õppija on neist omandanud vaid osa ja neis on toimunud õpiväljundite hindamine, siis on võimalik õppijatele väljastada täienduskoolituse tunnistused õppeainete või moodulite läbimise kohta. See on välja pakutud võimalus, mitte kohustus.

Täienduskoolitusasutus kannab edaspidi mikrokvalifikatsioonitunnistuste andmed EHISesse. Tunnistuste elektrooniline säilitamine võimaldab inimestel lihtsamini koguda andmeid läbitud õppe ja saavutatud õpiväljundite kohta, samuti hallata ja visualiseerida tunnistusi ühtses vormingus. Nii on hõlpsam neid hiljem vajadusel tasemeõppe osana kvalifikatsiooni omandamisel või kutse taotlemisel tõendada. Tunnistuste elektrooniline säilitamine võimaldab inimestel hallata, jälgida ja tõendada oma saavutusi õppetöös, edendades sellega nende haridus- ja karjäärivõimalusi ning hõlbustades elukestvat õpet.

Rahvusvaheliseks aktsepteerimiseks peab mikrokvalifikatsioonitunnistus või selle lisa sisaldama täienduskoolituse standardis nõutud andmeid. Sellest tulenevalt lisatakse ka TäKSi alusel kehtestatud täienduskoolituse standardisse mikrokvalifikatsioonitunnistuse nõuded (seletuskirja lisa 3).

TäKS § 121 lõike 3 järgi on võimalik mikrokvalifikatsioone koguda ja kombineerida, et tõendada tasemeõppes kvalifikatsiooni omandamist või kutsetunnistuse saamist. Terviklikuks kvalifikatsiooniks loetakse bakalaureusekraadi, magistrikraadi, doktorikraadi, rakenduskõrgharidust, kutsetunnistust ja kutsehariduse lõputunnistust. Mikrokvalifikatsiooni pakkuja ei saa pakkuda terviklikku kvalifikatsiooni, vaid üksnes üht osa sellest. Ülikoolid pakuvad juba täna mikrokraadi täiendõppeprogramme, mida kokku sobitades on õppijal võimalik jõuda tasemeõppe lõpetamiseni, kui sooritatakse kraadiõppe õppekava läbimiseks nõutav lõpueksam või tehakse lõputöö. Programmid on loodud nii, et programmi läbinul oleks edaspidi tasemeõppe raames võimalus taotleda mikrokvalifikatsiooni arvestamist osana tasemeõppest.

Mikrokvalifikatsioone kantakse tervikliku kvalifikatsiooni omandamiseks üle VÕTA (varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamine) põhimõttel. Tasemeõppeasutuste VÕTA-kordades ja kutse andmise kordades reguleeritakse, kuidas toimub mikrokvalifikatsioonide kombineerimine kvalifikatsiooni omandamiseks.

TäKS § 121 lõikes 4 reguleeritaksegi VÕTA kohaldamine: kõrgkoolides ja kutseõppeasutustes toimub mikrokvalifikatsiooni varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamine vastavalt kõrgharidusseadusele ja kutseõppeasutuse seadusele. VÕTA süsteemi rakendatakse erinevatel haridussüsteemi tasemetel. VÕTA süsteemi olemasolu loob võimaluse varem õpitut ja kogetut mikrokvalifikatsioonide arvestamiseks. Varasema õpi- ja töökogemuse arvestamine mikrokvalifikatsioonide omandamisel jääb formaalõppeasutuste vastutuseks.

Mikrokvalifikatsioon peab vastama neljale peamisele kriteeriumile. Esiteks, õppe maht peab olema vahemikus 5–30 ainepunkti. Teiseks, mikrokvalifikatsioon esindab tööturul või ühiskonnas vajalikku kompetentsi (vt TäKSi §-s 12 toodud mikrokvalifikatsiooni definitsioon). Kolmandaks, mikrokvalifikatsioonil on terviklik sisu. Neljandaks, mikrokvalifikatsiooni saavad pakkuda üksnes need asutused, kelle kvaliteeti on hinnatud (vt TäKS § 121).

TäKSi paragrahv 122 reguleeritakse, millistel täienduskoolitusasutustel on õigus mikrokvalifikatsiooniõpet õigus läbi viia. Mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimise eelduseks on, et koolitusasutuse õppe kvaliteeti vastavas õppekavarühmas on hinnatud. Miinimumkriteeriumide esitamine mikrokvalifikatsioonide pakkumise eeldusena on vajalik, sest üksnes mikrokvalifikatsiooni pakkuja enda otsustamine oma pakutu kvaliteedi ja tingimuste üle ei taga alati kvaliteeti. Õppekavarühmad, milles saab hindamist taotleda, esitatakse haridus- ja teadusministri määruse „Täienduskoolitusasutuse õppekavarühma kvaliteedihindamise tingimused ja kord“ lisas.

Kõrgkoolid võivad mikrokvalifikatsiooniõpet läbi viia õppekavarühmas, kui neil on vastavas õppekavagrupis õppeõigus, ja kutseõppeasutused õppekavarühmas, milles neile on antud on õppe läbiviimise õigus (edaspidi ühiselt õppeõigus). Sealjuures peavad kõrgkoolid ja kutseõppeasutused olema esitanud EHISesse täienduskoolituse majandustegevusteate. Kõrgkoolide ja kutseõppeasutuste tasemeõppe kvaliteeti hinnatakse põhjalikult enne tasemeõppe õppeõiguse andmist. Nende hindamiste käigus vaadatakse üle õppekavad, õppejõudude kvalifikatsioon ja ressursid, samuti, kas õppeprotsess vastab kõrgetele standarditele. Kuna mikrokvalifikatsiooniõpe on tihedalt seotud tasemeõppega ja sageli tugineb sellele, on eeldus, et kvaliteet mikrokvalifikatsiooniõppeks on seeläbi olemas ja tagatud. Lisaks on mikrokvalifikatsiooniõppe õppekava koostamine ja läbiviimine tihedalt seotud olemasoleva tasemeõppe õppekavaga.

Lisaks on paljudes kõrgkoolides ja kutseõppeasutustes olemas terviklikud kvaliteedijuhtimise süsteemid, mis hõlmavad nii tasemeõpet kui ka täienduskoolitust. Need süsteemid tagavad pideva kvaliteedi jälgimise ja parandamise. Seega mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimine on juba integreeritud olemasolevatesse kvaliteedijuhtimise süsteemidesse.

Õppeõiguse olemasolul esitab tasemeõppeasutus Haridus- ja Teadusministeeriumile mikrokvalifikatsiooniõppe õppekava registrisse kandmiseks.

Kui kõrgkool või kutseõppeasutus soovib pakkuda mikrokvalifikatsiooni õppekavagrupis või -rühmas, kus tal õppeõigus puudub, siis on tal võimalik taotleda selleks tegevusluba. Tegevusloa taotlemise eelduseks on täienduskoolitusasutuse kvaliteedihindamise läbimine õppekavarühmas, kus tal õppeõigust ei ole.

Muud täienduskoolitusasutused peavad mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimiseks läbima kvaliteedihindamise õppekavarühmas, milles nad soovivad mikrokvalifikatsiooni õppekava avada, ning taotlema selleks tegevusluba. Õppekavarühma kvaliteedihindamist reguleerivad eelnõus §-d 129 ja 1210.

TäKSi § 123 nähakse ette nõuded õppekavale. See paragrahv kohaldub tasemeõppeasutustele, kes avavad mikrokvalifikatsiooniõppe õppekava õpperühmas või -grupis, milles on neil õppeõigus. Kõrgkoolid ja kutseõppeasutused, kes soovivad mikrokvalifikatsiooniõppe õppekava avada õppekavarühmas või -grupis, milles neil on õppeõigus, esitavad õppekava EHISesse (TäKS § 123 lg 1). TäKSi § 123 lõike 2 ja § 126 järgi peab õppekava vastama täienduskoolituse standardi õppekava nõuetele, õppe maht peab vastama mikrokvalifikatsiooni mahule ning õppekava sisu ISCEDi[[16]](#footnote-17) liigitusele. Õppekava peab lähtuma teaduslikust maailmakäsitlusest, mis tähendab, et õppe sisu ja kasutatavad meetodid põhinevad vaatlustel, katsetel, empiiriliselt tõestatud tulemustel, mitte ei tugine arvamustel ja tunnetel. Kui õppekava koostamisel tuginetakse kutsestandarditele, rahvusvahelistele standarditele vm nõuetele, siis peab õppekava vastama ka neile. Rahvusvahelistele standarditele peab õppekava ja selle alusel läbiviidav õpe vastama juhtudel, kus see on asjakohane (ehk valdkondades, mis on reguleeritud nii, et rahvusvahelised nõuded on kohaldatavad). Kui mikrokvalifikatsiooni õppekava registreeritakse koolitusvaldkonnas, milles on vajalik tegevusluba, peab asutusel olema ka tegevusluba sellel tegevusalal tegutsemiseks.

EHISesse kantud õppekava on võimalik ka muuta (TäKS 123 lõige 3 ja § 127), muudatused tuleb esitada EHISesse. Kui muudatused puudutavad õpiväljundeid või õppe mahtu, on tegemist uue õppekavaga, mis tuleb EHISesse eraldiseisvalt esitada. Õppekava kustutakse EHISest, kui õppeõigus selles õppekavarühmas või -grupis tunnistatakse kehtetuks (TäKS § 123 lõige 4).

Mikrokvalifikatsiooniõppe õppekavad avalikustatakse EHISes, see aitab kaasa mikrokvalifikatsiooniõppe kvaliteedile, läbipaistvusele ja asjakohasusele. Õppekavade esitamisega registrisse on võimalik ühes andmeallikast nii õppijatel, tellijatel, tööandjatel kui ka täienduskoolitusasutustel tutvuda, milliseid mikrokvalifikatsiooniõppe õppekavu pakutakse. EHISe otsing võimaldab õppekavarühma lõikes välja otsida sobivad õppekavad. Samuti on Euroopa Liidu Nõukogu soovituses välja toodud, et mikrokvalifikatsioonitunnistuste välise ja sisemise kvaliteedi tagab neid väljaandev süsteem (nt haridus-, koolitus- või tööturuasutus, kus mikrokvalifikatsioonitunnistusi välja töötatakse ja antakse). Kvaliteedi tagamise protsessid peavad olema eesmärgipärased, selgelt dokumenteeritud ja kättesaadavad ning vastama õppijate ja sidusrühmade vajadustele ja ootustele. Muud kvaliteedi tagamise vahendid, sealhulgas registrid ja märgised, et suurendada üldsuse usaldust mikrokvalifikatsioonitunnistuste vastu, kui see on asjakohane.

TäKS §-d 124 reguleerib tegevusluba. Kui mikrokvalifikatsiooniõpet soovivad läbi viia kõrgkoolid ja kutseõppeasutused õppekava rühmas, milles neil ei ole õppeõigust, ja muud täienduskoolitused, peavad nad taotlema tegevusluba. Tegevusluba annab õiguse mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimiseks õppekava alusel, mis on märgitud tegevusloale (TäKS § 124 lg 1). Tegevusluba antakse viieks aastaks (TäKS § 124 lg 2). Tähtajaline tegevusluba innustab täienduskoolitusasutusi regulaarselt oma tegevust hindama ja vajadusel parandusi tegema. See võib hõlmata õppekavade kohandamist vastavalt muutuvatele vajadustele, uute õppemeetodite ja õppevahendite katsetamist, et hoida oma õpet kaasaegsena ning täiustada õppimiskogemust vastavalt õppijate vajadustele ja eesmärkidele. HAKA koostatud „Täienduskoolitusasutuste õppekavarühma kvaliteedihindamise tulemuste analüüs 2022-2023“[[17]](#footnote-18), mis baseerus valdavalt eratäienduskoolitusasutuste hindamistel, toob välja, et õppekava ja õppekavaarendus osutus kõige enam tähelepanu pälvinud hindamisvaldkonnaks. Hindamisotsustest selgus, et pea pooltes parendusvaldkondades on õppekavast puudu vajalik informatsioon või see on ebaselgelt esitatud, mistõttu ei saa õpetatavast tervikpilti. Hinnatud õppekavades oli probleeme ka õpiväljundite ja nende hindamisega. Õpiväljunditega olid seotud murekohad nii hindamismeetodites kui ka -kriteeriumites, mis ei toetanud õppekava õpiväljundite saavutamist. Sellise tulemuse põhjal saab öelda, et õppekavade koostamisel ja õppe läbiviimisel ei nähta õpiväljundeid, meetodeid ja kriteeriume (ja ka teisi elemente) kui tervikut ega osata luua nende vahel sidusust. Raskusi valmistas ka õppekavade elluviimine, kus ilmnesid ebakõlad kirja pandud õppekava ja rakendatud õppekava vahel, mistõttu õppijad ei saanud sageli lubatud õpet. Kokkuvõtvalt võib öelda, et õppekavad ja nende arendus on jätkuvalt üks peamisi teemasid, millega täienduskoolitusasutused tegelema peavad. Seega tegevusloa tähtajalisus mõjutab koolitusasutusi pöörama rohkem tähelepanu õppe sisule ja arendustegevustele. Samas võib tegevusluba olla ka konkurentsieeliseks, kuna see näitab, et täienduskoolitusasutuse tegevus vastab kõrgetele standarditele ja on pidevalt uuendatud. Tähtaeg aitab tagada, et õppijad saavad haridust, mis on kvaliteetne ja vastab kehtivatele normidele ning pakub usaldusväärset teenust.

TäKS § 124 lõigetes 3 ja 4 sätestatakse, et tegevusloa taotlus lahendatakse MSÜS alusel ning tegevusloa taotlemist, kehtetuks tunnistamist, andmete muutusest teavitamist ja tegevusest loobumist reguleerivaid sätteid kohaldatakse ka isikutele, kes ei ole ettevõtjad MSÜSi tähenduses.

TäKS § 125 reguleerib tegevusloa taotlemist. Tegevusloa taotluse esitab täienduskoolitusasutus Haridus- ja Teadusministeeriumile, kelle pädevuses on taotluse lahendamine, EHISe kaudu (§ 125 lõiked 1 ja 2). Taotluse läbivaatamise eest tuleb tasuda riigilõivu (§ 125 lg 3). TäKS § 125 lõike 4 järgi tuleb täienduskoolitusasutusel esitada taotluses õppekava, õppekavarühma kvaliteedihindamise positiivne otsus ning kinnitused, et õppekava vastab teaduslikule maailmakäsitusele ja õpe vastab rahvusvahelistele standarditele ja kokkulepetele (kui need on esitatud).

Ministeerium peab taotluse läbi vaatama kahe kuu jooksul ((TäKS § 125 lg 5). Ministeerium teeb taotluse läbivaatamise tulemusel otsuse tegevusloa andmise või taotluse rahuldamata jätmise kohta. Tegemist on haldusaktiga, mida on võimalik vaidlustada kohtus halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

TäKS §-s 126 sätestatakse tegevusloa kontrolliese. Kontrolliesemesse kuulub kvaliteedihindamise positiivne otsus ja nõuetele vastav õppekava (nõuded on kirjeldatud TäKS § 123 selgituses). Kvaliteedihindamise positiivse tulemusega läbimine annab kindluse, et koolitusasutus pakub mikrokvalifikatsioone kvaliteetsel tasemel.

TäKS §-s 127 reguleeritakse tegevusloa ja õppekava muutmine. Täienduskoolitusasutusel on õigus õppekava muuta, iga õppekava muutus ei tähenda tegevusloa muutmist. Tegevusloa muutmiseks loetakse, kui õppekavas muudetakse õpiväljundeid ja õppe mahtu. Sellisel juhul on tegemist uue õppekavaga, mille alusel mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimiseks on vajalik taotleda uus tegevusluba.

TäKS §-s 128 nähakse ette tegevusloa kehtetuks tunnistamise alused lisaks MSÜSis sätestatule. TäKS § 128 lõikest 1 tulenevalt tunnistab Haridus- ja Teadusministeerium tegevusloa kehtetuks, kui kvaliteedihindamise positiivne hindamisotsus kaotab kehtivuse või on tunnistatud kehtetuks; järelevalve käigus ilmneb, et täienduskoolitusasutuse tegevus on vastuolus TäKSiga või muude õigusaktidega; tegevusluba õppekavaga seotud tegevusalal on tunnistatud kehtetuks; õppekava maht ei vasta seaduses nõutule; õppekava või õpe ei vasta rahvusvahelistele standarditele või kokkulepetele; asutus ise taotleb tegevusloa kehtetuks tunnistamist. Lisaks eeltoodule on Haridus- ja Teadusministeeriumil kaalutlusõigus tegevusloa kehtetuks tunnistamiseks, kui õppekava on liigitatud valesti, õppekava ei vasta kutsestandardile või õppekava ei lähtu teaduslikust maailmakäsitlusest (TäKS § 128 lg 2).

TäKSi §-d 129 ja 1210 reguleerivad õppekavarühma kvaliteedihindamist. Eelnõus nähakse ette, mis on õppekavarühma kvaliteedihindamine, kellele on see mõeldud ja kes seda korraldab. Volitusnormiga antakse haridus- ja teadusministrile volitus kehtestada määrusega seaduse rakendamiseks hindamise tingimused ja kord.

TäKSi § 129 lõikest 1 tulenevalt on õppekavarühma kvaliteedihindamine suunatud EHISes majandustegevusteate esitanud täienduskoolitusasutustele, kes soovivad läbi viia mikrokvalifikatsiooniõpet, ning ülikoolidele, rakenduskõrgkoolidele ja kutseõppeasutustele, kui nad soovivad viia mikrokvalifikatsiooniõpet läbi õppekavarühmas või -grupis, milles neil ei ole õppeõigust.

Täienduskoolitusasutuste kvaliteedihindamise vajadus on tekkinud seoses mikrokvalifikatsiooni kasutusele võtmisega. Euroopa Liidu Nõukogu soovitused liikmesriikidele kirjeldavad mikrokvalifikatsioonide rakendamisel nende kvaliteedi tagamise vajadust. Euroopa suunistes on rõhutatud vajadust, et inimestel peab olema tagatud ligipääs kvaliteetsele õppimisele ja õpetamisele.

Kui mikrokvalifikatsioone soovivad pakkuda ülikoolid, rakenduskõrgkoolid või kutseõppeasutused õppekavagrupis või õppekavarühmas, milles on neile antud õppeõigus või õppe läbiviimise õigus, siis nende õppeasutuste kvaliteet on juba kontrollitud ja eraldi kvaliteedihindamist mikrokvalifikatsioonide pakkumiseks läbida ei ole vaja. Nende puhul piisab nõuetele vastava mikrokvalifikatsiooniõppe õppekava esitamisest EHISesse. Lisaks on HAKA seadnud endale eesmärgiks, et kutseõppe kvaliteedi hindamisel ja kõrghariduse kvaliteedi hindamisel hakatakse hindama ka osaliselt täiendusõpet, sealhulgas mikrokvalifikatsiooniõpet.

Kõigil teistel täienduskoolitusasutustel on kohustuslik mikrokvalifikatsioonide pakkumiseks läbida täienduskoolitusasutuse õppekavarühma kvaliteedihindamine. Kvaliteedihindamise käigus ei kontrollita iga üksikut õppekava, vaid hindamine toimub õppekavarühmapõhiselt. Ühes õppekavarühmas võib täienduskoolitusasutusel olla erinevaid õppekavasid, millest kvaliteedihindamise valimisse satuvad vaid mõned. Kvaliteedihindamine viiakse läbi koolitusasutuse taotlusel.

Hindamine on täienduskoolitusasutusele tasuline. TäKS § 129 lõikes 2 sätestatakse taotleja kohustus tasuda hindamise eest riigilõivu. Riigilõivuga katab taotleja hindamise kulud.

TäKS § 129 lõikes 3 sõnastatakse õppekavarühma kvaliteedihindamine, mis on täienduskoolitusasutuse õppekavade ning nende alusel toimuva õppe ja õppealase arendustegevuse hindamine õppekavarühmas. Hindamise fookuses on täienduskoolitusasutuse põhiprotsessid õppekavarühmade kaupa: õppekavad ja nende arendus, koolitajad, ressursid, õppimine ja õpetamine (vt lõige 4). Samuti nähakse lõikes 3 ette, et õppekavarühma kvaliteedihindamine koosneb täienduskoolitusasutuse eneseanalüüsist ja sõltumatute ekspertide hindamisest. Kvaliteedihindamist viivad läbi ekspertide meeskonnad, hindamisse kaasatakse vähemalt kaks valdkonna eksperti. See tähendab, et hindamisekspertide meeskonnal tervikuna peavad olema teadmised ja oskused hinnatavast valdkonnast kui ka täiskasvanute koolitamisest ning arendamisest. Eksperdid peavad omavad piisavat pädevust ja kogemust selles valdkonnas ning suutma objektiivselt ja erapooletult hinnata õppe kvaliteeti ning anda soovitusi selle parandamiseks. Ekspertide kompetentse hindab valikukomisjon. Valik tehakse kokkulepitud kriteeriumite alusel. Õppekavarühma kvaliteedihindamise eksperdid valitakse välja lähtudes töö- ja õpikogemusest, samuti palutakse eksperdil teha proovitöö ja hindamisvestlus grupis. Samuti on põhimõte, et konkurent konkurenti ei hinda. Kui eksperdid on valitud, siis läbivad nad põhjaliku koolituse.

TäKS § 129 lõikes 4 esitatakse nõuded, mille peab täienduskoolitusasutus täitma, et saada positiivne kvaliteedihindamise otsus. Neid nõudeid on neli.

Esiteks peab täienduskoolitusasutusel olema piisavalt ressursse, et õppekavarühmas õpet läbi viia. Ressursside piisavus tähendab õppekeskkonna olemasolu, kus füüsiline keskkond vastab tervisekaitse, töötervishoiu ja tööohutuse nõuetele; on õppijatele ohutu ja toetab õppijat õpiväljundite saavutamisel. Ka veebikeskkonnas läbiviidava õppe puhul tuleb arvestada õppija vajadustega. Õppija toetamiseks õpiväljundite saavutamisel on kavandatud aja- ja asjakohased digitehnoloogilised lahendused. Fookuses on ka saada kinnitust, kas asutusel on piisavalt finantsressursse (finantsprognoos), puuduvad maksuvõlad või need on ajatatud.

Teiseks peavad täiskasvanute koolitajad vastama täiskasvanute koolituse seadusele ja selle alusel kehtestatud õigusaktidele. Täiskasvanute koolitajatel on koolituste läbiviimiseks vajalik erialane kvalifikatsioon, õpi- või töökogemus ning täiskasvanute koolitaja pädevus. Samuti soovitakse saada kinnitust, kuidas asutused koolitajaid hoiavad ja kas koolitajad arendavad selles õppekavarühmas regulaarselt oma pädevusi.

Kolmandaks peavad õppekavad vastama täienduskoolituse standardile. Täienduskoolitusasutusel peavad olemas olema õppekavade väljatöötamise ja arendamise põhimõtted. Hindamisel kontrollitakse, kas asutuses vaadatakse õppekavad regulaarselt üle, selgitatakse välja nende arenguvajadused, kasutades õppijate, koolitajate jt osapoolte (nt tööandjad) tagasisidet, ning uuendatakse õppekavasid, püüeldes parima kvaliteedi poole.

Neljandaks peavad õppekavad ja õppetöö vastama haridus- ja teadusministri ja kehtestatud tingimustele ja kriteeriumidele. Näiteks võidakse hinnata, kas õppija õppimine on toetatud ja tagasisidestatud. Kas koolitaja lähtub õppe läbiviimisel õppekavast ja toetab õppijat õppe protsessis. Kui koolitust viib läbi mitu koolitajat, kas koolitajad on koostöös läbi arutanud kogu õppe sisu ja tagavad, et see moodustab õppija vaates terviku.

TäKS § 129 lõikes 5 antakse haridus- ja teadusministrile volitusnorm õppekavarühma kvaliteedihindamise tingimuste ja korra kehtestamiseks (vt käesoleva eelnõu rakendusakti kavandi lisa nr 1). Määruse eelnõu lisas esitatakse õppekavarühmad, milles on võimalik kvaliteedihindamine läbida. Täienduskoolituse standardis[[18]](#footnote-19) liigitatakse kõik õppekavad õppekavarühmadesse, õppekavarühmad omakorda kuuluvad õppesuundadesse ja ‑valdkondadesse (õppekavarühmi on 90, õppesuundi 39 õppevaldkondi on kokku 11), kuid kõiki õppekavarühmi ei hõlmata kvaliteedihindamisse. Näiteks jäetakse välja interdistsiplinaarsete õppekavade rühmad, mis ühendavad endas vähemalt kolme õppekavarühma, milles ükski koolitusala selgelt ei domineeri. Hindamisest jäetakse välja ka traditsioonilise ja täiendava meditsiini õppekavarühm, kuna valdavalt ei ole tegemist tõenduspõhise õppekavarühmaga (sisaldab alternatiivmeditsiini koolitusi).

Haridus- ja teadusministri määrusega reguleeritakse põhinõuded mikrokvalifikatsiooni hindamiseks. Õppe kvaliteedinõuded õppekavarühmas on täidetud, kui õppekavad on asjakohased ning toimub nende tõenduspõhine arendamine ja rakendamine; õppija õppimine on toetatud ja tagasisidestatud; täiskasvanute koolitajatel on õppe läbiviimiseks vajalikud kompetentsid ja toimub nende arendamine; ressursid kvaliteetse õppe jätkusuutlikuks läbiviimiseks on piisavad. Hindamisel selgitatakse välja, kas asutusel on olemas õppekavade väljatöötamise ja arendamise põhimõtted ja neid rakendatakse praktikas. Kas õppekavad on välja töötatud sihtrühma või tööturu vajadustest lähtuvalt. Kui on võimalik, kas toetutakse valdkondlikele uuringutele ja lähtutakse regulatsioonidest või kutsestandarditest. Kas asutuses vaadatakse regulaarselt üle õppekavad, selgitatakse välja nende arenguvajadused, kasutades õppijate, koolitajate jt osapoolte tagasisidet jne. Keskendutakse ka sellele, kas õppija õppimine on toetatud ja tagasisidestatud. Kas koolitaja lähtub õppe läbiviimisel õppekavast ja toetab õppijat õppe protsessis. Kui koolitust viib läbi mitu koolitajat, kas koolitajad on koostöös läbi arutanud kogu õppe sisu ja tagavad, et see moodustab õppija vaates terviku. Hindamisel on fookuses täiskasvanute koolitajate kompetentsid ja nende arendamine. Samuti asutuse jätkusuutlikkus, kas asutus suudab õppe taset hoida, kas tal on piisavalt finantsressursse. Hinnatakse ka seda, kas füüsiline keskkond vastab tervisekaitse, töötervishoiu ja tööohutuse nõuetele ja on õppijatele ohutu. Kas koolituse kirjelduse juures on olemas info ruumide ligipääsetavuse osas. Veebikeskkonnas läbiviidava õppe puhul arvestatakse õppija vajadustega. Õppija toetamiseks õpiväljundite saavutamisel on kavandatud aja- ja asjakohased digitehnoloogilised lahendused, sh vajadusel e-õppe keskkond. Koolituse kirjelduses on nimetatud, milliseid tehnoloogilisi vahendeid õppijal on vaja, et veebiõppes osaleda jne.

TäKS § 1210 lõikes 1 antakse haridus- ja teadusministrile õigus määrata kvaliteedihindamist korraldav asutus. Kvaliteedihindamist hakkab korraldama Haridus- ja Noorteamet (HARNO). Hindamist korraldav asutus moodustab õppekavarühma kvaliteedihindamiseks hindamisnõukogu ning kinnitab selle töökorra ja selle otsuste peale esitatud vaiete lahendamise korra. Nõuded hindamisnõukogule esitatakse TäKS § 129 lõike 5 alusel kehtestavas haridus- ja teadusministri määruses. Määruses reguleeritakse ka hindamise menetlusaeg: hindamisnõukogu peab hindamisotsuse tegema kuue kuu jooksul taotluse esitamisest arvates. Selline tähtaeg on seatud seetõttu, et tagada õppekavarühma taotluse hindamiseks ekspertkomisjoni jaoks piisav aeg. Näiteks kutseharidusel on määruses „Kutseõppe kvaliteedi hindamise tingimused ja kord“ sätestatud, et kutseõppe kvaliteedi hindamist taotleb kool vähemalt 12 kuud enne hindamist. Kõrghariduse taotlus õppe õiguse saamiseks esitatakse vähemalt üheksa kuud enne õppeaasta algust riikliku registri EHISe õppekavade ja lubade alamregistris.

TäKS § 1210 lõikes 2 antakse hindamisnõukogule volitus kehtestada nõuete täitmise hindamisjuhised ja -metoodika ning võtta vastu õppekavarühma kvaliteedihindamise otsused.

TäKS § 1210 lõikes 3 sätestatakse, milliseid otsuseid saab hindamisnõukogu vastu võtta. Hindamisnõukogu saab vastu võtta otsuse, et täienduskoolitusasutuse õppekavarühmas toimuv õppetöö vastab täielikult kvaliteedihindamise kriteeriumidele ja teeb positiivse hindamisotsuse tähtajaga viis aastat. Selle otsuse tulemusel saab asutus õiguse läbi viia mikrokvalifikatsiooniõpet hinnatud õppekavarühmas. Kui täienduskoolitusasutuse õppetöö õppekavarühmas vastab osaliselt või ei vasta kõikidele kvaliteedihindamise kriteeriumidele, teeb hindamisnõukogu negatiivse otsuse. Hindamisnõukogu otsused avalikustatakse TäKSi § 1210 lõike 4 alusel EHISes.

TäKS § 1210 lõikes 5 sätestatakse alused, mil võib hindamisnõukogu õppekavarühma kvaliteedihindamise positiivse otsuse kehtetuks tunnistada. Need on: kui riikliku või haldusjärelevalve käigus selgub, et täienduskoolitusasutuse tegevus on vastuolus õigusaktidega või haldusjärelevalvet teostava haldusorgani ettekirjutust ei ole täidetud; kui täienduskoolitusasutus on esitanud õppekavarühma kvaliteedihindamisel valeandmeid, mis omavad tähtsust positiivse otsuse tegemisel; täienduskoolitusasutus ei vasta TäKSis või selle alusel kehtestatud õigusaktides kehtestatud nõuetele või kui täienduskoolitusasutus on teatanud majandustegevusest loobumisest.

Hindamisnõukogu otsused kvaliteedihindamise kohta ja positiivse otsuse kehtetuks tunnistamise kohta on vaidlustatavad kohtus halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras. Lisaks kehtestab kvaliteedihindamise otsusele vaide esitamise korra hindamist korraldav asutus.

**Põhiõiguste riive (PS § 31)**

Eelnõuga nähakse ette mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimise eeldused (õppekavarühma kvaliteedihindamine ja õppekava registreerimine), mis kujutavad endast põhiseaduse § 31 riivet.

Põhiseaduse paragrahvi 31 esimeses lauses on mh sätestatud õigus tegelda ettevõtlusega ehk ettevõtlusvabadus. Riigikohus on selgitanud 09.12.2013. a otsuse [3-4-1-2-13](https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-4-1-2-13) p-s 105: „Põhiseadusega tagatud ettevõtlusvabadusel on mitu tahku. Ühest küljest tagatakse sellega igaühe õigus tegeleda ettevõtlusega, s.o tegevusega, mille eesmärk on eelkõige tulu saamine kauba tootmisest või müügist, teenuse osutamisest jms. Teisalt peab riik tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks, et kaitsta ettevõtjat teiste ettevõtjate õigusvastase tegevuse eest konkurentsi takistamisel või äritegevuse kahjustamisel. Ettevõtlusvabaduse osaks oleva konkurentsivabadusega ei kaitsta aga mitte üksnes teiste ettevõtjate ettevõtlusvabadust, vaid ka tarbijat. Konkurentsivabadus lähtub eeldusest, et konkurents tagab parima teenuse või kauba parima hinnaga.“ Lisaks on isikul õigus ettevõtlusvabaduse alusel nõuda, et riik ei looks konkurentidele põhjendamatuid eeliseid ja seeläbi hoiduks isiku ettevõtluse kahjustamisest.[[19]](#footnote-20)

Põhiseaduse paragrahvi 31 teine lause järgi võib seadus sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra. Riigikohtu selgituse kohaselt annab § 31 teine lause seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest ([RKHKo 11.04.2016, 3-3-1-75-15](https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-3-1-75-15)). See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused ([RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02](https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-4-1-3-02); [RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12](https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-4-1-3-12), p 51).[[20]](#footnote-21)

Ettevõtlusvabaduse piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui seda normi legitiimse eesmärgiga saab põhjendada. Seadusandja peab arvestama proportsionaalsuse põhimõttega ([RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00](https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-4-1-6-00)).[[21]](#footnote-22) Ettevõtlusvabaduse piiramiseks kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.

Põhiõiguste riive on põhiseaduspärane üksnes siis, kui see on põhjendatud. Selleks, et riive oleks põhjendatud, peab riive aluseks olev meede olema proportsionaalne. Proportsionaalne on meede siis, kui ta järgib legitiimset eesmärki, on kohane ehk sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses.

* 1. Mikrokvalifikatsioonile tingimuste kehtestamise eesmärk on tagada inimeste õigus kvaliteetsele haridusele ja riigi kontroll pakutavate mikrokvalifikatsioonide ühtlase kvaliteedi üle. Need eesmärgid on legitiimsed.
  2. Mikrokvalifikatsioon on üks võimalus, kuidas täiskasvanud õppijad jõuaksid tervikliku kvalifikatsiooni omandamiseni. Seetõttu peab õppe kvaliteet vastama asjaomase haridustaseme kvaliteedile. Samuti on mikrokvalifikatsiooni väljund tööturul vajalike terviklike teadmiste ja oskuste omandamine, milleks on vaja tagada läbitud koolituse kvaliteet. Riigi huvi on tagada ühtlane mikrokvalifikatsioonide tase ja kvalifikatsioonide usaldusväärsus. Seega on mikrokvalifikatsioonile kvaliteedihindamise kehtestamine sobiv meede, mis aitab kaasa eesmärkide saavutamisele.
  3. Mikrokvalifikatsiooni kvaliteet on võimalik tagada selle hindamise kaudu. See tähendab, et mikrokvalifikatsioone võivad pakkuda kõrgkoolid ja kutseõppeasutused, kellel on õppeõigus või õppe läbiviimise õigus, ning muud täienduskoolitusasutused, kes on läbinud õppekavarühma kvaliteedihindamise. Kvaliteedihindamise kehtestamata jätmisega ei ole võimalik mikrokvalifikatsiooni kvaliteeti sama efektiivselt tagada. Seega on mikrokvalifikatsiooniõppele tingimuste seadmine vajalik meede, et tagada selle kvaliteet.
  4. Euroopa Komisjoni mikrokvalifikatsioonide soovituse[[22]](#footnote-23) järgi on oluline, et liikmesriigid edendaksid ja tagaksid mikrokvalifikatsioonide kasutusele võtmisel nende kvaliteedi. Selle soovituse järgi aitab mikrokvalifikatsiooni kasutusele võtmine jätkata madalama haridusega inimeste haridusteed, toetab varasema õpikogemuse arvestamist, võimaldab jõuda tervikliku kvalifikatsioonini ning paindlikult reageerida tööturu või ühiskonnaelu muutustele. Mikrokvalifikatsiooni pakkumiseks Eesti õiguses tingimuste seadmine aitab seda ülesannet täita. Selleks, et tagada mikrokvalifikatsioonide usaldusväärsus, on vajalik tagada nende kvaliteet. Madalama haridusega inimeste haridustee jätkamine ja inimestele tervikliku kvalifikatsioonini jõudmise võimaluse tagamine kaalub ettevõtlusvabaduse riive üles. Mikrokvalifikatsioonile tingimuste seadmine ei puuduta muid täienduskoolitusi.

Eelnevale tuginedes on eelnõu koostajad seisukohal, et mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimisele tingimuste kehtestamine on proportsionaalne meede, tagamaks inimeste õiguse kvaliteetsele haridusele ja riigi kontrolli pakutavate mikrokvalifikatsioonide ühtlase kvaliteedi üle ehk mikrokvalifikatsiooniõppe kvaliteedi. Selline ettevõtlusvabaduse riive on nimetatud eesmärkide saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

**Eelnõu § 1** **punktiga 22** täpsustakse TäKS § 15 lõike 2 sõnastust. Kehtiva sõnastuse järgi võib riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarvest ja struktuurfondi vahenditest rahastada või hüvitada üksnes täienduskoolitusasutuse läbiviidavat täienduskoolitust, mis vastab TäKSis ja selle alusel kehtestatud õigusaktis kehtestatud nõuetele. Kuna TäKS § 15 lõikes 4 tuuakse välja sellest nõudest erandid, jäetakse TäKS § 15 lõikest 2 välja sõna „üksnes“.

**Eelnõu § 1** **punktiga 23** täiendatakse TäKS § 15 lõiget 4. Riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest on kehtiva seaduse järgi lubatud rahastada või hüvitada koolitamiseks tegevusluba omava või EHISesse majandustegevusteate esitanud täienduskoolitusasutuste läbiviidavat täienduskoolitust. Seega väljaspool Eestit tegutseva koolituse läbiviija koolitust saab rahastada üksnes juhul, kui koolituse pakkuja on esitanud täienduskoolituse majandustegevusteate. Kuid üha enam pakutakse rahvusvahelisi koolitusi, ka Covid-19 kriisi raames on esile kerkinud õpet vahendavad rahvusvahelised õppeplatvormid (Coursera, Udemy jms). Rahvusvahelised platvormid ja e-koolitused ei ole alati parim lahendus igas valdkonnas õppimiseks, kuid näiteks IT ja andmeteaduse valdkonnas on pakutavad võimalused (kiired ja läbimõeldud programmid) väga väärtuslikud. Kehtiv seadus ei võimalda aga mujalt maailmast otsida parimat koolitust ja seda rahaliselt toetada. Euroopaülest akrediteerimist või kvalifikatsioonide aktsepteerimist (taotlevad rahvusvahelised kvalifikatsioonide pakkujad, nt Microsoft) ei planeerita, mistõttu on igal liikmesriigil pädevus otsustada, kuidas seda korraldada. Seaduse koostamise aruteludel kaaluti kõigepealt võimalust luua rahvusvahelistele õppeplatvormidele alternatiivprotseduur. Kuid see lahendus ei leidnud poolehoidu põhjusel, et suured ja tuntud rahvusvahelised koolituse pakkujad eeldatavalt ei pruugi olla huvitatud Eesti koolitusturule sisenemisest selle väiksuse tõttu.

Eeltoodust tulenevalt lisatakse eelnõusse säte, mis võimaldab täienduskoolitust tellida ka väljaspool Eestit tegutsevalt koolitajalt. Sellisel juhul peab koolituse tellija ise hindama tellitava koolituse kvaliteeti ja sobivust. Koolituse vastavuse hindamisel võiks tellija lähtuda ja juhinduda täienduskoolituse standardi õppekava nõuetest. Koolituse tellijaks peetakse eelnõu tähenduses ettevõtet, asutust, vajadusel ka isikut, kes koolitust tellib ja rahastab. Väljaspool Eestit tegutsevate täienduskoolitusasutuste pakutavate koolituste (ka rahvusvaheliste õppeplatvormide poolt vahendatavate koolituste) puhul võiks jälgida, et koolituse tutvustuses oleks välja toodud teave koolituse nimetuse, õpiväljundite või õppe sisu ja selle vastavuse kohta eesmärgile, vajadusel õpingute alustamise tingimused, õppe maht, õppekeskkonna kirjeldus (sh veebikeskkond), õppematerjalide loend (juhul kui koolituse läbimiseks on ette nähtud õppematerjalid), lõpetamise tingimused ja väljastatavad dokumendid; koolitaja kvalifikatsiooni, õpi- või töökogemuse kirjeldus jne Kui rahvusvaheline õppeplatvorm või välisriigis tegutsev koolitusasutus pakub mikrokvalifikatsioone, siis peab ta läbima täienduskoolituse kvaliteedi hindamise vastavalt eelnõu paragrahvidele § 129 ja 1210.

**Eelnõu § 1** **punktiga 24** muudetakse TäKS § 16 lõiget 2 ja **eelnõu § 1 punktiga 26** muudetakse sama paragrahvi lõiget 4. TäKS § 16 lõike 2 kehtiva sõnastuse järgi on riiklik täienduskoolituse tellimus riigieelarvest rahastatavate täienduskoolituskohtade arv täienduskoolituse õppekavarühmade või kursuste kaupa. TäKSi § 16 lõike 4 järgi kehtestab haridus- ja teadusminister riikliku täienduskoolituse tellimuse koostamise ja esitamise korra ning akadeemilise tunni maksumuse õppekavarühmade kaupa. Mõlemast muudetavast sätetest jäetakse välja viide täienduskoolituse õppekavarühmadele ja kursustele. Koolitusvajadusele paindlikuks reageerimiseks võib tekkida vajadus rakendada mitmekesiseid riikliku täienduskoolituse tellimuse arvestuse metoodikaid, mida seaduse kehtiv sõnastus ei võimalda. Metoodika arvestuse reguleerimine ministri määruses võimaldab enam paindlikkust.

**Eelnõu § 1** **punktiga 25** tunnistatakse kehtetuks TäKS § 16 lõige 3 ja **eelnõu § 1 punktiga 27** tunnistatakse kehtetuks TäKSi § 16 lõige 5, mis reguleerivad riikliku täienduskoolituse tellimuse maksumuse ja akadeemilise tunni maksumuse kujunemist. Nende reguleerimine seaduse tasandil ei võimalda arvestada erinevate õppemeetodite ja õppevormide eripäraga, mistõttu jäetakse vastavad regulatsioonid seadusest välja. Täienduskoolituse tellimuse maksumuse ja akadeemilise tunni maksumuse kujunemise reguleerimine TäKS § 16 lõike 4 alusel kehtestatavas määruses võimaldab suuremat paindlikkust ning arvestada erinevate õpete (nt e-õppe), eripäradega.

**Eelnõu § 1 punktiga 28** täiendatakse TäKS paragrahvi 17 lõigetega 11 ja 12, et täpsustada riikliku ja haldusjärelevalve läbiviimist, eelkõige mikrokvalifikatsiooniõppe üle. TäKS § 17 lõikega 11 antakse Haridus- ja Teadusministeeriumile õigus järelevalve läbiviimisel kaasata eksperte. Täienduskoolitusasutuse üle järelevalve läbiviimisel on vaja kaasata sisueksperte, lisatav säte seda edaspidi võimaldab. TäKSi § 17 lõikes 12 nähakse ette, et mikrokvalifikatsiooniõppe üle riikliku või haldusjärelevalve läbiviimise korral on Haridus. Ja Teadusministeeriumil õigus kaasata hindamist korraldav asutus (ehk HARNO), kellel on sisuline pädevus õppe kvaliteeti hinnata. HARNO hinnangu täienduskoolitusasutuse kvaliteedi kohta eelhaldusaktiga.

**Eelnõu § 1 punktiga 29** täiendatakse TäKSi paragrahvi 20 lõigetega 4–7 eesmärgiga anda üleminekuaeg mõnede TäKSi muudatustega kohanemiseks. TäKS § 20 lõikes 4 antakse täienduskoolitusasutusele üheaastane üleminekuaeg, et viia enda andmed EHISes ja oma veebilehel või muus digikeskkonnas kooskõlla muudatusega, mis näeb ette täienduskoolitusasutuse pidaja mõiste kaotamise.

TäKS § 20 lõikes 5 nähakse ette, ettäiskasvanute koolitaja peab koolitatavas valdkonnas erialased ja täiskasvanute koolitamise kompetentsid omandama ühe aasta jooksul seaduse jõustumisest. Täiskasvanute koolitaja kompetentside olemasolu hindab täienduskoolitusasutus. Eelnõuga antakse üleminekuaeg selleks, et täienduskoolitusasutustel oleks võimalik hinnata oma koolitajate kompetentse ja vajadusel koolitajate teadmisi ning oskusi selles valdkonnas täiendada.

TäKSi § 20 lõikega 6antakse üheaastane üleminekuaeg selleks, et täiskasvanute koolitaja väljaõppe koolitajal oleks võimalik omandada täiskasvanute koolitaja 7. taseme kutse juhul, kui tal see puudub või tal ei ole omandatud magistrikraadi ega sellele vastavat kvalifikatsiooni.

TäKSi § 20 lõikes 7 antakse üleminekuaeg mikrokvalifikatsiooniõppele üleminekuks. TäKSi § 20 lõikega 7 antakse üleminekuaeg selleks, et mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviijatel oleks võimalik õigeaegselt õppekavad, mille alusel alustatakse õppetööd, EHISesse kanda. Üleminekuaeg on vajalik segaduste vältimiseks ja toimiva tehnilise lahenduse loomiseks k.a liidestamiseks tasemeõppeasutuste õppeinfosüsteemide ja EHISe vahel, et tagada vajalike mikrokvalifikatsiooniõppe õppekava andmete ülekandmine. Kuna suurem osa mikrokvalifikatsiooniõppe pakkujatest on eelduslikult kõrgkoolid ja kutseõppeasutused, seotakse mikrokvalifikatsiooniõppele üleminek õppeaasta algusega (ehk 1. september 2025).

**Eelnõu paragrahvidega 2, 3 ja 5** muudetakse keeleseadust, kodakondsuse seadust ning töötervishoiu ja tööohutuse seadust. Seaduste muutmine tuleneb TäKSi muudatusest, millega jäetakse TäKSist välja täienduskoolitusasutuse pidaja mõiste. Vastav muudatus on vajalik teha ka teistes seadustes, kus täienduskoolitusasutuse pidajat nimetatakse.

**Eelnõu §-ga 4** täiendatakse riigilõivuseadust. Seadust täiendatakse sätetega, millega kehtestatakse riigilõivud mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimise tegevusloa taotluse läbivaatamise eest (§ 564), täienduskoolitusasutuse õppekavarühma kvaliteedihindamise eest (§ 581) ja mikrokvalifikatsiooniõppe õppekava EHISesse esitamise eest (§ 582).

Täienduskoolitusasutuse õppekavarühma kvaliteedihindamise eest on riigilõiv 1450 eurot ning tegevusloa taotluse ja EHISesse esitatud õppekava läbivaatamise eest 100 eurot.

Tegevusloa taotlusega seotud riigilõiv katab taotluse läbivaatamisega seotud kulud. Arvesse on võetud otsesed kulud (tööjõukulud, sh palk ning maksud, ja majanduskulu, sh sidekulud, kulutused ruumidele, transpordi kulu, trükikulud). Õppekava esitamisega seotud riigilõiv katab õppekava läbivaatamisega seotud kulud, mis on sarnased tegevusloa taotluse läbivaatamise kuludega.

Õppekavarühma kvaliteedihindamise riigilõivu suuruse arvutamisel on arvestatud hindamisekspertide, hindamiskomisjoni esimehe, komisjoni koordinaatori, kvaliteedikontrolli, täienduskoolituse hindamisnõukogu ja vajadusel lisaekspertide töötasudega. Ühe asutuse õppekavarühma hindamise maksumus kokku on 1450 eurot, mis katab kvaliteedihindamise otsesed kulud.

**4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõuga täpsustakse täiskasvanute täienduskoolitusega seotud termineid. Eelnõu sisaldab ka uusi termineid, neid on eelnõus ka selgitatud. Eelnõus on kasutusel ja selgitatakse järgmised uued terminid: mikrokvalifikatsioon, mikrokraad, õppekavarühma kvaliteedihindamine, mitteformaalõpe ja informaalõpe. Eelnõu tähenduses on uus termin ka õpiväljund, mida kasutatakse küll täienduskoolituse standardis, kuid täpsemalt seda õigusaktides määratletud ei ole. Uued terminid on:

* Mitteformaalõpe on seaduse tähenduses eesmärgistatud vabatahtlik õpe, mis toimub kindlatele huvirühmadele erinevates keskkondades.
* Informaalõpe on eesmärgistatud või eesmärgistamata õppimine, mis toimub igapäevaelu situatsioonides.
* Mikrokvalifikatsioon on täienduskoolitusel omandatud, tõendatud ja tunnustatud teadmiste ja oskuste kogum, mis vastab tööturu või ühiskonna vajadustele. Kõrgkoolid võivad nimetada mikrokvalifikatsiooni mikrokraadiks, kui mikrokraadi õppekava mahust vähemalt poole moodustavad kõrgharidustaseme õppe õppeained.
* Õppekavarühma kvaliteedihindamine on täienduskoolitusasutuse õppekavade ning nende alusel toimuva õppe ja õppealase arendustegevuse hindamine õppekavarühmas.
* Õpiväljundid on õppimise tulemusel omandatavad teadmised ja oskused, mille saavutatust on võimalik tõendada ja hinnata.
* Tellimuskoolitus on tellija soovidest ja vajadustest lähtuv täienduskoolitus, mis on mõeldud üksnes ettevõtte või asutuse isikute koolitamiseks.

Täiendatud ja täpsustatud terminid:

* Täienduskoolitus on õpiväljundipõhise õppekava alusel toimuv eesmärgistatud ja organiseeritud mitteformaalne õpe, mis on suunatud õpiväljundite saavutamisele.
* Täiskasvanute koolitaja on TäKSi tähenduses spetsialist, kes sihipäraselt loodud õpisituatsioonis toetab täiskasvanud inimeste õppimist ja enesearendust. Täiskasvanute koolitajal peavad olema koolitatavas valdkonnas erialased ja täiskasvanute koolitaja kompetentsid. Täienduskoolitusasutus hindab täiskasvanute koolitaja kompetentside olemasolu.

**5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusaktidega**

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktidega. Eelnõus on arvestatud Euroopa oskuste tegevuskava (01.07.2020) meetmega, mis hõlmab mikrokraadide kasutuselevõttu, nende läbipaistvust ja kvaliteedi toetamist terves Euroopa Liidus.

**6. Seaduse mõjud**

Järgmistes alapunktides on käsitletud mõjusid, mis kaasnevad eelnõu peamiste muudatustega. Muudatusega kaasnevad sotsiaalsed mõjud ning mõjud majandusele ja regionaalarengule, riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele. Eelnõul ei ole olulist mõju elu- ja looduskeskkonnale ega mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele.

Muudatused jagunevad:

6.1.1. Muudatus: mikrokvalifikatsiooniõppe regulatsiooni (maht, mõiste, läbiviimine, õppekavad, tunnistused) kasutuselevõtmine.

6.1.2. Muudatus: täienduskoolitusasutuse õppekavarühma kvaliteedihindamine ja tegevusloa taotlemine selleks, et pakkuda mikrokvalifikatsiooniõpet.

6.1.3. Muudatus: *täiskasvanute koolitaja* mõiste täpsustamine.

6.1.4. Muudatus: täienduskoolituse rahastamise osa täiendamine.

6.1.5. Muudatus: täienduskoolitusasutuse pidaja mõiste asendamine täienduskoolitusasutusega.

6.1.6. Muudatus: järelevalve mikrokvalifikatsiooniõppe üle.

**6.1. Mõju avaldav muudatus: mikrokvalifikatsiooniõppe regulatsiooni kasutuselevõtmine**

Valdkond: mõju haridussüsteemile

Sihtrühm: kõrgkoolid (16 täienduskoolituse majandustegevusteatega asutust), kutseõppeasutused (29) ja täienduskoolitusasutused (1200-1300) ehk mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviijad.

Mõju ulatus: muudatuse kõige märkimisväärsem mõju on kõrgkoolidele, kutseõppeasutustele ja täienduskoolitusasutustele, kes saavad ühtsed alused *mikrokvalifikatsiooni* termini kasutamiseks. Seaduses sätestatud mikrokvalifikatsiooni reguleerimine võimaldab osapooltel üheselt aru saada, mis on mikrokvalifikatsioon. Vastasel juhul kasutatakse ja pakutakse mikrokvalifikatsioone erinevatel alustel.

Mikrokvalifikatsiooniõppe regulatsiooni kasutuselevõtmine mõjutab peamiselt neid asutusi, kes hakkavad mikrokvalifikatsiooniõpet pakkuma. Koolitajate roll regulatsiooni rakendamisel on vähem olulisem, kuid nende panus on tähtis õppetöö kvaliteedi ja õppijate edukuse tagamiseks. Ehkki mikrokvalifikatsiooniõppe pakkumiseks ei pruugi olla vajalikud spetsiifilised kvalifikatsiooninõuded koolitajatele, mõjutab nende pädevus ja professionaalsus siiski otseselt õppeprotsessi kvaliteeti ja tulemusi. Koolitajatel võib tekkida vajadus kohandada oma õppemeetodeid, hindamist ja õpetamist vastavalt mikrokvalifikatsiooniõppe põhimõtetele ja nõuetele. Kuigi täienduskoolitusasutused vastutavad peamiselt õppekavade väljatöötamise eest, võivad koolitajad olla olulised partnerid nende koostamisel ja kohandamisel vastavalt oma erialasele pädevusele ja kogemusele.

Mõju avaldumise sagedus: muudatused eeldavad kõrgkoolide, kutseõppeasutuste ja täienduskoolitusasutuste õppekorralduse aluste, kvaliteedi tagamise aluste ja õppekavade ülevaatamist ja täiendamist. Esialgu on tegevus ühekordne, et dokumendid viia kooskõlla muudatustega õigusaktides. Edasiselt on see protsess pidev ja regulaarne nagu praegugi. Mikrokvalifikatsiooniõppe õppekava koostamisel peavad asutused arvestama õigusaktide nõuetega, see on iga õppekava puhul ühekordne tegevus. Lisaks peavad asutused esitama tegevusloa taotluse mikrokvalifikatsiooni õppekava avamiseks või esitama mikrokvalifikatsiooniõppe õppekava EHISesse. See tähendab sihtrühma jaoks nii administratiivse koormuse kasvu kui ka finantsilise koormuse kasvu.

Muudatuste ulatus, mille käigus tuleb üle vaadata ja täiendada õppekorralduse alused, kvaliteedi tagamise alused ja õppekavad, võib varieeruda sõltuvalt asutuse suurusest ja keerukusest. Näiteks väikese täienduskoolitusasutuse puhul võib selline ülevaatamine ja täiendamine olla suhteliselt lihtne ja hõlmata peamiselt asutuse omanikku või juhti, kes vastutab kõigi aspektide eest. Suurema tasemeõppeasutuse puhul võib muudatuste protsess olla oluliselt mahukam ja keerukam. Sellistes asutustes võib muudatuste elluviimisel olla kaasatud mitmed töötajate rühmad, sealhulgas õpetajad, koolitajad, administratiivpersonal ja juhtkond.

Eelnõu rakendusakti mõjul ühtlustub ja täpsustub mikrokvalifikatsioonitunnistustel olev teave. Selles aspektis ei kaasne mikrokvalifikatsiooni väljastavatele asutustele täiendavat koormust, sest tunnistusi antakse välja ka praegu. Seaduse jõustumisel lisandub ülikoolidele, rakenduskõrgkoolidele, kutseõppeasutustele ja muudele täienduskoolitusasutustele kohustus kanda mikrokvalifikatsiooniõppe õppekavadel õppinute andmed EHISesse, et oleks võimalik genereerida ühtne mikrokvalifikatsioonitunnistus. E-tunnistuste registrisse kantakse ainult mikrokvalifikatsioonitunnistused. Tunnistused väljastatakse neile õppijatele, kelle teadmisi ja oskusi on õppe lõpuks kontrollitud. Mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviijate jaoks tähendab andmete kesksesse registrisse sisestamine regulaarset koormuse kasvu. Mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviijad peavad järgima keskse registri kehtestatud nõudeid, sealhulgas tähtaegu ja vorminguid. See nõuab jälgimist ja planeerimist, et tagada, et kõik vajalikud andmed oleksid õigel ajal ja õiges vormingus esitatud või sisestatud.

Mikrokvalifikatsiooni pakkujate administratiivne koormus algselt kasvab, sest mikrokvalifikatsioonitunnistuste kesksesse süsteemi edastamiseks on vaja teha lisatööd (sisestamine või CSV-failide üleslaadimine). Silmas on peetud X-teega liidestavat keskset andmehaldussüsteemi. Hiljem täienduskoolitusasutuste administratiivne koormus võib väheneda, kui piisav hulk õppijaid ja õppe tellijad süsteemi omaks võtavad ja seda igapäevases praktikas kasutama hakkavad. Siis vabanevad täienduskoolitusasutused suurest osast mikrokvalifikatsioonitunnistuste printimise, (digi)allkirjastamise ning õppijatele ja tellijatele saatmisega seotud administratiivsest tööst.

Mikrokvalifikatsiooni pakkumiseks valmisolek ja sellest tulenev mõju sõltub kindlasti asutusest endast, kas see on nende jaoks tulus ettevõtmine ning kas nad on valmis sellega kaasnevateks kulutusteks ja täiendavaks koormuseks. See võib erineda asutuste ja valdkondade lõikes, mõnes valdkonnas võib mikrokvalifikatsioon olla turul väga nõutud (nt infotehnoloogia, juhtimine, digitaalne turundus jne), samas kui teises valdkonnas võib see olla vähem vajalik või levinud. Suuremad täienduskoolitusasutused võivad näha mikrokvalifikatsiooniõppe pakkumises võimalust oma õppeteenuste laiendamiseks, uute sihtgruppide ligimeelitamiseks või turupositsiooni tugevdamiseks. Spetsialiseerunud täienduskoolitusasutused võivad olla mikrokvalifikatsiooniõppe pakkumisest huvitatud, kui see pakub nende õppekavale lisandväärtust või on nende ärimudeliga kooskõlas.

Võib eeldada, et täienduskoolitusasutustel on huvi mikrokvalifikatsioonide pakkumise vastu, eriti arvestades õppijate ja tööturu nõudlust konkreetsete oskuste ja teadmiste järele. Kuna kõrgkoolide poolt pakutud mikrokraadiprogrammid on saanud positiivset vastukaja ja nende populaarsus on järjest kasvav, võib eeldada, et ka täienduskoolitusasutuste mikrokvalifikatsioonid leiavad hea vastuvõtu. Kõrgkoolide mikrokraadid on tõestanud oma väärtust ja sobivust tänapäeva õppevajaduste rahuldamiseks, pakkudes paindlikke ja spetsiifilisi õppemudeleid. Sarnaselt võivad täienduskoolitusasutuste mikrokvalifikatsioonid pakkuda praktilist ja asjakohast õpet, mis vastab tööturu vajadustele ning võimaldab õppijatel omandada kiiresti vajalikud oskused ja teadmised. Seega võib eeldada, et kui täienduskoolitusasutused suudavad pakkuda kvaliteetseid mikrokvalifikatsioone, leiavad need kindlasti positiivset vastukaja ja huvi nii õppijate kui ka tööandjate seas.

Ebasoovitavate mõjude risk: mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviijatel kaob täielik vabadus pakutava õppe osas. Riiklik definitsioon võib senise praktikaga võrreldes osutuda liiga kitsaks või piiravaks (nt nõuded mahule), mistõttu võib kaduda erinevate osapoolte huvi mikrokvalifikatsioonide pakkumise vastu. See risk on siiski väike, kuna osa kõrgkoole on hakanud pakkuma mikrokraadiprogramme, mille keskmine maht jääb umbes 18 ainepunkti piiresse. See tähendab, et kuigi riiklik definitsioon võib teatud määral mõjutada mikrokvalifikatsioonide pakkumist, võivad kõrgkoolid ja teised asutused juba olla kohanenud ja suutelised pakkuma selliseid mikrokraade, mis vastavad nii nende endi kui ka tööturu ja ühiskonna vajadustele ning on kooskõlas kehtima hakkava regulatsiooniga.

Täienduskoolitusasutustel, kellel on olemas hästi toimiv täisfunktsionaalne õppeinfosüsteem (nt ülikoolid), tuleb õppeinfosüsteemile lisada andmeedastuse funktsionaalsus nii tunnistuste kui ka õppekavade andmete saatmiseks X-tee teenuse abil loodavasse kesksesse süsteemi. Alternatiivina X-tee teenuse kasutusele võib täienduskoolitusasutus piirduda CSV-andmefaili väljundi loomisega, mille abil saab tunnistuste või õppekavade andmed kesksesse süsteemi üles laadida. X-tee teenuse kasutuselevõtu puhul võib arenduskulu olla veidi suurem, aga edasine töömaht andmete edastamisel on jällegi väiksem kui CSV-faili abil andmete saatmisel. X-tee teenusega seotud kulud tuleb täienduskoolitusasutustel endal kanda, mis on ebasoovitav mõju asutuse vaates. Eratäienduskoolitustest on oma õppeinfosüsteem kolmandikul (u 450-l), nende liidestatavuse kohta Haridus- ja Teadusministeeriumil andmeid ei ole. Õppeinfosüsteemile andmevahetuse funktsionaalsuse lisamiseks vajalike arendustööde mahu suurusjärk võib varieeruda vahemikus 20-100 tööpäeva.

Seaduseelnõu jõustumisel peavad täienduskoolitusasutused tegema lisakulutusi andmeedastuse funktsionaalsuse loomiseks, mis on finantsilise koormuse suuremine, või sisestama andmeid CVS-andmefaili, mis lisab mõningase halduskoormuse täienduskoolitusasutusele.

Valdkond: sotsiaalsed mõjud

Alavaldkond: mõju võrdsetele võimalustele

Sihtrühm: õppijad, täiskasvanud elanikkond

Mõju ulatus: mikrokvalifikatsioonide pakkumise reguleerimine loob selgema raamistiku täienduskoolitusmaastikul, mis omakorda hõlbustab õppijate (aasta jooksul osaleb täienduskoolitusel ligikaudu 400 000 inimest) orienteerumist selles. Üheks oluliseks elemendiks on andmebaasid, mis võimaldavad tutvuda mikrokvalifikatsiooniõppe õppekavadega, väljastada tunnistusi ning toetavad nende tunnustamist nii tööturul kui ka haridussüsteemis.

Mikrokvalifikatsioonide andmebaasi loomine võimaldab õppijatel hõlpsasti leida endale sobivaid mikrokvalifikatsioone. See loob keskkonna, kus on kergesti ligipääsetav lai valik kvaliteetseid ja asjakohaseid õppekavasid erinevate oskuste ja teadmiste omandamiseks. Andmebaasi kasutamine võimaldab õppijatel kiiresti leida vajalikud õppevõimalused vastavalt nende huvidele, karjäärieesmärkidele ja vajadustele.

Mikrokvalifikatsioonitunnistuste register, mis on osa e-tunnistuste registrist, võimaldab jälgida õppijate saavutusi ja väljastatud tunnistusi, tagades seeläbi nende usaldusväärsuse. Lisaks toetab registri olemasolu ka õppijate lihtsamat üleminekut erinevate õppekavade vahel ning võimaldab neil oma oskusi ja teadmisi paremini esile tuua. Muudatuse mõju on positiivne, sihtrühmale ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski ei ole.

Valdkond: mõjud regionaalarengule ja majandusele

Sihtrühm: tööandjad

Mõju ulatus: mikrokvalifikatsiooniõppe reguleerimine mõjutab kaudselt majandust. Mikrokvalifikatsiooni mõiste on eelnõus reguleeritud nii, et fookuses on eelkõige tööturu ja ühiskonna arenguvajaduste jaoks vajalike oskuste ja teadmiste arendamine. Muudatus võib puudutada kõiki tööandjad. Kuid OSKA valdkonnauuringutes on esile toodud kasvav vajadus IKT-spetsialistide, tehnikute ja mehhatroonikute, mitmesuguste tehnikavaldkondade inseneride, metsamasinajuhtide, õdede, hooldajate, füsioterapeutide, psühholoogide, äri- ja andmeanalüütikute, aga ka tööstus- ning teenusedisainerite järele. Rohkem uut tööjõudu nõuavad ka suurema hõivega ametirühmad, kus on töötajate asendusvajadus suurem, näiteks mootorsõidukijuhtide, õpetajate (eriti loodus- ja reaalainete õpetajate), lasteasutuste tugispetsialistide, õdede, hooldustöötajate ja ehituse oskustöötajate ametid. Seni uuritud valdkondades on selgunud, et liiga vähe kõrgkoolilõpetajaid on süsteemianalüütiku, tarkvaraarendaja, eri valdkondade inseneride, aga ka logopeedi erialal. Seega saab eeldada, et muudatus toob kõige enam kasu neis valdkondades. Tööandjate huvides on, et pakutakse õpet valdkondades, milles on näiteks puudus spetsiifilistest kompetentsidest.

Kuna mikrokvalifikatsioonid peavad tööandjale andma kinnitust töötaja teadmistest ja oskustest, on oluline, et tööandjad usaldaksid, et mikrokvalifikatsiooni omandanul tõesti on need teadmised ja oskused, millele mikrokvalifikatsioon viitab. Samuti annavad mikrokvalifikatsiooni läbimist tõendavatele tunnistustele kehtestatavad nõuded ja andmebaasi olemasolu tööandjatele parema ülevaate mikrokvalifikatsiooniõppes omandatud kompetentsidest.

Mikrokvalifikatsioonide kättesaadavus võib julgustada ettevõtlust ja innovatsiooni Eesti eri piirkondades, kuna paremini kvalifitseeritud tööjõud suudab luua uusi ettevõtteid ja rakendada uuenduslikke ideid. See võib stimuleerida majanduskasvu ja luua uusi töökohti ka maapiirkondades. Samuti võivad mikrokvalifikatsioonid suurendada tööjõu mobiilsust, võimaldades inimestel lihtsamini ümber asuda piirkondade vahel, kus on suurem nõudlus nende oskuste järele. See võib aidata tasakaalustada tööjõu pakkumist ja nõudlust erinevates piirkondades ning vähendada töötuse ja majandusliku ebavõrdsuse probleeme.

Muudatuse mõju on positiivne, sihtrühmale ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski ei ole.

Valdkond: mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm: Haridus- ja Teadusministeerium

Mõju ulatus: mikrokvalifikatsiooni reguleerimisega kaasneb EHISe õppekavade ja koolituslubade alamregistri täiendamine mikrokvalifikatsiooniõppe õppekavade osaga ning EHISe olemasolevasse haridust tõendavate dokumentide registrisse hakatakse koguma lisaks tunnistuste, sealhulgas mikrokvalifikatsioonitunnistuste andmeid.

Registri arendajad valitakse hanke kaudu, seega ministeeriumi teenistujad registri arendamisega ei ole otseselt seotud. Samas on ministeeriumi teenistujate tagada, et registri täiendamise protsess kulgeks tõrgeteta ning vastaks nõuetele. Hetkel ei ole näha, et olemasolevate süsteemide nagu EHISe andmebaasi ja X-tee teenuste osas esineks ajakava tõrkeid. Arvestada tuleb, et üleminek uuele X-tee teenusele võib sõltuda täienduskoolitusasutuste tegutsemise kiirusest, mis omakorda võib mõjutada ministeeriumi teenuste kättesaadavust ja töökorraldust. Seega on oluline jälgida ja koordineerida koostööd erinevate osapoolte vahel, et tagada registrite arendamise ja kasutuselevõtmise protsessi sujuvus ja tõhusus. Ministeeriumile ei kaasne eraldi registri hooldus- või halduskulusid, sest need on EHISe regulaarsete hoolduskulude sees.

**6.2. Mõju avaldav muudatus:** täienduskoolitusasutuse õppekavarühma kvaliteedihindamine ja tegevusloa taotlemine ning õppekava esitamine selleks, et pakkuda mikrokvalifikatsiooniõpet

Valdkond: mõju haridussüsteemile

I Sihtrühm: täienduskoolitusasutused

Täienduskoolitusasutusi on Eestis umbes 1200. Mikrokvalifikatsioonide pakkumisest võivad olla huvitatud eelkõige asutused, kes pakuvad pikaajalisi täienduskoolitusi. Üle 240 akadeemilist tundi kestvad koolitused moodustavad koolitustest 2,3%. 2022. aastal pakkus sellise kestusega koolitusi 111 täienduskoolitusasutust ja 22 tasemeõppeasutust.

Mõju kirjeldus: kui eratäienduskoolitusasutus soovib läbi viia mikrokvalifikatsiooniõpet, siis peab ta selleks taotlema tegevusloa. See hõlmab muuhulgas õppekavade väljatöötamist, õppekavarühma kvaliteedihindamist ning seejärel tegevusloa taotlemist. Tegevusloa saamine tagab mikrokvalifikatsiooniõppe heakskiidu ja võimaldab asutustel seda õpet pakkuda vastavalt kehtestatud nõuetele. Tasemeõppeasutused nagu ülikoolid, rakenduskõrgkoolid ja kutseõppeasutused, kellel on olemas eraldi institutsionaalne akrediteerimine või kvaliteedihindamine õppekavagrupis või -rühmas, ei pea osalema õppekavarühma kvaliteedihindamisel mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimiseks. See samm on mõeldud peamiselt eratäienduskoolitusasutustele. Selline lähenemine aitab riigil hoida hindamise kulusid kontrolli all. Kui tasemeõppeasutus soovib pakkuda mikrokvalifikatsiooniõpet, kus tal puudub õppekavagrupis või -rühmas õppeläbiviimise õigus, võib ta õppe pakkumiseks taotleda tegevusluba ja eelnevalt läbida õppekavarühma kvaliteedihindamise protsessi.

Mõju avaldumise sagedus: kuna kvaliteedihindamise positiivne otsus ja tegevusluba kehtivad tähtajaliselt (5 aastat), siis avaldab muudatus mõju iga viie aasta järel, kui täienduskoolitus soovib õppekava alusel mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimisega jätkata.

Ebasoovitavate mõjude risk: tegevusloaga seotud kulud peab täienduskoolitusasutus ise kanda, mis on ebasoovitav mõju asutuse vaates.

Tegevusloa riigilõiv on 100 eurot õppekava kohta ja õppekavarühma hindamise kulu jääb 1450 euro piiridesse, mis katab hindamise otsesed kulud. Riigilõivu pole võimalik väga madalaks langetada, sest vastasel juhul pole võimalik hindamisse kaasata kahte valdkonna eksperti ning vajadusel teha täienduskoolitusasutuse hindamiskülastusi. Suurte täienduskoolitusasutuste jaoks, kes soovivad mikrokvalifikatsiooniõpet läbi viia erinevates õppekavarühmades üheaegselt, võib hindamise koormus ja sellele lisanduv riigilõiv osutuda suureks.

Tegevusloa riigilõiv katab õppekava vastavuse kontrolliga seotud kulud. Kui eeldada, et tegevusloa riigilõiv on 100 eurot ja see väljastatakse viieks aastaks, siis teeb see keskmiseks kuluks õppekava kohta 20 eurot aastas. Juhul kui mikrokvalifikatsiooniõppes osaleb aastas 15–20 õppijat, on keskmine kulu ühe õppuri kohta aastas 1-1,3 eurot. Kui õppureid on õppekaval enam, on kulu veelgi väiksem. Väiksemamahulise mikrokvalifikatsiooni puhul (5 APd) on õppekava registreerimisega seotud kulu õppija kohta ühes kuus kuud kestva kursuse puhul hinnanguliselt 22 senti ühes kuus. Kui õppureid on enam, on kulu õppija kohta veelgi väiksem

Seaduse eelnõu ei piira täienduskoolituses ettevõtlusvabadust. Kohustuslikuna on tegevusluba ja kontrolliesemesse kuuluv õppekavarühma hindamine kehtestatud üksnes täienduskoolitusasutustele, kes soovivad mikrokvalifikatsiooniõpet läbi viia. Muude täienduskoolituse vormide läbiviimiseks, mis ei hõlma mikrokvalifikatsiooniõpet, ei kehtestata kohustuslikke hindamisprotsesse.

Valdkond: mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldusele

I Sihtrühm**:** õppekavarühma kvaliteedihindamist korraldav asutus

Mõju ulatus: seaduse muudatus mõjutab õppekavarühma kvaliteedihindamist korraldava asutuse tööd. Rakendusakti eelnõu kohaselt hakkab õppekavarühma kvaliteedihindamist teostama HARNO (HAKA). Samuti on HARNO põhimääruses reguleeritud täienduskoolituse kvaliteedi hindamine. Ülesannete täitmisega kaasneb vajadus värvata kvaliteedijuht ja võimalusel ka valdkonnajuht. Õppekavarühma kvaliteedihindamisega tegelevate töötajate töötasud kaetakse Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest.

HAKA on olnud 2019-2022 partner haridus- ja teadusministri kinnitatud meetmes “Täiskasvanuhariduse edendamine ja õppimisvõimaluste avardamine” täiskasvanute täienduskoolituse kvaliteedi arendamise tegevuses. HAKA on piloteerinud 2019-2022 täienduskoolituse lävendipõhist kvaliteedihindamist. Alates 2022. aastast viib HAKA Eesti Töötukassa koolituskaardi partnerite seas õppekavarühmapõhist hindamist, kus 1,5 aastaga hinnatakse 120 täienduskoolitusasutuse kvaliteeti. See on sisuliselt sarnane hindamismudel, mis on TäKSi eelnõus kirjeldatud, seega võib öelda, et piloteeritakse planeeritavat hindamist, mille kaudu saab hinnata HAKA enda võimekust hindamiskoormusele ning kriteeriumide ja metoodika sobivust. HAKA on aastast 2019 hinnanud täienduskoolitusasutuste kvaliteeti, mis võimaldab ette valmistada tööprotsesse ning hindamisega kaasnevat tööjaotust. Õppekavarühma kvaliteedihindamise süsteemi ladusamaks käivitamiseks on tehtud rida ettevalmistusi. Juba praegu on HAKAl olemas hindamisekspertide baas. Ekspertkogud on moodustatud eelnevalt, seega eksperte ei otsita iga hindamise puhul eraldi. Tänaseks on HAKA koolitanud 180 eksperti.

Riigilõivuga katab taotleja hindamise otsesed kulud. Hindamisekspertide töötasu ühe õppekavarühma hindamisel on koos kõigi maksudega keskmiselt 700 eurot. Sellest hindamiskomisjoni esimehe töötasu on 300 eurot, liikme töötasu on 190 eurot ja lisaks koefitsient nendeks juhtudeks, kui õppekavarühmas on väga palju erisuunalisi õppekavu ning vajalik on kaasata veel ühte eksperti. Sellele kulule lisandub komisjoni koordinaatori töötasu, kelle ülesanne on lisaks komisjoni töö korraldamisele anda tagasisidet asutuse esmasele eneseanalüüsile, nõustada komisjoni nende arutelude käigus, anda tagasisidet komisjoni esmasele aruandele ning suhelda asutusega lisainformatsiooni hankimisel. Lisandub HAKA sisene „kvaliteedikontroll“. Koordinaatori töötunde ühe õppekavarühma hindamise kohta kokku on ca 40, tunnitasu (arvestatuna põhitöötasust) 12 eurot. Koos maksudega on see 640 eurot. Lisanduvad ka hindamisnõukogu töötasud. Seega on ühe asutuse õppekavarühma hindamise maksumus kokku 1450 eurot.

Reaalne võimekus õppekavarühma kvaliteedihindamise taotlusi mõistliku ajaga menetleda. Hindamise menetlusaeg on sätestatud rakendusakti kavandis. Kavandi järgi teeb hindamisnõukogu hindamisotsuse kuue kuu jooksul taotluse esitamisest arvates, see on maksimaalne aeg. Selline tähtaeg on seatud seetõttu, et tagada õppekavarühma taotluse hindamiseks ekspertkomisjoni jaoks piisav aeg. Näiteks kutseharidusel on määruses „Kutseõppe kvaliteedi hindamise tingimused ja kord“ sätestatud, et kutseõppe kvaliteedi hindamist taotleb kool vähemalt 12 kuud enne hindamist. Kõrghariduse taotlus õppe õiguse saamiseks esitatakse vähemalt üheksa kuud enne õppeaasta algust riikliku registri EHISe õppekavade ja lubade alamregistris.

Hetkel pakuvad mikrokvalifikatsiooniõppe õppekavu valdavalt kõrgkoolid. Hetkel on teada, et kaks täienduskoolitusasutust pakuvad mikrokvalifikatsiooniõppe õppekavu. Kui võtta aluseks EHISesse esitatud täienduskoolitusasutuste tegevusnäitajate 2022. aasta andmed, siis selgub, et üle 240 akadeemilist tundi (7 AP) kestvaid koolitusi on vähe, täpsemalt 2,3% kõigist koolitustest.[[23]](#footnote-24) Ka 2021. aastale eelnevatel aastatel on üle 240 akadeemilise tunni kestvaid koolitusi pigem nappinud ja aastate jooksul on nende koolituste hulk moodustanud kõigist koolitustest sarnaselt 3%. 81-240 akadeemilist tundi kestvaid koolitusi oli 2020. aastal 6,1%. Kui lähtuda eelnõu mikrokvalifikatsiooni regulatsioonist, siis mikrokvalifikatsiooniõppe kõige väiksem maht on 5 ainepunkti ehk 175 akadeemilist tundi. Võib eeldada, et kõik sellesse vahemikku jäänud koolitused (81-240 akadeemilist tundi) ei ületanud 175 akadeemilise tunni piiri. Kui oletada, et selle mahu ületasid pooled koolitused, võiks järeldada, et ligi 3% koolitustest ületaksid 175 akadeemilise tunni piiri. Kui kehtiva õigusruumi pakutavatest koolitustest klassifitseeruksid umbes 6% mikrokvalifikatsioonideks, siis kogumahust moodustaks see väikse osa. Sellest lähtudes ei ole tõenäoline, et muudatuse jõustumisel tulevad õppekavarühma kvaliteedihindamist taotlema sajad eratäienduskoolitusasutused, vaid eeldatavalt hakkavad nad süsteemi sisenema järk-järgult. Seega ei ole HAKA koormus muudatuse jõustumisel märkimisväärselt suur. Ehkki hinnatavad õppekavarühmad moodustavad täienduskoolituse kogumahust pigem väikese osa, tuleb hindamisega tegeleda regulaarselt, kuna see muutub asutuse igapäevaseks tööks.

Ebasoovitavate mõjude risk: risk seisneb täienduskoolituse valdkonnas peamiselt regulatsioonide arvu suurenemises, mis võib kaasa tuua mitmeid väljakutseid. Regulatsioonide arvu kasv võib kaasa tuua bürokraatia suurenemise, kuna täienduskoolitusasutused peavad kulutama rohkem aega ja ressursse tegevusloa taotlemiseks ning hindamisprotsessides osalemiseks. See suurendab ka administratiivset koormust. Lisanduvate regulatsioonide täitmiseks tekib täienduskoolitusasutustel ka rahaline kulu (riigilõivud, võimalik uute süsteemide kasutuselevõtt).

II Sihtrühm**:** Haridus- ja Teadusministeerium (ligi 300 teenistujat)

Seaduse muudatus mõjutab Haridus- ja Teadusministeeriumi tööd, kuna tegevuslube väljastab ministeerium ning kasvab ka järelevalve maht, sh tasemeõppeasutuste EHISesse esitatud mikrokvalifikatsiooniõppe õppekavade üle.

Täienduskoolitusasutuste tegevusnäitajate andmetele tuginedes saab prognoosida, et täienduskoolitusasutustest soovib mikrokvalifikatsioone pakkuda väike osa, kehtiva õigusruumi järgi pakutavatest koolitustest klassifitseeruks mahu alusel umbes 6% mikrokvalifikatsioonideks. Kui 1270 eratäienduskoolitusasutusest 6% soovib esitada aastas ühe õppekava, teeb see 76 õppekava aastas.

Ühe tegevusloa taotluse menetlemiseks kulub 2,5 tundi. Protsess hõlmab järgmisi tegevusi: õppekava õigusaktide nõuetele vastavuse kontroll; taotlejale tagasiside andmine võimalike puuduste kohta; suhtlus taotlejaga; juhul, kui õppekavas esines puudusi, uue kontrolli läbiviimine. Kokku teeb see töötajale 1500 töötundi aastas.

2022/2023. õppeaastal pakkusid ülikoolid 186 mikrokraadiprogrammi. Kui eeldada, et kutseõppeasutused ja rakenduskõrgkoolid hakkavad pakkuma sama palju õppekavasid, siis teeb see kokku umbes 600 õppekava. Seega võib prognoosida, et tasemeõppeasutused esitavad aastas umbes registrisse umbes 600 õppekava, millele tuleb kontrolli teostada.

Arvestades, et tasemeõppeasutuste ja täienduskoolitusasutuste õppekavade arv ulatub ligi 700-le, siis arvestuslikult võiks ühe teenistuja töötundide arv aastas olla 1750, oleks eelduslikult vaja luua üks täiendav ametikoht. Tööjõu kulud kaetakse kehtestatavast riigilõivust eest, mis on 100 eurot ühe õppekava eest. Kui eeldada, et aastas esitatakse näiteks 676 (600 kõrgkooli ja kutseõppeasutuse, millele lisandub 76 eratäienduskoolitusasutuse) õppekava, koguneb riigilõivu aastas kokku 67 600 eurot.

Mikrokvalifikatsioonide kasutuselevõtuga kaasneb mikrokvalifikatsioone pakkuvate täienduskoolitusasutuste üle järelevalve mahu suurenemine. Ühe täienduskoolitusasutuse kontrolli/järelevalve läbiviimiseks kulub keskmiselt 20 töötundi. Kui eeldada, et 1270 täienduskoolitusasutusest 6% soovib esitada aastas ühe mikrokvalifikatsiooni õppekava ning nendest kolmandiku kohta saabub kaebusi, mille alusel tuleb läbi viia kontroll, oleks see 501 töötundi. Kui eeldada, et see arv on suurem, suureneb ka töötundide arv, näiteks kui tõsta täienduskoolitusasutuste arv, mis mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimiseks õppekava esitavad, 20%ni, oleks töötundide arv 1676. Kui arvestuslikult võiks olla aastas ühe teenistuja töötundide arv 1750, on eelduslikult vaja luua esialgu täiendavalt 0,5-1 täiendav ametikoht.

**6.3. Mõju avaldav muudatus: täiskasvanute koolitaja mõiste täpsustamine ja täiskasvanute koolitaja kompetentside täpsustamine**

Valdkond: mõju haridussüsteemile

Sihtrühm: täienduskoolitusasutused (1200-1300)

Mõju ulatus: muudatusel on kõige märkimisväärsem mõju täienduskoolitusasutustele, kes peavad värbama endale täiskasvanute koolitajad, kellel on olemas nii erialased kui ka koolitamisalased teadmised ja oskused. Tõenäoliselt tekib osal täienduskoolitusasutustest vajadus oma koolitajate teadmisi, oskusi ja pädevusi täiendada. Eelnõu ei piira koolitajate tegevust ega takista nende täienduskoolitusmaastikule sisenemist, sest üldjuhul täiskasvanute koolitaja nõuded kehtestab jätkuvalt täienduskoolitusasutus ise. Eelnõuga antakse küll ministritele õigus kehtestada täiskasvanute koolitajatele kvalifikatsiooni-, õpi- ja töökogemuse nõudeid, kuid selliste nõuete kehtestamise vajadus tekib üksikutes valdkondades (nt eesti keele tasemekoolituse läbiviimiseks juhul, kui koolituse eesmärgiks on tasemeeksamiks valmistumine). Professionaalse täiskasvanute koolitaja esimene kompetentsus on eriala valdamine, kuid selle kõrval on oluline oskus täiskasvanuid koolitada, juhendada ja toetada. Jätkuvalt otsustab täienduskoolitusasutus ise, kuidas täiskasvanute koolitaja kompetentsid tagatakse, kas vastava kvalifikatsiooni, õpi-, töökogemuse või kutsega.

Täienduskoolitusasutused, kes pakuvad täiskasvanute koolitaja koolitusi või väljaõpet, peavad tagama eelnõus sätestatud koolitaja kompetentside nõuete täitmise. Kuna nõudeid (magistrikraad haridusteaduses või sellele vastav kvalifikatsioon või täiskasvanute koolitaja kutse olemasolu – 7. tase), ei ole varem seatud, siis ei ole võimalik täpselt prognoosida, kui suurt hulka koolitusasutustest antud muudatus puudutab. Täiskasvanute koolitajate väljaõppe koolituste [pakkujaid](https://www.andras.ee/sites/default/files/taiskasvanute_koolitaja_valjaopet_pakkuvate_firmade_kaardistus_tabel_kodulehel_aprill_2023.xlsx) on 2024. aasta märtsi seisuga 10. Kuna vastava täienduskoolitusega tegelevate asutuste osakaal kõigi Eesti koolitusasutuste hulgas ei ole suur, siis ei saa muudatust lugeda oluliseks. Asutused peavad küll esmalt hindama olemasolevaid koolituste õppekavade vastavust uutele nõuetele. Kui olemasolevad koolitused ei vasta uutele nõuetele, on asutustel vajalik kohandada oma koolitusi. See võib hõlmata uute õppekavade väljatöötamist, olemasolevate koolituste kohandamist või täiesti uute koolitajate leidmist, kes vastavad kvalifikatsiooninõuetele. Kuigi muudatused võivad mõjutavad esialgu väikest osa koolitusasutustest, võivad tagajärjed olla olulised ja kasulikud kogu täienduskoolituse sektorile.

Valdkond: sotsiaalsed mõjud:

Sihtrühm: õppijad, täiskasvanud elanikkond

Mõju ulatus: Kavandatud muudatus - täpsustada *täiskasvanute koolitaja* mõistet nii, et selgelt oleks välja toodud, et koolitajal on olemas nii täiskasvanute koolitaja kui ka erialased kompetentsid - puudutab ligikaudu 400 000 inimest, kes igal aastal soovivad õppida mõnel täienduskoolitusel. Kui koolitajal on mõlemad kompetentsid olemas, saab õppija olla kindel, et koolitaja ka oskab täiskasvanud õppijat õppimisel toetada ja juhendada. Muudatuse mõjul suureneb õppimise ja õppetöö tulemuslikkus, samuti ühtlustub õppetöö kvaliteet.

**6.4.** **Mõju avaldav muudatus: täienduskoolituse rahastamise osa täiendamine**

Valdkond: mõjud regionaalarengule ja majandusele:

Sihtrühm: avaliku sektori ja KOV tööandjad ning töötajad

Mõju ulatus: täienduskoolituse rahastamise osa täpsustamine mõjutab avalikus sektoris tegutsevaid asutusi (tööandjad, töötajad) positiivselt. Kehtivas seaduses on välja toodud, et riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest on lubatud rahastada või hüvitada üksnes koolitamiseks tegevusluba omava või EHISesse majandustegevusteate esitanud asutuse täienduskoolitust. Kehtiva seaduse § 15 lg 2 kohaselt saab avaliku raha eest hüvitada ainult EHISes registreeritud täienduskoolitusasutuste poolt pakutud koolitusi. Kui koolitusasutus ei ole registris, siis ei saa praegu neilt koolitust osta. See kehtib ka rahvusvaheliste koolituste kohta. Muudatus võimaldab avaliku sektori asutustel erandina hankida koolitusi ka rahvusvahelistelt väljaspool Eestit asuvalt täienduskoolituse pakkujatelt, kui esitatud ei ole täienduskoolituse majandustegevusteadet, kuid tingimusel, et koolituse hankija eelnevalt kontrollib, kas pakutav koolitus vastab täienduskoolituse standardi nõuetele. Rahvusvahelise täienduskoolituse hankija peab ise hankimisel või ostja ostmisel korraldama õppekava nõuete järgimise. Maailm on muutumises ja rahvusvahelised koolitused on oluline trend, millega peame arvestama, et ka avaliku sektori töötajad, kelle koolituse eest tasub riik tööandjana, saaksid võimaluse piirideta ning piiranguteta õppimiseks.

Avaliku sektori asutused peavad jälgima, et enne töötaja rahvusvahelisele täienduskoolitusele või rahvusvahelise õppeplatvormi poolt vahendatavale koolitusele saatmist on koolituse pakkuja avalikustanud teabe õppekava või nende komponentide (õppetööks on olemas sobiv keskkond, kompetentsed koolitajad jne) kohta, mis võimaldab tööandjal koolitusvõimaluse kohta infot saada ja eri koolitusi võrrelda, et oma töötajatele sobivamat koolitust valida. Tööandjad peaksid koolituste puhul hindama, mida rahastada ja mida mitte. Rahvusvahelise platvormi vahendatava koolituse puhul ei hinnata platvormi, vaid konkreetset koolitust, millel teenistuja osaleb. See tähendab sihtrühma jaoks vähest koormuse kasvu. Samas on muudatus ka positiivse mõjuga, kuna toob kaasa mitmekesisemad koolitusvõimalused.

Mõju avaldumise sagedus: koolituste tellimine on avalikule sektorile regulaarne tegevus, hõlmates ka rahvusvahelisi koolitusi. Muudatused seaduses ei too siin olulisi muutusi kaasa. Avaliku sektori asutused jätkavad tõenäoliselt koolituste tellimist nagu tavaliselt, hõlmates ka vajadusel rahvusvahelisi koolitusi. Seega ei mõjuta muudatused märkimisväärselt koolituste tellimise tavapärast protsessi avalikus sektoris. Kuigi muudatus annab avaliku sektori asutustele võimaluse hankida koolitusi rahvusvahelistelt koolitusasutustelt, ei ole see kohustuslik tegevus. Selle otsuse langetamine jääb endiselt asutuse enda käsutusse, sõltuvalt nende vajadustest, prioriteetidest ja eelarvest. Seega ei saa väljaspool Eestit asuvad koolitusasutused eeldada, et avalik sektor hangib kindlasti nende pakutavaid koolitusi, kuna see jääb asutuste endi otsustada vastavalt nende konkreetsele olukorrale ja vajadustele.

**6.5.** **Mõju avaldav muudatus: täienduskoolitusasutuse pidaja mõiste asendamine täienduskoolitusasutusega**

Valdkond: majanduslikud mõjud

Sihtrühm: täienduskoolitusasutused

Mõju ulatus: Täienduskoolitusasutuse pidaja kaotamine mõjutab ligi 20% täienduskoolitusasutustest. Kui lähtuda EHISe andmetest, siis umbes 80%-l täienduskoolitusasutustest pidaja ja täienduskoolitusasutuse nimi kattub (pidaja nimeks on Markets AS ja täienduskoolitusasutuse nimi on samuti Markets AS). 20% koolitusasutustest peavad täienduskoolitusasutuse pidaja mõiste kaotamisel kasutama vaid täienduskoolitusasutuse nime, milleks on juriidilise isiku nimi, kes on esitanud täienduskoolituse majandustegevusteate. Kui EHISesse on kantud Good OÜ täienduskoolitusasutus Võitjate Kool siis muudatuse jõustumisel on EHISes täienduskoolituseasutus Good OÜ, selleks peab ettevõte andmed registris muutma. 20% täienduskoolitusasutuste hulgas on EHISes ka selliseid asutusi, kellel on kandes pidajaks üks osaühing ja täienduskoolitusasutuseks teine osaühing (Seminarid OÜ ja pidajaks Konverentsid OÜ). Sellisel juhul peab asutus otsustama, milline juriidiline isik jääb EHISes täienduskoolitusasutuseks, selleks tuleb asutusel andmed registris muuta ja vajadusel ka oma veebilehel vastav muudatus teha. Muudatuse mõju asutuste halduskoormusele on ühekordne, muid kohustusi asutustele selle muudatusega ei kaasne.

Ühekordne muudatus, mis puudutab *täienduskoolitusasutuse pidaja* mõiste kaotamist ja muudab mõne asutuse nime EHISes, võib suurendada ajutiselt halduskoormust nende täienduskoolitusasutuste jaoks, kes peavad oma andmeid kohandama ja muutma. See võib hõlmata registriandmete ajakohastamist ja veebilehtede muudatuste tegemist, mis ei ole ülemäära koormav ega pikaajaline. Muudatus mõjutab peamiselt täienduskoolitusasutuste pidajaid ja nende nimesid.

**6.6. Mõju avaldav muudatus: järelevalve mikrokvalifikatsiooniõppe üle**

Valdkond: Sotsiaalsed mõjud

Sihtrühm: täienduskoolitusasutused (mikrokvalifikatsiooniõppe pakkujad)

Mõju ulatus: Tasemeõppeasutused, kes soovivad avada mikrokvalifikatsiooniõppe õppekava ja kellel on õppeõigus õppekavarühmas või -grupis, peavad esmalt esitama õppekava EHISesse. Ministeerium viib seejärel läbi kontrolli, et hinnata esitatud õppekava vastavust täienduskoolituse standardi ja TäKSi nõuetele.

Kontroll hõlmab õppekavaga tutvumist, TäKSi ja täienduskoolituse standardi nõuetele vastavuse kontrolli ning õigesse õppekavarühma kuulumise tagamist. Ministeeriumi eesmärgiks on toetada ja juhendada haridusasutusi nende pingutustes, et  tagada õppekavade vastamine nõuetele. Vajadusel võib ministeerium teha ettekirjutusi, et aidata asutustel kohandada oma õppekavad vastavaks kehtestatud nõuetele.

Võimalikud ettekirjutused võivad sundida asutusi kriitiliselt hindama ja vajadusel korrigeerima oma õppekavasid. Ettekirjutuste täitmine võib kaasa tuua täiendavaid administratiivseid kohustusi ja ressursside suunamist õppekavade korrigeerimisele. See võib mõnevõrra mõjutada asutuste töökoormust. Kuid õppekavade järelevalveprotsess aitab kvaliteedikultuuri tugevdamisele, utsitades tasemeõppeasutusi jälgima ja parandama oma õppekavade kvaliteeti ning tagama nende vastavust kehtivatele õigusaktidele ja nõuetele. See aitab tagada, et õppeasutused pakuvad kvaliteetset mikrokvalifikatsiooniõpet vastavalt kehtivatele nõuetele ning soodustab pidevat arengut ja parandusi õppekavade kvaliteedis.

Täienduskoolitusasutused, mis pakuvad mikrokvalifikatsiooniõpet (nii tasemeõppeasutused kui tegevusloa alusel tegutsevad), on järelevalve all juhul, kui Haridus- ja Teadusministeeriumile laekub põhjendatud kaebus, mis käsitleb mikrokvalifikatsiooni nõuetele mittevastavust. Sellisel juhul saab ministeerium kaasata järelevalvesse HARNO (HAKA), kelle ülesandeks on kontrollida õppe vastavust kehtestatud kvaliteedikriteeriumidele. HAKA-l on vajalikud teadmised ja pädevus hindamaks õppe vastavust kehtestatud kvaliteedikriteeriumidele. Nende kaasamine tugevdab järelevalveprotsessi ja tagab sügavama analüüsi hariduse kvaliteedi osas. HAKA teeb oma otsused eelhaldusaktina ning järelevalvet õppekava ja muude dokumentide vastavuse üle kehtestatud nõuetele jätkab Haridus- ja Teadusministeerium. HAKA järelevalvesse kaasamine aitab tugevdada kvaliteedikontrolli täienduskoolitusasutuste mikrokvalifikatsiooniõppes.

Järelevalve eesmärk on tagada mikrokvalifikatsiooniõppe kvaliteet vastavalt kehtivatele nõuetele. Seega võib mõju ulatuda hariduse kvaliteedi paranemiseni, kui järelevalveprotsess aitab tuvastada ja parandada puudusi õppekavades ja õppetöös.

Valdkond: mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm: Haridus- ja Teadusministeerium ja HARNO (HAKA).

Mõju ulatus: Ministeerium teeb järelevalvet tasemekoolitusasutuste, kes pakuvad mikrokvalifikatsiooniõpet õppekavarühmas või -grupis, milles tal on õppeõigus, õppekavade õigusaktides esitatud nõuetele vastavuse üle. Kui ministeeriumile laekub kaebus täienduskoolitusasutuse, kes pakub mikrokvalifikatsiooniõpet, kohta, algatab vajadusel ministeerium järelevalvemenetluse ka nende asutuste suhtes. Ministeerium kontrollib järelevalve käigus õppekava jm dokumentide nõuetele vastavust. Lisaks kaasab ministeerium järelevalvesse HARNO (HAKA), kes kontrollib täienduskoolitusasutuse õppe vastavust kvaliteedikriteeriumidele. Kvaliteedikriteeriumidel vastavuse hinnang vormistatakse eelhaldusaktina.

Selge vastutusjaotus ministeeriumi ja HAKA vahel tagab selguse järelevalveprotsessi korraldamisel ja vastutuse kandmisel. See võib omakorda tagada ka  tõhusama ja läbipaistvama järelevalve.

Järelevalveprotsessi läbiviimine nõuab nii ministeeriumilt kui ka HAKAlt ressursside suunamist ja kasutamist. See hõlmab järgmisi ressursse:

1. Aeg. Järelevalveprotsessi algatamine, läbiviimine ja tulemuste fikseerimine võtab aega. See hõlmab dokumentide ja õppekavade läbivaatamist ning vajadusel kohapealseid kontrolle või paikvaatlusi. Lisaks võib olla vajalik suhelda täienduskoolitusasutuste esindajate ja koolitajatega, ning nendega kohtuda.
2. Inimesed. Järelevalveprotsessi edukaks läbiviimiseks on vaja pädevaid ja kvalifitseeritud töötajaid, kes suudavad läbi viia põhjalikke kontrolle.
3. Finantsilised vahendid. Järelevalveprotsessi elluviimine nõuab ka finantsressursse, et katta personali palgad ning kontrollide läbiviimiseks vajalikud vahendid ja muud kulud, mis võivad tekkida järelevalveprotsessi käigus. See võib hõlmata ka valdkonna eksperte ja muid spetsialiste, kelle teenuseid võidakse kasutada järelevalvetegevuste läbiviimiseks, et  hinnata õppekavade ja õppe vastavust kehtivatele nõuetele.

**Muudatuste kogumõju**

Täienduskoolitusasutused

Muudatuste mõju täienduskoolitusasutustele võib olla väga erinev, sõltudes sellest, kas asutus soovib pakkuda mikrokvalifikatsiooniõpet ja kas tema koolitajatel on muudatusega nõutavad kompetentsid. Mikrokvalifikatsiooniõppe regulatsiooniga kaasneb koolitusasutusele täiendav töö õppekavade kohandamisel, hindamissüsteemide väljatöötamisel ja tegevuslubade taotlemisel. See võib suurendada asutuse halduskoormust, eriti muudatuse jõustumise algfaasis, mil tuleb kohanduda uute nõuetega ja kohandada süsteeme.

Riigiasutused.

Riigiasutustest on muudatustel suurem mõju HARNOle ja Haridus- ja Teadusministeeriumile, kelle halduskoormus kasvab. Muudatused nõuavad täiendavate protseduuride ja süsteemide (tegevuslubade menetlemine, õppekavarühma kvaliteedihindamine) väljatöötamist. Registrite täiendamise ja kasutuselevõtmisega seotud muudatused toovad kaasa täiendavaid protsesse ja nõudeid, mida tuleb järgida. See suurendab teenistujate töökoormust, eriti seoses uute süsteemide ja protseduuridega kohanemisega ning registri haldamisega seotud ülesannete täitmisega**.**

**7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

Käesoleva eelnõu jõustumisega kaasnevad kulud riigieelarvele, kuna seaduse muutmisega kaasneb vajadus arendada EHISt ning luua täiendavaid ametikohti Haridus- ja Teadusministeeriumi ja HAKA koosseisu.

Seaduse muudatuse rakendamisega kaasneb infosüsteemide arendamise kulu, kuna EHISes on vaja täiendada olemasolevat registrit, luues ja kasutusele võttes selles mikrokvalifikatsiooniõppe õppekavade ja tunnistuste alamregistri osa. Eeldatavad kulud on järgmised:

Tabel 1.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1. | Kahe alamregistri (mikrokvalifikatsiooniõppe õppekavad ja mikrokvalifikatsioonitunnistused) täiendamine. Mitteformaalse õppe e-tunnistuste ärianalüüs arenduste maksumusele ütleb, et  süsteemi arendamiseks EHISe taristu baasil ning loodava funktsionaalsuse testimiseks ja juurutamiseks vajalike tööde mahu suurusjärk on ligikaudselt 500 tööpäeva ja tööde maksumus ca 275 000 eurot. Lisaks arendused mikrokvalifikatsiooniõppe õppekavade registrile ca 100 000 eurot. | 375 000 eurot |
| 2. | Seminaride ja tugitegevuste läbiviimine mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviijatele | 10 000 eurot |

Mikrokvalifikatsiooni regulatsiooni elluviimiseks vajalike infosüsteemide arenduskulud on Haridus- ja Teadusministeerium kavandanud katta Euroopa Sotsiaalfondi mitteformaalse õppe sekkumise ja EHIS2 vahenditest. Samuti kaetakse neist vahenditest osale kutseõppeasutustest ja kõrgkoolidest APIDe ühenduste loomine täiendusõppe infosüsteemiga Juhan.

Haridus- ja Teadusministeeriumi ja tema haldusala valitsusasutuse kulu suurenemine on seotud mikrokvalifikatsiooniõppe elluviimise ja kvaliteedi kindlustamisega ning järelevalve mahu suurenemisega.

HAKA koosseisu lisanduvate täienduskoolituse hindamise arendustegevustega tegelevate teenistujate palgakulud ja töökohtade sisseseadmine, mis on kavandatud Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest „Täiskasvanuhariduse arendamine ja õppimisvõimaluste loomine“. Arendustegevuste tegelevate töötajate tööjõukuluks, töökohtade sisseseadmiseks ja aastaseks tegevuskuluks on kavandatud aastas 87 000 eurot. Valdkonnajuht ja hindamisjuht tegelevad arendustegevustega, millega luuakse võimekus ning baas hindamisi teostada.

Haridus- ja Teadusministeeriumi koosseisu lisanduvad mikrokvalifikatsiooniõppe tegevuslubade menetlemisega seotud ning täienduskoolitusasutuste järelevalvega seotud ametikohad. Ametikohtade kulu aastas on umbes 60 000 eurot. Tegevuslubade menetlemise ja järelevalvega seotud ametikohtade kulu on planeeritud katta riigilõivudest laekuvast rahast.

Seaduse jõustumisega ei kaasne kulusid kohalike omavalitsuste eelarvele.

Seaduse jõustumisega kaasnevad riigi tulud uute riigilõivude kehtestamisest (mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimise õiguse saamiseks täienduskoolitusasutuse õppekavarühma kvaliteedihindamise ja tegevuslubade väljastamise eest). Riigi tulusid on keeruline väga täpselt prognoosida, kuna puuduvad täpsed arvestusalused prognoosimaks, kui paljud täienduskoolitusasutused on huvitatud mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimisest.

Täienduskoolitusasutuste tegevusnäitajate andmetele tuginedes saab prognoosida, et täienduskoolitusasutustest soovib mikrokvalifikatsioone pakkuda umbes 6% (nii suur osa klassifitseeruks mikrokvalifikatsioonideks kehtiva õigusruumi järgi pakutavatest koolitustest). Kui 1270 täienduskoolitusasutusest 6% soovib registreerimiseks esitada aastas ühe õppekava, tähendab see, et 76 täienduskoolitusasutust peavad eelnevalt läbima õppekavarühma kvaliteedihindamise. Kui õppekavarühma kvaliteedihindamise riigilõiv on 1450 eurot, siis koguneb riigilõivu kvaliteedi hindamise eest aastas kokku 97 150 eurot.

Arvestades, et 2022/2023. õppeaastal pakkusid ülikoolid 186 mikrokraadiprogrammi, võib eeldada, et kutseõppeasutused ja rakenduskõrgkoolid hakkavad pakkuma sama palju õppekavasid - see teeb kokku ligi 600 õppekava. Seega võib oletada, et tasemeõppeasutused esitavad registreerimiseks 600 õppekava aastas. Kui 1 270 täienduskoolitusasutusest 6% soovib esitada aastas ühe õppekava, teeb see 76 õppekava aastas. Kui sellele arvule liita ka tasemeõppeasutuste poolt pakutavad õppekavad, saab eeldada, et aastas esitatakse õppekavu registreerimiseks 676. Riigilõiv õppekava registreerimise eest on 100 eurot. Seega koguneb registreerimise riigilõivu aastas kokku 67 600 eurot.

**8. Rakendusaktid**

Eelnõust tulenevad järgmised rakendusaktid:

1. TäKS § 129 lõike 5 alusel kehtestatav haridus- ja teadusministri määrus „Täienduskoolitusasutuse õppekavarühma kvaliteedihindamise tingimused ja kord“ (rakendusakti kavand 1 seletuskirja lisas 1).
2. TäKS § 11 lõike 2 alusel kehtestatav haridus- ja teadusministri määrus „Kvalifikatsiooni-, õpi- või töökogemuse nõuded koolitajale, kes viib läbi eesti keele tasemeeksamiks ettevalmistamisele suunatud täienduskoolitust“ (rakendusakti kavand 2 seletuskirja lisas 1)

Eelnõuga kaasnevad muudatused järgmistes rakendusaktides:

1. Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. a määrus nr 265 „Eesti Hariduse Infosüsteemi asutamine ning põhimäärus“;
2. Vabariigi Valitsuse 19. novembri 2020. a määrus nr 87 „Tööhõiveprogramm 2021–2023”;
3. Haridus- ja teadusministri 19. juuni 2015. a määrus nr 27 „Täienduskoolituse standard“ (rakendusakti kavand 3 seletuskirja lisas 1);
4. Haridus- ja teadusministri 17. veebruari 2016. a määrus 10 „Struktuuritoetuse andmise tingimused täiskasvanute võtmepädevuste arendamiseks“;
5. Kaitseministri 25. veebruari 2015. a määrus nr 4 „Õppekulu hüvitamise tingimused, ulatus ja kord“;
6. Maaeluministri 15. mai 2015. a määrus nr 61 „Nõustajate koolitustoetus“;
7. Maaeluministri 17. juuni 2015. a määrus nr 68 „Teadmussiirde ja teavituse toetus“;
8. Maaeluministri 30. aprilli 2015. a määrus nr 54 „Kalapüügi- või vesiviljelustoodete tootja või töötleja koolitustoetus“;
9. Regionaalministri 18. oktoobri 2023. a määrus nr 69 „Perioodi 2021–2027 kogukonna juhitud kohaliku arengu toetus;
10. Tervise- ja tööministri 22. novembri 2018. a määrus nr 50 „Töökeskkonnavoliniku, töökeskkonnanõukogu liikme ja esmaabiandja koolituse ja täienduskoolituse kord täienduskoolitusasutuses“.

Rakendusaktid on kavas välja töötada ja jõustada samaaegselt seaduse muudatuste jõustumisega.

**9. Seaduse jõustumine**

Seaduse jõustumine on planeeritud 1. märtsiks 2025.

Seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahel on vajalik välja töötada ja vastu võtta rakendusaktid ning teha arendustöid EHISes. Seetõttu kavandatakse eelnõu jõustuma 2025. aasta 1. märtsil, millega jääb piisav aeg eelnimetatud muudatuste tegemiseks. Samuti on arvestatud sellega, et täienduskoolitusasutustele jääks piisav aeg ümberkorralduste tegemiseks. Ümberkorraldusteks, millega kohandumine vajab enamat aega (nt mikrokvalifikatsiooniõpe, nõuded täiskasvanute koolitajale jms), on rakendussätetega antud pikem aeg.

**10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja arvamuse avaldamiseks Eesti Töötukassale, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühingule, Rektorite Nõukogule, Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogule, Eesti Tööandjate Keskliidule, SA Kutsekojale, Eesti Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsioonile Andras, Eesti Koolitus- ja Konsultatsioonifirmade Liidule, Eesti Vabaharidusliidule, Eesti Rahvaülikoolide Liidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskojale, Haridus- ja Noorteametile, Keeleametile jne.

Eelnõu kooskõlastasid märkustega Justiitsministeerium, Kultuuriministeerium, Rahandusministeerium ja Siseministeerium. Eelnõu kohta esitasid arvamuse Haridus- ja Noorteamet, Keeleamet, Rektorite Nõukogu, Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogu, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda, Eesti Töötukassa, Eesti Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsioon Andras, Eesti Koolitus- ja Konsultatsioonifirmade Liit, Eesti Rahvaülikoolide Liit, Eesti Vabaharidusliit ja SA Kutsekoda.

Kooskõlastustabel on esitatud seletuskirja lisana.

Eelnõu esitatakse Justiitsministeeriumile teiseks kooskõlastamiseks.

Kristina Kallas

haridus- ja teadusminister

1. https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223&langId=et&moreDocuments=yes [↑](#footnote-ref-2)
2. https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/29eb82ec-088f-447c-baaa-516a59b448b1?activity=1#8o2oI5XN [↑](#footnote-ref-3)
3. <https://eelnoud.valitsus.ee/main#LRrDW0FD> [↑](#footnote-ref-4)
4. https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2022-05/Micro-credentials%20%281%29-combined\_1%20copy\_0.pdf [↑](#footnote-ref-5)
5. <https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-09/1._haridusvaldkonna_arengukava_2035_kinnitatud_11.11.21.pdf> [↑](#footnote-ref-6)
6. <https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/aruanne_mikrokvalifikatsioonid_2021.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
7. <https://ekka.edu.ee/wp-content/uploads/Taienduskoolituse-kvaliteet_VALMIS-RAPORT.pdf>. Uuringu käigus hinnati 140 täienduskoolitusasutuse veebilehti, õppekavasid ja tehti intervjuusid koolitustasutuste juhtide ja koolitajatega. [↑](#footnote-ref-8)
8. https://ekka.edu.ee/wp-content/uploads/Ettevotlus\_raport.pdf [↑](#footnote-ref-9)
9. https://ekka.edu.ee/wp-content/uploads/Ilu\_raport.pdf [↑](#footnote-ref-10)
10. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9237-2022-INIT/et/pdf> [↑](#footnote-ref-11)
11. https://hm.ee/sites/default/files/documents/2022-06/oppekava\_koostamise\_juhendmaterjal.pdf [↑](#footnote-ref-12)
12. https://ekka.edu.ee/wp-content/uploads/Ilu\_raport.pdf [↑](#footnote-ref-13)
13. https://ekka.edu.ee/wp-content/uploads/Ettevotlus\_raport.pdf [↑](#footnote-ref-14)
14. Põhiseaduse kommnetaarid, p 1, 2 ja 9. [↑](#footnote-ref-15)
15. <https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/2022/01/Aruanne-Mikrokvalifikatsioonid-2021.pdf> [↑](#footnote-ref-16)
16. [International Standard Classification of Education. Fields of education and training 2013 (ISCED-F 2013) – Detailed field descriptions](http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-fields-of-education-and-training-2013-detailed-field-descriptions-2015-en.pdf), UNESCO Institute for Statistics, 2015 [↑](#footnote-ref-17)
17. https://haka.ee/wp-content/uploads/TK-OKR-kvaliteedi-hindamine-22\_23\_analuus\_2023-1.pdf [↑](#footnote-ref-18)
18. https://www.riigiteataja.ee/akt/111112016002 [↑](#footnote-ref-19)
19. Põhiseaduse kommentaarid, § 31 p 6. [↑](#footnote-ref-20)
20. Põhiseaduse kommentaarid, § 31 p 22. [↑](#footnote-ref-21)
21. Põhiseaduse kommentaarid, § 31 p 34. [↑](#footnote-ref-22)
22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H0627(02)&from=EN> [↑](#footnote-ref-23)
23. https://hm.ee/sites/default/files/documents/2023-11/Tegevusnaitajad\_2022.pdf [↑](#footnote-ref-24)