Haridus- ja Teadusministeerium

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 29.01.2004 nr 2-7.1-TA/04/125
Meie 25.02.2004 nr 7.1-5/742

Audit "Õpetajate puudus üldhariduskoolides"

Täname teid auditi "Õpetajate puudus üldhariduskoolides" läbiviimise eest. Tehtud töö on meile väärtuslikuks materjaliks vastava valdkonna analüüsimisel.

Haridus- ja Teadusministeerium tutvus esitatud aruande eelnõuga ja kirja lisana edastame teile omapoolsed kommentaarid.
Mitmete tähelepanekute kohta on esitatud täiendavad selgitused, mida palume arvestada lõpparuande koostamisel. Tehtud ettepanekutele koostasime seisukohad lähtuvalt käesoleva perioodi plaanidest.

Lugupidamisega

Toivo Maimets
Minister

Lisa: Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohad Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõule "Õpetajate puudus üldhariduskoolides" 6 lehel 1 eks

Eve Sild 735 0126
eve.sild@hm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 27.02.04 Reg.nr 2-7.1-TA/04/125-2

LISA

Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohad Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõule "Õpetajate puudus üldhariduskoolides"

Selgitused auditi aruande eelnõus toodud teksti ja tähelepanekute kohta.

Sissejuhatus

Teema olulisuse põhjendusena tuuakse väide, et õpetajate tööturu mõjutamise peamiseks hoovaks on riigil riiklik koolitustellimus. Väidetakse, et suurendades õpetajate pakkumist tööturul, on riigil võimalik vältida olukorda, kus mõne aja pärast pole kedagi koolidesse saata.

Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi *HTM*) juhib tähelepanu sellele, et eelnimetatud väited on esitatud kategoorilistena ja sidumata teiste mõjutustega, mida arvestamata pole võimalik õpetajate koolitustellimust vastavalt vajadusele kavandada. Vihjatakse sellele nagu viiks riiklik koolitustellimus süvenevale õpetajate puudusele koolides. Selline kategooriline väide ei ole korrektne, kui seda ei põhjendata.

Teeme ettepaneku, et riigi käsutuses olevate õpetajate hulka tööturul mõjutavate hoobade kirjeldamisel selgitatakse, et need toimivad kompleksselt ning nendest ühe muutmine ei anna soovitud tulemusi. Seega on õpetajate vajadus sõltuv kõigist peatükis "Auditi teema olulisus" esitatud hoobadest. Lisama peaks ka liitumise Euroopa Liiduga, mis samuti mõjutab tööturgu ja on mitme komponendi osas üsna planeerimatu.

Tähelepanu võiks pöörata ka asjaolule, et praegune olukord tööturul on kujunenud riigi üleminekustaadiumis ühest riigikorrast teise. Kiiresti muutunud ühiskondlik ja majanduslik areng on õpetajate olemasolu koolides palju mõjutanud.

Riigikontrolli aruandes peaks lisaks olukorra kirjeldusele viitama kujunenud olukorra põhjustele (lisaks eelnimetatutele - kooli õppekava ulatuslikud muutused, võõrkeele (inglise, saksa) oskusega õpetajate lahkumine koolist ja lisaks uute õpetajate kooli mitte asumine tänu kõrgematele palkadele teistes sfäärides). Nende väljatoomine võimaldaks paremini aru saada hoobadest, mis on senini riigi käes olnud ja kas need hoovad on töötanud. Väidetavalt peamine hoob – riiklik koolitustellimus on olnud hariduse valdkonnas pidevalt kasvav kuni 2002 aastani. Lõpetajate arvu analüüs näitab aga languse tendentsi. Seega, ei ole ainuüksi riikliku koolitustellimuse (edaspidi *RKT*) kaudu võimalik õpetajate hulka koolides mõjutada.

Tööturul olevate, kuid mitte koolis töötavate õpetajate kooli toomisel tuleb peavad oma vastutust tunnetama omavalitsused ning pakkuma õpetajale konkurentsivõimelisi soodustusi.

Ülevaade õpetajaskonnast ja õpetajate ettevalmistus ülikoolides.

Auditis viidatakse asjaolule, et HTM-il puudub täpne ülevaade õpetajate tegelikust vajadusest. HTM-is on koostatud õpetajate vajaduse prognoos 2001. aastal. Sellele prognoosile tuginedes ning RKT koostamise käigus kogutud infole, on prognoosi korrigeeritud. RKT põhimõtetes on kirjas, et õppeasutused analüüsivad lõpetanute tööleasumist ja teevad sellest tulenevalt omapoolsed ettepanekud RKT läbirääkimistel. Nii on ka vastavalt ülikoolide ettepanekutele vähendatud viimasel kahel aastal klassiõpetajate koolitustellimust vastavalt RKT järjepidevuse põhimõtetele kokku lepitud määrale – mitte viia sisse 10% ületavaid muudatusi.

Õpetajate koolitustellimus on seoses kõrgharidusreformiga ja õpetajakoolituse õppekavade struktuuri muudatustega aastate lõikes raskesti võrreldav. Sellest ka ebatäpsused mõnede arvude tõlgendustel antud aruandes. Lisaks on tabelist 4 välja jäänud Tallinna Pedagoogilisele Seminarile esitatud riikliku koolitustellimuse arvud, mis tuleks lisada.

Aruande eelnõu leheküljel 12 väidetakse, et RKT on vastupidiselt nõudlusele kahanenud inglise keele õpetajatele ja kasvanud kunstiõpetajatele. Juhime tähelepanu sellele, et RKT esitatakse lõpetajatele. See on kunstiõpetajatele olnud viimastel aastatel vähenev. Teie kogutud andmed ülikoolidest näitavad vastuvõttu RKT kohtadele, mida võivad ülikoolid luua rohkem (tänu efektiivsele töökorraldusele), kui tellimus lõpetajatele ette näeb. Seega väljendub suuremas vastuvõtus suur konkurss ja üliõpilaste huvi antud eriala vastu.
Inglise keele õpetajate nappus on tingitud sellest nagu ka riigikontroll viitab, et tööturul on nõudlus võõrkeele oskusega inimeste järele suur ning töötasu mujal kõrgem kui koolis. Õpetajate tellimuse kasvatamine ei lahenda olukorda. Samas on võõrfiloloogide koolitamine odavam kui võõrkeele õpetajate koolitamine. RKT arvu inglise keele õpetajatele määratleb õppeasutus.

Reaalainete õpetajate vastuvõtu arv on ülikoolidel olnud aastate lõikes raskesti täidetav. Seda ilmselt reaalainete suhtelise raskuse ning seetõttu ka ebapopulaarsuse tõttu (koolid valivad õppekava valikaineteks reaalaineid harvadel juhtudel). Lahendust pakub põhikooli mitme aine õpetajate koolitamine, kus üheks õpitavaks aineks on reaalaine.

Seni oleme tuginenud RKT põhimõttele, et RKT esitatakse suhteliselt laiadele õppesuundadele. Õpetajakoolituse puhul on siiski koostatud RKT detailsemalt, kuid mitte määratledes konkreetset õppekava. Seni on peetud õigustatuks, et RKT detailse jagunemise kavandab õppeasutus vastavalt nõudlusele. Detailse tellimuse esitamine pole otstarbekas muuhulgas ka seetõttu, et õpetajakoolituse õppekava raames on võimalik vastavalt üliõpilase valikutele õppida väga erinevaid aineid (eriti põhikooli mitme aine õpetaja õppekavas), mida RKT-ga määratleda on raske.

Järgnevate aastate RKT läbirääkimiste käigus avalik-õiguslike ülikoolidega ja teiste kõrgkoolidega peame siiski oluliseks läbi rääkida õpetajakoolituse võimaliku detailsema tellimuse üle, et tulevaste õpetajate vastuvõtt jälgiks enam tööturu vajadusi.

Peame oluliseks, et Riigikontroll vaataks üle oma lk. 14 esitatud väite, et HTM ei suuda kinni pidada enda püstitatud RKT koostamise põhimõtetest. Vastavalt eeltoodud selgitustele palume täpsustada, millistest põhimõtetest kinni ei peeta.

2002. aasta riikliku koolitustellimuse komisjon (kaasab kõigi ministeeriumide esindajaid ning teisi partnereid) otsustas vastavalt prognoosile ning õpilaste arvu järsule kahanemisele nimetada õpetajakoolituse kahanevaks õppesuunaks. Keegi komisjoni liikmetest ei jäänud eriarvamusele.
Leheküljel 12 väidetakse, et õpetajate vajadus lähitulevikus ei vähene – seda ilma ühegi arvulise põhjenduseta. Me ei pea seda argumenteeritud väiteks ja selle jätmisel aruandesse palume seda korrektselt põhjendada.

Seisukohad auditi aruande eelnõus toodud ettepanekutele.

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

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

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

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. **Esitada vastavalt Vabariigi Valitsuse korraldusele Statistikaametile õpetajaid puudutav teave.**

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

Vastavad andmed kogutakse õpetajate registri kaudu 1. maiks 2004. a. ja 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 lisainformatsiooniks RKT 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. **Koostada õpetajate vajaduse prognoos aastate lõikes nii õppeainete, õppetasemete, õppekeele kui ka piirkondade kaupa.**

Õpetajate vajaduse prognoos, mis hõlmab kõike vajalikke aspekte õpetajakoolituse (sh nii taseme- kui 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 informatsioon õpetajate kohta kogutakse.

6. **Kaardistada õpetajate täiendkoolituse vajadused.**

HTM kontrollib haridustöötajate täienduskoolituse kvaliteeti, nõudes üle 40 tunniste kursuste õppekavade registreerimist HTM 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.
- HTM järelevalveosakond viib 2003/2004 õa. üldhariduskoolides läbi temaatilise järelevalve, mille eesmärgiks on analüüsida õpetajate osalemist täienduskoolituses ning selgitada välja täiendavat 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. Temaatilise järelevalve kokkuvõtte valmimise tähtaeg on 1. november 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. a.

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

Õpetajate kvalifikatsioonisüsteemi arendamisel on HTM-i 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 käesoleval 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. **Arvestada uue riikliku õppekava väljatöötamisel ka väikeste koolide vajadusega tagada aineõpetajate täiskoormus.**

HTM 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). Kohalikud omavalitsused võivad koordineerida võimalusi palgata aineõpetajaid mitme kooli peale.

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

2004/2005 õa planeerib HTM-i järelevalveosakond temaatilise järelevalve eesmärgiga selgitada välja erinevad praktikad õpetajate värbamisel kooli ning analüüsida nende tulemuslikkust. Temaatilise järelevalve tulemustest teavitatakse omavalitsuste esindajaid ja koolijuhte 1. novembriks 2005.

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

HTM-i järelevalveosakond selgitab välja, millistes omavalitsustes on probleemid seoses õpetajate värbamisega 1. novembriks 2004. HTM-i 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 kohalike omavalitsuste vaheline koostöö õpetajate puuduse vähendamiseks.

HTM mõjutab protsessi läbi riikliku koolitustellimuse kujundamise andes selgema sõnumi pedagooge ettevalmistavatele õppeasutustele, milliseid õpetajaid koolid antud ajahetkel vajavad. RKT kujundamisele eelnevad vastavad uuringud, kus õpetajate vajadus välja selgitatakse. Samuti on HTM-i välja mõelda ja rakendada mehhanismid, mis tagaksid selle, et õpetajaks õppinud noored läheksid kooli tööle.

11. **Suurendada kooli otsustusõigust õpetajate töö väärtustamisel ja tasustamisel.**

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

12. **Arvestada töötasude määramisel senisest enam õpetajate lisaülesandeid.**

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.