

Õpetajate vastavus kvalifikatsiooninõuetele ja ainepädevus

*Kas Haridus- ja Teadusministeeriumil on olemas
õige ja täpne teave õpetajate
kvalifikatsiooninõuetele vastavuse ning
ainepädevuse kohta?*

Õpetajate vastavus kvalifikatsiooninõuetele ja ainepädevus

*Kas Haridus- ja Teadusministeeriumil on olemas õige ja
täpne teave õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse ning
ainepädevuse kohta?*

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Teadmiseks, et

põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja kvalifikatsiooninõuded on magistrikraad (valikaine õpetajal kõrgharidus) või sellele vastav kvalifikatsioon, õpetajakutse ning eesti keele oskus, mis vastab keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele.

Eesti keele oskuse nõue jõustub
01.08.2024.

Allikas: [Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus](#), § 74¹ lg 4

Ainepädevusel ühte kindlat definitsiooni ei ole. Üldiselt võttes on ainepädevus õppeaine (eriala, ainevaldkonna) sisu ning selle õpetamise teooria ja praktika (ainedidaktika) tundmine. Selliselt laialt defineerituna läbib ainepädevus kõiki [õpetaja kutsestandardis](#) kirjeldatud õpetaja kompetentse.

Riigikontroll tugines auditis ainepädevuse hindamisel taseme- ja täienduskoolituse diplomitele ja tunnistustele. Need näitavad õpetajate väljaõpet ehk **ettevalmistust aine andmiseks**. Iseseisvat enesetäiendamist ja ainepädevuse arendamist (nt töökogemuse, mentorluse, koostöö jm kaudu) ei analüüsitud.

Õpetajate teadmiste ja oskuste tase mõjutab otseselt hariduse kvaliteeti, kuid Riigikontrolli hinnangul jääb Eesti õpetajate vastavus kvalifikatsiooninõuetele riiklikust eesmärgist kaugemale, kui ametlik statistika näitab. Haridus- ja Teadusministeeriumil ei ole usaldusväärset ülevaadet ei õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse kohta ega täpsemat pilti õpetajate ainepädevusest. Riigikontrolli andmeanalüüs näitas, et paljudel loodus- ja täppisteaduste ainete õpetajatel ainealane ja -didaktiline ettevalmistus puudub. Seetõttu on professionaalsete õpetajate nappuse probleem suurem, kui kvalifikatsiooninõuetele vastavuse statistikast paistab. Usaldusväärsed andmed on vajalikud aja- ja asjakohaste õpetajapoliitika otsuste tegemiseks.

Auditi peamised tähelepanekud

Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal oli Riigikontrolli valimis, mis koosnes loodus- ja täppisteaduste (LTT) õpetajatest, kehvem (76%), kui Eesti hariduse infosüsteemi (EHIS) andmed samade õpetajate kohta näitasid (82%). Riiklikust eesmärgist (90% aastaks 2026) on Eesti kaugel.

- Õpetajate järelkasvu tagamiseks koostatud tegevuskava kohaselt peaks aastal 2026 üldhariduskoolides kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal olema 90%. Selle sihi saavutamine ei ole Riigikontrolli hinnangul tõenäoline, sest esiteks on viimastel aastatel olnud trend negatiivne ja aastal 2022 oli nõuetele vastavate õpetajate osakaal vaid 81% (vt aruande joonis 1). Teiseks rakendub 2024. aastal eesti keele oskuse nõue, millest tulenevalt lisandub täiendav hulk õpetajaid, kes enam kvalifikatsiooninõuetele ei vasta.
- Sisuline probleem seisneb selles, et iga neljas õpetaja Eesti üldhariduskoolis ei pruugi kvalifikatsiooninõuetele vastata. Selline olukord tõestab veel kord, et otsustavalt on vaja minna edasi nii õpetajate järelkasvu tegevuskava elluviimisega kui ka teiste hariduspoliitika otsuste langetamisega, näiteks koolivõrgu korraldamise asjus.

Kvaliteetsete otsuste tegemiseks on vaja kvaliteetseid andmeid, kuid Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) andmed õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse kohta ei ole õiged ega asjakohased.

- Probleemil on kaks peamist põhjust – koolijuhid eksivad kvalifikatsiooninõuete hindamisel (sest nõuetele vastavuse hindamisel on liiga palju tõlgendamisruumi) ja EHISesse sisestatakse andmeid valesti.
- Õiged ja asjakohaseid andmeid on vaja, et märgata muutusi õpetajaskonnas, mõista, mida on vaja teha hariduse kvaliteedi tagamiseks ning kui palju selleks on raha ja inimesi tarvis. Seega tasub panustada kvalifikatsiooninõuete hindamise ning EHISe andmete korrastamisse.

LTT-ainete heal tasemel õpetamine eeldab õppeaine ja ainedidaktika tundmist, ent Riigikontrolli valimis oli vaid 34%-l õpetajatest kõigis nende õpetatavates LTT-ainetes vajalik ettevalmistus. Seda on liiga vähe. 27%-l õpetajatest LTT-aine alane ettevalmistus puudus. Seda on liiga palju.

- Teisisõnu, Eesti LTT-ainete õpetajate ettevalmistus jätab soovida.
- Riigikontrolli analüüs näitas veel, et õpetajate nappuse tingimustes annavad LTT-aineid sageli koolis töötavad teised aine- või klassiõpetajad ning nn [karjääripõõrajad](#), kellel sageli ei ole ainete õpetamiseks vajalikku ainealast ega -didaktilist ettevalmistust.
- Need probleemid viitavad, et professionaalsete õpetajate puudus on Eestis sügavam murekoht, kui pelk kvalifikatsiooninõuetele vastavuse statistika näitab.

Kuigi kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate osakaal on suur ja õpetajaametisse astub palju karjääripõõrajaid, on õpetajate ainepädevuse arendamisele nii koolijuhid, koolipidajad kui ka HTM vähe tähelepanu pööranud.

- Õpetajate täienduskoolituses on viimastel aastatel ainepädevuse arendamine olnud tagaplaanil, fookus on olnud muude pädevuste arendamisel.
- Ainealane ja -didaktiline pädevus on õpetamisel kriitilise tähtsusega, õigusaktidest ja kutsestandardist tulenevalt peab seda õpetaja ametisse värbamisel ja arendamisel arvestama. Riigikontrolli arvates ei ole vaja ainepädevuse tingimusi taas kvalifikatsiooninõuetes eraldi rõhutama hakata. Õpetajate ainepädevuse tõstmiseks on teisi viise ja tööriistu (vt soovitusi).

Peamised soovitusel

Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile:

- Tõhusate õpetajapoliitika meetmete planeerimiseks ja nende mõju hindamiseks tuleb HTMil tagada, et kvalifikatsioonitaset iseloomustavad andmed oleksid kvaliteetsed. Selleks peab HTM sõnastama ühtsed ja selged seisukohad, kuidas kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel probleemsetel juhtudel toimida, ning tegema need koolidele kättesaadavaks. Samuti tuleb jätkata

[Karjääripõõraja](#) all võib mõista nii inimest, kes on kunagi õpetajahariduse omandanud, kuid pole õpetajana töötanud, kui ka seda, kes tuleb oma hariduse ja töökogemusega hoopis teisest valdkonnast ning alustab õpetajaks õppimist ja/või õpetajana töötamist.

Eestis esimest korda üldhariduskoolis tööd alustavatest klassiõpetajatest ja aineõpetajatest 60% olid 2021/22. õppeaastal vanemad kui 30 aastat ning kõigi alustajate keskmine vanus oli 36 aastat. Seega ei ole arvestatava osa alustavate õpetajate jaoks tõenäoliselt tegu esimese töökohaga ja neid võib pidada karjääripõõrajateks.

Allikas: [Õpetajate tööturu tõmbe- ja tõukejõud](#).
[Kirjanduse ülevaade](#)

kvalifikatsiooninõuete täitmise seiret, milles HTM on ühendanud järelevalve ja nõustamise.

- Tõhusama teavitamise, nõustamise ja järelevalve alternatiivina võiks HTM kaaluda võimalust asuda seatud haridusnõuete täitmist hindama keskselt nende õpetajate puhul, kes vastaksid kvalifikatsiooninõuetele, lähtudes põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 99 rakendussätetest.
- HTM peaks õpetajate ainepädevuse arendamisega varasemast aktiivsemalt ja süsteemsemalt tegelema. See tähendab, et välja tuleb selgitada Eesti õpetajaskonna tegelik ainepädevus ja arendusvajadus, luua õpetajate ainepädevuse hindamiseks ja arendamiseks töövahend; teha ainealased ning -didaktilised koolitused kättesaadavaks kõigile soovijatele ja korrastada EHISE täienduskoolituste andmed.

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeeriumil (2024. aastast peamiselt Haridus- ja Noorteametil, kellele on ministeerium kvalifikatsiooninõuete temaga tegelemise üle andnud) on ka edaspidi kavas panustada andmekvaliteedi parandamisse, korraldades koolijuhtidele koolitusi ja infopäevi ning toetades koole andmete Eesti hariduse infosüsteemi kandmisel. Lisaks sellele jätkub kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamise juhendi täiendamine. Ministri sõnul on koole võimalik senisest veel enam ergutada ja toetada, kuid toetavate tegevuste tulemusel peaks koolijuhtidel endil tekkima vilumus ja iseseisvus, et kvalifikatsiooninõuete täitmist praktikas hinnata.

Haridus- ja Teadusministeerium ei nõustunud ministeeriumile pandava ootusega aktiivsemalt ja süsteemsemalt tegeleda õpetajate ainepädevuse arendamisega, sest see on eelkõige iga tööandja ülesanne. Ministeerium vastutab aga selle eest, et õpetajate enesetäiendamise võimalused on loodud ja riiklikult prioriteetsetel teemadel ka rahastus tagatud. Ainepädevuse eraldi väljatoomine ei ole õige – hea ainetundja ei pruugi vaikimisi olla hea õpetaja.

Minister rõhutas, et kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamise seire valdkonnas on HTM olnud viimastel aastatel eriti aktiivne, tegemist on olnud väga prioriteetse temaga. Minister nõustus, et ainepädevuse arendamise võiks rohkem fookusesse võtta. Seetõttu on plaanitud mitmeid tegevusi (nt Õpetajate Akadeemia raames), mis aitavad auditis tõstatatud probleeme lahendada.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll lähtus aruannet koostades HTMiga samast eeldusest, et õpetajate teadmiste ja oskuste arendamise esmane vastutus lasub õpetajatel endil ja nende tööandjatel. Kuivõrd õpetajate vähene järelkasv on ammu teada kitsaskoht ning auditi käigus ilmnas, et LTT-aineid andvate õpetajate aine- ja ainedidaktikaalne ettevalmistus ei ole piisav, on õpetajaskonna arendamise vajadus jätkuvalt suur. Arendusvajaduse katmiseks on tarvis, et lahendusi otsitaks süsteemsemalt ka keskvalitsuse tasandil.

Riigikontroll nõustub märkusega, et heaks õpetajaks olemine tähendab palju enam kui ainult õpetatava aine tundmine. Ometi toonitasid ainealaste ning ainedidaktika teadmiste ja oskuste pideva edasiarendamise kriitilist tähtsust ning sel alal parema riikliku toe

vajadust nii auditis intervjueeritud valdkonnaekspertid kui ka õpetajate erialaliitude esindajad.

HTM on ministeeriumi vastutust ja ülesandeid õpetajaskonna arendamisel kirjeldanud nii oma vastuskirjas kui ka haridus- ja noortevaldkonna töötajate täiendusõppe kontseptsioonis. Riigikontroll nõustub nendes dokumentides öelduga, kuid rõhutab, et tegelike tulemuste saavutamise eelduseks on sihikindel keskne eestvedamine ja see, et ministeerium oleks lisaks kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamise seiramisele ja laiemale kvalifikatsiooninõuete temaatikaga tegelemisele senisest tegusam ka õpetajate ainepädevuse arendamisel.

Sisukord

Õpetajate kvalifikatsiooninõuded ning nende täitmine	6
HTM-il ei ole õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse kohta õiget ega asjakohast infot	9
Kvalifikatsiooninõuetes on ülearust tõlgendamisruumi	10
Kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajatega on sõlmitud tähtajatuid töölepinguid, mis pole lubatud	13
Kvalifikatsioonandmete kvaliteedi parandamiseks on vaja jätkata järelevalvet ja nõustamist ning kasutada rohkem tehnilisi lahendusi	14
Koolides ei vaadata õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse andmeid nõutud regulaarsusega üle	16
Õpetajate ainepädevus	21
Paljude LTT-ainete õpetajate ainealases ettevalmistuses on arenguruumi	24
Kooli tasandil jäädakse ainepädevuse hindamise ja arendamisega hätta	26
HTM on seni ainepädevuse hindamisele ja arendamisele vähe tähelepanu pööranud	29
Riigi tasandil õpetajate täienduskoolituste analüüsimiseks ja kavandamiseks on EHSe andmed kasutatud	32
Riigikontrolli soovitusel ning haridus- ja teadusministri vastused	36
Auditi iseloomustus	41
Auditi eesmärk	41
Hinnangu andmise kriteeriumid	41
Riigikontrolli varasemaid auditeid õpetajahariduse valdkonnas	45
Lisa A. Valdkonna ülevaade	46
Lisa B. Olulisemad kvalifikatsiooninõuete tõlgendamise küsimused	52

Õpetajate kvalifikatsiooninõuded ning nende täitmine

Kvalifikatsioon on ametlikult tunnustatud kompetentsus ehk pädevus, millega kaasnevad teatavad õigused ja kohustused.

Allikas: [juhendmaterjal kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel](#)

1. Haridusvaldkonna arengukava aastaks 2021–2035¹ strateegiline eesmärk on, et Eestis on pädevad ja motiveeritud õpetajad ja koolijuhid, mitmekesine õpikeskkond ning õppijast lähtuv õpe. Üheks arengukava sihiks on tagada **kvalifitseeritud** õpetajate järelkasv.
2. Õpetajate kvalifikatsiooninõuded (vt tabel 1) on kehtestatud põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega. Ideaalis peaks iga põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja vastama nendele nõuetele. Õpetajate värbamiseks korraldatakse avalikke konkursse. Kui kvalifikatsiooninõuetele vastavaid õpetajaid konkursi teel ei leita, võib koolijuht sõlmida tähtajalised töölepingud.²

Tabel 1. Põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja kvalifikatsiooninõuded

Kvalifikatsiooninõuded (põhikooli- ja gümnaasiumi- seadus, § 74 ¹ lg 4)	Kvalifikatsiooninõuetele vastavaks loetakse ka isikud (põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 99)
1) magistrikraad (valikaine õpetajal kõrgharidus) või sellele vastav kvalifikatsioon	1) kes on töötanud enne 01.09.2013 põhikoolis või gümnaasiumis õpetajana või õppealajuhatajana või kutseõppeasutuses üldharidusainete õpetajana ning
2) õpetajakutse ning	2) kelle puhul on täidetud vähemalt üks järgmistest tingimustest: a) isik on enne 01.09.2013 omandanud pedagoogilise keskeri- või kõrghariduse; b) isik on omandanud kõrghariduse tema õpetatavas aines ja omab pedagoogilisi kompetentse. Alates 01.06.2002. a Eesti hariduse infosüsteemis (EHIS) registreeritud õppekavade puhul käsitatakse kõrgharidusena magistrikraadi.
3) eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele (jõustub alates 01.08.2024).	

Allikas: põhikooli- ja gümnaasiumiseadus³

3. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74 lõike 9 kohaselt peab koolis töötavate kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate arv nende läbiviidava õppe- ja kasvatustegevuse mahust lähtuvalt olema piisav, et tagada kooli õppekavas määratud õpieesmärkide täitmine ning õpitulemuste saavutamine.
4. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ei täpsusta, milline on kooli tasandil piisav nõuetele vastavate õpetajate osakaal. Seaduse seletuskirja kohaselt on oluline, et tagatud oleks kooli õppekavas määratud õpieesmärkide täitmine ning õpitulemuste saavutamine.⁴ Et olukorda

¹ [Haridusvaldkonna arengukava aastaks 2021–2035](#).

² [Põhikooli ja gümnaasiumiseadus](#), § 74 lg 6–7. Tähtajalise töölepingu kuni üheks aastaks võib koolijuht sõlmida isikuga, kellel on vähemalt keskharidus ning kelle kvalifikatsioon ja pedagoogiline kompetentsus on piisavad, et tagada kooli õppekavas määratud õpieesmärkide täitmine ning õpitulemuste saavutamine. Sellisel juhul korraldab direktor aasta jooksul uue avaliku konkursi.

³ Kuni 31.07.2023 olid need nõuded sätestatud [haridus- ja teadusministeeriumi määruses](#).

⁴ Näitena, mis on ka HTMi arvates ekstreemne, tuuakse seletuskirjas välja olukord, kus näiteks üle poolte õpetajatest ei vasta kvalifikatsiooninõuetele ning tööle võetud õpetajate

sisuliselt hinnata ja kasutada kaalutusõigust, on näiteks koolide üle tehtavas järelevalves Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) nõuetele vastavate õpetajate osakaalu hindamisel analüüsinud iga kooli konteksti eraldi.

Teadmiseks, et

kutseõppeasutuse seaduse § 39 lg 3 kohaselt ei tohi kutseõpetaja kutsestandardi madalaimale tasemele vastavaid õpetajaid olla koolis üle 20 protsendi.

Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal on vähenemas

HaridusSilm – haridusstatistika veebi-keskkond, kus on andmeid alus-, üld-, kutse- ja kõrghariduse, teaduse, keelepoliitika, õpetajate palgastatistika jm kohta.

Teadmiseks, et

HTMi ülevaate kohaselt vastas 2020/2022. õppeaastal kvalifikatsiooninõuetele 82,2% kõikidest üldhariduskoolide õpetajatest. Alla 30-aastaste õpetajate seas oli kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal vaid 49,1%.

5. HTM ütles Riigikontrollile, et kindlasti on probleem, kui kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal koolis on alla 75%. Kuid HTM võib ettekirjutuse teha ka siis, kui nõuetele vastavate õpetajate protsent on sellest tasemest kõrgem, sest hinnangut mõjutab konkreetses koolis töötavate õpetajate tegelik taust.

6. Näiteks võtab HTM arvesse, kui suure osa õppetööst viivad läbi kvalifikatsiooninõuetele vastavad õpetajad, kas koolis on vähemalt üks õpetaja, kel on mingis vaadeldavas aines vajalik ettevalmistus, kas kool pakub kvalifikatsiooninõuetele mittevastavale õpetajale tuge, kas selline õpetaja on asunud õppima ja kui kaugel ta õpingutega on.

7. Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaalu sihttase on määratud õpetajate järelkasvu tegevuskavas: aastaks 2026 peaks kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal üldhariduskoolides olema 90%.⁵ Selle sihttaseme saavutamine aastaks 2026 on Riigikontrolli hinnangul mitmel põhjusel küsitav.

8. Esiteks, 2022. aastal vastas **HaridusSilma** andmetel kvalifikatsiooninõuetele vaid 81,2% üldhariduskoolide õpetajatest ja nelja aastaga eesmärgini jõuda on keeruline. Pealegi on viimastel aastatel kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal Eesti üldhariduskoolides olnud hoopis langustrendis (vt joonis 1).

9. Teiseks, nooremates earühmades on kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal väiksem kui õpetajaskonnas tervikuna. Seega võib vanemaealiste õpetajate pensionile mineku tõttu eeldada, et kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal väheneb tulevikus veelgi. Samuti võib kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaalu vähendada õpetajate eesti keele oskuse nõude rakendumine alates 1. augustist 2024.⁶

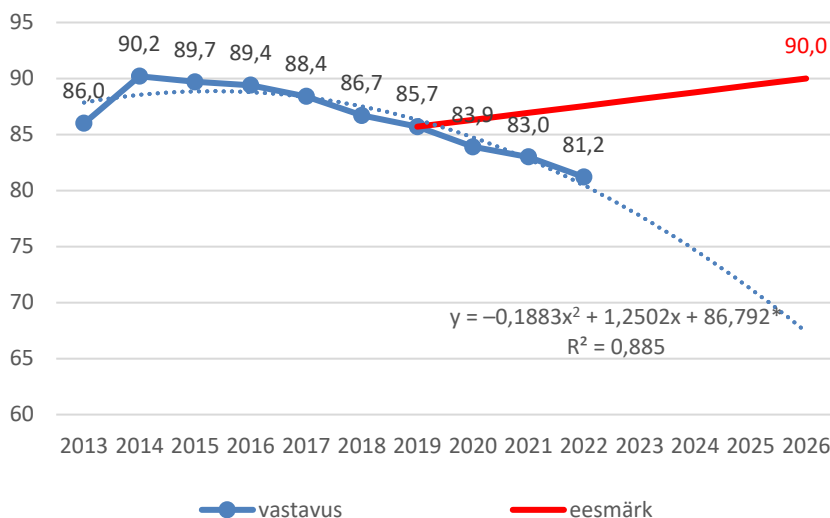
10. Kolmandaks ei pruugi HTMi järelevalve koolide üle eesmärgi saavutamist toetada, sest HTM võib kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaalu konkreetses koolis lugeda piisavaks ka siis, kui see osakaal on riiklikust eesmärgist (90%) oluliselt madalam. Koolide jaoks võib see olla signaaliks, et on aktsepteeritav, kui näiteks neljandik õpetajatest nõuetele ei vasta.

hulk, kvalifikatsioon, õpikogemus või töökogemus ei loo eeldusi õppekava eesmärkide ja õpiväljundite saavutamiseks.

⁵ [Õpetajate järelkasvu tegevuskava](#).

⁶ [Eestikeelsele õppele ülemineku tegevuskava seletuskirja](#) kohaselt oli üldhariduskoolides 2021/2022. õppeaasta seisuga kokku 964 õpetajat, kelle eesti keele oskus jäi alla C1-taset, ning 374 õpetajat, kelle eesti keele oskuse tase ei olnud teada. Kõigi nende õpetajate keeleoskuse tõstmine C1-tasemele ei ole 1. augustiks 2024 tõenäoline.

Joonis 1. Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal üldhariduskoolides 2013–2022, senise trendi prognoos ja eesmärk



* Polünoomse prognoosijooni matemaatiline võrrand.

Märkus: Õpetajate järelkasvu tegevuskava koostamisel loeti algtasemeks 2019. aasta näitaja tase (85,7%), eesmärk seati 2026. aastaks.

Allikas: Riigikontroll HaridusSilma ja õpetajate järelkasvu tegevuskava andmetel

Auditi küsimused

11. Eelnevat arvestades uuris Riigikontroll käesolevas auditis, kas HTMi on olemas õiged ja asjakohased andmed õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse kohta. Riigikontroll lähtus eeldusest, et kuigi HTM on vastutaja, on õiget ja asjakohast infot õpetajaskonna kohta (sh kvalifikatsiooninõuetele vastavuse andmeid) vaja kõikidel osapooltel, sh

- HTMi tõhusate õpetajapoliitika meetmete kujundamiseks ja nende rakendamise seireks riiklikul tasandil;
- koolijuhtidel ja koolipidajatel nii õpetajate individuaalse kui ka kooli tasandi koostamise- ja arendusvajaduse märkamiseks, planeerimiseks, rahastamiseks, elluviimiseks ja muutuste seireks.

Osaliste rollid ja ülesanded on lahti kirjutatud aruande lisas A (valdkonna ülevaade). Joonisel 2 on antud osapoolte lihtsustatud rollijaotus.

Joonis 2. Osapoolte rollid õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel, andmete kogumisel ja kasutamisel

Etapp	Kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamine	Kvalifikatsiooni puudutavate andmete märkimine EHISesse	Järelevalve kvalifikatsiooninõuetele vastavuse ja EHISe täitmise üle	Info kasutamine otsustusprotsessides
Vastutaja(d)	Koolijuht	Koolijuht	Koolipidaja HTM*	Koolijuht Koolipidaja HTM
HTMi roll	Kvalifikatsiooninõuete kujundamine, kehtestamine ja selgitamine, sh hindamist hõlbustavate juhendmaterjalide koostamine, nõustamine, koolitamine	Andmete kogumise ja töötlemise korraldamine, andmete õigsuse ja täpsuse tagamine, sh automaatkontrollid, juhendid, koolitused, kasutajatugi jm	Haldusjärelevalve ja seireprojektide läbiviimine õppe kvaliteedi tagamiseks	Õpetajapoliitika kujundamine ja elluviimise korraldamine: nt taseme- ja täiendusõppe vajaduse selgitamine (sh hindamisvahendite väljatöötamine), koolitusvõimaluste tagamine, tulemuste seire ja muud meetmed

* Kuni 2017. aasta lõpuni vastutasid järelevalve eest maavalitsused.

Allikas: Riigikontroll

Teadmiseks, et

Riigikontrolli valim moodustab 20% kõigist 2022/2023. õppeaastal Eesti munitsipaalühikhariduskoolide kolmandas kooliastmes LTT-aineid õpetanud õpetajatest.

Teadmiseks, et

EHISe koosseisu kuulub õpetajate ja akadeemiliste töötajate alamregister, mille eesmärk on tagada õpetajate kutse-, eri- ja ametialase ettevalmistuse ja täiendamise võimaluste sihipärasemaks muutmine, õpetajate koolitusvajaduse ning õpetajate kvalifikatsiooni ja järelkasvu vajaduse prognoosimine.

Kvalifikatsiooninõuetele vastavuse info EHISes ei ühti tegelikkusega

Teadmiseks, et

Riigikontrolli valimis oli 486 õpetajat. Kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid õpetajaid oli 116, kellest 47-l (s.o 41%) oli nõuetele vastamiseks vaja taotleda üksnes õpetajakutse ja 69-l (s.o 59%) oli vaja omandada nii magistrikraad kui ka õpetajakutse.

12. Riigikontroll hindas auditi käigus munitsipaalpõhikoolide kolmanda kooliastme ehk 7.–9. klasside loodusõpetuse, füüsika, keemia, geograafia, bioloogia ja matemaatika (ehk loodus- ja täppisteaduste ehk LTT-ainete) õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavust, sest selle valdkonna õpetajate seis koolides on eriti kriitiline.⁷ Auditi valimis oli 486 põhikooli kolmanda kooliastme LTT-ainete õpetajat kuni 250 õpilasega munitsipaalkoolidest. (Vt valimi moodustamise aluseid peatükis „Auditi iseloomustus“.)

HTMi ei ole õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse kohta õiget ega asjakohast infot

13. HTM kasutab oma ülesannete täitmiseks mitmeid andmekogusid. Üks olulisemaid neist on EHIS, mille eesmärk on koguda infot haridussüsteemi korraldamiseks ning sihipärasemaks juhtimiseks.⁸ EHISes on muu hulgas ka õpetajate taseme- ja täienduskoolituste andmed (vt vasakastki). Et andmete kasutus hariduse korraldamisel oleks tulemuslik, peaksid andmed olema õiged ja asjakohased.

14. Et auditeerida HTMi õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse andmete kooskõla tegelikkusega, küsis Riigikontroll HTMilt välja auditi valimisse kuulunud õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavust puudutava EHISe info. Koolijuhtidelt küsis Riigikontroll selgitusi ning õpetajate haridust ja koolituste läbimist tõendavaid dokumente.

15. Et anda hinnang, kas EHISe andmed on õiged ja asjakohased, võrdles Riigikontroll HTMilt saadud andmeid koolijuhtidelt saadud vastustega. Keerukad ja hindamisel küsimusi tekitanud kaasused arutas Riigikontroll läbi HTMi esindajaga.

16. Riigikontrolli valimis vastas nõuetele 76% LTT-õpetajatest, ent EHISe andmetel oli nende samade õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse osakaal 82%. Erinevus on 6 protsendipunkti.

- Seejuures tasub märkimist, et kvalifikatsiooninõuetele vastavust oli valesti hinnatud kokku 11% õpetajate puhul. Teisisõnu oli olukord mitmekihiline – osa õpetajatest oli alusetult hinnatud kvalifikatsiooni-nõuetele vastavaks (41 õpetajat), samas osa õpetajatest oli loetud mittevastavaks, kuigi nad vastasid nõuetele (12 õpetajat).
- Võrdluseks: HTMi 2022. aasta alguses läbi viidud seire esimeses voorus, kus hinnati 30 KOVi õpetajaid (vt seire kohta lähemalt p 53), leiti, et kvalifikatsiooninõuetele vastavust oli koolides valesti hinnatud ning andmeid EHISesse ekslikult märgitud 14% vaadeldud õpetajate puhul.⁹

⁷ Vt nt [õpetajate järelkasvu tegevuskava](#) ja [OSKA hariduse ja teaduse uuringuaruannet](#). LTT-õpetajate vajadusest on juttu ka aruande lisas A. Valdkonna ülevaade.

⁸ [Eesti hariduse infosüsteemi asutamine ning põhimäärus](#), § 2 lg 1.

⁹ [Ülevaade haridussüsteemi välishindamisest 2021–2022. õ/a-l](#) toob välja, et 11,4% HTMi seires vaadeldud õpetajatest, kes tegelikult kvalifikatsiooninõuetele ei vastanud, oli EHISes märgitud nõuetele vastavaks, ning 2,3% seires vaadeldud õpetajatest, kes tegelikult vastasid kvalifikatsiooninõuetele, oli EHISes märgitud nõuetele mittevastavaks.

Andmete ebatäpsuse põhjuseks on valesti hindamine ning EHISesse märkimine

17. HTM on teadlik, et EHISe andmed on ebatäpsed. Ministeeriumi hinnangul on sellel kaks peamist põhjust.

- Esiteks eksib osa koolijuhtidest õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel. Seejuures delegerib HTMi sõnutsi osa koolijuhte mõnikord kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamise teistele koolitöötajatele (nt juhiabidele), veendumata, kas neil on hindamiseks vajalikud teadmised, oskused ja juhised.
- Teiseks sisestatakse EHISesse andmeid valesti või jäävad vahel andmetesse muudatused tegemata (nt kui õpetaja omandab nõutava haridustaseme).

18. Riigikontrolli töö EHISe andmete kontrollimisel ning koolijuhtide vastused Riigikontrollile kinnitavad, et mõlemad eelmises lõigus nimetatud põhjused peavad paika.

19. Täiendavaks õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse andmete ebatäpsuse allikaks on HTMi hinnangul veel see, et enne 2018. aastat tegid koolides järelevalvet maavalitsused, kes nõuetele vastavuse hindamisel sageli eksisid.¹⁰ Lisaks on HTM täheldanud, et osa koolijuhte sai 2013. aastal kehtima hakanud kvalifikatsiooninõuetest teada oluliselt hiljem.¹¹

20. Seega on ebakõlad järelevalves ja HTMi-poolses teavituses ammused, ent kõik vead EHISes ei ole siiani parandatud. Õppetund edaspidiseks on, et kvalifikatsiooninõuete hindamisel, EHISe täitmisel ning vastavas järelevalves on tähtis hoida ühtset joont ja pakkuda koolidele kesket ministeeriumipoolset tuge

21. Kokkuvõtteks, HTMil on õpetajapoliitika elluviimiseks ja õppe kvaliteedi tagamiseks vaja usaldusväärset ülevaadet õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavusest, kuid seda ministeeriumil tegelikult ei ole.

22. Aruande järgmistes alapeatükkides on täpsemalt kirjeldatud nende probleemide juurpõhjusteid, kvalifikatsiooninõuete hindamisel tekkivaid küsimusi ja selle kõige järelmeid.

Kvalifikatsiooninõuetes on ülearust tõlgendamisruumi

23. Kvalifikatsiooninõuded peavad olema ühtviisi mõistetavad nii õpetajatele, koolijuhtidele, koolipidajatele kui ka teistele osapooltele. Info kvalifikatsiooninõuetele vastavuse kohta on üheks õpetajate värbamise, taseme- ja täiendusõppe vajaduse planeerimise, õpetajakutse taotlemise jms aluseks.

24. Õpetajate peamised kvalifikatsiooninõuded (vt tabel 1, vasak veerg) on üheselt mõistetavad. Keerukas on hinnata varem ehk enne 2013. aastat õpetajaametisse asunud isikute kvalifikatsiooninõuetele vastavust, sest nende puhul on tarvis järgida põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse rakendussätteid (vt tabel 1, parem veerg).

Teadmiseks, et

Riigikontrolli auditi valimis oli magistri-kraadi ja õpetajakutsega õpetajaid 52 (14% kõigist kvalifikatsiooninõuetele vastavaks hinnatud õpetajatest). Enamus valimis nõuetele vastanud õpetajad loeti nõuetele vastavaks rakendussätete kohaldamise kaudu: neid isikuid oli valimis 317 (86% kõigist kvalifikatsiooninõuetele vastanutest).

¹⁰ 2021. aasta kvalifikatsiooninõuete määruse seletuskiri, lk 2.

¹¹ 2021. aasta kvalifikatsiooninõuete määruse seletuskiri, lk 11.

Kvalifikatsiooninõuded on mitmeti mõistetavad

25. Keerukaks teeb rakendussätete järgi kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamise see, et sätetes on tõlgendamisruumi. Seda tõdesid kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel nii Riigikontroll kui ka auditi küsitlusele vastanud koolijuhid.¹²

26. Kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel joonistus auditis välja kaks peamist probleemkohta:

- Esiteks, mis on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse tähenduses pedagoogiline haridus, sh milliste õppekavade läbimine annab üldhariduskooli õpetajale sobiliku ettevalmistuse?
- Teiseks, kuidas tõlgendada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse rakendussätet, mille puhul õpetajal peab olema kõrgharidus (alates aastast 2002 registreeritud õppekavade puhul magistrikraad) õpetatavas aines ja pedagoogilised kompetentsid?

27. Riigikontroll on aruande lisa B „Kvalifikatsiooninõuete tõlgendamisel tekkivad küsimused“ üksikasjalikumalt kirjeldanud ja tõendanud, mis on nende kahe probleemkoha hindamise raskused. Tabelis 2 on toodud lühike ülevaade.

Tabel 2. Riigikontrolli tähelepanekud õpetajate kvalifikatsiooninõuete tõlgendamisega seotud raskuste kohta

Mida tähendab pedagoogiline haridus?	Kuidas hinnata, kas õpetajal on kõrgharidus õpetatavas aines?
Haridust tõendavatest dokumentidest ei nähtu alati üheselt, kas tegu on pedagoogilise haridusega või mitte. Näiteks ei ole juhendmaterjalides ¹³ täpsustatud, millises mahus peab inimene olema pedagoogilisi aineid õppinud, et öelda, et tal on pedagoogiline haridus.	Pole selge, milliseid erinevaid erialaga seotud aineid peab õpetaja olema tasemeõppes läbinud, et vastata kvalifikatsiooninõuetele.
Ei ole alati kerge tuvastada, kas tegu on üheaastase õpetajakoolitusega (mis lubab kogu hariduse pedagoogiliseks lugeda) või pelgalt täienduskoolitusega (mis ei luba). Olemasolevas juhendmaterjalis ei ole piisavalt hindamist abistavaid näiteid.	Pole selge, mis mahus peab õpetaja olema tasemeõppes erinevaid aineid läbinud, et vastata kvalifikatsiooninõuetele.
Ei ole üheselt selge, kas kõik pedagoogilised erialad annavad üldhariduskoolides õpetamiseks sobiva ettevalmistuse.	

Allikas: Riigikontroll

28. Praktikas võivad hindamiskeskused väljenduda selles, et kvalifikatsiooninõuetele vastavaks peetakse isikuid, kes nõuetele tegelikult ei vasta. Näiteks ametikoolide-kutsekoolide õpetajaks ja lasteaiaõpetajaks õppinud isikud, kel ei ole sobivat ettevalmistust

¹² Riigikontroll viis auditi käigus läbi koolijuhtide küsitluse. Küsimused edastati kõigile valimisse kuulunud koolide juhtidele, vastas 175. Küsitluse teemad oli õpetajate kvalifikatsiooninõuded ja nende täitmise hindamine, õpetajate andmete EHISesse märkimine, õpetajate ainealase pädevuse hindamine ning toetamine kooli tasandil, õpetajate täienduskoolituste kättesaadavus jm.

¹³ 2006. aastal andis HTM välja [kvalifikatsioonide vastavuse juhendi](#), mis on kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide määratlemisel abiks. 2023. aastal avaldas HTM [kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamise juhendmaterjali](#).

üldhariduskoolis õpetamiseks. Või isikud, kellel tegelikult ei ole tasemehariduses pedagoogilise hariduse väärilises mahus aineid läbitud või pole neil kõrgharidust õpetatavas aines, sest nad ei ole piisavas mahus vastavaid aineid õppinud.

29. Ka vastupidised olukorrad on nõuete laia tõlgendamisruumi tõttu võimalikud: õpetaja, kes tegelikult kvalifikatsiooninõuetele vastab, hinnatakse nõuetele mittevastavaks.

Juhend valmis hilja ja vajaks täiendamist

Üheks auditis enam küsimusi tekitanud erialaks oli nt agronoomia. Kui agronoomi haridusega isik on omandanud õpetajakutse, saab ta lugeda kvalifikatsiooninõuetele vastavaks sõltumata aineist, mida ta õpetab. Kui aga õpetaja on tööle asunud enne 2013. aastat ning ei oma õpetajakutset või pedagoogilist haridust (see peab olema omandatud enne 01.09.2013), on hindamine keerukam. Sõltuvalt õppeainest, mida õpetaja õpetab, tuleb siis analüüsida, kas agronoomia erialal läbiti piisavalt õpetatava ainega seonduvaid kursusi, et oleks võimalik tõlgendada, et tegemist on kõrgharidusega õpetatavas aines. Lisaks tuleb koolijuhil veenduda, et õpetajal on olemas vajalikud pedagoogilised kompetentsid.

Kvalifikatsiooninõuete valesti hindamise tulemusel võib tekkida probleeme

Teadmiseks, et

Riigikontrolli valimis töötas 14% õpetajatest mitmes koolis: 13% töötas kahes koolis ning 1% kolmes koolis.

30. HTM mõõnab, et õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamine oli ja on endiselt keeruline, eriti varasemal perioodil omandatud hariduse korral ja enne 2013. aastat ametis olnud õpetajate puhul.

31. 2021. aastal muudeti õpetajate kvalifikatsiooninõudeid reguleerivat määrust, et kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamist lihtsustada. Muu hulgas pidi määrase muutmine kaotama vajaduse vaadata 2002. aasta määrase nõudeid.¹⁴ Samas tunnistasid HTMi järelevalveametnikud auditi ajal Riigikontrollile, et nemadki peavad teatud juhtumitel vastuse saamiseks endiselt vaatama 2002. aasta määrust ja selle seletuskirja.¹⁵

32. 2023. aasta mais ehk sisuliselt kümneaastase hilinemisega¹⁶ valmis kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamise juhendmaterjal, mis peaks selgitama ja hõlbustama kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamist. Suvel juhendit ka juba uuendati, kuid Riigikontrolli hinnangul ei anna juhendmaterjal tabelis 2 kirjeldatud probleemsetes hindamise aspektides ammendavaid selgitusi ega too piisaval hulgal praktilisi näiteid hindamise hõlbustamiseks.

33. Sõltumata sellest, mis põhjusel või kelle poolt kvalifikatsiooninõudeid valesti hinnati, võib kvalifikatsiooninõuetele vastavuse valesti hindamisel tekkida mitmeid (sh õiguslikke) probleeme. Näiteks:

- Õpetaja vaatenurgast võib tekkida olukord, et ta ühe koolijuhi hinnangul vastab kvalifikatsiooninõuetele, ent teise hinnangul mitte. Kuivõrd paljud õpetajad töötavad korraga mitmes koolis, on selline võimalus realistlik. Niisuguseid näiteid Riigikontrolli valimis oli. Sellest tulenevalt ei ole selge, kas õpetaja peab midagi tegema, et viia ennast nõuetega vastavusse, või mitte. Samuti ei võimalda erinevad tõlgendamise võimalused saada õpetajaskonna kvalifikatsiooninõuetele vastavusest tegelikku pilti.

¹⁴ Kvalifikatsiooninõuete määruks kehtis perioodil 2013–2021 põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse rakendussätte sõnastus, mille järgi ei kohaldatud 2013. aastal kehtestatud kvalifikatsiooninõudeid (magistrikraad ja õpetajakutse) direktoritele, õppealajuhatajatele, õpetajatele ja tugispetsialistidele, kes määrase jõustumisel töötasid õppeasutuses pedagoogina, kui nad vastasid haridusministri 26.08.2002. a määrusega nr 65 „Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded” vastaval ametikohal töötamiseks esitatud kvalifikatsiooninõuetele. See tähendas, et nõuetele vastavuse hindamisel tuli paralleelselt analüüsida, kas ka eelnevalt kehtinud määrase tingimusi tegelikult täideti või mitte.

¹⁵ Enne kvalifikatsiooninõuete sätestamist põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses olid olulisemad muudatused kvalifikatsiooninõuetes järgmistes määrustes ja nende redaktsioonides: [2002. a määrus](#), [2013. a määrus](#), [2021. a redaktsioon](#).

¹⁶ Õpetajate kvalifikatsiooninõudeid muudeti olulisel määral 2013. aastal, kuid vaatamata plaanide olemasolule ei koostanud ministeerium muudatuste tutvustamiseks ning kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamise hõlbustamiseks hõlbustavate juhendmaterjali. See valmis käesoleva auditi toimumise ajal 2023. aasta maikuus.

- Kui koolijuht on õpetaja kvalifikatsiooni valesti hinnanud ja õpetajaga on sõlmitud tähtjatu tööleping (tegelikuses alusetult), pole selle muutmine või lõpetamine õpetaja nõusolekuta enam lihtne. Direktor ei saa täidetud ametikohale värvata sobivamat ja/või kvalifikatsiooninõuetele vastavat õpetajat.
- Mõnedes koolides on õpetaja töötasu suurus seotud kvalifikatsiooninõuetele vastavusega. Kvalifikatsiooninõuetele vastavuse ebakorrekse hindamise korral võib õpetaja saada tasu, mis ei ole tema tegeliku kvalifikatsiooniga kooskõlas.

34. Kokkuvõtteks, kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamine valmistab koolijuhtidele raskusi, sest selleks on vaja küllaltki spetsiifilisi teadmisi. Riigikontrolli hinnangul on äärmiselt oluline, et kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamise reeglid oleks üheselt mõistetavad. Samas nõuab juhendite ülevaatamine ja muutustest teavitamine, koolipidajate ja koolijuhtide koolitamine ning nõustamine, järelevalve jms kokku arvestataval määral ressursse.

35. Eelnevat arvesse võttes võiks HTM nende õpetajate puhul, kes vastaksid kvalifikatsiooninõuetele, lähtudes põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 99 rakendussätetest, kaaluda ka võimalust asuda seatud haridusnõuete täitmist hindama keskselt. Ülesande riigi tasemele toomise otstarbekuse kaalumisel on võimalik arvesse võtta nii plusse (nt hindamise ühetaolisus, väiksem vajadus juhendamise järele, õpetajate võrdne kohtlemine) kui ka miinuseid (nt võib keskne hindamine koolijuhi vaatenurgast enam aega nõuda).

Kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajatega on sõlmitud tähtjatu töölepinguid, mis pole lubatud

Kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajatega tähtjatu töölepinguid sõlmides rikuvad koolijuhid seadust

36. Isikutega, kelle kvalifikatsioon ei vasta nõuetele, lubab seadus sõlmida kuni üheaastase lepingu. Selle lõppedes tuleb uus konkurss korraldada. Kui uue konkursi tulemusena kvalifikatsiooninõuetele vastavat õpetajat ei leita, võib sama isikuga sõlmida uue kuni aastase töölepingu.

37. Seadus ei sätesta piirangut, kui mitu korda sama õpetajaga järjest üheaastaseid lepinguid sõlmida võib, seega võib seda teha põhimõtteliselt lõputult. Tähtjatut töölepingut aga kvalifikatsiooninõuetele mittevastava õpetajaga sõlmida ei tohi.

38. Tallinna Ülikooli eksperdid märkisid intervjuus Riigikontrollile, et eelmises lõigus kirjeldatud üheaastaste töölepingute sõlmimine nõuetele mittevastavate õpetajatega on loodud n-ö hädalahendusena, mis praeguseks on kujunenud pigem tavaliseks praktikaks ja aina süveneb. Üheaastaste tähtjaliste lepingute sõlmimist ning ka nende järjestikku sõlmimist mitmete aastate jooksul võetakse loomulikuna, kuigi see nii olema ei peaks.

39. Auditis ilmnas, et 14%-ga valimisse kuulunud õpetajatest on sõlmitud tähtjatut lepingud, ehkki nad ei vasta kvalifikatsiooninõuetele. Osa koolijuhte selgitas niisugust praktikat sellega, et õpetajaga oli sõlminud tähtjatut töölepingu eelmine koolijuht, kes oli õpetaja ekslikult kvalifikatsiooninõuetele vastavaks hinnanud. Töötaja nõusolekuta püsivat

töölepingut enam muuta ei saa, seda ka juhul, kui tegelikult ei olnud lepingu sõlmimiseks alust.

40. Osa koolijuhtidest selgitas aga Riigikontrollile, et on sõlminud kvalifikatsiooninõuetele mittevastava õpetajaga tähtajatu töölepingu teadlikult. Põhjuseks toodi näiteks see, et püsiv leping aitab siduda õpetajat paremini oma töökohaga ning vähendada õpetaja töölt lahkumise tõenäosust.

41. Riigikontroll juhib tähelepanu, et viimati mainitud praktika on seaduse rikkumine ega ole aktsepteeritav. Pigem tuleks tegeleda sellega, kuidas toetada mõistliku aja vältel õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavuse saavutamist. Sh on üheks võimaluseks võtta kvalifikatsiooninõuetele (mitte)vastavust arvesse palgakorralduses.

Kvalifikatsiooniandmete kvaliteedi parandamiseks on vaja jätkata järelevalvet ja nõustamist ning kasutada rohkem tehnilisi lahendusi

42. Kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamine ning sellega seotult EHISe andmeväljade täitmine võiks olla lihtne ning üheselt mõistetav. EHISe täitmisel esineb aga vigu. Näiteks on vigu tehtud õpetaja kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide läbivaatamisel:

- On märgitud, et isikul on bakalaureusekraad, kuigi tegelikult on tal magistrikraadiga võrdsustatav haridus.
- Nõukogude Liidu ajal välja antud dokumendid on kirjas kui Eesti Vabariigi ajal välja antud dokumendid.
- Korduma kippus probleem, et erinevaid täienduskoolitusi oli peetud üheaastaseks õpetajakoolituseks, kuigi see ei ole õige (vt tabel 2 ning lähemalt lisast B).

43. Kuivõrd kvalifikatsioonide vastavuse juhend annab dokumentide määramiseks küllaltki head juhtnöörid, olid eelmise lõigu kahes esimeses punktis toodud vead üldjuhul andmete sisestajate tähelepanematusel tulemus. Et EHISe andmed peaksid olema korrektsed, tuleb HTMi juhtida koolide tähelepanu vajadusele kontrollida juhenditele toetudes õpetajate haridust tõendavate dokumentide andmed EHISes üle.

Andmete õigsuse tagamiseks on EHISes tehnilisi lahendusi kasutatud vähe

44. Riigikontroll vaatas auditis ka seda, mis vahenditega EHISe andmete kvaliteeti tagatakse. Näiteks, kas EHISes on kasutatud automaatkontrolle, mis aitaks n-ö inimfaktorist tulevaid vigu vähendada.

45. HTMi sõnul on EHISe õpetajate ja akadeemiliste töötajate alamregistris rakendatud mitmeid automaatkontrolle, mis aitavad andmete sisestamisel vigu avastada. Küll aga on kvalifikatsiooninõuetele vastavuse andmete kvaliteeti keeruline automaatselt kontrollida, sest õpetajate õpiteekonnad on olnud väga eripalgelised.

46. Andmete kvaliteeti on aidanud parandada see, et alates 2005. aastast tasemehariduse omandanute puhul sisestavad EHISesse info kõrgkoolid. Varem oli see ülesanne koolidel, kuhu õpetaja tööle asus. Riigikontroll leidis auditis, et enne 2005. aastat (sama eriala) lõpetanud isikute andmed võivad EHISes olla väga eripalgeliselt kirjas. Riigikontroll sai kinnitust,

et kõrgkoolide poolt andmete sisestamine aitab tagada kõrghariduse andmete ühetaolisust ja õigsust.

47. Andmete kvaliteedile aitab kaasa ka andmete migreerimine teistest infosüsteemidest. Näiteks kutseandmed jõuavad EHISesse kutseregistrist. Ka täienduskoolituste infosüsteemist Juhan liiguvad täienduskoolituse tunnistuse saanute andmed otse EHISesse (täienduskoolituse andmete kvaliteedi problemaatikat vt aruande II peatüki punktidest 130–139).

48. Riigikontrolli hinnangul on veel kohti, kus kaaluda automaat-kontrollide kasutamist või mõelda, kas ja milliseid valikuid süsteem lubab teha. Näiteks võiks välistada, et Nõukogude Liidu ajal välja antud dokumente on võimalik registreerida Eesti Vabariigis välja antud dokumentidena. S.t kui haridust tõendav dokument on välja antud enne teatud kuupäeva, peaks dokumendi liigitamine Eesti Vabariigis välja antud dokumendina olema automaatselt välistatud.

49. Auditis vaadeldud andmete pinnalt saab välistada ka juhtumid, kui Nõukogude Liidus omandatud kõrgharidus on kirjas bakalaureuse-kraadina – sel ajal omandatud madalaim kõrgharidustase on praegu võrdsustatud magistrikraadiga.¹⁷

50. Varem nõustas HTM koolijuhte kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamisel pigem siis, kui need ise ministeeriumi poole pöördusid. Ministeerium ja Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus¹⁸ ning ENIC-NARIC keskus on päringutele vastates väljastanud ka kirjalikke hinnanguid õpetajate haridustaseme ja/või kvalifikatsiooninõuete asjus.

51. Kui koolijuhil tekib küsimusi seoses kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamisega, on tal võimalus nõu saamiseks pöörduda HTMi poole ka praegu. Riigikontrolli arvates võiks ministeerium seda võimalust oma veebilehel ja juhendmaterjalides paremini esile tuua ning koolijuhid enamal määral kasutada.

52. Viimastel aastatel on HTM õpetajate kvalifikatsiooninõuete täitmisele rohkem tähelepanu pööranud. Seda on tehtud eri fookusega haldus- ja riikliku järelevalvete käigus ehk õppe- ja kasvatusala töötajate kvalifikatsiooni hinnatakse kõigis temaatiliste ja loapõhiste järelevalvete käigus. Siiski, õppe- ja kasvatusala töötajate kvalifikatsioon on neis järelevalvetes olnud üheks kontrolliesemeks mitmest ning järelevalve väga paljude koolideni ei jõua.

53. 2022. aastal käivitas HTM seireprojekti, mille kahe vooru peale kokku osales 50 vabatahtlikku KOVi. Igas omavalitsuses hinnati ministeeriumi ja omavalitsuse koostöös 50 õpetaja nõuetele vastavust. Konkreetseid kaasused valisid KOVi ise. Seire läbiviimise kaudu suunati koolipidajaid kontrollima oma koolide EHISe andmete õigsust.

54. 2022. aastal algatatud seireprojekt on hea näide sellest, kuidas tõsta koolides ja koolipidajate seas nõuete hindamise alaseid teadmisi ja

Ministeerium on nõustanud koolijuhte ja -pidajaid järelevalvete ning seireprojektide kaudu

Teadmiseks, et

HTMi sõnastatud seire eesmärgid olid järgmised:

1. Kooli pidajate teadlikkus õppe- ja kasvatusala töötajate kvalifikatsiooni-nõuetele ja oskus hinnata nõuetele vastavust on tõusnud ning on olemas võimekus seirete läbiviimiseks.
2. EHISesse õpetajate alamregistrisse kantud andmete kvaliteet on paranenud ja seekaudu saab riik otsuste tegemiseks õiget ja asjakohast infot õpetajate ja õppeasutuste juhtide kvalifikatsiooni kohta, millele tuginedes planeerida ülikoolides õpetajakoolitust ja kavandada täienduskoolitusi.

¹⁷ V.a diplomid, mida kvalifikatsioonide vastavuse juhendi kohaselt hindab individuaal-korras Euroopa Nõukogu ja UNESCO koostöövõrgustiku ENIC (European Network of National Information Centres on Academic Recognition and Mobility) ja Euroopa Liidu koostöövõrgustiku NARIC (National Academic Recognition Information Centres) keskus ning mille puhul koolijuht ei saa vastavust haridusele või kvalifikatsioonile ise hinnata.

¹⁸ Lõpetas tegevuse 31.12.2012.

**Andmete õigsuses
veendumisel on koolide
praktika erinev**

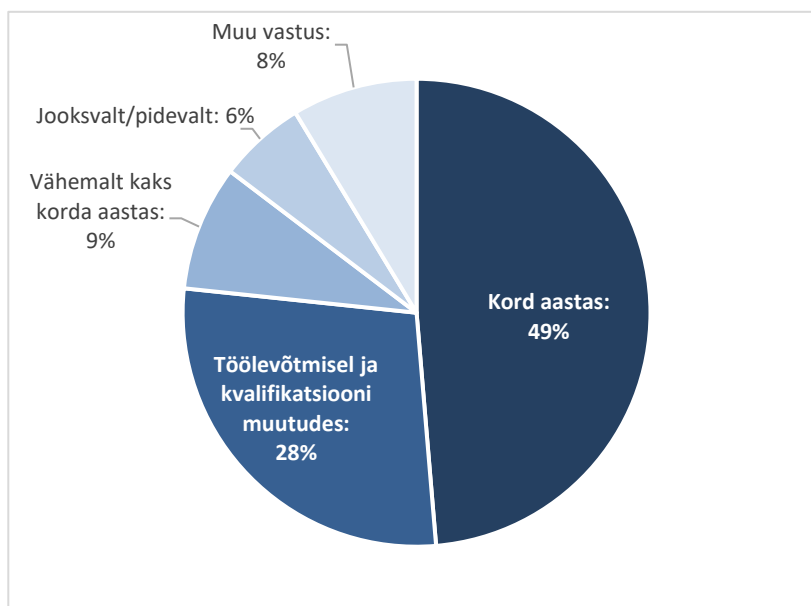
oskusi. Seda projekti võiks Riigikontrolli arvates korrata, sest KOVide haridusametnikud vahetuvad sageli ja kõik omavalitsused seires ei osalenud.

Koolides ei vaadata õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse andmeid nõutud regulaarsusega üle

55. EHISe põhimääruse kohaselt on koolidel kohustus tagada, et nende poolt EHISesse sisestatud andmed (sh andmed õpetajate kohta) oleksid õiged. Kui avastatakse puudulikud või ebaõiged andmed, tuleb vea avastamise päeval teha parandused. Kui HTMil EHISe vastutava töötlejana tekib kahtlus esitatud andmete õigsuse suhtes, peab ta koolile järelepärimise tegema. Seega on andmete õigsuse kontrollimise kohustus nii andmete esitajal kui ka ministeeriumil.

56. Riigikontroll küsis valimis olnud koolijuhtidelt, milline on EHISes olevate õpetajate kvalifikatsiooni puudutavate andmete ülevaatamise ja kontrollimise praktika. 49% koolijuhtidest vastas, et nad kontrollivad õpetajate kvalifikatsiooni puudutavaid andmeid kord aastas, 9% juhte märkis, et seda tehakse vähemalt kahel korral aastas, ning 6%, et andmeid kontrollitakse jooksvalt või pidevalt (vt joonis 2).

Joonis 3. Õpetajate kvalifikatsiooni puudutavate EHISe andmete ülevaatamise praktika



Allikas: Riigikontrolli küsitlus koolijuhtide seas

57. 28% koolijuhtidest kontrollib EHISe kandeid vaid vajaduse korral, näiteks uue õpetaja töölevõtmisel, või siis, kui keegi end täiendab ja see läbi kvalifikatsiooninõuded täidab ning sellest koolijuhile märku annab. Ülejäänud vastused kuulusid kategooriasse „muu“ (mh kommenteeriti, et kvalifikatsiooni kandeid vaadatakse üle, kui õigusaktid muutuvad või toimub vastav järelevalve või seire). Siia alla on arvatud ka „ei oska öelda“ vastused.

58. Koolijuhtide vastused võib nii kokku võtta, et kuigi EHISe põhimääruse¹⁹ kohaselt peaks koolid õpetajate andmete õigsust kinnitama

¹⁹ [Eesti hariduse infosüsteemi asutamine ning põhimäärus](#), § 22 lg 3.

iga kuu 5.–10. kuupäeval (välja arvatud juuli ja august), tehakse praktikas seda palju harvem. Seejuures ei saa 36% koolides õpetajate andmete õigsuse regulaarsest kontrollimist üldse rääkida. See praktika vajaks muutmist: koolijuhid peaksid veenduma, et andmed on õiged ja andmete ülevaatuses on mingi süsteemsus.

59. Riigikontrolli hinnangul on regulaarne EHise andmete kontrollimine oluline, sest see aitab tagada andmete õigsuse ja asjakohasuse. Iseküsimus on, kas ka kvalifikatsioonandmeid peab iga kuu kontrollima, nagu EHise määrus nõuab, sest see võib olla liiga koormav.

60. HTM peaks uuendama kvalifikatsiooninõuetele vastavuse andmete ülevaatus korraldust – koolidega konsulteerides tuleks määrata kas kindlad sündmused, mille korral andmeid üle vaadatakse (nt koolijuhi vahetumise korral, pärast õpetajate arenguestluste perioodi lõppu, kvalifikatsiooninõuete muutumine), või uus ülevaatus intervall (harvem kui kord kuus) või kombineerida neid kahte.

Riigikontrolli järeldused ja soovitused

Teadmiseks, et

Näide, miks õiged ja asjakohased andmed on vajalikud:

Üldhariduskoolide õpetajate koguarv oli Haridussilma andmetel 2022/2023. õa 16 942. Ametlikel andmetel vastab neist kvalifikatsiooninõuetele 81,2% ehk 13 757 õpetajat.

Riigikontrolli auditi valimis oli nõuetele vastavate õpetajate määr aga 76%. **See tähendab, et iga neljas õpetaja ei vasta tegelikult kvalifikatsiooninõuetele.**

Riigikontrolli auditis leitud vastavuse määra puhul oleks nõuetele vastavaid õpetajaid 12 876. Vahe ametlike andmetega on 881 inimest.

Nii suurele hulga õpetajatele lisaks juba teadaolevatele kvalifikatsiooninõuetele mittevastavatele õpetajatele arendusmeetmete disainimine on küllaltki kulukas ja keerukas ettevõtmine ning tekib küsimus, kas õpetajapolitika oleks pidanud midagi teisiti tegema.

61. Riigikontroll leidis, et HTMil ei ole usaldusväärset ülevaadet õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse kohta. Kvalifikatsiooni-nõuetele vastavate õpetajate osakaal oli Riigikontrolli LTT-õpetajate valimis tegelikkuses kehvem (76%), kui EHise andmed näitasid (82%).

62. See on probleem, sest valede lähteandmete korral võidakse teha vildakaid järeldusi ja küsitavaid otsuseid nii riigi tasandil kui ka koolides. Riigi tasandil võib näiteks küsida, millele toetudes oskame öelda, et teeme õigeid asju õigesti, õigel ajal ja õiges mahus. Kas võib olla kindel, et õpetajate arendamiseks ja hariduse kvaliteedi tagamiseks on eraldatud piisavalt ressursse? (Vt ka näidet vasakkastis.) Koolides on aga kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajatega sõlmitud tähtajatuid töölepinguid, mis ei ole lubatud.

63. Kvalifikatsiooninõuetele vastavuse andmete ebatäpsusel on kaks peamist põhjust – koolijuhid eksivad sageli kvalifikatsiooninõuete hindamisel (sest nõuetele vastavuse hindamisel on liiga palju tõlgendamisruumi) ja EHisesse sisestatakse andmeid valesti. Lisaks kontrollivad koolid EHise kvalifikatsiooninõuetele vastavuse andmete õigsust harva ja ka ministeeriumil on andmete õigsuse üle vähe kontrolli.

64. Nii Riigikontrolli kui ka ülikoolide ekspertide hinnangul tasub panustada nii teadlikkuse kasvatamisse kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamisel kui ka EHise andmete kvaliteedi korrastamisse. Õiged ja asjakohased andmeid on vaja, et märgata muutusi õpetajaskonnas ja mõista, mida ja mis mahus on vaja teha, et hariduse kvaliteet oleks tagatud ning kui palju selleks kokku on raha ja inimesi tarvis.

65. Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile:

- Kujundada ühtsed selged seisukohad kvalifikatsiooninõuetele vastavust puudutavate probleemsemate aspektide hindamiseks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse tõlgendamisel juhtudel, kus õpetajate vastavust kvalifikatsiooninõuetele hinnatakse seaduse rakendussätetest lähtudes. Näiteks määrata täpsemalt, mida peetakse kõrgharidusel põhinevaks õpetajakoolituseks.

- Teha vastavad seisukohad kirjalikult kättesaadavaks kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamist ning EHISesse märkimist puudutavates juhendites, sh kaaluda võimalust täiendada ka 2006. aastal koostatud kvalifikatsioonide vastavuse juhendit enamate hindamist hõlbustavate näidetega.
- Kaaluda alternatiivina kõrgharidusel põhineva õpetajakoolituse õppekavadest ülevaate koostamist, et anda vastus küsimusele, milline koolitus on loetav pedagoogiliseks tasemekoolituseks ja milline mitte. Selle tulemused teha teatavaks ka üldhariduskoolidele.
- Kaaluda võimalust avalikustada nende õpetajakoolituse õppekavade nimekiri, mille kohta on juba ülevaade, kas need on loetavad pedagoogiliseks tasemekoolituseks.

Haridus- ja teadusministri vastus: Kindlasti kaalume soovitatud tegevust ning vajadusel avaldame juhendis ka selgemad seisukohad. Seda on võimalik teha vaid koostöös kõrgkoolidega, kuna kõrgkoolid teavad kõige paremini koostatud õppekava sisu, mille põhjal tuleb ka liigitus. Selle kõrval on ministri käskkirjaga antud ministeeriumi koodi-komisjonile ülesandeks määrata kõrghariduse õppekavade liigitus ja hinnata nõuetele vastavust. Liigituse aluseks on rahvusvaheline ühtne hariduse liigitus (ISCED), millest koodikomisjon oma töös lähtub. Praktikas on vaated liigitusele (koodikomisjoni ja kõrgkooli ettepanekud) üldjuhul sarnased. Mõnel üksikul juhul muudab ministeerium liigitust ning seejuures konsulteerime ka kõrgkooliga. Peaasjalikult vaatab õppekava õpetajakoolituse raamnõuetele vastavust koodikomisjoni õpetajakoolituse valdkonna spetsilist kui kõigist liikmetest kõige pädevam selles vallas.

Õpetajakoolituse õppekavasid on kõrgkoolidel õigus avada juhul, kui neil on õppe õigus õpetajakoolituse ja kasvatusteaduste õppekavagrupis vastaval kõrgharidusastmel (nt TalTechil on ainult magistriõppes see õigus). Kui kõrgkool omab selles õppekavagrupis õppeõigust, võib ta läbi viia õpet. Sellele eelneb õppekava registreerimine.

Soovitused haridus- ja teadusministrile (jätk):

- Võtta aktiivsem hoiak, et tagada õpetajate vastavus kvalifikatsiooninõuetele ja vastavate andmete kvaliteedi paranemine. Selleks:
 - korrata omavalitsusi ja koole hõlmavat kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamise seireprojekti, jätkata koolitus- ja infopäevadega, sh juhtida koolide ja koolipidajate tähelepanu haridust tõendavate dokumentide andmete kontrollimise ja parandamise kohustusele ning julgustada koolijuhte kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamise küsimuste korral küsima nõu ministeeriumilt;
 - uuendada kvalifikatsiooninõuetele vastavuse andmete ülevaatusel korraldust – koolidega konsulteerides tuleks määrata kas kindlad sündmused, mille korral andmeid üle vaadatakse (nt koolijuhi vahetumise korral, pärast õpetajate arenguveestluste perioodi lõppu), või uus ülevaatusel intervall (harvem kui kord kuus) või kombineerida neid kahte;

- seada sisse tõhusam järelevalve EHISe täitmise üle; integreerida kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamist hõlbustavad selgitused EHISesse (automaatselt avanevate rippmenüüde või infokastidena), mis võimaldab kasutajal pöörata õigel ajal ja hõlpsamalt tähelepanu kannete korrektsusele;

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeeriumi senine tegevus Teie poolt väljatoodud punktides on olnud küllaltki aktiivne ning jätkame neid soovitatud tegevusi. Esimeses alapunktis nimetatud kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamise seiramise osas oleme viimastel aastatel olnud eriti aktiivsed, tegemist on olnud väga kõrge prioriteetsusega teemaga. Kindlasti on võimalik veel täpsemalt analüüsida riigi poolt pakutava rakendustoe vajadust. Aga nagu varasemalt oleme välja toonud, siis on toetavad tegevused (meetmed) seatud ikkagi eesmärgiga, et koolijuhid saaksid enda ülesannete täitmisega praktikas hakkama ning tekiks elementaarne vilumus ja iseseisvus kvalifikatsiooninõudeid hinnata.

Eesti hariduse infosüsteemi (edaspidi EHISe) andmete sisestamise käigus ei ole kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamist hõlbustavatest automaatsetest selgitavatest rippmenüüdest, infokastidest kasu, sest andmete sisestamise käigus ei hinnata õpetajate vastavust kvalifikatsiooninõuetele.

Õpetajate ja akadeemiliste töötajate alamregistrisse kogutavate kvalifikatsioonide andmete puhul on keeruline infokastide ja rippmenüüde kaudu andmete kvaliteeti tõsta, sest osaliselt on need andmed kättesaadavad automaatselt õppurite registrist, osaliselt sisestatakse need aga õppeasutuses õpetaja kohta käsitsi. EHISe tegutsemise ajal õpetajate omandatud hariduse andmed tulevad automaatselt õppurite alamregistrist (kõrghariduse, kutsehariduse, üldhariduse lõpudokumendi nimetus, õppeasutuse nimetus, kvalifikatsioon kehtivas raamistikus, õppekava nimetus, dokumendi nr, lõpetamise kuupäev, keel, riik). Kui õpetajaametisse asub aga isik, kes on omandanud hariduse enne EHISe registri loomist, siis sisestab kool tema kvalifikatsioonide andmed käsitsi: kvalifikatsiooni lõpudokumendi nimetus valitakse rippmenüüst, lõpudokumendile vastav kvalifikatsioon kehtivas raamistikus tuleb automaatselt EHISest. Õppeasutuse nimetus ja ID on kas valitavad rippmenüüdest või kui otsitavat rippmenüüdes ei leidu (haridus on omandatud õppeasutuses, mis tegutses enne EHISe registrit), siis sisestatakse nimetus käsitsi, IDd ei sisestata üldse. Eriala/õppekava nimetus, lõpetamise kuupäev, dokumendi number sisestatakse käsitsi, õppekeel ja riik valitakse rippmenüüdest. Viimati nimetatud õpetajate grupi kvalifikatsioonide andmete kvaliteet sõltub eelkõige õppeasutuse andmehalduri täpsusest ja korrektsusest.

Õpetaja vastavust kvalifikatsiooninõuetele hindab õppeasutuse juht. Seega peab juht olema teadlik nõuetest ning oskama kehtestatud nõuetest lähtuvalt hinnata õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavust (vajadusel on abiks juhendmaterjal, samuti on võimalik abi küsida Haridus- ja Teadusministeeriumist/Haridus- ja Noorteametist). EHIS on register, kuhu pannakse kirja õppeasutuse juhi hinnang nõuetele vastavuse kohta. Registrisse tehakse märke, kas õpetaja vastab või ei vasta kvalifikatsiooninõuetele (ei/jah). Kvalifikatsiooninõuetele vastavuse märke sisestamisel selgitavatest rippmenüüdest kvalifikatsiooninõuetele

vastavuse hindamiseks kasu ei näe, sest hinnang tehakse enne märke sisestamist. Õppeasutuse juhile on kättesaadav pedagoogi isikukaart, mida saab lisaks dokumentidele kasutada ka kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel. Sellel kajastuvad kogu õpetaja töötamisega seotud andmestik, kvalifikatsioonide, täienduskoolituse andmed, eesti keele tasemeeksamite soorituste tulemused (omandatud kategooriad, tasemed). Võimalusel võiks kaaluda pedagoogi isikukaardile kvalifikatsiooni- nõuetele vastavuse hindamise juhendmaterjali lingi lisamist.

Niisiis sõltub õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavuse märke korrektsus eelkõige õppeasutuse juhi hinnangust ning selle korrektselt märkimisest EHISe andmebaasi. Paljudel juhtudel ei ole EHISe andmebaasi andmete sisestajaks direktor, vaid õppejuht, sekretär või keegi kolmas. Juht peab olema sellisel juhul hoolas, et õige info saab edastatud EHISe andmehaldurile ning andmehaldur peab olema hoolas, et see saaks korrektselt sisestatud.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll lähtus aruande soovitude tegemisel sellest, et kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel tekkivate vigade kõige olulisemaks ennetamise viisiks on selged seisukohad ja juhendid, millest lähtuda kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel probleemsemate aspektide korral. Tuleb möönda, et EHISe automaatsed rippmenüüd ja infokastid ei ole eesmärk omaette, vaid need saavad olla ainult kvaliteedikontrolli lisameede, mis aitaks ennetada andmete käsitsi sisestamisel tekkida võivaid vigu või sunniks teatud juhtudel üle kontrollima, kas kvalifikatsiooninõuete täitmise kohta antud hinnang on õige.

Soovitus integreerida kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamist hõlbustavad selgitused EHISesse lähtus siiski eeldusest, et õpetajate kvalifikatsiooninõuete hindamine ja andmete sisestamine on ühe ja sama protsessi etapid, mille tegijad võivad, aga ei pruugi olla eri isikud. Praktika näitab, et ainult juhi või andmehalduri hoolsuskohustusele rõhumine andmekvaliteedi paranemist ei taga. Andmete sisestamisel tekib vigu olenemata sellest, kuidas nõuetele vastavuse hindamine ja andmete sisestamine on koolis korraldatud või kes neid ülesandeid täidab. Lisaks ilmnes Riigikontrolli korraldatud küsitlusest, et mõne koolijuhi arvates parandaks EHISesse integreeritud juhised mõnevõrra EHISe kasutamise mugavust.

On enesestmõistetav, et EHISe edasiarendamise otsuste tegemisel kaalutakse lisaks potentsiaalsele kasule ka arenduste maksumust. Eesmärk võiks siiski olla, et EHISes on automaatselt välistatud võimalus märkida õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavaks, kui tema kohta sisestatud info omandatud haridustaseme (ja vajadusel kutse olemasolu) kohta tegelikult kvalifikatsiooninõuetele ei vasta.

Soovitused haridus- ja teadusministrile (jätk):

- kaaluda EHISes täiendavate automaatkontrollide kasutamist või mõelda, kas ja milliseid valikuid süsteem lubab teha (nt välistada võimalus pidada Nõukogude Liidus välja antud dokumente Eesti Vabariigis välja antud dokumentideks või Nõukogude Liidus omandatud kõrghariduse taset bakalaureusekraadiks);

- kaaluda eelnevalt loetletud meetmete elluviimiseks vajalike ressursside valguses, kas kokkuvõtteks võiks olla otstarbekam teha nende õpetajate puhul, kes vastaksid kvalifikatsiooninõuetele, lähtudes põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 99 rakendussätetest, haridusnõuete täitmise hindamine HTMi või selle allasutuse funktsiooniks ehk keskselt teostatavaks ülesandeks (vt ettepaneku kaalutluskohti punktis 35).
- Ennetada koolijuhtide teavitamise, järelevalve jt meetmete kaudu olukordi, kus kvalifikatsiooninõuetele mittevastava õpetaja tähtajalise töölepingu lõppemise korral jäetakse uus konkurss korraldamata.
- Kaaluda, kas on otstarbekas luua õiguslik alus õpetajaga alusetult sõlmitud tähtajatu töölepingu tööandjapoolseks lõpetamiseks (kui õpetaja ei ole nõus kokku leppima alusetult sõlmitud töölepingu lõpetamiseks või muutmiseks).

Haridus- ja teadusministri vastus: Täname automaatkontrolli lisamise ettepaneku eest! EHIs alamregistrites kasutatakse andmete korrektsuse tagamiseks juba hulgaliselt automaatkontrolle. Vastavalt vajadusele on automaatkontrolle võimalik alati lisada, neid kaardistatakse jooksvalt. Lühiajal on ministeeriumi analüütikud uuesti EHIs automaatkontrollide vajadust kaardistamas, kaardistuse tulemus edastatakse EHIs ekspertidele ja andmehalduse juhile.

Haridus- ja Teadusministeerium ei pea otstarbekaks täiendava õigusliku aluse loomist õpetajaga alusetult sõlmitud tähtajatu töölepingu tööandjapoolseks lõpetamiseks, kuna võimalused töölepingu lõpetamiseks on täna juba olemas ning peame sobivamaks lahenduseks tööandjate harimist ning muid ennetavaid tegevusi, mis suurendavad tõenäosust, et alusetult sõlmitud tähtajatuid töölepinguid ei sõlmitaks.

Õpetajate ainepädevus

Õpetajate kvalifikatsiooninõuded ja ainepädevus on seotud kutsestandardi kaudu

Teadmiseks, et

õpetajatöös olulised **pädevused** on ära toodud **õpetaja kutsestandardis**, mis on ka õpetajakoolituse õppekavade aluseks.

Ainepädevus on kutsestandardis nn läbiv kompetents. Lühidalt on selle sisuks nii aine (nt füüsika, matemaatika, keemia) kui ka selle õpetamise teooria ja praktika (ehk ainedidaktika, nt kuidas keemiat õpilastele edasi anda, sh praktikume teha) tundmine.

66. Enne 2013. aastat oli ainepädevus õpetajate kvalifikatsiooninõuetes eraldi välja toodud. Põhikooli ühe või mitme aine õpetajal pidi olema²⁰

- pedagoogiline kõrg- või keskeriharidus õpetatavas aines (ainevaldkonnas) või
- muu kõrg- või keskeriharidus õpetatavas aines (ainevaldkonnas) ja läbitud 160-tunnine pedagoogikakursus.

67. Pärast õpetaja kutsesüsteemi loomist 2013. aastal on õpetajate pädevusnõuded põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses üldisemal kujul esitatud: nõutav on magistrikraadile vastav haridustase²¹, õpetajakutse olemasolu ning hilisema nõudena eesti keele oskus. Õpetajakutse omandatakse kas ülikoolis õpetajakoolituse õppekava läbimisel või kutset

²⁰ Kuni 01.09.2013 olid õpetajate kvalifikatsiooninõuded kehtestatud haridusministri 28.08.2002. aasta määrusega nr 65 „Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“.

²¹ Seda, kas õpetajal on või ei ole õpetatavas õppeaines kõrgharidus (alates 01.06.2002 registreeritud õppekavade puhul magistrikraad), tuleb põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse rakendussätete kohaselt kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamisel arvesse võtta vaid nende isikute puhul, kel magistrikraad ja õpetajakutse puudub ning kes on töötanud õpetajana enne 01.09.2013 ning kel puudub pedagoogiline keskeri- või kõrgharidus.

andva organi²² juures pärast õpetaja ametiks vajalike pedagoogiliste pädevuste tõendamist (vt ka vasakkasti).

68. Kutsestandardis kirjeldatud pädevusnõuded on aluseks ka õpetajakoolitusele, milles aine (eriala, valdkond) õppimisel on suur kaal. LTT-ainete õpetaja magistriõppe õppekavades moodustab ainealaste ja -didaktiliste kursuste maht kokku 54–64 ainepunkti, hõlmates seega kogu magistritaseme õppekavast 45–53% (magistriõppe kogumaht on 120 ainepunkti).²³ Lisaks tuleb õpetajakoolituses läbida üldpedagoogilisi kursusi ja teatud hulk kohustuslikke vabaaineid, läbida praktika, kirjutada magistritöö või sooritada magistrieksam.

Ainepädevusele pannakse õpetajakoolituses suurt rõhku

Teadmiseks, et

õpetajate koolituse raamnõuete kohaselt on õpetajakoolituse kohustuslikud koostisosad järgmised: a) üldhariduslikud õpingud, b) aine- või erialaõpingud, c) kutseõpingud, d) pedagoogilist uurimislikku tööd sisaldav vastava kõrgharidusastme lõputöö või -eksam.

Teadmiseks, et

Riigikontrollile intervjuu andnud ülikoolide eksperdid ja õpetajate aineühenduste esindajad märkisid, et rahvusvahelise uuringu **TIMSS** (*Trends in International Mathematics and Science Study*) kohaselt on õpetaja ettevalmistus (kõrgkoolis õpitud aeg) positiivses korrelatsioonis õpilaste saavutustasemega loodusteadustes. Kui faktiteadmisi mõjutab kõrgharidusõpingute kestus vähem, siis mõistetest arusaamist, analüüsi- ja probleemilahendamise oskusi suudavad paremini edasi anda põhjalikuma ettevalmistusega õpetajad.

Lisati veel, et õpetaja suudab hästi vallata ühe, üksikutel juhtudel kahe-kolme õppeaine sisu. Professionaalne õpetaja suudab õppeainet hästi edasi andes tekitada õpilastes selle ainevaldkonnaga edasi tegelemise ja edasiõppimise huvi.

Osapoolte rollid õpetajate ainepädevuse hindamisel ja arendamisel

69. LTT-ainete õpetamiseks vajalikke aineteadmisi ja ainedidaktikat käsitlevaid kursusi läbitakse ka õpetajakoolituse magistriõppele eelneval bakalaureuseõppe tasemel (nt õppekava „Loodus- ja reaalainete õpetamine põhikoolis“ alusel õppides). Vastavaid suuna- ja eriala-moduleid on vähemalt 108 ainepunkti ulatuses, mis moodustab bakalaureuseõppe kogumahu vähemalt 60% (bakalaureuseõppe kogumaht on 180 ainepunkti).

70. Auditi intervjuudes kinnitasid nii Tartu Ülikooli kui ka Tallinna Ülikooli õpetajakoolituse eksperdid, et vaatamata 2013. aasta muudatustele õpetaja kvalifikatsiooninõuetes ning õpetajakoolituse raamnõuetes on ainedidaktika ja ainekursuste maht LTT-ainete õpetajate tasemeõppes püsinud aastate jooksul sama.

71. Õpetajakoolituse ekspertide hinnangul on oluline, et ainealase ja -didaktilise pädevuse omandaksid täienduskoolituste kaudu ka need isikud, kes tulevad aineõpetajaks muudelt erialadelt ilma õpetajakoolitust läbimata. Ainealased ning -didaktilised teadmised ja oskused ei ole universaalsed, need on seotud konkreetse õppeainega. Seega peab end olulisel määral täiendama ka teises õppeaines väljaõppinud aineõpetaja, kui ta asub enda jaoks uut õppeainet andma.

72. 2020. aasta Eesti üldhariduskoolide õpetajate spetsialiseerumise kaardistus näitas, et üldhariduskoolide õpetajad õpetavad 1–15 õppeainet, seejuures õpetavad 41% neist 2–5 õppeainet.²⁴ Samas on suurenenud ka kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate osakaal ning seda just noorema õpetajaskonna hulgas.²⁵ Seega on risk, et õpetajad ei suuda tagada õppekvaliteeti, kuivõrd nad peavad valdama ühtaegu mitme aine sisu ja nende ainete õpetamise metoodikat.

73. Õpetajad peavad põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 75 kohaselt oma kutseoskusi arendama ja olema kursis haridusuuendusega. Ka kutsestandardi kohaselt peab õpetaja:

²² Õpetaja kutsete andja leitakse avaliku konkursi korras viieks aastaks. Seni on seda rolli täitnud Eesti Õpetajate Liit, kes ka 2023. aastal sai kutse andmise õiguse aastani 2028.

²³ [Nt Tartu Ülikooli põhikooli mitme aine õpetaja õppekaval](#) on õpetaja kutseõpingute hulgas sisalduv valdkonna- ja ainedidaktika õppe maht 12–22 ainepunkti (olenevalt aineist, mille õpetajaks õpitakse) ning ainealaste õpingute (kohustuslikud ja valikulised õpetatava aine kursused) maht 42 ainepunkti. Kõrgharidusseaduse kohaselt vastab üks ainepunkt arvestuslikult 26 tunnile üliõpilase õppetööle.

²⁴ Vaher, Kristel, Koreinik, Kadri. (2020). [Üldhariduskoolide õpetajate spetsialiseerumise kaardistamine. Kirjeldav ja klasteranalüüs EHISE andmete põhjal](#). Tartu: HTM.

²⁵ [Õpetajate tööturu tõukejõud. Kirjanduse ülevaade](#). HTM, 2023.

- valdama õppesisu, hoidma end kursis valdkondlike uuendustega, arvestades valdkondliku teadmise, teaduspõhise ja parimate praktikatega ning õppekavast tulenevate nõuetega, kasutama oma töös teemakohast (teadus)kirjandust;
- teadma, kuidas õppesisu kõige tõhusamal viisil erinevatele õppijatele õpetada ning kuidas toetada teaduspõhiste arusaamade kujunemist ja saavutada vajadusel muutusi õppijate mõttemudelites;
- oskama pedagoogilisi teadmisi siduda aineteadmistega õppimise tõhustamiseks, teadma ja valima õppesisu õpetamisel sobiva keerukustaseme ning esitusviisi.

74. Õpetaja ainepädevust hindab tööandja ehk koolijuht. Kuigi ainepädevust kvalifikatsiooninõuetes eraldi ei rõhutada, ei tähenda see, et iga õpetajakutsega isik sobiks automaatselt õpetama mis tahes õppeaineid. Koolijuht peab isiku õpetajaametisse määramisel veenduma, et tal on õpetamiseks vajalik pedagoogiline kompetentsus, sh aine õpetamiseks vajalik ainealane pädevus.²⁶ Koolijuhi roll on ka õpetajate arendamise toetamine.

75. Koolipidaja ehk omavalitsuse ülesanne on koolijuhte toetada. Haridusseaduse § 7 lg 5 kohaselt on omavalitsuste ülesanne prognoosida õpetajate vajadust ja abistada haridusasutusi töötajate leidmisel.

76. Riigi ülesanne on professionaalse, sh ainepädeva õpetajaskonna tagamine laiemas plaanis (haridusseaduse § 6). See on üks riigi strateegilisi eesmärke²⁷, mille täitmisele saab HTM kaasa aidata muu hulgas ka vajalike ainealaste ja -didaktiliste täienduskoolituste pakkumise koordineerimise kaudu. Hästi sihitud koolituste pakkumine eeldab aga ka õige ja asjakohase info kogumist õpetajate pädevuste kohta. Eri osapoolte rollid õpetaja pädevuste, sh ainepädevuse hindamisel ja arendamisel on kokkuvõtlikult kirjeldatud järgmisel joonisel (vt joonis 4).

Joonis 4. Osapoolte rollid õpetaja ainepädevuse kujundamisel, hindamisel ja arendamisel haridussüsteemis



Allikas: Riigikontroll

²⁶ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74¹ lg 12.

²⁷ Haridusvaldkonna arengukava aastaks 2021–2035.

Auditi küsimused

77. Kokkuvõtteks, kuigi riik soosib eri elualadelt pärit karjääripöörjate õpetajaametisse astumist, on aine tundmine ja oskus seda õpetada õpetajatöös jätkuvalt olulise tähtsusega. Seetõttu soovis Riigikontroll välja selgitada, kas HTMil on olemas info õpetajate ainealase pädevuse kohta, mida saaks kasutada õpetajate täienduskoolituste planeerimiseks, ning kuidas HTM koolijuhte õpetajaskonna ainepädevuse arendamisel toetab.

78. Selleks analüüsis Riigikontroll, kas ja kuidas koolijuhid õpetaja ametisse määramisel tema ainealast pädevust arvestavad ning kas munitsipaalkoolide kolmanda kooliastme LTT-õpetajate ainepädevust on hinnatud tõenduspõhiselt (s.t kas õpetaja taseme- ja täienduskoolituse dokumendid võimaldavad veenduda, et tal on ettevalmistus õppeaines, mida ta õpetab).

79. Õpetajate ainealase ettevalmistuse ning koolide ainepädevuse hindamise praktika analüüsimisel kasutas Riigikontroll sama LTT-õpetajatest moodustatud valimit, mida õpetajate kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamisel (vt lähemalt peatükist „Auditi iseloomustus“) ja koolijuhtide seas läbiviidud küsitluse tulemusi.

Paljude LTT-ainete õpetajate ainealases ettevalmistuses on arenguruumi

80. Riigikontroll hindas auditis, kas põhikooli kolmanda astme LTT-ainete õpetajad on saanud selleks vajaliku ainealase ettevalmistuse. Täpsemalt olid vaatluse all need õpetajad, kes 2022/2023. õppeaastal andsid koolis vähemalt kahte erinevat õppeainet, millest omakorda vähemalt üks oli kolmandas kooliastmes õpetatav LTT-aine. Teisisõnu, valimis olid õpetajad, kes andsid põhikooli kolmandas kooliastmes kas üht või mitut LTT-ainet ning võisid õpetada lisaks ka muid aineid.

81. Riigikontroll lähtus sellest, et õpetajate ainealane ettevalmistus on omandatud kolmel peamisel viisil. Ollakse õppinud

- õpetajakoolituse tasemeõppe õppekaval konkreetse LTT-õppeaine või -ainete õpetajaks;
- klassiõpetaja või mõnel muul pedagoogilisel erialal ning läbitud on mahukam LTT-aine õpetamise täienduskoolitus²⁸;
- õpetatava LTT-aine kursusi sisaldaval tasemeõppe õppekaval²⁹ ja/või on läbitud mahukam LTT-aine õpetamise täienduskoolitus.

Informaalset õpet (iseõppimine, varasem töökogemus jm) hindamisel ei arvestatud.

82. Ülevaade analüüsi tulemustest on esitatud tabelis 3. Riigikontroll leidis, et põhikooli kolmandas kooliastmes üht või mitut ainet andvatest

²⁸ Mahukama LTT-aine õpetamise täienduskoolitusena arvestas Riigikontroll koolitusi mahus vähemalt 30 ainepunkti.

²⁹ Riigikontroll lähtus õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel HTMi praktikast: kui tegu on enne 01.09.2013 koolis töötanud ja pedagoogilist keskeri- või kõrgharidust mitteomava isikuga, peab isikul olema kõrgharidus tema õpetatavas õppeaines ja pedagoogilised kompetentsid. HTM eeldab seejuures, et isiku tasemehariduse akadeemiliselt õiendilt nähtub vähemalt 4–5 otseselt õpetatava õppeainega seonduva kursuse sooritamine.

Teadmiseks, et

väiksemates koolides on tavaline, et üks õpetaja annab mitut õppeainet. Et õpetaja sellega hästi toime tuleks, pakutakse ülikoolides mh võimalusi õppida mitme aine õpetajaks (nt põhikooli mitme aine õpetaja erialal), samuti pakutakse ka vastavaid lisaeriala koolitusi.

õpetajatest (võis õpetada lisaks LTT-ainele ka muid aineid) 63% olid saanud ainealase ettevalmistuse vähemalt ühes õpetatavas LTT-aines.

- Sh vaid 34% ehk ainult veidi enam kui kolmandik õpetajatest on omandanud ainealase ettevalmistuse kõigis tema õpetatavates õppeainetes.

Tabel 3. Mitme aine õpetajate ettevalmistuse tase

Õpetajate rühmad ettevalmistuse taseme järgi	Osakaal valimis, %
1. Õpetajad, kel on vähemalt ühe LTT-aine alal ettevalmistus,	62
sh õpetajad, kel on kõigi õpetatavate LTT-ainete alal ettevalmistus	(34)
2. Õpetajad, kel on õpetata(vate)s LTT-aine(te)s mõningane ainealane ettevalmistus (vt selgitust p 83–84)	11
3. Õpetajad, kellel LTT-ainete alal ettevalmistus puudus	27

Allikas: Riigikontroll

83. Auditis hinnatud õpetajatest oli mõningane LTT-ainevaldkonna taust olemas 11%-l õpetajatest. Need õpetajad olid vähemalt bakalaureuseõppe tasemel õppinud mõnda LTT-ainevaldkonnaga seonduvat eriala ja/või olid auditi ajal õppimas LTT-valdkonna tasemeõppes.

84. Samas ei saanud sellise taustaga õpetajate kohta öelda, et neil oluks üheski õpetatavas LTT-aines läbitud sellises mahus ainealaseid ja/või -didaktilisi kursusi, mis on vajalik, et kinnitada, et õpetajal on mingis aines kõrgharidus (vt allviidet nr 29). Näiteks oli selles rühmas bioloogiat, geograafiat ja loodusõpetust andev õpetaja, kes oli lõpetanud bakalaureuseõppe loodusturismi erialal ning kes oli 10.11.2022. a seisuga alles õppimas gümnaasiumi LTT-ainete õpetaja eriala magistriõppes.

85. Veidi enam kui veerandil ehk 27%-l Riigikontrolli auditi valimi õpetajatest ei olnud kolmandas kooliastmes LTT-ainete õpetamiseks vastava aine alast ettevalmistust. Sellest osa andis tunde tavaklassides (kõigist hinnatud õpetajatest olid neid 15%). Ülejäänud LTT-ainetes puuduva ettevalmistusega pedagoogidest õpetasid LTT-aineid ainult tuge vajavatele lastele.

86. Koolijuhid kommenteerisid viimati mainitud asjaolu nii:

- Kui õpilased õpivad kolmandas kooliastmes põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava järgi, võib LTT-ainete õpetamisega hästi toime tulla ka õpetaja, kellel on olemas üld- ja/või eripedagoogilised kompetentsid. Sageli on kolmandas kooliastmes tuge vajavate laste õpetajatel kas eripedagoogi, sotsiaalpedagoogi, klassiõpetaja, psühholoogiaalane vm sarnane ettevalmistus.
- Mõnikord võib parim lahendus tuge vajava õpilase jaoks olla erandlik, sest määrav on õpetaja-õpilase vahelise kontakti saavutamine. Näiteks õpetas ühes koolis kolmanda kooliastme tuge vajavale lapsele LTT-õppeaineid kehalise kasvatuse õpetaja. Taolistel erijuhtudel võiks väljaõppinud aineõpetajat kasutada ainealase ettevalmistuseta õpetaja mentorina, mida mõningatel juhtudel ka tehti.

87. LTT-ainete alase ettevalmistuseta õpetajate ametisse määramist selgitasid koolijuhid aga peaausjalikult sobivamate õpetajate puudumisega ja aineõpetaja konkursside luhtumisega. Enamasti leitakse ainepädevate õpetajate puudumise korral asendajad koolisiseselt.

88. LTT-aine alase ettevalmistuseta õpetajatest 55% olid õppinud muude ainete õpetajaks või klassiõpetajaks ja vastasid kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele. Kuid 45% LTT-ainealase ettevalmistuseta õpetajatest kvalifikatsiooninõuetele ei vastanud.

89. Osa LTT-ainealase ettevalmistuseta õpetajatest on koolijuhtide kinnitusel tööle võetud üheaastase tähtajalise töölepinguga paaril viimasel aastal, teine osa on koolis töötanud juba pikki aastaid. Korduvat üheaastaste tähtajaliste töölepingute sõlmimist kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajatega põhjendavad koolijuhid õpetaja pikaaegse töökogemusega, tõendust leidnud võimega tulla lastega toime jms.

90. Ülikoolide õpetajakoolituse ekspertide ning õpetajate aineühenduste esindajate arvates on õpetajate vähesuse tingimustes abiks seegi, kui LTT-ainet annab inimene, kes on õppinud muu LTT-aine õpetajaks. On hea, kui LTT-aine õpetajal on mingisugusedki teadmised ainevaldkonnast. Loomulikult sõltub õpetaja sobivus teise õppeaine õpetaja ametisse ka konkreetsest inimestest endast ja tema motivatsioonist. Sellele vaatamata peaks õpetaja uue õppeaine õpetamise korral läbima põhjalikumad täienduskoolitused. Teadmised ühes loodusaines ei tähenda automaatselt oskust teisi LTT-aineid hästi õpetada.

91. Kokkuvõtteks, tabelis 3 esitatud infot üldistades võib öelda, et Eesti LTT-ainete õpetajate ainealases ettevalmistuses on arenguruumi. Kui õpetajaid, kel on kõigis õpetatavates LTT-ainetes vajalik ettevalmistus, on vaid kolmandik (34%), siis seda on liiga vähe. Teisest küljest, kui enam kui veerandil (27%) LTT-aine õpetajatest puudub ainealane ettevalmistus, siis seda on liiga palju.

Kooli tasandil jäädakse ainepädevuse hindamise ja arendamisega hätta

92. Ainepädevus on õpetaja kutsestandardi kohaselt oluline õpetajatöö kompetents, millele pööratakse suurt tähelepanu ka õpetajakoolituses. Riigikontroll eeldas, et kooli tasandil arvestatakse õpetajate ainealast pädevust õpetajate ametisse määramisel ning koolijuhid oskavad õpetajaga koostöös ainepädevust hinnata ning toetavad selle arendamist.

93. Riigikontrolli küsitlusele vastates ütles enamik koolijuhtidest (78%), et peab LTT-ainete õpetajate ainealast ettevalmistust oluliseks ja vajalikuks ning püüab seda arvestada õpetajate värbamisel ja arendamisel. Sealhulgas:

- 64% koolijuhtidest oli seisukohal, et LTT-ainete õpetamisel põhikooli kolmandas kooliastmes on ainealane ettevalmistus vältimatult vajalik;
- 14% direktoritest leidis, et edukaks õpetajatööks on vaja nii ainealaseid teadmisi kui ka üldpedagoogilisi oskusi – üks ilma teiseta ei ole piisav.

Enamik koolijuhte peab ainepädevust oluliseks

94. Samas arvas 17%, et põhikooli tasemel ei ole ainealased süvateadmised nii olulised ja pigem on vajalik, et õpetajal oleks üldpedagoogilised oskused, sest huvi ja vajaduse korral on õpetajal võimalik ainega seonduv endale iseseisvalt selgeks teha. Ülejäänud 5% koolijuhte andsid vastuse, millest ei olnud võimalik konkreetset seisukohta välja lugeda.

95. Koolijuhtide vastustest ilmnes vajadus leida kompromiss ideaalse või soovitava olukorra ja tegelikkuse vahel. Ideaalis peaksid koolijuhtide arvates parima hariduse nimel aineid õpetama ainealase ettevalmistuse ja pedagoogiliste kompetentsidega inimesed (väljaõppinud aineõpetajad). Kuid praktikas, kus LTT-ainete õpetajate konkurssidel ei laeku sageli ühtegi avaldust või kandideerivad ainult kvalifikatsiooninõuetele mittevastavad isikud, lepitakse vähemaga ning ainepädevusele võidakse läbi sõrmede vaadata.

96. Koolijuhtide selgitusel ei õnnestu aineõpetajate konkurssidel koolidesse vajalikke uusi ainealaselt pädevaid õpetajaid leida sageli põhjusel, et pakutav tunnikoormus jääb liiga väikeseks, aga kandideerijad sooviksid töötada täiskoormusega. Taolistes olukordades on aineõpetaja konkursside korraldamisest mõnikord ka üldse loobunud ja pakutud aine õpetamise võimalust koolis töötavale muu aine õpetajale.

97. Konkursi korraldamata jätmine on lubamatu, kui ametikohal on kvalifikatsiooninõuetele mittevastav või ebapiisava ainepädevusega õpetaja, sest muidu ei tekigi võimalust, et ametisse saaks pädev õpetaja.

98. On oluline, et nii õpetaja kui ka koolijuht oskaksid hinnata ainealaseid ja -didaktilisi vajakajäämisi ning arenguvajadusi. See on vajalik, et kavandada puuduste kõrvaldamiseks (individuaalsed) õpiteed ja pakkuda õpetajale tuge (nt mentorlust).

99. Riigikontrolli küsitlusele vastanud koolijuhtide hinnangud jagunesid ainepädevuse hindamise keerukuse asjus kolmeks:

- Esimene kolmandik leidis, et ainepädevuse hindamine on nende jaoks üldiselt lihtne. Kommenteeriti, et õpetaja ainepädevuse selgitamiseks on erinevaid võimalusi (vt vasakkasti). Üldjuhul ei ole sellesse vastanute rühma kuuluvatel koolijuhtidel praktikas olnud otseselt õpetajate ainealase pädevusega seotud raskusi, pigem on probleeme tekkinud väärtuste, tõekspidamiste ja isiksuseomaduste pinnalt. Lisati, et kuivõrd pädevuste ja arenguvajaduste hindamine tugineb õpetaja eneseanalüüsile, oskavad õpetajad ise ainealaseid koolitusi ja nende sisulist sobivust või vajadust kõige paremini hinnata.
- Teine kolmandik küsitlustele vastanud koolijuhtidest märkis, et õpetaja ainealase pädevuse selgitamine on keerukas protsess ning et ainealase pädevuse hindamine võib olla probleemne olukorras, mil hindaja (koolijuht) ei ole ise vastava aine või valdkonna asjatundja.
- Ülejäänud koolijuhid märkisid, et ainealase pädevuse selgitamine võib olla mõnikord lihtne ja mõnikord keerukas, või vastasid nii, et nende täpsemat seisukohta oli keeruline välja lugeda.

100. Pädevuste ja koolitusvajaduse hindamine võib olla eriti keeruline just nende õpetajate puhul, kes ei ole saanud õpetatavas aines või

Ainealase pädevuse ning arendusvajaduse väljaselgitamine on pigem keeruline

Teadmiseks, et

õpetajate pädevuse kohta info saamiseks on mitmeid võimalusi. Näiteks on värbamisel kandidaadi ainepädevuse selgitamisel tüüpiliselt aluseks dokumendid, vestlus, täienduskoolituste info, taustauuring (infot küsitakse endistelt tööandjatelt ja soovitajatelt), lisaks palutakse anda proovitunde jm.

Jooksvalt kasutatakse pädevuste ja arenguvajaduste hindamiseks tunnivaatlusi ja arenguvestlusi.

Õpetajad peavad tegema ka regulaarset eneseanalüüsi, tagasisidet küsitakse õpilastelt ja lastevanematelt, jälgitakse õpitulemusi.

ainevaldkonnas ettevalmistust. Õpetaja eneseanalüüsile toetuv koolitusvajaduse hindamine võib niisuguses olukorras (sh välise hindamise abi puudumisel) osutada ebaobjektiivseks ja isegi puudulikuks.

Ainepädevuse hindamise ja arendamise toetamiseks pole head töövahendit

101. Ka ülikoolide õpetajakoolituse ekspertide ja õpetajate ainelitustega tehtud auditi intervjuudel öeldi korduvalt, et ainepädevuse hindamine on raske juhul, kui koolijuhil (või õpetajal) ei ole kas erialast või pedagoogilist haridust või mõlemat. Sellise taustaga hindajad ei pruugi tajuda, mis pädevusi oleks õpetajal vaja arendada. Kokkuvõtteks, ainealase pädevuse ning arendusvajaduse väljaselgitamine on praktikas pigem keeruline ülesanne.

102. Eestis kasutatakse mitmesuguseid õpetajate eneseanalüüsi ja -täiendamise abivahendeid (nt õpetaja kompetentsimudel³⁰, digipeegel³¹, programmis „Ettevõtlik kool“ väljatöötatud hindamisstandard)³², kuid ainepädevuse teemad ei ole nende mudelite keskmes.

103. Riigikontrollile intervjuu andnud ülikoolide õpetajakoolituse eksperdid olid seisukohal, et Eestis ei ole piisavalt detailset ja tõenduspõhist hindamisinstrumenti, mis aitaks õpetajaid, koolijuhte jt osapooli nii kvalifikatsiooninõuete täitmise kui ka ainepädevuse hindamisel ning oleks ühtlasi pädevuste (sh ainepädevuse) arendamise aluseks, näiteks õpetaja vajadustele kohandatud õpitee kavandamisel.

104. Ülikoolide õpetajakoolituse eksperdid ja HTM selgitasid, et õpetajate pädevuste täiendamist toetavast hindamisinstrumendist oleks abi ka ülikoolidele õpetajakoolituse korraldamisel. Õpetajakoolitusse siseneb palju juba töötavaid õpetajaid, kellel enamasti ei oleks vaja läbida kogu õppekava.

105. Detailse ja tõenduspõhise hindamisinstrumendi abil saaks täiendamist vajavad pädevused täpsemalt paika panna. Ennast täiendav õpetaja saaks võtta just talle vajalikke koolitusmooduleid või kursusi. On oluline, et see lubab õpet paindlikumaks teha ning hoida kokku nii õpetajate endi kui ka ülikoolide ja õppejõudude ressursse.³³

106. Kokkuvõtteks, auditi valmimise ajal ei olnud ainepädevuse hindamiseks ja arendamiseks head tööriista. Selle loomise ülesanne on aga kirjas õpetajate järelkasvu tegevuskavas. Hindamisinstrument on kavas luua ülikoolidevahelise algatuse „Õpetajate akadeemia“ raames, selle valmimine on plaanitud 2026. aastasse.³⁴

Ainealased täienduskoolitused ei ole alati kättesaadavad

107. Riigikontroll uuris koolijuhtide küsitluses veel LTT-ainete õpetajate ainealase täiendamise võimalusi ning seda, kas riigi vastav tugi on piisav. Koolijuhid kinnitasid Riigikontrollile, et üldiselt on õpetajad pidevast

³⁰ Õpetaja kompetentsimudel töötati välja 2016. aastal. 2019. aastal uuendati õpetaja kutsestandardit ja 2020. aastal viidi ka kompetentsimudel uuendatud kutsestandardiga vastavusse.

³¹ [Digipeegel](#) annab võimaluse kaardistada koolil digiküpsust ja juhtida digi-innovatsiooni eesmärkide seadmise kaudu.

³² [Ettevõtliku kooli kvaliteedimärgi standard](#).

³³ Seejuures vajab selgitamist, kuidas pädevuste hindamise instrumendiga haakub VÕTA-protsess (varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamine), mille kaudu on ka praegu võimalik elu jooksul eri viisil omandatud teadmisi ja oskusi ametlikult tunnustada.

³⁴ „Õpetajate akadeemia“ tegevuste rahastamiseks vajaliku toetuse andmise tingimuste määrase väljatöötamine oli auditi toimingute lõpetamise ajal veel pooleli.

enesetäiendamisest huvitatud ning osalevad koolitustel meelsasti. Sama on näidanud ka varasemad rahvusvahelised uuringud (nt TALIS³⁵).

108. Koolijuhtidest arvas 58%, et LTT-ainete õpetajatel on palju võimalusi enese ainealaseks täiendamiseks, koolituste valik on avardunud ning et õpetajad, kes vähegi soovivad end arendada, leiavad selleks kindlasti ka võimalused.

109. Teisalt, pea kolmandik (31%) koolijuhte vastas, et LTT-ainete alased koolitused ei ole piisavalt kättesaadavad.³⁶ Riigi rahastatavaid (tasuta) ainealaseid ja -didaktilisi koolitusi pakutakse vähe, pakutavad koolitused keskenduvad pigem üldpedagoogiliste kompetentside arendamisele, toimetulekule tuge vajavate lastega jm taolisele.

110. Ülikoolide ja erakoolitajate pakutavad ainealased koolitused on sageli koolidele liiga kallid. Veel märkisid koolijuhid, ülikoolide õpetaja-koolituse eksperdid ja õpetajate ainelituste esindajad, et mahukama LTT-aine õpetamise täienduskoolituse kohti on vähe, need täituvad ruttu ning et vastavat koolitust on viimastel aastatel pakkunud ainult Tartu Ülikool.

111. Ainealaste pädevuste arendamisel on mõnevõrra abiks olnud maakondlike aineõpetajate sektsioonide ning üleriigiliste õpetajate aineühenduste töös osalemine. Aineühendused korraldavad mõnikord info- ja koolitusüritusi, mis üldjuhul on tasuta või väikese tasu eest.

112. Kuivõrd aineühenduste tegevus on rajatud vabatahtlikkusele, ei suuda nende tegevus ainepädevuste arendamisel katta puudujääke mujal koolitussüsteemis. Peale selle ei kuulu kõik õpetajad ainelitustesse ja ei võta nende tegevusest osa.

113. Kokkuvõtteks, ainealase pädevuse ja koolitusvajaduse selgitamisel vajavad koolijuhid ja õpetajad enamal määral HTMi tuge, mis tähendab ainepädevuse hindamise vahendi loomist (hankimist ekspertidelt), hindamisvahendi kasutamise koolitamist ja nõustamist, ainealaste täienduskoolituste kättesaadavamaks tegemist. HTM võiks keskse koolituse raames pakkuda (s.t korraldada või tellida, rahastada) süsteemselt (s.t koolitusvajaduse analüüsile tuginedes) ka ainealaseid ja -didaktilisi koolitusi (vt ka punktid 123–129 allpool).

HTM on seni ainepädevuse hindamisele ja arendamisele vähe tähelepanu pööranud

114. Haridusseaduse § 6 kohaselt on HTMi ülesanneteks muu hulgas korraldada hariduse riiklike arenguprogrammide väljatöötamist ja elluviimist; tagada järelevalve kaudu riigi haridusstandardi järgimine ja kvaliteetse hariduse kättesaadavus kogu riigis; koordineerida haridustöötajate väljaõppe- ja täienduskoolituse süsteemi; võtta osa spetsialistide vajaduse prognoosimisest ja riikliku koolitustellimuse koostamisest jne.

³⁵ TALIS (*The Teaching and Learning International Survey*) on OECD (Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon) läbiviidav rahvusvaheline õpetamise ja õppimise uuring, millega kogutakse andmeid õppekeskkonna ja õpetajate töötingimuste kohta. Vt lähemalt [Eesti raportid](#).

³⁶ Ülejäänud 11% koolijuhte ei osanud küsimusele vastata või andsid küsimusele vastuse, millest ei saanud täpsemat seisukohta välja lugeda.

Õpetajate ainepädevust ei ole HTM eraldi uurinud, ka järelevalves ja kutse taotlemisel hinnatakse seda pigem kaudselt

Teadmiseks, et

ministeeriumis on arutatud, kas ainepädevuse nõue ja selle kontrollimise võimalus tuleks taastada. Sama küsimus kõlas ka intervjuudel õpetajate erialaliitude esindajatega. Kindlat seisukohta ses küsimuses ühelgi osapoolel siiski ei ole.

Teadmiseks, et

kutseaaduse alusel on õpetajakutse andmise õigus antud Tallinna Ülikoolile ja Tartu Ülikoolile, kellelt saavad kutse kõik õpetajakoolituse erialade lõpetajad. Perioodiliselt korraldatava avaliku konkursi läbi on õpetajakutse andmise õigus alates 2013. aastast olnud ka MTÜ-I Eesti Õpetajate Liit.

115. Sellest tulenevalt eeldas Riigikontroll, et HTMil peaks olema n-ö süsteemi tasandil nii õpetajate kvalifikatsiooni kui ka ainepädevust puudutava halduspoliitika juhtimise, elluviimise ja järelevalve võimekus.

116. HTM ei ole õpetajate ainealase pädevuse kohta andmeid kogunud ja selle kohta täpsemaid uuringuid teinud. Kuivõrd kvalifikatsiooninõuete seas ei ole eraldi õpetaja ainepädevuse kriteeriume, ei ole HTMi hinnangul õpetajate pädevuste hindamisse sekkumine ministeeriumi otsene ülesanne. Õpetajate pädevusi puudutavate küsimustega tegeleb ministeerium vaid juhtumipõhiselt, näiteks kui kaebustele või vaidlustele ei leita kooli või KOVi tasandil lahendust.

117. HTM rõhutas auditi käigus Riigikontrollile, et ministeeriumil ei ole õiguslikku alust õpetaja kutse- või ainealaste pädevuste otseseks kontrollimiseks. Enne 2013. aastal toimunud kvalifikatsiooninõuete muutmist oli see õigus olemas, kuid enam mitte. Riigikontrolli hinnangul saab ministeerium vajadusel siiski ka otsesemalt õpetajate ainepädevuse küsimustega tegelda, näiteks algatades vastava temaatilise järelevalve.

118. HTM kasutab õppe kvaliteedi kindlustamise nimel mitmeid üldisemaid õpetajaskonna kompetentsuse hindamise viise. Näiteks õpilaste õpitulemuste analüüsimine, kooli juhtimise analüüsimine, õpetajate nõuetele vastavuse hindamine riikliku ja haldusjärelevalve käigus. Järelevalvetes uuritakse muu hulgas,

- mille alusel on koolijuht otsustanud, et õpetaja sobib konkreetsele ametikohale;
- kuidas hinnatakse nende õpetajate pädevust (ja toetatakse arengut), kelle kvalifikatsioon ei vasta nõuetele.

119. HTMi kinnitusel annab ka laiem õppe- ja kasvatustegevuse korralduse ning tulemuslikkuse hindamine infot selle kohta, kas õpetajate ainepädevus on piisav või mitte.

120. Üks õpetajate ainealase ja -didaktilise pädevuse hindamise võimalus on selle analüüsimine õpetajakutse andmise protsessis. Auditis ilmnes, et väljaspool tasemeõpet toimuvast kutse taotlemise protsessis vaadeldakse õpetaja ainealaseid ja -didaktilisi teadmisi ja oskusi läbivalt kõikide teiste kohustuslike kompetentside hindamise käigus.

121. Kuivõrd kutse taotlemisel ja kandidaadi hindamisel on kaalukas roll kandidaadi enesehindamisel, ei minda ainepädevuse kontrollimisega kutse taotlemise protsessis sügavuti. Kutsetaotluste hindamiskomisjonis ei pruugi olla ka konkreetse õppeaine eksperte, mille aineõpetaja kutset taotleb. Lisaks teeb kutsetaotlemise protsessi kogu õpetajaskonnast läbi vaid väike osa.³⁷

³⁷ Eesti Õpetajate Liit andis 2014. aastal kutse 8 õpetajale. Edasistel aastatel on kutse omistamiste arv suurenenud, 2021. ja 2022. aastal olid näitajad vastavalt 139 ja 121. Arvestades, et üldhariduskoolides oli 2021/2022. õppeaastal kokku 16 569 õpetajat, kellest EHISe andmetel 3114 kvalifikatsiooninõuetele ei vasta, on igal aastal õpetajate liidu kaudu kutse saavate õpetajate hulk väike, moodustades ca 4% nõuetele mittevastavatest õpetajatest. Lisaks ei pea olema õpetajakutset neil õpetajatel, kes vastavad kvalifikatsiooninõuetele, lähtudes põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse rakendussätetest. Viimastele on õpetajakutse omandamine vabatahtlik, kuid HTMi hinnangul siiski soovituslik.

Täienduskoolituste pakkumisel ei ole ainepädevust tähtsustatud

Teadmiseks, et

LTT-õpetajate järelkasvu kindlustamisel on üheks oluliseks takistuseks, et noorte huvi asuda õppima LTT-ainete õpetajaks on vähenenud. Ülikoolide esindajad on märkinud, et esmakursuslased sageli kardavad reaallaineid ning et reaallainete tase on sisseastujatel madal ning eeldab tasandusõpet. Põhjused võivad alguse saada juba üldhariduskoolist, sest ebakindel õpetaja loob ebakindla olukorra klassis.

Allikas: [Eesti Teaduste Akadeemia hariduskomisjoni koosolekute materjalid](#)

122. Seega ei koguta Riigikontrolli hinnangul ei HTMi tegevuse tulemusena ega kutse taotlemise protsessis ainepädevuse asjus sellist teavet, mis lubaks keskselt süsteemset ainepädevuse hindamise ja arendamise poliitikat teha.

123. Ministeerium koordineerib õpetajate väljaõppe- ja täienduskoolituse süsteemi, mille kaudu õpetajate pädevusi toetatakse. Rahvusvaheliste (TALIS, PISA³⁸) jm haridusuuringute, varasemate koolituste tagasiside jms info alusel määratakse ministeeriumi eestvõttel iga paari aasta tagant koolituse prioriteetsed teemavaldkonnad. Nendes korraldatakse nn keskse koolituse hanked.

124. Sõltuvalt hanke iseloomust saavad koolituspakkumisi teha kas ainult õpetajakoolitusega tegelevad ülikoolid või ka muud koolitusasutused. Keskset korraldatud koolituskursustel osalemine on õpetajatele üldjuhul tasuta (koolituse rahastatakse Euroopa Liidu toetustest). HTM selgitas Riigikontrollile, et ainepädevuse arendamine ei ole seni otseselt keskkete koolituste prioriteetsete valdkondade hulgas olnud.

125. Rahvusvahelistes uuringutes on õpetajad ise nimetanud akuutsemate koolitusteemadena pigem tuge vajavate õpilaste toetamist ja digioskuste arendamist. Seetõttu oli eelmisel Euroopa Liidu toetuste perioodil (2017–2023) suur rõhk just üldpedagoogilistel koolitustel, mis aitaks nüüdis-aegset õpikäsitust juurutada.

126. Samas peaks auditis intervjuueeritud õpetajate aineliitude esindajate arvates keskselt pakutavad koolitused arvestama rohkem ka vajadusega toetada ainepädevust. Seda enam, et õpetajad osalevad eeskätt just tasuta kesksel koolitustel ning koolidel on tasuliste koolituste tarbeks sageli liiga vähe raha.

127. HTM nõustus, et edaspidi saaks nimetud koolituste puhul suurendada eri- või ainealast osa ning kinnitas, et seda on tegelikult juba 2017.–2023. aasta Euroopa Liidu toetuste perioodi lõpus ka tegema hakatud.

128. Kokkuvõtteks, kuigi ainepädevuse arendamisel on põhiraskus õpetajatel ja koolijuhtidel, peaks HTM Riigikontrolli arvates võtma ainepädevuse arendamisel aktiivsema hoiaku. See tähendab, et ainepädevuse hindamist ja arendamist ei saa jätta ainult õpetajate ja koolide või koolipidajate ülesandeks.

129. Keskne ainepädevuste koolituste pakkumine võib olla praegusest killustatud koolitussüsteemist tõhusam, kui pakutavad koolitus- ja arendustegevused on hästi sihitud ja läbi mõeldud. Selleks on muu hulgas tarvis uurida õpetajate ainealast pädevust. Uuring annaks infot kogu õpetajapoliitika meetmestiku (sh õpetajate järelkasvu tegevuskava) planeerimiseks ja elluviimiseks.

³⁸ PISA (Programme for International Student Assessment) on OECD algatusel läbiviidav rahvusvaheline uuring, mille käigus hinnatakse 15-aastaste õpilaste teadmisi ja oskusi funktsionaalses lugemises, matemaatilises ja loodusteaduslikus kirjaoskuses.

Riigi tasandil õpetajate täienduskoolituste analüüsimiseks ja kavandamiseks on EHISe andmed kasutatud

130. Õpetajate taseme- ja täienduskoolituste info koondatakse EHISesse. EHISe põhimääruse kohaselt peaks olema võimalik teha analüüsi, mis annaks infot läbitud koolituste kohta (vt vasakkesti järgmisel lk-l) ja oleks seekaudu üheks sisendiks õpetajate täienduskoolituse vajaduse prognoosimiseks, koolituste kavandamiseks ning pakkumiseks.

131. Enamik koolijuhte kinnitas, vastates Riigikontrolli küsitlusele, et nad püüavad kanda andmed õpetaja läbitud täienduskoolituste kohta EHISesse, sest vastavat infot (EHISe väljavõtet) saab kasutada õpetajatega arenguvestluste pidamisel. Vestlustel arutatakse muu hulgas ka õpetaja edasist koolitusvajadust ning hinnatakse, milliseid koolitusi oleks vaja koolisiselt korraldada või tellida (kui osalejaid on rohkem).³⁹

Teadmiseks, et

kui õpetaja läbib täienduskoolituse, sisestatakse EHISesse järgmised andmed:

- koolitusasutuse nimi, koolituse läbimist tõendava dokumendi number, kuupäev ja liik (tõend, tunnistus, muu dokument);
- märge, kas koolitus toimus või ei toimunud välisriigis; välisriigis toimunud koolituse sisu (vabas vormis);
- täienduskoolituse valdkond (nt 160-tunnine pedagoogikakursus, tööalane täienduskoolitus, muu koolitus), täienduskoolituse nimetus ning koolituse maht tundides.

132. Mõned koolijuhid märkisid, et õpetajate täienduskoolituste üle arvestuse pidamiseks, nende analüüsimiseks ja planeerimiseks kasutatakse kooli tasandil ka muid võimalusi, sest EHIS ei luba koolitusi otstarbekalt liigitada ning vajalikke väljavõtteid teha.

133. HTM selgitas, et õpetajate täienduskoolituse andmete struktuur EHISes tugineb varasematele ja nüüdseks kehtivuse kaotanud õigusaktidele, mille kohaselt oli näiteks õpetajate aastas läbitud täienduskoolituste mahu hindamine kohustuslik. Kohustuslikku koolitusmahu nõuet enam ei ole, ent hiljem pole koolitusandmete struktuuri infosüsteemis sisuliselt muudetud.

134. Lisaks sellele, et täienduskoolituste info ei ole otstarbekalt liigitatud, ei ole EHISe õpetajate täienduskoolituste andmed usaldusväärsed ja masintöötluse abil analüüsitavad. See tähelepanek leidis kinnitust nii käesolevas auditis kui ka 2023. aasta suvel lõppenud auditis „Eesti keele õpe venekeelses põhikoolis“. Põhjus on selles, et koolid sisestavad andmeid valdavalt ise ja nii tekib palju ebatäpset ning dokumentidele mittevastavat infot. Näiteks ei ole sageli koolituse liigid ja mahud õiged.

135. Euroopa Liidu toetustest rahastatavate koolituste korraldamist hallatakse andmebaasi Juhan⁴⁰ kaudu. Juhan hõlbustab koolitustest ülevaate saamist, näiteks sellest, kui palju on koolitustele registreerunud osalejaid, kui palju on kulunud erinevatele koolitustele raha, milline on olnud tagasiside.

136. Juhanis registreeritud koolitustel osalemise andmed liiguvad otse EHISesse ja nende puhul ei ole koolidel vaja andmeid käsitsi sisestada. See parandab EHISesse kogutavate andmete usaldusväärsust. Kõik koolituste pakkujad aga Juhanit ei kasuta.

³⁹ Selgituseks, et õpetaja koolitusvajaduse infot EHISe kaudu ei koguta ning vastavaid andmeid ei sisestata.

⁴⁰ Kunagise Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutuse täienduskoolituskalendrist edasi arendatud [täienduskoolituste infosüsteem Juhan](#) võimaldab huvilistel täienduskoolituste võimalusi leida, koolitustest osa võtta ning täienduskoolitusega tegelevatel asutustel kogu koolitusprotsessi hallata.

Teadmiseks, et

EHISes õpetajate täienduskoolituste andmete töötlemine on väga mahukas töö, sest sisukate järelduste tegemiseks võib olla vaja kirjeid ükshaaval läbi vaadata ja sisus selgusele jõuda. Näiteks kui koolituste nimetused ei näita nende tegelikku sisu, siis selle teadasaamiseks tuleb asjaosalisele küsimusi esitada ja/või eraldi tõendusdokumente läbi vaadata.

Riigikontrolli järeldused ja soovitused

Teadmiseks, et

Eesti süsteemis on ainepädevuse hindamine ja arendamine peamiselt õpetajate ja koolide/koolijuhtide õlgadel.

Selle korralduse eeliseks on, et rohujuuretasandilt välja kasvanud arendusvajadused on paremini kooskõlas kohalike oludega ja õpetajate motivatsiooniga.

Miinuseks on see, et õpetajatel, koolidel ja koolipidajatel on sageli vähe arendustegevuseks vajalikke ressursse (asi pole ainult rahas, ka häid ainealaseid ja -didaktilisi koolitusi on vähe; samuti on õpetajatel sageli raske ühildada töötamist ja õppimist ja/või leida õppivatele õpetajatele asendusõpetajaid) ning ühtlasi on keskvalitsusel keerulisem riiklike eesmärkide saavutamist juhtida ja järelevalvet teha.

137. Kuigi Juhani kaudu liigub EHISesse automaatselt suur osa õpetajate täienduskoolituste teabest, on õpetajate koolituste info EHISes siiski valdavalt pinnapealne ning kategoriseerimata. Seetõttu oleks täienduskoolituse olukorra või vajaduse analüüsimine HTMile väga mahukas ja kulukas tegevus (EHISe andmete korrastamine ja süstematiseerimine eeldab sisuliselt n-ö käsitsitööd).

138. Ministeerium nõustus, et EHISesse tuleks luua paremad võimalused õpetajate täienduskoolituste info analüüsimiseks. Pole otsustatud, kuidas täienduskoolituste info kogumine täpsemalt toimuma peaks ja mis infot üldse vajatakse.

139. Kokkuvõtteks, ülikoolid ja HTM on öelnud, et usaldusväärsed andmed õpetajate täienduskoolituste kohta oleks olukorrast ülevaate saamiseks ja plaanide tegemiseks tarvilikud. Auditis ilmnes aga, et EHISe andmed õpetajate täienduskoolituste kohta leiavad praktilist kasutust vaid kooli tasandil. HTM ei kasuta kogutavaid andmeid ei poliitika-kujundamiseks ega koolituste planeerimiseks ning korraldamiseks. Andmete kasutamise võimalust pole ka õpetajate taseme- ja täienduskoolituste pakkujatel.

140. LTT-ainete heal tasemel õpetamine eeldab õppeaine ja ainedidaktika põhjalikku tundmist, ent Riigikontroll leidis, et Eesti LTT-ainete õpetajate ettevalmistuses on kõvasti arenguruumi. Näiteks on vaid veidi enam kui kolmandikul (34%) õpetajatest kõigis õpetatavates LTT-ainetes vajalik ettevalmistus. Samal ajal puudub enam kui veerandil (27%) LTT-aine alane ettevalmistus. Teisisõnu on Eestis professionaalsete õpetajate puudus ja probleem sügavam kui kvalifikatsiooninõuetele vastavuse statistikast välja paistab.

141. Riigikontrolli hinnangul on LTT-õpetajate ainealaste ja -didaktiliste teadmiste arendamisele vaja senisest enam rõhku panna. Ekspertide seisukoht on, et kui inimene on õppinud ühe loodusaine õpetajaks, ei tähenda see automaatselt, et ta oskab hästi õpetada ka teisi loodusaineid.

142. Ainepädevuse arendamine on seda olulisem, et koolides on kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate osakaal kasvamas ja õpetajaametisse astub palju karjääripöörajaid. Selleks on tarvis hästi toimivat võimalust seirata täienduskoolituse planeerimist, elluviimist ja rakendatud meetmete tulemuslikkust.

143. Riigikontrolli arvates ei ole vaja ainepädevuse nõudeid tingimata taas kvalifikatsiooninõuetes eraldi rõhutama hakata. Ainepädevuse arendamisel on põhiraskus õpetajatel ja koolijuhtidel ning Riigikontrolli hinnangul peaks see nii jääma (vt vasakkasti). Eelneva valguses saaks aga ka HTM süsteemi tasandil võtta ainepädevuse arendamisel aktiivsema hoiaku.

144. Ainepädevuse arendamisel aitaks edasi järgmiste Riigikontrolli tuvastatud kitsaskohtade lahendamine: õpetajate ainealase pädevuse ning arendusvajaduse väljaselgitamine on praktikas pigem keeruline ülesanne, ainepädevuse hindamise ja arendamiseks toetamiseks pole head töövahendit; ainealased ning ainedidaktilised koolitused ei ole alati kättesaadavad; EHISe täienduskoolituste andmed ei ole korrastatud.

145. Keskne ainepädevuste koolituste pakkumine võib olla praegusest killustatud koolitussüsteemist tõhusam, kui pakutavad koolitus- ja arendustegevused on hästi sihitud ja läbi mõeldud. Selleks on muu hulgas tarvis uurida õpetajate ainealast pädevust, leppida kokku koolitus- ja arendusvajaduste prioriteedid ja nende elluviimise plaan, luua kvaliteetsed koolitus- ja arendustegevuste lähteülesanded (sh eesmärgid, sihtrühmad, sisu, korraldus) ning korraldada hanked, seirata tegevuste elluviimist ja nende tulemuslikkust.

146. Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile:

- Tellida eraldi analüüs, et selgitada välja õpetajate erialase ja ainedidaktilise pädevuse tegelik tase, sest see info on edasiste ainepädevuse arendamise riiklike meetmete loomise eeldus; ning korrata muutuste seiramiseks seda analüüsi teatud aastate tagant.
- Kanda hoolt, et 2026. aastaks kavandatud õpetajate pädevuste, sh ainepädevuse paindlikku ning personaalset kujundamist ja täiendamist toetava hindamisvahendi loomine viiakse ellu tähtaegselt ja et see vahend sobiks nii enesehindamiseks kui ka väliste osaliste poolt hinnangu andmiseks (kooli tasandil, ülikoolides taseme- ja täienduskoolituse programmide kavandamiseks) ning pakkuda õpetajatele ja koolidele selle kasutamisel rakenduslikku tuge (abimaterjalid, koolitused, nõustamine).
- Pakkuda ainepädevuse tõstmiseks keskselt enam ainealaseid ja -didaktilisi koolitusi ning seirata süsteemselt täienduskoolituste tulemuslikkust.
- Vaadata üle EHISe täienduskoolituse andmete kogumise vorm (milliseid andmeid on tarvis, kuidas neid (nt koolituste liike) kategoriseerida) ja viis (kes andmete sisestamise eest vastutab, kuidas info liigub).

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium ei pea väljapakutud analüüsi tellimist keskselt, riigi poolt vajalikuks. Nagu oleme varasemalt öelnud on õpetaja ainealaste pädevuste olemasolu väljaselgitamine tööandja (kooli direktor tööandja esindaja) ülesanne (vt Õpetajate Akadeemia tegevusi lk 37). Töölepingu seadus paneb töötajale kohustuse osaleda oma tööalaste teadmiste ja oskuste arendamiseks koolitustel (vt § 15 lõike 2 punkti 4). Viidatud regulatsiooni eesmärk on suunata töötajat oma oskusi ja teadmisi iseseisvalt edasi arendama. Elukestva õppe põhimõttest lähtudes on karjääriarengu oluline eeldus töötaja enda vajadus ja soov enesetäiendamiseks. Seega, kui erinevad tööandjad peavad sellise analüüsi tellimist vajalikuks, siis on neil võimalus see tellida. Viidatud hindamisvahendi loomine on vahend ülikoolide, mitte üldhariduskoolide jaoks.

Täienduskoolituste infosüsteemi Juhani kaudu toimuvate koolituste lõpetamisel kantakse andmed automaatselt EHISesse, kuid see ei anna tervikvaadet kõikidest täienduskoolitustest. Õpetajad osalevad ka teistel koolitustel. Kuna me enam ei pea arvestust täiendusõppes osaletud tundide üle, siis ei kannu koolid kogu infot õpetajate kohta EHISesse.

Juhanist saame ülevaate meie kesketest koolitustest, mille puhul on kohustus Juhanit kasutada. Arendame seda edasi selliselt, et saaksime selles olevaid meie ESF koolituste andmeid paremini analüüsida.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub, et iga õpetaja ainepädevuste väljaselgitamine on tööandja ülesanne. HTM on viidanud oma vastuses, et ministeerium vastutab selle eest, et õpetajate enesetäiendamise võimalused on loodud ja riiklikult prioriteetsetel teemadel ka rahastus tagatud. Nende ülesannete kvaliteetseks täitmiseks on Riigikontrolli arvates vaja ülevaadet õpetajaskonna kui terviku pädevuste, sh ainepädevuse lünkadest ja täpsematest arendusvajadusest. Kuivõrd ainepädevuse andmeid lihtsasti kättesaadaval kujul ei eksisteeri, on uuringu tegemine küllaltki töömahukas ettevõtmine. Sestap piisaks Riigikontrolli hinnangul, kui ainepädevuse süsteemitasandi analüüs korraldatakse või tellitakse näiteks iga kolme või viie aasta tagant. Samuti on võimalik, et ainepädevust uuritakse näiteks õppeainete kaupa pikema perioodi vältel.

Riigikontroll on kursis, et õpetajate ainepädevuse loodava hindamisvahendi peamiseks kasutajaks oleks ülikoolid. Samas ilmnes auditist, et õpetajate pädevuste hindamine on koolijuhtide jaoks kohati keerukas ning olemasolevad hindamisinstrumendid ei ole piisavalt asjakohased. Kuivõrd ülikoolidele mõeldud hindamisvahendi mõte on selgitada välja õpetajate tase ning koolitus- ja arendusvajadus, võiks sellisest raamistikust võrdlusmomendina või suunanäitajana olla kasu ka üldhariduskoolide õpetajatele ja koolijuhtidele.

Lõpetuseks, HTM viitab oma vastuses, et täienduskoolituste andmete asjus ei ole plaanis EHISes olulisi muudatusi teha. Kuna praegusel kujul ei ole olemasolevad või kogutavad andmed läbitud täienduskoolituste analüüsimiseks ja tuleviku planeerimiseks kasutatavad, nagu EHISe põhimäärus ette näeb, tuleks Riigikontrolli hinnangul ministeeriumil siiski otsustada, kas täienduskoolituste andmeid peab EHISesse kohustuslikus korras koguma või mitte. Kui kohustuslik kogumine jätkub, on täienduskoolituste andmete kogumise ja talletamise korralduses vaja teha muudatusi.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning haridus- ja teadusministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Haridus- ja Teadusministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister saatis 10.01.2024 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditaruande kohta

Haridus- ja Teadusministeerium:

Andmekvaliteedi parandamisse saab Haridus- ja Teadusministeerium (ja edaspidi peamiselt Haridus- ja Noorteamet, sest alates 2024. aastast on kvalifikatsiooninõuete teema Haridus- ja Teadusministeeriumilt antud üle Haridus- ja Noorteameti toimetada) panustada läbi koolijuhtide koolituste ja infopäevade korraldamise ning koolide toetamise andmete Eesti hariduse infosüsteemi kandmisel kindlasti ka edaspidi. Lisaks sellele on võimalik muuta ja täiendada ka varasemalt koostatud kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamise juhendit, mis on olnud koolidele suureks abiks kvalifikatsiooninõuete hindamisel. Sellega kavatseme kindlasti 2024. aastal jätkata.

Kindlasti on võimalik koole senisest veel enam ergutada ja toetada, kuid silmas tuleb pidada, et toetavad tegevused (meetmed) on seatud selliselt, et koolijuhid saaksid enda ülesannete täitmisega ikkagi hakkama ning tekiks elementaarne vilumus ja iseseisvus kvalifikatsiooninõudeid praktikas hinnata.

Haridus- ja Teadusministeerium ei saa nõustuda aruande kokkuvõttes esitatud soovitude kolmandas lõigus esitatud Haridus- ja Teadusministeeriumile pandava ootusega aktiivsemalt ja süsteemsemalt tegeleda õpetajate ainepädevuse arendamisega. See ei saa olla eelkõige Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesanne, vaid see on selgelt iga tööandja ülesanne. Oleme seda korduvalt ka varasemalt rõhutanud. Haridus- ja Teadusministeerium vastutab selle eest, et õpetajate enesetäiendamise võimalused on loodud ja riiklikult prioriteetsetel teemadel ka rahastus tagatud, sealhulgas toetab Haridus- ja Teadusministeerium ka aine- ja eriala, ameti- ja kutseala võrgustike tööd, mis omakorda peaksid hea seisma selle eest, et võrgustike liikmete pädevused vastaksid ootustele ja nõuetele. Küsimus, kas konkreetsel õpetajal on vajadus oma ainealaseid pädevusi suurendada, saab olla vaid tööandja ülesandeks, ning kui aineteadmisi ei ole või vajavad need täiendamist, tuleb sellele vajadusel reageerida (suunata õpetaja oma teadmisi ja oskusi parandama).

Ainepädevuse eraldi väljatoomine ei ole õige – hea ainetundja ei pruugi vaikimisi olla hea õpetaja. Seda on auditis ka küsitletud koolijuhid välja toonud. Pigem on vaja tõsta koolijuhtide (sh õppejuhtide) teadlikkust/võimekust, et suudetaks koolis luua õpetajate arengut toetav täiendusõppe plaan ning sellega seonduvad instrumendid (nt 360 kraadi tagasiside) ja tegevused (nt koostöövestlus), et täiendusõppe vajadus välja selgitada ning jätkusuutlikult õpetaja arengut suunata, sealhulgas ka seda, kuivõrd õpetaja täiendusõppes kogutud teadmisi töös rakendab. Haridus- ja Teadusministeerium on pakkunud täiendusõppes võimalust lisaeriala omandamiseks ning sellise võimaluse pakkumine jätkub kindlasti.

Oleme nõus soovitusel, et Haridus- ja Teadusministeerium võiks ainepädevuse arendamisega seonduva rohkem fookusesse võtta. Plaanitavad Õpetajate Akadeemia tegevused – ainedidaktika-alased uurimisrühmad ning seeläbi õppejõudude järelkasvu tagamine ülikoolides, eelhindamisvahendite loomine ja rakendamine ning paindlike õpiteekondade võimaluse pakkumine – aitavad lahendada Riigikontrolli auditis välja toodud probleemi, et õpetajatel, koolidel ja kooli pidajatel on sageli vähe arendustegevuseks vajalikke ressursse (täiendusõppeks eraldatud rahaline ressurss, häid ainealaseid ja -didaktilisi koolitusi on vähe, õpetajatel sageli raske ühildada töötamist ja õppimist).

Meil on kinnitatud täiendusõppe kontseptsioon, milles on muu hulgas sõnastatud haridus- ja noortevaldkonna töötajate täiendusõppe põhimõtted, milles on kirjeldatud osapoolte vastutus. Näiteks kohaliku omavalitsuse tasandi vastutuseks on: (pidaja) hindab ja kavandab asutuste eelarve planeerimise käigus koostöös asutuse juhiga täiendusõppevajadust, on valdavalt nõustaja ja soovitaja rollis. Jälgib, et täiendusõppeks planeeritud ressursid oleksid kasutatud sihipäraselt ja võimalusel leiab lisaressursid asutuste meeskondade arendamiseks.

Riigikontrolli kommentaar:

Riigikontroll lähtus aruannet koostades HTMiga samast eeldusest, et õpetajate teadmiste ja oskuste arendamise esmane vastutus lasub õpetajatel endil ja nende tööandjatel. Kuivõrd õpetajate vähene järelkasv on ammu teada kitsaskoht ning auditi käigus ilmnes, et LTT-aineid andvate õpetajate aine- ja ainedidaktikaalane ettevalmistus ei ole piisav, on õpetajaskonna arendamise vajadus jätkuvalt suur. Arendusvajaduse katmiseks on tarvis, et eri lahendusi (mis võivad ulatuda õpetajate ainepädevuse tegeliku olukorra kaardistamisest kuni Õpetajate Akadeemia käivitamiseni) otsitaks süsteemseltselt ka keskvalitsuse tasandil.

Riigikontroll nõustub ka märkusega, et heaks õpetajaks olemine tähendab palju enam kui ainult õpetatava aine tundmist. Ometi näitab ainedidaktika- ja ainealaste teadmiste ja oskuste olulisust teiste õpetajatöös vajalike pädevuste seas muu hulgas tõik, et vastavate kursuste maht õpetajate tasemekoolituses on küllaltki suur. Ainepädevuse ja selle pideva edasiarendamise kriitilist tähtsust ning sel alal parema riikliku toe vajadust toonitasid nii auditis intervjueritud valdkonnaekspertid kui ka õpetajate erialaliitude esindajad.

HTM on ministeeriumi jt osapoolte vastutust õpetajaskonna arendamisel lühidalt kirjeldanud oma vastuskirjas Riigikontrollile, detailsemalt on ministeeriumi ülesandeid loetletud haridus- ja noortevaldkonna töötajate täiendusõppe kontseptsioonis, millele on HTM samuti oma vastuses viidanud. Riigikontroll nõustub nendes dokumentides öelduga, kuid märgib, et õpetajate järelkasvu tagamise tegevuskava elluviimiseks on vaja sihikindlat kesket eestvedamist ja seda, et ministeerium oleks kõige muu seas aktiivsem ka õpetajate ainepädevuse arendamisel.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Kvalifikatsiooniõuete üheselt mõistetavus 65. Soovitused haridus- ja teadusministrile: - Kujundada ühtsed selged seisukohad kvalifikatsiooniõuetele vastavust puudutavate probleemsemate aspektide hindamiseks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse tõlgendamisel juhtudel, kus õpetajate vastavust kvalifikatsiooniõuetele hinnatakse seaduse rakendussätetest lähtudes. Näiteks määrata täpsemalt, mida peetakse kõrgharidusel põhinevaks õpetajakoolituseks. - Teha vastavad seisukohad kirjalikult kättesaadavaks kvalifikatsiooniõuete täitmise hindamist ning EHISesse märkimist puudutavates juhendites, sh kaaluda võimalust täiendada ka 2006. aastal koostatud kvalifikatsioonide vastavuse juhendit enamate hindamist hõlbustavate näidetega. - Kaaluda alternatiivina kõrgharidusel põhineva õpetajakoolituse õppekavade ülevaate koostamist, et anda vastus küsimusele, milline koolitus on loetav pedagoogiliseks tasemekoolituseks ja milline mitte. Selle tulemused teha teatavaks ka üldhariduskoolidele. - Kaaluda võimalust avalikustada nende õpetajakoolituse õppekavade nimekirja, mille kohta on juba ülevaade, kas need on loetavad pedagoogiliseks tasemekoolituseks. (p-d 23–32)	Haridus- ja teadusministri vastus: Kindlasti kaalume soovitatud tegevust ning vajadusel avaldame juhendis ka selgemad seisukohad. Seda on võimalik teha vaid koostöös kõrgkoolidega, kuna kõrgkoolid teavad kõige paremini koostatud õppekava sisu, mille põhjal tuleb ka liigitus. Selle kõrval on ministri käskkirjaga antud ministeeriumi koodi-komisjonile ülesandeks määrata kõrghariduse õppekavade liigitus ja hinnata nõuetele vastavust. Liigituse aluseks on rahvusvaheline ühtne hariduse liigitus (ISCED), millest koodikomisjon oma töös lähtub. Praktikas on vaated liigitusele (koodikomisjoni ja kõrgkooli ettepanekud) üldjuhul sarnased. Mõnel üksikul juhul muudab ministeerium liigitust ning seejuures konsulteerime ka kõrgkooliga. Peaasjalikult vaatab õppekava õpetajakoolituse raamõuetele vastavust koodikomisjoni õpetajakoolituse valdkonna spetsilist kui kõigist liikmetest kõige pädevam selles vallas. Õpetajakoolituse õppekavasid on kõrgkoolidel õigus avada juhul, kui neil on õppe õigus õpetajakoolituse ja kasvatusteaduste õppekavagrupis vastaval kõrgharidusastmel (nt TalTechil on ainult magistriõppes see õigus). Kui kõrgkool omab selles õppekavagrupis õppeõigust, võib ta läbi viia õpet. Sellele eelneb õppekava registreerimine.
Kvalifikatsiooniandmete kvaliteedi parandamine 65. Soovitused haridus- ja teadusministrile (jätk): - Võtta aktiivsem hoiak, et tagada õpetajate vastavus kvalifikatsiooniõuetele ja vastavate andmete kvaliteedi paranemine. Selleks: - korrata omavalitsusi ja koole hõlmavat kvalifikatsiooniõuete täitmise hindamise seireprojekti, jätkata koolitus- ja infopäevadega, sh juhtida koolide ja koolipidajate tähelepanu haridust tõendavate dokumentide andmete kontrollimise ja parandamise kohustusele ning julgustada koolijuhte kvalifikatsiooniõuete täitmise hindamise küsimuste korral küsima nõu ministeeriumilt; - uuendada kvalifikatsiooniõuetele vastavuse andmete ülevaateuse korraldust – koolidega konsulteerides tuleks määrata kas kindlad sündmused, mille korral andmeid üle vaadatakse (nt koolijuhhi vahetumise korral, pärast õpetajate arenguvestluste perioodi lõppu), või uus ülevaateuse intervall (harvem kui kord kuus) või kombineerida neid kahte; - seada sisse tõhusam järelevalve EHISse täitmise üle; integreerida kvalifikatsiooniõuete täitmise hindamist hõlbustavad selgitused EHISesse (automaatselt avanevate rippmenüüde või infokastidena), mis võimaldab kasutajal	Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeeriumi senine tegevus Teie poolt väljatoodud punktides on olnud küllalt aktiivne ning jätkame neid soovitatud tegevusi. Esimeses alapunktis nimetatud kvalifikatsiooniõuete täitmise hindamise seiramise osas oleme viimastel aastatel olnud eriti aktiivsed, tegemist on olnud väga kõrge prioriteetsusega teemaga. Kindlasti on võimalik veel täpsemalt analüüsida riigi poolt pakutava rakendustoe vajadust. Aga nagu varasemalt oleme välja toonud, siis on toetavad tegevused (meetmed) seatud ikkagi eesmärgiga, et koolijuhid saaksid enda ülesannete täitmisega praktikas hakkama ning tekiks elementaarne vilumus ja iseseisvus kvalifikatsiooniõuetele hinnata. Eesti hariduse infosüsteemi (edaspidi EHISe) andmete sisestamise käigus ei ole kvalifikatsiooniõuete täitmise hindamist hõlbustavatest automaatsetest selgitavatest rippmenüüdest, infokastidest kasu, sest andmete sisestamise käigus ei hinnata õpetajate vastavust kvalifikatsiooniõuetele. Õpetajate ja akadeemiliste töötajate alamregistrisse kogutavate kvalifikatsiooniõuete andmete puhul on keeruline infokastide ja rippmenüüde kaudu andmete kvaliteeti tõsta, sest osaliselt on need andmed kättesaadavad automaatselt õppurite registrist, osaliselt sisestatakse need aga õppeasutuses õpetaja kohta käsitsi. EHISe tegutsemise ajal õpetajate omandatud hariduse andmed tulevad automaatselt õppurite alamregistrist (kõrghariduse, kutsehariduse, üldhariduse lõpudokumendi nimetus, õppeasutuse nimetus, kvalifikatsioon kehtivas raamistikus, õppekava nimetus, dokumendi nr, lõpetamise kuupäev, keel, riik). Kui õpetajaametisse asub aga isik, kes on omandanud hariduse enne EHISe registri loomist, siis sisestab kool tema kvalifikatsiooniõuete andmed käsitsi: kvalifikatsiooni lõpudokumendi nimetus valitakse rippmenüüst, lõpudokumendile vastav kvalifikatsioon kehtivas raamistikus tuleb automaatselt EHISest. Õppeasutuse nimetus ja ID on kas valitavad rippmenüüdest või kui otsitavat rippmenüüdes ei leidu (haridus on omandatud õppeasutuses, mis tegutses enne EHISe registrit), siis sisestatakse nimetus käsitsi, ID ei sisestata üldse. Eriala/õppekava nimetus, lõpetamise kuupäev, dokumendi number sisestatakse käsitsi, õppekeel ja riik valitakse rippmenüüdest. Viimati nimetatud õpetajate grupi kvalifikatsiooniõuete andmete kvaliteet sõltub eelkõige õppeasutuse andmehalduri täpsusest ja korrektsusest.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
pöörata õigel ajal ja hõlpsamalt tähelepanu kannete korrektsusele; (p-d 44–60)	Õpetaja vastavust kvalifikatsiooninõuetele hindab õppeasutuse juht. Seega peab juht olema teadlik nõuetest ning oskama kehtestatud nõuetest lähtuvalt hinnata õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavust (vajadusel on abiks juhendmaterjal, samuti on võimalik abi küsida Haridus- ja Teadusministeeriumist/Haridus- ja Noorteametist). EHIS on register, kuhu pannakse kirja õppeasutuse juhi hinnang nõuetele vastavuse kohta. Registrisse tehakse märge, kas õpetaja vastab või ei vasta kvalifikatsiooninõuetele (ei/jah). Kvalifikatsiooninõuetele vastavuse märke sisestamisel selgitavatest rippmenüüdest kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamiseks kasu ei näe, sest hinnang tehakse enne märke sisestamist. Õppeasutuse juhile on kättesaadav pedagoogi isikukaart, mida saab lisaks dokumentidele kasutada ka kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel. Sellel kajastuvad kogu õpetaja töötamisega seotud andmestik, kvalifikatsioonide, täienduskoolituse andmed, eesti keele tasemeeksamite sooritus tulemused (omandatud kategooriad, tasemed). Võimalusel võiks kaaluda pedagoogi isikukaardile kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamise juhendmaterjali lingi lisamist. Niisiis sõltub õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavuse märke korrektsus eelkõige õppeasutuse juhi hinnangust ning selle korrektselt märkimisest EHISe andmebaasi. Paljudel juhtudel ei ole EHISe andmebaasi andmete sisestajaks direktor, vaid õppejuht, sekretär või keegi kolmas. Juht peab olema sellisel juhul hoolas, et õige info saab edastatud EHISe andmehaldurile ning andmehaldur peab olema hoolas, et see saaks korrektselt sisestatud. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll lähtus aruande soovitude tegemisel sellest, et kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamise tekkivate vigade kõige olulisemaks ennetamise viisiks on selged seisukohad ja juhendid, millest lähtuda kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel probleemsemate aspektide korral. Tuleb mõnda, et EHISe automaatsed rippmenüüd ja infokastid ei ole eesmärk omaette, vaid need saavad olla ainult kvaliteedikontrolli lisameede, mis aitaks ennetada andmete käsitsi sisestamisel tekkida võivaid vigu või sunniks teatud juhtudel üle kontrollima, kas kvalifikatsiooninõuete täitmise kohta antud hinnang on õige. Soovitus integreerida kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamist hõlbustavad selgitused EHISesse lähtus siiski eeldusest, et õpetajate kvalifikatsiooninõuete hindamine ja andmete sisestamine on ühe ja sama protsessi etapid, mille tegijad võivad, aga ei pruugi olla eri isikud. Praktika näitab, et ainult juhi või andmehalduri hoolsus-kohustusele rõhumine andmekvaliteedi paranemist ei taga. Andmete sisestamisel tekib vigu olenemata sellest, kuidas nõuetele vastavuse hindamine ja andmete sisestamine on koolis korraldatud või kes neid ülesandeid täidab. Lisaks ilmnes Riigikontrolli korraldatud küsitlusest, et mõne koolijuhi arvates parandaks EHISesse integreeritud juhised mõnevõrra EHISe kasutamise mugavust. On enesestmõistetav, et EHISe edasiarendamise otsuste tegemisel kaalutakse lisaks potentsiaalsele kasule ka arenduste maksumust. Eesmärk võiks siiski olla, et EHISes on automaatselt välistatud võimalus märkida õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavaks, kui tema kohta sisestatud info omandatud haridustaseme (ja vajadusel kutse olemasolu) kohta tegelikult kvalifikatsiooninõuetele ei vasta.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
EHISE andmete ning kvalifikatsiooniõuete täitmise hinnangute õigsus 65. Soovitused haridus- ja teadusministrile (jätk): - kaaluda EHISes täiendavate automaatkontrollide kasutamist või mõelda, kas ja milliseid valikuid süsteem lubab teha (nt välistada võimalus pidada Nõukogude Liidus välja antud dokumente Eesti Vabariigis välja antud dokumentideks või Nõukogude Liidus omandatud kõrghariduse taset bakalaureusekraadiks); (p-d 44–49) - kaaluda eelnevalt loetletud meetmete elluviimiseks vajalike ressursside valguses, kas kokkuvõtteks võiks olla otstarbekam teha nende õpetajate puhul, kes vastaksid kvalifikatsiooniõuetele, lähtudes põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 99 rakendussätetest, haridusõuete täitmise hindamine HTMi või selle allasutuse funktsiooniks ehk keskselt teostatavaks ülesandeks. (p-d 34–35) - Ennetada koolijuhtide teavitamise, järelevalve jt meetmete kaudu olukordi, kus kvalifikatsiooniõuetele mittevastava õpetaja tähtajalise töölepingu lõppemise korral jäetakse uus konkurss korraldamata. - Kaaluda, kas on otstarbekas luua õiguslik alus õpetajaga alusetult sõlmitud tähtajatu töölepingu tööandjapoolseks lõpetamiseks (kui õpetaja ei ole nõus kokku leppima alusetult sõlmitud töölepingu lõpetamiseks või muutmiseks). (p-d 36–41)	Haridus- ja teadusministri vastus: Täname automaatkontrolli lisamise ettepaneku eest! EHISE alamregistrites kasutatakse andmete korrektsuse tagamiseks juba hulgaliselt automaatkontrolle. Vastavalt vajadusele on automaatkontrolle võimalik alati lisada, neid kaardistatakse jooksvalt. Lähiajal on ministeeriumi analüütikud uuesti EHISE automaatkontrollide vajadust kaardistamas, kaardistuse tulemus edastatakse EHISE ekspertidele ja andmehalduse juhile. Haridus- ja Teadusministeerium ei pea otstarbekaks täiendava õigusliku aluse loomist õpetajaga alusetult sõlmitud tähtajatu töölepingu tööandjapoolseks lõpetamiseks, kuna võimalused töölepingu lõpetamiseks on täna juba olemas ning peame sobivamaks lahenduseks tööandjate harimist ning muid ennetavaid tegevusi, mis suurendavad töenäosust, et alusetult sõlmitud tähtajatuid töölepinguid ei sõlmitaks.
Õpetajate ainepädevuse arendamise toetamine 146. Soovitused haridus- ja teadusministrile (jätk): - Tellida eraldi analüüs, et selgitada välja õpetajate erialase ja ainedidaktilise pädevuse tegelik tase, sest see info on edasiste ainepädevuse arendamise riiklike meetmete loomise eeldus; ning korrata muutuste seiramiseks seda analüüsi teatud aastate tagant. (p-d 114–129) - Kanda hoolt, et 2026. aastaks kavandatud õpetajate pädevuste, sh ainepädevuse paindlikku ning personaalset kujundamist ja täiendamist toetava hindamisvahendi loomine viiakse ellu tähtaegselt ja et see vahend sobiks nii enesehindamiseks kui ka väliste osaliste poolt hinnangu andmiseks (kooli tasandil, ülikoolides taseme- ja täienduskoolituse programmide kavandamiseks) ning pakkuda õpetajatele ja koolidele selle kasutamisel rakenduslikku tuge (abimaterjalid, koolitused, nõustamine). (p-d 102–106) - Pakkuda ainepädevuse tõstmiseks keskselt enam ainealaseid ja -didaktilisi koolitusi ning	Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium ei pea väljapakutud analüüsi tellimist keskselt, riigi poolt vajalikuks. Nagu oleme varasemalt öelnud on õpetaja ainealaste pädevuste olemasolu väljaselgitamine tööandja (kooli direktor tööandja esindaja) ülesanne (vt Õpetajate Akadeemia tegevusi lk 37). Töölepingu seadus paneb töötajale kohustuse osaleda oma tööalaste teadmiste ja oskuste arendamiseks koolitustel (vt § 15 lõike 2 punkti 4). Viidatud regulatsiooni eesmärk on suunata töötajat oma oskusi ja teadmisi iseseisvalt edasi arendama. Elukestva õppe põhimõttest lähtudes on karjääriarengu oluline eeldus töötaja enda vajadus ja soov enesetäiendamiseks. Seega, kui erinevad tööandjad peavad sellise analüüsi tellimist vajalikuks, siis on neil võimalus see tellida. Viidatud hindamisvahendi loomine on vahend ülikoolide, mitte üldhariduskoolide jaoks. Täienduskoolituste infosüsteemi Juhani kaudu toimuvate koolituste lõpetamisel kantakse andmed automaatselt EHISesse, kuid see ei anna tervikvaadet kõikidest täienduskoolitustest. Õpetajad osalevad ka teistel koolitustel. Kuna me enam ei pea arvestust täiendusõppes osaletud tundide üle, siis ei kanna koolid kogu infot õpetajate kohta EHISesse. Juhanist saame ülevaate meie kesketest koolitustest, mille puhul on kohustus Juhani kasutada. Arendame seda edasi selliselt, et saaksime selles olevaid meie ESF koolituste andmeid paremini analüüsida. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub, et iga õpetaja ainepädevuste väljaselgitamine on tööandja ülesanne. HTM on viidanud oma vastuses, et ministeerium vastutab selle eest, et õpetajate enesetäiendamise võimalused on loodud ja riiklikult prioriteetsetel teemadel ka rahastus tagatud. Nende ülesannete kvaliteetseks täitmiseks on Riigikontrolli arvates vaja ülevaadet õpetajaskonna kui terviku pädevuste, sh ainepädevuse lünkadest ja täpsematest arendusvajadusest. Kuivõrd ainepädevuse

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
seirata süsteemselt täienduskoolituste tulemuslikkust. (p-d 107–113) Vaadata üle EHISe täienduskoolituse andmete kogumise vorm (milliseid andmeid on tarvis, kuidas neid (nt koolituste liike) kategoriseerida) ja viis (kes andmete sisestamise eest vastutab, kuidas info liigub). (p-d 130–139)	andmeid lihtsasti kättesaadaval kujul ei eksisteeri, on uuringu tegemine küllaltki töömahukas ettevõtmine. Sestap piisaks Riigikontrolli hinnangul, kui ainepädevuse süsteemitasandi analüüs korraldatakse või tellitakse näiteks iga kolme või viie aasta tagant. Samuti on võimalik, et ainepädevust uuritakse näiteks õppeainete kaupa pikema perioodi vältel. Riigikontroll on kursis, et õpetajate ainepädevuse loodava hindamisvahendi peamiseks kasutajaks oleks ülikoolid. Samas ilmnes auditist, et õpetajate pädevuste hindamine on koolijuhtide jaoks kohati keerukas ning olemasolevad hindamisinstrumendid ei ole piisavalt asjakohased. Kuivõrd ülikoolidele mõeldud hindamisvahendi mõte on selgitada välja õpetajate tase ning koolitus- ja arendusvajadus, võiks sellisest raamistikust võrdlusemomentina või suunanäitajana olla kasu ka üldhariduskoolide õpetajatele ja koolijuhtidele. Lõpetuseks, HTM viitab oma vastuses, et täienduskoolituste andmete asjus ei ole plaanis EHISes olulisi muudatusi teha. Kuna praegusel kujul ei ole olemasolevad või kogutavad andmed läbitud täienduskoolituste analüüsimiseks ja tuleviku planeerimiseks kasutatavad, nagu EHISe põhimäärus ette näeb, tuleks Riigikontrolli hinnangul ministeeriumil siiski otsustada, kas täienduskoolituste andmeid peab EHISesse kohustuslikus korras koguma või mitte. Kui kohustuslik kogumine jätkub, on täienduskoolituste andmete kogumise ja talletamise korralduses vaja teha muudatusi.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata, kas Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) on õpetajate kvalifikatsiooni ja ainepädevust puudutavate andmete kogumist ning talletamist korraldanud nii, et on olemas õige ja asjakohane teave õpetajaskonna arendamist puudutavate otsuste tegemiseks.

Auditi laiem tagamõte oli aidata kaasa professionaalsete, kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaalu suurenemisele üldhariduskoolides ja seeläbi õppe kõrge kvaliteedi kindlustamisele. Õiged ja asjakohased andmed õpetajate vastavusest kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele ja õpetajaskonna ainepädevuse kohta aitavad toetada a) õpetajapoliitika meetmete kujundamist ja nende rakendamise seiret HTMis ning b) õpetajate koolitus- ja arendusvajaduse märkamist, planeerimist, rahastamist, elluviimist ja muutuste seiret koolijuhtide ja koolipidajate poolt.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditi uurimisküsimused ja hinnangu andmise kriteeriumid olid järgmised:

- 1) Kas HTMil on olemas õiged ja asjakohased andmed õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse kohta?
 - a) Kas Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) andmed peegeldavad õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavust õigesti?
 - Riigikontrolli valimisse hõlmatud õpetajad (vt allpool), kes vastavad põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele, on märgitud EHISes kvalifikatsiooninõuetele vastavaks.⁴¹ Õpetajad, kes kvalifikatsiooninõuetele ei vasta, on EHISes märgitud kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaks.
 - Kõikide kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajatega on sõlmitud kuni üheaastased tähtajalised töölepingud.
 - b) Kas HTM toetab koolijuhte ja -pidajaid õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel?
 - Õpetajate kvalifikatsiooninõuded on ühtviisi mõistetavad nii õpetajatele, koolijuhtidele, koolipidajatele kui ka teistele osapooltele.
 - HTM on koostanud arusaadavad ja täpsed juhised, mis lubavad koolijuhtidel täpselt õpetajate kvalifikatsiooni hinnata.
 - HTM nõustab koolijuhte ja kohalike omavalitsuste esindajaid kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel.
 - c) Kuidas HTM tegeleb EHISe õpetajate kvalifikatsiooni puudutavate andmete kvaliteedi tõstmisega?
 - Kas HTM, kool ja koolipidajad kontrollivad süsteemselt EHISe õpetajate kvalifikatsiooni kajastavate andmete õigsust? Kas HTM pakub operatiivselt tuge EHISe korrektseks täitmiseks?
 - Kas õpetajate kvalifikatsiooni puudutavate andmete korrektsuse tagamiseks kasutatakse andmete migreerimist ning andmete korrektse sisestamise toetamiseks kasutatakse (automaat-)kontrolle, mis annavad ebaloogiliste või vigaste andmete sisestamisel veateateid jm?

⁴¹ Enne 2013. aastat sobiva hariduse omandanud ja õpetajana töötanud inimestele rakenduvad mitmed täpsemad kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamise reeglid, millega auditis arvestati.

- 2) Kas HTMil on olemas info õpetajate ainealase pädevuse kohta, mida saaks kasutada õpetajate täienduskoolituste planeerimiseks ning kuidas HTM koolijuhte õpetajaskonna ainepädevuse arendamisel toetab?
- a) Kas põhikooli kolmanda astme LTT-ainete õpetajad on saanud vajaliku ainealase ettevalmistuse?
 - LTT-ainete õpetajate taseme- ja täienduskoolituse dokumendid võimaldavad veenduda, et neil on ettevalmistus kõigis õppeainetes, mida nad õpetavad.
 - b) Kas kooli tasandil arvestatakse õpetajate ainealast pädevust õpetajate ametisse määramisel ning koolijuhid oskavad õpetajaga koostöös ainepädevust hinnata ja toetavad selle arendamist?
 - Koolijuhid peavad ainealast pädevust õpetajate värbamisel oluliseks ja püüavad leida sobiva ettevalmistusega õpetaja, sh korraldavad konkursse, nagu seadus ette näeb.
 - Õpetaja ja koolijuht oskavad hinnata vajakajäämisi (ainealastes) pädevustes, et kavandada puudustega toimetulemiseks (individuaalsed) õpiteed ja pakkuda õpetajale tuge (nt mentorlust). Ainepädevuse hindamise toetamiseks ja arendamiseks on HTM välja töötanud head töövahendid ning neid kasutatakse / osatakse kasutada.
 - c) Kas HTM toetab süsteemselt õpetajate ainepädevuse arendamist?
 - Kas HTM toetab õpetajate ainepädevuse arendamist õpetajate väljaõppe- ja täienduskoolituse kaudu (õpetajatele pakutakse keskselt koolitusi ainepädevuse arendamiseks, tehes selleks vajalikke alusuuringuid), viies läbi järelevalvet, andes õpetajakutset jne?
 - Kas EHISesse kogutav täienduskoolituste info võimaldab HTMil teha analüüse, mis annaks infot läbitud koolituste kohta ja oleks seekaudu üheks sisendiks õpetajate täienduskoolituse vajaduse prognoosimiseks, koolituste kavandamiseks ning pakkumiseks?

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis võeti vaatluse alla 2022/2023. õa-I (10.11.2022. a seisuga) põhikooli kolmandas astmes loodus-õpetust, füüsikat, keemiat, geograafiat, bioloogiat ja matemaatikat (LTT-aineid) õpetavad õpetajad. Uuringute järgi on just nendest õpetajatest Eestis kõige teravam puudus.

Vaatluse alt jäid välja kutsekoolid, haridusliku erivajadusega laste koolid, erakoolid, gümnaasiumid, täiskasvanute gümnaasiumid.

Auditeeritu oli Haridus- ja Teadusministeerium. Menetlusosalistena olid kaasatud kohalikud omavalitsused (koolipidajad) koos koolidega. Omavalitsustele ja koolidele auditis hinnanguid ei antud. Koolidelt küsiti õpetajate kvalifikatsiooni ja ainealast ettevalmistust kinnitavaid tõendeid (taseme- ja täienduskoolituste tunnistused), samuti selgitusi selle kohta, mille alusel on koolijuht õpetaja kvalifikatsiooninõuete täitmist ja õpetajate sobivust ainete õpetamiseks hinnanud.

Õpetajate kvalifikatsiooni kinnitavaid tõendeid oli vaja, et võrrelda õpetajate tegelikku kvalifikatsiooni EHISe andmetega. Riigikontroll kontrollis EHISe andmete õigsust selleks moodustatud valimi põhjal.

08.07.2022 jõustunud muudatuse kohaselt lisandus õpetajate kvalifikatsiooninõuetesse ka eesti keele oskuse nõue. Selle nõude täitmist pole auditis käsitletud, sest keeleoskuse nõuetega vastavusse viimiseks on ette nähtud üleminekuaeg – nõue rakendub 01.08.2024. Pealegi puudutas Riigikontroll eestikeelsele õppele ülemineku teemat 2023. a suvel valminud auditis „[Eesti keele õpe vene õppekeelega põhikoolis](#)“.

Auditi metoodika

Auditi valimi moodustamiseks küsis Riigikontroll HTMilt õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavust iseloomustavad andmed välja kahes etapis: 1) esmalt küsiti välja kõikide munitsipaalkoolide kolmanda

kooliastme LTT-õpetajate pseudonüümitud andmed; 2) nende pinnalt koostati valim, kus vaadati järgmisi õpetajate andmeid isikustatult: haridustase, lõpetatud õppekava/eriala, andmed hetkel kõrghariduse omandamise, läbitud täienduskoolituste, varasema töökogemuse ning kutse olemasolu kohta.

Koolijuhtidelt küsis Riigikontroll valimisse kuulunud õpetajate haridust tõendavad dokumendid. Dokumente ei küsitud juhul, kui õpetaja haridust tõendavad andmed oli EHISesse sisestanud diplomi väljastanud ülikool ning üheselt oli selge, mis aine õpetamiseks haridus ettevalmistuse andis (näiteks oli õpetaja õppinud matemaatikaõpetajaks ja andis üksnes matemaatikatunde). Samuti ei küsitud haridust tõendavaid dokumente juhul, kui nähtus, et isik oli omandanud vaid keskhariduse. Vajaduse korral küsis Riigikontroll koolijuhtidelt ka selgitusi EHISe kannete kohta (näiteks kui kvalifikatsiooninõuetele mittevastava õpetajaga oli EHISest nähtuvalt sõlmitud tähtajatu tööleping) ning selle kohta, millele tuginedes on koolijuhid hinnanud õpetajate ainealast ettevalmistust.

Kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamiseks võrdles Riigikontroll EHISe andmeid koolijuhtidelt saadud dokumentide ja selgitustega. Keerukamate ning küsitavusi tekitanud kaasuste puhul arutas Riigikontroll hinnangu läbi HTMi esindajaga.

Valimisse hõlmati algselt kokku 530 õpetajat 184 koolist ja 66 omavalitsusest. Valimi moodustamisel arvestati kuni 250 õpilasega munitsipaalkoole ning õpetajaid, kes õpetasid 2022/2023. õppeaastal koolis vähemalt kahte õppeainet, millest vähemalt üks oli kolmandas kooliastmes õpetatav LTT-aine.

Valimi lõplikuks suuruseks kujunes 486 õpetajat 176 koolist 62 omavalitsusest. Valim kujunes planeerituga võrreldes väiksemaks, sest 1) koolijuhtidega suheldes ilmnas, et osa õpetajaid tegelikult ei vastanud valimisse hõlmamise tingimustele, ehk selgus, et kooli kanded õpetaja õpetatavate ainete ja/või klasside kohta ei olnud korrektsed; 2) osa koole jättis Riigikontrolli esitatud info- ja dokumendipäringule vastamata, mistõttu ei olnud auditi käigus võimalik EHISe kannete õigsust kontrollida; 3) osal juhtudel ei olnud koolidel küsitud haridust tõendavaid dokumente või akadeemilisi õiendeid olemas (need olid kaduma läinud vm) ja hinnangut ei saanud anda.

Õpetajate ainealast ettevalmistust hinnati samas eelkirjeldatud valimis. Õpetaja kohta esitatud taseme- ja mahukamate täienduskoolituste tunnistuste ning akadeemiliste õiendite alusel jaotati õpetajad nelja rühma:

- a) Õpetajad, kelle taseme- ja/või täienduskoolituse diplomitelt ning akadeemilistelt õienditelt nähtus õpetatava aine ja/või ainedidaktika kursuste läbimine ning seda kõiki LTT-aineid silmas pidades, mida õpetaja koolis 2022/23. õppeaastal kolmandas kooliastmes õpetas. Näiteks kui õpetaja õpetas koolis bioloogiat ja geograafiat, siis esimesse rühma paigutus ta vaid siis, kui ta oli ainealaseid kursusi läbinud nii bioloogias kui ka geograafias.
- b) Õpetajad, kelle taseme- ja/või täienduskoolituse diplomitelt ning akadeemilistelt õienditelt nähtus vähemalt ühe õpetatava LTT-aine kursuste läbimine. Siia gruppi liigitas näiteks koolis bioloogiat, keemiat, füüsikat ja geograafiat õpetav õpetaja, kellel oli ainult geograafiaalane ettevalmistus.
- c) Õpetajad, kelle läbitud kõrghariduse tasemeõppekavas ja/või täienduskoolituste hulgas valdkonnaga seotud aineid siiski mõningal määral leidis. Näiteks paigutus siia rühma bakalaureuseõppes loodusturismi õppekaval õppinud ning auditi ajal gümnaasiumi mitme aine õppekaval bioloogiaõpetajaks õppiv õpetaja.
- d) Õpetajad, kelle taseme- ja täienduskoolituse tõendeist ei ilmnenu kolmanda kooliastme LTT-aine õpetaja ettevalmistust ega LTT-aine kursuste läbimist muul kõrghariduse õppekaval. Näiteks asetus siia gruppi õpetaja, kes õpetas küll kolmandas kooliastmes bioloogiat, kuid oli õppinud raamatukogundust ja bibliograafiat ning polnud bioloogiaalaseid täienduskoolitusi läbinud.

Kõikide nende koolide juhtide seas, mille õpetajad valimisse kuulusid, viidi läbi kirjalik küsitlus kvalifikatsiooni ja ainepädevust, samuti EHISe täitmist ning õpetajate täienduskoolitust puudutavatel teemadel. Küsitlusele vastas 175 koolijuhti.

Tabel 3. Auditi käigus toimunud intervjuud

Asutus	Kuupäev	Osalejad
1. Haridus- ja Teadusministeerium	07.10.2022	Hille Voolaid, õiguspoliitika osakonna järelevalve valdkonna nõunik
2. Haridus- ja Teadusministeerium	21.10.2022	Anu Vau, üldhariduspoliitika osakonna haridusjuhtimise ja õpetajapoliitika valdkonna peaekspert
3. Haridus- ja Teadusministeerium	12.05.2023	Indrek Kilk, õiguspoliitika osakonna õigusloome valdkonna juht Kristel Vaher, strateegilise planeerimise ja kommunikatsiooniosakonna analüüsivaldkonna juhtivanalüütik
4. Haridus- ja Teadusministeerium	16.05.2023	Eneken Juurmann, üldhariduspoliitika osakonna haridusjuhtimise ja õpetajapoliitika valdkonna nõunik
5. Eesti Keemiaõpetajate Liit	13.12.2022	Miia Rannikmäe, juhatuse liige, Tartu Ülikooli loodusteadusliku hariduse keskuse juhataja, loodusteadusliku hariduse professor Erkki Tempel, juhatuse liige
6. Eesti Bioloogia-õpetajate Ühing	21.12.2022	Küllli Relve, juhatuse liige Marje Loide, juhatuse liige
7. Eesti Matemaatika Seltsi kooli-matemaatika ühendus	19.12.2022	Heli Kiisel, esimees Helen Kaasik, liige Kristel Tamm, liige
8. Tallinna Ülikool	17.05.2023	Priit Reiska, loodusteaduste didaktika professor, loodus- ja terviseteaduste instituut Erkki Soika, füüsika ja füüsika didaktika lektor, loodus- ja terviseteaduste instituut
9. Tartu Ülikool	17.05.2023	Margus Pedaste, haridustehnoloogia professor, haridusteaduste instituut, Pedagogicum'i ning haridustehnoloogia keskuse juhataja
10. Eesti Õpetajate Liit	23.08.2023	Margit Timakov, juhatuse esimees, õpetajakutse komisjoni liige

Auditi lõpetamise aeg

Audit toimingud lõpetati 2023. aasta septembris.

Õpetajate vastavust kvalifikatsiooninõuetele ning ainepädevusele vaadati 10.11.2022. a seisuga. Selleks kuupäevaks esitasid koolid EHISesse andmed alanud õppeaasta kohta. Auditi tähelepanekud õpetajate kvalifikatsioone ning ainealast pädevust puudutavalt lähtuvad seega 2022/2023. õppeaastal olnud seisust.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid audiitorid Triin Jõelet, Riina Saaremägi ja auditijuht Rauno Vinni.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80110.

Riigikontrolli postiaadress on:
Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid õpetajahariduse valdkonnas

01.06.2023 – Eesti keele õpe vene õppekeelega põhikoolis

31.05.2022 – Gümnaasiumivõrgu kujundamine

27.11.2020 – Hariduse tugiteenuste kättesaadavus

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Valdkonna ülevaade

Õpetajate vajadus

Õpetajate kvalifikatsiooni ja ainepädevuse temaatika on vahetult seotud professionaalsete, kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate vähesuse küsimusega, sest iga inimene õpetajaks ei sobi ja õppe kvaliteedi tagamiseks on õpetajaametile kehtestatud riiklikud nõuded. Õpetajate vähesusest on räägitud aastaid, kuid probleem ei ole leevenenud.

2023. aastal valminud HTMi kirjanduse ülevaade „Õpetajate tööturu tõmbe- ja tõukejõud“⁴² sedastab, et Eesti üldhariduskoolides on viimastel aastatel suuremate põlvkondade kooliikka jõudmise tõttu kasvanud nii õpetajate kui ka õpetaja ametikohtade arv, eeskätt põhikooli osas ning enim tõmbepiirkondades Harjumaal ja Tartumaal. Samas on haridusvaldkonna tööjõupuudus mitmel põhjusel struktuurne.

Esiteks kasvab õpetajate keskmine vanus ning vanimatesse vanuserühmadesse kuuluvate õpetajate osakaal. Seda näitab ka käesoleva auditi valimisse kuulunud õpetajate vanuseline jaotus: vanuses 30 või alla selle oli 4% õpetajatest (21 õpetajat 486-st), samas kui vanuses 60 ja üle selle oli 33% õpetajatest (162 õpetajat). Vt lähemalt tabelist 1.

Kui vanemad õpetajad pensionile siirduvad ning õpetajatööst loobuvad, kujuneb kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate osakaal kogu õpetajaskonnast suuremaks. Põhjus on selles, et noorematest õpetajatest vastavad ainult pooled kvalifikatsiooninõuetele.⁴³ Riigikontrolli valimis oli noorte (kuni 30-aastaste) kvalifikatsiooninõuetele vastavate LTT-ainete õpetajate osakaal veelgi väiksem, moodustades kogu valimist vaid 1% ning vanusegrupist 19% (vt täpsemalt tabel 1).

Tabel 1. Õpetajate vanuseline jaotus Riigikontrolli auditi valimis

Õpetajate vanuserühmad	Õpetajate arv	Osakaal valimist	Kvalifikatsiooninõuetele vastavad õpetajad		
			Õpetajate arv	Osakaal koguvalemist	Osakaal vanuserühmast
30 aastat või alla selle	21	4%	4	1%	19%
31–54 aastat	232	48%	154	32%	66%
55–59 aastat	71	15%	64	13%	90%
60–64 aastat	88	18%	77	16%	88%
65 aastat ja vanemad	74	15%	70	14%	95%

Allikas: Riigikontroll EHISe andmetel

Teiseks, õpetajate puudus on teravam maapiirkondade koolides, kus muu hulgas on suurem tajutud puudus reaalinete ja matemaatika õpetajatest. Üle 40% ametis olevatest õpetajatest (rohkem maa- ja vähem linnakoolides) töötab osakoormusega ja vaid 3,5% faktiliselt ülekoormusega.⁴⁴

Loodus- ja täppisteaduste ehk LTT-õpetajate⁴⁵ vähesuse problemaatikast on räägitud põhjalikumalt juba 2018. aastal valminud OSKA hariduse- ja teaduse valdkonna tööjõuvajaduse prognoosis⁴⁶. OSKA aruandes on LTT-õppeainete õpetajate kohta öeldud järgmist:

⁴² [Õpetajate tööturu tõmbe- ja tõukejõud: kirjanduse ülevaade](#), Inga Kukk, Eda Tagamets. Haridus- ja Teadusministeerium, 2023.

⁴³ EHISe andmetel oli 2021/2022. õppeaastal kuni 30-aastaste õpetajate seas kvalifikatsiooninõuetele vastavaid õpetajaid 49,1%.

⁴⁴ [Õpetajate tööturu tõmbe- ja tõukejõud: kirjanduse ülevaade](#), Inga Kukk, Eda Tagamets. Haridus- ja Teadusministeerium, 2023.

⁴⁵ Loodus- ja täppisteaduslikud ained (inglise keeles kasutatakse sageli ka tähist STE(A)M) on füüsika, keemia, geograafia, bioloogia, matemaatika. Mõnikord lisatakse ainete loetellu ka info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, kuid [OSKA prognoosi](#) kohaselt Eestis arvutiõpetuse õpetajate vanusest tulenev asendusvajadus kriitilisel tasemel ei ole.

⁴⁶ [Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: haridus ja teadus](#), SA Kutsekoda, 2018, lk 72–73.

- a) Eestis on eeskätt probleeme füüsika-, keemia- ja geograafia-, samuti matemaatikaõpetajate värbamisega.
- b) Loodusteaduslike ainete, ennekõike füüsikaõpetajate asendusvajaduse⁴⁷ katmisel ootab ees kriitiline seis, sest iga neljas füüsikaõpetaja ning iga viies keemia-, geograafia-, bioloogia- ja matemaatikaõpetaja on vanem kui 60 aastat.

OSKA hariduse- ja teaduse valdkonna tööjõuvajaduse prognoosis on tõdetud, et sellises olukorras tuleb loota nii sellele, et praegused õpetajad jaksaksid töötada võimalikult kaua isegi pensionieas, kui ka sellele, et õpetajate ametisse sisenetakse alternatiivsete teede kaudu (nt projekt „Noored kooli“ jms). Pärast 2026. aastat peaks õpilaste arv kõikides põhikooli astmetes pöörduma langusse ning õpetajate puudus võiks mõnevõrra leeveneda.

HTMi ülevaade „Õpetajate tööturu tõmbe- ja tõukejõud“⁴⁸ võtab õpetajate vähesuse küsimuse kokku nii:

„Õpetajate puuduse kohta pole siiski otseseid andmeid, sest puudub keskne värbamissüsteem ning kvalifitseeritud kandidaatide puudumisel täidetakse ametikohad tähtajaliste töölepingutega kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajatega. Selliste õpetajate osakaal on alates 2016/17. õppeaastast pidevalt kasvanud. Seega võib kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate osakaal olla üks õpetajate puuduse kaudne indikaator – tegelikult olekski õigem rääkida kvalifitseeritud õpetajate puudusest.“

Samas ülevaates on kasutatud õpetajate järelkasvu probleemi iseloomustamiseks mitmest kohast lekkiva toru metafoori, mille järgi:

- a) vähesed inimesed valivad õpetajakoolituse;
- b) mitte kõik õpetajakoolituse tudengid ei jõua lõpetamiseni (kuigi osa neist läheb kooli tööle täiskvalifikatsiooni omandamata);
- c) mitte kõik õpetajakoolituse lõpetanud ei asu õpetajana tööle;
- d) karjääripöörajaid, kes siseneksid õpetajaametisse alternatiivseid teid pidi, pole piisavalt;
- e) mitte kõik õpetajana tööle asunud ei jää ametisse pikaks ajaks;
- f) kõik töötavad ja kvalifikatsiooninõuetele mittevastavad õpetajad pole motiveeritud oma pädevust nõutavale tasemele viima.

Ka Eesti Teaduste Akadeemia hariduskomisjoni aruteludel on vaatamata Eesti õpilaste headele tulemustele rahvusvahelistes uuringutes (PISA) väljendatud muret LTT-ainete õpetamise taseme pärast: gümnaasiumist ülikooli jõudvatel õpilastel on nõrgad teadmised ja vähene huvi LTT-erialade õppimise, sh LTT-ainete õpetaja erialal õppimise vastu. Teadlased toovad esile vajaduse pöörata riiklikul tasemel enam tähelepanu LTT-valdkonna õpetajate taseme- ja täienduskoolitusele.⁴⁹

Kvalifikatsiooninõuete täitmine

Õpetaja kvalifikatsiooninõuded on alates 01.08.2023 esitatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses, enne seda oli aluseks haridus- ja teadusministri määrus. Nimetatud seaduse kohaselt peab põhikooli ja

⁴⁷ Asendusvajadus hõlmab [OSKA prognoosis](#) tööjõudu, mida vajatakse vanuse tõttu tööturult lahkuvate töötajate asendamiseks. Valdkonna vajadus uue tööjõu järele hõlmab peale asendusvajaduse ka kasvu- või kahanemisvajadust, mis lähtub kutsealal hõivatute koguarvu prognoositavast suurenemisest või vähenemisest ning modifitseerib asendusvajadusest tulenevat uue tööjõu vajadust (s.t kui kutseala on kasvav, on vaja igal aastal rohkem uut tööjõudu, kui pensionile siirdub, ja vastupidi).

⁴⁸ [Õpetajate tööturu tõmbe- ja tõukejõud: kirjanduse ülevaade](#). Inga Kukk, Eda Tagamets. Haridus- ja Teadusministeerium, 2023.

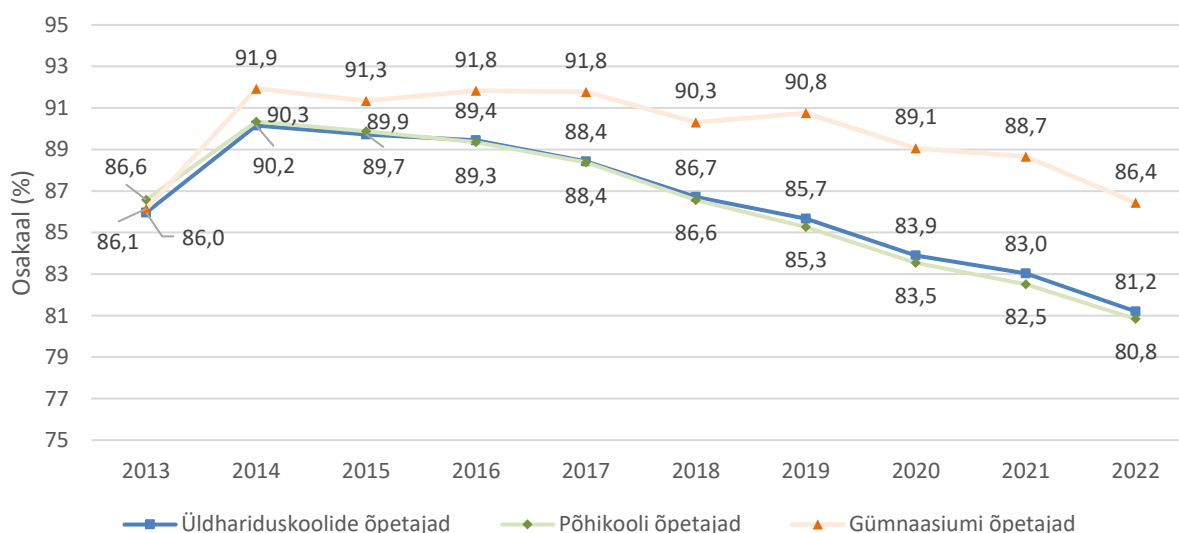
⁴⁹ Eesti Teaduste Akadeemia hariduskomisjoni koosolekute materjalid on leitavad [akadeemia veebilehelt](#).

gümnaasiumi õpetajal olema magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon ja õpetajakutse ning eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja keeleseaduse alusel antud õigusaktis esitatud nõuetele.

Õpetaja ametikohad tuleb täita avaliku konkursi korras, ning kui vaba ametikoha täitmiseks korraldatud konkursil kvalifikatsiooninõuetele vastavat õpetajat ei leita, võib direktor põhikooli- ja gümnaasiumi-seaduse § 74 lg 7 kohaselt sõlmida tähtajalise töölepingu kuni üheks aastaks isikuga, kellel on vähemalt keskharidus ning kelle kvalifikatsioon ja pedagoogiline kompetentsus on piisavad, et tagada kooli õppekavas määratud õpieesmärkide täitmine ning õpitulemuste saavutamine. Sellisel juhul peab direktor aasta jooksul korraldama uue avaliku konkursi.

Kuivõrd õpetaja ametisse on võimalik siseneda ka alternatiivsete teede kaudu (s.t kõrghariduse tasemel toimuvat õpetaja tasemekoolitust läbimata) ja riik soosib nn karjääripöörjate asumist õpetajaametisse, on kvalifikatsiooninõuetele vastavus muutunud varasemast aktuaalsemaks teemaks. Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal Eesti õpetajaskonnast on viimaste aastate jooksul vähenenud. Seejuures on suurem langus leidnud aset just põhikooli pedagoogide rühmas (vt joonis 1).

Joonis 2. Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal kooliastmete kaupa aastatel 2015–2022



Allikas: Riigikontroll EHISe andmete põhjal

Lisamurekoht on kvalifikatsiooninõuetele vastavuse langus alustavate õpetajate seas. Näiteks sedastab õpetajate järelkasvu tegevuskava⁵⁰, et kui 5 õppeaastat tagasi töötas üldhariduskoolides 58% kvalifikatsiooninõuetele vastanud alustanud õpetajat, siis 2020/2021. õa-ks kahanes see osakaal 43%-le.

Paljud alustavad õpetajad õpivad siiski õpetajakoolituses ning saavutavad mingil hetkel vajaliku haridustaseme ja õpetajakutse. Teisest küljest süvendab kvalifitseeritud õpetajate puudust üleminek eestikeelsele õppele ning keeleoskusnõuete lisandumine õpetaja kvalifikatsiooninõuete hulka. EHISe andmetel ei vastanud 2021/2022. õppeaastal keeleoskusnõuetele või oli teadmata keeleoskuse tasemega u 2200 Eesti alus-, üld- ja kutsehariduse õpetajat, s.o ligi kümnendik õpetajaskonnast. Võib eeldada, et osa neist ei suuda nõutava aja jooksul oma keeletaset parandada ja lahkub õpetajaametist.⁵¹

Ainepädevus

Nüüdisaegne õpikäsitus eeldab õpetajalt oskust nõustada õppijat nii õpioskuste arendamisel kui ka aine sisu omandamisel. Tema roll on olla õppijale mentor ja suunaja, aidates tal õppija vajadustest lähtuvalt valida sobivad õppemeetodid ja -vahendid.⁵² Ainealane ja -didaktiline pädevus ehk ainepädevus kuulub

⁵⁰ Õpetajate järelkasvu tegevuskava, lk 12.

⁵¹ Õpetajate tööturu tõmbe- ja tõukejõud: kirjanduse ülevaade. Inga Kukk, Eda Tagamets. Haridus- ja Teadusministeerium, 2023.

⁵² Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: haridus ja teadus, SA Kutsekoda, 2018, lk 111.

õpetaja kutsestandardis⁵³ nn läbivate kompetentside hulka. Üldistatult tähendab ainepädevus aine sisu tundmist ning oskust seda õpetada.

Kui õpetaja õpib ülikoolis teatud aine või ainete õpetajaks, kuuluvad aine või ainevaldkonna õpetamisega seonduvad kursused vajalikus mahus tema õppekava hulka. Õpetajakoolitusele on riik seadnud raam-nõuded⁵⁴, millega muu hulgas määratletakse, millistest osadest õpetajakoolitus täpsemalt koosnema peab.

Õpingute lõppedes saab õpetaja lisaks magistriharidusele ka vastava aine õpetaja kutse ning ainepädevust eraldi tõendada ei ole vaja. Kui õpetaja omandab õpetajakutse hiljem, tuleb erialast ainepädevust muude kompetentside hulgas tõendada kutset omistavale organisatsioonile (Eesti Õpetajate Liit).⁵⁵

Kuni 2013. aasta sügiseni oli erialane ainepädevus õpetajate kvalifikatsiooninõuete n-ö baasosaks, pärast õpetaja kutsesüsteemi loomist ning sellega seonduvalt kvalifikatsiooninõuete muutmist (määrus võeti vastu 29.08.2013) on õpetajate pädevusnõuded esitatud üldistataval kujul ja ainepädevust käsitatakse osana pedagoogilistest kompetentsidest, mille üle otsustab täpsemalt koolijuht.

Selline paindlikkus võib vormiliselt leevendada õpetajate puudust, aga toob kaasa ohu, et vabad ametikohad saavad aasta kaupa täidetud kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajatega. Lisaks võivad isegi kvalifikatsiooninõuetele vastavad õpetajad õpetada ainet, milles neil puudub ainealane ja -didaktiline väljaõpe. Ei ole põhjalikumalt uuritud, kuidas mõjutab õpetaja töörahulolu, tajutud kompetentsust ja kutsekindlust (ning õpilaste õpitulemusi) see, kui õpetaja annab ainet, milles tal puudub põhjalik ettevalmistus.⁵⁶

Õpetaja kvalifikatsiooninõudeks on magistrikraad või selle vastav kvalifikatsioon ja õpetajakutse, kuid õigusaktides ei ole öeldud, et magistrikraad peab olema õpetaja õpetatavas õppeaines. Seega võib näiteks kvalifikatsiooninõuetele vastavana tööle võtta õigusteaduse magistrikraadi ja õpetajakutset omava isiku ning suunata ta näiteks füüsikaõpetajaks. Õpetajakutse taotlemisel on ainealane pädevus üks mitmetest hindamise aspektidest. Samas saab õpetajakutset omav isik kvalifikatsiooninõudeid täites asuda õpetama sootuks teist õppeainet. Õigus ja kohustus hinnata, kas õpetaja on ühe või teise aine andmiseks ka ainealaselt ja -didaktiliselt pädev, on koolijuhi (tööandja).

Ülevaade vastutuse jaotusest pädevate õpetajate tagamisel

Õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamine on koolijuhi kui tööandja ülesanne. Koolis töötavate kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate arv peab nende läbiviidava õppe- ja kasvatus-tegevuse mahust lähtuvalt olema piisav, et tagada kooli õppekavas määratud õpiesmärkide täitmine ning õpitulemuste saavutamine. Tööandja on kohustatud kandma andmed õpetaja kvalifikatsiooni kohta EHISesse. Tööandja peab veenduma, kas kandideeriv isik vastab a) kvalifikatsiooninõuetele ja b) kui ei vasta, siis kas õpetaja kandidaat täidab need nõuded, mis lubavad temaga sõlmida tähtajalise töölepingu kuni üheks aastaks. Seejuures ei pea tööandja piirduma üksnes põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses toodud nõuete kontrollimisega, vaid ta võib esitada täiendavaid nõudeid aine- ja kutsepädevuse kohta.

Haridusseaduse § 7 lg 5 kohaselt on omavalitsuste (koolipidaja) ülesandeks muu hulgas kavandada oma halduspiirkonna hariduse arengu programme ja viia neid ellu, prognoosida õpetajate vajadust ja abistada haridusasutusi töötajate leidmisel. Samuti määrab koolipidaja ametisse ja vabastab ametist talle alluvate haridusasutuste juhte.

Haridusseaduse § 6 kohaselt on HTMi ülesanneteks

⁵³ [Õpetaja kutsestandardid](#).

⁵⁴ [Õpetajate koolituse raam-nõuded](#).

⁵⁵ Hariduse kutsenõukogu 25.10.2023 toimunud koosoleku otsusega nr 34 kuulutati õpetaja kutsete kutse andja avaliku konkursi võitjaks Eesti Õpetajate Liit. Liit on kutse andja õigusi avalikul konkursil taotlenud ja saanud alates 2013. aastast, praegused kutse andmise õigused kehtivad kuni 6. novembrini 2028.

⁵⁶ [Õpetajate tööturu tõmbe- ja tõukejõud: kirjanduse ülevaade](#). Inga Kuk, Eda Tagamets. Haridus- ja Teadusministeerium, 2023.

- a) korraldada hariduse riiklike arenguprogrammide väljatöötamist ja elluviimist (lg 1);
- b) tagada järelevalve kaudu riigi haridusstandardi järgimine ja kvaliteetse hariduse kättesaadavus kogu riigi territooriumil (lg 2¹);
- c) koordineerida haridustöötajate väljaõppe- ja täienduskoolituse süsteemi (lg 8);
- d) võtta osa spetsialistide ja oskustööliste vajaduse prognoosimisest ning riikliku koolitustellimuse koostamisest (lg 10);
- e) koordineerida spetsialistide ja oskustööliste väljaõpet rakenduskõrgkoolides ja kutseõppeasutustes, koordineerida spetsialistide ja oskustööliste täiendus- ja ümberõpet (lg 11).

HTM saab õpetajate kvalifikatsiooni kontrollida järelevalve kaudu. Väljaspool ministeeriumi järelevalvet kontrollib õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavust esmajoonel tema tööandja.

Õpetajate taseme- ja täiendusõpe

Õpetajaks saab õppida Tallinna Ülikoolis ja Tartu Ülikoolis. Õpetajakoolitust pakuvad ka Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia (EMTA), Eesti Kunstiakadeemia (EKA) ning Tallinna Tehnikaülikool (TTÜ), mis koolitavad õpetajaid ühisõppekavade alusel. Õpetajate koolitamine on reguleeritud haridus- ja teadusministri 16.08.2019 määrusega nr 35 „Õpetajate koolituse raamnõuded“⁵⁷ ning õpetajakoolitus toimub kõrghariduse esimesel ja teisel astmel. Ülikoolid ning ministeerium lepivad täpsemad õpetajakoolituse mahud kokku iga-aastaste halduslepingutega.

Õpetajate täiendusõpe on süsteemne tegevus, mis on suunatud õpilase arengu toetamisele õpetajate ja haridusasutuse juhtide enesearengu kaudu. Täiendusõppe all peetakse silmas tööalast enesetäiendamist ehk õppimist laiemalt, mis hõlmab nii kutse-, ameti- ja erialaste teadmiste, oskuste ja vilumuste omandamist ja täiendamist kui ka individuaalset enesetäiendamist õppematerjalide abil, kursustel osalemist, õpet juhendaja abil, õppimist teiste juhendamisel, õppereise, kolleegide vastastikust tööalast nõustamist ja parima praktika jagamist. Täiendusõppe organiseerimisel on seni tuginetud 2014. aastal HTMi ja partnerite koostöös valminud täiendusõppe kontseptsioonile⁵⁸ (auditi toimingute lõppemise ajal oli täiendusõppe kontseptsioon uuendamisel).

Õpetaja koolitusvajaduse kindlakstegemine algab õpetaja eneseanalüüsist, koolijuht annab õpetajale tagasisidet ja koondab koolitusvajaduse info kooli tasandil. Koolipidaja selgitab välja piirkonna koolijuhtide koolitusvajaduse ning toetab kogu koolipersonali arendamist. Riigieelarve toetusfondist eraldatakse kohalikele omavalitsustele toetust munitsipaalkoolide õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate täienduskoolituse kulude katmiseks. Toetuse suurus on 12 eurot õpilase kohta aastas, 2023. aastal oli omavalitsustele eraldatud täienduskoolituse toetuse maht kokku 1,9 miljonit eurot.

Õpetajatele mõeldud arendustegevusi, sh täienduskoolitusi pakuvad erinevad era- ja avaliku sektori asutused. Suurt osa õpetajate arendus- ja koolitustegevustest koordineerib HTM ja neid tegevusi rahastatakse sageli Euroopa Liidu toetustest. Sel juhul on koolitused õpetajatele üldjuhul tasuta. Koolitus- hangete korraldamisel arvestatakse ministeeriumi ellu kutsutud komisjoni sõnastatud prioriteetseid teemasid. Hanked on sõltuvalt koolituse olemusest suunatud kas ainult ülikoolidele või ka erasektori koolitusasutustele.

Käimasoleval finantsperioodil on õpetajate järelkasvu toetatavateks tegevusteks, sh koolijuhtide ja õpetajate täiendusõppeks Euroopa Liidu toetusraha kokku 17,65 miljonit eurot. Eesti õpetajaskonna järelkasvu tagamiseks panustatakse igal aastal ca 0,5 miljonit ka riigieelarvest rahastatavast haridus-

⁵⁷ Haridus- ja teadusministri 16.08.2019. a määrus nr 35 „Õpetajate koolituse raamnõuded“.

⁵⁸ Haridus- ja teadusministri 28.07.2014. a käskkiri nr 338 „Õpetajate ja haridusasutuse juhtide täiendusõppe kontseptsiooni kinnitamine“.

valdkonna teadus- ja arendustegevuse programmist. Lisaks on planeeritud 5,2 miljoni ulatuses õpetajate järelkasvu toetavaid tegevusi Šveitsi-Eesti koostööprogrammis.

Õpetajaid puudutavate andmete kogumine EHISesse

HTM on loonud ning arendab Eesti hariduse infosüsteemi (EHIS). EHIS on riiklik register, mis koondab muu hulgas andmeid (üli)õpilaste, õpetajate ja õppejõudude, lõpudokumentide, õppetoetuste ja stipendiumite, õppe- ning koolitusasutuste, õppekavade ning koolitus- ja tegevuslubade, majandustegevusteadete ning õppe läbiviimise õiguse kohta.

Hariduseseaduse § 36⁶ järgi on EHISe eesmärkideks

- a) tagada andmete olemasolu hariduspoliitiliste ja rahastamisotsuste tegemiseks;
- b) anda õppe- ja haridusasutustele ning avalikkusele usaldusväärset teavet haridussüsteemi ja selle osapoolte kohta;
- c) anda usaldusväärset teavet haridusstatistika ja uuringute tegemiseks ning strateegiliseks juhtimiseks;
- d) võimaldada õppeasutustes toimuva õppetöö välishindamist.

Vabariigi Valitsuse 05.08.2004. a määruse nr 265 „Eesti hariduse infosüsteemi asutamine ning põhimäärus“ § 6 lõike 1 kohaselt vastutab registrisse esitatud andmete õigsuse eest andmete esitaja. Andmeid õpetajate kohta esitavad EHISesse õppeasutused.

EHISesse sisestatud andmete üle teeb munitsipaalõppeasutustes haldusjärelevalvet HTM.

Lisa B. Olulisemad kvalifikatsiooninõuete tõlgendamise küsimused

Kui üldiselt peab õpetajal olema magistrikraad või sellele vastav haridustase ning õpetajakutse, siis Eestis on suur hulk õpetajaid, kes on asunud ametisse enne nende nõuete jõustumist ning kelle kvalifikatsiooni hindamisel kehtivad põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse rakendussätted. Riigikontroll leidis auditis, et rakendussätetes esitatud kvalifikatsiooninõuete hindamisel on küsimusi, millel ei ole ühest vastust. Seetõttu võivad koolijuhid õpetajate kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamisel eksida. Kokkuvõtte hindamise küsitavustest on aruande alapeatükis „Kvalifikatsiooninõuetes on üleaarust tõlgendamisruumi“ (punktid 23–35). Alljärgnevalt on olulisemaid küsimusi veidi põhjalikumalt lahatud.

Mida tähendab pedagoogiline haridus?

Haridust tõendavatest dokumentidest ei nähtu alati üheselt, kas tegu on pedagoogilise haridusega või mitte. Kui inimene on lõpetanud matemaatikaõpetaja eriala, on asi lihtne: tegu on pedagoogilise erialaga. Kui diplomil üheselt mõisteta viide pedagoogilisele haridusele puudub, tuleb kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamise juhendmaterjali⁵⁹ kohaselt aluseks võtta akadeemilisel õiendil kajastuvad ained. Näiteks tuleb vaadata, kas õpetaja on läbinud pedagoogika, ainedidaktika (õppeaine õpetamise teooria ja meetodika) vms nimetusi kandvaid aineid.

Ei õigusaktid ega juhendmaterjal ei täpsusta, mis mahus peab inimene olema pedagoogilisi aineid õppinud. Näiteks kui füüsika eriala lõpetanud inimene on erialaste ainete kõrval läbinud ka füüsika didaktika, kas see on piisav alus ütlemaks, et õpetajal on vajalik pedagoogiline haridus?

HTM selgitas Riigikontrollile kirjalikult, et

- pedagoogilise keskeri- või kõrghariduse on omandanud need õpetajad, kes õppisid omaaegsetes Tartu ja Tallinna pedagoogilistes koolides. Nende koolide nimed on aegade jooksul muutunud, nt Tartu Pedagoogiline Kool (1955–1990), hilisem Tartu Õpetajate Seminar (1990–2001), mis liideti Tartu Ülikooliga, või Tallinna Pedagoogiline Kool (1966–1986), Tallinna Pedagoogikakool (1986–1995), Tallinna Pedagoogiline Seminar (1995–2012), mis liideti Tallinna Ülikooliga;
- samas on osa õpetajate puhul, kes on lõpetanud mõne omaaegse Tartu või Tallinna pedagoogilise kooli, EHISesse koolijuhid märkinud lõpetatud kooliks kas Tallinna Ülikooli või Tartu Ülikooli, mis on eelnimetatud pedagoogiliste koolide õigusjärglased. Seega on nende puhul tegeliku lõpetatud kooli tuvastamiseks vaja vaadata diplomit ennast;
- põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse mõistes on vastava ettevalmistuse saanud need õpetajad, kes on lõpetanud algõpetuse, klassiõpetaja või aineõpetajate õppekavad/erialad.

Viimane tähendab, et näiteks ametikoolide-kutsekoolide õpetajaks ning lasteaiaõpetajaks õppinud isikud ei oma sobivat ettevalmistust üldhariduskoolis õpetamiseks. Riigikontrollile teadaolevalt ei ole HTM seda infot koolidele (süsteemselt) kommunikeerinud, olgugi et nii mõnegi õpetaja puhul mõjutab see otseselt kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamist. Lähtudes HTMi selgitusest Riigikontrollile, tuleks näiteks lasteaiaõpetajaks õppinud isikut, kes on enne 01.09.2013 üldhariduskoolis õpetajana töötanud, pidada kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaks, olgugi et tegemist on pedagoogilise haridusega.

Teisalt, kui Riigikontroll keerukamate kaasuste korral hindas õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavust koos HTMi eksperdiga, loeti kvalifikatsiooninõuetele vastavaks ka ametikooli ning alushariduse õpetajaks õppinud isikuid. Seega, HTMi selgitused ja praktika eri ametnike puhul erinesid, kuid lähenemine vajaks siiski ühtlustamist.

⁵⁹ HTM avaldas 2023. aastal [kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamise juhendmaterjali](#).

Mis on kõrgharidusel põhinev õpetajakoolitus?

Üks keerukaid kohti pedagoogilise hariduse tuvastamisel on Riigikontrolli hinnangul see, kas õpetaja on läbinud kõrgharidusel põhineva õpetajakoolituse (mida õpetati ülikoolides 1990ndatel ja 2000ndate alguses) või mitte. See koolitus vältas vähemalt aasta (üldjuhul ühe aasta) ning selle läbimine andis kõrghariduse olemasolul magistrikraadile vastava haridustaseme.⁶⁰ Kõnealuse õpetajakoolituse läbimine lubab HTMi selgitusel lugeda isiku kõrghariduse ühtlasi ka pedagoogiliseks kõrghariduseks. Seega vastab isik ka kvalifikatsiooninõuetele.

See tähendab, et isiku puhul ei pea enam hindama, kas tal on omandatud kõrgharidus õpetatavas aines ja pedagoogilised kompetentsid (rakendussätete teine tingimus). Näiteks kui agronoomiks õppinu on läbinud mainitud õpetajakoolituse õppekava, puudub kvalifikatsiooninõuetele vastavuse üle otsustamisel vajadus hinnata, kas isiku ettevalmistus kattub õppeaine(te)ga, mida ta koolis õpetab, ning kas või kuidas on võimalik tõendada tema pedagoogilisi kompetentse.⁶¹ Probleem on aga selles, et diplomite järgi on praktikas raske aru saada, kas tegu on üheaastase õpetajakoolitusega, mis lubab kogu hariduse pedagoogiliseks lugeda või hoopis muu täienduskoolitusega, mis seda ei luba.

HTMi kvalifikatsioonide vastavuse juhendis on kõrgharidusel põhineva õpetajakoolituse diplomite kohta esitatud vaid kaks näidet. Nagu Riigikontrolli auditi läbiviimisel tõdes, on kõrgharidusel põhineva õpetajakoolituse erineva sisu ja kujundusega diplomeid aga rohkem. Seega on pelgalt diplomi või tunnistuse alusel raske otsustada, kas tegu on kõrgharidusel põhineva õpetajakoolituse õppekava diplomiga või lihtsalt mahukama täienduskoolituse tunnistusega. Keerukamaks teeb diplomite hindamise veel see, et mõlemal (eespool mainitud juhendis näiteks toodud) diplomil nimetataksegi kõrgharidusel põhinevat õpetajakoolitust täiendusõppeks.

HTMi ametnikud selgitasid Riigikontrollile, et praktikas vaadatakse kõrgharidusel põhineva õpetajakoolituse läbimise tuvastamiseks nii koolituse mahtu kui ka seda, et koolituse nominaalkestus oleks vähemalt üks kalendriaasta. Muid koolitusi tuleb käsitleda täienduskoolitustena, mis kvalifikatsiooninõuete täitmiseks vajalikku pedagoogilist ettevalmistust ega magistrikraadile vastavat haridust ei anna.

Samas nägi Riigikontroll auditi käigus ka dokumente, mille kohaselt oli kõrgharidusel põhinev õpetajakoolitus läbitud vähem kui ühe kalendriaastaga. Dokumente HTMiga üheskoos läbi vaadates soovitas HTM ka need sobivaks tunnistada, nagu ka ametikooli õpetaja koolituse läbimist tõendavad tunnistused.

Osajuhetel aitas kõrgharidusel põhinevat õpetajakoolitust tuvastada, kui diplomil kajastus sõna „õpetajakoolitus“. Osajuhetel oli abiks viide, et dokument kehtib koos kindla tasemehariduse lõpudiplomiga. Samas leidis viimast viidet näiteks ka näiliselt tavapärastel täiendusõppe diplomitel.

Lühidalt, dokumentide läbivaatamisel tekib praktikas rohkelt n-ö tehnilisi nüansse, mida on vaja teada või millega on otsuse tegemisel vaja arvestada.

HTM nõustus, et kõrgharidusel põhineva õpetajakoolituse läbimise tõendit/tunnistust on raske n-ö tavaliste täienduskoolituste tunnistustest eristada. Kui koolijuhid taolistes olukordades hindamisel abi saamiseks ministeeriumi poole pöörduvad, toetutakse selguse saamiseks 2002. aasta kvalifikatsiooninõuete määruse⁶² seletuskirjale (arhiivimaterjal, kättesaadav vaid paberil), mille kohaselt

- a) oli mittepedagoogilisest kõrgharidusest pedagoogilise kõrghariduseni jõudmiseks tarvis õpetajal läbida 40-aine punktine õpetajakoolituse õppekava või sooritada kvalifikatsioonieksam ülikoolide juures;

⁶⁰ HTM andis 2006. aastal [välja juhendmaterjali Eesti Vabariigi ja endise NSV Liidu haridust tõendavate dokumentide hindamiseks](#).

⁶¹ Just agronoomia eriala lõpetanud isikud olid Riigikontrolli valimis kõige sagedamini läbinud ka üheaastase õpetajakoolituse. Koolijuhil on siiski ülesanne hinnata, kas õpetajal on olemas vajalikud teadmised konkreetse aine õpetamiseks. Selle teema kohta loe lähemalt 2. peatükist.

⁶² Haridusministri 26.08.2002. a määrus nr 65 „[Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded](#)“.

- b) eristatakse lisaks 30-ainepunktist täiendava õppeaine või eriala koolitust, mille läbimine HTMi selgituste kohaselt ei ole aluseks, mis lubaks isiku hariduse pedagoogiliseks lugeda. Ka ei anna see alust pidada isiku haridustaset magistrikraadiga võrdsustatuks.

Näiteks kui enne 2013. aastat kooli tööle asunud (eespool näiteks toodud) agronoomi haridusega inglise keele õpetaja on läbinud 30-ainepunktise inglise keele õpetaja täienduskoolituse, ei saa öelda, et isikul on pedagoogiline kõrgharidus. Kuivõrd sel juhul ei ole ka agronoomiõppe näol tegemist kõrgharidusega õpetatavas aines, ei ole alust õpetajat kvalifikatsiooninõuetele vastavaks pidada. Nõuetele vastavuse saavutamiseks tuleks tal taotleda õpetajakutse.⁶³

Lühidalt, pedagoogilise ettevalmistuse nõuetele vastavuse hindamisel ei ole kõigile osapooltele üheselt selge, missuguste tasemeõppe erialade ja koolituste läbimise tunnistused tõendavad õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavust ja missugused mitte.

Kuidas hinnata, kas õpetajal on kõrgharidus õpetatavas aines?

Kui põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 99 sätete kohaldumisel ei ole isiku puhul võimalik tuvastada enne 01.09.2013 omandatud pedagoogilist keskeri- või kõrgharidust, saab ta kvalifikatsiooninõuetele vastavaks lugeda juhul, kui tal on enne 01.09.2013 omandatud kõrgharidus (alates 01.06.2002. a registreeritud õppekavade puhul arvestatakse kõrgharidusena magistrikraadi) tema poolt õpetatavas aines ning pedagoogilised kompetentsid. Seega, peaks hindaja teadma, millist haridust saab pidada kõrg-hariduseks õpetatavas aines ja millist mitte. Täpsemalt reguleerimata on see, milliseid erinevaid erialaga seotud aineid ja mis mahus peab õpetaja olema tasemeõppes läbinud, et vastata kvalifikatsiooninõuetele.

Riigikontroll konsulteeris HTMi ametnikega, kes selgitasid, et ainult ühest õpetatava õppeainega seotud erialasest kursusest akadeemilisel õiendil jääb kindlasti väheks (nt kui füüsika õpetaja on tasemeõppes läbinud vaid ühe üldfüüsika kursuse), et öelda, et õpetajal on kõrgharidus õpetatavas aines. Aga kui isik on läbinud juba 4–5 erialaga seostatavat kursust, võib seda hinnata piisavaks.

Riigikontroll leidis, et selline hindamise praktika ei ole HTMi kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamise juhendmaterjalis vm dokumendis reguleeritud. Seetõttu võib tekkida olukord, kus üks koolijuht võib lugeda õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavaks ning teine mitte. Riigikontrolli arvates ei tohiks kvalifikatsiooninõuded nii laia tõlgendamist võimaldada.

Et vähendada vigu ja tagada ühetaoline õpetajate kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamine, tuleb HTMil kujundada ühtsed seisukohad eelkirjeldatud küsitavuste selgitamiseks ning teha see teatavaks koolijuhtidele ja koolipidajatele.

⁶³ Eeldusel, et tegu on magistrikraadiga või sellega võrdsustatava haridusega. Küll aga luges Riigikontroll agronoomiks õppinud isikud kvalifikatsiooninõuetele vastavaks kui õpetatavas aines kõrgharidust omavad isikud näiteks juhul, kui nad õpetasid bioloogiat. Sel juhul nad õpetajakutset taotlema ei pea.