

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning kutseõppeasutuse seaduse muutmise seaduse (direktorite atesteerimine ja õpetajate karjäärimudel) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga sätestatakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses, et direktoriga viiakse vähemalt üks kord aastas läbi arenguestlus ja viienda tööaasta jooksul atesteerimine. Mõlemad tegevused on planeeritud selleks, et tõsta ja ühtlustada koolide juhtimise kvaliteeti Eesti üldhariduses, kuna juhtide töö tagasisidestamine ja hindamine on suure mõjuga meede soovitud juhtimiskultuuri kujundamisel. Kui arenguestluse korraldamine on tööandja ülesanne, siis atesteerimisse panustavad olulisel määral ka teised direktorid läbi Eesti Koolijuhtide Ühenduse.

Lisaks sellele nähakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses ja kutseõppeasutuse seaduses ette alus õpetajate karjäärimudeli rakendamiseks, muudetakse õpetajate töötasu alammäära ja kvalifikatsiooninõuetele vastavaks lugemise regulatsiooni. Karjäärimudeli eesmärk on toetada õpetajate professionaalset arengut ja tagada ühtne ning läbipaistev karjäärivõimaluste süsteem, mis suurendab õpetajakutse atraktiivsust ning motiveerib kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide koolidesse tööle asumist ehk tagab õpetajate järelkasvu. Lisaks tehakse muudatusi õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse regulatsioonis, vähendades piiranguid nendele isikutele, kes on omandanud varasema pedagoogilise hariduse, kuid ei vasta kehtivatele kvalifikatsiooninõuetele. Samuti laiendatakse õpetajale kehtestatud kvalifikatsiooninõuet seeläbi, et edaspidi vastab kvalifikatsiooninõuetele ka isik, kes on omandanud doktorikraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni ning kelle eesti keele oskus vastab keeleseaduses või selle alusel kehtestatud nõuetele. Sellega soovitakse leevendada tööjõupuudust haridussektoris ning võimaldada pedagoogilise ettevalmistusega isikutel senisest lihtsamalt asuda õpetajatena tööle ning anda seeläbi koolidele rohkem paindlikkust õpetajate leidmisel.

Eelnõu eesmärk on tõsta koolijuhtimise kvaliteeti ja tagada õpetajate järelkasv. Kavandatud muudatuste kaudu paraneb koolijuhtimise kvaliteet, luuakse õpetajate läbipaistev karjäärivõimaluste süsteem ning laiendatakse õpetajatele kehtestatud kvalifikatsiooninõudeid, mis loob eelduse kvaliteetse hariduse pakkumiseks kõigile õpilastele.

Eelnõu esitatud kujul kehtestamise vajaduse on tinginud ka asjaolu, et 9. detsembril 2024. a allkirjastati Lääne-Harju valla, Kadrina valla, Setomaa valla, Peipsiääre valla, Tartu valla, Kose valla, Lüganuse valla, Toila valla, Ruhnu valla, Eesti Kristlike Erakoolide Liidu Eesti Vabade Waldorfkoolide ja -lasteaedade Ühenduse, Eesti Eraüldhariduskoolide Ühenduse, MTÜ Inimeselt Inimesele, MTÜ Kool 21. sajandil ja Tartu Katoliku Hariduskeskus MTÜ, Eesti Haridustöötajate Liidu, Eesti Ametiühingute Keskliidu, Eesti Koolijuhtide Ühenduse ja haridus- ja teadusministri poolt hariduslepe.

Käesolevas eelnõu seletuskirjas on kasutatud termineid „direktor“ ja „koolijuht“ ühes tähenduses.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu on ette valmistanud Haridus- ja Teadusministeeriumi üldhariduspoliitika osakonna juhataja Ülle Matsin (tel 735 0149, ulle.matsin@hm.ee), üldhariduspoliitika osakonna haridusjuhtimise ja õpetajapoliitika valdkonna juht Heidi Uustalu (tel 735 0265,

heidi.uustalu@hm.ee), sama valdkonna peaekspertid Liis Lehiste (tel 735 0206, liis.lehiste@hm.ee) ja Anu Vau (tel 735 0510, anu.vau@hm.ee), strateegia- ja finantsosakonna analüüsi valdkonna juhtivanalüütikud Kristel Vaher (tel 735 0268, kristel.vaher@hm.ee) ja Eda Tagamets (tel 735 0251, eda.tagamets@hm.ee), õigus- ja personalipoliitika osakonna õigusnõunikud Kristel Möller (tel 735 0102, kristel.moller@hm.ee), Kadi Mölder (tel 735 0234, kadi.molder@hm.ee) ja Merilin Vipper (tel 735 1445, merilin.vipper@hm.ee) ning õigusloome valdkonna juht Indrek Kilk (tel 735 0144, indrek.kilk@hm.ee).

Kutseõppeasutuse seaduse muudatused valmistasid ette kutsehariduse ja oskuste poliitika osakonna kutsehariduse valdkonna nõunik Rita Kask (tel 735 0226, rita.kask@hm.ee), õigus- ja personalipoliitika osakonna õigusnõunik Marili Lehtmets (tel 735 0289, marili.lehtmets@hm.ee).

Eelnõule on juriidilise ekspertiisi teinud Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusloome valdkonna juht Indrek Kilk (tel 735 0144; indrek.kilk@hm.ee). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Anu Rooseniit.

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi teise menetluses oleva eelnõuga. Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis toodud tegevusega „Tõstame koolijuhtimise kvaliteeti ja muudame koolijuhtide töölepingu tähtajaliseks. Loomes haridusjuhtide värbamis- ja hindamiskomisjoni, mis on haridusasutuse pidajatele toeks kvaliteetsete juhtide värbamisel ja juhtide kvaliteedi hindamisel.“.

Eelnõul on puutumus Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2005/36/EÜ, 7. september 2005, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2018/958, 28. juuni 2018, milles käsitletakse uute kutsealade reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli, mida liikmesriikidel on kohustus rakendada enne kutsealade reguleerivate õigusnormide vastuvõtmist või muutmist.

Eelnõuga muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadust (RT I, 09.01.2025, 24), ning kutseõppeasutuse seadust (RT I, 23.12.2024, 3).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälte enamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seaduse peamine eesmärk on näha ette regulatsioon, mille abil oleks edaspidi võimalik toetada koolijuhtide professionaalset arengut ja tagada haridusasutuste juhtimise kvaliteet. Väljatöötatud eelnõu sätted võimaldavad reageerida olukordadele, kui nähakse koolijuhtimise kvaliteedis probleemi, kuid pidaja ja koolijuht ei võta ise vastutust kvaliteedi tõstmise eest. Lisaks sellele nähakse ette regulatsioon õpetaja karjäärimudeli rakendamiseks, mis toetab edaspidi õpetajate professionaalset arengut.

Eelnõu väljatöötamise eelselt on koostatud väljatöötamiskavatsus direktorite atesteerimise, arenguevestluste ja värbamise teemal. Käsitletavat teemat leidsid regulatsiooni loomiseks valdavalt toetust (välja arvatud kooli direktoriga tähtajalise töölepingu sõlmimine, mida seaduse eelnõus ei käsitleta) ning väljapakutud soovitusi on eelnõu koostajad arvesse võtnud.

2.1. Eelnõu algatamise vajalikkus

2.1.1. Direktorite atesteerimine ja arenguestluste korraldamine

Eesti Reformierakonna, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koostööleping aastateks 2023-2027 nägi ette tegevuse: tõstame koolijuhtimise kvaliteeti ja muudame koolijuhtide töölepingu tähtsajaliseks. Loomes haridusjuhtide hindamiskomisjoni, mis on haridusasutuse pidajatele toeks juhtide kvaliteedi hindamisel.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse algatamise ajendiks on vajadus tõsta ja ühtlustada koolide juhtimise kvaliteeti Eesti üldhariduses. Koolide juhtimiskvaliteedist sõltub omakorda neis võimaldatava hariduse kvaliteet. Kvaliteetne haridus on aga jätkusuutliku ühiskondliku heaolu eeltingimus. Kõikidele õpilastele peab olema kättesaadav nende võimetele ja vajadustele vastav heal tasemel õpe. Õpetajatele peab olema tagatud töö tegemiseks keskkond, mis motiveeriks õpetajaid parimal võimalikul moel õppe- ja kasvatustegevusse panustama ning vähendaks õpetajate töölt lahkumist. Ühtlasi tähendab see, et kõikides õppeasutustes peab toimima tulemuslik juhtimine ning õpilaste arengule keskendunud õppe- ja kasvatustöö sihipärane arendamine. Õppeasutust juhivad direktorid, kes vastutavad kvalifikatsiooninõuetele vastava töötajaskonna komplekteerimise, õppimiseks ja õpetamiseks turvalise õpikeskkonna kujundamise ning õppeprotsesside juhtimise eest. Õppeasutuse juhi tegevuse tulemuslikkus on lahutamatu seotud õppeasutuse eesmärkide ja talle seatud oodatavate tulemustega.

Uuringud on näidanud, et koolijuhtide sihipärane professionaalne enese arendamine on Eestis ebaühtlane,^{1,2} koolijuhi konkursside läbiviimine on erineva kvaliteediga³ ning osa koolipidajaid ei tegele koolijuhi kompetentside ja töö tulemuslikkuse süstemaatilise hindamisega.^{4,5} Tulemuseks on üleriigiliselt ebaühtlane koolijuhtimise kvaliteet, mis toob kaasa õppe kvaliteedi ebaühtluse koolide vahel. Ebaühtlase kvaliteediga juhtimine mõjutab õpilaste tulemusi mitme erineva teguri kaudu: õpilased ja õpetajad ei saa vajalikku tuge, püsivad koolidevahelised erinevused õpitulemustes ning õpilaste ja õpetajate rahulolus. Eeskätt nendes koolides, kus on suurem nõrgema sotsiaalmajandusliku taustaga õpilaste osakaal, peavad direktoril olema kõrgetasemelised oskused õppe kvaliteedi tagamiseks. Üldhariduskoolide õpilaste rahulolu-uuringu tulemused (2018-2023) näitavad suurenevat koolidevahelist varieeruvust rahulolufaktorites. 2022. aasta PISA uuringu andmetel õppis Eesti õpilastest vaid 56% koolides, kus juhtkond suunas õpetajaid võtma vastutust oma õpetamisoskuste parandamise eest. Eesti koolide juhtkonnaliikmed pööravad OECD keskmisest oluliselt vähem tähelepanu tegevustele, mis toetaksid õpetajate koostööd uute õpetamismeetodite kasutamisel.⁶

Eestis on 2024/2025. õppeaastal 486 üldhariduskooli ning direktoreid on ametis 10. novembri 2024. a seisuga 470 (üks direktor võib juhtida mitut kooli).

Koolide pidajad on kohalikud omavalitsused, erakoolipidajad ja riik. Neljal kohalikul omavalitsusel on koole enam kui 10: Tallinna linn (58 kooli), Tartu linn (22), Saaremaa (18) ja Pärnu linn (14). 51 kohalikus omavalitsuses on vähem kui 5 munitsipaalomandis kooli, sealhulgas ainult 1 kool on pidada 14 kohalikul omavalitsusel.

¹ Vanari, K., & Eischmidt, E. (2022). Missions, Visions, and Goals for School Improvement - A Typology of Estonian Schools. *Leadership and Policy in Schools*, 1–18.

² Eischmidt, E., Kumpas-Lenk, K., Vanari, K., Arus, H., & Ivanova, K. (2024). Fostering Collaborative School Improvement in Estonian Schools. *Journal of School Leadership*, 0(0)

³ Rakendusliku Antropoloogia Keskus (2021). Koolijuhtide värbamise uuringu kokkuvõte.

⁴ Minuomavalitsus.ee

⁵ Kantar Emor (2024). Haridusjuhtide professionaalse arengu toetamise uuring.

⁶ Tire, G. jt (2023). PISA 2022 Eesti tulemused. Eesti 15-aastaste õpilaste teadmised ja oskused matemaatikas, funktsionaalses lugemises ja loodusteadustes. Tallinn, 2023.

2024/2025. õppeaasta andmete kohaselt on 470 direktori ametikoha täitjast 235 vähem kui 5-aastase staažiga oma praegusel ametikohal; 84 on 5-9 aastase staažiga oma praegusel ametikohal ning 10 või enama aastase staažiga on 162 direktorit oma praegusel ametikohal.⁷ Seega ligi pooled üldhariduskoolide juhtidest on oma praegusel ametikohal töötanud vähem kui 5 aastat. Kohalike omavalitsuste lõikes on olukord siiski väga erinev. Kahes Eesti suurimas linnas, kus asub ka kõige rohkem üldhariduskoolide ning töötab kõige enam direktoreid, on andmed vastavalt Tallinnas 39/18/38 ja Tartus 10/7/16. Tallinnas on võrdselt nii kuni 5-aastase staažiga ja üle 10-aastase staažiga direktoreid oma praegusel ametikohal ning Tartus on pea pool direktoritest oma praegusel ametikohal üle 10 aasta. Seega eristub Tallinn üksjagu riigi keskmisest, Tartu linn aga väga olulisel määral.

Haridusvaldkonna arengukava 2035 strateegilise eesmärgina on sõnastatud, et Eestis on pädevad ja motiveeritud õpetajad ja koolijuhid, mitmekesine õpikeskkond ning õppijast lähtuv õpe. Selleks tagatakse õppeasutuste juhtide järelkasv, toetatakse nende professionaalset arengut, töötatakse välja ja rakendatakse juhtide hindamise süsteem, et soodustada haridusuuenduste levikut ja rakendamist ning vaimset ja füüsilist tervist ja heaolu toetava turvalise õppekeskkonna loomist. Vajalik on ka koolipidaja võimekuse tõstmine õppeasutuse juhtide värbamisel, professionaalse arengu toetamisel ning töösoorituse seires ja hindamisel. Õpetajate järelkasvu tegevuskavas 2026 on sõnastatud eesmärk, et koolijuhtidena töötavad tippjuhi kompetentsidega juhid ja kõik koolid on õppivad organisatsioonid. Eelnimetatul põhineb Vabariigi Valitsuse tööplaani tulenev ülesanne tõsta koolijuhtimise kvaliteeti, muuta koolijuhtide töölepingud tähtajaliseks ning luua haridusjuhtide värbamis- ja hindamiskomisjon, mis on haridusasutuse pidajatele toeks kvaliteetsete juhtide värbamisel ja juhtide kvaliteedi hindamisel.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse koostamisel ja selle kooskõlastamise järgselt kaaluti erinevaid alternatiive ning otsustati jääda selle juurde, et sätestada seaduses kohustuslikuna direktoriga üks kord aastas arenguveestluse läbiviimine ning üks kord viie tööaasta järel atesteerimise läbiviimine. Direktorite värbamisel ühtsete reeglite kehtestamisest haridus- ja teadusministri määrusega otsustati loobuda kooli pidajate vastuseisu tõttu ning seetõttu, et sellise lahendusega sekkutakse liigselt kohalike omavalitsuste autonoomiasse. Tähtajaliste töölepingute sõlmimisest direktoritega otsustati loobuda, kuna see ei leidnud partnerite (ülikoolid, Eesti Koolijuhtide Ühendus, Eesti Haridustöötajate Liit) toetust. Partnerid leidsid, et tähtajaliste töölepingute rakendamine atesteerimise läbiviimisega samaaegselt jätab mulje, et atesteerimine on vahend ebasobivatest juhtidest lahtisaamiseks. Tähtajaliste lepingute toetavaks argumendiks on juhtide liikumise soodustamine.

2.1.2. Õpetaja karjäärimumudel

Haridusvaldkonna arengukava 2035 sõnastab õpetaja olulise rolli õppeprotsessi kavandamisel, toetamisel ja tagasisidestamisel, samuti haridusasutuse juhi rolli õppimist ja heaolu toetava õppekultuuri ja -keskkonna loomisel. On oluline, et õpetaja amet oleks väärtustatud ja hästi tasustatud. Arengukava elluviimiseks moodustas Haridus- ja Teadusministeerium 2020. a laiapõhjalise töögrupi. Järelkasvu töögrupi ettepanekute esimene lähtekoht oli, et õpetajate järelkasvu mõjutavad kaks suurt probleemi: uusi kvalifitseeritud õpetajaid ei lisandu piisavalt ning liiga palju õpetajaid lahkuvad töölt või plaanivad lahkuda. Töögrupp sõnastas olulisemad juurpõhjused, mille lahendamisele peab keskenduma: 1) juhtimiskvaliteedi suured erinevused koolides; 2) õpingute, töö ja pereelu ühildamine kvalifikatsiooni saamiseks on keeruline; 3) õpetajatel on liiga suur töökoormus; 4) ametikaare ülene tugi õpetajatele ei ole piisav; 5)

⁷ Eesti Hariduse Infosüsteemi 10. novembri 2024. a seisuga

õpetajate väikesed karjäärivõimalused ja isiklik areng ja 6) õpetajaameti madal atraktiivsus ja teiste ametitega konkureerimine. Valminud tegevuskava on täna aluseks Haridus- ja Teadusministeeriumi tööplaani tegevustele.

Haridus- ja Teadusministeerium eraldas Tartu Ülikoolile ja Tallinna Ülikoolile kokku 7,7 miljonit eurot, et ülikoolid avaksid 2024/2025. õppeaastal täiendavalt (st lisaks tegevustoetusest loodud õppekohtadele) 445 õppekohta õpetajakoolituse ja tugispetsialistide õppekavadel.

Sisseastumise infosüsteemi (SAIS) andmed näitavad, et huvi õpetajakoolituse erialade vastu kasvab jätkuvalt. Tänavu esitati õpetajakoolituse erialadele Tartu Ülikoolis (TÜ), Tallinna Ülikoolis (TLÜ) ning Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias (EMTA) kokku ligi 6000 sooviavaldust ehk umbes tuhat avaldust rohkem kui eelmisel aastal.

Samuti on kasvanud õpetajate koolituse õppekavadele vastuvõetute arv.⁸ Perioodil 2017/2018-2023/2024. õppeaasta on õpetajate koolituse õppekavadele vastuvõetute arv kasvanud 841-lt 1508-ni. Õpetajakoolituse õppekavade rühmade⁹ aineõpetajate koolitus ning klassiõpetajate koolitus õppekavadele vastuvõetute arv on kasvanud aga 382-lt 625 vastuvõetuni.

Alates 2023. a sügisest on õpetajakoolituse üliõpilastele kehtestatud kõrgem erialastipendium 400 eurot.

Õpetajakoolituse õppekavade lõpetanute arv on kasvanud. Kui 2017/2018. õppeaastal lõpetas õpetajakoolituse 633 üliõpilast, siis 2022/2023. õppeaastal juba 768. Aineõpetajate koolituse ja klassiõpetajate koolituse lõpetanute arvud on õppeaastati kõikunud, viimasel kolmel õppeaastal on lõpetanud rohkem kui 300 üliõpilast.

2017/2018-2022/2023. õppeaastal aineõpetajate ja klassiõpetajate koolituse lõpetanutest on lõpetamise õppeaastal alustanud õpetajaametis (õpetaja ja klassiõpetajana) keskmiselt 12%, enne lõpetamise õppeaastat on vähemalt ühe õppeaasta õpetajana töötanud enam-vähem pooled lõpetanud (53%), peale lõpetamise õppeaastat on 2017/2018-2022/2023. õppeaastal aineõpetuse ja klassiõpetajate koolituse lõpetanutest töötanud õpetajana vähemalt ühe õppeaasta keskmiselt 16%. Seega, keskmiselt pooled aineõpetajate ja klassiõpetajate õppekavadel õppijatest töötavad juba enne lõpetamist, 12% alustab lõpetamise õppeaastal õpetajatööd, 16% asuvad ametisse peale õpingute lõpetamist¹⁰.

TALIS 2018 andmetel ei plaani 41% alla 35-aastastest õpetajatest töötada koolis kauem kui viis aastat. Eestis lahkub töölt kolmandik alustavatest õpetajatest esimese kolme tööaasta jooksul. Kogenud õpetajate seas moodustavad 2022/2023. õppeaastal lahkunutest 31% vanuses 40–59 ehk tõenäoliselt oma karjääri keskpaigas olevad vilunud õpetajad. Aastate lõikes kõigub lahkujate määr 1200 ja 1900 õpetaja vahel, moodustades 8–12% kogu õpetajaskonnast. Viimasel kümnel õppeaastal on üldhariduskoolides alustanud tööd keskmiselt 1728 õpetajat

⁸ Õpetajakoolituse õppekavad hõlmavad aineõpetajate, klassiõpetajate, koolieelsete lasteasutuste ja kutseõppeasutuste õpetajate koolitust ning eripedagoogika õppekavasid, mis annavad lisaks tugispetsialisti koolitusele ettevalmistuse asuda tööle ka õpetajana.

⁹ Loogilisema õpetajakoolituse õppekavade jaotuse vajadusel analüütiku ja ekspertide loodud õppekavade rühmade jaotus, ei ühti rahvusvahelise ühtse hariduse liigituse (ISCEDi liigitus) õppekavade rühmade jaotusega.

¹⁰ Vaatluse all 10.11 seisuga kehtivate lepingutega õpetajad, v.a need õpetajad, kes on 10.11 seisuga ajutiselt eemal viibijad; 10.11 seisuga õpetaja ja klassiõpetaja ametikohtadel töötavad isikud; õpetajate hulgas ka VÕS lepingutega teenuse pakkujad.

ning lahkunud on keskmiselt 1402 õpetajat, õpetajate arv on kasvanud keskmiselt 326 õpetaja võrra aastas.¹¹

Õpetaja tööaja arvestamise ja töö tasustamise aluseks on ametikoht. Õpetaja ametikohtade kavandamine koolis ei vasta õpetaja tegelikele tööülesannetele ning see toob kaasa õpetajate ülekoormuse. Õpetaja üldtööaeg on 35 tundi nädalas ning selle sisse kuuluvad kõik põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses ja riiklikes õppekavades seatud ülesanded, mida peab kooli õppe- ja kasvatustöö korraldus hõlmama, lähtudes seejuures nüüdisaegsest õpikäsitusest.¹² Ametikohti kavandatakse enamasti aineõppe osakaalu põhisel ega võeta arvesse muid tööülesandeid. Neid tööülesandeid tasustatakse koolis diferentseerimiskomponendi arvelt lisatasuna, ilma et kujundataks õpetajate ametikohti lähtuvalt kõikide tööülesannete täitmise eeldusest õpetaja põhitööna. 2013. aastast rakendunud õpetaja töö- ja palgakorralduse muudatus ei ole tegelikkuses rakendunud ja puudub õpetaja karjäärimudel. Täna kehtib kõikidele üldhariduskooli õpetajatele kvalifikatsioonist ja staažist sõltumata sama riiklik töötasu alammäär, mis toob kaasa ebaõigluse tajumise õpetajate poolt ja madala motivatsiooni kutset omandada ja oma kutsepädevusi järjekindlalt arendada kõrgemale tasemele. Kutseõppeasutustes õpetavate õpetajate töötasu alammäära ei ole aga sootuks seaduses sätestatud, mis tekitab ebavõrdse kohtlemise tunnetuse. Riigi poolt üldhariduskooli koolipidajatele õpetajate palkadeks eraldatav haridustoetus sisaldab töötasu alammäärale lisaks palgafondi diferentseerimiskomponenti, mille eesmärk on kujundada õpetajate tööülesannete diferentseeritus. Kui õpetaja ametikohti kavandatakse ainuüksi õppekavas sätestatud ainetundide arvu põhisel, siis kulub riigi poolt antav õpetajate palga diferentseerimiskomponent õppetundide väliste tööülesannete katmiseks ning karjäärimudelit ei sünni.

Oleme olukorras, kus paljud õpetajad on ülekoormatud ja ei ole oma töötingimustega rahul, lahkudes seetõttu töölt tihti suhteliselt karjääri alguses; õpetaja elukutse ei ole piisavalt atraktiivne, mistõttu ei asu ka mitmed õpetajaks õppinud isikud õpetajana tööle; kvalifikatsiooninõuetele vastavaid õpetajaid ei ole piisavalt ja nende osakaal väheneb. Praegune olukord (sealhulgas õiguslik regulatsioon) ei toeta piisavalt õpetaja tööalast arengut ega motiveeri teda ametis jätkama ning seetõttu on vajalik kujundada õpetaja ja kutseõpetaja karjäärimudel.

Sarnaselt üldharidusõpetajatele on vaja luua ka kutseõpetajate karjäärimudeli alusnormid seaduses ja mudeliga kehtestada täpsem regulatsioon määruks. Kutseõpetaja mängib võtmerolli tööjõuturul vajalike oskustega töötajate ettevalmistamisel, ühendades oma kvalifikatsiooninõuetele vastavaid oskused kui ka pedagoogilise pädevuse. Kutseõpetajate kvalifikatsiooninõuded on kirjeldatud kutsestandardis, tema kvalifikatsioon võib olla vastavalt 5.-8. kutsetasemel. Seetõttu on tema karjääriteekond üldjuhul üldõpingute (üldhariduslike õppeainete) õpetajast erinev.

Üleriigiliselt samadel alustel kehtiva karjääri- ja palgamudeli eesmärk on motiveerida õpetajaid omandama kutset, arendama oma kutsepädevusi kõrgemale tasemele ning väärtustama kõrgelt õpetaja kutseoskusi. Kaudne eesmärk on tagada hea ja tõhus õpetamine igas koolis ning õpilaste kvaliteetne haridus (õppekavadele vastavate õpitulemuste, pädevuste, hoiakute saavutamine). Tagamaks õpilastele kvaliteetne õpiruum, on karjäärimudelite eesmärk motiveerida tänaseid

¹¹ Õpetajaametis alustanute hulgas on nii esmakordselt tööle asunud kui ametisse naasnud õpetajad (vaatlusalune periood 2014/15-2023/24. õa). Õpetajaametist lahkunute hulgas on nii ajutiselt lahkunud (lühemaks kui ka pikemaks ajaks, näit lapsehoolduspuhkusele siirdumine) kui ka need, kes õpetajaametist lahkudes enam tagasi ei pöördu (vaatlusalune periood 2013/14-2022/23. õa).

¹² [Õpikäsitus | Haridus- ja Teadusministeerium \(hm.ee\)](https://www.hm.ee)

kvalifikatsiooninõuetele vastavaid õpetajaid õpetajana jätkama ning end täiendama, motiveerida koolis töötavaid õpetajaid, kes ei vasta kvalifikatsiooninõuetele, seda omandama, ja tagada õpetajaskonnale piisav järelkasv. Seega on mudelite ülesanne hoida tasakaalu: motiveerida tänaseid õpetajaid ja toetada piisava järelkasvu kujunemist.

2.1.3. Õpetajate kvalifikatsiooninõuded

Eesti hariduse infosüsteemi andmed aluseks võttes vastas 10. novembri 2023. a seisuga kvalifikatsiooninõuetele 79% üldhariduse õpetajatest (13 829 õpetajat). See tähendab, et 22% õpetajatest kehtestatud nõuetele ei vasta ning nendega on seetõttu keelatud sõlmida tähtajatu tööleping ning käesoleva eelnõuga loodav õpetaja karjäärimudel selliseid õpetajaid sisuliselt ei puuduta.¹³

Kutseõppeasutustes töötab 10. novembri 2024. a seisuga kvalifikatsiooninõuetele 363 üldõpingute õpetajat, kellest 320 vastab nõuetele (88%).

Praegu kehtiv regulatsioon annab küll võimaluse neile õpetajatele, kes pedagoogilise keskeri või kõrghariduse omandasid enne 1. septembrit 2013. a, lugedes toona omandatud hariduse nõuetele vastavaks, kuid paljudel juhtudel osutub kitsendavaks kohaldamise punkt, mis eeldab ühtlasi ka põhikoolis või gümnaasiumis õpetajana töötamist enne 1. septembrit 2013. a. Kuigi kvalifikatsiooninõuete täitmine selliste isikute poolt on ka ilma seadust muutmata võimalik (kuna isikutel on võimalus täita nõ põhinõue), suurendaks seaduse muutmise tõenäosust, et need isikud karjääripöörde teevad, kuna muudatuse jõustudes loetakse õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavaks ka isikud, kes on enne 1. septembrit 2013. a omandanud pedagoogilise keskeri või kõrghariduse, kuid ei ole enne 1. septembrit 2013. a asunud tööle õpetajana.

Eestis on suur hulk isikuid, kes on küll pedagoogilise keskeri või kõrghariduse omandanud, kuid pärast õpingute lõppu ei ole õpetajana tööle asunud. Üldhariduse õpetaja karjäärimudeli regulatsioon, töötingimuste parendamine, sh töötasu alammäära tõus, aitavad kaasa sellele, et need, kes kunagi õpetajakoolituse läbinud, sooviksid õpitud ametisse asuda. On oluline, et selle otsuse elluviimine oleks võimalikult sujuv ja õpetaja ametisse asumisel ei oleks ebaotstarbekaid kitsendusi.

Eesti koolides töötavad ja võiksid senisest enam töötada doktorikraadi omavad isikud, kes mitte alati ei oma õpetajakutset. 2023/2024. õppeaastal oli üldhariduse õpetajate hulgas kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid doktorikraadiga õpetajaid 29.¹⁴ Kvalifikatsiooninõuete muutmise lihtsustaks selliste isikute poolt nõuete täitmist, kuna välistaks vajaduse taotleda õpetajakutset Eesti Õpetajate Liidu (kutseandja) käest.

2.1.4. Muud teemad

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74 lõige 7 võimaldab õpetajana töötada ka isikul, kes ei vasta õpetajale seadusega (vt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74¹ lõikeid 4 ja 5) kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele. Isikul peab olema vähemalt keskharidus ja tema kvalifikatsioon ja pedagoogiline kompetentsus peavad olema piisavad, et tagada kooli õppekavas määratud õpieesmärkide täitmine ja õpitulemuste saavutamine, ning isiku eesti keele oskus peab vastama keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele. Sellisel juhul on kooli

¹³ Osa õpetajatest töötab rohkem kui ühes koolis ja/või täidab rohkem kui ühte ametikohta. Need õpetajad võivad korraga kvalifikatsiooninõuetele vastata ja mitte vastata. Seega kajastuvad need õpetajad nii kvalifikatsiooninõuetele vastavate ja mittevastavate õpetajate hulgas (kvalifikatsiooninõuetele vastavate ja mittevastavate õpetajate summa >100%).

¹⁴ Õpetaja kõrgeima omandatud kvalifikatsiooni alusel.

direktoril (tööandja esindajana) õigus sõlmida töötajaga tähtjaline tööleping kuni üheks aastaks. Selliste tähtjaliste töölepingute järjestikusele sõlmimisele seadusega piirangut pandud ei ole. Tööandjale paneb seadus kohustuse iga-aastaselt kuulutada välja avalik konkurs õpetaja ametikoha täitmiseks kvalifikatsiooninõuetele vastava isikuga. Küll aga on direktorid sagedasti väga rahul õpetajakoolitust läbivate õpetajatega, kes töötavad koolis (tähtjalise töölepinguga), kuid kes veel kvalifikatsiooninõuetele ei vasta, kuid on õpingute toel kvalifikatsiooni omandamas. Mistõttu ei soovita isikust loobuda ka juhul, kui väljakuulutatud konkursil kandideerivad kvalifikatsiooninõuetele vastavad isikud. See tähendab, et praktikas väljakuulutatud konkursid luhtuvad ning seni tähtjalise töölepingu alusel töötanud isikuga sõlmitakse uus tähtjaline tööleping. Selline praktika ei ole aga mõistlik (konkursi korraldamine on ebavajalik formaalsus, mida tehakse lihtsalt seetõttu, et seadus nõuab seda) ning seadus võiks lubada sõlmida tähtjalise töölepingu pikemaks perioodiks isikuga, kes kvalifikatsiooninõuete täitmisega vahetult tegeleb ning eelkõige sellise isikuga, kes omandab kvalifikatsiooni erialase tasemehariduse kaudu. Kvalifikatsiooninõuete täitmisega võib tegeleda ka nt magistrikraadi omav, kuid õpetajakutset veel mitteomav isik, kuid sellisel juhul on nõuete täitmisega tegelemine oluliselt ebamäärasem tegevus (selleks võib isik nt läbida aegajalt täienduskoolitusi või õppida iseseisvalt), st et koolil, kus isik töötab, peab olema toimiv õpetajate professionaalse arengu toetamise strateegia, millele tuginedes on võimalik õpetaja kompetentside suurendamist suunata, et õpetaja jõuaks õpetajakutse taotlemiseni. Eelnevalt tulenevalt on tehtud eelnõus ettepanek lubada kõrghariduse tasemel õpetajakoolitust läbiva isikuga sõlmida tähtjaline tööleping kuni kolmeks aastaks.

Direktorile on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74¹ lõikes 1 kehtestatud kvalifikatsiooninõudena - magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon, juhtimiskompetentsid ning eesti keele oskus vastavalt keelseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt hinnatakse juhtimiskompetentse järgmistes valdkondades: organisatsiooni arengu juhtimine, õppekeskkonna kujundamine, personalijuhtimine, ressursside juhtimine ja enesejuhtimine. Nimetatud juhtimiskompetentside valdkonnad tulenesid varem kokku lepitud haridusjuhtide kompetentsidest. Kuna 2023. aastal loodi koolijuhtide eestvedamisel uus haridusjuhtide kompetentsimudel, on vajalik ka regulatsiooni uuendada. Seoses sellega, et kompetentsimudelid aja jooksul uuenevad ning juhtimiskompetentside hindamise aluseks võivad olla erinevad kompetentsimudelid, ei ole mõistlik seaduses välja tuua erinevate kompetentside loetelu, vaid viidata sellele, mille alusel juhtimiskompetentse hinnatakse (seda tehakse üleriigilise koolijuhtide esindusorganisatsiooni poolt heakskiidetud ja Haridus- ja Teadusministeeriumi veebilehel avalikustatud kompetentsimudeli alusel). Direktorite poolt on tõstatatud murekohaks, et värbamisel ei hinnata tihti süsteemselt juhtimiskompetentside olemasolu. Kompetentsimudel on märksa põhjalikum, kui juhtimisvaldkondade loetelu, seega on kompetentsimudel pidajale abiks värbamisel.

2.2. Kehtiv õiguslik regulatsioon

2.2.1. Direktorite atesteerimine ja arenguestluste korraldamine

Vastavalt kehtivale põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele kuulutab kooli pidaja direktori vaba ametikoha täitmiseks välja avaliku konkursi. Konkursi läbiviimise korra kehtestab kooli pidaja, esitades selle enne arvamuse andmiseks hoolekogule. Munitsipaalkooli direktoriga sõlmib töölepingu vallavanem või linnapea või tema volitatud ametiisik. Riigikooli direktoriga sõlmib töölepingu valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametiisik.

Töölepingud on tähtjatud ja lähtudes kehtivast töölepingu seadusest on töölepingut võimalik lõpetada poolte kokkuleppel või lõpeb töösuhe töötaja surmaga. Töölepingu ülesütlemisele on seatud erireeglid, mis eelkõige kaitsevad õppeasutuse juhti kui töösuhete nõrgemat poolt (ehk

töötajat), näiteks tööandja ei või töölepingut korraliselt üles öelda, kuid töötaja võib seda teha. Samuti sätestab seadus etteteatamise tähtajad töölepingu ülesütlemiseks. Õppeasutuse pidaja (tööandja) võib kehtiva õiguse kohaselt töölepingu erakorraliselt üles öelda direktorist tulenevalt mõjuval põhjusel, mille tõttu ei saa mõlemapoolseid huve järgides eeldada töösuhte jätkamist.

Õigusaktidega pole reguleeritud direktorite hindamist, tagasisidestamist ega atesteerimist. Vastavalt kehtivale põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele on kooli direktori kvalifikatsiooninõuded vähemalt magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon, juhtimiskompetentsid ning eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele. Töölepingu sõlmimisel hinnatakse direktori vastavust kvalifikatsiooninõuetele, sealhulgas hinnatakse juhtimiskompetentside olemasolu järgmistes valdkondades: organisatsiooni arengu juhtimine, õppekeskkonna kujundamine, personalijuhtimine, ressursside juhtimine ja enesejuhtimine. Direktoriga arenguveestluse korraldamist kehtiv seadus ette ei näe.

Kui õppeasutuse pidaja leiab, et õppeasutuse juht ei vasta nõuetele, siis on tal võimalus lõpetada temaga tööleping, võttes aluseks vastavad töölepingu seaduse (TLS) sätted. Samasugust põhimõtet on rõhutanud ka Riigikohus: „Millised asjaolud näitavad, et töötaja võimed, teadmised, oskused ja vilumused ei vasta tehtavale tööle, on tööandja määrata.” (Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus nr 3-2-1-86-96). Õppeasutuse juhi vastavust oma ametikohale tuleb hinnata neile kehtestatud kvalifikatsiooninõuete valguses, kusjuures töötaja mittevastavus oma ametikohale on üksnes üks tööandja algatusel töölepingu lõpetamise alustest.

2.2.2. Õpetaja karjäärimumudel

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 75 lõikes 2 sätestatakse, et õpetaja ametialane kohustus on arendada oma kutseoskusi ja olla kursis haridusuuendustega. Sama paragrahvi lõikes 3 sätestatakse, et õpetaja tööaja arvestamise ja töötasustamise aluseks on ametikoht. Õpetaja tööaeg jaguneb vahetu õppekasvatustöö ja teiste, töölepingust, ametijuhendist ja töökorralduse reeglitest tulenevate või tööandja antud ülesannete vahel.

Ehk, et kehtiv regulatsioon näeb õpetajale ette kohustuse end arendada ja oskusi, teadmisi jne täiendada (lisaks näeb töölepingu seaduse § 15 lõike 2 punkt 4 kõigile töötajatele ette kohustuse osaleda oma tööalaste teadmiste ja oskuste arendamiseks koolitustel), kuid seaduses ei ole regulatsiooni selle kohta, et õpetajaid atesteeritakse või, et neile oleks kohustus näha ette karjäärimumudel või motivatsioonisüsteem. Atesteerimissüsteemi nägi põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ette seaduse jõustumisel (1. september 2010. a) ning õpetajate atesteerimisi viidi läbi 2013. aasta lõpuni. Kuni 2013. aasta 31. augustini sätestati põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses (§ 75 lõige 4), et - käesoleva paragrahvi lõike 3 alusel kehtestatud haridus- ja teadusministri määramisel nimetatud pedagoogide kutseoskuste ja kutsemeisterlikkuse ning nende kvalifikatsioonitaseme hindamiseks korraldati atesteerimine. Atesteerimise tingimused ja korra kehtestas haridus- ja teadusminister. Omistatavad ametijärgud olid tookord noorempedagoog, pedagoog, vanempedagoog ja pedagoog-metoodik. Atesteerimise süsteem kaotati ootusega, et koolid ja nende pidajad töötavad välja asutuste sisesed või üht koolivõrku hõlmavad õpetaja motivatsiooni- või karjäärಿಸüsteemid, kuna olemuslikult peaks töötaja motiveerimine olema eelkõige tööandja ülesanne. Seda muudatust pidi toetama asjaolu, et 2013. aasta novembris kinnitas hariduse kutsenõukogu õpetaja kutsestandardid ning õpetajakutset hakkasid välja andma õpetajakoolitust läbi viivad ülikoolid ning kutse andja. Kõikides koolides ja kohalikes omavalitsustes ei ole paraku need ootused täitunud – õpetaja karjäärಿಸüsteemi ei ole välja töötatud või ei ole välja töötatud süsteemi rakendatud.

Kutseõppeasutuse § 38 lõikes 4 sätestatakse, et õppekasvatusala töötaja (kelle hulka kuulub ka õpetaja - arvestades sama paragrahvi lõikes 1 sätestatud) osaleb täienduskoolituses vastavalt individuaalsele koolitusvajadusele, et säilitada enda tööalane professionaalsus. Ka varem kehtinud kutseõppeasutuse seadus (kehtis 31. augustini 2013. a) nägi ette õpetajate atesteerimise, kuna seaduses § 30 lõikes 5 sätestati - pedagoogi vastavus ametikohale määratakse atesteerimisega. Sama lõike teises lauses antakse haridus- ja teadusministrile volitus kehtestada määrusega atesteerimise tingimused ja kord. Selle volitusnormi alusel kehtestati haridusministri 2. oktoobri 2002. a määrus nr 69 "Pedagoogide atesteerimise tingimused ja kord" (mis oli ühine määrus nii alushariduse, üldhariduse kui ka kutseõppeasutuse õpetajate atesteerimiseks).

2.2.3. Õpetajate kvalifikatsiooninõuded

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74¹ lõikes 4 kehtestatakse põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja (aine- ja klassiõpetaja) kvalifikatsiooninõuded. Nendeks on magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon, õpetajakutse ning eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele. Põhikooli valikaine ja gümnaasiumi valikkursuse õpetajale kehtestatud nõuded on oluliselt madalamad - kõrgharidus, pedagoogilised kompetentsid ning eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele.

Põhikooli ja gümnaasiumi õpetajale kehtestatud kvalifikatsiooninõuded kehtivad sellisel kujul 1. septembrist 2013. a. Uutele nõuetele üleminekul kehtestati rakendussätte neid isikuid silmas pidades, kes ülemineku hetkel koolis õpetajana töötasid. Tol hetkel kehtinud rakendussätte kohaselt ei laienenud uued nõuded neile õpetajatele, kes varem kehtinud nõuetele vastasid (need nõuded nägi ette haridusministri 26. augusti 2002. a määrus nr 65 „Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“).

Kutseõppeasutuse seaduse § 39 lõike 3 esimeses lauses sätestatakse, et õpetaja suhtes kohaldatakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74¹ lõikes 4 kehtestatud kvalifikatsiooninõudeid. Õpetaja all peetakse silmas üldharidusainete õpetajat, kuna kutseõpetajale kvalifikatsiooninõuded kehtestav lause asub sama lõike teises lauses.

2.3. Rahvusvaheline praktika

2015. aasta PISA uuringu andmetel on umbes pooltes uuringus osalevates riikides sätestatud direktorite hindamise pädevus või nende töö tulemuslikkuse hindamine ühel või teisel viisil. Valdavalt on tegu tulemus- või arenguestlustega, mida koolipidaja (nt kohalik koolinõukogu) viib läbi igal aastal või harvem. Aluseks võivad olla riigi tasandil kokku lepitud kompetentsi- või kvaliteediraamistikud.

Vähemates riikides on direktorite hindamine järelevalve ja kvaliteedi tagamise süsteemi kohustuslik osa. Hindamine võib olla keskse haridusameti korraldada, kuid on riike, kus on loodud haridusministeeriumist sõltumatu hariduse kvaliteediagentuur või -instituut. On riike (nt Singapur), kus hindamisprotsessis osalevad ka teised direktorid.

Hindamismeetoditest on kõige tavaprasemad intervjuu, portfoolio ja enesehindamine; võidakse arvestada ka õpilaste tulemusi ja/või õpilaste, õpetajate ja vanemate küsitluse tulemusi. Enamikus riikides on olemas ka hindamistulemuste vaidlustamise protseduur. Kokku 54 vaadeldud haridussüsteemist 17 tõi negatiivne hindamistulemus kaasa kordushindamise, 13 edutamise peatamise, 10 teise kooli üleviimise, 9 tulemustasuta jätmise või vallandamise, 8 täienduskoolitusele suunamise.

OECD rõhutab, et hindamise tõhusus sõltub suuresti selle kavandajate, läbiviijate ja tulemuste kasutajate pädevusest. See, mida praktikas tegelikult hinnatakse, ei pruugi langeda kokku ametlikes eeskirjades sätestatuga. Ei ole olemas universaalselt tunnustatud hindamisvahendit ega raamistikku, pigem toob teaduskirjandus esile olemasolevate tööriistade puudusi ja piiranguid. Oluline on, et juhid ise tunnetaksid hindamist mitte tühja formaalsusena, vaid enda professionaalset arengut toetavana. Poliitikasoovitused on keskenduda direktorite hindamisel pedagoogilise eestvedamise praktikatele ning arvestada paindlikult iga konkreetse kooli asjaolusid. Ei soovitata kasutada direktorite hindamist tulemustasustamise alusena.¹⁵

Tabel 1. Erinevate riikide praktika:

| | Riigi tasandil sätestatud protseduurid ja hindamine | Riigi tasandil sätestatud protseduurid, hindamine kohalikul tasandil | Kohalikul tasandil sätestatud protseduur ja hindamine | Hindamist ei toimu |
|---|--|--|--|--------------------|
| Kohustuslik perioodiline hindamine | Austraalia osa territooriume, prantsuskeelne Belgia, Prantsusmaa, Iisrael, Mehhiko, Lõuna-Korea, Singapur, Portugal, osaliselt Hispaania, Läti | Austraalia ja Kanada osa territooriume, flaamikeelne Belgia, Tšiili, Prantsusmaa (madalaim haridusaste), Uus-Meremaa, Sloveenia, Ühendkuningriik | | |
| Kohustuslik hindamine seotud töösuhtega (nt värbamisel) | Poola | Poola | Tšehhi, Slovakkia | |
| Piirkondliku haridusameti äranägemisel | Lõuna-Korea | | | |
| Koolipidaja äranägemisel | | | Kanada, Tšehhi, Taani, Eesti, Soome, Ungari, Holland, Norra, | |

¹⁵ OECD (2013), "The appraisal of school leaders: Fostering pedagogical leadership in schools", in Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264190658-11-en>.

OECD (2016), PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264267510-en>.

OECD (2019). Education GPS. <http://gpseducation.oecd.org>". <https://www.oecd.org/en/topics/education-evaluation-and-quality-assurance.html>

| | | | | |
|-----------------------|--|--|----------------------|---|
| | | | Rootsi, Slovakkia | |
| Hindamist ei toimu | | | | Austria, Island, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg |

2.4. Eesmärgi kokkuvõte

Eelnevat lühidalt kokku võttes on algatatava põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu eesmärk saavutada olukord, kus:

- 1) õppeasutuste direktorite ametikohad täidetakse pädevate ja kvalifitseeritud isikutega;
- 2) õppeasutuste juhtidel on motivatsioon pidevalt arendada nii ennast juhina kui tõsta enda juhitava asutuse tulemuslikkust;
- 3) õppeasutuste juhid saavad kooli pidajalt regulaarselt professionaalset tagasisidet, mis on suunatud ametialase arengu toetamisele;
- 4) õpetajatel on motivatsioon pidevalt arendada oma kutseoskusi, sest ühtne karjääriastmestik pakub selget visiooni karjäärivõimalustest ja toetab professionaalset arengut, aidates seeläbi tagada õpetajate järelkasvu;
- 5) õpetaja kvalifikatsiooninõuete paindlikkus on loonud võimaluse laiemale ringile pedagoogiliste kompetentsidega isikutele õpetajaametisse asuda, mis toetab õpetajate järelkasvu tagamist.

Muudatusega kaasneb:

- 1) koolipidamise kvaliteedi tõus;
- 2) direktori ameti maine paranemine;
- 3) kooli juhtimise kvaliteedi tõus;
- 4) õpetajaameti atraktiivsuse kasv;
- 5) õpetajate tööalase heaolu kasv;
- 6) kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaalu suurenemine;
- 7) õpetajate kutsekindluse kasv;
- 8) õppe kvaliteedi tõus.

Eesmärgi saavutamise mõõdikud on:

- 1) õpilaste rahulolu (sealhulgas seotus kooliga, psühholoogiliste baasvajaduste rahuldatus) on suurenenud ja koolide näitajad ühtlustunud (allikas: Haridus- ja Noorteameti rahuloluküsitlus);
- 2) õpetajate kutsekindlus on kasvanud (tulemusnäitaja; allikas: Eesti hariduse infosüsteem);
- 3) õpetajate hinnangud juhtimise kvaliteedile on tõusnud (allikas: TALIS);
- 4) kasvanud on koolijuhtide osakaal, kes on rakendanud meetmeid toetamaks õpetajate koostööd uute õpetamispraktikate juurutamisel (allikas: TALIS);
- 5) tööga üle keskmise rahul olevate õpetajate osakaal on suurenenud (tulemusnäitaja; allikas: õpetajate rahuloluküsitlus);
- 6) koolijuhtide hinnangul pidajapoolne toetus ja tagasiside on paranenud (allikad: TALIS; koolijuhtide heaolu ja tööstressi uuring);
- 7) konkurss koolijuhtide ametikohtadele on kasvanud (hetkel puudub hindamise metoodika).

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist. **Paragrahviga 1** muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadust.

Punktiga 1 täiendatakse paragrahvi 71 lõigetega 8 - 11. Lõikes 8 sätestatakse, et *direktori professionaalse arengu toetamiseks korraldatakse temaga vähemalt üks kord aastas arenguvestlus, mille põhjal lepib kokku direktori ja kooli arengueesmärgid. Arenguvestluse korraldamise korra kehtestab kooli pidaja*. Varasemalt direktori arenguvestluse korraldamisega seonduv regulatsioon seadusest puudus. Ligikaudu pooltes kohalikes omavalitsustes ei viida regulaarselt direktoritega arenguvestlusi läbi, seetõttu on vajalik teha seaduses täiendus selleks, et tagada direktoritele regulaarne tugi tööandjate (kooli pidaja) poolt. Seadusega pannakse kooli pidajale kohustus kehtestada arenguvestluse läbiviimise kord. *Arenguvestluse läbiviimise korra kehtestab kooli pidaja*.

Lõikes 9 sätestatakse, et *igal viiendal tööaastal toimub direktori atesteerimine. Direktorit atesteerib atesteerimiskomisjon. Direktor loetakse atesteerituks, kui tema töötulemused ja juhtimisviisid vastavad ametikoha nõuetele*.

Seega nimetatakse lõike 9 esimeses lauses ära see mida ja millisel ajahetkel (direktori tööaega arvestades) tehakse. Teises lauses tuuakse välja see, kes tegevuse (atesteerimine) läbiviija on – atesteerimiskomisjon. Kolmandas lauses sätestatakse see, millisel juhul direktor atesteerituks loetakse.

Lõikes 10 sätestatakse volitusnorm (*Atesteerimiskomisjoni moodustamise ja direktori atesteerimise tingimused ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega*), mille kohaselt haridus- ja teadusminister kehtestab oma määrusega atesteerimiskomisjoni moodustamise ja atesteerimise korraldamise tingimused ja korra.

Direktorite atesteerimise näol on samuti tegemist uue tegevusega, mille läbiviimist kehtiv seadus ette ei näe. Atesteerimise intervalliks on määratud viis tööaastat. Haridusjuhtimise eksperdid on analüüsinud erinevaid praktikaid ning soovitanud viia direktorite atesteerimine läbi juhi viienda tööaasta jooksul. Viieaastane periood võimaldab hinnata ka neid protsesse, mida käsitlevad kooli arengukava ja sisehindamine. Viieaastase perioodi järel atesteerimine on Eestis levinud praktika ka näiteks ülikoolide puhul.

Atesteerimise tingimused on töötanud välja Tallinna Ülikooli Haridusjuhtimise Akadeemia koostöös Eesti Koolijuhtide Ühenduse, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Tartu Ülikooli haridusinnovatsiooni töörühma ning pidajate esindajatega. Atesteerimise aluseks on atesteeritava eneseanalüüs (mis keskendub atesteerimisperioodil tehtud töö tulemustele, õppimist toetavatele juhtimistegevustele, isiklikule professionaalsele arengule), pidaja kirjalik hinnang (mis keskendub juhi töötulemustele ja omavahelisele koostööle) ning atesteerimiskohtumine. Atesteerimiskomisjoni töö tulemusel vormistatakse atesteerimisotsus, mis on olemuselt eksperthinnang, sisaldades soovitusi juhile. Atesteerimisotsuse järel lepivad koolijuht ja kooli pidaja kokku edasistes tegevustes ja eesmärkides.

Terminit „tööaasta“ kasutatakse seetõttu, et üldjuhul asuvad isikud direktori ametikohal tööle vahetult enne uue õppeaasta algust (1. september), mis tähendab, et kui kasutada terminit „aasta“, siis oleks esimene aasta küllaltki lühike, hõlmates nelja kuud (september – detsember) või veidi enam. Mis tähendaks, et esimene aasta oleks tavapärase katseaja järel juba möödunud ning direktoril olekski veel kolm aastat töötada, enne kui tuleks juba mõelda enda atesteerimise peale. Kuigi termini „aasta“ kasutamisel oleks kohustuse täitmise aja arvestus selgemini hoomatav võrreldes termini „tööaasta“ kasutamisel, on siinkohal viimase kasutamine siiski otstarbekam. Seega, kui direktor asus kooli tööle nt 10. augustil 2024. a, siis kestab tema esimene tööaasta 9. augustini 2025. a.

Lõikes 11 on sätestatud, et atesteerimiseks ettenähtud viiendal tööaastal vanemapuhkusel viibides viiakse atesteerimine direktoriga läbi vanemapuhkusest naastes ühe aasta jooksul. Viies tööaasta algab direktori jaoks pärast neljanda tööaasta lõppemist (nt 2022. a 10. augustil tööd alustanud direktoril 2026. a 10. augustil). Kui direktor on 2026. a 10. augustist kuni 2027. a 9. augustini (k.a) vanemapuhkusel (ka osaliselt), siis lükkub tema atesteerimine edasi. Atesteerimine toimub sellisel juhul aasta jooksul vanemapuhkusest naastes. Nt naaseb direktor vanemapuhkusest 3. märtsil 2027. a. Sellisel juhul läbib ta atesteerimise ajavahemiku 3. märts 2027. a kuni 2. märts 2028. a (k.a) jooksul. Täiendava aja andmine on vajalik, eriti juhul, kui isik on kogu atesteerimiseks ettenähtud tööaasta vanemapuhkusel. Sellisel juhul ei saa isikut üldse kohustada töötama – ka atesteerimise läbimine on töötamine (isikul on sellel perioodil töölepingu seaduse §-st 19 tulenevalt seaduslik õigus keelduda töö tegemisest). Ka osaliselt sel ajal vanemapuhkusel viibimine takistab olulisel määral atesteerimise läbimist, kuna kohustuse täitmiseks ettenähtud ajavahemik on lühem (osadel juhtudel võib see olla vaid mõni kuu või mõni nädal). Seetõttu on otstarbekas, et isikule antakse üks aasta vanemapuhkusest naasmisest atesteerimine läbida. Atesteerimise läbiviimise aega planeerides saabki atesteerimiskomisjon hinnata isiku naasmise aega ja muid asjaolusid (nt vanemapuhkusel viibitud aeg jne).

Punktiga 2 täiendatakse paragrahvi 74 lõikega 7¹ järgmises sõnastuses: *Kõrghariduse tasemel õpetajakoolitust läbiva isikuga võib direktor käesoleva paragrahvi lõikes 7 sätestatud juhul sõlmida tähtajalise töölepingu kuni kolmeks aastaks.*

Sätte eesmärk on võimaldada direktoril sõlmida tähtajaline tööleping kõrghariduse tasemel õpetajakutset omandava isikuga pikemaks perioodiks kui üks aasta, et isik saaks omandada nõutava kvalifikatsiooni samal ajal õpetaja ametikohal töötamist jätkates eesmärgiga astuda tähtajatusse töösuhtesse. Sel juhul ei pea isik ühe aasta pärast korraldataval avalikul konkursil uuesti kandideerima ja uut tähtajalist töölepingu sõlmima. Sellise töötaja jaoks seisneb aasta pärast korraldatava konkursi puhul risk selles, et koos temaga võivad kandideerida õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavad isikud ning temaga ei pruugita enam uut tähtajalist töölepingut sõlmida. Teisalt on praktikas tööandja tihti ka olemasoleva töötaja tööga rahul ning ei loobu temast ka avaliku konkursi korraldamise raames (konkurss luhtub ja senise õpetajaga sõlmitakse uus tähtajalise tööleping kuni üheks aastaks). Arvestades, et õpetajakoolitust läbiv isik püüdleb otseselt nõuete täitmise suunas, siis ei ole otstarbekas korraldada bürokraatlikku tegevust (avalik konkurss). Kui muidu on nende isikutega sõlmitud tähtajaline tööleping kuni üheks aastaks, siis nüüd oleks seaduse jõustumisel võimalik sõlmida temaga tähtajaline tööleping kuni kolmeks aastaks.

Kaaluti alternatiivina ka kuni kolmeaastase tähtaja asemel tähtaja sidumist õpetajakoolituse nominaalkestusega, kuid see tekitaks mitmesuguseid erinevaid probleeme. Esiteks on see igakordselt erinev tähtaeg, mida ei pruugita seetõttu suuta praktikas järgida (õpetajakoolituse pikkus on erinev; isikud asuvad kooli tööle erineval ajal, olles õpingutega jõudnud erinevasse etappi jne). Takistus kasutada tähtajana õppe nominaalkestuse lõppu seisneb ka selles, et koos õigusega kasutada akadeemilist puhkust võib õpingute nominaalaja telg olla ka lausa kuni 10 aastat, mis tähendaks, et algselt sõlmitud tähtajaline töösuhe meenutaks pigem tähtajatut töösuhet. Kõrghariduse korraldus, mis võimaldab võtta akadeemilist puhkust mitu korda, võib tekitada seega määramatuid olukordasid, mis panevad sätte eesmärgi kahtluse alla.

Punktiga 3 muudetakse paragrahvi 74¹ lõiget 3 ja 4. Lõige 3 sõnastatakse järgmiselt: *Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud juhtimiskompetentse hinnatakse koolijuhtide esindusorganisatsiooni heakskiidetud ning Haridus- ja Teadusministeeriumi veebilehel avaldatud kompetentsimudeli alusel. Kehtiv regulatsioon näeb ette juhtimiskompetentside hindamise viies valdkonnas (organisatsiooni arengu juhtimine, õppekeskkonna kujundamine, personalijuhtimine, ressursside juhtimine ja enesejuhtimine). Nimetatud juhtimiskompetentside*

valdkonnad tulenesid tol hetkel kokkulepitud haridusjuhtide kompetentsusnõuetest. Kuna koolijuhtide eestvedamisel loodi uus haridusjuhtide kompetentsimudel, on vajalik ka regulatsiooni muuta. Seoses sellega, et kompetentsimudelid aja jooksul uuenevad, on mõistlik juhtimiskompetentside loetelu asemel viidata hetkel heakskiidetud kompetentsimudelile. Kompetentsimudel on märksa põhjalikum, kui juhtimisvaldkondade loetelu, seega on kompetentsimudel paremaks tööriistaks nii kooli pidajale kui kandideerivale direktorile. See omakorda suurendab tõenäosust, et õppeasutuste direktorite ametikohad täidetakse kvalifitseeritud isikutega. Seega, eelnõuga kehtestatav regulatsioon enam juhtimiskompetentse üles ei loetle, vaid seaduses sätestatakse edaspidi, et juhtimiskompetentse hinnatakse koolijuhtide esindusorganisatsiooni poolt heakskiidetud ja Haridus- ja Teadusministeeriumi veebilehel avaldatud kompetentsimudeli alusel. See tähendab, et konkreetsest mudelist lähtumiseks peavad mõlemad tingimused olema täidetud.

Lõige 4 sõnastatakse ringi järgmiselt: *Põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja kvalifikatsiooninõuded on: 1) magistrakraad või sellele vastav kvalifikatsioon, õpetajakutse ning eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele või 2) doktorikraad või sellele vastav kvalifikatsioon ning eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele.* Muudatusega soovitakse lugeda kvalifikatsiooninõuetele vastavaks doktorikraadi omav isik ning seda ilma õpetajakutset omamata. Muudatus eeldab lõikes esitatud teksti jaotamist eraldi punktideks (loeteluks), kuna olemasolev regulatsioon on samuti vajalik seadusesse alles jätta.

Vabariigi Valitsuse 11. juuli 2019. a määruse nr 62 „Kõrgharidusstandard“ lisaga 1 on kehtestatud kõrgharidustasemete õpiväljundid ning doktorioõppe õpiväljundites on muu hulgas kirjas, et doktorant kujundab eriala järelkasvu õpetades, juhendades ja/või muul viisil. Rõhuasetus on küll eriala järelkasvu õpetamisel ja juhendamisel, kuid õpetamisoskust on võimalik laiendada ka üldhariduskoolis õpetamisele, kui üldised pedagoogilised oskused ja teadmised on omandatud ning seetõttu võib eeldada, et doktorikraadiga isikud on võimelised ilma õpetajaameti kompetentse kutse andja juures valideerimata õpetaja ametis töötama. Lisaks sellele on direktori kohustus hinnata tööle võetava isiku kompetentse, sealhulgas ainealaseid kompetentse ning vajadusel saab direktor suunata doktorikraadiga õpetaja täiendusõppesse. Koolis esmakordselt alustavale õpetajale on oluline pakkuda tuge ametisse sisseelamisel. Kui rakendub karjäärimudel, siis paigutub ka doktorikraadiga alustav õpetaja mudeli esimesele astmele. Sel astmel on õpetaja ülesanne end tööalasel arendada ning koolijuhil on ülesanne pakkuda seejuures igakülgselt tuge – mentor, tugiprogramm, aeg enesetäiendamiseks. Sel astmel olev õpetaja ei tööta üldjuhul klassijuhtajana, liit- ega eriklassidega.

Doktorikraad on Eesti Vabariigi haridussüsteemis omandatud kvalifikatsioon, mida tõendab doktorioõppe õppekava läbimisel väljaantud doktorikraadi tõendav diplom (vt nimetatud määruse §-i 13). Doktorikraadi omavad ka Vabariigi Valitsuse 6. juuni 2005. a määruse nr 120 „Eesti Vabariigi kvalifikatsioonide ja enne 20. augustit 1991. a antud endise NSV Liidu kvalifikatsioonide vastavus“ kohaselt NSV Liidu haridussüsteemis omandatud kvalifikatsioon, mida tõendab: 1) kandidaadikraadi tõendav diplom *Kandidat nauk*; 2) doktorikraadi tõendav diplom *Doktor nauk* (vt nimetatud määruse §-i 6).

Punktiga 4 täiendatakse paragrahvi 75 lõigetega 2¹ ja 2². Lõige 2¹ sõnastatakse järgmiselt: *Õpetaja kutseoskuste arendamiseks ja ametialase karjääri kujundamiseks omistatakse õpetajale, kes vastab talle käesoleva seadusega kehtestatud kvalifikatsiooninõudele, karjääriaste.* Lõige 2² sõnastatakse järgmiselt: *Karjääriastmete nimetused ja palgakoefitsiendid ning karjääriastme omistamise nõuded kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.* Ehk, et lõikes 2¹ sätestatakse mille tarbeks kellele midagi omistatakse. Igale kvalifikatsiooninõuetele vastavale õpetajale omistatakse karjääriaste (alustav õpetaja;

õpetaja; vanemõpetaja; meisterõpetaja), mis toetab õpetaja kutseoskuste arendamist ja karjääri kujundamist. Lõikega 2² antakse haridus- ja teadusministrile volitus kehtestada karjääriastmete nimetused ning nõuded (tingimused) karjääriastme omistamiseks, sealhulgas karjääriastmete vahel liikumiseks. Keskse regulatsiooni eesmärk on tagada kõigile õpetajatele ühtsetele nõuetele tuginev karjääriteekonna planeerimise ja enese arendamise võimalus.

Punktiga 5 muudetakse paragrahvi 76 lõikes 1 sissejuhatav lauseosa sõnastatakse järgmiselt: *Käesoleva seaduse §-s 74¹ kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate töötasu alammäära lepivad kollektiivlepingu seaduses sätestatud tingimustel ja korras kokku: See tähendab, et muudatuse järgselt kehtestab Vabariigi Valitsus põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja töötasu alammäära üksnes kvalifikatsiooninõuetele vastavatele õpetajatele. Õpetaja kvalifikatsiooninõuded on kehtestatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74¹ lõigetes 4 ja 5 ning need on järgmised – 1) magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon, õpetajakutse ning eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele (aineõpetajal/klassiõpetajal) või 2) doktorikraad või sellele vastav kvalifikatsioon ning eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele (klassiõpetajal/aineõpetajal); kõrgharidus, pedagoogilised kompetentsid ning eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele (põhikooli valikaine ja gümnaasiumi valikkursuse õpetajal). Seega nimetatud nõuetele mittevastavatele isikutele enam Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud töötasu alammäär ei kehti. Selliste isikute puhul lähtutakse töödaja ja töötaja igakordselt kokkuleppest. Töölepingu seaduse § 5 lõike 1 punktist 5 tulenevalt on töö eest makstav tasu üks kirjaliku töölepingu kohustuslikest andmetest ning üldjuhul töösuhte alustamisel üks olulisemaid kokkuleppeid töösuhte osapoolte vahel.*

Punktiga 6 jäetakse paragrahvi 99 lõike 1 esimesest lausest välja tekstiosa „enne 2013. aasta 1. septembrit põhikoolis või gümnaasiumis õpetajana või õppealajuhatajana või kutseõppeasutuses üldharidusainete õpetajana töötavad või töötanud“, mis tähendab, et edaspidi piisab õpetajana töötava isiku õpetajale seadusega kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele vastavaks lugemiseks üksnes sellest, kui isik on enne 2013. aasta 1. septembrit omandanud pedagoogilise keskeri- või kõrghariduse. Seega pole edaspidi nõuetele vastamiseks vajalik varasem õpetajana praktiseerimine. Algselt oli rakendussätte mõte tulla vastu neile isikutele, kes töötasid õpetajatena sel hetkel, kui olulisel määral muudetud põhinõue (magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon ja õpetaja kutse) kehtestati. Sooviti välistada õpetajatena töötavate isikute puhul (sealhulgas need, kes olid varasemalt kvalifikatsiooninõuded täitnud) vajadus tingimata uued nõuded täita. Õpetaja kutsekompetentse tõendas eelnev erialase töö kogemus.

2013. aastal kehtestatud põhinõue oli sihitud pigem uutele õpetajana tööle asuvatele isikutele. Nimelt kehtis enne seda õpetajatele erialase tasemehariduse nõue. Uue põhinõude mõte oli lihtsustada muu eriala omandanud isikute ligipääsu õpetajatööle, et isikud ei peaks asuma teistkordselt tasemeharidust omandama ning läbima tervikuna õpetajakoolitust. Kuna tööle värvatava õpetaja kutsekompetentse hindab koolijuht ja tugineb seejuures õpetaja kutsestandardites kirjeldatud kompetentsidele, ei ole vajalik kitsendada kvalifikatsiooninõuete kohaldamist enne 2013. aasta 1. septembrit põhikooli- või gümnaasiumiõpetajana töötamisega. See muudatus avab ametisse sisenemise võimaluse ka neile, kes on varasemalt töötanud näiteks kõrgkoolis õppejõuna või alushariduse õpetajana ja praeguse regulatsiooni kohaselt põhikooli- ja gümnaasiumiõpetaja kvalifikatsiooninõuetele ei vasta, kuna ei ole töötanud õpetajana põhikoolis või gümnaasiumis.

Koolis esmakordselt alustavale õpetajale on oluline pakkuda tuge ametisse sisseelamisel. Kui rakendub karjäärimudel, siis paigutub ka selles punktis käsitletavasse sihtgruppi kuuluv alustav õpetaja mudeli esimesele astmele. Sel astmel on õpetaja ülesanne end tööalaselt arendada ning koolijuhil on ülesanne pakkuda seejuures igakülgset tuge – mentor, tugiprogramm, aeg

enesetäiendamiseks. Sel astmel olev õpetaja ei tööta üldjuhul klassijuhtajana, liit- ega eriklassidega.

Punktiga 7 täiendatakse muudetavat seadust paragrahviga 100¹⁸ järgmises sõnastuses: **§ 100¹⁸. Üleminek direktorite atesteerimisele**

Käesoleva seaduse § 71 lõike 9 jõustumise ajal direktori ametikohal töötav isik atesteeritakse:

- 1) üle kümneaastase staaži korral hiljemalt 2027. aasta 31. detsembriks;*
- 2) viie- kuni kümneaastase staaži korral hiljemalt 2028. aasta 31. detsembriks;*
- 3) kuni viieaastase staaži korral hiljemalt 2029. aasta 31. detsembriks.*

Kehtestatav regulatsioon on mõeldud nende kooli direktorite tarbeks, kes on 1. jaanuari 2026. a seisuga (ehk seaduse muudatuse jõustumise hetkel) üldhariduskoolis direktori ametikohtade täitjad. Neile ei rakendu esimesel atesteerimisel põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 71 lõikes 9 sätestatu (perioodilist hindamist viiakse läbi vähemalt üks kord iga viie tööaasta jooksul), kuna töötavate direktorite tööle asumine on toimunud osadel juhtudel 5, osadel 15 ja osadel 30 aastat tagasi. Küll aga rakendub põhinorm järgmisel atesteerimisel ehk viie tööaasta arvestus hakkab kulgema esimese atesteerimise järgselt. Arvestades, et suur osa direktoritest on töötanud 5 ja enam aastat direktorina, siis ei ole otstarbekas atesteerimisega viivitada. Varem on mõistlikum atesteerida direktorid, kes on varem ka tööle asunud, seetõttu on atesteerimise läbi kohustus seotud direktorina (viimases koolis) töötamise staažiga. Need direktorid, kellel on pikem kui kümne aastane staaž peavad atesteerimise läbima hiljemalt 31. detsembriks 2027. a. Direktorid, kellel on viie- kuni kümneaastane staaž peavad atesteerimise läbima hiljemalt 31. detsembriks 2028. a. Direktorid, kellel on kuni viieaastane staaž peavad atesteerimise läbima hiljemalt 31. detsembriks 2029. a. Staaži arvestatakse 1. jaanuari 2026. a seisuga, kuna seaduse eelnõu tekstis on kasutatud sõnastust „Käesoleva seaduse § 71 lõike 9 jõustumise ajal“. Seega seaduse jõustumisest on töötavatel direktoritel aega atesteerimine läbida 2 – 4 aasta jooksul, sõltuvalt sellest millisesse gruppi nad staaži järgi paigutuvad.

Sama punktiga täiendatakse muudetavat seadust ka paragrahviga 100¹⁹ järgmises sõnastuses: **100¹⁹. Direktorite atesteerimise süsteemi ja õpetajate karjäärimudeli rakendamise järelhindamine**

Haridus- ja Teadusministeerium analüüsib hiljemalt 2032. aastal direktorite atesteerimise süsteemi ja õpetajate karjäärimudeli rakendamise mõju ja tulemuslikkust ning esitab vajaduse korral ettepanekud nende muutmiseks.

Riigikogu poolt vastuvõetud „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ (ÕPPA) kohaselt peab järelhindamise osakaal seaduste puhul suurenema. Kõikide muudatuste järelhindamist ei ole aga otstarbekas kavandada. Küll aga tuleks ette näha olulise mõjuga muudatuste järelhindamine. Sellest johtuvalt ongi Haridus- ja Teadusministeerium planeerimas käesoleva eelnõu kahe suurema muudatuse (direktorite atesteerimise ja õpetajate karjääriastmete omistamise ehk karjäärimudeli rakendamise) järelhindamist. Uuendusena näeb ÕPPA ette järelhindamiskohustuse, kui olulise mõjuga seaduseelnõu VTK on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata. Justiitsministeerium jälgib muu hulgas selle kohustuse täitmist ja on järelhindamiste kavandamise toetamiseks koostanud ka juhendi. Haridus- ja Teadusministeerium direktorite atesteerimise teemaga (sealhulgas ka värbamise ja arenguestluste teemad) seonduvalt VTK koostas, õpetajate karjäärimudeli töötas välja vastav töörihm ning karjäärimudeliga seonduv räägiti läbi hariduslepe protsessis. Sellegipoolest leiame, et ka direktorite atesteerimise teemal oleks järelhindamine otstarbekas.

Paragrahviga 2 muudetakse kutseõppeasutuse seadust.

Punktiga 1 muudetakse kutseõppeasutuse seaduse (KutÕS) § 34 lõiget 1² tunnistades kehtetuks sätte teise lause „Nimetatud riigieksamid võib asendada kutseeksami või erialase lõpueksami sooritamise eesti keeles“.

Seni kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole riigieksamid kutsekeskhariduse lõpetajatele kohustuslikud. Üksnes eesti keelt teise keelena õppijad peavad tegema eesti keele teise keelena riigieksami või eesti keele riigieksami põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse §-s 31 ja selle alusel kehtestatud korras. Nimetatud riigieksamid on lubatud asendada kutseeksami või erialase lõpueksami sooritamise eesti keeles.

Vastavalt KutÕS §-le 22 kehtestatakse õpingute lõpetamise nõuded Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatavas kutseharidusstandardis. Sellest johtuvalt on standardis kirjeldatud kutseõppe, sh kutsekeskharidustaseme õppe lõpetamise täpsemad nõuded. Riigieksamid ei ole kutseõppe õppekavade, sh kutsekeskhariduse õppekavade lõpetajatele üldjuhul kohustuslikud. Üksnes kutsekeskhariduses eesti keelt teise keelena õppijatele on kutseõppeasutuse seaduse § 34 lõikes 1² sätestatud lõpetamise tingimuseks, et lõpetajate eesti keele oskuse hindamiseks on nimetatud sihtrühmale kohustuslik eesti keele teise keelena riigieksami tegemine. Samas antakse võimalus asendada see riigieksam kutseeksami sooritamise eesti keeles. Juhul kui kutseeksami sooritamine ebaõnnestub on õpilasel õigus sooritada õpingute lõpetamiseks erialane lõpueksam. Nimetatud õigus sooritada kooli lõpetamiseks erialane lõpueksam kui kutseksam ebaõnnestub kehtib ka kõigile teistele kutseõppe lõpetajatele. Erisused on tehtud vaid haridusliku erivajadusega õpilastele, kelle õpiväljundite saavutatust hinnatakse erialase lõpueksamiga, mille võib asendada kutseksamiga. Taustaks tuleb öelda, et 2013. aastal kutseharidusstandardiga kehtestati kohustuslik kutseksam kõigile lõpetajatele, ent 2019. aastal oli seda mitmetel põhjustel vaja muuta paindlikumaks. Eeskätt tõdeti, et kutseksamiga siiski ei ole võimalik asjakohaselt hinnata nt üldharidusteadmiste ja üldpädevuste omandatust ning kutse andjate lõikes varieerus ka kutseeksamite kvaliteet tugevasti. Samuti oleks arvestataval hulgal õpilastest jäänud õpingud lõpetamata.

Seoses uute 4-aastaste kutsekeskhariduse õppekavade arendamisega ja nõuete kehtestamisega menetluses olevas kutseharidusstandardi (edaspidi KHS) eelnõus on kavandatud uuendada ka kutsekeskhariduse lõpetamise nõudeid. Seni on kutsekeskhariduse õppes haridusstandardis ette nähtud peamiselt ja eeskätt erialaoskustele vastavate õpiväljundite saavutamise hindamine kutseeksami või erialase lõpueksamiga. KHSi eelnõus seatakse nii eriala põhi- kui ka üldharidusõpingute käigus omandatavate kompetentside tõendamise ja hindamiseks uued ühtsed nõuded. Edaspidi on kõigil õpilastel, kes valivad valikõpingutena täiendavad üldharidusõpingud (30 EKAPi mahus) kohustus sooritada ka kolm riigieksamit: eesti keeles, matemaatikas ja ühes võõrkeeles. Lõpetajatel on vaja sooritada eriala õpiväljundite saavutatuse hindamiseks oskuste demonstratsioon, mis võib olla ka kutseksam ja täiesti uue lähenemisena toimub eraldi ka üldhariduse õpiväljundite saavutatuse hindamine.

Riigieksamid viiakse läbi põhikooli ja gümnaasiumiseaduse §-s 31 kehtestatud korras. Õpilased, kes ei valinud valikõpingute raames täiendavaid üldharidusõpinguid 30 EKAP i mahus sooritavad koolieksami eesti keeles, matemaatikas ja võõrkeeles. Samas on ka neil koolieksamite asemel võimalik sooritada riigieksamid. Kuivõrd oskuste demonstratsiooniga, sh kutseksamiga ei ole võimalik kvaliteetselt hinnata üldhariduslike õpiväljundite saavutatust, sh ka eesti keele teise keelena oskust ning üldharidusõpingute moodulite õppe maht moodustab ligi kolmandiku õppekavaga määratud õpingute mahust, siis on eesti keele, matemaatika ja võõrkeele hindamise ühtse nõude kehtestamine asjakohane kas riigieksami või koolieksamina.

Muudatus loob õpilastele senisest paremad eeldused õpingute jätkamiseks ja annab kindlust, et kutsekeskhariduses omandatud üldharidusteadmised on piisavad, võrreldavad gümnaasiumis omandatavatega ning kutsekeskhariduse lõpetajad konkurentsivõimelisemad. Ka eesti keelt teise keelena õppivate õpilaste eesti keele oskuse taset on vajalik õpingute lõppedes hinnata

samal viisil, st et eesti keele teise keelena riigieksami või eesti keele eksami asendamise võimalus eestikeelse kutseeksami või eestikeelse koolieksamiga ei ole põhjendatud.

Punktiga 2 täiendatakse KutÕS §-i 38 lõigetega 6 – 8, mis sätestab alused kutseõppeasutuses töötavate üldharidusõpetajatele ja kutseõpetajatele karjäärimudeli rakendamiseks.

Lõikes 6 esitatakse kutseõppeasutustes töötavate üldhariduse moodulite õpetajate kutseoskuste arendamise ja ametialase karjääri kujundamise alusena põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 75 lõike 2² alusel antud valdkonna eest vastutava ministri määrus. Antud määruses kehtestatakse karjääriastmete nimetused, palgakoefitsiendid ning nõuded karjääriastme omistamiseks. Nimetatud aluse sissetoomine ka kutseõppeasutustes õpetavate üldharidusliku sisuga moodulite õpetajate kohta on vajalik kutseõppeasutuses õpetavate õpetajate sarnaseks kohtlemiseks üldhariduskoolis õpetavate õpetajatega. Luuakse ühtne alus õpetajate karjääriastmete nimetuste, palgakoefitsientide ning karjääriastme omistamisenõuetest, sõltumata sellest millises institutsioonis õpetaja töötab.

Lõikes 7 sätestatakse kutseõpetajate kutseoskuste arendamiseks ja ametialase karjääri kujundamiseks karjääriastme omistamine kvalifikatsiooninõuetele vastavale õpetajale. Sarnaselt üldharidusõpetajatele on vaja ka kutseõpetajate karjäärimudeli alusnormid luua seaduses ja mudeliga kehtestada täpsem regulatsioon määruses. Kutseõpetaja mängib võtmerolli tööjõuturul vajalike oskustega töötajate ettevalmistamisel, ühendades oma kvalifikatsioonis nii erialased oskused kui ka pedagoogilise pädevuse. Kutseõpetajate kvalifikatsiooninõuded on kirjeldatud kutsestandardis, tema kvalifikatsioon võib olla vastavalt 5.- 8. kutsetasemel. Seetõttu on tema karjääriteekond üldjuhul üldõpingute õpetajast erinev. KutÕS § 39 lõike 2 kohaselt ei tohi kutseõpetaja kutsestandardi madalaimale, 5. tasemele vastavaid õpetajaid koolis olla üle 20 protsendi. Professionaalse arengu tagamiseks tuleb kutseõpetajatel lisaks koolitustele stažeerida erialavaldkonna ettevõttes, sealhulgas välismaal.

Karjäärimudel on vajalik, et tagada kutseõpetajate pidev areng, õpetajate järelkasv, kutsehariduse kvaliteet ning lõpetajate oskuste vastavus tööturu vajadustele. See aitab muuta kutseõpet tulemusikumaks ja atraktiivsemaks ning tagada, et õppijad saavad tiptasemel väljaõppe.

Lõikes 8 sätestatakse volitusnorm karjääriastmete nimetuste ja palgakoefitsientide ning karjääriastme omistamisenõuete kehtestamiseks valdkonna eest vastutava ministri määrusega.

Punktiga 3 muudetakse KutÕS § 40 pealkirja, sest säte hakkab sisult kajastama õpetaja tööaja kõrval ka õpetaja töötasu kohta käivat (*vt ka punkti 4 selgitust*).

Punktiga 4 kehtestatakse KutÕS § 40 lõigetes 3–5 kutseõppeasutuse õpetajatele palga alammäära kehtestamiseks samad alused nagu üldhariduskoolide õpetajatele.

Lõikes 3 sätestatakse üldhariduskooli ja kutsekoolide õpetajate samadel alustel tasustamise reguleerimiseks kutseõppeasutuse seadusse analoogselt PGS-i § 76 lõike 1 sätteid õpetaja töötasu alammäära kokkuleppimise kohta tööandjate esindajatena valdkonna eest vastutava ministri ja üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitude volitatud esindajad või kohaliku omavalitsuse üksuste ja erakoole pidavate eraõiguslike juriidiliste isikute volitatud esindajate ning töötajate esindajana õpetajate registreeritud ühenduste volitatud esindajate vahel. Seni ei ole kutseõppeasutustes töötavatele õpetajatele kehtestatud seadusega töötasu alammäära. Lõikes 4 ja 5 reguleeritakse samaselt PGS § 76 lõigetes 2 ja 3 tooduga, et kollektiivlepingus kokku lepitud arvestades kehtestab Vabariigi Valitsus õpetaja (sh kutseõpetaja) töötasu alammäära määrusega ning kui nimetatud kollektiivset kokkulepet ei saavutata, kehtestab

õpetaja töötasu alammäära Vabariigi Valitsus määrusega. Kutseõppe korraldamiseks ressursse kavandades riik küll arvestab kokkulepitud summat ja arvestab raha eraldamisel koolile, et õpetaja töötasu alammäär sellele vastaks, aga seaduses ei ole kutseõppeasutuse õpetajale sellist nõudeõigust miinimummäärale sarnaselt üldhariduskooli õpetajatega tagatud. Muudatusega seatakse kõigi õpetajate töötasu alammäära kehtestamine ühtsetele alustele.

Punktiga 5 täiendatakse KutÕS §-i 57 uue lõikega 3, et tagada, et kõik õpilased, kes alustasid oma õpinguid enne 2026. aasta 1. septembrit kutsekeskhariduse õppekavadel (eeskätt kolme aastased õppekavad) saavad lõpetada nendel tingimustel mis nende kooli astumisel kehtisid (*vt ka punkti 1 selgitust*).

Paragrahviga 3 sätestatakse käesoleva seaduse jõustumise aeg. Seaduse § 1 jõustub 1. jaanuaril 2026. a. Seaduse § 2 punktid 2 – 4 jõustuvad 2026. aasta 1. juunil.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatakse uut terminit – „karjääriaste“, mis on töötaja ametialase arengu tase, mis hõlmab töötaja kompetentse, ülesandeid, vastutust ja tasustamist.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses taaskasutatakse terminit „atesteerimine“. Seekord mõnevõrra uues tähenduses – varasemalt (kuni 2014. aastani) atesteeriti õpetajaid, edaspidi aga koolijuhte.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga ei võeta üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive. Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2005/36/EÜ, 7. september 2005, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2018/958, 28. juuni 2018, milles käsitletakse uute kutsealadid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli, mida liikmesriikidel on kohustus rakendada enne kutsealadid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmist või muutmist.

6. Seaduse mõjud

6.1. Kutsealadid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnev proportsionaalsuse kontroll

Eelnõu sätted on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (edaspidi *direktiiv 2005/36/EÜ*), mis reguleerib liidu õigust kutsealade valdkonnas.¹⁶ Õpetaja kutse vastab direktiivi 2005/36/EÜ kohasele kutsealade reguleerimise tunnustele ja seda tuleb käsitleda eelviidatud direktiivi mõttes reguleeritud kutsena. Järelikult kohalduvad õpetaja kutsealale kõik direktiivis 2005/36/EÜ kehtestatud kutsealase reguleerimise ja tunnustamise nõuded.

Lisaks eelnimetatud direktiivile võttis Euroopa Parlament ja nõukogu 28. juunil 2018. a vastu direktiivi – (EL) 2018/958, milles käsitletakse uute kutsealadid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli, mida liikmesriikidel on kohustus rakendada enne kutsealadid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmist või muutmist.¹⁷

¹⁶ Direktiivi konsolideeritud tekst: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02005L0036-20240620&qid=1732711603636>

¹⁷ Direktiivi tekst: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0958>

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2018/958 alusel tuleb enne reguleeritud kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravate uute õigusnormide kehtestamist hinnata nende proportsionaalsust.

Eelnõuga muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumi õpetaja kvalifikatsiooninõudeid (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74¹ lõige 4) ja põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse rakendussätet (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 99 lõige 1).

Kutsekvalifikatsiooni nõuded on Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 29 kohaselt riive isiku põhiõigustele. Viidatud sätte kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. PSi § 29 teise lause kohaselt võib seadusega kehtestada tingimused selle õiguse realiseerimiseks.

Vaba liikumine on Euroopa Liidu kodanike põhiõigus, s.t muuhulgas õigust töötada ja pakkuda teenuseid.

Eelnõuga muudetakse õpetaja kvalifikatsiooninõudeid. Lisaks hetkel kehtivale regulatsioonile loetakse muudatusega kvalifikatsiooninõuetele vastavaks õpetajaks ka doktorikraadi omav isik, kellel ei ole õpetajakutset. Muudatuse tulemusel suureneb inimeste hulk, kes saaksid koolis töötada, vastates seejuures kvalifikatsiooninõuetele ning seeläbi suureneb ligipääs õpetaja kutsealale. Muudatusel on positiivne mõju töötajate vaba liikumisele, kuivõrd doktorikraadiga isikutel ei ole vajalik oma pädevusi täiendavalt tõendada õpetajakutse omandamisega.

Eelnõuga muudetakse ka põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 99 lõiget 1, mis on hetkel kehtiva seaduse rakendussäte ning suunatud neile isikutele, keda loetakse kehtiva seaduse kohaselt kvalifikatsiooninõudeid täitmata kvalifikatsiooninõuetele vastavaks. Seaduse muudatusega jäetakse kehtivast sõnastusest välja nõue, et isik peab olema enne 2013. aasta 1. septembrit põhikoolis või gümnaasiumis õpetajana või õppealajuhatajana või kutseõppeasutuses üldharidusainete õpetajana töötav või töötanud. Seega rakendussätte sõnastust muudetakse paindlikumaks ja nõudest loobutakse. Sätte muudatus puudutab kõiki neid õpetajaid, keda ei saanud lugeda kvalifikatsiooninõuetele vastavaks ainuüksi seetõttu, et ei olnud 1. septembri 2013. a seisuga koolis tööl või ei olnud enne nimetatud tähtaega koolis töötanud. Ka see muudatus tagab suurema ligipääsu kutsealale ja seaduse muudatuse jõustumisel loetakse kvalifikatsiooninõuetele vastavaks ka kõik need isikud, kelle kvalifikatsiooninõuetele vastavust nimetatud säte seni piiras.

Kuna õpetaja kutseala on Euroopa Liidu õiguse mõttes reguleeritud, on ligipääs õpetaja kutsealale kehtiva õiguse kohaselt piiratud. Eelnõu kohaselt muudetakse ligipääs õpetaja kutsealale paindlikumaks. Tuginedes eeltoodule, saab märkida, et muudatustel on positiivne mõju isikute vaba liikumisele. Reguleerimine on põhjendatud ja eesmärgipärane.

6.2. Koolijuhiga arengueestluse korraldamine

Mõjutatud sihtrühmad on koolijuhid, koolide pidajad, muud kooliga puutumuses olevad isikud (nt õpilased, lapsevanemad, õpetajad ja teised koolitöötajad).

Mõju sihtrühm: kooli direktor

2024/2025. õppeaastal tegutseb Eestis 486 üldhariduskooli, mida juhivad direktorid, keda on kokku 467. Koolide ja direktorite arvu erinevus tuleneb sellest, et osad isikud juhivad direktori ametikohta täites mitut üldhariduskooli. Osadel juhtudel on määratud direktori kohusetäitjaks

näiteks õppealajuhataja või mõni muu isik koolis (Eesti hariduse infosüsteem sellisel juhul ei näita isikut kooli direktorina).

Mõju valdkond: mõju tööturule ja -keskkonnale

Mõju kirjeldus

Seni põhikooli- ja gümnaasiumiseadus koolijuhiga arenguestlust kohustuslikuna ette ei näinud. Küll aga tuleneb töölepingu seadusest eeldus, et selleks, et tööandja saaks täita oma kohustust arendada töötaja tööalaseid teadmisi ja oskusi ning pakkuda koolitust, peaksid toimuma tööandja poolt regulaarsed vestlused töötajaga ja töötaja hindamine. Ilma vestlusteta ei saa tööandja täita ka töölepingu seadusest tulenevaid kohustusi ning kooli direktoril oleks raskendatud põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest tulenevate kohustuste täitmine. Arenguestlus annab võimaluse saada asjakohane ja piisavalt operatiivne tagasiside ja tagada õiged koolitused, mis vastaksid direktori arenguvajadusele. Muudatuse jõustumise järgselt tuleb sellist tegevust vähemalt üks kord aastas korraldada. Tehtav muudatus avaldab eelkõige mõju töötaja ja tööandja vahelisele töösuhtele. Seega saab tööandja arenguestluse abil parema ülevaate töötaja (koolijuhiga) arengust ning koolijuhiga kui töötaja areng saab seeläbi suurema tõenäosusega tööandja poolt järgneval perioodil toetatud. Ilma arenguestlust korraldamata ei pruugi kooli pidaja olla teadlik koolijuhiga arendamist vajavatest oskustest, teadmistest jne. Arenguestluste kaudu saab juhtida töötaja ootusi, tunnustada tema saavutusi ning tuvastada ja lahendada võimalikke probleeme, seada arengueesmärke järgmiseks aastaks. See omakorda suurendab töötaja pühendumust organisatsioonile, vähendab tõenäosust, et töötaja lahkub töölt ja võimaldab töötada kvaliteetsemalt ning panustada organisatsiooni tulemuslikkusele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on keskmine. Keskmine seetõttu, et ligikaudu pooled kohalikud omavalitsused (minuomavalitsus.ee andmetel viis 2023. a kõigi koolijuhtidega arenguestluste läbi 51% kohalikest omavalitsustest) korraldavad arenguestlusti ka täna ilma seadusest tuleneva kohustuseta. Arenguestlusti ei korraldata alati süstemaatiliselt ning ei ole teada vestluste läbiviimise kvaliteet. Tegevuse kohustuslikkus aitab kaasa ühetaolise praktika kujunemisele ja tagab igal juhul igale koolijuhiga võimaluse saada oma arengu kohta iga-aastane tagasiside tööandjalt. See on vajalik töötaja edaspidise professionaalse arengu toetamiseks ning koolijuhtimise kvaliteedi tõstmiseks. Lisaks seadusemuudatustele on kavandatud ka juhendmaterjalide ning vajalike tööriistade väljatöötamine, mis aitab tagada lisaks tagasiside regulaarsusele ka ühtlast kvaliteeti.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna arenguestlusti korraldatakse edaspidi iga-aastaselt.

Ebasoovitava mõju risk sihtrühmale on väike. Kui arenguestlus on läbi viidud ebakompetentselt, võib see avaldada negatiivset mõju koolijuhiga motivatsioonile ja kutsekindlusele. Selle mõju maandamiseks on plaanis pakkuda täiendusõpet kooli pidajale nii arenguestluste kui hindamiste läbiviimiseks. Samuti töötatakse välja arengu hindamise tööriistad ning juhendmaterjalid.

Mõju sihtrühm: kooli pidaja (kohalikud omavalitsused; eraõiguslikud juriidilised isikud; riik (Haridus- ja Teadusministeeriumi kaudu)

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 1 lõike 2 kohaselt on munitsipaal(üldharidus)kooli pidajaks vald või linn. Riigi (üldharidus)kooli pidajaks on riik. Riik täidab seda ülesannet Haridus- ja Teadusministeeriumi kaudu. Era(üldharidus)kooli pidajaks on eraõiguslik

juriidiline isik. Seega on Eestis väga erinevad kooli pidajad ning neile kõigile laieneb ka muudatusest tulenev mõju, kuna arenguestlusti hakatakse korraldama kõikide koolide juhtidega. 79 kohalikku omavalitsust peavad 374 üldhariduskooli, riik peab 49 üldhariduskooli ja 54 eraõiguslikku juriidilist isikut peavad 63 üldhariduskooli.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Mõju kirjeldus

Muudatus suurendab kooli pidajate töökoormust, kuna pidaja peab oma hallatavate haridusasutuste juhtidega vähemalt kord aastas pidama arenguestlusti. Kaasnev töökoormus on pigem väike – ühe kooli pidamisel kaasneb koormus korraldada aasta jooksul üks arenguestlust (kestab maksimaalselt paar tundi, millele lisandub ettevalmistuste ja järeltegevuste aeg). Koormust on võimalik jagada, kuna arenguestlust ei pea koolijuhiga tingimata läbi viima vallavanem või linnapea, haridus- ja teadusminister jne. Nimetatud isikud võivad volitada selleks ka mõne muu pädeva ametniku/isiku. Vallavanem või linnapea näiteks haridusosakonna juhataja, haridusnõuniku jne. Samuti avaldab muudatus sarnast mõju teistele koolipidajatele (eraõiguslikud juriidilised isikud, kes üldhariduskooli peavad ja riik läbi Haridus- ja Teadusministeeriumi). Töökoormus erakooli pidavale isikule on pigem väike, kuna eraõiguslikud juriidilised isikud peavad mõne üksiku erandina vaid ühte üldharidust andvat õppeasutust, mis tähendab seda, et arenguestlust tuleks läbi viia üks kord aastas. Riigile (Haridus- ja Teadusministeeriumile) muudatusega kaasnev töökoormus on võrreldes kohalike omavalitsuste ja eraõiguslike juriidiliste isikutega suurem, kuna peetavate koolide arv (mis ühtlasi tähendab, et ka koolijuhtide arv) on suurem.

Muudatuse tulemusel peavad pidajad arenguestluste professionaalseks läbiviimiseks suurendama pädevusi, mis võib tähendada asjakohaste koolituste ja/või õppe läbimist. Sellisest koolitusest ja/või õppest osavõtu saavad tagada nii riik kui ka erasektor (koolitusfirmad). Riik töötab koolijuhtide arengu hindamiseks ja tagasisidestamiseks välja tööriistad ning pakub kesket täiendusõpet koolide pidajate kompetentside tõstmiseks.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on keskmine. Kohustuslikus korras arenguestluste läbiviimisega töökoormus mõnevõrra suureneb, kuid see on selgelt kooli pidaja kui tööandja enda huvides. Tööandja peab olema huvitatud sellest, et tema töötaja pädevus on kõrge, soov ennast arendada on suur, kuna see kõik kandub üle ka töötaja poolt juhitud ja pidaja poolt peetavale asutusele – üldhariduskoolile. Hinnangut mõju ulatusele mõjutab ka asjaolu, et paljude koolide direktoritega täna juba korraldatakse arenguestlusti. Riik töötab välja tööriistad arenguestluste läbiviimiseks ning tagab omalt poolt väljaõppe vestluste läbiviijatele. Seda väljaõpet pakutakse kõikidele kooli pidajatele.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuigi tegevus ise toimub harva (üks või enam kord aastas).

Ebasoovitava mõju risk võib peituda sellest, et uude kohustusse suhtutakse pealiskaudselt ning tegevust viiakse läbi formaalselt (kohustuse täitmiseks), ise selle olulisusesse tegelikult uskumata. Ebasoovitava mõju riski aitab vähendada riigi poolt pakutav keskne täiendusõpe.

Mõju sihtrühm: muud kooliga puutumuses olevad isikud (õpilased, õpetajad, lapsevanemad jne), üldsus

Koolijuhiga arenguestluse korraldamine mõjutab kaudselt kõiki kooliga seotud isikuid, aga eelkõige õpilasi (õpilaste arv üldhariduses 163 000) ja õpetajaid (üldhariduskoolide õpetajate arv 17 390).

Mõju valdkond: mõju haridusele

Mõju kirjeldus

Juhtide töö tagasisidestamine ja hindamine on suure mõjuga meede soovitud juhtimiskultuuri kujundamisel ja organisatsiooni edu kriitiline tegur. Täpsemalt mõjutab muudatus (koolijuhiga arenguestluse korraldamine) haridusteenuse kvaliteedi ühtlustamist. Kui kooli direktori areng on läbi arenguestluse korraldamise senisest enam toetatud ja tagasisidestatud, siis avaldab see omakorda mõju laiemalt haridusteenuse kvaliteedile: koolijuht oskab läbi selle enam toetada teisi koolitöötajaid (sh õpetajad) ning koolitöötajad omakorda õpilasi; koolijuht on teadlikum, kuidas (haridus)asutust ja selle arengut juhtida. Riigi poolt on tagatud tugi tööriistade ja väljaõppe näol kohalike omavalitsustele ja eraõiguslikele juriidilistele isikutele (kes erakoole peavad), et viimastel oleks suutlikkus arenguestlusi koolijuhiga kvaliteetselt praktikas korraldada.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on keskmine. Muudatus mõjutab eelduslikult enam neid koole ja nendega kokkupuutuvaid isikuid, kus arenguestlusi koolijuhiga seni üldse ei tehtud või kus see viiakse edaspidi läbi mõtestatult ning professionaalselt. Mõju ulatust sihtrühmale mõjutab koolijuhi isik, kui suure vastutuse viimane võtab, et olla ise aktiivne õppija, planeerida, hinnata ja juhtida oma õppimist ning professionaalset arengut. Mõju ulatust mõjutab see, kuidas ja kui mõtestatult arenguestlusi läbi viiakse. Kindlasti mõjutab ka see, millised tööriistad riik omaltpoolt pakub arenguestluste läbiviijatele.

Mõju avaldumise sagedus on pidev. Arenguestluste läbiviimine mõjutab sihtrühma igapäevaselt.

Ebasoovitava mõju risk sihtrühmale puudub.

6.3. Koolijuhi atesteerimine

Mõjutatud sihtrühmad on koolijuhid, koolid (kui organisatsioonid), koolide pidajad, Eesti koolijuhte koondav ja esindav organisatsioon (Eesti Koolijuhtide Ühendus), riik, täienduskoolitusasutused ja ülikoolid.

Mõju sihtrühm: koolijuhid

Mõjutatud sihtrühma suurus on u 470 (direktorit), millele lisanduvad jooksvalt uued koolijuhid.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Muudatus aitab koolijuhil saada oma senisele tööle ja arengule vajalikku objektiivset ja asjatundlikku tagasisidet. Tagasiside objektiivsus tagatakse sellega, et atesteerimist läbiviivate isikute (atesteerijate) ring on võimalikult sõltumatu (kooli pidaja/tööandja esindaja kõrval ka oma valdkonna eksperdid ja praktikud koolijuhtide esindusorganisatsioonist). Atesteerimise

käigus tuvastatakse eelduslikult ka atesteeritava arengukohad: see on vajalik, et koolijuhi edasist arengut oleks tööandjal võimalik toetada. Seega aitab atesteerimine seada koolijuhi arengut soodustavaid sihte järgmiseks perioodiks. See tähendab, et kindlasti mõjutab muudatus koolijuhi heaolu – toetatud areng võimaldab tööd edaspidi paremini teha ning soodustab ühtlasi ka kooli arengut tervikuna ning inimestevahelisi suhteid ja toetab koolikultuuri.

Muudatusel on mõju sellele, et koolijuhina töötav isik oleks kohustatud senisest enam panustama enda professionaalsesse arengusse nii atesteerimise läbimise, töösuhte jätkamise kui edaspidi konkurentsivõimelisena olemise eesmärgil. Kuigi töölepingu seaduse § 15 lõike 2 punktist 4 tuleneb töötaja kohustus osaleda oma tööalaste teadmiste ja oskuste arendamiseks koolitustel, siis alati seda kohustust ei täideta. Nimetatud säte eeldab, et töötaja vastutab ise oma professionaalse arengu eest. Elukestva õppe põhimõttest lähtudes on karjääriarengu oluline eeldus töötaja enda vajadus ja soov enesetäiendamiseks.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus sihtrühmale on kõrge. Mõjutatud isikute hulk aasta kohta on ca 100 koolijuhti ehk viiendik koolijuhtidest.

Mõju avaldumise sagedus on pidev. Kuigi atesteerimine toimub üks kord viie aasta jooksul, on selle mõju koolijuhi arengule pidev, sest atesteerimise ettevalmistamine toimub muuhulgas ka iga-aastase arengueestluse käigus.

Isegi kui väga tugeva koolijuhi tegevuses ja arengus ei tuvastata olulisi arendamis- ja parendamisvajadusi, on tagasiside hetkeolukorrast koolijuhi jaoks ikkagi oluline. Atesteerimine kui tööalase hindamise protsess nõuab koolijuhilt aja panustamist, sest oma tööd ja juhtimisviise tuleb atesteerimise jaoks analüüsida. Vaatamata sellele, et atesteerimise protsess toob kaasa ajutiselt suureneva ajakulu ning atesteerimisvestlus võib tekitada vaimset pinget, on atesteerimise ebasoovitava mõju risk pigem madal.

Mõju sihtrühm: kool, kui organisatsioon (koolitöötajad)

Mõjutatud sihtrühma suurus on u 500 (üldhariduskooli), koolitöötajate täpset arvu ei ole võimalik tuua, kuna neid andmeid EHIS-sse ei koguta. Õpetajate arv on 17 390 ning tugispetsialistide arv 1500.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Juhtimise kvaliteedi parendamise läbi paraneb ka kooli kui organisatsiooni üldine kultuur. See puudutab nii ühiselt taotletavaid väärtusi, sotsiaalseid norme, arusaamu jne. Organisatsiooni kultuuri paranemine mõjutab omakorda organisatsiooniliikmete (sh koolitöötajad) heaolu ja turvatunnet, mis koos õige personalipoliitikaga väljendub ka õppekvaliteedis.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on kõrge, sest muudatus mõjutab kõiki koolitöötajaid.

Mõju avaldumise sagedus on pidev. Süsteemselt ja professionaalselt arendatud ja toetatud juht soodustab vaimset ja füüsilist tervist ja heaolu toetava turvalise koolikeskkonna loomist.

Ebasoovitava mõju risk on madal. Kuna atesteerimine ei saa koolijuhile tõenäoliselt negatiivset mõju avaldada, siis ei saa see ebasoovitavat mõju avaldada ka koolijuhiga igapäevaselt töös kokku puutuvatele isikutele (selle kooli töötajatele).

Mõju sihtrühm: kooli pidajad (kohalikud omavalitsused, eraõiguslikud juriidilised isikud, riik (Haridus- ja Teadusministeeriumi kaudu)

Kooli pidaja (sh kohaliku omavalitsuse) esindajal tuleb osaleda koolijuhtide atesteerimiskomisjoni töös. Komisjoni töös osalevad kooli pidaja esindaja kõrval Eesti Koolijuhtide Ühenduse esindajad. Atesteerimiskomisjoni töös osalemine on ühekordne tegevus, atesteerimise indikatiivne töömaht ühele komisjoniliikmele on 8 tundi, millest materjalidega tutvumine 4 tundi, atesteerimiskohtumine 2 tundi, tagasisidestamine 2 tundi. Komisjoni töö intensiivsus sõltub sellest, kui palju on kohalikul omavalitsusel koole pidada. Kui kohalikul omavalitsusel on pidada üks kool, siis on komisjonil põhjust koguneda (selle kooli pidaja vaatest) üks kord viie aasta jooksul. Kui aga on 10 kooli, siis on tegevust keskmiselt kaks korda aastas. Kuna üle 10 kooli on pidada vaid neljal kohalikul omavalitsusel Eestis, siis on muudatuse mõju kohalike omavalitsuste korraldusele pigem väike. Samuti avaldab muudatus sarnast mõju teistele koolipidajatele (eraõiguslikud juriidilised isikud, kes üldhariduskoole peavad ja riik läbi Haridus- ja Teadusministeeriumi). Halduskoormus erakooli pidavale isikule on pigem väike, kuna eraõiguslikud juriidilised isikud peavad mõne erandina üldjuhul siiski vaid ühte üldharidust andvat õppeasutust, mis tähendab seda, et atesteerimiskomisjoni töös tuleks osaleda üks kord viie aasta jooksul. Riigile (Haridus- ja Teadusministeeriumile) kaasnev töökoormus on mõnevõrra suurem, kuna peetavate koolide arv (mis ühtlasi tähendab, et ka koolijuhtide arv) on suurem.

Rakendussätete järgi tuleb atesteerida 2027. aasta lõpuks koolijuhid, kes on töötanud selles konkreetses õppeasutuses 10 ja enam aastat (seaduse jõustumise hetke seisuga). See tähendab, et Tallinna linnas tuleb 2027. aasta lõpuks atesteerida 40, Tartu linnas 15, Pärnu linnas 13 ja Saaremaa vallas 7 koolijuhti. Kõikides teistes omavalitsustes jääb atesteeritavate direktorite arv alla 5.

2028. aasta lõpuks tuleb atesteerida koolijuhid, kes seaduse jõustumise hetkel on töötanud selles konkreetses õppeasutuses 5 kuni 9 aastat. See tähendab, et Tallinna linnas tuleb 2028. aasta jooksul atesteerida 18 ja Tartu linnas 7 koolijuhti. Teistes omavalitsustes jääb atesteeritavate direktorite arv alla 5.

2029. aasta lõpuks tuleb atesteerida koolijuhid, kes seaduse jõustumise hetkel on töötanud selles konkreetses õppeasutuses kuni 5 aastat. See tähendab, et Tallinna linnas tuleb 2029. aasta jooksul atesteerida 35, Tartu linnas 10, Saaremaa vallas ja Narva linnas 9 koolijuhti. Teistes omavalitsustes jääb atesteeritavate direktorite arv alla 5.

See tähendab, et suurem töökoormus puudutab eelkõige Tallinna, Tartu, Pärnu ja Narva linna ning Saaremaa valda. Suuremates linnades on loodud ka rohkem ametikohti (linnaomavalitsuses vm), mis võimaldab koormusi jagada erinevate ametnike/töötajate vahel.

Mõju sihtrühm: Eesti koolijuhte koondav ja esindav organisatsioon – Eesti Koolijuhtide Ühendus

Tegemist on koolijuhtide üleriigilise esindusorganisatsiooniga, mille tegevuse eesmärgiks on ühendada Eesti koolijuhte, aidata liikmeid nende professionaalses arengus ja esindada koolijuhte nii siseriiklikult kui rahvusvahelisel tasandil. Organisatsiooni õiguslik vorm on mittetulundusühing.

Kuna tegemist on mittetulundusühinguga, siis saab asuda seisukohale, et muudatusega kaasnevad majanduslikud mõjud – mõju mittetulundussektorile.

Mõju valdkond: mõju mittetulundussektorile

Mõju kirjeldus

Muudatus mõjutab nimetatud mittetulundusühingu koostööd eelkõige kohalike omavalitsustega (koolide pidajatega), aga ka riigiga. Nimelt on planeeritud, et Eesti Koolijuhtide Ühenduse liikmetel (koolijuhid) on oluline roll oma kolleegide atesteerimisel ning laiemalt toetaksid oma tegevusega koolijuhtide professionaalset arengut. See tähendab, et organisatsioon peab põhjalikult läbi mõtlema, millised koolijuhid on selle ülesande (atesteerimiskomisjoni töös osalemine) täitmiseks kõige sobilikumad ning koordineerima seda, et väljavalitud koolijuhid igakordselt saaksid oma ülesannet täita ning, et nad saaksid ka ülesande täitmiseks vajaliku koolituse. Lahenduse tugevuseks on asjaolu, et see soodustab enam ka avaliku- ja kolmanda sektori koostööd.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus sihtrühmale on keskmine. Kindlasti paarkümmend või enam koolijuhti saavad atesteerija ridades kaasa lüüa.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna ühes (kalendri)aastas tuleks atesteerida ca 100 koolijuhti, mis tähendab, et atesteerimistegevus paigutub tõenäoliselt ühtlaselt kogu kalendriaastale, mistõttu mõjutab oluliselt ka Eesti Koolijuhtide Ühenduse igapäevatööd.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. Väga keeruline on ette ennustada, milline on koolijuhtide suutlikkus kogu planeeritud protsessi kaasa teha, kuna nimetatud isikute põhitöö on ikkagi konkreetse kooli juhtimine. Riigi poolt protsessi käivitamiseks ja läbiviimiseks vajaliku rahalise ressursi andmine ei pruugi tagada veel seda, et seaduses nõutud isikud saaksid igakordselt oma ülesannet täita. Eesti Koolijuhtide Ühendusel kui organisatsioonil on siin väga suur korralduslik roll, kuna praktikas võib olla vajadus asendada operatiivselt üks koolijuht teisega atesteerijate ridades, kui ilmneb mõni takistus ülesannete täitmisel.

2025. ja 2026. aasta jooksul toimub Eesti Koolijuhtide Ühenduse liikmetele ettevalmistus täienduskoolituse näol, mida pakub Tallinna Ülikool.

Seaduse jõustumise järgsetel aastatel võib atesteeritavate koolijuhtide arv olla esialgu suur ning jaguneda aasta lõikes ebaühtlaselt: esialgsete prognooside kohaselt tuleb 2027. aasta jooksul läbida ligikaudu 160, 2028. aasta jooksul 80 ja 2029. aasta jooksul 220 koolijuhil atesteerimine.

Mõju sihtrühm: üldsus, kõik haridussüsteemiga kokku puutuvad isikud

Mõju valdkond: mõju hariduse kvaliteedile

Mõju kirjeldus

Muudatusest on mõjutatud hariduselu korraldus ja haridussüsteem tervikuna. Muudatus avaldab mõju hariduse kvaliteedile, kuna koolijuhtimise kvaliteet mõjutab olulisel määral koolis toimuva õppe kvaliteeti. Enda arendamisest vähe huvituv koolijuht ei nõua tõenäoliselt enda arendamist ka teistelt koolitöötajatelt (sh õpetajad), kes omakorda on vahetu õppe- ja kasvatustegevuse läbiviijad. Vahetu õppe- ja kasvatustegevuse läbiviija mõju õpilaste õppele ja

arengule on väga suur. Lisaks sellele ei ole oma arengust mittehuvituv koolijuht tõenäoliselt isik, kes panustaks olulisel määral kooli arengukavas personali arengu kõrval ka kooli kui organisatsiooni arendustegevustele. Koolijuhi atesteerimine omab mõju laiemalt ka hariduse üleriigilisele kvaliteedile – kooli õppekvaliteedi eest seismine ja parendamine aitab hoida Eesti haridust rahvusvahelises pildis ning aitab tagada Eesti hariduse ühtlaselt kõrget kvaliteeti.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on keskmine. Muudatus mõjutab eelduslikult enam neid isikuid, kellel on kokkupuude haridusasutusega, mille juht on seni vähem tegelenud enese ja organisatsiooni arenguga.

Mõju avaldumise sagedus on pidev. Eelduslikult atesteerimise läbinud isik tegeleb ka sellele järgneval perioodil süstemaatiliselt enese arendamisega, kuna ettevalmistus järgmiseks atesteerimiseks algab eelmise läbimisest.

Ebasoovitava mõju risk sihtrühmale puudub.

Mõju sihtrühm: riik (Haridus- ja Teadusministeerium)

Mõju valdkond: mõju riigivalitsemisele

Mõju kirjeldus

Kaasneb mõju ka riigivalitsemisele kulude suurenemise kujul. Selleks, et Eesti Koolijuhtide Ühendus saaks oma panuse koolijuhtide atesteerimiseks anda, on vajalik nimetatud organisatsiooni senisega võrreldes enam rahaliselt toetada. Atesteerimiskomisjoni töös osalemisega kaasnevad haldus- ja tööjõukulud (organisatsioonile tervikuna ja atesteerijatele). Eesti Koolijuhtide Ühendus on hinnanud esialgseks aastaseks kuluks atesteerimiskomisjonides osalemiseks 100 000 eurot, mis on plaanis katta Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarvest.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus sihtrühmale on keskmine.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna kulud riigile (riigieelarvele) kaasnevad iga-aastaselt.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on madal, kuna täiendav kulu riigieelarvele on suhteliselt väike.

Mõju sihtrühm: täienduskoolitusasutused ja ülikoolid

Mõju valdkond: majanduslik mõju

Mõju kirjeldus

Muudatusega kaasneb täpsemalt mõju ettevõtlusele. Keskse atesteerimise süsteemi loomine eeldab, et koolijuht arendab ennast pidevalt ja omandab teatud kompetentsid, et vastata nõuetele, mille täitmist atesteerimise käigus kontrollitakse. See omakorda tähendab seda, et koolitusturg peab pakkuma vajalikke koolitusi. Koolituste läbiviimine tagab läbiviijatele tulu ning ühtlasi ka avaldab mõju ettevõtlusele. Samuti tuleb ülikoolidel ette valmistada koolijuhte, kes teisi koolijuhte hindama (atesteerima) asuvad. Hindamise- ja tagasisidestamise pädevusi on tarvis tõsta ka kooli pidajatel.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus sihtrühmale on keskmine. Keskmine seetõttu, et koolijuhid tegelevad ka täna enda arendamisega, kuid tõenäoliselt kohustuslik atesteerimine vähemalt iga viie tööaasta tagant sunnib koolijuhte fookuseeritumalt sellega tegelema, mis võib väljenduda selles, et põhjalikumalt valitakse ka koolitusi, millel osaleda jne. See omakorda tähendab, et täienduskoolitusasutused ja ülikoolid peaksid mõju ühe sihtrühmana pakkuma vastavalt nõudlusele koolitusi, et koolijuhtide eneseareng oleks parimal viisil toetatud. Kindlasti tuleb arvestada koolitavate arvu tõusuga, kuna kõik üldhariduskooli juhid ei tegele täna tõenäoliselt piisavalt enda koolitamisega.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna koolijuhtide enesearenguks vajalikke koolitusi tuleb pidevalt pakkuda, arvestades seda, et atesteerimine ei ole mõeldud ühekordse tegevusena.

Ebasoovitava mõju risk on väike. Mõjutatud sihtrühm tegeleb ka täna koolijuhtide koolitamisega, mis tähendab, et oma senist tegevust ei ole vaja kardinaalselt muuta, vaid lihtsalt kaasajastada vastavalt turu nõudlusele.

6.4. Õpetaja kvalifikatsiooninõuete (rakendussätte) muutmine

Õpetaja kvalifikatsiooninõuded (nõu põhinõuded) on kehtestatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74¹ lõigetes 4 ja 5. Sama seaduse §-s 99 on sätestatud rakendussätted neile õpetajatele, keda loetakse põhinõudeid täitmata kvalifikatsiooninõuetele vastavaks. Kehtiva § 99 lõike 1 esimese lause kohaselt loetakse põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja ja õppealajuhataja kvalifikatsiooninõuetele vastavaks enne 2013. aasta 1. septembrit põhikoolis või gümnaasiumis õpetajana või õppealajuhatajana või kutseõppeasutuses üldharidusainete õpetajana töötavad või töötanud isikud, kes on enne 2013. aasta 1. septembrit omandanud pedagoogilise keskeri- või kõrghariduse. Käesoleva eelnõuga jäetakse üks osa seaduses olevast lause tekstist (enne 2013. aasta 1. septembrit põhikoolis või gümnaasiumis õpetajana või õppealajuhatajana või kutseõppeasutuses üldharidusainete õpetajana töötavad või töötanud) välja.

Mõju sihtrühm: õpetajad

Muudatus mõjutab õpetajana töötavaid isikuid keda ei saa seaduse rakendussätete alusel lugeda kvalifikatsiooninõuetele vastavaks seetõttu, et nad ei olnud 1. septembri 2013. a seisuga koolis tööl või ei töötanud koolis enne nimetatud kuupäeva.

EHISesse kogutud pedagoogide kvalifikatsioonide andmetes ei ole eristatud pedagoogilise keskeri- või kõrghariduse omandanud, puudub ka ülevaade õpetajakoolituse õppekavadest läbi ajaloo ning üle riigipiiride. Küll on aga võimalik leida erinevate andmetunnuste alusel (näiteks lõpetatud eriala/õppekava nimetus) õpetajate hulk, kes on enne 1. septembrit 2013. a lõpetanud EHISe andmetel võimaliku pedagoogilise õppekava või eriala ning need õpetajad on omandanud kesk- ja kõrghariduse vahelise kvalifikatsiooni või sellest kõrgema kvalifikatsiooni.¹⁸

¹⁸ EHISe andmebaasi pedagoogide kvalifikatsioonide andmetesse (alates EHISe loomisest) kogutud pedagoogide lõpetatud õppekavade ja erialade nimetustest valiti analüütiku poolt parima teadmise põhjal välja need õppekavade ja erialade nimetused, mis sisaldasid märksõnu *õpetaja*, *õpetamine*, *pedagoog* (selle alusel filtreeritakse andmetest välja ka *pedagoogika* märksõna sisaldavad õppekavade ja erialade nimetused), *didaktika*, *lehrer*, *utšitel/utsitel*, *oppetaja*, *professeur*. Õppekavade ja erialade nimetustest jäeti omakorda välja need, mille nimetused sisaldasid

2023/2024. õppeaastal töötas üldhariduses kokku 17 483 õpetajat,¹⁹ kellest u 8300 õpetajat (u 48%) oli enne 1. septembrit 2013. a lõpetanud võimaliku pedagoogilise õppekava või eriala ning omandanud kesk- ja kõrghariduse vahelise kvalifikatsiooni või sellest kõrgema kvalifikatsiooni. Nendest u 8300 õpetaja hulgas oli kvalifikatsiooninõuetele vastavaid õpetajaid 95% ning kõigest 5% (u 440 õpetajat) huvialuse grupi õpetajatest ei vastanud õpetajate kvalifikatsiooninõuetele. 2019/2020 – 2023/2024. õppeaasta andmed näitavad, et nimetatud õpetajate grupis on õpetajate arv vähenenud (2019/2020. õppeaastal kuulus sellesse gruppi u 8730 õpetajat), kvalifikatsiooninõuetele mittevastanud õpetajate osakaal on kasvanud 3%-lt 5%-le. Vaatlusaluse õpetajate grupi vähenemine tuleneb sellest, et õpetajaskonnas vahetub igal õppeaastal teatud hulk õpetajaid ning peale on tulemas õpetajad, kes on omandanud hariduse peale 1. septembrit 2013. aastal.

Seega EHISE andmed näitavad, et eespool kirjeldatud kriteeriumide alusel välja valitud õpetajate grupi puhul ei ole tegemist suure õpetajate grupiga.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

EHISE 2023/2024. õppeaasta andmed näitavad, et koolides töötab õpetajana ka isikuid, kes on enne 2013. aasta 1. septembrit omandanud pedagoogilise keskeri- või kõrghariduse, kuid ei ole enne nimetatud kuupäeva kooli tööle asunud, ning ei ole täitnud seetõttu praegu kehtivaid põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74¹ lõigetest 4 või 5 tulenevaid nõueteid ning töötavad sellest johtuvalt koolis tähtajalise töölepingu alusel. Need isikud saab muudatuse järgselt lugeda kvalifikatsiooninõuetele vastavaks ning koolijuht saab selliste õpetajatega sõlmida edaspidi tähtajatud töölepingud.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on väike, kuna mõjutatud isikute osakaal ei ole kuigi suur. 2023/2024. õppeaasta andmetel oli üldhariduse õpetajaskonnas vaid umbes 3% (u 440) neid õpetajaid, kes olid enne 1. septembrit 2013. a lõpetanud EHISE andmetel võimaliku pedagoogilise õppekava või eriala ning omandanud kesk- ja kõrghariduse vahelise kvalifikatsiooni või sellest kõrgema kvalifikatsiooni ning ei vastanud kvalifikatsiooninõuetele.

Mõju avaldumise sagedus on pidev. Isikud on edaspidi loetud kvalifikatsiooninõuetele vastavaks ning jätkavad töötamist tähtajatu töölepingu alusel, mis tagab neile ka suurema kindlustunde töösuhte püsivusel.

Võimaliku ebasoovitava mõju riskina saab välja tuua, et muudatus toob kaasa selle, et peale muudatuse rakendumist tuleb koolijuhil hinnata kvalifikatsiooninõuetele vastavateks ka

viiteid täienduskoolitusele, kutseõpetajate koolitusele, kutse omandamisele. Nii leiti need õpetajad, kes on omandanud pedagoogilise hariduse. Kesk- ja kõrghariduse omandamine tähendab seda, et vaatuse alla tuleb võtta õpetajad, kes on omandanud kas kesk- ja kõrghariduse vahelise kvalifikatsiooni, rakenduskõrghariduse või bakalaureusekraadi või vastava kvalifikatsiooni, magistrikraadi või vastava kvalifikatsiooni, magistri- ja doktorikraadi vahelise kvalifikatsiooni või doktorikraadi. Eripedagoogika õppekavad on arvatud õpetajakoolituse alla, kuna eripedagoogika lõpetanud on saanud läbi ajaloo ettevalmistuse töötada erivajadustega lastega (praegu peab olema omandatud eripedagoogika magistrikraad, et saada ettevalmistus õpetajatööks erivajadustega lastega, läbi ajaloo õppetaseme kriteerium ei ole teada).

¹⁹ Üldhariduse õpetajad: õpetajad ja klassiõpetajad ning juhid (direktorid, õppealajuhatajad) ning tugispetsialistid (eripedagoogid, logopeedid, koolipsühholoogid, sotsiaalpedagoogid), kes tegelevad õppetööga. Üldhariduse õpetajate hulgas on ka MUBA põhikooli ja gümnaasiumi õpetajad ning kutseõppeasutustes läbi viidava mittestatsionaarse üldharidusõppe õpetajad.

koolieelikute, kutseõpetajate, eripedagoogika ning ka huvihariduse õpetajaid ettevalmistanud õppekavade lõpetanud, sest nende kõigi puhul on tegemist pedagoogilise kõrgharidusega. Ebasoovitava mõju risk võib seisneda ka selles, et isikud, kes omandasid pedagoogilise hariduse enne 2013. aastat ja kellel puudub varasem töökogemus õpetajana, ei pruugi omada ajakohaseid kompetentse. Riski maandamiseks on oluline, et koolijuhid pakuksid neile õpetajatele tööalast tuge ja suunaksid need õpetajad täiendusõppesse.

Mõju valdkond: majanduslik mõju

Mõju kirjeldus

Õpetajate sihtrühma, keda muudatus mõjutab, saab muudatuse järgselt hinnata koolijuht kvalifikatsiooninõuetele vastavaks ning koolijuht saab selliste õpetajatega sõlmida edaspidi tähtajatud töölepingud, mis võib teatud juhtudel tõsta õpetaja töötasu (juhul kui koolis on kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate palk kõrgem kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate palgast). Tähtajatu tööleping ja vahest kõrgem töötasu võivad omakorda anda võimaluse parandada õpetaja ja õpetaja perekonna heaolu jne.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on väike, sest mõjutatud isikute arv ja osakaal ei ole suur. 2023/2024. õppeaasta andmetel oli üldhariduse õpetajaskonnas vaid umbes 3% (u 440) neid õpetajaid, kes olid enne 1. septembril 2013. a lõpetanud EHISE andmetel võimaliku pedagoogilise õppekava või eriala ning omandanud kesk- ja kõrghariduse vahelise kvalifikatsiooni või sellest kõrgema kvalifikatsiooni ning ei vastanud kvalifikatsiooninõuetele. Neist u 440 õpetajast töötas 2023/2024. õppeaasta andmetel tähtajatu lepinguga u 150 õpetajat (mis näitab, et osadel juhtudel on koolijuhid eiranud tähtajalise lepingu nõuet) ja tähtajalise lepinguga töötas u 300 õpetajat. Seega on mõjutatud õpetajate grupp veelgi väiksem.

Mõju avalduse sagedust on keeruline hinnata, sest pole teada, kui paljudes koolides on kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate töötasu kõrgem kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate töötasust (õpetaja töötasu alammäär kehtib hetkel kehtiva seaduse alusel kõigile õpetajatele olenemata kvalifikatsiooninõuetele vastavusest). Mõjutatud sihtrühmale avaldub mõju ainult sel juhul, kui kooli pidaja või koolijuht on tekitanud õpetajate palkades õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavusest lähtuva diferentsi.

Ebasoovitava mõju risk sihtrühmale puudub.

Mõju sihtrühm: kõik isikud, kes on enne 2013. aasta 1. septembril omandanud pedagoogilise keskeri- või kõrghariduse, kuid ei tööta õpetajana

EHISE kõrghariduse õppurite andmed näitavad, et perioodil 2018/2019 – 2022/2023. õppeaasta oli kõigist kõrghariduse tasemel õpingute lõpetanutest õpetajakoolituse lõpetanud keskmiselt 8%. Need andmed aga pole piisavad, et leida mõjutatud sihtrühma täpset suurust.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Eestis on isikuid, kes on oma eelneva elu jooksul omandanud pedagoogilise keskeri- või kõrghariduse, kuid kes ei ole kooli tööle läinud. Muudatuse tegemise mõjul võivad need inimesed kaaluda võimalust õpetajana tööle asuda, kuna töötamine on muudatuse jõustumise

järgselt võimalik tähtjalise töölepingu asemel tähtajatu töölepinguga, mis võib inimeste jaoks teha õpetajana töötamise atraktiivsemaks.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on pigem väike, kuna tõenäoliselt ei saa selliseid isikuid, kes on enne 1. septembrit 2013. a omandanud pedagoogilise keskeri- või kõrghariduse ning kes ei ole 11 ja enama aasta jooksul kooli tööle asunud, kuid soovivad selle teoks teha nüüd, olla kuigi palju.

Mõju avaldumise sagedus sihtrühmale on pidev, sest mõjutatud sihtrühm hinnatakse kooli õpetajana tööle asumisel kvalifikatsiooninõuetele vastavaks, töötamist tähtajatu töölepingu alusel, mis tagab neile ka suurema kindlustunde töösuhte püsivusel.

Ebasoovitavate mõjude risk sihtrühmale puudub.

Mõju sihtrühm: koolijuhid

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavust hindab kooli direktor. Seega peab info kavandatavatest muudatustest jõudma koolijuhtideni ning koolijuht peab seisma ka ise selle eest, et olla kursis kõigi õpetajate kvalifikatsiooninõudeid puudutavate muudatustega. See on ülioluline, kuna neist muudatustest lähtuvalt peavad direktorid hindama korrektselt värvatavate õpetajate või ümberhindama olemasolevate õpetajate nõuetele vastavust.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju on ulatuslik, see puudutab u 470 üldhariduskooli juhti.

Muudatuse mõju sagedust on keeruline hinnata, see avaldub, kui koolijuht värbab mõjutatud gruppi kuuluva õpetaja.

Ebasoovitava mõjuna võib tekkida olukord, kus koolijuhil võib olla keeruline hinnata mõjutatud sihtrühma kuuluvat võimalikku õpetajakandidaati või juba töötavat õpetajat, sest puudub ülevaade õppekavadest ja erialadest läbi aja, mille lõpetamisel on õpetaja saanud pedagoogilise keskeri- või kõrghariduse.

Mõju sihtrühm: riik (Haridus- ja Teadusministeerium) (teavitustöö)

Mõju valdkond: mõju riigivalitsemisele

Mõju kirjeldus

Seadusemuudatuse kavandab ja rakendab riik. Seetõttu on ka riigi ülesandeks teavitada ja selgitada õigeaegselt muudatusest mõjutatud sihtrühmi muudatuse rakendumise ajast ja selle sisust. Teavitust saab läbi viia infotundide või -päevade korraldamisega, infot aitavad jagada ja muudatuse sisu täpsemalt mõista juhendmaterjalid, mis peavad olema lihtsasti kättesaadavad mõjutatud sihtrühmadele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Kavandata muudatus võib potentsiaalselt mõjutada kõiki Eesti üldhariduskooli, kõiki inimesi, kes on enne 2013. aasta 1. septembri omandanud pedagoogilise keskeri- või kõrghariduse, kuid ei tööta õpetajana ning praegu juba töötavaid õpetajaid, kes võiksid olla selle muudatuse sihtrühmaks. Seega on mõju üle-eestiline ning laialdane, teavitustööd tuleb teha üle-riigiliselt.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna esmalt tuleb teavitada mõjutatud sihtrühmi muudatuse olemusest ja rakendumise ajast, peale rakendumist on võimalik mõjutatud sihtrühmadel küsida riigilt nõu ja abi vastavalt vajadusele ehk riigil tuleb tegeleda nõustamisega.

6.5. Õpetajate kvalifikatsiooninõuete (doktorikraadiga õpetajad) muutmine

Eesti koolides võiks töötada rohkem doktorikraadiga õpetajaid, et kasvatada haridusinnovatsiooni võimekust ning tuua koolidesse enam teaduspõhist lähenemist. Eesti kvalifikatsiooniraamistiku tasemekirjelduste kohaselt on 8. tasemel eriti arenenud ja spetsialiseeritud oskused ja tehnikad, kaasa arvatud süntees ja hindamine, mis on vajalikud kriitiliste küsimuste lahendamiseks teadus- ja/või innovatsioonitegevuses ja olemasolevate teadmiste või kutseoskuste täiendamiseks ning uuesti määratlemiseks.²⁰ 8. tasemele jõutakse doktoriõppes, kus saadakse ka pedagoogika-alane praktiline ettevalmistus ülikoolis õppetööd läbi viies. Õpetajate koolituse raamnõuete määruses on kehtestatud õpetajakoolituse õppekavas määratud õpetajakoolituse maht ning § 9 lõige 5 sätestab, et Õppetöös osaleva akadeemilise töötaja õpetajakoolitus moodustab vähemalt 6 ainepunkti magistri- või doktoriõppe õppekavas määratud õppe mahust või toimub täienduskoolitusena vähemalt 160 tunni mahus.²¹ Sellele tuginedes võib eeldada, et neil isikutel on piisav pedagoogiline ettevalmistus ka üldhariduses töötamiseks.

2023/2024. õppeaasta EHISe andmetel töötas üldhariduses 168 doktorikraadiga õpetajat, st et neid õpetajaid oli üldhariduse õpetajaskonnas kõigest 1%. Doktorikraadiga õpetajate keskmine koormus oli 0,68 ametikohta (Eesti keskmine oli 0,82). 168 doktorikraadiga õpetaja hulgas oli kvalifikatsiooninõuetele vastavaid õpetajaid 142 (85%), nõuetele ei vastanud 29 doktorikraadiga õpetajat (17%). EHISe andmed näitavad, et planeeritav muudatus õpetajate kvalifikatsiooninõuetes puudutab väikest osa praegu koolides töötavatest õpetajatest, kuid loob edaspidi paindlikuma võimaluse suuremale hulgale doktorikraadiga isikutele asuda tööle üldhariduskooli õpetajana.

Kuni 49-aastaseid õpetajaid on doktorikraadiga õpetajate hulgas 69% ning 50-aastaseid ja vanemaid õpetajaid 37%. Seega EHISe 2023/2024. õppeaasta andmed viitavad sellele, et tegemist on nooremas eas õpetajate grupiga. Valdavalt oli tegemist III kooliastme ja gümnaasiumiastme õpetajatega - enim on doktorikraadiga õpetajate hulgas kas ainult gümnaasiumiastme õpetajaid, III kooliastme ja gümnaasiumiastme õpetajaid või ainult III kooliastmes õppetunde läbi viivaid õpetajaid. Doktorikraadiga õpetajaid töötas 2023/2024. õppeaastal 36 kohalikus omavalitsuses paiknevas koolis, 71% doktorikraadiga õpetajatest töötas Tallinnas ja Tartu linnas asuvates koolides. Kõige rohkem õpetasid nimetatud õpetajad valikaineid, matemaatikat, füüsikat ja bioloogiat, mistõttu on muudatusel suurim mõju just MATIK ainete õpetamisele.

Mõjutatud sihtrühmad on: doktorikraadiga üldhariduskoolide õpetajad, doktorikraadiga Eesti elanikkond, kelle eesti keele oskus vastab keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele, koolijuhid ja riik.

²⁰ [Kvalifikatsiooniraamistik | Haridus- ja Teadusministeerium](#)

²¹ [Õpetajate koolituse raamnõuded–Riigi Teataja](#)

Mõju sihtrühm: doktorikraadiga üldhariduskoolide õpetajad

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Kavandatav muudatus omab positiivset mõju üldhariduskoolide õpetajatele, kes praegu ei vasta kvalifikatsiooninõuetele. Nemad hinnatakse peale muudatuse rakendumist kvalifikatsiooninõuetele vastavateks õpetajateks, ilma et peaks selleks tingimata läbima täienduskoolitusi, õpetajakoolitust või taotlema õpetaja kutset. Kvalifikatsiooninõuetele vastavaks hindamise tulemusena võib kaasneda ka õpetaja töötasu tõus.

Võimaliku negatiivse mõjuna võib välja tuua selle, et kõik doktorikraadiga üldhariduse õpetajad ei ole doktorikraadi omandanud Eesti Vabariigis või ENSV-s (vaid on teinud seda välisriigis). Kvalifikatsiooninõuetele vastavate doktorikraadiga õpetajate hulgas oli EHISE andmetel 2023/2024. õppeaastal 19 õpetajat, kes olid omandanud doktorikraadi eri aegadel Prantsusmaal, Soomes, Venemaal, Suurbritannias, Hispaanias, Belgia, Valgevenes, Ameerika Ühendriikides, Itaalias ja Ukrainas. 29 doktorikraadiga õpetaja hulgas, kes ei vastanud kvalifikatsiooninõuetele, oli kaheksa õpetajat, kes olid doktorikraadi kaitsnud Ungaris, Indias, Soomes, Ukrainas ja Venemaal. Seega võivad muudatuse läbi saada kvalifikatsiooninõuetele vastavateks õpetajad, kelle puhul me eeldame vaikimisi, et nad on omandanud doktorantuuri õpingute käigus vajalikud pedagoogilised kompetentsid tööle asumiseks üldhariduskoolide õpetajatena. Ka ENIC/NARICu hinnang ei mõjutaks kvalifikatsiooninõuetele vastavaks hindamist.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on väike, kuna doktorikraadiga õpetajaid on üldhariduse õpetajate hulgas vähe (1%, 2023/2024. õppeaastal) ning need vähesed õpetajad vastavad enamasti kvalifikatsiooninõuetele (ainult 29 õpetajat 168 õpetajast ei vastanud 2023/2024. õppeaastal kvalifikatsiooninõuetele). Kvalifikatsiooninõuetele mittevastanud doktorikraadiga üldhariduse õpetajad (29) töötasid tervelt 17 õpetajat Tallinnas või Tartus. Seega ei ole tegemist üle Eesti sagedase mõjuga. Ebasoovitava mõjuna tuleb märkida, et doktorikraadiga õpetajate hulgas on neid, kes ei ole omandanud kraadi Eestis, vaid erinevates maailma kõrgkoolides ja eri aegadel, mille puhul ei ole teada täpselt õppekava sisu.

Mõju sihtrühm: doktorikraadiga Eesti elanikkond, kelle eesti keele oskus vastab keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Doktorikraadi omava isiku hindamine õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavaks avab ukse kõigile doktorikraadi omavatele isikutele (kelle keeleoskus vastab keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele) asumaks tööle üldhariduskoolidesse õpetajana. Selleks, et doktorikraadi omandanu kaaluks üldhariduskoolis õpetajakarjääri alustamist, peab kavandatav muudatus ja selle sisu jõudma sihtgrupini. Selleks on vaja hästi läbi mõelda teavitustöö.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Tõenäoliselt muudatusega kaasnev mõju ei ole ulatuslik, st et doktorikraadiga õpetajate hulk ei hakka kiirelt kasvama. Seda võib eeldada seetõttu, et doktorantuuri eesmärgiks ei ole kasvatada üldhariduskoolide õpetajaskonnale järelkasvu ning doktorikraadiga inimestel on väga palju muid alternatiivseid eneseteostuse võimalusi muudes organisatsioonides, kas teadustööd tehes või tippspetsialistina innovatsiooni luues.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna muudatus mõjutab sihtrühmi alaliselt.

Võimalikku ebasoovitavat mõju (isikud ei ole saanud üldhariduskoolis töötamiseks vajalikku pedagoogilist ettevalmistust, mis võib mõjutada õppe kvaliteeti) aitab vähendada asjaolu, et isikuid on võimalik koheselt suunata ka täienduskoolitusi läbima.

Mõju valdkond: majanduslik mõju

Kavandatud muudatus annab doktorikraadiga isikule võimaluse kasvatada oma sissetulekut, st asuda tööle üldhariduskooli õpetajana, juhul kui isiku töötasu jääb alla õpetaja töötasule. Kui õpetaja palga alammäär püsivad tõuseb ja muutub järjest atraktiivsemaks ka õpetajate keskmise palga näitaja (ületab alternatiivsete töökohtade palgapakkumise), võib selle muudatuse kaudu leida leevendust ka õpetajate puuduse probleem.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Ei saa eeldada, et võimalik majandusliku heaolu kasv oleks niivõrd suur, et paljud doktorikraadiga inimesed vahetaks töökohta ja asuksid tööle üldhariduskooli õpetajaks. Seda väidet kinnitab *Edukus tööturul* andmestik ja selle võrdlus Haridussilmas kuvatava õpetaja tegeliku keskmise brutokuupalgaga.²² *Edukus tööturul 2023* andmestik kõrghariduse 2018-2022. aastal lõpetanute 2023. aasta keskmise palga kohta näitab, et ainult humanitaaria ja kunstide õppevaldkonna kujutava kunsti ja kunstiteaduse, muusika- ja esituskunstide, kunst, mujal liigitamata, usundiõpetuse ja usuteaduse, filosoofia ja eetika ja humanitaaria ja kunsti õppekavarühmade ning loodusteaduste, matemaatika ja statistika õppevaldkonna keskkonnateaduste õppekavarühma doktoriõppe lõpetanute keskmine palk oli 2023. aastal madalam üldhariduskooli õpetaja keskmisest tegelikult brutokuupalgast, mis oli 31. detsembri 2023. a seisuga 2186 eurot. *Edukus tööturul* andmete alusel teenisid kõrghariduse 2018-2022. a doktoriõppe lõpetanud 2023. aastal keskmiselt 3194 eurot kuus. *Edukus tööturul 2023* andmestiku alusel teenisid kõrgeimat keskmist brutopalka 2023. aastal tervise ja heaolu õppevaldkonna 2018-2022. a doktoriõppe lõpetanud, kõige madalamat keskmist brutopalka aga humanitaaria ja kunsti õppevaldkonna nimetatud perioodi doktoriõppe lõpetanud.

Mõju sihtrühm: koolijuhid

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavust hindab kooli direktor. Seega peab info kavandatavatest muudatustest jõudma koolijuhtideni ning koolijuht peab seisma ka ise selle eest, et olla kursis kõigi õpetajate kvalifikatsiooninõudeid puudutavate muudatustega ning et

²² *Edukus tööturul* andmestikus on info kutse- ja kõrgharidusõppe lõpetanute lõpetamisjärgse tegevuse kohta. Andmestiku loomiseks kombineeritakse Eesti hariduse infosüsteemi, Maksu- ja Tolliameti, rahvastikuregistri, kaitsevägekohuslaste registri, Sotsiaalkindlustusameti ja Töötukassa andmeid.

neist muudatustest lähtuvalt oskaksid direktorid hinnata korrektselt värvatavate õpetajate või ümberhinnata olemasolevate õpetajate nõuetele vastavust.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju on ulatuslik, see puudutab u 470 üldhariduskooli juhti.

Muudatuse mõju ei ole sage, sest doktorikraadiga õpetajaid ei ole palju õpetajaskonnas ning peale kavandatava muudatuse rakendumist ei ole oodata doktorikraadiga õpetajate arvu väga suurt kasvu üldhariduse õpetajate hulgas.

Ebasoovitava mõju risk, et koolijuht hindaks doktorikraadiga õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavust väärtalt, on väike, kuna muudatuse puhul on tegemist üheselt mõistetava muudatusega.

Mõju sihtrühm: riik (teavitustöö)

Mõju valdkond: mõju riigivalitsemisele

Mõju kirjeldus

Seadusemuudatuse kavandab ja rakendab riik. Seetõttu on ka riigi ülesandeks teavitada ja selgitada õigeaegselt muudatusest mõjutatud sihtrühmi muudatuse rakendumise ajast ja selle sisust. Teavitust saab läbi viia infotundide või infopäevade korraldamisega, infot aitavad jagada ja muudatuse sisu täpsemalt mõista juhendmaterjalid, mis peavad olema lihtsasti kättesaadavad mõjutatud gruppidele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Kavandatav muudatus võib potentsiaalselt mõjutada kõiki Eesti üldhariduskoole, kõiki doktorikraadiga inimesi ning ka doktorikraadiga õpetajaid. Seega on mõju üle-eestiline ning laialdane, teavitustööd tuleb teha üle-riigiliselt.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna esmalt tuleb teavitada mõjutatud sihtrühmi muudatuse olemusest ja rakendumise ajast, peale rakendumist on võimalik mõjutatud sihtrühmadel küsida riigilt nõu ja abi vastavalt vajadusele ehk riigil tuleb tegeleda nõustamisega.

6.6. Õpetaja töötasu alammäära puudutava regulatsiooni muutmine

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse §-st 76 tuleneb, et õpetajate töötasu alammäära lepivad kollektiivlepingu seaduses sätestatud tingimustel ja korras kokku: 1) tööandjate esindajatena valdkonna eest vastutav minister ja üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitude volitatud esindajad või kohaliku omavalitsuse üksuste ja erakoole pidavate eraõiguslike juriidiliste isikute volitatud esindajad ning 2) töötajate esindajana õpetajate registreeritud ühenduste volitatud esindajad. Kui eelnevalt nimetatud kokkulepe saavutatakse, siis kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega õpetaja töötasu alammäära. Kui kokkulepet ei saavutata, on tulemus ikkagi sama – Vabariigi Valitsus kehtestab ka sel juhul määrusega õpetaja töötasu alammäära. Õpetaja töötasu alammäär laieneb kehtiva seaduse kohaselt kõigile õpetajana töötavatele isikutele ühetaoliselt, sõltumata sellest, kas õpetajana töötav isik vastab õpetajale kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele või mitte. Vähemalt alammäära alusel töötasustamise nõudeõigus tekib hetkel kehtiva seaduse alusel õpetaja ametikoha täitmisega, mitte seaduses fikseeritud

muude nõuete täitmisega. Kui õpetaja töötab osalise koormusega, siis töötasu nõudeõigus proportsionaalselt väheneb.

Mõjutatud sihtrühmad on: õpetajana töötavad isikud, kes ei vasta kvalifikatsiooninõuetele, koolijuhid, riik.

Mõju sihtrühm: õpetajana töötavad isikud, kes ei vasta kvalifikatsiooninõuetele

Mõjutatud isikuteks on kvalifikatsiooninõuetele mittevastavad isikud ehk isikud, keda ei saa põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74¹ lõigete 4 ja 5 (põhinõuded) või § 99 lõike 1 (rakendussätted) alusel kvalifikatsiooninõuetele vastavaks lugeda. Selliseid isikuid oli 2023/2024. õppeaastal üldhariduse õpetajate hulgas 3815 ehk 22%.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Edaspidi kehtib Vabariigi Valitsuse määrusega fikseeritud (põhikooli ja gümnaasiumi) õpetaja töötasu alammäär üksnes kvalifikatsiooninõuetele vastavatele õpetajatele. See tähendab, et valitsuse kehtestatud õpetaja töötasu alammäär ei puuduta paljusid isikuid, kes õpetajana põhikoolis ja gümnaasiumis töötavad.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on keskmine. Muudatus sihtrühmale kindlasti kohest mõju ei avalda, kuna töötasu on kirjalikus töölepingus poolte kokkuleppel fikseeritud ning seda saab töölepingu seaduse §-st 12 tulenevalt muuta üksnes poolte kokkuleppel. Poolte kokkulepe eeldab seda, et mõlemad töösuhte pooled on töölepingu muutmise nõus. Muudatus, mis võtab isikute jaoks ära garantii, et Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud töötasu alammäär neid puudutab, ei tähenda, et isikute töötasu väheneks. See võtab isikutelt õiguse nõuda, et töötasu suurus peab (täistööajaga töötamisel) olema vähemalt riiklikult kehtestatud töötasu alammääraga võrdne. Arvestades kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate puudust üldhariduskoolides, on selge, et õpetajate palkamisel on koolide vahel konkurents, mis selgelt soosib seda, et töötasu oleks küllaltki sarnane kvalifikatsiooninõuetele vastava õpetajaga. Lisaks sellele ei erista riik haridustoetuse (mille üheks komponendiks on ka õpetajate tööjõukulude toetus) eraldamisel kvalifikatsiooninõuetele vastavaid ja mittevastavaid õpetajaid ehk, et toetuse eraldamisele muudatusi ei planeerita. See tähendab seda, et kooli pidaja jaoks (kelle poolt peetavas koolis on rohkem kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid õpetajaid) ka proportsionaalselt raha hulk ei vähene. Arvestades, et kvalifikatsiooninõuetele mittevastava õpetaja jaoks nõudeõigus saada töötasu põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja töötasu alammäära järgi kaob, tähendab, et kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate töötasud võivad seetõttu tõusta, kuna kooli pidajale riigi poolt eraldatud rahalised vahendid seda võimaldavad.

Mõju avaldumise sagedus on pidev ehk, et mõjutab sihtrühma seni, kuni isikud ei ole kvalifikatsiooninõudeid täitnud.

Ebasoovitava mõju risk on keskmine. Ebasoovitavat mõju aitab vähendada asjaolu, et muudatusest puudutatud isikutel on alati olemas võimalused oma kvalifikatsiooni tõsta ning ühtlasi täita ära kvalifikatsiooninõuded (mis tagab sellisel juhul tasustamise vastavalt alammäärale). Seega võib muudatuse tulemusel suureneda nende õpetajate hulk, kes vastavad kvalifikatsiooninõuetele, kuna õpetajatel tekib motivatsioon omandada kutse.

Mõju sihtrühm: koolijuhid

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Koolitöötajatega, sealhulgas õpetajatega sõlmib töölepingud kooli direktor. Seega peab info kavandatavatest muudatustest jõudma koolijuhtideni, et viimased saaksid muudatusi töölepingute sõlmimisel ja muutmisel arvestada. Kuna edaspidi on kehtestatud õpetaja töötasu alammäära alusel tasustamise nõudeõigus üksnes kvalifikatsiooninõuetele vastaval õpetajal, siis tõusetub senisest enam vajadus osata hinnata ka koolis töötavate õpetajate vastavust kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele. See oli oluline ka seni, kuid nüüd sõltub sellest isiku töötasu ja töötasu nõudeõigus. Koolijuhid autonoomia õpetajate motiveerimisel omandada kutse suureneb.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju sihtrühmale on suur, kuna see eelduslikult puudutab kõikide üldhariduskoolide juhte (ehk u 470 isikut).

Mõju avaldumise sagedus on pidev. Tõenäoliselt töötab Eesti koolides ka edaspidi kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid isikuid, samuti jääb vajadus tööl olevate õpetajate ja tööle asuvate isikute kvalifikatsiooni hinnata.

Ebasoovitava mõju risk sihtrühmale seisneb selles, et koolijuhid ei pruugi alati osata õpetajatena töötavate ja õpetajana tööle asuvate isikute kvalifikatsiooni hinnata. Kui hindamine toimub valesti õpetaja kasuks, siis töötasuga seotud külje pealt on probleem olematu (isiku nõudeõiguse puudumine ei tähenda, et talle ei võiks nõuetele mittevastamisel maksta sama suurt töötasu kui nõuetele vastavatele õpetajatele). Kui aga hindamine toimub õpetaja kahjuks, võib see tähendada seda, et isik saab vähem palka ning ei pruugi olla teadlik, et tal eksisteerib nõudeõigus saada töötasustatud vähemalt õpetaja töötasu alammäära alusel. Samuti ei saaks isik sellisel juhul endale ka karjääriaset.

Mõju sihtrühm: riik (teavitustöö)

Mõju valdkond: mõju riigivalitsemisele

Mõju kirjeldus

Seadusemuudatuse kavandab ja rakendab riik. Seetõttu on ka riigi ülesandeks teavitada ja selgitada õigeaegselt muudatusest mõjutatud sihtrühmi muudatuse rakendumise ajast ja selle sisust. Muudatustest teavitamiseks tuleb korraldada infopäevi, infot aitavad jagada ja muudatuse sisu täpsemalt mõista juhendmaterjalid, mis peavad olema lihtsasti kättesaadavad mõjutatud sihtrühmadele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Kavandatav muudatus mõjutab suure tõenäosusega kõiki Eesti üldhariduskooli, kõiki õpetajaid, kes ei vasta kavandatava muudatuse rakendumise hetkel õpetaja kvalifikatsiooninõuetele. Seega on mõju üle-eestiline ning laialdane, teavitustööd tuleb teha üle-riigiliselt.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna esmalt tuleb teavitada mõjutatud sihtrühmi muudatuse olemusest ja rakendumise ajast, peale rakendumist tuleb riigil tegeleda nõustamisega.

Ebasoovitava mõju risk on madal.

6.7. Õpetajate karjäärimudeli rakendamine (üldhariduskoolide õpetajatele)

Käesoleva seaduse eelnõuga lisatakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadusesse uus regulatsioon, mille kohaselt omistatakse õpetaja kutseoskuste arendamiseks ja ametialase karjääri planeerimiseks kvalifikatsiooninõudele vastavale õpetajale karjääriaste.

Mõjutatud sihtrühmad on: kvalifikatsiooninõuetele vastavad õpetajad; üldhariduskoolid; haridusuuendusorganisatsioonid (ülikoolid, täienduskoolitusasutused, Eesti Õpetajate Liit); riik.

Mõju sihtrühm: kvalifikatsiooninõuetele vastavad õpetajad

Muudatus mõjutab üksnes kvalifikatsiooninõuetele vastavaid õpetajaid, kuna karjääriastme omistamise vältimatu eeldus on kvalifikatsiooninõuetele vastamine. Õpetaja kvalifikatsiooninõuded on kehtestatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74¹ lõigetes 4 ja 5 (põhinõuded) ning seaduse rakendussätetes (§ 99 lõikes 1). Kvalifikatsiooninõuetele vastavaid õpetajaid oli 2023/2024. õppeaastal 13 829 ehk 79% üldhariduskoolide õpetajatest.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Muudatuse tulemusel paranevad (kvalifikatsiooninõuetele vastavate) õpetajate võimalused oma kutseoskusi arendada ja ametialast karjääri planeerida, kuna riiklikult kehtestatakse õpetaja karjäärimudel, mis hõlmab selgelt määratletud ja kirjeldatud karjääriastmeid. Järgmisele karjääriastmele liikumiseks tuleb õpetajal täita astmele seatud nõuded, mis on kirjeldatud karjäärimudelis. Karjääriastmetel liikumine on tihedalt seotud õpetaja pideva professionaalse enesearendusega, mis hõlmab nii täiendusõppe programmide läbimist kui ka iseseisvat vajalike materjalide omandamist. Karjäärimudeli tõhus toimimine eeldab, et õpetajatele oleks tagatud täielik ja selge ülevaade mudeli struktuurist ning astmetega seotud nõuetest. See aitab õpetajatel teha teadlikke otsuseid, mis toetavad nende professionaalset arengut ja karjääriplane. Koolijuhil on oluline roll õpetajate informeerimisel ja juhendamisel.

Muudatusel on positiivne mõju õpetaja motivatsioonile viimaks oma kutsealast pädevust senisest kõrgemale tasemele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on keskmine. Üle riigi ühtne karjäärimudel tagab ühetaolise praktika ja võimaldab õpetajatel ka liikuda koolide vahel kaotamata oma karjääriastet. Mudel neid õpetajaid, kes omavad õpetaja karjääriastet (ehk karjääriastet 2) ning ei soovi kõrgemale karjääriastmele (ehk vanemõpetaja karjääriastmele) liikuda, sisuliselt ei mõjuta, kuna professionaalne areng võib toimuda ka horisontaalselt ühe karjääriastme sees ja ei ole ilmtingimata vajalik liikuda kõrgematele karjääriastmetele. Küll aga võib karjäärimudel mõjutada õpetajat püüdlema kõrgemat karjääriastet (vanemõpetaja ja/või meisterõpetaja).

Mõju avaldumise sagedus on pidev. Mõjutatud on enam (kvalifikatsiooninõuetele vastavad) õpetajad, kes mudeli hüvesid enam kasutavad (õpetaja karjääriastet omavad õpetajad püüdlevad vanemõpetaja karjääriastmele või vanemõpetaja karjääriastet omavad õpetajad püüdlevad meisterõpetaja karjääriastmele).

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on pigem väike.

Mõju valdkond: majanduslik mõju

Mõju kirjeldus

Õpetaja karjäärimudeli astmed on seotud palgakoeffitsientidega, st kõrgemate ja tähtjaliste karjääriastmetele tõustes (vanemõpetaja ja meisterõpetaja astmed) on õpetajal võimalik teenida suuremat sissetulekut. Kõrgem töötasu on ka motivaatoriks panustamiseks õpetajaametisse mitte ajutiselt, vaid pikema perioodi vältel.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Muudatus mis võimaldab liikuda seniselt karjääriastmelt kõrgematele karjääriastmetele – näiteks õpetaja liigub vanemõpetajaks; õpetaja või vanemõpetaja meisterõpetajaks, võimaldab õpetajale ka senisest suurema sissetuleku.

Ebasoovitava mõju risk on seotud kõrgemate karjääriastmete tähtjalisusega. Kõrgemad karjääriastmed on tähtjalised, seega ei ole astmega kaasnev kõrgem töötasu õpetajale tähtjatu garantii. Selle hoidmiseks tuleb peale viit aastat õpetajal uuesti tõendada vanemõpetaja või meisterõpetaja karjääriastme kompetentside olemasolu. Kuna tegemist on tähtjaliste astmetega, ei suurenda nimetatud karjääriastmetele jõudmine õpetaja või tema pere finantskindlust. Pikemaajalisi finantskohustusi karjäärimudeli kõrgematele andmetele jõudnud õpetajal mõistlik suurendada ei ole.

Mõju sihtrühm: koolid

Karjääriastmete määramise täpsustatud korra (kord iseenesest on haridus- ja teadusministri määrusest tulenev) kehtestab kooli pidaja või pidaja volitusel kooli direktor. Seega mõjutab muudatus ca 500 üldhariduskooli ja kutseõppeasutust (kus toimub mittestatsionaarne üldharidusõpe) Eestis.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuse korraldusele

Mõju kirjeldus

Karjääriastmete omistamine toob kaasa töökoormuse koolide jaoks seoses vanemõpetaja karjääriastme omistamise protsessiga. See aste eeldab otsuseid astme taotlejate kohta, mis võib suurendada koolijuhtide ja komisjoni koormust. Kui õpetaja karjäär jääb madalamatele astmetele, ei too see kaasa täiendavat töökoormust. Samuti ei suurene töökoormus seoses meisterõpetaja astme omistamisega. Kuna nii vanem- kui ka meisterõpetaja astmed on tähtjalised võib töökoormust suurendada tähtjaja möödumisel vajalikuks osutuv hindamine kooli tasandil.

Töökoormust võib põhjustada ka lepingute muutmine. Karjäärimudelil liikumine tähendab koolijuhile õpetajaga sõlmitud töölepingu muutmist. Kui õpetaja on omandanud järgmise karjääriastme kvalifikatsiooni ja/või kompetentsid, siis võib koolijuhil olla vajadus muuta

töölepingut – juhul, kui karjääriaste on lepingus välja toodud ja kõrgem palk lähtuvalt karjääriastmega kaasas käivast koefitsiendist.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on laialdane, see mõjutab kõik üldhariduskooli ja kutseõppeasutusi, kus toimub mittetatsionaarne üldharidusõpe. Mõju ulatus on suurem suuremates koolides ja/või nendes koolides, kus suurem kõrgemate karjääriastmete taotlejate hulk.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna karjääriastmete taotlejaid võib igapäevaselt esile tulla, v.a juhul, kui kehtestatakse kindlad taotlusvoorude ajad nii, nagu see on õpetaja kutsetasemete taotlemisel.

Mõju sihtrühm: haridusuuendusorganisatsioonid (ülikoolid, täienduskoolitusasutused, Õpetajate Liit)

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Igal õpetajal on kohustus osaleda tööalases täiendusõppes. See nõue tuleneb õpetajate koolituse raamnõuetest.²³ Neljaastmelise õpetajate karjäärimumdeli rakendamisel tekivad selged nõuded õpetajatele järgmisele karjääriastmele liikumiseks, st õpetajad peavad täitma vajalikud kompetentsusnõuded ja kvalifikatsiooni, mis on seotud vastava karjääriastmega. Vajalike kompetentsusnõuete täitmiseks või kvalifikatsiooni omandamiseks on vaja end arendada. Vajalik on läbida teatud täiendusõpet, mida pakuvad kas täienduskoolitusasutused või ülikoolid. Võimalik, et ülikoolidel ja täienduskoolitusasutustel tuleb koolitusturul hakata pakkuma uusi spetsiifilisi koolitusi, et toetada õpetajate liikumist ühelt karjääriastmelt teisele.

Kokkuvõttes tagavad ülikoolid ja täienduskoolitusasutused taseme- ja täienduskoolituse kooskõla karjäärimumdeliga ning loovad töötavatele õpetajatele paindlikke õppimisvõimalusi. Samuti toetavad need organisatsioonid karjäärimumdeli rakendamiseks koolijuhtide ja kooli pidajate professionaalset arengut.

Kui õpetaja töötasu alammäär hakkab edaspidi kehtima Vabariigi Valitsuse määrusega üksnes kvalifikatsiooninõuetele vastavatele õpetajatele ning loodava õpetajate karjäärimumdeli astmetega on seotud õpetaja miinimumtasu diferents (palgakoefitsiendid on seotud astmega), siis nende muudatuste tagajärjel on suure tõenäosusega õpetaja motiveeritud enam jõudma kõrgema taseme astmele, mis võib Eesti Õpetajate Liidule (kutseandja) kaasa tuua suurema koormuse karjäärimumdeliga seotud õpetajate kutsete omistamisega.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on üle-eestiline, sest see mõjutab kõiki üldhariduse õpetajaid ja kooli. Mõju on pidev, sest alustavatel õpetajatel on võimalik liikuda õpetaja astmele juba aastase töötamise järel, kui vajalikud nõuded on täidetud. Seega on igal aastal neid, kes liiguvad I astmelt II astmele. Vanemõpetaja ja meisterõpetaja astmetele liikumine ei ole ajaga piiratud, st neile astmete jõudmine võib võtta erinevalt aega. Kuna vanemõpetaja ja meisterõpetaja aste kehtib viis aastat, siis nende astmele jõudnud õpetajate puhul uuesti kompetentsuse tõendamine või vanemõpetaja astmelt meisterõpetaja astmele liikumine võib tekitada teatud perioodidel suuremalt koormust nii kutsekomisjoni, piirkondliku komisjoni kui ka kooli jaoks.

²³ Kehtestatud Vabariigi Valitsuse 16. augusti 2019. a määrusega nr 35

Ebasoovitava mõju risk puudub.

Mõju sihtrühm: riik

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Keskse õpetajate karjäärimumudeli loomisega seoses vastutab riik selle eest, et õpetajate karjäärimumudel oleks rakendatav, sealhulgas kooskõlastatud selle rakendamise seotud sihtrühmadega, kõik vajalikud muudatused oleksid seadusandluses tehtud, vastava astme õpetaja kompetentsust tõendavad kutsekomisjonid, piirkondlikud komisjonid ning kooli komisjonid loodud ehk, et karjäärimumudeli rakendamiseks oleks loodud sobiv keskkond.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Kavandatav muudatus mõjutab kõiki Eesti üldhariduskooli ja kutseõppeasutusi, kus toimub mittetatsionaarne üldharidusõpe ja neis töötavaid õpetajaid. Seega on mõju üle-eestiline ning laialdane.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna peale karjäärimumudel rakendamiseks sobiva keskkonna loomist, tuleb ka teavitada mõjutatud sihtrühmi muudatuse olemusest, peale rakendumist tuleb riigil tegeleda nõustamisega.

Mõju valdkond: majanduslik mõju

Mõju kirjeldus

Riik peab ette nägema täiendavad vahendid karjäärimumudeli astmete palkade miinimummääradeks. Õpetajate palgatoetuse üks osa on diferentseerimiskomponent, mida kasutatakse lisatasude ja tulemustasude maksmiseks ja töötasu diferentseerimiseks lähtuvalt vajadustest, sh karjäärimumudeli rakendamiseks. Rahastamisel arvestatakse nii riiklike õppekavade realiseerimise kohustust kui ka kooli pidajale/koolile antud autonoomiat kujundada omanäoline kool.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju on üle-eestiline, kuna see puudutab kõiki üldhariduskooli ja kutseõppeasutusi ja kõiki üldhariduse õpetajaid.

6.8. Tähtjalise töölepingu sõlmimise regulatsiooni muutmine

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74 lõikes 7 sätestatakse, et kui õpetaja vaba ametikoha täitmiseks korraldatud konkursil ei leita kvalifikatsiooninõuetele vastavat õpetajat, võib direktor sõlmida tähtjalise töölepingu kuni üheks aastaks isikuga, kellel on vähemalt keskharidus, kelle kvalifikatsioon ja pedagoogiline kompetentsus on piisavad, et tagada kooli õppekavas määratud õpieesmärkide täitmine ja õpitulemuste saavutamine, ning kelle eesti keele oskus vastab keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele. Sellisel juhul korraldab direktor aasta jooksul uue avaliku konkursi.

Seega lubab kehtiv seadus teatud koolitõetajatel (õpetajad) töötada ka kvalifikatsiooninõuetele mittevastavana. Kuid selline luba on tähtjaline.

Eelnõuga lisatakse seadusesse võimalus kooli direktoril sõlmida kõrghariduse tasemel õpetajakoolitust läbiva isikuga tähtjaline tööleping kuni kolmeks aastaks. Ehk, et sellisel juhul ei pea kooli direktor pidama kinni § 74 lõikes 7 sätestatud piirangust – sõlmida tähtjaline tööleping kuni üheks aastaks.

Mõjutatud sihtrühmad on: kvalifikatsiooninõuetele mittevastavad õpetajad, kes tegelevad aktiivselt tasemeõppes õppimise läbi kvalifikatsiooninõude täitmisega; kooli direktorid; riik.

Mõju sihtrühm: kvalifikatsiooninõuetele mittevastavad õpetajad, kes tegelevad aktiivselt tasemeõppes õppimise läbi kvalifikatsiooninõude täitmisega

Muudatusest on mõjutatud täna veel kvalifikatsiooninõuetele mitte vastavad õpetajad, kes õpivad õpetajakoolituse tasemeõppes. 2023/2024. õppeaastal töötas üldhariduses 3815 õpetajat, kes ei vastanud kvalifikatsiooninõuetele. Paralleelselt õpetajana töötamisega, õppis neist klassiõpetajate koolituses 106 (3%) ning aineõpetajate koolituses 473 (12%) õpetajat. Seega õppis aineõpetajate ja klassiõpetajate koolituses 15% õpetajatest, kes ei vastanud kvalifikatsiooninõuetele. Aineõpetajate koolituse õppekavadel õppinud kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate arv on kasvanud 2019/2020-2023/2024. õppeaastal 248 õpetajalt 473 õpetajani. Samuti on kasvanud ka klassiõpetajate koolituses õppinud kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate arv: 2019/2020. õppeaastal õppis klassiõpetajaks 86 õpetajat, 2023/2024. õppeaastal aga 106 õpetajat. Lisaks aineõpetajate ja klassiõpetajate koolitusele, saavad tuge vajavate õpilaste õpetajana töötamiseks vajaliku ettevalmistuse ka eripedagoogika magistrantuuri lõpetanud. 2023/2024. õppeaastal õppis kvalifikatsiooninõuetele mittevastavatest õpetajatest eripedagoogika magistriõppekavadel 61 õpetajat, so 2% kõigist õpetajatest, kes ei vastanud kvalifikatsiooninõuetele. Ka eripedagoogika magistriõppe õppekavadel õppimine on hoogustunud õpetajate hulgas, kes ei vastanud kvalifikatsiooninõuetele. Viie õppeaastaga on kasvanud eripedagoogika magistrantuuris õppinud kvalifikatsiooninõuetele mittevastanud õpetajate arv 20-lt õpetajalt 61 õpetajani.

Kehtivad põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse alusel, võib direktor sõlmida tähtjalise töölepingu kuni üheks aastaks isikuga, kellel on vähemalt keskharidus, kelle kvalifikatsioon ja pedagoogiline kompetentsus on piisavad, et tagada kooli õppekavas määratud õpieesmärkide täitmine ja õpitulemuste saavutamine, ning kelle eesti keele oskus vastab keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele, kui õpetaja vaba ametikoha täitmiseks korraldatud konkursil ei leita kvalifikatsiooninõuetele vastavat õpetajat. Sellisel juhul korraldab direktor aasta jooksul uue avaliku konkursi. EHISE andmed viitavad selgelt, et koolijuhid ei järgi alati kvalifikatsiooninõuetele mittevastava õpetaja tööle võtmisel seadusega sätestatud nõuet.

2023/2024. õppeaastal töötas 3815-st õpetajast, kes ei vastanud kvalifikatsiooninõuetele 2563 õpetajat tähtjalise lepinguga (67% kvalifikatsiooninõudeid mitte täitnud õpetajatest) ning tähtjatu lepinguga 1290 õpetajat (34% kvalifikatsiooninõuetele mittevastanud õpetajatest). 2019/2020-2023/2024. õppeaastal kasvas kvalifikatsiooninõuetele mittevastanud õpetajate hulgas tähtjalise töölepinguga töötanud õpetajate osakaal 54%-lt 67%-le, tähtjatu lepinguga töötanud õpetajate arv aga vähenes 47%-lt 34%-le.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Eelnõuga lisatakse seadusesse võimalus kooli direktoril sõlmida kõrghariduse tasemel õpetajakoolitust läbiva isikuga tähtajaline tööleping kuni kolmeks aastaks. Sellisel juhul ei pea kooli direktor pidama kinni § 74 lõikes 7 sätestatud piirangust sõlmida tähtajaline tööleping kuni üheks aastaks.

Muudatus võimaldab kvalifikatsiooninõuetele mittevastaval, kuid õpetajatöök sobival isikul, kelle kvalifikatsioon ja pedagoogiline kompetentsus on piisavad, et tagada kooli õppekavas määratud õpieesmärkide täitmine ja õpitulemuste saavutamine, ning kelle eesti keele oskus vastab keelesaaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele õpetajana töötada kuni oma õpingute lõpuni kuni kolm aastat. Tööandja ei pea vahepealsel ajal korraldama avalikke konkursse ametikoha täitmiseks kvalifikatsiooninõudele vastava isikuga. Konkursside korraldamine ebavajalik olukorras, kus tööandjal ei ole soovi heast töötajast loobuda. Sellisel juhul on praktikas enamasti olnud tööandja tegevus järgmine – läbiviidud konkurss luhtub ning tööleping sõlmitakse uuesti üheks aastaks senise töötajaga.

Negatiivse mõjuna saab välja tuua selle, et klassiõpetajate koolitus ei toimu mitte ainult magistriõppes, mille õppekavade kestus on kaks õppeaastat (osade õppekavade puhul juba ka kolm õppeaastat), vaid klassiõpetajaid koolitatakse integreeritud õppes, st õppe pikkus on viis õppeaastat. Seega kui planeeritavat muudatust rakendatakse ja kui tööle asuval õpetajal või juba töötaval õpetajal on klassiõpetaja õppekava lõpetamiseni jäänud rohkem kui kolm aastat, peab tööandja korraldama enne selle õpetaja õpingute lõppu ametikoha täitmiseks avaliku konkursi, et täita õpetaja ametikoht kvalifikatsiooninõuetele vastava isikuga. Tõenäosus, et klassiõpetaja palgatakse juba kahel esimesel õppimise aastal on siiski pigem väike, kuna õpetajaks õpib esimestel aastatel pigem üldaineid. Riski aitab leevendada ka asjaolu, et ka järjestikuste kolmeaastaste töölepingute sõlmimiseks pole piirangut seatud.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on suur, kuna selliseid isikuid saavad senisest pikemaks perioodiks kindlustunde enda töösuhtega seonduvalt. Neid seob edaspidi töösuhe kooliga ühe aasta asemel kolmeks aastaks (mida on kokkuleppel tööandjaga võimalik pikendada, juhul, kui õpingud jätkuvad). Mõju on tõhusam neile õpetajatele, kellel on õpetajakoolituse lõpetamiseni enam aega, võrreldes nendega, kellel on õpingute lõpp peagi saabumas.

Mõju avaldumise sagedus on sihtrühmale pidev. Pikem kindlustunne töösuhtega seoses võimaldab paremini keskenduda töö kõrvalt õpingute lõpuleviimisele. Kui õpingud lõpetatakse kolme aasta jooksul, siis on õpetaja täitnud õpetaja kvalifikatsiooninõuded, koolijuht hindab õpetaja kvalifikatsiooninõuetele vastavaks, millega kaasneb ka tähtajatu töösuhe.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk sihtrühmale on madal. Kui tingimused tähtajatu töölepingu sõlmimiseks töötaja poolt täidetakse (õpetajakoolitus läbitakse, mille järel vastab isik ka õpetajale kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele) enne tähtajalise töölepingu lõppu, on viimati nimetatud võimalik tööandjaga kokkuleppel lõpetada. Ebasoovitav mõju risk on keskmine aga klassiõpetajate koolituses õppivatele õpetajatele või tulevastele õpetajatele.

Mõju sihtrühm: kooli direktorid

Muudatusest mõjutatud isikuid on u 470.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Mõju kirjeldus

Muudatusel on mõju töökoormusele, kuna põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74 lõikest 7 tulenevalt peab kooli direktor aasta jooksul kuulutama õpetaja vaba ametikoha täitmiseks välja avaliku konkursi ja selle ka läbi viima. Kui vaba ametikohta ei ole (näiteks on see täidetud töötajaga, kes töötab tähtajalise töölepinguga, mis on sõlmitud kuni kolmeks aastaks), siis puudub vajadus ka avaliku konkursi iga-aastaseks läbiviimiseks. Samuti väheneb tähtajaliste töölepingute sõlmimise vajadus, kui iga-aastase lepingu asemel saab osade õpetajatega (kes õpivad aineõpetajate koolituses) sõlmida tähtajalise töölepingu pikemaks ajaks kui üks aasta (näiteks kaheks või kolmeks aastaks). Tähtajaliste töölepingute sõlmimise vajadus ei pruugi aga väheneda klassiõpetajate koolituses õppivate õpetajatega, kui nende õpingud lõpevad peale kolme aastase tähtajalise lepingu lõppu.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on keskmine. Mõnevõrra koolide töökoormus väheneb – väheneb vajadus valmistada ette ja sõlmida tähtajalisi töölepinguid ning viia enne seda läbi avalikke konkursse õpetaja ametikoha tähtajatuks täitmiseks (kvalifikatsiooninõuetele vastava isikuga).

Mõju avaldumise sagedus sõltub sellest, kui palju selliseid õpetajaid on, kes ei vasta kvalifikatsiooninõudele, kuid kes samaaegselt kõrghariduse tasemel õpetajakoolitust läbivad. Kui neid õpetajaid on mitu, siis on mõju avaldumise sagedus kooli ja kooli direktorite jaoks suurem, kui ühe õpetaja korral. Nendel koolidel, kus on rohkem kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid tasemeõppes õppivaid õpetajaid, on mõju avaldumise sagedus suurem.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on madal. Kui tingimused tähtajatu töölepingu sõlmimiseks töötaja poolt täidetakse (ehk töötaja vastab kvalifikatsiooninõuetele) enne tähtajalise töölepingu lõppu, on viimati nimetatud võimalik poolte kokkuleppel lõpetada. Töötaja huvi tähtajatu töölepinguga töösuhet jätkata on pigem suur kuna see tagab töötajale suuremad garantiid töösuhetes.

Mõju sihtrühm: Haridus- ja Teadusministeerium (teavitustöö)

Mõju valdkond: mõju riigivalitsemisele

Mõju kirjeldus

Seadusemuudatuse kavandab ja rakendab Haridus- ja Teadusministeerium. Seetõttu on ka Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesandeks teavitada ja selgitada õigeaegselt muudatusest mõjutatud sihtrühmi muudatuse rakendumise ajast ja selle sisust. Teavitust saab läbi viia infotundide või infopäevade korraldamisega, infot aitavad jagada ja muudatuse sisu täpsemalt mõista juhendmaterjalid, mis peavad olema lihtsasti kättesaadavad mõjutatud gruppidele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Kavandatav muudatus võib potentsiaalselt mõjutada kõiki Eesti üldhariduskoole, kõiki kõrghariduse tasemel õpetajakoolitust läbivaid tähtajalise töölepinguga õpetajad ning tulevikus värvatavaid kõrghariduse tasemel õpetajakoolitust läbivaid õpetajaid. Seega on mõju üle-eestiline ning laialdane, teavitustööd tuleb teha üleriigiliselt. Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna esmalt tuleb teavitada mõjutatud sihtrühmi muudatuse olemusest ja rakendumise ajast, peale rakendumist on võimalik mõjutatud sihtrühmadel küsida riigilt nõu ja abi vastavalt vajadusele ehk riigil tuleb tegeleda nõustamisega.

6.9. Kutsekeskhariduse õppekava lõpetamise nõuete muutmine

Uute kutsekeskhariduse õppekavade ülesehitus, sisu ja eesmärk on tugevdada ka üldharidusõpingute omandamist. Kutseksamid või kooli erialaeksamid ei ole välja töötatud hindamaks eesti keele oskust. Eelnõuga loobutakse võimalusest lubada sihtrühmal (uutel alates 2025/2026. õppeaastast rakenduvatel kutsekeskhariduse õppekavadel eesti keelt teise keelena õppivad õpilased) asendada eesti keele oskuse hindamist eestikeelse erialaoskuse hindamisega kutseksamil või koolieksami sooritamisel eesti keeles.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju (kutsehariduse korraldus ja kvaliteet)

Mõju sihtrühm: õpilased ja nende vanemad

Kutsekeskhariduses õpib igal aastal ca kümme tuhat õpilast, neist umbes neljandik (2022/2023. õa 26%) õpib eesti keelt teise keelena. 2023/2024. õa lõpetas kutsekeskhariduse õppekava 2462 õpilast, kellest 684 olid õppinud eesti keelt teise keelena. Neist 651 osales eesti keele teise keelena riigieksamil, sh B2 taseme saavutas 65 (10%). 684-st õpilasest 3 sooritas eesti keele riigieksami ja 207 (30%) erialale vastava kutseeksami eesti keeles.

Mõju kirjeldus

Eesti keelt teise keelena õppivate õpilaste jaoks muutub eesti keele teise keelena oskuse hindamine kooli lõpetamisel selgemaks. Kutseksamites ei ole selgelt välja toodud ei õpiväljundid ega hindamiskriteeriumid eesti keele oskuse hindamiseks, samuti ei ole kutseksamite hindamiskomisjonid üldjuhul pädevad eesti keele oskust hindama. Õpingute lõpetamise nõuete täpsustamise mõju võib hinnata pigem positiivseks, sest õpilased saavad sõnumi, et sihipäraselt on vaja õppida kogu õppe aja jooksul, mis toob eelduste kohaselt kaasa ka paremaid õpitulemusi ja avaldab positiivset mõju õpingute katkestamise vähenemise näol. Pikemas perspektiivis võib hindamise korrastamise muudatus avaldada positiivset mõju õpilaste eesti keele oskusele ning lõpetajate võimalustele suunduda tööturule või jätkata õpinguid kõrghariduses.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus, ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus ja sagedus õpilastele on keskmine või vähene, sest eesti keelt teise keelena õppijad pidid ka varem oma eesti keele oskust õpingute lõpus tõendama ning riigieksami sooritamine oli üks alternatiiv selleks. Riigieksami sisu ja korraldus ei ole muutunud.

Mõju sihtrühm: kutseõppeasutused ja teised hariduse korraldamisega tegutsevad asutused

Kutseõppeasutusi on Eestis 2024/2025. õppeaastal kokku 30 (sealhulgas Tallinna Muusika- ja Balletikool), neist 25-s on kutsekeskhariduse õppekavad, mille üldharidusõpingute mooduleid õpetavad üldharidusõpetajad.

Mõju kirjeldus

Mõju avaldub eeskätt riigi kutseõppeasutustes ja riigieksamite korraldajatele Haridus- ja Noorteametis, sest senine sihtrühm suureneb. Samas arvestades demograafilist seisuga ja õpilaste arvu üldist vähenemist, ei ole administratiivset või finantsilist lisakoormust ette näha.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus, ebasoovitava mõju risk

Mõju koolidele ei ole ulatuslik, vaid pigem on vähene, kuivõrd kõnealune õpilaste sihtrühm õpib peamiselt seitsmes koolis, kuues riigi peetavas kutseõppeasutuses ja Tallinna

Rakenduslikus kolledžis. Kõige enam on õpilasi, keda see muudatus puudutab Ida-Virumaa Kutsehariduskeskuses ja Tallinna Lasnamäe Mehaanikakoolis, mõlemas koolis õpib kutsekeskhariduses eesti keelt teise keelena enam kui 80% õpilastest, vastavalt 1081 ja 560 õpilast (EHIS 2023).

Ebasoovitavate mõjude risk hariduse valdkonnas on pigem väike.

Mõju valdkond: mõju majandusele, sh mittetulundussektorile

Mõju sihtrühm: tööandjad

Mõjutatud tööandjad võivad olla kõik Eestis tegutsevad ettevõtted, asutused või üksikisikud, kellele töövõtja teeb tasu eest tööd.

Mõju kirjeldus

Parema eesti keele oskusega ning vajalike oskustega spetsialistide lisandumine tööturule mõjutab positiivselt ettevõtete tegevust ja laiemas perspektiivis majanduse arengut.

Mõju sihtrühm: kutse andjad

Vähesel määral võib muudatus positiivselt mõjuda ka kutse andjate tegevusele. Kutse andjail on keeruline kutseoskuste hindamise käigus hinnata ka eesti keele oskust, sest eksamid ei olnud vastavalt välja töötatud ning sageli puudub hindamiskomisjonidel kompetents eesti keele oskuse hindamiseks.

Mõju valdkond: riigi julgeolekule ja riigikaitsele

Paremini riigikeelt oskavad noored integreeruvad ühiskonda lihtsamalt ning neil tekib suurem seotus ka ühiskondlikult (ühine info- ja väärtusruum teiste ühiskonnaliikmetega). Ka eesti keelt valdavad lõpetajad, kes suunduvad nt ajateenistusse, võivad avaldada positiivset mõju riigi julgeolekule, samuti ei kaasne vajadust hakata ajateenistusse tulijaile esmalt eesti keelt õpetama.

6.10. Kutseõppeasutuste üldharidusõpetajate karjäärimudeli rakendamine

EHISE andmetel õpetab kutseõppeasutustes 2024/2025. õa-1 kokku 2109 õpetajat,²⁴ neist 363 on üldhariduse õpetajad, 1938 on kutseõpetajad ning 5 õpetaja puhul ei ole teada, kas tegemist on üldhariduse õpetajaga või kutseõpetajaga.²⁵ 363 üldhariduse õpetajast vastab kvalifikatsiooninõuetele 320 ehk 88% ning kvalifikatsiooninõuetele ei vasta 44 õpetajat (12%). 363 üldhariduse õpetajast töötab kutseõppeasutuses 353 ning 10 isikut pakub õppeteenust võlaõiguslike lepingute alusel (töövõtuleping, käsundusleping). Kuna üldhariduse õpetajate karjäärimudel rakendub ainult kvalifikatsiooninõuetele vastavatele õpetajatele ning töölepingu

²⁴ Kutseõppeasutuse õpetajate hulka arvatakse õpetajad (täpsemalt kutseõppeasutuse õpetajad ja üldharidusainete õpetajad) ning juhid ja tugispetsialistid, kes tegelevad õppetööga. Õpetajate hulgast on va arvatud ajutiselt eemal viibijad, õpetajana käsitletakse ka VÕS lepingu alusel õppeteenuse pakkujaid.

²⁵ Üldhariduse- ja kutseõpetajad ei ole EHISes eristatavad ametinimetuse alusel, vaid eristuse aluseks on üldõpingute mooduli märged: kui õpetaja õpetatava mooduli/aine juurde on tehtud märged 1 (st üldõpingute moodul), siis see õpetaja arvatakse üldhariduse õpetajate hulka, kui üldõpingute mooduli märged on 0, siis on tegemist kutseõpetajatega. Kahjuks ei ole 2024/2025. õa andmetes märgitud viiele õpetaja õpetatavate moodulite/ainete juurde üldõpingute mooduli märged (1 või 0), seega ei ole teada, kas need õpetajad õpetavad üldõpingute mooduleid või kutsemooduleid.

alusel töötajatele, siis selliseid õpetajaid on 2024/2025. õppeaastal kokku 310. Neile kahele kriteeriumidele vastavaid õpetajaid töötab kokku 23 kutseõppeasutuses.²⁶

Kutseõppeasutustes töötavad ka üldhariduse õpetajad, kes õpetavad mittestatsionaarset üldharidusõpet, kokku seitsmes kutseõppeasutuses. Nimetatud õpetajatele kohaldub samuti üldhariduskoolide õpetajate karjäärimudel.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju sihtrühm: kvalifikatsiooninõuetele vastavad üldharidusõpetajad kutseõppeasutustes.

Mõju üldharidusõpetajatele ja õppeasutustele on kirjeldatud käesoleva seletuskirja punktis 6.8. Seal toodud mõju avaldub ka kutsekoolides õpetavate üldharidusõpetajatele ja kutseõppeasutustele. Ka ebasoovitava mõju riskid on samad.

Kehtestatavate karjääriastmete nimetuste, palgakoeffitsientide ning karjääriastme omistamise nõuete aluste sissetoomine kutseõppeasutustes õpetavate üldharidusliku sisuga moodulite õpetajatele nagu ka kutseõpetajatele on oluline mõju kõigi kutseõppeasutuses õpetavate õpetajate võrdsele kohtlemisele üldhariduskoolis õpetavate õpetajatega.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk.

Muudatuse mõju ulatus on suur, puudutades kõikide kutseõppeasutustes õpetavate üldharidusõpetajate karjääri- ja arenguvõimalusi. Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna mõju võib avalduda pikema aja jooksul.

Ebasoovitava mõju risk on pigem väike (vt lähemalt selgitusi seletuskirja punktist 6.8).

6.11. Kutseõpetajate karjäärimudeli rakendamine

EHISE andmete alusel töötab 2024/2025. õppeaastal kutseõppeasutustes kokku 1938 eriala põhiõpingute mooduleid õpetavat kutseõpetajat. Enamus neist õpetajatest vastab kvalifikatsiooninõuetele – 1759 ehk 91%, nõuetele ei vasta aga 183 (9%) põhiõpingute moodulite õpetajat. 83% (st 1608) kutseõpetajatest töötab kutseõppeasutustes õpetaja ametikohal, võlaõiguslike lepingute alusel pakub õppeteenust 344 õpetajat ehk 18%. Sarnaselt üldharidusõpetajate karjäärimudeliga, rakendub ka kutseõpetajate karjäärimudel ainult kvalifikatsiooninõuetele vastavatele õpetajatele, kellega on sõlmitud töölepingud. Selliseid kutseõpetajaid on 2024/2025. õppeaastal kutseõppeasutustes 1452, st et $\frac{3}{4}$ nimetatud õpetajatest rakenduks plaanitav karjäärimudel.

Rakenduskõrgkoolides, kus viiakse läbi kutseõpet, on kokku 80 kutseõpetajat. 80-st õpetajast töötab töölepingu alusel ning vastab kvalifikatsiooninõuetele 38.

Mõju sihtrühm: kvalifikatsiooninõuetele vastavad kutseõpetajad

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju (hariduses ja tööturul)

Mõju kirjeldus

²⁶ Kutsehariduse õppurite andmete alusel viiakse toimub kutsekeskhariduse õppekavadel õpe 25 kutseõppeasutuses.

Muudatusel on positiivne mõju kutseõpetajate motivatsioonile ja professionaalsele arengule – karjääriredel ja sellega seotud palgasüsteem loovad õpetajatele motivatsiooni täiendada oma oskusi, omandada uusi oskusi ja süstivad motivatsiooni püsida haridussüsteemis.

Muudatus võib mõjutada ka kutseõpetajate töörahulolu ja staatuse tõusu – struktureeritud karjäärisüsteem võib tõsta kutseõpetajate ametialast eneseväärikust ja rahulolu tööga.

Sotsiaalne mõju tööturu valdkonnas võib avalduda kutseõpetajate palga ja töötingimuste puhul – kui palgakoeffitsiendid on selgelt määratletud ja konkurentsivõimelised võib see meelitada valdkonda rohkem pädevaid spetsialiste õppega seotud sektoritest.

Selge karjääriredel ja konkurentsivõimeline palk võivad aidata vältida õpetajate voolavust ja tööjõupuudust ning mõjutavad positiivselt õpetajate järelkasvu stabiilsust.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatuse, avaldumise sageduse ja ebasoovitava mõju riski õpetajatele karjäärimudeli rakendamisest tingituna on täpsemalt käsitletud käesoleva seletuskirja punktis 6.8. Kutseõpetaja puhul ei erine mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk üldharidus(ainete)õpetajast.

Kutseõpetajate karjäärimudeliga seotud spetsiifilise võimaliku ebasoovitava mõjuna võib esineda mõju tööturu paindlikkusele – liiga jäigad nõuded karjääriastmete saavutamiseks võivad pärssida õpetajate liikumist tööstuse, ettevõtete ja kooli vahel.

Mõju sihtrühm: kutseõppeasutused ja kutseõpet läbi viivad rakenduskõrgkoolid

Mõjutatud kutseõppeasutusi on Eestis 2024/2025. õppeaastal kokku 30, kutseõpet läbi viivaid rakenduskõrgkooli on viis.

Mõju kirjeldus

Muudatus mõjutab õppe kvaliteeti – kui õpetajatel on motivatsioon ja võimalused erialaseks arenguks, võib see tõsta õpetamise taset ja tulemuslikkust ning mõjutada pikemas perspektiivis õpilaste teadmisi ja oskusi.

Kutseõppeasutused, kus on kõrgema kvalifikatsioonitasemega õpetajad, võivad muutuda atraktiivsemaks nii õppuritele kui ka ettevõtetele, kes otsivad koostööpartnereid. Seega on muudatusel kaudne ja pikema aja jooksul avalduv mõju kutseõppeasutuste konkurentsivõimele ja maine paranemisele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on eelnevat arvestades pigem keskmine.

Mõju avaldumise sagedus ei ole küll kohene, kuid on edaspidi pidev.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike.

Mõju valdkond: majanduslik mõju

Mõju kirjeldus

Paremini ettevalmistatud kutseõpetajad suudavad koolitada oskustöajõudu, kes vastab tööturu vajadustele, aidates sellega kaasa majanduse arengule. Kutsehariduse kõrgem kvaliteeditase aitab kaasa innovatsiooni levikule ja tootlikkuse kasvule eri tööstusharudes ning võib mõjutada positiivselt kutsekoolide lõpetajate oskuste vastavust tööturu vajadustele.

Mõju riigivalitsemisele

Kulud ja investeeringud – riigi ja erasektori jaoks tähendab selline süsteem ka lisarahastuse vajadust õpetajate koolitusse ja palgafondi, mis võib olla majanduslikult koormav, kuid samas on pikaajalise positiivse mõjuga.

Ebasoovitav mõju võib ilmneda seoses kõrgemate astmete, 6.–7. kutsetasemega õpetajate erialavaldkonna kutsequalifikatsiooni tähtajalisusega 5 aastat. Hariduslik kvalifikatsioon on tähtajatu kehtivusega. Kui karjääriredel on liiga keeruline või bürokraatlik, võib see vähendada õpetajate motivatsiooni ning suunata neid keskenduma paberimajandusele sisulise õpetamise asemel. Kui karjääriredel seab liiga ranged kvalifikatsiooninõuded, võib see takistada uute spetsialistide kutseõppeasutustesse tulekut, eriti valdkondades, kus tööstuses makstakse kõrgemat palka.

Mõningane risk on piirkondliku ja sotsiaalmajandusliku ebavõrdsuse tekkeks, nt juhul kui mõned koolid saavad lubada rohkem kõrgema kvalifikatsiooniga õpetajaid.

Kui süsteem on liiga jäik, võib see piirata koolide võimalusi palgata praktikuid või tööstusest tulnud spetsialiste, kes küll omavad suurt praktilist kogemust, kuid ei vasta formaalsetele nõuetele. Kui tasustamine ja karjäärivõimalused pole piisavalt motiveerivad, võivad kogenud õpetajad liikuda erasektoris, jättes kutseõppeasutused ilma vajalikest spetsialistidest.

Kui süsteem viib õpetajate kvalifikatsiooni languseni või kutseharidus ei suuda kohaneda tööturu vajadustega, võib see mõjuda halvasti lõpetajate oskuste tasemele, kutseõppeasutuste mainele ja vähendada õppijate huvi.

Palgakoefitsientide ja karjäärisüsteemi rakendamine nõuab täiendavaid vahendeid, seetõttu võib see tekitada eelarvelisi raskusi nii koolidele kui ka riigile tervikuna.

Riskide maandamiseks on oluline planeerida õpet otstarbekalt, võimalusel suuremates õpperühmades ja vältida õppevaldkondade liigset killustatust koolide vahel.

Kui karjäärimudel osutub jäigaks, ei ole paindlik ega reageeri kiiresti tööturu vajadustele, võib see viia selleni, et ka lõpetajate oskused pole enam ajakohased. Kui õpetajatel puudub nt praktiline töökogemus oma valdkonnas ja täiendkoolituse võimalused võivad tööandjad kaotada usalduse kutsehariduse kvaliteedi suhtes, mis võib viia vähenenud koostöö ja panustamiseni.

Kuigi karjääriastmete ja palgasüsteemide kehtestamine võib tuua mitmeid positiivseid muutusi, on riskide maandamiseks oluline vältida liiga jäika süsteemi, mis ei arvesta kutsehariduse eripärade ja tööturu vajadustega. Tasakaalustatud ja paindlik lähenemine aitab vältida neid riske ning tagada, et kutseharidus oleks kvaliteetne, motiveeriv ja jätkusuutlik.

Karjääriastmete omistamine toob kaasa töökoormuse koolide jaoks, eriti seoses vanemõpetaja karjääriastme omistamise protsessiga. See aste eeldab korduva otsuseid iga taotleja kohta, mis võib suurendada koolijuhtide ja komisjoni koormust. Kui õpetaja karjäär jääb madalamatele astmetele ning ta ei taotle kõrgemaid astmeid, ei too see kaasa täiendavat töökoormust, samuti ei suurene töökoormus seoses meisterõpetaja astme omistamisega, kuna

meisterõpetaja astmel saab positsioneeruda ainult see õpetaja, kel on antud riiklik meisterõpetaja, tase 8 kutse. Kuna nii vanem- kui ka meisterõpetaja astmed on tähtajalised ja tähtajalised on ka kutsetasemed, siis võib töökoormust suurendada tähtaja möödumisel vajalikuks osutuv hindamine kooli tasandil juhul, kui õpetaja ei pikenda kutsetaset riikliku kutseandja juures. Karjääriastmeid omistatakse kohalikul tasandil, aga see ei välista kutsetaseme taotlemist riiklikult kutse andjalt.

Töökoormust võib põhjustada ka lepingute muutmine. Karjäärimudelil liikumine tähendab koolijuhile õpetajaga sõlmitud töölepingu muutmist. Kui õpetaja on omandanud järgmise karjääriastme kvalifikatsiooni ja/või kompetentsid, siis võib koolijuhil olla vajadus muuta töölepingut – juhul, kui karjääriaste on lepingus välja toodud ja kõrgem palk lähtuvalt karjääriastmega kaasas käivast koefitsiendist.

Mõju sihtrühm: kutseõppeasutused ja kutseõpet läbi viivad rakenduskõrgkoolid

Mõju kirjeldus

Muudatus mõjutab õppe kvaliteeti – kui õpetajatel on motivatsioon ja võimalused erialaseks arenguks, võib see tõsta õpetamise taset ja tulemuslikkust ning mõjutada pikemas perspektiivis õpilaste teadmisi ja oskusi.

Kutseõppeasutused, kus on kõrgema kvalifikatsioonitasemega õpetajad, võivad muutuda atraktiivsemaks nii õppuritele kui ka ettevõtetele, kes otsivad koostööpartnereid. Seega on muudatusel kaudne ja pikema aja jooksul avalduv mõju kutseõppeasutuste konkurentsivõimele ja maine paranemisele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on eelnevat arvestades pigem keskmine.

Mõju avaldumise sagedus ei ole küll kohene, kuid on edaspidi pidev.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike.

Mõju valdkond: majanduslik mõju

Paremini ettevalmistatud kutseõpetajad suudavad koolitada oskustööjõudu, kes vastab tööturu vajadustele, aidates sellega kaasa majanduse arengule.

Kutsehariduse kõrgem kvaliteeditase aitab kaasa innovatsiooni levikule ja tootlikkuse kasvule eri tööstusharudes ning võib mõjutada positiivselt kutsekoolide lõpetajate oskuste vastavust tööturu vajadustele.

Mõju riigivalitsemisele

Kulud ja investeeringud – riigi ja erasektori jaoks tähendab selline süsteem ka lisarahastuse vajadust õpetajate koolitusse ja palgafondi, mis võib olla majanduslikult koormav, kuid samas on pikaajalise positiivse mõjuga.

Ebasoovitav mõju võib ilmneda seoses kõrgemate astmete, 6.–7. kutsetasemega õpetajate erialavaldkonna kutsekvalifikatsiooni tähtajalisusega 5 aastat. Hariduslik kvalifikatsioon on tähtajatu kehtivusega. Kui karjääriredel on liiga keeruline või bürokraatlik, võib see vähendada õpetajate motivatsiooni ning suunata neid keskenduma paberimajandusele sisulise õpetamise asemel. Kui karjääriredel seab liiga ranged kvalifikatsiooninõuded, võib see takistada uute

spetsialistide kutseõppeasutustesse tulekut, eriti valdkondades, kus tööstuses makstakse kõrgemat palka.

Mõningane risk on piirkondliku ja sotsiaalmajandusliku ebavõrdsuse tekkeks, nt juhul kui mõned koolid saavad lubada rohkem kõrgema kvalifikatsiooniga õpetajaid.

Kui süsteem on liiga jäik, võib see piirata koolide võimalusi palgata praktikuid või tööstusest tulnud spetsialiste, kes küll omavad suurt praktilist kogemust, kuid ei vasta formaalsetele nõuetele. Kui tasustamine ja karjäärivõimalused pole piisavalt motiveerivad, võivad kogenud õpetajad liikuda erasektorisse, jättes kutseõppeasutused ilma vajalikest spetsialistidest.

Kui süsteem viib õpetajate kvalifikatsiooni languseni või kutseharidus ei suuda kohaneda tööturu vajadustega, võib see mõjuda halvasti lõpetajate oskuste tasemele, kutseõppeasutuste mainele ja vähendada õppijate huvi.

Palgakoefitsientide ja karjäärisüsteemi rakendamine nõuab täiendavaid vahendeid, seetõttu võib see tekitada eelarvelisi raskusi nii koolidele kui ka riigile tervikuna. Riskide maandamiseks on oluline planeerida õpet otstarbekalt, võimalusel suuremates õpperühmades ja vältida õppevaldkondade liigset killustatust koolide vahel.

Kui karjäärimudel osutub jäigaks, ei ole paindlik ega reageeri kiiresti tööturu vajadustele, võib see viia selleni, et ka lõpetajate oskused pole enam ajakohased. Kui õpetajatel puudub nt praktiline töökogemus oma valdkonnas ja täiendkoolituse võimalused võivad tööandjad kaotada usalduse kutsehariduse kvaliteedi suhtes, mis võib viia vähenenud koostöö ja panustamiseni.

Kuigi karjääriastmete ja palgasüsteemide kehtestamine võib tuua mitmeid positiivseid muutusi, on riskide maandamiseks oluline vältida liiga jäika süsteemi, mis ei arvesta kutsehariduse eripärade ja tööturu vajadustega. Tasakaalustatud ja paindlik lähenemine aitab vältida neid riske ning tagada, et kutseharidus oleks kvaliteetne, motiveeriv ja jätkusuutlik.

Karjääriastmete omistamine toob kaasa töökoormuse koolide jaoks, eriti seoses vanemõpetaja karjääriastme omistamise protsessiga. See aste eeldab korduvaids otsuseid iga taotleja kohta, mis võib suurendada koolijuhtide ja komisjoni koormust. Kui õpetaja karjäär jääb madalamatele astmetele ning ta ei taotle kõrgemaid astmeid, ei too see kaasa täiendavat töökoormust, samuti ei suurene töökoormus seoses meisterõpetaja astme omistamisega, kuna meisterõpetaja astmel saab positsioneeruda ainult see õpetaja, kel on antud riiklik meisterõpetaja, tase 8 kutse. Kuna nii vanem- kui ka meisterõpetaja astmed on tähtajalised ja tähtajalised on ka kutsetasemed, siis võib töökoormust suurendada tähtaja möödumisel vajalikuks osutuv hindamine kooli tasandil juhul, kui õpetaja ei pikenda kutsetaset riikliku kutseandja juures. Karjääriastmeid omistatakse kohalikul tasandil, aga see ei välista kutsetaseme taotlemist riiklikult kutse andjalt.

Töökoormust võib põhjustada ka lepingute muutmine. Karjäärimudelil liikumine tähendab koolijuhile õpetajaga sõlmitud töölepingu muutmist. Kui õpetaja on omandanud järgmise karjääriastme kvalifikatsiooni ja/või kompetentsid, siis võib koolijuhil olla vajadus muuta töölepingut – juhul, kui karjääriaste on lepingus välja toodud ja kõrgem palk lähtuvalt karjääriastmega kaasas käivast koefitsiendist.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on laialdane, see mõjutab kõiki kutseõppeasutusi ja rakenduskõrgkooli. Mõju ulatus on suurem suuremates koolides ja/või nendes koolides, kus suurem kõrgemate karjääriastmete taotlejate hulk.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna karjääriastmete taotlejaid võib igapäevaselt esile tulla, v.a juhul, kui kehtestatakse kindlad taotlusvoorude ajad nii, nagu see on õpetaja kutsetasemete taotlemisel.

Ebasoovitava mõju risk. Kuna varasem õpetajate atesteerimise süsteem ei andnud soovitud tulemusi, siis ei ole garantiid, et karjääriastmete süsteem tagab soovitud tulemuse ja on koolidele endile ka meelepärane, kuna loodavat süsteemi võidakse hakata võrdlema atesteerimise süsteemiga. Kindlasti võib see pärssida loovamaid kooli (ja koolijuhte) tulevikus mitte kasutama juba väljatöötatud ja praktikas selles koolis rakendatavaid motivatsiooni- ja karjäärisüsteeme, sest kehtestatav muudatus loob raamid, mis kooli enda loodud mudelisse ei pruugi sobitada. Ehk, et nõrgemate ja kooli enda motivatsiooni- ja karjäärisüsteeme mitterakendatavate koolide järele aitamisega võidakse teha nõ karuteene tugevamatele koolidele, kus on juba välja töötatud ja rakendatud motivatsiooni- ja karjäärisüsteem.

Mõju sihtrühm: haridusuuendusorganisatsioonid (ülikoolid, täienduskoolitusasutused)

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Igal õpetajal on kohustus osaleda tööalases täiendusõppes. See nõue tuleneb õpetajate koolituse raamnõuetest.²⁷ Neljaastmelise õpetajate karjäärimudeli rakendumisel tekivad selged nõuded kutseõpetajatele järgmisele karjääriastmele liikumiseks, st õpetajad peavad täitma vajalikud kompetentsusnõuded ja kvalifikatsiooni, mis on seotud vastava karjääriastmega. Selleks on vaja end arendada. Tuleb läbida teatud täiendusõpet, mida pakuvad kas täienduskoolitusasutused või ülikoolid. Võimalik, et ülikoolidel ja täienduskoolitusasutustel tuleb koolitusturul hakata pakkuma uusi spetsiifilisi koolitusi, et toetada kutseõpetajate liikumist ühelt karjääriastmelt teisele.

Kokkuvõttes tagavad ülikoolid ja täienduskoolitusasutused taseme- ja täienduskoolituse kooskõla karjäärimudeliga ning loovad töötavatele õpetajatele paindlikke õppimisvõimalusi.

Kui õpetaja töötasu alammäär hakkab edaspidi kehtima Vabariigi Valitsuse määrusega üksnes kvalifikatsiooninõuetele vastavatele õpetajatele ning loodava õpetajate karjäärimudeli astmetega on seotud kutseõpetaja miinimumtasu diferents (palgakoefitsiendid on seotud astmega), siis nende muudatuste tagajärjel on suure tõenäosusega õpetaja motiveeritud enam jõudma kõrgema taseme astmele, mis võib kutse andjale kaasa tuua suurema koormuse karjäärimudeliga seotud õpetajate kutsete omistamisega.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on üle-eestiline, sest see mõjutab kõiki kutseõppeasutuste kutseõpetajaid, rakenduskõrgkoolide kutseõpetajaid ja kutsekooli ning rakenduskõrgkooli, kus viiakse läbi kutseõpet. Mõju on pidev, sest alustavatel õpetajatel on võimalik liikuda õpetaja astmele juba aastase töötamise järel, kui vajalikud nõuded on täidetud. Seega on igal aastal neid, kes liiguvad I astmelt II astmele. Vanemõpetaja ja meisterõpetaja astmetele liikumine ei ole ajaga piiratud,

²⁷ Kehtestatud Vabariigi Valitsuse 16. augusti 2019. a määrusega nr 35

st neile astmete jõudmine võib võtta erinevalt aega. Kuna vanemõpetaja ja meisterõpetaja aste kehtib viis aastat, siis nendele astmele jõudnud õpetajate puhul uuesti kompetentsuse tõendamine või vanemõpetaja astmelt meisterõpetaja astmele liikumine võib tekitada teatud perioodidel suuremalt koormust nii kutse andjate kui ka kooli jaoks.

Ebasoovitava mõju risk puudub.

Mõju sihtrühm: riik

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Keskse kutseõpetajate karjäärimudeli loomisega seoses vastutab riik selle eest, et kutseõpetajate karjäärimudel oleks rakendatav, sealhulgas kooskõlastatud selle rakendamise seotud sihtrühmadega. Riik vastutab, et kõik vajalikud muudatused oleksid seadusandluses tehtud ja karjäärimudeli rakendamiseks oleks loodud sobiv keskkond.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Kavandatav muudatus mõjutab kõiki Eesti kutseõppeasutusi ja rakenduskõrgkooli, kus viiakse läbi kutseõpet ning neis töötavaid õpetajaid. Seega on mõju üle-eestiline, st laialdane.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, sest peale karjäärimudeli rakendamiseks sobiva keskkonna loomist, tuleb ka teavitada mõjutatud sihtrühmi muudatuse olemusest, peale rakendumist tuleb riigil tegeleda nõustamisega.

Mõju valdkond: majanduslik mõju

Mõju kirjeldus

Riik peab ette nägema täiendavad vahendid karjäärimudeli astmete palkade miinimummääradeks. Õpetajate palgatoetuse üks osa on diferentseerimiskomponent, mida kasutatakse lisatasude ja tulemustasude maksmiseks ja töötasu diferentseerimiseks lähtuvalt vajadusest, sh karjäärimudeli rakendamiseks. Rahastamisel arvestatakse nii riiklike õppekavade realiseerimise kohustust kui ka kooli pidajale/koolile antud autonoomiat kujundada omanäoline kool.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju on ulatuslik, st üle-eestiline, puudutatud on kõik kutseõppeasutused ja rakenduskõrgkoolid, kus viiakse läbi kutseõpet.

Ebasoovitavate mõjude risk on seotud riigi rahaliste vahendite võimalustega (riigi majanduslik seisukord) ning poliitiliste prioriteetide seadmisega.

6.12. Kutseõppeasutuste õpetaja töötasu alammäära puudutava regulatsiooni loomine ***Mõju sihtrühm: kutseõppeasutuste õpetajad, sh kutseõpetajad ning rakenduskõrgkoolide kutseõpetajad***

2024/2025. õppeaastal on kutseõppeasutuste ning rakenduskõrgkoolide kutseõpetajaid kokku 2187. Neist 2109 on kutseõppeasutuste õpetajad ning 80 on kutseõpetajad

rakenduskõrgkoolides. Kutseõppeasutuste 2109 õpetaja hulgas on 352 võlaõiguslike lepingute alusel õppeteenuse pakkujat ning 80 rakenduskõrgkoolide kutseõpetaja hulgas on õppeteenuse pakkujaid 12. Kehtestatav alammäär hakkab kehtima ainult kvalifikatsiooninõuetele vastavatele ja töölepingu alusel töötavatele õpetajatele, sealhulgas kutseõpetajatele, ka neile, kes töötavad rakenduskõrgkoolides. Kehtiva kutsehariduse rahastusmudeli kohaselt rahastatakse rakenduskõrgkoolis toimuvat kutseõpet kutseõppeasutustega samadel alustel.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju hariduses

Mõju kirjeldus

Käesoleva eelnõuga nähakse ette regulatsioon, mille kohaselt kehtestatakse kutseõppeasutustes töötavatele õpetajatele töötasu alammäär (sama Vabariigi Valitsuse määrusega, millega nähakse alammäär ette ka üldhariduskoolides (põhikoolides ja gümnaasiumites) töötavatele õpetajatele). Suuresti on mõjud kirjeldatud õpetajate töötasu alammäära kehtestamise mõju analüüsis käesoleva eelnõu punktis 6.7.

Üldhariduskoolide ja kutseõppeasutuste õpetajate samadel alustel tasustamise reguleerimisel on positiivne mõju õpetajate võrdsele kohtlemisele ja õiglasele töötasule. Kui kutseõppeasutuse ja üldhariduskooli õpetajad saavad palka samadel alustel, võib see aidata vähendada ebavõrdsust ja tõsta kutsehariduse mainet.

Suurem kindlustunne konkurentsivõimelise palga osas võib meelitada rohkem kvalifitseeritud inimesi õpetajaks õppima ja koolidesse tööle asuma. Kui kutseõpetajad saavad senisest suurema tõeäosusega samaväärset töötasu, võib see muuta kutseõppeasutused atraktiivsemaks tööandjaks, vähendades õpetajate voolavust. Ühtsem tasustamissüsteem võib hõlbustada õpetajate liikumist üldhariduskoolide ja kutsekoolide vahel, parandades õpilastele pakutava hariduse kvaliteeti ja mitmekesisust ning pakkudes koostöövõimalusi õppeasutuste vahel.

Kutseõppeasutuste õpetajad vajavad lisaks pedagoogilisele haridusele ka erialast töökogemust ja täiendkoolitusi, mis võib muuta nende töö keerukamaks kui üldhariduskoolis õpetajatel. Kui see ei kajastu palgasüsteemis, võib see tekitada rahulolematust. Kui tasustamine pole piisavalt konkurentsivõimeline võrreldes erialase tööga ettevõtlussektoris, võib see viia selleni, et praktikute hulk kutseõppeasutustes väheneb. Kutseõppeasutustes on sageli väiksemad õppegrupid, kuid õpetamine nõuab rohkem praktilist juhendamist, ettevõtetega suhtlemist ja õpilaste individuaalset juhendamist. Kui see ei kajastu tasustamismudelil, võib see põhjustada ülekoormust või ebavõrdset tööjaotust.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on pigem väike, kuna alammäära kehtestamine ei tähenda tingimata senisest suuremat palka kutseõppeasutustes töötavatele õpetajale, vaid pigem mõnevõrra suuremat kindlustustunnet ning tagab nõudeõiguse - õiguse nõuda tööandjalt vähemalt sellist töötasu nagu alammäär ette näeb. Ka täna on kutseõppeasutuste rahastamisel riigi poolt tagatud see, et eraldatud vahendid võimaldaksid maksta kutseõppeasutustes töötavatele õpetajatele vähemalt sellist töötasu, nagu nägi ette põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja riiklik töötasu alammäär.

Mõju avaldumise sagedus on igapäevane. Kehtestatud alammäär tagab selle, et töötaja saab pärast selle kehtestamist igal ajal nõuda (täiskoormusega töötamisel) vähemalt selles määras tasustamist.

Ebasoovitavate mõjude risk on väike.

7. Eelnõu rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Kavandatavate muudatuste rakendamiseks on vajalik pidajatele ja koolijuhtidele, kes edaspidi osalevad hindamiskomisjonides pakkuda täienduskoolitust. ESF+ tegevuse „Haridus- ja noortevaldkonna töötajate esma- ja täiendusõpe ning järelkasv“ raames pakutakse pidajatele ja koolijuhtidele uuenduste rakendamiseks vajalikku täiendusõpet, arenguprogramme ning töötatakse välja hindamise tööriistad. Kokku on aastani 2029 planeeritud haridus- ja noortevaldkonna asutuste juhtimiskvaliteedi tõstmiseks ning organisatsioonikultuuri arendamiseks 5,5 miljonit eurot. Tegevusi viiakse ellu koostöös partnerülikoolidega.

ERDFi toel käivitati tegevus „Tõenduspõhise ja õppija arengut toetava kvaliteedijuhtimise edendamine üldhariduses“ ajaperioodiks 2021–2027. Tegevuse kogumaksumus on 7 142 857 eurot, mille raames töötatakse välja üldhariduse kvaliteedi hindamise mudel, sh kvaliteedikriteeriumid, pakutakse koolidele arendustuge ning töötatakse välja tõenduspõhist juhtimist toetav digilahendus.

2023. aastal sõlmiti Eesti Koolijuhtide Ühenduse ja Haridus- ja Teadusministeeriumi vahel hea tahte kokkulepe eesmärgiga teha koostööd haridusjuhtide professionaalse arengu toetamiseks.²⁸ Leppega soovitakse suurendada Eesti Koolijuhtide Ühenduse rolli ja vastutust haridusjuhtide professionaalse arengu ja haridusasutuse juhtimise kvaliteedi arendamisel. Eesti Koolijuhtide Ühendus on valmis olema partneriks koolijuhtide töö tulemuslikkuse hindamisel ning järelkasvu tagamisel. Selleks ollakse valmis välja arendama ühenduse haldusvõimekus, kaasates ministeeriumi, ülikoole ja eksperte.

Selleks, et Eesti Koolijuhtide Ühendus saaks osaleda koolijuhtide atesteerimiskomisjonides, on vajalik nimetatud organisatsiooni senisega võrreldes mõnevõrra enam rahaliselt toetada. Nimelt kaasnevad atesteerimiskomisjoni töös osalemisega ning korraldamisega haldus- ja tööjõukulud organisatsioonile tervikuna ja atesteerijatele.

Tallinna Ülikooli Haridusjuhtimise Akadeemia koostöös Eesti Koolijuhtide Ühenduse, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Tartu Ülikooli haridusinnovatsiooni töörühma ning pidajate esindajatega töötasid välja atesteerimissüsteemi kavandi. Kavandi järgi on indikatiivne töömaht atesteerimiskomisjoni liikmele 8 tundi, millest materjalidega tutvumine 4 tundi, atesteerimiskohtumine 2 tundi ning tagasisidestamine 2 tundi. Palgafond ühe komisjoni liikme kohta on indikatiivselt 364 eurot (8x34 x 1,338). Töötasuks on arvestatud 34 eurot tunnis lähtuvalt haridusmentori töötasust.

Eesti Koolijuhtide Ühenduse liikmete töökulu atesteerimiskomisjonides osalemise eest katab koolijuhtide esindusorganisatsioon. Eesti Koolijuhtide Ühendus on hinnanud esialgseks aastaseks kuluks atesteerimiskomisjonides osalemiseks 100 000 eurot, mis on plaanis katta Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarvest.

Pidajatele kaasneb atesteerimiskomisjonis osalemisega töökoormuse kasv sõltuvalt sellest, kui palju on kohalikul omavalitsusel koole pidada. Kui kohalikul omavalitsusel on pidada üks kool, siis on komisjonil põhjust koguneda (selle kooli pidaja vaatest) üks kord viie aasta jooksul. Komisjoni koosseis on kavandatud selliselt, et komisjonis osaleb üks pidaja esindaja. See tähendab, et nendel pidajatel, kellel on pidada üks kool, on töökoormuse otsene kasv viie aasta jooksul 8 tundi.

²⁸ <https://dok.hm.ee/et/document.html?id=0c25e1d9-d26e-4d0e-b362-1b2a0a366698>

Eelnõu vastuvõtmine toob kaasa vajaduse teavitustegevuseks, sealhulgas kutsestandardite tutvustamiseks. Koolitused ja/või infotunnid/infopäevad kutsestandardite kompetentsidest ning nende hindamisest.

Haridusleppe läbirääkimiste käigus jõudsid osapooled kompromissettepanekuni, et aastatel 2026-2028 rakendatakse karjääriastmetele vastavaid palga alammäära koefitsiente järgnevalt: alustav õpetaja 1,0, õpetaja 1,0, vanemõpetaja 1,1, meisterõpetaja 1,3.

Täna kehtiva seadusandluse kohaselt on õpetaja palga alammäär 1820 eurot (kehtestatud Vabariigi Valitsuse 21. detsembri 2023. a määrusega nr 124). Riik eraldab koolide pidajatele õpetajate tööjookulude toetust arvestades Vabariigi Valitsuse 6. veebruari 2015. a määruse nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“ § 1 lõikes 2 sätestatud. Õpetaja töötasu alammäärale lisandub töötasu diferentseerimiseks kooli pidaja ja kooli tasandil nn diferentseerimiskomponent, mis täna on 20%.

Selleks, et rakendada karjäärimudelit, kus vanemõpetaja töötasu alammäär on 10% kõrgem ja meisterõpetajal 30% kõrgem õpetaja töötasu alammäärast, on vajalik suurendada õpetaja töötasu alammäärale lisanduvat diferentseerimiskomponendi osa. Riik suurendab diferentseeritavat osa järgmiselt: 2026. aastal 22%ni, 2027. aastal 23%ni ja 2028. aastal 24%ni. Lisavajaduse arvestuse aluseks on õpetaja ametikohtade arv, õpilaste arv ja ootus, et aastaks 2028 on vanemõpetajate osakaal 30% õpetajate ametikohtadest ja meisterõpetajate arv, mis jõuab 100ni. Lisavajadus kaetakse Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarvest.

Tabel 2. Lisavajadus õpetaja karjäärimudeli rakendamiseks (mln eurodes).

| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|--|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| Õpetaja alammäär | 1820 | 1820 | 1820 | 1820 | 1820 |
| Õpetaja palga lisa diferentseerimiseks % | 20% | 22% | 23% | 24% | 24% |
| Õpetaja palk KOKKU (alammäär+ diferents) | 2 184 | 2 220 | 2 239 | 2 257 | 2 257 |
| Riigi keskmine palk (RAM kevadprognoos 17. aprill 2025) | 2 078 | 2 184 | 2 287 | 2 389 | 2 495 |
| Lisavajadus (iga-aastane) mln € | 0,0 | 9,8 | 5,2 | 4,9 | 0,0 |
| <i>Lisavajadus kumulatiivne miljonit eurot</i> | | <i>9,8</i> | <i>15,0</i> | <i>19,9</i> | <i>19,9</i> |
| <i>Õpetaja palga alammäära kasv</i> | | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> |
| <i>Õpetaja palga kasv (alammäär + diferentseerimine %)</i> | | <i>1,6%</i> | <i>0,9%</i> | <i>0,8%</i> | <i>0,0%</i> |
| <i>Õpetaja palk moodustab riigi keskmisest</i> | <i>105,1%</i> | <i>101,6%</i> | <i>97,9%</i> | <i>94,5%</i> | <i>90,5%</i> |

Arvestused on tehtud eeldusel, et õpetaja palga alammäära ei kasva. Arvestatud lisavajadus muutub, kui on selgunud iga-aastane õpilaste arv seisuga 10. november EHISes.

Muutes diferentseeritavat osa, muutub pearaha määr toetusfondi määruse § 1 lõike 2 kohaselt: 2025 – 2338 eurot, 2026 - 2376 eurot, 2027- 2397 eurot, 2028- 2416 eurot.

Antud eelnõuga ei muudeta üldhariduskoolide õpetajate palga alammäära, millest lähtuvalt ei teki täiendavat lisaraha vajadust koolieelsete lasteasutuste õpetajate tööjõukulu toetusele, kuna kohaliku omavalitsuse üksusete lasteaiasõpetaja töötasu alammäär on vähemalt 90% ning magistriskraadiga või sellega võrdsustatud tasemega lasteaiasõpetajal vähemalt 100% üldhariduskooli õpetaja töötasu alammäärast toetuse saamise aastal.

Kutseõppeasutused

2024/2025. õppeaastal õpib kutseõppeasutustes riigieelarvelistel kohtadel ligi 25 500 õpilast. Nende õpetamiseks on tarvis arvestuslikult ligi 1800 õpetaja ametikohta. Siiani on rahastamisel koolidele antud raha ühe summana, mis on võimaldanud koolijuhtidel õpetajate töötasu diferentseerida. Uues koostatavas kutseõppeasutuste rahastamismudelil arvutatakse õpetajate töötasu sarnaselt üldharidusega: miinimumtasu (1820 eurot) + tööandja maksud + diferentseerimiskomponent.

Selleks, et rakendada karjäärimudelit on vajalik suurendada õpetaja töötasu alammäärade lisanduvat diferentseerimiskomponendi osa.

Kutsehariduse reformi üheks eesmärgiks on kutsekeskhariduse õppekavadel õppijate arvu suurenemine. Õppimiskohustuse rakendumisel on lisaks vaja kohti ettevalmistava õppe õppekavadel nendele noortele, kes kutsekeskharidusse või gümnaasiumiõppesse ei suuda siseneda.

Tabel 3. Õpilaste arvu kasv

| Õppeaasta | Kutse- keskharidus | Kutsevalik /ettevalmistav õpe |
|------------------|-------------------------------|--|
| 2026/27 | 300 | 200 |
| 2027/28 | 900 | 400 |
| 2028/29 | 1900 | 500 |

Ka tänaste õpilaste arvu juures on vaja lisaraha karjäärimudeli rakendamiseks, et kutseõppe õpetajad oleks väärtustatud sarnaselt üldhariduse õpetajatega. Ehkki õpilaste koguarv olulist muutust ei ole planeeritud, suureneb kutsekeskhariduse kutsevaliku/ettevalmistava õppe õpilaste osakaal, kelle õpetamiseks on tarvis luua senisest rohkem õpetajate ametikohti.

Võttes arvesse nii tänast õpilaste arvu kui ka seda, et järgnevatel aastatel lisandub kutsekeskhariduse ja kutsevaliku/ettevalmistava õppe õpilasi, on 2026. aastal lisanduv kulu 22% diferentseerimiskomponendi korral riigieelarvele 3,7 miljonit eurot, 2027. aastal 4,2 miljonit eurot ja 2028. aastal 4,7 miljonit eurot. Lisaks kutseõppele pakutakse kutseõppeasutuses ka mittestatsionaarset üldharidusõpet. Ka nendele õpetajatele oleme arvanud diferentseerimiskomponendi, mis on 2026. aastal 0,2 miljonit eurot.

Tabel 4. Lisavajadus õpetaja karjäärimudeli rakendamiseks (mln eurodes).

| | 2026 | 2027 | 2028 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Diferentseerimise fondi iga-aastane kasv 2026-22%ni, 2027- 23%ni ja 2028 – 24%ni | 3,7 | 0,5 | 0,5 |

| | | | |
|---|-----|-----|-----|
| Kumulatiivne diferentseerimise osa kasv | 3,7 | 4,2 | 4,7 |
|---|-----|-----|-----|

Arvestused on tehtud eeldusel, et õpetaja palga alammäära ei kasva. Arvestatud lisavajadus muutub, kui on selgunud iga-aastane õpilaste arv seisuga 10. november Eesti hariduse infosüsteemis.

Lisarahja vajadus 2026. aastal on leitud uue rahastamismudeli alusel arvutatud baasraha (sisaldab 22% diferentseerimiskomponenti) ja 2025. aasta baasraha vahena. 2027.-2028. aasta summa on leitud igal aastal 1% diferentseerimisfondi tõusuga. Lisavajadus kaetakse Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarvest.

8. Rakendusaktid

Eelnõu esitatud kujul vastuvõtmine eeldab uute rakendusaktide kehtestamist:

- 1) Atesteerimiskomisjoni moodustamise ja atesteerimise korraldamise tingimused ja kord (haridus- ja teadusministri määrus);
- 2) Õpetajate karjääriastmete nimetused kirjeldused, nõuded kvalifikatsioonile ja kompetentsidele karjääriastmetele liikumiseks (haridus- ja teadusministri määrus);
- 3) Kutseõpetajate karjääriastmete nimetused kirjeldused, nõuded kvalifikatsioonile ja kompetentsidele karjääriastmetele liikumiseks (haridus- ja teadusministri määrus);
- 4) Arenguvestluse korraldamise kord (haridus- ja teadusministri määrus).

Seaduse eelnõus esitatud kujul vastuvõtmine toob kaasa Vabariigi Valitsuse 21. detsembri 2023. a määruse nr 124 „Põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja töötasu alammäär“ muutmise, kuna edaspidi kehtestatakse töötasu alammäär nimetatud määrusega üksnes kvalifikatsiooninõuetele vastavatele õpetajatele.

Rakendusaktide kavandid on käesolevale seletuskirjale lisatud (lisa 1).

9. Seaduse jõustumine

Seaduse § 1 jõustub 1. jaanuaril 2026. a. Seaduse jõustumise kuupäeva seadmisel on võetud arvesse eelkõige vajadust rakendada õpetajate karjäärimudelit (karjääriastmete omistamist) kalendriaasta algusest. Esimene võimalik tähtaeg karjäärimudeli rakendamiseks on 2026. aasta 1. jaanuar. Ka koolijuhtide atesteerimisega on otstarbekas alustada mitte õppeaasta, vaid kalendriaasta algusest.

Seaduse § 2 punktid 2-4 jõustuvad 2026. aasta 1. juunil. Selliselt tagatakse piisav üleminekuaeg senistelt süsteemidelt uuele. Muudatuse rakendamiseks on kavandatud kehtestada ka kutsehariduse rahastamise aluste muudatused, millega luuakse kutsehariduses õpetajate karjäärimudeli rakendamiseks vajalik palgafondi diferentseerimiskomponent. Kehtivas kutsehariduse rahastusmudelis seda ette nähtud ei ole. Samuti on rakendamise kuupäeva arvestamisel lähtutud kutsehariduse reformi teiste tegevustega, nt rakenduvad kutsehariduses 2026/2027. õppeaastast lausaliselt uued õppekavad. Seega on mõistlik õpetajate karjäärimudel panna ka uue õppekorralduse ja õpiteede võimaldamise vaates samasse rütmi. Arvestatud on ka sellega, et õppeaasta mahukamad tegevused lõpevad õppeasutustes junni kuus. Rakendamise algus alatest juunist tagab koolidele ja teistele osapooltele piisava aja uue õppeaasta alguseks (septembriks) õpetajatele karjääriastmete määramine läbi viia.

Seaduse § 2 punkt 1 jõustub üldises korras, kuna selle muudatuse rakendamine on koheselt vajalik.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [25-0013/01](#).

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks ka Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning arvamuse avaldamiseks Eesti Koolijuhtide Ühendusele, Eesti Vabade Waldorfkoolide ja -lasteaedade Ühendusele, Eesti Eraüldhariduskoolide Ühendusele, Eesti Õpilasesinduste Liidule, Eesti Kristlike Erakoolide Liidule, Eesti Lastevanemate Liidule, Eesti Õpetajate Liidule, Õpetajate Ühenduste Koostöökojale, Eesti Haridustöötajate Liidule, Eesti Lastekaitse Liidule, Tallinna Ülikoolile, Tartu Ülikoolile, sihtasutusele Kutsekoda.

Eesti Linnade ja Valdade Liit kooskõlastas eelnõu märkustega. Eelnõu kohta esitasid arvamuse Tartu Ülikool, Eesti Õpilasesinduste Liit, Eesti Haridustöötajate Liit, Tallinna Ülikool, Õpetajate Ühenduste Koostöökoda, Eesti Koolijuhtide Ühendus, Eesti Eraüldhariduskoolide Ühendus ja Eesti Õpetajate Liit. Kooskõlastustabel on lisatud seletuskirjale (lisa 2).

Algatab Vabariigi Valitsus 19. mail 2025. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)
Heili Tõnisson
Valitsuse nõunik