Õpetajate puudus üldhariduskoolides

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/14
05.03.2004

Õpetajate puudus üldhariduskoolides

Tallinn
2004

Kokkuvõte

Põhiseaduses on sätestatud, et igaühel on õigus haridusele ning riik ja omavalitsused peavad ülal pidama vajalikul hulgal õppeasutusi.[1] Hariduse kättesaadavuse ning õppeasutuste töö tagamiseks on vaja kindlustada, et koolides oleks piisavalt õpetajaid.

Riigikontroll viis läbi auditi, mille eesmärgiks oli kaardistada olemasolev õpetajaskond üldhariduskoolides ning analüüsida põhjusi, miks on koolides õpetajatest puudus, milles see puudus väljendub ja kuidas seda leevendada.

Vaatluse all olid järgmised teemad: statistika kogumine õpetajate kohta, vajadus õpetajate järele praegu ja tulevikus, riikliku õpetajakoolitustellimuse koostamine ülikoolidele, nõuded õpetajatele ehk õpetajaametisse astumise võimalused, õpetajate tasustamine, töökoormus ja -tingimused.

Ülevaade õpetajaskonnast

Õpetajate vajaduse väljaselgitamise ning meetmete planeerimise oluline eeldus on usaldusväärne statistika olemasoleva õpetajaskonna kohta. Planeerimaks õpetajate vajadust tulevikus, tuleb teada õpetajate jaotust:

- vanuserühmade,
- kvalifikatsiooni,
- paiknemise,
- õppeainete ja
- õppekeele kaupa.

Riigikontrolli audit näitas, et Haridus- ja Teadusministeeriumil pole praegu usaldusväärset ülevaadet, kui palju ja milliseid õpetajaid koolis töötab, kui palju ametikohti on täitmata ning milline on õpetajate vajadus tulevikus. Vabariigi Valitsuse korraldust koguda õpetajate kohta statistilisi andmeid pole ministeerium suutnud täita juba aastaid. Selle aasta algusest on õpetajate üle arvestuse pidamiseks alustatud õpetajate registri käivitamisega. Paraku on praegu kavandatav register järelduste ja tulevikuotsuste tegemiseks kesine, võimaldades ainult andmete isikupõhist kuvamist ja mitte statistilisi ülevaateid (vanuse, kvalifitseerituse jm alusel). Samuti ei kajasta register üldse, kui palju ja milliseid õpetajakohti on täitmata.

Eestis on nagu enamikus Euroopa riikideski üpris keeruline piisavalt õpetajaid leida. Eesti õpetajaskond on eakas - ligi kolmandik pedagoogidest suundub lähiajal pensionile, noori kasvab peale äärmiselt vähe. Juba praegu hindab õpetajate leidmist raskeks ligi kolmveerand Eesti koolidest. Kõige enam jääb vajaka inglise keele, matemaatika ja poiste tööõpetuse õpetajatest. Ainsad, kelle leidmisega probleeme pole, on klassiõpetajad.

Haridus- ja Teadusministeerium on ennustanud õpetajate vajaduse vähenemist tulevikus, arvestades väikesest sündimusest põhjustatud õpilaste arvu langusega. Ent peale selle, et küsitlus näitas koolide suurt õpetajate vajadust, näitab ka ministeeriumi ning Hariduse ja Tööhõive Seirekeskuse 1997/98–2000/01 õ-a kohta kogutud statistilise andmete analüüs, et õpetajate arv on vaatamata õpilaste arvu kahanemisele hoopis kasvanud.

Riigikontroll soovitas haridus- ja teadusministril arendada õpetajate register toimivaks andmekoguks, mille põhjal oleks võimalik vastu võtta hariduspoliitilisi otsuseid ning jälgida õpetajate vajadust üldhariduskoolides.

Minister avaldas valmisolekut tegeleda õpetajate registri kvaliteedi arendusega.

---

[1] Eesti Vabariigi põhiseadus § 37

Õpetajate ettevalmistus ülikoolides

Enamikku õpetajakoolituskohtadest finantseeritakse riigieelarvest. Igal aastal lepivad ülikoolid ning Haridus- ja Teadusministeerium kokku riiklikus koolitustellimuses, mille abil riik saab reageerida tööturu vajadustele.

Vaatamata ministeeriumi pingutustele ei vasta koolitustellimus tööturu ootustele. Mõne aine õpetajate terav puudus (võõrkeeled, reaalained, poiste tööõpetus) ja mõne ülejääk (klassiõpetajad) koolitustellimuses paraku oluliselt ei kajastu.

Adekvaatse koolitustellimuse koostamiseks on oluline jälgida, kui paljud õpetajadiplomiga noored tegelikult õpetajana tööle asuvad. Haridus- ja Teadusministeerium seda infot süsteemselt ei kogu. Riigikontrolli analüüs näitas, et õpetajaks hakkab keskmiselt 73% õpetajakoolituse lõpetanutest, kusjuures erialati esineb märkimisväärseid erinevusi. Populaarne on õpetajaamet klassiõpetaja eriala lõpetanute seas (õpetajaks läheb 80% lõpetanutest), vähepopulaarne inglise ja saksa keele eriala lõpetanute seas (44% ja 38%).

Üks võimalusi õpetajate puudust vähendada on sobivatel erialadel kõrgharitud, kuid õpetajadiplomita inimeste toomine haridussüsteemi. Seda protsessi mõjutavad muu hulgas oluliselt pedagoogidele kehtestatud kvalifikatsiooninõuded. Meie 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.

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. Samuti soovitasime kvalifitseeritud õpetajate puuduse vähendamiseks avardada täiendõppevõimalusi.

Haridus- ja teadusminister nõustus Riigikontrolli ettepanekutega ning esitas detailse tegevuskava ettepanekute elluviimiseks.

Õpetajate vajaduse ja pakkumise tasakaalustamine

Õpetajate vajadus ei kujune pelgalt õpilaste arvust tulenevalt. Riigil on mitmeid hoobasid, kuidas seda mõjutada, nt õpetaja normkoormuse, õppekava mahu ja diferentseerituse, klasside piirsuuruste ja ka koolivõrgu hajutatuse abil. On tähtis, et neid tegureid kujundataks nii, nagu õppeprotsessile, sh õpetajate tööle kasulik. Audit näitas, et ainult kolmandik õpetajatest töötab normkoormusega, mis viitab sellele, et olemasolevad õpetajad pole kõige otstarbekamalt rakendatud. Raskes olukorras on maakoolid, kes märkisid õpetajate leidmisel peamise takistusena just täiskoormuse pakkumise võimatust.

Õpetajate leidmise ja motiveerimise vahendina on enim räägitud töötasust. Analüüsisime praegust palgasüsteemi, mis on üles ehitatud normkoormusele ja ametijärkude hierarhiale. Analüüsi põhjal võib öelda, et niisugune tasustamine ei ole piisavalt paindlik ega motiveeri õpetajaid. Põhipuudusena nimetati, et väga erineva tööpanuse andjad teenivad sarnast töötasu. Koolides, kus rakendatakse paindlikumat tasusüsteemi, tunnetasid õpetajad suuremat õiglust ja avaldasid seetõttu ka suuremat rahulolu.

Peale töötasu on aga muidki motivaatoreid, mis mõjutavad õpetajate tahet teha tööd hästi. Õpetajad pidasid oluliseks enesearendamise võimalusi ja selgelt mõistetavat töökorraldust. Samuti leidsid nad, et senisest enam tuleks suurendada nende valikuvabadust töiste otsuste vastuvõtmisel, pakkudes kontrolli asemel nõuandeid.

Riigikontroll soovitas haridus- ja teadusministril:

- õpetajate puuduse ärahoidmiseks arvestada uut riiklikku õppekava välja töötades väikeste koolide vajadustega tagada õpetajale täiskoormus;
- kaardistada paremaid praktikaid, mida koolid ja omavalitsused on kasutanud õpetajate puuduse vältimiseks ning jagada seda teavet huvitatud osapooltele;
- õpetajate töö tasustamisel suurendada koolide otsustusõigust ja arvestada senisest enam õpetajate lisaülesandeid.

Haridus- ja teadusminister nõustus üldjoontes nende soovitustega, kuid jäi eriarvamusele ettepaneku suhtes, milles soovitasime arvestada õppekavas õpetajatele täiskoormuse tagamisega.

Minister leidis, et riiklik õppekava lähtub seisukohast, et kõigil õpilastel peavad olema võrdsed võimalused haridust omandada, olenemata elukohast. Seetõttu ei saa õpetajate töökoormus olla õppekava väljatöötamise aluseks, küll aga peab õppekava olema õpetajate taseme- ja täiendkoolituse planeerimise aluseks. Hariduse kvaliteedi eest vastutavad koolipidajad, kelleks on enamasti omavalitsused. Need peaksid ka probleemiga tegelema, näiteks koordineerima aineõpetajate palkamist mitme kooli peale.

Riigikontroll nõustub haridus- ja teadusministri märkusega, et õppekava peab lähtuma kõigi õpilaste võrdsetest võimalustest haridust omandada elukohast sõltumata. Me ei leiagi, et õppekava koostades tuleks lähtuda ainult õpetajate töökoormusest. Siiski tuleks ka seda küsimust õppekava arendamisel silmas pidada, arvestades, et mida killustatum on õppekava, mida rohkem aineid seal on, seda raskem on koolidel õpetajatele normkoormust võimaldada. Arvestamata väikekoolide suutlikkust leida endale osakoormusega õpetajaid ja pannes koolipidajad raskesse seisu, võime tekitada olukorra, kus paljudesse koolidesse ei leitagi piisavalt sobivaid õpetajaid ning seetõttu ei ole ka kõigil õpilastel võrdseid võimalusi haridust omandada.

Sisukord

SISSEJUHATUS **6**

Auditi teema olulisus **6**

Auditi iseloomustus **7**

1. ÜLEVAADE ÕPETAJASKONNAST **8**

1.1. Olemasolev õpetajaskond **8**

1.2. Õpetajate puudus **10**

2. ÕPETAJATE ETTEVALMISTUS ÜLIKOOLIDES **15**

2.1. Riikliku koolitustellimuse koostamine **15**

2.2. Ülikoolilõpetajate suundumine õpetajaametisse **17**

2.3. Õpetajate kvalifikatsioonitõstmise võimalused **19**

3. ÕPETAJATE VAJADUSE JA PAKKUMISE TASAKAALUSTAMISE VÕIMALUSED **21**

3.1. Õpetajate vajaduse kujundamine **21**

3.2. Töötasu **22**

3.3. Töökoormus **27**

3.4. Töötingimused **29**

LISAD **32**

Lisa 1. Õpetajaskonna vanus **33**

Lisa 2. Õpetajate vastavus kvalifikatsioonile **34**

Lisa 3. Töötasu kujunemist mõjutavad tegurid **36**

HARIDUS- JA TEADUSMINISTRI VASTUS **37**

Sissejuhatus

Auditi eesmärgiks oli kaardistada olemasolev üldhariduskoolide pedagoogiline personal ning analüüsida põhjusi, miks on üldhariduskoolides õpetajatest puudus.

Auditis on kasutatud Statistikaameti ning Hariduse ja Tööhõive Seirekeskuse statistilisi andmeid õpetajate kohta kuni aastani 2000, sest hilisemaid andmeid pole.
Riigikontroll küsis koolidelt andmeid õpetajate kohta alates aastast 2000.

Auditi teema olulisus

Haridussüsteemi toimimise üheks peamiseks eelduseks on pädev ja motiveeritud õpetajaskond, ainult selle olemasolu korral on võimalik kvaliteetne õppetöö koolides. Kasvavad ootused õpetajatele ja õpetaja elukutse madal prestiiž noorte silmis on viinud olukorrani, kus koolidel on üha raskem leida kompetentseid töötajaid ning õppe kvaliteet võib seeläbi langeda.

Nagu näitavad OECD[2] ja Eurydice'i[3] raportid, on õpetajate puudus ja õpetajaskonna vananemine probleemiks kogu Euroopas ja riigid peavad õpetamise kvaliteedi tagamisega üha enam tegelema.

Eesti üldhariduskoolides töötab üle 18 000 õpetaja, täpne ülevaade õpetajate arvust Haridus- ja Teadusministeeriumil puudub. Õige statistikata pole aga võimalik teha adekvaatseid juhtimisotsuseid. Nõudluse-pakkumise tasakaalustamiseks on peale arvu oluline teada ka õpetajate vanust (prognoosimaks pensionilesuundumist), vastavust kvalifikatsiooninõuetele (planeerimaks täiendkoolitust) ning jaotumist piirkonniti ja erialade kaupa.

Sama oluline kui ülevaade õpetajate arvust, on teave selle kohta, milliseid hoobasid ja mil määral piisava ja kvalifitseeritud õpetajaskonna tagamiseks rakendada. Riigil on võimalik õpetajate tööturgu mõjutada mitmeti.
Peamiseks hoovaks on riikliku koolitustellimuse koostamine. Suurendades õpetajate pakkumist tööturul, on riigil võimalik vältida olukorda, kus mõne aja pärast pole kedagi koolidesse õpetama saata. Riik tellib kõrgkoolidelt aastas keskmiselt ligi 1 000 õpetajat, 2003. aastal kulutati selleks veidi üle 100 mln krooni. Lisaks õpetajakoolitusele saab riik reguleerida õpetajate pakkumist tööturul õpetajatele kehtestatud kvalifikatsiooninõuete kaudu. Kui nõuded on liialt ranged, siis on õpetajaametisse asumine raskendatud, ülearu lihtsad nõuded seavad jällegi ohtu hariduse kvaliteedi.

Riik kujundab ka õpetajate vajadust – kehtestades ainemahte riiklikus õppekavas, õpetaja normkoormust, klasside suurust, optimeerides koolivõrku. Muutes neid tingimusi, muutub ka vajadus õpetajate järele.

Heade õpetajate koolishoidmiseks on oluline motiveerimissüsteem. Palju on räägitud õpetajate palgast ning selle tõstmise vajadusest, kuid lisaks palgale on teisigi võimalusi, mille abil suurendada õpetajaameti atraktiivsust ja õpetajate kutsekindlust, nt töökorraldus, töö huvitavus, võimalus langetada iseseisvalt otsuseid, tunnustus jne.

Kujunenud olukorra ja riigi käsutuses olevate hoobade analüüsile audit keskendubki.

---

[2] OECD 2003. Education at a Glance. OECD Indicators
OECD 2002. Teacher demand and supply: improving teaching quality and addressing teacher shortages
[3] Key topics in Education in Europe. The Teaching Profession in Europe: profile, trends and concerns, 2002/2003

Auditi iseloomustus

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Milline on olemasolev pedagoogiline personal ning kui suur on tegelik vajadus kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate järele?
- Kas olemasolev riiklik õpetajate ettevalmistussüsteem tagab piisava arvu ja kvalifikatsiooniga pedagoogide ettevalmistuse üldhariduskoolidele?
- Milliseid meetmeid on riik, omavalitsused ja koolid rakendanud õpetajate puuduse leevendamiseks?

Olulisemad audititoimingud olid juhtumiuuringu ja veebiküsitluse läbiviimine üldhariduskoolides ning õpetajakoolituse läbinute rakendumise ja töökuulutuste statistika koostamine.

Juhtumiuuringu eesmärgiks oli hinnata õpetajate kutsekindlust ja motivatsiooni mõjutavad tegureid. Uuring viidi läbi 16 koolis. Valimi koostamise aluseks oli eri õppekeelte (vene/eesti); eri õppetasemete (põhikool/gümnaasium); eri asulatüüpide (linn/maa), eri omandivormi (riigi-/munitsipaal-/erakoolid), erineva õpilaskontingendi (tava-/erivajadustega laste kool) ja erineva õpilaste hulgaga (väike/suur kool) esindatus.
Igas koolis kaardistati kooli tegevust iseloomustavad tunnused, intervjueeriti kooli juhtkonda ja paari õpetajat (sh üht nooremõpetajat) ning tehti õpetajatele ankeetküsitlus.

Veebiküsimustiku eesmärgiks oli kaardistada õpetajaskond teatud üldkarakteristikute kaupa (vanus, pedagoogiline staaž, vastavus kvalifikatsiooninõuetele).
Küsitluse läbiviimiseks kasutati spetsiaalset elektroonilist ankeeti. Küsimustik saadeti juhuvalikuga kokku 139 koolile, vastas 129, neist 94% munitsipaal-, 5% riigi- ja 1% erakoole; 83% eesti, 10% vene ja 7% eesti-vene õppekeelega; 33% linna-, 45% küla-, 22% alevikoole.

Õpetajakoolituse läbinute rakendumise uuringu eesmärgiks oli välja selgitada, kui paljud ülikoolide õpetajakoolituse läbinutest asuvad reaalselt tööle õpetajatena ning kas ülikoolide või omandatud erialade vahel on erinevusi.
Õpetajakoolituse läbinute edasise käekäigu uurimiseks esitasime teabepäringu Maksuametile, paludes viimasel oma andmebaaside põhjal välja selgitada, kui paljude lõpetajate eest on laekunud maksud haridusasutuste kaudu. Haridusasutustena käsitleti üldharidus-, kutse- ja kõrgkoole (olenemata omandivormist). Andmeid pärisime aastate 1999–2003 kohta.

Töökuulutuste uuringu eesmärgiks oli välja selgitada, milliste erialade õpetajad on tööturul kõige nõutumad.
Analüüsisime Õpetajate Lehes 01.01.2002–26.09.2003 ilmunud üldhariduskoolide õpetajate töökuulutusi. Õpetajate Leht on üpris usaldusväärne allikas õpetajate tööalase liikumise vaatlemiseks, veebiküsimustiku andmetel kasutab uute töötajate leidmiseks Õpetajate Lehte ligikaudu 90% koolidest, avalikest värbamismeetoditest on Õpetajate Leht enim kasutatav kanal. Analüüsi aluseks oli 1 872 eri kuulutust (välistasime korduvates lehenumbrites ilmunud sama lõpptähtajaga konkursikuulutused).

Lisaks tegi auditirühm intervjuusid Haridus- ja Teadusministeeriumis, Hariduse ja Tööhõive Seirekeskuses, Tartu Ülikoolis, Tallinna Pedagoogikaülikoolis, üldhariduskoolides ja omavalitsustes; analüüsis audititeemaga seonduvaid õigusakte, Haridus- ja Teadusministeeriumi planeerimisdokumente, riiklikku statistikat õpetajate ja koolide kohta ning tutvus OECD ja Eurydice'i õpetajateemaliste uuringutega ja teiste riikide riigikontrollide õpetajate nõudlust ja pakkumist käsitlevate auditiaruannetega.

Auditirühma kuulusid vanemaudiitorid Kristjan Paas ja Kaire Tamm ning audiitorid Uku Mats Peedosk ja Heiki Randma. Eksperdina osales auditis Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonna dotsent Triin Vihalemm.

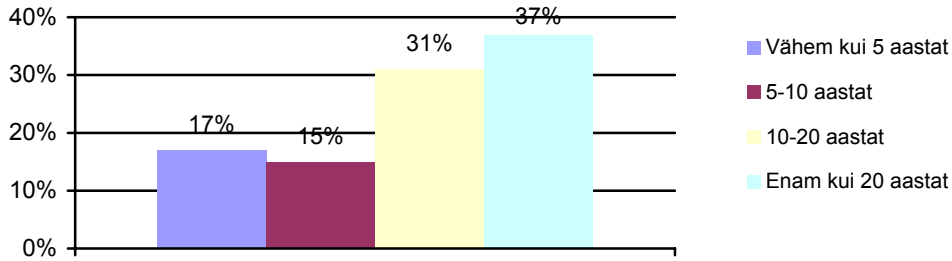
1. Ülevaade õpetajaskonnast

1.1. Olemasolev õpetajaskond

1.1.1. Õpetajaskonna iseloomustus

Eesti õpetajaskond on valdavalt pikaajalise koolis töötamise kogemusega. Jooniselt 1 selgub hiljuti kooli tööle asunud õpetajate ilmne vähemus võrreldes väga staažikate pedagoogidega, kriitilisim polegi seis aga kõige äsjasemate tööleasujate seas, vaid periood 5–10 aastat.

Joonis 1. Üldhariduskoolide õpetajad pedagoogilise staaži järgi, 2003



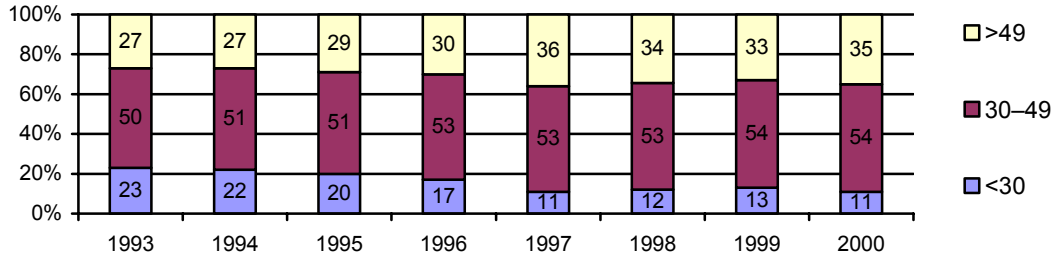
Allikas: Riigikontrolli veebiküsimustik

Kuna staažikate ja seetõttu ka mitte enam noorte õpetajate osakaal on suur, võib väita, et Eesti õpetaja on kutsekindel, enamik ei soovi koolist lahkuda või pole töökoha vahetamiseks tööturul võimalusi. Riigikontrolli küsitlus näitas, et töötavatest õpetajatest ei kavatse õpetajaametist lahkuda 79%, 7% õpetajatest on endi sõnul valmis ametist lahkuma (14% ei tea). Samas oli ligi 45% õpetajatest lahkumisele mõelnud.

Eesti õpetajaskond on üsna eakas ja kutsekindel. Noorte pedagoogide pealekasv on väike.

Eesti õpetajaskond vananeb kiiresti. Ligi kolmandik õpetajatest on vanem kui 50-aastane, üle 50-aastaste õpetajate hulk on kasvanud 27%-lt 1993. aastal 35%-ni 2000. aastaks ehk kokku 8%. See näitab, et lähiajal siirdub suur osa neist pensionile, mistõttu on korraga vaja kooli palju noori õpetajaid. Alla 30-aastaste õpetajate osakaal on aga 23%-lt 1993. aastal kahanenud 11%-ni 2000. aastal (vt joonis 2).

Joonis 2. Õpetajate vanuseline jaotus, 2000/2001



Allikas: Eesti Statistikaamet

Riigikontrolli veebiküsitluse tulemused näitasid, et 2003. aastaks on õpetajate vanuseline koosseis veidi muutunud. Üle 50-aastaste õpetajate osakaal on jäänud samaks (34%). 30–49-aastaste osakaal on 4% võrra vähenenud (51%) ja alla 30-aastaste õpetajate osakaal 4% võrra kasvanud, moodustades õpetajatest 01.10.2003. a seisuga 15%[4].

[4] 20%-lise valimi puhul jääb 4%-ne erinevus reeglina siiski statistilise vea piiresse, mistõttu ei ole andmed piisavalt usaldusväärsed järelduste tegemiseks õpetajaskonna vanuselises struktuuris toimunud muutuse kohta.

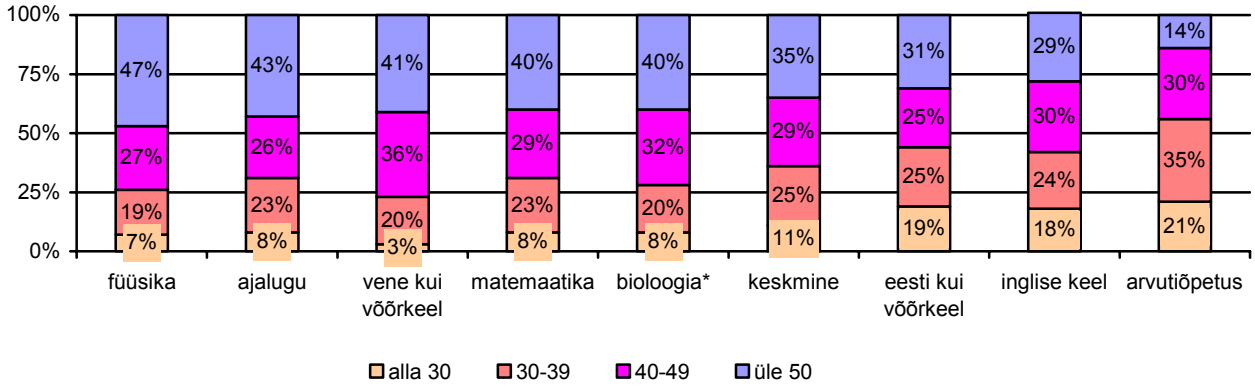
Ka enamikus Euroopa riikides (v.a Portugal, Malta ja Sloveenia) on oluline osa õpetajatest kas 40 või vanemad, Saksamaal ja Rootsis läheneb vanemate kui 50-aastaste õpetajate osakaal juba 50%-le (vt lisa 1). Põhjused võivad olla aga riigiti erinevad.

Õpetajaskond ei ole vananev kõikides õppeainetes. Kõige rohkem vanu õpetajaid õpetab reaal- ja loodusteaduslikke aineid (füüsika, matemaatika, bioloogia, geograafia), ajalugu ja vene keelt kui võõrkeelt – üle 50-aastaseid õpetajaid on ligi 50%-ni, alla 30-aastaste õpetajate osakaal vähem kui 10% (vt joonis 3). Kõige probleemsem on olukord vene keele kui võõrkeele õpetajate puhul, kus alla 30-aastaseid õpetajaid on ligi 14 korda vähem kui üle 50-aastaseid, ja füüsika õpetajate puhul, kus vastavate vanusegruppide vahe on ligi seitsmekordne.

Vanim on vene keele kui võõrkeele, reaal- ja loodusteaduste ning ajaloo õpetajaskond, noorimad inglise keele, arvutiõpetuse ja eesti keele kui võõrkeele õpetajad.

Kõige rohkem alla 30-aastaseid pedagooge on arvutiõpetuse, inglise keele ja eesti keele kui võõrkeele õpetajate hulgas. Lisaks on nende õppeainete õpetajad eri vanusegruppide lõikes jaotunud suhteliselt võrdselt, mistõttu vanemate õpetajate pensionile siirdumine ei too kaasa hüppeliselt suuremat vajadust tööjõu järele. Arvutiõpetuse kui viimasel aastakümnel koolidesse jõudnud distsipliini õpetajate hulgas on alla 30-aastaseid ainsana rohkem kui üle 50-aastaseid õpetajad.

Joonis 3. Õpetajate vanuseline jaotus õppeaineti, 2000/2001



* Bioloogiaõpetajate vanuselise jaotusega sarnaneb geograafiaõpetajate vanuseline jaotus.

Allikas: Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus

Suurim mure on õpetajaskonna vananemine Hiiumaal ja Pärnu linnas, kus 2000/01 õ-a seisuga oli kõige rohkem üle 50-aastaseid õpetajaid – ligi 40%. Probleemne on õpetajate vanuseline koosseis ka Tallinnas, kus keskmisest märkimisväärselt vähem oli 30–39-aastaseid õpetajaid. Põhjuseks võib olla see, et õpetajatel on olnud suurem võimalus mujale tööle asuda. Kõige rohkem on noori õpetajaid Tartus, põhjuseks võib olla õpetajakoolitust pakkuva kõrgkooli läheduse ja alternatiivsete töökohtade vähesuse koosmõju (vt õpetajate vanuselist jaotust maakonniti lisast 1).

1.1.2. Statistika kogumine õpetajate kohta

Riikliku statistika seaduse[5] kohaselt kinnitab Vabariigi Valitsus igaks aastaks riiklike statistiliste vaatluste loetelu. Üheks vaatluse objektiks on haridusasutuste töötajad eesmärgiga saada teavet neid iseloomustavate põhinäitajate, mh soo, vanuse, hariduse, pedagoogilise staaži ja kvalifikatsiooni kohta[6].

Statistilise vaatluse kirjelduse järgi peab andmed õpetajate kohta Statistikaametile esitama Haridus- ja Teadusministeerium.

[5] Riikliku statistika seadus § 3 lg 2
[6] Statistikaameti eri aastate riiklikud statistilised vaatlused

Ministeerium pole aga pärast 2000. aastat neid kogunud ega Statistikaametile esitanud, kuigi põhinäitajad õpetajate kohta kuuluvad valitsuse korraldustega[7] kinnitatud 2001., 2002. ja 2003. aasta statistiliste vaatluste loetellu. Ministeerium lõpetas õpetajate andmete koondamise 2000. aastal koolide finantseerimise ja pedagoogide tasustamise aluste muutmise tõttu.[8] Andmete kogumiseks plaanitud õpetajate registri suutis ministeerium asutada alles 2003. aasta novembris[9]. Kuna ministeerium pole aastatel 2001–2003 õpetajate kohta arvestust pidanud, puudub tal ka ammendav ülevaade õpetajate arvust, kvalifikatsioonist ja õpetajaskonnas toimunud muudatustest.

Haridus- ja Teadusministeerium pole täitnud valitsuse korraldust koguda õpetajate kohta statistilisi andmeid, töö on tegemata alates 2001. aastast.

Mõningaid andmeid on ministeerium saanud, tuginedes munitsipaalkoolides teostatud riiklikule järelevalvele, mille käigus kaardistatakse ka personali peamised näitajad. Kuna aga igal aastal on järelevalve prioriteedid erinevad (nt 2002/03 õ-a olid vaatluse all kehalise kasvatuse õpetajad) ja riiklikku järelevalvet tehakse valikuliselt (nt 2002/03 õ-a 113 üldhariduskoolis), ei võimalda järelevalve tulemused saada ammendavat pilti. Lisaks riiklikule järelevalvele on ministeerium hinnanud eri uuringutes seisu teatud aineõpetajate osas, nt 2002. aastal uuriti eesti keele õpetajate vajadust integratsiooniprogrammi raames,[10] kuid uuringudki ei anna infot kõikide õppeainete pedagoogide kohta.

Ulatuslikuma ülevaate kõiki õpetajaid iseloomustavatest põhinäitajatest peaks saama 2004. aasta kevadel, kui koolid on lõpetanud õpetajate andmete esitamise õpetajate registrile. Registri asutamisega hakati lahendama küll õpetajate andmete kogumise probleemi, ent andmete töötlemise ja analüüsimise korraldus on veel ebaselge. Koolide ega teiste registrikasutajate jaoks pole välja töötatud lahendusi statistiliste kokkuvõtete saamiseks, sisestatud andmeid on võimalik kuvada üksnes isikupõhiselt. Seetõttu ei annaks ka kõikide andmete saabumine registri praeguste võimaluste juures ülevaadet õpetajate puuduse probleemist, sh näiteks õpetajate vanuselisest jaotusest, mis võimaldaks prognoosida õpetajate tulevikuvajadust, mittekvalifitseeritud ja ülekoormusega töötavatest õpetajatest. Register ei kajasta praegu üldse, millised kohad on täitmata.

Loodavasse õpetajate registrisse kogutakse küll andmeid, kuid ei ole mõeldud sellele, kuidas neid ka maksimaalselt kasulikuks teha.

On väga tõenäoline, et registri võimaluste kesiseks jäädes võtavad koolid sinna andmete esitamist tüütu kohustusena. Heal tasemel, usaldusväärne ja funktsionaalne register aitaks teha juhtimisotsuseid nii riiklikul kui ka madalamatel juhtimistasanditel ning kujunedes peamiseks statistikaallikaks, hoiaks kokku ka alternatiivsetele ülevaadetele kuluvat aega ja raha.

1.2. Õpetajate puudus

Õpetajate puuduse hindamiseks kasutatakse valdavalt järgmisi kategooriaid[11]: täitmata ametikohad (*vacancy rate*) ja varjatud puudus (*hidden shortages*). Täitmata ametikohad on kõige ilmsem õpetajate puuduse mõõtmise indikaator, aga usaldusväärse ülevaate saamiseks sellest ei piisa, sest koolid püüavad koha tühjaksjätmise asemel leida muid võimalusi. Näiteks värvatakse asendus- või osalise kvalifikatsiooniga õpetajaid, ei vabastata olemasolevat pedagoogi ametist, kui selleks on ka põhjus, teades, et ametikoha täitmine kvalifitseeritud õpetajaga on keeruline. Seepärast on õpetajate puudusest adekvaatse ülevaate saamiseks oluline arvestada ka neid ametikohti, mis on raskesti täidetavad ehk kus värbamisprotsess on reeglina oluliselt pikem või asendusõpetajate (ka tähtajalise töölepinguga õpetajate) osakaal märkimisväärselt keskmisest suurem.

---

[7] 14.11.2001. a korraldus nr 758-k, 05.11.2003. a korraldus nr 772-k ja 27.11.2003.a korraldus nr 771-k
[8] Haridus- ja Teadusministeeriumi planeerimisosakonna (Meelis Peerna) 08.07.2003. a elektronkiri
[9] Haridus- ja teadusministri 24.11.2003. a määrus nr 60
[10] Intervjuu Haridus- ja Teadusministeeriumis 12.05.2003
[11] Wilson, Pearson 1993. OECD supply and demand

1.2.1. Täitmata ametikohad

Täitmata õpetajakohtade üle Haridus- ja Teadusministeerium arvestust ei pea. Õpetajate Lehe töökuulutuste analüüs näitas, et koolidesse otsitakse aktiivselt õpetajaid kogu õppeaasta jooksul. Seega võib oletada, et täitmata ametikohti leidub, ent need on pigem ajutise iseloomuga. Riigikontrolli vestlused koolides näitasid, et õpetajate puudumisel tunde ära ei jäeta, vaid otsitakse muid lahendusi. Näiteks jaotati puuduva õpetaja tunnid olemasolevate õpetajate vahel, või võeti tööle nõuetele mittevastavaid õpetajaid.

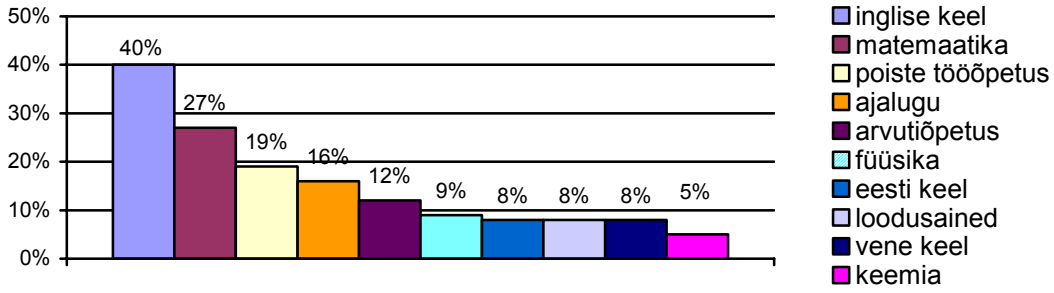
Üldjuhul koolid õpetajate puududes tunde ära ei jäta, vaid otsivad muid lahendusi.

Haridus- ja Teadusministeeriumil puuduvad andmed, kui paljudel üldhariduskoolidel on raskusi õpetajate leidmisega ja milliste aineõpetajate leidmine valmistab kõige rohkem probleeme. Riigikontrolli veebiküsimustik näitab, et enamik koole on õpetajate leidmisel raskustes. 71% koolijuhtidest tunnistas, et see on probleem juba praegu, 5% leidis, et teatud õppeainete õpetajate leidmine võib suureks probleemiks muutuda lähitulevikus vanemaealiste pensionile ja nooremate lapsehoolduspuhkusele mineku tõttu. Vaid vähem kui neljandik koolijuhtidest leidis, et kõik vajalikud õpetajad on olemas ja uute leidmine muret ei valmista. Tuginedes veebiküsimustikule, võib järeldada, et ligi 450 kooli peab praegu mõne aine õpetajate leidmist keeruliseks. Sarnast tulemust näitas ka Õpetajate Lehe analüüs – uuritaval perioodil ehk poolteise aasta jooksul otsis õpetajaid ligi 400 üldhariduskooli. Lehe kaudu õpetajaid otsivate koolide arvust võib järeldada, et koolid enamasti õpetajate leidmiseks ka reaalselt tegutsevad.

Ligi kolmveerand koolijuhtidest peab mõne aine õpetajate leidmist keeruliseks.

Riigikontroll palus veebiküsimustikus koolidel nimetada aineid, mille õpetajate leidmine on olnud probleemne. Koolijuhid tõid välja ligi 20 õppeainet. Joonisel 4 on aineti õpetajate leidmise keerukuse pingerida (kuigi vastavad ametikohad neis koolides ei pruugi olla tegelikult täitmata). Veebiküsimustikuga sarnasele tulemusele viis ka Õpetajate Lehe töökuulutuste analüüs, mille järgi otsisid koolid kõige enam inglise keele ja matemaatika õpetajaid.

Joonis 4. Aineõpetajad, kellest koolid kõige enam puudust tunnevad*



* Protsent tähistab osakaalu vastanud koolijuhtidest.

Allikas: Riigikontrolli veebiküsimustik

Ligi 75% koolijuhtidest märkis veebiküsitluses, et nende arvates pole keeruline leida klassiõpetajaid, pigem on viimaste seas juba konkurents (peamiselt küll Tallinnas ja Tartus). Tähelepanuväärne on, et kui poiste tööõpetuse õpetaja oli otsitumaid õpetajaid, pole koolijuhtide hinnangul probleeme tütarlaste käsitöö õpetaja leidmisega. Rahuldavaks peeti olukorda ka kunsti- ja muusikaõpetajate leidmisel.

Kõige raskem on leida inglise keele, matemaatika ja poiste tööõpetuse õpetajaid Klassiõpetajate leidmisega probleemi pole.

Nii veebiküsimustikust kui intervjuudest koolijuhtidega selgus, et õpetajate vajadus on maa- ja linnakoolides erinev (vt ka ptk 3). Kui maakoolides on tõsisem puudus töö- ja arvutiõpetuse ning füüsika, siis linnakoolides ajaloo ja inglise keele õpetajatest. Matemaatikaõpetajate järele on vajadus maa- ja linnakoolides suhteliselt võrdne.

Juhtumiuuringu andmetel sõltub õpetajate leidmise raskus ka õppekeelest. Vene õppekeelega koolides on parem olukord reaal- ja loodusainete õpetajatega, kellest tunnevad suurt puudust eesti õppekeelega koolid. Vene õppekeelega koolides on suurimaks probleemiks eesti keelt oskavate õpetajate leidmine, mis võib süveneda seoses eestikeelsele õppetööle üleminekuga venekeelsetes gümnaasiumides. Eesti keelt oskavate õpetajate vähesus Ida-Virumaal on viinud selleni, et õpetajate otsimisel osalevad aktiivselt ka omavalitsused.

1.2.2. Varjatud puudus

Eesti koolides annavad tunde ka õpetajad, kel selleks täielik kvalifikatsioon puudub. 2000/01 õ-a vastasid nõuetele õpetajad, kes olid pedagoogilise kõrg- või keskeriharidusega[12]. Nõuetele ei vastanud kokku ligi kolmandik õpetajatest. Pedagoogilise hariduse puudumise tõttu ei vastanud nõuetele 16%, haridustaseme mittevastavuse tõttu 5%, erialase hariduse puudumise tõttu 13% õpetajatest.

Tabel 1. Õpetajad hariduse lõikes, 2000/2001

Erialane kõrgharidus		Mitteerialane kõrgharidus		Erialane keskeriharidus		Mitteerialane keskeriharidus		Kesk-haridus
Peda-googiline	Muu	Peda-googiline	Muu	Peda-googiline	Muu	Peda-googiline	Muu	
66%	7%	4%	1%	12%	2%	2%	1%	5%

Allikas: Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus

Kõige rohkem mittekvalifitseerituid on tööõpetuse ja muusikaõpetuse õpetajate seas.

Kvalifikatsioonile vastavate õpetajate osakaal erineb õppeaineti. Kuna 2002. aastal täiendatud õpetajate kvalifikatsiooninõuete kohaselt peab alates 01.09.2002 olema kõigil, v.a vanemaealistel ja suure töökogemusega õpetajatel kõrgharidus, on järgnevalt õpetajaid õppeainete kaupa reastatud kõrghariduse olemasolu järgi.

Tabel 2. Pedagoogilise kõrgharidusega õpetajate osakaal, 2000/2001

Kõrgharitud õpetajate suur osakaal		Kõrgharitud õpetajate väike osakaal	
vene keel kui emakeel	82%	kunstiõpetus	55%
saksa keel	76%	arvutiõpetus	54%
matemaatika	75%	käsitöö tütarlastele	49%
eesti keel kui emakeel	74%	muusikaõpetus	47%
füüsika	73%	tööõpetus	42%

Allikas: Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus

Kõrgharitud õpetajaid leiab enim Tallinnas ja Tartus. Mida kaugemal asub kool suurematest linnadest, seda rohkem on madalama haridustasemega õpetajaid (vt lisa 2).

Lisaks kõrghariduse nõudele pikendati 2002. aastal seniseid kvalifikatsiooninõuete täitmise tähtaegu ning vanemaealised ja suure töökogemusega pedagoogid sätestati kvalifikatsiooninõuetele vastavaks. Uutele kvalifikatsiooninõuetele vastavate pedagoogide kohta Haridus- ja Teadusministeeriumil ülevaade puudub. Riigikontroll uuris veebiküsimustikuga koolidelt õpetajate vastavust kvalifikatsiooninõuetele 2003. aastal ning selgus, et nõuetele vastamine on paranenud; võimalik, et tähtaja pikendamise tõttu. Riigikontrolli veebiküsimustiku andmetel ei vastanud 2003. aastal kvalifikatsiooninõuetele 9% õpetajatest, neist 7% olid asunud end nõuetega vastavusse viima.

[12] Haridusministri 21.12.1998. a määrusega nr 35 kehtestatud pedagoogide kvalifikatsiooninõuded

1.2.3. Õpetajate arv ja vajadus tulevikus

2000/01 õ-a töötas üldhariduskoolides, sh munitsipaal-, riigi- ja erakoolides kokku veidi üle 18 000 õpetaja (vt tabel 3). Üldhariduskooli päevases ja õhtuses õppes õppis 2000/2001 õ-a kokku enam kui 200 000 õpilast.

Tabel 3. **Õpetajate ja õpilaste arv üldhariduskoolides, 1997/98–2000/01**

	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
Õpetajate arv*	16 880	16 919	18 483	18 278
Õpetajate ametikohtade arv**	11 984	12 960	14 324	14 050
Õpilaste arv	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.

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

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus

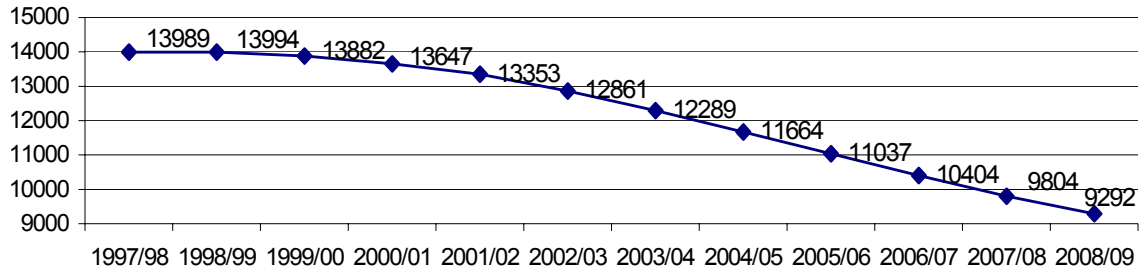
Õpilaste arv on viimastel aastatel kahanenud, ent õpetajate ja õpetajakohtade arv kasvanud. Kuigi Haridus- ja Teadusministeerium on prognoosinud vastavalt õpilaste arvule ka õpetajakohtade arvu vähenemist[13], ei ole prognoos täitunud.

Pikaajaline prognoos õpetajate vajaduse kohta õppeainete, õppetasemete, kooli omandivormide ja piirkondade kaupa puudub. Haridus- ja Teadusministeerium on eri aegadel koostanud erinevaid prognoose õpetajate vajaduse kohta, nt 2001. aastal hinnati aastaseks vajaduseks 600 uut kõrgharidusega õpetajat.[14] Tuginedes 2001. aasta andmetele, on õpetajate vajaduse hindamisel arvestatud peamiselt õpilaste arvu vähenemist, pensioniealiste õpetajate ning teatud ulatuses ka kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate asendamis- või koolitusvajadust. Muid õpetajate vajadust mõjutavaid tegureid (vt ptk 3) pole arvesse võetud.

Õpetajate arv on kasvanud sõltumata õpilaste arvu vähenemisest. Haridus- ja Teadusministeeriumil puudub usaldusväärne prognoos õpetajate vajaduse kohta tulevikus.

Haridus- ja Teadusministeeriumi õpetajakohtade arvu prognoosi (vt joonis 5) kohaselt peaks õpetajakohtade arv üldhariduslikes päevakoolides vähenema 2008/09 õppeaastaks 9 292-le ehk võrreldes 2001/02 õppeaastaga enam kui 4 000 ametikoha võrra. Prognoosi ei saa aga õpetajate vajaduse planeerimisel aluseks võtta, sest see on koostatud ebakorrektsete algandmete põhjal. Aluseks on võetud vaid päevase õppevormiga üldhariduslike munitsipaalkoolide õpilaste arv, jättes arvestamata õhtuses õppes õppijate arvu (2000. aasta seisuga üle 6 000 õpilase).

Joonis 5. Õpetajakohtade arvu prognoos*



* Prognoos on tehtud 2001. aastal eeldusel, et sündide arv ei vähene aastas alla 13 000 ja ühe õpetaja ametikoha kohta on keskmiselt 15,5 õpilast.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

[13] Haridus- ja Teadusministeerium 2001. Valla- ja linnaeelarvetele toetusfondi hariduskuludeks määratud eraldised
[14] Haridus- ja Teadusministeeriumi kõrgharidustalituse poolt (Tiia Kurvits) 05.01.2004 esitatud materjalid

Riigikontrolli ettepanekud haridus- ja teadusministrile

Õpetajate puudust vähendavate hariduspoliitiliste otsuste vastuvõtmiseks ja puudust vähendavate meetmete planeerimiseks on tarvilik usaldusväärne info õpetajate ametikohtade täitmisest ning täitjate profiilist – millised õpetajad töötavad praegu, milliseid oleks vaja leida lähitulevikus jms.
Selleks soovitame:

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

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

3. esitada vastavalt Vabariigi Valitsuse korraldusele Statistikaametile õpetajaid puudutav teave.

2. Õpetajate ettevalmistus ülikoolides

2.1. Riikliku koolitustellimuse koostamine

Riik saab õpetajate pakkumist olulisel määral mõjutada uusi õpetajaid koolitades. Riigieelarvest finantseeritakse valdavat osa õpetajakoolituskohtadest. Igal aastal vormistatakse ülikoolide ning Haridus- ja Teadusministeeriumi vahelise halduslepinguga riiklik koolitustellimus (RKT).

2.1.1. Koolitustellimuse mahud

RKT lepingu alusel valmistatakse pedagooge ette ühes rakenduskõrgkoolis ja kuues kõrgkoolis. Enamik õpetajakoolitusest tellitakse Tartu Ülikoolist (edaspidi TÜ), sh selle filiaalidest Tartu Õpetajate Seminarist ja Narva Kolledžist, ning Tallinna Pedagoogikaülikoolist (edaspidi TPÜ), sh selle filiaalidest Haapsalu Kolledžist ja Rakvere Kolledžist. 2003/04 õ-a tellis Haridus- ja Teadusministeerium kõrgkoolidelt RKT raames veidi üle 1 000 õpetaja. Viimastel aastatel on RKT üldmaht õpetajakoolituse erialadele vähenenud, TPÜ-s olulisel määral (162 koha võrra), samas kui TÜ RKT maht on veidi suurenenud, peamiselt Tartu Õpetajate Seminari ülikooliga liitmise tõttu. Täpsema ülevaate annab tabel 4.

Tabel 4. Õpetajakoolituse RKT kõrgkooliti, 2001–2003

	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Rakenduskõrgkool			
Viljandi Kultuurikolledž	30	24	24
Kõrgkool			
Tartu Ülikool	455	501	471
Tallinna Pedagoogikaülikool	594	512	432
Eesti Põllumajandusülikool	15	10	9
Tallinna Tehnikaülikool	30	26	26
Eesti Muusikaakadeemia	25	28	25
Eesti Kunstiakadeemia	20	14	12
Kokku	**1259**	**1185**	**1069**

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Riiklik koolitustellimus õpetajakoolituse erialadele on viimastel aastatel vähenenud.

Kuna vajadus õpetajate järele tõenäoliselt lähitulevikus ei vähene, võib õpetajakoolituse RKT vähenemine põhjustada tõsist õpetajate puudust. Esmalt avaldab koolitustellimuse vähendamine mõju kriitilistele erialadele nagu inglise keel, matemaatika, poiste tööõpetus jt erialad, mille ametikohtade täitmisega näevad koolid juba praegu tõsist vaeva.

Analüüsides vastuvõttu TÜ ja TPÜ õpetajakoolituse riigieelarvelistele õppekohtadele erialade kaupa, selgub, et kui enamikule õpetajakoolituse erialadele on vastuvõtt mõnevõrra kahanenud, siis matemaatika ja kunstiõpetuse erialadele on see kasvanud (vt tabel 5). Kui matemaatikaõpetajate vastuvõtu kasv riigieelarvelistele õppekohtadele on seoses koolide nõudlusega nende õpetajate järele asjakohane, siis inglise keele õpetajate vastuvõtu kahanemine ja kunstiõpetuse õpetajate vastuvõtu kasv on seoses koolide vastupidise nõudlusega nende aineõpetajate järele küsitav.

Tabel 5. Konkurss ja vastuvõtt TÜ ja TPÜ riigieelarvelistele õpetajakoolituse erialadele, 1999–2003

Ülikool	1999		2000		2001		2002		2003	
	Kon-kurss	Vastu-võtt	Kon-kurss	Vastu-võtt	Kon-kurss	Vastu-võtt	Kon-kurss	Vastu-võtt	Kon-kurss	Vastu-võtt
TPÜ	**6,7**	**699**	**5,5**	**421**	**3,3**	**498**	**4,3**	**444**	**3,9**	**466**
Matemaatika	5,6	**25**	7,5	**30**	3,5	**35**	4,5	**45***	4,2	**40***
Füüsika	3,1	**13**	2,5	**13**	2,9	**10**	4,4	**9***	4,7	**10***
Inglise keel	15	**46**	13	**40**	5,7	**25**	14,5	**17***	10,7	**13***
Eesti keel	8	**25**	11	**20**	5,2	**10**	4,3	**23***	4,9	**17***
Ajalugu	5,2	**15**	5	**15**	3,9	**15**	5,5	**16***	5,4	**16***
Klassiõpetaja	2,3	**40**	2,1	**48**	1,5	**40**	2,1	**39***	2	**35***
Kunstiõpetus	4,6	**20**	5,2	**20**	4	**15**	4,1	**22***	4,3	**30***
TÜ	**3**	**319**	**3**	**373**	**2,4**	**333**	**2,7**	**383**	**3,5**	**322**
Matemaatika**	1	**9**	1	**7**	1	**3**	1,5	**8**	2,9	**7**
Füüsika**	1	**3**	1	**3**	1	**4**	1,2	**5**	1,5	**4**
Inglise keel**	1,1	**8**	1	**6**	1,1	**7**	1	**4**	1,7	**3**
Inglise keel***	5,1	**20**	3,5	**21**	-	**-**	-	**-**	-	**-**
Eesti keel**	1	**14**	1	**14**	1	**10**	1,4	**8**	1,6	**8**
Ajalugu**	1,2	**11**	1,3	**6**	2,4	**5**	1,8	**6**	1,9	**5**
Klassiõpetaja	7,5	**19**	-	**-**	5,2	**38**	7,9	**31**	13,2	**10**
Kunstiõpetus**	1	**5**	1	**5**	1	**3**	2	**3**	4	**2**

* 3+2 õppekava
** 1-aastane õpetajakursus pärast eriala omandamist
*** terviklik 4-aatane inglise keele õpetajakoolituse õppekava

Allikas: Riigikontrolli teabepäring Tartu Ülikoolile ja Tallinna Pedagoogikaülikoolile

Kõrvutades konkursse erialade kaupa ja võrreldes neid õpetajana kooli tööle siirdunute osakaaludega (vt ptk 2.2), ilmneb tõsiasi, et TPÜ populaarsete erialade (näiteks 2003. aastal inglise keel konkursiga 11 inimest kohale) lõpetajad siirduvad suhteliselt vähem tööle õpetajana (1999–2003 lõpetanutest töötas 2003. aastal koolis 45%), samas kui madala konkursiga erialadel võib täheldada vastupidist tendentsi (klassiõpetajateks kandideeris 2003. aastal ühe õppekoha kohta 2 inimest, 1999–2003 lõpetanutest töötab 2003. aastal koolis ligi 80%).

Eelnevast võib järeldada, et mõne eriala tudengid astuvad kõrgkooli, olles enam orienteeritud õpetajakutsele, samas kui teatud erialade puhul kehtib vastupidine seaduspära – õpitakse eeskätt mingi eriala spetsialistiks, mitte õpetajaks.

2.1.2. Õpetajate vajaduse ja koolitustellimuse seos

Haridus- ja Teadusministeeriumil puudub ülikoolidelt õpetajate tellimiseks usaldusväärne teave.

Haridus- ja Teadusministeeriumi kava[15] järgi peab RKT tuginema koolitusvajaduse prognoosile, mis tuleb koostada, arvestades ühiskonna majanduslikku ja sotsiaalset nõudlust ja selle tulevikutendentse.

Seni on ministeerium RKT-d koostades tuginenud pealiskaudsetele õpetajate vajaduse prognoosidele ja läbirääkimistele õpetajaid koolitavate kõrgkoolide juhtkondadega. Nagu käsitletud ptk-is 1, pole ministeerium viimastel aastatel õpetajate kohta arvestust pidanud ega oma seega adekvaatset infot olemasoleva õpetajaskonna suuruse ja kvalifikatsiooni kohta. Samuti ei kogu ministeerium regulaarselt teavet tööturu nõudluse ja pakkumise kohta ega analüüsi süsteemselt õpetajakoolituse lõpetanute kooli tööle siirdumist. Niisiis pole ministeeriumil RKT-d koostades usaldusväärset teavet.

[15] "Kõrghariduse riikliku koolitustellimuse kavandamine" ptk 2

Riigikontroll hindas RKT vastavust õpetajate nõudlusele, võrreldes Õpetajate Lehes ilmunud töökuulutusi RKT mahtudega valdkondade kaupa (vt tabel 6).

Tabel 6. Õpetajate nõudluse ja pakkumise suhe erialagruppide lõikes

Valdkond	Nõudlus (Tööjõu otsimise kuulutused)	Pakkumine (RKT)	Vahe
Humanitaarained	40%	36%	**-4%**
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, RKT 2002. ja 2003. aasta maht õpetajakoolituses

Klassi- ja kunstiõpetajaid valmistatakse ette rohkem kui vaja, humanitaar- ja reaalainete õpetajaid vähem.

Nõudluse ja pakkumise võrdlusest ilmneb, et klassiõpetajate osakaal õpetaja-koolituse RKT-s on 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 RKT madalam kui koolide tegelik nõudlus. Ka Riigikontrolli veebiküsitlusest ilmnes, et raskeim on leida kvalifikatsioonile vastavaid inglise keele ja reaalainete õpetajaid ning kõige vähem on muret kvalifitseeritud kunsti- ning klassiõpetajate leidmisega.

Eelnevast võib järeldada, et Haridus- ja Teadusministeerium ei suuda kinni pidada enda püstitatud RKT koostamise põhimõtetest.

2.2. Ülikoolilõpetajate suundumine õpetajaametisse

Viimasel ajal on kasvanud lõpetamisega samal aastal kooli tööle suundunute osakaal.

Viimase viie aasta jooksul on koolituse saanud kokku 4 226 võimalikku uut õpetajat. Kõikidest aastatel 1999–2003 õpetajakoolituse läbinutest asus lõpetamisega samal aastal kooli tööle keskmiselt veidi vähem kui 75%. Kooli tööle läinute hulk lõpetamisega samal aastal on aga viimastel aastatel kasvanud ja seda veidi enam kui 10% ulatuses. Kui 1999. aasta lõpetanutest läks samal aastal kooli tööle 66%, siis 2003. aastal juba 77%. Täpsem ülevaade on tabelis 7.

Tabel 7. Õpetajakoolituse lõpetanud koolis samal aastal kõrgkooliti, 1999–2003

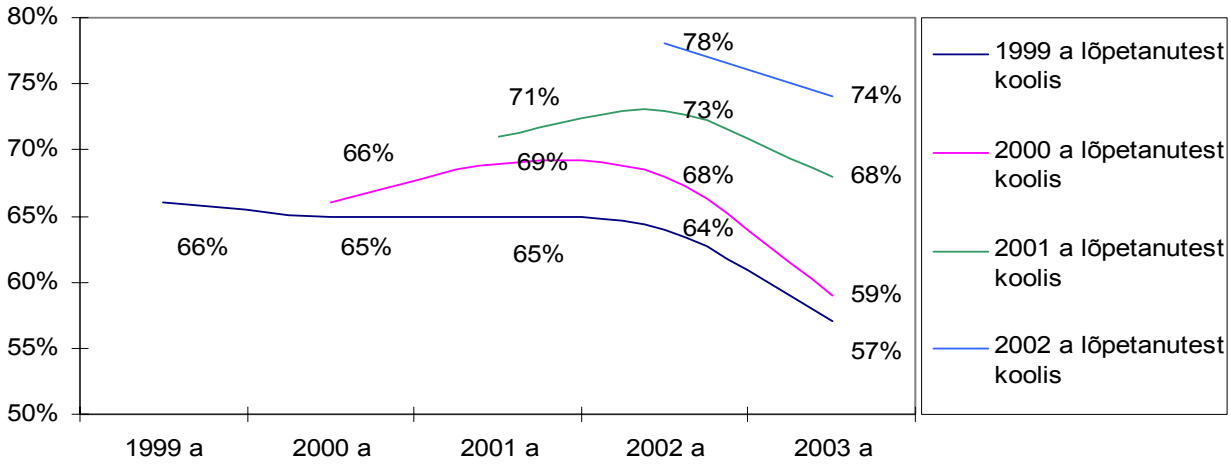
	1999		2000		2001		2002		2003		N 1999–2003	%
	N*	%**	N	%	N	%	N	%	N	%		
TÜ	59	73	132	63	168	60	316	77	304	73	979	70
TPÜ	293	58	440	63	452	68	666	75	463	79	2314	70
Muud kõrgkoolid	227	75	113	74	226	83	205	88	160	78	931	78
Kokku	**581**	**66**	**685**	**66**	**846**	**71**	**1187**	**78**	**927**	**77**	**4226**	**73**

* N – õpetajakoolituse lõpetanute arv
** % – kooli tööle läinute osakaal samal aastal lõpetanutest

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, Maksuameti vastus Riigikontrolli teabepäringule

Riigikontrolli analüüs näitas (vt joonis 6), et esimese paari aasta jooksul õpetajad üldjuhul koolist ei lahku. Näiteks 1999. aastal lõpetanud ja kooli tööle asunud õpetajatest oli 2002. aastaks lahkunud 2%. Suurem muutus on toimunud 2003. aastal, kus kuni 10% 1999.–2003. aastal õpetajakoolituse lõpetanutest ja kooli tööle läinutest on lahkunud. Samas on 2003. aasta andmed 1. oktoobri seisuga, mistõttu ei pruugi langus kogu aasta lõikes sedavõrd suur olla.

Joonis 6. 1999.–2003. a* õpetajakoolituse lõpetanud koolis



* Aastate 1999–2002 andmed on esitatud 31.12, 2003. aasta andmed 01.10 seisuga.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, Maksuameti vastus Riigikontrolli teabepäringule

Õpetajakoolituse lõpetanute kooli tööle siirdumine ei erine oluliselt kõrgkooliti (vt tabel 7). Märkimisväärsed erinevused esinevad erialati. Kõige enam läheb kooli tööle ja ka püsib seal klassiõpetajaid. 2003. aastal töötas koolis 80% 1999–2003 klassiõpetaja eriala lõpetanutest. Vähem on kooli läinud reaal- ja loodusainete ning oluliselt vähem võõrkeelte õpetajaid. Veebiküsimustik näitas, et need on ka ained, mille õpetajatest koolid kõige rohkem puudust tunnevad. 2003. aastal töötas koolis vähem kui pool 1999–2003 inglise ja saksa keele eriala lõpetanutest. Reaalainetest oli 2003. aastal kõige vähem kooli jäänud keemia- ja füüsikaõpetajaid ehk pool lõpetanutest, veidi enam matemaatikaõpetajaid (64%). Täpsema ülevaate annab tabel 8.

Kõige rohkem läheb kooli tööle klassiõpetaja haridusega pedagooge.

Tabel 8. 1999–2003. aastatel õpetajakoolituse lõpetanute ja neist 2003. aastal üldhariduskoolis töötavate õpetajate hulk

Õppeaine	Lõpetanuid 1999–2003	Koolis 2003	%
Saksa keel	95	36	38
Inglise keel	191	85	44
Tehnika ja tööõpetus	46	21	46
Vene keel	94	46	49
Keemia	8	4	50
Füüsika	23	14	54
Käsitöö ja kodundus	103	56	54
Kunstiõpetus	142	77	54
Keskkond ja loodusteadused	238	135	57
Matemaatika	128	82	64
Ajaloo- ja kodanikuõpetus	23	15	65
Eesti keele kui võõrkeel	263	175	66
Muusikaõpetus	39	26	67
Bioloogia	35	24	69
Eesti keel	60	44	73
Kasvatusteadus, pedagoogika	1 013	797	79
Klassiõpetaja	785	625	80
Geograafia	6	6	100
Muud erialad*	**934**	**635**	**68**
Kokku/keskmiselt	**4 226**	**2 903**	**69**

* Usu-, filosoofia-, prantsuse, hispaania, soome ja ladina keele, ka kutse- ja tehnikavaldkonna õpetajad

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, Maksuameti vastus Riigikontrolli teabepäringule

2.3. Õpetajate kvalifikatsioonitõstmise võimalused

Õpetajate puuduse vähendamisel on üheks meetmeks sobivatel erialadel kõrgharitud, kuid õpetajadiplomita inimeste toomine haridussüsteemi. Täiend- ja ümberõpe peaks võimaldama õpetajate tööturgu avatuna hoida väljastpoolt sisenejatele.

Täiend- ja ümberõppe tähtsust ei saa alahinnata, sest õpetajate puudust mõistetakse enamasti kui olukorda, kus õpetajakohta ei ole võimalik täita kvalifikatsiooni-nõuetele vastava inimesega. Vähe on täiesti täitmata õpetajakohti, enamasti on häda korral tööle võetud kvalifitseerimata inimesed (vt ptk 1.2.3). Koolituse abil on võimalik anda kvalifikatsioonile mittevastavatele õpetajatele vajalik väljaõpe ja seega otseselt vähendada kvalifitseeritud õpetajate puudust.

Kvalifikatsioonile mittevastavad õpetajajad võib jagada kolme kategooriasse:

- keskeri- või kõrghariduseta õpetajad,
- pedagoogilise kõrghariduseta õpetajad – õpetajad, kes omavad küll kõrgharidust, kuid kel puudub pedagoogiline haridus,
- pedagoogilise kõrgharidusega, kuid erialalt sobimatud õpetajad – õpetajad, kes õpetavad õppeaineid, milles neil puudub erialane kvalifikatsioon.

Pedagoogilise kõrghariduse omandamiseks on ülikoolid koostanud kuni 40-ainepunktised (160 tundi) kursused ja seda võimalust on Haridus- ja Teadus-ministeeriumi andmetel viimase 5 aasta jooksul kasutanud kokku 392 õpetajat.

Pedagoogilise kõrghariduseta tegevõpetajad saavad selle omandada taseme-koolitusena kaugõppe vormis. Tegevõpetajate tasemekoolitus toimub ülikoolide juures kas riigieelarvelisel või riigieelarvevälisel õppekohal. Selleks, et mitte-pedagoogilise kõrgharidusega spetsialist saaks tasustatud vastavalt ametijärgu palgale, tuleb tal samuti eelnevalt läbida 160-tunnine pedagoogikakursus.[16] See, et süsteem on üles ehitatud kursustel osalemise tõestamisele, teeb muus vallas töötavate spetsialistide sisenemise õpetajate tööturule keerukaks.

Jäik kvalifikatsioonitõestamise süsteem raskendab väljaspool haridussüsteemi töötavate inimeste kooli (tagasi)siirdumist.

Pedagoogilise kõrgharidusega õpetajad, kel puudub mõne õppeaine õpetamiseks vajalik erialadiplom, saavad selle omandada mõne kõrgkooli juures lisaerialana. Juhul kui pedagoogilise kõrgharidusega õpetaja õpetab mõnd ainet, milleks tal puudub eriettevalmistus, loetakse ta kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaks ja tasustatakse kui kvalifitseerimata pedagoogi. Lisaeriala soovivatel õpetajatel tuleb läbida 30-ainepunktine kursus.[17] Kõrgkoolid ja nende juures tegutsevad avatud ülikoolid on korraldanud 4–50 ainepunkti andvaid kursuseid.

Kuigi koolidel on suur vabadus otsustada, millistele täiendkoolituskursustele ja millal õpetajaid suunata, ning kõrgkoolid korraldavad neid arvukalt, pole olemas-olevad võimalused suutnud kaotada kvalifitseeritud õpetajate puudujääki koolis.

Riigikontrolli juhtumiuuringust selgus, et koolidel on õpetajate täiendkoolitusega probleeme: sageli pole võimalust asendajat leida või ei ole õpetajal raha täiendavaid kulusid kanda (mujale sõitmine, elamiskulud jm). Ka kursuste sisu ei pruugi vastata tegelikele vajadustele (juhtumiuuringu intervjuu andmetel on vajaka näiteks õppetöö planeerimise ja aruandlusoskusi arendavatest ning liitklasside õpetajate kursustest). Probleeminäitena olgu siin toodud ka Kiigemetsa Kool, kus õpivad erivajadustega lapsed. Koolis tuntakse puudust eripedagoogide täiendkoolitusest, mida ülikoolid ei ole viimasel ajal korraldanud. Kursusi teeb küll Astangu Kutserehabilitat-sioonikeskus, kuid need ei lähe õpetaja kvalifikatsiooni täiendavana arvesse.

---

[16] "Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded", haridusministri 26.08.2002. a määrus nr 65
[17] "Õpetajate koolituse raamnõuded", Vabariigi Valitsuse 22.11.2000. a määrus nr 381 § 9 lg 6

Kahtlemata õpetajate enesetäiendamise vajalikkuses, on praegune kvalifikatsiooni-süsteem Riigikontrolli hinnangul siiski liialt jäik, andmata õpetajatele võimalust oma kvalifikatsiooni tõestada kursusi läbimata.

Riigikontrolli ettepanekud haridus- ja teadusministrile

Kvalifikatsioonile vastavate õpetajate tagamiseks üldhariduskoolides peaks riik välja selgitama õpetajate tegeliku vajaduse ning koostama selle alusel õpetajate koolitustellimuse. Selleks soovitame:

4. hinnata õpetajakoolituse lõpetanute tööleasumist haridusasutustesse, kasutades selleks näiteks Maksuameti andmebaase, ja arvestada vastavat infot õpetajate koolitustellimuse koostamisel;
5. koostada õpetajate vajaduse prognoos aastate lõikes nii õppeainete, õppetasemete, õppekeele kui ka piirkondade kaupa;

Kvalifitseeritud õpetajate puuduse vähendamiseks on oluline, et kõigile täiendõpet vajavatele õpetajatele oleks tagatud kvalifikatsiooni tõstmiseks piisavad võimalused. Selleks soovitame:

6. kaardistada õpetajate täiendkoolituse vajadused;
7. lihtsustada õpetajate kvalifikatsiooni omandamise võimalusi, näiteks õpetajate kutseeksamite süsteemi juurutamise ja eksternina lisaeriala omandamise võimaldamise teel.

3. Õpetajate vajaduse ja pakkumise tasakaalustamise võimalused

3.1. Õpetajate vajaduse kujundamine

Riigil on mitmeid hoobasid otseselt sekkuda õpetajate vajaduse kujundamisse, mida allpool on lähemalt käsitletud. Iga loetletud teguri mõjutamisega kaasnevad paratamatult samaaegsed muutused õpetajakohtade ja ühtlasi nende täitmiseks vajatavate inimeste hulgas.

Normkoormus

Õpetajate vajadust mõjutab normkoormus, õppekava maht ja ülesehitus, klassi piirsuurus, koolivõrgu ülesehitus ja õpilaste üldarv.

Praegu on normkoormuseks põhikoolis 18–24 ja gümnaasiumis 18–22 klassitundi nädalas[18] ja õpetajakohti ligikaudu 14 000 (viimased andmed 2000/01 õ-a). Kui normkoormust muudetakse, muutub ka õpetajakohtade arv (siin ja edaspidi – muude tingimuste samaks jäädes).

Riigikontrolli juhtumiuuringust selgusid normkoormuse probleemid. Õpetajale määratakse konkreetne koormus kooli tasandil. Koolijuht (koos omavalitsuse esindajatega) võib määrata raha säästmise eesmärgil võimalikult suure koormuse, vähendades väljamakstavat palka. Nii võib juhtuda, et õpetaja, kelle töökoormus jääb lubatud vahemikku, saab suhteliselt kõrge koormuse juures alla ametijärgule vastava töötasu (kui põhikooli õpetaja nädalakoormus on 18 tundi, kuid koolis on kehtestatud normkoormuseks 24 tundi, siis on õpetaja sunnitud töötama kolmveerandkoormusega).

Õppekava

Suuremamahulise õppekavaga kaasneb suurem hulk õpetajakohti. Sealjuures – mida rohkem mahutatakse õppekavva eri ainete tunde ja eeldatakse, et iga ainet annab erineva ettevalmistusega õpetaja, tekib palju väikese koormusega ametikohti. Selleks, et õpetajad saaksid töötada täiskoormusega, peab koolides olema enam paralleelklasse või peavad õpetajad omandama mitme eriala õpetamiseks vajaliku kvalifikatsiooni. Õpetajate Lehe töökuulutuste analüüsist selgus, et kõige enam otsiti mitme aine õpetajaid (nt matemaatika-füüsika-keemia, bioloogia-maateadus-keemia, inglise keel-ajalugu) väikestesse maakoolidesse.

Praegu valmistatakse ette uut põhikooli ja gümnaasiumi riiklikku õppekava, mis peaks rakenduma alates 2007/08 õ-a. Õpetajate nõudluse ja pakkumise tasakaalustamiseks on mõistlik paralleelselt õppekava koostamisega arvestada õpetajaskonnaga, kes õppekava rakendama hakkavad. Piisavalt kaalumata on oht ületada tunduvalt tööturu võimalusi või olemasolevate õpetajate koormust, mida need kanda suudavad.

Klasside piirsuurus

Praegu on ülempiiriks 36 õpilast klassis[19], 29.11.2003 kiitis Vabariigi Valitsus istungil heaks eelnõu, mille järgi on alates 2004. aastast ülempiiriks 24 õpilast klassis. 24 õpilasega klassikomplektidele minnakse üle järk- järgult, alustades muudatuse rakendamist 2004. aasta septembris 1. klassiga. 2002/03 õ-a oli Statistikaameti andmetel maakoolides keskmiselt 17, linnakoolides 26 õpilast klassis. Seega ei mõjuta muudatus oluliselt määral maakoole, küll aga linnakoole. Juhul, kui selle otsuse läbi klassikomplektide üldarv suureneb, tekib juurde uusi õpetajakohti või suureneb praeguste koormus.

[18] Vabariigi Valitsuse 10.07.2001. a määrus nr 236 § 2
[19] Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 25

Koolivõrgu hajutatus

Palju koole (väikeste klassidega) tähendab suuremat eri kvalifikatsiooni nõudvate ametikohtade hulka. Väikestes, eeskätt maakoolides ei ole praegu, mil õpilaste vähesuse tõttu paralleelklasse pole või on isegi liitklassid, võimalik õpetajale ühe aine piires tagada normkoormust ning ühtlasi sellele vastavat töötasu. Väikestes koolides on ühel õpetajal tarvis anda mitmeid väikese tunnikoormusega aineid (nagu ka äsja mainitud töökuulutuste analüüs näitas). Olukorda on võimalik lahendada, suurendades õpilaste hulka ühes koolis või valmistades ette mitme aine õpetajaid.

Õpilaste arv ja koolikohustuse iga

Väiksema õpilaste arvuga kaasneb väiksem õpetajate ametikohtade arv. Õpetajakohtade arvu mõjutab ka koolikohustuse iga.

Seni ongi Haridus- ja Teadusministeerium prognoosinud õpetajaskonna muutusi eeskätt õpilaste ja õpetajate hulga, vanuse ja kvalifikatsiooni alusel, lähenemata terviklikult – arvestamata teisi muutujaid ja nende koosmõju. Haridus- ja Teadusministeeriumi prognoosi järgi peaks koos õpilaste arvu vähenemisega vähenema ka õpetajakohtade ja õpetajate hulk (vt ptk 1.2.3). Et aga klasside piirsuurusi vähendatakse, jääb vajadus õpetajate järele samale tasemele. Kuna õpetajate koolitustellimuse koostamisel lähtutakse samuti eeldusest, et vajalike õpetajate hulk väheneb aasta-aastalt, võib teatud hetkel tekkida oluline õpetajate puudujääk.

Prognoose tehes tuleb vältida puudulikku alusmaterjali ning arvestada kõiki võimalikke tegureid ja nende koosmõju.

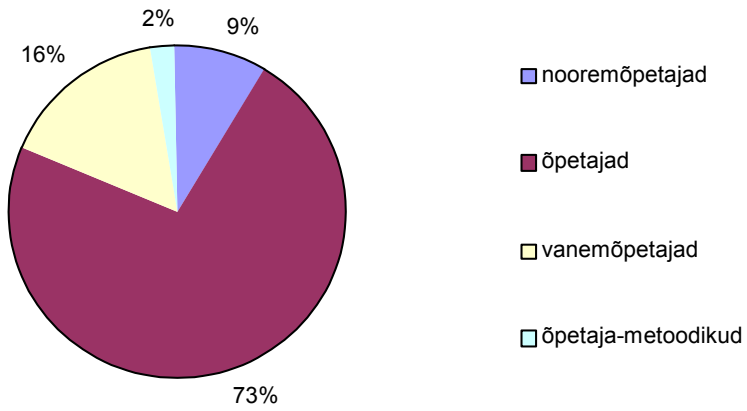
3.2. Töötasu

3.2.1. Olemasolev palgasüsteem

Üldhariduskoolide õpetajaid tasustatakse ühtse riikliku süsteemi alusel. Vabariigi Valitsuse määrusega on kinnitatud õpetajate palga alammäärad eri ametijärkude ja normkoormuse juures. Lisaks kehtestatud alammäärale on koolijuhil ja kooli omanikul võimalus maksta õpetajatele lisatasu. Alampalga moodustab ametijärgu põhipalk normkoormuse eest ning lisatasu klassijuhatamise ja keeleoskuse eest. Oluliseks palga determinandiks selles süsteemis on õpetaja ametijärk ja töökoormus.

Õpetaja palga määrab peamiselt ametijärk ja antud tundide arv.

Joonis 7. Õpetajate jaotus ametijärkude alusel seisuga 01.10.2003

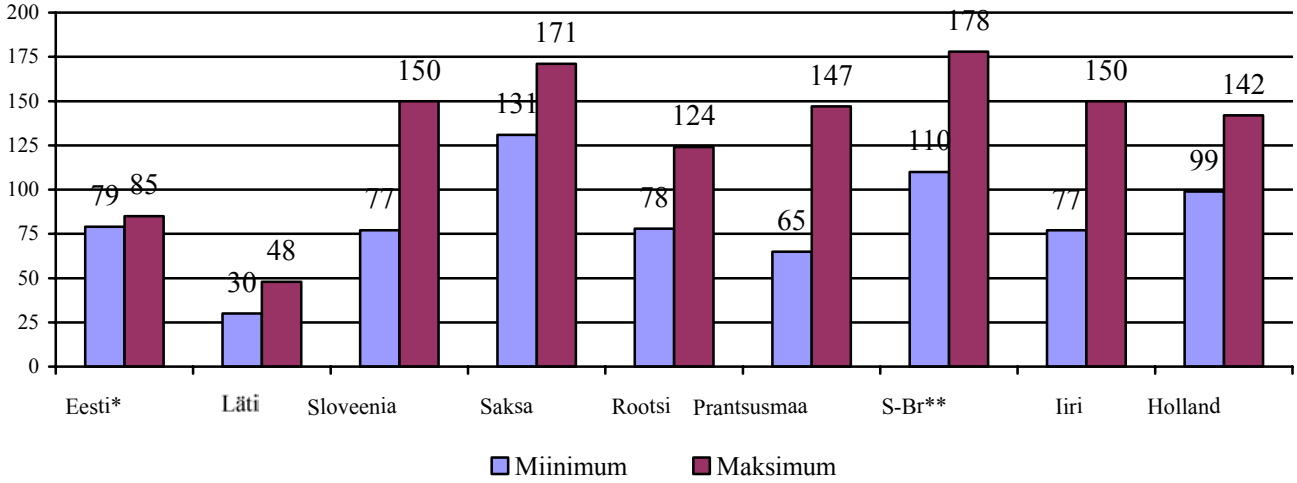


Allikas: Riigikontrolli veebiküsimustik

Nooremõpetaja ametijärguga kaasnev palgamäär on normkoormuse korral 5 350 (siin ja edaspidi on summad esitatud brutotasuna), pedagoog-metoodikul 7 870 krooni. Enamikul Eesti õpetajatest on õpetaja ametijärk palgamääraga 5 710 krooni (vanemõpetajatel 6 490 krooni). Netotasude erinevus on veelgi väiksem.

Saamaks teada õpetajate suhtelist sissetulekut, hinnatakse õpetajate palgataseme suhet sisemajanduse kogutoodangut *per capita*. Joonisel 8 on esitatud eri riikide õpetajate miinimum- ja maksimumtasud.

Joonis 8. Põhikooli õpetajate miinimum-ja maksimumtasu ning SKT ühe elaniku kohta suhe (%-des), 2000/2001



Skaalal on kujutatud õpetajate keskmise töötasu ja nimetatud riikide SKT *per capita* suhet. Eraldi on esitatud õpetajate miinimumtasu ja maksimumtasu suhe SKT *per capita*'sse.

* Põhikooli- ja gümnaasiumiastmes kokku
** Palgad toodud Londoni põhjal

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

Jooniselt 8 on näha, et 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 1,6 korda. Kuigi Lätis jääb õpetajate maksimum- ja miinimumtasu alla keskmist töötasu, erineb maksimum- ja miinimumtasu 1,6 korda.

Eestis rakendatav palgasüsteem on võrreldes teiste Euroopa riikidega suhteliselt jäik.

Miinimum- ja maksimumtasu vaheline oluline erinevus viitab tasustamissüsteemi paindlikkusele, arvestamata palkade kujunemise tasandit (tsentraliseeritud või detsentraliseeritud). Paindlik palgasüsteem on üks võimalik meede õpetajate puuduse vähendamiseks – see võimaldab kooliga siduda väärtuslikke õpetajaid, pakkudes perspektiivitunnet.

3.2.2. Alternatiivsed palgasüsteemid

Töömotivatsiooni ja kutsekindlust mõjutab lisaks suhtelisele palgatasemele ka tasustamissüsteemi ülesehitus – mida õiglasem tundub õpetajate jaoks töötasu jaotamise süsteem, seda motiveerivamaks peavad nad töötingimusi ja seda rahulolevamad on.[20]

Õpetajad hindasid oluliseks kvalifikatsiooni, töömahu ja tegelike oskuste suurt osatähtsust palga kujunemisel.

Kui hetkel fikseeritakse õpetajate palgamäärad riiklikult, siis alternatiiviks on palkade määramine enam detsentraliseerida. Sel juhul oleks otsustusõigus õpetajate palkade üle delegeeritud kooli tasandile.

Juhtumiuuringu ankeetküsitlusse olid lülitatud palga kujunemist mõjutavad tegurid. Õpetajad hindasid kõrgelt kvalifikatsiooni, töö mahu ja -oskuste osa palga kujunemisel. Koolijuhi arvamuse, samuti kolleegide arvamuse osatähtsus võiks olla madal (vt lisa 3). Siinjuures võib välja tuua kaks seaduspära:

[20] Herzberg, F. 2003. One More Time: How Do You Motivate Employees? Harvard Business Review, lk 87-97

- Need, kes pidasid juhi hinnangut palga kujunemisel oluliseks, olid oma tööga enam rahul kui need, kes juhi hinnangut oluliseks ei pidanud.
- Õpetajad, kes pidasid oluliseks seda, et nende palk kujuneb läbirääkimiste käigus kooli direktoriga, kus mõlemad pooled saavad esitada oma nõudmised, olid töö tasustamisega tunduvalt enam rahul.

Et ära hoida võimalikke nurinaid subjektiivsuse üle, peaks juhul, kui suurendatakse koolijuhi rolli õpetajate palkade määramisel, tagama otsustamise avatuse ja võimalikult suure objektiivsuse. Sobilikud kriteeriumid, mille alusel koolijuht õpetajate palgaläbirääkimistel saaks tugineda, oleksid nii kvalifikatsioon, tegelikud tööoskused kui töö maht.

Palgasüsteemi detsentraliseerimise puhul tuleb tagada otsuste põhjendatus.

Juhtumiuuringus ilmnes, et mõnes koolis kasutatakse tavapärasest erinevat tasustamist. Vaadeldes allpool lähemalt iseloomustatud kolme kooli õpetajate rahulolu juhtkonna ja palgasüsteemiga ilmnes, et see ületab teiste vaadeldud koolide keskmist. Rocca al Mare Kooli õpetajate suurema rahulolu puhul tuleb muidugi arvestada, et seda võib põhjustada Eesti keskmisest õpetaja töötasust suurem tasu. Ent nii Pärnu Täiskasvanute Gümnaasium kui Rahumäe Põhikool on munitsipaalomandis ja tegutsevad õpilaste arvu alusel kujuneva palgafondi tingimustes sarnaselt kõigi teiste munitsipaalkoolidega.

Pärnu Täiskasvanute Gümnaasium
Koolis rakendatakse osaliselt tulemustasusüsteemi. Õpilaste arv on piisav selleks, et kõrgete normkoormuste korral tekiks palgafondi ülejääk, mida saab õpetajatele maksta vastavalt töö tulemuslikkusele ja lisaülesannete täitmisele. Iga õpetajaga on lisaks palgale kokku lepitud õpetajatöös ettetulevate lisakohustuste hulk ja nende täitmise korral makstav preemia. Lisakohustusi on õpetajatel palju – aine-kavade koostamine, klassipäevikute täitmine, laupäevased konsultatsioonid, nõupidamistel esinemised jne.

Paindlikuma tasustamissüsteemi tingimustes töötavad õpetajad on rahulolevamad.

Rocca al Mare Kool
Rocca al Mare Koolis ei toimu tasustamine klassitundide alusel, vaid õpetajatele makstakse palka kokkulepitud mahus ning kõigi vajalike tegevustega (nii tundide läbiviimise, ettevalmistamise, individuaaltöö kui muuga) peab õpetaja hakkama saama üldtööaja raames. Kui tööaeg venib oluliselt pikemaks ja õpetaja on sunnitud ületunde tegema, siis tasustatakse need eraldi, kuid üle normkoormuse annavad tunde suhteliselt vähesed õpetajad. Klassijuhatamise eest eraldi tasu ette nähtud ei ole – kõik õpetajad on klassijuhatajad. Nii on mõnel klassil ka 3 või 4 klassijuhatajat. Ühe klassi klassijuhatajad on oma tegevused ära jaganud – kes tegeleb kooliväliste üritustega, kes lapsevanematega jne.

Rahumäe Põhikool
Ametijärkude süsteemist on loobutud, selle asemel on sisse seatud lisatasusüsteem. Õpetajate tööd tunnustatakse igakuiselt diferentseeritud lisatasude määramisega. Läbirääkimised palga üle toimuvad iga õpetaja ja direktori vahel individuaalselt. Direktori arvates on selline süsteem end õigustanud, motiveerides õpetajaid paremini töötama ning end täiendama. Õpetajatele selline süsteem meeldib, kuigi alguses tundus võõras, et tuleb end juhile tõestada ja palga üle ise läbi rääkida. Et süsteem on alles uus, on lõplikke tulemusi vara hinnata. Siiski tunnistasid õpetajad, et selle süsteemi puhul on äärmiselt oluline juhi roll ehk see, milline inimene on juht ja kuidas ta suudab erinevaid protsesse juhtida.

Võimalik, et õpetajatel on teatav hirm sellise süsteemi ees, kus töötasu kujunemisel mängib olulist rolli kooli juht. Tuginedes aga mainitud kolme kooli näitele võib väita, et kui õpetajad on juba teistsuguse süsteemiga kokku puutunud, siis hirmud hajuvad ja õpetajad on keskmisest rahulolevamad.

3.2.3. Lisatasuvõimalused

Lisatasude ja hüvitiste pakkumine võimaldab teatud määral mõjutada pedagoogi-haridusega inimeste otsust kooli tööle asuda. Kui vaadelda palka kui sõltumatut suurust, siis vähendab lisatasu maksmine või õpetaja kulude kokkuhoidmine tõenäosust, et õpetaja loobub ametikohast või lahkub rahalistel põhjustel.

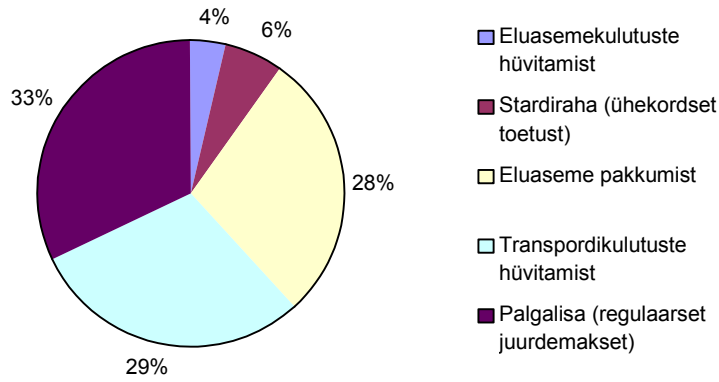
Õpetajate puuduse leevendamiseks on (veebiküsitluse ja juhtumiuuringu andmetel) õpetajate otsust kooli tööle asuda mõjutatud selliste vahenditega nagu:

- eluasemekulutuste hüvitamine,
- transpordikulutuste hüvitamine,
- lisatasu maksmine palgalisa, stardiraha vm ühekordse toetusena.

Eri meetmete jaotumist kujutab joonis 9.

Lisatasuna pakutakse õpetajatele enim palgalisa, sõidukulude hüvitamist ja ametikorterit.

Joonis 9. Soodustuste jaotus (osakaaluna kõikidest juhtudest)*

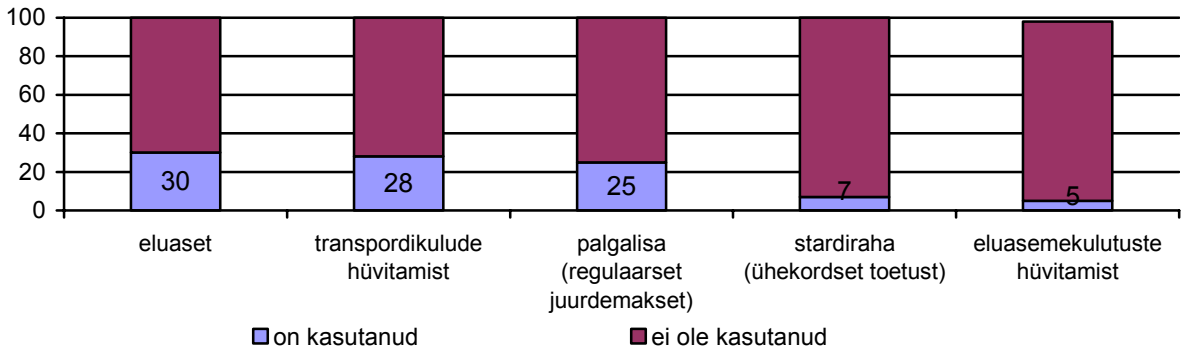


* Soodustuste koguarv 320

Allikas: Riigikontrolli veebiküsimustik

Joonisel 10 on õpetajatele loetletud soodustusi pakkunud koolide osakaal kõigist koolidest. Ligi kolmandik on pakkunud eluaset, neljandik on hüvitanud sõidukulusid või maksnud palgalisa. Ligi pool koolidest ei ole kunagi ühtegi soodustust pakkunud.

Joonis 10. Soodustusi pakkunud koolid



Allikas: Riigikontrolli veebiküsimustik

Vahendid ei ole paraku leidnud süsteemset kasutamist, pigem on võimalusi pakkudes lähtutud olemasolevast ressurssidest. Tuginedes juhtumiuuringule võib väita, et ametikorterit on pakutud eeskätt juhtudel, kui omavalitsusel on ülearust vaba pinda, ülejäänud toetused sõltuvad suuresti omavalitsuse eelarvest ja vajadusest õpetajate järele.

Käina Gümnaasium
Käina Gümnaasium leidis endale noore õpetaja avaliku konkursiga. Intervjueeritu nägi tööpakkumist Õpetajate Lehes ja kuna soovis Hiiumaale kui kodukohta tagasi minna, saatis oma elulookirjelduse. Läbirääkimistel esitas noor õpetaja tingimuseks korteri saamise, tema soov rahuldati. Hiljem, pärast isikliku elamispinna leidmist loobus ta ametikorterist. Paraku Käina vallal elamispinna pakkumise võimalust enam pole.

Mõnes piirkonnas on õpetajate puuduse probleem sedavõrd päevakorral, et on asutud kasutama ennetavaid meetmeid.

Narva Soldino Gümnaasium
Gümnaasiumi näitel võib väita, et tõhusaid meetodeid tööjõu tagamisel on abiturientide suunamine kõrgkoolidesse stipendiaatidena. Kool valib lõpetanute seast parimad, kes suunatakse õpetajaks õppima, linnavalitsus garanteerib õppe ajaks stipendiumi, kool praktikakoha ja õpetajakoha pärast kõrgkooli lõpetamist. Linnavalitsus tasub ka üliõpilase õppelaenu. 2002. aastal suunati TPÜ-sse kaks lõpetajat, kaks kooli stipendiaadist vilistlast juba töötavad koolis. Selline süsteemne õpetajate vajaduse katmine eeldab kooli ja omavalitsuse ladusat koostööd.

3.2.4. Suhteline palgatase

Kuna inimeste mobiilsus on piiratud – nad ei ole täiesti vabad vahetama elukohta, on palkade võrdlemisel oluliseks taustsüsteemiks tööpiirkond. Statistikaameti andmetel oli haridustöötajate keskmike kuupalk 2002. aastal 5 366 krooni Erinevused piirkonna keskmises töötasus on märkimisväärsed (tabel 9).

Tabel 9. **Maakondade keskmise kuupalga võrdlus õpetajate keskmise palgaga (seisuga 2002)**

	Keskmine brutokuupalk*	**Erinevus haridustöötajate keskmisest kuupalgast****
Kogu Eesti	6 144	-778
Harju maakond	7 413	**-2 047**
..Tallinn	7 553	**-2 187**
Hiiu maakond	5 006	360
Ida-Viru maakond	4 703	663
Jõgeva maakond	4 264	**1 102**
Järva maakond	5 017	349
Lääne maakond	4 209	**1 157**
Lääne-Viru maakond	4 838	528
Põlva maakond	4 193	1173
Pärnu maakond	5 024	342
Rapla maakond	5 047	319
Saare maakond	4 708	658
Tartu maakond	5 423	-57
Valga maakond	4 552	814
Viljandi maakond	4 496	870
Võru maakond	4 737	629

*Hõlmatud on töölepingu, teenistuslepingu ja avaliku teenistuse seaduse alusel töötajad.
**Positiivne arv viitab, et õpetajapalk on keskmisest kõrgem, negatiivne – madalam.

Allikas: Statistikaamet

Kui Eesti keskmine brutokuupalk ületas 2002. aastal õpetajate palka ligi 800 krooni võrra, siis regiooniti oli seis erinev – kõikjal mujal peale Tallinna, Tartu ja Harjumaa ületas õpetajate keskmine teenistus regiooni keskmist.

Olukorras, kui õpetajate palgamäärad fikseeritakse ühtsetel alustel, samas kui ülejäänud keskmised töötasud erinevad regiooniti, on ka õpetajatöö atraktiivsus regiooniti erinev. Alternatiivsed teenimisvõimalused, mis avanevad olemasolevatele ja potentsiaalsetele õpetajatele Tallinnas, Harjumaal ja Tartus on tunduvalt ahvatlevamad kui väljavaated Põlva-, Lääne- või Jõgevamaal.

Harjumaal, Tallinnas ja Tartus ületab piirkonna keskmine töötasu õpetajate keskmist palka. Mujal on õpetajatöö palga poolest üks konkurentsivõimelisemaid ameteid.

Kõigil juhtudel mõjutab õpetajate puudust töötasu, kuid erineval moel. Suurtes linnakoolides, kus enamik õpetajaid töötab normaalkoormusega, on õpetajate puudus mõjutatud pigem konkurentsivõimetust tasust. Eriti puudutab see suhteliselt suurema õpetajate puudusega silma jäävaid ained – inglise keel, poiste tööõpetus ja matemaatika –, mille õpetajad leiavad kergemini suurema tasu eest rakendust väljaspool haridussüsteemi.

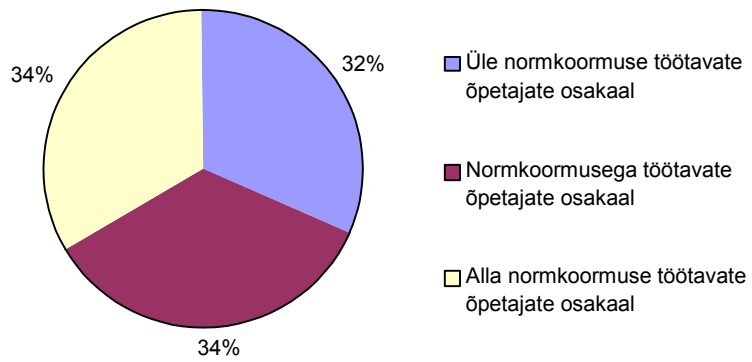
Maapiirkondades väikse õpilaste arvuga koolides, kus suur osa õpetajaskonnast töötab alla normkoormuse ja saab ühtlasi vastavat töötasu, mõjutab õpetajate puudust pigem koormuse jaotus (vt järgmine ptk). Lisaks muudab keerukas sotsiaalmajanduslik olukord perifeersed piirkonnad sisemigratsiooni jaoks vähe-atraktiivseteks sihtpunktideks – potentsiaalne õpetajaskond koosneb sellisel juhul vaid kohaliku päritoluga õpetajatest, kes on otsustanud pärast hariduse omandamist naasta tööle kodukohta. Asjaolu, et õpetaja palk ületab mõnes piirkonnas keskmist töötasu, ei ole ilmselt piisav alus töö- ja elukohta vahetada, nagu selgus ka juhtumiuuringu käigus tehtud intervjuudest koolijuhtide ja noorte õpetajatega.

3.3. Töökoormus

Töökoormus on oluline töötasu kujundav tegur – ametijärgule vastavat palka makstakse vaid normaalkoormuse korral. Veebiküsimustiku andmetel jagunevad õpetajad koormuselt kolme võrdsesse ossa. (vt joonis 11). Õpetajate töötasud kujunevad nende tegeliku koormuse ja kehtestatud normkoormuse suhte alusel.

Kolmandik põhikohaga õpetajatest töötab norm-, kolmandik ala- ja kolmandik ülekoormusega.

Joonis 11. Õpetajate töökoormus



Osakaalud on arvestatud põhikohaga õpetajate jaotuse alusel

Allikas: Riigikontrolli veebiküsitlus

Töökoormuse jaotumine erineb piirkonniti. Kui linnas töötab suur osa õpetajaskonnast normkoormusega või üle selle, siis maal on vastupidi (tabel 10). Külakoolide õpetajatest ligi pool töötab alla normkoormuse.

Tabel 10. Õpetajate töökoormus külas, alevis ja linnas

	Üle normkoormuse	Normkoormusega	Alla normkoormuse
Küla	23,3%	28,4%	48,4%
Alev	27,9%	41,5%	30,7%
Linn	36,3%	34,2%	29,5%

Osakaalud on arvestatud põhikohaga õpetajate jaotuse alusel

Allikas: Riigikontrolli veebiküsitlus

Ligi pool külakoolide õpetajatest töötab alakoormusega.

Juhtumiuuringu intervjuude käigus 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.

Normkoormusega ametikoha võimaldamiseks on koolid kasutanud lisaks mitme aine õpetajate värbamisele ka teistsuguseid meetodeid. Näiteks Krabi Põhikoolis leiti probleemile lahendus koostöös naaberkoolidega, täiskoormuse saamiseks annab õpetaja tunde kolmes lähestikku asuvas koolis.

Alla normkoormuse töötavate õpetajate potentsiaali täielik ärakasutamine oleks haridussüsteemi huvides – kõigi õpetajate koolitamiseks on tehtud teatud kulutused, suurimat tulu tõuseks sellest siis, kus nende tööpanust oleks rakendatud võimalikult suurel määral.

Antud tunnid ei peegelda õpetaja tegelikku koormust.

Arvestuslik ja tegelik töökoormus on teatud määral erinevad. Õpetajate töötasu tuletatakse läbiviidavate klassitundide arvust, klassitundidega kaasneb enamasti aga hulk lisatööd. Eelselgituse käigus ilmnes sageli tõsiasi, et läbi viidud klassitundide arv ei pruugi sugugi olla proportsioonis kogu tehtava töö mahuga. Õpetajad tunnetasid sellist olukorda ebaõiglasena – sama töötasu teenimiseks tehakse sageli väga erinevas mahus tööd. Asjaolude selgitamiseks vaatlesime ankeetküsitluste vahendusel õpetajate tööd sooritatud osategevuste kaudu (vt tabel 11).

Tabel 11. Õpetajate tegevuste suhe kogu tööaega

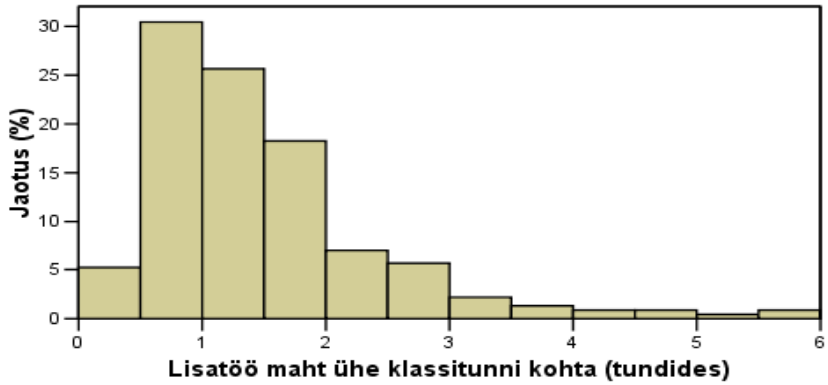
Erinevatele tegevustele ühes nädalas keskmiselt kulutatud aeg	Osakaal
Klassitundide läbiviimine	35%
Tundide ettevalmistamine ja muu õppemetoodiline tegevus	25%
Tundidega kaasnev järeltöö (vihikute ja kontrolltööde parandamine)	14%
Individuaaltöö laste ja lastevanematega	7%
Koosolekud ja grupitööd ning nendeks valmistumine	4%
Aruandlus	4%
Õpilasürituste korraldamine	5%
Kolleegide nõustamine ja juhendamine	2%
Muud tegevused	3%

Allikas: Riigikontrolli juhtumiuuring

Õpetajate n-ö varjatud tööaeg kulub enamjaolt tundide ettevalmistamise ja vihikute parandamise peale, suure osa moodustab ka individuaaltöö laste ja lapsevanematega.

Jaotuse põhjal võib väita, et kõige enam lisaaega kulub tundide ettevalmistamiseks, järeltöödeks ning individuaaltööks laste ning lastevanematega. On loomulik, et õpetajatelt eeldatakse tundide tõhusat läbiviimist, mis eeldab ettevalmistust. Põhimõtteliselt võib tasustamissüsteemi üles ehitada kontakttundide arvule, kui on teada, et tunni läbiviimisega kaasneb üpris kindel kogus eeltööd, järeltööd, individuaaltööd, aruandlust jne. Kogutud andmete põhjal võib aga väita, et õpetajad pühendavad n-ö tugitegevustele erineva hulga aega (vt joonist 12).

Joonis 12. 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 ligikaudu 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.

3.4. Töötingimused

3.4.1. Töökeskkond

Õpetajaameti atraktiivsuse suurendamisel on oluline ka kooli mikrokliima ja töökorraldus.[21]

Vaatlemaks õpetajate suhtumist kooli töökorraldusse, lülitasime juhtumiuuringu käigus läbiviidud ankeetküsitlusse kooli töökorraldust ja -tingimusi sisaldavad väited. Vaatluse all olid järgmised kategooriaid: füüsiline töökeskkond; kooli õppetöö korraldus; õpetajate arvamus sisulise (õppe)töö eesmärgipärasuse ja tõhususe suhtes; õpetajate suhtumine tunnustamisse; kooli juhtkonda; arenguvõimalustesse ning kollektiivi sisekliimasse (vt tabel 12).

Tabel 12. Töökorraldust mõjutavad tegurid

Kõige olulisemad tegurid	Kõige vähemolulised tegurid
• Koolis on edasiarenemise võimalused. • Kooli töökorraldus on selgesti mõistetav. • Kooli õpetajad otsivad võimalusi muutmaks õpetamist efektiivsemaks. • Õppehoone on puhas ja korras. • Õpetajad tunnevad, et vastutavad oma töö eest. • Koolis on töötajatel võimalik tööpäeva jooksul omavahel suhelda.	• Edutamine kõrgemale ametikohale organisatsiooni siseselt. • Võimalus viibida omaette. • Tülikate ja häirivate kolleegide ohjamine. • Õppevahendid ja tehnika on kasutuskõlbulik ja töökorras.

Allikas: Riigikontrolli juhtumiuuring

[21] Vöörmann, Rein. Õpetaja - kas "maa sool" või kraadiga spetsialist? (käsikiri)

Fullan, M., G. 1991. The New meaning of educational change. Cassell, 2nd edition

Goodson, I., F. 1994. Studying curriculum. Cases and methods. Buckingham: Open University Press.

Peaaegu kõik (99%) küsitletud õpetajad leidsid, et õppevahendid ja tehnika on kasutuskõlbulik ja töökorras, et õppehoone on puhas ja korras ja et klassiruumid on mugavad. Kogutud andmetest ilmneb, et lisameetmete rakendamine koolide materiaalse keskkonna parandamiseks ei pruugi suurendada õpetajaskonna töömotivatsiooni ja -rahulolu. Enne selliste meetmete rakendamist oleks mõistlik läbi viia uuringud, kas need annavad ka õppetöö kvaliteedi tõusu. Võimalik, et ressursid tooksid mõneks muuks otstarbeks rakendatuna (investeeringuna inimestesse) suurema tõusu õppetöö kvaliteedis.

Lisaraha suunamine koolide materiaalse olukorra parandamiseks ei pruugi suurendada õpetajate töömotivatsiooni.

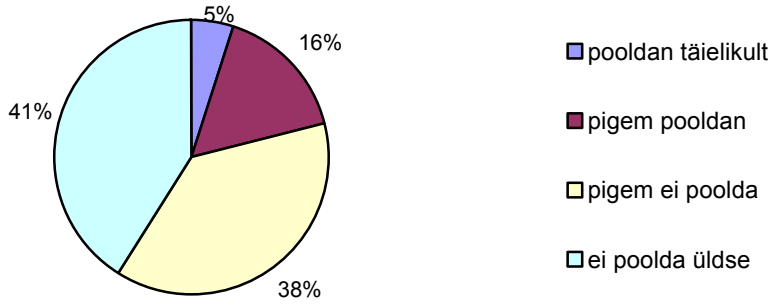
Juhtumiuuringu alusel võib väita, et olemasolev ametijärkudel põhinev karjäärisüsteem paljusid õpetajaid ei innusta, sest järkude omandamisega kaasnev lisatöö ei õigusta end – oluliselt paremat töötasu ei kaasne, samuti ei tunnetata erilist muutust ametiseisundis. Sageli väideti, et hulk vanemõpetaja ja õpetaja-metoodiku järku taotlevate õpetajate tööst peab olema suunatud koolist välja. Kuna enamasti on õpetajatel ka koolisiseselt rohkelt ülesandeid täita, ei ole õpetajad ega ka koolijuhid eriti huvitatud sellest, et õpetajad keskenduksid ametiredelil edasiliikumisele.

Praegune karjäärisüsteem ei motiveeri õpetajaid.

Juhtumiuuringu intervjuudest ilmnes, et tähtajaliste töölepingute suhtes avaldati väga erinevaid arvamusi. Peamised argumendid tähtajaliste töölepingute rakendamise poolt ja vastu olid järgmised:

- Tähtajalised töölepingud vähendavad õpetajate kindlustunnet tuleviku suhtes.
- Tähtajalised töölepingud tekitavad konkurentsi ja sunnivad õpetajaid endi kutseoskusi ja kvalifikatsiooni tasemel hoidma.
- Tähtajalised töölepingud võimaldavad vähemkompetentsed õpetajad välja vahetada kompetentsemate vastu. Praeguse tööseadustiku järgi on õpetaja väljavahetamine liigväheste oskuste ja teadmiste tõttu väga keeruline.
- Tähtajalised töölepingud võivad muuta tööturul veelgi väheatraktiivsemaks juba praegugi alapakkumisega perifeerias paiknevad ametikohad – õpetajate tööturule sisenejad ei soostu väiksema kindlustunde juures töötama suhteliselt keerukamates tingimustes.

Joonis 13. **Õpetajate suhtumine tähtajaliste töölepingute rakendamisse**



Allikas: Riigikontrolli juhtumiuuring

3.4.2. Töö iseloom

Juhtumiuuringu käigus vaadeldi ka seda, milline näib õpetajatöö iseloom õpetajate endi jaoks. Õpetajad hindasid enda töö iseloomu viie karakteristiku[22] abil: töö iseseisvus, tagasiside tööle, töö mitmekesisus, tööülesannete olulisus ning tööprotsessi terviklikkus. Tulemuste analüüs andis aluse pöörata tähelepanu kahele teemaderingile – õpetajate töö rikastamine ja otsese kontrolli vähendamine.

[22] Thatcher, J., B.; Stepina, L., P.; Boyle, R., J. 2002. Turnover of Information Technology Workers: Examining Empirically the Influence of Attitudes, Job Characteristics, and External Markets. Journal of Management Information Systems. Vol. 19 lk 231-261

Õpetajad leidsid, et tuleks suurendada nende valikuvabadust töiste otsuste vastuvõtmisel, pakkudes kontrolli asemel nõuandeid. See eeldab suhteliselt suurt usaldust õpetajate suhtes ning pigem toetavat kui patroneerivat suhtumist.
Iseseisvuse teemaga on seotud aruandluse rohkuse tajumine. Ligikaudu 4% õpetajate tööajast kulub aruandlusele, mille maht on viimastel aastatel suurenenud. Juhtumiuuringute intervjuude põhjal võib väita, et see demotiveerib õpetajaid ning tekitab neis pideva järelevaatamise ja kammitsetuse tunnet. Õpetajad kahtlevad teabekogumise otstarbekuses, aruandluse tulem ja mõju õppetöö korraldusele ei ole neile nähtavad.

Õpetajaid motiveerib mitmekesine ja iseseisev töö, samuti tagasiside töö kohta.
Õpetajate jaoks jääb arusaamatuks üha suureneva mahuga aruandluse otstarbekus.

Samuti selgus, et mida enam tagasisidet saadakse enda tööle, mida mitmekesisemana töö tundub, mida olulisemana nähakse ülesandeid ja mida terviklikum on tööprotsess, seda enam on õpetaja rahul kooli juhtide tegevusega, samastab end kollektiiviga ja on rahul kutsevalikuga.

Üks võimalus vähendada õpetajate töökoormust ja suurendada valikuvabadust on rohkemate erinevate metoodiliste abivahendite väljatöötamine tsentraalsel tasandil – et õpetajal oleks võimalik valida enda tööks sobilik ja varieerida seda vastavalt vajadusele.

Riigikontrolli ettepanekud haridus- ja teadusministrile

Õpetajate vajaduse reguleerimiseks on oluline riigi teadlik tegevus õpetajate arvu mõjutavate tegurite (klasside piirsuurused, õppekava, koolivõrgu hajutatus, õpetajate normkoormused jne) kavandamisel. Selleks soovitame:

8. arvestada uue riikliku õppekava väljatöötamisel ka väikeste koolide vajadusega tagada aineõpetajatele täiskoormus.

Hõlbustamaks eri regioonides toimetulekut õpetajate puudusega, on oluline määratleda, millised on parimad praktikad puuduse vältimiseks. Selleks soovitame:

9. määrata kindlaks erinevate praktikate tulemuslikkus ning viia kogutud teave omavalitsuste esindajate ja koolijuhtideni;
10. toetada vajadusel probleemsete piirkondade kooliomanikke erinevate praktikate rakendamisel õpetajate puuduse vähendamiseks.

Õpetajate töötasude määramisel ja kooli töökorralduse kujundamisel tuleks tagada nende võimalikult suur motiveeriv mõju õpetajatele. Selleks soovitame:

11. suurendada kooli otsustusõigust õpetajate töö väärtustamisel ja tasustamisel;
12. arvestada töötasude määramisel senisest enam õpetajate lisaülesandeid.

Märt Kivine
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond

Lisad

Lisa 1. Õpetajaskonna vanus

Õpetajate vanuseline jaotus* välisriikides, 1999/2000

	Eesti**	Läti	Saksa	Soome	Rootsi	Prantsusmaa	Suurbritannia	Iirimaa	Holland
<30	11	13	4	8	11	12	18	10	8
30–39	26	24	13	26	18	25	22	31	18
40–49	29	30	38	32	26	39	36	31	39
>50	33	32	45	35	45	33	24	28	35

* Välisriikide andmed on toodud keskhariduse taseme ehk ISCED 2, 3 kohta.
* *Andmed Eesti kohta toodud 2000/2001 seisuga

Allikas: Key data on Education in Europe 2002, European Commission 2002

Õpetajate vanuseline jaotus maakonniti, 2000/2001

	Alla 30	30–39	40–49	Üle 50
Harjumaa	11%	26%	30%	33%
Hiiumaa	7%	24%	30%	39%
Ida-Virumaa	14%	27%	26%	33%
Jõgevamaa	9%	26%	29%	36%
Järvamaa	8%	27%	32%	33%
Läänemaa	10%	26%	35%	29%
Lääne-Virumaa	9%	27%	33%	32%
Põlvamaa	9%	30%	27%	33%
Pärnu	7%	25%	29%	39%
Pärnumaa	8%	29%	30%	33%
Raplamaa	7%	27%	32%	34%
Saaremaa	6%	31%	34%	30%
Tallinn	13%	22%	28%	37%
Tartu	17%	24%	27%	33%
Tartumaa	11%	27%	28%	34%
Valgamaa	10%	30%	30%	30%
Viljandimaa	7%	26%	33%	33%
Võrumaa	8%	32%	28%	31%
Keskmine	**11%**	**26%**	**29%**	**34%**

Allikas: Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus

Lisa 2. Õpetajate vastavus kvalifikatsioonile

Õpetajad hariduse järgi maakonniti, 2000/2001

		Kõrgharidus				Keskeriharidus				Keskharidus
		Erialane		Mitteerialane		Erialane		Mitteerialane		
	Kokku	Ped	Muu	Ped	Muu	Ped	Muu	Ped	Muu	
Harjumaa	**1 464**	1 077	32	67	13	158	25	19	8	65
Hiiumaa	**210**	136	3	18	4	19	2	9	8	11
Ida-Virumaa	**2 131**	1 473	122	99	33	250	50	25	23	56
Jõgevamaa	**647**	406	7	35	12	113	6	21	15	32
Järvamaa	**627**	436	8	19	3	94	3	16	6	42
Läänemaa	**604**	345	17	59	10	79	13	27	19	35
Lääne-Virumaa	**1 040**	696	21	41	15	147	8	18	18	76
Põlvamaa	**569**	348	20	21	3	86	19	10	14	48
Pärnu	**550**	288	147	18	26	30	24	0	7	10
Pärnumaa	**653**	384	55	15	7	108	12	12	13	47
Raplamaa	**610**	359	77	17	7	78	18	9	7	38
Saaremaa	**597**	386	9	45	4	96	7	17	8	25
Tallinn	**4 254**	3 013	529	110	83	262	72	36	21	128
Tartu	**1 400**	975	112	79	9	124	21	15	2	63
Tartumaa	**648**	444	27	17	8	100	9	8	5	30
Valgamaa	**542**	332	14	30	3	102	16	10	5	30
Viljandimaa	**1 053**	729	8	47	7	168	10	24	9	51
Võrumaa	**679**	394	19	22	6	132	20	16	7	63

Allikas: Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus

Õpetajad hariduse järgi aineti, 2000/2001

		Kõrg haridus				Keskeri haridus				Kesk-haridus
		Erialane		Mitteerialane		Erialane		Mitteerialane		
	Kokku	Ped	Muu	Ped	Muu	Ped	Muu	Ped	Muu	
Eesti keel (emakeel)	**1 621**	1194	77	111	12	116	5	32	9	65
Eesti keel (vene õppekeelega klassis)	**796**	475	60	89	33	63	10	19	8	39
Vene keel (emakeel)	**529**	432	39	23	3	23	0	3	0	6
Vene keel (eesti õppekeelega klassis)	**805**	576	44	65	9	42	5	34	3	27
Inglise keel	**1 880**	1 242	120	216	42	65	10	39	12	134
Saksa keel	**668**	508	36	55	6	17	4	14	6	22
Prantsuse keel	**68**	48	6	4	0	2	0	0	0	8
Matemaatika	**1 945**	1 459	97	129	23	135	6	32	7	57
Arvutiõpetus	**511**	278	47	44	28	19	12	8	13	62
Kodulugu ja loodusõpe	**1 238**	752	60	160	31	138	3	32	8	54
Bioloogia	**749**	541	52	69	16	14	5	18	5	29
Keemia	**599**	424	49	70	12	5	1	9	3	26
Füüsika ja astronoomia	**693**	509	46	76	20	9	1	3	8	21
Geograafia	**662**	436	43	90	17	23	2	18	5	28
Ajalugu, kodanikuõpetus	**1 597**	1 071	84	205	28	54	3	58	7	87
Inimeseõpetus	**1 194**	690	78	187	16	95	21	40	14	53
Muusikaõpetus	**997**	473	62	31	11	328	32	23	5	32
Kunstiõpetus ja joonestamine	**1 272**	702	62	142	14	183	37	61	25	46
Tööõpetus (poistele)	**1 102**	461	63	112	39	150	72	58	53	94
Käsitöö (tütarlastele)	**422**	208	14	44	5	69	19	23	5	35
Kehaline kasvatus	**1 402**	924	94	50	37	144	14	23	18	98
Filosoofia	**482**	297	48	65	16	22	2	8	5	19
Muu õppeaine	**1 573**	946	93	157	31	162	30	41	25	88
Eesti kirjandus	**23**	22	0	1	0	0	0	0	0	0
Eesti ajalugu	**4**	2	1	0	1	0	0	0	0	0
Eesti geograafia	**8**	8	0	0	0	0	0	0	0	0

Allikas: Hariduse- ja Tööhõive Seirekeskus

Lisa 3. Töötasu kujunemist mõjutavad tegurid

Õpetajate arvamus teguritest, mis peaksid mõjutama töötasu kujunemist

	Keskmine*
Õpetaja kvalifikatsioon (haridus, kraad, kutse)	2,86
Töö tegelik maht	2,76
Tegelikud tööoskused	2,72
Töössesuhtumine	2,55
Kvalifikatsiooni kaasajastamine, täiendõpe	2,55
Töö tulemuslikkus	2,50
Vastutuse suurus	2,44
Tööstaaž	2,30
Samade tööoskuste eest mujal makstav palk	2,10
Otsese töökorraldaja (juhi) hinnang tööle	1,89
Kolleegide hinnang	1,68
Ressursside säästlik kasutamine töötaja poolt	1,63

* Tabelis on toodud vastuste keskmised, kus skaala oli 1–3 palli (1: see mitte; 2: ka see; 3: see kindlasti).

Allikas: juhtumiuuring

Haridus- ja teadusministri vastus

Haridus- ja Teadusministeerium

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 29.01. 2004 nr 2-7.1-TA/04/12
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/04/125-21

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.