Vabariigi Valitsuse määruse „Õpetaja töötasu alammäär“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus ja eelnõu eesmärk

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 76 lõike 1 kohaselt lepivad käesoleva seaduse § 74 lõikes 7^1 nimetatud õpetaja ning §-s 74^1 kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele vastava õpetaja töötasu alammäära kollektiivlepingu seaduses sätestatud tingimustel ja korras kokku tööandjate esindajatena haridus- ja teadusminister ja üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitude volitatud esindajad või kohaliku omavalitsuse üksuste ja erakoole pidavate eraõiguslike juriidiliste isikute volitatud esindajad ning töötajate esindajana õpetajate registreeritud ühenduste volitatud esindajad. Nimetatud kokkuleppe alusel kehtestab Vabariigi Valitsus õpetaja töötasu alammäära määrusega. Kui põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 76 lõikes 1 nimetatud kokkulepet ei saavutata, kehtestab õpetaja töötasu alammäära Vabariigi Valitsus põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 76 lõikes 3 nimetatud määrusega.

Kutseõppeasutuse seaduse § 40 lõigetes 3–5 on kutseõppeasutuse õpetaja töötasu alammäära kokkuleppimiseks ja Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestamiseks sätestatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse §-ga 76 samalaadsed alused. Regulatsioon hõlmab kutseõppeasutuses töötavaid üldharidusõpetajaid ja kutseõpetajaid, kes vastavad seaduses sätestatud kvalifikatsiooninõuetele või kuuluvad kutseõppeasutuse seaduse § 39 lõikes 10 nimetatud õpetajate hulka. Viimasena nimetatud grupi hulka kuuluvad isikud, kes asuvad tööle kutseõpetajana ja kes on asunud omandama õpetaja kvalifikatsiooni vastavalt kutseseaduse alusel kehtestatud kutsestandardile või asuvad tööle üldharidusainete õpetajana ja kes vastavad põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74 lõikes 7^1 sätestatule. Viidatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse sättes on sätestatud, et sama paragrahvi lõikes 7 sätestatud juhul võib direktor sõlmida ühe korra tähtajalise töölepingu kuni kolmeks aastaks isikuga, kes: 1) läbib kõrghariduse tasemel õpetajakoolitust või 2) omab või omandab magistrikraadi või sellele vastavat kvalifikatsiooni. Seega võimaldab seadus teatud isikutega sõlmida ühe korra tähtajalise töölepingu kuni kolmeks aastaks.

Eelnõu eesmärk on kehtestada õpetaja töötasu alammäär põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatud kvalifikatsiooninõuetele vastava õpetajale, sama seaduse § 74 lõikes 7^1 nimetatud õpetajale, kutseõppeasutuse seaduses sätestatud kvalifikatsiooninõuetele vastavale õpetajale ning sama seaduse § 39 lõikes 10 nimetatud õpetajale. Täistööajaga töötamise korral on töötasu alammäär 2030 eurot kuus. Määruses nimetatud alammäärast väiksemat töötasu ei tohi tööandja täistööajaga töötavale määruse kohaldamisalasse kuuluvale õpetajale maksta. Seega kannab käesolev määrus sarnast eesmärki töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatava töötasu alammäära määrusega.

Eelnõu on kooskõlas Eesti Reformierakonna ja Erakond Eesti 200 koalitsioonileppe aastateks 2025 – 2027 punktiga 67: Õpetajate töötasud peavad kujunema konkurentsivõimeliseks, mis toob ametisse uusi õpetajaid ja tagab hea Eesti hariduse jätkumise. Suurendame haridustoetuses õpetajate palgafondi osa, võimaldades koolipidajatel kujundada õpetajaid motiveeriv palgamudel. Suurendame aastaks 2028 diferentseerimiskomponendi 24%-ni. Õpetajate palgakasv lepitakse kokku eelarveläbirääkimistel.

Eelnõu ja seletuskirja valmistasid ette Haridus- ja Teadusministeeriumi õpetajapoliitika ja haridusjuhtimise osakonna nõunik Liis Lehiste (735 0206; liis.lehiste@hm.ee), analüüsiosakonna juhtivanalüütik Kristel Vaher (735 0268; kristel.vaher@hm.ee), strateegia- ja finantsosakonna finantsanalüütik Hille Vares (735 0272; hille.vares@hm.ee),

õpetajapoliitika ja õigusosakonna õigusnõunik Marili Lehtmets (735 0289; marili.lehtmets@hm.ee).

Eelnõule on juriidilise ekspertiisi teinud Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Indrek Kilk (735 0144; indrek.kilk@hm.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määrusel on kaks suuremat muudatust. Esiteks kehtestatakse ühe määrusega ühtne riiklik töötasu alammäär nii üldhariduskoolide õpetajatele kui ka kutseõppeasutustes töötavatele üldharidusõpetajatele ja kutseõpetajatele, kes kuuluvad määruse kohaldamisalasse. Teiseks suureneb õpetaja töötasu alammäär täistööajaga töötamise korral 1970 eurolt 2030 euroni kuus. Kutseõppeasutuste õpetajate lisamine määruse kohaldamisalasse tuleneb kutseõppeasutuse seaduse § 40 täiendamisest lõigetega 3–5, millega seati üldhariduskoolide ja kutseõppeasutuste õpetajate töötasu alammäära kokkuleppimine ja kehtestamine ühtsetele alustele.

Kuigi riik arvestas ka varem kutseõppe rahastamisel üldhariduskooli õpetaja töötasu alammääraga, ei olnud kutseõppeasutuse õpetajale seadusega tagatud samaväärset õigust nõuda tööandjalt vähemalt riiklikule alammäärale vastavat töötasu. Ühtne regulatsioon toetab õpetajate võrdset kohtlemist ja õiglast tasustamist ning suurendab kutseõppeasutuste õpetajate kindlustunnet töötasu suhtes.

Varasemad õpetajate töötasu alammäära määrused on hõlmanud üksnes põhikooli ja gümnaasiumi õpetajaid. Kutseõppeasutuste õpetajate lisamine riikliku töötasu alammäära regulatsiooni tingib seetõttu ka senisest üldisema pealkirja ja laiema õigusliku aluse kasutamise. Kuna määrus hõlmab nii üldharidusõpetajaid kui ka kutseõpetajaid, on selle pealkiri „Õpetaja töötasu alammäär“. Määruse preambulis viidatakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 76 lõike 3 kõrval ka kutseõppeasutuse seaduse § 40 lõikele 5. Mõlemad sätted annavad Vabariigi Valitsusele õiguse kehtestada õpetaja töötasu alammäär, kui seaduses ette nähtud kokkulepet ei saavutata.

Määruse eelnõu koosneb kolmest paragrahvist.

Paragrahviga 1 kehtestatakse täistööajaga töötamise korral 2030 euro suurune töötasu alammäär põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74 lõikes 7^1 nimetatud ning põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega õpetajale kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele vastavale põhikooli ja gümnaasiumi õpetajale ning kutseõppeasutuse seaduse § 39 lõikes 10 nimetatud õpetajale ja kutseõppeasutuse seadusega kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele vastavale õpetajale.

Paragrahviga 2 tunnistatakse kehtetuks Vabariigi Valitsuse 9. jaanuari 2026. a määrus nr 2 „Kvalifikatsiooninõuetele vastava ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74 lõikes 7^1 nimetatud põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja töötasu alammäär“.

Paragrahviga 3 sätestatakse määruse jõustumine 1. jaanuaril 2027. a.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Euroopa Liidu õigus ei reguleeri eelnõuga seonduvat.

4. Määruse mõjud

Määrusel on oluline mõju õpetajaameti väärtustamisele ning õpetajate võrdse kohtlemise edendamisele haridussüsteemis. Määrusega suureneb õpetajate töötasu alammäär täistööajaga töötamise korral 1970 eurolt 2030 euroni kuus ehk 3%, mis parandab õpetajate töötasu konkurentsivõimet ning toetab haridusvaldkonna atraktiivsust tööandja ja töövaldkonnana.

Määruse teise olulise muudatusena laiendatakse riikliku töötasu alammäära kohaldamist kutseõppeasutuste õpetajatele. Sellega tagatakse üldhariduskoolide ja kutseõppeasutuste õpetajatele võrreldavad õiguslikud garantiid ning toetatakse nende võrdset kohtlemist sõltumata haridustasemest, kus õpetaja töötab. Muudatus tunnustab kutseõpetajate rolli Eesti haridussüsteemis ning aitab tugevdada arusaama õpetajaametist kui ühtsest kõrge kvalifikatsiooniga professionaalsest tegevusalast.

Kuigi kutseõppeasutuste rahastamisel on õpetajate töötasu arvestamisel lähtutud üldhariduskoolide õpetajate töötasu alammäärast ka varem, loob määrus esmakordselt kutseõppeasutuste õpetajatele selgesõnalise õiguse nõuda vähemalt riiklikule alammäärale vastava töötasu maksmist. Seetõttu seisneb muudatuse peamine mõju õigusliku kindluse suurendamises ning õpetajate võrdse kohtlemise põhimõtte tugevdamises.

Määruse mõju ulatub kõigile selle kohaldamisalasse kuuluvatele üldhariduskoolide ja kutseõppeasutuste õpetajatele. Nende õpetajate töötasu alammäär on edaspidi täistööajaga töötamise korral 2030 eurot kuus. Seeläbi puudutab muudatus otseselt suurt osa Eesti õpetajaskonnast ning annab selge signaali õpetajatöö väärtustamisest riigi tasandil.

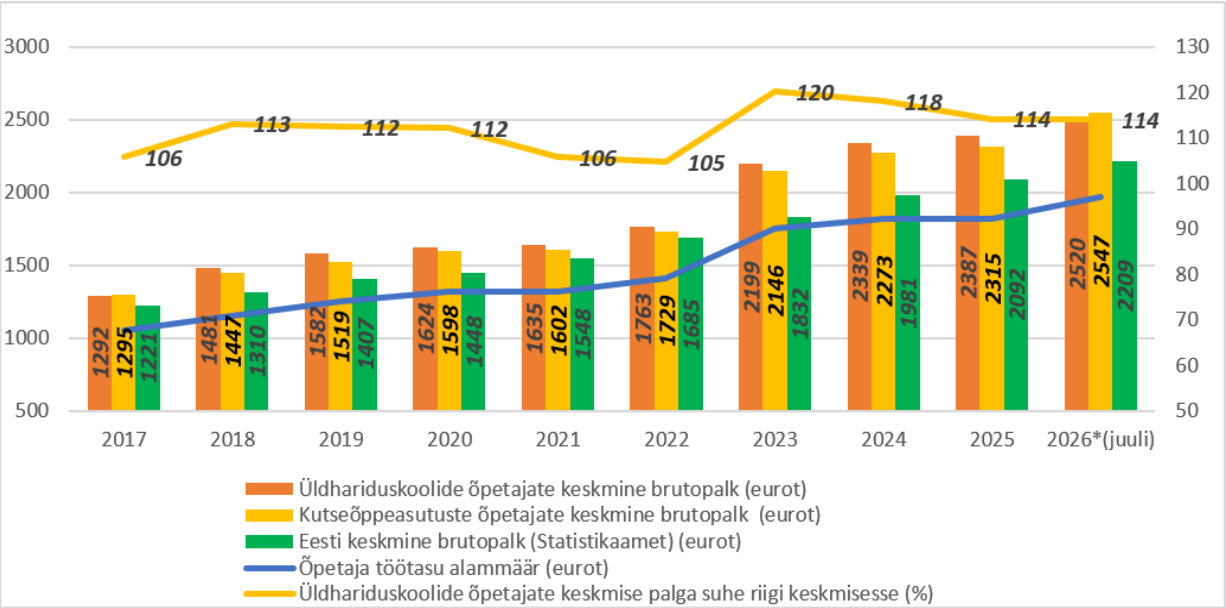
2027. aastal on riigieelarves planeeritud üldhariduskooli õpetaja arvestusliku brutokuupalga kasv 2497 euroni ehk 3,9 %, sh õpetaja töötasu alammäära kasv 1970 eurolt 2030 euroni ehk 3%. 2027. aastal kasvab diferentseerimiskomponent 23%ni (2026. aastal on diferentseerimiskomponent 22%).

5. Määruse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Haridusvaldkonna arengukava 2035[1] oluline strateegiline suund on järgmine: õpe on õppijakeskne ja tulevikku vaatav ning õpetajate järelkasv on tagatud. Eesmärgiks on täistööajaga töötava kvalifitseeritud õpetaja keskmise palgataseme tõstmine tasemele, mis on üldhariduskooli ja kutsehariduskooli õpetajal vähemalt 120% Eesti keskmisest töötasust ja lastaiaõpetaja vähemalt Eesti keskmise töötasu määras.

Riigieelarveliste vahendite toel on Eesti üldhariduskoolide õpetajate töötasu alammäär ja keskmine palk järjepidevalt kasvanud. Kümneaastase perioodi jooksul (2017-2026) on õpetaja keskmine palk kasvanud ligi 2 korda (üldhariduses 1,95 ning kutsehariduses 1,97 korda). 2017. aastal oli nii üld- kui kutsehariduse õpetaja keskmine palk veidi alla 1300 euro, 2026. aasta juuli seisuga on keskmine veidi enam kui 2500 eurot. Õpetaja töötasu alammäär on suurenenud 1,88 korda - 1050 eurolt on see kasvanud 1970 euroni. Eesti keskmise palga kasv jääb sellele veidi alla – samal ajavahemikul on see kasvanud 1,81 korda ehk 1221 eurolt 2209 euroni (vt joonis 1).

Joonis 1. Üldhariduskoolide ning kutseõppeasutuste õpetajate ja riigi keskmine palk, õpetaja töötasu alammäär ja üldhariduskoolide õpetajate keskmise palga suhe riigi keskmisesse palka 2017-2026



2027. aasta õpetajate töötasu alammäära üle peeti 2026. aastal läbirääkimisi ja konsultatsioone 3. juunil, 9. ja 23. septembril 2026. a. Kuigi läbirääkimistele olid kutsutud lisaks Eesti Linnade ja Valdade Liidule kõik koolide pidajad, puudusid paljudel kohale tulnud pidajate esindajatel volitused läbirääkimisi pidada. Eesti Haridustöötajate Liit tuli läbirääkimistele ootusega, et õpetaja töötasu alammäär oleks võrdne riigi keskmise töötasuga st järgmisel aastal 2312 eurot. Haridus- ja teadusminister Kristina Kallas selgitas, et 2027. aastaks on kavandatud töötasu alammäära tõus ligikaudu 3% ehk 2030 euroni ning diferentseerimiskomponendi kasv 23%-ni. Ministri sõnul on eesmärk kasvatada palgafondi viisil, mis jätab koolijuhtidele võimaluse diferentseerida töötasu vastavalt karjäärimudelile, ülesannetele ja vastutusele. Eesti Haridustöötajate Liit kavandatud tõusuga ei nõustunud. Mis ühtlasi tähendab, et põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 76 lõikes 1 ja kutseõppeasutuse seaduse § 40 lõikes 3 nimetatud kokkulepet ei saavutatud.

Eesti hariduse infosüsteemi 15. oktoobri 2026. a seisuga andmetel on üldhariduse õpetajate ametikohti kokku 14674, sh kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides 12003, riigi üldhariduskoolides 1512 ja eraüldhariduskoolides 1159 ametikohta. Kutseõppeasutuste õpetajate ametikohti on kokku 1206, sh 199 munitsipaalkutseõppeasutuse, 999 riigikutseõppeasutuse ning 8 erakutseõppeasutuse õpetajate ametikohta. Vajalik ressurss alammäära tagamiseks (koos riiklike maksudega 517,6 miljonit eurot) on kavandatud 2027. aasta riigieelarvesse ning uusi täiendavaid rahalisi kohustusi see kaasa ei too.

Üldhariduskoolide pidamiseks antava riigieelarvelise sihtotstarbelise toetusega antakse linnadele ja valdadele ning eraüldhariduskoolide pidajatele iga arvestusliku ametikoha kohta õpetajate tööjõukuludeks toetus, mis on 2027. aastal 23% kõrgem käesoleva määrusega kehtestatavast õpetaja töötasu alammäärast. See võimaldab õpetajate töötasu diferentseerida kooli pidaja ja kooli direktori kehtestatud töö- ja palgakorralduse põhimõtteid järgides. Riigi üldharidus- ja kutsekoolidele tagatakse eelarvesse õpetajate tööjõukulud vastavalt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 82 lõikele 9.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2027. a.

7. Eelnõu kooskõlastamine ja huvigruppide kaasamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule ja Rahandusministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Eesti Haridustöötajate Liidule, Eesti Koolijuhtide Ühendusele, Eesti Eraüldhariduskoolide Ühendusele, Eesti Kristlike Erakoolide Liidule, Eesti Vabade Waldorfkoolide Ühendusele, Eesti Õpetajate Liidule, Õpetajate Ühenduste Kostöökojale, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühingule.

Kristina Kallas
haridus- ja teadusminister