

3.3

Õpetajate palgamudelid

Kaire Pöder ja Andre Veski

PÕHISÕNUMID

- Õpetajate keskmine kuine väljamakse on suurenenud keskmisest palgast kiiremini ja õpetajate sissetulekud on alates 2023. aastast Eesti keskmisest palgast suuremad.
- Õpetajatel on motivatsiooni ja aega teha rohkem kui täiskohatööd: neist pooled töötavad rohkem kui ühe töölepinguga, teenides tööampsudena keskmiselt juurde 175 eurot kuus. Kas tööampse tehakse soovi või vajaduse pärast, ei ole teada.
- Õpetajate praeguses palgamodelis olev haridustaseme aste, mis annab Eesti põhikooliõpetajatele palgalisa 5% magistri- ja 35% doktorikraadi eest, on küsitav, sest haridustase ei pruugi alati teha õpetajat paremaks. Kõrgemalt peaks tasustama aga erivajadusega või madalama sotsiaalse staatusega laste ning keerukamate ainete ja kõrgemate kooliastmete õpetajaid.
- Õpetajate tööturg on kasvu teel: õpetajaamet on populaarsem, õpetajate palgad suurenevad, töösuhted on paindlikumad (sh ampsumajandus).

SISSEJUHATUS

Õpetajate palgamudelid varieeruvad riigiti ja haridussüsteemiti. Peamiselt kasutatakse kolme tasustamisprintsipi. Esiteks fikseeritud palgamudel, kus lisaks kokkuleppelisele alampalgale võivad staaž ja kvalifikatsioon määrata palgaastmestiku. Sarnane on ka karjääriastme mudel, kus kindlad kriteeriumid, näiteks staaž, kutseeksam või täiendõppe läbimine, võimaldavad karjääri- ja palgareedelil edasi liikuda. Väga erinev nendest kahest on tulemus- ja soorituspõhine palgamudel, kus palk kujuneb tulemuste (nt tagasiside, õpilaste edasijõudmine aines, kolleegide hinnangud) alusel. Alternatiiv on palkade täielik detsentraliseerimine, kus koolijuht otsustab talle kättesaadava info põhjal ise õpetajate palgad või mudeli, mille alusel palka maksta.

Eestis kehtib ametlikult segu fikseeritud ja soorituspõhisest palgamudelist, mis fikseerib täiskohaga töötava õpetaja miinimumpalga. Lisaks võib koolijuht palkasid diferentseerida. Täistöökoht on määratletud kui 35 tundi nädalas, millest 21–24 tundi on kontakttunnid, st klassi ees seistud tunnid. Palga alammääraks on alates 1. jaanuarist 2025 sätestatud 1820 eurot (bruto) kuus. Siiski on koolijuhtidel palgafondist 20% nn muutuvreserv, mis võimaldab tasustada sooritust.

Rahandusministeeriumi andmetel oli 10. novembri 2024 seisuga tegelik (arvestuslik) õpetajate keskmine palk 2184 eurot kuus.¹ Meie näitame, et 2024. aasta mai seisuga oli tegelik kuine kesk-

mine väljamaksete summa suurem. Küsimus on, kas see tuleneb õpetajate üle normkoormuse töötamisest või koolivälisest lisateenistusest.

Nelja aasta jooksul ehk 2019. ja 2023. aasta oktoobri võrdluses on väljamaksed põhihariduses ja gümnaasiumis töötavatele õpetajatele kasvanud 37% ja veidi enam kutsehariduses. Kuigi Eesti ametlikus palgamodelis (kuni aastani 2025) puudusid õpetaja staažil, kompetentsil ja efektiivsusel (õpitulemuste edendamisel) põhinevad palgaastmed, oli koolijuhtidel autonoomia sellised palgamudeleid ise kehtestada. Seega küsime, kas koolijuhid maksid staaži ja hariduse eest ning kas staažiaasta palk kasvas kiiresti esimesel viiel õpetamisaastal. Kahjuks ei võimalda meie andmed küsida, kas teatud õppeainete (nt loodusteadused ja matemaatika) või madalama sotsiaalmajandusliku staatusega peredest ja erivajadustega (sh ülivõimekate) õpilaste õpetajad tasustatakse heldemini.

ÕPETAJATE TÖÖTURG: ÜKS TÖÖANDJA VERSUS TÖÖAMPSUTAMINE

Fikseeritud palgamudeli eeliseks peetakse eelkõige läbipaistvust² ja nn lahtikaubastamist (ingl *decommodification*)³ – õpetaja kui amet ei ole turukaup. Väidetakse, et eriti võrreldes soorituspõhise mudeliga võib fikseerimine suurendada koostööd.⁴ Fikseerimise miinuseks peetakse väärte ajendite teket ehk näiteks kiire palgakasvu tingimustes ei loo see motivatsiooni koolis pikalt töötada. Ka eeldatakse, et soorituspõhine mudel tõstab õpetamise kvaliteeti.⁵ Fikseerimine koos soorituspõhisusega aga

tekitab ajendeid teenida rohkem lühiajaliste töödega (ampsumajandus), mis viib oletatavasti kahe õpetajaturu tekkeni – esiteks väikese koormusega õpetajad ning teiseks elupõlised rohkem kui täiskooormusega töötavad õpetajad. Kas see on ka Eestis juhtumas?

Õpetajate arv on aastatel 2017–2023 oluliselt, aga aeglustuvalt kasvanud. Enim on kasvu panustanud pedagoogilise hariduseta (u 40% kõikidest õpetajatest) õpetajate koolitööle asumine. Siiski on kasvanud ka magistrikraadiga ehk kvalifitseeritud õpetajate arv, aga mitte nende osakaal õpetajaskonnas. Vaid väike osa (8%) neist töötab mõnel muul kui otseselt õpetamise ametikohal (vt joonis 3.3.1).

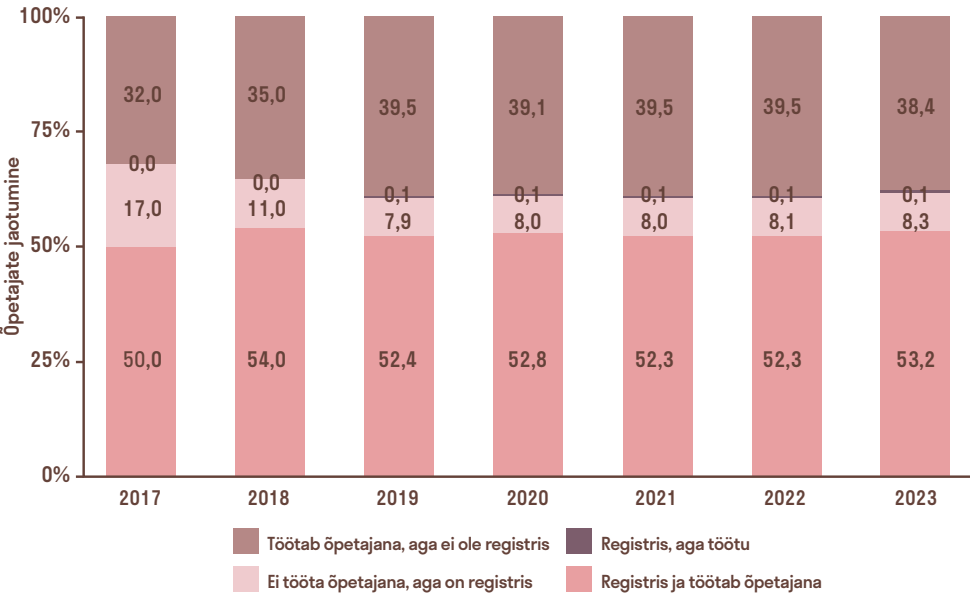
Ligi kaks kolmandikku õpetajatest töötab vaid ühel põhitöökohal ja suurem osa neist täiskooormusega. Töötuid õpetajaid põhimõtteliselt ei ole. Keskmiselt on õpetajate koormus 2023. aastal 0,9 ja see tuleneb nii noorte kui ka eakate õpetajate osakooormusega töötamisest. Osakooormusega töötavad siiski peamiselt väga noored (vanusegrupp 20–25), kellel eeldatavalt pedagoogiline haridus puudub. Rohkem kui täiskooormusega töötab vaid väga väike osa õpetajatest (alla 10%).

Vaid ühel kolmandikul õpetajatest on völaõiguslikke lepinguid (nt käsundusleping) ja keskmiselt teenitakse nendelt siiski kuus vähe – umbes 175 eurot lisatasu (joonis 3.3.2). On ka neid, kellel on rohkem kui kaks lepingut (vt artikli lõpus olevas lisas jooniseid 3.3.7–3.3.9).

Kuigi joonis 3.3.2 ei võta arvesse töökoormust, on näha, et ka õpetajate n-ö alternatiivne võimalus palgateenimiseks (keskmine paneel) on siiski

Andmestik. Toetume registriandmetele: pedagoogide registri põhjal on selekteeritud kõik õpetaja- ja õppejõuametiga seotud isikud. Töötamise registrist (TÖR) on võetud kõik nende registreeritud töötamised perioodil 1.09.2019–1.09.2024 koos taustaandmetega. Statistikaamet liitis neile andmetele tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsioonid (TSD) ja haridusregistri (EHIS) andmed. Analüüsimetoditena kasutasime regressioonanalüüsi tehnikaid. Tavapraktika on hinnata palgavõrrandeid Minceri lähenemise põhjal, kus sõltuvaks muutujaks on logaritmitud (kuine) teenistus, mida meie analüüsis selgitavad haridus, tööstaaž, õpetamise tase (põhikool, gümnaasium, kutsekool) ja sugu. Aja mõju võtab arvesse kuine ja aastane fiktiivmuutuja ning kooli eripära kooli fiktiivmuutuja. Teiste regressioonitehnikate puhul näitame tulemusi vaid graafikutel.

Joonis 3.3.1 Õpetajatena töötavad ja mitte töötavad inimesed staatuse alusel



ALLIKAS: autorite joonis

jäänud kõrgemaks kui õpetajate töötasud, ka teenivad õpetajana mitte töötavad õpetajad lisa võlaõiguslike lepingutega.

Väikese koormusega töötamine sõltub võimalustest: teenitakse lisa pensionile või töötatakse koolis enne pedagoogilise hariduse omandamist.

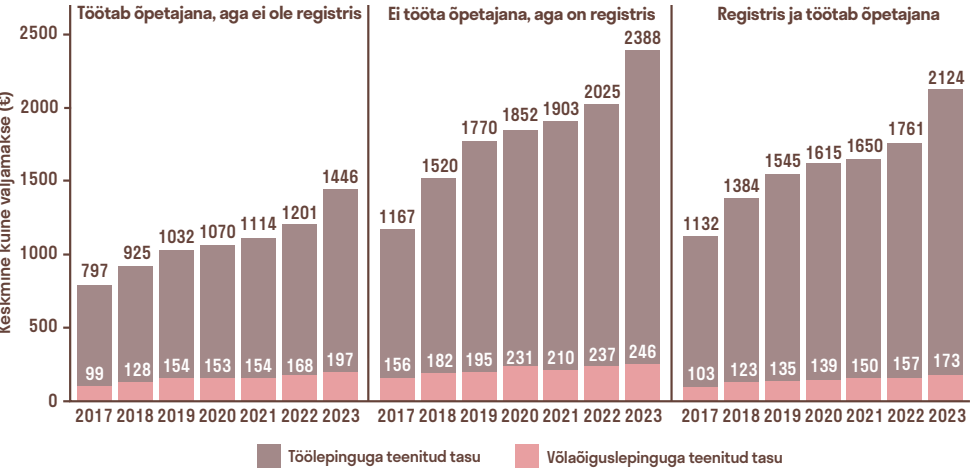
Seega võime üldistada, et pigem sõltub väikese koormusega töötamine võimalustest: teenitakse lisa pensionile või töötatakse koolis enne pedagoogilise hariduse omandamist. Tööampsutamine on olnud viimasel seitsmel aastal võrdlemisi stabiilne ja hüppelist kasvu ei ole toimunud ka pärast koroonapandeemiat. Erinevalt kuulu-

juttudest ei teeni õpetajad suuri lisatasusid võlaõiguslepingutega (ehk umbes 10%).

KUIDAS MÕJUTAVAD ÕPETAJA PALKA STAAŽ, HARIDUS, SUGU JA ÕPETAMISE KEERUKUS?

Teaduskirjandus on pikalt toetunud faktile, et hariduse rahastamine ei korreleeru positiivselt õpilaste tulemustega.⁶ Sellest ei saa siiski järeldada, et raha ei ole õpitulemuste mõjutamisel oluline. Pigem ei ole senised rahastamispritsiibid suurema rahaga suutnud paremat haridust anda ehk raha eraldatakse ebatõhusalt. Kuigi selles vallas on sadu uuringuid, on mõjukaks saanud 2000. aastal tehtud õpetajate palkade uuring, mis näitab, et õpetajate palgakorraldus (palgamudel) mõjutab õpilaste tulemuslikkust ja heaolu vaid teatud tingimustel.⁷ Erinevalt eelkirjeldatud Eesti formaalsest palgamudelist

Joonis 3.3.2 Õpetajaametis töötavate või pedagoogide registris registreeritud õpetajate tasu



ALLIKAS: autorite joonis

leiavad mainitud autorid, et tüüpiliselt on palgakujundus astmeline, st nii karjäär (kui ka mitu aastat kogemust) ja haridustase on palgaastmeteks. Paraku näidatakse selles uuringus⁸, et karjääriastme mudel ei ole mõjus. Uuring osutab pigem, et palgamudel peaks sisaldama kiiret palgatõusu esimesel viiel aastal, mil õpetaja (oskus) areneb kiiresti ja õpetamine muutub mõjusamaks. Palgamudel ei tohiks sisaldada astet haridustaseme eest, sest haridustase ei tee õpetajat paremaks. Kõrgemalt peaks tasustama aga erivajadusega või madalama sotsiaalse staatusega laste ning keerukamate ainete ning tasemete õpetajaid.

Eesti statistika näitab, et viimane mitteesoonne väljamakse (kõikides asutustes kokku kuus, mais 2024) Eesti õpetajatele oli suurem kui Rahandusministeeriumi hinnangus, mis põhineb vaid õpetajate palgal (tabel 3.3.1). Väljamaksed on ootuspäraselt suurimad gümnaasiumiõpetajatel. Magistrikraadil on võrreldes bakalaureusekraadiga statistiliselt oluline mõju palga väljamaksele, aga me ei saa kontrollida, kas õppeaine või taseme keerukus annab palgalisa. Kutsekoolide puhul üllatab negatiivne koefitsiendi hinnang: magistrikraad

vähendab palka, samas on mõju väga väike, jäädes alla 1%. Doktorikraadi puhul on võrreldes bakalaureusekraadiga väljamakse erinevus märkimisväärne, üllatavalt on see suurim põhija kutsekoolides ja madalaim gümnaasiumides.

Naiste madalamad palgatasemed (sh hariduses) on hästi välja tulnud mitmes uuringus ja sellel on mitmeid selgitusi. Kõige tüüpilisem on alternatiivkulu selgitus: haritud meeste palgatase on üldiselt kõrgem, näiteks teenivad OECD riikides meesõpetajad keskmiselt 77% sarnase haridusega meestest, samas kui naisõpetajad teenivad sarnases võrdluses enam kui naised alternatiivsetel töökohtadel.⁹ See tekitab ka sooliselt erineva palgasurve.

Õpetajate kuised palkade väljamaksed on se- soonsed: puhkuserahad makstakse välja juunis (vt artikli lõpus olevaid lisasid). Tundub, et maks- takse ka jõulupreemiaid või vormistatakse jõulu- puhkusi. Siiski näeme tabelist 3.3.1, et staažilisa makstakse kõikides haridusinstituutides ja enamasti sarnases ulatuses (osaliselt võib see üle kanduda ka vanuse koefitsienti). Paraku on tegemist üldistusega, sest andmed näitavad, et sugugi ei maksta iga staažiaasta eest fikseeri-

Tabel 3.3.1 Staaži, soo, vanuse ja haridustaseme mõju koguväljamakse suurusele (%), põhikoolid, gümnaasiumid ja kutsekoolid, 2019–2024

	Põhikool	Gümnaasium	Kutsekool
Staaž: iga lisanduv tööaasta	0,2***	0,3***	0,4***
Sugu: naissugu	-12,8***	-16,5***	-10,5***
Vanus: iga lisanduv aasta	0,3***	0,5***	-0,1*
Haridustase: magistrikraad	5,5***	4,5***	-1,7***
Haridustase: doktorikraad	37,6***	6,8***	32,7***
Keskmine väljamakse mais 2024	2269 €	2690 €	2391 €
Vaatluste arv (õpetamiskuud)	130 151	66 511	7266
Õpetajate arv (unikaalsed vaatlused)	21 027	7621	3188

ALLIKAS: autorite tabel

MÄRKUS. Kasutatud on logaritmitud brutopalkade kuiseid väljamakseid ja koefitsiendid on hiljem transformeeritud protsentuaalsele skaalale. Staaži on arvestatud alates õpetajakutse saamisest, mitte reaalsest tööle asumisest koolis. Kontrollitud vanuse suhtes. Tärnid *** tähistavad statistilist olulisust 99% usaldusnivool ehk vea tõenäosus on 1% ja * 90% usaldusnivool. Kokku on pedagoogide registris 31 836 unikaalset kõrgharidusega inimest, koguväljamakse on kõikide töötasude summa.

tud protsenti. Joonis 3.3.3 näitab kahe eri funktsionaalse seose puhul väljamaksete dünaamikat tööstaaži (0–20 aastat) puhul. Pikemat staaži ei võimalda näidata registrite ajaline piiratus, st pikema ajalooga andmed puuduvad.

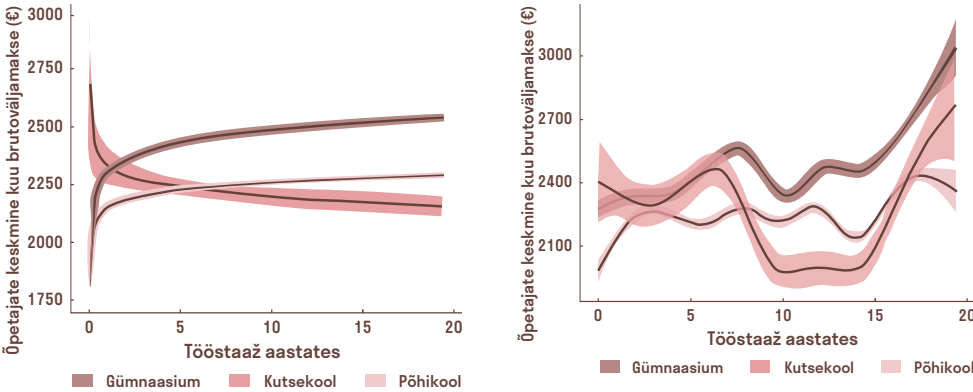
Paneelis a näeme kiiret tõusu nii põhi- kui ka gümnaasiumiõpetajate töötasudes karjääri alguses ja minimaalset tõusu pärast paariaastast töötamist, kutsekoolidel staažiaastad aga on negatiivse mõjuga. Paneelis b näeme, et põhikoolides käituvad palgad efektiivse mudeliga sarnaselt: palk kasvab kiiresti staaži alguses ning pärast 15. staažiaastat. Gümnaasiumides on tõus pigem 5.–10. staažiaastal ja pärast 15. staažiaastat. Kutsekoolide puhul aga hakkavad pärast kuuendat staažiaastat palgad langema ja alustavad tõusu alles 13. staažiaastal.

TULEVIKU VÄLJAKUTSED

Kas tsentraalne või detsentraliseeritud palgamudel?

Õpetajate palgamudelitel on mitu eesmärki: tagada järelkasv¹⁰ ning õiglane ehk panusepõhine tasustamine.¹¹ Haridusökonomika kuulsaima autori Hanusheki¹² 119 uuringu metaanalüüs näitab, et 20% juhtudest on seos õpetajate palkade ja õpilaste tulemuste vahel positiivne, 7% negatiivne ja ülejäänud juhtudel statistiliselt mitteoluline. Arusaamine, mis on õiglane ja mis motiveeriks panustama, erineb. Meie haridusökonomiline lähenemine eeldab, et panus ja tasustamine peavad liikuma käsikäes, põhinedes tõendusel¹³. Seega on soovitatav palgakasv just esimesel viiel õpetamisaastal, kõrgemad palgad keerulisemates klassiruumides ja ainetes, kus õpivad hariduslike erivajadustega ja madala sotsiaalmajandusliku taustaga õpilased, ning kõrgemates klassides.

Joonis 3.3.3 Tööstaaži ja töötasu seos õpetajatel



a) Logaritmiline mudel b) Üldistatud aditiivne mudel (GAM)

ALLIKAS: autorite joonis

Soovitame õpetamistaseme või ainespetsiifilist palgamudelit. Ideaalses maailmas peaks efektiivne palgakujundus seega kuuluma võimeka koolijuhi pädevusse.

Kas ampsutööturg tuleb ka (kooli)haridusse?

Eesti on olnud helde haridusrahastaja. Võrreldes teiste Euroopa riikidega investeerime iga taseme haridusse keskmisest enam. Samas on õpetajad selgelt märku andnud, et teenivad vähe ja töötavad ülekoormusega. Viimane võib olla tingitud nii vajadusest kui ka võimalustest, sest ka paljude teiste ametite pidajad töötavad palju ja mitmel töökohal, aga nende keskmise palga arvestuses pole määratletud normkoormust. Me näitasime, et ülekoormusega (st enam kui täiskoormusega) töötavad pigem 40–60-aastased õpetajad ja hindame seda võimalustest lähtuvaks.

Kui kõrghariduses ollakse möödapääsmatult ja rohkem või vähem murelikult lepitud lühiajaliste lepingute ja „amputamisega“ isegi eliithariduses¹⁴, siis pärast koroonapandeemiat on õpetamisturg paisunud eelkõige tasuliste kodu-

õpetajate (tuutorite) arvelt, kelle teenusteni jõutakse platvormide või isiklike soovitude kaudu. Ka ärilahendused on jõudnud kooli, näiteks asendusõpetajate kasvuprogramm¹⁵, mis otsib võlaõiguslike lepingute toel (asendus)õpetajaid. Meie analüüs ei näidanud võlaõiguslike lepingute plahvatuslikku kasvutrendi. Siiski on ühel kolmandikul õpetajatest ka selliseid lepinguid ja kuna õpetajate koguarv on kasvanud, on kasvanud ka selliste lepingute arv. Lisa teenitakse kuus keskmiselt alla 200 euro.

Mida enam on koolijuhil autonoomiat palga- ja personaliküsimustes, seda enam on tähelestatud koolide omavahelist konkurentsi ja turukäitumist. Konkurents võib avalduda selektiivses vastuvõtus ehk koolivalikus, kooli mainesse investeerimises ja ka õpetajate palkamises. Seda kõike võib kuvada kui haridust edendavat

Ideaalses maailmas peaks efektiivne palgakujundus kuuluma võimeka koolijuhi pädevusse.

Mida enam on koolijuhil autonoomiat palga- ja personaliküsimustes, seda enam on täheldatud koolide omavalist konkurentsi ja turukäitumist.

praktikat¹⁶, aga ka kui narratiivi, mis rõhutab hariduse kaubastamist, õpetajate koostöö vähenemist, koolidevahelise erinevuse ja segregatsiooni süvenemist.¹⁷ Seda teemat käsitleb pikemalt käesoleva aruande 4. peatükk.

Tingimustes, kus õpetaja keskmine vanus on ületanud 50 eluaastat (vt lisas olevaid jooniseid 3.3.10 ja 3.3.11) ja koolijuhtide vanus on veelgi kõrgem, ei olda siiski nii alati kasutama platvormitööd, tööampse ja lühiajalisi tehingukulude rohkeid töösuhteid. Nii näemegi, et võlaõiguslepingud on pigem noorematel pedagogide registrisse kuuluvatel õpetajatel. Prognoosime selle trendi jätkumist.

Tabel 3.3.2 Õpetajate töötasu ja taustanäitajad (keskmised väärtused), september 2019 – august 2024

	Kõik	Põhikool	Gümnaasium	Kutsekool
Väljamakse kuus	2064,69 €	2023,81 €	2286,49 €	1940,02 €
Koormus	0,94	0,95	0,93	0,90
Staaž aastates	7,25	7,15	7,58	8,68
Vanus aastates	48,72	48,93	49,9	50,37
Sugu (naiste osakaal)	81,67%	88,27%	81,76%	58,52%

ALLIKAS: autorite tabel

Kas Eestis on probleem õpetajate järelkasvuga?

Viimaste uuringute¹⁸ valguses on levinud arusaam, et õpetajaid on puudu kohe ja palju.¹⁹ Ometi on näha suurt huvi õpetajahariduse vastu²⁰, õpetajakutset omavaid, kuid õpetajatena mitte töötavaid inimesi on palju²¹ ning plaanitud on seadusmuudatused²², mis alandavad õpetajaametisse sisenemise barjääre. Ka siin artiklis käsitletud õpetajate palgakasv peaks motiveerima edaspidi nii õpetajaharidust omandama kui ka õpetajaametisse astuma. On isegi väidetud, et õpetajate palgad ületavad õppejõudude palkasid (vt lisas jooniseid 3.3.5 ja 3.3.6). Viimase fakti puhul võib olla põhjuseks nii õpetajaametisse sisenemise kõrge barjäär (õppejõuna võib töötada, aga õpetajana ei või) või ka vähene ülikoolidevaheline konkurents, mis võimaldab ülikoolil monopsonistlikult palku all hoida, samas kui koolid konkureerivad õpetajate nimel. Lisaks näitame, et õpetajakutset omavaid, aga õpetajana mittetöötavaid inimesi, kes saaksid asuda õpetajaametisse, on alates 2019. aastast olnud stabiilselt umbes 2600 (8% õpetajatest). Seega on meie hinnangul õpetajate tööturg pigem liikumas helgel kursil.

LISAD

Lisa 1. Gümnaasiumi-, põhikooli- ja kutsekooliõpetajate väljamaksete kuine ja aastane dünaamika viimasel viiel aastal

Tabel 3.3.2 kirjeldab registripõhiseid andmeid, kus kõik õpetajaametisse registreeritud isikud on seotud töötamise registri (TÖR) andmetega perioodil 1.09.2019–1.09.2024 ja ühendatud taustaandmetega (sugu, haridus, vanus), mis omakorda on ühitatud tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni andmete (TSD) ja Eesti Hariduse Infosüsteemiga (EHIS).

Andmete põhjal võib väita, et kui 2020. ja 2021. aasta võrdluses õpetajate sissetulekud praktiliselt ei muutunud, siis viimastel aastatel, eriti 2023. ja 2024. aastal, on toimunud suuri hüppeid nii mediaanpalgas (joonisel 3.3.4 kasti keskel olev kriips) kui ka palgaerinevuses („vurrud“ ehk jooned, mis näitavad lihtsustatult öeldes 2/3 vaatlusi). Kast-vurrud-graafikute

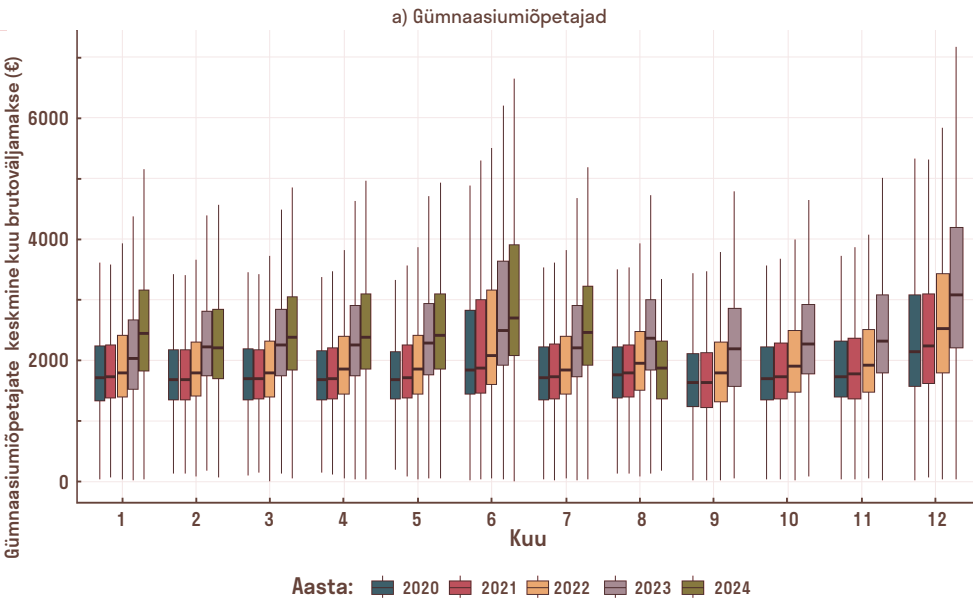
iseloomustab kast 50% vaatlusi ehk kasti suurus näitab erinevust poolte õpetajate palkades (mida pikem kast, seda erinevamad). Näiteks erinevad kutsekooliõpetajate palgad rohkem kui gümnaasiumi või põhikooliõpetajate palgad. Samas on nad ühtlasemalt jaotunud, nii et mediaan on võrdlemisi kasti keskel. Kõik kolm graafikut joonisel 3.3.4 näitavad selget sesoonsust kahel perioodil – juunis ja detsembris makstakse kas lisatasusid või puhkuserahasid.

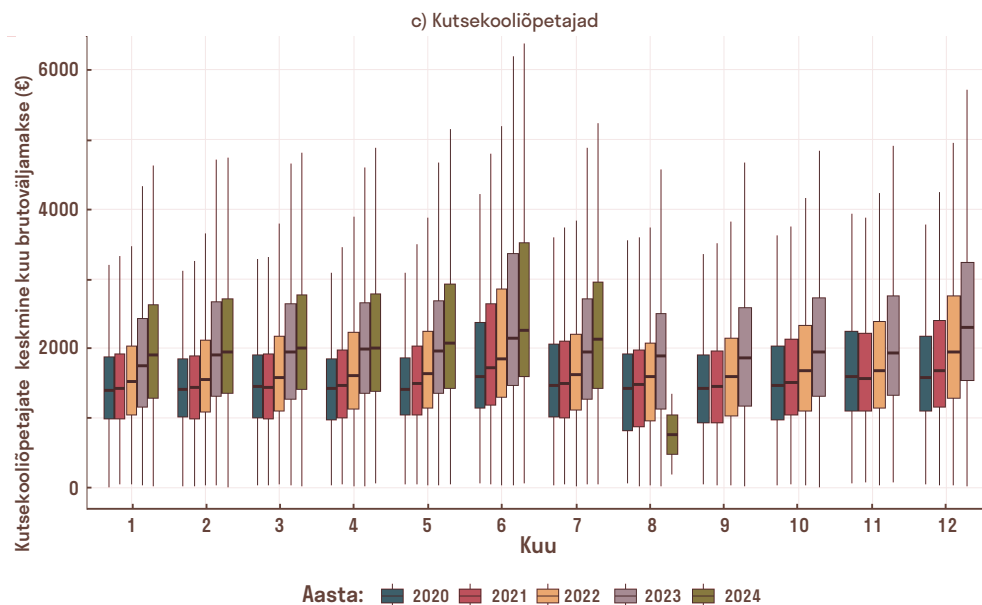
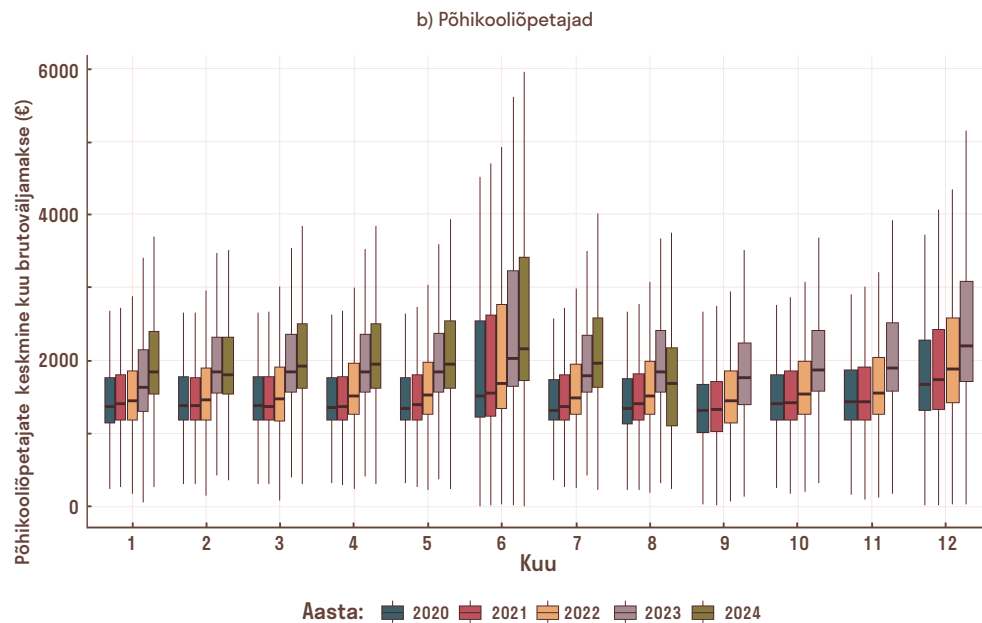
Lisa 2. Õppejõudude ja õpetajate palkade võrdlus

Ülikoolid on väitnud, et õppejõud panustavad ühiskondlikku hüvesse palju rohkem, kui ülikooli rahakott maksta võimaldab, mistõttu õppejõudude palgad jäävad riikliku alarahastuse tõttu isegi madalamaks kui õpetajatel.²³

Andmed näitavad, et õpetajad teenivad keskmiselt siiski vähem kui akadeemilised töötajad. 2023. aasta oktoobri võrdluses teenis õppejõud (hoolimata positsioonist ülikoolis) 41% ehk

Joonis 3.3.4 Viie aasta keskmised kuu brutoväljamaksed õpetajatele





971 eurot rohkem kui õpetaja. Ometi on üpris palju õppejõude, kes teenivad õpetajatest madalamat sissetulekut (vt joonis 3.3.5).

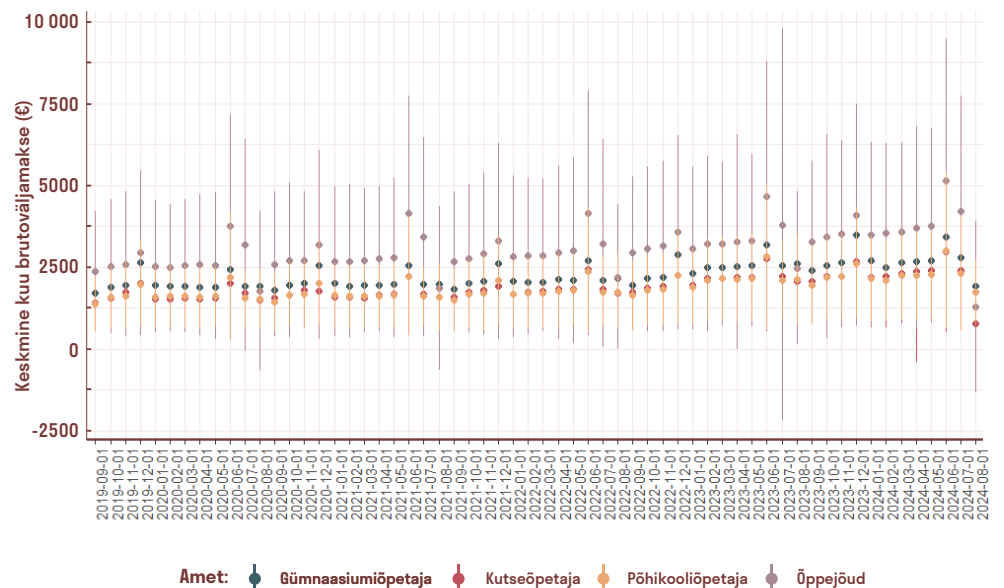
Näeme, et õpetajate keskmiste kuiste väljamaksete erinevus on olemas õpetamistasemete kaupa, madalaimad on palgad kutsehariduses ja kõrgeimad gümnaasiumiõpetajatel. Siiski ei ole need erinevused statistiliselt olulised ja ei ole tõsi, et ülikooli õppejõud teenib keskmiselt vähem kui õpetaja. Paraku on see vaid keskmiste gruppide võrdlus, mis sisaldab ka väga kõrgelt tasustatud professoreid ja uurimisgruppide juhte. Joonisel 3.3.6 on toodud ülikooli õppejõudude palgavõrdlus gümnaasiumiõpetajatega. Sellel on näidatud, kui palju teenib peamiselt klassi ees seisev lektor sarnases, aga ülevaatlikkuse mõttes aastases võrdluses. On näha, et õpetajate keskmine palk võib tõesti olla kõrgem,

kuid statistiliselt mitte oluliselt kõrgem mitmete ülikoolitöötajate, nagu assistentide, lepinguliste õppejõudude (kategooria 0) ja magistriskraadiga õppejõudude (kategooria 5 õpetaja) palkadest.

Lisa 3. Õpetajate lisateenistus

Umbes kolmandikul registreeritud õpetajatest on võlaõiguslik leping (VÕS) (joonis 3.3.7). Õpetajatel võib lepinguid olla ka mitu, millest mõni on võlaõiguslik. Aastal 2023 on õpetajate töötasu oluliselt tõusnud, kogutasu 20%, kuid võlaõiguslike lepingute tasu keskmiselt vähem ehk 10% (joonis 3.3.2). Võlaõigusliku lepinguga õpetajate osakaal muutunud ei ole, kuigi selliste lepingutega õpetajate arv on jõudnud üle 10 000 õpetaja. Ei ole teada, kas võlaõiguslik leping on õpetajal lisatöö tegemiseks või põhikohal töötamisel.

Joonis 3.3.5 Õpetajate ja õppejõudude palgavõrdus ja selle dünaamika kuude lõikes, september 2019 – august 2024



ALLIKAS: autorite joonis

MÄRKUS. Punktid tähistavad keskmist väljamakse summat ja kriipsud punktide ümber 95% usalduspiiri ehk vahemikku, kuhu koolis töötavate inimeste kuine väljamakse kuulub 95% juhtudel.

Võlaõiguslike lepingute lisatasu on püsinud ligikaudu 9% juures kogupalgast.

Lisa 4. Õpetajate töökoormus

Vähem kui pooltel (48% aastal 2023) on ainult üks tööleping (joonis 3.3.8). Ligikaudu 35% õpetajatest teeb aasta jooksul vähemalt korra lisatööd mõne töölepingu alusel (sh võlaõiguslik leping). Õpetajate arv on aastatega küll kasvanud, kuid mitme töölepinguga õpetajate osakaal on olnud stabiilne.

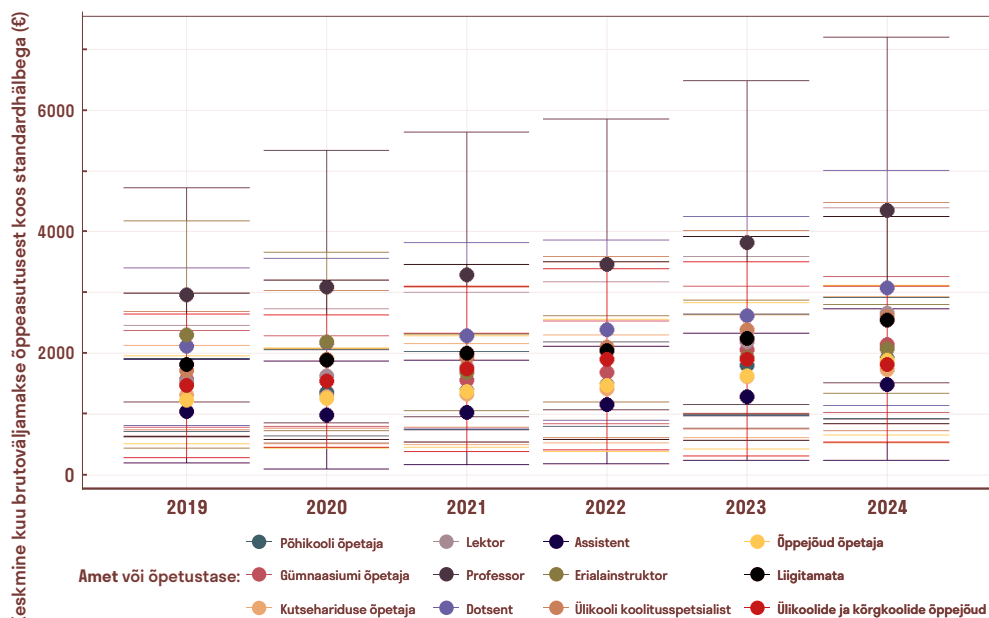
Enamik õpetajaid, 55–58%, töötab ligikaudu täiskoormusega (0,95–1,05) (joonis 3.3.9). Umbes 30% õpetajaid töötab alla 0,8 koormusega ning 8–9% koormusega 0,8–0,95. Võimalik, et neil õpetajatel on lisakoormus mõnel teisel pedagoogide registris mitte kajastuval ametikohal. Mõõdame ainult deklareeritud koormust, mis võib erineda tegelikust töömahust.

Lisa 5. Õpetajate vanus

Pedagoogide registris olevate ja õpetajana töötavate isikute arv on aastatel 2017–2023 oluliselt kasvanud (joonis 3.3.10). Lisaks näeme jooniselt 3.3.11, et kiiremini kasvab üle 50-aastaste õpetajate osakaal, kusjuures alla 40-aastaste õpetajate osakaal on aastatel 2020–2023 püsinud peaaegu muutumatuna. Märgata on üle 70-aastaste õpetajate osakaalu kasvu ning samal ajal asuvad õpetajakoolituse lõpetanud enam tööle erialal.

Õpetajate tööturul on märgata üle 70-aastaste õpetajate osakaalu kasvu.

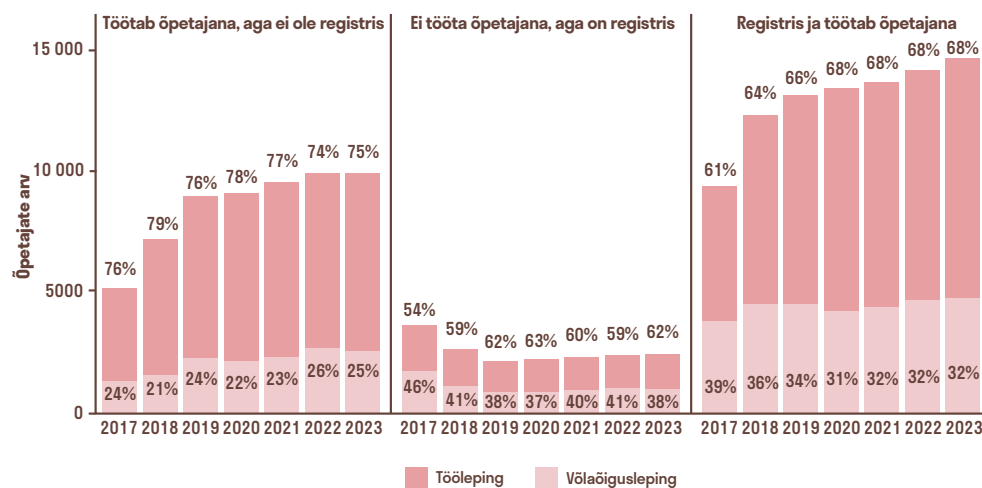
Joonis 3.3.6 Võrdlus õpetajate aastaste keskmiste väljamaksetega ülikooli ametite lõikes



ALLIKAS: autorite joonis

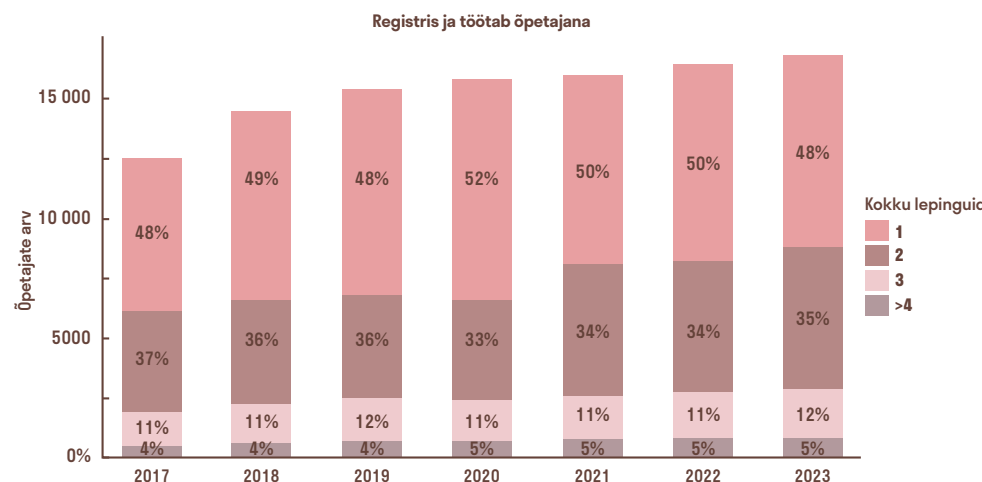
MÄRKUS. Punktid tähistavad aastal kuu keskmist väljamakse summat ja jooned punktide ümber näitavad standardhälbeid ehk vahemikke, kuhu kuulub 68% juhtudel koolis või ülikoolis töötavate inimeste kuine väljamakse.

Joonis 3.3.7 Õpetajaametis töötavate või pedagoogide registris registreeritud õpetajate lepingu tüübid



ALLIKAS: autorite joonis

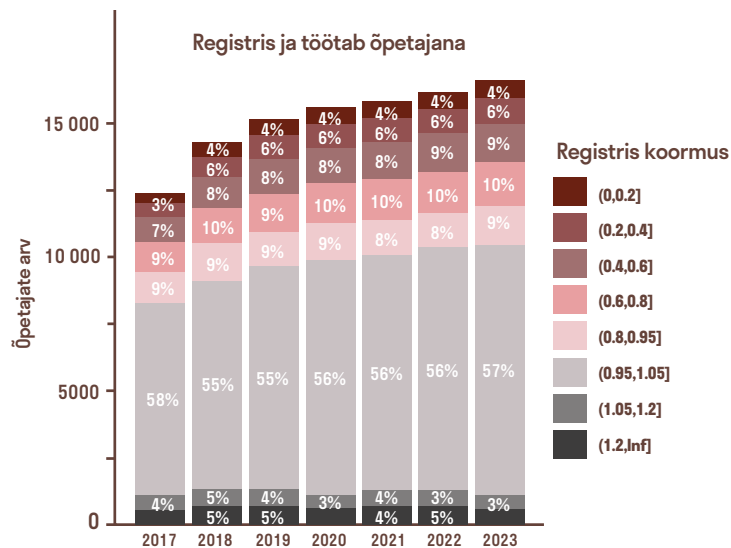
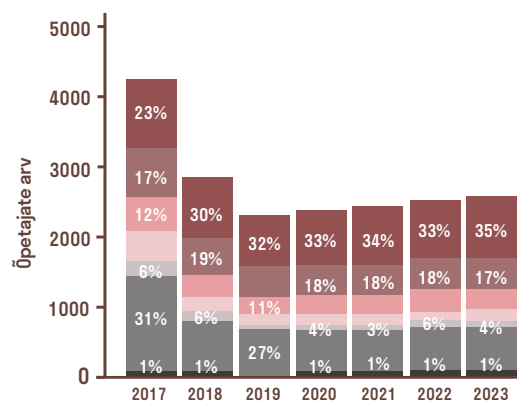
Joonis 3.3.8 Õpetajaametis töötavate või pedagoogide registris registreeritud õpetajate lepingute arv



ALLIKAS: autorite joonis

MÄRKUS. Lepingute arv on aasta keskmine lepingute arv ümardatud ülespoole.

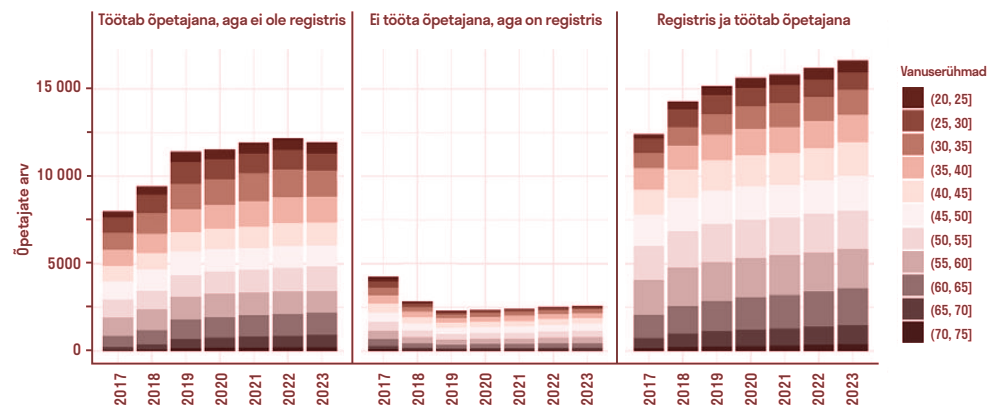
Joonis 3.3.9 Õpetajaametis töötavate või pedagoogide registris registreeritud õpetajate koormus



ALLIKAS: autorite joonis

MÄRKUS. Joonis põhineb pedagoogide registrisse märgitud koormusel, mis ei pruugi olla sama, mis töötajate registris märgitud koormus. Kõiki õpetaja ametikohal töötavaid õpetajaid ei pruugi olla ka pedagoogide registris. Intervallid legendis ei kattu omavahel. Alumine piirväärtus on välistatud ning ülemine piirväärtus on kaasatud (nt (0,0.2] tähendab „rohkem kui 0 kuni 0,2, kaasa arvatud“).

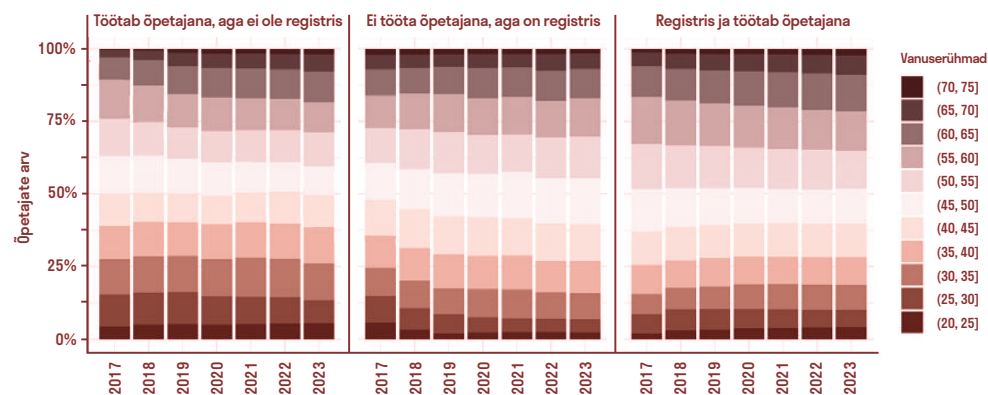
Joonis 3.3.10 Õpetajaametis töötavate või pedagoogide registris registreeritud õpetajate vanuseline jaotus



ALLIKAS: autorite joonis

MÄRKUS. Intervallid legendis ei kattu omavahel. Alumine piirväärtus on välistatud ning ülemine piirväärtus on kaasatud (nt (70,75] tähendab „rohkem kui 70 kuni 75, kaasa arvatud“).

Joonis 3.3.11 Õpetajaametis töötavate või pedagoogide registris registreeritud õpetajate vanuselise jaotuse proportsioon



ALLIKAS: autorite joonis

MÄRKUS. Intervallid legendis ei kattu omavahel. Alumine piirväärtus on välistatud ning ülemine piirväärtus on kaasatud (nt (70,75] tähendab „rohkem kui 70 kuni 75, kaasa arvatud“).

PEEGELDUS

Eve Eisenschmidt

Palgakasv on oluline komponent õpetajate töötingimuste kui terviku paremaks muutmise protsessis. Samuti kiputakse tõmbama võrdusmärgi õpetajate järelkasvu ja palga vahele. Siiski ainult palgakasvu rõhutamine varjutab vajadust keskenduda õpetajate töötingimustele tervikuna.

Palgamudelite kohta on erinevaid arvamusi, ühed toetavad pigem tsentraalset, teised detsentraliseeritud mudelit. Tsentraalne mudel võimaldaks vähendada õpetajate ja koolide ebavõrdsust, kuid ei võimaldaks arvestada õpetajate panust. Samas detsentraliseeritud ehk koolipõhine palgasüsteem võimaldaks arvestada õpetaja pingutust, kuid võib suurendada koolide konkurentsi.

Õpetajatöö kvaliteeti võib hakata mõjutama tööampsude osakaalu suurenemine. Koolid vajavad paindlikkust, kuid peab arvestama õpetajate vanuselist struktuuri, kus vanemad õpetajad eelistavad pigem stabiilsust ja nooremad õpetajad paindlikumaid töövorme.

Olukorra teevad keeruliseks ebapiisavad või ebakvaliteetsed andmed, mille põhjal analüüsida õpetajate koormust, järelkasvuvajadusi ja õpetajate palka. Seetõttu võivad avalik kommunikatsioon ja reformid olla ebaefektiivsed või koguni kahjulikud.

Et õpetajakutse oleks atraktiivne, vajame terviklahendust: õiglane palk, paindlikud töötingimused, toetav keskkond ja kvaliteetne andmestik õpetajaskonna kohta, et teha riiklikul tasandil prognoose ja juhtimisotsuseid. Selleks tuleb tegelda kolme teemaga.

1. Kahetasandiline dünaamiline palgafond: õpetajaskonna panus, millele lisandub konkreetse indeks. Arendame riiklikult, kuid koolipõhiselt rakendatavat panuseindeksi süsteemi. Indeks arvestab iga kooli õpetajate pingutust – õppeprotsessi raskusastet ja keskkonna keerukust. Riiklikult saavad koolid lisaraha, kui töötavad suuremate väljakutsetega

Ainult palgakasvu rõhutamine varjutab vajadust keskenduda õpetajate töötingimustele tervikuna.

piirkondades ja võtavad vastutuse lisandväärtuse loomise eest (nt arenguhüpe, uute algatuste testimine ja rakendamine). Koolijuht saab omakorda luua palgasüsteemi, mis on läbipaistev ja diferentseerib õpetaja pingutust koolisiselset, kuid riiklikult läbi räägitud näitajate põhjal.

2. Õpetajaameti tervikvaade. Kujundame tasakaalu stabiilsuse ja paindlikkuse vahel. Pakume toetavaid töötingimusi – tähtsustame tiimitööd ja paindlikku tööaega. Loomesüsteemi, mis võimaldab õpetajal teha teadlikke karjääriotsuseid, kasutada arengupausi, mille jooksul saab töötada mõnes muus valdkonnas, et tuua kooli värsket vaadet. Tervikvaade suurendab õpetajakutse atraktiivsust, hoiab kogenud õpetajaid ning pakub uutele tulijatele positiivset kuvandit ametist.

3. Õpetajate register. Loomes avaliku registri õpetajakoolituse lõpetanute, karjääripausil olijate ja ümberõppijate, et koolid saaksid kontakteeruda ja teha otsepakkumisi kutsega õpetajatele. Töötame välja paindlikud õpetajate tagasitulekuprogrammid, mille käigus saavad kutsega, kuid hetkel mujal töötavad õpetajad naasta ametisse, sealhulgas osalise tööajaga ja juhendamise toel.

VIIDATUD ALLIKAD

1. Õpetajate palkade kujunemine. – Rahandusministeerium, viimati uuendatud 25.09.2025, <https://www.fin.ee/opetajate-palkade-kujunemine>.
2. S. Kimball, H. G. Heneman III, R. Worth, J. Arrigoni, D. Marlin, Teacher compensation: Standard practices and changes in Wisconsin. WCER Working Paper No 2016-5 (University of Wisconsin–Madison, Wisconsin Center for Education Research, 2016).
3. S. McGrath-Champ, S. Fitzgerald, M. Gavin, M. Stacey, R. Wilson, Labour commodification in the employment heartland: Union responses to teachers' temporary work. – Work, Employment and Society 37 (5), 2023.
4. T. J. Brewer, P. S. Myers, M. Zhang, Islands unto themselves: How merit pay schemes may undermine positive teacher collaboration. – Critical Questions in Education 6 (2), 2015.
5. L. D. Pham, T. D. Nguyen, M. G. Springer, Teacher merit pay: A meta-analysis. – American Educational Research Journal 58 (3), 2021.
6. E. A. Hanushek, Assessing the effects of school resources on student performance: An update. – Educational Evaluation and Policy Analysis 19 (2), 1997.
7. S. Loeb, M. E. Page, Examining the link between teacher wages and student outcomes: The importance of alternative labor market opportunities and non-pecuniary variation. – Review of Economics and Statistics 82 (3), 2000.
8. S. Loeb, M. E. Page, Examining the link between teacher wages and student outcomes: The importance of alternative labor market opportunities and non-pecuniary variation. – Review of Economics and Statistics 82 (3), 2000.
9. OECD, Education at a glance 2020: OECD indicators (OECD Publishing, 2020).
10. M. D. Hendricks, Does it pay to pay teachers more? Evidence from Texas. – Journal of Public Economics 109, 2014.
11. E. A. Hanushek, The failure of input-based schooling policies. – The Economic Journal 113 (485), 2003.
12. E. A. Hanushek, The failure of input-based schooling policies. – The Economic Journal 113 (485), 2003.
13. S. Loeb, M. E. Page, Examining the link between teacher wages and student outcomes: The importance of alternative labor market opportunities and non-pecuniary variation. – Review of Economics and Statistics 82 (3), 2000.
14. Oxford UCU, Emergency briefing: Beyond HESA: Pay and working conditions for casualised staff in Oxford colleges and in the Department for Continuing Education (2023).
15. Asendusõpetajate kasvuprogramm <https://asendusopetaja.ee/>.
16. L. Woessmann, International evidence on school competition, autonomy, and accountability: A review. – Peabody Journal of Education 82 (2–3), 2007.
17. C. A. Lubienski, S. T. Lubienski, Reconsidering choice, competition, and autonomy as the remedy in American education. – W.J. Mathis, Tina M. Trujillo (eds.) Learning from the federal market-based reforms: Lessons for the Every Student Succeeds Act (ESSA) (Information Age Publishing, 2016).
18. Riigikontroll, Õpetajate vastavus kvalifikatsiooninõuetele ja ainepädevus (2024); Arenguseire keskus, Õpetajate järelkasvu tulevik. Trendid ja stsenaariumid aastani 2040 (2023).
19. H. Raudla, Eesti hariduse edulugu ohustavad õpetajate järelkasvu puudus, meeletu töökoormus ja vähene töötasu. – Õpetajate Leht, 19.12.2023; Riigikontroll: nõuetele vastavate õpetajate puudus on arvatust suurem. – ERR, 26.01.2024.
20. Tallinna Ülikooli esitati ligi 9700 sisseastumisavaldust. Populaarseimad erialad olid psühholoogia ja hariduse juhtimine. – Uudised, Tre Raadio, 5.07.2024.
21. Arenguseire keskus, Õpetajate reserv Eestis (2024).
22. Õpetajate järelkasvu tagamiseks luuakse karjäärimudel ja avardatakse ametisse asumise võimalusi. – Uudised, Haridus- ja Teadusministeerium, 8.01.2025.
23. Vt ka Õpetajate palk tõuseb ja läheb kohati õppejõudude palgast mööda. – ERR, 30.04.2021; Õpetajate palkade kujunemine. – Rahandusministeerium, viimati uuendatud 25.09.2024, <https://www.fin.ee/opetajate-palkade-kujunemine>; Tartu Ülikooli palgapoliitika. – Tartu Ülikooli Ametiühing, <https://union.ee/too-ulikoolis/tartu-ulikooli-palgapoliitika/>.

