



HARIDUS- JA
TEADUSMINISTEERIUM

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus

2024

Sisukord

1. Lahendatav probleem.....	2
2. Senine õiguslik regulatsioon	3
3. Eesmärgid	4
4. Võimalikud lahendused	5
4.1. Mitteregulatiivsed lahendusvariandid	5
4.2. Regulatiivsed lahendusvariandid	5
4.2.1. Tähtajatu töölepingu lõpetamiseks täiendavate aluste loomine	6
4.2.2. Koolijuhtide tähtajalised töölepingud.....	6
4.2.3. Atesteerimine	6
4.2.4. Arenguvestlus	7
4.2.5. Värbamine	7
5. Uuringud, kaalutlused ja huvipoolte kaasamine	7
6. Kavandatavad muudatused	8
7. Seosed siseriikliku ja Euroopa Liidu õigusega	8
8. Möjuanalüüs	9
8.1. Kavandatav muudatus: koolijuhi atesteerimine	9
8.2. Kavandatav muudatus: tähtajaliste töölepingute sõlmimine	11
8.3. Kavandatav muudatus: koolijuhiga arenguvestluse korraldamine	13
8.4. Kavandatav muudatus: koolijuhiks värbamine	14
9. Edasine väljatöötamine ja kaasamine	15

1. Lahendatav probleem

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse algatamise ajendiks on vajadus lahendada kooliti ebaühtlase juhtimiskvaliteedi probleemi 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 võimalikult soodne 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 juhib direktor, kes vastutab kvalifikatsiooninõuetele vastava töötajaskonna komplekteerimise, õppimiseks ja õpetamiseks turvalise õpikeskkonna kujundamise ning õppeprotsesside juhtimise eest. Õppeasutuse juhi tegevuse tulemuslikkus on lahutamatult seotud õppeasutuse eesmärkide ja talle seatud oodatavate tulemustega.

Koolijuhtide enda sihipärane professionaalne arendamine on väga ebaühtlane^{1,2} ning osa koolipidajaid ei tegele koolijuhi kompetentside ja töö tulemuslikkuse süstemaatilise hindamisega^{3,4,5}. Tulemuseks on üleriigiliselt koolijuhtimise ebaühtlane 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, suureneb kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate osakaal,⁶ püsivad koolidevahelised erinevused õpitulemustes ning õpilaste ja õpetajate rahulolus. Sageli on vajadus nõrgema sotsiaal-majandusliku taustaga õpilastega koolides professionaalselt tugevama pädevusega koolijuhti.

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 õpetamise meetodite kasutamisel.⁷ Probleem puudutab otseselt nii koolipidajaid kui -juhte, kaudsemalt õpetajaid ja õpilasi ning ühiskonda tervikuna.

Eestis on 2023/2024. õppeaastal 510 üldhariduskooli. Vastavalt põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele juhib kooli direktor, kuid 10. novembri 2023. a seisuga on 14 koolis ajutiselt ametis direktori kohusetäitja ehk direktori ametikoht on alaliselt täitmata. Koolide pidajad on 2023/2024. õppeaastal 79 kohalikku omavalitsust, 57 erakoolipidajat ja Haridus- ja teadusministeerium. Üle 10 kooli on pidada neljal kohalikul omavalitsuses: Tallinna linn (58 kooli), Tartu linn (22), Saaremaa (18) ja Pärnu linn (14). 48 kohalikus omavalitsuses on vähem kui 5 kooli (sh ainult 1 kool on 12 omavalitsuses).

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](http://minuomavalitsus.ee)

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

⁶ https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/jarelkasvu_arnengusuunad_aastani_2026_mai_2021.pdf

⁷ Tire, G. jt (2023). PISA 2022 Eesti tulemused. Eesti 15-aastaste õpilaste teadmised ja oskused matemaatikas, funktsionaalses lugemises ja loodusteadustes. Tallinn, 2023.

Haridusvaldkonna arengukava 2035 üks strateegilistest eesmärkidest on, et Eestis on pädevad ja motiveeritud õpetajad ja koolijuhid, mitmekesine õpikeskkond ning õppijast lähtuv õpe.⁸ 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. Õpetajate järelkasvu tegevuskavas 2026 on sõnastatud eesmärk, et koolijuhtidena töötavad tippjuhi kompetentsidega juhid ja kõik koolid on õppivad organisatsioonid.⁹ Eelnimetatul põhineb Vabariigi Valitsuse tööplaanist 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.¹⁰

2. Senine õiguslik regulatsioon

Kutseõppeasutuste, põhikoolide ja gümnaasiumide ning koolieelsete lasteasutuste direktoritel olid tähtajalised töölepingud kuni 14. maini 2008. a. Töölepingute tähtajatuks muutmise algatas Riigikogu ning vastav muudatus jõustati huvikooli seaduse, koolieelse lasteasutuse seaduse, kutseõppeasutuse seaduse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seadusega (175 SE). Eelmises lauses nimetatud seaduse eelnõu seletuskirjas oli eesmärgina toodud vajadus muuta kooli juhtimine sõltumatuks erakondlikust poliitikast, et seeläbi muuta juhtimist professionaalsemaks ning muuta koolijuhi karjäär võimekatele inimestele atraktiivsemaks väljakutseks. Tehtud muudatus ei ole end aga praktikas õigustanud ja selle eesmärk pole täitunud.

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 tähtajatud ja töölepingut on võimalik lõpetada poolte kokkuleppel või lõpeb töösuhe töötaja surmaga. Töölepingu ülesütlemisele on seatud erireeglid, mis eelkõige kaitsevad õppeasutuse juhti kui töösuhte nõrgemat poolt, näiteks tööandja ei või töölepingut korraliselt üles öelda, kuid töötaja võib seda teha. Samuti sätestab seadus etteteatamise tähtajad töölepingu ülesütlemiseks.

Õigusaktidega pole reguleeritud koolijuhtide hindamist, tagasisideastamist ega atesteerimist. Vastavalt kehtivale põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele on kooli direktori kvalifikatsiooninõuded vähemalt magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon, juhtimiskompetentsid ning eesti keele oskus vastavalt keelseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele. Töölepingu sõlmimisel hinnatakse direktori vastavust kvalifikatsiooninõuetele, sealhulgas hinnatakse juhtimiskompetentse järgmistes valdkondades: organisatsiooni arengu juhtimine, õppekeskkonna kujundamine, personalijuhtimine, ressursside juhtimine ja enesejuhtimine.

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

⁸ [1. haridusvaldkonna arengukava 2035 kinnitatud 11.11.21.pdf \(hm.ee\)](https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/jarelkasvu_arengusuunad_aastani_2026_mai_2021.pdf)

⁹ https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/jarelkasvu_arengusuunad_aastani_2026_mai_2021.pdf

¹⁰ <https://valitsus.ee/media/6186/download>

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. Õppeasutuse pidaja võib kehtiva õiguse kohaselt töölepingu erakorraliselt üles öelda direktorist tulenevalt mõjuval põhjusel, mille tõttu ei saa mõlemapoolseid huve järgides eeldada töösuhte jätkamist.

Töölepingu seaduse § 9 lõige 1 sätestab, et tähtajalise töölepingu võib sõlmida kuni viieks aastaks, kui seda õigustavad töö ajutisest tähtajalisest iseloomust tulenevad mõjuvad põhjused, eelkõige töömahu ajutine suurenemine või hooajatöö tegemine. TLS §-d 9 ja 10 ei keela ega piira tähtajaliste töölepingute sõlmimist eriseadustest tulenevalt. Sageli on eriseadustes sätestatud tähtajalise töölepingu sõlmimise võimalus juhtimisülesandeid täitvate töötajatega, näiteks muuseumiseaduse § 18 lõige 1 (riigimuuseumi direktor), kõrgharidusseaduse § 24 lõige 3 (kõrgkoolide rektorid), teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse § 7 lõige 2 (teadus- ja arendusasutuse direktor) jt. Avalik-õiguslikes organisatsioonides on juhatuse liikmetel tähtaeg kuni viis aastat (nt Haigekassa või Töötukassa juhatuse liige). Nimetatud juhtudel on töösuhte tähtajalisuse eesmärgiks tagada ametikohtade täitmine võimalikult pädevate ja erialaselt kõrgel tasemel töötajatega regulaarsete konkursside korraldamise kaudu. Sama põhimõtte kehtib ka valitsussektoris, kus kõik ministeeriumite ja selle valitsemisala asutuste juhid nimetatakse ametisse kuni viieks aastaks. Valitsussektoris on tippjuhtidele samuti ootus oma arengu hindamiseks ja kompetentsi tõstmiseks. Õppeasutuse juhile omistatud ülesanded ja sellega kaasnev vastutus eeldab, et tegemist on PS ja TLS tähenduses mitte palgatöötaja, vaid juriidilise isiku kontrollorgani liikmega. Õppeasutuse juhil on küll koolipidajaga sõltuvuslik suhe, mis sarnaneb palgatöötaja töösuhtele, kuid õppeasutuse juhi tegevus on siiski suures osas iseseisev, st isik ei allu otseselt ja igapäevaselt kellegi juhtimisele ja kontrollile töötamise aja, koha ega viisi osas.

3. Eesmärgid

Algatatava Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eesmärk on saavutada olukord, kus:

- 1) õppeasutuste direktorite ametikohad täidetakse regulaarsete konkursside korras pädevate ja kõrgelt kvalifitseeritud isikutega;
- 2) õppeasutuste juhtidel on motivatsioon pidevalt arendada nii ennast juhina kui tõsta enda juhitava asutuse tulemuslikkust;
- 3) õppeasutuste juhid saavad pidajalt regulaarselt professionaalset tagasisidet, mis on suunatud ametialase arengu toetamisele;
- 4) juhipotentsiaaliga ning tugeva haridusliku eestvedamise pädevusega spetsialistidele, sh õpetajatele, avanevad võimalused konkureerida koolijuhi ametikohtadele.

Sellega kaasneb:

- 1) koolipidamise kvaliteedi tõus;
- 2) koolijuhi ameti maine paranemine;
- 3) kooli juhtimise kvaliteedi tõus;
- 4) õpetajaameti atraktiivsuse kasv;
- 5) õppe kvaliteedi tõus.

Eesmärgi saavutamise mõõdikud on:

- 1) Õpilaste rahulolu (sh seotus kooliga, psühholoogiliste baasvajaduste rahuldatuse) on suurenenud ja koolide näitajad ühtlustunud (allikas: HARNO rahuloluküsitlus).
- 2) Õpetajate kutsekindlus on kasvanud (tulemusnäitaja; allikas: EHIS).
- 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).

4. Võimalikud lahendused

4.1. Mitteregulatiivsed lahendusvariandid

Mitteregulatiivsete meetmena on Haridus- ja Teadusministeerium loonud e-keskkonna 360kraadise tagasiside meetodi kasutamiseks nii juhtide kui õpetajate töö tagasisidestamiseks ning välja on töötatud juhendmaterjalid. 2023. aastal töötati koostöös erinevate osapooltega välja õpetajate ja haridusasutuste juhtide täiendusõppe kontseptsioon, milles lepiti kokku osapoolte vastutus täiendusõppe korraldamisel.¹¹ 2023. aastal loodi Heateo Sihtasutuse poolt haridusjuhi värbamise käsiraamat, mis on toeks kooli pidajatele juhtide värbamisel.¹² Käivitatud on alustavate koolijuhtide programm. 2023. aastal uuendati haridusasutuse juhi kompetentsimudel, mis on toeks kooli pidajatele juhtide värbamisel, töösoorituse tagasisidestamisel ning professionaalse arengu toetamisel. Riigi tasandil on see aluseks juhtidele professionaalset arengut toetavate tegevuste pakkumisel.

Samuti on mitteregulatiivseks lahendusvariandiks koolipidajate täiendav teavitamine ja/või motiveerimine võimalustest rakendada töölepingu seaduses sätestatud aluseid töölepingu ülesütlemiseks. Õiguslikud võimalused töölepingu ülesütlemiseks sisuliste probleemide tõttu on olemas, kuid hetkel ei ole süsteemi, mis kohustaks õppeasutuse pidajatel neid järgima ja vastavalt reageerima.

Mitteregulatiivseks lahendusvariandiks saab olla ka soovituslik lahendus, mille kohaselt õppeasutuse pidajad sõlmivad töölepingu, mille üks tingimus on juhi eneseareng või juhtimiskompetentside täiendamine, st õppeasutuse juht on kohustatud läbima perioodiliselt koolitusi või osalema riigi poolt korraldatavates programmides. Ka töölepingu seaduse § 15 lõike 2 punkt 4 näeb töötajale ette kohustuse osaleda oma tööalaste teadmiste ja oskuste arendamiseks koolitusel. Kuid kui sellise kohustuse osas puudub standard või ühetaoline lähenemine, siis muutub praktika ebaühtlaseks.

4.2. Regulatiivsed lahendusvariandid

Regulatiivsed lahendusvariandid eeldavad õigusaktide muutmist. On võimalik näha ette täpsemad nõuded koolijuhtide värbamisele ja hindamisele, sätestada õppeasutuse pidaja kohustus anda koolijuhile tagasisidet (arenguvestluse ja/või atesteerimise kaudu), sätestada täiendavad alused töölepingu ülesütlemiseks või muuta koolijuhtide töölepingud tähtajaliseks

¹¹ https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2024-01/T%C3%A4iend%C3%B5ppe%20kontseptsioon_2023.pdf

¹² https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Haridusjuhtide_varbamise_kasiraamat_2023.pdf

analoogselt teiste tippjuhtide töölepingutega, sealhulgas sätestada tähtajaliste töölepingute pikkus.

Peamised valikuvariandid on:

- 1) säilitatakse võimalus tähtajatu töölepingu alusel töötada, kuid kooli pidajale antakse täiendavad alused koolijuhi töölepingu lõpetamiseks ning koolijuhi hindamise süsteemi ja kriteeriume täiendatakse (kohustuslik atesteerimine, ekspertide kaasamine värbamisse);
- 2) koolijuhtide töölepingud muudetakse tähtajalisteks ning koolijuhi hindamise süsteemi ja kriteeriume täiendatakse (kohustuslik atesteerimine, ekspertide kaasamine värbamisse).

4.2.1. Tähtajatu töölepingu lõpetamiseks täiendavate aluste loomine

Tähtajatu töölepingu ülesõtmise täiendavate aluste loomine eriseadustes (nt kui õppeasutus hädavajalike põhitegevuste tasemel toimib, kuid õppe tulemuslikkus on madal ja arendustegevus puudub) eeldab väga selgelt mõõdetavates või hinnatavates tulemuslikkuse kriteeriumides kokku leppimist. Lähtuda saaks välja töötamisel olevatest üldhariduse kvaliteedikriteeriumidest, kuid siis tuleks täiendavalt hinnata juhi panust nende täitmisel või muutustesse näitajates, võttes muuhulgas arvesse, et muudatuste juurutamisel oluliste tulemuste saavutamine võib võtta palju aega. Samuti tuleb silmas pidada, et selle lahenduse rakendumine sõltub eeskätt koolipidajate motivatsioonist ja teadlikkusest, mis on üle Eesti ebaühtlane. Eelnevat arvestades on tähtajatu lepingu lõpetamiseks täiendavate aluste loomine seadustes pigem ebaotstarbekas lahendus.

4.2.2. Koolijuhtide tähtajalised töölepingud

Võimalik on sätestada töölepingu seaduse suhtes erinorm, mille kohaselt õppeasutuse pidaja võib sõlmida koolijuhiga viieaastase tähtajaga töölepingu. Eeskujuks on riigiasutused ja kõrgkoolid, kus juhtide töölepingud on reeglina tähtajalised, mis tähendab, et nad peavad olema valmis oma juhtimisvisiooni ja saavutatud tulemusi perioodiliselt hindama ja tutvustama. Ka üldhariduskooli juhi ülesanded ja vastutus eeldavad, et sellisel ametikohal olev isik peab ennast pidevalt arendama. Õppeasutuse juhiga sõlmitava töölepingu tähtajalisust toetab asjaolu, et tähtajalisus hoiaks süsteemi avatuna – iga perioodi möödudes korraldatav avalik konkurss annab võimaluse kandideerida uutel võimekatel kandidaatidel – ning pakuks karjääri võimalusi heade juhtimiseeldustega õpetajatele, muutes ka nende ameti atraktiivsemaks. Eeskujuks on olnud ka avaliku teenistuse tippjuhid, kellel on samuti tähtajaline suhe tööandjaga. Õpetajate järelkasvu tegevuskavast 2026 tulenevalt on eesmärk, et koolijuhtidena töötavad samuti tippjuhi kompetentsiga juhid.

4.2.3. Atesteerimine

Nii tähtajatute kui tähtajaliste töölepingutega on võimalik ühendada koolijuhtide atesteerimist erinevas vormis ja erineva perioodilisusega. Atesteerimise läbiviijana näeme Eesti Koolijuhtide Ühendust, kelle moodustada on atesteerimiskomisjonid. Atesteerimiskomisjoni hinnang atesteeritavale saab kooli pidaja jaoks olla üksnes informeeriva iseloomuga ega saa takistada pidajal eelistatud koolijuhiga töölepingut sõlmimast.

Ekspertid on soovitanud viia koolijuhtide atesteerimine läbi juhi viienda tööaastajooksul. Kui direktor läbib antud koolis esimese ametiaja lõpus atesteerimise, siis võib pidaja temaga sõlmida teiseks ametiajaks tähtajalise töölepingu ilma avalikku konkurssi korraldamata.

4.2.4. Arenguvestlus

Arenguvestlus aitab atesteerimise kõrval ühe tegevusena koolijuhtidel oma arengule tagasiside saada ning seeläbi ka toetuse järgnevak (töö)perioodiks. Arenguvestluse käigus saab koolijuht võimaluse enda arengut analüüsida (teha eneseanalüüsi ja/või -mõtestuse), mis toimuks igal aastal töötaja ja tööandja vahel. Väiksemate kohalike omavalitsuste puhul võib osutuda probleemiks see, et kooli pidajal endal puudub vajalik pädevus arenguvestluse käigus koolijuhi professionaalset tegevust analüüsida ning talle arenguvestluse käigus ka pädevat tagasisidet anda.

4.2.5. Värbamine

Nii tähtajatute kui tähtjaliste töölepingutega on võimalik ühendada ka koolijuhtide värbamisega seonduv. Värbamise läbiviijana on arutelude käigus kaalutud nii kooli pidajale kui Eesti Koolijuhtide Ühendusele värbamiskomisjoni moodustamise õiguse andmist. Mõlemad lahendused on võimalikud. Komisjoni hinnang tööle kandideerijatele kohta saab kooli pidaja jaoks olla üksnes informeeriva iseloomuga ega saa takistada pidajal eelistatud kandideerijaga töölepingut sõlmimast.

5. Uuringud, kaalutlused ja huvipoolte kaasamine

VTK koostamisele eelnevalt läbiviidud uuringud:

1. Haridusjuhtide professionaalse arengu toetamise uuring 2024¹³
2. Haridus- ja Teadusministeeriumi tulemusvaldkonna „Tark ja tegus rahvas“ 2022. aasta tulemusaruanne 2023¹⁴
3. Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna "Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul" tulemuslikkuse ja mõju hindamine 2023¹⁵
4. Koolijuhtide värbamise uuring 2021¹⁶

Uuringute leidudest nähtub, et kõik koolijuhid ei tegele enda sihipärase professionaalse arendamisega ning tulemuseks on koolijuhtimise ebaühtlane kvaliteet. Kõik koolipidajad ei tegele koolijuhi kompetentside ja töö tulemuslikkuse süstemaatilise hindamisega ega ole talle pädevaks partneriks tegevuse eesmärgistamisel ja tagasisidestamisel. Muutused toimuvad soovitud suunas, kuid mitte piisavalt kiiresti.

Haridusjuhi kompetentsi- ja karjäärimudeli rakendusplaani ettepanekuteks on moodustatud töörühm, kes on kohtunud (ka laiendatud koosseisus) juunist 2023 kuni veebruarini 2024. Töörühma kuulusid lisaks Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikele ka Eesti Koolijuhtide Ühendus juhatuses Urmo Uiboleht, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühingu juhatuses aseesimees Haana Zuba-Reinsalu, Tartu Ülikooli haridustehnoloogia professor Margus Pedaste, Tallinna Ülikooli haridusjuhtimise professor Eve Eisenschmidt, Heateo Sihtasutuse juhatuses liige Pirkko Valge ning hariduspsühholoogid Kati Aus ja Grete Arro. Lisaks on

¹³ <https://heategu.ee/wp-content/uploads/2024/03/Haridusjuhtide-toetamise-uuring-03.2024.pdf>

¹⁴ https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2023-06/TUA22_tark%20ja%20teigus%20rahvas_1.pdf

¹⁵ https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2024-01/%C3%9CKP_rakenduskava_hindamine_L%C3%B5pparuanne.pdf

¹⁶ https://heategu.ee/wp-content/uploads/2024/02/2021_RAK_Koolijuhtide_varbamine_kokkuvote.pdf

toimunud mitmed fookusgruppide arutelud Eesti Koolijuhti Ühenduse juhatusega, riigikoolide juhtidega, koolipidajate esindajatega, Tallinna ja Tartu Ülikooliga.

Eelistatud lahendus on regulatiivne sekkumine ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmine. Regulatiivse lahenduse kasuks räägib asjaolu, et senised mitteregulatiivsed meetmed ei ole andnud soovivat tulemust ning teadlikkusel ja motivatsioonil põhinevad lahendused ei jõua sinna, kus muudatust oleks kõige enam vaja.

6. Kavandatavad muudatused

1. PGS § 71 lõikes 7 sätestatakse, et koolijuhiga sõlmitakse tööleping, mille tähtaeg on viis aastat.
2. PGS § 71 lõiget 6 täiendatakse konkursikomisjoni (värbamiskomisjoni) liikmete miinimumkoosseisu loeteluga, kuhu kuulub Eesti Koolijuhtide Ühenduse esindaja. Konkursikomisjoni moodustab kooli pidaja või Eesti Koolijuhtide Ühendus. Komisjon esitab töödaja esindajale valikuks kuni kolm kandidaati. Eeskujuks on avaliku teenistuse tippjuhtide värbamise, arendamise ja hindamise kord.¹⁷
3. PGS § 74¹ lõikes 3 täpsustatakse koolijuhi kvalifikatsiooninõudeid: juhtimiskompetentse hinnatakse kompetentsimudeli põhjal.
4. PGS §-i 71 täiendatakse sättega, et koolijuhi arengu toetamiseks korraldatakse vähemalt üks kord aastas arenguveestlus, mille viib läbi kooli pidaja määratud/volitatud isik.
5. PGS §-s 71 sätestatakse, et enne töölepingu tähtaja möödumist (lepingu kehtimise viiendal aastal) läbib koolijuht atesteerimise. Atesteerimise korra kehtestab haridus- ja teadusminister määрусega.

7. Seosed siseriikliku ja Euroopa Liidu õigusega

Tähtajaline leping on lepinguvabadust piirav ning intensiivne põhiõiguste riive, kuid arvestades sihtgruppi ning käesoleva eelnõu eesmärgi on tegemist proportsionaalse, sobiva ning mõõduka meetmega. Põhiseaduse (PS) § 29 lõige 1 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Seadusandjal on õigus teiste isikute õiguste ning vabaduste kaitsmise argumendil ning proportsionaalsel eesmärgil PS § 29 lõikes 1 toodud õigust piirata. Käesoleval juhul on eesmärk tagada õppijate õppekvaliteet, tervis, ohutus ja heaolu. Nende põhimõtete kaitsmiseks on põhjendatud mehhanismi kehtestamine õppeasutuse juhtide töölepingute perioodiliseks üle vaatamiseks ning hindamiseks, kas isik sobib antud töökohale ning tema töö vastab pidaja ootustele.

Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õiguse kohaselt võib piiranguid sätestada laste õiguste kaitseks ning siin on seadusandjal avar otsustusõigus. Näiteks, kui õppeasutuse juht ei suuda tagada koolis laste turvalisust või on kooli juhtimisel tõsiseid kvaliteediprobleeme, siis kaaluvad laste õigused turvalisele ja arengut toetavale õppekeskkonnale üles õppeasutuse juhi õiguse püsivale töösuhtele.

¹⁷ [Avaliku teenistuse tippjuhtidele esitatavad nõuded, nende värbamise ja valiku ning arendamise ja hindamise kord](#)

PS § 37 kommentaaride juures on rõhutatud, et kvaliteetne haridus tähendab, et koolil on kohustus tagada õpilaste elu, tervis ja heaolu. Selline positiivne kaitsekohustus tekib eeskätt juhtudel, kui õppeasutuse juht teab või peab teadma tegelikust otsesest ohust inimese elule või tervisele ning kooli võimuses on võtta meetmeid, mis mõistlikult eeldades seda riski väldiks. Seega on seadusandjal õigus kehtestada piiranguid haridussüsteemi turvalise ning efektiivse toimimise ja arengu tagamiseks.

Euroopa Liidu õiguse tasemel on tähtajatute lepingutega seonduv reguleeritud Euroopa Nõukogu direktiiviga 1999/70/EÜ, 28. juuni 1999, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Töandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta (edaspidi ka direktiiv). Direktiivi raamkokkuleppe viies klausel sätestab eriregulatsiooni tähtajaliste töölepingute kuritarvituste vältimiseks. Seda ei tule tõlgendada nii, nagu poleks tähtajalisi lepinguid põhimõtteliselt võimalik sõlmida või oleks selline õigus üksnes väga erandlikel juhtudel. **Tähtajalisi lepinguid on võimalik Euroopa Kohtu praktika kohaselt sõlmida, kui selleks on olemas objektiivsed põhjused.**

Direktiivi lisa „Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Töandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP)“ preambulis on öeldud, et teatavatel juhtudel vastavad tähtajalised töölepingud nii tööandjate kui ka töötajate vajadustele. Samuti on rõhutatud, et tähtajaliste lepingutega ei tekiks ebavõrdset kohtlemist, mõeldes eelkõige sotsiaalsetele garantiidele. Ka Euroopa Kohtu kohtupraktika käsitleb üldjuhul kahe sarnase sihtgrupi ebavõrdset kohtlemist olukorras, kus näiteks mõnda liiki hüvitist või muud sotsiaalset garantiid tagatakse üksnes tähtajatute töölepingute suhtes ning tähtajaliste töölepingutele ei ole tagatud sarnaseid sotsiaalseid garantiisid.

Eesti õiguse kohaselt ei teki tähtajatu lepinguga täiendavaid sotsiaalseid garantiisid ning tähtajalistel ametikohtadel on samad sotsiaalsed garantiid, mis tähtajatutel lepingutel. Ravikindlustuse süsteemi reeglid võimaldavad tagada ühetaolist kindlustuskaitset sõltumata lepingu tähtajalisusest. Ka ajutise töövõimetushüvitise maksmisel ei sõltu hüvitise suurus lepingu tähtajalisusest. Samuti ei sõltu tähtajalisest lepingust pensioni suurus või töötuskindlustushüvitised. Käesoleval juhul ei ole eesmärgiks sõlmida töölepinguid, mis kestaks alla ühe aasta, näiteks õppeasutuse pidaja ei saa sõlmida lepingut, mis kestaks septembrist kuni mai lõpuni. See tähendaks, et õppeasutuse juht oleks suveperioodil ilma sotsiaalsete garantiideta ning sissetulekuta. Kavandatava muudatuse kohaselt eeldatakse, et leping sõlmitakse viieks aastaks.

Eesti on teadus- ja arendusasutuste ning kõrgkoolide rektorite ja prorektorite tähtajaliste lepingutega seoses Euroopa Komisjonile vastanud, et teadus- ja arendusasutuse direktori ning kõrgkoolide rektori ning prorektori puhul on tegemist **asutuse tippjuhtide ametikohtadega, mistõttu on nendega tähtajaliste töölepingute sõlmimise erisuse kehtestamine olnud vajalik, et tagada asutuste juhtimise kõrge tase ja selle hoidmine, lisaks ka asutuse areng ja kvaliteedikontroll.**

8. Mõjuanalüüs

8.1. Kavandatav muudatus: koolijuhi atesteerimine

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

Koolijuhtidele kaasneb sotsiaalne mõju. Muudatus aitab koolijuhil saada arenguks vajalikku objektiivset ja asjatundlikku tagasisidet oma senisele tööle ja arengule. Tagasiside objektiivsus tagatakse sellega, et atesteerimist läbiviivate isikute (atesteerijate) ring on laiapõhjaline ja võimalikult sõltumatu (kooli pidaja/tööandja esindaja, kogenud kolleeg koolijuhtide esindusorganisatsioonist jne). Atesteerimise käigus tuvastatakse eelduslikult ka atesteeritava arengukohad: see on äärmiselt 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 (tõenäoliselt suureneb koolitöötajate rahulolu oma juhiga) jne.

Muudatusel on mõju sellele, et koolijuhina töötav isik oleks kohustatud senisest enam panustama enda professionaalsesse arengusse nii atesteerimise läbimise, töösuhte jätkamise (sama kooli juhina teisel viieaastasel perioodil) 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 sätte eesmärk seaduses on, et töötaja iseseisvalt arendaks oma teadmisi ja oskusi edasi. Elukestva õppe põhimõttest lähtudes on karjääriarengu oluline eeldus töötaja enda vajadus ja soov enesetäiendamiseks.

Muudatusel on oluline mõju koolile kui organisatsioonile. Juhtimise kvaliteedi parendamise läbi paraneb ka kooli kui organisatsioon 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 kindlasti ka õppekvaliteedis.

Muudatusel on mõju kohalike omavalitsuste korraldusele: kooli pidaja (sh kohalikud omavalitsused) esindajal tuleb osaleda koolijuhtide atesteerimiskomisjoni töös. Komisjoni töös osaleb kooli pidaja esindaja kõrval (komisjoni töö korraldajana) Eesti Koolijuhtide Ühenduse esindaja(d). Atesteerimiskomisjoni töös osalemine on ühekordne tegevus, selle 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 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 halduskoormus on mõnevõrra suurem, kuna peetavate koolide arv (mis ühtlasi tähendab, et ka koolijuhtide arv) on suurem.

Muudatusest on mõjutatud Eesti koolijuhte koondav ja esindav organisatsioon Eesti Koolijuhtide Ühendus. Kuna tegemist on mittetulundusühinguga, siis saab asuda seisukohale, et muudatusega kaasnevad majanduslikud mõjud – mõju mittetulundussektorile. Muudatus mõjutab nimetatud mittetulundusühingu koostööd eelkõige kohalike omavalitsustega (koolide pidajatega), aga ka riigiga. Nimelt on planeeritud, et Eesti Koolijuhtide Ühenduse liikmed (koolijuhid) moodustaksid atesteerimiskomisjoni ja korraldaksid oma kolleegide atesteerimist ning laiemalt toetaksid oma tegevusega koolijuhtide edasist 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 iga kord saaksid oma ülesannet täita. Lahenduse tugevuseks on asjaolu, et see soodustab enam ka avaliku- ja erasektori koostööd.

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 üleriiklikule kvaliteedile – kooli õppekvaliteedi eest seismine ja parendamine aitab hoida Eesti haridust rahvusvahelises pildis ning aitab tagada Eesti hariduse ühtlaselt kõrget kvaliteeti.

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 töö korraldamisega kaasnevad haldus- ja tööjõukulud (organisatsioonile tervikuna ja atesteerijatele). Eesti Koolijuhtide ühendus on hinnanud esialgseks aastaseks kuluks värbamis- ja atesteerimiskomisjonides osalemiseks 100 000 eurot, mis on plaanis katta Haridus- ja Teadusministeeriumi strateegilise partnerluse eelarvest.

Täienduskoolitusasutustele ja ülikoolidele kaasneb majanduslik mõju, täpsemalt mõju ettevõtlusele. Keskse atesteerimise süsteemi loomine eeldab, et koolijuht arendab ennast pidevalt ja omandab teatud kompetentsid, et vastata atesteerimisnõuetele. See omakorda tähendab seda, et koolitusturg peab pakkuma vajalikke koolitusi. Koolituste läbiviimine tagab läbiviijatele tulu ning ühtlasi ka avaldab mõju ettevõtlusele.

8.2. Kavandatav muudatus: tähtajaliste töölepingute sõlmimine

Mõjutatud sihtrühmad on koolijuhid, koolide pidajad, muud isikud (kes tunnevad endas potentsiaali koolijuhina tulevikus tööle asuda), riik.

Koolijuhtidele kaasnevad sotsiaalsed mõjud – eelkõige mõju töösuhtele. Alates 2008. aastast on koolijuhtide töölepingu tähtajatud. Töösuhte oluliseks tunnuseks on selle kestus ja püsivus, mistõttu eeldab töölepingu seadus, et tööleping sõlmitakse tähtajatult. Töölepingu seaduse § 9 ei piira ega keela tähtajaliste töölepingute sõlmimist eriseadustest tulenevalt. Eesti Vabariigi põhiseaduse §st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte, mis kõige üldisemalt peab looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte). Antud juhul on riik muutmas koolijuhtide töölepinguid tagasi tähtajaliseks (mis on töötaja jaoks ebasoodsam olukord senisega võrreldes), mis kindlasti mõjutab koolijuhtidena töötavate isikute õiguspärast ootust ning vähendab nende kindlustunnet senise töö jätkamiseks. Seetõttu võib muudatusega kaasneda, et koolijuhi ametikoht ei paista edaspidi sedavõrd atraktiivne, kuna võimalus seda täita on ajaliselt piiratud.

Tähtajaline töösuhe koos arenguvestluste ning atesteerimissüsteemiga loob heade juhtimisoskustega isikute reservi. Tähtajaliste töölepingute sõlmimisega kaasnevat ebakindlust (millega kaasneb ka majanduslik ebakindlus) vähendab asjaolu, et neil isikutel on võimalus leida rakendust ka muude organisatsioonide tippspetsialistide või -juhtidena.

Tähtajaline töösuhe soodustab koolijuhtide liikumist. Juhtide suurem mobiilsus võib mõjuda positiivselt nende enda motivatsioonile ja pühendumisele ning töö tulemuslikkusele ja eesmärgistatusele. Tähtajalisuse laiem rakendamine võib mõjuda positiivselt arenguvõimaluste pakkumisele.

Muudatus avaldab mõju kohaliku omavalitsuse korraldusele: mõnevõrra suureneb kooli pidaja (kohaliku omavalitsuse) halduskoormus, kuna tähtajatute töölepingute asendamine tähtajaliste töölepingutega toob kaasa direktori vaba ametikoha täitmiseks konkursi väljakuulutamise ja läbiviimise ning lisaks sellele ka töölepingute uuesti sõlmimise või nende pikendamise vajaduse. Arvestades, et ka tähtajatut töölepingut tuleb pidevalt muuta (näiteks töötasu tõusu tõttu vm põhjustel), siis iseenesest töölepingute pidev (ühe kooliga seondult viie aasta tagant) uuesti sõlmimine ei suurenda sisuliselt halduskoormust. Küll aga teeb seda mõnevõrra vaba ametikoha täitmiseks konkursside väljakuulutamine ja läbiviimine. Samas, kohalikus omavalitsuses, kus on vaid üks või kaks kooli, on sellise tegevuse läbiviimise intensiivsus madal. Osadel kohalikel omavalitsustel võib kaasneda risk, et väiksematesse koolidesse ei pruugita leida kvalifikatsiooninõuetele vastavaid juhikandidaate: konkurents tõstab koolijuhtimise kvaliteeti eeskätt nendes piirkondades, mis on elamis- ja töötamiskohana atraktiivsed ning valikuvõimalusi pakkuvad.

Õppeasutuse pidajal on võimalik tähtajaline tööleping enne tähtaja saabumist erakorraliselt üles öelda seaduses toodud alustel, kuid õppeasutuse pidajal tekib koondamise korral kohustus maksta õppeasutuse juhile hüvitist töötasu ulatuses, mida tal oleks olnud õigus saada lepingu tähtaja saabumiseni. Nimelt kohustab töölepingu seaduse § 100 lõige 3 tööandjat maksma töötajale hüvitist ulatuses, mis vastab töötasule, mida töötajal oleks olnud õigus saada lepingu tähtaja saabumiseni. Seega on näiteks olukorras, kus kooli pidaja otsustab oma koolivõrku korrastada, tööandja jaoks kanda oluline risk (arvestades, et direktorid töötajatena palgatakse erinevatel ajahetkedel, mistõttu nende tähtajalise töölepingu lõppemise hetk on erinev). Kooli pidaja peab tõenäoliselt nt kolme või enama kooli ümberkorraldamisel maksma vastavat hüvitist vähemalt kahele direktorile samaaegselt.

Muude isikute (st võimalikud koolijuhi ametikohale kandideerijad) puhul saab eelkõige välja tuua sotsiaalse mõju – täpsemalt mõju võrdsetele võimalustele. Muudatus suurendab Eesti inimeste võimalusi ennast teostada koolijuhina ehk mõjutab inimeste eneseteostusvõimalusi. Muudatuse tulemusel avaneb koolijuhi ametikoht (selle tähtaegse täitmise tõttu) senisest suuremale hulgale inimestele – kuna senisega võrreldes avaneb tihedamalt võimalus kandideerida vabale ametikohale, mis toob kohalike omavalitsuste jaoks esile oluliselt suurema hulga isikuid, kelle seast koolijuhti valida. Seni kuni koolijuhtide töölepingud on tähtajatud, vabaneb juhi ametikoht vaid olukorras, kus senine koolijuht vahetab töökohta, läheb vanaduspensionile või kui isikuga lõpetatakse tööleping tööandja initsiatiivil. Muudatus võib positiivselt mõjuda kooli töökeskkonna atraktiivsusele, kuna juhipotentsiaali ning tugeva visiooniga koolitöötajatel, sealhulgas õpetajatel, tekib enam võimalusi kandideerida direktori ametikohale.

Riigi vaatest saab välja tuua mõju riigivalitsemisele, täpsemalt keskvalitsuse korraldusele. Muudatus mõjutab avalikke teenuseid – hariduse näol on tegemist avaliku teenusega. Koolijuhi ametikoha täitmine tähtajalise töölepinguga avab võimaluse koolide pidajatel piisavate intervallidega otsida võimalikult head, kõrge kvalifikatsiooniga, uuendusmeelset, oma ja koolitöötajate arengu eest seisvat isikut, mis omakorda tagab koolijuhtimise kõrge taseme ning laiemalt hariduse kõrge kvaliteedi. Sellest võidavad nii koolitöötajad kui ka koolis õppivad õpilased ning kaudsemalt ka lapsevanemad ehk, muudatusel on ka laiem mõju ühiskonnas.

Samuti kaasneb muudatusega riigi vaatest mõju regionaalarengule, täpsemalt mõju elukvaliteedile. Muudatus mõjutab eriti piirkondi, kus on seni on olnud väiksem surve koolijuhil ametikohale (vähem ametikohale kandideerivaid isikuid). Põhjuseks on asjaolu, et paljud koolijuhid otsivad töötamise jätkamise võimalusi edaspidi tõenäoliselt veidi avaramalt (ei piirdu ühe kohaliku omavalitsuse poolt peetavate koolidega, vaid näevad väljakutseid ka mujal). Seega toob muudatus tõenäoliselt kaasa oluliselt suurema kandideerijate hulga ametikoha täitmiseks väljakuulutatud konkurssidel. Tugev kool on piirkonnas elu hoidmise alus ning sellest võib kujuneda piirkonna arengu mootor. Hästi juhitud ning kvaliteetse õpi- ja töökeskkonnaga kool võib ka maapiirkondadesse meelitada uusi elanikke, sealhulgas kõrgema kvalifikatsiooniga inimesi (kvalifitseeritud õpetajad, kõrgharidusega lapsevanemad). See võib omakorda olla tõukeks piirkonna arengule.

8.3. Kavandatud muudatus: koolijuhiga arenguestluse korraldamine

Mõjutatud sihtrühmad on koolijuhid, koolide pidajad, riik.

Koolijuhtidele kaasnevad sotsiaalsed mõjud. Kindlasti on arenguestlus koolijuhil enesearendamise peamine mehhanism ning mille eesmärk on anda tööandjale tagasisidet ja saada seda ka vastu. Täpsemalt avaldab muudatus, mille tulemusena koolijuhtidega viiakse iga-aastaselt läbi arenguestlust, mõju tööturule ja -keskkonnale, kuna valitud lahendus mõjutab töötaja ja tööandja vahelist töösuhet. Tööandja saab arenguestluse abil parema ülevaate töötaja (koolijuht) arengust ning koolijuhil kui töötaja areng saab seeläbi suurema tõenäosusega tööandja poolt järgneval perioodil toetatud. Ilma arenguestlust korraldamata ei pruugi koolipidaja olla teadlik koolijuhil arendamist vajavatest oskustest, teadmistest jne. Arenguestluste kaudu saab juhtida töötaja ootusi, tunnustada tema saavutusi ning tuvastada ja lahendada võimalikke probleeme, seada arengueesmärgi järgmiseks aastaks. See omakorda suurendab töötaja pühendumust organisatsioonile ning vähendab tõenäosust, et töötaja lahkaks.

Muudatus avaldab mõju kohaliku omavalitsuse korraldusele. Mõnevõrra suureneb kooli pidaja (kohaliku omavalitsuse) halduskoormus, kuna pidaja peab oma hallatavate haridusasutuste juhtidega iga-aastaselt pidama arenguestlust. Kaasnev halduskoormus on pigem väike – ühe kooli pidamisel kaasneb koormus korraldada aasta jooksul üks arenguestlus (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; nimetatud isikud võivad volitada selleks ka mõne muu pädeva valla- või linnavalitsuse ametniku (haridusosakonna juhataja, haridusnõuniku). 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 isikud peavad mõne erandina üldjuhul siiski vaid ühte üldharidust andvat õppeasutust, mis tähendab seda, et arenguestlus tuleks läbi viia üks kord aastas. Riigile (Haridus- ja Teadusministeeriumile) kaasnev halduskoormus on mõnevõrra suurem, kuna peetavate koolide arv (mis ühtlasi tähendab, et ka koolijuhtide arv) on suurem.

Muudatuse tulemusel peavad kohalikud omavalitsused koolijuhile arenguestluse käigus tagasiside andmiseks suurendama pädevusi, mis võib tähendada asjakohaste koolituste ja/või õppe läbimist. Eelkõige võib see puudutada väiksemaid kohalikke omavalitsusi. Sellisest koolitusest ja/või õppest osavõtu saavad tagada nii erasektor (koolitusfirmad), kui ka riik.

Riigi vaates kaasneb kindlasti mõju haridusele, täpsemalt mõjutab lahendus (koolijuhiga arenguestluse korraldamine) haridusteenuse kvaliteeti. Kui kooli direktori areng on läbi arenguestluse korraldamise toetatud ja tagasisidestatud, siis avaldab see omakorda mõju laiemalt haridusteenuse kvaliteedile: koolijuht oskab läbi selle enam toetada teisi koolitöötajaid

ning koolitöötajad omakorda õpilasi; koolijuht on teadlikum, kuidas (haridus)asutust ja selle arengut juhtida. Riigi poolt peab olema vajadusel tagatud tugi kohalike omavalitsustele, et viimastel oleks suutlikkus arenguvestlusi kvaliteetselt praktikas korraldada.

8.4. Kavandatud muudatus: koolijuhiks värbamine

Mõjutatud sihtrühmadeks on koolijuhiks kandideerivad isikud, koolide pidajad, Eesti koolijuhte koondav ja esindav organisatsioon (Eesti Koolijuhtide Ühendus), riik.

Koolijuhtideks kandideerivatele isikutele kaasneb muudatustega sotsiaalne mõju. Muudatuse tulemusel saab seaduses täpsemalt määratletud koolijuhi värbamisega seotud isikute ring (konkursikomisjoni liikmed) ning värbamisprotsess tervikuna. Seega muudatuse tulemusel kindlasti konkursi läbiviimise praktika üle Eesti ühtlustub. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 71 lõike 6 kohaselt kehtestab täna direktori vaba ametikoha täitmiseks korraldatava konkursi läbiviimise korra iga kooli pidaja ise. Edaspidi kehtestab selle korra haridus- ja teadusminister määrusega (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse alusel on täna vastav kord kehtestatud haridus- ja teadusministri poolt määrusega riigikoolidele – 4. novembri 2013. a määrus nr 34 „Riigi kutseõppeasutuste ja riigi üldhariduskooli direktori vaba ametikoha täitmiseks korraldatava konkursi läbiviimise kord“). Väheneb tõenäosus, et konkurss on formaalne, kuna komisjon peab edaspidi lähtuma riigi poolt kehtestatud õigustloovast aktist.

Lisaks sellele kaasneb mõju võrdsetele võimalustele, kuna laiapõhjalisema konkursikomisjoni (kus lisaks kooli pidajale on ka muid liikmeid – Eesti Koolijuhtide Ühenduse esindaja jne) olemasolu tagab suurema võimaluse koolijuhina tööle asuda laiemal hulgal ühiskonnaliikmetel, kuivõrd väheneb eelduslikult isikupõhine sõltuvus kooli pidajast (poliitilised seosed, isiklikud tutvused jne). Väheneb tõenäosus, et valituks osutub isik, kes on kooli pidaja jaoks meelepärane muul põhjusel, kui erialane pädevus.

Muudatusel on mõju kohalike omavalitsuste korraldusele, täpsemalt kohaliku omavalitsuse töökorraldusele. Koolijuhi ametikoha täitmiseks on kooli pidajad pidanud moodustama vastavad konkursikomisjonid, edaspidi on plaanis kirjutada seadusega ette selle komisjoni koosseisu kuuluvad isikud (asjakohaste huvigruppide esindajad). Kindlasti hakkab konkursikomisjoni liikmeks olema Eesti Koolijuhtide Ühenduse esindaja. Kuna konkursikomisjoni töös osalevad edaspidi ka isikud, kes ei ole kooli pidaja (tööandja) esindajad, siis tähendab see, et korraldada tuleb nõ majaväliste isikute kaasamist (nendega konkursitoimingute läbiviimise tähtaegade kooskõlastamist, arutamist jne).

Eesti koolijuhte koondavale ja esindavale organisatsioonile (Eesti Koolijuhtide Ühendusele) kaasnevad muudatustega majanduslikud mõjud, täpsemalt mõju halduskoormusele, kuna nimetatud organisatsiooni esindajad hakkavad kuuluma koolide pidajate poolt moodustatud konkursikomisjonidesse, eesmärgiga olla pidajatele abiks koolijuhtide värbamisel. Mõju halduskoormusele on keskmine, kuid tegemist on eelnevalt nimetatud organisatsiooni enda poolt soovitud ülesandega, et aidata seeläbi kaasa koolijuhtide pädevuse ühtlasele tõusule riigis. Täpne koormus sõltub sellest, milline saab olema lõplik üleminek tähtajatutelt töölepingutelt tähtajalistele töölepingutele. Kuna tähtajaliste töölepingute lõppemise tähtaeg (massiliselt) ei saabu enne 2030. või 2031. aastat, siis Eesti Koolijuhtide Ühenduse töökoormus lähiajal ei suurene. Värbamisega tuleb kindlasti tegeleda ka jooksvalt (uued tegevust alustavad koolid; koolid, kus direktorid on töölt lahkunud jne). Riskikohana võib välja tuua selle, et Eesti Koolijuhtide Ühenduse liikmeskonnas ei pruugi olla piisavalt motiveeritud ja pädevaid liikmeid, et osaleda koolijuhtide värbamiskonkurssidel Eesti eri paigus.

Riigi vaatest kaasneb mõju haridusele, täpsemalt mõjutab muudatus haridusjuhtimise ja selle kaudu hariduse kvaliteeti. Suuremat juhtimiskvaliteeti tagava tegevuse (laiapõhjalisem komisjon, kus on suurem ekspertteadmused) kaudu tagatakse õpilastele kvaliteetsema hariduse kättesaadavaks tegemine. Kool saab tööle kandideerivate isikute ringist võimalikult pädevama ja suurema arengupotentsiaaliga juhi. Selline isik saab juhtimistöörüist kasutades võimalikult tõhusalt mõjutada ülejäänud koolimeeskonda (teisi koolitöötajaid), kes koostöös tagavad kooli arengu soodsas suunas, millest omakorda saavad kasu ka õpilased ja lapsevanemad.

Lisaks sellele kaasneb mõju ka riigivalitsemisele – täpsemalt mõju eelarvele. Selleks, et Eesti Koolijuhtide Ühendus saaks anda oma panuse koolijuhtide värbamiseks, on vajalik nimetatud organisatsiooni senisega võrreldes mõnevõrra enam rahaliselt toetada. Nimelt kaasnevad konkursikomisjoni töös osalemisega sõidu- ja tööjõukulud (värbajale) ning tegevuse koordineerimisega seonduvad tööjõukulud (organisatsioonile). Samuti, et tagada riigi vaatest regionaalne mõju, st et tugevad juhid kandideeriks ka maapiirkondade koolide juhtideks, tuleb koolide pidajatel pakkuda maapiirkondadesse siirdujatele lisahüvesid, mis on seotud riigieelarve kuludega. Maapiirkonnad väikeste koolide ja/või vähem ahvatleva elukeskkonnaga (tihtipeale puudulik meelelahutus, puudulikud teenused, vananev elanikkond jne) ei pruugi olla ametist vabanevale koolijuhile või uuele ametisse kandideerivale isikule esimeseks valikuks. Tagamaks koolijuhi värbamisprotsessi edukuse, peab pidaja panustama koolijuhi töötasusse või heale transpordiühenduse korraldamisse.

Eelnõu koostamise käigus kavandatakse põhjalikuma mõjuanalüüsi tegemine.

9. Edasine väljatöötamine ja kaasamine

Tallinna Ülikooli Haridusteaduste instituudi haridusjuhtimise akadeemia eestvedamisel töötatakse käesolevalt välja terviklikku haridusjuhtide arengu toetamise ja hindamise raamistikku. Koostöös Eesti Koolijuhtide Ühenduse, Tartu Ülikooli, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Heateo Sihtasutusega, on valminud esialgne koolijuhtide atesteerimise kavand, mida on tutvustatud ka Eesti Linnade ja Valdade Liidu haridus- ja noorsootöö eelarve läbirääkimiste töörühmale. Ühiselt on mõtestatud nii kompetentsimudeli, õppimist toetavate juhtimisviiside mudeli kui ka Eesti Hariduse Kvaliteediagentuuri (HAKA) kvaliteedimudeli rolli selles. Järgmises etapis toimub atesteerimissüsteemi testimine ja arendamine, mille käigus kontrollitakse atesteerimissüsteemi kasutatavust ning vastavust esialgsele lähteülesandele. Tulemustest tehakse koos Tartu Ülikooli esindajatega ülevaade osalenud koolijuhtidele, Eesti Koolijuhtide Ühenduse juhatusele, koolipidajate esindajatele ning viiakse sisse vajalikud täiendused. Atesteerimissüsteemi lõplik valmimise tähtaeg (koos sisenditega teavitustmaterjalide loomiseks jne) on 13. detsember 2024. a.

Eelnõu väljatöötamiseks on planeeritud erinevate sihtrühmade kaasamine läbi järgnevate kanalite:

Siht- või sidusrühm	Peamine kaasamiskanal	Siht- või sidusrühma ülesanded
Ülikoolide eksperdid	Töörühm	Töörühma ettepanekute teadmispõhine hindamine ja valideerimine. Ettepanekute esitamine seaduseelnõu koostamiseks Seaduse jõustamise järgselt eesmärkide täitmise regulaarne seire ning soovitude andmine
Koolijuhid, Eesti Koolijuhtide Ühendus	Töörühm	Töörühma ettepanekute teadmispõhine hindamine ja valideerimine. Ettepanekute esitamine seaduseelnõu koostamiseks

Koolide pidajad	Töörühm	Töörühma ettepanekute teadmispõhine hindamine ja valideerimine. Ettepanekute esitamine seaduseelnõu koostamiseks
-----------------	---------	--

Kaasamise ajakava

Tähtaeg	Tegevus
September	Eelnõu koostamise konsultatsioonid ja väljatöötamine
Oktoober-detsember 2024	Seaduseelnõu esmase versiooni valmimine ja EISis koostöölastamine ning eelnõu täiendamine
Jaanuar 2025	Eelnõu VV istungile esitamine
Jaanuar-juuni 2025	Menetlus Riigikogus
2026	Eeldatav jõustumine