Ülevaade üldhariduse probleemidest

ERIRAPORT

nr 2-5/04/20
08.04.2004

Ülevaade üldhariduse probleemidest

Tallinn
2004

Kokkuvõte probleemidest ja otsustuskohad Riigikogule

Tulenevalt kõrgeimate kontrolliasutuste auditeerimise põhimõtetest[1] võib Riigikontroll esitada parlamendile peale tavapäraste auditiaruannete ka auditikogemustel põhinevaid ekspertarvamusi ja ülevaateid. Käesolev eriraport keskendub Riigikontrolli viimaste aastate haridusauditite le. Huvi üldhariduse ülevaate järele on osutanud Riigikogu kultuurikomisjon.

***

Õpilaste arv Eesti haridussüsteemis väheneb. See sunnib kokku tõmbama olemasolevat koolivõrku. Samas tuleb riigil tagada noorte toimetulek tööturu nõuetega.

Hariduse kvaliteet ei tähenda ainult õppetöö tulemusi, vaid hõlmab muidki aspekte. Euroopa haridusministrite otsusega loodud töögrupp on sõnastanud hariduse kvaliteedi mõiste, mille alusel praegu üleeuroopaliselt infot kogutakse. See hõlmab järgmisi komponente (vt lisa 1):

- õppetöö tulemused;
- hariduses osalemine;
- koolisüsteemi järelevalve;
- haridussüsteem ja selle kulud.

Riigikontrolli huvi keskmes on seni olnud sotsiaalse sidususe seisukohast olulised hariduses osalemise teemad ja haridussüsteem.

Eriraporti eesmärk on anda Riigikogule ülevaade hariduse sõlmprobleemidest ja nende lahendamise tänasest seisust ning osutada parlamendiliikmetele otsust nõudvaid küsimusi, millele vastamata ei saa lähiaastatel üldhariduse kvaliteeti süsteemselt parandada. Käsitletavad auditid on järgmised:

- 2002. aastal valmis audit “Koolikohustuse täitmise tagamine”, milles keskenduti koolikohustuse täitmise arvestusele ning kooliskäimise parandamise meetmetele.
- 2003. aastal valmis audit “Põhikoolist väljalangenute taastoomine haridussüsteemi”, kus analüüsiti koolikohustuse east välja kasvanud põhihariduseta noorte edasiõppimise võimalusi.
- 2004. aasta algul valmis audit “Õpetajate puudus üldhariduskoolides”, kus oli vaatluse all üldhariduskoolide õpetajate tööturg ja ettevalmistamine.

1. Haridussüsteem ja -kulud

Kui suur peab olema kool? Milline on optimaalne koolide arv? Kui kaugel võiks kool olla lapse kodukohast?

Õpilaste arvu vähenemine on põhjustanud eelkõige maa-algkoolide sulgemist, mis on pikemaks muutnud nende õpilaste koolitee ja seega tõstatanud teravalt hariduse kättesaadavuse küsimuse. Teisalt ei suuda väikekoolid suuremate koolidega tööjõuturul konkureerida, neil on väga raske leida häid õpetajaid. Oluliseks põhjuseks on see, et nad ei suuda pakkuda normkoormust, ligi pool õpetajatest töötab alakoormatuna. See kajastub ka õppetöös. Maakoolide tasemetööde tulemused jäävad tunduvalt alla suuremate koolide omadele.

- Riigikontroll soovitab Riigikogul ja valitsusel kui hariduspoliitika kujundajatel otsustada, milline on Eesti jaoks optimaalne koolivõrk, et ligipääs kvaliteetsele haridusele oleks tagatud Eesti kõigi piirkondade noortele. Sellest tuleb lähtuda ka koolide rahastamispõhimõtete kujundamisel.

[1] Lima deklaratsioon § 12

Kuidas leida piisavalt häid õpetajaid?

Ligi kolmandik pedagoogidest suundub lähiajal pensionile, noorte pealekasv on väike. Juba praegu hindab õpetajate leidmist raskeks ligi kolmveerand Eesti koolidest. Olulisim riigipoolne vajakajäämine on, et koolide tegelik vajadus ei kajastu riiklikus koolitustellimuses. Sellel on kaks tulemust: õpetajate koolitamise ressurssi ei kasutata optimaalselt ning nõudluse-pakkumise pidev tasakaalustamatus halvendab hariduse kvaliteeti.

- Riigikontroll soovitab Riigikogul kui hariduspoliitika kujundajal nõuda haridus- ja teadusministrilt riikliku õpetajakoolituse tellimuse aluseks oleva info olemasolu ja kvaliteedi tagamist, samuti tellimuse koostamise põhimõtete vastamist tööturu ootustele.

2. Hariduses osalemine

Kelle mure on koolikohustuse täitmine?

Haridus- ja Teadusministeeriumil puudub täpne ülevaade, kui palju on Eestis koolikohustust mittetäitvaid lapsi ning miks koolikohustust ei täideta. Selle põhjusteks on nii segadused koolikohustuse mittetäitmise defineerimisel kui probleemid õpilaste arvestusega.
Omaette probleem on juba koolikohustuseast välja kasvanud põhihariduseta noorte taastoomine koolipinki, sest süsteem seda riskigruppi ei hõlma..

- Riigikontroll peab oluliseks, et Riigikogu kui hariduspoliitika kujundaja hindaks haridus- ja teadusministrilt aruandlust küsides, kuivõrd põhjalik on ministeeriumi töö koolikohustuse mittetäitmise põhjuste ja ulatuse väljaselgitamisel.

Kuidas hoida last koolist välja langemast?

Probleemsete õpilastega tegelemise süsteem on olemas, küsimus on aga selle toimimises. Haridus- ja Teadusministeeriumi loodud koolikohustuse täitmise võimalused (nt individuaalõppekavad, õpilaskodud, nn Tootsi klassid) on rakendamisel jäetud koolide ülesandeks. Seetõttu erineb võimaluste kasutamine maakonniti oluliselt ega vasta vajadustele.

- Riigikontroll soovitab Riigikogul kui hariduspoliitika kujundajal nõuda haridus- ja teadusministrilt koolikohustuse täitmiseks loodud meetmete optimaalse struktuuri väljakujundamist kõigis Eesti piirkondades.

Kuidas aidata haridussüsteemist välja langenud põhihariduseta noort?

Põhihariduse omandamiseks on peale tavakooli praegu kaks võimalust – täiskasvanute gümnaasium ning kutsealane eelkoolitus (eelkutseõpe), kus täiskasvanute gümnaasium annab põhi- ja kutsekool kutseharidust. Probleeme on kolm:

  - soovijaid on rohkem kui kohti;
  - eelkutseõppe korraldus on jäik – kuna kutsekoolidel pole õigust põhiharidust anda, peavad nad leidma kooli, kes annaks õhtu- või kaugõppe vormis üldharidust;
  - õpilastele toimetulek – õpingute ajal on probleeme kahel kolmandikul põhihariduseta täiskasvanutest, eelkutseõpilaste seas veelgi rohkem.

- Riigikontroll soovitab Riigikogul kui hariduspoliitika kujundajal lihtsustada põhihariduseta isikute õppevõimalusi kutseõppeasutuse seadust muutes. Seadus võiks lubada anda kutsekoolides ka põhiharidust vanematele kui 17-aastastele õpilastele. Samuti soovitab Riigikontroll Riigikogul üle vaadata sotsiaaltoetuste maksmise põhimõtted ning leida võimalusi nende põhihariduseta täiskasvanute toetamiseks õpingute ajal, kes õpivad eelkutseõppes.

Sisukord

1. ÜLDHARIDUSE PÕHINÄITAJAD 6

1.1. Koolivõrk ja õpilaste arv 6
1.2. Õpetajaskond täna ja tulevikus 8
1.3. Õppekava ja õppetöö tulemused 9
1.4. Hariduse rahastamine 10

2. KOOLIKOHUSTUSE TÄITMISE PROBLEEMID 13

2.1. Ülevaade koolikohustuse mittetäitmisest 13
2.2. Koolikohustuse täitmise võimalused 14
2.3. Riigikontrolli ettepanekud ja nende täitmise seis 16

3. PÕHIKOOLIST VÄLJALANGENUTEGA TEGELEMINE 18

3.1. Põhihariduseta isikud ja nende toimetulek 18
3.2. Põhihariduseta isikute võimalused õpinguid jätkata 19
3.3. Riigikontrolli ettepanekud ja nende täitmise seis 20

4. ÕPETAJATE TÖÖTURU KORRALDUS 21

4.1. Õpetajate ettevalmistamine 21
4.2. Õpetajate tasustamine ja töökoormus 22
4.3. Riigikontrolli ettepanekud ning Haridus- ja Teadusministeeriumi plaanid nende täitmisel 24

LISAD 25

1. Hariduse kvaliteedi hindamise indikaatorid 26
2. Haridussüsteem ja hariduskulud 29
3. Hariduses osalemise võimalused 32
4. Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus Riigikontrolli ettepanekute täitmisel 35

Saateks

Raportis kokkuvõtlikult esitatud kolme viimase aasta haridusteemaliste auditite materjale täiendavad riiklik ja rahvusvaheline haridusstatistika, Eurydice'i ja OECD haridusteemalised uuringud ja Suurbritannia Kontrollikoja koostatud hariduse rahvusvaheline võrdlus[2].

Eriraporti probleemide kajastamiseks on kasutatud enamasti 2000.–2003. aasta andmeid. Värskemate andmete saamiseks esitasime teabepäringud Haridus- ja Teadusministeeriumile, Hariduse ja Tööhõive Seirekeskusele ning õppurite registrile. Lisaks vestlesime Haridus- ja Teadusministeeriumi Koolivõrgu Büroo ja Sotsiaalministeeriumi töötajatega.

Riigikontroll palus ministrilt probleemide lahendamise seisu kirjeldust. Lühiülevaate annab iga peatüki viimane osa, kuid lisas on probleemide lahendamise seis seotuna Riigikontrolli ettepanekute ja ministri vastustega neile toodud ka terviktekstina.

Eriraporti aluseks olnud auditiaruannetega saab tutvuda Riigikontrolli kodulehel www.riigikontroll.ee.

Eriraporti koostasid tulemusauditi osakonna auditijuht Kristjan Paas, audiitor Uku Mats Peedosk ja vanemaudiitor Kaire Tamm.

[2] UK National Audit Office, International Education Comparison, 2003

1. Üldhariduse põhinäitajad

Peatükis vaadeldakse õpilaste arvu dünaamika mõju haridussüsteemile, peatutakse õppekava arendamise ja õppetöö tulemustega seotud probleemidel ja hariduse rahastamisel. Olulisemate teemade puhul võrreldakse Eesti olukorda muude riikide omaga. Kuna ei tugineta auditile, pole peatüki lõpus ka ettepanekuid ja nende täitmise seisu.

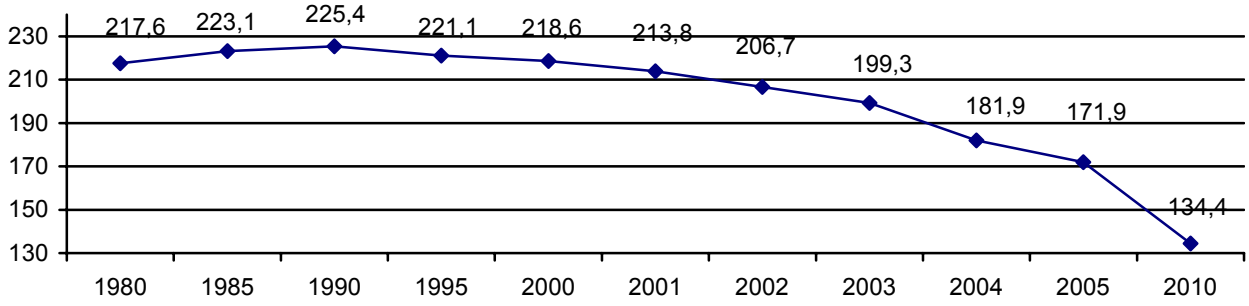
1.1. Koolivõrk ja õpilaste arv

Õpilaste arv kahaneb.

2003/04 õppeaastal õpib Eesti 632 üldhariduskoolis veidi alla 200 000 õpilase (neist 97% päeva-õppes). Ligi 90% nendest koolidest on munitsipaalkoolid, mis moodustavad kõigist üldharidust pakkuvatest õppeasutustest ligi 90% (vt lisa 2).

Õpilaste arv on madala sündimuse tõttu alates 1990. aastast üha vähenenud, viimase 13 aasta jooksul ligi 12% võrra. Sama trend iseloomustab ka enamikku teisi Euroopa riike[3] (erandiks Iirimaa, kus sündimus on suurenenud). Haridus- ja Teadusministeerium prognoosib lähitulevikus õpilaste jätkuvat vähenemist – aastaks 2010 võrreldes 90-ndatega ligi 40% võrra (vt joonis 1).

Joonis 1. Üldhariduskoolide õpilased (tuhandetes) 1980–2003 ja prognoos 2004–2010*



* Prognoos puudutab päevases õppevormis õppijaid

Allikas: Eesti Statistikaamet, Haridus- ja Teadusministeerium

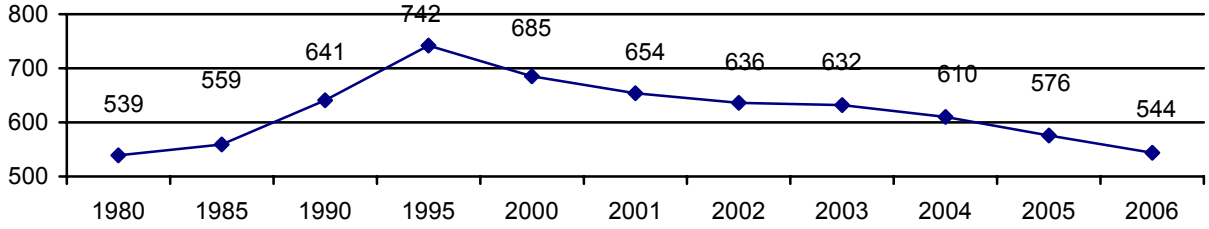
Kahaneb ka koolide arv.

1980–1995 püsis õpilaste arv suhteliselt stabiilsena, ent koolide arv koguni kasvas hüppeliselt (vt joonis 2). 1990–1995 avati ligi 100 uut kooli, peamiselt algkoole (vt lisa 2). Põhjuseks oli 80-ndate lõpu beebibuumi tõttu kasvanud esimesse klassi astujate arv, samuti võis uute koolide avamine hoogu saada põhikooli ja gümnaasiumiseaduse vastuvõtmisest 1993. aastal, milles sätestati täpsemalt koolide moodustamise kord.[4] Hoolimata kooliminejate rohkusest näitas õpilaste koguarv 90-ndate algul siiski juba vähenemise tendentsi.

Koolivõrgu kujundamine on jäetud peamiselt omavalitsuste ülesandeks, omavalitsuste volikogude otsustada on nii munitsipaalkoolide moodustamine kui sulgemine. Kuivõrd koolil on oluline roll piirkonna arengus, on omavalitsused püüdnud olemasolevat haridusvõrku säilitada. Alates 90-ndate teisest poolest on nad siiski igal aastal mõne kooli ka sulgenud. 1991–2003 on suletud või re-organiseeritud kokku üle 150 üldhariduskooli. Eesti taasiseseisvumisest 2003. aastani moodustatud uutest koolidest on tänaseks suletud juba ligi 40%. Haridus- ja Teadusministeerium prognoosib õpilaste arvu vähenemise tõttu ka koolide arvu jätkuvat vähenemist – aastaks 2006/07 umbes samale tasemele kui 1980. aastal ehk 544-ni.

[3] UK National Audit Office, International Education Comparisons, 2003
[4] 09.03.2004. a intervjuu Haridus- ja Teadusministeeriumi Koolivõrgu Büroos

Joonis 2. Üldhariduspäevakoolid 1980–2003 ja prognoos 2004–2006



Allikas: Eesti Statistikaamet

Sulgemis- või reorganiseerimisotsused on kõige enam puudutanud algkoole, mille arv on vähenenud 196-lt 1995. aastal 109-ni 2003. aastal. Ka 2004. aastast suletavatest koolidest moodustavad ligi poole algkoolid[5], kuigi nii põhiseadus (§ 37) kui õiguskantsleri analüüs[6] käsitlevad kohustusliku kooli-hariduse kättesaadavust nii, et selle omandamist tuleks võimaldada kodulähedases koolis. Et algkoolid asuvad valdavalt väikestes omavalitsustes (vt tabel 1), võib nende jätkuv sulgemine raskendada hariduse kättesaadavust just maapiirkondades.

Tabel 1. Koolid asukohati ja tüübiti 2003

Kooli asukoht	Algkool	Põhikool	Gümnaasium (1–12)
Maakonnakeskus	4%	6%	12%
Suurlinn	9%	14%	46%
Väikelinn ja -vald	87%	80%	42%

Allikas: Hariduse ja Tööhõive Seirekeskuse algandmed, Riigikontrolli koostatud tabel

Alates õppeaastast 2006/07 hakkab õpilaste arvu vähenemine mõjutama gümnaasiume ja kutsekoole.

Eesti koolid ja klassid on väga erineva suurusega.

Kui keskmine õpilaste arv päevase õppevormiga munitsipaalkoolis oli 2003/04 õppeaastal 328, siis erakoolis ja riigikoolis õppis ligi kolm korda vähem õpilasi – vastavalt 125 ja 120. Palju sõltub ka sellest, kus kool asub ja millise koolitüübiga on tegu (vt tabel 2).

Tabel 2. Keskmine õpilaste arv munitsipaal(päeva)koolides asukohati ja koolitüübiti 2003

Kooli asukoht	Algkool	Põhikool	Gümnaasium (1–12)
Maakonnakeskus	168	329	757
Suurlinn	79	322	793
Väikelinn ja -vald	37	124	468
Keskmine	**46**	**157**	**645**

Allikas: Hariduse ja Tööhõive Seirekeskuse algandmed, Riigikontrolli koostatud tabel

3-klassilise algkooli moodustamiseks peab selle teeninduspiirkonnas alaliselt elama 30; põhikooli moodustamiseks 90 ja gümnaasiumi (10.–12. kl) moodustamiseks 60 vastavaealist õpilast.[7] Kooli moodustamise õigus seoti teeninduspiirkonnas elavate laste arvuga selleks, et koolivõrku korrastada, koole ökonoomsemalt majandada ja tasustada pedagoogide tööd õpilaskoha maksumuse põhimõttest lähtudes.[8]

[5] "Koolid kaovad nagu kevadine lumi", Õpetajate Leht, 12.03.2004
[6] "Väikekoolide sulgemise seaduslikkus", Õiguskantsleri Kantselei, 2001
[7] Põhikooli ja gümnaasiumiseadus § 11 lg 2. Seadusemuudatus, mis seob kooli moodustamise õpilaste arvuga, jõustus 1999.
[8] Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri (896 SE)

Samas näitab üldhariduskoolide jaotus õpilaste arvu alusel (2003. aasta septembri seisuga), et vähem kui 30 õpilasega munitsipaalalgkoole oli pool, vähem kui 90 õpilasega munitsipaalpõhikoole viiendik. Alla 150 õpilasega munitsipaalgümnaasiume (klassidega 1.–12) on hetkel 1%. Seega, võrreldes kooli moodustamiseks vajalikku õpilaste arvu tegelikuga selgub, et ligi viiendik munitsipaal-koolidest on alakomplekteeritud. See tähendab ka väiksemat õpilaste arvu klassides.

Keskmine õpilaste arv klassis on juba aastaid olnud kehtestatud ülempiirist (36) märgatavalt madalam, aastatel 1998-2002 keskmiselt 23. Siinjuures esinevad suured erinevused piirkonniti, maakoolides on õpilasi klassis keskmiselt 14, linnakoolides 26. Õpilaste vähesus maakoolides on kaasa toonud liit-klasside loomise. Liitklasside õpilastest (6 749) moodustasid maakoolide õpilased 2003/04 õppeaastal ligi 75%, liitklasse on kokku loodud 275 üldhariduskooli.[9] Liitklasside moodustamine on aga siiski hädaabinõu koolitöö korraldamisel.

Sarnaselt Eestiga erineb ka OECD riikides klassi keskmine suurus kehtestatud piirmääradest (vt lisa 2), jäädes vahemikku 18–25. Rohkem on õpilasi klassis Inglismaal, Jaapanis, Austraalias ja Iirimaal, vähem Taanis, Kreekas ja Hispaanias.

Laste arvu järsust vähenemisest tingituna plaanitakse Eestis vähendada piirmäära 24 õpilaseni klassis. Kuigi viimastel aastatel on ka teistes riikides muutunud aktuaalseks klassi piirmäära vähendamine (nt 1999/00 õppeaastal vähendati piirmäära Iirimaal 35-lt 30-le, Poolas kaotati samal aastal piirmäärad üldse), oleks Eesti klassisuuruse piirarv Euroopas suhteliselt eriline.

1.2. Õpetajaskond täna ja tulevikus

Õpetajate arvu muutust pole prognoositud õigesti.

Haridus- ja Teadusministeeriumi senised prognoosid, mille kohaselt õpetajate arv peaks vähenema, on osutunud ebaadekvaatseks (vt tabel 3). Õpetajakohtade arv kujuneb peamiselt selliste tegurite koosmõjus nagu normkoormus, õppekava maht, koolivõrk, õpilaste arv, klassi piirsuurus. Ministeeriumi prognoos on pole adekvaatne seetõttu, et on koostatud eeldusel, et ükski eelnimetatud tingimustest ei muutu.

Tabel 3. Õpetajate ja õpilaste arv üldhariduskoolides, 2000/01

	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
Õpetajate arv*	16 880	16 919	18 483	18 278
Õpetajakohtade arv**	11 984	12 960	14 324	14 050
Õpilaste arv (tuhandetes)	224 086	223 660	222 200	218 555
Õpilasi ühe õpetaja ametikoha kohta	18,7	17,2	15,5	15,6

* Silmas on peetud kõiki, sh osalise koormusega töötavaid õpetajaid.

** Õpetajakoht vastab 35 tunnile nädalas. Ametikohtade arv võib tegelikkuses veidi erineda riigi- ja erakoolide andmete ebausaldusväärsuse tõttu.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus

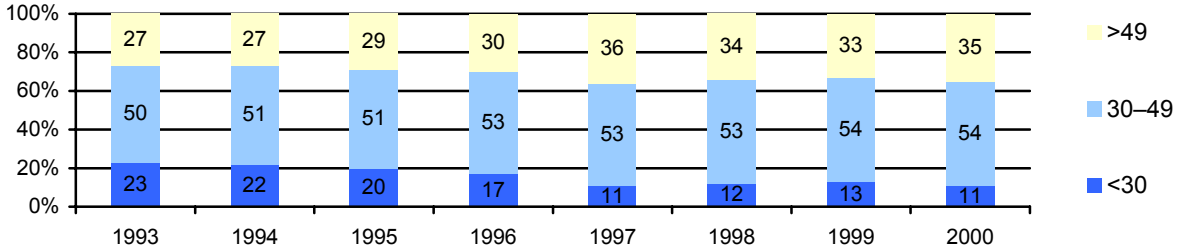
Õpetajaskond vananeb kiiresti.

Ligi kolmandik õpetajatest on vanem kui 50 aastat, üle 50-aastaste õpetajate hulk on kasvanud 27%-lt 1993. aastal 35%-ni 2000. aastaks ehk kokku 8%. Noorte õpetajate pealekasv on seejuures väike. Alla 30-aastaste õpetajate osakaal on 23%-lt 1993. aastal kahanenud 11%-ni 2000. aastal.

Juhul kui õpetajate vajaduse suurenemisega samal ajal siirdub hulk õpetajaid pensionile, võivad lähi-tulevikus täitmist vajada väga paljud ametikohad. Haridussüsteem satub raskesse olukorda, kui kvalifitseeritud õpetajatega on tarvis korraga täita paljud kohad.

[9] Hariduse ja Tööhõive Seirekeskuse vastus Riigikontrolli teabepäringule

Joonis 3. Õpetajate vanuseline jaotus, 2000/01



Allikas: Eesti Statistikaamet

Alates 1990. aastate algusest vananeb kogu Euroopa õpetajaskond. Enamikus riikides (v.a Portugal, Malta ja Sloveenia) on üle poole õpetajatest vanemad kui 40-aastased. Kõrgeim vanemate õpetajate osakaal põhikoolis on Saksamaal ja Rootsis, kus üle 50-aastaste õpetajate osakaal läheneb juba 50%-le.

Nõuetele mittevastavaid õpetajaid jääb üha vähemaks.

Eestis koolides annavad tunde ka õpetajad, kes pole selleks täielikult kvalifitseeritud. Haridus- ja Teadusministeeriumi andmetel oli selliseid õpetajaid 2000. aastal ligi kolmandik. Riigikontrolli auditi andmed näitavad olukorra paranemist, 2003. aastal ei vastanud nõuetele ligi kümnendik õpetajatest. Nõuetele vastavate õpetajate osakaal erineb aineti. Kõige rohkem kvalifitseeritud õpetajaid on vene keele kui emakeele, saksa keele ja matemaatika õpetajate seas ning nõuetele mittevastavaid tööõpetuse ja muusikaõpetajate seas.

Õpetajate puuduse tõttu annavad mittekvalifitseeritud õpetajad tunde ka teistes riikides. Näiteks OECD riikides pole keskmiselt 14% täiskohaga töötavatest õpetajatest täielikult kvalifitseeritud. Analüüsimata kvalifikatsiooninõuete sisu, on mittekvalifitseeritud õpetajate osakaal kõrgeim Rootsis (27%) ja Norras (24%), madalaim Taanis (7%) ja Šveitsis (10%).

1.3. Õppekava ja õppetöö tulemused

Välisekspertide hinnangul on õppekava ülekoormatud ja eluvõõras.

Riiklik õppekava on raamkava, mille alusel koostavad koolid oma õppekava, arvestades kooli omapära. Riiklik õppekava sisaldab kohustuslike ainete loendit, ainesisu ja õppeaega iga aine õpetamiseks ning kehtestab nõuded kooliastmete lõpetamiseks. Esimene riiklik õppekava kiideti heaks 1996. aastal, lisaks on heaks kiidetud kaks lihtsustatud õppekava, üks kerge ja teine mõõduka vaimupuudega lastele. Haridus- ja Teadusministeerium on seadnud eesmärgiks õppekava järjepideva arendamise. 2002. aastal võetigi vastu uus riiklik õppekava, mis on aga sisuliselt 1996. aasta kava minimaalsete muudatustega variant[10]. Järgmine versioon pidi valmima 2003. aastal, kuid valitsuse määrusega pikendati tähtaega 2004. aasta sügiseni.

OECD hinnangul[11] ei ole 1996. aasta riiklik õppekava koostatud Eesti õpilaste võimeid arvestades – nõutavaid tulemusi suudab täielikult saavutada vaid 15% õpilastest. OECD on ka märkinud, et Eesti koolide õppekavad on ülekoormatud ja eluvõõrad, õppetöö eesmärgid liiga üldsõnalised, ained omavahel nõrgalt seotud. Lisaks ei ole riikliku õppekava üldosa põhimõtteid rakendatud ainekavades ega koolide õppekavades. Õppekava annab küll õpetajale suure vabaduse, aga seda ei suudeta või ei osata kasutada.

Õppetöö tulemused sõltuvad kooli asukohast.

Haridus- ja Teadusministeerium on loonud õppekava rakendamise hindamise süsteemi, mis koosneb koolivälisest koostatud testidest: riiklikud tasemetööd 3. ja 6. klassis; põhikooli lõpueksamid; gümnaasiumi riigieksamid, mida kasutatakse ühtlasi ülikooli sisseastumiseksamitena. Kuigi õppetöö tulemused sõltuvad paljudest teguritest (nt õpilaste tase, õpetajate kvalifikatsioon, õppevahendid), saab üleriigiliste testide tulemusi vaadelda kui üht õppetöö kvaliteedi näitajat.

[10] http://www.ut.ee/curriculum/Sisu/seminarid/08_10_03_lahteseisukohad.doc
[11] Riiklike hariduspoliitikate ülevaated, Eesti. OECD 2001

Eesti koolide põhikooli lõpueksamite tulemuste vahel on väga suured erinevused, mis viitab koolide ebaühtlasele kvaliteedile. Keskmisest paremad tulemused kõikides põhikooli kohustuslikes lõpueksamiainetes on teeninduspiirkonnata ja suurlinna koolidel, keskmisest madalamad aga valla- ja väikelinnakoolidel. OECD hinnangul võib ebaühtlasi tulemusi põhjustada see, et mõned koolid ei suuda riiklikku õppekava täies mahus rakendada, oma kooli õppekava välja arendada, õpilasi vajalike ressurssidega (õppevahendid, -materjalid) varustada ja adekvaatselt hinnata.[12]

Tabel 4. Põhikooli lõpueksamite tulemused arvestades kooli asukohta, 2003

	Eesti keel	Matemaatika	Eesti kui teine keel	Vene keel
Keskmine %*	**70%**	**67%**	**75%**	**68%**
Maakonnakeskus	71%	65%	81%	64%
Suurlinn	71%	70%	76%	69%
Teeninduspiirkonnata koolid	78%	71%	86%	75%
Valla- ja väikelinnakoolid	68%	65%	70%	64%
Õhtukoolid	59%	51%	50%	62%

* Eksami valimi tulemuse (aritmeetiline keskmine) % maksimaalsest tulemusest

Allikas: Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus, statistikaaruanne EP77-04/2003

Paljudes riikides on õppetulemuste rahvusvaheline võrdlus saanud oluliseks vahendiks, hindamaks riigi haridussüsteemi tulemusi ja õpilaste ettevalmistuse taset. Peamiselt kasutatakse selleks PISA[13] ja TIMSS-i[14] uuringuid. Seni pole Eesti PISA uuringus osalenud, 2003. aastal osales Eesti esmakordselt TIMSS-i uuringus 8. klassi õpilastele.

1.4. Hariduse rahastamine

Eesti hariduskulude osakaal avaliku sektori eelarvest ja SKT-st on teiste riikidega võrreldes suur.

Eestis on viimastel aastatel investeeritud aastas haridusse[15] 6–7 mld krooni, mis moodustab 15–16% avaliku sektori eelarvest. Kaheksa aastaga on hariduskulud tõusnud enam kui kolm korda – 2,4 mld kroonilt 1995. aastal 7,6 mld kroonini 2003. aastal. Võrreldes OECD riikidega investeerib Eesti avalik sektor haridusse suhteliselt suure osa oma eelarvest. Eesti ei edesta Haridus- ja Teadusministeeriumi andmetel[16] oma hariduskulude osakaaluga avaliku sektori eelarvest mitte ainult OECD keskmist taset (13%), vaid ka enamikku Skandinaavia riikidest – Soomet, Rootsit ja Taanit (vt lisa 2).

Hariduskulude taset hinnates kasutatakse peamise indikaatorina hariduskulude osakaalu SKT-st.[17] Kui absoluutsummad on igal aastal kasvanud (v.a 2000. aastal), siis hariduskulude osakaal SKT-st on Eestis olnud suhteliselt stabiilselt 6–7%. Eesti hariduse kogukulud osakaaluna SKT-st ületavad OECD keskmist taset nagu hariduse kogukulud riigieelarvestki, ent Skandinaavia riikide tasemele jääme alla (vt joonis 4).

---

[12] OECD, Riiklike hariduspoliitikate ülevaated, 2003, lk 102

[13] PISA on rahvusvaheline võrdlusuuring vanematele kui 15-aastastele (kohustusliku hariduskava lõpus), kus hinnatakse õpilaste omandatud teadmisi ja oskusi ühiskonnas osaleda (sh õpilase lugemis- ja arvutusoskust, kirjaoskus).

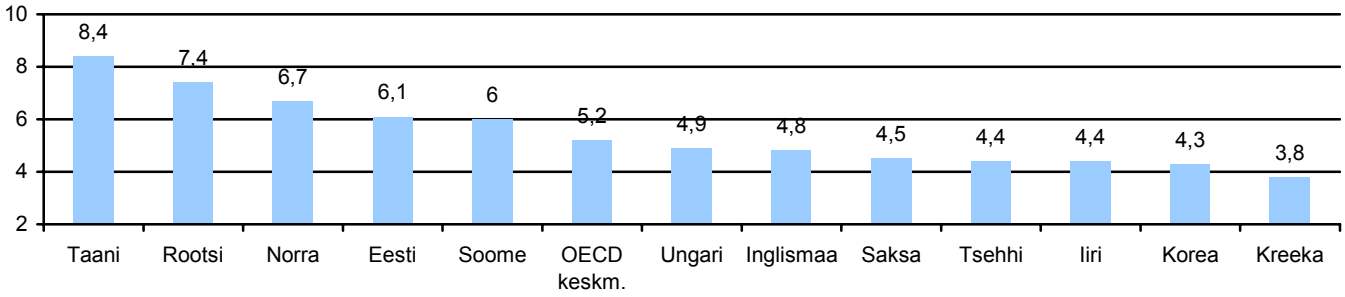
[14] TIMSS on rahvusvaheline võrdlusuuring matemaatika ja loodusainete vallas. Testi ülesanded on suunitletud analüüsile ja probleemide lahendamisele.

[15] Hariduskuludeks loetakse kõik kulud, mis on avaliku sektori eelarvest (sh välisabist ja riiklikest fondidest) tehtud regulaar- ja huviharidusele (v.a sport). Hariduskuludeks ei loeta omatuludest tehtavaid kulusid; teadus- ja arendustegevuse kulusid; täiskasvanuhariduse kulusid; Keeleinspektsiooni kulusid; TÜ Kliinikumi ja residentuuri kulusid.

[16] Haridus- ja Teadusministeeriumi analüüsi- ja planeerimise talituse dokument "Avaliku sektori kulutused haridusele Eestis ja võrrelduna OECD riikidega, 2003

[17] Hariduskulude analüüsi puhul kasutatakse alati jooksevhindades ehk nominaalset SKT-d.

Joonis 4. Avaliku sektori hariduskulude osakaal (%) SKT-st, OECD 2000, Eesti 2002



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium. OECD. Education at a Glance, 2003

Kuigi Eestis ei investeerita haridusse protsentuaalselt vähe, jäävad hariduskulud absoluutsummadelt arenenud riikide hariduskuludele siiski tunduvalt alla – Eesti SKT elaniku kohta on ligi kaks korda väiksem kui OECD näitaja. Skandinaavia riikide SKT elaniku kohta on Eesti omast suurem enam kui kaks, Norra SKT isegi ligi kolm korda.

Hariduskulud õpilase kohta on pidevalt suurenenud.

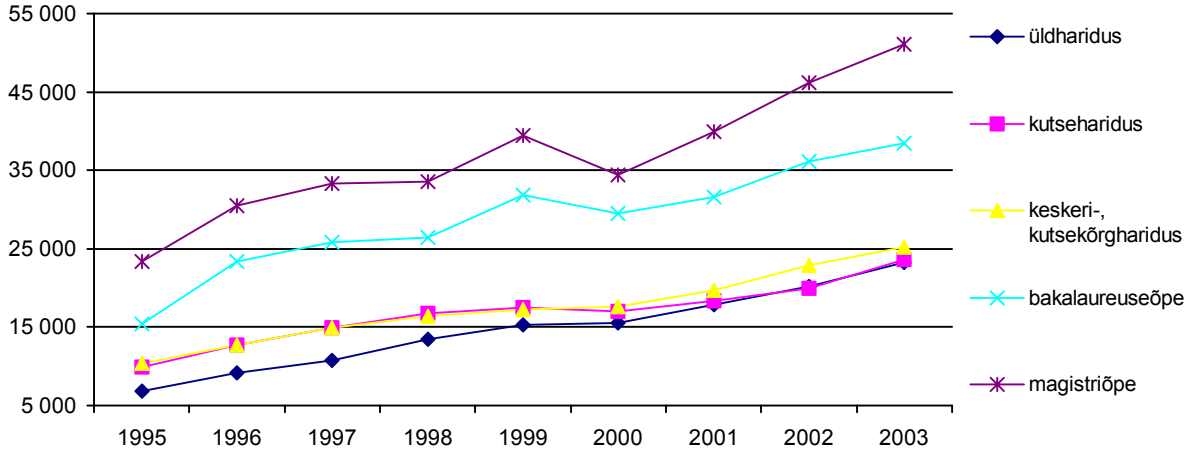
Üldharidust rahastatakse peamiselt kahest allikast: riigi ja omavalitsuse eelarvest. Õpilasele on põhi- ja keskharidus riiklikes õppekavades määratud mahus avalikes õppeasutustes õppemaksuta. Kohalikust eelarvest tuleb katta kooli ülalpidamiskulud. Riigieelarvest eraldatakse igal aastal valla- ja linnaeel-arvetesse raha munitsipaalkoolide pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täienduskoolituse ja õpikutega seotud kulude katmiseks.

Haridusraha jaotades lähtutakse omavalitsusüksuse territooriumil õppivate laste arvust, arvestuslikust õpilaskoha maksumusest (2003. aastal oli see 8 070 krooni) ja personalikulu koefitsiendist. Koefitsient sõltub peamiselt õpilaste arvust vallas või linnas ja on mõeldud regionaalsete erisuste vähendamiseks ehk kompenseerima väikese õpilaste arvuga omavalitsustele õpetajate palgakulu. Näiteks üle 5 000 õpilasega linnadel (Tallinn, Tartu, Pärnu, Narva, Kohtla-Järve) on palgakulu koefitsiendiks 0,89 (õpilasi ühe õpetaja kohta 19–21), kuni 120 õpilasega valdadel 1,5 (õpilasi ühe õpetaja kohta 7–16). Lisaks on väikesaartele kohaldatud täiendavaid koefitsiente, näiteks Kihnus on koefitsiendiks kokku 2,2 ja Ruhnus 2,7 (õpilasi õpetaja kohta vastavalt 10 ja 4).[18]

Üldhariduskulud on kasvanud 1,5 miljardilt kroonilt 1995. aastal 4,8 miljardi kroonini 2004. aastal (vt lisa 2).[19] Ka hariduskulutused ühe õpilase kohta on Eestis pidevalt suurenenud, 1995–2003 enam kui kolm korda. Kulutusi ühe õpilase kohta on suurendanud ka õpilaste vähenemine. Riigi hariduskulud ühe õpilase kohta üldhariduses on haridustasemete lõikes kõige väiksemad, 2003. aastal 23 266 krooni (vt joonis 5 ja lisa 2). Ka enamikus teistes riikides on nii, et hariduskulud õpilase kohta kasvavad koos haridustasemega (v.a Itaalias ja Inglismaal, kus ühe õpilase hariduskulud keskharidusele *(secondary)* on suuremad kui põhi- ja kõrgharidusele.[20]

[18] Haridus- ja Teadusministeerium. Üldhariduskoolide õpetajate palgavahendite koefitsientide analüüs, 2001
[19] Haridus- ja Teadusministeeriumi 25.03.2004. a vastus Riigikontrolli teabepäringule. Üldhariduskuludes sisalduvad nii riigi kui omavalitsuste eelarvesummad, kogusummas sisalduvad omavalitsuste 2003. ja 2004. aasta eelarvesummad põhinevad 2002. aasta tasemel.
[20] Eurydice, Key Data on Education in Europe. Financing of Education, 2002, ptk I-22

Joonis 5. Riigi hariduskulud* õpilase kohta haridustasemete** lõikes, 1995–2003***



* Riigi hariduskulude alla on loetud ka ülekanded omavalitsuste toetusfondi, üldhariduskoolide investeeringud, Tartu Kutsehariduskeskuse finantseerimine ning projekt "21.sajandi kool".
** Üldharidus (ISCED 1/2/3), kutseharidus (ISCED 2/3/4) keskeriharidus, kutsekõrgharidus (ISCED 5B), rakenduskõrgharidus, diplomiõpe, bakalaureuseõpe (ISCED 5A), magistriõpe (ISCED 5A)

*** 2003. aasta andmed põhinevad prognoosil

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, haridus- ja teadusministri ettekanne "21. sajandi haridus"

Aina suurenevate hariduskulutuste juures ja olukorras, kus õpilaste arv pidevalt väheneb, peaks hariduse suhteline kvaliteet aasta-aastalt aina tõusma. Ent olemasoleva koolisüsteemi juures valitseb oht, et ressursid kuluvad hajutatud koolivõrgu ülalpidamiseks ega jõua koondatult koolihoonete ja -inventari ning lõppkokkuvõttes ka õpetajate ja õpilasteni.

2. Koolikohustuse täitmise probleemid

Viimastel aastatel on aina enam probleeme tekitanud õpilaste koolist väljalangemine, mistõttu Riigikontroll otsustas 2002. aastal auditeerida koolikohustuse täitmise tagamist. Käesolev peatükk keskendub õpilaste arvestusele, koolikohustuse täitmiseks loodud meetmetele ja selle mittetäitmise põhjustele. Peatüki lõpus on kirjeldatud Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevust Riigikontrolli ettepanekute täitmisel.

2.1. Ülevaade koolikohustuse mittetäitmisest

Haridusseaduse järgi on Eestis kohustuslikuks haridusmiinimumiks põhihariduse omandamine, mille vanuselisteks piirideks on 7–17 eluaastat ja mis omandatakse 1.–9. klassis. Kohustusliku haridustee pikkus on valdavalt sama ka teistes Euroopa riikides[21] (vt ka lisa 3).

Probleemi ulatusest ei saa õiget ülevaadet koolikohustuse mittetäitmise defineerimata jätmise tõttu.

Seni pole ühtset arusaama, keda pidada koolikohustuse mittetäitjaks. Õigusaktides ei ole koolikohustuse mittetäitmist selgelt määratletud. Ka Haridus- ja Teadusministeerium ei tea täpselt, keda koolikohustuse mittetäitjaks pidada. Seetõttu on teadmatuses ka koolid ja peavad koolikohustuse mittetäitmiseks väga erinevaid juhtumeid. Riigikontrolli audit näitas, et mõned koolid peavad selleks õppekava mitteomandamist, teised süstemaatiliselt puudumist, kolmandad iga põhjuseta puudumist.

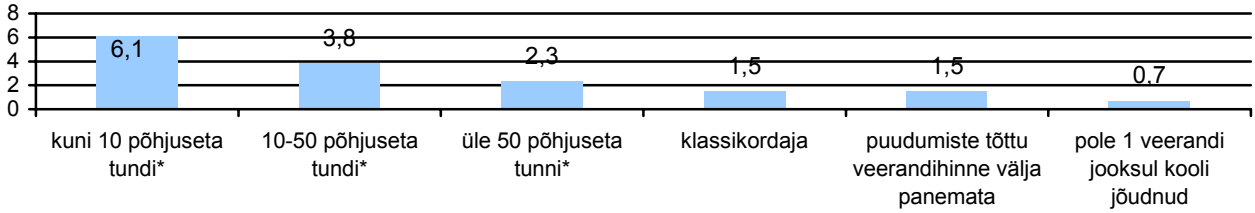
Pole teada, kui palju lapsi on koolitee pooleli jätnud.

Koolikohustuse mittetäitjate kohta esitatud arvud on väga erinevad. Alaealiste komisjonid tegelesid 2002. aastal enam kui 1 000 koolikohustuse mittetäitjaga. Haridus- ja Teadusministeeriumi andmetel katkestas 2002/03 koolitee ilma põhiharidust omandamata veidi enam kui 1 100 noort. Õpilaste registri andmetel oli kooli katkestajaid aga ligi 2 000.

Praegu peetakse õpilaste üle arvestust mitmel tasandil: omavalitsused[22], koolid ja riiklikul tasandil täidab sama rolli 2000. aastal loodud õpilasregister[23]. Arvestuse kord ei taga aga usaldusväärset ülevaadet koolikohustuse mittetäitmisest. Arvestus ei võimalda välja tuua lapsi, kes polegi kooli jõudnud, ega ka kooli nimekirjas olevaid lapsi, kes reaalselt koolis ei käi. Lisaks ei ole oma õpilaste andmeid registrile esitanud kõik koolid – 2004. aasta 15. märtsi seisuga puudusid 19 kooli õpilaste andmed.

Kuigi üldjuhul eelnevad õpingute katkestamisele nii probleemid õppetöös kui tundidest puudumised, ei ole Haridus- ja Teadusministeerium järelevalve käigus süstemaatiliselt põhjuseta puudumistele seni tähelepanu pööranud. Ministeeriumi tasandil liigitatakse õpilased kaheks: koolikohustuse täitjad ja mittetäitjad, kuigi nimetatud kahe äärmuse vahele jääb vaheastmeid. Täpsema liigendusega on võimalik varakult määratleda riskigruppidesse kuuluvad noorukid ja rakendada preventiivseid meetodeid, vältimaks noorte koolist väljalangemist. Riigikontroll küsis oma auditis koolidelt andmeid eri puudumiste kategooriate kaupa (vt joonis 6). Küsitlusest selgus, et nii kooli poolelijätmine kui ka puudumised ja klassikursuse kordamised langevad enamasti põhikooli kolmandasse klassiastmesse (7.–9. klass).

Joonis 6. Õpilaste osakaalud puudumiste kategooriate lõikes, 2001/02



* Põhjuseta puudutud tunnid aastas
Allikas: Riigikontrolli küsitlus koolide seas

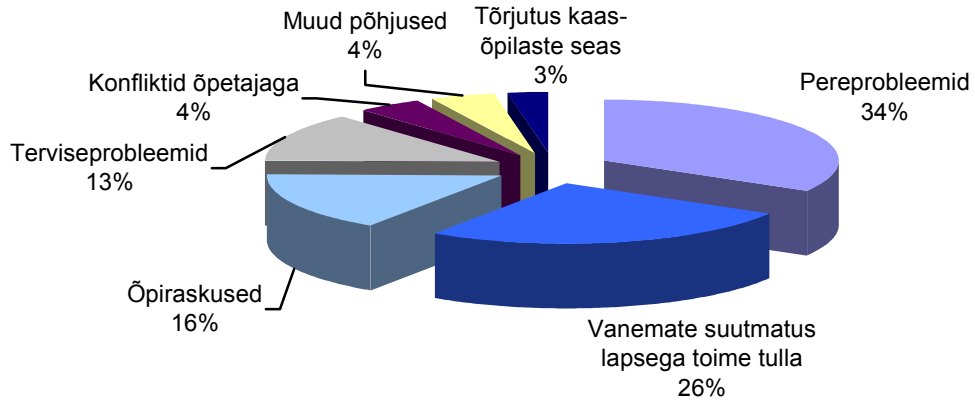
[21] Education at a glance: OECD Indicators 2003, lk 251
[22] Valla- ja linnavalitsused peavad arvestust koolikohustuse täitmise edasilükkamise, esimesse klassi astumise, väljaspool kooli teeninduspiirkonda või omavalitsusüksuse haldusterritooriumi õppimise ja põhikooli lõpetamise või katkestamise üle seoses koolikohustuse täitmise vanusepiiri ületamisega.
[23] Haridusministri 20.09.2000. a määrus nr 34

Kool jäetakse pooleli vanemate toetuse puuduse, õpiraskuste ja õpetajatega tülitsemise tõttu.

Haridus- ja Teadusministeerium koondab küll andmeid koolikohustuse täitmise probleemide kohta, kuid siiski mitte ammendavalt. Näiteks on ministeerium püüdnud välja selgitada põhikooli katkestamise põhjuseid erinevates kategooriates (vt lisa 3), ent need ei võimalda mõista, miks tegelikult kool katkestati. Selge ülevaade põhjustest on eelduseks koolikohustuse täitmise tagamiseks tarvilike meetmete väljatöötamisel ja rakendamisel.

Riigikontrolli küsitlus koolide seas näitas, et kõige enam põhjustavad koolikohustuse mittetäitmist sotsiaalsed probleemid, sh vanemate alkoholism, narkomaania, suur töökoormus, abieluprobleemid ja vaesus, mis on viinud vanemate toetuse ja järelevalve puudumiseni. Samuti on sagedaseks põhjuseks vanemate suutmatus lapsega hakkama saada, kui laps on näiteks sõprade mõju all.

Joonis 7. Koolikohustuse mittetäitmise põhjused 2001/02



Allikas: Riigikontrolli küsitlus koolide seas

Riigikontroll küsitles[24] põhikooli katkestamise põhjuste väljaselgitamiseks ka õhtukooli ja eel-kutseõppes õppivaid põhihariduseta noori. Selgus, et mõlemal juhul tõid õpilased ülekaalukalt välja kaks gruppi põhjuseid – raskused õppetöös (vastavalt 26% ja 37%) ja probleemid õpetajatega (vastavalt 26% ja 29%). See peegeldab haridussüsteemi paindumatust ning vajakajäämisi õppe- ja kasvatustöö põhjalikkuses ja kvaliteedis.

2.2. Koolikohustuse täitmise võimalused

Koolikohustuse täitmise võimalused on ebaühtlase kättesaadavusega.

Haridus- ja Teadusministeerium on loonud õigusliku raamistiku, mis võimaldab kasutada eri õppevorme koolikohustuse täitmise parandamiseks. Selleks et kohustusliku põhihariduse omandamine oleks kõigile jõukohane, on loodud võimalused seda omandada kolme erineva tasemega õppekava alusel.[25] Normintellektiga lapse puhul saab kool lisaks rakendada õpiabi ja nõustamist, koostada individuaalse õppekava või korraldada koduõpet. Vajadusel saab õpilase suunata pikapäevarühma, parandusõpperühma või õpilaskodusse. 7.–9. klassi käitumisraskustega õpilastele võib kool moodustada nn Tootsi klasse ning arenguhäiretega õpilastele tasandusklasse. Nimetatud meetmete kasutamine viimastel aastatel on toodud tabelis 5.

[24] Auditi "Põhihariduseta isikute tagasitoomine haridussüsteemi" käigus
[25] Normintellektiga õpilastele mõeldud õppekava, lihtsustatud õppekava, toimetuleku õppekava

Tabel 5. Koolikohustuse täitmist tagavate meetmete kasutamine, 2000–2003

	2000/01		2001/02		2002/03		2003/04	
	koole	õpilasi	koole	õpilasi	koole	õpilasi	koole	õpilasi
Individuaalõppekava*	-	-	-	-	-	-	136	579
Tootsi klassid	25	283	34	436	41	480	42	502
Pikapäevarühm	-	32 625	-	29 305	-	27 052	a/p	a/p
Tasandusklass	18	925	23	954	21	940	29	892
Õpilaskodu	27	251	24	255	10**	185**	15**	215**

* Individuaalõppe andmeid küsis Haridus- ja Teadusministeerium koolidelt sel õppeaastal esimest korda.
** Riiklikult toetatavad kohad II poolaasta seisuga
a/p - andmed veel puuduvad, sest toimub koolidelt kogutud andmete ülevaatamine.

Allikas: Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus, Statistikaamet

Haridus- ja Teadusministeerium on jätnud meetmete rakendamise eeskätt koolide ülesandeks. Seetõttu erineb nende kasutamine maakonniti oluliselt ja kõiki meetmeid (Tootsi klassid, õpilaskodud, tasandusõppeklassid) igas maakonnas rakendada ei saagi (vt lisa 3). Ka alaealiste komisjonid märkisid Riigikontrolli küsimustikule vastates, et ei saa kõiki mõjutusvahendeid kohaldada, sest ei ole võimalusi. Seni pole ministeerium analüüsinud, miks meetmete kasutamine maakonniti nii palju erineb.

All on nimetatud eri meetmete rakendamise probleemid:

- **Erikoolidesse** suunamine on raskendatud kohtade vähesuse tõttu. Kuigi kohtadest summaarselt puudu pole, napib neid 5.–7. klassi õpilastele, keda aga kõige enam erikooli suunatakse. Näiteks hetkel on kohtade vähesuse tõttu ootelehel 19 õpilast.[26]
- **Individuaalset õppekava** kasutatakse suhteliselt vähe. Koolid ise nimetasid põhjusena nii selle koostamise keerukust (pole koostamise suuniseid) kui asjaolu, et selle alusel õppimist täiendavalt ei finantseerita.
- Kuigi **Tootsi klasse** on iga aastaga üha rohkem kasutama hakatud (õpilaste arv neis on 2000–2003 kasvanud ligi kaks korda), ei saa kasvatusraskustega laste klassis õppida siiski kõigi maakondade õpilased. 2003/04 puudub see võimalus Järva- ja Tartumaal. Lisaks märkisid koolid Riigikontrollile vastates, et tunnevad vajadust suunata käitumisraskustega õpilaste klassi ka nooremaid kui 7. klassi õpilasi, mistõttu võiks lubada Tootsi klasse moodustada ka 5. ja 6. klassi õpilastele.
- **Õpilaskodude** tegevuse analüüs[27] näitab, et selline institutsioon lastele on äärmisel vajalik. Tänaseks on suurenenud riiklikult toetatavate õpilaskodukohtade arv ja hakatud arendama õpilaskodude võrku. Siiski ületab vajadus praeguseid võimalusi. Õpilaskodusid pole veel kõikides maakondades, 2003/04 puudusid riiklikult toetatavad õpilaskodukohad Jõgeva, Lääne-Viru, Viljandi ja Tartumaal. Probleeme on tekitanud ka õpilaskodude sihtrühm. Praegu viibivad õpilaskodudes nii lapsed, kes elavad koolist kaugel, kui ka need, kel on käitumisprobleemid või kes on pärit vähekindlustatud peredest. Lisaks on õpilaskodudes puudus eriettevalmistusega personalist.
- **Tasandusõppeklasse** on igal aastal kasutusele võtnud aina enam koole, samas on õpilaste arv nendes vähenenud. Tasandusklasse pole 2003/04 õppeaasta seisuga moodustatud Ida-Viru, Järva, Jõgeva, Rapla, Saare, Valga ja Võru maakonnas.

Kui osa meetmeid (koduõpe, õpiabi jms) saab delegeerida kooli ja omavalitsuse tasandile, siis Tootsi klasside ja õpilaskodude loomise peaks otsustama piirkondlikul või riiklikul tasandil – kuna iga kooli juurde ei ole võimalik ega mõttekas neid luua, tuleb teha valik ja arvestada sellega ka koole rahastades. Seega ei ole õigustatud kõigi koolikohustuse täitmise tagamise meetmete täielik delegeerimine omavalitsustele ja koolidele, isegi juhul, kui see olulisel määral hõlbustab Haridus- ja Teadusministeeriumi tööd.

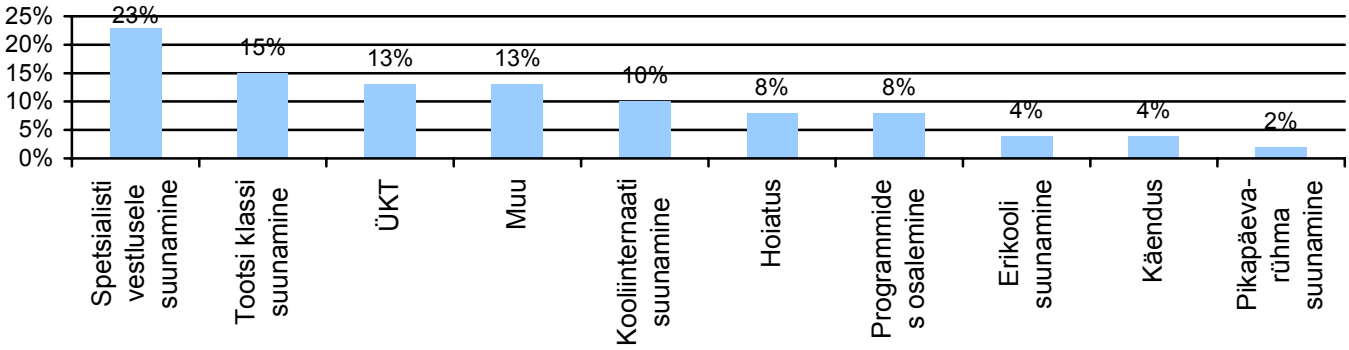
[26] Alaealiste komisjonide küsitlus, praegu pooleli olev erikoolide audit.
[27] Õpilaskodud, nende moodustamise ja funktsioneerimisega seotud probleemid. Uurimisprojekt. A.Tiko, 2003

Ei hinnata eri võimaluste tulemuslikkust.

Haridus- ja Teadusministeerium ei ole määratlenud oodatavaid tulemusi ega kirjeldanud, kuidas loodud meetmetest saadavat kasu hinnata. Seetõttu on raske anda hinnangut, kas koolikohustuse täitmise eri võimalused (sh alaealiste komisjoni kohaldatavate mõjutusvahenditena) on end õigustanud ja kas neist piisab probleemide lahendamiseks. Teadmatus meetmete tulemuslikkusest raskendab ministeeriumil rakendada tõhusat kulude juhtimist meetmete kaupa.

Riigikontrolli küsitlus alaealiste komisjonide seas näitas, et enamasti ei osatud kirjeldada, kuidas mõjutusvahendi tulemuslikkust hinnatakse. Samas suutsid peaaegu kõik alaealiste komisjonid tunnetuslikult välja tuua need mõjutusvahendid, mis annavad kõige paremaid tulemusi (vt joonis 8).

Joonis 8. Kõige tulemuslikumad mõjutusvahendid alaealiste komisjonide arvates



* Muu all on välja toodud mitu üheaegselt kohaldatud mõjutusvahendit.

Allikas: Riigikontrolli küsimustik alaealiste komisjonidele

2.3. Riigikontrolli ettepanekud ja nende täitmise seis

- Riigikontroll soovitas haridus- ja teadusministril defineerida koolikohustuse mittetäitmine seaduses, et kõik osapooled (koolid, ministeeriumide, omavalitsuste ja maavalitsuste haridusametnikud) seda ühtmoodi mõistaksid, ning ühtsest määratlusest lähtudes täiendada koolikohustuslike õpilaste üle peetava arvestuse korda.

  Tänaseks on ministeerium ette valmistanud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise eelnõu, kus defineeritakse koolikohustuse mittetäitjana õpilased, kes on koolikohustuse eas, aga ei ole kantud ühegi kooli nimekirja. Minister näeb ette täiendavalt määratleda õpilaste õppetöös osalemise kohustus, samuti fikseerida põhjuseta puudumiste piir, mil kool peaks hiljemalt pöörduma alaealiste komisjoni poole.
  Koolikohustuslike õpilaste arvestuse peaks ministri sõnul tagama lõplikult 2004. aasta kevadel valmiv hariduse infosüsteem, mis koondab eri haridusteemalisi registreid.

- Samuti tegi Riigikontroll ettepaneku koguda koolikohustuse mittetäitmise kohta teavet nii, et oleks ülevaade koolikohustuse mittetäitmise põhjustest ja ulatusest ning alaealiste komisjonide tegevusest koolikohustuse mittetäitjatele mõjutusvahendite kohaldamisel.

  Koolikohustuse mittetäitmise põhjuste väljaselgitamiseks kaardistas ministeeriumi järelevalveosakond 2002/03 õppeaastal koolikohustuse täitmise 84 koolis, analüüsides ka põhjuseta puudumise põhjuseid. Lisandunud kategooriateks olid mh perekondlikud põhjused ja koolikohustuse ea lõppemine, mis moodustas kõikidest põhjustest ligi 70%. Samuti täiendati alaealiste komisjonide aruandlusvorme. Probleemide varajaseks märkamiseks tehti alates 2004. õppeaastast kohustuslikuks arenguvestlus õpilastega.

- Lisaks soovitas Riigikontroll välja selgitada, miks koolikohustuse täitmise parandamiseks loodud meetmeid ei ole rakendatud kõigis maakondades ning vajaduse korral nende rakendamise võimalusi laiendada.

  Haridus- ja teadusministri sõnul raskendab meetmete rakendamist kvalifitseeritud pedagoogide puudus. Probleemi lahendamiseks jätkab ministeerium koolieelsete lasteasutuste õpetajate, psühholoogide ja logopeedide palgamäärade tõstmist. Individuaalse õppekava koostamise ja rakendamise juhendid peaksid koolidesse jõudma 2004. aasta sügiseks. Täpsemat tegevuskava, kuidas tagada meetmete rakendamine kõigis maakondades, ministeerium seni koostanud pole.

- Riigikontroll tegi ka ettepaneku sõnastada oodatavad tulemused, mida tahetakse iga konkreetse koolikohustuse täitmise parandamiseks loodud meetmega saavutada, määratleda, millist infot on selle tulemuslikkuse hindamiseks vaja, ning seejärel seada sisse aruandlus, mis tagaks tulemuslikkuse hindamiseks vajaliku teabe.

  Haridusminister täiendas 2003. aasta riikliku järelevalve läbiviimise korda, milles sõnastatud kriteeriumid peaksid aitama senisest paremini hinnata kooli tegevust koolikohustuse täitmise tagamisel.

3. Põhikoolist väljalangenutega tegelemine

Järjena koolikohustuse täitmise tagamise auditile keskendus Riigikontroll 2003. aastal koolikohustuse east välja jõudnud, kuid hariduseta inimeste probleemidele, viies läbi auditi "Põhikoolist väljalangenute taastoomine haridussüsteemi". Käesolev peatükk käsitleb põhihariduseta toimetulekut ja õppimisvõimalusi ning peatüki lõpus on samuti ülevaade Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevusest Riigikontrolli ettepanekute täitmisel.

3.1. Põhihariduseta isikud ja nende toimetulek

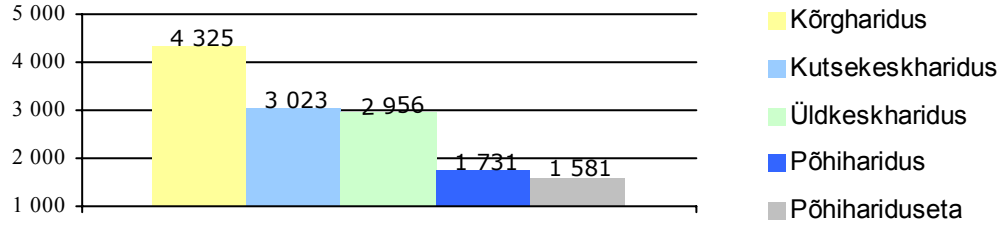
Põhihariduseta isikute hulk kasvab.

2000. aastal oli Eestis rahvaloenduse andmeil vanuserühmas 17–49 ehk kõige töövõimelisemate elanike seas põhihariduseta ligi 12 000 inimest. Tegelikult võib see arv suuremgi olla. Kuigi enamikul omavalitsustest pole täpset ülevaadet oma haldusterritooriumi põhihariduseta elanikest, võib nende küsitluse vastuseid üldistades hinnata, et Eestis kokku on põhihariduseta inimesi vanuses 17–49 ligi 20 000. Põhihariduseta isikute ring suureneb igal aastal ligi 1 000 põhikooli katkestaja võrra, ka enam kui pool õhtukoolis õpinguid jätkavatest õpilastest jätab kooli pooleli.

Neil on suuremad toimetulekuprobleemid ja kesised väljavaated tööd leida.

Kuigi haridus üksi ei taga toimetulekut, sõltub inimese staatus tööjõuturul ja sissetulek peale muude tegurite ka haridustasemest. Põhihariduseta isikutest on suur osa on töötud ja väga väikese sissetulekuga (vt joonis 9), millest enamuse moodustavad riiklikud toetused.[28] Paljud põhihariduseta isikutest on asunud kuritegelikult teele – ligi 13% neist kannavad vanglakaristust või on kriminaalhooldusalused.

Joonis 9. Keskmine netosissetulek inimese kohta kuus, 2001



Allikas: TÜ Rahvamajanduse Instituut. Leibkonna elujärg, 2001

Põhihariduseta isikutega tegelemine pole kellegi mure.

Omavalitsused peavad tagama õppimisvõimalused ja hoolitsema selle eest, et kuni 17-aastased isikud põhiharidust omandaksid. Kui inimene on koolikohustuse east väljas ja tal puudub põhiharidus, siis pole omavalitsustel ega ka kellelgi teisel kohustust temaga tegeleda. Seetõttu on oluline koolikohustuse mittetäitjaid märgata võimalikult vara, et vältida olukorda, kus noor muutub ühiskonna suhtes passiivseks.

Haridus- ja Teadusministeeriumil puudub täpne ülevaade põhihariduseta isikute arvust ja nende paiknemisest. Seetõttu on raskendatud ka konkreetsete meetmete planeerimine katkestajate tagasitoomiseks haridussüsteemi. Kuigi nii koolid kui omavalitsused on tegelenud koolikohustuse east välja jõudnud põhihariduseta isikute otsimisega ja õppima suunamisega omaalgatuslikult, aitaks põhihariduseta isikute tagasitoomisele oluliselt enam kaasa koordineeritud riikliku süsteemi olemasolu.

[28] 2000. aasta rahvaloenduse andmed ja 2001. aasta tööjõu-uuring

3.2. Põhihariduseta isikute võimalused õpinguid jätkata

Õppimisvõimalusi on vähe.

Haridus- ja Teadusministeerium on loonud koolikohustuse east välja jõudnud põhihariduseta isikutele võimaluse omanda põhiharidust täiskasvanute gümnaasiumides, eksternina ja eelkutseõppes. Need õppimisvõimalused on aga piiratud.

Täiskasvanute gümnaasiumid ehk võimalus omandada põhiharidus kaug- ja õhtuõppes on loodud peaaegu igas maakonnas. Siiski on kohati soovijaid rohkem kui kohti ja võimalusi napib. Kõige probleemsem on olukord Hiiumaal, kus pole üldse võimalik omandada põhiharidust kaug- ja õhtuses õppes, ning Tallinnas, kus soovijaid õhtukoolidesse on enam kui õpilaskohti. Lisaks saavad õhtu- ja kaugõppes põhiharidust omandada vaid vanemad kui 17-aastased põhihariduseta isikud.

Probleeme valmistab ka eelkutseõppe[29] kohtade vähesus. Eelkutseõppe võimalusi on 2003/04 õppeaastal laiendatud ja praegu saab eelkutseõpet omandada kuues maakonnas.[30] Siiski puudub see võimalus Põhja-Eestis. Suurt vajadust eelkutseõppe järele näitab ka see, et Riigikontrolli küsitluse andmetel oli 2002. aastal enam kui pool Valga ja Põltsamaa eelkutseõpilastest teistest maakondadest. See tähendab, et õpilased peavad õppimisvõimaluste leidmiseks liikuma kodust kaugele, mis suurendab nende kulusid õpingute ajal.

Eelkutseõppe käivitamist põhihariduseta isikutele on raskendanud nõue, et õpilased peavad samal ajal omandama põhiharidust õhtu- või kaugõppevormis. Seda põhjusel, et kutsekoolides ei ole hetkel võimalik eriala omandada ilma põhihariduseta. Nii peavad kutseõppeasutused, kes soovivad läbi viia eelkutsekoolitust, leidma partneriks kooli, kes annaks õhtu- või kaugõppe vormis üldharidust. Selline kord takistab eelkutseõppe rakendamist eelkõige maapiirkondades, kus kutseõppeasutuse läheduses pole täiskasvanute gümnaasiumi ning on raske leida partnerkooli.

Samuti raskendavad põhihariduseta täiskasvanute õppimist kehvad toimetulekuvõimalused.

Riigikontrolli audit näitas, et täiskasvanute gümnaasiumi õpilastest katkestas õpingud 55% ning eelkutseõpilastest ligi 10%. Kindlasti on nii suure katkestamise määra üheks põhjuseks ka majanduslikud raskused. Õppimine nõuab kulusid (transport, ühiselamu, toit jm), vähendades samas võimalusi tööl käia. Toimetulekuprobleeme on ligi kahel kolmandikul täiskasvanute gümnaasiumi õpilastest. Eelkutseõpilaste seas on see näitaja veelgi suurem.

Omavalitsused üldjuhul täiskasvanud põhihariduseta isikuid õpingute ajal ei toeta. Toetanud on vaid ligi neljandik, kuid valdavalt on see süsteemitu ja piirdub mõne üksiku abivajaja toetamisega. Kõige sagedamini hüvitavad omavalitsused sõidukulud ja toiduraha.

Lisaks põhihariduseta täiskasvanud isikute vähesele toetamisele ei laiene täiskasvanute gümnaasiumide ja eelkutseõppe õpilastele mitmed sotsiaalsed garantiid, mis on olemas päevases õppevormis õppivatel noortel või nende vanematel:

- Puudub õigus saada lapsetoetust ja toitjakaotuspensioni.
- Täiskasvanute gümnaasiumi ning eelkutseõppe õpilastel pole võimalik võtta õppelaenu.
- Täiskasvanute gümnaasiumi õpilasel on võimalik registreerida end töötuks ning taotleda töötu abiraha. Seda võib saada aga juhul, kui ta on töötuna arvele võtmisele eelnenud 12 kuu jooksul olnud hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega (nt õppimine päevases õppevormis) vähemalt 180 päeva, kohe valmis tööle asuma ja osalema tööturukoolituses. Kuna õppimist täiskasvanute gümnaasiumis või eelkutseõppes ei loeta tööturukoolituseks, peab selles vormis õppiv õpilane pakkumise korral asuma tööle või minema tööturukoolitusele.

---

[29] Nimetatakse ka kutsealaseks eelkoolituseks. Õppevorm, kus täiskasvanute gümnaasium annab põhi- ja kutsekool kutseharidust.
[30] Haridus- ja Teadusministeeriumi vastus teabepäringule

- Täiskasvanute gümnaasiumis või eelkutseõppes põhiharidust omandavatel õpilastel ei ole võimalik saada töötu õppestipendiumi (600 krooni kuus). Seda makstakse neile, kes tööhõiveameti kaudu osalevad vähemalt 80 tundi kestval tööturukoolitusel. Nii väärtustab riik rohkem tööturukoolitusel õppijaid, samas kui õppimine täiskasvanute gümnaasiumis või eelkutseõppes, mis aitab noorel omandada nii eriala kui ka põhihariduse, pole hinnatud.

3.3. Riigikontrolli ettepanekud ja nende täitmise seis

- Riigikontroll soovitas haridus- ja teadusministril koostada tegevuskava põhihariduseta isikute tagasitoomiseks haridussüsteemi, alustades info kogumisest nende arvu ja paiknemise kohta – teisisõnu luua süsteem, mis võimaldaks põhihariduseta isikud üles leida.

  Haridus- ja Teadusministeerium on hetkel koostamas täiskasvanuhariduse arengukava aastateks 2004–2008, mille üheks prioriteediks on ka põhihariduseta isikud.

- Riigikontroll soovitas arendada ka praegu pakutavaid võimalusi (sh lihtsustada eelkutseõppe korraldust), et katkestatud põhihariduse jätkamist kergendada.

  Haridus- ja Teadusministeerium on laiendanud eelkutseõpet, tänaseks on see loodud 6 maakonnas. Siiski ei näe ministeerium võimalust eelkutseõppe korraldust lihtsustada, pakkudes täiskasvanud põhihariduseta isikutele põhiharidust kutsekoolides. Uue võimalusena on Phare toetusel käivitumas "Õpipoisi" projekt, mis võimaldab põhihariduseta ja ametioskusteta noortel elukutset omandada.

  Riigikontroll möönab, et kutseoskused võimaldavad noortel paremini tööturule siseneda, kuid põhihariduse puudumine jääb siiski probleemiks.

- Samuti soovitas Riigikontroll kaaluda stipendiumi maksmist täiskasvanud põhihariduse omandajatele või neile muude soodustuste laienemist, kuivõrd põhihariduseta inimeste õpimotivatsiooni parandamiseks pole praegu ühtegi vahendit.

  Selles küsimuses ei ole Haridus- ja Teadusministeerium initsiatiivi üles näidanud ega Sotsiaalministeeriumiga tihedamat koostööd alustanud.

4. Õpetajate tööturu korraldus

Kvaliteetse hariduse üks eeltingimusi on professionaalne õpetajaskond. Krooniline õpetajate puudus toob kaasa languse hariduse kvaliteedis. Selles peatükis käsitletakse õpetajate vajadust ja üht olulisemat motivatsiooni mõjutavat tegurit, tasustamist. Kuivõrd Riigikontrolli õpetajate tööturgu käsitlev audit valmis 2004. aasta algul (Haridus- ja Teadusministeeriumile sai ettepanekud 2004. aasta veebruaris), on peatüki lõpus toodud peale Riigikontrolli ettepanekute alles ministri plaanid nende täitmisel.

4.1. Õpetajate ettevalmistamine

Koolitustellimus ei vasta tööturu vajadustele.

Riigil on oluline hoob õpetajate tööturgu mõjutada, selleks on riiklik koolitustellimus. Riigikontroll hindas tellimuse vastavust õpetajate nõudlusele, võrreldes Õpetajate Lehes ilmunud töökuulutusi tellimuse mahtudega valdkondade kaupa (vt tabel 6).

Tabel 6. Õpetajate nõudluse ja pakkumise suhe erialagruppide kaupa

Valdkond	Nõudlus (Tööjõu otsimise kuulutused)	Pakkumine (Koolitustellimus)	Vahe
Humanitaarained	41%	36%	**-5%**
Klassiõpetaja	7%	18%	11%
Kunstiõpetus	3%	5%	2%
Loodusteadused ja reaalained	33%	24%	**-9%**
Muusikaõpetus	4%	4%	0%
Kehaline kasvatus ja tööõpetus	13%	13%	0%

Allikas: Õpetajate Lehe töökuulutused 01.01.2002–30.09.2003, riikliku koolitustellimuse 2002. ja 2003. aasta maht õpetajakoolituses

Nõudluse ja pakkumise võrdlusest ilmneb, et klassiõpetajate osakaal on riiklikus koolitustellimuses 11% võrra suurem kui tööjõuotsingute osakaal. Sellest võib järeldada, et klassiõpetajate puhul toimub suhteliselt suur ületootmine, samas kui humanitaarainete ning loodusteaduste ja reaalainete puhul on tellimus madalam kui koolide tegelik nõudlus. Ka vestlused koolides näitasid, et kvalifitseeritud inglise keele ja reaalainete õpetajatest tuntakse koolides teravat puudust, samas kui kunsti- ja klassiõpetajate leidmisega muret pole, mõned neist ei leia koguni ülepakkumise tõttu endale töökohta. Need vajadused koolitustellimuses paraku oluliselt ei kajastu. Selle oluliseks põhjuseks on nagu koolikohustuse täitmise ja põhihariduseta täiskasvanutegi problemaatika puhul asjaomase aktuaalse ja adekvaatse statistilise ülevaate puudumine – juba mitu aastat pole õpetajate tööturu seisukorra kohta andmeid kogutud ega teata, kuhu, kui palju ja milliseid õpetajaid parasjagu vajatakse. Ka praegu käivitamisjärgus õpetajate registrit tuleb veel tublisti arendada, et see annaks võimaluse olukorda jälgida ja ülevaatlikule statistilisele materjalile toetudes pädevaid otsuseid teha.

Probleem on riiklikul tasandil oluline kahel põhjusel – esiteks võib väita, et olemasolevat õpetajate koolitamiseks eraldatud ressurssi ei kasutata optimaalselt; teiseks halvendab nõudluse ja pakkumise jätkuv tasakaalustamatus hariduse kvaliteeti.

Kvalifikatsioonitõestamise süsteem on jäik.

Alahinnata ei saa täiend- ja ümberõppe tähtsust, sest õpetajate puudust mõistetakse enamasti kui olukorda, kus õpetajakohta ei ole võimalik täita kvalifikatsiooninõuetele vastava inimesega. Vähe on täiesti täitmata õpetajakohti, enamasti on häda korral tööle võetud kvalifitseerimata inimesed.

Üks võimalus õpetajate puudust vähendada on sobivatel erialadel kõrgharitud, kuid õpetajadiplomita inimeste toomine haridussüsteemi. Seda protsessi mõjutavad muu hulgas oluliselt pedagoogidele kehtestatud kvalifikatsiooninõuded. Riigikontrolli audit näitas, et õpetajate kvalifikatsiooninõuete täitmiseks pakutavad võimalused on liialt jäigad, seades tingimuseks kursuste läbimise ülikoolide juures. Samas ei ole piisavalt väärtustatud eelnev töökogemus õpetajana ja iseseisev õppimine.

4.2. Õpetajate tasustamine ja töökoormus

Kvaliteetset haridust suudab pakkuda motiveeritud ja ametitruu õpetajaskond. Seega on oluline haridus-poliitiline eesmärk tagada koolidele õpetajaskond, kel oleks lisaks erialasele väljaõppele ka töötahe.

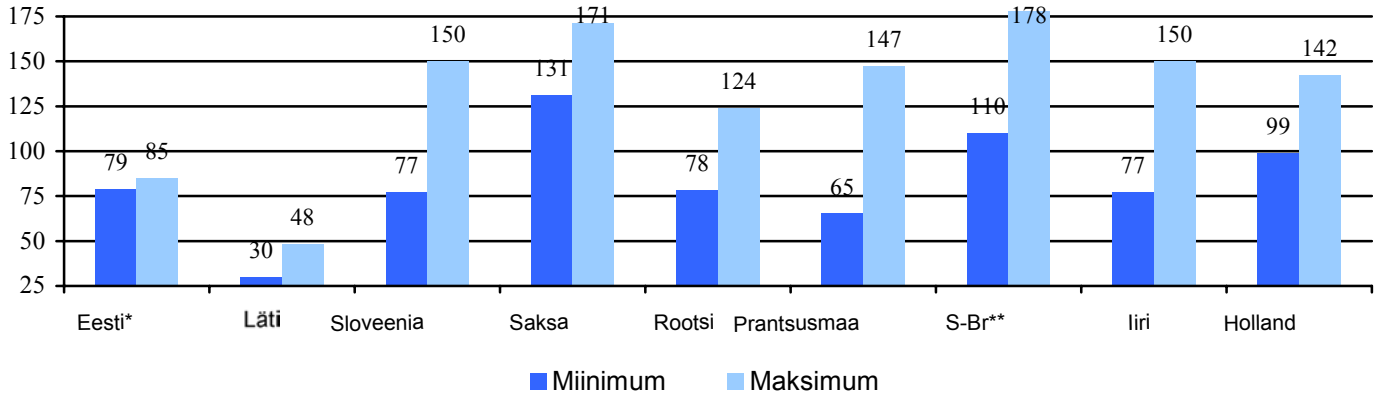
Õpetajate tasustamissüsteem on jäik.

Töömotivatsiooni tekke olulisemaid aluseid on hästi toimiv tasustamissüsteem. Praegune tsentra-liseeritud tasustamissüsteem kujundab õpetaja palka peaasjalikult õpetaja ametijärgu ja töökoormuse alusel, jättes koolijuhtidele palkade kujundamisel suhteliselt piiratud rolli.

Jäik tasustamissüsteem toob endaga kaasa mitmeid probleeme – esiteks ei võimalda see tasustada õpetajaid lisaülesannete täitmise eest, samuti ei ole selle alusel võimalik maksta õpetajatele vastavalt nende sooritusele. Teisisõnu, olemasoleva palgasüsteemi kaudu on väga raske õpetajaid motiveerida – sest palga diferentseerimise võimalused on peaaegu olematud. Teiseks ei saa jäiga tasusüsteemiga suurendada õpetajatöö atraktiivsust potentsiaalsete õpetajate tööturule sisenejate jaoks.

Saamaks teada õpetajate suhtelist sissetulekut, hinnatakse õpetajate palgataseme suhet sisemajanduse kogutoodangusse *per capita*. Joonisel 10 on esitatud eri riikide õpetajate miinimum- ja maksimum-tasud. Eestis on vahe miinimum- ja maksimumtasu vahel kõige väiksem, samas kui Prantsusmaal on maksimumtasu miinimumtasust suurem enam kui kaks, Sloveenias ja Iirimaal ligi kaks ja Inglismaal enam kui poolteist korda. Kuigi Lätis jääb õpetajate maksimum- ja miinimumtasu alla keskmist töötasu, erineb sealgi maksimum- ja miinimumtasu sama palju kui Inglismaal.

Joonis 10. Põhikooli õpetajate miinimum-ja maksimumtasu ning SKT elaniku kohta (suhe %-des), 2000/01



Skaalal on eraldi esitatud õpetajate miinimum- ja maksimumtasu suhe SKT *per capita*'sse.

* Põhikooli- ja gümnaasiumiastmes kokku

** Palgad toodud Londoni põhjal

Allikas: Eurydice. Eurostat. Key Data on Education in Europe, 2002, lk 26

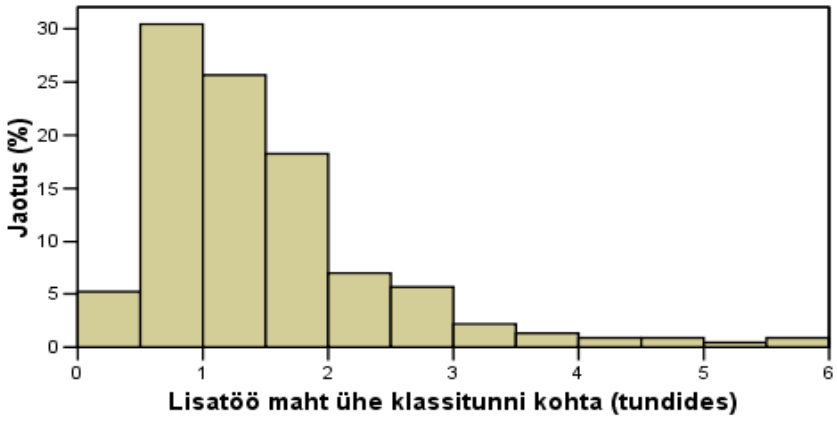
Miinimum- ja maksimumtasu vaheline oluline erinevus viitab tasustamissüsteemi paindlikkusele. Kui tsentraliseeritud töötasude määramise süsteem garanteerib õpetajatele kindlustunde tuleviku stabiilse sisstuleku ees, siis detsentraliseeritud töötasustamise süsteem võimaldab koolijuhtidel arvestada nii individuaalsete, piirkondlike kui erialaliste omapäradega.

Riigikontrolli auditist selgus, et koolides, kus rakendatakse paindlikumat tasusüsteemi, tunnetasid õpetajad suuremat õiglust ja avaldasid seetõttu ka suuremat rahulolu.

Õpetajate tasustamissüsteem ei arvesta õpetajate lisatööga.

Õpetajate tegeliku töö hulk kindla on õpetajate kaupa suhteliselt kõikuv – osa õpetajaid teeb lisaks klassitundidele rohkem tööd, osa vähem. Seejuures ei tasustata õpetajaid mitte tegeliku sisulise töö, vaid klassitundide arvu järgi.

Joonis 11. Õpetajate lisatöö maht ühe klassitunni kohta



Horisontaalteljel on õpetajaskond jagatud 12 grupiks lähtudes sellest, milline on nende lisatöö maht (tundides) ühe klassitunni kohta, iga gruppi tähistab erinev tulp. Vertikaaltelg näitab grupi osakaalu kogu õpetajaskonnast.

Allikas: Riigikontrolli juhtumiuuring

Ühe kontakttunni kohta teeb õpetaja keskmiselt 1,6 tundi muud tööd. Ent hälbed keskmisest on märkimisväärsed. Kui 35% õpetajatest teeb iga klassitunni kohta lisatööd kuni tunni, siis ligi 20% õpetajatest kahe või enama tunni ulatuses. Seda ei arvesta üldse praegune kontakttunnipõhine palgaarvestus. Tegelikku töökoormust arvestav palgasüsteem peaks parandama tasustamise õiglust, õiglasena tunnetatav töötasu on aga oluline meede õpetajate töömotivatsiooni parandamisel.

Riigikontrolli auditi käigus selgus, et mida sarnasem on õpetaja tegelik töökoormus ja töötasu arvutamise aluseks olev töökoormus, seda suurem on õpetajate rahulolu tööga. Koormuse ebavõrdne jaotumine pärsib töömotivatsiooni. Juhtumiuuringu intervjuude käigus ilmnes, et koormus jaotub ebavõrdselt kahes mõõtmes. Sageli saavad algajad õpetajad oma esimestel tööaastatel eriti suure töökoormuse osalisteks. Teiseks on kooli õppekavas mõned ained, mis eeldavad õpetajatelt keskmisest rohkem lisatööd. Sellise ainena toodi välja eeskätt eesti keel ja kirjandus.

Ametliku normkoormusega töötab üksnes kolmandik õpetajatest.

Lisaks sellele, et õpetajad teevad ühe klassitunni kohta väga erineval hulgal lisatööd, on õpetajate ametlikud töökoormused suhteliselt erinevad. Riigikontrolli küsitlus koolide seas näitas, et õpetajad jagunevad koormuselt kolme võrdsesse ossa: üle normkoormuse töötab 32% õpetajatest, normkoormusega 34% ja alla normkoormuse 34% õpetajatest. Samas jaotub töökoormus koolitüübiti erinevalt (vt tabel7). Kui gümnaasiumides on alla normkoormuse töötavaid õpetajaid ligi kolmandik, siis algkoolides enam kui pool. Töökoormused erinevad ka piirkonniti. Linnas töötab suur osa õpetajatest normkoormusega või üle selle, maal on vastupidi. Külakoolide (valdavalt algkoolid) õpetajatest ligi pool töötab alla normkoormuse.

Tabel 7. Õpetajate töökoormus külas, alevis ja linnas

	Algkool	Põhikool	Gümnaasium
Üle normkoormuse	12%	27%	35%
Normkoormusega	30%	34%	35%
Alla normkoormuse	58%	39%	30%

Osakaalud on arvestatud põhikohaga õpetajate jaotuse alusel.

Allikas: Riigikontrolli veebiküsitlus

Hulk alakoormatud õpetajaid viitab tööjõu väheoptimaalsele rakendatusele. Riigikontrolli auditi käigus õpetajatega vesteldes selgus, et töötamine alla normkoormuse ei ole enamasti vabatahtlik, vaid pigem pealesunnitud – kõigi ainete õpetajatele ei jätku piisavalt klassitunde. Kui aga koolid ei suuda õpetajale pakkuda normkoormusega ametikohta ja ühtlasi ametijärgust tulenevat põhitasu, süvendab see õpetajate puudust – raske on täita õpetajate ametikohti, kus nii koormus kui töötasu moodustab murdosa normaalsest.

4.3. Riigikontrolli ettepanekud ning Haridus- ja Teadusministeeriumi plaanid nende täitmisel

- Riigikontroll soovitas haridus- ja teadusministril koolitustellimuse lähendamiseks tegeliku elu vajadustele koostada õpetajate vajaduse prognoos aastate lõikes nii õppeainete, -tasemete, -keele kui ka piirkondade kaupa ning hinnata õpetajakoolituse lõpetanute tööleasumist koolidesse, kasutades selleks nt Maksuameti andmebaase.

  Haridus- ja teadusminister plaanib õpetajate vajaduse prognoosi koostada 2004. aasta jooksul ning tugineda selle koostamisel praegu loomisjärgus oleva õpetajate registrile.

- Kvalifitseeritud õpetajate puuduse vältimiseks ning vähendamiseks soovitas Riigikontroll avardada täiendõppevõimalusi ning arvestada uut riiklikku õppekava välja töötades väikeste koolide vajadustega tagada õpetajale täiskoormus.

  Haridus- ja teadusminister plaanib 2004. aasta jooksul täiendada täiendkoolitusnõudeid ja kaardistada õpetajate täienduskoolituse vajadused. Õpetajate kvalifikatsioonisüsteem plaanitakse muuta kutsestandardi põhiseks ning rakendada see alates 2005. aastast õpetajakoolituse lõpetanud noortele õpetajatele, kes alustavat koolis kutseaastat.

  Minister jäi eriarvamusele ettepaneku suhtes arvestada õppekavas õpetajatele täiskoormuse tagamisega. Minister leidis, et riiklik õppekava lähtub seisukohast, et kõigil õpilastel peavad olema võrdsed võimalused haridust omandada, olenemata elukohast. Õpetajate koormusest tuleneva probleemiga peaksid tegelema omavalitsused.

  Riigikontroll ei eeldagi, et õppekava koostades tuleks lähtuda ainult õpetajate töökoormusest, vaid kõigepealt ikkagi õpilaste võimalusest haridust omandada. Siiski tuleks õppekava arendamisel ka õpetajate töökoormust silmas pidada, arvestades, et mida killustatum on õppekava, mida rohkem aineid seal on, seda raskem on koolidel õpetajatele normkoormust võimaldada.

- Riigikontroll tegi ministrile ka ettepaneku kaardistada paremaid praktikaid, mida koolid ja omavalitsused on õpetajate puuduse vältimiseks kasutanud, ja jagada seda teavet huvitatud osapooltele.

  Minister plaanib 2004/05 õppeaastal temaatilise järelevalve käigus õpetajate värbamise praktikad välja selgitada ning nende tulemuslikkust analüüsida. Järelevalve tulemustest teatatakse omavalitsuste esindajatele ja koolijuhtidele 1. novembriks 2005.

- Riigikontroll soovitas ministril õpetajate töö tasustamisel suurendada koolide otsustusõigust ja arvestada senisest enam õpetajate lisaülesandeid.

  Minister nõustus ettepanekuga ja kavandab meetmeid.

Märt Kivine
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond

Lisad

1. Hariduse kvaliteedi hindamise indikaatorid

Tulenevalt Euroopa Komisjoni lepingu artiklist 149 on liikmesriigid kohustatud panustama hariduse kvaliteedi arendamisse ja tegema koostööd haridusalaste kogemuste vahetamisel. 1998. aastal peeti Prahas Euroopa Liidu ja liituvate riikide haridusministrite kohtumine, kus otsustati moodustada töögrupp hariduse kvaliteedi hindamise standardite väljatöötamiseks. 2000. aastal valmis töögrupil raport, kus on esitatud nelja valdkonna kaupa 16 indikaatorit hariduse kvaliteedi mõõtmiseks.

- õppetöö saavutused (*attainment levels*) – vaadatakse õppetöö tulemusi eri ainetes: matemaatika, lugemine, loodusteadused, võõrkeeled, infotehnoloogia, õppima õppimine, kodanikuõpetus.
- hariduses osalemine (*educational success and transition*) – vaadatakse koolist väljalangemist, keskharidusega isikute ja kõrghariduse omandajate osakaale teatud vanuserühmades.
- koolisüsteemi järelevalve (*monitoring of school system*) – vaadatakse kooli juhtimist ja hindamist ning eri huvigruppide (koolijuhid, õpetajad, õpilased, vanemad) rolli hariduselus
- haridussüsteem ja -kulud (*educational resources and structures*) – õpilaste ja arvutite suhe, hariduskulud õpilaste kohta haridustasemete lõikes, õpetajate haridus ja koolitus.

Indikaatorite jaotus nelja valdkonna lõikes on toodud järgmisel joonisel.

VALDKOND	INDIKAATORID	MÕNED UURINGUD, MILLE ALUSEL HINNATAKSE
SAAVUTUSED (*attainment levels)*	1. Matemaatika	Hindamine toimub Rahvusvahelise Haridustulemuste Hindamise Assotsiatsiooni (International Association for the Evaluation of Educational Achievement, IEA) poolt korraldatud võrdlusuuringu TIMSS (Trends in Mathematics and Science Study) alusel, mida on korraldatud aastatel 1995, 1999 ja 2003, seega nelja-aastase intervalliga. 2003. aasta uuringus osales üle 50 riigi. Uuringus hinnatakse valdavalt 4. ja 8. klasside õpilaste õpitulemusi matemaatikas, analüütilisi oskusi, loogilist mõtlemist ning ka aine õpetamise olukorda. Testi ülesanded on suunitletud analüüsile ja probleemide lahendamisele. Täpsemalt saab uuringuga tutvuda aadressil: http://timss.bc.edu/
	2. Lugemine	Hindamine põhineb Rahvusvahelise Haridustulemuste Hindamise Assotsiatsiooni uuringul PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study). Esmakordselt viidi läbi 2001. aastal, järgmine tehakse 2006. 1991. aastal viidi hindamine läbi valikuliselt 32 riigis 9- ja 14-aastaste seas. Täpsemalt saab uuringuga tutvuda aadressil: http://timss.bc.edu/pirls2001.html
	3. Loodusteadused	Hindamine toimub Rahvusvahelise Haridustulemuste Hindamise Assotsiatsiooni (International Association for the Evaluation of Educational Achievement, IEA) poolt korraldatud võrdlusuuringu TIMSS (Trends in Mathematics and Science Study) alusel, mida on korraldatud aastatel 1995, 1999 ja 2003, seega nelja-aastase intervalliga. Uuringus hinnatakse õpilaste teadmisi viies valdkonnas: maateadus, elusloodus, füüsika, keemia, keskkond, bioloogia. Täpsemalt saab uuringuga tutvuda aadressil: http://timss.bc.edu/

	4. Infotehnoloogia	Raporti[31] hinnangul tuleks rahvusvahelisi võrdlusandmeid selle valdkonna kohta täiendada. Rahvusvahelise Haridustulemuste Hindamise Assotsiatsiooni (International Association for the Evaluation of Educational Achievement, IEA) poolt on aastatel 1997–1999 läbi viidud SITES M1 (Second Information Technology in Education Study Module 1). Siin hinnatakse, kui palju on infotehnoloogia koolides levinud ja kuidas seda õppekavas kasutatakse: kas eraldi ainena või ainesiseselt ehk integreeritult teiste ainete andmisel. Täpsemalt saab uuringuga tutvuda aadressil: http://www.mscp.edte.utwente.nl/sitesm1/
	5. Võõrkeeled	Hinnatakse PISA (Programme for International Student Assessment) uuringu raames. Täpsemalt saab uuringuga tutvuda aadressil: http://www.pisa.oecd.org/index.htm
	6. Õppima õppimine *(learning to learn)*	Hinnatakse PISA (Programme for International Student Assessment) uuringu raames. Esmakordselt PISA 2001 raames. Täpsemalt saab uuringuga tutvuda aadressil: http://www.pisa.oecd.org/index.htm
	7. Kodanikasvatus *(civics)*	Hindamine toimub Rahvusvahelise Haridustulemuste Hindamise Assotsiatsiooni (International Association for the Evaluation of Educational Achievement, IEA) poolt korraldatud võrdlusuuringu CIVED (Civic Education Study) raames. Täpsemalt saab uuringuga tutvuda aadressil: http://www.wam.umd.edu/~iea/
HARIDUSES OSALEMINE *(educational success and transition)*	8. Väljalangemine *(drop out)*	Hinnatakse nende 18–24-aastaste seas osakaalu, kel pole kesk-haridust ja kes ei osale üheski õppevormis. Tuginetakse EUROSTAT-i tööjõu-uuringule (Labour Force Survey). Täpsemalt saab EUROSTAT-i andmetega tutvuda aadressil: http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/
	9. Keskhariduse omandamine *(completion of upper secondary education)*	Hinnatakse, kui suur osa 22-aastastest on omandanud kesk-hariduse. Tuginetakse EUROSTAT-i tööjõu uuringule (labour Force Survey). Täpsemalt saab EUROSTAT-i andmetega tutvuda aadressil: http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/
	10. Kõrghariduses osalemine *(participation in tertiary education)*	Hinnatakse eri vanusegruppide lõikes (18-24, 25-49) nende osa-kaale, kes omandavad kõrgharidust. Tuginetakse EUROSTAT-i tööjõu uuringule (labour Force Survey) Täpsemalt saab EUROSTAT-i andmetega tutvuda aadressil: http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/
JÄRELEVALVE *(monitoring of school system)*	11. Koolide juhtimine ja hindamine *(evaluation and steering of school education)*	Siin keskendutakse sise- ja välishindamisele. Koolide osas on võrdlevaid andmeid riiklike eksamite kohta. Teatud osas tuginetakse Eurydice'i uuringutele. Täpsemalt saab Eurydice'i uuringutega tutvuda aadressil: http://www.eurydice.org/

[31] European Report of quality of school education, 2000

	12. Vanemate osalemine *(parent participation)*	Hinnatakse vanemate koolielu juhtimises osalemise määra. Andmed rahvusvahelise võrdluse kohta väga puudulikud. Teatud osas saaks tuginetakse Eurydice'i uuringutele. Täpsemalt saab Eurydice'i uuringutega tutvuda aadressilt: http://www.eurydice.org/
RAHASTAMINE, STRUKTUUR *(educational resources and structures)*	13. Õpetajate haridus ja koolitus	Hinnatakse õpetajakoolitust, õpetajate kvalifikatsiooni. Rahvusvahelist võrdlust õpetajakoolituse teemal on teinud Eurydice. Täpsemalt saab tutvuda aadressil: http://www.eurydice.org/Doc_intermediaires/analysis/en/frameset_analysis.html
	14. Koolieelses hariduses osalemine	Hinnatakse, kui palju lapsi osaleb koolieelses hariduses, kui palju selliseid haridusasutusi on. Tugineda saab EUROSTAT-i statistikale
	15. Õpilasi arvuti kohta	Tuginetakse nii IEA (TIMSS, SITES) kui ka Eurydice'i uuringutele.
	16. Hariduskulud õpilase kohta	Hinnatakse hariduskulu õpilase kohta haridustasemete lõikes. Võrdlevaid andmeid on võimalik saada nii EUROSTAT-I kui Eurydice'i vahendusel.

2. Haridussüsteem ja hariduskulud

Tabel 1. Koolide jaotus omanike kaupa, 10.09.2003. a seisuga

	Päevakoolid	%	Õhtukoolid	%
Riigikool	34	5%	4	11%
Erakool	32	5%	1	3%
Munitsipaalkool	566	90%	33	87%

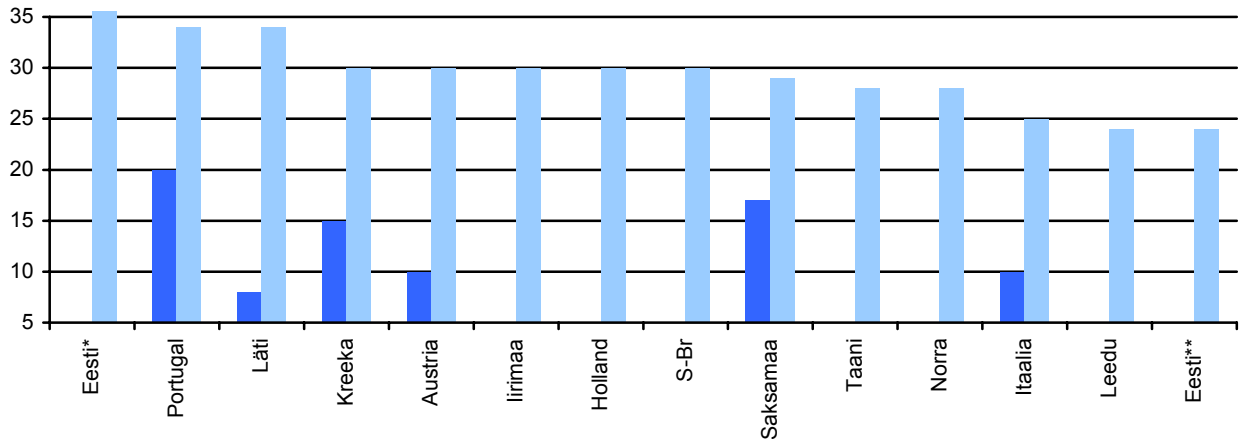
Allikas: Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus

Tabel 2. Koolid jaotus tüübi lõikes, 1980–2002

	Koolid kokku	Algkoolid	Põhikoolid	Keskkoolid ja gümnaasiumid	Erivajadustega laste koolid
1980	539	72	238	186	43
1985	559	81	232	204	42
1990	641	127	247	224	43
1995	742	196	269	228	49
1996	739	191	270	229	49
1997	730	182	268	232	48
1998	722	177	268	231	46
1999	706	169	256	236	45
2000	685	153	247	237	48
2001	654	130	242	236	46
2002	636	113	239	236	48

Allikas: Eesti Statistikaamet

Joonis 1. Klassitäituvuse piirmäärad põhikoolis, 2000/01



Sinisega on miinimum-, punasega maksimummäär

* Kehtiv piirmäär
** Plaanitav piirmäär

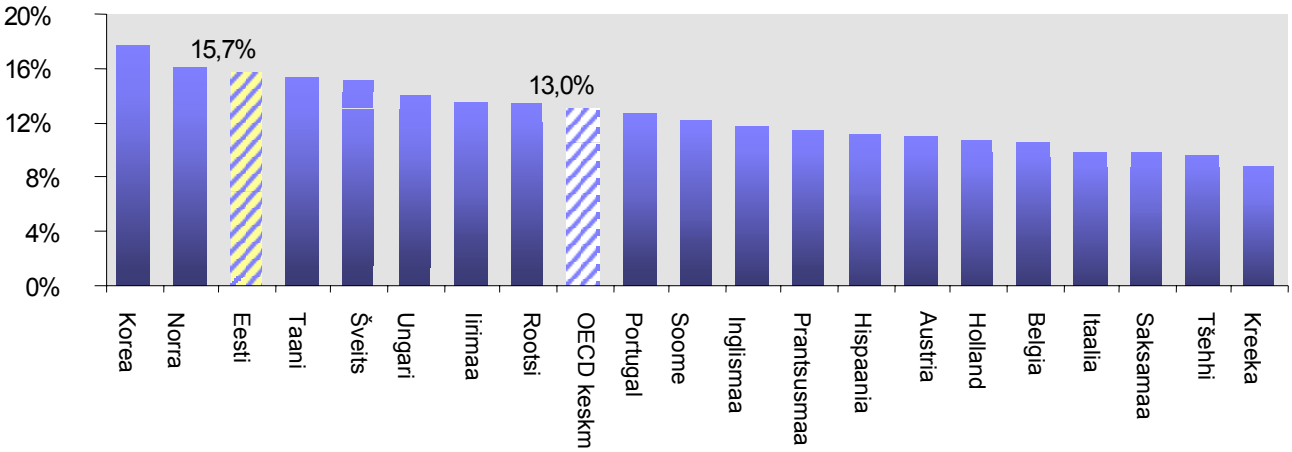
Allikas: Eurydice. Key Data on Education in Europe, 2002

Tabel 3. Keskmine klassisuurus OECD riikides, 2001

OECD riigid	Põhikooli esimene ja teine kooliaste		Põhikooli kolmas kooliaste	
	Avaliku sektori haridusasutused	Avalik ja erasektor	Avaliku sektori haridusasutused	Avalik ja erasektor
Austraalia	24,9	25,0	23,6	23,5
Austria	19,4	19,4	23,5	23,6
Tšehhi	20,1	20,0	22,0	22,0
Taani	19,0	19,0	18,6	18,6
Prantsusmaa	22,3	22,6	24,1	24,2
Saksa	22,4	22,4	24,5	24,6
Kreeka	17,2	17,4	23,6	23,7
Ungari	20,9	20,8	21,2	21,4
Iirimaa	24,5	24,5	21,9	21,9
Itaalia	18,2	18,3	20,8	20,8
Jaapan	28,8	28,8	34,3	34,5
Norra	19,3	19,2	23,2	23,1
Poola	21,2	21,1	24,8	24,6
Slovakkia	21,3	21,3	23,6	23,6
Hispaania	19,5	20,9	24,5	25,6
Šveits	19,9	19,8	18,8	18,7
Inglismaa	26,4	-	24,7	-
Keskmine	**22,0**	**22,0**	**23,8**	**24,0**

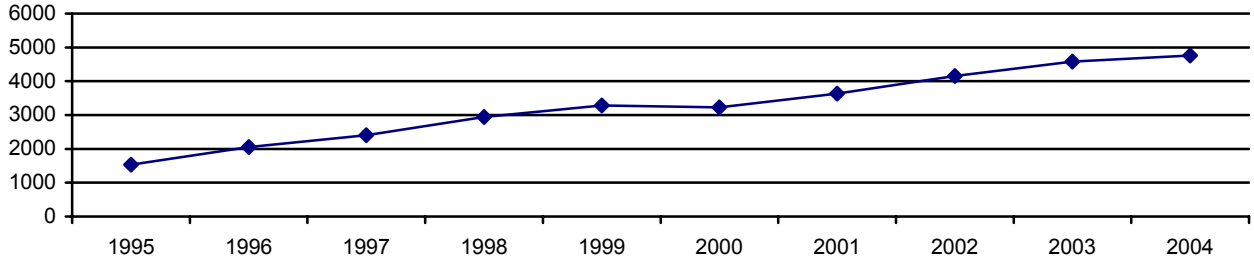
Allikas: OECD 2003, Education at a glance

Joonis 2. Hariduskulude osakaal* avaliku sektori eelarves võrreldes OECD riikidega



* Eesti 2002. aasta, OECD riigid 2000. aasta andmed
Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Joonis 3. Avaliku sektori kulud*(miljonites) üldharidusele, 1995–2004



* Sh nii riigi kui omavalitsuste kulud, kasutatud Rahandusministeeriumi konsolideeritud andmeid, kogusummas sisalduvad omavalitsuste 2003. ja 2004. aasta kulud põhinevad 2002. aasta tasemel.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Tabel 4. Avaliku sektori kulud ühe õpilase kohta haridustasemete kaupa, 1995–2003*

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Üldharidus	6 867	9 129	10 792	13 515	15 273	15 558	17 828	20 213	23 260
Kutseharidus	9 930	12 693	14 878	16 825	17 460	16 996	18 310	19 938	23 680
Keskeri-, kutsekõrgharidus	10 400	12 771	14 958	16 404	17 242	17 655	19 740	22 910	25 241
Bakalaureuseõpe	15 400	23 364	25 790	26 424	31 883	29 460	31 598	36 158	38 479
Magistriõpe	23 432	30 484	33 290	33 615	39 418	34 391	39 953	46 135	51 027

* 2003. aasta andmed põhinevad prognoosil

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

3. Hariduses osalemise võimalused

Tabel 5. Koolikohustuse iga eri riikides

Riik	Koolikohustuse ea algus	Koolikohustuse ea lõpp
Austraalia	6	15
Kanada	6	16
Prantsusmaa	6	16
Saksamaa	6	18
Itaalia	6	14
Jaapan	6	15
Rootsi	7	16
Inglismaa	5	16
USA	7	17
Eesti	7	17
Belgia	6	18
Taani	7	16
Kreeka	5-6	15
Hispaania	6	16
Iirimaa	6	16
Portugal	6	15
Soome	7	16

Allikas: UK National Audit Office. International Education Comparisons, 2003
Eurydice. Key data on education in Europe, 2002

Tabel 6. Põhikooli katkestamise põhjused

	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Väljaheitmine	371	500	29
Haigus	9	51	7
Tööleminek	246	446	72
Surm	45	58	47
Muu	354	559	176
Koolikohustuse ea ületamine*	-	-	777
Perekondlikud põhjused*	-	-	20
Teadmata*	-	-	17
Kokku	**1025**	**1614**	**1145**

* Nende näitajate kohta koguti esmakordselt andmeid 2002/03 õppeaasta kohta

Allikas: Statistikaamet, Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus

Tabel 7. Kasvatusraskustega õpilaste klassid

Maakond	2000/2001		2001/2002		2002/2003		2003/2004	
	Koole	Õpilasi	Koole	Õpilasi	Koole	Õpilasi	Koole	Õpilasi
Harju	4	47	6	90	7	96	7	79
Hiiu	1	9	1	8	1	12	1	12
Ida-Viru	1	9	3	36	7	90	9	126
Järva	1	11	-	-	-	-	-	-
Jõgeva	1	12	1	10	1	11	1	10
Lääne	2	23	2	23	2	19	2	20
Lääne-Viru	-	-	-	-	6*	58	3*	35
Pärnu	7	70	9	113	9	100	9	101
Põlva	-	-	-	-	-	-	1	9
Rapla	3	23	4	30	4	25	3	22
Saare	-	-	-	-	-	-	1	14
Tartu	1	30	1	17	-	-	-	-
Valga	1	14	1	16	1*	25	2*	23
Viljandi	2	23	2	24	2	29	2	37
Võru	1	12	1	27	1	15	1	14
Kokku	**25**	**283**	**34**	**436**	**41**	**480**	**42**	**502**

* Üks Tootsi klass on moodustatud õhtuse/kaugõppekooli juurde.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Tabel 8. Riiklikult toetatavad õpilaskodud, 2002–2003

Maakond	Mitmes koolis	Investeeringu toetused		Riiklikult toetatavad õpilaskodu kohad			
		2002	2003	2002/03 I pool	2002/03 II pool	2003/04 I pool	2003/04 II pool
Harjumaa	Kuusalu Keskkool		925 000			14	14
Hiiumaa	Kärdla Ühisgümnaasium		912 000				7
	Lauka Põhikool						4
Ida-Virumaa	Iisaku Gümnaasium	900 000	700 000		10	20	19
	Narva Paju Kool		1 000 000			14	14
Jõgevamaa	Vaimastvere Põhikool		1 830 000				
	Adavere Põhikool		743 000				
	Voore Põhikool		1 020 000				
Järvamaa	Järva-Jaani Keskkool	180 000	500 000	10	10	15	15
Läänemaa	Noarootsi Kool		1 101 000			16	16
Lääne-Virumaa	Väike-Maarja Gümnaasium		2 000 000				
Põlvamaa	Viluste Põhikool		400 000			18	18
Pärnumaa	Tõstamaa Keskkool	1 000 000	573 000	30	30	30	30

	Kilingi-Nõmme Gümnaasium		600 000			4	6
	Viira Kool		700 000				
Raplamaa	Järvakandi Gümnaasium	200 000	500 000	10	10	10	10
	Vana-Vigala Põhikool		400 000			10	9
Saaremaa	Torgu Põhikool		200 000			8	8
Valgamaa	Ala Põhikool	250 000	950 000	10	10	20	20
Võrumaa	Krabi Põhikool	1 800 000	724 000	25	30	25	25
KOKKU	**20 koolis**	**4 330 000**	**15 778 000**	**85**	**100**	**204**	**215**

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

4. Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus Riigikontrolli ettepanekute täitmisel

Audit “Koolikohustuse täitmise tagamine”

1. **Riigikontrolli ettepanek**
   Määratleda koolikohustuse mittetäitmise sisuline tähendus, täiendades põhikooli- ja gümnaasiumiseadust. Koolikohustuse mittetäitjate arvu täpsustamise esmane eeldus on, et kõigil osapooltel oleks sellest mõistest ühesugune arusaam.

   Haridus- ja teadusministri vastus
   Koolikohustuse mittetäitmise mõiste üle arutletakse koos koolikohustuse täitmist puudutavate õigusaktide ülevaatamisega 2003. aasta jooksul. Minister jäi seisukohale, et kuigi koolikohustuse mittetäitmine pole defineeritud, on eri osapooled seda kokkuleppeliselt ühtmoodi mõistnud.

   Ettepaneku täitmise seis
   Haridus- ja teadusministeerium on ette valmistanud põhikooli ja gümnaasiumi seaduse muutmise eelnõu, kus defineeritakse ära koolikohustuse mittetäitmine alljärgnevalt: õpilased, kes on koolikohustuse eas, aga ei ole ühegi kooli nimekirjas, on koolikohustuse mittetäitjad.
   Edasi on kavas täiendada põhikooli ja gümnaasiumi seadust õppetöös osalemisega seotud kohustuste täpsema määratlemisega eri osapooltele: õpilasele, lapsevanemale, koolile, omavalitsusele.
   Konkreetselt tuleb määratleda see põhjuseta puudumiste piir, kui kool on kohustatud pöörduma alaealiste komisjoni poole.
   Oluline, et statistilises arvestuses oleks väga selge arusaamine, kui suur on nende earühmas olevate laste arv, kes ei täida koolikohustust ja kelle asukoht on teadmata. Kavandatavad meetmed olukorra parandamiseks on siin teistsugused kui nende laste puhul, kes on kooli ennast registreerinud, aga puuduvad põhjuseta või rikuvad õigusaktidega sätestatud õppe- ja kasvatustöö korraldust.

2. **Riigikontrolli ettepanek**
   Täiendada koolikohustuslike õpilaste üle peetava arvestuse korda, et tagada täpne teave nendest koolikohustuslikus eas olevatest lastest, kes koolis ei käi. Selleks tuleks:
   - Seada sisse täpne arvestus koolikohustuse mittetäitjate kohta, lähtudes eelnevalt määratletud koolikohustuse mittetäitmise definitsioonist.
   - Jätkata tööd õpilaste registri ja rahvastikuregistri andmete kõrvutamiseks.
   - Tagada õpilaste registri teavitamine kõikidest juhtumitest, kus kooli nimekirjas olev õpilane tegelikult koolis ei õpi ja omavalitsusel koostöös kooliga pole õpilase mujale õppima asumise väljaselgitamine õnnestunud.

   Haridus- ja teadusministri vastus
   Haridusminister möönab, et probleemi lahendaks koolikohustuse mittetäitmise määratlemine ning senisest kvaliteetsema õpilaste registri ristkasutus rahvastikuregistriga. Õigusaktides täpsustatakse nii kooli kui ka omavalitsuse või koolipidaja ülesanded registri andmete õigsuse tagamisel.
   Ülevaadet koolikohustust mittetäitvatest lastest mõjutab rahvastikuregistri kvaliteet ning asjaolu, et praegu pole inimestel kohustust end omavalitsusüksuste elanike registrisse kanda. Nende asjaolude korrastamine väljub Haridusministeeriumi pädevusest.

   Ettepaneku täitmise seis
   Koolikohustuslike õpilaste üle arvestuse pidamise peab tagama Eesti hariduse infosüsteem, mis valmib 2004. aasta kevadel. Infosüsteemi arendamisel arvestatakse kõigi kolme riigikontrolli ettepanekuga. Eesti hariduse infosüsteemi rakendamisel tekkib õppurite registri ning rahvastikregistri vaheline reaalajaline ristkasutus.

3. **Riigikontrolli ettepanek**
   Täiendada koolikohustuse mittetäitmise kohta kogutavat teavet. Riigikontroll soovitab silmas pidada järgmist:

- Koolidelt kogutav aruandlus. Õpingute katkestamise põhjuste osas peaks uurima, mida peetakse nn muudeks põhjusteks ning vastavalt saadud andmetele lisada katkestamise põhjuste kategooriaid. Peale selle tuleks hakata küsima andmeid süstemaatiliste põhjuseta puudumiste kohta, mis võimaldaks koolidel õigeaegselt sekkuda ning ennetada edasisi koolikohustuse täitmise probleeme. Kolmas oluline aspekt on koolikohustuse mittetäitmise kohta regulaarse kvalitatiivse teabe kogumine.
- Alaealiste komisjonide aruandlus. Tuleks nõuda, et komisjonid esitaksid andmeid mõjutusvahendite rakendamise ja nende efektiivsuse kohta õiguserikkumiste liikide kaupa.

Haridus- ja teadusministri vastus
Minister lubab, et "muud põhjused" täpsustatakse õpilasregistrisse kogutavate andmetega. Põhjuseta puudumisi analüüsivad maakondade inspektorid ning praegu arutatakse, millised andmed ja millises ulatuses peaksid jõudma ministeeriumi järelevalveosakonnani, et neid omakorda analüüsida ja avaldada iga-aastases järelevalvet kajastavas kokkuvõttes. Haridusministeeriumil on ka kavas tellida koolikohustuse mittetäitmise uuring. Järelevalveosakond on juba alustanud ka alaealiste komisjonide aruannete analüüsimist.

Ettepaneku täitmise seis
Järelevalveosakond viis 2002/2003 õppeaastal läbi koolikohustuse kaardistuse 84 (so 13,2%) koolis, analüüsides õpilaste puudumise põhjusi. Analüüsi tulemused avaldatud "Ülevaade haridussüsteemi järelevalvest 2002/2003 õppeaastal". Järelevalveosakond koostas 2002. aastal ülevaate alaealiste mõjutusvahendite seadusest tulenevate mõjutusvahendite rakendamise kohta maakondade alaealiste komisjonide poolt. Ülevaade on avaldatud kogumikus "Ülevaade haridussüsteemi järelevalvest 2002/2003 õppeaastal". Nimetatud ülevaate alusel on Noorteosakond koostöös maakondade alaealiste komisjonidega täiustanud alaealiste komisjonide aruandlusvorme.

4. Riigikontrolli ettepanek
Selleks, et parandada koolikohustuse täitmist, soovitab Riigikontroll selgitada välja, miks ei ole rakendatud koolikohustuse täitmise parandamiseks loodud meetmeid kõikides maakondades. Vajaduse korral tuleks meetmete rakendamise võimalusi laiendada.

Haridus- ja teadusministri vastus
Koolidelt on kogutud andmeid meetmete rakendamise kohta (põhjuseks on toodud pedagoogide ja raha nappust), kuid järelduste tegemiseks neid veel napib.
Ministeerium on loonud meetmete rakendamise eelduse täiendavate personalikulu koefitsientide ning maavanema reservfondist lisavahendite taotlemise võimaluse näol. Tõsiselt kaalutakse logopeedide ja eripedagoogide tasustamist riigieelarvest omavalitsuse vahendite asemel, et tõsta nende töötasu õpetaja palgaga ühele tasemele.
Haridusseadustiku uuendamisega kavatsetakse vähendada klassitäitumuse piirnorme. Toimetulekuprobleemidest tingitud õpiraskuste ühe lahendusena näeb minister tasuta koolilõuna võimaldamist algklassiõpilastele. Kohustusliku koolihariduse ulatuses on kavas tagada tasuta õppevahendid.

Ettepaneku täitmise seis
Võrreldes varasemate aastatega on suurenenud koolide arv, kus on avatud klassid kasvatusraskustega lastele. Kui 2000/2001. aastal tegutses 25 kasvatusraskustega laste klassi, siis 2003/2004 õppeaastal juba 44. Hetkel pole ühtegi kasvatusraskustega laste klassi Järvamaal ja Tartumaal. Hüppeliselt on kasvanud parandusõpperühmade ja nendes olevate õpilaste arv. Kui 2000/2001õppeaastal tegutsesid 211 kooli juures parandusõpperühmad ja tegevusse oli haaratud 4 109 õpilast, siis 2002/03 oli rühmi 240 ja neis õppis 4 844 õpilast. Ka tasandusklasside arv tavakoolide juures on tõusnud 18 klassilt 2000/2001. aastal 21. klassile. Suurenenud on ka koduõppel/individuaalõppel olevate õpilaste arv 2000/2001 oli neid 447, 2002/2003 – 650.
Nimetatud meetmete rakendamine on omavalitsuste pädevuses, mitmetes kohtades on puudus kvalifitseeritud pedagoogidest. Haridus- ja Teadusministeeriumi üldharidusosakond on järjepidevalt taotlenud koolieelsete lasteasutuste pedagoogide, logopeedide ja psühholoogide palgamäära tõstmist. Eelarvestrateegias aastani 2008 on kavandatud summad logopeedide ja psühholoogide palga võrdsustamiseks pedagoogide palgaga.
Haridus- ja Teadusministeerium on käivitanud õpilaskodude projekti, mille eesmärgiks on sotsiaalselt vähekindlustatud perede lastele võimaluste loomine koolikohustuse täitmiseks.

5. **Riigikontrolli ettepanek**
   Sõnastada oodatavad tulemused, mida tahetakse iga konkreetse koolikohustuse täitmise parandamiseks loodud meetmega saavutada ning määratleda, millist infot on selle tulemuslikkuse hindamiseks vaja. Seejärel tuleks sisse seada aruandlus, mis meetmete tulemuslikkuse hindamiseks vajaliku teabe tagaks.

   Haridus- ja teadusministri vastus
   Minister lubab, et meetmete oodatavad tulemused, nende hindamise ja kogutava info kriteeriumid töötatakse välja 2003. aasta 1. septembriks. Meetmete kasutamise infot koguvad maavalitsuste inspektorid, edastavad selle ministeeriumi järelevalveosakonnale ning viimane avaldab info iga-aastases riikliku järelevalve kokkuvõttes.

   Ettepaneku täitmise seis
   Haridus- ja teadusministri 31. juuli 2003. a määruse nr 42 "Riikliku järelevalve läbiviimise kord ning kooli õppe- ja kasvatustegevuse ning juhtimise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid" lisa 1 "Kooli õppe- ja kasvatustegevuse ning juhtimise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid" võtmeala "Õpilaste toetamine" all on 3 kriteeriumit, mille järgi hinnatakse kooli tegevust koolikohustuse täitmise üle arvestuse pidamisel ning õpilaste koolikohustuse täitmise tagamisel. Kõikide koolide kohta, kus viiakse käesoleva õppeaasta jooksul läbi plaaniline riiklik järelevalve, saame informatsiooni selle valdkonna kohta, mida kajastame oma iga-aastases järelevalve kogumikus.

6. **Riigikontrolli ettepanek**
   Luua koolikohustuse täitmise parandamiseks rakendatavate meetmete kuluarvestussüsteem ning arvutada iga meetme maksumus õpilase kohta. Kogutud kuluteave peaks saama lähtealuseks meetmete edaspidisele väljatöötamisele ning rakendamisele.

   Haridus- ja teadusministri vastus
   Iga eriõpet saava lapse kohta eraldatav summa riigieelarvest on täpselt teada, kuna on teada arvestuslik pearaha maksumus, eriõppe ning iga omavalitsuse koefitsient tulenevalt õpilaste arvust selles. Uue kuluarvestussüsteemi välja-töötamine on senise kogemuse järgi aeganõudev, tuleval aastal on kavas kokku kutsuda töörühm.

   Ettepaneku täitmise seis
   Kavandatavas 21.saj. Hariduse programmi raames muutub õpilase nn "pearahasüsteem". Seoses sellega töötatakse välja ka meetmete kuluarvestussüsteem igat liiki haridusliku erivajadusega õpilase jaoks, mis lisandub "pearahale" ja liigub õpilasega kaasas.

7. **Riigikontrolli ettepanek**
   Analüüsida koolikohustuse mittetäitmise põhjusi ning pöörata meetmete väljatöötamisel ja rakendamisel enam tähelepanu just põhjustele.

   Haridus- ja teadusministri vastus
   Ministeerium analüüsib koolikohustuse mittetäitmise põhjusi nii ise kui ka tellib vastavaid uuringuid. Arvestades tõsiselt selle auditi käigus selgunud asjaoluga, et koolikohustuse mittetäitmise peamiseks põhjuseks on sotsiaalsed probleemid, on hakatud looma õpilaskodusid ning leitud võimalus pakkuda algklasside õpilastele tasuta koolilõunat. Terviseprobleemidest tingitud õpiraskuste leevendamiseks on loodud võimalused kodu- ja haiglaõppeks. Koolist lähtuvate probleemide lahendamiseks püütakse täiustada õpetajakoolitust.

   Ettepaneku täitmise seis
   2002/2003. aastal katkestas põhikooli seoses koolikohustusliku ea lõppemisega 777 õpilast, majanduslikel põhjustel (sh tööle asumine) 72 õpilast, perekondlikel põhjustel (abiellumine vms) 20 õpilast, edasijõudmatuse ja ebasobiva käitumise tõttu heideti koolist välja 29 õpilast.
   On moodustatud töörühm klassikursuse kordamisest loobumise väljatöötamiseks. See toob kaasa põhikoolis ülekasvanud kontingendi vähenemise ning õpikeskkonna normaliseerumise, samas viib ka põhikoolist väljalangejate arvu vähenemiseni.
   TÜ Pärnu kolledži sotsiaaltöö korralduse eriala vilistlane Eleri Saar tegi uurimuse "Klassikursuse kordamise probleemid". Õpetajate arvates on õpiraskuste põhjuseks eelkõige motivatsioonipuudus (52,8%), teisena märgitakse õpilase puudumist koolist (41,5%), kolmandana koduseid probleeme (31,25%).

Vanemad peavad aga oma lapse õpiraskuste peamisteks põhjusteks keskendumisraskust (66,7%), tahtenõrkust (50%) ja puudulikku tööd algklassides (33,4%). Istumajäänud noormehed ise peavad oma õpiraskuste põhjusteks eelkõige aine mahukust ja keerulisust (28,4%), puudumist 24,2%), õpetaja ebameeldivat isiksust (18,9%) ning tahtenõrkust (12,6%).
Et õpilaste probleemidele ja arengu iseärasustele võimalikult varakult tähelepanu pööratakse, on Haridus- ja Teadusministeerium teinud põhikooli ja gümnaasiumi seaduse muudatuse, mis sätestab õpilastega läbiviidavate arenguvestluse läbiviimise koolidele kohustuslikuks. Oluline on siin just koostöö koduga. Õpilasega koos koostatakse tema individuaalne arenguplaan või vajadusel individuaalne õppekava, et õppimine oleks jõukohane ning pakuks lastele eduelamusi. Individuaalse õppekava koostamise ja rakendamise juhendid peaksid jõudma koolidesse 2004. aasta sügiseks. Käesolevaks ajaks on Haridus- ja Teadusministeerium leidnud võimaluse luua 19 õpilaskodu riiklikult tasustavate kohtadega.
Kuusalu ja Krabi õpilaskodu põhjal tehtud uuringutest selgub, et õppimistingimused on õpilaskodudes soodsamad kui laste endi kodudes. Senisest enam on vajalik arendada õpilaste õppimisoskusi ning -harjumusi ja juhtida neid oma õppimist ise reflekteerima, s.t. oma õppimise eest ise vastutama. Samas pööratakse ka tähelepanu vajadusele senisest enam:
1) rakendada õpilaskodudes tugiõpilaste liikumist,
2) pakkuda kasvatajatele koolitusvõimalusi,
3) leida võimalusi psühholoogi, sotsiaalpedagoogi, abikasvatajate tööle rakendamiseks.

Audit "Põhihariduseta isikute taastoomine haridussüsteemi"

1. **Riigikontrolli ettepanek**
   "Elukestva õppe strateegia" ühe prioriteedina võiks kaaluda tegelemist põhihariduseta isikutega. Samuti oleks vaja välja töötada tegevuskava nende taastoomiseks haridussüsteemi.

   Haridus- ja teadusministri vastus
   Strateegia kohta käiv märkus on täiesti asjakohane. Tegevuskava, mis oleks määratud põhihariduseta inimeste haridussüsteemi tagasitoomiseks, peaks kindlasti sündima mitte ainult Haridus- ja Teadusministeeriumi initsiatiivina. Vastava tegevuskava loojate ja täitjate ringi peaks kuuluma ka Sotsiaalministeerium ja kohalikud omavalitsused.

   Ettepaneku täitmise seis
   "Elukestva õppe strateegia" projekti alusel on valmimas täiskasvanuhariduse valdkondlik arengukava aastateks 2004–2008. Arengukavas on põhihariduseta isikud prioriteedina välja toodud. Kutsehariduses alustati eelmisel aastal üldhariduskoolide õpilastele kutsealase eelkoolituse läbiviimist. Prioriteetne sihtrühm on põhihariduseta isikud, kes õpivad õhtukoolis (täiskasvanute gümnaasiumis). Üle riigi oli käesoleva aasta alguses kutsealases eelkoolituses osalevate põhihariduseta isikute arv 120–130.
   Uue võimalusena arendatakse praegu Phare 2002 projektis õpipoisikoolitust, sealgi on üks kahest sihtrühmast põhihariduseta koolikohustuse east väljunud noored. Projekti raames luuakse õppekohad 104 põhihariduseta noorele. Selliste noorte leidmisel tehakse koostööd kohalike omavalitsustega ja nõustamiskomisjonidega.

2. **Riigikontrolli ettepanek**
   Tuleks hakata koguma enam infot põhihariduseta isikute arvu ja paiknemise kohta, tehes selleks koostööd omavalitsuste ja tööhõiveametitega. Samuti võiks hakata kasutama õpilaste registrit analüüsimaks põhikooli katkestajate käekäiku ning seeläbi luua süsteem, mis varakult tegeleks põhihariduseta noorte leidmisega. Saadud andmeid saab kasutada koolituskohtade planeerimiseks põhihariduseta noortele.

   Haridus- ja teadusministri vastus
   Põhihariduseta isikute arvu ja paiknemise kohta info kogumine on eelkõige omavalitsuste, Sotsiaalministeeriumi ja Töö-hõiveametite küsimus. Nõustume, et andmed peaksid koonduma ka Haridus- ja Teadusministeeriumi, aga oleme arvamusel, et vastavate andmete kogumine ei saa olla Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesandeks. Samuti ei pea mõistlikuks, et see ülesanne lasuks koolidel.

Põhikooli katkestajate käekäiku pikaajaliselt läbi õpilasregistri jälgida ei saa.
Põhikoolist väljalangejate osas saab Haridus- ja Teadusministeerium edastada teavet omavalitsustele, Tööhõiveametile. Noorte infopunktid, kutsenõustamiskeskused (rahastab Haridus- ja Teadusministeerium) aitavad põhihariduseta noori suunata õpingutele. Haridus- ja Teadusministeeriumi eesmärgiks on ühitada õpilaste register ja rahvastikuregister nii, et ristkasutuse teel on võimalik analüüsida koolikohustuse täitmist ja katkestamist maakondade lõikes.

Ettepaneku täitmise seis
Kutse- ja täiskasvanuhariduse osakond ei näe mõtet dubleerida kohalike omavalitsuste ja üldharidusosakonna tegevust, kelle pädevusvaldkonda käivad põhikoolist väljalangenud noored. Loomulikult teeme koostööd noortele kutseõppes osalemise võimaluste loomisel. Kuivõrd põhiharidus on riigis kohustuslik, ei ole võimalik põhihariduseta noortele pakkuda kutseõppes tasemeharidust.

3. **Riigikontrolli ettepanek**
Senisest enam peaks kaardistama häid praktikaid põhihariduseta isikutega tegelemisel ning sedakaudu juhendama omavalitsusi ja koole tegelemisel põhihariduseta isikutega.

Haridus- ja teadusministri vastus
Häid kogemusi ja praktikaid on ministeerium juba kaardistanud. Nii üldhariduskoolidele kui ka kutsekoolidele on jagatud kogemusi infopäevadel. Edaspidi on kavas kaasata kogemusseminaridele ja -konverentsidele omavalitsuste esindajaid.

Ettepaneku täitmise seis
Suhteliselt pikemat aega on põhihariduseta isikute kutseõppega tegeletud Põltsamaa Kodu- ja Põllutöökoolis, ka Sillamäe Kutsekoolis. Põltsamaal on toimunud vastavasisulisi kokkusaamisi, sama eesmärki teenib ka Phare 2002 Õpipoisikoolituse projektis osalevate koolide koostöö.

4. **Riigikontrolli ettepanek**
Koostöös sotsiaalministriga tuleks üle vaadata õpilaste toetamine õpingute ajal. Ühe võimalusena võiks kaaluda eelkutseõppe võrdsustamist tööturukoolitusega ning maksta eelkutseõppes õppivatele õpilastele töötu õppestipendiumi. Teine alternatiiv võiks olla õppetoetuste laiendamine ka eelkutseõppes õppivatele põhihariduseta noortele.

Haridus- ja teadusministri vastus
Selle ettepaneku võiks teha Sotsiaalministeeriumile.

Ettepaneku täitmise seis
Teema, mida ei ole veel arutatud. Samas on Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel koostamisel tööturuteenuste kontseptsioonid. Haridus- ja Teadusministeerium on läbi esindajate töörühmades kaasatud.

5. **Riigikontrolli ettepanek**
Koolikohustuse ea (17 aastat) ületanud põhihariduseta isikutele tuleks tagada võimalus omandada põhiharidus täiskasvanute gümnaasiumis. Selleks tuleks luua õppimisvõimalused kõikides maakondades (eelkõige on probleemid Tallinnas ja Hiiumaal). Samuti tuleks koolikohustuse ea ületanud põhihariduseta isikutele tagada võimalus omandada põhiharidus täiskasvanute gümnaasiumis vajadusel ka madalamates klassides.

Haridus- ja teadusministri vastus
Maavalitsus kui tasakaalustatud arengu toetaja saab seda teha oma maakonnas. Ettepanek maavalitsuste kaudu omavalitsustele. Võimalus omandada põhiharidus täiskasvanute gümnaasiumides ka madalamates klassides on põhimõtteliselt olemas. Viimase senisest paremaks tagamiseks tuleks tuleb ilmselt täiendada veel seadusandlust ning nõustada koole.

Ettepaneku täitmise seis
Vastavad õigusaktide muudatused on ettevalmistamisel.

6. **Riigikontrolli ettepanek**
Õppetöö täiskasvanute gümnaasiumides peaks olema paindlikum ning õpiraskustega õpilased peaksid saama põhiharidust omandada ka individuaalse õppekava alusel. Selleks tuleks nõustada koole individuaalse õppekava koostamisel (nt sätestades õppekava koostamise juhendi/põhimõtted) ning töötada välja individuaalse õppekava rahastamise süsteem.

Haridus- ja teadusministri vastus
Individuaalse õppekava koostamise ja rakendamise juhend esitatakse Haridus- ja Teadusministeeriumile Tartu Ülikooli Õppekava Arenduskeskuse poolt 2003. aasta lõpus. Individuaalõppekava koostamise alase täiendkoolitusega on alustatud. Kahjuks ei ole see veel süsteemne, ei kajastu piisavalt õpetajate tasemekoolituses ja napib ka koolitusspetsialiste. Ministeerium saab jälgida ja olla suunajaks täiendkoolitus ja põhikoolitus-õppekavade koostamisel.

Ettepaneku täitmise seis
Individuaalõppekava koostamise ja rakendamise juhend on põhimõtteliselt välja töötatud. Peale eksperthinnangute laekumist tehakse vajalikud korrektuurid ning seejärel edastatakse koolidele. Ka individuaalõppekava koostamise ja rakendamise koolitus on TÜ Avatud Ülikooli juures käivitunud.

7. **Riigikontrolli ettepanek**
Kutsealase eelkoolituse rakendamisega tuleks tegelda aktiivsemalt, muu hulgas luues maakondades senisest enam võimalusi eelkutseõppe omandamiseks. Praegu on selline võimalus ainult kahes maakonnas.

Haridus- ja teadusministri vastus
Võimalused Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt on loodud, rahastamise esmased põhimõtted on välja töötatud. Taotlusi on saabunud väga erinevatest maakondadest. Probleemid on selles, et grupid ei tule täis ja kutsekoolid ei suuda õppekavu kokku panna.

Ettepaneku täitmise seis
Kutsealase eelkoolitusega saavad tegeleda vaid kutseõppeasutused kutsealavaldkondades, milles neil on olemas õppebaasid ja õpetajate kaader. Kutsekoolide huvi kutsealase eelkoolituse vastu on kasvav, järgnevateks aastateks on planeeritud oluliselt tõsta kutsealaseks eelkoolituseks mõeldud summasid ning selleks kaasata ka Euroopa Sotsiaalfondi vahendeid.
Kutsealane eelkoolitus toimub praegu 9 maakonnas, sh põhihariduseta noorte osas 6 maakonnas.

8. **Riigikontrolli ettepanek**
Tuleks lihtsustada eelkutseõppe korraldamist kutseõppeasutustele, lubades neil lisaks kutseõppele anda põhiharidust vanematele kui 17-aastastele õpilastele. Selleks tuleks muuta kutseõppeasutuse seadust, mis võimaldab kutseõppeasutusse astuda ainult põhi- ja keskharidusega isikul.

Haridus- ja teadusministri vastus
Minister ei nõustunud ettepanekuga, leides, et kutseõppeasutustes laialdaselt üldhariduse omandamist võimaldada pole otstarbekas. Keskendumine individuaalõppe arendamisele toetab ministri arvates põhihariduse omandamist enam.

Ettepaneku täitmise seis
Põhihariduse andmine ei ole kindlasti kutseõppeasutuste funktsioon ja kompetents. Põhihariduse andmisega peavad tegelema selleks ellu kutsutud institutsioonid ning vastava ettevalmistuse ja kogemusega inimesed. Lisaks ei võimalda seda praegune seadusandlus.

9. **Riigikontrolli ettepanek**
Tuleks tagada, et põhihariduseta isikute võimalustest saada kutsealast eelkoolitust teavitataks ka tööhõiveameteid. Nii oleks tööhõiveameteil võimalik kaaluda, kas otstarbekam on saata põhihariduseta töötu tööturukoolitusele või kutsealasesse eelkoolitusse.

Haridus- ja teadusministri vastus
Minister nõustus ettepanekuga.

Ettepaneku täitmise seis
Tööhõiveametid saavad põhihariduseta isikuid suunata kutseõppeasutustes toimuvatele tööturukoolitustele. Kutsealane eelkoolitus on seotud üldhariduse omandamisega üldhariduskoolis (nt põhihariduseta isikutele, kes õpivad täiskasvanute gümnaasiumites), st kutsealases eelkoolituses osalevad õpilased ei ole kutseõppeasutuse õpilaste nimekirjas.

10. **Riigikontrolli ettepanek**
Võiks kaaluda kutsealast eelkoolitust pakkuvate kutsekoolide ja täiskasvanute gümnaasiumide rahastamise ümberkorraldamist nii, et arvestataks vähemalt osaliselt lõpetajate hulka. Nii suurendataks nende motivatsiooni tegelda probleemsete õpilastega.

Haridus- ja teadusministri vastus
HTM taotleb järgmise aasta eelarvest vahendeid kutsehariduslikku õppe rahastamise mudeli uuendamiseks, muuhulgas oleks eesmärgiks hakata senisest enam pöörama tähelepanu kutseõppeasutuste õppe-kasvatustöö tulemuslikkusele.

Ettepaneku täitmise seis
Kutsealase eelkoolituse kontseptsiooni välja töötamine käib, sh senisest tõhusama rahastamis-skeemi välja töötamine.

Audit "Õpetajate puudus üldhariduskoolides"

1. **Riigikontrolli ettepanek**
Arendada õpetajate register eri huvipooltele väärtuslikuks andmekoguks, mis lisaks õpetajate andmete formaalsele hõlmamisele toimiks ka ülevaadete ja koondanalüüside hankimise alusena.

Haridus- ja teadusministri vastus
Ministeerium on planeerinud, et õpetajate register oleks väärtuslik andmete kogu, mille alusel on võimalik saada usaldusväärset infot ja võtta vastu õpetajatega seotud hariduspoliitilisi otsuseid.

2. **Riigikontrolli ettepanek**
Hõlmata registriarendusse selliste moodulite väljatöötamine, mis võimaldavad tuvastada täitmata õpetajakohad ainete, õppetasemete ja piirkondade kaupa.

Haridus- ja teadusministri vastus
Täitmata ehk vabade ametikohtade puhul kogub register andmeid, mis on vastava otsingu alusel avalikult kättesaadavad. Registris on planeeritud alustada järgmiste andmete kogumist: piirkond, õppeasutus, vaba ametikoht, õpetatav aine, õppekeel ning koormus. Registri järgmises arenguetapis planeerime luua registri juurde nn avaliku tahvli, milles tööd otsivatel õpetajatel oleks võimalik oma töösoovist teada anda.

3. **Riigikontrolli ettepanek**
Esitada vastavalt Vabariigi Valitsuse korraldusele Statistikaametile õpetajaid puudutav teave.

Haridus- ja teadusministri vastus
Toodud puudus saab lahendatud õpetajate registri ja Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) käivitumisega. Andmete kogumine registrisse algab 2004. aasta märtsis ning kinnitatud andmed soovime saada 1. maiks 2004. Andmete saabumisel edastame need nõutaval kujul Statistikaametile.

4. **Riigikontrolli ettepanek**
Hinnata õpetajakoolituse lõpetanute tööleasumist haridusasutustesse, kasutades selleks näiteks Maksuameti andmebaase, ja arvestada vastavat infot õpetajate koolitustellimuse koostamisel.

Haridus- ja teadusministri vastus
Vastavad andmed kogutakse õpetajate registri kaudu 1. maiks 2004, seetõttu pole Maksuameti andmebaaside kasutus vajalik.. Analüüsitud andmeid on võimalik kasutada õpetajate koolitustellimuse täpsustamiseks 2005. aasta tellimuse koostamisel.

Samuti annavad õpetajakoolituse õppeasutused teavet oma lõpetajate tööle suundumise ning õpetajate vajaduse kohta, mis on lisainfoks riikliku koolitustellimuse läbirääkimistel ja lõplikul formeerumisel. Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) käivitamisel on alates sügisest võimalik õppurite registri ja õpetajate registri ristkasutusel saada täpset teavet, kuhu kõrgkoolide lõpetajad tööle on läinud.

5. **Riigikontrolli ettepanek**
Koostada õpetajate vajaduse prognoos aastate lõikes nii õppeainete, õppetasemete, õppekeele kui ka piirkondade kaupa.

Haridus- ja teadusministri vastus
Õpetajate vajaduse prognoos, mis hõlmab kõike vajalikke aspekte õpetajakoolituse (sh nii tasemekui täiendõppe) kavandamiseks, on vastavalt arengukava "Õpetajakoolituse riiklik arengukava" projektile kavas koostada 2004. aasta jooksul. Otsese sisendi antud analüüsile annab rakendamisel olev õpetajate register, mille kaudu seniseid andmeid täpsustav info õpetajate kohta kogutakse.

6. **Riigikontrolli ettepanek**
Kaardistada õpetajate täiendkoolituse vajadused.

Haridus- ja teadusministri vastus
Haridus- ja Teadusministeerium kontrollib haridustöötajate täienduskoolituse kvaliteeti, nõudes üle 40 tunniste kursuste õppekavade registreerimist ministeeriumi juurde moodustatud komisjoni poolt. Kavas on selle komisjoni töö korraldust reguleeriva haridusministri 17.03.1998 määruse nr 4 „Haridustöötajate kutseoskuste täiustamise korra kinnitamine" muudatus 2004. aasta septembriks. Määrus on momendil väga üldiselt sõnastatud ja esitab vaid nõudmisi koolituse läbiviimise korrale. Määruse muutmisel kehtestatakse üksikasjalisemad nõuded ka täienduskoolituse õppekavale.
Õpetajate täienduskoolituse vajaduse kaardistus valmib 31. oktoobriks 2004. Teostaja on Riiklik Eksami ja Kvalifikatsioonikeskuse õpetajaosakond.
Järelevalveosakond viib 2003/2004 üldhariduskoolides läbi temaatilise järelevalve, mille eesmärgiks on analüüsida õpetajate osalemist täienduskoolituses ning selgitada välja lisaeriala omandavad ja kvalifikatsiooninõuete täitmiseks täiendusõppes osalevad pedagoogid. Samuti analüüsitakse eesti keele, matemaatika, ajaloo, A-võõrkeele aineõpetajate koosseisu üldhariduskoolides õpetajate vanuse, omandatud eriala ja kvalifikatsiooni alusel. Järelevalve kokkuvõtte valmimise tähtaeg on 01.11.2004.
Seoses muukeelse gümnaasiumi üleminekuga eestikeelsele õppele alates 2007. aastast ongi käesoleva aasta prioriteediks vene õppekeelega koolide õpetajate ümberõpe ja täiendkoolitusvajaduse selgitamine. Vastav analüüs valmib 15.12.2004.

7. **Riigikontrolli ettepanek**
Lihtsustada õpetajate kvalifikatsiooni omandamise võimalusi, näiteks õpetajate kutseeksamite süsteemi juurutamise ja eksternina lisaeriala omandamise võimaldamise teel.

Haridus- ja teadusministri vastus
Õpetajate kvalifikatsioonisüsteemi arendamisel on Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt algatatud järgmised sammud.
Õpetajate kvalifikatsioonisüsteem arendatakse kutsestandardi põhiseks. Õpetaja kutsestandardi loomisel võetakse aluseks „Õpetajakoolituse arengukavas" kirjeldatud õpetaja pädevused. Kutsestandard koolis töötavale alushariduse õpetajale, klassiõpetajale, põhikooli- ja gümnaasiumi mitme aine õpetajale, kutseõpetajale ning eripedagoogile valmib 2004. aasta kevadeks. Ülejäänutele koolis töötavatele pedagoogidele valmivad standardid 2005. aastal. Kvalifikatsiooni omistamist reguleeritakse teatud ulatuses seadusandlikult, kehtestades koolis töötamisel kohustuse omada õpetajakutset ning kohustuse õpetajale tõestada kvalifikatsioonile vastavust teatud kindla aja (5 aasta) möödudes. 2004. aasta sügiseks valmib kutse omistamise kord, mis sisaldab endas nii kutseeksami sooritamise tingimusi ja korda kui ka varasemat õpi- ja töökogemuste süsteemi (VÕTA), mis muudab paindlikumaks õpetajate kvalifikatsiooni hindamise mehhanismid ja annab parema võimaluse ka muudelt elualadelt õpetajate tööjõuturule siseneda. Uus kutsekvalifikatsioonisüsteem rakendub alates 2005. aastast sel aastal õpetajakoolituse lõpetanud noortele õpetajatele, kes alustavat koolis kutseaastat. Aja jooksul lülitatakse süsteemi kõik koolis töötavad õpetajad ja praegune õpetajate atesteerimise süsteem asendatakse kutse omistamise ja selle tähtajalise hindamisega.

8. Riigikontrolli ettepanek

Arvestada uue riikliku õppekava väljatöötamisel ka väikeste koolide vajadusega tagada aineõpetajate täiskoormus.

Haridus- ja teadusministri vastus

Haridus- ja Teadusministeerium ei ole ettepanekuga nõus. Riiklik õppekava lähtub seisukohast, et kõigile õpilastele peavad olema tagatud võrdsed võimalused hariduse omandamiseks, olenemata õpilase elukohast. Õppekava väljatöötamise aluseks ei saa olla õpetajate töökoormus, küll aga peab õppekava olema õpetajate taseme- ja täienduskoolituse planeerimise aluseks.
Kooli pidaja ülesanne on tagada koolipiirkonnas olevatele õpilastele hariduse omandamise kättesaadavus ning ka vastutada hariduse kvaliteedi üle. 1.– 6. klassini õpetavad meil koolides klassiõpetajad. Neil on õigus õpetada kõiki õppeaineid. Väikese õpilaste arvuga põhikoolide puhul on kooli pidaja otsustada, kuidas korraldada õppetöö 3. kooliastmes (liita 7.–9. klassid gümnaasiumiga, tsentraliseerides koolide juhtimine või jätta õpilastele võimalus kodu lähedal koolis käia, moodustades liitklasse). Omavalitsused võivad koordineerida võimalusi palgata aineõpetajaid mitme kooli peale.

9. Riigikontrolli ettepanek

Määrata kindlaks erinevate praktikate tulemuslikkus ning viia kogutud teave omavalitsuste esindajate ja koolijuhtideni.

Haridus- ja teadusministri vastus

2004/2005 õppeaastal planeerib ministeeriumi järelevalveosakond temaatilise järelevalve eesmärgiga selgitada välja erinevad praktikad õpetajate värbamisel kooli ning analüüsida nende tulemuslikkust. Järelevalve tulemustest teatatakse omavalitsuste esindajatele ja koolijuhtidele 1. novembriks 2005.

10. Riigikontrolli ettepanek

Toetada vajadusel probleemsete piirkondade kooliomanikke erinevate praktikate rakendamisel õpetajate puuduse vähendamiseks.

Haridus- ja teadusministri vastus

Järelevalveosakond selgitab välja, millistes omavalitsustes on probleemid seoses õpetajate värbamisega 1. novembriks 2004. Haridus- ja Teadusministeeriumi eestvedamisel töötatakse koostöös õpetaja tasemekoolitust läbiviivate kõrgkoolide, tööhõivebüroo ja kohalike omavalitsuste esindajatega välja meetmed õpetajate puuduse vähendamiseks üldhariduskoolides, millest teavitatakse koolijuhte ja kohalikke omavalitsusi 1. maiks 2005.
Otstarbekas oleks kindlasti ka omavalitsuste vaheline koostöö õpetajate puuduse vähendamiseks. Haridus- ja Teadusministeerium mõjutab protsessi läbi riikliku koolitustellimuse kujundamise andes selgema sõnumi pedagooge ettevalmistavatele õppeasutustele, milliseid õpetajaid koolid antud aja-hetkel vajavad. Riikliku koolitustellimuse kujundamisele eelnevad vastavad uuringud, kus õpetajate vajadus välja selgitatakse. Samuti on Haridus- ja Teadusministeeriumis plaanis välja mõelda ja rakendada mehhanismid, mis tagaksid selle, et õpetajaks õppinud noored läheksid kooli tööle.

11. Riigikontrolli ettepanek

Suurendada kooli otsustusõigust õpetajate töö väärtustamisel ja tasustamisel.

Haridus- ja teadusministri vastus

Oleme nõus, et koolil peab olema suurem otsustusõigus õpetajate töö väärtustamisel ja tasustamisel. Konkreetsed meetmed on käesoleval perioodil veel kavandamisel.

12. Riigikontrolli ettepanek

Arvestada töötasude määramisel senisest enam õpetajate lisaülesandeid.

Haridus- ja teadusministri vastus

Õpetajal on 35-tunnine üldtööaeg nädalas ja ametipalk. Õpetaja kogu töö sisu üldtööaja raames fikseeritakse töölepingus, ametijuhendis, kollektiivlepingus, asutuse sisekorra eeskirjades arvestades õigusaktides sätestatut. Ühe ametikoha koormuseks võib olla 18–24 õppe- või kasvatustöö tundi. Lisaülesannete määramine ja nende tasustamine on koolijuhi ja õpetaja kokkuleppe küsimus.