

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond

Sigrid Sibul

**TARTU LINNA ÜLDHARIDUSKOOLOIDE UUTE
FINANTSEERIMISE ALUSTE VÄLJATÖÖTAMINE**

Magistritöö sotsiaalteaduse magistrikraadi taotlemiseks majandusteaduses

Juhendajad: dotsent Kertu Lääts, Kristi Ploom

Tartu 2015

Soovitan suunata kaitsmisele

(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud “ “ 2015. a

Rahanduse ja majandusarvestuse õppetooli juhataja

(õppetooli juhataja nimi ja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Üldhariduskoolide finantseerimise teoreetilised alused.....	7
1.1. Üldhariduse roll ühiskonnas	7
1.2. Üldhariduskoolide rahastamise põhimõtted	12
1.3. Rahastamismudelite võrdlus ja õiglase rahastamise rakendamise põhimõtted	19
2. Üldhariduskoolide finantseerimise alused Tartu linnas ja uute aluste loomine	33
2.1. Üldhariduskoolid Tartu linnas	33
2.2. Üldhariduskoolide finantseerimine Tartu linnas	37
2.3. Finantseerimise aluste muutmise vajadus	51
2.4. Ettepanekud üldhariduskoolide finantseerimise aluste muutmiseks	59
Kokkuvõte	68
Viidatud allikad	73
Lisad	82
Lisa 1. Tartu munitsipaalkoolide eelarve jaotuse osakaalud 2014. aastal.....	82
Lisa 2. Tartu koolide prognoositavad õpilaste arvud õppeaastaks 2015/2016.....	83
Lisa 3. Tartu munitsipaalkoolide kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritavad kulud 2014. aastal hoone ruutmeetri kohta, eurodes.....	84
Lisa 4. Tartu üldhariduskoolide finantseerimise aluste muutmise töögrupp	85
Lisa 5. Tartu linna üldhariduskoolide eelarved tuginedes õiglase rahastamise põhimõtetele.....	87
Summary	89

SISSEJUHATUS

Haridus on ühiskonna tähtis osa. Eesti Vabariigi haridusseadus (1992) sätestab, et haridus on teadmiste, oskuste, vilumuste, väärtuste ja käitumisnormide süsteem, mida ühiskond tunnustab ning mille omandatust ta kontrollib. Üks hariduse osa on üldharidus, mida käesoleva töö puhul vaadeldakse põhihariduse ja keskhariduse kontekstis.

Tartu linnas tegutseb 2015. aastal 21 munitsipaalüldhariduskooli, mille seas on nii põhikooli, gümnaasiume, hariduslike erivajadustega õpilastele mõeldud kooli kui ka üks mittetatsionaarset õpet pakkuv kool. Nende koolide heaks toimimiseks ja kvaliteetse hariduse pakkumise eelduseks on koolide piisav rahastamine, võttes arvesse ka õpilaste erivajadusi. Eestis rahastatakse munitsipaalikooli kohaliku omavalitsuse vahenditest, millele lisandub riigieelarveline haridustoetus. Kohaliku omavalitsuse ülesanne on tagada koolidele piisavad vahendid toimetulekuks ning kvaliteetse teenuse pakkumiseks. Tartu linnas on selle täitmiseks kehtestatud 2006. aastal üldhariduskoolide finantseerimise alused, mille põhjal eraldatakse koolidele vahendeid kohaliku omavalitsuse eelarvest. Riigieelarvelised vahendid jagatakse iga-aastaselt koolidega läbirääkimiste käigus kujunenud põhimõtete alusel.

Samas ei taga finantseerimise alustes fikseeritud põhimõtted kõigile koolidele piisavaid vahendeid põhitegevuskulude katmiseks. Kuna õppetööd toetavateks tegevusteks on vahendeid jaotatud pearapõhiselt, siis väiksema õpilaste arvuga koolid ei ole saanud piisavalt vahendeid tegevuskulude katmiseks. Lisaks on finantseerimise alustes võimalusi, kus koolid saavad teatud tingimuste täitmisel lisaressursse, mida teised koolid ei pruugi saada. See annab märku koolide ebaõiglasest finantseerimisest.

Alates finantseerimise aluste loomisest on Tartu linnas majanduskeskkond muutunud ning mitmed üheksa aasta eest olulised aspektid ei ole enam 2015. aastal sellisel kujul jätkusuutlikud. Tartu munitsipaalikoolid ja kohalik omavalitsus kooli pidajana näevad vajadust finantseerimise aluste muutmiseks ning selleks loodi ka üldhariduskoolide

finantseerimise aluste muutmise töögrupp, mis alustas tegevus 2014. aasta lõpus. Käesoleva magistritöö autor on Tartu Linnavalitsuse haridusosakonna finantsspetsialistina selle töögrupi liige.

Eelnevast tulenevalt on käesoleva magistritöö eesmärk töötada välja Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide uued finantseerimise alused. Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- käsitleda üldhariduse rolli ühiskonnas,
- anda ülevaade üldhariduskoolide rahastamise üldpõhimõtetest,
- leida rahastamismudelite teoreetilisele võrdlevale analüüsile tuginedes finantseerimise aluste väljatöötamiseks sobiv mudel,
- anda ülevaade üldhariduskoolidest Tartu linnas,
- analüüsida Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide finantseerimise aluseid,
- analüüsida finantseerimise aluste muutmise vajadust tuginedes autori tähelepanekutele ja finantseerimise aluste muutmise tööühma ettepanekutele,
- töötada välja Tartu linna koolide finantseerimise alused tuginedes valitud mudelile.

Tartu linna munitsipaalkoolide rahastamise teemal on kirjutatud 2005. aastal diplomitöö Irina Aabi poolt. Kirjutatud töö oli üheks ajendiks 2006. aastal Tartu linna koolide finantseerimise aluste muutmiseks. Diplomitöös analüüsitakse üldhariduskoolide rahastamise põhimõtteid nii riiklikul kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil, käsitledes sealhulgas ka kolme erinevat eelarvestamise liiki.

Üldhariduse finantseerimisel kasutatakse erinevaid põhimõtteid. Enim kasutatavad on õpilasepõhine, õiglane, ametikohtadepõhine, kulupõhine ja tulemuspõhine rahastamine. Õiglase rahastamine (*equitable funding*) tähendab vahendite ausat jaotamist, mis tagaks kõigile õpilastele õiglased ressursid kvaliteetse hariduse omandamiseks (Terman, Behrman 1997: 7). Õiglase rahastamise mudel on kombineeritud meetod, mis võimaldab arvesse võtta võimalikult laia hulka erinevaid aspekte, mis tagab võimaluse vahendite jagamisel olla koolide ja õpilaste suhtes võimalikult õiglane. Käesolevas töös ongi kasutatud uute finantseerimise aluste loomisel õiglase rahastamise põhimõtteid.

Käesolev töö jaguneb kaheks osaks. Esimeses osas käsitletakse üldhariduse rolli tänapäeval ja analüüsitakse hariduse rahastamist ja selle erinevaid meetodeid. Esimene alapeatükk vaatleb haridust ja selle mõju Eesti ühiskonnas keskendudes üldharidusele. Teises alapeatükis tulevad käsitlusele hariduse rahastamise üldised põhimõtted ning hariduse rahastamine kohaliku omavalitsuse ja riigi tasandil. Kolmandas alapeatükis analüüsitakse erinevaid finantseerimise mudeleid ning leitakse nende võrdluse tulemusena uute finantseerimise aluste loomiseks parimad võimalikud põhimõtted.

Käesoleva töö teine osa keskendub Tartu linna üldhariduskoolide finantseerimisele ja uute finantseerimise aluste väljatöötamisele. Esimeses alapeatükis tutvustatakse Tartu linna haridusmaastikku ja Tartu linnas käimasolevaid haridusmuudatusi. Järgnevas alaosas tutvustatakse kehtivaid munitsipaalüldhariduskoolide finantseerimise aluseid ning kolmandas alapeatükis tuuakse välja käesoleva töö autori teostatud analüüsi ja finantseerimise aluste muutmise töögrupi tähelepanekute põhjal kehtivate rahastamisaluste puudused ja eelised. Viimases alapeatükis töötatakse välja koolide finantseerimise põhimõtted tuginedes esimeses osas analüüsitud teoreetilistele alustele ning võrreldakse kehtivate ja käesoleva töö raames loodud finantseerimise aluste eeliseid ja puuduseid.

Töö koostamisel uuritakse hariduse finantseerimist puudutavaid teadusartikleid, raamatuid ja kogumikke. Lisaks tuginetakse Eesti Vabariigi ja Tartu Linnavalitsuse dokumentidele ning Tartu linna üldhariduskoolide finantseerimise aluste töögrupi koosoleku protokollile.

Märksõnad: üldharidus, hariduse rahastamine, koolide finantseerimine, õiglase rahastamine.

1. ÜLDHARIDUSKOOLIDE FINANTSEERIMISE TEOREETILISED ALUSED

1.1. Üldhariduse roll ühiskonnas

Eesti Vabariigi haridusseaduses (1992) on haridust defineeritud kui teadmiste, oskuste, vilumuste, väärtuste ja käitumisnormide süsteemi, mida ühiskond tunnustab ning mille omandatust ta kontrollib. Hariduse süsteemi tööks ja toimimiseks on vajalik ka selle rahastamise piisavus ja toimimine. „Hariduse ja kasvatuses sõnaraamat“ (Erelt *et al.* 2014: 124) täiustab seaduses sõnastatud, märkides, et haridus on õppekavadega sätestatud. Elvi Ulst (1998: 83) leiab, et haridust omandatakse haridusasutustes, perekonnas, koolieelses asutuses, iseõppides ja oluline osa on ka kultuuriharidusel ning õppekava olemasolu ei ole hariduse omandamiseks hädavajalik. Hariduse omandamise viise saab jaotada formaalseks ja mitteformaalseks hariduseks, mis tähendavad sihipärast protsessi inimese vaimsete, füüsiliste, kõlbeliste, esteetiliste, sotsiaalsete ja emotsionaalsete eelduste arendamiseks (Autio *et al.* 2013: 69). Haridus soodustab uute oskuste ja teadmiste omandamist, mis omakorda suurendab tootlikkust (Kork 2011: 6).

Adam Smithi (2005: 494-495) arvates on haridus vajalik rahva kasvatamiseks, et vältida inimeste nn raiskuminekut, kuna nad ei omanda piisavalt teadmisi ja oskusi, mis võimaldaks vastavalt nende võimekusele tööd teha. Riik peab tagama kõigi inimeste harimise vastavalt nende soovile, olenemata sellest, kas tegemist on jõuka või vaese inimesega (Smith 2005: 497). Smith on kirjeldanud juba 18. sajandil, kuidas ühiskond saab koolide asutamise ja hariduse pakkumisega olla toeks inimestele ning seeläbi aidata edendada ühiskonda. „Riik võib kaasa aidata lugemisoskuse, kirjutamisoskuse ja aritmeetika üldisele omandamisele või seda nõuda, asutades kihelkonnakoole, andes auhindu ja nõudes, et inimesed enne tööleasumist teeksid läbi eksami“ (Smith 2005: 498-500).

Eesti kooliliikumise ja pedagoogika juhiks loetakse 20. sajandi esimeses pooles elanud Johannes Käist (Kopso *et al.* 2000). Käis (2004: 59) kirjeldas 20. sajandi alguses Eesti suundumist ja ka jõudmist ühtluskoolini, mille põhimõte oli tagada igale kodanikule õigus haridusele ning koolikorraldus ei tohtinud olla sellele takistuseks. 75 aastat hiljem on ühtluskool võrreldav mõistega üldhariduskool.

Hariduse saab jagada kutse-, kõrg- ja üldhariduseks ning üldhariduse omakorda alus-, põhi- ja keskhariduseks (Haridus ja teadus 2015). Käesolevas töös keskendutakse üldhariduse põhi- ja keskhariduse aspektidele.

Keskhariduse kohta kasutatakse järjest enam ka mõistet „gümnaasiumiharidus“. Samas Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (2010) sätestab, et keskharidus omandatakse gümnaasiumis. Kuna seadusandluses on kasutatud siiski keskhariduse mõistet, siis ka käesolevas töös kasutatakse mõistet keskharidus.

Üldharidus on teadmiste, oskuste, vilumuste, väärtuste ning käitumisharjumiste süsteem, mis võimaldab inimesel kujuneda pidevalt arenevaks isiksuseks. Üldhariduse omandanud inimene on suuteline elama väärikalt, austama iseennast, oma perekonda, kaasinimesi ja loodust ning omandama talle sobivat elukutset ja kandma kodanikuvastutust. (Eesti Vabariigi haridusseadus 1992)

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 3 sätestab üldhariduskooli väärtused¹ (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus 2010):

- toetatakse õpilase vaimset, füüsilist, kõlblist, sotsiaalset ja emotsionaalset arengut;
- luuakse tingimused õpilase võimete arenguks ja eneseteostuseks;
- peetakse oluliseks väärtusi, mis tulenevad Eesti Vabariigi põhiseadusest ning teistest alusdokumentidest;
- rajaneb eesti kultuuri traditsioonide, Euroopa ühisväärtuste ning maailma kultuuri ja teaduse põhisaavutustel;

¹ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses (2010) on defineeritud „alusväärtustena“, kuid käesolevas tekstis kasutatakse mõistet „väärtused“.

- üldhariduse omandanud inimesed suudavad integreeruda ühiskonda ning aitavad kaasa Eesti jätkusuutlikule arengule.

Üldhariduskoolidel on nii hariv kui ka kasvatav ülesanne. Põhikool peab kaasa aitama õpilase kasvamisele ja arengule, luues õpilasele vajaliku õppekeskkonna. Gümnaasiumi ülesanne on noore ettevalmistamine toimivaks isiksuseks erinevates eluvaldkondades. Gümnaasiumis on õpetuse ja kasvatuse põhieesmärk, et õpilased leiaksid endas soovidele ja võimetele vastava tegevusvaldkonna, millega siduda oma edasine haridustee. (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus 2010)

Käesoleva töö autori arvates on üldhariduskool ühiskonna tähtsaim osa, ilma milleta kultuuri säilitamine, arendamine ja edasiviimine oleks võimatu. Kuigi kool on oma loomult konservatiivse iseloomuga, vajab see pidevat uuendamist koos pidevalt uueneva ühiskonnaga. Samas on olnud märgata, et vaatamata ühiskonnas toimuvatele sagedastele uuendustele, on üldhariduskool sisult jäänud pigem vanamoodsaks (Käis 2004: 84-85). Kuigi Johannes Käis elas sada aastat tagasi, on käesoleva töö autori arvates hariduses järjepidevalt toimumas reformid, kuid suurem enamus üldharidusest edastatakse ikka samal meetodil, mis Käisi ajal ehk üks õpetaja klassi ees.

Inimeste harimine on hädavajalik, kuna see tagab ühiskonnas korra ja distsipliini. Haritud inimesed on loovamad ning mõtlevad ühiskonnas toimuva üle, mistõttu on nad vähem mõjutatavad ja hindavad rohkem seaduskuulekust ja korda ühiskonnas. (Smith 2005: 503) Kui inimene on teadlikum ühiskonnas toimuvast, siis on ka tema mõju ühiskonnale suurem.

Brewer, Hentschke ja Eide (2010: 3) leidsid, et positiivne seos hariduse ja tööturul hakkamasaamise vahel on põhjalikult tõestatud. Tavapäraselt näidatakse seost, kus teiste tingimuste samaks jäädes inimese suurem investeering haridusse ehk kõrgem haridustase toob tulevikus kaasa ka kõrgema palga ning tõenäoliselt ka suurema tootlikkuse inimese kohta (*Ibid.*: 4). Suurem tootlikkus toob omakorda kasu ka ühiskonnale, kuna see tähendab ka suuremat majanduskasvu (*Ibid.*: 4-5).

Erinevad teoreetilised lähenemised on toonud välja kolm erinevat mehhanismi, kuidas haridus mõjutab majanduskasvu (Hanushek, Wössmann 2010: 60, 66).

- 1) Haridus suurendab inimkapitali läbi tööjõu tootlikkust, mis omakorda suurendab lõpptoodangu väärtust.
- 2) Haridus võib suurendada majanduse innovatsioonivõimet ning teadmisi uutest tehnoloogiatest, toodetest ja tootmisprotsessidest, mis edendab majanduskasvu.
- 3) Haridus lihtsustab teadmiste ja oskuste levikut, mis on vajalik teiste poolt loodud uute tehnoloogiate kasutusele võtmiseks. Omandatud teadmiste jagamine aitab kaasa innovatsioonide ja uuenduste levikule, mis aitab kaasa ka majanduse arengule.

Philip Stevens ja Martin Weale (2004: 186) on näidanud, et üks lisanduv üldhariduse omandamise aasta suurendab riigi majanduskasvu keskmiselt 1,2 korda. See on käesoleva töö autori arvates üks konkreetne näide, kuidas haridus mõjutab majandust ja selle muutuseid. Samas peab haridustee pikkuse puhul arvestama, et samal ajal tähendab haridustee pikenemine ka tööjõu vähenemist, sest üldjuhul hariduses osalevad inimesed tööjõuturul ei osale.

Haridust saab vaadata nii tarbitava hüvisena kui ka investeringuna (Belfield 2000: 48). Sageli leitaksegi, et kulutusi haridusele tuleks vaadelda kui investeringut ja seda tuleks ka käsitleda sarnaselt investeeritava reaalkapitaliga (Chattopadhyay 2012: 3-4). Ka Elvi Ulst (2003: 130) nõustub hariduse investeringuefektiga, mis väljendub enam haridust saanud inimese võimes rohkem teenida, võrreldes mitteharituga. Hariduskulutusi tuleb võtta kui investeringut, mis toetab majanduskasvu, tõstab tootlikkust, toetab indiviidide ja ühiskonna arengut (Aab 2005: 12). Inimese kõrgem tulu toob kaasa suurema maksutulu riigile. Geraint Johnes (1993: 28-29) on välja töötanud mudeli, mille alusel on võimalik välja arvutada hariduse kui investeringu tulumäära. Samas tuleb arvestada ka hariduse kui tarbimisobjektiga, mille kasud ei kajastu investeringuefektis ning mis võivad olla inimese enda jaoks palju suurema väärtusega (*Ibid.*: 30-31). Samas tõdeb käesoleva töö autor, et inimesed ei suutu üldharidusse kui investeringusse ning pigem vaadeldakse selles võtmes kõrgharidust.

Haridus võib tugevalt mõjutada ebavõrdsust ühiskonnas. Haridus võib mõjuda ebavõrdsuse suurendajana olukorras, kus jõukamatel inimestel on parem ligipääs haridusele kui vähem jõukatel. Teisalt võib haridus olla ka ebavõrdsuse vähendajaks, kui vaesemast keskkonnast inimestele antakse haridusmaastikul samad võimalused teistega ning see aitab tagada hariduse saanud inimesele tulevikus paremad tingimused ning seeläbi vähendada ebavõrdsust ühiskonnas. (Machin 2009: 426-427)

Võrdsed võimalused ei pea olema tagatud mitte ainult tulenevalt õpilase elukeskkonnast, vaid ka tema võimetest (Hillman 2007: 643). Õpilased on erinevate oskuste ja võimeteiga, mistõttu vajavad nad ka erinevat lähenemist hariduses. Eelmainitud majandusvaldkonnast tulenevate põhjenduste kõrval ei ole vähem tähtis Johannes Käisi (2004: 87) öeldu: „Üksikinimene on ühiskondliku terviku ehituskivi, mille kandjõust oleneb kogu ehitise tugevus.“ On oluline harida kõiki inimesi olenemata nende elatustasemest, soost, elukohast vms tingimusest.

McMahon (2010: 260) on kirjeldanud hariduse välismõjusid ühiskonnale kui hariduse otseste mõjude kõrvalmõjusid oma artiklis „The External Benefits of Education“. Kõrvalmõju tähendab olukorda, kus haridusest ei saa tulu mitte ainult see inimene, kes haridust omandab, vaid kasu saavad ka teised ühiskonnaliikmed (Friedman 1994: 116).

Otseseks hariduse kõrvalmõjuku ühiskonnale on pikaajaline positiivne mõju demokraatia, inimõiguste, seaduste ja poliitilise stabiilsuse arengule. Samuti on haridus suurendanud inimeste pikaalisust, vähendanud kuritegevust ja vaesust, suurendanud keskkonna jätkusuutlikkust ning aidanud kaasa sotsiaalse kapitali arengule. Kaudsed kõrvalmõjud kajastuvad läbi teiste näitajate ning nende mõju on keerulisem tõestada. McMahon (2010: 260)

Lisaks on haridusel pikaajaline mõju inimeste tervisele, kuna on tõestatud, et kõrgemalt haritud inimesed ja ka nende lapsed on tervemad (Plank, Davis 2010: 301). On tõestatud, et keskharidusega 30-aastase mehe keskmine oodatav eluiga on 8 aastat pikem, kui 30-aastaselt lõpetamata keskharidusega mehel (What are... 2013: 1). Selle põhjuseks võib käesoleva töö autori arvates olla asjaolu, et kõrgemalt haritud inimesed on sageli rohkem huvitatud oma tervisest ja tervislikest eluviisidest, mis võimaldab pikemat eluiga.

Arvestades hariduse olulist mõju ühiskonnale, on järjest enam võetud hariduse pakkumist kui avalikku hüvist. Haridust võib üldjoontes lugeda avalikuks hüviseks kahel põhjusel: konkurentsi puudumine ja välistamise puudumine (Mosteanu, Cretan 2011: 37). Esimene tingimus ehk konkurentsi puudumine tähendab tavapärasest avaliku hüvise omadust, kus ühe inimese lisandumine teenuse tarbimisele ei too kaasa täiendavat kulu (Plank, Davis 2010: 300). Teine tingimus – välistamatus – viitab sellele, et avaliku hüvise tarbimisest ei saa kedagi välja lülitada, isegi juhul kui nad ei ole otseselt ega kaudselt selle hüvise tarbimise eest maksnud (Shaw 2010: 241).

Samas ei ole haridus tavapärane avalik hüvis, vaid tegemist on pigem avalikult pakutava erahüvisega (Stiglitz 1988: 372). Haridusel on mitmeid erahüvisele omaseid tunnuseid, näiteks iga tarbijaga kaasnev piirkulu. Samas pakutakse teenust enamikes riikides avaliku hüvisena (Plank, Davis 2010: 300). Eestis on tagatud hariduse kui avaliku hüvise pakkumine Eesti Vabariigi haridusseadusega (1992), kus on sätestatud põhihariduse kohustuslikkus, ning Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega (2010), kus on sätestatud kohaliku omavalitsuse kohustus tagada kõigile põhihariduse omandamise võimalus.

Hariduse moodustavad teadmised ja oskused, mida omandatakse peamiselt haridusasutustes, perekonnas, lasteaias ja iseõppides. Üldharidus moodustab haridussüsteemi tervikust ühe osa, hõlmates enda alla alus-, põhi- ja keskhariduse, käesoleva töö raames vaadeldakse üldharidust põhi- ja keskhariduse kontekstis. Üldhariduskoolidel on nii hariv kui ka kasvatav ülesanne. Kuna üldharidusel on oluline osa ühiskonna kujunemisel, siis on oluline vaadelda ka üldhariduse rahastamise põhimõtteid, mida käsitletakse järgnevas peatükis.

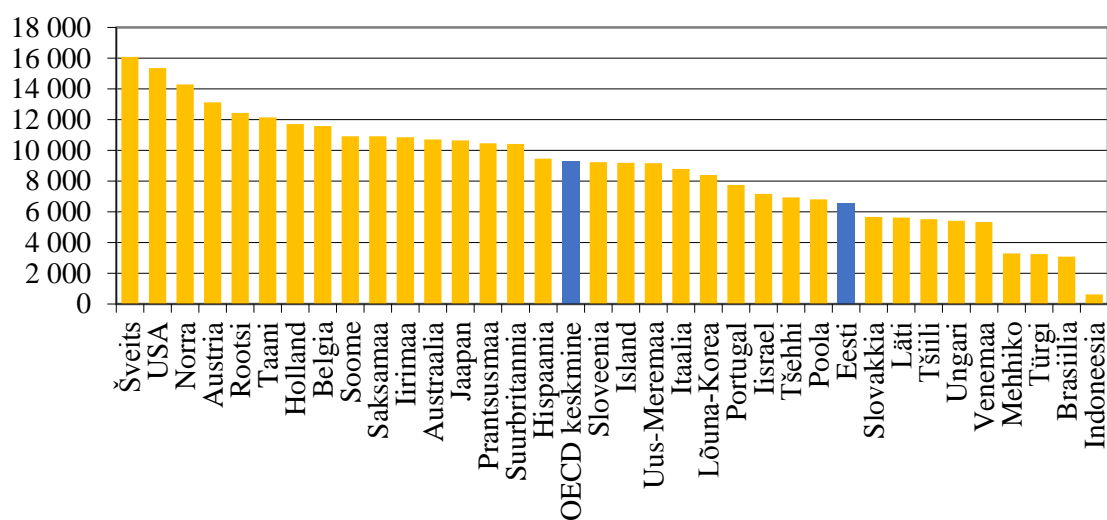
1.2. Üldhariduskoolide rahastamise põhimõtted

Hariduse rahastamine mõjutab hariduse kättesaadavust, kvaliteeti ja võrdsete võimaluste pakkumist kõigile ühiskonna liikmetele. Hariduse rahastamine võib toimuda nii valitsuse, kohaliku omavalitsuse, erasektori kui ka lapsevanema poolt. Neid rahastamise erinevaid võimalusi ja hetkeolukorda uuritaksegi käesolevas peatükis.

Haridus on sotsiaalvaldkonna järel avaliku sektori suurim kulu (Plank, Davis 2010: 299). OECD riikide sisemajanduse koguproduktist on haridus keskmiselt moodustanud 6%

(Gradstein *et al.* 2005: 19-20), Euroopa Liidu keskmine on viimasel kümnel aastal olnud 5% ja 5,6% vahel (Expenditure on... 2014). Kuigi aastakümnetega on riikide kulutused kasvanud märgatavalt, on hariduse osakaal kogukulutustest jäänud samale tasemele (Stiglitz 1988: 36). On teada, et mida suuremad on investeeringud haridusse, seda suurem on ka hariduse kvaliteet (Maglakelidze *et al.* 2013: 2). Sellest tulenevalt on käesoleva töö autori arvates positiivne hariduse kogukulutuste suurenemine. Samas ei ole võimalik ilma kulutuste sisu ja eesmärgi uurimata öelda, kas kõik kulutused on täitnud oma eesmärgi ja panustanud hariduse kvaliteedi suurendamisse. Samuti võib olla haridusinvesteeringute suurenemine seotud ka tavapärase hinnataseme kasvuga, kuna samal ajal on kasvanud ka investeeringud teistesse eluvaldkondadesse.

OECD riikide keskmine kulu 2011. aastal haridusele õpilase kohta oli 9 251 dollarit (vt. joonis 1), kuid samas Eestis oli vastav näitaja 30% madalam ehk 6 563 dollarit (Education at... 2014: 204).



Joonis 1. Aastased kulutused haridusele õpilase kohta OECD riikides 2011. aastal, dollarites (Education at... 2014: 204; autori koostatud).

Hariduse rahastamise süsteemid on riigiti väga erinevad ning üks võimalus on hariduse rahastamist vaadata tsentraliseerimise astme järgi (Mitch 2004: 264). On tsentraliseeritud haridusega riike, kus kogu vastutus ja sellest tulenevalt ka rahastamine tuleneb riigi tasandilt, näiteks on selline süsteem Austraalias ja Jaapanis (Gradstein *et al.* 2005: 20-

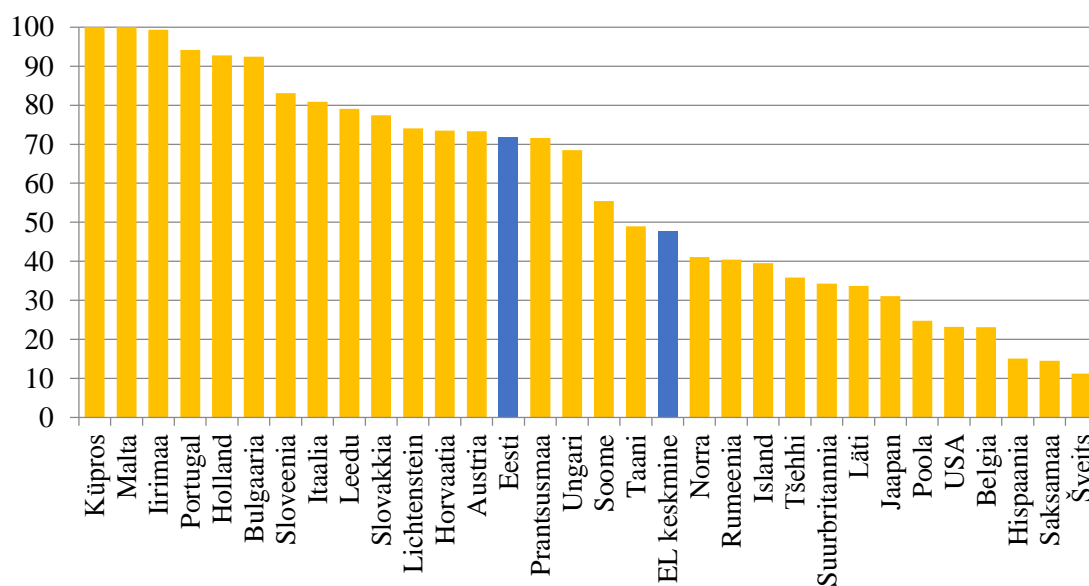
21). Samas on ka riike, kus hariduse küsimustega tegeldakse peamiselt teatud piirkondade, omavalitsuste või muude sarnaste väiksemate üksuste tasanditel. Nii toimitakse näiteks Saksamaal ja Ameerika Ühendriikides (vt. joonis 1). Enamikes riikides on tegemist siiski kombineeritud süsteemiga, kus vastutus langeb mitmele tasandile (Gradstein *et al.* 2005: 20-21, 86). Käesoleva töö autori arvates on Eestis tegemist kombineeritud süsteemiga, kus suurem enamus vahenditest tuleb riiklikult tasandilt ja väiksem osa kohalikult omavalitsuselt või muult kooli pidajalt.

Hoxby (1996: 52) tõdes, et hariduse tsentraliseerimine ei ole raamatupidamislik küsimus, vaid kontrolli ja vastutuse küsimus ning seetõttu võib hariduse tsentraliseerimisel olla mitmeid eesmärke. Üheks eesmärgiks on ühiskonnas suurema võrdsuse saavutamine (Mitch 2004: 267). Isereguleeruva või erasektori käes oleva hariduse puhul võib tekkida suurem ühiskonna killustatus, kus jõukamad ühiskonna liikmed saavad lubada endale paremat haridust. Samuti võib olla eesmärk valitsusele sobilike ideoloogiate ja põhimõtete levitamine (Mitch 2004: 267). Samas käesoleva töö autori arvates eeldatakse, et demokraatlikus ühiskonnas sellisel eesmärgil haridusasutusi ei kasutata. On ka leitud, et tsentraliseerimine suurendab vahendite kasutamise efektiivsust (Reiljan, Reiljan 2005: 124).

Enam on siiski levinud arvamus, et hariduse tsentraliseerimine võib viia ressursside ebaefektiivsema kasutamiseni (Hoxby 1996: 65), kuna madalamatel otsustustasanditel ollakse paremini kursis tegelike vajadustega. Daniel W. Lang (2005: 366) tõdes, et teatud liiki otsuseid ei ole võimalik vastu võtta kõrgemal otsustustasandil, kuna seal ei ole piisavalt informatsiooni ja teadmisi, kuidas võivad need otsused haridusasutuse tööd mõjutada ja millised oleksid tulemused. Seetõttu on oluline, et kooli tasandile jääks võimalus otsustada, kuidas ja millele eelarveliste vahendite kasutamisel keskenduda (Bireda 2011: 11). Wohlstetter ja Kirk (1995: 3) tõdesid, et haridusasutuse maksimaalse efektiivsuse saavutamiseks on oluline, et koolil oleks täielik otsustusvabadus tehtavate kulutuste üle.

Hariduse tsentraliseeritust saab üldjoontes jälgida rahastamise osakaalude järgi. Eurostat (Public expenditure... 2014) on kogunud iga-aastaselt andmeid, kui suur osakaal hariduskuludeks mõeldud vahenditest on tulnud riigilt ja riiklikest fondidest. Jooniselt 2

selgub, et Euroopa Liidus on riiklike haridusfinantseeringute osakaal hariduse koguvahenditest 11% kuni 100%. Keskmiselt on Euroopa Liidus riiklike vahendite osakaal 48%, samas Eestis on 72% (Public expenditure... 2014). Autori arvates näitab Eesti valitsussektori kulutuste osakaal selgelt Eesti liikumist hariduse tsentraliseerimise suunas.



Joonis 2. Valitsussektori haridusfinantseeringute osakaal hariduse kogufinantseeringust Euroopa Liidus ja Ameerika Ühendriikides 2011. aastal, protsentides (Public expenditure... 2014; autori koostatud).

Näiteks Tartu linnas moodustasid 2014. aastal üldhariduskoolides riigieelarvelised toetused keskmiselt 72% koolide kogueelarvest (vt. lisa 1). Kuna koolides on suurim kulu üldjuhul õpetajate tööjõukulu, mida Eestis rahastab riik, siis on autori arvates arusaadav, miks riigieelarvelised vahendid moodustavad koolide eelarvest enamuse. Kooli ja kohaliku omavalitsuse vahelist võrdlust on finantseerimise aspektist keerulisem hinnata, kuna selle kohta avalikult kättesaadav informatsioon puudub.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (2010) § 82 sätestab, et kooli eelarve kujuneb eraldistest riigilt ja kohalikult omavalitsuselt, toetustest eraisikutelt, annetustest ja kooli õppekavavälisest tegevusest saadud tuludest. Samas sätestab Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (2010) § 7, et Eesti munitsipaal- ja riigikoolides toimivas põhi- või keskharidusõppes osalemise eest ei tohi nõuda kaasrahastamist õpilaste või vanemate

poolt. Sellest tulenevalt ei ole Eestis üldjuhul haridus vanemate poolt finantseeritav (v.a õpe erakoolides).

Plank ja Davis (2010: 304) tõdevad, et kohaliku omavalitsuse roll hariduse rahastamisel on järjest vähenemas ning riigi roll järjest suurenemas. Eurostati andmed näitavad, et üle poole Euroopa Liidu riikides on valitsussektori roll hariduse rahastamisel suurenemas (Public expenditure... 2014). Näiteks Leedus ja Bulgaarias suurenes aastatel 2002 kuni 2011 valitsussektori osakaal hariduse rahastamisel üle 30% ning Eestis suurenes 9% (Public expenditure... 2014). Käesoleva töö autori arvates võib Eestis olla valitsussektori osakaalu kasv seotud riigi prioriteediga tõsta õpetajate palkasid, mistõttu on riigi kulutused haridusele tunduvalt suurenenud.

Osaline riiklike kulutuste osakaalu suurenemine näitab käesoleva töö autori arvates Planki ja Davidi seisukoha paikapidavust, kuna kümne aasta jooksul suurenes valitsussektori osakaal 16-s Euroopa Liidu riigis ning kui valitsussektori kulutuste osakaal hariduses suurenes, siis teiste allikate rahastamise osakaal vähenes. Võib eeldada, et suure tõenäosusega toimuski see vähenemine just kohaliku tasandi rahastamise osakaalu vähenemise arvelt, kuigi peab arvestama ka lastevanemate kulutuste võimalike muutustega.

Eestis on järjepidevalt viimased 10 aastat toimunud liikumine suurema valitsussektori hariduse kulutuste osakaalu suunas, mis näitab, et Eestis on märgata liikumist hariduse tsentraliseerimise suunas. Sellele annab käesoleva töö autori arvates kinnitust ka riigigümnaasiumide aktiivne loomine riigi poolt.

Hariduse finantseerimisel on kolm suuremat eesmärki, millest tuleb lähtuda ning mis sageli on omavahel konkureerivad: efektiivsus, õiglus ja vabadus (Rice, Monk, Zhang 2010: 223). Efektiivsuse eesmärgist tulenevalt on rahastamisel oluline optimeerimine ehk tuleb jõuda parimate tulemusteni võimalikult vähese kuluga (*Ibid.*: 223). Selleni jõudmise üheks vahendiks on käesoleva töö autori arvates konkurentsi tekitamine või sellele õhutamise. Konkurents koolide vahel aitab suurendada õppetöö kvaliteeti, pöörata rohkem tähelepanu vanemate soovidele ja nõudmistele, pöörata tähelepanu innovatsioonile, vabaneda ebasobivatest õppemeetoditest ja –vahenditest jne (Plank, Davis 2010: 303). Konkurentsi tekkimise üheks aluseks on lapsevanema võimalus valida

oma lapsele ise kool. Selliselt toimib näiteks Ameerika Ühendriikides vautšerite süsteem, kus lapsevanem võib valida enda lapsele kooli olenemata teistest tingimustest ning õpingute kulud kaetakse vautšeri alusel olenemata valitud õppeasutusest (Hoxby 1996: 66-67).

Eestis toimib sarnane süsteem, kus vabade õppekohtade olemasolul on õpilasel võimalik õppida ka mitteelukohajärgses koolis ning nende õpingute kulud katab õpilase elukohast tulenev kohalik omavalitsus (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus 2010). See annab lastevanematele võimaluse valida kool vastavalt enda soovidele, kuid kulude katmine toimub sarnaselt olukorraga, kui õpilane õpiks enda elukohajärgses koolis. Tartu linnas on see kaasa toonud olukorra, kus Tartu linn maksab teistele omavalitsustele õpilaste õpetamise eest kõrgemat toetust, kui on õpilase kohta tehtavad kulutused Tartu linna koolides. See tähendab, et õpilane, kes õpib teises omavalitsuses, on Tartu linna jaoks kallim kui õpilane, kes õpib Tartus.

Hariduse finantseerimisel tuleks lähtuda sellest, et mida enam arvestatakse vahendite jaotamisel erinevate aspektidega, seda õiglasemalt on tõenäoliselt raha jaotatud (Benson 1996: 410). Sageli paistab silma, et piirkondades, kus piirkonna elanike ostujõud on kõrgem, on ka kulutused haridusele õpilaste kohta kõrgemad (Terman, Behrman 1997: 7, West 2010: 4). Samas peaks see käesoleva töö autori arvates pigem olema vastupidi, et majanduslikult kehvemast olukorrast pärit õpilased vajaksid enam ressursse, et tagada võrdväärne olukord teiste õpilastega. Samuti peavad olema loodud õiglased tingimused hariduslike erivajadustega õpilaste õpetamiseks võrdse kvaliteediga hariduse omandamiseks sarnaselt tavaõpilastega.

Inimeste sissetulekute ebavõrdsus võib olla tingitud inimeste erinevast võimekusest ning panustamisest, kuid see ei tohiks oleneda sellest, millisest sotsiaalsest ja majanduslikust keskkonnast on ta pärit. Paljud poliitikate kujundajad leiavad, et haridus ja selle rahastamine on need, mille läbi on võimalik inimeste võimalusi võrdsustada. (Downes 2010: 216)

Plank ja Davis (2010: 302) tõid välja, et Ameerika Ühendriikide haridusturul kipuvad suurema õpilaste arvuga koolid väiksema õpilaste arvuga koole turult välja tõrjuma ning seetõttu on see kohaliku omavalitsuse ülesanne muuta erineva suurusega koolide olukord

turul võrdsemaks. Käesoleva töö autori arvates on Tartu linnas näha sarnast tendentsi, kus suurema õpilaste arvuga koolides suureneb õpilaste arv enam kui väiksemates koolides. Kuna hetkel kehtib õpetajate palgavahendite eraldamisel õpilasepõhine toetus, siis on väiksemad koolid õpilaste arvust lähtuvalt juba niigi õpetajate palgavahendite osas kehvemas olukorras. Ning kuna tõenäoliselt on nende õpilaste arvu kasv väiksem kui suuremates koolides, siis suureneb ebavõrdsus koolide vahel veelgi. Seetõttu on oluline koolide finantseerimisel pöörata tähelepanu ka koolide suurusele ning aidata vähendada mastaabist tekkivat ebavõrdsust koolide vahel.

Tehes muudatusi koolide finantseerimise alustes peab teostama kõik muudatused lähtuvalt seatud eesmärkidest, milleks üldjuhul on parandada õpilaste haridust ja heaolu. Uute finantseerimise aluste koostamisel peab tagama, et iga koolile antud täiendav rahaühik panustab ka eesmärgi suunas liikumisele. (Varner 2012: 52)

Downes (2010: 216) leidis, et koolide finantseerimist puudutavad reformid peavad olema algatatud sisemistest vajadustest. Sageli on finantseerimisega seotud muudatused tulenenud poliitilistest otsustest ning sellisel juhul on esmatahtsad eksogeensed mõjutused ning sisemised vajadused on teisejärgulised. Seega on sisemistest vajadustest tingitud finantsmuudatused efektiivsemad kui eksogeensetest vajadustest tulenevad.

Hariduse rahastamine on tavaliselt kombineeritud süsteem, kus rahastajaks võib olla riik, kohalik omavalitsus või lapsevanem. Rahastajate analüüs aitab hinnata hariduse tsentraliseeritust või detstentraliseeritust. Eesti puhul on märgata hariduse järjest suuremat tsentraliseerimist, mida näitab valitsussektori järjest suurem rahastamise osakaal üldhariduse kogufinantseeringust. Hariduse rahastamise vaatlemisel tuleb jälgida nii finantseerimise eesmärke, allikaid kui ka õpilaste erinevaid hariduslikke erivajadusi ja sotsiaalmajanduslikku tausta. Üldhariduse finantseerimisel on oluline jälgida jagatavate vahendite efektiivsust ja õiglust ning kõigile soovijatele peavad olema tagatud võrdsed võimalused hariduses. Järgmises peatükis analüüsitakse hariduse finantseerimise erinevaid mudeleid ning nende eeliseid ja puuduseid.

1.3. Rahastamismudelite võrdlus ja õiglase rahastamise rakendamise põhimõtted

Üldhariduskoolide finantseerimiseks on loodud mitmeid põhimõtteid, millele tuginedes ressursse laiali jaotada. Erinevaid põhimõtteid ja nende kombinatsioone käsitletakse kirjanduses palju, kuid peamiselt kirjeldatakse viit lähenemist: õiglase, õpilasepõhine, tulemuspõhine, ametikohtade põhine ja kulupõhine rahastamine, mille peamised tunnused on toodud tabelis 1.

Õiglase rahastamine. Õiglase tähistab objekti, mis on erapooletu, ideaalis kõiki võrdselt kohtlev, kõiki asjaolusid arvestav, üldisele õiglustundele vastav ning õigustatud ja põhjendatud (Eesti keele... 2009: 539). Sellele tugineb ka õiglase rahastamise põhimõte, mille eesmärgiks on rahastada koole ideaalis kõiki asjaolusid arvestades. Õiglase rahastamine (ingl. *equitable funding*) tähendab vahendite jaotamist sellisel põhimõttel, mis tagaks kõigile õpilastele piisavad ressursid (Terman, Behrman 1997: 7) ja võrdsed võimalused hariduse omandamiseks (Lang 2005: 358). Õiglase rahastamise puhul võetakse arvesse iga õpilase vajadusi lähtuvalt nende hariduslikest erivajadustest (edaspidi HEV), kooli suurusest ning kooli pidaja poolt seatud ühistest eesmärkidest.

Bandara Bandaranayake (2013: 196) on jaotanud õiglase rahastamise kolmeks komponendiks.

- Õpilasepõhine komponent, mis võtab muuhulgas arvesse iga õpilase hariduslike erivajadusi.
- Koolipõhine komponent, mille abil rahastatakse kooli tegevusi, mis ei olene õpilaste arvust.
- Sihipärased vahendid, mis tulenevad kooli pidaja seatud eesmärkidest või tulemusnäitajatest.

Õiglase vahendite jaotus ei tähenda kõikidele õpilastele samaväärseid vahendeid, vaid see tähendab, et erinevate vajadustega õpilasi tulebki rahastada erinevalt (Bandaranayake 2013: 193). Eelmisel sajandil oli arvamused, et vahendite võrdne jaotamine õpilaste vahel tagab õpilastele ka võrdsed võimalused (Imazeki 2010: 202).

Tabel 1. Hariduse rahastamismudelite võrdlus

Rahastamise mudel	Peamine põhimõte	Eelised	Puudused
<i>Õiglase rahastamine</i>	Rahastamine põhineb õpilaste arvul ja nende hariduslikel erivajadustel ning üldistel õpilaste arvust olenemata kulutustest	Võetakse arvesse erinevate õpilaste erinevat olukorda. Koolidel vabadus otsustada raha kasutamise üle. Kõigile koolidele tagatakse miinimumvahendid üldkulude katmiseks, mis tagab stabiilsuse.	Koolidel võib kaduda motivatsioon paremate tulemuste saavutamiseks. Põhimõtted ei pruugi olla üheselt mõistetavad.
<i>Õpilase-põhine rahastamine</i>	Rahastamine põhineb õpilaste arvul ja nende hariduslikel erivajadusel	Koolidel vabadus otsustada raha kasutamise üle. Rahastamise põhimõtted on selgemad kui õiglase rahastamise puhul, kuid vähem selged kui pearaha-põhisel lähenemisel.	Ei arvestata koolide ja nende piirkondade erisusi, mis ei olene õpilaste arvust. Õpilased ja nende hariduslikud erivajadused võivad kujuneda koolile rahaallikaks.
<i>Tulemus-põhine rahastamine</i>	Koolide rahastamine tuleneb osaliselt või täielikult tulemusnäitajatest	Koolid on motiveeritud seatud eesmäärke ja tulemusi saavutama. Koolidel vabadus otsustada raha kasutamise üle. Kooli pidaja saab mõjutada tulemuslikkust rahaliste vahenditega.	Tulemuste hindamise kriteeriumite leidmine ja nende põhjal hindamine keeruline ning subjektiivne. Vähem tähelepanu sisemistele protsessidele. Nõuab tugevaid hallatavate asutuste juhte.
<i>Ametikohtade põhine rahastamine</i>	Rahastamine lähtuvalt seadustest ja kokkulepetest tulenevatest ametikohtadest, minimaalne täiendav rahastus	Kindlus koolidel, kuna tagatud on kõik minimaalsed vajadused. Õpilaste arvu muutumine ei muuda rahastamist.	Õpilaste arvu muutus ei muuda rahastamist, koolid ei pea pingutama. Vahendite kasutamine piiratud. Koolidele ei võimaldata lisavahendeid õpilaste hariduslikest erivajadustest tulenevate kulude katteks.
<i>Kulupõhine rahastamine</i>	Igat kooli rahastatakse lähtuvalt kooli kulutustest ja vajadustest	Kindlus koolidel, kuna tagatud on kõik minimaalsed vajadused. Koolidel on pidajatega läbirääkimisruum täiendavate vahendite saamiseks.	Koolijuhil puudub eelarve üle vabadus ning ka seetõttu vastutus. Eelarve koostamise protsess keeruline ja ajamahukas. Keeruline hinnata, milline on optimaalne kulu.

Allikas: (Aab 2005: 39; Augenblick *et al.* 1997: 71; Bireda 2011: 4; Braunlich 2012: 63; Gelinas 2012: 71-72; Lang 2005: 359; Miles, Roza 2006: 41-43; Public Impact 2012: 3; Robinson, Last 2009: 4-5; Wohlstetter, Kirk 1995: 2); autori koostatud.

Samas näitasid õpilaste tulemused, et erinevad õpilased vajavad erinevaid meetodeid ning võrdne vahendite jaotamine ei taganud kõigile õpilastele võrdseid võimalusi (Imazeki 2010: 202). See näitab käesoleva töö autori arvates selgelt, et arvesse tuleb võtta iga õpilase personaalset vajadust ning hariduses võrdsete võimaluste pakkumiseks ei piisa vaid võrdsetest võimalustest, vaid rohkem abi vajavad õpilased peavad ka seda saama.

OECD õiglase hariduse uuringu raport „No More Failures: Ten Steps to Equity“ näitas, et rahaliste vahendite õiglane jaotamine aitab suurendada võrdsust haridusmaastikul, kuna see tasandab vahesid halvemast ja paremast sotsiaalmajanduslikust keskkonnast õpilaste vahel (Field *et al.* 2007: 122, 132). Saamaks teada tema haridusega seotud vajadusi, on vajalik arvestada iga õpilase tausta (BenDavid-Hadar, Ziderman 2010: 341) ja seda nii sotsiaalmajanduslikust kui ka hariduslike erivajaduste aspektist.

Tähelepanu tuleb lisaks eelmainitule pöörata hariduslike erivajadustega õpilaste hulgaile. Nimelt on kindlasti suurema hulga erivajadustega õpilastega koolis teistsugused probleemid, kui haridusasutustes, kus neid õpilasi on vaid üksikud. Sellest tulenevalt peaks tavakoolide ja hariduslike erivajadustega koolide rahastamist vaatlema eraldiseisvate komponentidena ning neile ei tuleks samu põhimõtteid rakendada (Randall *et al.* 1998: 66). Vaid õpilasest lähtuvalt vahendeid eraldades ning kooli üldolukorda arvestamata ei pruugi finantseerimise alused kajastada hariduslike erivajadustega õpilaste osakaalust tingitud muutusi (Miles, Roza 2006: 46).

Sarnaselt eelnevaga märkisid Terman ja Behrman (1997: 11), et majanduslikult madalama tasemega laste edukus sõltub nende laste osakaalust selles piirkonnas või koolis. Nad leidsid, et vaesuses elaval õpilasel, kes õpib valdavalt jõukamast perest pärit õpilastega ühes koolis, on paremad tulemused kui õpilasel, kes õpib ühes koolis koos valdavalt vaesemast perest pärit õpilastega. See tähendab, et koolid, kus on palju majanduslikes raskustes perekondade lapsi, vajavad rohkem ressursse õpilaste õpetamiseks ning sellest tulenevalt peaksid rahalised vahendid nende õpilaste kohta olema kõrgemad.

Õiglase rahastamise põhimõte eeldab, et lisaks õpilasepõhisele lähenemisele, kus on arvestatud iga õpilase vajadusi, peab olema lisaks arvestatud ka koolide üldiste kuludega (Miles, Roza 2006: 51). Koolides on suur osa kulutusi, mis ei olene kooli suurusest või

õpilaste arvust (Lang 2005: 366). Näiteks võivad administratiivkulud olenemata kooli suuruselt olla üpris sarnased. Kui seadused või piirkondlikud kokkulepped nõuavad, et igal koolil oleks direktor, sekretär, õppejuht jne, siis olenemata kooli õpilaste arvust peavad olema need tagatud. See tähendab, et olenevalt kooli suuruselt võib administratiivkulude osakaal õpilase kohta olla väga erinev.

Õiglase rahastamise mudeli puhul leitakse, et osa rahalistest vahenditest peaks olema garanteeritud olenemata õpilaste arvust või õpilasepõhistest aspektidest (Gelinis 2012: 70). Hoides osa hariduse finantseerimisest fikseeritult, mis ei ole seotud õpilaste arvu muutustega, aitab hoida stabiilsust ning hariduse ühtlast taset. Terman ja Behrman (1997: 10) tegid ettepaneku, et fikseeritud vahendite arvestamisel tuleks lähtuda piirkonna üldistest eesmärkidest, et tagada kõigi koolide liikumine ühises suunas. Konkreetsete summade väljatöötamisel peaks käesoleva töö autori arvates arvestama eelnevatel aastatel tehtud kulude suurust, et tagada peamised vajadused ning analüüsida koolide eelnevat tegevust saavutamaks soovitud eesmärke.

Public Impacti (2012: 14) uuring näitas, et Ameerika Ühendriikides Hartfordi piirkonnas rahastati kooli 70% ulatuses õpilasepõhisel meetodil ning 30% üldiste vahenditega, kus õpilaste arvu ei arvestatud. See tähendab, et seal on koolidele igas olukorras garanteeritud kolmandik eelarvelistest vahenditest. Tartu linnas oli käesoleva töö autori arvutuste põhjal 2014. aastal koolide eelarvest 27% kujunenud üldiste näitajate alusel, kus ei olnud arvestatud õpilasepõhisust.

Õiglase rahastamise meetodiga koole finantseerides soovitakse koolidele jätta vabadus otsustada ise oma vahendite kasutamise otstarbe osas. Otsustusteooria on näidanud, et rahaliste vahendite kasutamine on efektiivseim sellel otsustustasandil, kus tehakse enamik igapäevast tööd puudutavaid otsuseid ehk kooli tasandil (Lang 2005: 366). Seetõttu ei ole mõistlik, et riigi või kohaliku omavalitsuse tasandil tehakse otsused vahendite kasutamise kohta. Samas tõdeb käesoleva töö autor, et seda õiglase rahastamise põhimõtet Eestis rakendatud ei ole, kuna riigieelarvelised vahendid eraldatakse sihtotstarbeliselt ning nende kasutamise otstarvet ei ole lubatud muuta ehk koolidel otsustusvabadus põhimõtteliselt puudub.

Õiglase rahastamise põhimõttel on üheks eeliseks koolide vahelise konkurentsi tekkimine (Bradley, Taylor 2004: 372). Kui kool soovib areneda ning saada täiendavaid vahendeid erinevateks tegevusteks pidaja seatud eesmärkide täitmiseks, peavad nad pingutama õpilaste hoidmise ja kooli maine kujundamise eest. Kool peab pingutama, et säilitada ja/või parendada oma saavutusi ja tulemusi, et näidata end kvaliteetsema ja parema koolina. See aitab hoida õpilaste arvu stabiilsena või kasvatada, mis omakorda mõjutab asutuse eelarveliste vahendite hulka. See näitab, et õiglane rahastamine hõlmab ühtlasi ka osa tulemuspõhisest rahastamisest.

Õpilasepõhine rahastamine. Kui õiglase rahastamise puhul arvestatakse koolide finantseerimisel nii õpilaste arvu, kui ka kooli ülalpidamiseks vajalikke põhivajadusi, siis õpilasepõhise rahastamise mudel sõltub ainult õpilaste arvust. Teoorias käsitletakse kahte erinevat õpilasepõhist rahastamist. Esimene variant käsitleb rahastamist, kus iga õpilase kohta eraldatakse koolile vahendeid võrdses suurusjärgus ning täiendavaid erisusi erinevate õpilaste osas ei tehta (Augenblick *et al.* 1997: 64). See meetod oli pigem kasutusel eelmise sajandi lõpus ning tänapäeval leiab seda käesoleva töö autori arvates vähe. Lihtne pearahapõhine lähenemine on ebaõiglane näiteks koolide suhtes, kus on rohkem hariduslike erivajadustega õpilasi, kes vajavad rohkem tööd õpetajatega ja individuaalsemat lähenemist ning seetõttu on ka suurema kuluga. Seda lähenemist ei ole pikemalt käsitletud, kuna sellist meetodit eksisteerib tegelikkuses vähe.

Teine lähenemine õpilasepõhisele rahastamisele on sarnane õiglase rahastamise põhimõtte ühe komponendiga, kus kõigile õpilastele tuleb tagada võrdsed võimalused olenemata õpilase sotsiaalmajanduslikust olukorrast või hariduslikest erivajadustest.

Õpilasepõhine rahastamine on koolide finantseerimise mudel, kus iga õpilase pealt eraldatav summa peab kajastama konkreetse õpilase hariduslikke vajadusi (Public Impact 2012: 9). Tähelepanu tuleks pöörata ka halvemast sotsiaalsest ja majanduslikust keskkonnast tulevatele õpilastele, kuna need õpilased vajavad rohkem aega ja ressursse, et aidata neid teiste õpilaste samale tasemele (West 2010: 6). Õpilasepõhise rahastamise peamiseks ideeks on kaasata ühe näitaja alla kõik aspektid, mis võivad mõjutada õpilase hariduse omandamiseks tehtavaid kulutusi (Miles, Roza 2006: 43). Iga õpilase kohta arvestatakse üks fikseeritud aluspearaha, mis on kõigile õpilastele võrdne olenemata

teistest tingimustest (Public Impact 2012: 10). Täiendav pearaha arvestatakse iga õpilase kohta erinevaid aspekte arvesse võttes: õpilase hariduslikud erivajadused, elatustase, riigikeele oskuse madalam tase, õppeaste ja andekus (Miles, Roza 2006: 43, Public Impact 2012: 12, Benson 1996: 410-411). Sellisel kujul õpilasepõhine rahastamine moodustabki ühe komponendi õiglase rahastamise põhimõttest, kus teiste komponentidena on lisatud ka kooli üldkuludest ja asutuse pidaja seatud eesmärkidest lähtuvad aspektid.

Õpilasepõhine rahastamine tõstab koolide motivatsiooni meelitada kooli uusi õpilasi, täita klassides vabad kohad ning saavutada paremaid õpitulemusi (Roza, Simburg 2013: 1). See suurendab ka koolidevahelist konkurentsi ning mõjutab koole tundma rohkem huvi mainekujunduse vastu. Samuti aitab õpilasepõhine rahastamine hariduspoliitika korraldajatel suunata hariduspoliitikat läbi rahastamise. Näiteks on võimalik panna teatud aspektidele rohkem rõhku suurendades selle aspekti osakaalu pearaha arvestamisel (Miles, Roza 2006: 43).

Õpilasepõhise rahastamisel võib tekkida oht, et koolidel kaob ära motivatsioon õpilaste kiireks arenguks (Gelinis 2012: 71). Kui õpilase täiendavate õpivajaduste tõttu mitmes aines saab kool täiendavaid rahalisi vahendeid, siis ei pruugi koolil olla motivatsiooni õpilast järgi aidata, kuna vajaduse kadumine tähendaks ka täiendavate vahendite kadumist. Seda tendentsi on olnud käesoleva töö autori arvates märgata ka Tartu linnas, kus koolid saavad täiendavaid vahendeid õpetajate tööjõukulude katteks ajutiste õpiabirühmade läbiviimiseks. Mitmed koolid kasutavad võimalust märkida võimalikult suur hulk õpilasi õpiabi saavate laste nimekirja, mille tulemused saadakse täiendavaid vahendeid ja koolil ei pruugi olla motivatsiooni õpilase järgi aitamiseks.

Samuti on õpilasepõhine rahastamise nõrgaks küljeks see, et ei võeta arvesse kulusid, mis otseselt ei olene kooli suurusest. Nii võib õpilaste arvu kõikumine mõjutada tugevalt kooli eelarvet ning koolil puudub kindlus, kas nende minimaalsed kulud on kaetud. Näiteks Maglaketidze jt (2013: 16) kirjeldasid olukorda, kus õpilaste arvu järsu vähenemise tõttu ei jätkunud koolil piisavalt vahendeid katmaks külmast talvest tingitud kütmisega seotud kulusid, kuna koole rahastati vaid õpilasepõhisel mudelil.

Eestis kasutatakse riigieelarveliste haridustoetuste jagamisel alates 2015. aastast täies ulatuses õpilasepõhist lähenemist. Käesoleva töö autori arvates ei taga see kõigile kooli pidajatele võrdseid võimalusi, kuna isegi sarnase suurusjärguga kohaliku omavalitsuste puhul on õpilaste pearahad erineva suurusega ning see võib tähendada õpilastele ebavõrdset olukorda.

Tulemuspõhine rahastamine. Tulemuspõhise rahastamise eesmärk on efektiivsuse eesmärgi nimel rahastada koole lähtuvalt nende saavutatud tulemustest (Robinson, Last 2009: 4). Lisaks aitab tulemuspõhine rahastamine suurendada koolide loomingulisust ja innovaativsusust probleemide lahendamisel (Siegel 2003: 4) ning muudatustega toimetulekul. Innovaativsusust peetakse koolide edukuse üheks peamiseks põhjuseks, mida näitavad ka uuringud kõrghariduse valdkonnas (Kuh *et al.* 2005: 156).

Tulemuspõhine rahastamine aitab luua ühenduse arengu- ja strateegiadokumentide, eelarve ja reaalsete kulutuste vahel (Williamson, Snow 2014: 203). Tulemuspõhise rahastamise eeliseks on kooli pidaja võimalus mõjutada kooli tulemuslikkuse näitajaid läbi rahastamise (Robinson, Last 2009: 4). Tulemuslikkuse hindamine annab asutuse pidajale täiendava kontrollimehhanismi, et tagada asutuse liikumine soovitud eesmärgi suunas (Williamson, Snow 2014: 203). Lisaks on Irina Aab (2005: 39) toonud välja, et tulemuspõhine lähenemine annab võimaluse kahju või liigseid kulutusi põhjustav tegevus kiiresti lõpetada.

Kuigi tulemuspõhine rahastamine annab kooli pidajale võimaluse mõjutada koolide tulemusi läbi rahastamise, peaks motivatsioon tulema siiski koolilt endalt. Kool peaks ise analüüsima oma olukorda, seadma endale eesmärgid ning jälgima ka nende täitmist (Tahar, Boutellier 2013: 689). Rahastamise aluseks olevate näitajate väljatöötamisel võetakse ühe sisendina ka koolide endi ettepanekuid, kuna see motiveerib seatud eesmäärke ka paremini täitma (Braun 2001 viidatud Tahar, Boutellier 2013: 689 vahendusel).

Arvatakse, et institutsioonid on tulu maksimeerivad ja teevad kõik võimaliku, et oma tulemusi parandada ning seetõttu on tulemuspõhisel rahastamisel suur mõju (Dougherty, Reddy 2011: 15). Samuti on oluline lasta ka asutustel endil hinnata oma tulemusi ja muudatusi (Dougherty, Reddy 2011: 17). Kuna Eestis on üldhariduskoolides

sisehindamine kohustuslik (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus 2010), tasuks käesoleva töö autori arvates tulemuspõhisel rahastamisel Eesti kontekstis lähtuda just sisehindamise aruannetest, mille üks osa on õppe- ja kasvatustegevuse tulemuslikkuse hindamine.

Tulemuspõhiseks rahastamiseks on vajalik leida näitajaid, mille alusel tulemusi mõõta. Sellest tulenevalt on tulemuspõhise rahastamise suurim väljakutse sobivate näitajate leidmine, mis oleksid piisavalt lihtsad, kasutatavad ning mille leidmine ei nõuaks palju ressursse (Robinson, Last 2009: 5). Selle meetodi puhul pööratakse tähelepanu saavutustele ja tulemustele ning pigem jäetakse tähelepanu alt välja kooli sisemised protsessid (Robinson, Last 2009: 4).

Tulemuspõhise rahastamise puhul on puuduseks paljude erinevate näitajate hindamise ning ka eelarve koostamise protsessi keerukus. Lisaks nõuab tulemuspõhise finantseerimise rakendamine allasutustes tugevaid juhte, kes on võimelised tulemuspõhiselt kooli tööd organiseerima. (Aab 2005: 39)

Tulemuspõhist rahastamist on võimalik kasutada ka ühe osana rahastamismudelitest. See aitaks tagada koolidele teatud hulga vahendeid igapäevaseks tööks ning samas looks lisastiimuli soovitud tulemuste saavutamiseks. Seda lahendust on kasutatud kõrgkoolide puhul, kus koolide rahastamine jätkab seni toimivatel alustel, kuid teatud tulemuste saavutamisel eraldatakse täiendavad vahendid, mille kasutamise valdkonna üle saavad nad otsustada ise (Dougherty, Reddy 2011: 14).

Ametikohtade põhine rahastamine. Maailmas ja ka Eestis on olnud üpris levinud haridusasutuste ametikohtade põhine rahastamine. Riigi, kohaliku omavalitsuse või muu üksuse tasandil on kokku lepitud seadustest ja kokkulepetest tulenevad ametikohad, mida ka siis teatud varuga rahastatakse. Täpsemate töötasude jms määramine on juba kooli enda ülesanne.

Roza ja Simburg (2013: 2) kirjeldasid olukorda, kus näiteks 400 õpilasega kooli kohta on ette nähtud üks direktori ja üks õppejuhi ametikoht ning õpetajate palgavahendid iga 26 õpilase kohta, lisaks muud vahendid. Kui kool saab kaks õpilast juurde ehk koolil on enam kui 400 õpilast, saab kool automaatselt juurde täiendavad vahendid veel ühe õppejuhi palkamiseks. Samas kahe õpilase lisandumine ei too kaasa täiendavaid

palgavahendeid õpetajatele, kuna ei lisandu uut klassikomplekti. Samuti võib selline rahastamine tähendada olukorda, kus sarnase suurusega koolid saavad väga erinevat rahastamist, kuna ühel asutusel jääb õpilaste arv alla teatud piiri ja teisel üle (Miles, Roza 2006: 42). See on õpilaste ebaõiglane rahastamine, kus teatud õpilased on eelistatumas olukorras.

Käesoleva töö autori arvates on tegemist subjektiivse rahastamismeetodiga, kus koolil endal on üpris väike otsustusvabadus. Pigem oleneb rahastatuse suurus kooli ja kooli pidaja vahelistest läbirääkimistest ning kool ise saab hiljem otsustada vaid töötasu suuruse. Seetõttu on koolil keeruline suurendada töö efektiivsust ning pigem järgib kokkulepitud ametikohtade arvestust.

Kulupõhine rahastamine. Kulupõhine rahastamine tähendab koolide finantseerimist lähtuvalt iga kooli vajadustest ja kulutustest ning sageli nimetataksegi seda vajaduste põhiseks rahastamiseks (Lang 2005: 359). Lionel Chan (1997: 3) leidis, et kulupõhist ehk asutusepõhist rahastamist võib kasutada ka koolide tulude teenimise motiveerimiseks, kus koolile lähenetakse kui tulu teenivale institutsioonile. Kuna koolidele eraldatakse vahendeid vaid kulude põhiselt, siis täiendavate tegevuste läbiviimiseks peaksid nad leidma iseseisvalt tulude teenimise viise. Koolidel on Eestis mitmeid täiendavaid võimalusi tulu teenimiseks, näiteks ruumide rentimine, huviringide pakkumine jne. Kui võtta munitsipaalkooli kui kasumit maksimeerivat ettevõtet, võib see suurendada kooli majanduslikku efektiivsust, kuid samas peab kooli põhitähelepanu olema siiski haridusteenuse pakkumisel, mitte tulu teenimisel.

On leitud, et kulupõhine rahastamine soodustab muudatusi ja innovaatilisust (Wohlstetter, Kirk 1995: 2). Teisalt on uuringud näidanud, et koolid vajavad vahendite üle täielikku kontrolli, et saavutada oma maksimaalset efektiivsust (Wohlstetter, Kirk 1995: 3). Kulupõhine rahastamine seda võimalust ei paku, kuna kõigi suuremate kulude tegemiseks peab kool pidajaga läbi rääkima.

Kulupõhise rahastamise puhul tuleb arvestada ka rahastamise ja eelarve koostamise protsessiga. Kui kooli pidajal on palju allasutusi, siis nõuab iga kooliga kulupõhise rahastamiseni jõudmine läbirääkimisi, mis võivad olla aja- ja ressursimahukad. Sama kehtib ka näiteks riigi ja kohaliku omavalitsuse olukorra kohta. Kui riik sooviks igale

omavalitsusele eraldada haridustoetusi kulupõhiselt, nõuaks see läbirääkimisi ja eraldi kokkuleppeid kõigi omavalitsustega, kus asub mõni haridusasutus. Lisaks võib selline protsess viia lahkkelideni, mida ei pruugi teiste rahastamise mudelite puhul tulla, kuna omavalitsusel või haridusasutusel on võimalus oma kulusid põhjendada. Teiste mudelite korral antakse üldisel juhul ette kindel rahastamise mudel ning läbirääkimisruumi on vähem.

Kulupõhist rahastamist on võimalik rakendada teatud erandjuhtudel, kus on keeruline muid põhimõtteid kasutada. Tartus toimub hariduslike erivajadustega (edaspidi HEV) õpilaste koolide rahastamine kulupõhiselt, kuna tavakoolide puhul rakendatud kombineeritud süsteem ei taga neile piisavalt vahendeid. Kuna Tartu linnas on vaid kolm munitsipaalkooli HEV õpilastele, siis on võimalik nii väikese arvu koolidega pidada ka individuaalseid läbirääkimisi.

Muud rahastamise mudelid. Lisaks juba arutluse all olnud rahastamise mudelitele on teaduskirjanduses käsitletud veel mudeleid, mis ei ole laialt levinud: pearaha põhine, tegevuste põhine rahastamine, võrdsuspõhine rahastamine. Pearaha põhine rahastamine tähendab finantseerimist ainult õpilaste arvu põhjal ning täiendavalt muid tingimusi ei arvestata. Võrdsuspõhine rahastamine tähendab mudelit, kus kõigile koolidele tagatakse võrdsel määral vahendeid (Coleman *et al.* 1998: 106). Need erinevad mudelid võivad olla ka üks komponent kombineeritud rahastamise meetoditest.

Rahastamismudeli valik ja õiglase rahastamise põhimõtete rakendamine. Käesolevas peatükis on kirjeldatud mitmeid erinevaid kasutusel olevaid rahastamismudeleid, mille peamised eelised ja puudused on toodud tabelis 1 lk. 19. Enamjaolt leitakse kirjanduses, et kõige efektiivsem on rahakasutus tulemuspõhise rahastamisega. Eriti kõrghariduse puhul on leitud, et tulemuspõhise rahastamise puhul on võimalik analüüsida, kuidas ja kui efektiivselt on asutused vahendeid kasutanud ning ajendab asutusi eesmärke saavutama (Miao 2012: 1). Samas vajab käesoleva töö autori arvates tulemuspõhine rahastamine põhjalikku ettevalmistust, eesmärkide ja nende mõõdikute seadmist ning sujuva ülemineku kavandamist. Tartu munitsipaalüldhariduskoolide rahastamise puhul tähendaks see käesoleva töö autori

hinnangul mitme aasta pikkust ettevalmistust ning järk-järgulise ülemineku vajadust. Tartu linn ei ole hetkel valmis üle minema täielikult tulemuspõhisele rahastamisele.

Lisaks tulemuspõhisele rahastamisele on enim kasutusel õpilasepõhine rahastamine, kus võetakse arvesse ka õpilaste erivajadusi ja –tingimusi. Samas on õiglase rahastamise põhimõtte laiahaardelisem ning võtab arvesse ka õpilaste arvust mittetulenevaid kulusid. Kulno Türk jt (2011: 34) on leidnud, et haridussüsteemi efektiivseks toimimiseks on vajalik õpilasepõhise ja kooli üldtingimustest tulenevate vajaduste kombineerimine. Seda õiglase rahastamise põhimõtteid ka võimaldavad. Sellest tulenevalt soovib käesoleva töö autor kasutada uute finantseerimise aluste väljatöötamisel lähtuda õiglase rahastamise põhimõtetest, kuna see hõlmab endas õpilasepõhise rahastamise häid külgi ning samas on juurde lisatud kooli üldkulude rahastamine, mis ei olene õpilaste arvust. Samuti on õiglase rahastamise põhimõttele võimalik lisada täiendavaid komponente tulemuspõhise rahastamise põhimõtetest.

Tartu linna arengukava (2014: 19) sätestab, et Tartu linna koolides luuakse võimalused laste ulatuslikuks ja mitmekülgseks arenguks ning tagatud on piisavad ressursid. Käesoleva töö autor leiab, et õiglase rahastamise põhimõtetest lähtuv rahastamise tagaks kõigile õpilastele piisavad tingimused arenguks ning aitab luua koolis võimalused õpilase igakülgseks toetamiseks. Lisaks peavad koolid olema paindlikud õpilaste erinevate võimete, hoiakute ja sotsiaalsete oskuste suhtes ning tagama kõigile võrdsed võimalused (Tartu linna arengukava... 2014: 19-20). Just õiglase rahastamise põhimõtteid lubavad arvestada iga õpilase eriliste vajadustega tagades koolidele piisavad vahendid õpilaste hariduslikest erivajadustest lähtuvalt.

Käesoleva töö autor leiab, et õiglase rahastamine tagab vahendite efektiivsema kasutamise. Kuigi on leitud, et just tulemuspõhine lähenemine tagab suurema kulutuste tõhususe (Türk *et al.* 2011: 25), siis Tartu linn ei ole hetkel valmis minema üle tulemuspõhisele lähenemisele. Kuna õiglase rahastamise põhimõtteid jätavad võimaluse arvestada osaliselt ka tulemuspõhist rahastamist, on õiglase rahastamine Tartu linna jaoks hetkel sobivaim võimalus. Töö autori arvates on õiglase rahastamise põhimõtteid heaks vaheetapiks tulemuspõhisele rahastamisele üleminekuks, kuna see lubab järk-järgult suurendada näiteks eesmärkidest ja tulemustest oleneva rahastamise osakaalu. Seda

võimalust käesolevas töös edasi ei käsitleta, kuna see vajab tulemuspõhise rahastamise ja sellele ülemineku põhjalikumat analüüsi.

Samas peab arvestama, et õiglase rahastamise põhimõtetest lähtudes jäävad ka mõned ohukohad. Nende põhimõtete rakendamisel võib koolidel kaduda motivatsioon paremate tulemuste saavutamiseks, kuna tulemuspõhise rahastamise komponent on minimaalne. Lisaks ei pruugi käesoleva töö autori arvates olla koolidel piisavalt motivatsiooni kooli maine kujundamiseks, kuna peamised üldkulud on kaetud koolipõhiselt ning arvesse ei võeta õpilaste arvu muutusi. Nii ei pruugi kool pöörata piisaval määral tähelepanu hea maine saavutamisele või säilitamisele. Samuti peab arvestama, et iga uue mudeli rakendamine ei too üldhariduskoolidele kokkuvõttes täiendavaid vahendeid, vaid siiski toimub vaid vahendite ümberjagamine. Sellest tulenevalt ei ole võimalik, et kõigi koolide rahalised vahendid suurenevad, vaid vahendeid jaotatakse koolide vahel õiglasemalt, mis võib tähendada osade koolide jaoks eelarveliste vahendite vähenemist.

Kui me soovime hinnata, kas koolides rahastatakse õpilasi õiglaselt, tekib küsimus, kas tuleks hinnata erinevusi ühe piirkonna koolide seas, sarnaste õpilaste seas erinevate piirkondade vahel või riigi erinevate piirkondade seas (Terman, Behrman 1997: 7). Enamjaolt uuritakse just piirkondadevahelisi erinevusi rahastamisel ning jäetakse koolide vaheline võrdlus ja õpilaste vaheline võrdlus vaatluse alt välja (Augenblick *et al.* 1997: 71). Õiglast rahastamist piirkondade vahelises võrdluses on palju uuritud ning on leitud, et rahastamise õigluse tase võrreldes teiste piirkondadega püsib pikaajaliselt sarnasel tasemel (Augenblick *et al.* 1997: 71).

Õiglast rahastamist koolide võrdluses on sageli keeruline hinnata, kuna tavaliselt on keeruline saada konkreetset informatsiooni iga kooli jaoks eraldi (Augenblick *et al.* 1997: 71). Näiteks Eestis eraldatakse alates 2014. aastast haridustoetus kohalikele omavalitsustele koondsummadena ehk enam ei eristata, mis summas on vahendid igale koolile arvestatud.

Augenblick jt. (1997: 71) tõdesid, et samas on oluline analüüsida õpetajate palgaerinevusi ja ka kulutusi õpilase kohta just erinevate koolide vahel, kuna erinevused võivad olla märkimisväärsed. Nii võib tekkida kõrgematel otsustustasanditel soov võrdsustada õpilase kohta tehtavad kulud kõigis koolides, mis ei oleks mõistlik ning tegelikkuses

peaks analüüsima, mis põhjustel on osades koolides kulud suuremad ja osades väiksemad (Randall *et al.* 1998: 67). Õiglane rahastamine koolide vahelises võrdluses ei tähenda, et kõik koolid peaksid saama vahendeid võrdsetel alustel või nagu soovitas Rob Reich (2006: 18), et rahastamise suurusjärk igale koolile arvestatakse lähtuvalt koolist, kus on kõige suuremad kulutused. Koolide vahelises võrdluses tuleb käesoleva töö autori arvates siiski lähtuda kuludepõhisest analüüsist õpilase kohta arvestades eritingimusi ja õpilase hariduslikke erivajadusi.

Hindamaks, kas kõigile õpilastele on tagatud õiglasel tingimused, peavad võrdlusesse võetud aspekti olema ka õiglaselt hinnatud (Reich 2006: 13). Nii peavad olema arvestatud õpilaste erinevad tingimused ja võimalused, kuna kõik õpilased ei vaja samu tingimusi. Selleks on Augenblick, Myers ja Anderson (1997: 75-76) kirja pannud neli lähenemisviisi, millest võiks õiglase rahastamise põhimõtete kujundamisel lähtuda.

1. Varasemate kulutuste lähenemine: koolide rahalised vahendid kujundatakse eelneva aasta reaalsete kulude põhjal, millele lisatakse teatud koefitsiendiga täiendavad vahendid. Eeliseks on tulevase aasta vahendite lihtne prognoositavus ja arusaadavad arvestuse alused. Puuduseks on jäikus, kuna suuremahulised investeeringud ei ole sellise põhimõtte puhul kaetud.
2. Eksperthinnangul põhinev lähenemine: ekspertide grupp hindab näidiskooli oletatavaid kulusid ning selle alusel koostavad hinnangulised finantsalused, mis peaksid kehtima kõigile sarnastele koolidele. Seda meetodit kasutatakse üldiselt vähem ning sageli lühiajaliselt.
3. Ökonomeetiline lähenemine: arvesse üritatakse võtta seost õpilaste tulemuste ja kooli kulutuste vahel ning selle alusel luuakse finantseerimise alused. Kuna tuginetakse kindlatele arvutustele, siis on tegemist kõige objektiivsema meetodiga, kuid alati ei pruugi olla kõigi vajalike tunnuste kaasamine võimalik.
4. Edukate koolide kogemustel põhinev lähenemine. Koolid peaksid soovima jõuda kõrgemate tulemusteni võttes eeskujuks edukamad koolid (Lang 2005: 358). Puuduseks on eeskujuks sobiva kooli leidmine, mis ei pruugi eripäradest lähtuvalt sobida eeskujuks kõigile koolidele.

Otsustades, millist neljast lähenemisviisist kasutada, tasuks kaaluda ka nende kombineerimist. Daniel W. Lang (2005: 356) soovib võtta aluseks varasemate kulutuse

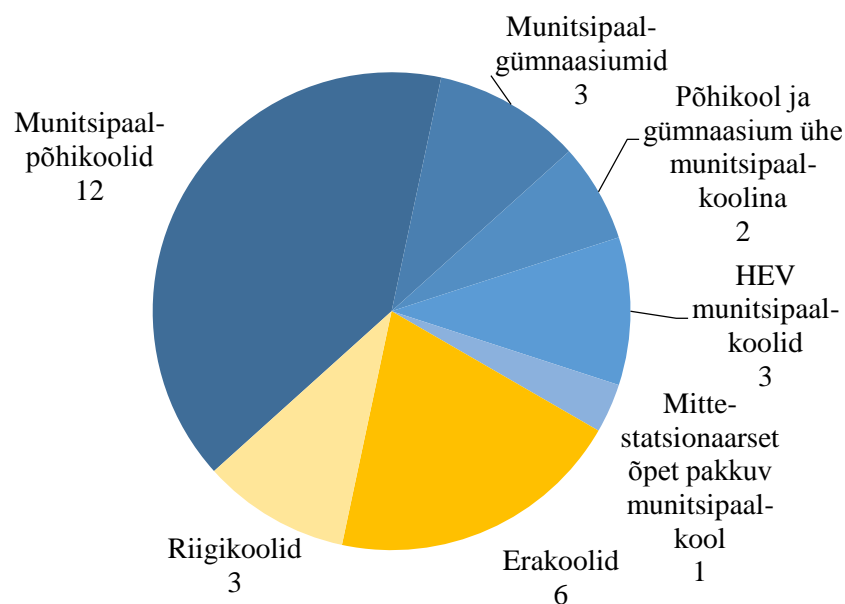
lähenemise ning sinna juurde lisada näiteks eksperthinnangul või võrdlusel põhinevad arvutused. Käesoleva töö autori arvates on kombineeritud rahastamise mudel mõistlik ning tagab võimalikult suure paindlikkuse.

Bandara Bandaranayake (2013: 194-196) on välja töötanud koolide finantseerimise muutmise ettepanekud, tuginedes uute aluste puhul õiglasele rahastamisele. Rahastamisel jagatakse vahendid kolme erinevasse kategooriasse, kajastades eraldi õpilasepõhised näitajad, koolipõhised näitajad ja sihtotstarbelised vahendid. See on käesoleva töö autori arvates hõlmab endas õiglase rahastamise kõiki positiivseid komponente ning sellest tulenevalt on käesolevas töös tuginetud finantseerimise aluste loomisel just Bandaranayake õiglase rahastamise põhimõtetele.

2. ÜLDHARIDUSKOOTIDE FINANTSEERIMISE ALUSED TARTU LINNAS JA UUTE ALUSTE LOOMINE

2.1. Üldhariduskoolid Tartu linnas

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses nimetatakse § 2s üldhariduskoolideks põhikoole, mis võimaldavad põhihariduse omandamist ja koolikohustuse täitmist ning gümnaasiume, mis loovad võimalused üldkeskhariduse omandamiseks. Tartu linnas tegutseb 29 üldhariduskooli, millest 21 on munitsipaalkoolid (Koolid 2015). Alates 2015. aasta septembrikuust ehk 2015/2016 õppeaastast tegutseb Tartu linnas 30 üldhariduskooli, millest munitsipaalkoole on 21 (vt. joonis 3).



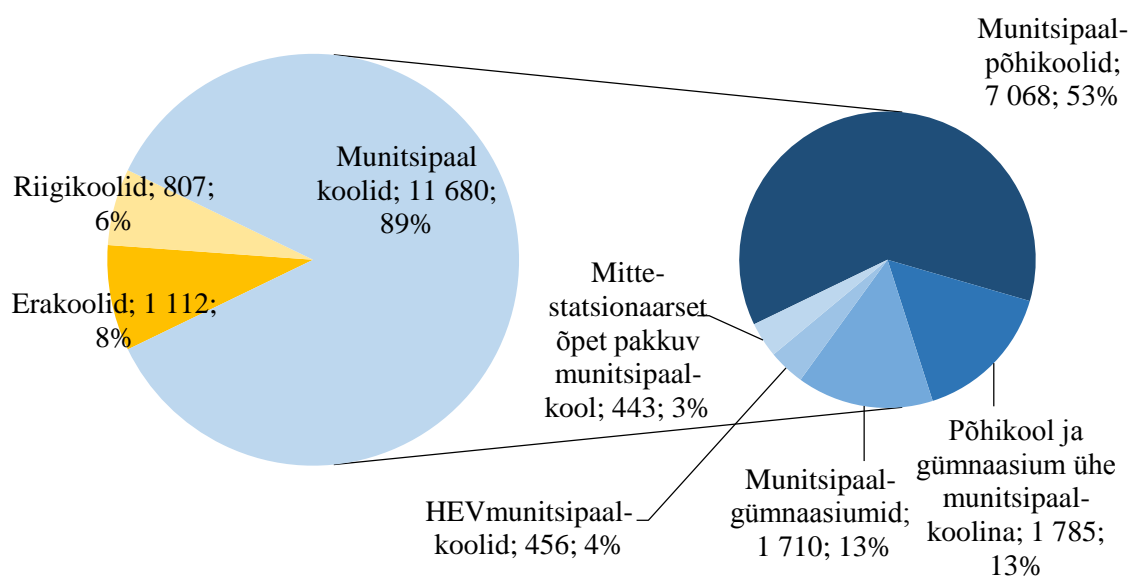
Joonis 3. Tartu linnas tegutsevad üldhariduskoolid õppeaastal 2015/2016 (autori koostatud).

Munitsipaalüldhariduskoolidest 2015/2016 õppeaastal 12 on põhikoolid, kolm on gümnaasiumid, kaks on koolid, kus põhikool ja gümnaasium tegutsevad ühtse asutusena, kolm kooli hariduslike erivajadustega (edaspidi HEV) õpilastele ja üks mittestatsionaarset õpet pakkuv kool. Lisaks on kuus erakooli, millest viis on põhikoolid

ja üks on põhikool ja gümnaasium ühe asutusena ning kolm riigikooli, millest kaks on HEV õpilastele ning üks on riigigümnaasium.

Autor on koostanud Eesti Hariduse Infosüsteemi (edaspidi EHIS) andmete põhjal õpilaste arvu prognoosi Tartu linnas õppeaastaks 2015/2016, mille alusel on üldhariduskoolides prognoositavalt kokku 13 381 õpilast (vt. lisa 2), kellest 10 563 ehk 79% kuulub tavakoolidesse, 456 õpilast ehk 3% HEV koolidesse, 443 ehk 3% õpib mittestatsionaarses õppes Tartu Täiskasvanute Gümnaasiumis ning 1 919 õpilast ehk 14% era- ja riigikoolides.

Joonistelt 3 ja 4 on näha, et kuigi era- ja riigikoolid moodustavad õppeasutuste arvu mõttes Tartu linnas üle veerandi kõigist õppeasutustest, siis õpilaste arvu poolest moodustavad nad vaid 14%. Sellel on mitmeid põhjuseid. Riigikoolide näol on kahe kooli puhul tegemist hariduslike erivajadustega õpilastele mõeldud koolidega ning sellest tulenevalt on seal vaatamata klassikomplektide suurele arvule õpilaste arv suhteliselt väike.



Joonis 4. Prognoositud õpilaste arvu osakaalud Tartu linnas õppeasutuse pidajast lähtuvalt õppeaastal 2015/2016 (autori koostatud).

Kuuest erakoolist kaks on väikese õpilaste arvuga – Tartu Rahvusvaheline Kool (prognoositavalt 30 õpilast) ning Tartu Luterlik Peetri Kool (prognoositavalt 32 õpilast). Tartu Rahvusvaheline Kool on keskendunud inglise keelsele õppele (Academics:

Formulation... 2015) ning seetõttu on kooli sihtgrupp piiratud. Tartu Luterlik Peetri Kool alustas tegevust alles 2013. aasta sügisest ning seetõttu on neil hetkel avatud vaid esimene ja teine klass (Kool 2015). Lisaks on enamikes erakoolides kuni kaks paralleeli igas klassis, mis tähendab, et erakoolid ongi üldjoontes väiksemad kui munitsipaalkoolid ning seetõttu on ka erakoolide õpilaste arv kokku väiksem.

Tartu linnas on koolivõrk ümberkorraldamisel ehk viimastel aastatel on toimunud mitmeid suuri muudatusi ning ümberkorraldamine jõuab lõpuni 2015. aastal. Koolivõrgu ümberkorraldamiseks seati kolm kriteeriumit, mida Tartu linn soovis järgida (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2012).

1. Kättesaadavus – kõigile põhikooliealistele lastele peab olema tagatud koolikoht elukohale võimalikult lähedal ning põhikooli lõpetajatele tagatakse teatud tingimuste täitmisel õppekoht gümnaasiumis.
2. Võrdväarsus – kõik põhikooli ja gümnaasiumisse astujad on võrdväärsetes tingimustes.
3. Kvaliteet – täidetakse riiklikku õppekava ning kõigile üldhariduse omandajatele antakse hea alus edasiseks eluks ja haridustee jätkamiseks.

Tartu linnas on alates 2007. aastast sündide arv tõusnud ja samas gümnaasiumisse astujate arv vähenenud ning sellest tulenevalt on Tartus põhikooli õppekohtade vajadus suurenenud ja gümnaasiumi õppekohtade vajadus vähenenud. Ümberkorraldamiskava koostamise hetkel oli Tartu linnas kaheksa kooli, kus tegutsesid põhikool ja gümnaasium ühe asutusena ning kus gümnaasiumiosa õpilasi oli alla 200. Alla 200 gümnaasistiga koolides on keeruline tulla toime kõigi soovitud valikainete ja rühmatundide pakkumisega ning seetõttu võib õppe kvaliteet kannatada. Gümnaasiumis peaks olema vähemal 216 õpilast, et kool saavutaks toimetulekupiiri ehk ta suudaks pakkuda minimaalset õppekava täitmist, samas ei taga selline õpilaste arv täiendavateks võimalusteks lisaressursse. (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2012)

Kuna vajadus oli täiendavateks põhikooli õppekohtadeks ning samas gümnaasiumis on vaja õppekohti vähendada ja ressursse koondada, otsustati läbi viia koolide reorganiseerimine. Koolivõrgu ümberkorraldamise tulemusena kujundati ümber Tartu koolivõrk, kus enamik ühe asutusena tegutsevaid põhikool-gümnaasiume reorganiseeriti

ümber põhikoolideks ning ainult gümnaasiumiosaga koole on kokku neli. Nagu on näha tabelist 2, on ümberkorraldamistega koolide arv suurenemas kahe võrra. (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2012)

Tabel 2. Munitsipaalpõhikoolide ja –gümnaasiumite võrgu ümberkorraldamine aastatel 2012-2015

Õppeasutuse tegutsemise vorm	Asutuste arv enne ümberkorraldamist ehk õppeaastal 2011/12	Asutuste arv pärast ümberkorraldamist ehk õppeaastal 2015/16
Põhikoolid	3	12
Gümnaasiumid	2	4 (sh 1 riigigümnaasium)
Ühe asutusena tegutsevad põhikoolid ja gümnaasiumid	11	2
Hariduslike erivajadustega õpilaste koolid	3	3
Mittestatsionaarse õppega kool	1	1
Kokku	20	22 (sh üks riigigümnaasium)

Allikas: (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2012); autori koostatud.

2014. aastal reorganiseeriti Tartu linnas kuus kooli ning lisandus üks gümnaasium. Tartu Karlova Gümnaasiumis, Tartu Kunstigümnaasiumis ja Tartu Vene Lütseumis oli lõpetatud gümnaasiumiosa tegevus järk-järgult ning 2014. aastal lõpetas kooli viimane gümnaasiumiosa klass ning alates 1. septembrist jätkasid need koolid tegevust põhikoolidena (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2012) vastavalt Tartu Karlova Kooli, Tartu Variku Kooli ja Tartu Aleksander Puškini Koolina. Tartu Descartes'i Lütseumi, Tartu Kivilinna Gümnaasiumi ja Tartu Kommertsgümnaasiumi gümnaasiumiosade baasil moodustati alates 1. augustist 2014. a Tartu Kristjan Jaak Petersoni Gümnaasium ning eelnimetatud koolid jätkasid tegutsemist põhikoolidena (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2012). Koolide nimed on alates 1. augustist 2014. a vastavalt Tartu Descartes'i Kool, Tartu Kivilinna Kool ja Tartu Hansa Kool.

Käimasoleva 2014/15 õppeaastaga lõppeb Tartu koolivõrgu ümberkorraldamine ning viimane kool – Tartu Tamme Gümnaasium – saab reorganiseeritud. Alates 2015/2016 õppeaastast jätkab senine Tartu Tamme Gümnaasium tegutsemist ainult gümnaasiumiosa omava koolina ning riigi haldusalas. Tartu linnas alustab tegutsemist munitsipaalpõhikool

Tartu Tamme Kool, mis hakkab tegutsema senise Tartu Tamme Gümnaasiumi hoones ja võtab üle senised põhikooli õpilased.

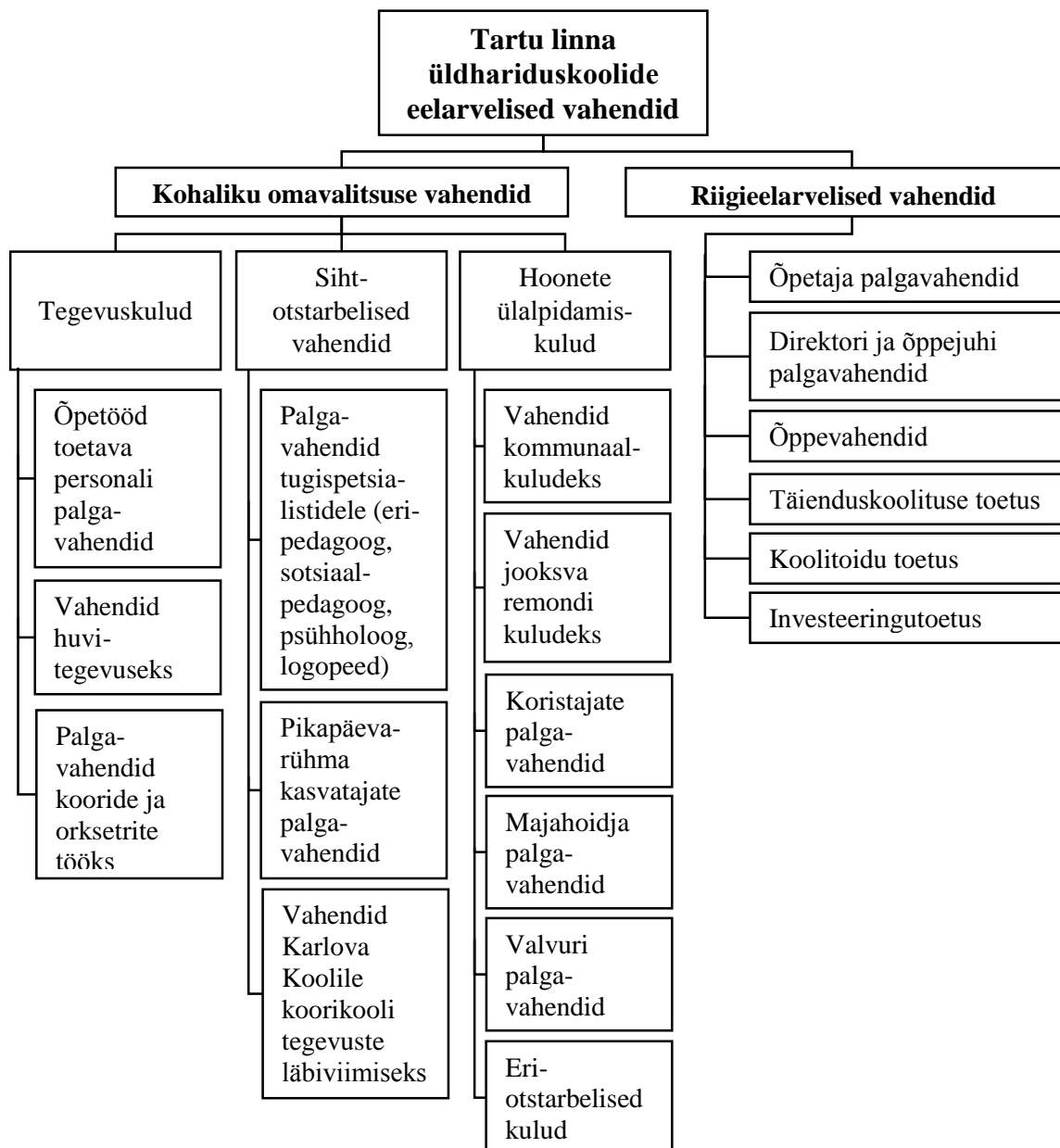
Tartu linn on üldhariduskoolide ja nendes õppivate õpilaste arvu poolest suuruselt teine omavalitsus Eestis (Õpilaste arv... 2015). Tartu linnas on mitmekülgne haridusvõrk, kus üldhariduskoolide pidajaks on nii kohalik omavalitsus, erapidajad kui ka riik. 2015. a tegutseb Tartus 21 munitsipaalkooli, mille finantseerimise aluseid kirjeldatakse järgnevas alapeatükis.

2.2. Üldhariduskoolide finantseerimine Tartu linnas

Käesolevas peatükis vaadeldakse lähemalt munitsipaalüldhariduskoolide finantseerimise aluseid Tartu linnas. Esmalt on kirjeldatud ja analüüsitud koolide finantseerimise põhimõtteid ning seejärel on vaadeldud koolide tehtud kulutusi nii muutuvkulude ja püsikulude aspektist kui ka lähtudes kulude suuruste erinevusest õpilase kohta.

Eestis rahastatakse üldhariduskoole riigieelarvelistest ning kohaliku omavalitsuse vahenditest. Joonisele 5 on koondatud Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide finantseerimine, kus on eraldatud nii kohaliku omavalitsuse vahendid kui ka riigieelarvelised vahendid. Tegemist on finantseerimise alustega, mille alusel on koolidel endil võimalik oma eelarve kujundada.

Riigikoolide rahastamisega kohalikud omavalitsused kokku ei puutu, kuid toetatakse erakoolide ja teiste munitsipaalkoolide õppe- ja kasvatustööd. Lähtuvalt põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest (2010) peavad kohalikud omavalitsused osalema teiste munitsipaalkoolide ja erakoolide tegevuskulude katmises proportsionaalselt selles koolis õppivate õpilaste arvuga, kes on nende elanikud. Samas riigikoolide ja erakoolide rahastamist ei ole käesolevas täpsemalt käsitletud ning keskendutakse Tartu linna munitsipaalkoolide finantseerimisele.



Joonis 5. Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide finantseerimise põhimõtted 2015. aastal (Riigieelarve seaduses... 2015: 1-2; Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2006; autori koostatud).

Lähtuvalt Vabariigi Valitsuse tasandus- ja toetusfondist eraldatakse iga-aastaselt kohalikele omavalitsustele haridustoetus, mida saab kasutada üldhariduskoolide juhtide ja õpetajate töötasudeks, koolituskuludeks, õppevahenditeks, investeeringuteks ja koolitoiduks (Riigieelarve seaduses... 2015: 1). Riigi poolt kohalikule omavalitsusele eraldatud vahendite jaotuse põhimõtete näol on õpilaspõhise rahastamisega. Kohalik

omavalitsus võib otsustada ise vahendite koolidele jagamise põhimõtted. Ehk kohalikul omavalitsusel on õigus sätestada vahendite jaotus koolide vahel, kuid riigi poolt eraldatud vahendite kasutamise otstarbe osas kohalik omavalitsus ega kool kaasa rääkida ei saa. Kohalik omavalitsus peab omalt poolt katma kõik ülejäänud koolide ülalpidamisega seotud kulud.

Tartu linnas fikseeritakse riigieelarveliste vahendite jaotus iga-aastaselt linna esimese lisaelarvega ning konkreetseid jaotuse aluseid sätestatud ei ole. See on olnud tingitud olukorrast, kus riik on igal aastal muutnud kohalikule omavalitsusele tasandus- ja toetusfondi alusel eraldatavate toetuste arvestamise aluseid (Vabariigi Valitsuse... 2015: 1), mistõttu ei ole käesoleva töö autori arvates kohalikul omavalitsusel olnud võimalik pikemaks perioodiks vahendite jagamist koolide vahel kindlate alustega fikseerida. See on koolidele toonud kaasa ebastabiilse olukorra, kuna neil puudub kindlus järgneva aasta kohta ning seetõttu suhtuvad koolid õpetajate palgatõusudesse ja muudesse riigieelarvelistest vahenditest tingitud kuludesse skeptiliselt. Lisaks mõjutab koolide ebastabiilsust ka õppeaasta ja eelarveaasta mittekokkulangemine, kuna õppeaastat alustades ei ole teada uue eelarveaasta vahendite suurust. 2015. aastal kehtestas riik uue määruusega tasandus- ja toetusfondi jaotuspõhimõtted tähtajatult (Vabariigi Valitsuse... 2015: 1) ning sellest tulenevalt on võimalik ka kohaliku omavalitsuse tasandil pika-ajaliselt fikseerida riigieelarveliste vahendite jaotuse põhimõtted koolide vahel.

Riigieelarveliste vahendite jaotamise põhimõtted fikseeritakse tasandus- ja toetusfondi määruusega. 2014. aastal oli õpetaja töötasu alammäär 800 eurot kuus (Põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja... 2013) ning 2015. aastal 900 eurot kuus (Põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja... 2014). Tasandus- ja toetusfond (Riigieelarve seaduses... 2015: 1) tagab kohalikele omavalitsustele õpetajate palgakulude katteks alammäära ning lisaks täiendavad 20% vahendeid katmaks vanempedagoogi ja metoodiku ametijärku omava õpetaja tööjõukulusid, kellel on tavapäraselt kõrgem palgatase. Õpetajate palgavahendid eraldatakse kohalikele omavalitsustele õpilase pearahana, mis on korrutatud omavalitsuse ja õpilase hariduslikust erivajadusest tingitud koefitsiendiga (Riigieelarve seaduses... 2015: 1).

Riigieelarvelise toetuse näol on tegemist tsentraliseeritud põhimõtetest lähtuva õpilasepõhise rahastamisega. Hoxby (1996: 52) tõdes, et vahendite tsentraliseerimisel on üheks eesmärgiks kontrolli saamine ning Eestis seda riigieelarveliste vahendite jaotamisel ka tehakse. Kuna määrusega nähakse detailselt ette vahendite kasutamise otstarve ning kohalik omavalitsus või kool vahendite otstarvet muuta ei saa, siis on vahendite eraldamise läbi soovitud haridusvõrku tsentraliseerida. Irina Aab (2005: 12) leiab oma diplomitöös, et hariduse rahastamise detsentraliseerimine seostub riigi peamiste strateegiliste arengutega. Sellest tulenevalt on käesoleva töö autori arvates riigi seisukoht hetkel vasturääkiv kirjanduses enam leviva detsentraliseerimise suunaga.

Tartu linnas on tavapäraselt riigieelarvelised vahendid koolidele eraldatud riigi põhimõtetele tuginedes. Ühe erandina eraldatakse täiendavad õpetajate palgavahendid ülelinnaliselt enne õpetajate palgavahendite jaotamist õpiabirühmade läbiviimiseks ajutise õpiraskusega ja andekatele õpilastele. Vajalikud andmed võetakse Eesti Hariduse Infosüsteemist (edaspidi EHIS). Käesoleva töö autori arvates toob selline erand kaasa olukorra, kus need koolid, kus on vähem õpiabi vajavaid õpilasi või kus ei ole neid üldse, saavad õpetajate töötasudeks vähem vahendeid, mis ei pruugi katta kooli kõiki vajadusi.

Samuti võib see tuua kaasa olukorra, kus kool kasutab ära võimalust märkida võimalikult paljudele õpilastele EHIS-e süsteemis õpiabirühm ning see toob kaasa täiendavaid palgaressursse, isegi kui tegelikult sellises mahus õpiabi läbi ei viida. Lisaks sellele võib kaasneda Gelinase (2012: 71) poolt kirjeldatud olukord, kus koolil kaob motivatsioon õpilase õpiraskuse lahendamiseks, kuna õpiraskuse olemasolu toob koolile lisavahendeid. Autori arvates peaks õpiabirühmade rahastamise finantseerimise põhimõtetes fikseerima sellisel kujul, et kõigil koolidel on võimalus saada vajalikke palgavahendeid õpiraskustes õpilaste õpetamiseks, kuid hoiab ära võimaluse süsteemi ärakasutamiseks täiendavate vahendite saamise nimel.

Riik eraldab lisaks õpetajate palgavahenditele ressursse koolide juhtimiskulude katteks. Selle arvestuse põhimõtted on olnud aastati erinevad. 2015. aastal eraldati kohalikele omavalitsustele juhtimiskulude katteks iga õpilase kohta 92 eurot (Riigieelarve seaduses... 2015: 1) ehk tegemist oli pearahapõhise lähenemisega. Täiendavaid vahendeid hariduslike erivajadustega õpilaste või väiksemate koolide kohta ei arvestatud. Vigala

vallavanem Priit Kärсна (2015) tõdeb arvamuskartiklis, et olukord, kus juhtimiskulud olenevad vaid õpilaste arvust, toob paljudes omavalitsustes kaasa olukorra, kus koolijuhi palgamäär on madalam kui õpetaja töötasu alamäär. Samuti ei ole selline pearahapõhine lähenemine kooskõlas hariduse rahastamise teooriaga (sh. õiglase rahastamise põhimõtted), kus enamjaolt leitakse, et finantseerimisel peab arvestama ka õpilaste erivajadustega. Sellest tulenevalt leiab käesoleva töö autor, et ka juhtimiskulude arvestamisel oleks pidanud lähtuma õpilasepõhisest lähenemisest, kus HEV õpilaste kohta arvestatakse kõrgendatud pearaha.

Riigieelarvelistest vahenditest eraldatakse vahendeid õpilasepõhiselt, kuigi Lang (2005: 366) on tõdenud, et näiteks juhtimise ametikohtade arv ei pruugi oleneda õpilaste arvust. Pearahapõhisel juhtimisvahendite jaotamisel jäävad kannatajaks just väiksemad koolid, kes ei suudaks riigieelarveliste vahendite eest direktori ja õppejuhi töötasu tagada. Kuna Tartu linnas on tagatud ka väiksemates koolides direktori ja õppejuhi olemasolu, siis on alates 2015. aastast kavandatud ka kohaliku omavalitsuse vahenditest juhtimiskulude katteks täiendavad ressursid (Tartu linna 2015. a... 2015: 82). Kuna koolidele juhtimise vahendite jaotamise põhimõtteid ei ole Tartu linnas fikseeritud, leiab käesoleva magistr töö autor, et koolide finantseerimise alustes peavad olema ka need põhimõtted kajastatud. Õiglase rahastamise põhimõtted sätestavad, et koolil peaks olema võimalikult suurt otsustusvabadus oma vahendite üle ning selle võimaluse ka juhtimiskulu arvestus jätab. Arvestus tugineb küll teatud üldtingimustele, kuid koolijuht saab vahendite piires ise otsustada mitu ametikohta õppejuhti ta rakendab.

Õpetajate, direktorite ja õppejuhtide täiendkoolitusteks on varasemalt haridustoetusega eraldatud 1% kuni 3% kogu arvestatud palgafondist. Alates 2015. aastast muudeti sarnaselt juhtimise palgafondiga see pearahapõhiseks ning 2015. aastal eraldati kohalikele omavalitsustele iga õpilase kohta 12 eurot (Riigieelarve seaduses... 2015: 2). Tartu linn otsustas koolidele jagada riigieelarvelised täienduskoolituse vahendid eelnevate aastate põhimõttel ehk kindla protsendina palgafondist. Iga kool sai 2015. aastaks koolitusvahendeid 0,94% kooli arvestuslikust õpetajate palgafondist.

Õppevahendite toetus on olnud alates 1994. aastast pearahapõhine (Reiljan, Reiljan 2005: 135) ja alates 2011. aastast suuruses 57 eurot õpilase kohta (2011. aasta

riigieelarve... 2011). Õiglase rahastamise põhimõtetest tulenevalt peaks arvestama iga õpilase vajadustega (Bandaranayake 2013: 196), kuid seda õppevahendite puhul arvestatud ei ole.

Koolitoidu toetuseks on eraldatud iga põhikooli õpilase kohta 0,78 eurot õpilase toidupäeva kohta ehk 136,5 eurot aastas. Alates 2015. aastast eraldati koolitoiduks vahendid ka kõigi statsionaarses õppes õppivate gümnaasiumi õpilaste kohta. Kohalikule omavalitsusele eraldatakse haridusasutustega seotud investeeringuteks 2015. aastal 19,7 eurot õpilase kohta. (Riigieelarve seaduses... 2015: 2)

Täiendkoolituse, õppevahendite, koolitoidu ja investeeringute toetuse näol on tegemist pearahapõhise lähenemisega, kus iga õpilase kohta on arvestatud kindel summa ning erisusi õpilaste ja omavalitsuste osas ei tehta.

Kohaliku omavalitsuse eelarvest eraldatavate vahendite jaotamiseks kehtestati 2007. aastast alates Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide finantseerimise alused (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2006). Selle alusel on jaotatud koolide finantseerimine kolme valdkonda:

- tegevuskulud;
- sihtotstarbelised kulud;
- hoonete, territooriumite ja linnavara ülalpidamiskulud.

Kohaliku omavalitsuste vahendite finantseerimise alused on kombinatsioon erinevatest põhimõtetest. Tegevuskulud eraldatakse koolidele pearahana lähtuvalt õpilaste arvust, kus õppetööd toetavateks tegevusteks nähakse ette kindel pearaha, millele lisandub 1% huvihariduse korraldamiseks (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2006). Samuti lisanduvad vahendid kooride ja orkestrite juhendamiseks, kes on saavutanud teatud kategooriaseme, mis käesoleva töö autori arvates on finantseerimise alustes eristatud liialt detailselt võrreldes ülejäänud finantseerimise alustega. Lisaks ei ole seal arvestatud teiste sarnaste huvitegevustega, näiteks rahvatantsurühmadega.

Koolide finantseerimisel kasutatakse kahte erinevat pearaha lähtuvalt kooli suuruselt. Väikseim pearaha on mõeldud koolidele, kus õpib rohkem kui 600 õpilast. Koolidele, kus õpib alla 600 õpilase, on iga-aastaselt määratud teistest koolidest kõrgem pearaha määr.

Hariduslike erivajadustega õpilaste koolides on olnud erinev arvestus. Pearahamäärad tavakoolides aastate ja koolide suuruse lõikes on esitatud järgnevas tabelis 3.

Pearaha arvestus tugineb eeldatava personalikulude arvestuse alusel, kus soovitakse katta õppetööd toetava personali kulud. Selle personali alla kuuluvad raamatukoguhoidja, infojuht, huvijuht jne. Selle pearaha arvelt peab kool katma lisaks personalikuludele ka muid üldkulusid, nagu bürootarbed, sidekulud, ürituste korraldamise kulud jne, milleks nähakse selle pearaha sees ette eraldi summa. 2015. aastal oli pearaha määraks õpilase kohta lähtuvalt koolist 170 või 130 eurot aastas (Tartu linna 2015. a... 2015: 54).

Tabel 3. Tartu linna eelarvest eraldatavad vahendid õppetööd toetavateks tegevusteks pearahana õpilase kohta aastatel 2010 kuni 2015

	Koolid, kus õpib alla 600 õpilase		Koolid, kus õpib üle 600 õpilase	
	Pearaha (eurodes)	Muutus võrreldes eelneva aastaga	Pearaha (eurodes)	Muutus võrreldes eelneva aastaga
2015. a	170	3%	130	3%
2014. a	165	10%	126,5	10%
2013. a	150	30%	115	0%
2012. a	115	0%	115	0%
2011. a	115	0%	115	0%
2010. a	115		115	

Allikas: (Tartu linna 2010. a... 2010: 87; Tartu linna 2011. a... 2011: 86; Tartu linna 2012. a... 2012: 79; Tartu linna 2013. a... 2013: 60; Tartu linna 2014. a... 2014: 61; Tartu linna 2015. a... 2015: 54).

Sellisel kujul pearaha arvestamine ei kata kõiki vajalikke kulusid ning kuna arvestuse aluseks on vaid personalikulud ning väike osa majandamiskulusid, siis kindlasti ei taga ka õiglast jaotust ning piisavaid vahendeid kõigile koolidele. Õiglase rahastamise põhimõtetest lähtuvalt on teatud osa kooli üldkuludest õpilaste arvust sõltumatud (Lang 2005: 366). Kuna pearaha leidmisel arvutatakse kulud õpilase kohta keskmise õpilaste arvuga koolist lähtuvalt, siis väiksema õpilaste arvuga koolid jäävad võrreldes suurema õpilaste arvuga koolidega kehvemasse seisu ning eelarvelised vahendid ei pruugi katta kõiki vajalikke personali- ja majandamiskulusid.

Lisaks õppetööd toetavatele vahenditele eraldati 1% pearahast ka huvitegevuse läbiviimiseks. 2015. a õppetööd toetavast pearahast moodustab 1% vastavalt 1,7 või 1,3

eurot aastas õpilase kohta, mis kindlasti ei ole käesoleva töö autori arvates piisav. Näiteks 500 õpilasega koolile tähendaks see huvitegevuseks vahendeid 850 eurot aastas, mis tähendaks brutotöötasu 53 eurot kuus, mis tõenäoliselt ei ole piisav huvitegevusega seotud kulude katmiseks.

Nimetatud finantseerimise alustes on toodud pearaha koefitsiendid ka hariduslike erivajadustega (edaspidi HEV) õpilaste koolide kohta (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2006). Aastatel 2007-2011 kasutati neid koefitsiente pearaha arvestamisel ka HEV koolidele, kuid alates 2012. aastast otsustati läheneda kolmele HEV koolile kulupõhiselt, kuna finantseerimise alustes kajastatud koefitsiendid enam HEV koolide puhul ei toimi. Miles ja Roza (2006: 46) töid välja, et iga täiendava HEV lapse kuluga ei suurene kooli kulud samal määral. Nimelt tõstab HEV laste lisandumine kooli kulusid märgatavalt ning seda eriti kooli puhul, kus õpivad ainult HEV õpilased. Õpilaste arvu suurenemine HEV koolides ei kasvatanud kulusid proportsionaalselt, vaid märgatavalt rohkem ja seetõttu ei suutnud enam finantseerimise alustes toodud koefitsiendid HEV koolide suurenenud kulusid katta ning sellest tulenevalt hakati HEV koole rahastama kulupõhiselt.

Üldhariduskoolidele nähakse lähtuvalt Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide finantseerimise aluste (2006) § 3st ette sihtotstarbeliselt vahendid järgmiste kulude katteks:

- tugispetsialistide (sotsiaalpedagoogi ja koolipsühholoogi) tasustamiseks,
- pikapäevarühma töö korraldamiseks,
- nõustamiskeskuse töö korraldamiseks,
- ujumisõpetuse läbiviimiseks Tartu linna 2. klassides,
- koorimuusika õpetamiseks Tartu Karlova Koolis,
- eelkooli läbiviimiseks,
- õppetööd toetavate projektide läbiviimiseks.

Ülaltoodud punktides kajastatud sihtotstarbelistest kuludest on ka 2015. aastal sellisel kujul finantseeritavad enamik kulusid, kuid toimunud on mõned muutused, näiteks on rahastatavate tugispetsialistide nimekirja lisandunud eripedagoog. Samas leiab käesoleva töö autor, et kõigi eelpool nimetatud sihtotstarbeliste kulutuste eraldi

väljatoomine ei ole vajalik, kuna võrreldes 2007. aastaga on olukord tunduvalt muutnud. Näiteks avati 2010. aastal nõustamiskeskus eraldi asutusena (Meie lugu 2014), mistõttu ei ole enam koolis nõustamiskeskuse finantseerimine vajalik. Lisaks tuleb töö autori arvates muuta pikapäevarühmade töö rahastamist, kuna siin tuleb sarnaselt õpiabirühmade töö täiendava tasustamisega leida meetod, kuidas on võimalik rahastada pikapäevarühmade tööd vajalikul määral, kuid samas hoides ära olukorra, kus koolidel on võimalikku süsteemi ära kasutades saada teiste arvelt täiendavaid ressursse.

2006. aastal kinnitatud finantseerimise alustes on toodud, et õppetööd toetavateks projektideks eraldatakse aastas kuni 2% koolide koondeelarvest (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2006). Samas näiteks 2014. aastal kavandati õppekava toetavateks projektideks 35 000 eurot (Tartu linna 2014. a... 2014: 91), mis moodustas koolide koondeelarvest vaid 0,15%. Sellest tulenevalt tuleb töö autori arvates läbi mõelda finantseerimise alustest fikseeritud protsendimäära otstarbekuses, kuna tõenäoliselt ei ole ka 2016. aastal õppetööd toetavate projektide osakaal märgatavalt kasvamas.

Hoonete, territooriumite ja linnavara ülalpidamiskulude all on finantseerimise alustes toodud erinevat liiki kommunaal-, korrashoiu- ja remondikuluseid (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2006). Kommunaalkulude arvestuse puhul on tegemist kulupõhise lähenemisega, kus koolidele eraldatakse vahendeid lähtuvalt eelneva kolme aasta kuludest. Wohlstetter ja Kirk (1995: 3) tõdesid, et saavutamaks maksimaalset efektiivsust, vajavad koolid oma vahendite üle täielikku kontrolli. Antud juhul koolidel see kontroll puudub ning koolid ei pruugi olla motiveeritud kommunaalkulude kokkuhoiust (Koolide finantseerimise aluste... 2014: 7).

Lisaks arvestatakse täiendavaid vahendeid kommunaalkulude katteks koolidele, kus õppetöö toimub kahes vahetuses (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2006). 2015. aastal toimub õppetöö kahes vahetuses veel kahes Tartu linna üldhariduskoolis: Miina Härma Gümnaasiumis ja Tartu Tamme Gümnaasiumis.

Remondikuludeks nähakse finantseerimise alustes ette 1,6 eurot hoone netopinna kohta (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2006), kuid viimastel aastatel on vaatamata finantseerimise alustes fikseeritule Tartu linn eraldanud 0,64 kuni 1,0 eurot ruutmeetri kohta (Tartu linna 2014. a... 2014: 89). Ruumide ja territooriumite korrashoiuks nähakse

ette vahendid igaks kuuks ühe Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kuupalga alammäära ulatuses, kus iga 700 ruutmeetri sisepinna kohta arvestatakse üks koristaja ning iga 12 000 ruutmeetri välipinna kohta üks majahoidja. Lisaks on toodud arvestuse aluseks igale koolile 3 ametikoha kohta valvuri töötasud. (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2006)

Eraldatud remondivahendid ei ole käesoleva magistritöö autori arvates piisavad ning tasub kaaluda finantseerimise alustes kõrgema remondivahendite määra kehtestamist. Samas on näha, et linn ei ole olnud võimeline eraldama ka alustes fikseeritud summat ehk peab arvestama, et kõrgema määra kajastamine ei pruugi tuua soovitud tulemust.

Eriotstarbeliselt eraldatakse kulupõhiselt koolidele vahendeid tuletõrjesignalisatsiooni hoolduseks, sõidukite ülalpidamiskuludeks, rendikuludeks ja muudeks kuludeks (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2006).

Kohaliku omavalitsuse eelarvest eraldatud vahendite piirsumma kujuneb eeltoodud põhimõtete alusel, kuid kool ise kujundab selle piirsumma ulatuses enda eelarve. See põhimõte näitab kohaliku omavalitsuse kui kooli pidaja ja kooli vahelise suhte deentraliseeritust, kus asutuse juht võib ise teha otsuseid oma eelarve piires. Samas peab arvestama, et riigieelarvest eraldatud vahendite kasutamine on rangelt sätestatud ning nende kasutamise otstarbe osas koolil otsustusvabadus puudub.

Üldhariduskoolide eelarvelised kulud saab üldjoontes jagada muutuv- ja püsikuludeks. Püsikulud moodustavad kõik hoonete ja territooriumite hooldamiseks ja korrashoiuks mõeldud vahendid ning samuti tugispetsialistide palgavahendid ja koolide/orkestrite tööd toetavad vahendid. Tegemist on kuludega, mis tegevusmahu muutudes on konstantsed (Eisberg 2006: 29) ehk mis ei olene õpilaste arvu muutusest ning üldjuhul on tegemist stabiilsete näitajatega, kus näiteks õppetööga mitteseotud töötajate arv ja kommunaalkulud naturaalnäitajates on aastate lõikes samal tasemel.

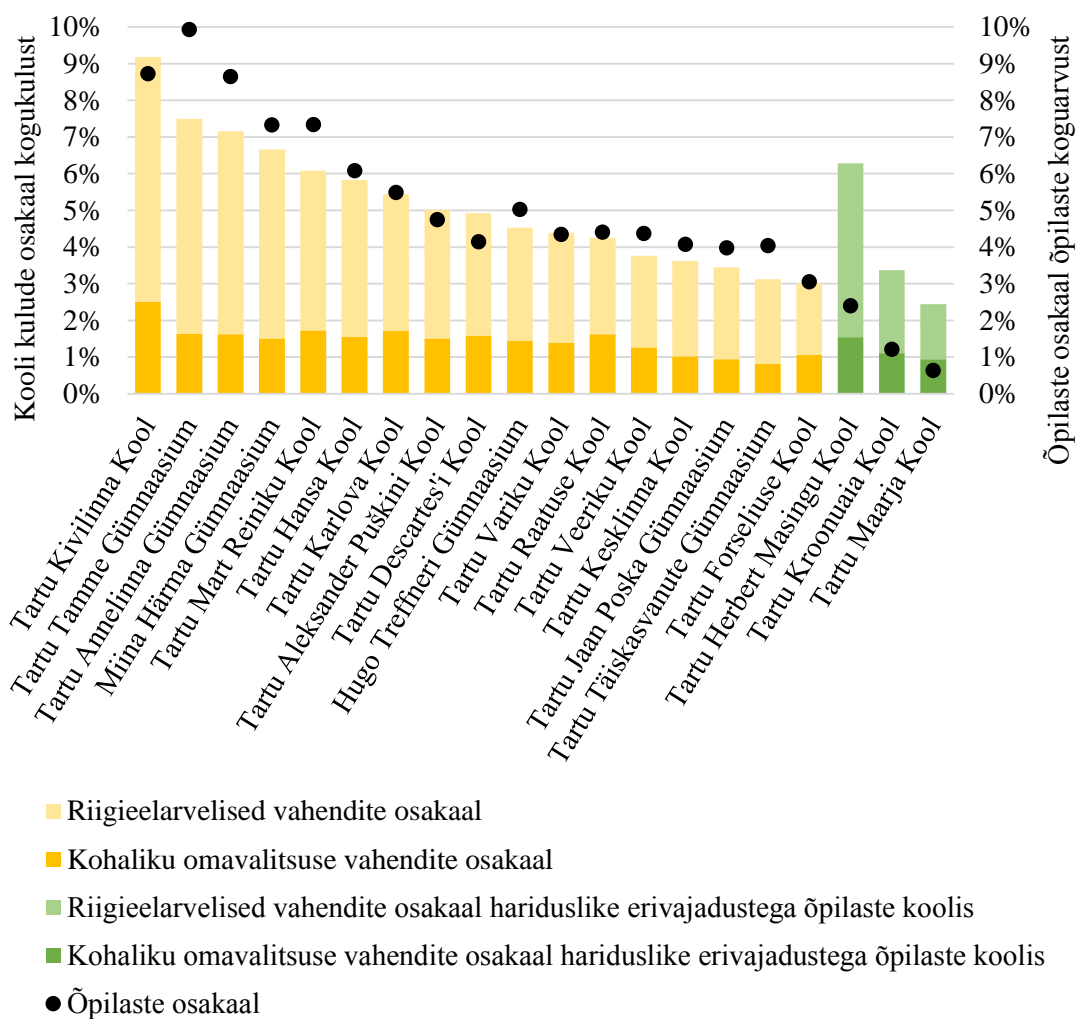
Ülejäänud vahendeid võib lugeda muutuvkuludeks, kuna kulude suurused on tugevas seoses tegevuse mahuga. Gerli Eisberg (2006: 29) on oma magistritöös toonud üldhariduskoolide muutuvkulu näidetena õppematerjali- ja tööjõukulu. Täiendava

klassikomplekti avamisel peab kool tegema täiendavaid kulutusi õpetajate palgavahenditele.

Koolide eelarves moodustab suurema osa eelarvest riigieelarvelised vahendid. Joonisel 6 on toodud koolide 2014. aasta kulude võrdlus osakaaludena, kus on eristatud kohaliku omavalitsuse eelarvest eraldatud ja riigieelarveliste toetuste vahendid. Riigieelarveliste vahendite seas on kajastatud ka riigiasutuste ja Tartu linna vaheliste lepingute alusel saadavad toetused, mis enne 2014. aastat eraldati ilma lepinguta otse tasandus- ja toetusfondiga – näiteks täiendavad vahendid eesti keele õppeks keelekümblusklassides ja vanglaõppeks. Järgnevas võrdluses puudub 2014. a sügisel kolme kooli gümnaasiumi baasil loodud Tartu Kristjan Jaak Petersoni Gümnaasium, kuna kool tegutses vaid osa aastast.

Jooniselt selgub, et kooliti on kulude osakaalud kõigi koolide koondarvestuses väga erinevad. Kõige suurema eelarvega kooli Tartu Kivilinna Kooli osakaal ja kõige väiksema eelarvega kooli Tartu Maarja Kooli eelarve osakaalu vahe on rohkem kui kolmekordne. Paistab silma, et suurema erinevusega on riigieelarvelised vahendid, kus väikseimate kuludega on Tartu Maarja Kool (1,5% kõigist koolide eelarvelistest vahenditest ehk 336 602 eurot) ja suurimate riigieelarvelistest vahenditest tehtavate kuludega on Tartu Kivilinna Kool (6,7% koolide kõigist kuludest ehk 1 494 020 eurot). Kahe kooli vahel erinevad riigieelarvelised kulud rohkem kui miljon eurot. Samas peab arvestama, et koolid on väga erineva suuruse ja eripäraga. Tartu Maarja Kool on 70 õpilasega HEV õpilaste õpetamiseks mõeldud kool ning Tartu Kivilinna Kool on Tartu linna suurim põhikool 957 õpilasega.

Kohaliku omavalitsuse vahenditest tehtavate kulutuste osakaalud nii suurel määral kooliti ei erine, kuna koolide üldised tegevus- ja majandamiskulud ei olene nii suurel määral õpilaste ja õpetajate ametikohtade arvust. Miles ja Roza (2006: 42) leidsid õiglase rahastamise puhul, et administratiivkulud võivad koolides olla üpris sarnased olenemata konkreetsest õpilaskonnast ehk erineva õpilaste arvuga koolides võivad muud tegevuskulud olla suhteliselt sarnased. Seda väidet kinnitab ka Tartu linna üldhariduskoolide eelarvete võrdlus.

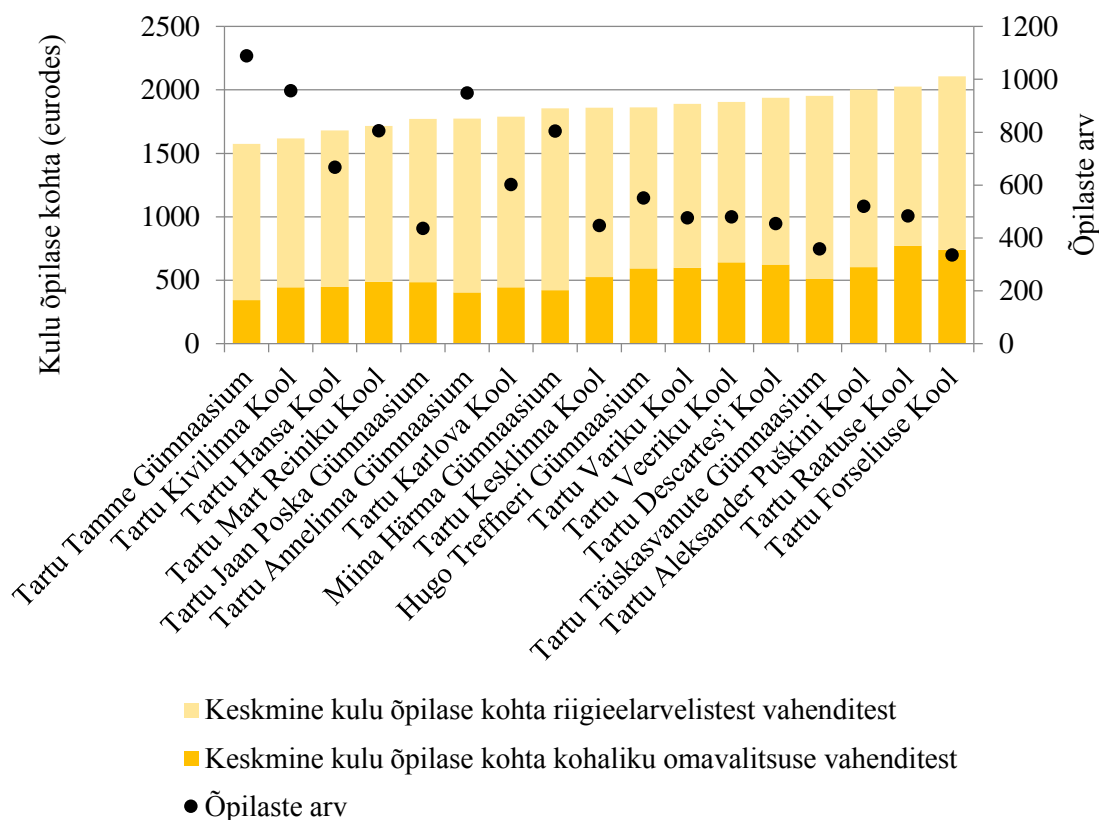


Joonis 6. Tartu linna munitsipaalkoolide 2014. a kulud osakaaludena koolide kuludest võrdluses õpilaste arvu osakaaluga (autori koostatud).

Järgneval joonisel 7 on esitatud koolide eelarvelised vahendid ühe õpilase kohta ehk tegemist on õppekoha kuluga. Vahendite puhul on arvestatud nii kohaliku omavalitsuse eelarvest kui ka riigieelarvest eraldatud vahendeid. Joonisel ei ole kajastatud hariduslike erivajadustega õpilastele mõeldud koole, kuna seal on kulu ühe õpilase kohta kordades kõrgem, kus HEV koolides jäädes 5 000 ja 7 500 euro vahele ning tavakoolides keskmine kulu 1 820 eurot.

Tartu linnas on kolm kooli, kus toimub põhikoolis õpilaste vastuvõtt ülelinnaliselt ehk kooli astujatele ei määrata elukohast olenevalt piirkondlikku kooli. Need koolid on Miina Härma Gümnaasium, Tartu Annelinna Gümnaasium ja Tartu Aleksander Puškini Kool. Raportis „Fund the Child - Tackling Inequity & Antiquity in School Finance“ (2006: 10-

11) on toodud, et enamjaolt on koolides, kus on vastuvõtt erinev piirkonnapõhisest vastuvõttust, kulu ühe õpilase kohta kõrgem kui piirkondlikes koolides.



Joonis 7. Kulu ühe õpilase kohta 2014. aastal Tartu munitsipaalkoolides (autori koostatud).

Joonisel 7 on märgata, et väide, et piirkonnapõhisest erineva vastuvõtuga koolides on kõrgem kulu õpilase kohta, peab Tartu linna puhul paika. Tartu Aleksander Puškini Koolis õppis 2014. aasta 10. septembri seisuga 520 õpilast (Statistika 2014) ning keskmiseks kuluks ühe õpilase kohta oli 2 004 eurot. Sarnase õpilaste arvuga olid ka Tartu Veeriku Kool (479 õpilast) ja Hugo Treffneri Gümnaasium (551 õpilast) (Statistika 2014), kus kulu õpilase kohta oli vastavalt 1 906 eurot Veeriku Koolis ja 1 864 eurot Hugo Treffneri Gümnaasiumis. See näitab, et ülelinnalise vastuvõtuga koolis on kulu õpilase kohta suurem, kuid samas tuleb arvestada, et Aleksander Puškini Kool on vene õppekeelega kool, millele riik eraldab eesti keele õppeks täiendavaid vahendeid. Sarnane olukord tundub olevat ka Tartu Annelinna Gümnaasiumi puhul, kus õpilaste arv on sarnane Tartu Kivilinna Kooliga, kuid kulu õpilase kohta on 157 eurot kõrgem.

Miina Härma Gümnaasium on põhikooli osas Tartu linnas nn tõmbekooliks, kuhu on soovijaid üle Tartu linna olenemata lapse elukohast. Tõmbekool (ingl. *magnet school*) on kool, mis on tuntud oma õppekavaliste või muude erinevuste poolest teistest munitsipaalkoolidest ning õpilaste vastuvõtt toimub piirkonnaüleselt suurendamaks õpilaste mitmekesisust (Smrekar, Honey 2015: 128). Tartu linnas saab Miina Härma Gümnaasiumi tõmbekooliks olemist põhjendada inglise keele suunaga ning ka osalise Rahvusvahelise Bakalaureuseõppe Organisatsiooni õppekava rakendamisega. On täheldatud, et sarnaselt ülelinnaliste koolidega on ka tõmbekoolidel enamjaolt pearaha ühe õpilase kohta kõrgem kui piirkondlikes koolides (Fund the Child... 2006: 12). Miina Härma Gümnaasiumis õppis 2014. aastal 804 õpilast ning arvestuslikuks pearahaks oli 1 854 eurot. Sarnase õpilaste arvuga kool on Tartu Mart Reiniku Kool 805 õpilasega, kus oli kulu õpilase kohta 1 715 eurot ehk 139 eurot ning 7,5% madalam kui Miina Härma Gümnaasiumis. Kui tavapäraselt võib eeldada, et väiksem õpilaste arv tähendab suuremat kulu ühe õpilase kohta, siis jooniselt 7 on näha, et mitmel koolil, kus on õpilaste arv Miina Härma Gümnaasiumi omast väiksem (näiteks Tartu Jaan Poska Gümnaasium, Tartu Karlova Kool), on ka kulu õpilase kohta väiksem.

Miles ja Roza (2006: 42) leidsid, et mitmed kulud on olenemata õpilaste arvust koolides stabiilsed, siis võib eeldada, et väiksema õpilaste arvuga koolis on ka kulu ühe õpilase kohta kõrgem. Samas käesoleval juhul on Miina Härma Gümnaasiumi õpilaskoha kulu kallim ka tunduvalt väiksema õpilaste arvuga koolidest. Eeltoodu põhjal saab järeldada, et Tartu linna puhul peab paika väide, et ülelinnalise vastuvõtuga koolides on kulud õpilase kohta kõrgemad kui piirkondliku vastuvõtuga koolides.

Kohaliku omavalitsuse vahenditest tehtavad kulutused õpilase kohta jäävad 343 ja 772 euro vahele ehk erinevus on pea kahekordne. See annab kinnitust N. Gelinase (2012: 70) arvamusele, et teatud üldkulud peaksid olema tagatud olenemata õpilaste arvust. Kohaliku omavalitsuse vahendeid eraldatakse koolidele peamiselt üldkulude katteks ning seetõttu on arusaadav, et väikema õpilaste arvuga koolides on kõrgemad kulud. Lisas 3 on esitatud autori koostatud võrdlus kohaliku omavalitsuse eelarvest eraldatavate vahendite osas koolihoone ruutmeetrite kohta. Kui hariduslike erivajadustega õpilaste kool Tartu Maarja Kool vaatlusel alt välja jätta, siis jääb kulu ruutmeetri kohta koolides 39 ja 65 euro vahele ehk erinevus ei ole nii suur kui võrrelda kulusid õpilase kohta.

Tartu linnas kujunevad koolide eelarved riigieelarvelistest vahenditest ja kohaliku omavalitsuse vahenditest. Riigieelarvelised vahendid õpetajate ja juhtide palkadeks, õppevahenditeks ja täienduskoolitusteks eraldatakse õpilasepõhisest põhimõttest lähtuvalt ja sihtotstarbeliselt ning nende kasutamise otstarvet muuta ei ole võimalik muuta. Kohaliku omavalitsuse eraldatavad vahendid kujunevad erinevate põhimõtete kombinatsioonina ning nende vahendite ulatuses on koolil üldjuhul võimalik teha ise otsuseid kuluvaldkondade kohta.

Üldjoontes on Tartu linnas suurema õpilaste arvuga koolides ka kulud suuremad, kuid ei kasva kulud proportsionaalselt ehk suurema õpilaste arvuga koolides on kulud õpilase kohta madalamad kui väiksema õpilaste arvuga koolides. See tingimus ei pea ainult paika hariduslike erivajadustega õpilaste koolide ja ülelinnalise vastuvõetuga koolide kohta. Järgmises peatükis analüüsitakse lähemalt koolide finantseerimise aluste muutmise vajadust ning esitatakse parendusvaldkonnad.

2.3. Finantseerimise aluste muutmise vajadus

Eelmises peatükis käsitleti Tartu linna munitsipaalkoolide rahastamise põhimõtteid ning ka 2014. aasta reaalseid kulusid. Järgnevalt kirjeldatakse finantseerimise aluste muutmise vajadust ning vaadeldakse kehtivate finantseerimise aluste positiivseid ja negatiivseid jooni.

Finantseerimise aluste muutmise vajaduse analüüs tugineb dokumendianalüüsile. Analüüsimisel on kasutatud Tartu linnas kehtestatud üldhariduskoolide finantseerimise aluseid ning Tartu linna eelarveid aastatest 2011 kuni 2015. Tartu linna üldhariduskoolide finantseerimise aluste muutmiseks moodustati 2014. aasta lõpus töögrupp.

Moodustatud töögrupp kutsuti kokku käesoleva magistr töö autori initsiatiivil, kes on ühtlasi ka töögrupi eestvedaja. Töögruppi kuuluvad 18 inimest, kelle seas on Tartu Linnavalitsuse haridusosakonna ja rahandusosakonna esindajad, seitsme kooli esindajad ja haridusvaldkonna abilinnapea (vt. lisa 4). Töögrupi moodustamisel tagati, et erinevat liiki koolid ja haridusasutuste eelarvetega seotud huvigrupid oleksid esindatud, mis aitas tagada vajalike huvigruppide esindatuse. Samas jäeti töögrupi moodustamisel tähelepanuta kooli juhtimisega otseselt mitteseotud osapooled, kellel siiski on kooli

toimimisel suur osa – hoolekogu ja õpilased. Käesoleva töö autori arvates oleks pidanud finantseerimise aluste väljatöötamise juurde kaasama ka koolide hoolekogude ja õpilasesinduste esindajad.

Moodustatud töögrupp kohtus kahel korral: 25. novembril ja 16. detsembril 2014. a. Töögrupi koosolekutel tehtud ettepanekud, soovitusel ja tagasiside protokolliti. Töögrupi kolmas ja viimane koosolek on kavandatud maikuu 2015. a. Lisaks toimusid täiendavad koosolek haridusosakonna esindajatega: 13. veebruaril, 25. veebruaril ja 17. aprillil 2015. a. Täiendavalt küsiti kirjalikku tagasisidet kõigilt töögrupi liikmetelt kahel korral. Kirjalikult edastasid tagasiside ja ettepanekud esimesel korral neli töögrupi liiget ja teisel korral kolm liiget. Kuigi tagasisidet andjaid oli vähe (alla 20%), siis tehtud ettepanekud ja nõuanded olid asjalikud ja põhjalikud ning nendega ka üldjuhul arvestati finantseerimise aluste kujundamisel.

Töögrupi protokolle ja kirjalikult tehtud ettepanekuid ja tagasisidet on kasutatud käesoleva töö raames kehtivate finantseerimise aluste muutmise vajaduse väljaselgitamisel.

Analüüsi tulemusena leitakse käesolevas peatükis hetkel kehtivate finantseerimise põhimõtete suurimad puudused tuginedes analüüsitud dokumentidele. Uute finantseerimise aluste loomiseks Tartu linna üldhariduskoolidele kasutatakse hariduse finantseerimismudelite analüüsi tulemusena leitud õiglase rahastamise mudelit. Uute finantseerimise aluste loomist käsitletakse käesoleva töö viimases peatükis.

Tartu linna koolide finantseerimise alused fikseeriti juba 2006. aastal (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2006) ning kümne aastaga on majanduslik keskkond tunduvalt muutunud ning ka koolide vajadused on erinevad. Finantseerimise alustes tugineb suurem osa eraldatavatest vahenditest pearahapõhisele alusele, mille täpseid arvestuse põhimõtteid ei ole alustes esitatud, mis töö autori arvates jätab palju ruumi subjektiivsete otsuste tegemiseks, mis võib tähendada koolide ebasoodsasse olukorda panemist, kuna linna eelarve koostamisel ei pruugi soovitud pearaha tõusud olla põhjendatud.

Finantseerimise alustes on fikseeritud vaid kohaliku omavalitsuse vahendite jaotus ning riigieelarvelisi vahendeid käsitletud ei ole. Riigieelarveliste vahendite jaotuse põhimõtted kujundatakse iga-aastaselt koolijuhtidega läbirääkimiste käigus ning need kajastatakse tavapäraselt alles Tartu linna esimeses lisaeelarves, mis kinnitatakse tavapäraselt alles mai- või juunikuus. Nii on olnud koolidel täpne informatsioon jooksva aasta riigieelarveliste vahendite jaotuse kohta alles õppeaasta lõpuks ning käesoleva töö autori arvates ei taga see koolidele piisavat stabiilsust ja kindlust. Nimelt peaksid koolid juba õppeaasta alguseks olema teadlikud sellest, kas neil on piisavalt vahendeid kõigi soovitud õppetundide andmiseks või mitte.

Üldhariduskoolide finantseerimise aluste muutmise eesmärgiks on jagada koolide vahel vahendid tagades kõigi õpilaste kohta õiglased vahendid tagamaks õpilastele kvaliteetse hariduse omandamise võimalused.

Järgnevalt on toodud hetkel kehtivate finantseerimise aluste puudused tuginedes eelnevas alapeatükis toodud töö autori tähelepanekutele ning finantseerimise aluste muutmise töögrupi ettepanekutele.

Riigieelarveliste vahendite koolidele jaotamise põhimõtted ei ole finantseerimise alustes fikseeritud. Kuna riigieelarveliste vahendite jaotamise põhimõtted arutatakse iga-aastaselt koolidega eraldi läbi, ei ole koolidele tagatud piisav kindlustunne, et nad suudavad tagada kogu vajaliku õppetöö läbiviimise. Kohalikul omavalitsusel on õigus tasandus- ja toetusfondiga eraldatud riigieelarvelisi vahendeid koolidele jagada oma äranägemise järgi. Tartu linn on tavapäraselt jaganud haridustoetuse laiali määrusest lähtuvalt, tehes siiski mõned erandid. Käesoleva töö autor leiab, et vajalik oleks senised kehtinud kokkulepped kajastada ka finantseerimise alustes, kuna see tagaks stabiilsuse ja kindlustunde koolidele. Koolide finantseerimise aluste väljatöötamise töögrupi (Koolide finantseerimise aluste... 2014: 3) ühe esindaja arvates ei tasu samas riigieelarveliste vahendite aluste väljatöötamisele tähelepanu pöörata, kuna senine süsteem toimib piisavalt hästi.

Juhtimiskulude finantseerimine ei ole finantseerimise alustes fikseeritud. 2014. aastani maksti Tartu linnas kõigi direktorite ja õppejuhtide töötasud riigieelarvelisest haridustoetusest. Kuna riigieelarvelised vahendid ei ole finantseerimise alustes senini

olnud fikseeritud, ei ole ka pikaajalisi põhimõtteid olnud, kuid tavapäraselt on lähtunud kulupõhiselt. See tõi kaasa olukorra, kus enam kulutanud koolid said ka järgneval aastal rohkem vahendeid ning seetõttu kokkuhoidlikumad koolid jäid kannatajaks. Kuna alates 2014. aastast ei olnud juhtimiskuludeks eraldatavad riigieelarvelised vahendid enam piisavad, tuleb kohalikul omavalitsusel eraldada täiendavaid vahendeid juhtimiskulude katteks. Sellest tulenevalt otsustati alates 2015. aastast fikseerida õppetööga seotud juhtimiskulude katmine ka finantseerimise alustes. Koolide finantseerimise aluste väljatöötamise töögrupp (Koolide finantseerimise aluste... 2014: 1-2) nõustus ettepanekuga võtta arutluse alla ka juhtimiskulude katmine.

Õppetööd toetavateks tegevusteks ettenähtud pearaha arvestuse põhimõtted ei ole finantseerimise alustes fikseeritud. Hetkel kehtivates üldhariduskoolide finantseerimise alustes on fikseeritud vaid pearaha alusel vahendite jagamine (Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide... 2006) ning täpsemaid arvestuse põhimõtteid toodud ei ole. Tartu Tamme Gümnaasiumi direktori Vallo Reimaa sõnul on ette tulnud olukordi, kus jäetakse fikseerimata need komponendid, millest pearaha koosneb ning mõni aeg hiljem puudubki täpne informatsioon, mida oli algselt pearaha komponentideks kavandatud (Koolide finantseerimise aluste... 2014: 5). Käesoleva töö autori arvates on hetkel kehtivate finantseerimise aluste puhul tekkinud sarnane olukord, kus pearaha mõiste on vaid üldiselt fikseeritud ning komponente esitatud ei ole, mis võib tuua kaasa olukorra, kus vahendite kokkuhoiu mõttes palutakse eelarv kärpimise käigus vähendada ka koolide pearaha.

Õppetööd toetavateks tegevusteks eraldatakse vahendeid pearaha põhimõttel. Pearaha arvestus on tuginenud ametikohtade arvule, mille tõttu on ebasoodsas olukorras väiksemad koolid, kellel ei piisa eraldatud vahenditest igapäevaseks toimetulekuks, mis näitab senise pearahasüsteemi mittetoimimist. Koolid kasutavad õppetööd toetavateks tegevusteks eraldatud vahendeid ka majandamiskuludeks (näiteks bürootarbed), mille suurus ei olene sageli õpilaste arvust.

Huvitegevuseks eraldatavad vahendid ei kata huvitegevusega seotud kulusid. Vahendid huvitegevuseks 1% ulatuses õppetööd toetavatest tegevustest on liiga väike, moodustades kooli koguvahenditest marginaalse osa (ca 0,3%). Huvitegevus moodustab

kooli tegevustest kindlasti suurema osa ning samas on huvitegevus ka osa õppekavalistest tegevustest (Koolide finantseerimise aluste... 2014: 5). Teisalt on hetkel kehtivates finantseerimise alustes fikseeritud kooride ja orksetrite toetamise põhimõtted, mille alusel saadav finantseering on kordades suurem kui muuks huvitegevuseks ettenähtud eelmainitud põhimõttel eraldatavad vahendid. See tekitab ebavõrdsust õpilaste vahel, kus eelistatud olukorras on õpilased, kes tegelevad koorimuusikaga ning samuti on eelisseisus koolid, kus on eraldi finantseeritavaid koore rohkem. Vaadates kogu huvitegevuse finantseerimist, on näha, et koorimuusika kõrval ühtegi teist huviala finantseerimise alustes eraldi ei ole fikseeritud ning seetõttu ongi eelistatud üks huviala ning teised jäävad alarahastatuks. Käesoleva töö autori arvates tuleb huvitegevuse finantseerimisega seotud põhimõtted kajastada finantseerimise alustes laiahaardelisemalt ning mitte-eelistades üht huvitegevust teisele.

Hariduslike erivajadustega õpilaste kulude katmine ei vasta vajadustele. Puudub ühtne süsteem, kuidas toetatakse hariduslike erivajadustega (edaspidi HEV) õpilasi. Hetkel kehtivates finantseerimise alustes on toodud HEV õpilaste rahastamise kohta koefitsiendid, mis samas 2012. aastast alates ei ole vastanud tegelikele vajadustele ja kulutustele. Randall jt. (1998: 66) on leidnud, et tavakoolide ja HEV õpilaste koolide rahastamist peaks vaatlema eraldi seisvate üksustena, kuid senini seda Tartu linnas tehtud ei ole. Samuti tunnetavad koolid, kus on üksikud hariduslike erivajadustega õpilased, et neil ei ole piisavalt toetust erivajadustega õpilastega toimetulemiseks (Koolide finantseerimise aluste... 2014: 5). Hetkel on finantseerimise alustes fikseeritud täiendavad pearaha koefitsiendid vaid konkreetse hariduslike erivajadustega õpilaste klasside kohta, kuid tegelikkuses on erinevaid hariduslike erivajadusi Tartu linna koolides rohkem ning sealhulgas ka andekus kui erivajadus. Miles ja Roza (2006: 46) leidsid, et lähtudes hariduslike erivajadustega õpilaste rahastamisel vaid õpilaspõhisusest, ei pruugi see katta HEV õpilaste arvu suurenemisest tingitud kõiki kulusid, kuna HEV õpilaste arvu suurenemine toob kaasa proportsionaalselt suurema kulu. See aspekt on jäänud hetkel arvestamata nii HEV õpilastega koolide kui ka tavakoolide HEV õpilaste finantseerimisel.

Sihtotstarbelisi vahendeid ei kasutata sihtotstarbeliselt ja nende kulutamist ei kontrollita. Hetkel kehtivates finantseerimise alustes on välja toodud seitse erinevat sihtotstarbelist kulu, mida võiks täiendavalt rahastada. Samas on finantseerimise aluste

kirjapanemise hetkest alates mitmed sihtotstarbelised kulud muutunud ebavajalikuks, näiteks nõustamiskomisjoni töö tasustamine. Finantseerimise aluste muutmisel tuleb erilist tähelepanu pöörata pikapäevarühmade kulude katmisele. Nimelt on tekkinud probleem, kus kehtivate finantseerimise aluste põhjal on koolidel võimalik saada pikapäevarühmade kohta täiendavaid vahendeid EHIS-es esitatud andmete alusel, isegi juhul, kui reaalne vajadus selleks puudub. Selle probleemi lahendamiseks tasub käesoleva töö autori arvates liikuda pikapäevarühmade rahastamisel rohkem kulupõhisele põhimõttele, kus kulud kaetakse reaalselt toimuvate rühmade alusel, mis on fikseeritud ka ametlike dokumentidega (lapsevanema sooviavaldus ja asutuse käskkiri).

Koolid näevad vajadust hariduslike erivajadustega õpilaste õppe koordinaatori rakendamiseks. Koolide finantseerimise töörühmas leiti, et kõigis koolides on vajalik HEV õpilaste õppe koordinaatori palkamiseks (Koolide finantseerimise aluste... 2014: 1,6). Kuna Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (2010) sätestab selle vajaduse ning seab selle kohustuslikuks, siis on ka enamik Tartu linna koole leidnud võimaluse vajaliku inimese palkamiseks, kuid kuna sellist ametikohta eraldi ei finantseerita, on koolid seda teinud teiste eelarveliste vahendite arvelt ehk tõenäoliselt on jäänud mitme vajaliku valdkonna kulud tegemata.

Remondivahendid on ebapiisavad. Kuigi hetkel kehtivates finantseerimise alustes on fikseeritud jooksva remondi vahendite suuruseks 1,6 eurot ruutmeeter, on juba alates 2010. aastast jäänud remondivahendid 0,64 euro ja 1,0 euro vahele, mis ei kata käesoleva töö autori arvates koolide peamisi remondivajadusi.

Finantseerimise alustes ei ole arvestatud ülelinnaliste strateegiate ja arengutega seotud kuludega. Terman ja Behrman (1997: 10) leidsid, et koolide rahastamisel peaks teatud osa vahendeid olema arvestatud asutuseüleste eesmärkide täitmiseks, mille seab ette kooli pidaja või mis leitakse ühiste arutelude käigus. Selliselt on Tartu linna eelarvesse planeeritud näiteks koolide reorganiseerimisega seotud vahendeid (Tartu linna 2012. a... 2012: 110). Kuid ühtsete eesmärkide täitmiseks ei ole finantseerimise alustes vahendite eraldamise võimalust jäetud.

Hetkel kehtivates finantseerimise alustes ja iga-aastaselt linna esimese lisaelarvega kinnitatud riigieelarveliste vahendite jaotuses on lisaks eelmainitule punkte, mida ei ole vajalik muuta, kuna need on sobilikud nii koolijuhtidele kui ka kooli pidajale.

Õpetajate palgavahendite eraldamine õpilasepõhisel põhimõttel on sobiv. Koolide finantseerimise töögrupp (Koolide finantseerimise aluste... 2014: 3) leidis, et 2014. ja 2015. aastal kehtinud õpetajate palgavahendite jaotuse põhimõtted on sobivad ning suuremad muudatused vajalikud ei ole. Teisalt näeb käesolva töö autor vajadust palgavahendite finantseerimise alustes fikseerimise järele, kuna see tagaks koolidele kindluse ka mitme aasta perspektiivis.

Majanduspersonali palgavahendite arvestus vastab tegelikkusele. Finantseerimise alustes fikseeritud majanduspersonali kuludeks eraldatavad põhimõtted vastavad suuremas osas ka tegelikkuses toimivale olukorrale, lisandunud on vaid erandid, kus personali palkamise asemel ostetakse teenus sisse ning sellisel juhul on vahendid eraldatud lähtuvalt reaalsest lepingulisest kulust.

Tugispetsialistide sihtotstarbeline toetamine on vajalik. Tugispetsialistide olemasolu on vajalik lähtuvalt linna arengukavas seatud eesmärkidest ning tugispetsialistid pakuvad õpilastele igapäevaselt hädavajalikku teenust. Tugispetsialistide eraldi tasustamine aitab tähtsustada nende tööd ning aitab tagada abi kättesaadavuse kõigile õpilastele. Koolide esindajad sooviksid tugispetsialistide vaatlemist ühtse tugiteenusena, kus ei ole erinevaid spetsialiste eristatud (Koolide finantseerimise aluste... 2014: 6). Samas kooli pidaja soov on kõigi vajalike tugispetsialistide tagamine koolidesse ning ei poolda siin koolile otsustusvabaduse andmist. Üldjoontes on tugispetsialistide sihtotstarbeline rahastamine vajalik nii koolide kui ka pidaja seisukohast.

Eelmainitud aspekte arvestades tehakse käesoleva töö raames järgnevalt ettepanekud finantseerimise aluste muutmiseks. Haridusasutuste finantseerimise aluste muutmine on riskantne ettevõtmine. Downes (2010: 216) leidis, et hariduse finantsreformid, mis on tehtud kohtuotsuste, kohtuga ähvardamise vms mõjuval põhjusel, tunduvad olevat efektiivsemad ning radikaalsemad. Nimelt on Ameerika Ühendriikides tulnud ette mitmeid olukordi, kus lapsevanemad on koolide ebaõiglase rahastamise pärast kohtusse pöördunud, kuna lapsevanemad on leidnud, et nende lapsed on olnud ebavõrdses

olukorras (Wong 2013: 37). Reformid, mis on tehtud sisemistel põhjustel, ei pruugi täita oma eesmärki või jääda lõpetamata (Downes 2010: 216). Antud juhul on Tartu linnas tegemist haridusastuste ja kohaliku omavalitsuse sisemise sooviga, mitte väljastpoolt tulnud mõjutusega. Arvestades Downesi toodud loogikat, tuleks käesoleva töö autori arvates Tartus finantseerimise aluste muutmisel olla hoolikas ning põhjalik, et täita soovitud eesmärgid. Finantsaluste muutmise eesmärk ei saa olla kokkuhoiu saavutamine.

Analüüsid on näidanud, et finantsreformide mõjul on hariduse rahastamine suurenenud ning teiste avalike teenuste rahastamine vähenenud (Downes 2010: 218). Samas ei ole Tartu linna finantseerimise aluste muutmisega kaasnenud soov, et suurendada hariduse rahastamist, vaid kvaliteedi tõstmine ja rahastamise õigluse tagamine koolide vahel. Ameerika Ühendriikides läbi viidud uuringud on näidanud, et koolides, kes said finantsreformist suurimat kasu, on koolist väljalangevus vähenenud tunduvalt (Downes 2010: 217). Nii saab finantseerimise aluste muutmine aidata kaasa ka hariduse kvaliteedi parandamisele, mille üheks näitajaks saaks olla väljalangevuse vähendamine. Ka „Eesti elukestva õppe strateegia 2020“ (2014: 5) sätestab Eestis üheks haridusvaldkonna probleemiks suhteliselt suure väljalangevuse koolist. Sellest tulenevalt on käesoleva töö autori arvates positiivne, et ka finantsaluste muutmise ühe tulemusena võiks väheneda koolist väljalangevus.

Hetkel kehtivate finantseerimise põhimõtetes on mitmeid aspekte, mis käesoleva töö autori ja finantseerimise aluste muutmise töörühma arvates ei taga soovitud eesmarke ning mille muutmisele tuleks erilist tähelepanu pöörata. Loodavas finantseerimise alustes peaksid olema fikseeritud riigieelarveliste vahendite jaotuse põhimõtted, mida senini ei ole pikaajaliselt planeeritud. Täiendavalt peaks eraldi tähelepanu pöörama juhtimiskulude katmise põhimõtete kirjapanemisele, kuna viimasel kahel aastal on just selles osas toimunud suuri muudatusi. Lisaks sellele ei toimi seni finantseerimise alustes kirja pandud põhimõtted õpilasepõhiselt pearaha alusel õppetööd toetavate tegevuste finantseerimiseks, mille alusel ei ole väiksematele koolidele eraldatavad vahendid põhitegevuste kulude katmiseks piisavad.

Finantseerimise alustes näevad käesoleva magistr töö autor ja koolide esindajad probleemina ka HEV õpilaste rahastamist, kuna senini toimivad koefitsiendid HEV

õpilastega koolidele ei vasta tegelikkusele ning tavakoolid ei tunneta, et nad saavad HEV õpilaste õpetamiseks piisavat tuge. Lisaks ei vasta vajadustele ja tegelikule olukorrale ka huvitegevuse, remondikulude ja sihtotstarbeliste kulude rahastamine. Samas positiivse küljena toodi välja tugispetsialistide toetamist ja õpetajate palgavahendite jaotamist.

Järgnevas peatükis tehakse tuginedes õiglase rahastamise põhimõtetele ja käesolevas peatükis käsitletud finantseerimise aluste puudustele ettepanekud Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide uute finantseerimise aluste loomiseks.

2.4. Ettepanekud üldhariduskoolide finantseerimise aluste muutmiseks

Lähtuvalt analüüsitud kirjandusest, kehtivate üldhariduskoolide finantseerimise alustest ning nende põhjal käesoleva töö autori poolt tehtud tähelepanekutest ja uute finantseerimise aluste väljatöötamise töögrupi ettepanekutest, töötas käesoleva töö autor välja ettepanekud üldhariduskoolide finantseerimise aluste muutmiseks Tartu linnas. Välja töötatud finantseerimise alused tuginevad õiglase rahastamise põhimõtetele ja eesmärgiks on vahendite õiglase jaotamine koolide vahel tagamaks kõigile õpilastele hariduse omandamiseks piisavad ja õiglased vahendid. Lähtudes Daniel W. Lang (2005: 366) tõdemusest, et sageli on otsuseid võimalik teha vaid madalamal otsustustasandil, arvestatakse uute finantseerimise aluste loomisel sellega, et jätta koolidele võimalikult suur otsustusvõimalus kulude jaotamise üle olenemata vahendite jaotamise alustest. Ka koolide finantseerimise aluste muutmise töögrupp (Koolide finantseerimise aluste... 2014: 8) pooldas koolidele võimalikult suure tegutsemisvabaduse jätmist. Käesoleva töö autori poolsed ettepanekud Tartu munitsipaalüldhariduskoolide finantseerimise aluste muutmiseks on toodud tabelis 4.

Üldhariduskoolide rahastamine on jaotatud lähtuvalt õiglase rahastamise põhimõtetest kolme kategooriasse: õpilasepõhised vahendid, koolipõhised vahendid ja ülelinnalistest eesmärkidest tulenevad vahendid. Uute finantseerimise aluste ettepanekud tuginevad B. Bandaranayake (2013: 196) poolt esitatud õiglase rahastamise mudeli põhimõtetele, mis on üles ehitatud lähtuvalt eelnevas analüüsis esitatud probleemidele ja õiglase rahastamise põhimõtetele.

Tabel 4. Õiglase rahastamise põhimõtetele tuginedes väljatöötatud Tartu linna üldhariduskoolide uued finantseerimise alused.

Kategooria	Peamised lähtekohad	Ettepanekud
1) Õpilasepõhine rahastamine		
<i>Pearaha põhine rahastamine</i>	Pearaha õpilase kohta, eritingimusi ei ole. Hariduslike erivajadustega õpilaste koolidele see ei kehti.	<ul style="list-style-type: none"> • Õpetajate palgavahendid pearahana õpilase kohta. • Õppevahendite ja täienduskoolituse kulude katmine pearahana õpilase kohta. • Huvitegevuste toetamine pearahana õpilase kohta
<i>Täiendav pearaha erivajadustega õpilastele</i>	Täiendav pearaha eraldatakse õpilaste kohta, kel on hariduslik erivajadus või muu eritingimus	<ul style="list-style-type: none"> • Õpetajate palgavahendid täiendava pearaha hariduslike erivajadustega õpilaste kohta tavakoolides (sh õpiabi, andekus) • Õppevahendite ja täienduskoolituse täiendavad vahendid HEV õpilaste kohta
2) Koolipõhine rahastamine		
<i>Kooli suuruse alusel jagatavad vahendid</i>	Vahendid eraldatakse halduspersonali palkamiseks lähtuvalt õpilaste koondarvust koolis.	<ul style="list-style-type: none"> • Iga saja õpilase kohta nähakse ette 1 ametikoht õppetööd toetavale personalile. Minimaalselt 6 ametikohta • Lähtuvalt kooli suurusest nähakse ette 1,5 kuni 3 ametikohta juhtimiskuludeks
<i>Kooli infrastruktuuril põhinev rahastamine</i>	Vahendid eraldatakse maja hooldamiseks ja haldamiseks lähtuvalt maja suurusest ruutmeetrites	<ul style="list-style-type: none"> • Koristajate ja majahoidja rahastamine kooli suurusest (ruutmeetritest) lähtuvalt • Valvurite rahastamine koolihoonest lähtuvalt • Remondiks ja muudeks majandamiskuludeks vahendid ruutmeetri kohta • Kommunaalkulud kulupõhiselt
<i>Vahendid erikuludeks</i>	Vahendid, mis eraldatakse koolidele lähtuvalt nende eritingimustest õppekavas vms.	<ul style="list-style-type: none"> • Tartu Karlova koorikooli toetamine • Miina Härma Gümnaasiumi rahvusvahelise õppekava toetamine • Hariduslike erivajadustega õpilastega koolide rahastamine kulupõhiselt
3) Ülelinnalistest eesmärkidest tulenevad vahendid		
<i>Pikaajalised eesmärgid</i>	Pikaajaliste eesmärkide toetamine, mis tulenevad arengukavast.	<ul style="list-style-type: none"> • Tugispetsialistide palgavahendid • Pikapäevarühmade töö toetamine
<i>Lühiajalised eesmärgid</i>	Konkreetne eesmärk, millele pööratakse vahendite eraldamisega tähelepanu	<ul style="list-style-type: none"> • Näiteks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutusele võtmise toetamine, digipööre

Allikas: autori koostatud.

Esmalt on eristatud õpilasepõhine rahastamine, kus võetakse arvesse õpilaste erivajadusi ja õpilaste arvu. Pearahana eraldatakse kõigile õpilastele võrdsetel alustel vahendeid õpilase põhiselt õpetajate palkadeks, õppevahendite ning koolituse kuludeks ja

huvitegevuse korraldamiseks koolis. Täiendav pearaha õpetajate palkadeks eraldatakse nende õpilaste kohta, kellel on hariduslik erivajadus (sh andekus) või kellel on muu eritingimus. Informatsiooni hariduslike erivajaduste kohta on võimalik saada Eesti Hariduse Infosüsteemist, kus on kõigil Eesti koolidel kohustus märkida õpilaste hariduslikud erivajadused.

Miles ja Roza (2006: 43) leidsid, et õpilase erivajadustest lähtuvalt õpetajate rahastamine aitab tagada, et kõigil õpilastel on võrdsed võimalused hariduseks ning rohkem tähelepanu ja vahendeid vajavad õpilased saavad ka vastavalt oma vajadustele vajalikku toetust. Lisaks õpetajate palgavahendite täiendavale rahastamise HEV õpilaste osas, tuleks täiendavalt toetada neid ka õppevahendite ja täienduskoolituse osas. Kui koolis on HEV õpilasi, vajavad ka õpetajad ja juhtkond spetsiaalseid täienduskoolitusi, mille kulusid ei pruugi tavapärane pearaha katta. Sellest tulenevalt on oluline ka täienduskoolituste vahendite jaotamisel arvestada õpilaste hariduslike erivajadusi.

Kuna osa vahenditest peaks koolile olema tagatud ka õpilaste arvust ja selle muutustest olenemata (Gelinas 2012: 70), eraldataks toodud põhimõtete alusel kooli vahendid püsikuludeks, mis enamjaolt ei olene tegevusmahust (Eisberg 2006: 29). Õppetööd toetava personali palkamiseks eraldatakse vahendeid lähtuvalt kooli suurusest ehk õpilaste koondarvust. Halduspersonali oleks ette nähtud igale koolile minimaalselt 6 ametikohta. Kõigis koolides, kus on üle 600 õpilase, nähakse ette täiendav halduspersonali ametikoht. Näiteks Tartu Forseliuse Kool, kus on 335 õpilast, saaks selle alusel 6 ametikoha vahendid, kuid samas Tartu Hana Kool 667 õpilasega saaks 7 ametikoha palkamiseks vajalikud vahendid.

Tegelike ametikohta täitmise ja nende vastutusalad otsustab kool ise. Lisaks arvestatakse lähtuvalt kooli suurusest juhtimise ametikohad, kus rahastatakse ühe direktori ametikoha palgavahendid ning lisaks vastavalt kooli õpilaste arvule pool kuni kaks õppejuhi ametikohta. Tagamaks vahendite võimalikult suurt detsentraliseeritust, otsustaks kool palgatavate õppejuhtide arvu ja töötasumäärad ise eraldatud vahendite piires.

Kooli infrastruktuuril põhinevad vahendid kajastavad hoone haldamise ja majandamisega seotud kulude katmist. Siia alla kuuluvad koristajate palgavahendid, vahendid majahoidjate ja valvurite või valveteenuse kulude katmiseks, remondifond ja muud

majandamiskulud. Varasemast on suurim erinevus muude majandamiskulude eristamises, kuna hetkel kehtivates finantseerimise alustes majandamiskulusid (va tööjõukulusid) fikseeritud ei ole ning seetõttu on koolid pidanud neid kulusid tegema tööjõukulude või õppetööd toetavateks tegevusteks eraldatud vahenditest. Koolid saavad muid majandamiskulusid kasutada bürootarvete, koristustarvete jms soetamiseks.

Vahendid erikuludeks kajastavad püsikulusid, mis on seotud konkreetsete asutustega lähtuvalt nende õppekava erisustest või muudest tingimustest. 2015. aastal on teada järgmised kulud: Karlova koorikooli tegevuse finantseerimine ja Miina Härma Gümnaasiumis rahvusvahelise bakalaureuseõppekava läbiviimise toetamine. Eelarve koostamise protsessis jäetakse võimalus lisada erikulusid, mis võivad olla vahepeal tekkinud.

Lisaks on erikulude alla arvestatud hariduslike erivajadustega õpilaste koolide finantseerimine, kuna neile lähenetakse sarnaselt viimaste aastate lähenemisega kulupõhiselt. Kulupõhine lähenemine aitab tagada vahendid koolidele vastavalt nende vajadustele (Lang 2005: 359) ning kuna HEV õpilastega koolid on väga spetsiifiliste vajadustega, on kulupõhine lähenemine ainuõige võimalus. Nii jääb HEV koolidel võimalus kõigi oma täiendavate kulude põhjendamiseks ning kuna need koolid on HEV õpilastega tegelemisel eksperdid, siis on käesoleva töö autori arvates mõistlik võtta HEV koolide finantseerimisel arvesse just eksperthinnangut, mis tagab neile õpilastele parimad tingimused.

Ülelinnalistest eesmärkidest tulenevad vahendid eraldatakse lähtuvalt arengukavast tulenevatest eesmärkidest kindla sihtotstarbega. Ühtsest eesmärgist lähtuv koolide finantseerimine aitab suunata piirkonna koolivõrku liikuma ühes suunas (Terman, Behrman 1997: 10). Seetõttu on oluline eraldada osa vahenditest ka kindlal ühisel eesmärgil. Jätakuvalt eraldataks käesoleva töö autori poolt loodud finantseerimise aluste puhul vahendid tugispetsialistide töötasudeks, et tagada koolides hädavajalikud tugiteenused. Lühiajalised eesmärgid sätestatakse igaks konkreetseks eelarveaastaks. Kuna järjest enam pööratakse riiklikul tasandil tähelepanu digipöördele (Eesti elukestva... 2014: 5), oleks 2016. aastaks Tartu linnas üheks ülelinnaliseks eesmärgiks koolides digipöörde läbiviimise toetamine.

Autori poolt loodud uute finantseerimise alustega on soovitud suurendada vahendite jaotamise õiglust koolide vahel tagamaks kõigile õpilastele hariduse omandamiseks võrdsed võimalused. Tabelis 5 on toodud kehtivate finantseerimise aluste ja käesoleva töö autori poolt väljapakutud rahastamise põhimõtete võrdlus lähtuvalt eelistest ja puudustest.

Käesoleva töö autori arvates on loodud finantseerimise aluste suurimaks eeliseks püsikulude katmine olenemata õpilaste arvust. Senini on õpilaste arvu muutumine mõjutanud tugevalt ka kooli halduspersonali, kuna õpilaste arvu järsu kukkumise tulemusena vähenesid tunduvalt ka vahendid õppetööd toetavateks tegevusteks, sh halduspersonali palkamiseks. Autori poolt koostatud finantseerimise alustes on tagatud koolidele selles osas stabiilsus. Samas on juurde lisatud huvitegevuse toetamine õpilasepõhiselt, mis aitab tagada vajalikud vahendid huvitegevuseks ning samas aitab säilitada koolide motivatsiooni õpilaste hoidmiseks enda koolis ja maine kujundamiseks, kuna ka õpilaste arvust sõltuvad mitmed vahendid. Lisaks on suureks eeliseks uute finantseerimise aluste puhul põhimõtete selgus. Kuna hetkel kehtivates alustes ei ole fikseeritud mitmeid põhimõtteid, nagu riigieelarveliste vahendite jaotamine või õppetööd toetavateks tegevusteks eraldatava pearaha, on õiglase rahastamise põhimõttel loodud mudeli puhul eeliseks kõigi jaotatavate vahendite aluste fikseerimine. See annab koolidele kindlustunde ka pikemaajaliselt.

Kolmas eelis õiglase rahastamise põhimõttel loodud finantseerimise aluste puhul on vahendite detsentraliseerimine. Kuigi ka senini kehtivad finantseerimise alused on vaid vahendite eraldamise aluseks ning tegelikud kuluvaldkonnad sätestab kool, on kehtivates põhimõtetes kirjas ka mitmeid sihtotstarbelisi kuluartikleid, mida tegelikult sihtotstarbeliselt ei kasutatud. Uued õiglase rahastamise põhimõtetele tuginevad finantseerimise alused sihtotstarbelisi vahendeid enam varasemal kujul ja mahus ei fikseeri ning see annab koolidele suurema vabaduse.

Tabel 5. Kehtivate ja õiglase rahastamise põhimõtetele tuginevate finantseerimise aluste eeliste ja puuduste kontroll

	Kehtivad finantseerimise alused	Õiglase rahastamise põhimõttel loodud uued finantseerimise alused
Eelised	<p>1) Õpetajate palgavahendite jaotamise põhimõtted on koolidele vastuvõetavad</p> <p>2) Majanduspersonali kulude katmine vastab tegelikule olukorrale</p> <p>3) Tugispetsialistide sihtotstarbeline toetamine on vajalik nii koolide kui ka koolipidaja seisukohast</p>	<p>1) Fikseeritud on riigieelarveliste vahendite jaotus, mis varasemalt kujunesid iga-aastaste läbirääkimiste käigus</p> <p>2) Fikseeritud on juhtimiskulude katmise põhimõtted, kus lähtutakse kooli suuruselt; see tagab kõigi koolide õiglase kohtlemise</p> <p>3) Õppetööd toetavateks tegevusteks vajalikud personalikulud on koolile tagatud, suurematele koolidele täiendavad ametikohad</p> <p>4) Vahendid huvitegevuseks eraldatakse pearahapõhiselt</p> <p>5) Eraldi rahastatakse muid majandamiskulusid</p> <p>6) HEV koole rahastatakse kulupõhiselt, varasema koefitsientidepõhise süsteemi asemel</p> <p>7) Ülelinnalistest eesmärkidest tulenevate tegevuste toetamine</p>
Puudused	<p>1) Juhtimiskuludeks vahendite eraldamine ei ole fikseeritud</p> <p>2) Õppetööd toetavateks tegevusteks eraldatavate vahendite pearaha arvestuse põhimõtted ei ole fikseeritud</p> <p>3) Õppetööd toetavateks tegevusteks eraldatakse vahendid pearaha põhimõttel, mis ei taga väiksematele koolidele piisavaid vahendeid</p> <p>4) Huvitegevuseks eraldatavad vahendid ei ole piisavad, piisava rahastusega vaid kooride tegevus</p> <p>5) HEV õpilaste kulude katmise põhimõtted ei vasta tegelikkusele ja reaalsele vajadusele</p> <p>6) Sihtotstarbelisi vahendeid ei kasutata sihtotstarbeliselt ja nende kulutamist ei kontrollita</p> <p>7) Remondivahendid on ebapiisavad</p>	<p>1) Puuduvad konkreetset finantseerimise alused HEV koolidele ja HEV õpilastele tavakoolides</p> <p>2) Remondivahendeid ei ole piisavalt</p> <p>3) Kooride ja orkestrite tööd eraldi teistest huvitegevustest ei rahastata</p>

Allikas: autori koostatud.

Õiglase rahastamise mudeli rakendamisel peaks arvestama, et uue mudeli kasutusele võtmine ei too koolidele täiendavaid vahendeid, vaid jagab olemasolevaid ressursse koolide vahel ümber. Sellest tulenevalt jäävad uue mudeli rakendamisel üles need puudused, mis on otseselt seotud ebapiisavate vahendite. Üldjuhul kasutavad koolid jooksvaks remondiks eraldatud vahendid 100%-liselt ning jääke aasta lõpuks ei jää. Samuti ei ole linn suutnud tagada remondivahendeid sellisel määral, mis on fikseeritud hetkel kehtivates finantseerimise alustes. Sellest tulenevalt ei ole tõenäoliselt võimalik ka uute finantseerimise aluste puhul remondivahendeid suurendada, kuna Tartu linn ei ole suutnud tagada ka seni kehtestatud taset.

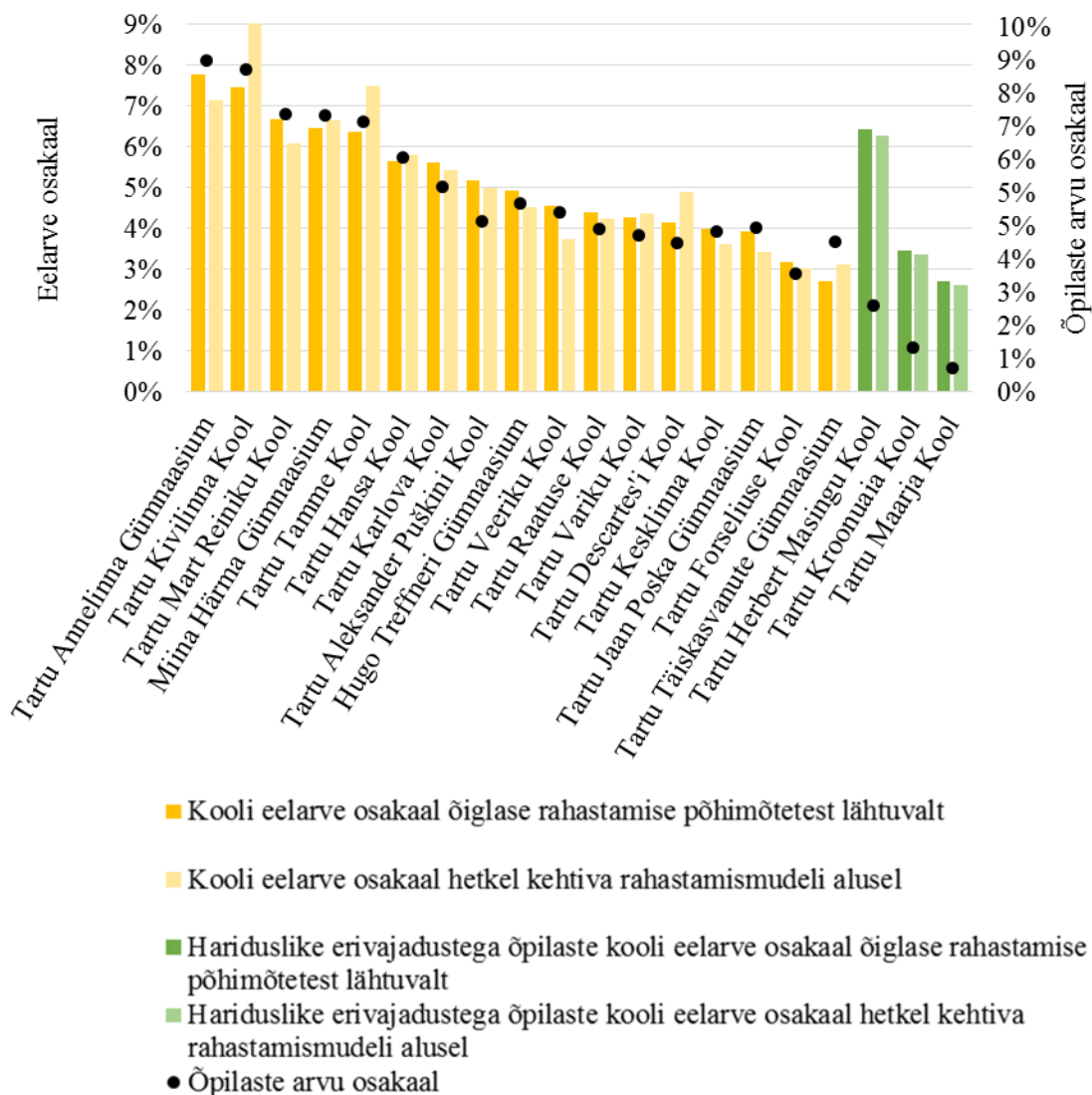
Kuna koolid ei ole saanud piisavaid vahendeid tegevuskulude katmiseks, näiteks väiksemad koolid õppetööd toetavate tegevuste kulude katmiseks, on tulnud neil kasutada sihtotstarbelisi vahendeid muudeks kuludeks. Käesolevas töös loodud finantseerimise alused aitavad jaotada koolidele õiglasemalt piisavaid vahendeid põhitegevuskuludeks jättes sihtotstarbelised ja erikuludeks mõeldud vahendid vaid erandjuhtudeks.

Lisas 5 on toodud koolide 2015. aasta arvestuslikud eelarved, kus vahendite jaotamisel on lähtutud tabelis 4 esitatud õiglase rahastamise põhimõtetest. Nende põhimõtete alusel ja hetkel kehtivate põhimõtete alusel leitud eelarvete osakaalud on toodud joonisel 8.

Õiglase rahastamise põhimõtetel arvestatud koolide eelarved on jagatud kolme komponendi vahel: õpilaspõhine komponent, koolipõhine komponent ja kooli pidaja eesmärkidest lähtuv komponent (vt. lisa 5). Eraldi on esitatud õpilaste arv ja sealhulgas hariduslike erivajadustega õpilaste arv, kelle seas on ka andekad õpilased. Hariduslike erivajadustega õpilaste andmed on koondatud Eesti Hariduse Infosüsteemi andmete alusel.

Joonisel 8 on näha, et õiglase rahastamise põhimõtete rakendamine aitab tasandada erineva suurusega koolide vahelisi kulusid. Samas peab arvestama, et õiglase rahastamise mudeli eesmärgiks ei ole rahastada kõiki koole võrdselt, vaid õiglaselt. Õiglasel rahastamisel põhineval rahastamisel on ühe osana oluline arvesse võtta hariduslike erivajadustega õpilaste vajadusi. Kõige enam oli hariduslike erivajadustega õpilasi Tartu Aleksander Puškini Koolis ja Tartu Annelinna Gümnaasiumis, kelle eelarvelised

vahendid õiglase rahastamise põhimõtete järgi ka kasvaksid ehk koolid saavad HEV õpilastega toimetulekuks täiendavaid vahendeid.



Joonis 8. Kooli eelarvete osakaalud koolide koondeelarvest õiglase rahastamise põhimõtete ja hetkel kehtivate finantseerimise aluste võrdluses (autori koostatud).

Lisaks sellele on kahe rahastamismudeli võrdluses vähenenud vahendid mitmel suurema õpilaste arvuga koolil, nagu Tartu Kivilinna Kool, Miina Härma Gümnaasium ja Tartu Tamme Kool. Kuna suurema õpilaste arvuga koolid said kehtivate finantseerimise aluste alusel õpilaste arvu põhjal enam vahendeid, siis kooli üldkulude viimine koolipõhiseks vähendas nende eelarvelisi vahendeid. Samas tõi see mitmele väiksemale koolile juurde täiendavaid vahendeid. Kuna kehtivad finantseerimise alused ei taga neile õpilasepõhiselt

kõiki vajalikke vahendeid, siis õiglase rahastamise põhimõtted aitavad neil tagada koolipõhiselt piisavad vahendid vajalike kulude katteks. Sellised koolid on näiteks Tartu Karlova Kool, Tartu Forseliuse Kool ja Tartu Jaan Poska Gümnaasium.

Samas ei avaldu kõik õiglase rahastamise põhimõtetest tulenevad erinevused koolide koondelarvete võrdluses. Hetkel kehtivate finantseerimise aluste muutmine on ajendatud koolide ebapiisavast rahastamisest ja rahulolematusest, kuna koolid tunnetavad rahastamise ebaõiglust koolidevahelises võrdluses. Käesolevas töös esitatud kehtivate finantseerimise aluste negatiivsete aspektide lahendamiseks on valitud õiglase rahastamise mudel. Samas ei ole võimalik üheselt hinnata, kas õiglase rahastamise mudel tagab vahendite õiglasema jaotuse võrreldes hetkel kehtivate alustega nii koolist kui ka õpilasest lähtudes. Sellest tulenevalt peaks edaspidi uurima, kuidas mõjutab õiglase rahastamise mudel reaalelus rakendamiseks vahendite jaotamise õiglust nii rahalisest kui ka emotsionaalsest aspektist lähtudes.

Edaspidisel valdkonna uurimisel tasuks enam tähelepanu pöörata tulemuspõhisele finantseerimisele. Hariduse rahastamise mudelitest hinnatakse tulemuspõhist rahastamist kui ühte sobivaimat meetodit, kuidas saavutada seatud eesmärgid ja tagada efektiivsus (Williamson, Snow 2014: 203). Samas hetkel puudub võimalus rakendada Tartu linnas tulemuspõhist finantseerimist, kuna puuduvad tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid, näitajad, hindamise mehhanismid. Haridus- ja Teadusministeerium on välja töötamas koolijuhtide tulemuslikkuse hindamise süsteemi (Ossinovski 2015). Selle süsteemi valmimise järel tasub analüüsida tulemuspõhise rahastamise võimalusi Tartu linnas.

Käesolevas töös on loodud üldhariduskoolide finantseerimise põhimõtted, mille põhjal on võimalik teha ettepanekud Tartu linna üldhariduskoolide finantseerimise aluste muutmiseks. Uute finantseerimise aluste väljatöötamisel kasutati õiglase rahastamise põhimõtteid, mis tagavad õiglase rahastamise koolide vahel saavutamaks õiglast vahendite jaotust kõigile õpilastele.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö raames analüüsiti üldhariduskoolide erinevaid rahastamise meetodeid ja loodi valitud õiglase rahastamise mudeli põhjal Tartu linna üldhariduskoolide rahastamise alused.

Eesti haridussüsteemi üks osa on üldharidus, mis jaguneb alus-, põhi- ja keskkhariduseks. Käesolevas töös keskenduti üldhariduse põhi- ja keskkhariduse finantseerimist puudutavatele aspektidele. Üldharidus toetab inimese vaimset, füüsilist, sotsiaalset ja emotsionaalset arengut ning üldhariduse omandanud inimene on suuteline olema täieõiguslik ühiskonna liige ning aitab panustada Eesti arengusse. Üldhariduskool on üks ühiskonna tähtsamaid osi, ilma milleta oleks ühiskonda säilitada, arendada ja edendada võimatu. Seetõttu on oluline, et üldhariduse kvaliteet oleks kõrge ning kõigil ühiskonna liikmetel oleks võimalus omandada kvaliteetset üldharidust. Kõigile kvaliteetse üldhariduse pakkumiseks on oluline hariduse rahastamise piisavus ja õiglus.

Hariduse rahastamine võib toimuda nii valitsuse, kohaliku omavalitsuse, erasektori kui ka lapsevanema poolt. Enamikes riikides on tegemist kombineeritud süsteemiga, kus hariduse rahastamine tuleneb mitmest allikast. Ka Eestis on kombineeritud süsteem, kus enamus vahenditest tuleb riiklikult tasandilt ja väiksem osa kohalikul omavalitsuselt. Valitsussektori rahastamise osakaal näitab hariduse tsentraliseeritust. Enamjaolt on levinud arvamus, et hariduse tsentraliseerimine viib ressursside ebaefektiivsema kasutamiseni ning seetõttu on paljudes riikides võetud suund hariduse detsentraliseerimise suunas. Samas on Eesti võtnud vastupidise suuna, kuna alates 2002. aastast on Eestis valitsussektori osakaal kasvanud 9%. Lisaks on riik võtnud järjest suuremat vastutust keskkhariduse eest luues riigigümnaasiume, mis samuti näitab järjest suuremat hariduse tsentraliseerimist.

Hariduse rahastamiseks on mitmeid erinevaid mudeleid ja põhimõtteid, millest enim on levinud õiglase, õpilasepõhine, tulemuspõhine, ametikohtade põhine ja kulupõhine rahastamine. Õiglase rahastamise põhimõtted on kombineeritud mudel, kus võetakse arvesse nii õpilasepõhiseid, koolipõhiseid kui ka kooli pidaja eesmärgist tulenevaid komponente. Õiglase rahastamise eesmärk on tagada õiglased võimalused hariduse omandamiseks kõigile õpilastele olenemata nende hariduslikest erivajadustest või sotsiaalmajanduslikust taustast ning samal ajal tagades kõigile koolidele piisavad vahendid igapäevasteks tegevusteks. Õpilasepõhine rahastamine tugineb õpilaste arvule ja iga konkreetse õpilase erivajadustele. Samas ei võeta õpilasepõhise rahastamise puhul arvesse koolide üldkuluseid, mis ei olene õpilaste arvust. Samuti võib õpilasepõhine rahastamine tuua kaasa õpilaste arengu toetamise motivatsiooni languse, kuna õpilase haridusliku erivajaduse kadumisega kaotaks kool ka täiendavad vahendid. Eestis toimib riigieelarveliste vahendite jaotamine kohalikele omavalitsustele tasandus- ja toetusfondiga just õpilasepõhisel meetodil.

Teaduskirjanduses on enim hinnatud tulemuspõhine näitaja, kus koole rahastatakse lähtuvalt seatud eesmärkidest saavutatud tulemuse alusel. Tulemuspõhine rahastamine aitab suurendada koolide loominguilisust ja tegutsemise efektiivsust. Teisalt vajab tulemuspõhise rahastamismudeli kasutamine tulemuste mõõtmiseks näitajaid, mis peaksid olema võimalikult objektiivsed ja lihtsalt mõõdetavad. Kuna selliseid näitajaid hetkel Eesti ega Tartu haridusmaastikul välja töötatud ei ole, ei ole Tartu linnas võimalik üldhariduskoolides tulemuspõhist rahastamist rakendada. Ametikohtade põhine rahastamine on üpris levinud finantseerimismeetod, kus seadusest tulenevalt või haridusametuse ja kooli pidaja kokkuleppel rahastatakse teatud ametikohtade arvu. Tegemist on subjektiivse rahastamismeetodiga, kus koolil on otsustusvabadust vähe. Viies enamlevinud hariduse rahastamismudel on kulupõhine rahastamine, kus kooli eelarve kujuneb kooli ja kooli pidaja vaheliste läbirääkimiste käigus võttes arvesse iga kooli vajadusi ja tehtavaid kulutusi. Kulupõhine rahastamine soodustab küll muudatusi ja innovaativsust, kuid samal ajal on ka kooli piirav, kuna kõigi suuremate kulutuste jaoks peab kool rääkima läbi kooli pidajaga. Samuti on tegemist ajamahuka mudeliga, kuna paljude allasutuste korral nõuab kõigi koolidega läbirääkimine suurt ajaressurssi.

Käesoleva töö autori arvates oli kõige õigem rahastamismudeli valik Tartu linnale õiglase rahastamise põhimõtted. Kuna õiglase rahastamise puhul võetakse arvesse erinevaid komponente, siis on võimalik arvestada kõigi õpilaste hariduslike erivajadustega ning samas tagada ka koolidele piisav toimetulek olenemata õpilaste ja nende erivajaduste muudatustest. Kuna õiglase rahastamise mudeli alusel on ühe komponendina võimalik arvestada kooli pidaja seatud eesmärgi, siis on edaspidi võimalik selle komponendi valguses teostada järk-järguline üleminek osalisele tulemuspõhisele rahastamisele, kus tulemusnäitajad tulenevad kooli pidaja seatud eesmärkidest. Rakendamaks õiglase rahastamise põhimõtteid uutes loovates rahastamise mudelites, analüüsiti Tartu üldhariduskooli ja hetkel kehtivate finantseerimise aluste muutmise vajadust.

Tartu linnas tegutseb alates 2015/16 õppeaastast 30 üldhariduskooli, millest 21 on munitsipaalkoolid. Munitsipaalüldhariduskoolidest 12 on põhikoolid, kolm gümnaasiumid, kaks kooli on põhikool ja gümnaasium ühe asutusena, kolm kooli on hariduslike erivajadustega õpilastele ja üks on mittestatsionaarset õpet pakkuv kool. Alates 2012. aastast on olnud Tartu koolivõrk ümberkorraldamisel, mille käigus sooviti järgida kolme kriteeriumit: kättesaadavus, võrdväarsus ja kvaliteet. Muuhulgas aitab nende kriteeriumite saavutamisele kaasa koolide rahastamine, milleks oli 2006. aastal kehtestatud Tartu linna üldhariduskoolide finantseerimise põhimõtted.

Tartu linnas finantseeritakse üldhariduskooli kohaliku omavalitsuse ja riigi vahenditest. Riigieelarvelistest vahenditest rahastatakse vahendid õpetajate ja juhtide palgakulude, õppevahendite, täienduskoolituse ja koolitoidu kulude katteks, lisaks ka investeeringuteks. Kõik muud personali- ja majandamiskulud kaetakse kohaliku omavalitsuse vahenditest. Riik eraldab kohalikule omavalitsusele vahendid alates 2015. aastast täies ulatuses õpilasepõhiselt, kuid koolidele vahendite jagamisel võib kohalik omavalitsus kehtestada muud alused. Tartu linnas fikseeritakse need jaotuse põhimõtted iga-aastaselt lisaeelarve korraldusega. Kohaliku omavalitsuse vahendite jaotamiseks on kehtestatud finantseerimise alused, millel on mitmeid puudusi. Nende puuduste ja muutmise vajaduse kaardistamiseks on teostatud dokumendianalüüs, mis tugineb Tartu linna 2011. kuni 2015. aasta eelarvetele, kehtivatele finantseerimise alustele ja finantseerimise aluste muutmise töörühma protokollile.

Hetkel kehtivate finantseerimise aluste puuduseks on mitmete aspektide mittekajastamine. Finantseerimise põhimõtetes ei ole kirja pandud riigieelarveliste vahendite ja juhtimiskulude jaotamise põhimõtteid. Lisaks sellele on puuduseks õppetööd toetavate tegevuste rahastamine pearahapõhiselt, mis ei kata kõiki vajalikke kulusid, kuna paljud üldkulud ei olene õpilaste arvust. Finantseerimise aluste põhjal arvestatakse huvitegevuseks vaid 1% õppetööd toetavate tegevuste pearahast, mis ei ole piisav kulude katmiseks. Samuti ei vasta tegelikele kulude hariduslike erivajadustega õpilaste toetamine, mis hetkel kehtivate aluste järgi finantseeritakse koefitsientide alusel. Tegelikult need koefitsiendid ei tööta ning alates 2011. aastast on hariduslike erivajadustega õpilaste koole rahastatud kulupõhiselt. Tavakoolides õppivaid erivajadustega õpilasi eraldi ei rahastata. Samuti nähakse probleemina sihtotstarbeliste vahendite kasutamist ebakorrektselt. Nimelt eraldatakse mitmeid sihtotstarbelisi vahendeid Eesti Hariduse Infosüsteemis kajastatud andmete alusel, isegi juhul, kui reaalne vajadus selleks puudub. Koolid näevad vajadust ka hariduslike erivajadustega õpilaste õppe koordinaatori rakendamiseks, mida nõuab ka seadus, kuid kelle palkamist hetkel linn ei rahasta. Käesoleva töö autor nägi probleemina ka ülelinnaliste eesmärkide ja arengukavast tulenevate strateegiate mittekajastamist finantseerimise alustes.

Eelmainitud puuduste likvideerimiseks töötas käesoleva töö autor välja üldhariduskoolide finantseerimise põhimõtted, mis tuginesid üldjoontes Bandara Bandaranayake väljatöötatud õiglase rahastamise elementidele. Välja töötatud Tartu üldhariduskoolide rahastamise põhimõtted jagunevad järgmisteks komponentideks:

- 1) õpilasepõhine komponent – pearaha põhine rahastamine ning täiendav pearaha erivajadustega õpilastele;
- 2) koolipõhine komponent – kooli suuruse alusel jagatavad vahendid, kooli infrastruktuuril põhinev rahastamine ning vahendid erikuludeks;
- 3) ülelinnalistest eesmärkidest tulenevad vahendid – pikaajalistest ja lühiajalistest eesmärkidest tulenevad vahendid.

Loodud üldhariduskoolide finantseerimise põhimõtete suurimaks eeliseks on koolide üldkulude katmise tagamine olenemata õpilaste arvu muutustest ning samuti täiendavate vahendite eraldamine hariduslike erivajadustega õpilastele. Uute põhimõtete alusel arvestatud eelarved näitavad, et keskmised kulud õpilaste kohta on kooliti ühtlasemad,

kui hetkel kehtivate finantseerimise aluste puhul, kuid erinevused on suurenenud koolide osas, kus õpib hariduslike erivajadustega õpilasi. Samuti peab arvestama, et õiglase rahastamise eesmärk ei olnud tagada kõigile koolidele võrdsed vahendid, vaid õiglased vahendid nii kooli kui ka õpilase kohta.

Üldhariduskoolide rahastamist kohaliku omavalitsuse tasandil tasub kindlasti edasi uurida. Kuna teaduskirjanduses hinnatakse enim tulemuspõhist rahastamist, tasuks selle rahastamismudeli rakendamist edasi uurida. Haridus- ja Teadusministeeriumil on kavas välja töötada koolijuhtide tulemuslikkuse hindamise süsteem, mida tasuks tulevikus kaaluda just nende kriteeriumite sobivust tulemuspõhiseks rahastamiseks.

VIIDATUD ALLIKAD

1. 2011. aasta riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud tasandusfondi toetuse, muude toetuste ja hüvitiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord. Vabariigi Valitsuse määrus nr. 33, 10. märts 2011. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/114032011049>]. 02.04.2015.
2. **Aab, I.** Munitsipaalkoolide finantseerimissüsteem ning selle kavandatav reform (Tartu linna koolide näitel). TÜ rahanduse ja arvestuse instituut, 2005, 53 lk. (diplomitöö).
3. Academics: Formulation and objective of the curriculum. Tartu International School, 2015. [<http://istartu.ee/academics/>]. 16.03.2015.
4. **Augenblick, J. G., Myers, J. L., Anderson, A. B.** Equity and Adequacy in School Funding. – *The Future of Children*, 1997, Vol. 7, No. 3, pp. 63-78.
5. **Autio, T., Kuurme, T., Mikser, R.** Haridus. – Haridusleksikon. R. Mikser (toim.). *s.l.*: Eesti Keele Sihtasutus, 2013, lk. 69-77.
6. **Bandaranayake, B.** Formula-Based Public School Funding System in Victoria: An Empirical Analysis of Equity. – *NCPEA International Journal of Educational Leadership Preparation*, 2013, Vol. 8, No. 2, pp. 191-207.
7. **Belfield, C. R.** *Economic Principles for Education: Theory and Evidence*. Cheltenham: Edward Elgar, 2000, 252 p.
8. **BenDavid-Hadar, I., Ziderman, A.** A new model for equitable and efficient resource allocation to schools: the Israeli case. – *Education Economics*, 2010, Vol. 19, No. 4, pp. 341-362.
9. **Benson, C. S.** Educational Financing. – *International Encyclopedia of Economics of Education*, Second Edition. M. Carnoy (Ed.). Cambridge, 1996, pp. 408-412.

10. **Bireda, S.** Funding Education Equitably: The „Comparability Provision“ and the Move to Fair and Transparent School Budgeting Systems. Center for American Progress, 2011, 20 p. [https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2011/03/pdf/school_budget.pdf]. 04.04.2015.
11. **Bradley, S., Taylor, J.** The economics of secondary schooling. – International Handbook on the Economics of Education. G. Johnes, J. Johnes (Ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004, pp. 368-414.
12. **Braun, D.** Regulierungsmodelle und Machtstrukturen an Universitäten. – Die Krise der Universitäten. E. Stölting, U. Schimank (Ed.). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2001, pp. 243-262. Viidatud S. Tahar, R. Boutellier. Resource Allocation in Higher Education in The Context of New Public Management. – Public Management Review, 2013, Vol. 15, No. 5, pp. 687-711 vahendusel.
13. **Braunlich, C.** Weighted Student Funding Effectively Allocates Resources. – School Funding. L. M. Zott (Ed.). Detroit: Greenhaven Press, 2012, pp. 63-67.
14. **Brewer, D. J., Hentschke, G. C., Eide, E. R.** Theoretical Concepts in the Economics of Education. – Economics of Education. D. J. Brewer, P. J. McEwan (Ed.). San Diego: Elsevier, 2010, pp. 3-8.
15. **Chan, L.** School-Based Budgeting: A Cost-Benefit Model. Reports – Evaluative, 1997, 12 p.
16. **Chattopadhyay, S.** Education and Economics: Disciplinary Evolution and Policy Discourse. New Delhi: Oxford University Press, 2012, 334 p.
17. **Coleman, P., Easton, S., LaRocque, L.** Reconciling Equity and Excellence: Resource Allocation in School Districts. – Resource Allocation and Productivity in Education. W. T. Hartman, W. L. Boyd (Ed.). Westport: Greenwood Press, 1998, pp. 101-128.
18. **Dougherty, K. J., Reddy, V.** The Impacts of State Performance Funding Systems on Higher Education Institutions: Research Literature Review and Policy Recommendations. CCRC Working Paper, 2011, No. 37, 64 p. [<http://ccrc.tc.columbia.edu/media/k2/attachments/impacts-state-funding-higher-education.pdf>]. 11.03.2015.

19. **Downes, T.** School Finance Reform. – International Encyclopedia of Education. 3rd Edition. P. Peterson, E. Baker, B. McGaw (Ed.). Amsterdam: Academi Press, 2010, Vol. 2, pp. 216-221.
20. Education at a Glance 2014: OECD Indicators. OECD, 2014. [<http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>]. 02.04.2015.
21. Eesti elukestva õppe strateegia 2020. Eesti Koostöö Kogu, 2014. [<https://hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf>]. 07.04.2015.
22. Eesti keele seletav sõnaraamat. M. Langmets, M. Tiits, T. Valdre, L. Veskis, Ü. Viks, P. Volli (toim.). 2. parandatud tr. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2009, 6. kd, 723 lk.
23. Eesti Vabariigi haridusseadus. Vastu võetud Riigikogus 23. märtsil 1992. a – Riigi Teataja 1992, nr. 12, art. 192.
24. **Eisberg, G.** Kuluarvestuslikud aspektid üldhariduskoolide finantseerimisel. TÜ rahanduse ja arvestuse instituut, 2006, 118 lk. (magistritöö).
25. **Erelt, T., Kadakas, M., Kala-Arvisto, U., Kraav, I., Maanso, V., Puksand, H., Tamm, E., Unt, I.** Hariduse ja kasvatusõnaraamat. *s.l.*: Eesti Keele Sihtasutus, 2014, 515 lk.
26. Expenditure on education as % of GDP or public expenditure. Eurostat, 24. July 2014. [<http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/data/database>]. 02.04.2015.
27. **Field, S., Kuczera, M., Pont, B.** No More Failures: Ten Steps to Equity in Education. OECD, 2007, 159 p.
28. **Friedman, M.** Kapitalism ja vabadus. Tallinn: Eesti Avatud Ühiskonna Instituut, 1994, 239 lk.
29. Fund the Child - Tackling Inequity & Antiquity in School Finance. Thomas B. Fordham Institute, 2006, 65 p.
30. **Gelinas, N.** Weighted Student Funding Does Not Allocate School Funds Effectively. – School Funding. L. M. Zott (Ed.). Detroit: Greenhaven Press, 2012, pp. 68-72.
31. **Gradstein, M., Justman, M., Meier, V.** The political economy of education: implications for growth and inequality. Cambridge: MIT Press, 2005, 169 p.
32. **Hanushek, E. A., Wössmann, L.** Education and Economic Growth. – Economics of Education. D. J. Brewer, P. J. McEwan (Ed.). San Diego: Elsevier, 2010, pp. 60-67.
33. Haridus ja teadus. Riigiportaal eesti.ee, 2015. [https://www.eesti.ee/est/teemad/kodanik/haridus_teadus]. 02.04.2015

34. **Hillman, A. L.** Public Finance and Public Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, 766 p.
35. **Hoxby, C. M.** Are Efficiency and Equity in School Finance Substitutes or Complements? – The Journal of Economic Perspectives, 1996, Vol. 10, No. 4, pp. 51-72.
36. **Imazeki, J.** Economic Approaches to Adequacy. – Economics of Education. D. J. Brewer, P. J. McEwan (Ed.). San Diego: Elsevier, 2010, pp. 202-207.
37. **Johnes, G.** The Economics of Education. Hong Kong: Macmillan Press, 1993, 247 p.
38. Kool. Tartu Luterlik Peetri Kool, 2015. [<http://www.luterlik.edu.ee/node/66>]. 16.03.2015.
39. Koolid. Tartu Linnavalitsuse kodulehekül, 2. veebruar 2015. [http://tartu.ee/?lang_id=1&menu_id=8&page_id=63]. 10.03.2015.
40. Koolide finantseerimise aluste väljatöötamise töögrupp. Koosoleku protokoll, 25. november 2014.
41. **Kopso, I., Järvsoo, J., Eksta, V., Taro, R.** Johannes Käis - elu ja tegevus. Eesti Pedagoogika Arhiivimuuseum, 2000. [<http://www.htk.tlu.ee/kais/elu>]. 10.03.2015.
42. **Kork, K.** Üldhariduskoolide rahastamismudelite võrdlus ja kehtiva rahastamismudeli täiendamise võimalused. TÜ ettevõtetmajanduse instituut, 2011, 88 lk. (magistritöö).
43. **Kuh, G. D., Kinzie, J., Schuh, j. H., Whitt, E. J.** Student Success in College: Creating Conditions that Matter. San Francisco: Jossey-Bass, 2005, 370 p.
44. **Käis, J.** Kooli-raamat. Koostaja F. Eisen. Teine trükk. Tartu: Ilmamaa, 2004, 423 lk.
45. **Kärsna, P.** Juku imedemaal ehk Kuidas keskvalitsus koole rahastab. – Õpetajate Leht, 8. jaanuar 2015. [<http://opleht.ee/20016-juku-imedemaal-ehk-kuidas-keskvalitsus-koole-rahastab/>]. 04.04.2015.
46. **Lang, D. W.** Approaches to the Funding of Schools and their Effects on Capacity. – International Handbook of Educational Policy. N. Bascia, A. Cumming, A. Datnow, K. Leithwood, D. Livingstone (Ed.). Dordrecht: Springer, 2005, Vol. 1, pp. 351-370.
47. **Machin, S.** Education and Inequality. – The Oxford Handbook of Economic Inequality. W. Salverda, B. Nolan, T. M. Smedding (Ed.). Oxford: Oxford University Press, 2009, 406-431 p.
48. **Maglakelidze, S., Giorgobiani, Z., Shukakidze, B.** Schools Funding in Georgia: Changes, Problems and Analysis. Reports – Evaluative, 2013, 34 p.

49. **McMahon, W. W.** The External Benefits of Education. – International Encyclopedia of Education. 3rd Edition. P. Peterson, E. Baker, B. McGaw (Ed.). Amsterdam: Academi Press, 2010, Vol. 2, pp. 260-271.
50. Meie lugu. Hariduse Tugiteenuste Keskus, 18. september 2014. [<http://www.tugiteenused.tartu.ee/meie-keskus/meie-lugu>]. 07.04.2015.
51. **Miao, K.** Performance-Based Funding of Higher Education: A Detailed Look at Best Practices in 6 States. Center for American Progress, 2012, 12 p. [https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2012/08/pdf/performance_funding.pdf]. 07.01.2015
52. **Miles, K. H., Roza, M.** Understanding Student-Weighted Allocation as a Means to Greater School Resource Equity. – Peabody Journal of Education, 2006, Vol. 81, No. 3, pp. 39-61.
53. **Mitch, D.** School finance. – International Handbook on the Economics of Education. G. Johnes, J. Johnes (Ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004, pp. 260-297.
54. **Mosteanu, T., Cretan, G. C.** Education and the Characteristics of Public Goods. Overlaps and Differences. – Theoretical and Applied Economics, 2011, Vol. 18, No. 9(562), pp. 33-40.
55. **Ossinovski, J.** Hakkame päriselt vene noortele eesti keelt õpetama. – Delfi, 21. jaanuar 2015. [<http://www.delfi.ee/news/paevauudised/arvamus/jevgeni-ossinovski-hakkame-pariselt-vene-noortele-est-keelt-opetama?id=70611273>]. 08.04.2015.
56. **Plank, D. N., Davis, T. E.** The Economic Role of the State in Education. – Economics of Education. D. J. Brewer, P. J. McEwan (Ed.). San Diego: Elsevier, 2010, pp. 299-305.
57. Public expenditure on education. Eurostat, 24. July 2014. [<http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/data/main-tables>]. 02.04.2015.
58. Public Impact. Funding a Better Education. – Achieve Hartford, 2012, 48 p. [https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fachievehartford.org%2Fupload%2Ffiles%2F4-16-12---Funding_a_Better_Education-Public_Impact.pdf&ei=aDWpVNHbGaLMYAP4pICoCw&usg=AFQjCNHkrgPGB]

Fr-

NQ9d1OnIYOJDXTjWaQ&sig2=mc6fDDGKkTdPYfFe4P3UOQ&bvm=bv.82001339,d.bGQ]. 04.01.2015.

59. Põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja töötasu alammäär. Vabariigi Valitsuse määrus nr. 179, 20. detsember 2013. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/127122013019>]. 08.01.2015.
60. Põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja töötasu alammäär. Vabariigi Valitsuse määrus nr. 187, 18. detsember 2014. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/123122014012>]. 16.03.2015.
61. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. Vastu võetud Riigikogus 09. juunil 2010. a – Riigi Teataja I osa, 2010, nr 41, art. 240.
62. **Randall, E. V., Cooper, B. S., Speakman, S. T., Rosenfield, D.** The New Politics of Information in Education: Five Dimensions of the Change from District-Level to School-Site Financial Analysis. – Resource Allocation and Productivity in Education. W. T. Hartman, W. L. Boyd (Ed.). Westport: Greenwood Press, 1998, pp. 7-82.
63. **Reich, R.** Equality and Adequacy in the State's Provision of Education: Mapping the Conceptual Landscape. – Getting Down to Facts, 2006, 18 p. [<http://cepa.stanford.edu/sites/default/files/1-Reich%283-07%29.pdf>]. 11.03.2015.
64. **Reiljan, J., Reiljan, E.** Eesti üldhariduse rahastamise olukord ja probleemid. – Majandusteadus ja haridus Eestis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2005, lk. 119-155.
65. **Rice, J. K., Monk, D. H., Zhang, J.** School Finance: An Overview. – International Encyclopedia of Education. 3rd Edition. P. Peterson, E. Baker, B. McGaw (Ed.). Amsterdam: Academi Press, 2010, Vol. 2, pp 222-228.
66. Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord. Vabariigi Valitsuse määrus nr. 16, 6. veebruari 2015. [<http://www.fin.ee/doc.php?111529>]. 07.01.2015.
67. **Robinson, M., Last, D.** A Basic Model of Performance-Based Budgeting. International Monetary Fund, 2009, 16 p. [<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>]. 13.03.2015.
68. **Roza, M., Simburg, S.** Student-Based Allocation to Enable School Choice. – Center on Reinventing Public Education. University of Washington, 2013, 8p.

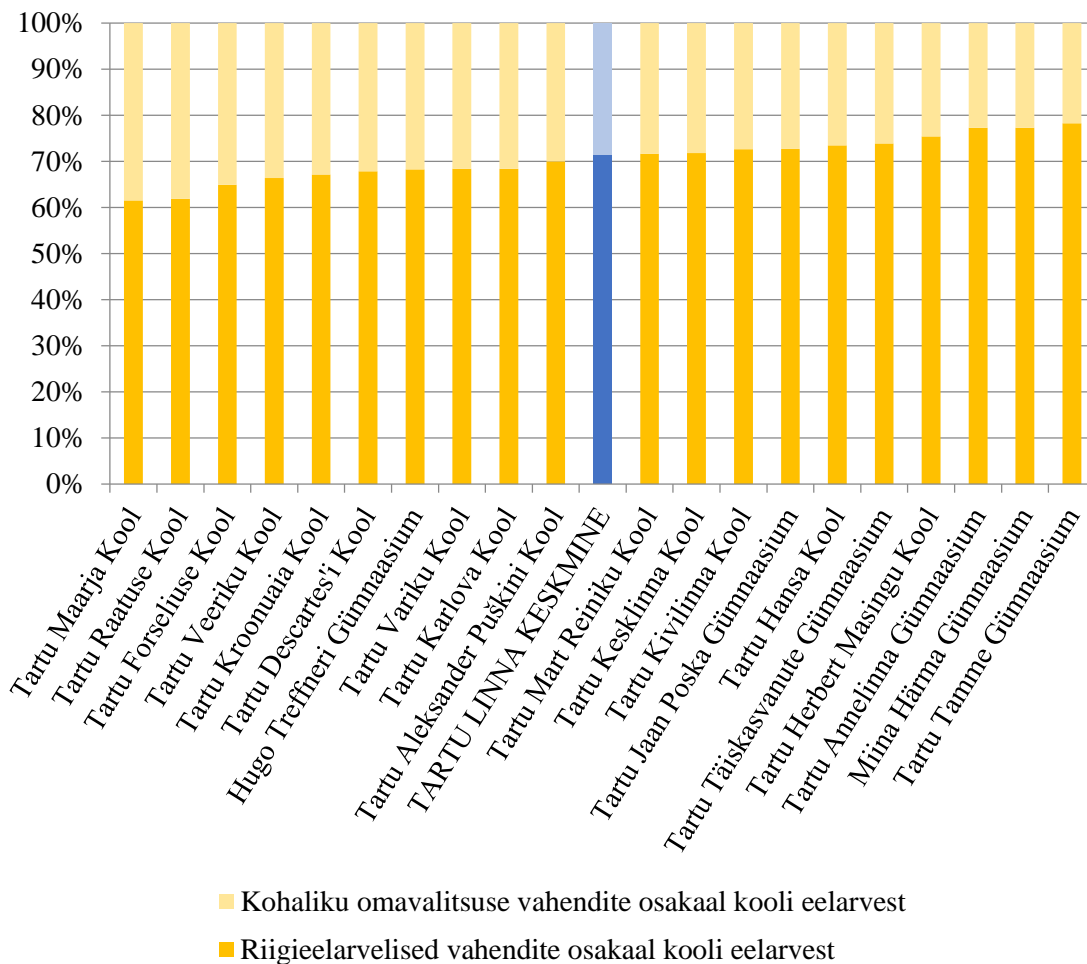
69. **Shaw, J. S.** Education – A Bad Public Good? – Independent Review, 2010, Vol. 15, No. 2, pp. 241-256.
70. **Siegel, D.** Performance-Driven Budgeting: The Example of New York City's Schools. ERIC Publications, 2003, 8 p.
71. **Smith, A.** Uurimus riikide rikkuse iseloomust ja põhjustest. II köide. Tartu: Ilmamaa, 2005, 958 lk.
72. **Smrekar, C., Honey, N.** The Desegregation Aims and Demographic Contexts of Magnet Schools: How Parents Choose and Why Siting Policies Matter. – Peabody Journal of Education, 2015, Vol. 90, No. 1, pp. 128-155.
73. Statistika 2014. Tartu Linnavalitsuse kodulehekül, 2. veebruar 2015. [http://www.tartu.ee/data/Koolide_statistika_2014_15.xls]. 16.03.2015.
74. **Stevens, P., Weale, M.** Education and economic growth. – International Handbook on the Economics of Education. G. Johnes, J. Johnes (Ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004, pp. 164-188.
75. **Stiglitz, J. E.** Economics of the Public Sector, Second Edition. New York: Norton and Company, 1988, 692 p.
76. **Tahar, S., Boutellier, R.** Resource Allocation in Higher Education in The Context of New Public Management. – Public Management Review, 2013, Vol. 15, No. 5, pp. 687-711.
77. Tartu linna 2010. a eelarve seletuskiri. Tartu Linnavalitsus, 2010, 197 lk. [<http://www.tartu.ee/data/EA%20raamat.pdf>]. 16.03.2015.
78. Tartu linna 2011. a eelarve seletuskiri. Tartu Linnavalitsus, 2011, 200 lk. [<https://www.tartu.ee/data/ea%20raamat.pdf>]. 16.03.2015.
79. Tartu linna 2012. a eelarve seletuskiri. Tartu Linnavalitsus, 2012, 187 lk. [<https://www.tartu.ee/data/ea%20seletus%202012.pdf>]. 16.03.2015.
80. Tartu linna 2013. a eelarve seletuskiri. Tartu Linnavalitsus, 2013, 167 lk. [<https://www.tartu.ee/data/raamat.pdf>]. 16.03.2015.
81. Tartu linna 2014. a eelarve seletuskiri. Tartu Linnavalitsus, 2014, 168 lk. [https://www.tartu.ee/data/eelarve2014_seletuskiri.pdf]. 08.01.2015.
82. Tartu linna 2015. a eelarve seletuskiri. Tartu Linnavalitsus, 2015. 188 lk. [<https://www.tartu.ee/data/Eelarve%20seletuskiri%202015.pdf>]. 16.03.2015.

83. Tartu linna arengukava aastateks 2013-2020. Tartu Linnavolikogu määrus nr. 35, 18. september 2014. [<https://www.tartu.ee/data/AK%202013-2020%20%2818.09.14%20nr%2035%29.pdf>]. 23.04.2015.
84. Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide finantseerimisalused. Tartu Linnavalitsuse määrus nr. 34, 28. detsember 2006. [<http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/web/viited/TLVM2006122800034>]. 07.01.2015.
85. Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide ümberkorraldamine. Tartu Linnavolikogu otsus nr. 324, 22. veebruar 2012. [<http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/web/viited/VOLO2012022200324>]. 16.03.2015.
86. **Terman, D. L., Behrman, R. E.** Financing Schools: Analysis and Recommendations. – The Future of Children, 1997, Vol. 7, No. 3, pp. 4-23.
87. **Türk, K., Haldma, T., Kukemelk, H., Ploom, K., Irs, R., Pukkonen, L.** Üldharidus- ja kutsekoolide tulemuslikkus ja seda mõjutavad tegurid. Tartu Ülikool, Haridus- ja Teadusministeerium, 2011, 223 lk.
88. **Ulst, E.** Avaliku sektori ökonomika. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1998, 237 lk.
89. **Ulst, E.** Avaliku sektori ökonomika. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2003, 206 lk.
90. Vabariigi Valitsuse määruse „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamistingimused ja kord” eelnõu seletuskiri. Vabariigi Valitsuse määrus nr. 16, 6. veebruari 2015. [<http://www.fin.ee/doc.php?111527>]. 05.04.2015.
91. **Varner, L. K.** Federal Stimulus Money Should Not Be Used for Education. – School Funding. L. M. Zott (Ed.). Detroit: Greenhaven Press, 2012, pp. 50-53.
92. **West, M.** Fund the Student: A Plan to Fix Rhode Island’s Broken Public School Finance System. Public Impact, 2010, 24 p.
93. What are the social benefits of education? – Education Indicators in Focus, 2013, No. 10, 4 p.
94. **Williamson, A., Snow, D.** From Accountability to Decision-Making? Budgeting with Mandated Performance Measures. – International Journal of Public Administration, 2014, No. 37, pp. 202-214.
95. **Wohlstetter, P., Kirk, A. V.** School-Based Budgeting: Organizing for High Performance. The Center on Educational Governance, 1995, 36 p.

96. **Wong, K. K.** The Design of The Rhode Island School Funding Formula: Developing New Strategies on Equity and Accountability. – Peabody Journal of Education, 2013, Vol. 88, No. 1, pp. 37-47.
97. Õpilaste arv kooliastmete lõikes. Haridussilm, 13. veebruar 2015. [http://www.haridussilm.ee/?leht=alus_yld_2]. 04.04.2015.

LISAD

Lisa 1. Tartu munitsipaalkoolide eelarve jaotuse osakaalud 2014. aastal



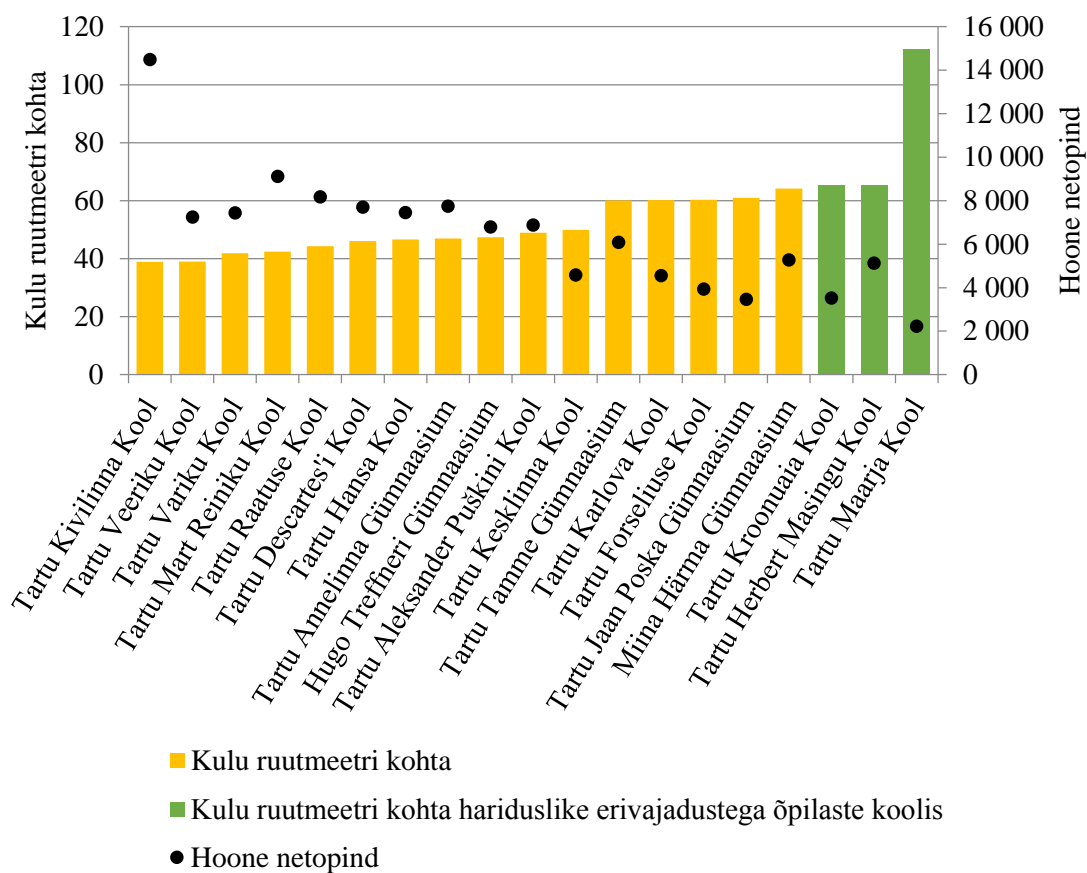
Allikas: autori koostatud.

Lisa 2. Tartu koolide prognoositavad õpilaste arvud õppeaastaks 2015/2016

	Koolid	Põhikool	Gümnaasium	Kokku
1	Hugo Treffneri Gümnaasium		552	552
2	Miina Härma Gümnaasium	478	333	811
3	Tartu Aleksander Puškini Kool	502		502
4	Tartu Annelinna Gümnaasium	734	240	974
5	Tartu Descartes'i Kool	437		437
6	Tartu Forseliuse Kool	346		346
7	Tartu Hansa Kool	689		689
8	Tartu Jaan Poska Gümnaasium		481	481
9	Tartu Karlova Kool	604		604
10	Tartu Kesklinna Kool	471		471
11	Tartu Kivilinna Kool	946		946
12	Tartu Kristjan Jaak Petersoni Gümnaasium		677	677
13	Tartu Mart Reiniku Kool	814		814
14	Tartu Raatuse Kool	479		479
15	Tartu Tamme Kool	794		794
16	Tartu Variku Kool	460		460
17	Tartu Veeriku Kool	526		526
Tavakoolid kokku		8 280	2 283	10 563
18	Tartu Herbert Masingu Kool	212	44	256
19	Tartu Kroonuaia Kool	130		130
20	Tartu Maarja Kool	70		70
Hariduslike erivajadustega õpilaste koolid kokku		412	44	456
21	Tartu Täiskasvanute Gümnaasium	40	403	443
Munitsipaalkoolid kokku		8 732	2 730	11 462
22	Tartu Erakool	314		314
23	Tartu Katoliku Hariduskeskus	414		414
24	Tartu Kristlik Põhikool	54		54
25	Tartu Luterlik Peetri Kool	32		32
26	Tartu Rahvusvaheline Kool	30		30
27	Tartu Waldorfgümnaasium	229	39	268
Erakoolid kokku		1 073	39	1 112
28	Emajõe Kool	50		50
29	Hiie Kool	340		340
30	Tartu Tamme Gümnaasium		417	417
Riigikoolid kokku		390		807
Tartu linna üldhariduskoolid kokku		10 195	2 769	13 381

Allikas: (Eesti Hariduse Infosüsteem); autori koostatud.

Lisa 3. Tartu munitsipaalkoolide kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritavad kulud 2014. aastal hoone ruutmeetri kohta, eurodes



Allikas: autori koostatud.

Lisa 4. Tartu üldhariduskoolide finantseerimise aluste muutmise töögrupp

Munitsipaalüldhariduskoolide finantseerimise aluste muutmise töögrupp kutsuti kokku novembrikuus 2014. a. Töögrupi koosseis on järgmine:

Põhikoolide esindaja

1. Tartu Raatuse Kooli direktor

Täistsüklikoolide (põhikool ja gümnaasium ühe asutusena) esindajad

2. Tartu Tamme Gümnaasiumi direktor
3. Miina Härma Gümnaasiumi majandusjuhataja

Gümnaasiumide esindaja

4. Tartu Jaan Poska Gümnaasiumi direktor

Vene õppekeelega koolide esindaja

5. Tartu Annelinna Gümnaasiumi direktor

Mittestatsionaarse õppe esindaja

6. Tartu Täiskasvanute Gümnaasiumi direktor

Hariduslike erivajadustega õpilaste koolide esindaja

7. Tartu Herbert Masingu Kooli direktor

Haridusosakonna esindajad

8. Juhataja
9. Kesk- ja kutsehariduse peaspetsialist, juhataja asetäitja
10. Põhihariduse peaspetsialist
11. Finantseerimise peaspetsialist (alusharidus)
12. Finantseerimise peaspetsialist (kutseharidus, haridusosakond)
13. Finantseerimise peaspetsialist (põhi- ja keskharidus)
14. Statistilise analüüsi peaspetsialist
15. Jurist

Lisa 4 järg.

Rahandusosakonna esindajad

16. Eelarveteenistuse juhataja

17. Eelarve peaspetsialist

Linnavalitsuse esindaja

18. Abilinnapea hariduse ja kultuuri valdkonnas

Lisa 5. Tartu linna üldhariduskoolide eelarved tuginedes õiglase rahastamise põhimõtetele

Kool	Õpilaste arv (prognoos 2015/16)	sh. HEV õpilaste arv *	ÕPILASEPÕHINE KOMPONENT		KOOLIPÕHINE KOMPONENT			EESMÄRKIDE KOMPONENT		KOKKU
			Pearahapõhine komponent	Täiendav pearaha HEV õpilastele	Kooli suuruse alusel jagatavad vahendid	Kooli infrastruktuuril põhinev rahastamine	Vahendid erikuludeks	Pikaajalised eesmärgid	Lühiajalised eesmärgid	
Hugo Treffneri Gümnaasium	552		678 408	0	141 662	182 563	30 874	43 416	5 000	1 081 923
Miina Härma Gümnaasium	811	3	996 719	7 374	199 094	177 249	0	28 944	5 000	1 414 380
Tartu Aleksander Puškini Kool	502	59	616 958	145 022	135 834	191 264	0	43 416	5 000	1 137 494
Tartu Annelinna Gümnaasium	974	12	1 197 046	29 496	213 545	216 520	0	43 416	5 000	1 705 023
Tartu Descartes'i Kool	437	2	537 073	4 916	122 828	197 600	0	43 416	5 000	910 833
Tartu Forseliuse Kool	346	3	425 234	7 374	118 493	115 651	0	28 944	5 000	700 696
Tartu Hansa Kool	689		846 781	0	150 284	197 163	0	43 416	5 000	1 242 644
Tartu Herbert Masingu Kool	256	256			0	0	1 407 956	0	5 000	1 412 956
Tartu Jaan Poska Gümnaasium	481		591 149	0	128 666	94 967	0	43 416	5 000	863 198
Tartu Karlova Kool	604		742 316	0	148 518	131 291	162 764	43 416	5 000	1 233 305

Lisa 5 järg

Kool	Õpilaste arv (prognoos 2015/16)	sh. HEV õpilaste arv *	ÕPILASEPÕHINE KOMPONENT		KOOLIPÕHINE KOMPONENT			EESMÄRKIDE KOMPONENT		KOKKU
			Pearahapõhine komponent	Täiendav pearaha HEV õpilastele	Kooli suuruse alusel jagatavad vahendid	Kooli infrastruktuuril põhinev rahastamine	Vahendid erikuludeks	Pikaajalised eesmärgid	Lühiajalised eesmärgid	
Tartu Kesklinna Kool	471	1	578 859	2 458	122 828	123 763	0	43 416	5 000	876 324
Tartu Kivilinna Kool	946	1	1 162 634	2 458	213 545	211 618	0	43 416	5 000	1 638 671
Tartu Kroonuaia Kool	130	130			0	0	753 444	0	5 000	758 444
Tartu Maarja Kool	70	70			0	0	591 492	0	5 000	596 492
Tartu Mart Reiniku Kool	814		1 000 406	0	190 745	237 936	0	28 944	5 000	1 463 031
Tartu Raatuse Kool	479	1	588 691	2 458	122 828	205 536	0	43 416	5 000	967 929
Tartu Tamme Kool	794	1	975 826	2 458	180 589	187 090	0	43 416	5 000	1 394 379
Tartu Täiskasvanute Gümnaasium	443		544 447	0	0	0	0	43 416	5 000	592 863
Tartu Variku Kool	460	5	565 340	12 290	122 828	190 372	0	43 416	5 000	939 246
Tartu Veeriku Kool	526	2	646 454	4 916	122 828	192 473	0	28 944	5 000	1 000 615

Märkus: HEV õpilaste arv tugineb Eesti Hariduse Infosüsteemis märgitud õpilaste hariduslike erivajaduste andmetele.

Allikas: autori koostatud.

SUMMARY

DEVELOPING NEW FINANCING PRICIPLES FOR TARTU MUNICIPAL GENERAL SCHOOLS

Sigrid Sibul

Education is an important part of society. The Education Act of Estonia states that education is a system that combines knowledge, skills, experience, values and behavioural norms. One part of education is general education, which is covered in this thesis in the context of basic and secondary education.

The City of Tartu has 21 municipal schools offering general education. In order to function and offer high-quality education, schools need adequate funding. In Estonia, general schools are financed by the local municipality, and central government gives additional funding. The local authority is responsible for ensuring sufficient resources to guarantee a good education service. The principles for the funding of general schools in Tartu were enacted in 2006 and they describe the allocation principles of local government funds. Central government funds are distributed to schools on the basis of principles settled in the course of negotiations with schools. However, the funding principles do not ensure adequate funds to cover all the operational expenses of every school.

Since the establishment of the principles of funding for general schools in Tartu, the economic environment has changed and a number of aspects that were important in 2006 are no longer sustainable. General schools in Tartu and the municipality of Tartu see the need to change the financing principles. For this purpose, a workgroup was set up in November 2014 with the author of this thesis, as the financial specialist of Tartu City Government's Department of Education, as one member.

In accordance with this, the aim of this Master's thesis is to develop new financing principles for Tartu municipal schools. In order to achieve this aim, the following research tasks have been set:

- to analyse the role of education in society,
- to explore education funding principles,
- to compare different financing models and find, on the basis of comparison, an appropriate model for Tartu,
- to provide an overview of the general education schools in Tartu,
- to analyse financing principles of Tartu general municipal schools,
- to highlight the need to amend the principles of financing of Tartu municipal schools based on the author's observations and the proposals of the workgroup,
- to develop financing principles on the basis of the selected model for Tartu municipal general schools.

One part of the Estonian education system is general education, which is divided into pre-school, basic education and secondary education. This work focused on the financial aspects of basic and secondary education. General education supports the mental, physical, social and emotional development of a person, enabling him/her to be a fully-fledged member of society and to contribute to the development of that society. Therefore, it is important to offer high-quality education and that all members of society have the opportunity to acquire a good school education. To provide high-quality education it is essential that schools are funded adequately and equitably.

Education can be financed by central government, local government, the private sector or by parents. In most countries, there is a hybrid system with education funding coming from several sources. Estonia also has a combined system, where the majority of the funding comes from central government and the minority from local government. The government's share of funding of general education shows a high degree of centralization. It is a widespread belief that the centralization of education leads to inefficient use of resources, and therefore many countries are decentralizing their education system. However, Estonia has taken the opposite direction, because since 2002 the share of government funding of general education has increased 9%. In addition, central

government is taking on ever greater responsibility by creating state secondary schools, which also shows the increase of centralization of general education.

There are different models for financing education, of which the most common are equitable funding, student-based funding, performance-based, staff-based and cost-based funding. Equitable funding is a hybrid model that takes into account student-based and school-based aspects and also a performance or purpose component. The purpose of equitable funding is to ensure fair access to education for all students regardless of their socio-economic background or special needs, and at the same time ensuring adequate resources for all schools. Student-based funding is based on the number of students and the special needs of each individual student. However, student-based funding does not take into account schools' maintenance costs, which are not related to the number of students. In Estonia state funding for Education is allocated on student-based principles.

Most valued in scientific literature is performance-based funding, where schools are financed based on their achieved results. Performance-based funding helps schools to increase operating efficiency and creativity. On the other hand, to use a performance-based model it is necessary to agree on performance indicators, which should be objective and easily quantifiable. While such indicators have not yet been developed in Tartu nor in Estonia, it is not possible to implement a performance-based funding model in Tartu. Staff-based funding is a relatively common method of financing, in which schools are financed based on their personnel. This is a subjective funding method and schools have very little freedom to make decisions. The fifth most common education funding model is the cost-based model. In the cost-based model, the school budget is formed in the course of negotiations between the owner and the school. Cost-based funding supports innovation and change, but at the same time it is also restrictive, since the school must discuss all major school expenses with the owner. It is also time-consuming when the school owner has many subordinate institutions and they have to negotiate with every institution.

According to the author of this thesis, the most appropriate education financing model for Tartu is the equitable funding model. Equitable funding principles include various components that take into account the special needs of students and at the same time

ensure adequate funding for schools irrespective of the number of students. Since equitable funding includes an objective or performance component, it is possible to gradually implement performance-based funding principles in the future. To develop new funding principles, general schools in Tartu and current financing principles were analysed.

In the City of Tartu there are 30 general schools operating from the 2015/16 academic year, of which 21 are municipal schools. Of these 21 general schools, 12 are basics schools, three are gymnasiums, two are schools where you can acquire both basic and secondary education, three are schools for students with special needs and one school is for adults. From 2012 onwards a reorganization of the school network in Tartu has been taking place. This was to follow three criteria: accessibility, equality and quality. Among other things, these criteria can be achieved with the help of fair and equitable funding.

In Tartu, general education schools are financed by the local government and by the state. State funding finances the wages of teachers and school managers, teaching equipment, training and investments into school buildings. All other personnel and management costs must be covered by the local government. The state allocates funds to local governments on student-based principles but the local government can allocate funds to schools on different principles. In Tartu, state funding allocation principles are fixed annually with the City's supplementary budget. Allocation principles for local government education funds were established in 2006, but they include a number of shortcomings. To map these shortcomings, the author of this thesis carried out a document analysis, which is based on City of Tartu budgets 2011 to 2015, financing principles of Tartu municipal schools, and the minutes of the workgroup meeting.

Current financing principles have several drawbacks, and one of them is non-recognition of various aspects. Allocation of state funding and the principles for covering management costs are not included in the financing principles. An additional shortcoming is the allocation principles for funding supportive activities. These funds are distributed on the basis of the number of students, even though most supportive activities are not related to the number of students, and in smaller schools many costs are not covered. Financing principles state that 1% of supportive activities' funds should be given to

recreational activities, but this not sufficient to cover the costs. The current principles do not correspond to the actual expenditures on pupils with special needs. Currently these students are financed using coefficients. Pupils with special needs, who attend ordinary schools are not currently additionally funded. Also, it is seen as a problem that targeted funds are used incorrectly. The author of this thesis also found that the absence of goal- or performance-related funds is a shortcoming.

To eliminate the aforementioned weaknesses, the author of this Master's thesis developed new financing principles for Tartu general schools, which are based on Bandara Bandaranayake equitable funding model. The new financing model divides school funding into the following components:

- 1) student-based component – funds are allocated based on the number of students and their special needs;
- 2) school-based component – funds are divided based on the size and infrastructure of the school, additional funds are given for special expenses;
- 3) goal-based component – additional funding is given based on long-term and short-term goals set by the local municipality.

The biggest advantage of these new financing principles is the coverage of overheads regardless of changes in the number of students, as well as additional resources for students with special needs. Calculated on the basis of the developed principles, the new budgets show that the average cost per pupil is more consistent from school to school. However, the differences have increased in schools where there are students with special needs. It must also be taken into account that the equitable funding principles are not designed to ensure that all schools have equal resources, but they must be fair to the school and student.

The financing of municipal general schools is definitely worth further investigation. Since the most valued model in scientific literature is the performance-based funding model, this model and its implementation should be further investigated. As the Ministry of Education has planned to develop a system for assessing the effectiveness of school leaders, the implementation those results into school funding principles should be considered.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, SIGRID SIBUL

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Tartu linna üldhariduskoolide uute finantseerimise aluste väljatöötamine,

mille juhendajad on Kertu Lääts ja Kristi Ploom,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 19.05.2015