

Majandusteadus ja haridus Eestis

Tartu Ülikool
Majandusteaduskond

**MAJANDUSTEADUS JA HARIDUS
EESTIS**

Keeletoimetaja Leelo Jago

Kaane kujundanud Aita Linnas

| ISBN [9949-11-250-8](#)

| [Autoriõigus](#) Tartu Ülikool, 2005

Tartu Ülikooli Kirjastus

www.tyk.ut.ee

| Tellimus nr [629](#)

SISUKORD

Sissejuhatus (J. Sepp)	7
Inimkapitali ja palga seosed Eestis ning nende dünaamika (K-O. Leping)	15
Human capital and wage relations and dynamics in Estonia. Summary (K-O. Leping)	42
Inimkapitali, sotsiaalse kapitali ja majandusliku heaolu seosed (E. Parts)	45
Interrelationships between human capital, social capital and economic well-being. Summary (E. Parts)	77
Tehnoloogia mõju Eesti puidusektoris vajatava töäjõu teadmiste ja oskustele (K. Ukrainski)	79
Impact of technology on skill demand in Estonian wood industries. Summary (K. Ukrainski)	117
Eesti üldhariduse rahastamise olukord ja probleemid (J. Reiljan, E. Reiljan)	119
The current state and problems of the general education financing in Estonia. Summary (J. Reiljan, E. Reiljan)	156
Kooli tulemuslikkuse kriteeriumid Eesti koolijuhtide arvamusel põhjal (A. Aidla)	159
Criteria of school performance-opinions of Estonian school administration. Summary (A. Aidla)	182
Kuluarvestuse roll haridusasutuste finantsjuhtimise arendamisel (H. Haldre, G. Eisberg, T. Haldma)	183
The role of cost accounting in developing financial management of educational institutions. Summary (H. Haldre, G. Eisberg, T. Haldma)	218

Eesti ülikoolide akadeemilise personali hindamine ja töö- tasustamine (K. Türk, T. Roolaht)	221
The evaluation and remuneration of academic personnel in Estonian universities. Summary (K. Türk, T. Roolaht) ...	259

SISSEJUHATUS

Majandusteooria (eriti oma endogeense majanduskasvu kontseptsioonides) ja majanduspraktika on ettevõtete ning riikide tasandil tõstnud majandusarengu ühe põhitegurina esile inimkapitali. Sellele on orienteeritud Lissaboni protsess Euroopa Liidus ja Eesti strateegilised arengudokumendid (RAK, „Eesti Edu” jt). Seejuures on vaatamata raskustele inimkapitali defineerimisel ja mõõtmisel üldtunnustatud selle seos haridusega. Põhiliselt just haridussüsteemis toimub teadlik investeerimine inimkapitali. See teeb haridussüsteemi majandusliku analüüsi ehk haridusökonomika rakenduslikult äärmiselt tähtsaks uurimissuunaks. Kahtlemata peitub siin üks Eesti tulevase sotsiaal-majandusliku arengu võtmeid. Samas on see ka teoreetiliselt mitmekesine ja suuri väljakutseid pakkuv majandusteaduse osa. Eelkõige saab haridusökonomikas eristada makro- ja mikroökonomilist aspekti.

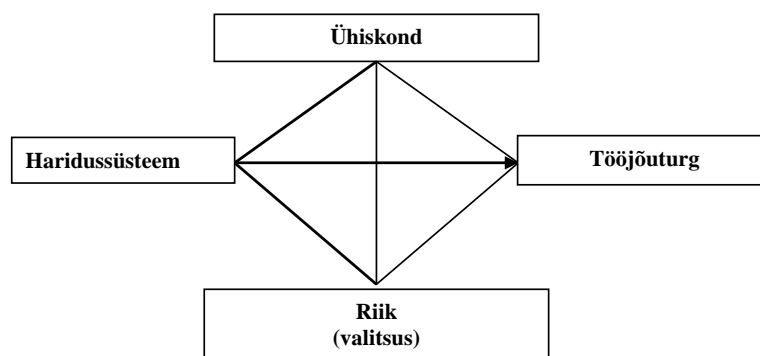
Makroökonomiliselt on haridus vaadeldav ühe majandussektoriga teiste hulgas. Huvi pakuvad eelkõige hariduse roll majanduses tervikuna ning sisend-väljund-seosed teiste sektorite ja majandusharudega. Esmajärjekorras on majanduspraktikale oluline haridussüsteemi väljundi vastavus tööturu vajadustele lõpetanute arvu, struktuuri ja hariduse kvaliteedi poolest. Põhilisteks uurimisprobleemideks on siin tööturu vajaduste (tööjõunõudluse) prognoosimine, mis peab tuginema majanduse enda makroprognoosidele. Mitte vähem keeruline probleem pole tööjõu pakumise hariduslike parameetrite juhtimine. Kui esimese ülesande puhul on peamiseks raskuseks tuleviku määramatus, siis teisel juhul protsesside piiratud juhitavus. Määramatuse oludes tuleb näiteks otsustada, kuivõrd orienteeruda konkreetsele spetsialisti-

koolitusele ebakindlate prognooside najal või pakkuda pigem kohanemisvõimele suunatud üldisemat (akadeemilist) haridust. Juhitavuse probleem seostub aga peale demograafiliste protsesside suure inertsuse ka asjaoluga, et haridussüsteem toimib Eestis oluliselt vaba haridusturuna, kus ei määra mitte riiklikud, vaid individuaalsed otsused.

Just viimane probleem teeb vajalikuks haridussüsteemi mikroökonomilise uurimise, kus põhitähelepanu all pole enam tööjõu, vaid nüüd juba hariduse nõudmine ja pakkumine. Nõudluse poolel on siin haridust omandavad õppijad ning pakkujatena erinevad haridusinstituutsioonid ehk lihtsalt koolid. Selle turu uurimine ei saa kuidagi tugineda enam üksnes normatiivsele analüüsile (kuidas asjad peaksid olema) ega ka mitte neoklassikalise teooria piiramatule ratsionaalsuse eeldusele, mis võimaldaks jätta arengu täiesti turu hooleks. Positivistliku ehk analüütilise käsitluse korral (selgitamaks tegelike otsuste kujunemist) tuleb igal juhul arvestada asjaosaliste (eelkõige õppijate) piiratud ratsionaalsuse ning informatsiooni asümmeetriaga, mis toob kaasa esindussuhte koos sellega seotud negatiivse valiku ja moraalariski ohtudega. Koolituskulude kahe paralleelse (riikliku ja era) finantseerimismehhanismi olemasolu lisab sellele turule täiendava keerukusastme. Ning ega koolide omandivormide paljususki analüüsi lihtsusta. Riigi ja avaliku sektori oluline majanduslik roll haridussüsteemis teeb vajalikuks hariduspoliitiliste, eriti finantsotsuste normatiivse ja positivistliku (poliitökonomilise) analüüsi. On siin ju avar mängumaa erinevate huvigruppide tegevuseks. Parim vahend nende ohjeldamiseks on sobivate reeglite, sh finantseerimisskeemide rakendamine.

Kokkuvõttes võiks haridusökonomikat huvitava rahvamajandusliku seostevõrgustiku esitada joonisena. Otsesed ja spetsiifilised huviobjektid on siin kujutatud rasvaste joontega, ehkki ka ülejäänud seosed võivad olla olulised, kui nad seostuvad haridust puudutava info või/ja otsustega. Ainuke nool joonisel iseloomus-

tab nii-öelda tehnoloogilist seost — haridussüsteemi väljundi (koolilõpetanute) liikumist töajöuturule. Loomulikult ei tähenda see informatsioonilise tagasiside puudumist. Eraldi pole näidatud finantsressursside liikumist.



Peale haridussüsteemi makro- ja mikroökonomilise uurimise on majandusteaduse osaks ka haridusinstituutsioonide **ettevõttemajanduslik** käsitus läbi organisatsiooni- ja juhtimisteooria prisma. Üheks võimalikuks raamistikuks on siin avaliku sektori juhtimise uus käsitus (*New Public Management*). Eesmärgiks on organisatsioonide efektiivsuse tõstmine. Sisuliselt on jutt tulemusjuhtimisest haridussüsteemis. Probleemile lisab keerukust erinevate efektiivsuskriteeriumide olemasolu nii haridusastmeti kui ka sõltuvalt kooli õiguslikust staatusest. Muidugi iseloomustab ka igat kooli rohkem või vähem keerukas eesmärkide puu ning nende saavutamise instrumentide kataloog. Siin põimuvad tihedalt majanduslikud ja mittemajanduslikud aspektid. Samas peab iga uus lahendus olema kindlasti majanduslikult põhjendatud, mõistes

viimase all edu tagava huvide ja stiimulite süsteemi kujundamist, sh tulemustasustamist.

Haridusega seotud probleemideringi kirjeldus lubab väita, et Eestis ei ole ega vist saagi olla ühte spetsialisti, kes oleks võrdselt kompetentne majandusteaduse kõigis mainitud valdkondades. Tegemist saab olla kollektiivse kompetentsusega, mis vajab kindlasti arendamist eri suundades ning koordineerimist võimaliku sünergia saavutamiseks. Põhimõtteliselt on vajalik haridusökonoomika uurijate võrgustiku kujundamine Eestis ning selle sulandumine vastavasse rahvusvahelisse koostöösse. Võimaluse selleks andis haridus- ja teadusministeeriumi rahastatud teadus- ja arendusprojekt. Projekti raames korraldatud rahvusvaheline teaduskonverents, mis kattis kõiki eespoolmainitud uurimissuundi, andis pildi majandusteaduslike haridusuuringute tänasest seisust 13 riigi teadurite pilgu läbi.¹

Käesolev kogumik kujutab endast järgmist sammu püstitatud arenduseesmärgi poole, olles esimeseks katseks koondada Tartu Ülikooli majandusteaduskonnas tehtud haridusuuringuid kogu nende mitmekesisuses². Kindlasti on tegemist nii-öelda moment-ülesvõttega, mis iseloomustab olukorda just 2005. a lõpu seisuga, ning sedagi väljavõtteliselt. Lisaks kogumikus avaldatavatele artiklitele on vähemalt sama palju uurimusi veel töös. Siiski katab kogumik valdava osa eelkirjeldatud uurimisväljast.

Haridusökonoomika kõige traditsioonilisemat suunda iseloomustab Kristjan-Olari Lepingu artikkel *Inimkapitali ja palga seosed Eestis ning nende dünaamika*. Tegemist on klassikalise Mincer'i palgavõrrandi uurimisega 2002. ja 2003. a Eesti tööjõu-uuringu

¹ International Conference on Educational Economics, August 26–28, 2005, Tartu, Estonia. Organised by University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration. CD, ISBN 9985-4-0451-3.

² Osa artiklite valmimist on lisaks toetatud ka ETF grantide ja teaduse sihtfinantseerimise vahenditest.

andmetel. Sisuliselt uuritakse hariduse kaudu iseloomustatud inimkapitali mõju töötajate sissetulekule. Sellisena on isegi Eestis tegemist juba kordusuuringuga, mis võimaldab näidata vaadeldava seose dünaamikat. Autor jõuab järeldusele, et kuni 1995. aastani haridusest tingitud palgaerinevused suurenevad, seejärel aga hakkavad vähenema. Üheks oluliseks probleemiks on just kutse- ja keskkhariduse palgaelise kadumine, võrreldes madalamate haridusastmetega.

Mõnevõrra laiemalt käsitleb inimkapitali rolli Eve Partsi artikkel *Inimkapitali, sotsiaalse kapitali ja majandusliku heaolu seosed*. Erinevalt palgavõrranditest uuritakse siin hariduse mõju subjektiivselt hinnatavale heaolule. Samas püütakse lähemalt uurida ka selle mõju mehhanismi, eelkõige sotsiaalse kapitali tähendust. Kinnitust leidis seaduspära, et kõrgem haridustase tagab inimestele suurema sotsiaalse kapitali mikrotasandil. Samas ei toonud see üllatuslikult siiski kaasa suuremat eluga rahulolu. Valupunktiks on endiselt kutseharidus, mis seostub paraku lisaks madalale subjektiivsele heaolule ka madalama ettevõtlikkuse ja kohanemisvõimega. Arvestades ühtlasi esimest artiklit, ilmneb selgelt surnud ring.

Tööjõuturu ja hariduse rakenduslikke seoseid käsitleb Kadri Ukrainski artikkel *Tehnoloogia mõju Eesti puidusektoris vajatava tööjõu teadmiste ja oskustele*. Autor näitab viimastel aastatel toimunud tehnoloogilise arengu mõju tööjõunõudlusele Eesti ühe olulisima majandussektori näitel. Nagu ongi oodata, ei jõua tööjõu pakkumine kaugeltki kõigis aspektides nõudluse kiirete muudatustega sammu pidada. Eriti puudutab see tööjõu kvalifikatsiooni ja teisi kvalitatiivseid tunnuseid. Samas ei ole ka märgata kõrgema profiiliga ametikohtade lisandumist. Autor toob välja mitmeid probleemide põhjuseid ning ka lahendusi. Viimased saavad sündida vaid ettevõtete, koolide ja riigi koostöös.

Riigi rolli hariduse rahastamisel üldhariduse tasandil käsitlevad Janno Reiljan ja Ele Reiljan artiklis *Eesti üldhariduse rahastami-*

se olukord ja probleemid. Pärast hariduse rahastamise mudelite üldist analüüsi keskendutakse artiklis üldhariduskoolide investeringute ja õppekulude rahastamise alternatiivsete skeemide võrdlemisele Eestis. Kehtivat süsteemi kõrvutatakse valitsuse kavandatava uue skeemiga. Viimase eeliseks on eelkõige investeringukomponendi selgem esiletoomine ning kohalike omavalitsuste vastutuse suurenemine koolivõrgu arendamisel. Samas toovad autorid välja mitmeid eeldusi, mis tuleks täiendavalt luua, et uue skeemi eelised saaksid täielikumalt toimida.

Üheks olulisemaks probleemiks hariduse erinevate rahastamis-mudelite raames on koolide tulemuslikkuse arvestamine. Erinevate tulemuslikkuse kriteeriumide rolli uuritakse Anne Aidla artiklis *Kooli tulemuslikkuse kriteeriumid Eesti koolijuhtide arvamuse põhjal*. Lisaks teoreetilisele ülevaatele koolide tulemuslikkuse mõõtmisest tehakse artiklis katse üldistada empiirilisel koolijuhtide arusaamu tulemuslikkuse dimensioonidest. Klasteranalüüsi kaudu jõutakse kriteeriumide nelja rühmani: õpilaste akadeemiline tulemuslikkus, õpilaste käekäik, medaliga lõpetanute arv ja koolikeskkonna iseloom. Neist neljast tähtsustavad koolijuhid kõige vähem medaliga lõpetamist ja enim just koolikeskkonda. Seega rõhutatakse siin pigem protsessi ja vähem väljundi kvaliteeti. Tulemusjuhtimise praktiliste sammudeni jõudmiseni tuleb autori arvates liikuda kolmes suunas: uurida teiste huvigruppide arvamust, hinnata tegelikku olukorda koolides ning välja selgitada võimalikud juhtimismeetmed.

Lähtudes avaliku sektori organisatsioonide juhtimise uuest suunast (*NPM*), käsitlevad Henri Haldre, Gerli Eisberg ja Toomas Haldma üldhariduskoolide finantseerimispõhimõtteid ja analüüsivad kulude tekkemehhanisme leidmaks Eestis üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi täiustamisvõimalusi. Artiklis *Kuluarvestuse roll haridusasutuste finantsjuhtimise arendamisel* on Eesti üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi täiustamise olulisemate aspektidena tähelepanu all investeringuteks mõeldud ra-

haliste ressursside jaotamine ja kasutamine, pearahamäär, täiendavad halduskulud, koolijuhtide palgakulud ning kasutamata tegevusmahtude probleemid. Artikli empiirilise analüüsi tulemuseks järeldub, et koolijuhtide igapäevaotsuste ja investeerimisotsuste tegemisel on olulise tähtsusega kuluarvestuslikud aspektid.

Tulemusjuhtimise üheks suunaks võib kindlasti pidada ka haridustöötajate töötulemuse hindamist ja viimase arvestamist töötasustamisel. Sellele aspektile on pühendatud Kulno Türgi ja Tõnu Roolahe artikkel *Eesti ülikoolide akadeemilise personali hindamine ja töötasustamine*. Autorid rõhutavad, et avalikus palgadiskussioonis on jäänud õpetajate ja õppejõudude töötulemuse hindamine tagaplaanile, ning püüavad anda asja parandamiseks oma panuse. Seejuures on esiplaanil hindamise kogemuste ja iseärasuste uurimine avalikes ja eraülikoolides. Kui avalikes ülikoolides etendavad suuremat rolli objektiivselt mõõdetavad töötulemused (nt publikatsioonide arv ja kategooria), siis eraülikoolides tähtsustatakse pigem üliõpilase kui kliendi hinnanguid. Analüüs näitab tulemustasustamise positiivseid ja negatiivseid efekte. Ohuks on eelkõige keskendumine töö formaalsetele ja mõõdetavatele aspektidele. Arenguvõimalust nähakse üleminekus töösoorituse juhtimisele ja eriti silmapaistvate saavutuste motiveerimisele.