

Kõrgharidusõpingute rahastamine tudengite vaatenurgast: kuidas katta elamiskulud?



KAIRE PÕDER
Estonian Business Schooli
professor



UKU VARBLANE
Arenguseire Keskuse ekspert

Vajaduspõhiselt ehk ebamõistlikult palju töötavad just need üliõpilased, kellel puudub pere tugi elukoha või rahalise toetusena.

Kõrghariduse rahastamisel on kaks poolt – pakkumise ja nõudluse poole rahastamine. Pakkumispoole ehk õppe (ja teadustöö) rahastamisel on küsimus, kuidas jõuab raha teenuse pakkuja ehk kõrgkooli ning mille eest ja kes maksab. Nõudluse poole ehk tudengite rahastamisel (*student finance*) on küsimus, kuidas tagada (vanemate) sissetulekust sõltumatult ligipääs kõrgharidusele. Meie fookuses on just viimane ehk tudengite rahastamine. Tudengite vaates on

kõrghariduse rahastamisel omakorda kaks tahku – tudengite omaosalus pakkumise poole finantseerimisel ehk õppemaksud ja kompensatsioonivahendid ehk õppetoetused või ka riiklikult toetatud õppelaenu.

2013. aasta kõrgharidusreform, mida rahvasuus kutsutakse ka õppemaksude kaotamise reformiks, kaotas Eestis nn kahe-staatusega üliõpilaste süsteemi. Eelnev, sotsialistliku minevikuga riikides prevaleeriv süsteem jaotas üliõpilased kaheks grupiks, kellele kehtisid erinevad reeglid – riiklikul õppekohtal õppijaiks, kellel puudus õppemaks ja kellest enamik said tulemuspõhist stipendiumi ja teisteks need, kes maksid õppemaksu. Kahe-grupi-süsteemi on varem kritiseerinud näiteks Tomusk (2003) või Saar ja Roosalu (2018), sest selle süsteemi meritokraatlik toimimispõhimõte ei näinud vajaduspõhiseid toetusi kui haridusõigluse meedet ning kinnistas parema taustaga õpilased soodustatud õppekohtadele. Seega oli 2013. aasta reform erandlik, kuna tõi poliitikakujundamisse ka võrdse ligipääsu retoorika (Põder, Lauri 2021). Paraku ei täitnud reform piiratud eelarveeraldiste tingimustes talle pandud ootusi – nominaalajaga lõpetamine ei kasvanud ning ei suurenenud madala sotsiaalmajandusliku staatusega õpilaste ligipääs kõrgharidusele (*ibid.*).

Eelneva valguses huvitavad meid järgmised küsimused: (a) millised on tudengite rahastamise alternatiivsed mudelid Euroopas ja kuhu kuulub Eesti; (b) kas tudengite rahastamise mudelil võib olla seos ülikoolide ees seisvate probleemidega, mis vähendavad õppe efektiivsust; (c) mis on tudengite rahastamise väljavaated?

Nendele küsimustele vastamiseks tuginame teistele allikatele nagu Arenguseire Keskuse (ASK) kõrghariduse tuleviku uurimissuuna raames koostatud raportitele (Arenguseire Keskus 2022) ning Eurostudent VII üliõpilasepõhistele andmetikele (Eurostudent 2021). Me läheneme uurimisülesannetele pigem kirjeldavalt ja teeme järeldusi ja poliitikasooitusi pigem andmete ja akadeemilistele allikatele toetudes.

Artikli algusosas on lühidalt kirjeldatud kasutatud kõrgharidusõpingute rahastamisega seotud väljakutseid Eestis üliõpilase vaatenurgast ning esitatakse kõrgharidusõppe rahastamise alternatiivsed mudelid. Seejärel võrreldakse Eesti üliõpilaste rahastamise süsteemi teiste riikidega ning hinnatakse seda üliõpilaste ees seisvate väljakutsete võtmes. Artikli viimases osas tuuakse põhilised järeldused ja diskuteeritakse poliitikasooituste üle.

KAKS KOLMANDIKKU EESTI ÜLIÕPILASTEST TÖÖTAB ÕPINGUTE KÕRVALT

Kuigi Eesti kõrgkoolid on rahvusvahelistes pingeridades järjest edukamad, seisab kõrgharidusõppe mitme väljakutse ees. Üliõpilaste vaates hargneb üks keskne probleemistik tasuta õppe tingimuste, tudengite töötamise ja õpingutega seotud kulude katmise vahel. 2013. aasta reform oli tingimuslik – tasuta on õppimine neile, kes läbivad selektiivse sisseastumisprotsessi ja valivad eestikeelse õppkava nn täiskohaga õppimise (õppekoormus vähemasti 75%). Teistele õpilastele rakendatakse õppeteenustasu, mida makstakse ainepunkti põhiselt. Eurostudent VII andmed näitavad, et 2013. aasta kõrgharidusreform

ning laialdasem ligipääs ilma õppemakсутa õppekohtadele pole õpingute kõrvalt töötamise muutusi toonud. Aastatel 2018–2020 töötas õpingute kõrvalt 68 protsenti tudengitest, üksnes õpingutele keskendus alla kolmandiku kõigist kõrghariduse omandajatest (Eurostudent 2021). Eesti tudengitest üle 47 protsendi identifitseerivad end pigem töötajate kui tudengitena, samas kui enamikus Euroopa riikides jääb see osakaal alla 40 protsendi.

Teiste Euroopa riikidega võrreldes on Eesti töötavate tudengite tehtav töö tihedamalt seotud nende õpitava erialaga.

Ühelt poolt saab tudengite töötamises leida üksjagu positiivset – võib väita, et 21. sajandi karjäärimudelile ei vasta enam industriaalajastu mõtteviis, et inimese elu jaguneb eraldiseisvateks etappideks, nagu lapsepõlv, hariduse omandamine, tööiga ning pensioniiga. Mida kauem on inimesed tööturult eemal, seda vananenumad on nende oskused tööturule (taas)sisenemisel. Liikumine tööturu ja õpingute vahel ning nende ühildamine on kooskõlas tööturu ootuste teisenemisega. Tudengite aktiivset töötamist saab Eestis selgitada ka praktikaprogrammide vähesusega, mistõttu praktilist kogemust otsitakse õpingute kõrvalt tööle asudes. Positiivseks saab pidada ka seda, et Euroopa riikide võrdluses paistab Eesti silma tudengite töö ja õpitava tiheda seotusega – viimases Eurostudenti uuringus vastas 57 protsenti töötavatest tudengitest, et nende töö on

õpitava erialaga seotud. See näitaja oli Euroopa riikides veel kõrgem vaid Soomes (63%).

Tööhõive, õpingute kestuse ja tööturule siirdumise seoseid uurides on leitud (nt Franzen, Hecken 2002), et osaajaga erialase töö tegemine pikendab veidi õppeaega, kuid vähendab oluliselt pärast lõpetamist töö leidmiseks kuluvat aega. Eestis kipub paraku probleemiks muutuma töötamise maht ja sellega kaasnev koormus – 53 protsenti tudengitest töötavad loengu-perioodil regulaarselt ehk rohkem kui 20 tundi nädalas (Eurostudent 2021). Kui töötamise ja õppimise tunnid kokku liita, kasvab koormus ligi 70 tunnini nädalas. Suurt koormust illustreerib see, et Eestis on Euroopa riikidega võrreldes selgelt kõige suurem osakaal üliõpilasi, kes tunnevad, et töö takistab õpinguid. Üle 20 tunni nädalas töötavatest tudengitest on sedasi hinnanud üle 60 protsenti. Suure koormuse hinnaks on ka surve füüsilisele ja vaimsele tervisele. Eesti üliõpilaste osakaal, kellel on enda kinnitusel vaimse tervise probleem, on kolme aasta tagusega võrreldes kolmekordistunud. Suur koormus võib viia ka õpingute katkestamiseni, kuigi senised empiirilised uuringud ei ole ühest seost leidnud (nt Riigikontroll 2019; Kalalahti *et. al.* 2023).

Mõneti ebaharilikud seosed Eesti tudengite õpingute ning palgatöö vahel on olnud kõneaineks pikalt. Beerkens ja ta kaasautorid (2011) küsitlesid tudengeid 24 Eesti kõrgkoolist ning leidsid, et Eestis erinevad oluliselt tudengite töötamise mustrid ja motivatsioon töötamiseks võrreldes Lääne-Euroopa riikidega. Uurijad leidsid, et võrreldes teiste riikidega teeb suur osa Eesti tudengitest palgatööd ning tööpäevad on pikad, kuid rohketel töötundidel ei ole akadeemilisele sooritusele olulist mõju. Nad järeldavad, et Eestis pole ainult kõrghariduskraadi omamine tööandjate jaoks piisav signaal tudengi intellektuaalsete võimete ja tootlikkuse kohta ning tudengid töötavad, et signaliseerida potentsiaalsetele

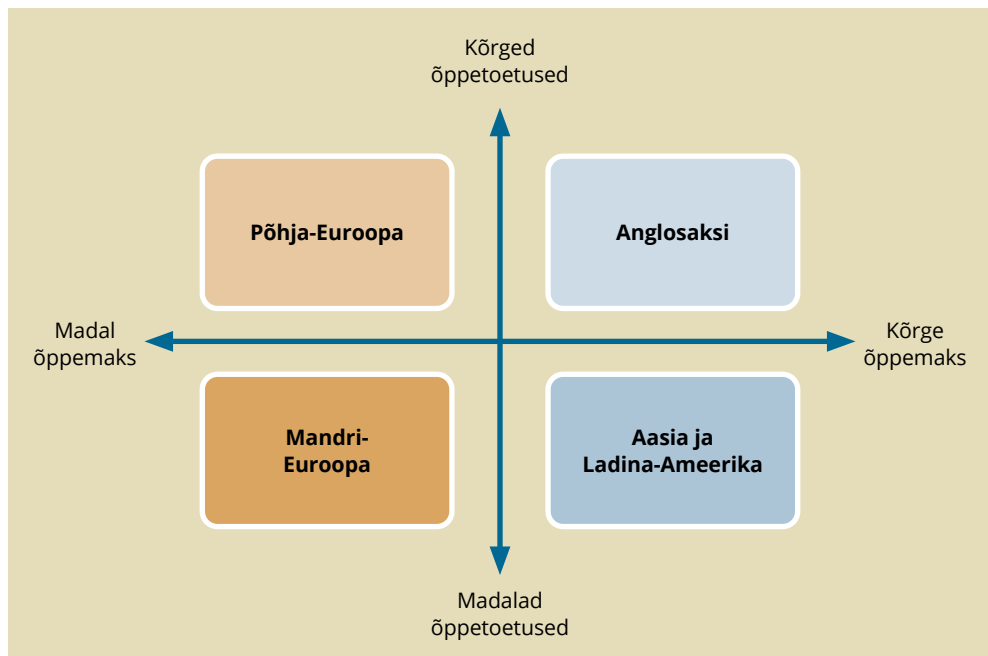
tööandjatele, et nad on motiveeritud ja produktiivsed töötajad.

Suure koormusega töötamise üheks praktiliseks põhjuseks on vajadus katta õpingutega seotud kulusid. Elamiskulud õpingute ajal on osa haridusinvesteeringust. Elamiskulude katmist on märkinud olulise töötamise põhjusena 78 protsenti töötavatest tudengitest. Vajaduspõhised, elamiskulude katmiseks mõeldud õppetootused on Eestis üsna väikesed ning püsinud samal tasemel alates aastast 2013. Kõige kõrgema toetusmäära ehk 220 euro eest sai üheksa aastat tagasi üksjagu rohkem osta kui aastal 2022. Keskmise mittetöötava üliõpilase elamiskulud ulatused 2020. aastal samas keskmiselt 576 euronni kuus (Eurostudent 2021). Seega jääb üliõpilasel üle loota perekonna/partneri toele, võtta laenu või teenida elamiskulude katmiseks ise õpingute kõrvalt raha.

TUDENGITE RAHASTAMISE ALTERNATIIVID

Üliõpilase vaates on peamiselt kaks kõrghariduse finantseerimise komponenti: õppemaksud ja õppetootused. Viimased jagunevad tulemuspõhisteks (*performance-based*) ja vajaduspõhisteks (*need-based*). Õppemaksude puhul on oluline, kas need kaetakse stipendiumitega (*grants*) või laenudega (*loans*), erinevus on tagasimaksmises – laenu tudab üliõpilasel tagasi maksta.

Enamikus riikides maksavad tudengid õppemakse, v.a Põhjamaades. Õppemaksud on jäänud Euroopas sissetulekute taset silmas pidades suhteliselt madalaks – valdavalt 500 euro (näiteks Belgia) ja 1500 euro (näiteks Itaalia) vahele aastas (Eurydice 2020). Oluliselt varieeruvad riigiti ka õppetootused. Kõige rohkem levinud on vajaduspõhised õppetootused, mille saamisel on eeltingimused, näiteks vanemate madal sissetulek, hõivestaatus või haridus ning tudengi hariduslikud erivajadused. Lisaks on umbes pooltes Euroopa riikides kehtestatud tulemuspõhised stipendiumid.



JOONIS 1. Üliõpilaste finantseerimise neli ideaaltüüpi (*four worlds of student finance*)

Allikas: Garritzmanni (2016) tüpoloogia visualiseerimine, vt ka Männasoo et al. (2022).

Ka vajaduspõhised toetused ei pruugi olla sõltumatud õpitulemustest – näiteks Leedu, Austria, Soome ja Rootsi rakendavad minimaalsete ainepunktide lävendit, Rootsis peab toetuse saamiseks olema õppekoormus vähemalt 50 protsenti täiskoormusest.

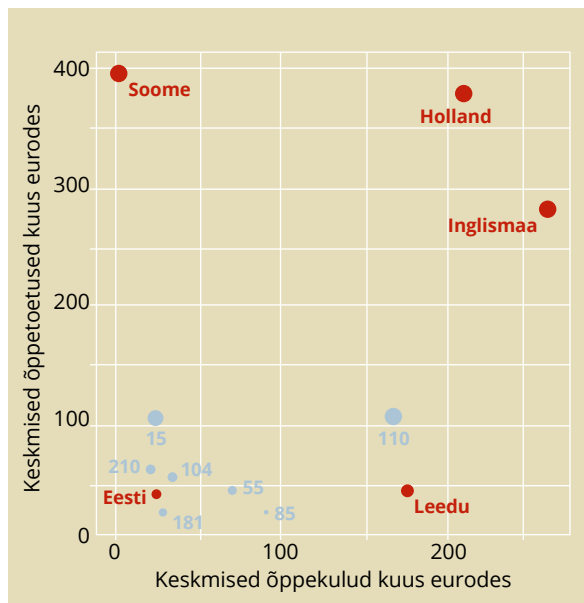
Garritzmann (2016) eristab tudengite rahastamisel nelja ideaaltüüpi, kus tüpoloogia aluseks ongi õppemaksude ja -toetuste tasemed. Nagu jooniselt 1 näha, jaotuvad Euroopa riigid nende telgede alusel kolme gruppi, kus Põhja-Euroopa on sotsiaaldemokraatlikule poliitikakujundusele omaselt madalate õppemaksude ja kõrgete ja universaalsete õppetoetuste põhine. Viimane tähendab seda, et õppe-toetused ei jagune meritokraatlikeks ehk tulemuste põhiseks ja vajaduste põhiseks, vaid toetusi makstakse võrdselt kõigile sõltumata üliõpilase vanemate sissetulekust või õppeedukusest. Sellist mõtteviisi võib nimetada ka lahtiperestamiseks – tudengid oma omaette leibkonnad, kes

kõik väärivad ühesugust tasu (üli)õppimise eest.

Eesti kõrghariduspoliitika on tege- lenud tudengite rahastamisega just nn Põhjamaade mudeli valguses. Vähem on teada, et õppemaksu ei pea maksma vaid need üliõpilased, kes õpivad eestikeelsetel õppekavadel ning täidavad igal õppeaastal vähemalt 75 protsenti õppekavast. Õppimine n-ö aeglasemas (elukestvas) tempos või ingliskeelsel õppekaval toob kaasa õppetasu. Lisaks on veelgi vähem teadvustatud fakt, et meie õppetoetuste süsteem on suures ulatuses tulemuspõ- hine, näiteks 2018. aastal olid seda rohkem kui pooled õppetoetused (Pöder, Lauri, 2021). Samuti ei ole üliõpilased vajaduspõ- histe toetuste saamisel lahtiperestatud ehk valdava osa üliõpilaste puhul arvutatakse nende toetusvajadust päritolupere sissetu- lekute alusel. Kui siduda üliõpilased perest lahti, oleks vajaduspõhist õppetoetust õigus saada ligi kahel kolmandikul kuni 24-aastastest üliõpilastest (Valk 2018).

Kui liikuda ideaaltüüpidelt küsitlus- andmetele (Eurostudent VII) tuginevatele jaotustele, siis näeme joonisel 2, et **Eesti paigutub tudengite rahastamisel Põhjamaadest kaugele**. Nähtub, et Eesti ei paigutu ka päris õppemaksude telje algusesse, vaid keskmiselt maksavad tudengid (n = 2760) õppemaksudena veidi üle 42 euro kuus. Õppemaksude standardhälve on seejuures 85 eurot, mis on keskmise õppemaksuga võrreldes väga suur. Piltlikult võib öelda, et vähesed maksavad, aga siis juba pigem palju. Erinevalt õppemaksudest on toetuste hajuvus Eestis väga väike. Toetusi saavad sõltuvalt õppekavast ligikaudu veerand õpilastest – see hõlmab nii vajadus- kui ka tulemuspõhiseid stipendiume. Samas on keskmine toetus võrreldes Põhjamaadega väga napp.

Detailsemalt vaadates nähtub, et **kõige vähem saavad Eestis õppetoetusi ärinduse ja sotsiaalteadusute õppekavagrupis õppijad, kõige rohkem aga põllumajanduse ja meditsiini-valdkonna tudengid** (tabel 1). Siiski on õppetoetus väheste privileeg ja suuruselt



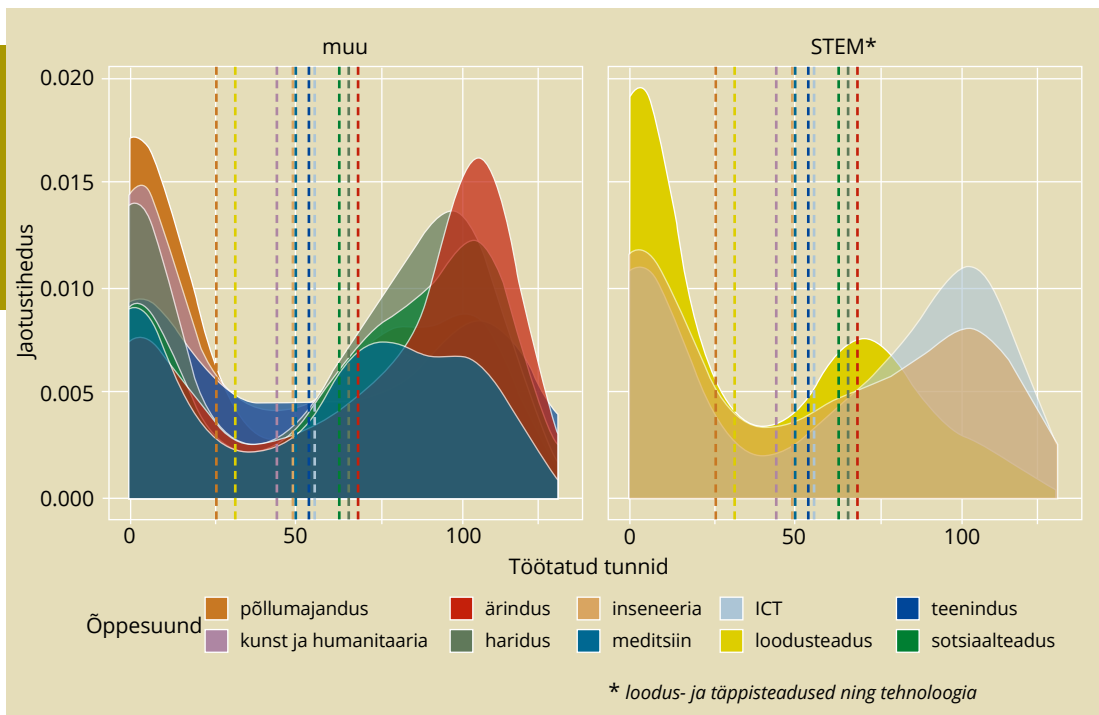
JOONIS 2. Keskmised kulud-toetused eurodes üliõpilase kohta ja toetuste standardhälve (punkti suurus näitab toetuste standardhälvet, ehk kui suur on variatsioon toetustes, halliga on taustal märgitud teiste uuringus osalenud riikide statistika)

Allikas: Eurostudent VII (2021), vt ka Kalalahti et al. (2023)

Toetust saavate õppijate protsent õppekavagruppide kaupa	Toetuse suurus eurodes kuus			
	0	100	200	400
põllumajandus	54,29	31,43	14,29	0,00
meditsiin	63,34	25,94	9,73	1,00
haridus	66,95	20,17	12,02	0,86
kunst ja humanitaaria	73,30	13,10	12,09	1,51%
teenindus	73,56	17,24	6,90	2,30
sotsiaalteadused	76,79	13,31	7,51	2,39
ärindus	80,67	10,98	7,16	1,19
inseneeria	69,06	18,71	9,35	2,88
IKT	69,19	10,61	18,18	2,02
loodusteadused	71,51	20,43	7,53	0,54

TABEL 1. Mitu protsenti õppekaval õppivatest õpilastest saavad õppetoetust.

Allikas: Eurostudent VII, autorite analüüs



JOONIS 3. Õppekavade erinevused olenevalt tudengite töötatud tundide arvust kuus, keskmised toodud katkendjoonega.

Allikas: Eurostudent VII; autorite joonis

pigem pool ühiselamuüüri, mitte eluase-mekulusid kattev.

KAS TÖÖTAMINE ON VAJADUSPÕHINE?

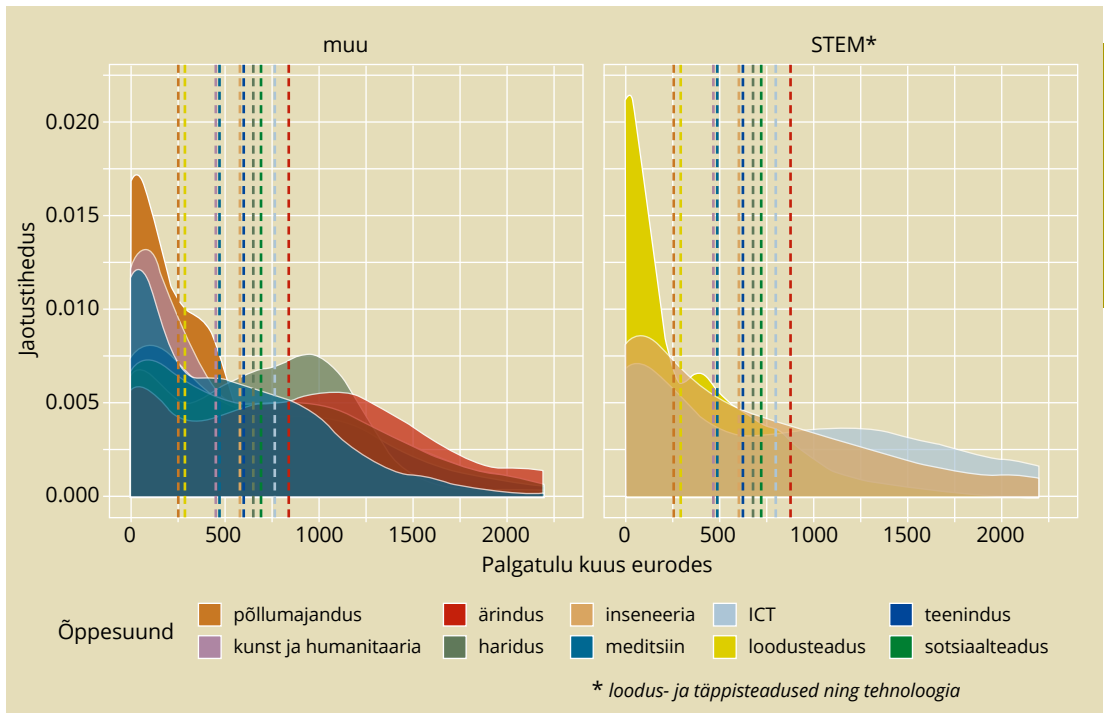
Kuidas õpilased oma kulutusi siis katavad? Eelmises alapeatükis kirjeldasime statistilist fakti, et Eesti üliõpilased töötavad rohkem kui teiste Euroopa riikide üliõpilased. Tekib küsimus, kas see on võimalus või vajadus? Esmalt teeme oletuse, et elamiskulude katmise vajadusest tingitud surve töötamiseks on üliõpilastel õppekavagrupiti sarnane. Selle eelduse aluseks on asjaolu, et vaid väga väike osa tudengitest saab toetusi mahus, mis võimaldaks äraelamist.

Järgnevalt näitame, et töötamine erineb õppekavade kaupa suuresti nii töötatud tundide kui ka palgatulu poolest. Erinevalt traditsioonilisest tudengitööst, kus õppimise kõrvalt teenitakse endale

lisatulu, on Eesti tudengikond jagunenud kahte suurde gruppi: kui tööl, siis väga suure koormusega, või siis üldse mitte tööl (joonis 3). Töötatud tundide põhjal võib öelda, et äriduses töötab enamik üliõpilasi, ja täiskohaga, sama suundumus avaldub ka õpetajaõppes ja IKT õppesuuna tudengite puhul.

Sarnased mustrid avalduvad ka töötavate üliõpilaste palgatuludes. Enim teenivad ootuspäraselt äriduse ja IKT õppesuuna üliõpilased, kõige madalamad on palgatulud loodusteaduste ja põllumajanduse õppesuuna üliõpilaste seas, neile järgnevad inseneeria, kunst ja humanitaaria (joonis 4). Mõnevõrra üllatuslikult on ka haridussuuna ehk õpetajaharidust omandavate tudengite palgatulud keskmisest pigem suuremad, koondudes 1000 euro ümber kuus.

Seega võib eelnevast väita, et vähemasti osaliselt on meil kinnitust,



JOONIS 4. Õppekavade erinevused tudengite palgatulude poolest, keskmised toodud katkendjoonega.

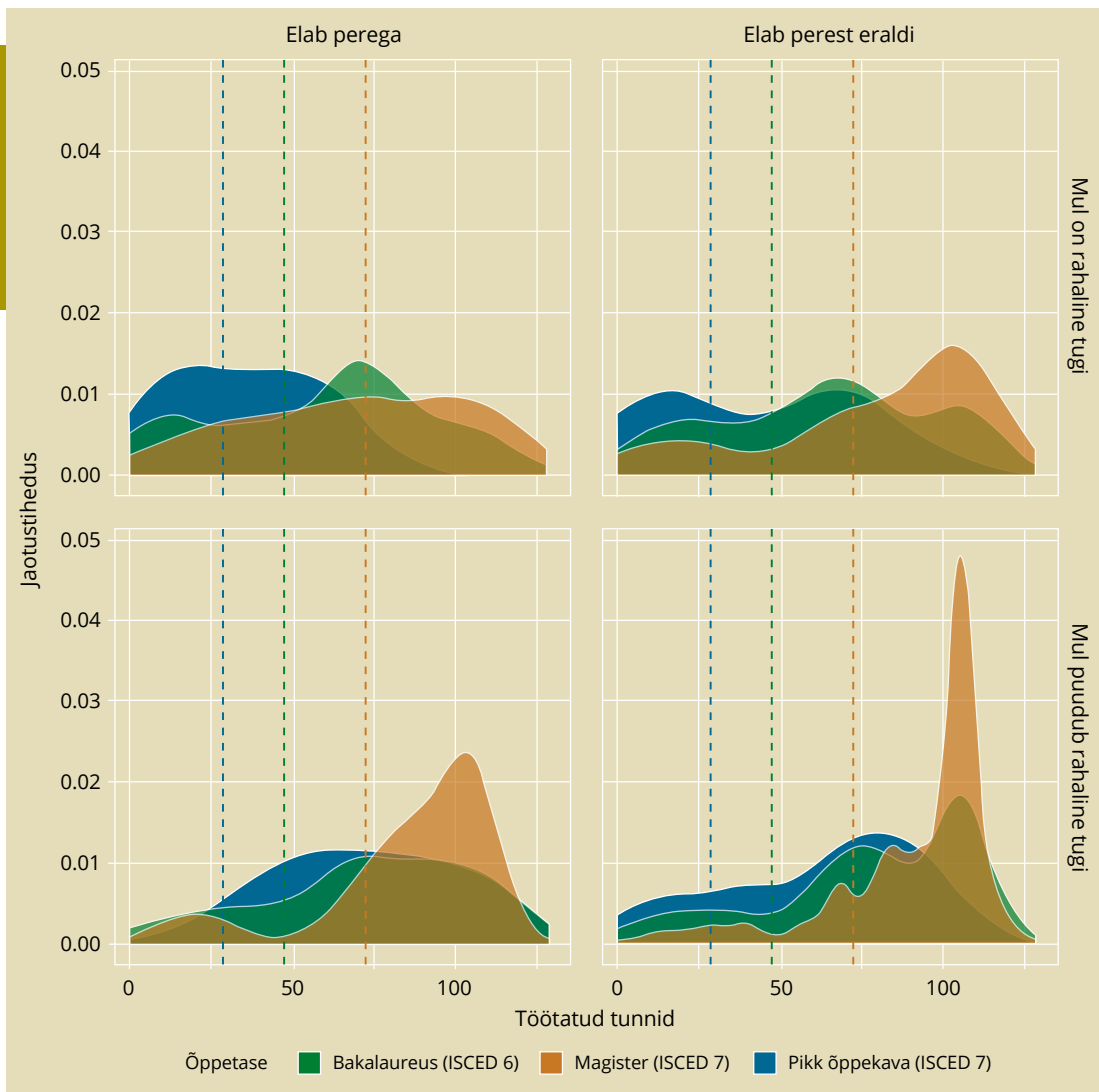
Allikas. Eurostudent VII, autorite joonis

et töötamine on võimalusepõhine. Valdcondades, kus saab kohendada paindlikku töötegemist ehk valida ise projektipõhise töö aega ja kohta (näiteks ärindus, IT) on töötamine intensiivsem, seal on ka rohkem töökohti ja suurem tööjõunappus. Siiski ei võimalda senine kirjeldav analüüs anda normatiivset hinnangut, kas töötatakse nii palju, et see hakkab segama õpinguid. Kalalahti ja ta kaasautorid (2023) näitavad, et töötamise marginaalne efekt (st sõltumatu efekt teistest üliõpilaste rahastamise teguritest) on küll negatiivne, aga seda kompenseerib töötamise kui sellise positiivne efekt; seega osutub töötamise koguefekt negatiivseks alles kõrge intensiivsuse juures. Ka kontrollivad nad mudelis nn eneseselektiooni, et vältida valede seoste raporteerimist ehk on teatud tunnustega õpilased, kes on nn tublimad ja suudavad nii töötada kui ka õppida ja

seega alahinnatakse töötavate üliõpilaste õpingute katkestamise tõenäosust.

Samas osaliselt on Eesti üliõpilaste töötamine kindlasti vajadusepõhine (vt joonis 5). Joonisel lõome lahku töötamise õppetasemete kaupa. Keskmiselt töötavad magistritaseme üliõpilased 73 tundi, bakalaureuseastme üliõpilased 48 tundi ja integreeritud õppekaval (näiteks insenerid ja arstid) 30 tundi. Kui päritoluperega koos elavate üliõpilaste puhul on töötamise intensiivsus pea ühtlase jaotusega, siis omaette leibkonna moodustavatel üliõpilastel on töötundide jaotus selgelt paremkaldeline, st keskmine on mediaanist tunduvalt kõrgem. Viimane sissevaade viitab, et **pere toe puudumine (ja teises linnas õppimine) korreleerub töötamise intensiivsusega.**

Tuues kõrvale mõned eelnevalt käsitletud võrdlusriigid, saab teha järelduse, et suurim erinevus seisneb bakalaureusetaseme



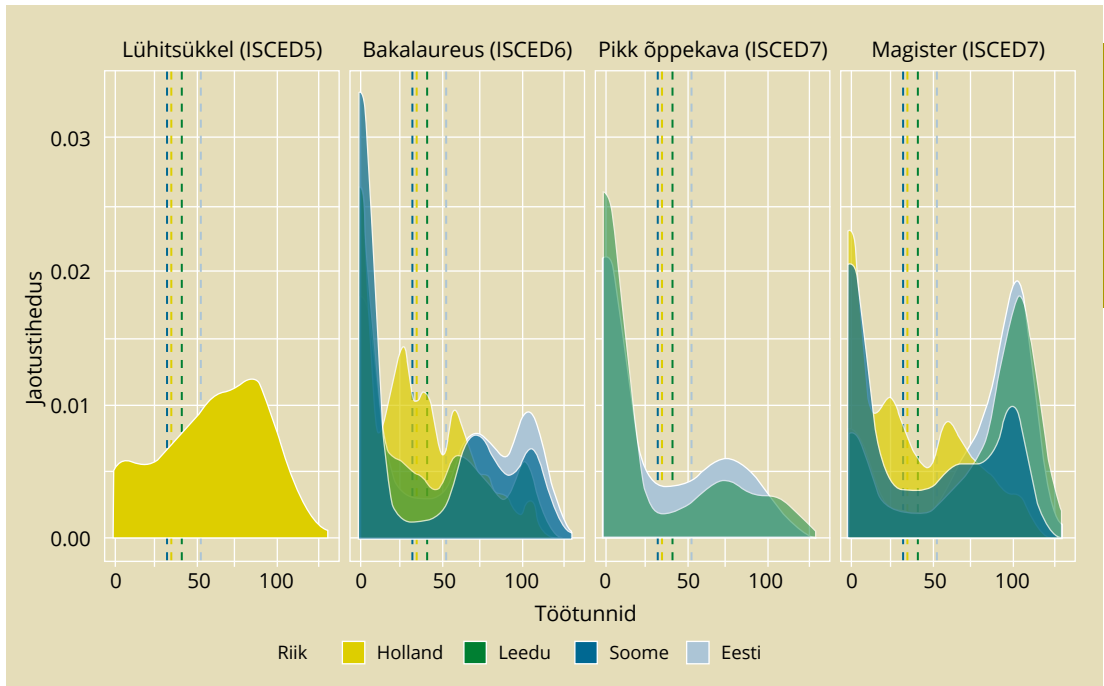
JOONIS 5. Töötatud tunnid sõltuvalt perekonna (vanemad, partner) rahalisest toest ja eluaseme jagamise võimalusest, keskmised märgitud katkendjoonega.

Allikas: Eurostudent VII, autorite joonis

ja integreeritud õppe osas (vt joonis 6). Tumesinisega on märgitud Soome üliõpilaste töötamine, mis bakalaureuse tasemel koondub pigem nulli ümber ehk töötamine on väga vähe levinud. Magistritasemel on enamik riike peale Hollandi n-ö kahetipulised – kas töötatakse pigem väga palju (oletatavasti täiskohaga) või üldse mitte. Erandlikuks riigiks on Holland,

kus pigem kõik üliõpilased töötavad, aga töötamine on osakoormusega ja koondub 20 tunni ümber, seda ka magistritasemel. Eesti paistab võrdluses silma, nagu eelmisest juba teame, kõrge keskmise töötatud tundide arvu poolest nii bakalaureuse- kui ka magistritaseme üliõpilaste seas.

Võib vaid järeldada, et vajaduspõhine töötamine ja tööturu omapärased panevad



JOONIS 6. Üliõpilaste töötamine võrdlusriikides (valitud on Garrizmann 2016 tüpoloogია näidisriigid, riikide keskmised märgitud katkendjoonega).

Hollandi üliõpilased õppimise kõrvalt osajaga töötama, samas kui Eestis ja Lätis on magistritasemel ja Eestis ka bakalaureusetasemel intensiivne töötamine tavapärane.

TUDENGITE RAHASTAMISE VÄLJAVAATED

Eesti senine kogemus näitab, et õppemaksuta õppimise võimalus üksi ei taga kõrgete õpinguaegsete elamiskulude tõttu veel haridusõiglust. Erinevalt teistest tasuta kõrgharidusega riikidest puuduvad Eestis piisavad vajaduspõhised õppetootused ja/või soodne õppelaen. Olukorras, kus mitmesugused kriisid ja nendega seotud toetusmeetmed on muutnud riigieelarve niigi pingeliseks, on keeruline leida õppetootuste kiiret mitmekordistamist võimaldavat lisaraha. Seega, kui leitakse, et toetusi ei ole võimalik märgatavalt tõsta, siis peaks näiteks kaaluma tasuta õppimise lubamist ka osakoormuses, et

võimaldada töötamist. Kuivõrd tasuta õpe on praegu ette nähtud vaid täiskoormuses õppijatele, siis püüavad tudengid iga hinna eest täiskoormuses püsida. Mahajäämus õppekavas ja osakoormusesse langemine toob ühelt poolt õppemaksu arve ning viib niigi napid toetused – vajaduspõhiseid õppetootusi saavad vaid täiskoormusega õppijad. Kokkuvõttes joonistubki välja praegune olukord, kus tudengid töötavad palju (elamiskulud vajavad katmist), kuid püüavad püsida selle kõrval ka täiskoormusega õppes, et vältida õppe eest tasumist ja säilitada võimalus vajaduspõhiste õppetootustele. **Nominaalajaga lõpetamine kui eesmärk ei lase töötamist ja õppimist sujuvamalt ühendada.**

Lisaks töötasule ja toetustele võiks õpingutega seotud elamiskulude katteallikaks olla ka õppelaen. Euroopa riikides on subsidieritud või riigi garantiiga laenud siiani siiski suhteliselt vähe levinud – kuigi kahel kolmandikul riikidest on selline toetusliik

olemas, jääb selle kasutus sageli alla 15 protsendi üliõpilaskonnast. Eurydice (2020) statistika näitab, et Eestis võtab õppelaenu vaid kuni viis protsenti üliõpilastest. Selle üheks põhjuseks on olnud turutaset tunduvalt ületanud intressimäär, mis 2022. aasta sügisest rakendunud muudatusega muutus üksjagu küll soodsamaks, kuid kiirelt kasvav baasintress ei ole laenukuludest sisuliselt muutnud (küll aga on teinud õppelaenu teiste laenutoodetega võrreldes konkurentsivõimelisemaks). Samuti on maksimaalne laenusumma jäänud kasvavatele elamiskuludele jalgu – selleks, et õppelaenu võimaldaks katta elamiskulud, peaks laenusumma märgatavalt kasvama.

Õppemaksuta õppimise võimalus üksi ei taga õpinguaegsete suurte elamiskulude tõttu veel haridusõiglust.

Õppelaenu vähest populaarsust selgitatakse väheatraktiivsete laenutingimuste kõrval ka laenude tagasimaksmisega seotud riskidega. Selle riski leevendamise üks võimalusi on siduda tagasimaksmise kohustus hilisema sissetulekuga, mis toetab ebasoodsama taustaga tudengite sisenemist kõrgharidusse. Ühelt poolt vähendab õppelaenu võtmise võimalus eelarvepiirangu probleemi sisseastumisel ning teisalt tagasimaksmise seotus sissetulekuga vähendab riski, et laenu teenindamine osutub ülejõukäivaks. Samuti võib mõelda õppelaenu tasumise kohustuse jagamisele tööandjatega – näiteks võimaldada eraettevõtetel tasuda oma töötajate õppelaenu ilma erisoodustusmaksu maksmata.

Eraldi küsimus on tudengite toetusmeetmete ja laenusüsteemi korralduslik pool. Eelkõige on valikukoht, kas toetuste

haldamist oleks mõistlik tsentraliseerida praegusest ülikoolide vastutusalast tsentraalsele registrile. See võimaldaks andmekogude loomist, et muuta kõrgharidusuuringud süsteemsemaks, ning ühtlasi saaks lahendada pikaajalise nõrkuse Eesti õppurite andmetikes – puudub registripõhine õppurite taustainfo. Kokkuhoiukoht võiks tekkida tehingu- ja agentuurikulude vähendamise arvelt, mis detsentraliseeritud andmetike puhul nõuab iga ülikooli kesksel süsteemi loomist. Kui aga ambitsioon sisaldab ka õppelaenusüsteemi suuremat reformi, siis võib puudutada tsentraliseerimine ka õppelaenusüsteemi. Sageli eeskujuks võetud Põhjamaades korraldab õppelaenude väljastamist riik.

Üksjagu diskussiooni on tekitanud ka pere roll üliõpilaste rahastamisel. Haridusõiglust eesmärgiks seades tuleks üliõpilased võimalikult suurel määral perest lahti siduda ehk tunnistada nende finantsilist iseseisvust. Lahtiperestamist on võimalik teha eri moel ja lähtudes erinevatest n-ö ideoloogilistest põhimõtetest. Kui Põhjamaade ideaal on tudengite tingimusteta lahtiperestamine, siis Mandri-Euroopa (näiteks Flaami) riikides on lahtiperestamine tingimuslik. Tudeng loetakse omaette leibkonnaks, kui ta õpib pere elukohast eemal, seega oleks Tartus õppiv hiidlane omaette leibkond ja Tartus õppiv tartlane mitte. Eestis kipub liikumine olema vastasuunas, uute peretoetuste eelnõu valguses pigem kinnistatakse tudengit pere külge, seda küll vaid nn suurperede (kolm või rohkem last) puhul. Rangelt vajaduspõhisusest lähtudes ei peaks toetamine sõltuma sellest, kui mitu last peres kasvab.

KOKKUVÕTE

Teoreetiliselt, eeldades võrdset ligipääsu laenuturule, peaks kõrgkooli astumise otsus lähtuma vaid netotuludest ehk pragmaatilisest hinnangust sellele, kas kõrgharidus tasub rahaliselt ära. Siiski näitavad uurinud, et potentsiaalsed kõrgkooli astujad ei suuda nii kalkuleeritult oma pikaajalisi rajavooge hinnata ning õppimisega seotud

kulud (sh ka elamiskulud) osutuvad peamiseks takistuseks kõrghariduse omandamisel (Herbaut ja Geven, 2019). Esiteks on haridusvalikud kallid ehk kulud sisaldavad mitte ainult õppemaksu, vaid ka märkimisväärselt suuri elamiskulusid, õppematerjale, tervishoiukulusid ja saamata jäänud tulused ehk alternatiivkulu. Siiski, need on sarnased kõigist sotsiaalsetest klassidest tulnutele. Uuringud näitavad aga, et ebasoodsa taustaga õpilased ei alahinda mitte haridusest tulenevaid tuluseid, vaid ülehindavad hariduse omandamisega seotud kulusid. Samuti viitavad mitmed kvaasiekspérimentaalsed ehk kõrge usaldusväärsusega uuringud (näiteks Garritzmänn 2017, 2016; Busemeyer 2014), et üliõpilaste rahastamise puhul on just vajaduspõhised toetused need, mis tagavad võrdse ligipääsu haridusele (Fack *et al.* 2022).

Haridus on eriline (Wilensky 1974), selle pea ajaloolise tõdemusega väidetakse, et heldelt ja universaalselt rahastatud haridusest võidavad pigem kõrge sotsiaalmajandusliku taustaga õpilased. Kuigi üliõpilaste finantseerimine on eelkõige haridusõigluse ehk ligipääsu küsimus, ei ole üliõpilaste rahastamise korraldus tähtsusetu ka ülikoolidele, sest õppemaks (selle suurus, kes maksab jms korralduslikud aspektid) mõjutavad ülikooli tulubaasi, aga ka üliõpilaste toetused ei toimi ülikoolide tegevusele oma jälgi jätmata. Üliõpilaste toetused mõjutavad nii katkestamist, töötamist õpingute ajal kui ka nominaalajaga lõpetamist ehk mõjutavad otseselt ülikoolide n-õ tootmisprotsessi.

Eelpool näitasime, et üliõpilaste rahastamisest on nn neli maailma ja Eesti võngub nende maailmade vahel – ehkki keskmiselt madal õppemaks viitab Põhjamaade suunale, toovad madalad õppetootused meid pigem Mandri-Euroopa sarnaseks, aga selles võrdluses jäävad meie toetused väga kasinaks. Seega tuleb otsustada, millisesse maailma me tahame kuuluda. Toots (2020) nendib, et Eesti heaoluriigi mudel on üldjuhul angloameerika tüüpi liberaalne, v.a hariduskulutused, Toots ja Lauri (2022)

nimetavad seda mudeliks „liberaalne“. Seega meie sotsiaalkulutuste foonil on haridus tervikuna heldelt riiklikult rahastatud, kuid riigi kulutused alus-, põhi- ja keskharidusele lähevad kõrgharidusel eest ning eraraha on süsteemis kasinalt.

Vaagisime, et juhul kui süsteemi raha juurde ei teki, peab poliitikakujundus keskenduma jaotuslikele küsimusele, ehk kellele ja kuidas nappi raha jaotatakse. Seni kuni seadusandlikult on üliõpilased *de jure* perestatud ja *de facto* lahtiperestatud, tekib ebakõla. Kui üliõpilaste toetusteks rahakotti ei avata ehk süsteemi raha juurde ei tule, siis on võimalused, kas kaotada tulemuspõhine toetus või muuta jaotuse korraldust efektiivsemaks, et vähendada n-õ toetuste määramise tehingu ja agentuurikulusid, viimased võivad olla ka kaudsed ja sotsiaalselt laadi, näiteks ajendades fiktiivseid perekondi looma või vähendades usaldust riigi institutsioonide suhtes.

Muidugi on olemas ka alternatiivne tee: võtta üliõpilase rahastamisel n-õ erakauba vaade nagu Inglismaal ehk teatud erialadel on suurem palgaboonus, ning luua laenusüsteemid, mis toetaksid õppimist ja maksustaks hilisemat palgaboonust. Selline lähenemine eeldaks aga suurt mõtteviisi muutust ja riikliku rahastamise, aga ka järelevalve ja institutsionaalse toe ümbersuunamist ülikoolidelt üliõpilastele ehk muutus pakkumispoole finantseerimiselt nõudluspoole finantseerimisele. Kas see paneks üliõpilasi rohkem panustama, soodustades kas nominaal- või mõistliku ajaga lõpetamist, ei seaks n-õ turusignaali põhiseid ajendeid erialavalikule, suretades välja väikeriigi keele-kultuuri-ajaloo-põhised erialad jms ei kuulunud selle ülevaateartikli valdkonda. Siiski nentisime, et üliõpilaste töötamine ja eriti selle intensiivsus on seotud praeguste rahastuspõhimõtetega. Vajaduspõhiselt ehk ebamõistlikult suurel hulgal tunde töötavad just need üliõpilased, kellel puudub *de facto* pere tugi, kas elukoha või rahalise toetusena.

KASUTATUD ALLIKAD

- ARENGUSEIRE KESKUS. (2022). Kõrghariduse tulevik. – <https://arenguseire.ee/uurimissuunad/korghariduse-tulevik/>
- BEERKENS, M., MÄGI, E., LILL, L. (2011). University Studies as a Side Job: Causes and Consequences of Massive Student Employment in Estonia. – *Higher Education*, 61, 679–692. DOI: 10.1007/s10734-010-9356-0.
- BUSEMEYER, M. (2014). *Skills and Inequality. Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- EURIDYCE. (2020). National Student Fee and Support Systems in European Higher Education: 2020/21. Euridyce – Facts and Figures. European Education and Culture Executive Agency. Krémó, A. Publications Office. – <https://data.europa.eu/doi/10.2797/774855>
- EUROSTUDENT.EU. [2021]. Eurostudent Database (Data Reporting Module). – <https://database.eurostudent.eu/drm/>
- FACK, G., AGASISTI, T., BONAL, X., DE WITTE, K., DOHMEN, D., HAASE, S., HYLEN, J., MCCOY, S., NEYCHEVA, M., PANTEA, M.-C., PASTORE, F., PAUSITS, A., PÖDER, K., PUUKKA, J., VELISSARATOU, J. (2022). *Investing in Our Future: Quality Investment in Education and Training*. European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture. Luxembourg: Publications Office of the European Union. DOI: 10.2766/45896
- FRANZEN, A., HECKEN, A. (2002). Studienmotivation, Erwerbspartizipation und der Einstieg in den Arbeitsmarkt. – *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 54, 733–752. DOI: 10.1007/s11577-002-0107-9
- GARRITZMANN, J. (2016). *The Political Economy of Higher Education Finance: The Politics of Tuition Fees and Subsidies in OECD Countries, 1945–2015*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- GARRITZMANN, J. (2017). The Partisan Politics of Higher Education. – *Political Science and Politics*, 50, 413–417.
- HERBAUT, E., GEVEN, K. (2020). What Works to Reduce Inequalities in Higher Education? A Systematic Review of the (Quasi-) Experimental Literature on Outreach and Financial aid. – *Research in Social Stratification and Mobility*, 65, 100442.
- KALALAHTI, M., LAURI, T., PÖDER, K., NIEMELÄ, P. (2023). What Affects Students' Intention to Abandon their Studies? The Role of Study Conditions, Student Finance and Working in Different Worlds of Student Financing. – *Trends in Higher Education* (forthcoming).
- MÄNNASOO, K., PÖDER, K., FERRARO, S., HEIN, H., ROZEIK, H. (2022). Kõrghariduse rahastusmodelid ja nende tuleviku kindlus. DOI: 10.48726/rsmgdg-rkn83.
- PÖDER, K., LAURI, T. (2021). The Paradox of State-Funded Higher Education: Does the Winner Still Take It All? – *Education Sciences*, 11(12), 812.
- SAAR, E., ROOSALU, T. (2018). Inverted U-shape of Estonian Higher Education: Post-Socialist Liberalism and Postpostsocialist Consolidation. – 25 Years of Transformations of Higher Education Systems in Post-Soviet Countries. *Palgrave Studies in Global Higher Education*. J. Huisman, A. Smolentseva, I. Froumin (eds.). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- TOMUSK, V. (2003). Aristoscientists, Academic Proletariat and Reassembling the MegaMachine: 21st Century Survival Strategies of the Estonian Academia. – *International Studies in Sociology of Education*. 13(1), 77–99.
- TOOTS, A. (2020). Kuidas uusliberaalid valitsesid bismarckiaanlikku heaaluriiki? Tagasivaade Eesti sotsiaalpoliitika strateegilistele murdepunktiledele. – *Acta Politica Estica*, (11), 110–136.
- TOOTS, A., LAURI, T. (2022). Nation (Re)building through Social Investment? The Baltic Reform Trajectories. – J. L. Garritzmänn, S. Häusermann, B. Palier (eds.). *The World Politics of Social Investment (Volume II). The Politics of Varying Social Investment Strategies*, 159–184. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1017/9780197601457.003.0007
- VALK, A. (2018). *Vajaduspõhine õppetoetus ja selle mõju kõrgkooliõpingutele*. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.
- WILENSKY, H. L. (1974). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. University of California Press.