

Maailmavaade ja hariduseelarve

Mailis Reps (RiTo 9), haridus- ja teadusminister, Eesti Keskerakond

Maailmavaate ja hariduseelarve seoseid saab käsitleda haridusideoloogiatega – väärtushinnangute – ja neist tuletatud hariduspoliitiliste otsuste seisukohalt, see määrab hariduse kättesaadavuse.

See, kui palju riigieelarves eraldatakse haridusele raha, näitab, kuidas riik väärtustab haridust. Seetõttu kõrvutatakse pidevalt riikide statistilisi näitajaid aastate lõikes ning poliitikud ja ökonoomikaspetsialistid otsivad võimalusi haridust ulatuslikumalt rahastada või teatud oludes kärpeid põhjendada.

Statistilised näitajad on arvandmed, mille tähendust on võimalik mõista ainult riigi hariduselu ja selle kujunemislugu põhjalikult tundes. Mõistetavalt on kõik reformid seotud lisakulutustega, mis kajastuvad ka eelarves. Kui aga on jõutud pikemaajaliste strateegiliste eesmärkideni – süsteemi mingil osal või süsteemil tervikuna on uus kvalitatiivne tase –, võivad kulutused haridusele ka väheneda. Reformi tulemuslikkust näitab selle maksumuse ja uue sisulise kvaliteedi suhe ning saavutatud sotsiaalne efekt. Haridusökonoomika kui omaette tegevusvaldkond on Eestis veel noor, kuid viimaste aastate areng lubab loota, et edaspidi suudame kasutada ressursse ratsionaalselt ja teha informeeritud otsuseid.

Hariduskulud meil ja mujal

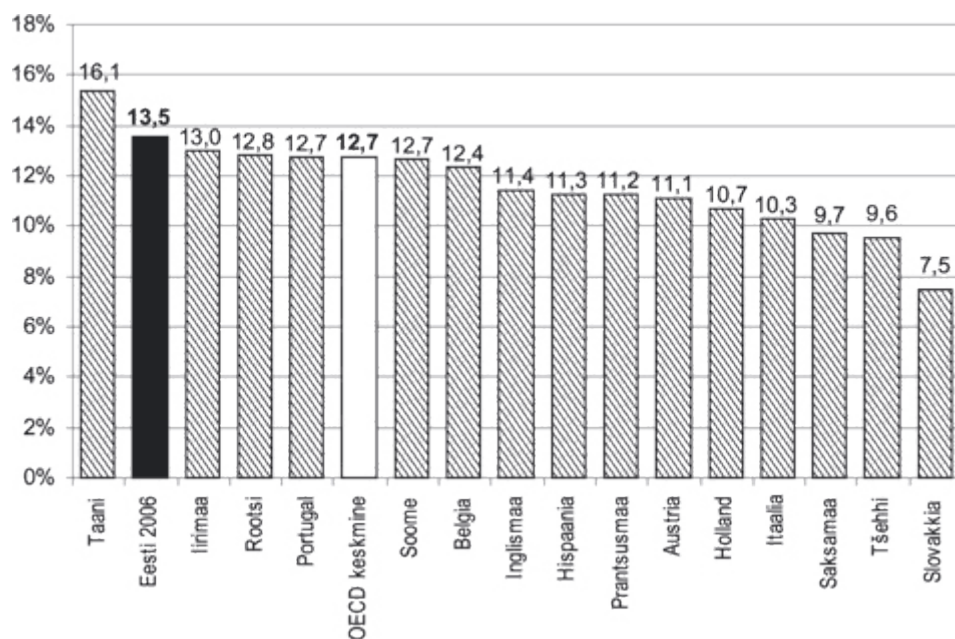
Hariduskuludena rahvusvahelise statistika mõistes käsitletakse kõiki avaliku sektori eelarvest (sealhulgas välisabi arvel ning riiklikest fondidest) regulaar- ja huviharidusele (v.a sport) tehtud väljaminekuid. Teadus- ja arendustegevusele, täiskasvanuharidusele, keeleinspeksioonile, Tartu Ülikooli kliinikumile ja residentuurile tehtud kulutusi ei loeta hariduskuludeks, sest need on makstud omatulu arvel. Hariduskulude analüüsi puhul kasutatakse alati jooksevhindu ehk nominaalset SKT-d.

Joonis 1 annab ülevaate avaliku sektori kogukuludest haridusele OECD maades. Järgmised tabelid põhinevad haridus- ja teadusministeeriumi analüüsiosakonnas koostatud materjalidel (seisuga 4.10.2006, koostaja Anu Lihtmaa).

Arvandmete allikad on järgmised:

- haridusnäitajad: haridus- ja teadusministeeriumi analüüsiosakond;
- muu statistika Eesti kohta: majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ametlikud prognoosid; statistikaamet;
- OECD riikide statistika: *Education at a Glance 2004. OECD Indicators*.

Joonis 1. Avaliku sektori kogukulud haridusele, % eelarvest



Märkus: OECD 2001, Eesti 2006.

Teiste riikidega võrreldes investeerib Eesti küllalt suure osa oma avaliku sektori eelarvest haridusse – 2006. aastal 13,5%. OECD keskmine oli 2001. aastal 12,7% ning Skandinaavia maade keskmine 13,6%. Eestist rohkem investeerib OECD maadest haridusse ainult paar riiki, keda Eesti tavaliselt võrdlusmaterjalina ei kasuta: Mehhiko 24%, Korea 18% ja USA 17%.

Eri haridustasemetete rahastamist tuleb analüüsida selleks, et selgeks saada, kas mõnda neist on vaja eelisarendada – näiteks muutusi tööturu nõudluses arvestades –, või peab olude sunnil mingit tegevusvaldkonda eriliselt väärtustama, näiteks keelesituatsiooni muutumine ja elanikkonna enamuse eriline soov parandada oma keeleoskust.

Tabel 1. Üld-, kutse- ja kõrghariduse rahastamise osakaal hariduskuludes (miljon krooni)

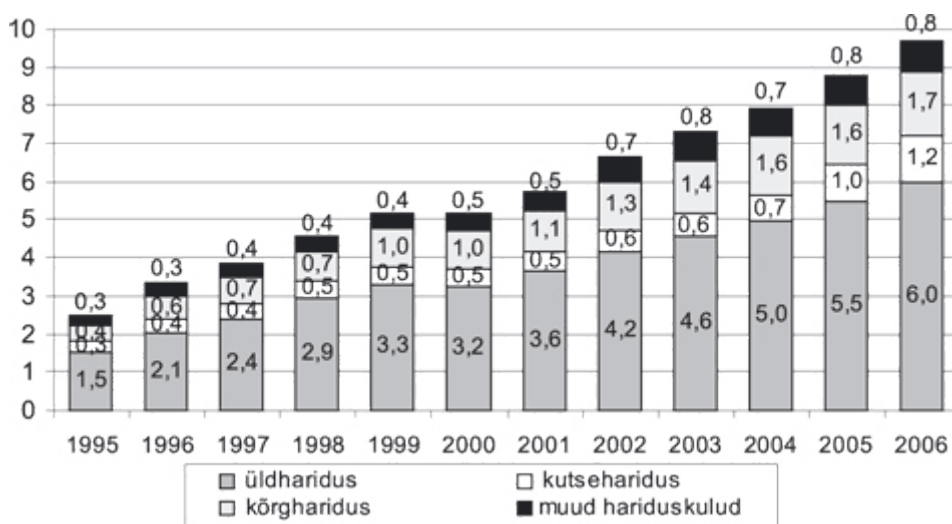
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004**	2005**	2006**
Üldharidus	1538	2054	2401	2947	3285	3236	3637	4151	4593	4975	5491	6005
Kutseharidus	269	350	416	473	494	493	526	552	582	658	961	1206
Kõrgharidus	421	606	687	737	978	982	1058	1286	1374	1558	1562	1670

Muud hariduskulud*	261	328	356	412	435	459	525	662	760	715	750	824
Hariduskulud avalikus sektoris kokku	2489	3338	3869	4570	5192	5170	5745	6650	7308	7905	8764	9705

* Sisaldab kõiki neid kulusid, mida pole võimalik haridustasemete vahel jagada, sealhulgas näiteks kahte haridustaset ühendavaid haridusprojekte.

** 1995.–2003. aasta eelarve täitmise järgi; 2004. aasta eelarve täitmise järgi, andmeid veel täpsustatakse; 2005. aasta andmed osalt eelarve, osalt eelarve täitmise järgi; 2006. aasta eelarve järgi.

Joonis 2. Üld-, kutse- ja kõrghariduse rahastamine (miljard krooni)



Nagu tabelist ja joonistelt näha, on kõigis haridusvaldkondades kulud kasvanud. Viimasel kaheteistkümnel aastal kokku (1995–2006) on kasv olnud järgmine: hariduskulud on suurenenud 3,9 korda, samas tempos on suurenenud ka üldhariduskulud – 3,9 korda ning kõrghariduskulud – 3,96 korda. Viimase kahe aasta tugev tõuge on viinud kutsehariduse rahastamise kogukasvu 4,5 korrani. Muud hariduskulud, mida pole võimalik tasemete vahel jagada, on kasvanud kõige aeglasemalt ehk 3,15 korda.

Tabel 2. Üldhariduse rahastamise kasv kulukohtade lõikes aastail 2000–2005
Rahastamine, tuh krooni Rahastamise kasv kordades, 2005. a võrreldes 2000. a

	Rahastamine, tuh krooni		Rahastamise kasv kordades, 2005. a võrreldes 2000. a
	2000	2005	2005
1. Õpetajate palgavahendid ja täienduskoolitus (3% vahendeist)	1 256 828	2 228 944	1,8
2. Muu täienduskoolitus	7542	7590	1,0
3. Koolide investeringud	158 896	261 828	1,6
4. Sotsiaaltoetused (toitlustamine, õpilaskodud, sõidusoodustused)	24 458	141 759	5,8
5. Õppevahendid (sh õppekirjandus)	75 070	60 546	0,8
6. Hariduslike erivajadustega lapsed	37 441	53 176	1,4
7. Infokommunikatsiooni tehnoloogia	35 412	21 566	0,6
8. Erakoolid (sh spordikoolitus)	13 536	21 000	1,6
9. Kvaliteedi hindamine	5553	10 274	1,9
10. Andekas laps	2167	3746	1,7
11. Õppekava ja arendustegevus	1015	3541	3,5
12. Muud*	32 880	25 173	0,8
sh munitsipaalkoolide majandamiskulud	25 431		
sh riigigümnaasiumide majandamiskulud	4181	8728	2,1
Kokku üldhariduse valdkond	1 650 798	2 839 143	1 7

* 2005. aasta, sealhulgas suuremad rahasummad: maakondlike õpilasürituste korraldamine munitsipaalkoolides 8 mln krooni; nõustamiskomisjonid ja aineseksioonid munitsipaalkoolides 8 mln krooni.

Riigi ja kodaniku panus

Nagu eelnevalt märgitud, tähendab hariduspoliitika eelkõige riigi ja kodaniku vahetõrva hariduse kättesaadavuse küsimuses – mida rahastab riik ning mida kodanik. Mida rohkem panustab riik hariduse omandamise võimaluste suurendamiseks, seda paremaks kujuneb inimeste teadmiste tase. Hariduseelarves kajastuvad eelistused põhinevad riiklikult aktsepteeritud ideoloogiatel (Spring 2005, Task force... 1983), millest omakorda on tuletatud konkreetset otsused. Tavaliselt püütakse saavutada haridussüsteemi kui terviku tasakaalu eri tasemete lõikes, mis vastaks riigi ja regiooni vajadustele.

Eesti andmestikku vaadates on selgelt näha viimaste aastate püüdlust suurendada riigi hariduspoliitikas sotsiaalset mõõdet. Eriti tuleb rõhutada kutseharidusele osutatud tähelepanu kahel viimasel aastal, selle sotsiaalne tähendus on tähelepanuväärne kahes aspektis. Esiteks võimaldab see sotsiaalseid probleeme leevendada ning tagab vähem kindlustatud peredest pärit õppureile parema juurdepääsu paindlikule ametiõppele ajakohastatud õpikeskkonnas (nt Pärnu Õppekeskus). Teine oluline tulemus on üld- ja kutsehariduse omavaheliste proportsioonide paranemine, mis vähendab senist gümnaasiumi poole kreenisolekut ning aitab õpilastel teha teel tööturule õigemaid valikuid. Kutsehariduse toetamine lubab noori ka tööturul varem rakendada, samas pakub õppija võimeid ja võimalusi arvestades jätkuõpet kõrghariduse tasandil. Lisarahastamine on aidanud taastada ressursimahukaid tehnoloogilisi erialasid, mille õpetamine vahepeal hääbus. Jätkuvalt saab kasutada nn euroraha.

Hariduskohustust on paljud analüütikud käsitletud väärtusmõõduna – selle täitmise finantseerib riik täismahus –, kuid hariduse kättesaadavaks tegemine eeldab ka kodanike aktiivsust hariduse omandamisel. Heatasemeline ja ühtluskooli põhimõtet rakendav üldharidus ning paindlik kutseõppesüsteem on taganud Soomele kvalifitseeritud tööjõu ja elanike hea toimetuleku tööturul ning koos sellega oodatud majandusedu ja elukvaliteedi tõusu (Aho *et al* 2006).

Hariduse sotsiaalsel mõõtmel on kaks tähtsat ülesannet: luua õpikeskkonnad, et toetada majanduslikult vähem kindlustatud õppureid, ning rahastada kulupõhiselt koolides õppekavasid.

Prioriteetidest

Toetustest rääkides on Eestis kõige suuremad edusammud tehtud viimasel aastal. 2006. aasta jaanuarist rakendus tasuta koolilõuna kõigis põhikoolides ning 1. septembrist ka kutseõppeasutustes, see tähendab riigieelarvest umbes 300 miljonit krooni. Üldhariduskoolides õppivate ja koolikohustust täitvate õppurite nõudlus õpilaskodude järele kasvab elanikkonna suure sotsiaalse kihistumise tõttu. Praegu töötavad õpilaskodud 32 kooli juures – seal on üle 700 õpilase – ning nende rahastamiseks oleme eraldanud 38 miljonit

krooni. Tahame rakendada eksperimentaalset pikapäevakooli projekti, milleks oleme kavandanud 10 miljonit krooni.

Õpetajate palgaküsimuste lahendamine on olnud oluline prioriteet. Eriti tähelepanuväärseks tuleb pidada õpetajate palga alammäära de kehtestamist ning suurimat palgatõusu – üle 18% – kogu taasiseseisvumisajal. Et koolid saaksid paindlikumalt oma ressursse kasutada ning tarvilikke õppevahendeid osta, eraldatakse 2007. aasta 1. jaanuarist õpilase kohta 750 krooni senise 265 krooni asemel. Õppevahendite ostmiseks kavandatud rahasumma kasv kuni 1500 kroonini sõltub sellest, kuidas me suudame kavandada õpikeskkonna optimaalset arengut.

Oleme tähtsaks pidanud noorsootöö rahastamist – kahekordistasime toetust noorsoo-organisatsioonidele. Noortekeskuste abistamiseks eraldasime ligi 10 miljonit krooni, sellele lisandub 2007. aastast 400 miljonit krooni euroliidult. Huvikoolide edendamiseks on senistele juhendajate palkadele lisaks kavandatud raha mitmesuguste vahendite soetamiseks, näiteks muusikainstrumentide, kartide, kunstitarvete jms ostmiseks. Tähelepanuväärne on noorte Varaaida projekt maksumusega kaks miljonit krooni. Selle raha eest osteti inventari, mida noortekeskuse külastajad saavad laenutada.

Erilist tähelepanu pöörame üliõpilastele, kelle toetamisvõimalused pole veel kõiki soovitud lahendusi leidnud. Ühiselamute taastamiseks oleme eraldanud näiteks Tallinnas 10 miljonit krooni.

Õppelaenude rakendamine pole end õigustanud. Õppe- ning muude laenude tagasimaksmiseks lähevad paljud pärast lõpetamist tööle välismaale, sest seal teenitav raha aitab võlgadega paremini toime tulla. Eesti riigile on koolitatud spetsialistid kadunud. Mõistetavalt kasutavad kõik riigid mitmesuguseid viise, et meelitada tööle mujal väljakoolitatud asjatundjaid, seejuures võivad need, kelle sotsiaalsed tagatised ja toetused töötajaile on parimad.

Teadmiste keskse kooli poole

Hariduse sisu uuendamise ja nüüdisajastamise seisukohalt rääkides on enamikus riikides koolide õppekavaarendus suunatud selliste teadmiste, oskuste ja väärtushinnangute kujunemisele, mis lubavad inimesel sotsialiseeruda avara maailmapildi alusel kõlblise ja vastutustundliku kodanikuna.

Kõnealustes püüdlustes on eriliselt esile kerkinud kooli kõlbluse tingimatu nõude taastamine, teadmiste keskse ühiskonna arendamine ja elukestev õpe. Tuleb aktsepteerida tõsiasja, et teadmiste keskne ühiskond ei teki teadmiste keskse koolita ning eri õpikeskkondade loomine eeldab, et elanikkond oskab neid võimalusi optimaalselt kasutada. Siinkohal võiksime esile tuua Soome koolieelse hariduse korraldust: koolieelset haridust on võimalik omandada kõigil lastel alates kuuendast eluaastast. Kohustust pole kehtestatud sellepärast, et lastevanemate teadlikkus on nii kõrge, et enamik eelkooliealisi võtab sellest osa vabatahtlikult ja kodu toetusel.

Samal põhjusel osalevad täiskasvanud väga aktiivselt elukestvas õppes (ca 60%), sest valdaval osal elanikkonnast on positiivne hoiak õppimisse ja motiveeritus ennast arendada. Meil võimaldaks koolieelne õpe parandada nii laste koolivalmidust kui ka lasteaiaõpetajate palgatingimusi.

Omaette analüüsivaldkond on süsteemi ja projektipõhine rahastamine. Kõigi arenenud riikide kogemus on näidanud, et haridussüsteem on väheseid riiklikult ja tsentraliseeritult toimivaid süsteeme, mille stabiilsus ja jätkusuutlikkus on kriitilise tähendusega. Majanduses rahastatakse toimivate süsteemide kõrval projektipõhiselt konjunktuuri vajadusi katvaid tegevusi. Ka hariduses kasutatakse projektipõhist rahastamist uuenduste käivitamiseks ja süsteemi sulandumiseks. Kui nõudlus nimetatud vajaduse järele kaob, lõpetatakse projekt ja selle all olnud vahendeid saab kasutada uute vajaduste ja väljakutsetega toimetulekuks.

Siinkohal võiks näitena kasutada multikultuursuse erinevaid lahendusi hariduses. Sidusa ja stabiilse ühiskonna jaoks on erilise tähendusega eri rahvusgruppidest pärineva elanikkonna osa lõimumine (Läänemets 2006). Nagu kirjutab meie eurovolinik Siim Kallas: võõravihale rajatud äärmuslus ohustab demokraatiat (Kallas 2006). Rein Veidemann (2006) peab eestilikkust diskursiivseks praktikaks, "vaimseks tehnoloogiaks", kuidas erinevatest mõjutustest, liikumistest tuletatakse või kujundatakse identiteediloomet. Identiteedi omaksvõtu põhjendused on ja jäävad mõistetavalt erinevaks, kuid Eesti kultuuriliseks jätkusuutlikkuseks tuleb mitmekultuurilisust aktsepteerida ja targalt kasutada. Sellest ka vajadus riiklike programmide kui makroprojektide ja nende ajakohase rahastamise järele.

Võrdlusandmeid vajatakse alati

Teaduse rahastamine Eesti haridusruumis nõuab eri tasandil tehtud otsuseid, sest teadusharude tase on erinev. Oleme suurendanud teaduse rahastamist 38%, kuid eri uuringuvaldkondade rahastamine eeldab erinevate rahastamis põhimõtete rakendamist. Teadusmaailm on oma olemuselt universaalne, näiteks rahvusteadused tegelevad Eesti looduse, folkloori, pedagoogika jt alade uurimisega, mida peale meie keegi tegema ei hakka. Võrdlusandmeid vajatakse alati ja seetõttu on eriti kahjulik loobuda pikaajaliste korduvuuringute võrreldavate andmete kogumisest. Paljuräägitud seiresüsteemid on tegelikult infrastruktuuri osa, sealhulgas näiteks meditsiin ja haridus.

Diskussioone on peetud eelkõige teadusuuringute rahastamise läbipaistvuse suurendamise huvides, kuid see pole ratsionaalne lähenemine. Protseduuride täpsustamine ammendub peatselt, sealjuures sobib see kõige rohkem uurijate *status quo* säilitamiseks ja senistele alustele otsustamisprotsessis. Tuleb kaaluda, mida on Eesti riigi ja majanduse seisukohalt kõige kasulikum rahastada ning mida ütlevad võimalikud tellijad, näiteks põlevkiviõli tehnoloogiate arenduse kohta.

See, et Euroopa teaduspoliitikas rõhutatakse uuringute kasutuspotentsiaali arvestamist oma regioonis, ei ole juhuslik. Kindlasti saab Eesti oma teadlasi paremini rakendada, pakkudes neile võimalust süveneda oma valdkonda ja loomulikult osaleda ka rahvusvahelises koostöös. Vaja on arutada, kas luua võrdlevateks haridusuuringuteks institutsioon, mis

sarnaselt Tervise Uuringute Instituudiga annaks põhjalikult uuritud lähtealused informeeritud haridus otsuste tegemiseks.

Hariduseelarves ja -seadustikus peegelduvad nii haridusideoloogilised kui ka hariduspoliitilised eelistused. Meie eesmärk on olnud suurendada hariduse sotsiaalset mõõdet – toetust inimese sotsialiseerumisel, mis väljendub võimes tulla iseseisvalt toime. Ühiskonna sidusus ja inimeste rahulolu oma eluga pole rahas mõõdetavad suurused, kuigi need pole saavutatavad kaugeleulatava tähendusega riiklike assigneeringuteta. See on sotsiaalselt hooliva riigi kohustus – selle täitmise nimel me töötamegi.

Kasutatud kirjandus

Aho, E., Pitkänen, K., Sahlberg, P. (2006). Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968. The World Bank, May. Washington D.C.

Education at a Glance 2004. OECD Indicators.

Kallas, S. (2006). Verduni palve. – Postimees, 17. okt.

Läänemets, U. (2006). Education as a Means of Social Cohesion and Identity Building. University of Tampere and IAACS conference "Curriculum as an International Conversation".

Spring, J. (2005). Political Agendas for Education. Lawrence Erlbaum Associates.

Task Force on Education for Economic Growth (1983). Action for Excellence. Denver CO: Education Commission of the States.

Veidemann, R. (2006). Multikultuurse Eesti uued väljakutsed. – Postimees, 14. okt.