

Eesti üldhariduse finantsreformi vajalikkus ja probleemid¹

Ele Reiljan (RiTo 12), Tartu Ülikooli turunduse õppetooli hoidja, vanemteadur

Janno Reiljan (RiTo 10), Tartu Ülikooli välismajanduse professor

Ühtse riikliku üldhariduse arengukava teostamiseks ja kohalike omavalitsuste riskide vähendamiseks tuleks Riigikogu tasandil seadustada üldhariduse rahastamise põhimõtted, mille kohaselt õpilase pearaha investeerimiskomponendi kasv seotakse nominaalse majanduskasvuga.

Üldhariduse rahastamine ei ole diskussiooniobjekt üksnes Eestis, selle üle arutletakse kogu maailmas. Teadlased on andnud finantseerimissüsteemide efektiivsuse (nt Aaronson 1999, Nechyba 2003) ja koolide finantseerimise jätkusuutlikkuse suurendamiseks (Downes 1992, Murray *et al*/1998) erinevaid soovitusi. Lastele hariduse andmise kaudu mõjutavad koolid suuresti ühiskonna majanduslikku, sotsiaalset, kultuurilist ja regionaalset arengut. Kooli olemasolu ja kvaliteet mõjutab perede töö- ja elukoha valikut ning paikkonna kinnisvara väärtust. Ühiskondlike seoste ja mõjude keerulise kompleksi tõttu ei saa ega tohi hariduse rahastamise alternatiivseid variante hinnata üksnes hariduse kättesaadavuse ja kvaliteedi aspektist, arvestada tuleb koolivõrgu ühiskondlikku kasulikkust tervikuna.

Artikli eesmärk on anda hinnang kavandatud üldhariduse rahastamise reformile. Hinnatakse uue, üldharidusse tehtavate investeeringute rahastamise süsteemi olemust ja selle rakendamise seotud probleeme ning uut üldhariduskoolide õppekulude rahastamise süsteemi ja rakendamise võimalikke tagajärgi.

Artikkel baseerub haridus- ja teadusministeeriumi infol üldhariduskoolidele õpilaste arvu järgi õppekuludeks eraldatud raha (nn pearaha) kohta aastail 2000–2005 ja riiklike investeeringute programmi (RIP) raames ning kohalike omavalitsuste poolt üldhariduskoolidele eraldatud investeeringute andmeil aastate 1996–2004 kohta.

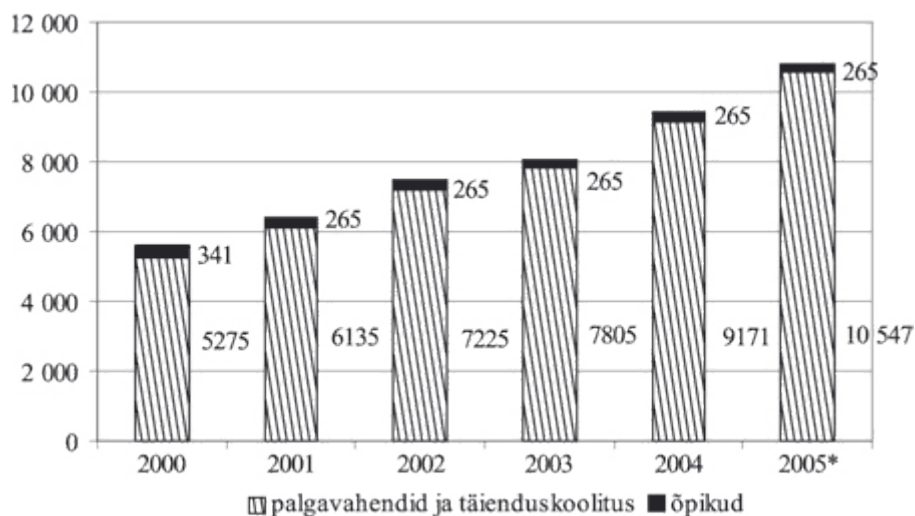
Üldhariduse rahastamine

Munitsipaalkoolide pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täienduskoolituse ja õpikute soetamisega seotud kulude rahastamisel kehtib Eestis 1994. aastast pearahasüsteem (Vabariigi Valitsuse määrus ... 2000). Õpilase pearaha suurusest ja üldhariduskoolidele riigieelarvest eraldatud rahasummast reformieelseil aastail annab ülevaate joonis 1. Joonisel esitatud andmed näitavad, et aastate jooksul on õpikute tarbeks eraldatud summa jäänud samaks ning moodustab üksnes kaks protsenti õpilase pearahast (2000. aastal moodustas kuus protsenti). Samal ajal on palgaks ja täienduskoolituseks mõeldud rahasumma kahekordistunud. See on tervitatav, kuid tuleb arvestada, et võrreldakse keskmisi, omavalitsusüksuste ja koolide lõikes on areng erinev.

Riigieelarvest hariduskuludeks eraldatavate summade jaotamisel kohaliku omavalitsuse üksuste vahel on 1994. aastast alates aluseks olnud omavalitsusüksuse õpilaste arv ja personalikulu jaotamise koefitsiendid. 2000. aastast kehtiva süsteemi kohaselt on

omavalitsused jaotatud õpilaste arvu järgi kaheksasse koefitsiendirühma: alates 0, 89-st linnadele õpilaste arvuga üle 5000 kuni 1,5-ni valdadele, kus õpilaste arv on alla 120. Püsiluude tõttu on väikese õpilaste arvuga omavalitsustes hariduskulu õpilase kohta suurem. Lisaks arvestatakse eriõpetust vajavate õpilastega seotud suuremaid kulutusi. Hariduskulude reservfondi (moodustab keskmiselt kolm protsenti maakonna linnadele ja valdadele eraldatud hariduskulude summast) vahendeist kaetakse kohalike omavalitsuste koolivõrgu korrastamise ja piirkonnale vajalike koolide säilitamise ning muud aasta jooksul ilmnunud õppekorralduslikud kulud.

Joonis 1. Munitsipaal- ja eraüldhariduskoolide õpilase arvestuslik pearaha aastail 2000-2005* (krooni)



ALLIKAS: Haridus- ja teadusministeeriumi planeerimisosakond 2005.

2005. aastal kaotati riiklike investeeringute programmi haridusinvesteeringud kohalikele omavalitsustele, riigieelarvest jagati üldhariduskoolidele investeeringuiks määratud 240 miljonit krooni õpilaste arvu ja pearaha koefitsientide alusel omavalitsustele nn pearaha investeerimiskomponendina. Investeerimiskomponendi suuruseks õpilase kohta tuli 1270 krooni, mille kasutamisel ei ole kohalikul omavalitsusel piiranguid, s.t seda raha võib kasutada ka muuks otstarbeks.

Reservfondist ja nn investeerimiskomponendist hoolimata ei arvesta eeltoodud süsteem adekvaatselt kohalike omavalitsusüksuste asustuse iseärasusi ja sellest tulenevaid piirkonnale vajalike väikekoolide erivajadusi. Vastuolulises seisus on omavalitsusüksused, mille territooriumil asub asustuse iseärasustest tingitult mitu kooli. Hariduskuludeks eraldatud raha tõhusamaks kasutamiseks tuleks õpilased koondada ühte kooli, see tähendab aga õpilaste kooliteele kuluva aja pikenemist ja kulude suurenemist. Kooli likvideerimisega hääbub tavaliselt ka asula, enamasti ei saa seda asustuspoliitika seisukohast soovitavaks lugeda. Keskvalitsus jätab seega asustuspoliitika ja kulud suuremas osas kohalike omavalitsuste kanda.

Tabel 1. Haridusinvesteeringute tase ja dünaamika Eestis aastail 1996–2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
SKT (mln kr)	5596 6,7	6832 7,6	7834 1,2	8163 9,7	9271 7,1	10433 7,7	11686 9,0	12583 2,1	13914 9,9
sh haridus (mln kr)	2502, 3	3008, 4	3541, 6	4115, 6	4326, 9	4762, 6	5347, 0	5786, 1	6367, 0
Hariduse osakaal SKT-s (%)	4,5	4,4	4,5	5,0	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Kapitali kogumahutus põhivarasse (mln kr)	1453 7,7	1898 4,3	2336 5,6	2023 8,6	2376 9,4	28134 ,3	33554 ,7	35749 ,7	39386 ,7
Kapitali kogumahutuse osakaal SKT-s (%)	26,0	27,8	29,8	24,8	25,6	27,0	28,7	28,4	28,3
Haridusinvesteeringud kokku riigieelarvest (mln kr)	148,7	179,0	259,5	339,6	268,8	265,0	322,6	404,6	1213, 6
sh üldhariduse investeeringud (mln kr)	55,1	58,7	125,9	226,2	158,9	159,4	173,4	239,4	933,9
Üldhariduse osa kogu riigieelarve haridusinvesteeringute st (%)	37,0	32,8	48,5	66,6	59,1	60,2	53,8	59,2	76,9
Haridusinvesteeringud kohalike omavalitsuste omavahendites (mln kr)	93,2	68,2	159,9	88,5	89,9	194,7	272,6	421,4	...

Haridusinvesteeringud kokku – riigieelarve ja kohalikud omavalitsused (mln kr)	241,9	247,2	419,4	428,1	358,7	459,7	595,2	826,0	...
Üldhariduse investeeringud kokku – riigieelarve ja kohalikud omavalitsused (mln kr)	148,3	126,9	285,8	314,7	248,8	354,1	446,0	660,8	...
Üldhariduse osa kogu haridusinvesteeringutes (%)	61,3	51,3	68,1	73,5	69,4	77,0	74,9	80,0	...
Kohalike omavalitsuste osa üldhariduse investeeringutes (%)	62,8	53,7	55,7	28,1	36,1	55,0	61,1	63,8	...
Hariduse osa kapitali kogumahutuses (%)	1,7	1,3	1,8	2,1	1,5	1,6	1,8	2,3	...
Üldhariduse osa kapitali kogumahutuses (%)	1,0	0,7	1,2	1,6	1,0	1,3	1,3	1,8	...

ALLIKAS: Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinformatsioonikeskus 2005.

Üldhariduskoolide toimimiseks vajalike jooksvate õppekulude katmisele lisaks tuleb teha investeeringuid õpikeskkonna kulumi katteks ja uuendamiseks (vt tabel 1). Avaliku sektori eelarveist haridusinvesteeringuiks suunatud summade puhul võib tuua välja järgmised seaduspärasused:

- üldhariduse osatähtsus riigieelarvelistes investeeringueraldistes kogu haridusele on suurenenud 1996.–1997. aasta kolmandikult 2000. aastate algul 60%-le (2004. aastal koguni üle 75%);
- üldhariduse osatähtsus kogu haridusele suunatud investeeringueraldistes on suurenenud 1996. aasta 61%-lt (1997. aastal koguni 51%) 2003. aastal 80%-le ;
- suurem osa (keskeltläbi 54–64%) üldharidusele suunatud investeeringueraldistest tuleb kohalike omavalitsuste eelarveist, kriisiaastail 1999–2000 langes kohalike omavalitsuste osatähtsus üldhariduse investeeringueraldistes kolmandiku tasemele;
- hariduse osatähtsus kapitali kogumahutustes kõigub aastate lõikes (1,3%–st kuni 2,3%-ni), see annab tunnistust riigi pikaajalise haridusinvesteeringute kava puudumisest;
- hariduse osatähtsus kapitali kogumahutustes moodustab keskeltläbi ainult kolmandiku hariduse osatähtsusest SKT loomisel, mis annab tunnistust hariduse arenguvajaduste mittemõistmisest ja alarahastatusest.

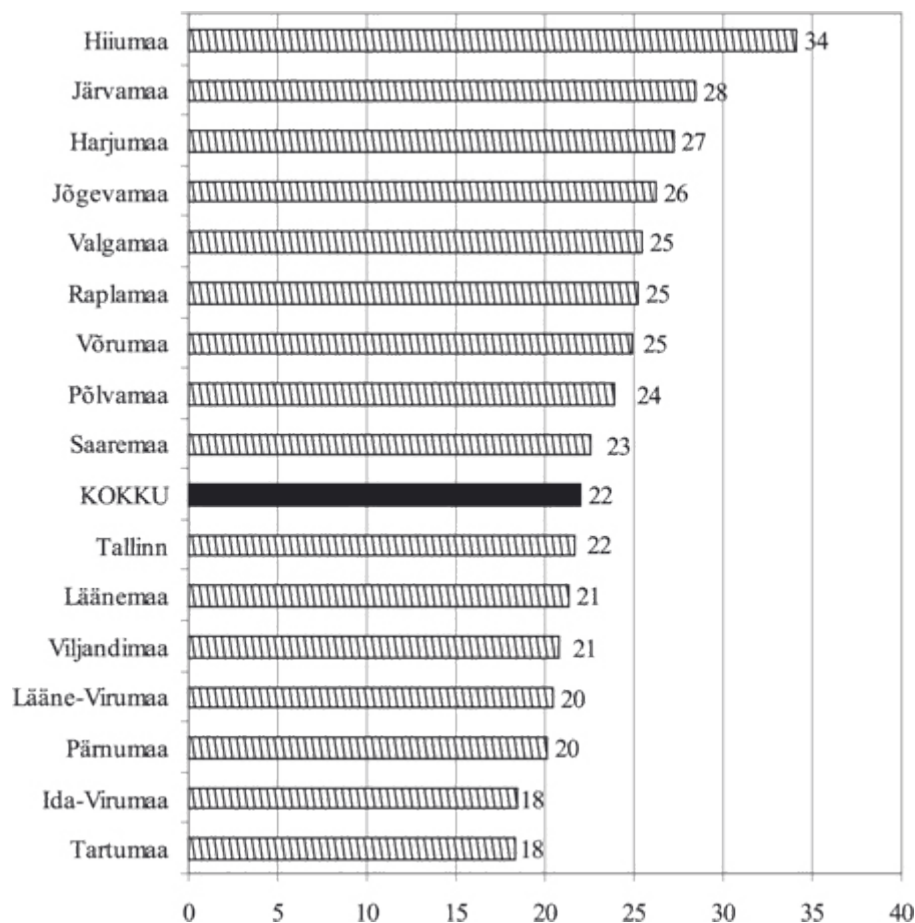
Tehtud investeeringute kohta puudub statistika

Eestis puudub statistika tehtud investeeringute kohta, avaliku sektori eelarvetest võib leida andmeid üksnes investeeringuiks suunatud eraldiste kohta. Näiteks 2004. aastal suurenesid haridusinvesteeringuiks suunatud eraldised enam kui 800 miljonit krooni, sealhulgas üldhariduse investeeringud peaaegu 700 miljonit. Tavaliselt eraldatakse vahendid haridusele riigi- ja kohalike omavalitsuste eelarvest aasta algul ning need kulutatakse aasta jooksul. 2001. aasta suvel asutati Riigi Kinnisvara AS, et vabastada riigiasutused, sealhulgas koolid, nende kasutatavate ruumide haldamisprobleemidest. 2004. aasta detsembris eraldati riigi lisaelarvest Riigi Kinnisvara AS-ile aktsiakapitali laiendamiseks sihtotstarbeliselt üldhariduskoolide investeeringuiks 600 miljonit krooni. Statistika näitab hariduskulude järsku tõusu. Tegelikult need vahendid 2004. aastal haridusse ei jõudnud ja ka 2005. aastal suudab Riigi Kinnisvara AS neist hinnanguliselt rakendada vähem kui 200 miljonit krooni.

Haridusinvesteeringute jaotuspõhimõtted ebaselged

Haridusinvesteeringud jaotuvad erinevalt ka regiooniti (joonis 2). Jooniselt on näha, et kohaliku omavalitsuse eelarve kaudu tehti aastail 1996–2003 Hiiu maal õpilase kohta haridusinvesteeringuid 34 000 krooni, Tartumaal ja Ida-Virumaal aga ligikaudu kaks korda vähem – 18 000 krooni. Eesti statistikast andmeid erisusi esile kutsuvate tegurite väljaselgitamiseks ei leia. Tulemusi ei saa selgitada ka kohalike omavalitsuste tulubaaside erinevustega, sest keskmisest madalamaid investeeringuid on teinud nii suhteliselt rikkad omavalitsused (Tallinn) kui ka vaesemad (Ida-Virumaa). Võib-olla on olnud Tallinnal ning suuremate keskustega Tartu- ja Pärnumaal teistega võrreldes paremad võimalused riiklikke finantseerimisvõimalusi kasutada ning seetõttu on vajadus kohalike omavalitsuste investeeringute järele olnud tagasihoidlikum. Neid aspekte on vaja tulevikus kindlasti põhjalikult detailse statistika alusel uurida, sest koolidele ja omavalitsusüksustele tehtavate haridusfinantseeringute võrdsuse printsiibi tagamiseks tuleb arvestada ka varasemate investeeringute suurust ja allikaid.

Joonis 2. Kohaliku omavalitsuse eelarve kaudu tehtud haridusinvesteeringud õpilase kohta Eestis maakonniti aastail 1996–2003 (tuhat krooni)



ALLIKAS: Autorite arvutused rahandusministeeriumi 2005. a andmete alusel.

Nappide ja ebastabiilsete riigieelarveliste haridusinvesteeringute jaotuspõhimõtted on olnud ebaselged ja juhuslikest teguritest mõjutatud, investeeringute tõhusust on vähendanud ka nende killustatus. Alustatud uusehitiste rajamine on jäänud seetõttu venima või isegi seisma, renoveerimisprojektid pole olnud kompleksed. Kohalike omavalitsuste võimet ja soovi koolidesse investeerida on siiani märgatavalt vähendanud lootus tasuta riiklikule investeeringule. Seetõttu on sadakonna nüüdisaegse õpikeskkonnaga kooli kõrval mitu korda enam ebatervislike ja ebaesteetiliste õpitingimustega koole. Koolihooned on kulunud viimaseil aastakümneil uuendamisest kiiremini, seetõttu halveneb õpikeskkond praeguse investeeringutaseme juures enamikus koolides. 2004. aasta erakorraline suurem investeeringueraldis ei muuda esialgu hariduse materiaalse baasi üldist olukorda.

Reformi üks eesmärke õpikeskkonna kiire nüüdisajastamine

Eesti üldhariduse rahastamissüsteemis 2005. ja 2006. aastaks kavandatud muudatuste üks eesmärke on õpikeskkonna kiire nüüdisajastamine kõigis riiklikus koolivõrgu arengukavas jätkusuutlikuks tunnustatud koolides. Reformi lähtepunktina arvatakse üldhariduskoolide regionaalselt tasakaalustatud koolivõrgu koosseisu ainult jätkusuutlikud koolid (Vabariigi

Valitsuse korraldus ... 2004). Siiani pole aga selged koolide jätkusuutlikkuse ja koolivõrgu regionaalse tasakaalustatuse hindamise kriteeriumid ega nende omavahelise seostamise põhimõtted.

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

Samal ajal tuleb haridusele eraldatavate piiratud ressursside jaotamisel arvestada õpetuse kvaliteedi kindlustamist. Kindla pikaajalise arenguta väikekooli on kvalifitseeritud õpetajaid raskem leida kui suurte keskuste koolidesse. Piirkondlike ebamugavuste kompenseerimiseks tuleks väikekoolide õpetajaile pakkuda lisatasu. Riigieelarveliste eraldiste puhul seda aspekti ei arvestata ning regionaalarengu vajadustest tulenevad lisakulud peab katma kooliomanikust kohalik omavalitsus. Piirkondlikult halvemates tingimustes koolide omanikud saavad tavaliselt keskmisest väiksemat tulu, mis piirab tunduvalt nende võimalusi. Koolide regionaalne paigutumine on seni olnud suuresti ainult kohalike omavalitsuste huvi ja vastutuse küsimus ning seetõttu algab haridusinvesteeringute rahastamise reform sisuliselt koolivõrgu regionaalselt tasakaalustatud arengukavata. Haridusinvesteeringute suunamise aluseks olev koolivõrgu arengukava puudub, seetõttu on tõenäoline, et investeeringud jõuavad ainult tugevatesse omavalitsustesse ning koolivõrgu regionaalne tasakaalustamatus suureneb veelgi.

2004. aasta lisaelarve seadusega suunas Riigikogu 2003. aasta riigieelarve ülejäägist 600 miljonit krooni stabiliseerimisreservi asemel Riigi Kinnisvara AS-i põhikapitali laiendamiseks, seadustades sihtotstarbeks üldhariduskoolide investeeringute programmi käivitamise. Vana koolihoone renoveerimisest või uue ehitamisest huvitatud kohalik omavalitsus peab sõlmima Riigi Kinnisvara AS-iga lepingu: Riigi Kinnisvara AS kohustub kokkulepitud mahus koolimaja renoveerimist (ehitust) rahastama ja teostama; kohalik omavalitsus võtab endale kohustuse investeeritud summa koos intressidega kokkulepitud aja jooksul (kuni 36 aastat) Riigi Kinnisvara AS-ile tagasi maksta. Koolihoonetele seatakse Riigi Kinnisvara AS-i kasuks hoonestusõigus, mis muudab need seni, kuni kohalik omavalitsus on oma tagasimakse kohustuse täitnud, Riigi Kinnisvara AS-i omandiks ja seega pangalaenude võtmisel tagatiskõlblikuks. Riigi Kinnisvara AS kohustub programmi edasiseks arenguks enda omandisse saadud koolihoonete tagatisel laenama pankadest üle miljardi krooni. Finantsvõimenduse kasutamine võimaldab Riigi Kinnisvara AS-il investeerida üldhariduskoolidesse kolme aasta jooksul ligikaudu 1,8 miljardit krooni. Selline investeeringute maht ületaks ligikaudu kolmekordselt 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 suunas. Üldhariduskoolide kiire renoveerimise nimel loobutakse seni riikliku infrastruktuuri investeeringuid takistanud

valitsussektori eelarve nulldefitsiidi põhimõtte rangest järgimisest. Riigi asemel kaasab kooliinvesteeringuteks vajaliku laenuraha Riigi Kinnisvara AS. Madala maksukoormuse tõttu ei jätku Eestis riikliku infrastruktuuri renoveerimiseks jooksvate eelarvetulude vahendeist, seni on tegemata vajalikud investeeringud haridusse, teadusse ja arendustegevusse, tervishoidu, tee-ehituse, päästeteenistusse ja muudesse valdkondadesse. Üldhariduses võeti koolihoonete renoveerimise programmiga suund investeeringute defitsiidi likvideerimisele. Selle programmi õnnestumine võib näidata teed teiste valdkondade arendamiseks.

Suureneb omavalitsuste vastutus

Uus kord suurendab omavalitsuste vastutust koolide renoveerimise kavandamisel ja investeeringu rahastamisel. Eesmärk on vältida ebaotstarbekaid kooliinvesteeringuid. Seni "kingitusena" saadud riiklike investeeringute programmi vahendid jätsid kohalikule omavalitsusele ainult saaja ja nõudja rolli. Sageli polnud kohalik omavalitsus pädev suuremahulisi renoveerimis- ja ehitustöid kavandama ning juhtima. Edaspidi tegelevad projektidesse laenuraha kaasamise ja renoveerimistööde korraldamisega Riigi Kinnisvara AS-i spetsialistid. Mastaabisääst peaks võimaldama kulude kokkuhoidu nii projekteerimisel, ehitusmaterjalide hulgitegemisel kui ka ehitustööde logistilisel teenindamisel ja teostamisel. Kohalik omavalitsus peab aga kooli omanikuna investeeritud summade Riigi Kinnisvara AS-ile tagasimaksmise kohustuse pikaajalise lepingu alusel enda kanda võtma. Sellistel tingimustel ei taotle kohalikud omavalitsused tõenäoliselt perspektiivituid ja ülemäära suuri investeeringuid.

Kohalike omavalitsuste tulubaasi seni investeeringuiks vajalikku raha ei eraldatud. Vajaduse korral võtsid kohalikud omavalitsused pangast laenu, see tähendas aga valitsussektori eelarve defitsiiti viimist. Riigi Kinnisvara AS-i suhtes võetud kohustuste katteks eraldatakse riigieelarvest kohaliku omavalitsuse eelarvesse õpilaste pearaha koosseisus teatud summa, nn investeerimiskomponent. Renoveerimine või uusehitus vähendab tunduvalt kohalikkude eelarvet koormavaid koolimaja ekspluateerimise kulusid, mida tuleb samuti käsitleda Riigi Kinnisvara AS-i suhtes võetud kohustuste katteallikana. Kuna riigieelarvest on kohalikule omavalitsusele eraldatud kooliinvesteeringuga seotud kulutuste katteallikad, siis ei saa neid kohustusi Euroopa Liidu nn Maastrichti kriteeriumide kohaselt arvestada avaliku sektori eelarvetasakaalu hindamisel, sest riigieelarvest eraldatud vahendite puhul on seda juba tehtud. Nii kohalik omavalitsus kui ka Riigi Kinnisvara AS kujutavad endast riiklike kooliinvesteeringute programmi operaatoreid, mis turutingimustele parimal viisil reageerides tagavad riigi vahendite säästliku kasutamise. Stiimuliks on seejuures asjaolu, et sääst jääb omavalitsuse ja Riigi Kinnisvara AS-ikäsutusse.

Investeerimiskomponendist ei piisa

Tähelepanu tuleb juhtida 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 suuruse kohta. Praegusest investeerimiskomponendist õpilaste pearaha koosseisus kooliinvesteeringutega seotud kohustuste katteks enamiku koolide

puhul ei piisa ka koos koolimaja ekspuuteerimise kulu oodatava kokkuhoiuga. Igal aastal riigieelarvest kooliinvesteeringuiks eraldatav 240 miljonit võimaldaks Riigi Kinnisvara AS-i poolt praegu pakutava 2,9%-lise intressimäära juures (Euribor + 0,7%) katta 20-aastase tagasimakseperioodi korral 2,7 miljardi krooni mahus investeeringuid. Üldhariduskoolidele vajalike investeeringute mahuks on hinnatud ligikaudu 6 miljardit krooni, seega võimaldaks pearaha investeerimiskomponent praegusel nominaaltasemel katta vähem kui poole vajalikust investeeringute mahust. Selleks et saavutada vajalik investeeringute maht, peaks investeerimiskomponendiks eraldatav summa igal aastal kasvama SKT nominaalkasvuga võrdses tempos. Eeldades, et keskmine nominaalne kasvutempo on viis protsenti (kolm protsenti reaalkasvu + kaks protsenti inflatsiooni), võimaldaksid investeerimiskomponendiks eraldatavad summad katta kohalikel omavalitsustel 20-aastase perioodi puhul ligikaudu 4,5 miljardi krooni ulatuses kooliinvesteeringuga seotud kohustusi. Võttes arvesse ka ekspuuteerimiskulutustest tekkivat säästu, võiks kohustuste riigieelarvest eraldatavad kattevahendid hinnata piisavaks.

Kuid tegemist on keskmistest lähtuva arvutusega. Väiksema õpilaste arvuga koolis on investeeringuvajadus õpilase kohta märgatavalt suurem kui suurema õpilaste arvuga koolis. Olukorda halvendab ka asjaolu, et investeerimiskomponent eraldatakse ühtlaselt nii kohe investeeringuid vajavate kui ka hiljuti renoveeritud koolide õpilaste pearaha koosseisus. Hiljuti riigieelarve vahendeist renoveeritud kooli(de)ga omavalitsus saab investeerimiskomponendina laekuvat raha kasutada muuks otstarbeks, teistes omavalitsustes ei kata investeerimiskomponent esialgu kolmandikkugi vajalikust aastamaksust. See hinnang ei arvesta ka kohalike omavalitsuste tulubaasi erinevusi. Suurema tuluga omavalitsustel aitab investeerimiskomponent koolid tööpoolest kiiresti renoveerida, vaesematel omavalitsustel tekivad tõenäoliselt raskused.

Seadustada üldhariduse rahastamise põhimõtted

Ühtse riikliku üldhariduse arengukava teostamiseks ja kohalike omavalitsuste riskide vähendamiseks oleks vaja, et kõik peamised poliitilised jõud seadustaksid konsensuslikult Riigikogu tasemel üldhariduse rahastamise põhimõtted, mille kohaselt õpilase pearaha investeerimiskomponendi kasv seotakse nominaalse majanduskasvuga. Tuleb välja töötada nõrgemate omavalitsuste toetamise programm, mille raames kohaliku omavalitsuse finantsvõimekust kajastavaist objektiivseist kriteeriumidest lähtudes rahastatakse mingi osa kooliinvesteeringust mitte Riigi Kinnisvara AS-i poolt, vaid subsiidiumina riigieelarvest.

Eeltoodud skeem realiseerub üksnes järgmistel eeldustel:

1. Riigi Kinnisvara AS ei taotle kooliinvesteeringuult kasumit;
2. kooliinvesteeringu pakkumist ei seota kohalikele omavalitsusele täiendavate kohustustega;
3. kooliinvesteeringuga seotud kohustusi ei arvestata omavalitsuse laenukoormuse limiidi täitmise hindamisel.

Mainitud tingimusi täitmata pole mõtet Riigi Kinnisvara AS-ile raha eraldada, sest enamiku omavalitsuste võimalus programmiga ühineda sõltub nende tingimuste täitmisest.

Paraku taotlevad kooliinvesteeringute programmi käivitanud poliitilised jõud eri eesmärgi ja püüavad seetõttu rakendada erinevaid arengustsenaariume. Seetõttu pole ülalmainitud eeldusi loodud ja kooliinvesteeringute programm on takerdunud. Kõigepealt võttis riigi riigiamatupidamise toimekond vastu otsuse, et kooliinvesteeringuga võetud pikaajaline kohustus (nn kapitalirent) Riigi Kinnisvara AS-i ees peab mahtuma kohaliku omavalitsuse laenukoormuse limiitide piiresse, mille kohaselt kumulatiivne laenukoormus ei tohi ületada 75% ja aastane laenude tagasimaksmise kohustus 15% aastaeelarve mahust. Sellega muutus kooliinvesteeringute programm paljudele omavalitsustele kättesaamatuks.

Kohalikele omavalitsustele pakutakse võimalust sõlmida Riigi Kinnisvara AS-iga peale investeerimislepingu ka teenustelepingu, mis muudaks kapitalirendi formaalselt kasutusrendiks. Kasutusrendiga seotud kohustused omavalitsuse laenukoormust ei suurendavat. Riigi Kinnisvara AS lisas nullkasumiga investeerimiskomponendile 20%-lise kasumimarginaaliga teenustelepingu, millele lisandub veel 18% käibemaksu. Kooliinvesteeringust huvitatud omavalitsuse kohustus Riigi Kinnisvara AS-i ees kasvas seetõttu kapitalirendiga võrreldes keskestlābi kahekordseks. Kohalike omavalitsuste investeerimiskohustuste ja riigieelarvest eraldatava õpilase pearaha vahekorra ülaltoodud arvutused näitavad, et neid on võimalik tasakaalu viia ainult sellega, et investeeringust tulenev koolimaja ekspluateerimiskulu sääst jääb kohalikule omavalitsusele. Kandes ekspluateerimiskulude säästu kasutusrendi lepingu vahendusel Riigi Kinnisvara AS-ile ja suurendades samal ajal omavalitsuste kulutusi, muudeti kooliinvesteeringute programm enamikule omavalitsustele üle jõu käivaks.

Kooliinvesteeringute programmiga ühinevad omavalitsused peavad arvestama ka seda, et nende võetud riske suurendab Riigi Kinnisvara AS-i poolt võetavate pangalaenude intressimāra arengutendentside määramatus. Praegune intressimāra aluseks olev Euribor võib edaspidi tõusta, mis suurendab kohe kohalike omavalitsuste rahalisi kohustusi ja riigieelarvest eraldatavad investeerimiskomponendi summad ei ole nende katmisel piisavad.

Koolide õpikeskkonnad ja omavalitsuste finantsvõimalused erinevad

Eeltoodust tulenevalt tuleb kavandatud Eesti haridusinvesteeringute rahastamise reformi peamiseks puuduseks lugeda asjaolu, et õpilase pearaha investeerimiskomponendi arvutamisel ei võeta arvesse koolide õpikeskkonna ja omavalitsuste finantsvõimaluste erinevat lähtetaset. Viimasel aastakümnel riiklike investeeringute programmi vahenditega ülesehitatud või renoveeritud koolihoonetega omavalitsustele eraldatakse õpilase pearaha investeerimiskomponent võrdsel alusel nende omavalitsustega, kes ei ole riiklike investeeringuid saanud. Esimesed saavad investeerimiskomponendi arvel tõsta õpetajate palka või suurendada muid eraldisi õppetöö kvaliteedi parandamiseks, teistel tuleb koolimaja renoveerimiseks õppetöle suunatavaid eraldisi viimase võimaluseni kokku hoida. Reformi tulemusena on koolid haridusteenuse pakkujana endiselt ebavõrdsetes konkurentsitingimustes, mis ei ajenda koolikollektiive tõhusamaid võimalusi otsima. Riigi ühtse hariduspoliitika asemel tuleb igas kohalikus omavalitsuses välja töötada oma hariduspoliitika. See rikub nii õpilaste kui ka õpetajate võrdse kohtlemise põhimõtet ning mõjutab pikema aja jooksul negatiivselt üldhariduse kui terviku arengut.

Siiani tegid jõukad omavalitsused oma koolid korda omavahendite ja laenude abil, nõrgemad taotlesid selleks riiklike investeringute programmi vahendeid. Uue süsteemi kohaselt riigi investeringud nõrgematele omavalitsustele esialgu puuduvad ja nad ei suuda täita ka Riigi Kinnisvara AS-i pakutavaid investeerimistingimusi. Ellu viidav reform võib täiendavate investeerimisvahendite eraldamisest hoolimata üldhariduse koolivõrgu regionaalse tasakaalustamise asemel senisest enam tasakaalust välja viia.

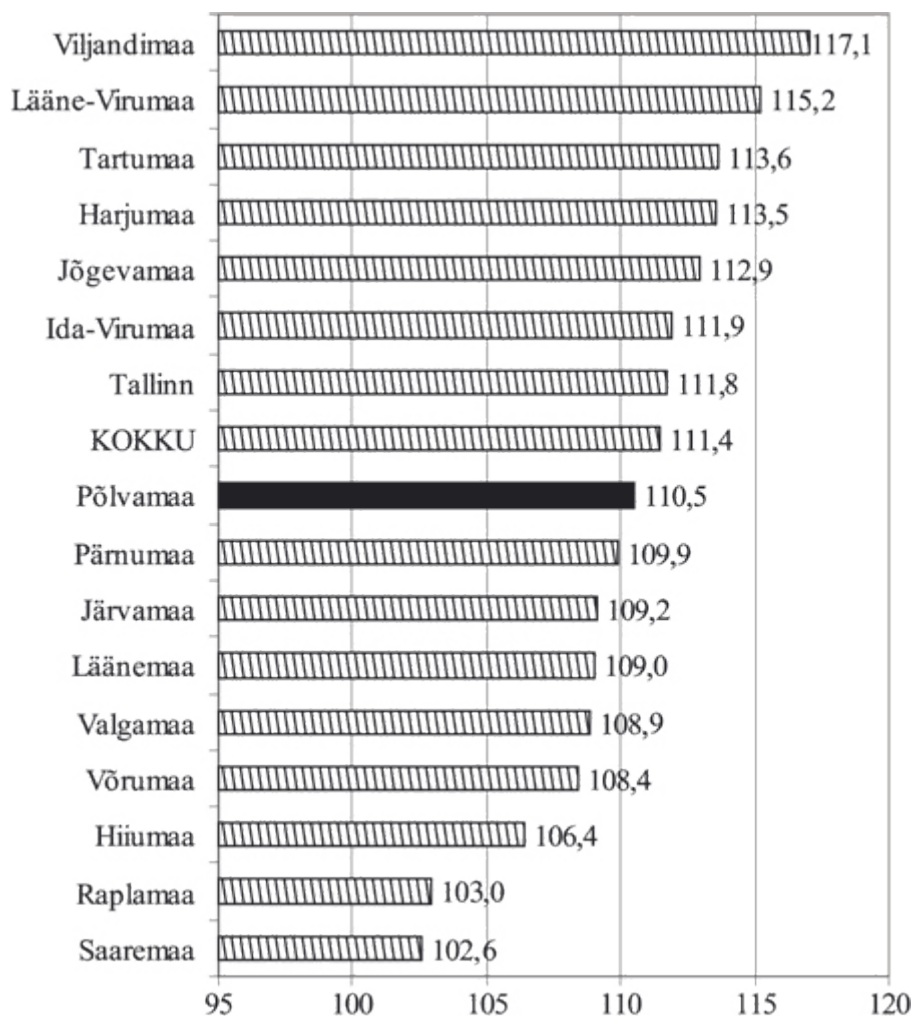
Õppekulude rahastamise reformikava

Koolide jooksvate õppekulude rahastamise uue korra kohaselt kaovad kohaliku omavalitsusüksuse 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 alataidetud klassidega koolile iga klassi täitumuse normist puudu oleva õpilase eest nn baasraha, mis moodustab 75% õpilase pearahast.

Õppekulude katteks eraldatava pearaha arvutamise uue skeemi juures on positiivseks omaduseks üleminek seniselt omavalitsuskeskselt skeemilt koolikesksele. Seni olid mitme piirkonnale vajaliku väikekooliga kohalikud omavalitsused halvemas seisus nende omavalitsustega võrreldes, kus kõik lapsed käivad ühes keskasula koolis. Pea- ja baasraha kombinatsiooni abil püütakse leida kõikidele koolidele ühtne õppekulude rahastamise mudel, mis arvestab koolide erinevusi õpilaste arvu ja vajalike klassikomplektide osas (Seletuskiri pearahamudeli ... 2005).

Uuele rahastamisskeemile ülemineku mõju illustreerib joonis 3, mis toob välja riigi poolt eri maakondade koolidele tehtavate rahaeralduste muutumise 2006. aastal 2005. aastaga võrreldes. Riigi poolt maakondadele pakutava haridusraha proportsioone muudetakse, see tähendab hariduse rahastamise regionaalse poliitika muutumist. Muudatus vajab sisulist selgitamist ja põhjendamist. Üldhariduskoolide rahastamise reformi regionaalne mõju võib osutada põhjendatuks, kui objektiivsete näitajate alusel selgub, et seni oli näiteks Saare ja Rapla maakonna koolide olukord parem kui Viljandi ja Lääne-Viru maakonna koolidel. Paraku pole sellelaadset infot kogutud ega analüüsitud.

Joonis 3. Hariduskulude oodatav kasv (%) Eesti maakondades 2005. ja 2006. aastal



ALLIKAS: Rahandusministeerium 2005.

Üldhariduskoolide rahastamise uue mudeli radikaalne erinevus ilmneb selle mõjude väljatoomisel kohalike omavalitsusüksuste lõikes: keskmise rahastamise 11,3% juurdekasvu tingimustes kasvab enam kui kümnes koolis õppekuludeks eraldatud raha hulk rohkem kui 40%, samal ajal kui ligikaudu 40 koolis õppekulude rahastamine 2006. aastal 2005. aastaga võrreldes väheneb. Tabel 2 illustreerib reformi tulemusi kahe maakonna – Ida-Viru ja Saare – koolide rahastamise muudatuste äärmuslike näidetega. Saare maakonna Muhu ja Leisi koolis ning Ida-Virumaa lisaku koolis väheneb tunduvalt õpilase kohta tehtavate eraldiste maht, moodustades praegusest vähem kui 90%. Samal ajal suurenevad eraldised märkimisväärselt Narva-Jõesuus ja Pihlas.

Nii järsud muudatused vajavad sisulist põhjendust. Isegi kui need on põhjendatud, peaks üleminek uuele korrale toimuma sujuvalt: näiteks kolme aasta jooksul külmutatatakse koolide eelarve, kus uus mudel näeb ette rahastamise vähendamist, keskmist ületavast eelarve juurdekasvust saavad koolid kätte esimesel aastal ühe kolmandiku, teisel kaks kolmandikku ja kolmandal kogu summa. Uue mudeli kiire rakendamine tekitaks kahaneva eelarvega koolides raskesti lahendatavaid probleeme, järsu eelarvekasvuga koolides võib aga väheneda

raha kasutamise tõhusus. Mõlemad äärmused on ebasoovitavad. Üleminekuperioodiks vajalike stsenaariumide kujundamisel võiks arvestada näiteks 1994. ja 1995. aastal USA-s üldhariduse finantseerimise korra muutmisel saadud kogemust (Wassmer, Fisher 1996).

Tabel 2. Äärmusliku õpiraha muutumisega kohalikud omavalitsused, võrreldes 2006. aastal uue mudeli alusel rahastamist vana mudeli alusel rahastamisega 2005. aastal

Hariduskulud	Koefit-sient	Riigi eraldised haridusele 2005	Õpilaste arv kokku 2005	Õpilaste arv kokku 2006	Riigi eraldised haridusele 2006	Kasv (%) 2005–2006	Kasv õpilase kohta (%) 2005–2006
Ida-Virumaa		243 742	20 440	19 794	272 759	111,9	115,6
Jõhvi linn	0,90	18 843	1 476	1 471	21 155	112,3	112,7
Narva-Jõesuu linn	1,00	2 908	228	214	4 153	142,8	152,1
Avinurme	1,20	4 675	312	312	4 271	91,4	91,7
Iisaku	1,30	4 018	249	254	3 666	91,2	89,4
Illaku	1,50	1 736	95	95	2 081	119,9	119,9
Lüganuse	1,20	3 848	265	267	3 762	97,8	97,0
Maidla	1,50	1 797	97	96	2 327	129,5	130,8
Tori	1,20	4 682	296	294	4 219	90,1	90,7
Vaivara	1,50	1 664	91	78	0 072	124,5	145,3
Saaremaa		76 221	5 649	5 238	78 188	102,6	109,7
Kuressaare linn	0,90	37 598	3 274	3 088	39 734	105,7	112,0
Leisi	1,20	4 846	333	327	4 194	86,5	88,1
Muhu	1,30	3 262	207	188	2 562	78,5	86,5
Mustjala	1,50	1 392	76	70	1 736	124,7	135,4
Pihtla	1,50	1 924	106	89	2 265	117,7	140,2
Pöide	1,50	1 634	89	86	2 059	126,0	130,4
Salme	1,50	2 800	164	164	2 723	97,2	97,2

Torgu	1,50	899	47	35	792	88,1	118,3
Kõik kokku		2 333 844	186 737	180 682	2 600 569	111,4	115,2

ALLIKAS: Autorite arvutused haridus- ja teadusministeeriumi planeerimisosakonna 2005. a andmete alusel.

Õpilaste ja klassikomplektide arvu kõrval jäävad muud koolide kuluerinevusi põhjustavad tingimused (nt hoonete ekspluatatsioonikulude erinevused) arvestamata. Seega võib regionaalse tasakaalustatuse seisukohast vajaliku kooli rahastamine osutuda mittejätksuutlikuks. Eelkõige on ebaselge koolide riigieelarvelise rahastamise edasine areng, sest rahastamise kriteeriume ei ole määratud ei makroökonomiliselt ega kooli tasandil. Teiseks soovib keskvalitsus igal aastal vastuvõetava riigieelarve seadusega panna omavalitsustele õpilase pearaha normatiivse kaasrahastamise kohustuse. Siin on aga lahendamata kaks probleemi:

1. formaaljuriidiliselt keelab Eesti põhiseadus keskvalitsusel sekkuda omavalitsuste pädevusvaldkonda – piirata omavalitsuste otsustusõigust oma eelarvevahendite kasutamisel;
2. majanduslikult võib investeerimisläenu tagasimaksmise ja õppekulude kaasrahastamise kohustuse samaaegne võtmine enamikule kohalikele omavalitsustele käia üle jõu. Et õpilase pearaha kaasrahastamine oleks kohustuslik ja investeerimiskohustuse võtmine vabatahtlik, tuleks nõrgematel omavalitsustel loobuda õpikeskkonna nüüdisajastamiseks Riigi Kinnisvara AS-i pakutavaist investeeringuist. See tähendaks aga reformi eesmärgile vastupidist arengut.

Üldhariduse õppekulude rahastamisel võivad probleemid veelgi suurenedada, kui kohalikele omavalitsustele pannakse kohustus dubleerivalt kaasrahastada nende territooriumil asuvaid teeninduspiirkonnata riigi- ja erakoole. Riigi- või erakooli kaasrahastamise kohustus peaks omavalitsusel tekkima ainult siis, kui see on loodud koolivõrgu regionaalse tasakaalustatuse seisukohast olulisse kohta ja omavalitsus määrab sellele oma territooriumist teeninduspiirkonna.

Kokkuvõtteks

Eesti üldhariduskoolide finantsilise jätkusuutlikkuse tagamine nõuab süsteemi parendamist. 2005. ja 2006. aastaks kavandatud reformi eesmärk on kooli õpikeskkonna investeeringute ja õppekulude rahastamist suurendada ning süsteemi korrastada (uue ja vana süsteemi võrdlemiseks vt tabel 3). Seejuures kerkib hulk probleeme, mis takistavad reformi teostamist, suurendavad tulevikuriske ja muudavad mitu muudatust üldse küsitavaks.

Tabel 3. Üldhariduse finantseerimise süsteemide võrdlus

	Vana süsteem	Uus süsteem
Hariduskulude jaotamise alus	omavalitsusüksuse õpilaste arv ja personalikulu jaotamise koefitsient; arvestatakse omavalitsuse õpilaste arvu ja eriõpetuse vajadusi	koefitsiendid puuduvad, pearaha on võrdse suurusega; arvestatakse klasside arvu, alataitumus kompenseeritakse baasrahaga
Piirkondlikult oluliste koolide säilitamine	kaetakse hariduskulude reservfondist	
Haridusinvesteeringute allikas	riiklike investeeringute programm, kohalike omavalitsuste eelarved	Riigi Kinnisvara AS
Haridusinvesteeringute taotlemine	jaotuspõhimõtted ebaselged, juhuslike tegurite suur mõju, killustatus	jaotuspõhimõtted selged, kuid Riigi Kinnisvara AS-i teenustasude ja Raamatupidamise Toimkonna nõuete tõttu paljudele kättesaamatu
Haridusinvesteeringuteks mõeldud eraldised kohalike omavalitsuste eelarvesse	puudusid	pearaha investeerimiskomponent
Omavalitsuste vastutus	riiklike investeeringute programmi tingimustes tagasihoidlik, suur ebaefektiivsuse võimalus	Riigi Kinnisvara AS-iga sõlmitud lepingu tingimustes vastutab omavalitsus investeeringu otstarbekuse ja efektiivsuse eest

ALLIKAS: Autorite koostatud.

Haridusinvesteeringute rahastamisel soovib keskvalitsus ühelt poolt esineda Riigi Kinnisvara AS-i vahendusel pikaajalise laenuressursi pakkujana, teisalt eraldatakse riigieelarvest kohalikele omavalitsustele vajalike investeeringute katteallikaks õpilase pearaha koosseisus nn investeerimiskomponent. Kohalik omavalitsus peaks sõlmima investeeringu rahastamiseks Riigi Kinnisvara AS-ga pikaajalise laenulepingu. Probleemiks on riigieelarvelise investeerimiskomponendi pikaajalise arengutrendi määramatus. Praegu katab investeerimiskomponent keskel läbi kolmandiku investeeringute rahastamisega tekkivatest kohustustest. Tarvis on seadustada investeerimiskomponendi kasvutempo pikaajaline

üksühene vastavus SKT kasvutempole, et koos investeeringute tagajärjel tekkiva koolimaja eksploateerimiskulu säästuga katta tekkivad pikaajalised kohustused.

Kooliinvesteeringute programmi realiseerimiseks tuleb luua eeldused (nt Riigi Kinnisvara AS-i nullkasum, investeeringuga seotud kohustusi ei arvestata omavalitsuse laenupiirangute täitmise hindamisel, investeeringuid ei seota kohalikule omavalitsusele täiendavate kohustustega). Need on aga loomata ja kooliinvesteeringute programmi täitmine takerdunud.

Jooksvate õppekulude kohaliku omavalitsuse õpilaste arvul baseeruvalt rahastamismudelilt kavandati reformi käigus üle minna klasside täitumust arvestavale koolipõhisele rahastamismudelile. Põhimõtteliselt on uus lähenemisviis adekvaatsem, sest arvestab kohalike omavalitsuste erinevusi regionaalselt vajalike koolide arvu seisukohalt. Samal ajal on rahastamise muudatused liiga suured ja erinevad nii koolide kui ka maakondade lõikes. Muudatuste põhjendatust tuleks põhjalikult analüüsida ja nendega kohanemiseks kehtestada mitmeaastane ülemineku periood.

Tabelis 4 tuuakse välja Eesti üldhariduse finantseerimise uue süsteemi peamised eelised ja puudused. Uus süsteem võimaldab likvideerida mitu eelmise süsteemi kitsaskohta, nagu haridusinvesteeringute taotlemise põhimõtete ebaselgus ja omavalitsusüksuse suurusest tulenev koefitsientide määramise süsteem. Samal ajal on uuel süsteemil puudusi, mis tulenevad suurel määral sellest, et arvestamata jäetakse nii seni tehtud investeeringute maht ja sellest lähtuvad investeeringute vajaduse erinevused kui ka kohalike omavalitsuste tulubaaside erinevused.

Tabel 4. Uue üldhariduse finantseerimise süsteemi positiivsed ja negatiivsed aspektid

Positiivne	Negatiivne
<ul style="list-style-type: none"> - Riigi Kinnisvara AS-i kaudu on võimalik saavutada mastaabisäästu; - Riigi Kinnisvara AS-il on võimalik vahendite hankimisel saavutada finantsvõimendust; - valitsussektori eelarve defitsiidi vältimine; - investeeringu koha ja mahu määramisel suureneb omavalitsuse vastutus; - omavalitsuskeskse asemel koolikeskne õppekulude finantseerimise süsteem; 	<ul style="list-style-type: none"> - ei arvesta piisavalt asustuse eripära ja väikekoolide erivajadusi; - liiga kõrged Riigi Kinnisvara AS-i teenustasud; - bürokraatlikud segadused kooliinvesteeringu arvestamisel kohaliku omavalitsuse laenukoormusena; - pearaha investeerimiskomponendi eraldamisel ei arvestata tegelikku investeeringuvajadust ja seniste investeeringute suurust;

- õpilaste arvu asemel arvestatakse vajalikku klassikomplektide arvu ja klasside täitumust;

- mitmes koolis kasvab kiiresti õppekulude rahastamine.

- koolide jätkusuutlikkuse määramise põhimõtted pole selged;

- pearaha investeerimiskomponendist ei piisa, selle muutmise trendid on määramata ja seadustamata;

- investeringuiks jätkub raha üksnes siis, kui siduda investeerimiskomponendi kasv SKT kasvuga;

- ei arvestata kohaliku omavalitsuse tulubaasi suurus;

- mõnes koolis õppekulude rahastamine väheneb;

- ei arvestata eksploatatsioonikulude erinevust.

ALLIKAS: Autorite koostatud.

Analüüs näitab, et uue süsteemi puhul tuleb kõikide koolide rahastamisel võrdse kohtlemise printsiibi rakendamiseks kooskõlastada arengustrateegiad – läbi töötada koolide jätkusuutlikkuse määramise alused ning leida ka väiksema tulubaasiga omavalitsuste koolidele võimalus Riigi Kinnisvara AS-i pakutavaid ressursse kasutada. Kõik see eeldab põhjalikke analüüse ning tehtud investeeringute suuruse ja koolide efektiivsuse arvestamist. Seni on reformi kavandamisel ja teostamisel mitu tähtsat aspekti tähele panemata jäänud, mis võib mõjutada Eesti regionaalset arengut.

Kasutatud kirjandus

Aaronson, D. (1999). The Effect of School Finance Reform on Population Heterogeneity. – National Tax Journal, Vol 52, No 1, pp 5–29.

Downes, T. A. (1992). Evaluating the Impact of School Finance Reform on the Provision of Public Education: The California Case. – National Tax Journal, Vol 45, No 4, pp 405–419.

Koolide divisjoni reglement. Kinnitatud RKAS-i juhatuse otsusega nr 11/05–3, 27.01.2005. – http://www.rkas.ee/failid/koolide_divisjoni_reglement2.pdf.

Murray, S. E., Evans, W. N., Schwab, R. M. (1998). Education–Finance Reform and the Distribution of Education Resources. – American Economic Review, Vol 88, No 4, pp 789 – 812.

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

Seletuskiri pearahamudeli tabelite juurde. – Riigikogu kultuurikomisjon. 7.01.2005.

Vabariigi Valitsuse 15. veebruari 2000. a määrus nr 53 “Munitsipaalkooli pedagoogide palgavahendite arvestusliku kulu koefitsiendid valdadele ja linnadele, õppevormidele ja eriõppele”. – RT I 2000, 12, 86.

Vabariigi Valitsuse 29. detsembri 2004. a korraldus nr 911–k “Koolide loetelu, mille hoonete renoveerimiseks ja ehitamiseks võib Riigi Kinnisvara Aktsiaselts kasutada talle selleks eraldatud vahendeid”. – RTL 2005, 5, 41.

Wassmer, R. W., Fisher, R. C. (1996). An Evaluation of the Recent Move to Centralize the Finance of Public Schools in Michigan. – Public Budgeting and Finance, Vol 16, No 3, pp 90–112.

Märkused

1 Käesolev uurimus valmis haridusministeeriumi sihtfinantseerimise projekti T0107 ja sihtasutuse Eesti Teadusfondi grandide nr 5709 raames.

* 2005. a kohta on esitatud prognoos. Varasemate aastatega võrreldes sisaldavad 2005. a andmed ka investeerimiskomponenti suurusega 1270 krooni õpilase kohta.