

# EESTI ÜLDHARIDUSE RAHASTAMISE OLUKORD JA PROBLEEMID<sup>1</sup>

*Janno Reiljan, Ele Reiljan*

## Sissejuhatus

Haridusküsimustes põrkuvad ühiskonna eri kihtide huvid ja erinevate poliitiliste jõudude ideoloogilised seisukohad. Objektiivsete huvide ja neid kajastavate ideoloogiate vastandlikkuse tõttu ei ole võimalik välja töötada üht, kõiki osapooli täielikult rahuldavat hariduse arendamise, sealhulgas rahastamise mudelit. Pikaajalise toimetehhanismi tõttu vajab aga haridus vastavalt ka pikaajaliselt stabiilseid tegutsemise aluspõhimõtteid. Pikaajalise stabiilsuse saavutamiseks tuleb haridussüsteemi arengu kavandamisel jõuda eri huvigruppide taotlusi tasakaalustavate lahendusteni. Nendeni jõudmine eeldab haridussüsteemi arengu kõigi aspektide, seda mõjutavate tegurite ja sellest lähtuvate ühiskondlike impulsside kompleksset analüüsi.

Käesoleva artikli eesmärgiks on esitada Eesti üldhariduse rahastamise olukorra hinnangu ja rahvusvahelise võrdluse alusel üldhariduse rahastamise reformikava peamised suunad ja probleemid üldhariduskoolide finantsilise jätkusuutlikkuse tagamisel. Eesmärgi saavutamiseks hinnatakse:

- hariduse rahastamise nüüdisaegseid teoreetilisi seisukohti ja

---

<sup>1</sup> Käesolev artikkel valmis EV Teadus- ja Haridusministeeriumi sihtfinantseerimise projekti T0107 ja sihtasutuse Eesti Teadusfondi grandide nr 5709 uurimistööde raames.

rahvusvahelisi kogemusi;

- praegust üldhariduse rahastamise taset, skeemi ja nende mõju kohalikele omavalitsustele kuuluvate koolide finantsilisele jätkusuutlikkusele;
- üldharidusse tehtavate investeeringute uue rahastamissüsteemi olemust ja selle rakendamisega seotud probleeme;
- üldhariduskoolide õppekulude uue rahastamissüsteemi olemust ja selle rakendamise võimalikke tagajärgi.

Artikkel baseerub haridus- ja teadusministeeriumi informatsioonil üldhariduskoolidele õpilaste arvu järgi eraldatud õppekulude (nn pearaha) kohta aastatel 2001–2005, riiklike investeeringute programmi (RIP) raames ja kohalike omavalitsuste poolt üldhariduskoolidele eraldatud investeeringute andmetel aastate 1996–2004 kohta ning EUROSTAT-i erinevate riikide hariduskulude andmetel.

Artikkel on üles ehitatud kolmeosalisena. Esimeses osas analüüsitakse hariduse rahastamise alaseid teoreetilisi seisukohti ja rahvusvahelist kogemust. Teises osas hinnatakse olukorda Eesti üldhariduse rahastamises ja rahastamissüsteemi reformi lähtepunkte. Kolmandas osas on vaatluse all kavandatud muutused Eesti üldhariduskoolide õpikeskkonna kaasajastamiseks vajalike investeeringute ja õppekulude rahastamises.

## Üldhariduse rahastamise üldised alused

Üldhariduse rahastamisega seonduv problemaatika ei ole diskussiooni objektiks mitte ainult Eestis, vaid selle üle arutletakse kogu maailmas. Paljud teadlased on soovitanud mitmesuguseid viise finantseerimissüsteemide efektiivsuse tõstmiseks (vt nt Aaronson 1999, Nechyba 2003) ja koolide finantseerimise jätkusuutlikkuse suurendamiseks (vt nt Downes 2001, Murray jt 1998). Tuleb arvestada, et lastele hariduse andmise kaudu avaldavad koolid olulist mõju ühiskonna majanduslikule, sotsiaalse-

le, kultuurilisele ja regionaalsele arengule. Kooli olemasolu ja kvaliteet mõjutab perede hinnanguid töö- ja elukoha valikul, aga näiteks ka kinnisvara väärtuse paikkondlike erinevusi. Ühiskondlike seoste ja mõjude keerulise kompleksi tõttu ei saa ega tohi hinnata hariduse rahastamise alternatiivseid variante kitsalt hariduse kättesaadavuse või kvaliteedi aspektist, vaid tuleb arvestada hariduse andmiseks loodud koolivõrgu töö ühiskondliku kasulikkust tervikuna.

Kõigile võrdsetel alustel kättesaadavaks tehtud haridus on üks peamistest inimeste ühiskondlikku stardipositsiooni võrdsustavatest ja sotsiaalset mobiilsust soodustavatest teguritest. Samal ajal on see ka riikide arenguedu määrava inimkapitali kasvu peamine tegur. Haridusele juurdepääsu võimaluste võrdsustamiseks ja võimetele vastavale haridustasemele jõudmise toetamiseks pakutakse üldharidust kogu maailmas peamiselt avaliku hüvena maksumaksjate kulul riigi- ning kohalikest eelarvetest rahastatuna. Turumehhanismide väljalülitamine haridusnõudluse ja -pakkumise tasakaalustamise protsessist muudab hariduse rahastamise raskesti lahendatavaks avaliku sektori ökonoomika probleemiks.

Haridusnõudluse aseainena esineb ühiskonnas lapsevanemate nõrkadest eelarvepiirangutest tulenev abstraktne soov saada oma lapsele parimates õpitingimustes antav parima kvaliteediga haridus. Avaliku hüve iseloom ja arenenud riikide eeskuju võivad taolise abstraktse haridusnõudluse paisutada üle madalamal arengutasemel riigi majanduslike võimaluste piiri. Suurema sisetulekuga elanike osa sageli aga ei aktsepteeri oma laste tuleviku sõltuvust riigi majandusarengu tasemega määratud solidaarselt rahastatud hariduse tasemest ning loob eliit- ja erakoolide teket soodustava nõudluse.

Hariduse pakkumispoole kujundavad kõigepealt ajalooliselt väljakujunenud hariduse infrastruktuur (õpetajatega varustatus ja nende kvalifikatsioon, õpitingimuste olemasolu ja kvaliteet), mille muutmine nõuab aastakümnetepikkust sihikindlat ja järjepide-

vat tööd. Hariduse arenguvõimalused määratakse aga peamiselt maksumaksjate (esindajate) poolt avalikest eelarvetest haridusele eraldatavate summade suurusega, millest sõltub haridussüsteemi igapäevase toimimise kulude kaetus, samuti investeeringud infrastruktuuri kulumi katteks ning parendamiseks.

Maksumaksjate (esindajate) seisukohti eelarveliste hariduskulude taseme kujundamisel mõjutab keeruline tegurite kompleks:

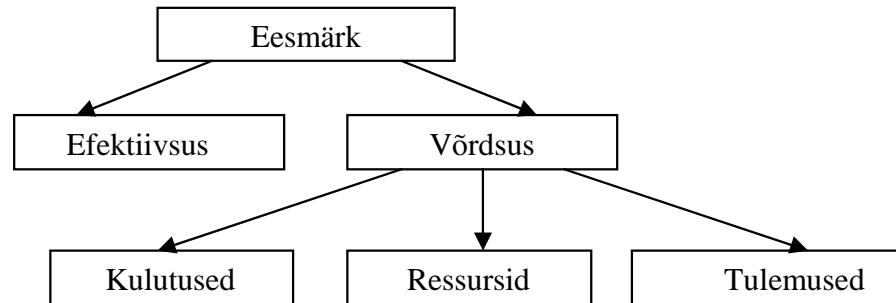
- hinnang majanduse võimele pakkuda avalikke hüvesid (majanduse lühiajaline konkurentsivõime langus hariduskulude suurenemisel kasvava maksukoormuse mõjul, sest investering üldharidusse hakkab majandusarengule positiivset mõju avaldama alles üle kümne aasta möödudes);
- ideoloogilised vaated inimeste (perekonna) omavastutusele enda arengusse investeerimisel (hinnang õpilaste ebavõrdsuse tagajärgedele nende arenguprotsessis ja sellest tulenev õpilastele koolis maksumaksja kulul pakutavate teenuste hulga kindlaksmääramine, õppemaksuga erakoolide rolli hindamine üldhariduse alternatiivse pakkujana avaliku sektori õppeasutuste kõrval või asemel);
- hinnang avaliku teenusena pakutava hariduse kuluefektiivsusele (tõhusate eelarvepiirangute ja kulukontrolli võimaluste puudumine nõudluspoolel ning konkurentsi puudumine pakumispolel panevad üldharidussüsteemi efektiivsuse tagamisel avaliku sektori (haridus)ökonomikale suure vastutuse arengut stimuleerivate rahastamisskeemide ja palgasüsteemide rakendamise ning halduskontrolli mehhanismidele eraldatud vahendite sihipärase ja tõhusa kasutamise kindlustamise eest);
- hinnangud õpetajate töö tähtsusele ühiskonnas (hinnang õpetajate keskmise palgataseme suhtele teiste erialade töötajate palgatasemega, kvalifikatsiooninõuded ja nende mõju palgamääradele; õpetaja töö tulemuslikkuse hindamise võimalused ja mõju palga diferentseerimisele);

- ettekujutused õpitingimuste (häda)vajalikust kvaliteedist (tervisekaitse- ja esteetilised nõuded õpikeskkonnale, varustatus õppetööks vajalike tehniliste vahenditega ja katsematerjalidega, võimalused klassiväliseks sportlikuks ja huvitegevuseks);
- hinnangud koolivõrgu regionaalset paigutust määravatele teguritele (lubatav kooliteele kulutatav aeg, kooli roll kohaliku kogukonna arengus);
- hinnangud hariduskulude lühi- ja pikaajalisele tõhususele (hariduskulude majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise ja regionaalse tõhususe kompleksne hindamine).

Hariduse rahastamist kajastavates käsitlustes rõhutatakse laialdaselt kahte aspekti – võrdsust ja efektiivsust. Neist esimene keskendub võrdsete võimaluste kindlustamise tähtsusele ja teine ressursside kasutamise efektiivsusele (Berne jt 1999). Ressursside õiglast jaotust on võimalik hinnata vähemalt kolmest aspektist lähtuvalt: kulutused, kasutada olevad ressursid ja tulemused (vt ka joonis 1). Valitsused keskenduvad sageli kulutuste võrdsustamisele, sest see on lihtsaim alternatiiv ning sel puhul pole vajalik õpikeskkondade erinevuste või saavutatavate tulemuste süvaanalüüs.

Hariduse riikliku rahastamise uuringud intensiivistusid juba 1960ndatel, mil see teema tõstus teravalt USA-s. Sel ajal olid kasutatud uurimismeetodid küllaltki lihtsad ja peamiselt keskenduti õpilase kohta tehtavate kulutuste erinevuste analüüsile ning seega võrdsuse aspektile kulutustest lähtuvalt. Sealt liiguti edasi juba keerukamate võrdsuse ja ressursikasutuse aspektide analüüsimisele. Siiski piirdusid uuringud vaid horisontaalse võrdsuse käsitlemisega, kõrvale jäi vertikaalse võrdsuse aspekt ning võrdsete tulemuste saavutamise seonduv. Nendele teemadele hakati põhjalikumat tähelepanu pöörama alles 1990. aastatel. Viimase kümnendi jooksul on rõhuasetus koolide finantseerimise analüüsimisel liikunud üldiselt andmetelt koolitaseme andmetele, mis

pakub uusi võimalusi erinevate finantseerimispoliitikate tulemuslikkuse analüüsiks. (Berne jt 1999)



**Joonis 1.** Hariduse finantseerimise võimalikud eesmärgid (autorite koostatud Johnston, Duncombe 1998 ja Downes 1992 seisukohtade alusel).

Võrdsuse ja efektiivsuse kõrval on hariduse rahastamise vallas teiseks oluliseks teemaks rahastamise tsentraliseerimise *versus* detsentraliseerimise küsimused (Murray jt 1998). Varasemad uuringud viitavad sellele, et viimaste aastakümnete jooksul on maailmas toimunud nihe tsentraliseerimise poole (Johnston, Duncombe 1998; Loeb, Strunk 2003). Üldiselt arvatakse, et tsentraliseerimine vähendab ressursside kasutamise efektiivsust, kuid võimaldab samas saavutada eri piirkondades asuvate koolide suurema võrdsuse. Samas on aga ka autoreid, kes ei nõustu seisukohaga, et efektiivsuse tagamine on võimalik eelkõige rahastamise detsentraliseerimise puhul ning et tsentraliseerimine viib võrdsuse suurenemisele (vt nt Hoxby 1996). Hariduse rahastamises toimunud muutuste suunda illustreerib joonis 2.

Riigi kui terviku seisukohast võib hariduse finantseerimise tsentraalne korraldus, mil kõikides regioonides pakutakse küllaltki võrreldavat haridust ning ligipääsu haridusele, kombineerituna kohalike maksude erinevustega kaasa tuua perede liikumise madalama maksukoormusega piirkondadesse. Kui aga pakutav hari-

dus ei ole võrdne, siis kalduvad lastega perekonnad eelistama kõrgema maksumuse ja eeldatavasti ka suuremate haridusinvesteeringutega piirkondi. (Aaronson 1999, Hoxby 1996, Nechyba 2003) Seega mõjutavad hariduse finantseerimise otsused otseselt ka riigisisest rännet.

		Eesmärk	
		Võrdsus	Efektiivsus
Hariduse rahastamine	Detsentraliseeritud		
	Tsentraliseeritud		

**Joonis 2.** Hariduse rahastamises maailmas toimunud muutuste suund (autorite koostatud).

Suurema vastutuse ja kohustuste andmine kohalikele omavalitsustele võib aga viia väga suurte erinevusteni eri piirkondade ja koolide rahastamisel ning suurendada seega ebavõrdsust. Need teemad on eriti teravalt tõstatunud USA-s, kus alates 1970. aastast on toimunud isegi mitmeid kohtuprotsesse, kus vanemad nõuavad ebavõrdsuse vähendamist osariigi koolide vahel. Sellest lähtuvalt on paljudes osariikides fikseeritud kulutuste miinimummäär ning sageli piiritletud kas maksimummäär või aastane kulutuste juurdekasvutempo (see sõltub esialgsest kulutuste tasemest) (vt nt Downes 1992; Johnston, Duncombe 1998; Wassmer, Fisher 1996). Hariduse finantseerimise tsentraliseerimine on viinud õpilase kohta tehtud kulutuste ebavõrdsuse vähenemiseni 19% võrra tasemeni 34% (Loeb, Strunk 2003).

Hariduse finantseerimisel ei tarvitse alati tulemusi anda ka tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise efektiivsuse aspektist optimaalne kombinatsioon. Mitmed uurimused on näidanud, et see põhjustab sageli hoopis hariduskulutuste vähenemist (Wassmer, Fisher 1996).

Eestis ei ole ülaltoodud üldhariduse rahastamise sõlmprobleeme seni veel piisavalt ja tasakaalustatult analüüsitud, mis teeb raskeks üldhariduse arengutee ratsionaalse kavandamise. Nagu paljudes teisteski valdkondades, ei ole Eestis ka hariduse arengusuundade määramisel saavutatud ühiskondlikku ja poliitilist kokkulepet. Üldise kokkuleppe puudumine tähendab aga määramatust nii hariduspoliitikale tervikuna kui ka hariduse rahastamisele eraldi võetuna.

2005.–2006. aastaks oli Eestis ette valmistatud üldhariduse finantseerimise süsteemi radikaalne reform (EV haridusseaduse ... 2005; Seletuskiri ... 2005), mis jäi aga ilma piisava poliitilise aktseptantsita. Edasine arengusuund on ebaselge, kuigi muutuste vajalikkust tunnetavad kõik üldhariduse arengu eest vastutavad institutsioonid. On vaja leida kogu ühiskonnale kõige kasulikum ja huvigruppide poolt tasakaalupunktina aktsepteeritav lahendus. Reformi, eriti suuri ja pikaajalisi võlakohustusi kaasatoovaid investeeringuid puudutavate muutuste eduks peaksid kõik osalised uskuma vastuvõetud otsuste kehtimist paarikümne aasta jooksul.

### **Üldhariduse finantsseisund ja rahastamise reformi lähtepunktid**

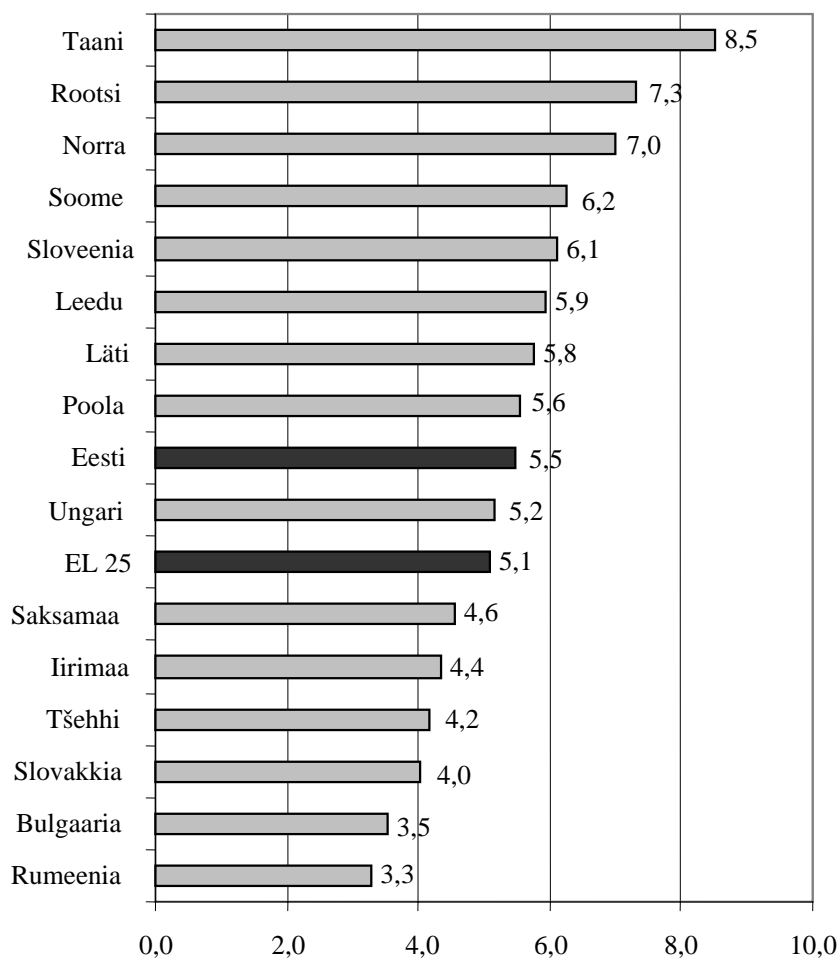
Üldhariduse kaasajastamine on Eesti taasiseseisvumise järel kulgenud ühiskonna ootustega võrreldes aeglasemas tempos nii õpetuse sisu kui ka õpikeskkonna kvaliteedi aspektist. Kontseptuaalsete ja organisatsiooniliste probleemide (vastuolud õppekavade liberaalsuse ja/või reglementeerituse määramisel, erinevate ministriumide ja kohalike omavalitsuste ebapiisav koostöö koolivõrgu arengu kavandamisel) kõrval tuleb arengut takistavate teguritena esile tõsta nii alarahastatust kui ka ebaadekvaatset rahastamissüsteemi, mis ei võimaldanudki kooliomanikel ja -juhtidel luua ja järgida pikemaajalist arengustrateegiat.

Hariduse väärtustamisest ühiskonnas annab üldise ettekujutuse avaliku sektori hariduseraldiste ja erasektori hariduskulude suhe SKP-sse, mis asetab hariduse konkreetse riigi majanduslikku taustsüsteemi, elimineerides majanduse arengutaseme mõju hinnangule. Joonisel 3 esitatakse andmed Eesti avaliku sektori hariduseraldiste taseme võrdlemiseks valitud Euroopa Liidu liikmesriikide vastava näitajaga. Rahvusvaheliste võrdluste puhul tuleb arvestada, et statistikas sama nimetuse all esitatavad eraldised võivad olla mõnevõrra erineva sisuga (koosseisuga).

Hariduse ühiskondlikult väärtustamiselt asub Eesti, kus avaliku sektori kaudu eraldati haridusele 5,5% SKP-st, laienenud EL-i keskmisest (5,1% SKP-st) veidi kõrgemal. Hõredast asustusest tingitud väikekoolide ja väikese õpilaste arvuga klasside suhtelise rohkuse tõttu on aga Eestis kuluvajadus suhteliselt suurem kui tihedama asustusega suuremates riikides.

Investeeringuvajadusi hinnates tuleb arvestada, et EL-i arenenud riikides on koolide õpikeskkond aastakümneid tagasi korda tehtud, samal ajal kui Eestis vajab üle 600 üldhariduskoolist enamik materiaalse õpikeskkonna kaasajastamist. Seetõttu tuleks Eestil nüüdisaegsele teadmispõhisele majandusele üleminekuks panustada haridusse senisest tunduvalt suurem osa SKP-st. Eeskujuna tuleks võtta Põhjamaadest, kes saavutasid aastakümnetepikkuse hariduse panustamisega majanduse kõrge rahvusvahelise konkurentsivõime ja ühiskonna tugeva ühtekuuluvustunde.

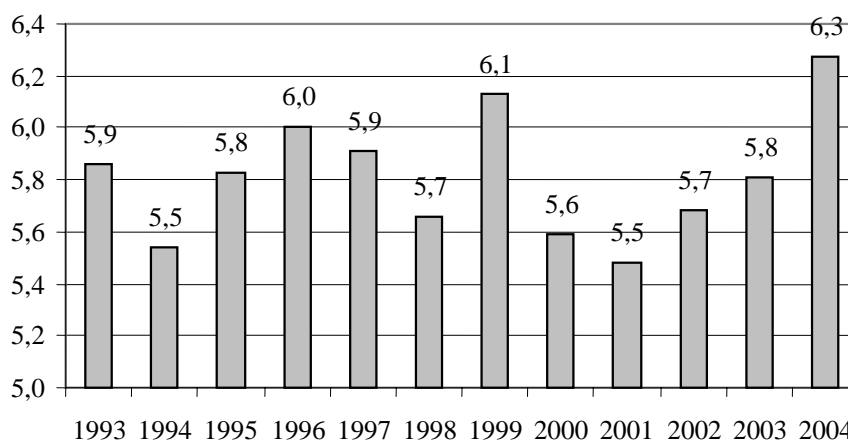
Eestile on väga oluline vähemalt Sloveenia, Leedu ja Lätiga võrdsel tasemel hariduse väärtustamine, et valmistada tööjõud minimaalselt nõutaval tasemelgi ette üleminekuks teadmispõhisele majandusele.



**Joonis 3.** Avaliku sektori hariduseraldiste osakaal SKP-s (%) Eestis ja valitud EL-i liikmes- ning kandidaatriikides 2001. aastal (autorite koostatud Eurostat 2005 andmete alusel).

Joonis 4 illustreerib Eesti avaliku sektori hariduseraldiste taseme dünaamikat aastatel 1993–2004. Hariduseraldiste osakaalus toimunud muutused on parimaks tõendiks, et Eestil puudub senini stabiilne hariduse arendamise poliitika. Hariduse alarahastatuse

kõrval pidurdab arengut ka kindla arenguperspektiivi puudumine, mis ei võimalda töötada pikemaajalise strateegia alusel.



**Joonis 4.** Avaliku sektori hariduseraldiste osakaal SKP-s (%) Eestis aastatel 1993–2004 (autorite koostatud Eurostat 2005 ja Riigikogu MSI 2005 andmete põhjal).

Tabelis 1 esitatud andmed näitavad, et Eesti paistis aastatel 1999–2001 Euroopa Liidu liikmesriikide hulgas silma üldhariduskulude osatähtsuse vähenemisega SKP-s. Sellise tendentsi jätkumisel kannatab tõenäoliselt Eesti haridusalane konkurentsivõime, mis pikas perspektiivis toob kaasa majanduse konkurentsivõime vähenemise ja ühiskonna nõrgenemise. Aastatel 2002–2003 rahastamise tase siiski stabiliseerus ja 2004. aastal saavutati üldharidusele tehtud eraldiste osatähtsuse oluline suurenemine SKP-s (taastumine 1999. a tasemel).

**Tabel 1.** Üldhariduskulude (põhi- ja keskharidus) osakaal SKP-s (%) Eestis ja valitud EL-i liikmes- ning kandidaatriikides aastatel 1999–2001

	1999	2000	2001
Belgia	3,5	3,4	4,1
Eesti	4,5	4,2	4,0
EL 25	3,4	3,4	3,6
Iirimaa	3,1	2,9	3,1
Läti	3,9	3,8	4,1
Norra	4,2	3,9	4,7
Poola	3,4	3,8	4,1
Rootsi	4,9	4,9	4,8
Rumeenia	1,8	1,8	2,1
Saksamaa	3,0	3,0	3,0
Soome	3,8	3,6	3,9
Taani	4,7	4,9	4,8
Tšehhi	2,7	2,7	2,8
Ungari	2,9	2,7	3,2

Allikas: Autorite koostatud Eurostat 2005 andmete alusel.

Hariduse rahastamise tegelik tase ei sõltu aga mitte ainult selle ühiskondlikust väärtustamisest, vaid ka reaalseid võimalusi määravast riigi majandusarengu tasemest. Kuigi Eestis eraldatakse haridusele EL-i keskmist veidi ületav osa SKP-st, jäävad õpilase kohta eraldatavad rahasummad Eestis EL-i keskmisest oluliselt allapoole (vt tabel 2).

**Tabel 2.** Avaliku sektori kulutuste suurus õpilase/üliõpilase kohta Eestis ja valitud EL-i liikmes- ning kandidaatriikides 2001. aastal (ostujõu pariteedi standardi alusel, eurodes)

	<b>Põhiharidus</b>	<b>Keskharidus</b>	<b>Kõrgharidus</b>
Belgia	5599	7901	10672
Eesti	1668	2331	5143
EL 25	3911	5376	7733
Iirimaa	3445	4838	9282
Läti	1739	1963	–
Norra	6666	8686	13191
Poola	2273	1564	3582
Rootsi	5796	6157	13795
Rumeenia	664	1170	3449
Saksamaa	3869	4561	9807
Slovakkia	1159	1759	4891
Soome	4333	6119	9069
Taani	4714	7780	13655
Tšehhi	1665	3127	5431
Ungari	2328	2488	6942

Allikas: Autorite koostatud Eurostat 2005 andmete alusel.

Tabelist 2 on näha, et rahvusvaluutade ja euro ostujõu pariteedile vastavatest suhetest lähtuvate hinnangute kohaselt eraldati Eestis 2001. aastal EL-i keskmisega võrreldes õpilase kohta esimesel haridusastmel 42,6%, teisel 43,4% ja kolmandal 66,5%. Üldhariduse rahastamisel eraldatakse Eestis õpilase kohta majanduslikest võimalustest suhteliselt vähem, sest Eesti SKP inimese kohta oli ostujõu pariteeti arvestades 2001. aastal 44,5% ja 2003. aastal 48,5% EL-i keskmisest (Eurostat 2005). Eesti tase üliõpilaskoha rahastamisel paistab EL-i keskmisega võrreldes suhteli-

selt kõrgem kui Eesti SKP tootmistaseme suhe EL keskmise SKP tootmistasemesse (inimese kohta). Põhjus võib peituda selles, et oletatavasti on Eestis riiklikult rahastatavate õpikohtade ning kõrgkooli astumiseks vajaliku gümnaasiumihariduse omandanud õpilaste arvu suhe väiksem kui EL-is keskmiselt.

Eesti on põhihariduse ja teise astme hariduse rahastamise poolest Euroopa Liidus viimaste hulgas, kusjuures teise astme hariduse rahastamise olukord on veidi parem kui esimese astme oma. Hariduskulude taseme rahvusvahelisel hindamisel tuleb arvesse võtta tingimuste erinevusi. Madalama majandusarengu tasemega riikides tuleks võrreldes arenenud konkurentidega kulutada haridusele suhteliselt suurem osa SKP-st, sest eesminejatele järeljõudmiseks tuleb haridus anda parimal tasemel, kasutades kalleid nüüdisaegseid õppevahendeid, tehnikat ja tehnoloogiat. Ühiskonnakorda ja majandussüsteemi vahetanud siirderiikides tuleks haridusele kulutada suhteliselt enam kui stabiilse arengu faasis kõrgeltarenenud riikides, sest õpetuse sisu kiirel ja ulatuslikul muutmisel suureneb vajadus ümber muuta õppekirjandus ja muud abivahendid. Samas on hariduseraldiste ulatuslik suurendamine keerukas, sest arendamist vajavad ka paljud teised riigi arengu seisukohast olulised valdkonnad.

**Tabel 3.** Avaliku sektori eraldised Eesti üldharidusele aastatel 1996–2004

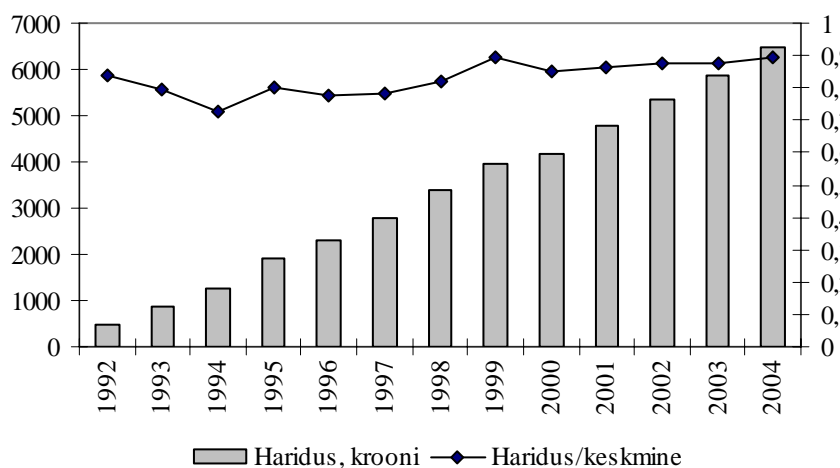
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Üldharidus (mln kr)	2 054	2 401	2 947	3 285	3 236	3 637	4 000
sh riigieelarvest (sisaldab siirdeid riigieelarvest KOV hariduskuludeks)	940	1 151	1 473	1 786	1 752	1 899	2 200
sh KOV omavahendid	1 114	1 249	1 475	1 498	1 484	1 737	1 900
Avaliku sektori eelarve (mln kr)	22 279	25 623	29 710	33 188	33 968	36 548	41 000
Üldhariduse osa SKP-st (jooksevhindades, %)	3,7	3,5	3,8	4,0	3,5	3,5	3,5
SKP muutus, võrreldes eelneva aastaga (püsivhindades, %)	4,5	10,5	5,2	-0,1	7,8	6,4	6,4
Üldhariduse kulude kasv, võrreldes eelneva aastaga	33,5	16,9	22,7	11,5	-1,5	12,4	12,4
SKP juurdekasvutempo (jooksevhind, %)	100,0	120	140	145,9	165,7	186,4	200,0
Üldhariduse juurdekasvutempo (%)	100,0	116,7	143,5	159,9	157,5	177,1	200,0

Allikas: Riigikogu MSI 2005 andmed.

Tabelis 3 on esitatud koondandmed Eesti üldhariduse rahastamise kohta aastail 1996–2004. Kohalikel omavalitsustel lasub kohustus katta oma eelarvest üldhariduskoolide haldus- ja majanduskulud, riigieelarvest kohalikele omavalitsustele tehtud sihteraldiste arvel kaetakse investeringute ja õpetamiskulud. Tabelis 3 on näha, et alles 1999. aastaks jõudis Eesti üldharidus olukorda, kus laste õpetamiseks ja investeringuteks suudeti eraldada rohkem raha kui koolimajade haldamiseks. See suhe on järgmistel aastatel pidevalt paremaks läinud, mis peaks looma võimalused õppetöö kvaliteedi pidevaks parandamiseks. Üldhariduse rahastamise tase suhtena SKP-sse on Eestis olnud ebastabiilne, kõikides 3,5–4% vahel. Võrreldes SKP loomise ja üldhariduse rahastamise kasvutemposid, on näha, et kõikuvusest hoolimata on aastatel 1996–2004 Eesti üldhariduse rahastamine kasvanud veidi kiiremas tempos kui SKP maht.

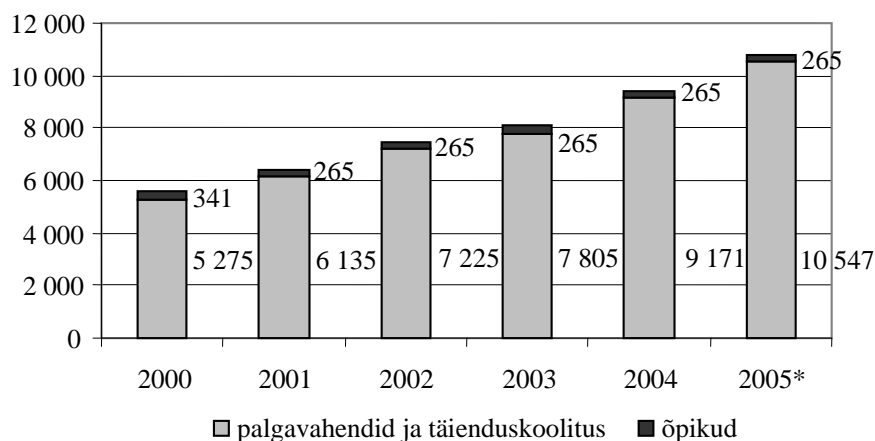
Õpikulude rahastamise tase tuleb Eesti üldhariduses tunnistada ebapiisavaks. Seda iseloomustab kõige paremini õpetajate palgatase (vt joonis 5), mis ei vasta nende töö ühiskondlikule tähtsusele ja sellest tulenevatele nõudmistele ning tööpingele.

Eelnevast tulenevalt ei ole enamiku koolide puhul tekkinud õpetaja kohale kvalifitseeritud kandidaatide konkurentsi, õpetaja kvalifikatsiooni omandanud ei soovi sageli erialasele tööle asuda ja maapiirkondades süvenevad raskused õpetajakoha täitmisega. Madal palgatase ei võimalda õpetajate töötasu töö kvaliteeti arvestades motivatsiooni tekitamiseks piisavalt diferentseerida. Ebapiisav rahastamine ei võimalda õpet küllaldaselt mitmekesistada, praktiliste harjutustega seostada ja õpilaste individuaalsete omadustega kohandada (süvaõpe huvilistele ja abiõpe mahajääjatele). Kõik need aspektid avaldavad aga mõju pakutava hariduse kvaliteedile ja mõjutavad seega Eesti õpilaste ning riigi kui terviku konkurentsivõimet.



**Joonis 5.** Eesti haridustöötajate keskmine brutokuupalk (kr) ja selle suhe kõigi tegevusalade keskmisse palka (%) aastatel 1992–2004 (autorite arvutused Riigikogu MSI 2005 andmete alusel).

Munitsipaalkoolide pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täienduskoolituse ja õpikute soetamisega seotud kulude rahastamisel kehtib Eestis 1994. aastast senini pearahasüsteem (Vabariigi Valitsuse ... 2000). Õpilase pearaha suurusest ja üldhariduskoolidele riigieelarvest eraldatavast rahasummast reformieelsetel aastatel annab ülevaate joonis 6. Jooniselt on näha, et aastate jooksul on õpikute tarbeks eraldatud raha kogus jäänud samaks ning moodustab vaid 2% õpilase pearahast (2000. a oli vastav näitaja 6%). Samal ajal on aga toimunud palgavahendite ja täienduskoolituseks mõeldud summa kahekordistumine. Viimane tendents on tervitatav, kuid samas tuleb arvestada, et siinkohal on tegemist keskmiste võrdlemisega ning omavalitsusüksustes ning kooliti võivad arengud küllaltki suurel määral erineda.



**Joonis 6.** Munitsipaal- ja eraüldhariduskoolide õpilase arvestuslik peара (kr) aastatel 2000–2005\* (HTM Planeerimisosakond 2005).

Riigieelarvest eraldatavate hariduskulude jaotamisel kohaliku omavalitsuse üksuste vahel on alates 1994. aastast aluseks olnud omavalitsusüksuse õpilaste arv ning personalikulu jaotamise koefitsiendid. Alates 2000. aastast kehtiva süsteemi kohaselt on omavalitsused õpilaste arvu järgi jaotatud kaheksasse koefitsiendigruppi – alates 0,89-st linnadele õpilaste arvuga üle 5000 kuni 1,5-ni valdadele, kus õpilaste arv on alla 120. Püsilikude tõttu on väikese õpilaste arvuga omavalitsustes hariduskulud õpilase kohta suuremad. Täiendavalt arvestatakse eriõpetust vajavate õpilastega seotud suuremaid kulutusi. Hariduskulude reservfondi (moodustab keskmiselt 3% vastava maakonna linnadele ja valdadele eraldatud hariduskulude summast) vahenditest kaetakse kohalike omavalitsuste koolivõrgu korrastamise ja piirkondlikult

\* 2005. a kohta on esitatud prognoos. Võrreldes varasemate aastatega, sisaldavad 2005. a andmed ka investeerimiskomponenti suurusega 1270 krooni õpilase kohta.

oluliste koolide säilitamise ning muud aasta jooksul ilmnenud õppekorralduskulud.

2005. aastal kaotati riiklikud haridusinvesteeringud kohalikele omavalitsustele ja jagati 240 miljonit krooni õpilaste arvu ja peараha koefitsientide alusel omavalitsuste vahel nn peараha investeeringumiskomponendina. Viimase suuruseks õpilase kohta kujunes 1270 krooni. Selle kasutamisel ei ole kohalikul omavalitsusel piiranguid, st seda raha võib kasutada ka muuks otstarbeks.

Reservfondist ja nn investeeringumiskomponendist hoolimata ei arvesta ülaltoodud süsteem adekvaatselt kohaliku omavalitsuse üksuste asustuse iseärasusi ja sellest tulenevaid regionaalselt vajalike väikekoolide erivajadusi. Vastuolulisse seisustatusid omavalitsusüksused, mille territooriumil paiknes asustuse iseärasuste tõttu mitu kooli. Hariduskulude tõhusamaks kasutamiseks peaks kõik õpilased koondama ühte kooli, mis tähendab aga õpilaste kooliteele kuluva aja ja raha suurenemist. Samuti tähendab kooli likvideerimine omavalitsusjuhtide hinnangul tavaliselt ka asula hääbumist, mida ei peeta enamasti asustuspoliitiliselt soovitaavaks. Keskvalitsus jätab seega asustuspoliitika ja selle kulud suuremas osas kohalike omavalitsuste kanda.

Peale üldhariduskoolide toimimiseks vajalike jooksvate õpikulude katmise tuleb teha investeeringuid ka õpikeskkonna kulumi katteks ja uuendamiseks. Haridusinvesteeringuteks avaliku sektori eelarvetest suunatud rahasumma puhul saab tuua järgmised seaduspärasused (Riigikogu MSI andmed 2005):

- üldhariduse osatähtsus riigieelarvelistes investeeringueraldistes kogu haridusele on suurenenud 1996.–1997. aasta kolmandikult 60%-ni 2000. aastate algul (2004. a koguni üle 75%);
- üldhariduse osatähtsus kogu haridusele suunatud investeeringu-

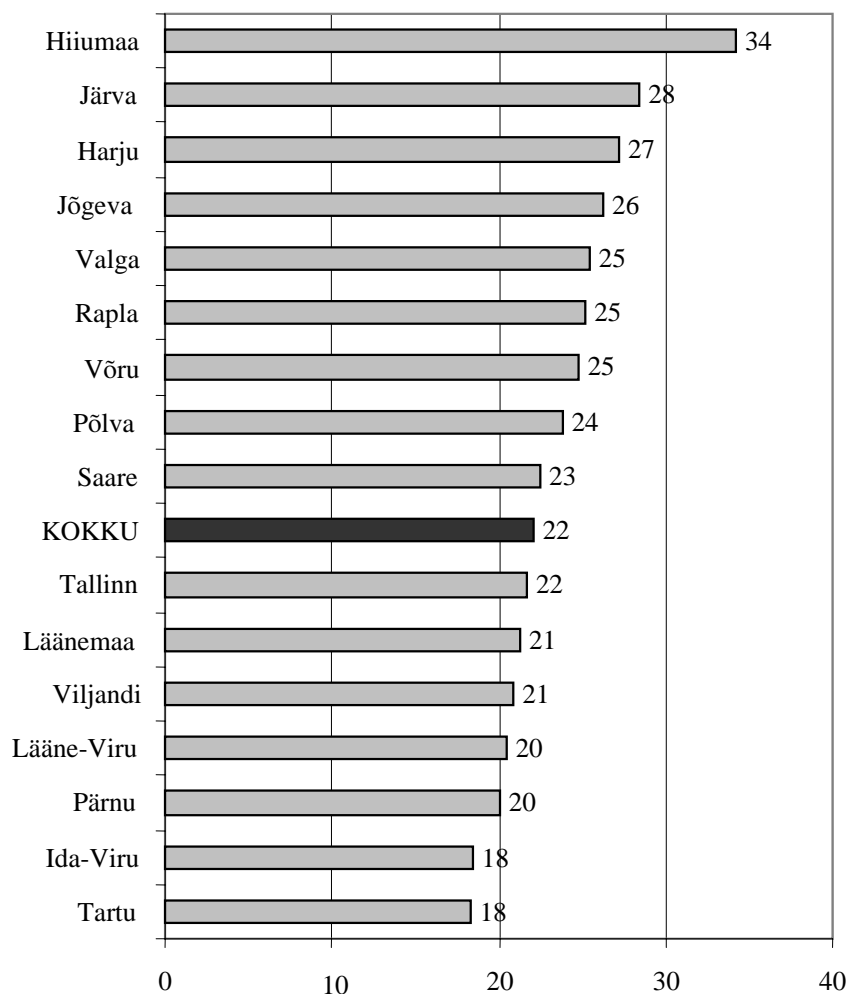
- gueraldistes on suurenenud 1996. aasta 60%-lt (1997. a koguuni 50%) 80%-ni 2003. aastal;
- suurem osa (keskeltläbi 55–65%) üldharidusele suunatud investeeringueraldistest tuleb kohalike omavalitsuste eelarvetest, kriisiaastatel 1999–2000 vähenes kohalike omavalitsuste osatähtsus üldhariduse investeeringueraldistes kolmandiku tasemele;
  - hariduse osatähtsus kapitali kogumahutustes kõigub aastati suurel määral (1,3%-st kuni 2,3%-ni), mis annab tunnistust riigi pikaajalise haridusinvesteeringute kava puudumisest;
  - hariduse osatähtsus kapitali kogumahutustes moodustab keskeltläbi ainult kolmandiku hariduse osatähtsusest SKP loomisel, mis annab tunnistust hariduse arenguvajaduste mittemõistmisest ja alarahastatusest.

Eestis puudub kahjuks statistika tegelike investeeringute kohta – avaliku sektori eelarvetest on leida andmeid ainult investeeringuteks suunatud eraldiste kohta. Näiteks 2004. aastal toimus haridusinvesteeringuteks suunatud eraldistes üle 800 miljoni kroonine, sh üldhariduse investeeringutes peaaegu 700 miljoni kroonine suurenemine. Tavaliselt eraldatakse vahendid haridusele riigi- ja kohalike omavalitsuste eelarvest aasta algul ja need kulutatakse aasta jooksul. 2001. aasta suvel asutati Riigi Kinnisvara AS (RKAS), mille eesmärgiks on vabastada riigiasutused, sh koolid, nende kasutatavate ruumide haldamisega seonduvatest probleemidest. 2004. aasta detsembris eraldati riigi lisaelarvest Riigi Kinnisvara AS-ile aktsiakapitali laienduseks sihtotstarbeliselt üldhariduskoolide investeeringuteks 600 miljonit krooni. Statistika näitabki hariduskulude järsku tõusu. Tegelikult aga need vahendid 2004. aastal haridusse ei jõudnud ja ka 2005. aastal suudab RKAS neist hinnanguliselt rakendada alla 200 miljoni krooni.

Haridusinvesteeringute jaotumises on ka küllaltki suured regionaalsed erinevused (vt joonis 7). Jooniselt on näha, et kui Hiiu-

maal on kohaliku omavalitsuse eelarve kaudu tehtud 1996.–2003. aastal haridusinvesteeringuid 34 000 krooni õpilase kohta, siis Tartumaal ja Ida-Virumaal on need ligikaudu kaks korda väiksemad – vaid 18 000 krooni. Andmeid neid erisusi esilekutsuvate tegurite väljaselgitamiseks Eesti statistikast aga kahjuks ei leia. Siinkohal ei ole võimalik tulemusi seletada ka kohalike omavalitsuste tulubaaside erinevustega, sest keskmisest väiksemaid investeeringuid on teinud nii suhteliselt rikkad (nt Tallinn) kui ka vaesemad omavalitsused (nt Ida-Virumaa). Võimalik, et näiteks Tallinnal ning suuremate keskustega Tartumaal ja Pärnumaal on siiani olnud mitmete teiste maakondadega võrreldes paremad võimalused riiklike finantseerimisvõimaluste kasutamisel ning sellest tulenevalt on vajadus kohalike omavalitsuste investeeringute järele olnud tagasihoidlikum. Neid aspekte on kindlasti vaja tulevikus detailsema statistika alusel põhjalikumalt uurida, sest tagamaks erinevatesse koolidesse ning omavalitsusüksustesse tehtavate haridusfinantseeringute võrdsuse printsiipi, tuleb arvestada ka minevikus tehtud investeeringute suurust ja allikaid.

Nappide ja ebastabiilsete riigieelarveliste haridusinvesteeringute jaotuspõhimõtted olid senini ebaselged ja juhuslikest teguritest mõjutatud, lisaks vähendas investeeringute tõhusust nende killustatus. Alustatud uusehitistest on omavalitsusjuhtide andmeil jäänud venima või päris seisma umbes 70. Renoveerimisprojektid ei ole RKAS-i juhtide väitel kompleksed ja on seetõttu vähetõhusad.



**Joonis 7.** Kohaliku omavalitsuse eelarve kaudu tehtud haridusinvesteeringud õpilase kohta Eestis maakonniti aastatel 1996–2003, tuh kr (autorite arvutused Rahandusministeerium 2005 andmete alusel).

Kohalike omavalitsuste võime ja soov koolidesse investeerida on väga erinev, seda vähendas senini oluliselt lootus riiklikule tasuta investeeringule. Seetõttu esineb sadakonna nüüdisaegse õpikesk-

konnaga kooli kõrval mitu korda enam vananenud ebatervislike ja ebaesteetiliste õpitingimustega koole. Koolihoonete kulumise tempo oli viimastel aastakümnetel uuendamise tempost kiirem, mistõttu praeguse investeringutaseme juures jätkuks õpikeskkonna halvenemine enamikus koolides. 2004. aasta erakorraline suurem investeringueraldus ei muuda esialgu üldist hariduse materiaalse baasi olukorda.

### **Hariduse rahastamise reformikava olemus ja probleemid**

Eesti üldhariduse rahastamissüsteemis 2005.–2006. aastaks kavandatud muutuste ühe eesmärgina nimetatakse õpikeskkonna kiiret kaasajastamist kõigis riiklikus koolivõrgu arengukavas jätkusuutlikuks tunnistatud koolides. Reformi lähtepunktina arvatakse üldhariduskoolide regionaalselt tasakaalustatud koolivõrgu koosseisu ainult jätkusuutlikud koolid (Vabariigi Valitsuse ... 2004). Siiani on aga ebaselged nii koolide jätkusuutlikkuse ning koolivõrgu regionaalse tasakaalustatuse hindamise kriteeriumid kui ka nende seostamise põhimõtted.

Koolid on sageli regionaalse arengu tasakaalustamise üheks tähtsamaks vahendiks. Seetõttu tuleb töös hoida ka paljud väikeasulatele elujõudu andvad väikekoolid. Kooli sulgemise järel lahkuvad suurematesse keskustesse õpetajate kõrval ka lastega pered, kellele elukohale lähedase kooli olemasolu on väga tähtis. Elanike lahkumine vähendab nõudmist kohaliku ettevõtluse järele ja tööjõu lahkumine nõrgestab ettevõtlust tööjõudu kaotavas piirkonnas.

Samal ajal tuleb haridusele eraldatavate piiratud ressursside jaotamisel arvestada õpetuse kvaliteedi kindlustamise võimalustega. Kindla pikaajalise arenguperspektiivita väikekooli on suurte kes-

kuste koolidega võrreldes raskem leida kvalifitseeritud õpetajaid. See tähendab, et väikekoolide õpetajatele tuleks pakkuda regionaalsete ebamugavuste kompenseerimiseks lisatasu. Et riigieelarveliste eraldiste puhul seda aspekti ei arvestata, siis peab regionaalarengu vajadustest tulenevad lisakulud katma kooliomani- kust kohalik omavalitsus. Regionaalselt halvemates tingimustes olevate koolide omanikud on aga tavaliselt keskmisest madalama tulutasemega, mis piirab oluliselt nende võimalusi. Kuna koolide regionaalne paigutumine on senini olnud suuresti ainult kohalike omavalitsuste huvi ja vastutuse küsimus, siis algab haridusinvesteeringute rahastamise reform sisuliselt ilma koolivõrgu regionaalselt tasakaalustatud arengukavata. Et haridusinvesteeringute suunamise aluseks olev koolivõrgu arengukava puudub, siis on tõenäoline, et need investeeringud jõuavad ainult tugevamate omavalitsusteni ja koolivõrgu regionaalne tasakaalustamatus võib veelgi suurenedada.

2004. aasta lisaelarve seadusega suunas Riigikogu 2003. aasta riigieelarve ülejäägist 600 miljonit krooni stabiliseerimisreservi asemel RKAS-i põhikapitali laiendamiseks, seadustades sihtotstarbeks üldhariduskoolide investeeringute programmi käivitamise. Vana koolihoone renoveerimisest või uue ehitamisest huvitatud kohalik omavalitsus peab sõlmima RKAS-iga lepingu: RKAS kohustub kokkulepitud mahus koolimaja renoveerimist (ehitust) rahastama ja teostama; kohalik omavalitsus võtab endale kohustuse investeeritud summa koos intressidega kokkulepitud aja (kuni 36 aastat) jooksul RKAS-ile tagasi maksma. Koolihoonetele seatakse RKAS-i kasuks hoonestusõigus, mis muudab need kuni tagasimaksekohustuse täitmiseni kohaliku omavalitsuse poolt RKAS-i omandiks ja seega pangalaenude võtmisel tagatiskõlblikuks. RKAS kohustub enda omandisse saadud koolihoonete tagatisel laenama pankadest üle ühe miljardi krooni programmi edasiseks arenguks. Finantsvõimenduse kasutamine võimaldab RKAS-il investeerida üldhariduskoolidesse kolme aasta jooksul ligikaudu 1,8 miljardit krooni. Selline investeeringute

maht ületaks ligikaudu kolm korda senise riiklike haridusinvesteeringute aastamahtu. Programm toimib kõigi omavalitsuste jaoks ühetaolistel alustel. (Koolide divisjoni ... 2005)

Üldhariduskoolide renoveerimise programmi tuleb hinnata positiivse muutusena Eesti riigi arenguvajadusi arvestava investeerimispoliitika poole. Üldhariduskoolide kiire renoveerimise nimel loobutakse senini riikliku infrastruktuuri investeeringuid takistanud valitsussektori eelarve nulldefitsiidi põhimõtte rangest järgimisest. Riigi asemel kaasab kooliinvesteeringuteks vajaliku laenuraha RKAS. Väikese maksukoormuse tõttu ei jätku Eestis jooksvatest eelarvetuludest vahendeid riikliku infrastruktuuri renoveerimiseks ja vajalikud investeeringud on jäänud senini olulises osas tegemata mitte ainult hariduses, vaid ka teaduses ja arendustegevuses, tervishoius, teedehituses, päästeteenistuses ja ka muudes valdkondades. Üldhariduses võeti koolihoonete renoveerimise programmiga suund investeeringute defitsiidi likvideerimisele. Selle programmi õnnestumine võib näidata teed teiste valdkondade arendamiseks.

Üldhariduse investeeringute rahastamise uus kord suurendab omavalitsuste vastutust koolide renoveerimise kavandamisel ja investeeringu rahastamisel. Eesmärgiks on vältida nii kohalt kui ka mahult ebaotstarbekate kooliinvesteeringute tegemist. Senini "kingitusena" saadud riikliku investeeringute programmi vahendid jätsid kohalikule omavalitsusele ainult saaja ja nõudja rolli. Sageli puudus kohalikul omavalitsusel kompetents suuremahuliste renoveerimis- või ehitustööde kavandamiseks ja juhtimiseks. Edaspidi tegelevad RKAS-i spetsialistid projektidesse laenuraha kaasamise ja renoveerimistööde korraldamisega. Mastaabisääst peaks võimaldama kulude kokkuhoidu nii projekteerimisel, ehitusmaterjalide hulgitellimisel kui ka ehitustööde logistilisel teenindamisel ja elluviimisel. Kohalik omavalitsus kooli omanikuna

peab aga investeeritud summade RKAS-ile tagasimaksmise kohustuse pikaajalise lepingu alusel enda kanda võtma. Sellistel tingimustel ei taotle kohalikud omavalitsused tõenäoliselt perspektiivituud ja ülemäära suuri investeeringuid.

Kohalike omavalitsuste tulubaasi senini investeeringute rahastamiseks vajalikke vahendeid ei eraldatud. Vajadusel võtsid kohalikud omavalitsused pankadest laenu, mis tähendas aga valitsussektori eelarve defitsiiti viimist. RKAS-i suhtes võetud kohustuste katteks eraldatakse riigieelarvest kohaliku omavalitsuse eelarvesse õpilaste pearaha koosseisus teatud summad – nn investeerimiskomponent. 2005. aastal moodustasid investeerimiskomponendi summad üldhariduskoolide pearahas 240 miljonit krooni. Õpilase kohta on aastane investeerimissumma 1270 krooni. Renoveerimine või uusehitus vähendab oluliselt kohalikku eelarvet koormavaid koolimaja ekspluateerimise kulusid, mida tuleb samuti käsitleda RKAS-i suhtes võetud kohustuste katteallikana. Et riigieelarvest on kohalikule omavalitsusele eraldatud kooliinvesteeringuga seotud kulutuste katteallikad, siis ei saa neid kohustusi EL-i nn Maastrichti kriteeriumide kohaselt arvestada avaliku sektori eelarvetasakaalu hindamisel, sest riigieelarvest eraldatud vahendite puhul on seda juba tehtud. Nii kohalik omavalitsus kui ka RKAS kujutavad endast riikliku kooliinvesteeringute programmi operaatoreid, mis turutingimustele parimal viisil reageerides tagavad riigi vahendite säästliku kasutamise. Stiimuliks on seejuures asjaolu, et sääst jääb omavalitsuse ja RKAS-i enda käsutusse.

Tähelepanu tuleb aga juhtida ka programmiga seotud riskidele. Kooli(de) kiirest renoveerimisest huvitatud kohalik omavalitsus peab võtma enda kanda riski seoses mitmekümne aasta jooksul tehtavate poliitiliste otsustega tulevase riigieelarvelise õpilase pearaha investeerimiskomponendi taseme osas. Praegusel tasemel on investeerimiskomponent õpilaste pearaha koosseisus kooliinvesteeringutega seotud kohustuste katteallikana enamiku koo-

lide puhul ebapiisav ka koos koolimaja ekspuuteerimise kulu oodatava kokkuhoiuga. Iga-aastane 240-miljoniline riigieelarveline eraldis kooliinvesteeringuteks võimaldaks RKAS-i poolt praegu pakutava 2,9%-lise intressimäära juures (EURIBOR + 0,7%) katta 20-aastase tagasimakseperioodi korral 2,7 miljardi krooni mahus investeeringuid. Kuna üldhariduskoolidele vajalike investeeringute mahuks on hinnatud *ca* kuus miljardit krooni, siis võimaldaks pearaha investeerimiskomponent praegusel nominaaltasemel katta keskmiselt alla poole vajalikust investeeringute mahust. Et saavutada vajalik investeeringute maht, peaks investeerimiskomponendiks eraldatav summa kasvama igal aastal SKP nominaalkasvuga võrdses tempos. Eeldades keskmiseks nominaalseks kasvutempoks 5% (3% reaalkasvu + 2% inflatsiooni) võimaldaksid investeerimiskomponendiks eraldatavad rahasummad 20-aastase perioodi puhul kohalikel omavalitsustel katta ligikaudu 4,5 miljardi krooni ulatuses kooliinvesteeringuga seotud kohustusi. Arvestades ka ekspuuteerimiskulutustest tekkinud säästu, võiks hinnata kohustuste riigieelarvest eraldatavad kattevahendid piisavaks.

Arvestada tuleb siiski sellega, et tegemist on keskmistest lähtuva arvutusega. Väiksema õpilaste arvuga koolides on investeeringuvajadus õpilase kohta oluliselt suurem kui suurema õpilaste arvuga koolides. Olukorda halvendab ka asjaolu, et investeerimiskomponent eraldatakse ühtlaselt nii kohe investeeringuid vajavate kui ka hiljuti renoveeritud koolide õpilaste pearaha koosseisus. Hiljuti riigieelarve vahenditest renoveeritud kooli(de)ga omavalitsus saab investeerimiskomponendina laekuvat raha kasutada muul otstarbel, samal ajal kui teistes omavalitsustes ei kata investeerimiskomponent esialgu kolmandikkugi vajalikust aastamaksust. See hinnang ei arvesta ka kohalike omavalitsuste tulubaasi erinevusi. Kõrgema tulutasemega omavalitsustel aitab in-

vesteerimiskomponent koolid tõepoolest kiiresti renoveerida, vaesematel omavalitsustel tekivad tõenäoliselt aga raskused.

Kooliinvesteeringute programmiga ühinevad omavalitsused peavad arvestama ka sellega, et nende võetud riske suurendab RKAS-i võetavate pangalaenude intressimäära arengutendentside määramatus. Praegune intressimäära aluseks olev EURIBOR-i tase võib edaspidi tõusta, mis suurendaks kohe ka kohalike omavalitsuste rahalisi kohustusi ning riigieelarvest eraldatavatest investeeringumiskomponendi rahast nende katmiseks ei piisa.

Ühtse riikliku üldhariduse arengukava elluviimiseks ja kohalike omavalitsuste riskide vähendamiseks oleks vaja Riigikogu tasemel kõigi peamiste poliitiliste jõudude poolt konsensuslikult seadustada riiklikud üldhariduse rahastamise põhimõtted, mille kohaselt õpilase pearaha investeeringumiskomponendi kasv seotakse nominaalse majanduskasvuga. Oleks tarvis välja töötada ka nõrgemate omavalitsuste toetamise programm, mille raames kohaliku omavalitsuse finantsvõimekust kajastavatest objektiivsetest kriteeriumidest lähtudes rahastatakse mingi osa kooliinvesteeringust mitte RKAS-i poolt, vaid subsiidiumina riigieelarvest.

Eesti haridusinvesteeringute rahastamiseks kavandatud reformi peamiseks puuduseks tuleb ülaltoodust tulenevalt pidada asjaolu, et õpilase pearaha investeeringumiskomponendi arvutamisel ei võeta arvesse koolide õpikeskkonna ja omavalitsuste finantsvõimaluste väga erinevat lähtetaset. Viimasel aastakümnel riiklike investeeringute programmi vahenditega ülesehitatud või renoveeritud koolihoonetega omavalitsustele eraldatakse õpilase pearaha investeeringumiskomponent võrdsetel alustel nende omavalitsustega, mis ei ole riiklikke investeeringuid saanud. Esimesed saavad investeeringumiskomponendi arvel tõsta õpetajate palka või suurendada muid eraldisi õppetöö kvaliteedi parandamiseks, teistel omavalitsustel tuleb aga koolimaja renoveerimise võimaluse loomiseks õppetööle suunatavaid eraldisi kokku hoida. Reformi tulemusena on koolid haridusteenuse pakkujana endiselt ebavõrdse-

tes konkurentsitingimustes, mis demotiveerib koolide kollektiive töö tõhususe tõstmise võimaluste otsimise seisukohalt. Riigi ühtse hariduspoliitika asemel tuleb igas kohalikus omavalitsuses välja töötada oma hariduspoliitika. See rikub nii õpilaste kui ka õpetajate võrdse kohtlemise põhimõtet ja on pikas perspektiivis negatiivse mõjuga üldhariduse kui terviku arengule.

Senini tegid jõukamad omavalitsused oma koolid korda omavahendite ja laenu abil, nõrgemad taotlesid selleks riikliku investeringute programmi vahendeid. Uues süsteemis riigi investeringud nõrgematele omavalitsustele esialgu puuduvad ja ka RKAS-i pakutavaid investeerimistingimusi ei suuda nad täita. Eluviidav reform võib täiendavate investeerimisvahendite eraldamisest hoolimata viia üldhariduskoolide võrgu regionaalse tasakaalustamise asemel senisest enam tasakaalust välja.

Koolide jooksvate õppekulude rahastamise uue korra kohaselt kaovad kohaliku omavalitsuse üksuse õpilaste arvu kajastavad pearaha ümberarvutamise koefitsiendid. Kõigi õpilaste pearaha on võrdse suurusega. Väikekoolide vajaduste arvestamiseks minnakse üle klasside arvust lähtuvale kooli rahastamise mudelile. Regionaalselt vajalikuks tunnistatud kooli puhul arvestatakse, et õpetaja peab klassis ettenähtud õppetöö läbi viima nii suure kui ka väikese õpilaste arvu korral. Sellest lähtuvalt arvestatakse alamtäidetud klassidega koolile iga klassi täituvuse normist puudu oleva õpilase eest nn baasraha, mis moodustab 75% õpilase pearahast.

Õpikulude katteks eraldatava pearaha arvutamise uue skeemi positiivseks omaduseks on üleminek seniselt omavalitsuskeskselt skeemilt koolikesksele. Seni olid mitme regionaalselt vajaliku väikekooliga kohalikud omavalitsused halvemas seisukorras, võrreldes nende omavalitsustega, kus kõik lapsed käivad ühes

keskasula koolis. Pea- ja baasraha kombinatsiooni kaudu püütakse leida kõigile koolidele ühtne õpikulude rahastamise mudel, mis arvestaks koolide erinevusi õpilaste arvu ja vajalike klassi-komplektide osas (Seletuskiri pearahamudeli ... 2005).

Uuele pearahaskeemile ülemineku probleeme illustreerib riigi poolt eri maakondade koolidele tehtavate rahaeralduste muutumine 2006. aastal, võrreldes 2005. aastaga. Maakondadele eraldatava haridusraha proportsioonid teisenevad oluliselt. Autorite poolt Haridus- ja Teadusministeeriumist saadud andmete alusel tehtud arvutused näitavad, et Saaremaal kujuneks haridusraha juurdekasvutempoks 2,6% ja Raplamaal 3%, mis katab vaevu inflatsioonist tuleneva kulutuste taseme tõusu. Samal ajal suureneksid haridusrahad Viljandimaal 17,1% ja Lääne-Virumaal 15,2%, mis tähendaks enam kui 10%-list reaaltulude kasvu. Riigi poolt maakondadele pakutava haridusraha proportsioonid muutuvad oluliselt, mis tähendab hariduse rahastamise regionaalse poliitika muutumist. Selline muutus vajab sisulist selgitamist ja põhjendamist. Üldhariduskoolide rahastamise reformi regionaalne mõju võib osutada põhjendatuks, kui objektiivsete näitajate alusel selgub, et seni oli näiteks Saare- ja Raplamaa koolide olukord parem, võrreldes olukorraga Viljandi- ja Lääne-Virumaa koolides. Paraku ei ole mingit sellelaadset infot kogutud ega analüüsitud.

Üldhariduskoolide rahastamise uue mudeli radikaalne erinevus senikehtivast ilmneb selle mõjude väljatoomisel kohaliku omavalitsuse üksuste kaupa. Ilmneb, et keskmise rahastamise 11,3% juurdekasvu korral kasvab enam kui kümnes koolis õpikuludeks eraldatud raha hulk üle 40%, samal ajal kui ligikaudu 40 koolis õpikulude rahastamise tase 2006. aastal, võrreldes 2005. aastaga, väheneb. Nii järsud muutused vajavad sisulist põhjendust. Isegi kui rahastamistaseme kavandatud muutused on põhjendatud, peaks üleminek uuele korrale olema sujuvam: näiteks kolme aasta jooksul külmutatakse nende koolide eelarve, kus uus mudel näeb ette rahastamistaseme nominaalse languse; keskmist juur-

dekasvutempot ületavast eelarve juurdekasvust saavad koolid aga kätte esimesel aastal ühe kolmandiku, teisel aastal kaks kolmandikku ja kolmandal aastal kogu raha. Uue mudeli kohene rakendamise tekitab kahaneva eelarvega koolides raskesti lahendatavaid probleeme (nt seoses personali töötasude vähendamise või koondamisega), järsu eelarvekasvuga koolides võib aga väheneda raha kasutamise tõhusus. Mõlemad äärmused on ebasoovitavad. Üleminekuperioodi jaoks vajalike stsenaariumide kujundamisel on võimalik aluseks võtta näiteks USA-s aastatel 1994–1995 toimunud üldhariduse finantseerimise korra muutmisel saadud kogemused (vt nt Wassmer, Fisher 1996).

Õpilaste ja klassikomplektide arvu kõrval jäävad muud koolide kuluerinevusi põhjustavad tingimused (nt hoonete eksploatatsioonikulude taseme erinevused) arvestamata. Seega võib regionaalse tasakaalustatuse seisukohalt vajaliku kooli rahastamine osutuda jätkusuutmatuks. Eelkõige on ebaselge koolide riigieelarvelise rahastamise edasine areng, sest mingeid kriteeriume rahastamise taseme suhtes ei ole määratud ei makroökonomiliselt ega kooli tasandil.

### **Kokkuvõte**

Haridus täidab väga tähtsaid ülesandeid ühiskonna sotsiaalse, majandusliku ja regionaalse arengu kindlustamisel, mistõttu seda pakutakse tavaliselt avaliku hüvena riigi- või kohalikust eelarvest rahastatuna. Seetõttu on hariduse rahastamine kujunenud keeruliseks avaliku sektori ökonomika probleemiks, mille lahendamisel ristuvad erisugused poliitilised seisukohad ja käsitusviisid. Teaduslikult pööratakse hariduse rahastamisel rohkem tähelepanu tsentraliseerimise-detsentraliseerimise vahekorrale, et saavutada võrdsuse ja efektiivsuse eesmärkide tasakaalustatus.

Eestis rahastatakse haridust suhtena SKP-sse veidi üle Euroopa Liidu keskmise taseme. Majanduse suhteliselt madala arengutaseme tõttu kuulub Eesti hariduse rahastamise nominaaltasemelt aga EL-i viimaste hulka. Veidi paremas seisus on Eestis kõrghariduse rahastamine, mille suhe EL-i keskmisesse tasemesse ületab Eesti sissetulekute taseme (SKP inimese kohta) suhet EL-i keskmise sissetulekutasemesse. Üldharidust rahastatakse Eestis aga võrreldes EL-i keskmisega allpool majandusliku arengutasemega määratud võimalusi. Hõreda asustuse tõttu on Eestis palju väikekoole ja alatäituvusega klasse, mis suurendab haridussüsteemi kulukust.

Eesti üldhariduskoolide finantsilise jätkusuutlikkuse tagamine nõuab kehtiva süsteemi olulist parendamist. 2005.–2006. aastaks kavandatud reformi eesmärgiks oli nii kooli õpikeskkonna investeeringute kui ka õppekulude rahastamise taseme tõstmine ja süsteemi korrastamine (uue ja vana süsteemi võrdlemiseks vaata tabelit 4). Seejuures kerkib aga üles rida probleeme, mis võivad reformi pidurdada või tulevikuriske suurendada.

Haridusinvesteeringute rahastamisel soovib keskvalitsus ühelt poolt esineda pikaajalise laenuressursi pakkujana Riigi Kinnisvara AS vahendusel. Teisalt eraldatakse aga riigieelarvest kohalikele omavalitsustele õpilase pearaha koosseisus teatud raha nn investeerimiskomponendina vajalike investeeringute katteallikaks. Kohalik omavalitsus peaks investeeringu rahastamiseks sõlmima RKAS-iga pikaajalise laenulepingu. Probleemiks on aga riigieelarvelise investeerimiskomponendi pikaajalise arengutrendi määramatus. Praegusel tasemel katab investeerimiskomponent keskeltläbi ainult umbes kolmandiku investeeringute rahastamisega tekkivatest kohustustest. On vaja seadustada investeerimiskomponendi kasvutempo pikaajaline üksühene vastavus SKP kasvutempole, et koos investeeringute tagajärjel tekkiva koolimaja ekspuataerimiskulu säästuga katta tekkivad pikaajalised kohustused.

**Tabel 4.** Üldhariduse finantseerimise süsteemide võrdlus

	<b>Vana süsteem</b>	<b>Uus süsteem</b>
Hariduskulude jaotamise alus	Omavalitsüksuse õpilaste arv ja personalikulu jaotamise koefitsient; arvestatakse omavalitsuse õpilaste arvu ja eriopetuse vajadusi	Koefitsiendid puuduvad, pearaha on võrdse suurusega; arvestatakse klasside arvu ning ka alatäituvust
Piirkondlikult oluliste koolide säilitamine	Kaetakse hariduskulude reservfondist	
Haridusinvesteeringute allikas	RIP, kohalike omavalitsuste eelarved	RKAS
Haridusinvesteeringute taotlemine	Jaotuspõhimõtted ebaselged, juhuslike tegurite mõju suur, killustatus	Jaotuspõhimõtted selged, kuid RKAS-i teenustasude ja raamatupidamistoimkonna nõuete tõttu on paljudele kättesaamatu
Haridusinvesteeringuteks mõeldud eraldised kohalike omavalitsuste eelarvesse	Puudusid	Pearaha investermiskomponent
Omavalitsuste vastutus	RIP-i puhul tagasihoidlik, ebaefektiivsuse võimalus suur	RKAS-i puhul omavalitsuse vastutus endisest suurem

Allikas: Autorite koostatud.

Kooliinvesteeringute programmi realiseerumiseks peab looma kindlad eeldused (nt RKAS-i nullkasum, investeeringuga seotud kohustusi ei arvestata omavalitsuse laenupiirangute täitmise hindamisel, investeeringuid ei seota lisakohustustega kohalikule

omavalitsusele). Need eeldused on seni loomata ja kooliinvesteeringute programmi täitmine on takerdunud.

Jooksvate õpikulude kohaliku omavalitsuse õpilaste arvul baseeruvalt rahastamismudelilt kavandati reformi käigus üle minna klasside täituvust arvestavale koolipõhisele rahastamismudelile. Põhimõtteliselt on uus käsitusviis praegusest adekvaatsem, sest arvestab kohalike omavalitsuste erinevusi regionaalselt vajalike koolide arvu seisukohalt. Samas on aga rahastamistasemes toimuvad muutused nii kooliti kui ka maakonniti liiga suured ja väga erinevad. Muutuste põhjendatust tuleks põhjalikult analüüsida ja nendega kohanemiseks peaks kehtestama mitmeaastase üleminekuperioodi.

Tabelis 5 esitatakse Eesti üldhariduse finantseerimise uue süsteemi peamised eelised ja puudused. Uus süsteem võimaldab likvideerida mitmed eelmise süsteemi kitsaskohad, nagu haridusinvesteeringute taotlemise põhimõtete ebaselgus ning omavalitsusüksuse suurusest tulenev koefitsientide määramise süsteem. Samas on uuel süsteemil aga ka hulk puudusi, mis tulenevad suurel määral sellest, et jäetakse arvestamata nii seni tehtud investeeringute maht ning sellest tulenevad investeeringute vajaduse erinevused kui ka kohalike omavalitsuste tulubaaside erinevused.

**Tabel 5.** Uue üldhariduse finantseerimise süsteemi positiivsed ja negatiivsed aspektid

<b>Positiivne</b>	<b>Negatiivne</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• RKAS-i kaudu on võimalik saavutada mastaabisääst</li> <li>• RKAS-il on võimalik vahendite hankimisel saavutada finantsvõimendus</li> <li>• Valitsussektori eelarve defitsiidi vältimine</li> <li>• Suureneb omavalitsuse vastutus investeeringu koha ja mahu määramisel</li> <li>• Omavalitsuskeskse asemel koolikeskne õpikulude finantseerimise süsteem</li> <li>• Õpilaste arvu asemel arvestatakse vajalikku klassikomplektide arvu ja klasside täituvust</li> <li>• Mitmetes koolides toimub õpikulude rahastamise kiire kasv</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ei arvesta piisavalt hästi asustuse eripärasid ja väikekoolide erivajadusi</li> <li>• RKAS-i liiga kõrged teenustasud</li> <li>• Bürokratlilikud segadused kooliinvesteeringu arvestamisel kohaliku omavalitsuse laenukoormusena</li> <li>• Pearaha investeerimiskomponendi eraldamisel ei arvestata reaalset investeeringuvajadust ning seniste investeeringute suurust</li> <li>• Koolide jätkusuutlikkuse määramise põhimõtted pole selged</li> <li>• Pearaha investeerimiskomponent on ebapiisav ja selle muutumise trendid on määramata ning seadustamata;</li> <li>• Investeeringuteks piisab raha vaid siis, kui siduda investeerimiskomponendi kasv SKP kasvuga</li> <li>• Ei arvestata kohaliku omavalitsuse tulubaasi suurust</li> <li>• Mõnedes koolides väheneb õpikulude rahastamine</li> <li>• Arvesse jäävad võtmata eksploatatsioonikulude erinevused</li> </ul>

Allikas: Autorite koostatud.

Eelnev analüüs näitas, et uue süsteemi rakendamisel on vaja leida kooskõla erinevate arengustrateegiatega, et tagada võrdse kohtlemise printsiibi rakendamine kõikide koolide rahastamisel. Põhjalikult tuleb läbi töötada koolide jätkusuutlikkuse määramise alused ning leida RKAS-i pakutavate ressursside kasutamise võimalused ka väiksema tulubaasiga omavalitsuste koolidele. Kõik see eeldab põhjalikku analüüsi, võttes arvesse nii seniste investeeringute suurust kui ka koolide efektiivsust. Siiani on reformi kavandamisel ja elluviimisel jäänud mitmed olulised aspektid kahjuks tähelepanuta ning see võib oluliselt mõjutada Eesti regionaalset arengut.

### Kasutatud kirjandus

**Aaronson, D.** The Effect of School Finance Reform on Population Heterogeneity. – National Tax Journal, 1999, pp 5–29.

**Berne, R., Moser, M., Stiefel, L.** Social Policy: School Finance. – Journal of Management History, 1999, Vol 5, No 3, pp 165–179.

**Downes, T. A.** Evaluating the Impact of School Finance Reform on the Provision of Public Education: The California Case. – National Tax Journal, 1992, pp 405–419.

Eurostat [<http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queen/display.do?screen=welcome&open=/&product=YES&depth=2&language=en>], 24.04.2005..

EV haridusseaduse, valla- ja linnaeelarve seaduse, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, erakooliseaduse, kutseõppeasutuse seaduse ning koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise seadus. Eelnõu 488 SEI. 07.01.2005.

**Hoxby, C. M.** Are Efficiency and Equity in School Finance Substitutes or Complements? – Journal of Economic Perspectives, 1996, Vol 10, No 4, pp 51–72.

HTM Planeerimisosakond 2005.

**Johnston, J. M., Duncombe, W.** Balancing Conflicting Policy Objectives: The Case of School Finance Reform. – *Public Administration Review*, 1998, Vol 58, No 2, pp 145–158.

Koolide divisjoni reglement. Kinnitatud RKAS juhatuse otsusega nr 11/05-3, 27.01.2005.

**Loeb, S., Strunk, K.** The Contribution of Administrative and Experimental Data to Education Policy Research. – *National Tax Journal*, 2003, Vol 56, No 2, Pp 415–438.

**Murray, S. E., Evans, W. N., Schwab, R. M.** Education-Finance Reform and the Distribution of Education Resources. – *The American Economic Review*, 1998, pp 789–812.

**Nechyba, T.** Public School Finance and Urban School Policy: General versus Partial Equilibrium Analysis. – *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 2003, pp 139–183.

Rahandusministeerium 2005.

Riigikogu MSI 2005.

Seletuskiri pearahamudeli tabelite juurde. – Riigikogu kultuurikomisjon. 07.01.2005.

Vabariigi Valitsuse määrus nr 53 “Munitsipaalkooli pedagoogide palgavahendite arvestusliku kulu koefitsiendid valdadele ja linnadele, õppevormidele ja eriõppele”, 15.02.2000.

Vabariigi Valitsuse korraldus nr 911-k “Koolide loetelu, mille hoonete renoveerimiseks ja ehitamiseks võib Riigi Kinnisvara Aktsiaselts kasutada talle selleks eraldatud vahendeid”, 29.12.2004.

**Wassmer, R. W., Fisher, R. C.** An Evaluation of the Recent Move to Centralize the Finance of Public Schools in Michigan. – *Public Budgeting and Finance*, 1996, Fall, pp 90–112.

# THE CURRENT STATE AND PROBLEMS OF THE GENERAL EDUCATION FINANCING IN ESTONIA

*Janno Reiljan, Ele Reiljan*

## Summary

Issues related to the funding of general education are very much the subject of debate not only in Estonia, but all over the world. Many scientists have proposed various ways for raising the efficiency of financing systems (e.g. Aaronson 1999, Nechyba 2003) and thereby enhancing the sustainability of financing schools (Downes 1992, Murray *et al.* 1998). However, in this connection it is extremely relevant to bear in mind that by educating children, schools have considerable influence on the economic, social, cultural and regional development of society. The absence or existence of a school in a town or village, and its educational standards are crucially important for people's choices in finding a home or job, and thereby also determine regional differences in real estate prices. Because of the intricacy of the social relationships and effects, the alternative ways of financing education should not be viewed from the mere aspects of availability or standards of education, but from the aspect of usefulness of the school network as an aggregate whole.

The aim of the present chapter is to outline the main directions of the planned financial reform and problems related to the financial sustainability of general education funding on the basis of the assessment of the general education funding system currently in use in Estonia and on international comparison. The article relies on the information of the Ministry of Education and Research on the educational funds allocated by the number of pupils (per capita funding or the so-called capitation fee) from 2001 to 2005, and on the data about investment funds allocated to general education institutions by local governments from 1996 to 2004 in the framework of the State Investments Program. Besides these

sources EUROSTAT's data on the educational expenses in the different EU member states is made use of in order to compare the situation in Estonia with other countries.

The analysis indicates that in the implementation of the new general education funding system in Estonia different development strategies need to be harmonized in order to ensure the application of the principle of equal treatment in the funding of schools. This assumes development of the methodology that enables to assess the sustainability of schools and implementation of the system that allows application of the resources provided by Riigi Kinnisvara AS (a state-owned company in charge of state property) by local governments with smaller financial capacity. All this requires profound analysis that takes into account the amount of investments made and the efficiency of schools. Unfortunately several aspects of the reform have been discarded in the preparation and implementation process of the new funding system, and this might have a substantial effect on regional development in Estonia.