

<b>MSI</b>	<b>RIIGIKOGU KANTSELEI</b> <b>Majandus- ja sotsiaalinfoosakond</b> E-mail: <a href="mailto:msi@riigikogu.ee">msi@riigikogu.ee</a>	<b>Tel 6 31 65 02</b> <b>Faks 6 31 65 04</b>
------------	---	---

## MSI informatsioon

16.06.2004 116

## Haridusökonoomika hetkeseis

Esitatud küsimustele nii antud majandusvaldkonna kui akadeemilise personali töötasude kohta pole võimalik konkreetselt ja ammendavalt vastata, kuna sellised andmed ei ole kättesaadavad.

Oleme nõus, et haridusvaldkonna rahastamine ning selle põhimõtted vajaksid põhjalikku ja terviklikku käsitlemist. See aga nõuaks eelnevat põhjalikku uuringut ja selleks uuringuks andmete küsimist ministeeriumidest.

Püüame siiski vastata küsimustele olemasoleva info põhjal.

### 1. Haridusökonoomika hetkeseisust

**Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimäärus** paneb haridusökonoomika ministeeriumi paneerimisosakonna ülesandeks:

(9) Planeerimisosakonna põhiülesanne on ministeeriumi tegevuse korraldamine haridussüsteemi strateegilise planeerimise, haridusökonoomika, haridussüsteemi seire ning tõukefondide korraldamise küsimustes ning ministri, kantsleri, asekanclerite, nõunike ja osakondade nõustamine nimetatud valdkondades.

(Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 23. detsembri 2002. a määrusega nr 429 ([RT I 2002, 109, 651](#)), jõustunud 1.01.2003, muudetud 25.03.2004 ([RT I 2004, 19, 137](#)) 3.04.2004).:

Ministeeriumi põhimäärus ei näe ette, kuidas nimetatud osakond haridusökonoomika kui majandusvaldkonna hetkeseisu eest peaks konkreetselt vastutama.

Samuti näevad mõned maavalitsuste haridus- ja kultuuriosakondade põhimäärused ette haridusasutuste nõustamise vajadust haridusökonoomika küsimustes.

Haridusökonoomika alaseid uuringuid on teinud Tallinna Tehnikaülikooli haridusuuringute keskus (keskust juhatab V. Rajangu), kuid sealt ei leia tegelikku haridusökonoomia alast analüüsi vaid pigem haridusvaldkonna statistikat. Keskuse uuringute teemad kuni aastani 2005 on toodud käesoleva ülevaate lisas. Väino Rajangu loeb ka TTÜ-s loenguid haridusökonoomikast. Haridusuuringute keskuse seniste publikatsioonide loetelu on kättesaadav Internetis:

<http://www.haridusuuringud.ttu.ee/anded.html>

TPÜ kasvatusteaduskonnas on haridusjuhtimise magistriõppe õppekavas samuti haridusökonoomika, kuid vastaval teemal uuringuid ei ole leida.

Tartu Ülikooli majandusteaduskonnas on töö- ja haridusökonoomika uurimisgrupp. Töögrupi juht on dots. Raul Eamets. Töögrupi töös osaleb 14 teaduskonna õppejõudu, ja kraadiõppurit kuid teemade loetelust tegelikult haridusökonoomika teema puudub.

Haridusökonoomikat on käsitletud mitmetel seminaridel ja konverentsidel kuid neist analüüsides võib leida vaid katkeid Internetis. Näiteks akadeemik Jaak Aaviksoo ettekanne Vabariigi Presidendi akadeemilise nõukogu istungil teemal “Haridus kui prioriteet”, mille teesides on välja toodud haridusökonoomika kuus põhilist probleemi. Vt: <http://vp1992-2001.vpk.ee/est/n6ukogu/aaviksoo1.asp>

Haridusökonoomika probleeme on käsitletud Estonian Business School'is (EBS) hariduspoliitika ümarlaua “Alusharidus kohustuslikuks” arutelus. Vt: <http://66.102.11.104/search?q=cache:cmdruF76Ik8J:koolielu2.halo.ee:2080/pages.php/020402,3983+haridus%C3%B6konoomika&hl=en>

Haridusökonoomika tähtsust on märgitud ka *Ühiskondliku leppe* sihtasutuse tekstides ja *Agenda 21*. K. Tarandi ja M. Strandbergi kirjutatud peatükis “Miks vajame muutusi?”, *Õpetajate Lehes* ja ajakirjas *Haridus*.

Huvi võiks pakkuda ka Praxise uuring *Riikliku koolitustellimuse kavandamine kutsehariduse, rakenduskõrghariduse ja akadeemilise kõrgharidusega spetsialistide koolitamiseks EL tõukefondide vahendite rakendamisel*. Uuringu kokkuvõte on kättesaadav järgmisel aadressil:

[http://www.praxis.ee/data/PRAXIS\\_Riiklik\\_koolitustellimuse\\_uuringu\\_luhikokkuvote.pdf](http://www.praxis.ee/data/PRAXIS_Riiklik_koolitustellimuse_uuringu_luhikokkuvote.pdf)

Eesti Kutsehariduse ja Tööhõive Seirekeskuse koduleheküljel on samuti mõned huvipakkuvad uuringud. Uuringus *Kutsehariduse rahastamine Eestis* on analüüsitud üldises plaanis seda haridussektorit (õppekoha maksumus, õpetajate palgad, õppevaldkonna koefitsiendid, investeeringud sellesse haridusvaldkonda jmt).

[http://www.sekr.ee/www/seirekeskus/kutseharidus\\_keskus\\_main.php#5](http://www.sekr.ee/www/seirekeskus/kutseharidus_keskus_main.php#5)

**Riigikontroll** on teinud auditeid haridusvaldkonna kohta. Kahe eelmisel aastal tehtud auditi kokkuvõtted on käesoleva ülevaate lisas. Täistekstid on loetavad Riigikontrolli koduleheküljel:

[http://www.riigikontroll.ee/fake\\_index.php?lang=et&uri=%2Fauditid.php%3Fkirjeldused%3D1%26start%3D0](http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Fauditid.php%3Fkirjeldused%3D1%26start%3D0)

Riigikontrolli tulemusauditi osakonnal on praegu käsil järgmised Teile tulevikus huvi pakkuda võivad auditid:

- Eesti haridusnäitajate võrdlus välisriikidega (eriraport)
- Haridussüsteemi juhtimise korraldus
- Kvaliteedi tagamine kutsehariduses

- Riiklike investeeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine
- Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud pikaajaliste arengukavade ja strateegiate rahastamine 2004. aasta eelarves (eriraport)
- Uuringute tellimine avalikus sektoris

2. Töötasude proportsioonid akadeemilise ja mitteakadeemilise personali vahel avalik-õiguslikes ülikoolides.

Teadus- ja arendustegevuse valdkonna töötajate töötasude kohta saab statistilist analüüsi teha vaid eriuuringuga kogutud või statistikaameti poolt kogutava andmebaasi alusel. Eriuuring tähendaks seda, et kõigilt avalik-õiguslikelt ülikoolidelt küsitakse kirjalikult andmeid nende töötajate hõivatuse ja tasustamise kohta erinevates süsteemides. Üks inimene võib olla rahastatud mitmest allikast erineva koormusega: nii õppejõuna, nn riikliku sihtfinantseeringu poolt, teadusfondi grandiga, välismaise grandiga, võib saada stipendiumi, teha lepingulist tööd jmt. MSI ei saa avalik-õiguslike ülikoolide palkade kohta eriuuringut teha, seda peaks tegema Statistikaamet.

Statistikaameti pragune andmebaas aga ei jaga teadus- ja arendusvaldkonnas tegutsevaid inimesi akadeemilise ja mitteakadeemilise staatuse järgi. Statistikaameti jaotus on: teadlased ja insenerid, tehnikud ja abipersonal.

Teadus- ja arendustegevuse valdkonnas oli hõivatud 2002. aastal veidi üle 4000 inimese (täistööaja ekvivalent), neist teadlasi ja insenere veidi üle 3000.

Statistikaamet arvutab ka ametialade kaupa keskmise tunnipalga. Järgnevas valikus on toodud Statistikaameti andmed mõnede teadus- ja arendustegevuse valdkonna ametialade tunnipalga kohta *seisuga oktoober 2001.a.* (Statistikaameti kogumik välja antud 2004.a.).

Ametialad ja tunnipalk teadus- ja arendustegevuse valdkonnas

<b>TIPPSpetsialistid</b>	Meeste keskmine tunnipalk kroonides	Naiste keskmine tunnipalk kroonides
Füüsikud ja astronoomid (tippspetsialistid)	42	...
Keemikud	44	32
Programmeerijad	72	47
Ehitusinsenerid	50	35
Mehhaanikainsenerid	42	30
Keemiainsenerid	45	31
Bioloogid, botaanikud, zooloogid jm	43	33
Taime- ja loomakasvatuse spetsialistid	36	27
Arstid	51	41
Hambaarstid	...	51

Loomaärstid	25	26
Ülikooli ja rakenduskõrgkooli õppejõud	54	45
Raamatukogutöötajad	25	20
Majandusteadlased	46	37
Filosoofid, ajaloolased, politoloogid	39	30
Keeleteadlased, tõlgid	43	34
<b>KESKASTME SPETSIALISTID JA TEHNIKUD</b>		
Füüsika, keemia, inseneriteaduste tehnikud	40	28
Ehitustehnikud	41	28
Elektroonika ja sidetehnikud	45	35
Keemiatööstuse tehnikud	...	29
Arvutispetsialistid	41	30
Agronoomia ja metsandustehnikud	31	23
Põllumajanduse ja metsanduse nõuandjad	33	25

Hilma Naaber, MSI nõunik 631 6509  
Marika Kirch, MSI nõunik 631 6508

Kasutatud allikad:

1. Teadus- ja arendustegevus 2002. Statistikaamet. Tallinn, 2004.
2. <http://www.haridusuuringud.ttu.ee/anded.html>
3. <http://vp1992-2001.vpk.ee/est/n6ukogu/aaviksoo1.asp>
4. [http://www.riigikontroll.ee/fake\\_index.php?lang=et&uri=%2Fauditid.php%3Fkirjeldused%3D1%26start%3D0](http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Fauditid.php%3Fkirjeldused%3D1%26start%3D0)
5. [http://www.praxis.ee/data/PRAXIS\\_Riiklik\\_koolitustellimuse\\_uuringu\\_luhiko\\_kkuvote.pdf](http://www.praxis.ee/data/PRAXIS_Riiklik_koolitustellimuse_uuringu_luhiko_kkuvote.pdf)
6. [http://www.sekr.ee/www/seirekeskus/kutseharidus\\_keskus\\_main.php#5](http://www.sekr.ee/www/seirekeskus/kutseharidus_keskus_main.php#5)

### Ülevaade üldhariduse probleemidest

#### Kokkuvõte probleemidest ja otsustuskohad Riigikogule

Tulenevalt kõrgeimate kontrolliasutuste auditeerimise põhimõtetest<sup>1</sup> võib Riigikontroll esitada parlamendile peale tavapärase auditaruannete ka auditikogemustel põhinevaid ekspertarvamusi ja ülevaateid. Käesolev eriraport keskendub Riigikontrolli viimaste aastate haridusaudititele. Huvi üldhariduse ülevaate järele on osutanud Riigikogu kultuurikomisjon.

\*\*\*

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

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

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

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

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

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

#### 1. Haridussüsteem ja -kulud

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

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

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

## **Kuidas leida piisavalt häid õpetajaid?**

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

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

## **2. Hariduses osalemine**

### **Kelle mure on koolikohustuse täitmine?**

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

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

### **Kuidas hoida last koolist välja langemast?**

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

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

### **Kuidas aidata haridussüsteemist välja langenud põhihariduseta noort?**

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

- soovijaid on rohkem kui kohti;
- eelkutseõppe korraldus on jäik – kuna kutsekoolidel pole õigust põhiharidust anda, peavad nad leidma kooli, kes annaks õhtu- või kaugõppe vormis üldharidust;
- õpilastele toimetulek – õpingute ajal on probleeme kahel kolmandikul põhihariduseta täiskasvanutest, eelkutseõpilaste seas veelgi rohkem.
- Riigikontroll soovib Riigikogul kui hariduspoliitika kujundajal lihtsustada põhihariduseta isikute õppevõimalusi kutseõppeasutuse seadust muutes. Seadus võiks lubada anda kutsekoolides ka põhiharidust vanematele kui 17-aastastele õpilastele. Samuti soovib Riigikontroll Riigikogul üle vaadata sotsiaaltoetuste maksmise põhimõtted ning leida võimalusi nende põhihariduseta täiskasvanute toetamiseks õpingute ajal, kes õpivad eelkutseõppes.
- 

[Eiraporti terviktekst \(pdf\)](#)

### Riigikontrolli auditi lühikokkuvõte

## Õpetajate puudus üldhariduskoolides

Kontrolliaruanne 05.03.2004 nr 2-5/04/14

### Kokkuvõte

#### Auditi teemapüstitus

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

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

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

#### Ülevaade õpetajaskonnast

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

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

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

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

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

õpetajate arv on vaatamata õpilaste arvu kahanemisele hoopis kasvanud.

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

Minister avaldas valmisolekut tegeleda õpetajate registri kvaliteedi arendusega.

### **Õpetajate ettevalmistus ülikoolides**

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

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

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

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

Riigikontroll soovitas haridus- ja teadusministril koolitustellimuse lähendamiseks tegeliku elu vajadustele koostada õpetajate vajaduse prognoos aastate lõikes nii õppeainete, -tasemete, -keeke kui ka piirkondade kaupa ning hinnata õpetajakoolituse lõpetanute tööleasumist koolidesse, kasutades selleks nt Maksuameti andmebaasi. Samuti soovitasime kvalifitseeritud õpetajate puuduse vähendamiseks avardada täiendõppevõimalusi.

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

### **Õpetajate vajaduse ja pakkumise tasakaalustamine**

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

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

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

### **Riigikontroll soovitas haridus- ja teadusministril:**

- õpetajate puuduse ärahoidmiseks arvestada uut riiklikku õppekava välja töötades väikeste koolide vajadustega tagada õpetajale täiskoormus;



- kaardistada paremaid praktikaid, mida koolid ja omavalitsused on kasutanud õpetajate puuduse vältimiseks ning jagada seda teavet huvitatud osapooltele;
- õpetajate töö tasustamisel suurendada koolide otsustusõigust ja arvestada senisest enam õpetajate lisaülesandeid.

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

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

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

[Kontrolliaruande terviktekst](#)

Märt Kivine  
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

---

[Kontrolliaruanne](#)  
[Elektroonilised lisad](#)  
[Pressiteade: Õpetajate tööturu korraldamine kehval tasemel](#)  
**Lingid:**  
[Tulemusauditi osakond](#)  
[Saada link sõbrale](#)

## Põhikoolist väljalangenute taastoomine haridussüsteemi

Kontrolliaruanne 04.07.2003 nr 2-5/03/59

### Kokkuvõte

Riigikontroll viis läbi auditi, mille eesmärgiks oli anda ülevaade põhihariduseta isikute olukorrast Eestis ning analüüsida nende taastoomist haridussüsteemi. Auditeeritud perioodiks on 2001-2003, osaliselt kasutati ka 2000. aasta andmeid. Vaatluse all olid peamiselt 17-49-aastased inimesed, erilise tähelepanu all noored vanuses 17-24, kes olid katkestanud õpingud põhiharidust omandamata.

2000. aasta rahvaloenduse andmetel oli põhihariduseta ligi 12 000 17-49-aastast inimest, kohalike omavalitsuste vastustest Riigikontrolli küsimustele selgus aga, et põhihariduseta inimeste arv võib ulatuda 17-24-aastaste seas kuni 10 000-ni, 25-49-aastaste seas 11 000-ni. Igal aastal katkestab põhikooli ligi tuhat noort.

Nii tööjõu-uuringud kui ka rahvaloenduse andmed näitavad, et põhihariduseta inimestel on kesised väljavaated tööd leida. 2001. aastal oli põhihariduseta isikute töötuse määr 27,4%, kesk- ja kõrgharidusega inimeste puhul oli see näitaja vastavalt 13,6% ja 7,4%. Eriti tõsiseks probleemiks on töötus põhihariduseta kuni 24-aastaste puhul, kelle hulgas on töötuid üle poole. Ka sissetulek on põhihariduseta inimestel ligi kolm korda väiksem kui kõrghariduse ja kaks korda väiksem kui kutsehariduse omandanutel. Sellestki moodustab palgatöö väiksema osa (17-24-aastastel kolmandiku), mis näitab, et põhihariduseta kodanikud on suur koorem riiklikule toetussüsteemile. Lisaks põhihariduseta isikute suurematele toimetulekuprobleemidele on neil võrreldes teistega sagedasemad kokkupuuted õigusrikkumistega. Riigikontrolli analüüs näitas, et ligi 13% 18-55-aastastest põhihariduseta inimestest on kinnipeetavad või kriminaalhooldusalused.

### Ettepanekud haridus- ja teadusministrile ja seisukohad ministri vastuse suhtes

#### **Koostada tegevuskava põhihariduseta isikute haridussüsteemi tagasitoomiseks.**

Alustada tuleks info kogumisest põhihariduseta isikute arvu ja paiknemise kohta ehk luua süsteem, mis võimaldaks põhihariduseta inimesed "üles leida".

Riigikontroll aktsepteerib ministri seisukohta, et see peaks sündima Haridus- ja Teadusministeeriumi tihedas koostöös kohalike omavalitsuste, tööhõiveametite ja Sotsiaalministeeriumiga.

**Kaaluda stipendiumi maksmist täiskasvanud põhihariduse omandajatele.** Kui töötute tööturule naasmise toetamiseks kaetakse koolituskulud ja makstakse ka stipendiumi, siis põhihariduseta inimeste õpimotivatsiooni parandamiseks ei ole praegu ühtki vahendit.

Haridus- ja teadusminister väitis, et selle teemaga peaks tegelema Sotsiaalministeerium. Riigikontroll mõnab, et õpilaste toetamine eeldab Haridus- ja Teadusministeeriumi tihedat koostööd Sotsiaalministeeriumiga, kuid leiab siiski, et kuna Haridus- ja Teadusministeerium vastutab põhihariduse omandamise võimaluste loomise eest ning valmistab ette õppetoetuste seaduse eelnõu, mis käsitleb üliõpilaste toetamist, võiks ta olla algatajaks ka põhihariduse omandajate toetamise küsimuses.

#### **Arendada praegu pakutavaid võimalusi, et katkestatud põhihariduse jätkamist kergendada.**

Põhihariduse omandamiseks on peale tavakooli praegu kaks võimalust - täiskasvanute gümnaasium ning eelkutsesepe, kus täiskasvanute gümnaasium annab põhi- ja kutsekool kutseharidust. Nende võimaluste kasutamine on aga piiratud.

1) Täiskasvanute gümnaasiumi puhul tuleks luua võimalused õppida igas klassis igas maakonnas.

Kahjuks ei selgu ministri vastusest, mida selleks konkreetselt ette võetakse.

2) Ministeerium võiks pakkuda täiskasvanute gümnaasiumidele tuge individuaalsete õppekavade loomises, töötades välja õppekava koostamise juhendi ning individuaalse õppekava rahastamise süsteemi.

Minister lubas juhendi välja töötada 2003. aasta lõpuks, õppekava koostamise täiendkoolitusega on juba alustatud. Kuigi minister tõdes, et individuaalse õppekava rakendamisega peaks kaasnema suurem pearaha, ei nimetanud ta vastuses, millal individuaalse õppekava rakendamist täiendavalt finantseerima hakatakse.

3) Et eelkutsõpet võimaldatakse praegu ainult kahes maakonnas, tuleks selle rakendamisega aktiivsemalt tegelda.

Minister vastas, et võimalused on loodud, kuid grupid ei tule täis ja kutsekoolid ei suuda õppekavu kokku panna. Riigikontroll leiab, et ministeerium ei tohiks loota ainult kutsekoolide ja kohalike omavalitsuste algatusele, vaid koole tuleks õppekavade koostamisel ja kohtade planeerimisel abistada, tagamaks eelkutsõppes osalemise võimalus kõikidele seda õppevormi vajavatele õpilastele.

4) Tuleks lihtsustada eelkutsõppe korraldamist, lubades ka kutsekoolidel täiskasvanutele põhiharidust anda.

Minister ei nõustunud ettepanekuga, leides, et kutseõppeasutustes laialdaselt üldhariduse omandamist võimaldada pole otstarbekas. Keskendumine individuaalõppe arendamisele toetab ministri arvates põhihariduse omandamist enam. Riigikontroll jääb siiski seisukohale, et kui kutsekoolis on kvalifitseeritud personal ja soovijaid üle 17-aastaste seas leidub, peaks saama omandada põhiharidust ka kutsekoolis. Praegune olukord, kus õppetöö toimub kahes eri koolis - nii täiskasvanute gümnaasiumis kui ka kutsekoolis - pärsib põhihariduse omandamist eelkutsõppe käigus.

5) Teavitada eelkutseskoolitusest tööhõiveameteid, et need saaksid kaaluda, kas suunata põhiharidusega töötu tööturukoolitusele või hoopiski eelkutsõppesse.

Minister nõustus ettepanekuga.

6) Arvestada eelkutsõpet pakkuvate kutsekoolide ja täiskasvanute gümnaasiumide rahastamisel vähemalt osaliselt lõpetajate hulka, et suurendada nende motivatsiooni tegelda probleemsete õpilastega.

Minister vastas, et suurem tähelepanu kutsekoolide töö tulemuslikkusele on üks järgmise aasta eesmärkidest ning riigieelarvest taotletakse raha kutseõppe rahastamise mudeli uuendamiseks. Kahjuks ei selgu vastusest, milles uus rahastamismudel seisneb ning kuidas on kavas hakata kutsekoolide tulemuslikkust nende rahastamisel arvestama.

[Kontrolliaruande terviktekst \(pdf\)](#)

Margus Kurm  
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

**TTÜ HARIDUSUURINGUTE KESKUSE UURIMISTEEMAD**  
**1990 - 2005**

*1990 - 1994 Haridussüsteemi tegevuspõhimõtted ja arengu  
kindlustamine Eestis*

*Alateemad:*

*Majanduserialade lõpetajate rakendamine Eesti rahvamajanduses*

*Ettepanekud majandusharidussüsteemi täiustamiseks*

*Ettepanekud Eesti haridusstatistika süsteemi edasiarendamiseks*

*31.08.92 - 31.09.93 Kõrgkooli finantseerimise aluste väljatöötamine*

*31.08.92 - 31.08.94 Kõrgkoolide regionaalse paiknemise ja üliõpilaste  
rahvusliku koosseisu analüüs*

*01.09.1994 - 03.09.1995 Õppijate koosseisu struktuuri küsimused  
koolitussüsteemis ning lõpetajate vajadused tööturul*

*04.09.1995 - 31.12.1997 Õppeasutuste lõpetajad ja tööturg*

*01.01.1998 - 12.31.2000 Hariduse ja majanduse seosed*

*Alateemad:*

*Eesti tööturu hariduslikud aspektid*

*TTÜ tulevikust Euroopa Liidus toimunud muutuste taustal*

*Koolitussüsteemi ja tööturu suundumustest Eestis ja Euroopa Liidu riikides*

*01.09.99 - 31.08.00 Õpetajate karjääri nõustamine*

*Arendusprojektid*

*17.05.99 - 15.06.99*

*TTÜ õppevaldkondade spetsialistide vajaduse prognoos*

*01.01.00 - 15.06.00*

*TTÜ Kõrgema Majanduskooli tulevikusuundumustest*

*Kaubanduse ja ärimise koolitusvaldkonna tuleviku-  
suundumustest Eestis*

*01.09.00 - 15.12.00*

*Haldusjuhtimise valdkonna riikliku koolitustellimuse  
kujundamise alused*

*01.01.2001-31.12.2005 Koolitusnõudlusest ja lõpetanute  
rakendatusest tööturul*