

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Rahanduse ja arvestuse instituut
Majandusarvestuse õppetool

Dissertatsioon *magister artium* kraadi taotlemiseks majandusteaduses

Nr. 103

Henri Haldre

ÜLDHARIDUSKOOLOIDE FINANTSEERIMISSÜSTEEM JA SELLE TÄIUSTAMISE VÕIMALUSED

Juhendaja: prof. Toomas Haldma

Tartu 2004

Kaitsmine toimub Tartu Ülikooli majandusteaduskonna nõukogu koosolekul 9. juunil 2004. aastal kell 14.00 Narva mnt. 4 auditooriumis B201.

Ametlikud oponendid: vanemteadur Kaido Kallas, majandusdoktor
lektor Sinaida Kalnin, majanduskandidaat

Majandusteaduskonna
nõukogu sekretär: dokt. E. Reiljan

SISUKORD

| | |
|--|----|
| Sisukord | 3 |
| Sissejuhatus | 5 |
| 1. Üldhariduse kui avaliku hüvise osutamine ning finantseerimine | 9 |
| 1.1. Muutused avaliku sektori juhtimis- ja arvestuspõhimõtetes | 9 |
| 1.2. Avalikus sektoris toimunud muutuste mõju haridussektorile | 13 |
| 1.3. Üldhariduskoolide finantseerimissüsteem ja -meetodid | 18 |
| 1.3.1. Üldhariduskoolide finantseerimise põhimõtted | 18 |
| 1.3.2. Üldhariduskoolide finantseerimismeetodid | 24 |
| 1.3.2.1. Finantseerimismeetodite liigitus | 24 |
| 1.3.2.2. Pakkumispõhine finantseerimine | 25 |
| 1.3.2.3. Nõudluspõhine finantseerimine | 34 |
| 2. Kuluarvestuslikud aspektid finantseerimismeetodite kujundamisel | 39 |
| 2.1. Kuluarvestuslike aspektide roll koolide finantseerimismudeli arendamisel | 39 |
| 2.2. Avaliku sektori reformide mõju arvestussüsteemidele ja -põhimõtetele | 41 |
| 2.3. Eelarvete roll kooli juhtimises | 43 |
| 2.4. Kuluarvestuspõhimõtete rakendamine üldhariduskooli tasandil | 47 |
| 2.5. Tegevuspõhine kuluarvestus | 53 |
| 2.5.1. Tegevuspõhise kuluarvestuse üldpõhimõtted | 53 |
| 2.5.2. Kulukäituri kontseptsiooni rakendamine üldhariduskoolides | 55 |
| 2.6. Koolide tegevuspotentsiaal ja selle kasutamise kuluarvestuslikud aspektid | 59 |
| 3. Eesti üldhariduskoolide finantseerimissüsteem ja selle täiustamine | 64 |
| 3.1. Eesti haridussüsteemi üldisloomustus | 64 |
| 3.2. Üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi arengusuunad | 67 |
| 3.2.1. Üldhariduskoolide finantseerimise alused | 67 |
| 3.2.2. Põhjused üldharidussüsteemi rahastamise reformimiseks | 70 |
| 3.2.3. Kavandatav üldhariduse rahastamissüsteemi reform | 73 |
| 3.2.4. Täiendavad võimalused üldhariduskoolide rahastamissüsteemi ümberkorraldamiseks | 78 |

| | |
|---|-----|
| 3.3. Eesti üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi empiiriline analüüs | 80 |
| 3.3.1. Üldhariduskoolide küsitluses osalenute üldandmed | 80 |
| 3.3.2. Kuluarvestuslike põhimõtete rakendamine üldhariduskoolides..... | 83 |
| 3.3.3. Üldhariduskoolide finantseerimissüsteem ja selle muutmine | 91 |
| 3.4. Eesti üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi täiustamise võimalused..... | 99 |
| Kokkuvõte | 106 |
| Viidatud allikad..... | 112 |
| Lisad..... | 121 |
| Lisa 1. Küsitlusankeet üldhariduskoolide juhtidele | 121 |
| Summary | 127 |

SISSEJUHATUS

Tänapäeva üha suuremaid nõudmisi esitavas ühiskonnas seatakse järjest suuremat rõhku haridusele ja selle kättesaadavusele ning kvaliteedile. Omandatud haridus määrab suuresti ära inimeste tuleviku. Hea haridustase loob eeldused elus läbilöömiseks.

Eesti edu ja arengu aluseks Euroopa Liidus on haritud ning kõrgelt kvalifitseeritud tööjõud. Väikerahvuse läbilöögivõimalusi suurendab just kõrgetasemeline haridus ning haritus. Selle saavutamisel tuleb suurt tähelepanu pöörata haridusteenuse kvaliteedile ja kättesaadavusele. Hea hariduse omandamisel on olulised kõik etapid alates algharidusest kuni kõrghariduseni. Üldharidussüsteemi osad (alg-, põhi- ja gümnaasiumiharidus) peavad võimaldama õpilasel sujuvalt ühelt tasemelt teise liikuda ning elukutset valida.

Tuleb vältida olukorda, kus lapse edasisele haridusteele saab määravaks asjaolu, millisesse algkooli vanemad ta saavad. Üldharidusasutustes pakutava õpetuse kvaliteet peab ühtmoodi kõrge olema nii suures linnakoolis kui eraldatud maapiirkonnas asuvas väikekoolis. Kõigile peab olema tagatud ligipääs kvaliteetsele haridusteenusele.

Kõigile kättesaadav haridusteenus on otseselt sõltuv selle finantseerimisest. Üldhariduse rahastamisega seonduv on viimastel aastatel üsna laia diskussiooni leidnud ja päevakajaline teema olnud. Haridussüsteemi finantseerimises valitsevaid probleemkohti (pedagoogide palgad, väikekoolide alafinantseerimine jm) on tõstatatud nii ajakirjanduse vahendusel kui avalikel aruteludel, samuti on probleemidele tähelepanu juhtimiseks korraldatud ka haridustöötajate üldstreik. Olemasolev üldhariduskoolide finantseerimissüsteem ei rahulda kõiki osapooli ning vajab muutmist.

Teema aktuaalsusele viitab ka haridus- ja teadusministri poolt töögrupi kokkukutsumine eesmärgiga analüüsida kehtivat munitsipaalkoolide rahastamissüsteemi ning teha haridus- ja teadusministrile ettepanekud omavalitsuste vahelise arvlamise korra ja haridusosaku põhimõtte rakendamise osas.

Viimastel aastakümnetel avalikus sektoris aset leidnud erasektorile omaste juhtimispehmete ülevõtmine on viinud uue lähenemiseni avaliku sektori juhtimisel. Enam on hakatud rõhutama individualismi ja valikuvõimalusi, keskendutud on tarbija ja kliendi huvidele. Majandusliku ratsionalismi levik on mõju avaldanud ka üldharidusteenuse osutamisele. Haridussektoris toimunud muutused on põhjustanud otsustusõiguse detsentraliseerimise, koolidevahelise konkurentsi soodustamise, tarbijapoolse kontrolli suurendamise koolis toimuva üle ja finantsaruandlusele rangemate nõuete kehtestamise. Need pehmed on üle kandunud ka konkreetsetesse üldhariduskoolide finantseerimismeetoditesse. Kui pikka aega oli õpilastele seadusandlikult fikseeritud minimaalne haridusgarantii, mis sisaldas õpetamisega seotud kulusid (õpetajad, õppevahendid) ja tegevuskulusid, siis viimasel kümnendil on levima hakanud küllaldase finantseerimise pehmed, mis võtab arvesse iga konkreetse õpilase erivajadusi ning aitab nii õpilasel riiklikult kehtestatud minimaalset vajalikku teadmistaset omandada.

Haridusse suunatavatel ressurssidelt, nii nagu ka muudelt, soovitakse saavutada maksimaalne tulemus, rõhuasetus on efektiivsusel, kuid seda teatavate avalikele hüvitele omaste erisustega. Üldhariduskoolide rahastamise juures tuleb leida kompromisslahendus, alati ei saa lähtuda vaid majanduslikust põhjendatusest ja efektiivsusest, tuleb arvestada ka sotsiaalsete väärtustega. Haridusteenuse osutamiseks tehtavad kulutused õpilase kohta maapiirkondade väikekoolides on ja jäävad ka tulevikus kõrgemaks kui linna suurkoolides. Maapiirkondades elu säilimise tagamise nimel tuleb ühiskonnal aktsepteerida suuremaid kulutusi õpilase kohta neis piirkondades.

Optimaalne üldhariduse finantseerimissüsteem peab tagama ressursside õiglase jaotuse koolide vahel, arvestades iga kooli ja neis õppivate õpilaste tegelikke vajadustega. Samuti tuleb arvestada ka sotsiaalse ebavõrdsusega ühiskonnas. Võimalus kvaliteetse hariduse omandamiseks tuleb tagada ka väikese sissetulekuga peredest pärit lastele.

Tõhusa ja kõiki osapooli rahuldava finantseerimissüsteemi väljatöötamisel on olulise tähtsusega üldhariduskoolide tasandilt saadav tagasiside. Objektivne tagasiside, mis sisaldab lisaks raamatupidamislikele andmetele ka kuluarvestuslike pehmed

rakendades saadud infot, võimaldab läbi viia põhjalikke uurimusi ja analüüse, mille tulemusena on võimalik finantseerimise aluseid korrigeerida soovitud suunas.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on üldhariduskoolide finantseerimispehimõtete uurimine ja täiustamisvõimaluste väljapakumine olemasolevale üldhariduskoolide finantseerimissüsteemile Eestis. Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgnevad uurimisülesanded:

- uurida üldhariduskoolide finantseerimise aluseks olevaid erinevaid pehimõtteid ja meetodeid;
- uurida kuluarvestuslike aspektide rakendamise võimalusi üldhariduskooli tasandil, tegevustulemustest objektiivse tagasiside saamise eesmärgil;
- analüüsida Eesti üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi;
- selgitada välja ja analüüsida, mil määral Eesti üldhariduskoolides rakendatakse kuluarvestuspehimõtteid;
- selgitada välja ning analüüsida Eesti üldhariduskoolide juhtide suhtumist olemasolevasse rahastamissüsteemi;
- pakkuda välja võimalused olemasoleva üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi täiustamiseks.

Käesolev töö on oma ülesehituselt jagatud kolmeks peatükiks. Töö esimeses peatükis uuritakse, milliseid muutuseid on põhjustanud erasektori juhtimispehimõtete levimine avalikus sektoris. Põhjalikumalt keskendutakse nende mõjude analüüsimisele haridussektoris. Tuuakse välja toimunud muutuste positiivsed ja negatiivsed jooned. Seejärel uuritakse üldhariduskoolide finantseerimise pehimõtteid ning konkreetseid finantseerimismeetodeid. Käsitletakse nõudlus- ja pakkumispõhiste finantseerimismeetodite rakendamise pehimõtteid koos praktiliste näidetega erinevatest riikidest.

Töö teises peatükis keskendutakse kuluarvestuslikele aspektidele finantseerimismeetodite kujundamisel. Käsitletakse kuluarvestuspehimõtete rakendamisel genereeritava info kasutamist nii kooli tasandi juhtimisotsuste langetamisel, kui ka koolide toimimise tagasisidena ministeeriumi tasandile. Uuritakse, millised muutused arvestussüsteemides ja –pehimõtetes on endaga kaasa toonud uus

lähenemine avaliku sektori juhtimisele. Antakse ülevaade eelarvete osast üldhariduskoolide tõhusal juhtimisel. Samuti käsitletakse tegevuspõhise kuluarvestuse ja kulukäituri kontseptsiooni rakendamise võimalusi üldhariduskoolides. Uuritakse koolide tegevuspotsiaali (praktilist tegevusvõimsust) kui vahendit koolisiseses kuluarvestuses ning aspekti, millega tuleb arvestada üldhariduskoolide finantseerimisel.

Töö kolmas peatükk keskendub Eesti üldharidussüsteemile. Esmalt antakse ülevaade Eesti üldharidussüsteemist ja selle rahastamise alustest. Seejärel tutvustatakse lühidalt kavandatava üldhariduskoolde rahastamissüsteemi reformi põhiseisukohti ning tuuakse ära väljapakutud lahendused. Enamuse kolmandast peatükist hõlmab Eesti üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi empiiriline analüüs, mis põhineb autori poolt 2004. aasta märtsis Eesti üldhariduskoolide juhtide seas läbiviidud ankeetküsitluse tulemustel. Küsitluse esimene pool keskendub üldhariduskoolides rakendatavate kuluarvestuspõhimõtete uurimisele ning teine pool koolijuhtide suhtumise väljaselgitamisele olemasolevasse üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi. Kolmanda peatüki lõpus on esitatud autoripoolsed ettepanekud Eesti üldhariduskoolide finantsjuhtimissüsteemi täiustamiseks.

Kahjuks ei olnud töö koostamise ajaks lõppenud Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt kokkukutsutud munitsipaalkoolide finantseerimist uurinud töögrupi töö ja seetõttu polnud võimalik kasutada nende poolt väljatöötatud lõplike muutmissettepanekuid. Töö koostamise ajal oli kättesaadav vaid komisjoni vahearuanne, mille lähteseisukohti ja muutmissettepanekute projekte on antud töös arvesse võetud. Ka ankeetküsitluse läbiviimine tõi välja koolitasandil valitsenud teadmatuse ja infopuuduse reformikava ettepanekute suhtes.

Statistilised andmed, mida töös on kasutatud pärinevad Haridus- ja Teadusministeeriumist. Teadusartiklite saamisel on kasutatud EBSCO andmebaasi abi. Autori tänusõnad kuuluvad töö juhendajale prof. Toomas Haldmale asjakohaste märkuste ja nõuannete eest ning Helve Raik'ile ekspertabi osutamise eest ankeetküsitluse planeerimisel ja läbiviimisel. Samuti tänan kõiki üldhariduskoolide juhte, kes osalesid ankeetküsitluses ja aitasid sellega kaasa käesoleva töö valmimisele.

1. ÜLDHARIDUSE KUI AVALIKU HÜVISE OSUTAMINE NING FINANTSEERIMINE

1.1. Muutused avaliku sektori juhtimis- ja arvestuspõhimõtetes

Möödunud sajandi kaheksakümnendate aastate lõpus hakati Uus-Meremaal ja Austraalias vaatama avalikule sektorile ja tema tegutsemise tulemustele teisti kui seni oldi harjunud. Mõisteti, et avalikus sektoris liigub oluline suurus rahalisi vahendeid. (Haldma 2004: 31) Kui äriktoris on rahaliste vahendite juhtimisega tegeletud aastakümneid ja -sadu, siis avalikus sektoris on see valdkond suurema tähelepanu osaliseks saanud just viimastel kümnenditel. Avaliku sektori institutsioonid vajasisid muutusi, kuna leiti, et otsustusprotsesse on vaja kiirendada ning toimimise efektiivsust suurendada.

Viimasel kümnendil on avalikus sektoris aset leidnud mitmed põhimõttelised ümberkorraldused, mille peamiste trendidena on võimalik välja tuua järgmised (Dempster *et al* 2001: 2):

- valitsuse rolli vähenemine avaliku sektori teenuste osutamisel;
- konkurentsituatsiooni soodustamine (ka neis valdkondades, mis seni monopoolselt riigi või kohaliku omavalitsuse haldusalasse kuulusid);
- avaliku sektori tegevuse üle aruandluskohustuse tagamine;
- avalikele organisatsioonidele selgete standardite ja üheselt sõnastatud tegevuseesmärkide ja tegevustulemusi kajastavate näitajate (mis võimaluse korral oleksid kvantitatiivselt hinnatavad) kehtestamine ;
- suurema tähelepanu pööramine väljundi kontrollile – rõhutades tulemusi mitte nende saavutamise protsessi;
- isereguleerivate küsimuste (valdkondade) osas ametnike võimu vähendamine.

Erasektori äritegevusel põhinev teooria kinnitab, et efektiivsuse, tootlikkuse ja toote kvaliteedi väärtusnäitajate osas saavutatakse parim kompromiss nõudluse ja pakkumise

koosmõjul – tarbijapoolsete valikute ja otsese konkurentsi tingimustes (*Ibid.*: 3). Paraku ei ütle see, aga midagi ühiskondlike väärtuste saavutamise kohta, mis avaliku sektori teenuste juures tihtipeale olulisemat mõju omavad kui finantsmajanduslikud näitajad. Avaliku sektori teenuste ja tulemuste efektiivsuse peamiseks mõõdupuuks jääb avalikkuse heakskiit ja vajaduste rahuldamine. Kuid seejuures peab arvestama, et paralleelselt avaliku teenuse olemusliku protsessiga (haridusteenus, kultuuriteenus, raviteenus jne) toimub ka majanduslik protsess, sest avaliku teenuse pakkumise protsessis osalevad ka majanduslikud (rahalised) vahendid ning see nõuab ka vastavat juhtimist. (Haldma 2004: 31)

Kõike eelnevat arvestades ja aluseks võttes on välja töötatud uued põhimõtted avaliku sektori majandustulemuste juhtimiseks ehk nn uus lähenemine avaliku sektori juhtimisele (NPM – *New Public Management*) – rakendada avalikus sektoris äri sektorist pärinevaid juhtimismeetodeid (sh majandusarvestuse valdkonnas). Seetõttu võib öelda, et avaliku sektori juhtimine on teatud mõttes isegi keerulisem kui äri sektori juhtimine, sest omavahel tuleb integreerida kaks erinevalt käituvat protsessi (*Ibid.*: 31).

Vaatamata sellele, et NPM-il põhinevat lähenemist on rakendatud erineva taustsüsteemiga (reformide lähte positsiooniga) riikides, on võimalik välja tuua mitmeid ühiseid suundumusi, sõltumata sellest, kus nad välja on arenenud. Moos (2003: 21-22) on ühisjooned jaganud kaheks - sarnasused ühiskonna ja organisatsiooni tasandil.

1. Ühiskonna tasandil on sarnased:

- detsentraliseerimine, erastamine, hankelepingute alusel tööde sisseostmine;
- avalike institutsioonide konkurentsi kaasamine;
- demokraatliku kontrolli asendumine turukontrolliga.

2. Organisatsiooni tasandil on sarnased:

- siirdumine protsessilt sisendi/väljundi hindamisele;
- tööandja-agendi suhete levimine;
- majanduslike hüvitiste ja sanktsioonide rõhutamine;
- professionaalse, ettevõtjaliku juhtimise vajalikkus;
- organisatsiooni paindlikkuse tähtsustamine.

Need avaliku sektori trendid on viinud selleni, et avalike institutsioonide nagu näiteks koolide, juhid peavad vastutama teatud ametkonna (haridusameti, ministeeriumi) ees nii kooli finantspoole kui ka väljundi (õpilaste õppetulemuste või lõpetajate arvu) eest. See tähendab, nad peavad oma asutuste juhtimisel hoolikalt kinni pidama vastava ametkonna poolt kehtestatud eesmärkidest, tegutsemisraamistikust ja regulatsioonidest.

Lapsley (1999: 201) on NPM-i suundumusi kirjeldatud kui:

- avalike teenuste ümberkujundamist, eriti kui on tegemist detsentraliseerimise ja erastamisega (riigiettevõtete aktsiaseltsideks ümberkorraldamisega);
- vana avaliku halduse stiili asendamist uue avalikele teenustele keskendunud juhtimisega, mis on ajendatud soovist viia avalikud teenused turupõhimõtetele, eriti, kui turu välised tunnused – vajadus lepinguliste suhete järele, töötajate soov teha tööd – on rakendatud avalike teenuste suurema efektiivsuse saavutamise eesmärgil;
- juhtkonna rolli suurendamist (ülevalt-alla hierarhiline, funktsionaalne mõõde) avalike teenuste osutamisel;
- tajutavat vajadust ratsionaliseerida avalikke teenuseid ning sellele lisaks soov kvantifitseerida neid tulemuste paremaks väljatoomiseks (võit efektiivsuses, uus soorituste tase), kohustades vastutavaid inimesi aruandluseks.

Need NPM tunnused on leitavad paljudes reformiga seotud majandusruumides. Hollandis viimasel kahel kümnendil läbiviidud eelarvereformide eesmärk on olnud riigieelarvevahendite kokkuvõtte, tegevuste efektiivsuse tõhustamine ning detsentraliseerimine ja juhtimise parandamine. Hollandi eelarvereformide eesmärkide juures on võimalik ära tunda kaks peamist NPM-i teoreetilist lähtekohta: (1) suurema rõhu asetamine tulemuste eest vastutamisele (läbi kokkuvõtte, efektiivsuse ja tegevuste tõhususe rõhutamise) ning (2) erasektori juhtimisele omase stiili ja tehnikate sissetoomine (detsentraliseerides ja tõhustades institutsionaalset juhtimist). (Groot 1999: 354)

Esimene printsiip viitab selgepiirilistele tegevusstandarditele ja arvestuspõhimõtete kehtestamisele avalikus halduses. Arvestuspõhimõtete rakendamine viitab veelgi selgematele rahaliste väärtuste (kulud, tulud) kehtestamist objektidele (tegevused, organisatsiooni koostisosad ja väljundid). Seejuures eeldatakse, et arvestuspõhimõtete rakendamine omab jõudu nihutada organisatsiooni avatuse piire nii, et väliskeskkonna huvid saaksid levida - mõjutada organisatsiooni sisemust. (*Ibid.*: 354)

Teine printsiip toob sisse liikumise avalike organisatsioonide laiali jagamiseks eraldiseisvateks ettevõtlusüksusteks, mida juhivad selgete vastutuspiiridega juhid, kes omavad suuremat otsustusvabadust ning rakendavad erasektorile omast juhtimispraktikat. See juhtimispraktika sisaldab endas lepingulisi hankeid, sisemisi turge, töötajate töökohaga kindlustatuse vähenemist, tulemustele tuginevat tasustamissüsteemi, vastutuste selget jaotust ja suuremat tulemustele orienteeritust. (*Ibid.*: 355)

NPM-ist lähtuvad avaliku sektori reformisuunad rõhutavad individualismi ja valikuvõimalusi ning on keskendunud tarbija ja kliendi huvidele. Avalikud institutsioonid peaksid pakkuma teenuseid, mille korral üksikisikud saavad oma eelistustest lähtuvalt valikuotsused langetada. Keskseks aspektiks on võimu detsentraliseerimine. Kui tsentraalsed ametkonnad on eesmärgid fikseerinud, siis tuleks olemasolevad ressursid detsentraliseerida. Alama tasandi juhtkonnale tuleks anda otsustusvabadus, kuidas nende eesmärkideni jõuda. Lisaks loovad NPM-il põhinevad reformid võimaluse erastamiseks ja konkurentsiks. Eelnev avaliku sektori ebaefektiivsus on tulenenud suuresti madalast motiveeritusest tulemuslikkust saavutada ning organisatsioonilistest erinevustest. Eraomandus ja vastutus teenuse osutamise eest konkurentsiga turul suurendab tarbijate valikuid ja toodete/teenuste kvaliteeti. (Welle-Strand, Tjeldevoll 2002: 681)

NPM-i rakendamisega kaasnenud suund efektiivsuse suurendamisele on viinud personali vähendamisele ning samas tekitanud vajaduse mitmekülgsete teadmistega inimeste järele. Kui erasektoris on iseenesest mõistetav, et finantsala töötajad on vastava erialase ettevalmistusega, siis avalikus sektoris pole harvad juhud, kui rahandusega seotud ametikohti täidavad erialase ettevalmistuseta inimesed. Eraettevõtluses on

finantsjuhi positsioon organisatsiooni hierarhias kõrgem, tavaliselt teisel kohal peale tegevjuhti. (Lapsley, Oldfield 2001: 535) Viimase aja trendid näitavad ka avalikus sektoris mitmekülgsete teadmiste asendumist spetsiifiliste teadmistega – finantsjuhtimine, raamatupidamine, auditeerimine.

George A. Boyne poolt 2002 aastal läbiviidud uuringus (103-117) avaliku- ja erasektori juhtimise eripäradest leidsid püstitatud 13 hüpoteesist kinnitust vaid kolm, mille kohaselt: (1) avalikud organisatsioonid on bürokraatlikumad, (2) avaliku sektori juhid on vähem materialistid ning (3) neil on väiksem organisatsiooni kuuluvuse tunne, kui nende erasektori kolleegidel. Kinnitust ei leidnud teiste hulgas hüpoteesid, mille kohaselt avalikud organisatsioonid on keskkonnamõjutuste suhtes avatumad, avaliku sektori juhid töötavad keerulisemates tingimustes ja neilt nõutakse suurema hulga eesmärkide täitmist, avalike organisatsioonide keskkond on vähemstabiilne ning motivatsioon avalikke huve teenida on avalikus sektoris suurem.

Avaliku sektori reformimise juures üheks oluliseks teguriks kujunenud asjaolu, kas avalikke teenistujaid (ametnikke) on võimalik muuta nende senise praktika, kultuuri ja traditsioonidega riigiametnike staatusest juhtideks ning mõnel juhul ka ettevõtjateks. Ametnike roll on muutunud reeglite rakendajatest, meetoodilisest nõustajast ja ekspertteadmiste pakkujast, sisendite parima võimaliku kombinatsiooni loojateks ja rakendajateks, saavutamaks selgelt määratletud väljundit. Tulemused on määratletud äritermineid kasutades ning neid hinnatakse majandusliku kasu või väljundi alusel. Avalikud teenistujad peavad otsuste langetamisel rohkem tähelepanu pöörama mikroökonomilistele aspektidele ning nende otsustest tulenevale kvaliteedi-hinna suhtele. (Koch 1999: 98)

1.2. Avalikus sektoris toimunud muutuste mõju haridussektorile

Majandusliku ratsionalismi ideoloogia on avalikule sektorile mõju avaldanud kogu maailmas, aset leidnud muutuste ühisnimetajaks on “uus lähenemine avaliku sektori juhtimisele” (NPM – *New Public Management*). NPM-i lähtekohaks avalike teenuste juures on konkurentsiturgu sisse toomine. Majandusliku ratsionalismi mõju on nii suur,

et NPM on kogu arenenud maailma avalikule sektorile omaseks saanud. Selles osas ei ole erand ka üldharidusteenuse pakkumine.

Teoorias eksisteerib mitmeid põhjuseid, miks erasektori juhtimistehnikate rakendamine mittetulunduslikus keskkonnas ei pruugi õnnestuda. Eesmärgid on ambitsioonikad, väljundid ei ole lihtsalt mõõdetavad, põhitegevuse tehnoloogiline protsess pole läbipaistev ning lisaks vajavad paljud mittetulunduslikud organisatsioonid toimimiseks teatavat iseseisvust. (Groot 1999: 355)

Konkurentsitingimuste loomine seab riiklike koolide juhid ja õpetajad surve alla oma töötulemusi parandada ning seda keskkonnas, kus lapsevanemad kui tarbijad valivad kooli, kuhu nad oma lapsed saavad (Dempster *et al* 2001: 1). Konkurentsist ajendatud reformid on peamiselt seotud tööjõu kvaliteedi tõhustamisega selleks, et parandada üldist produktiivsust ning majandusliku konkurentsivõimelisust. Peamised strateegilised arengud seonduvadki detsentraliseerimise, üldistest eesmärkidest lähtuvate kvaliteedistandardite hindamise, täiustunud koolide juhtimise ja õpetajate väljaõppega. (Welle-Strand, Tjeldevoll 2002: 684) Üheks konkurentsist tulenevaks positiivseks mõjuks on õpetajate ja juhtkonna loominguksuse ergutamise. Andes igale koolile võimaluse õpilaste pärast konkureerida (suurem vabadus õppekavade koostamisel, kuid jälgides, et see toimuks riikliku kontrolli tingimustes), võib see pühendunud õpetajatele ja koolijuhtidele karjäärитеgemise haridussektoris ahvatlevamaks muuta. (Reitz 1993)

NPM tähendab tegelikult juhtimist läbi tarbijate eelistuste ning juhtimist samade põhimõtete alusel kui muus ärimaailmas (erasektoris). Selle mõtteviisi rakendamine hariduses on endaga kaasa toonud vautšersüsteemi, mille korral riigipoolne raha liigub koos õpilasega ning sunnib koole õpilaste pärast konkureerima (Welle-Strand, Tjeldevoll 2002: 681). Seega peab iga kool näitama, et ta pakub kvaliteetsemat teenust kui teised, võttes aluseks riiklike eksamite tulemused või kõrgkoolidesse edasiõppima asunud (vastuvõetud) õpilaste arvu.

Uue poliitika ambitsiooniks on muuta koolidirektorid rohkem juhtideks, õigusega otsustada õpetajate taseme ja klasside suuruse üle ning kontrollida kooli eelarve kasutamist (*Ibid.*: 681). Suur osa koolidirektoreid, kes on sellisesse olukorda sattunud, on mures haridusmoraali põhimõtete pärast - kooli panuses moraalse heaoluühiskonna

saavutamisel. Nad tunnevad muret konkurentsile orienteeritud trendide üle üldhariduse pakkumises. (Dempster *et al* 2001: 3)

Dempster, Freakley ja Parry uurimus (2001:3) näitas, et NPM-i põhimõtete rakendamine on mitmel pool endaga kaasa toonud riikliku üldharidussüsteemi ümberkorraldamise, kaasates endaga alljärgnevaid muutusi:

- otsustusõiguse detsentraliseerimise koolide isejuhtimise läbi;
- tingimuste loomise, mis õhutaks koolidevahelist konkurentsi;
- finantsaruandlusele rangemate nõudmiste kehtestamise;
- tarbijapoolse kontrolli suurendamise koolis toimuva üle;
- õppekavade ja järelvalve tsentraliseerimise;
- surve õpilaste, õpetajate ja direktorite väljundil põhinevaks hindamiseks;
- ootuse, et koolid avavad oma tegevuse avalikkuse järelvalvele;
- õpetajate kompetentsuse hindamise tööandja poolt kehtestatud nõuete alusel;
- õpetajate väljaõppe rangema reguleerimise.

Austraalias nagu ka teistes inglisekeelsetes maades on traditsiooniliselt riikliku koolihariduse rahastamisega kaasnenud tsentraalne kontroll eelarve ja kõigi majandustehingute üle. Aastaid kontrolliti ja administreeriti perioodikulusid tsentraalselt ning koolid olid tegelikult reaalse rahata. Näiteks paberi, kirjutusvahendite, kriidi ja teiste vahendite saamine käis keskklaost vastavalt taotlustele. Aja jooksul on, aga tööjõuga mitteseotud tegevuskulude eelarve üle kontroll koolidele antud. Kuid koolide hariduskulude eelarvest lõviosa moodustanud õpetajate palgakulu jäi tsentraalselt korraldatuks, niisamuti ka mehitamise funktsioon. (Hill 1996: 139)

Kuigi tsentraalne eelarvestamine ja finantsjuhtimine säästis õpetajaid õpetamisega mitteseotud ülesannetest, tekitas see paljudel juhtudel ebaefektiivsust, viivitusi ja jäikust. See viis selleni, et kooli tasandil oli väga väike huvi hoolida finantsvahenditest, mis moodustasid ühe koostisosa kõigist vahenditest ning kasutada neid õpilaste õppimisvõimalusi maksimeerides. (*Ibid.*: 139)

Viimasel kümnendil on suund Austraalias ja teistes inglise keelsetes maades vähendada tsentraalset kooli igapäevategevuste juhtimist, detsentraliseerida hariduse

administreerimist ning delegeerida vastutust, õigusi ja aruandluskohustust otse kooli tasandile. Riigikoole on julgustatud või kohustatud vastu võtma suuremat autonoomiat, eesmärgiga parandada kohaliku tasandi otsuste kvaliteeti ja vastutust ning õpilastele pakutava hariduse kvaliteeti. Oluline tegur liikumises isemajandavate koolide suunas on olnud koolipõhiste finantseerimismudelite väljatöötamine ja arendamine, mis võimaldaks kontrollida järjest suurenevat osa olemasolevatest finantsressurssidest üksiku kooli tasandil. (Hill 1996: 139-140)

Koolidevahelise konkurentsi tekitamine ja turupõhimõtete rakendamine mõjutab kõige vähem kõrge renomeega koole, kuhu on alati suur konkurents olnud, andes neile koolidele võimaluse endale õpilasi valida. Neil koolidel pole vaja efektiivsust suurendada või kulude kärpimisele mõelda. Seega mõjub konkurents negatiivselt eelkõige koolidele, mis pole hinnatud, mille maine on küsitav, tulenevalt ükskõik millistest tegelikest või kujuteldavatest põhjustest - halvas seisus olevad hooned, õpilaste halb edasijõudmine, madal sotsiaal-majanduslik staatus, mitmekesine etniline kooslus, kaugus (asukoht), õpilaste kõrge väljalangemise määr jne.

Dempsteri ja Mahony poolt 1998 aastal läbiviidud rahvusvahelise uuringu tulemusel selgus, et paljud koolidirektorid tõid välja mitmeid koole mõjutanud tegurid, mis tulenesid NPMi rakendamisest. Nende seas domineerisid sellised märksõnad nagu: õpilaste valimine, tasemerühmadesse jagamine, väljaheitmine, avatud juurdepääs, personali profiili kontroll (personali vähendamine, õpetajate vanusega manipuleerimine ja personali palkamine), õpetajate kompetentsus, lapsevanemate kaasamine, valikuline aruandlus, sissetulekute tekitamine (sponsorlus, õppemaksud), stipendiumid, populaarsed eriõppekavad, turundus ja reklaamimine (Dempster, Mahony 1998, viidatud Dempster *et al* 2001: 5 vahendusel). Direktorid tõid need valdkonnad välja kui probleemsed ja seda eriti olukorras, kus kooli rahastamispoliitika eeldab otsest konkureerimist õpilaste (arvu) üle.

Haridusteenuse osutamise eetilisele mõjutavad mitmed trendid avalikus sektoris, nende hulgas on Dempster, Freakley ja Parry (2001: 7) välja toonud järgmised:

- koolidevahelisest konkurentsist ajendatud turundustegevus,
- rõhu asetamine tarbija valikutele,

- õpilastesse kui klientidesse suhtumine,
- edukuse hindamine kooli turuosa alusel,
- turujõudude mõju koolihariduse korraldatusele .

Austraalia Queenslandi osariigi riiklikes koolides (552 koolis) läbiviitud uuringus paluti koolijuhtidel hinnata nende viie kriteeriumi mõju eetikapõhimõtetele haridusteenuse osutamisel. Uuringu tulemused on toodud tabelis 1.1.

Tabel 1.1. Turumajanduslike trendide mõju haridusteenuse eetilisele (Austraalia Queenslandi osariik)¹

| Trend hariduses | Neutraalne mõju (%) | Positiivne mõju (%) | Negatiivne mõju (%) |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|
| Koolidevahelisest konkurentsist ajendatud turundustegevus | 6 | 23 | 69 |
| Rõhu asetamine tarbija valikutele | 18 | 37 | 42 |
| Õpilastesse kui klientidesse suhtumine | 10 | 34 | 51 |
| Edukuse hindamine turuosa alusel | 11 | 13 | 73 |
| Turujõudude mõju koolihariduse korraldatusele | 0 | 7 | 81 |

Allikas: Dempster *et al* 2001: 7.

Nii nagu tabelist 1.1 näha, tunnetasid 69% küsitletud koolijuhtidest, et koolide turundustegevus mõjutab haridusteenuse eetilist negatiivselt. Selle põhjusena toodi välja koolide laialdased reklaamikampaaniad – flaierid, reklaamplakatid, brošüürid jm reklaamivahendid, mis muutsid koolijuhid PR- ja reklaamfiguurideks. Suurimat ohtu (81% koolijuhid arvates) tajuti, aga haridust suunama hakanud turujõududes. Koolijuhid propageerivad oma koole (mõnikord ka liialdades) suurema finantstoetuse saamiseks, teadvustades, et kõike seda tehakse õpilaste huvides. Kokkuvõttes oli peaaegu kolm neljandikku (72%) direktoritest seisukohal, et majanduslik ratsionalism mõjub negatiivselt nende ametialastele ja isiklikele väärtustele. (*Ibid.* 2001: 8)

Haridussektoris konkurentsi tekitamiseks on mitmetes riikides loodud soodsad tingimused erakoolide tekkeks ja arenguks. Loodetakse, et konkureerides erakoolidega

¹ Tabelis toodud tulemused on ümardatud, sest esialgne küsitlusskaala oli 7-palliline.

on ka riiklikud ja munitsipaalkoolid sunnitud oma tegevust efektiivsemalt ümber korraldama. Erakoolide asutamise soodustamise üheks võimaluseks on erakoolidele sama finantstoetuse kindlustamine kui riiklikele koolidele.

Kui 2002. aastal olid Norras erakoolideks vaid kirikuga seotud koolid ja eripedagoogilised koolid (nt Montessorri ja Waldorf), siis 2002. a lihtsustati erakoolide asutamist. Neile anti samas mahus finantstoetus, kui riiklikele koolidele. Kõige selle eesmärgiks oli konkurentsi tekitamine õpilaste pärast. Samas keelati kitsendava tingimusena erakoolidel kasumi teenimine. (Welle-Strand, Tjeldevoll 2002: 682) Siinkohal tõstatub olulise tegurina majandustulemusi kajastava aruandluse objektiivsus. Erakoolide finantsaruandlus peab põhinema ühtselt aktsepteeritud ning kõigi poolt rakendatavatel alustel, mis tagab finantsaruannete võrreldavuse ning võimaldab kasumi mitteteenimise kriteeriumi täitmist jälgida.

Konkurentsituatsiooni loomisel tuleb arvestada ka kõrvalmõjudega. Kui koolidevaheline konkurents jõuab juba õpilaste võimete tasemele, võivad mõned õpilased ja koolid silmitsi seista kõrvalejäämisega. Erivajadustega õpilastesse võidakse konkureerivate koolide poolt hakata suhtuma kui vähematraktiivsetesse. Akadeemiliselt nõrgemaid õpilasi võidakse näha, kui kooli üldisele kvaliteedile negatiivselt mõjujaid. Vähematraktiivsetes geograafilistes piirkondades asuvad koolid saavad palgata madalama kvalifikatsiooniga õpetajaid ja nii pakkuda vähemkvaliteetset haridusteenust. Seetõttu võivad vähemjõukatest peredest pärit lapsed sellise süsteemi puhul kannatajateks jääda. (*Ibid.*: 684)

1.3. Üldhariduskoolide finantseerimissüsteem ja -meetodid

1.3.1. Üldhariduskoolide finantseerimise põhimõtted

Hariduse rahastamise juures tõstatuvad tavaliselt kaks küsimust:

1. Kui palju raha oleks tegelikult vaja üldharidusteenuse osutamiseks?
2. Milline on olemasolevate vahendite õiglase jaotusmehhanism?

Üldhariduskoolide finantseerimine on aja jooksul arenenud ning läbi teinud mitmeid muutuseid. Kui algselt fikseeriti seadusandlikult minimaalne tase või garantii õpilasele, mis sisaldas üldist õpetamist, sh kvalifitseeritud õpetajaid, õpikuid ja tegevuskulusid,

siis viimasel ajal on hakatud rääkima *küllaldasest* finantseerimisest, mis peaks aitama õpilasel saavutada riigi poolt kehtestatud minimaalset kohustuslikku haridustaset. (Ramirez 2002/2003: 56)

Ühtsed finantseerimisalused ei võimalda arvesse võtta iga kooli ja selle õpilaste erinevaid vajadusi. Näiteks koolid, kus on palju muukeelseid õpilasi, peaksid saama täiendavaid vahendeid, et saavutada võrdne seis teiste koolidega, kus käivad riigikeelt oskavad lapsed. (Ramirez 2002/2003: 57) Kui riik kehtestab kohustuse igat last teatud kindla haridusliku tasemeni õpetada, siis peaks sellega kaasnema ka finantseerimissüsteem, mis võimaldaks õpetajatel õpilasi aidata selle taseme saavutamisel.

Peamine põhjendus hariduse riigieelarvest toetamisele tuleneb erafinantseerimise mõjust haridusele. Rikkamad inimesed tahavad oma laste haridusele rohkem kulutada, nii nagu nad kulutavad rohkem ka autodele, kodule ja rõivastele. Üldiselt arvatakse, et lapse võimalused elus ei tohiks sõltuda tema vanemate jõukusest ega sellest, millises omavalitsuses tema vanemad juhtumisi elavad. (Stiglitz 1995: 372) Riiklikud koolid etendavad haridussüsteemis olulist rolli peaaegu kõikjal. Suur osa neist, kes toetavad riikliku haridussüsteemi, toetavad ka lapsevanemate õigust alternatiivsete variantide vahel valida. Arvamused lähevad lahku küsimuse osas, kas sellist valikut tuleks toetada riikliku finantseerimise läbi ning kui jah, siis millises mahus. (Buckingham 2000a: 7) Kui kooliharidust rahastatakse riiklikult, siis peaks see ilma kedagi diskrimineerimata kättesaadav olema kõigile õpilastele, sõltumata nende perede majanduslikust olukorrast. Kuid see ei tähenda ilmtingimata üldist kõigile-ühetaolist koolisüsteemi.

Hariduse riiklik finantseerimine on levinud kogu maailmas, kuid kas majanduslikku lähenemist aluseks võttes on olemas optimaalne hariduse rahastamise mudel? Teooria argumendid kalduvad erinevatest allikastest, nii era- kui riiklikest vahenditest rahastamise poole. Riiklikku rahastamist toetavad argumendid põhinevad informatsiooni mittetäielikkusel ja väliste tegurite olemasolul. Eravahenditest finantseerimist on võimalik õigustada samuti mitmete asjaoludega. Esiteks isik, kes investeringust kasu saab peaks vähemalt osaliselt osa võtma selle finantseerimisest. Teiseks kaupa, mille eest makstakse tarbitakse ratsionaalsemalt kui seda, mis on tasuta

kättesaadav. Isik, kes kauba eest maksab on nõudlikum ka kauba kvaliteedi osas. Need on tegurid, mis sunnivad koole pidevalt edasi arenema. (Paul 2001: 27)

Austraalias läbiviidud era- ja riiklike üldhariduskoolide võrdleva uuringu tulemusena selgusid järgmised momendid (Buckingham 2000b: 2-6):

- erakoolide kulutused õpilase kohta on väiksemad kui riiklikes koolides;
- erakoolid pole ainult jõukatest peredest lastele;
- erakoolide õpilased saavutavad paremaid tulemusi riigieksamitel kui riigikoolide õpilased;
- erakoolide õpilased on edukamad õpingute jätkamisel ja hilisemal töö leidmisel;
- erakoolid ei vähenda riigikoolidele eraldatavate rahaliste vahendite hulka.

Mitmetes riikides (nt Austraalia, Norra) on riiklik finantseerimispoliitika konkurentsi soosivalt üles ehitatud (nt Welle-Strand, Tjeldevoll 2002; Hill 1996; Bjørnenak 2000 uurimused). Koolidevahelisel konkurentsil on positiivne mõju, kuid seejuures tuleb jälgida, et riiklikud ja munitsipaalkoolid saaksid piisavalt vahendeid, konkureerimaks mitteriiklike koolidega. Erakoolidele riiklike koolidega täpselt samas mahu finantseerimise kindlustamine ei pruugi alati õiglane olla. Kui riiklikud ja munitsipaalkoolid on tihtipeale tegutsenud aastaid ning nende peamiseks müügiartikliks haridusturul on ajaloolised traditsioonid, siis erakoolid meelitavad õpilasi peamiselt kaasaegsete õppimisvõimalustega (tänapäeva õppimisvajadusi arvestades rajatud koolihooned koos mitmete lisavõimalustega – ujulad, võimlad, spordiväljakud jne). Uue tänapäevase koolihoone ülalpidamiskulud on kindlasti väiksemad kui vana õppehoone (mis võib kõigele lisaks olla muinsuskaitse all, millest tulenevad täiendavad kitsendused ja piirangud hoone ülalpidamiseks ja remondiks) puhul.

Haridusturu arengutingimustest võib välja tuua kaks erinevat riigipoolse hariduse finantseerimise suunda (Krassavina 2002: 26):

- Esiteks, paljudes riikides haridust juhtivad riigiorganid ei juhi enam otseselt haridusasutusi, vaid esinevad tellija ja tarbija rollides. Seejuures ei muutu haridusasutused eraomandiks, vaid saavutavad administreerimisel iseseisvust, autonoomiat. Teiste sõnadega tekivad riigi haridussektori sees kvaasi-turud, kus omakorda tekivad haridusteenuste ostjad ja müüjad.

Kvaasi-turu tingimustes muutub tähtsamaks lepingute sõlmimine, kus peavad olema täpselt määratletud nii haridusasutuse, kui ka vastavate riigiorganite õigused ja kohustused.

- Teine riigipoolne hariduse finantseerimise suund on *lepingute sõlmimine* riigi haridusjuhtimise organite ja mitteriiklike haridusasutuste vahel. Antud meetod on viimasel aastakümnel muutnud väga populaarseks paljudes riikides. Mitteriiklike haridusorganisatsioonide palkamine haridusteenuste osutamiseks on suhteliselt uus nähtus. Riigile mittekuuluv haridusorganisatsioon võtab lepingu tingimustes enda peale teatud hinna eest kohustuse täita osa riigipoolsetest hariduskohustustest. Nagu ka kvaasi-turu puhul seisneb lepingu peaidee selles, et stimuleerida riigipoolseid haridusjuhtimise organeid keskenduma haridusteenuste kasutajate huvidele, vabastades neid hariduspakkujate huvide esindamisest ning andes turujõududele vahekohtuniku funktsioone.

Oluline on siinjuures märkida, et antud muutused ja haridusturu areng viib alles siis positiivsete tulemusteni, kui on täidetud teatud tingimused. Esiteks peab eksisteerima reaalne konkurents haridusteenuste potentsiaalsete pakkujate vahel. Teiseks, haridusturu arendamise vajalikuks tingimuseks on oskus fikseerida lepingu sõlmimisel täpselt hariduskvaliteedi nõudeid, mitte ainult mahu suurust. (Krassavina 2002: 27)

Riikliku finantseerimise (eelarvevahendite jaotamisel) kindlustamisel üldhariduskoolidele tuleb tähelepanu pöörata mitmete kriteeriumidele, milliste hulgas Hill toob välja järgmised (1996: 142-143):

- *Hariduskulude eelarve läbipaistvus*. Hariduse üldeelarves sisalduvad tegurid ning igale tegurile antud suhteline osakaal peaksid sõltuma selgelt hariduse eripäradest.
- *Kuluefektiivsus*. Hariduse üldeelarve jaotuse suhtelisus peaks peegeldama efektiivset teed saavutamaks kooli ja klassikomplekti efektiivsust. Koolid peaksid püüdlema kuluefektiivsuse poole ning kasutama selleks kulude efektiivsusanalüüsi, mis võrdlevad eesmärgi saavutamise alternatiivseid võimalusi. Praktikas on süsteemid võimelised võrdlema vaid piiratud alternatiivide ringi, seega rahastamismudelid, mis baseeruvad sel põhimõttel

koondavad kokku info kõige vähem kulukast võrreldud alternatiivist, kuid see ei tähenda ilmtingimata veel võimalikest eesmärgi saavutamise meetoditest odavaimat.

- *Õigus*. Sarnase õppekorralduse ja -vajadusega koolid peaksid saama võrdses kogumahus ressursse kooli eelarvesse. See tähendab asjakohast ja igakülget informatsiooni nende parameetrite kohta, mis kõige paremini ennustavad või määratlevad õpilaste õppimisvajadusi ning selle info kasutamist finantsvahendite jaotamisel koolidele.
- *Selgus ja arusaadavus*. Hariduse üldeelarve jaotusbaas peaks olema avalik, selge ning kergesti mõistetav kõigile huvitatud osapooltele. See on oluline põhimõte, mis praktikas on tihtipeale tähelepanuta jäetud. Seda eelkõige keerukusest ja mitmesugustest muudest teguritest tingituna, mida tuleb arvestada tagamaks õiglast rahastamissüsteemi. Paljud rahastamise mudelid on muutunud äärmiselt keerukateks ning seetõttu puudub selgus ja arusaadavus.
- *Volitatus*. Ressursside jagamise otsused tuleks teha tsentraalselt vaid sel juhul, kui neid ei ole võimalik langetada lokaalsel tasandil. Kuluartiklid tuleks kooli eelarvest välja arvata vaid siis, kui kool ei suuda seda kulutust kontrollida, kui kulutused kõiguvad liigselt, kui kulude struktuur on ettearvamatu või kui kulutus on ühekordne.
- *Vastutus*. Kool, mis saab vahendeid läbi riikliku haridusele eraldatud eelarve ning kus õpivad kindlate õppimisvajadustega õpilased, on vastutav nende vajadustele vastava õppeprogrammi pakkumise eest. Koolijuhtidel on õigus langetada ressursside kasutamise osas otsuseid ning nad peavad vastutama nende ressursside tõhusa kasutamise eest, sealhulgas väljundi (õppeedukus, lõpetajate arv) eest seostatuna õppimisvajadustega. See viitab õpilaste õppeedukuse avaldamisele ja koolide poolt antavale lisandväärtusele õpilaste õppetöös.
- *Strateegiliste muutuste rakendamine*. Koolide rahastamisalustes radikaalsete muudatuste tegemine (nt koolide eelarve kujunemise aluseks oleva valemiga muutmine) peaks toimuma järkjärguliselt mitmete aastate jooksul, et vältida dramaatilisi muutusi koolide rahastustasemetes erinevatel aastatel. Üheks võimaluseks on finantseerimistaseme konstantsena hoidmine neis koolides, mille finantseerimine peaks uue finantseerimisvalemiga rakendamisel vähenema,

samas suurendades ülejäänud koolidele eraldatavate vahendite hulka täiendavas mahus.

Saksamaal tagatakse õigus riiklike ja munitsipaalkoolide rahastamises läbi liidumaade tasandi valitsuste, kes koole finantseerivad. Kuigi koolide rahastamisel on teatav osa ka kohalikul komponendil (peamiselt koolihoonete osas), tuleb siiski suurem osa toetusest konkreetselt liidumaalt, sisaldades endas kogu õpetajate palgaraha. Saksamaa süsteemi iseloomustab liidumaa kontroll haridussüsteemi üle. Kohalike omavalitsuste mõju piirdub vaid koolide avamise, sulgemise ja asukoha määramisega. Liidumaa määrab kindlaks nii õppematerjalide valiku ja taseme, kui ka õpetajatelt nõutava kvalifikatsiooni. Üldine põhimõte on, et “kohalik omavalitsus ehitab (kooli)hoone, kuid liidumaa on hoone peremees”. Sakslased on võrdsuse koolide rahastamises viinud nii kaugele, et nende põhiseadus välistab põhiseadusliku kaitse alt õiguse asutada erakoole, mis aitavad kaasa õpilaste jaotamisele tulenevalt nende vanemate jõukusest. Tegelikuses on erakoolidele põhiseaduslikult antud õigus saada riigiabi teatud olukordades, et kõrvaldada riiklike ja erakoolide vahelist ebavõrdsust. (Reitz 1993)

Otsustamisel, kas olemasolevat üldhariduse finantseerimissüsteemi on vaja muuta, tuleks vastused leida järgmistele küsimustele (National Association of State Boards of Education 2003: 2):

- Kas kõik olemasolevad vahendid on koolide vahel õiglaselt ära jagatud ning sellega kaasneb vastutus tulemuste eest?
- Kas jaotused on õpilastest lähtuvad?
- Kas jaotusalused on kõigi osaliste poolt heakskiidetud ja mõistetavad?
- Kas informatsioon, millele tuginedes jaotusotsused langetatakse on selge, nõuetele vastav ja kergesti kättesaadav?
- Kas ressursside jaotamise administreerimisega seotud kulud on minimeeritud?

Toodud kriteeriumid on olulised kõigi finantseerimissüsteemide juures, sõltumata konkreetsest finantseerimismeetodist.

1.3.2. Üldhariduskoolide finantseerimismeetodid

1.3.2.1. Finantseerimismeetodite liigitus

Kuni 80. aastateni kasutas suurem osa riikidest üldhariduskoolide finantseerimisel *ekstrapoleerimise meetodit*, mis tähendas kasvava finantseerimise printsiibi rakendamist. Finantseerimine toimus juurdekasvu regulaarse kinnitamise alusel, mis liideti eelmiste perioodide finantseerimistasemele. Seejärel tuli ekstrapoleerimise meetodi asemel paljudes riikides kasutusele finantseerimise mahu määramiseks *normatiivne meetod*, mis tähendas “finantseerimist valemi alusel”. Selle meetodi järgi eraldati haridusasutustele vahendeid spetsiaalsete näitajate alusel: õpilaste arv, õpilase õppimise aeg, mille lõppedes lõpeb ka finantseerimine. Ka Eestis lähtutakse üldhariduskoolide finantseerimise mahu määramisel õpilaste arvust, õpilaskoha maksumusest ja teatud koefitsiendist. (Krassavina 2002: 28)

Õpilaste arvust sõltuva finantseerimise korral on koolidel huvi võimalikult suurt arvu õpilasi koolis hoida, kuid eksisteerib oht, et keskendutakse vaid nende õppekavade õpetamisele, mis on populaarsed ning millega kaasnevad madalad kulutused. Erialasid (õppeaineid), mille õpetamine on kallis ning, mis nõuavad koolilt täiendavate investeeringute tegemist hakatakse vältima, kuigi haridusliku mitmekesisuse seisukohast oleks nende õpetamine vajalik. Koolid on huvitatud võimalikult väikesest õpilaste väljalangevusest, sest see mõjutaks otseselt kooli eelarvet. Seetõttu võidakse hakata järelandmisi tegema ka õpilastele esitatavates nõuetes. Õpilaspõhise finantseerimise negatiivsete ilmingute vältimise võimalus on finantseerimine seada sõltuvusse lisaks õpilaste arvule ka õpetatavatest erialadest (ainetest). Sellise süsteemi korral eraldataks eriprogramme läbiviivatele koolidele täiendavaid vahendeid.

Üldhariduskoolide finantseerimine võib põhineda nii õpilaste, õpetajate kui klassikomplektide arvul, millele lisanduvad õpilaste, õppekavade ja koolide iseärasusi ning vajadusi arvesse võtvad (koefitsientidel põhinevad) täiendavad eraldised. Finantseerimisskeeme saab eristada ka kui nõudlus- ja pakkumispõhiseid, sõltuvalt sellest, kellele riiklikud vahendid eraldatakse. Pakkumispõhise finantseerimise korral rahastatakse haridusinstituutsioone. Nõudluspõhise finantseerimise korral eraldatakse vahendid/vautšerid õpilastele, kes ostavad haridusteenust vastavalt oma soovile.

Nõudluspõhine finantseerimine annab valikuvõimaluse indiviididele. (Eamets *et al* 2003: 74-75)

Nõudluspõhine finantseerimine võib olla ka kaudne – institutsioone rahastatakse vastavalt tudengite valikule (üldhariduskoolide kontekstis seondub eelkõige gümnaasiumi osas valikainete (erialade) valikuga). Sellest lähtuvalt on sisendipõhine finantseerimine (arvestades tudengite arvu) kaudne nõudluspõhine finantseerimine – tudengid mõjutavad õppekava valides haridusinstituutsiooni eelarvet. Tudengite arvul põhinevat finantseerimist saab vaadelda nõudluspõhisena vaid juhul, kui teatud tingimused haridusturu edukaks toimimiseks on täidetud. Peamine tingimus on pakkujate ja klientide (tudengite) vaba juurdepääs turule ning hinnamehhanismi olemasolu (võimalus hinna ja kvaliteedi eristamiseks). (*Ibid.*: 75)

1.3.2.2. Pakkumispõhine finantseerimine

Pakkumispõhise finantseerimise korral laekuvad finantsvahendid, kas riiklikust või kohalikest eelarvest otse koolidele. Meetodeid, mille alusel raha koolidele jagatakse on mitmeid, neist kõige levinum finantseerimisviis lähtub koolis õppivate laste arvust. Autoripoolne analüüs näitas, et pakkumispõhist finantseerimist võib vaadelda:

- 1) õpilaspõhisena – finantseerimise aluseks on õpilaste arv (nt Austraalia);
- 2) koolipõhisena – finantseerimise aluseks on kool, koos oma eripäradega (Norra);
- 3) kombineeritud süsteem – üks osa vahenditest jagatakse õpilaspõhisena ning teine osa koolipõhiselt (nt Tšehhi).

Kuigi õpilaspõhise finantseerimismeetodi puhul võetakse aluseks õpilaste arv, pole finantseerimisskeemid nii lihtsad. Eesmärk on koole rahastada, mitte koolis käivate õpilaste või koolis töötava personali arvu alusel, vaid keskenduda iga kooli tegelikele vajadustele, võttes aluseks neis õppivate õpilaste iseärasused. See saavutatakse tavaliselt läbi osakaale arvestavate valemite kasutamise. Selles protsessis alustab kool alusühikuga 1,00 õpilase kohta, millele lisanduvad täiendavad kaalud tulenevalt erilistest tunnusoontest. Kaaludena võidakse kasutada näiteks järgnevaid kriteeriume (National Association of State Boards of Education 2003: 2):

- õpilased, kellel on piiratud (riigi)keele oskus;

- õpilased, kes pole määratletud testides (nt riiklikud eksamid) piisavalt häid tulemusi saavutanud;
- erivajadustega lapsed (igale erivajadusele vastab eraldi kaal);
- õpilaste majanduslik seis;
- õpilased, keda kasvatab üksikvanem ning lisaks ka situatsioonid, kus õpilane ise on noorukist lapsevanem.

Finantseerimisvalemitesse on võimalik teha ka mitmeid teisi kohandamisi. Nende hulgas õppetasemest lähtuvad lisaeraldised (erinevad kaalud algkoolidele, põhikoolidele, gümnaasiumidele), täiendavad vahendid kooliprogrammide arendamiseks (sealhulgas süvaõppeprogrammid, kutseharidus, väljalangevuse vähendamine) ja teised koolist tulenevad tegurid (täiendavad vahendid väikestele koolidele).

Kaalutud jaotusvalemi kasutamise eesmärk on lisaks ressursside õiglasemale jaotamisele ka kohaliku koolitasandi kontrolli suurendamine ressursside kasutamise üle. Kui ressursid on koolidele jagatud, töötavad koolijuhid välja eelarve kasutamiskava, mis peaks toetama kooli akadeemilisi plaane. (Williams 2002: 7)

Pakkumispõhise finantseerimise näitena võib vaadelda Austraalia ja Norra üldharidussüsteeme. Austraalias on üldhariduskoolide finantseerimise peamine allikas tulumaks, mida kogutakse riiklikult ning, mis jagatakse seejärel osariikidele ja kohalikule tasandile läbi üldiste ja eriotstarbeliste toetuste. Vahendite jagamisel arvestatakse tegelikke normkulusid erinevates osariikides. Osariikide ja territooriumite lõikes esineb märkimisväärsed erinevusi hariduskulude struktuuralses jaotuses.

Mitteriiklikud koolid saavad keskvalitsuselt pearaha sõltuvalt 12-kategoorialisest pearaha finantseerimise tabelist, kus pearaha varieerub \$334(US) ja \$1 375(US) vahel algkooli ning \$530(US) ja \$2011(US) vahel keskkooli õpilase kohta. Koolid on kategooriatesse jagatud vajadusi arvestades. Need toetussummad on suhteliselt suured, kuid jäävad oluliselt alla riiklikele koolidele eraldatavatele summadele. (Hill 1996: 142)

1995/96 õppeaasta Victoria osariigi üldhariduskoolide koondeelarve oli \$1 814 miljonit, millest veidi enam kui viis protsenti (\$96 miljonit) kulutati üldise hariduse

administreerimise peale, sealhulgas tsentraalse- ja lokaaltasandi töötajate palgaraha, haldamise ja kontorite kulu ning osa Õppenõukogu² tegutsemiskuludeks. Seega \$1 718 miljonit ehk 95% kogu koolihariduse eelarvest tehakse kättesaadavaks kulutuste tegemiseks kooli tasandil. (Hill 1996: 143)

Täiendavalt võetakse kogu eelarvest maha \$146 miljonit ehk 8% kooli tasandil aset leidvate kulude katteks. Need vahendid arvatakse välja põhjendusel, et koolid ei ole suutelised neid kulusid mõjutama või eeldatakse, et kulutused varieeruvad liialt või kulutuste struktuur (ulatus) on etteaimamatu. See hõlmab kulutusi nagu: õpilaste bussitransport, mis on teise riikliku agentuuri kohustus; toetuste jagamine vaestele perekondadele, aidates neil katta koolis käimisega kaasnevaid vältimatuid kulusid nagu koolivorm ja raamatud; asendusõpetaja palgakulude katmine, kui algne õpetaja puudub pikemalt; ning kooli tugiteenuste pakkumine nagu logopeedid, psühholoogid, jne., kes teenindavad mitmeid koole. (*Ibid.*: 143)

Tabel 1.2. Victoria osariigi koolide eelarve kujunemine 1995-96 majandusaastal

| Näitaja | Miljonit \$ | Osakaal % |
|-------------------------------------|-------------|-----------|
| <i>Koolitasandi kulutused</i> | | |
| Kooli üldeelarve | | |
| Pearaha | 1 314 | 72,5 |
| Halduskulud | 98 | 5,4 |
| Õpilaste ebasoodne olukord | | |
| Puuded ja vigastused | 56 | 3,1 |
| Erilised õppimisvajadused | 22 | 1,2 |
| Riigikeel pole emakeel | 25 | 1,4 |
| Maapiirkonnad ja eraldatus | 16 | 0,9 |
| Prioriteetsed programmid | 42 | 2,3 |
| Kooli kogueelarve | 1 572 | 86,7 |
| Mahaarvamised | 146 | 8,0 |
| Koolitasandi kulutused | 1 718 | 94,7 |
| <i>Mitte-koolitasandi kulutused</i> | | |
| Administratsiooni kulud | 96 | 5,3 |
| Kogu riigikoolide rahastamine | 1 814 | 100,00 |

Allikas: Hill 1996: 144

² ingl. *Board of Studies* – seadustega ettenähtud organ, mis kehtestab õpilastele standardid nii era- kui riiklikes koolides ning hindab ja sertifitseerib kõik õpilased 11. ja 12. aastal - kooli kahel viimasel aastal.

Järele jääb \$1,572 miljonit ehk 87% kogueelarvest, mis jagatakse otse erinevatele koolidele. Koolidele eraldatud vahendid on omakorda jagatud seitsmesse alakategooriasse, millest suurim on “pearaha”. Pearaha on õpilase kohta arvestatud kulud, mis peaksid katma kooli tegevuskulud ja õpetamise, juhtimise ning muu õpetamisega mitteseotud personali töötasud. Teine alakomponent, halduskulud, on pigem kooli kui õpilase põhine vahendite jaotamine, sellega kaetakse koristamise, hoonete ja üldterritooriumi korrashoiu ning kommunaalkulud – vesi, kanalisatsioon, elekter, gaas. Ülejäänud viis alakomponenti on lisatud eelkõige selleks, et katta ära erisused, mis tekivad ebasoodsas situatsioonis olevate laste õpetamisega. (Hill 1996: 143-144)

Kuni 1998. a tugines palga- ja tegevuskulude katmiseks mõeldud finantseerimine ühtsel õpilase pearaha määral põhikooli osas ja ühtsel pearaha määral keskkooli osas. Keskkooli pearahamäär oli umbes 43% kõrgem kui põhikooli pearahamäär. 1998 aastast tehti ettepanek võtta pearahasüsteemi juures kasutusele erinevad kaalud tulenevalt õppetasemest. Kaalud määrati selliselt, et väheneks põhi- ja keskkooli õpilaste finantseerimise erinevus, eriti vahe, mis oli ühest tasemest teise üleminekul. (*Ibid.*: 144-145)

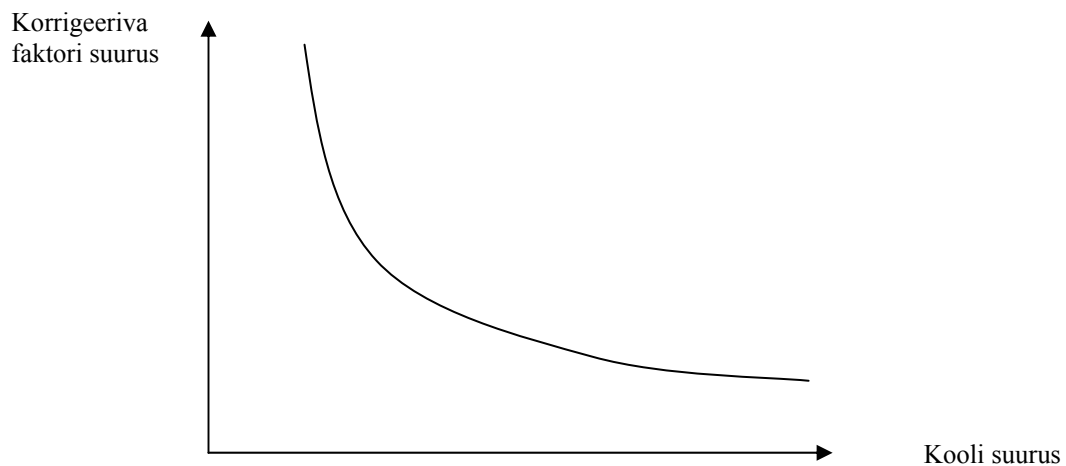
Esimese kahe klassi osas (eelkooli- ja 1. klass) osas tehti ettepanek, et pearaha määrad oleksid vähemalt 20% kõrgemad kui 3. ja 4. klassis. See annaks võimaluse väiksematele klassidele eelkooli osas ning võimaldaks põhjalikumalt kirjakeele õpet 1. klassis, kaasa arvatud individuaalõpet. Kaalud 5. ja 6 klassile on kõrgemad kui 3 ja 4 klassi omad. 7. klassi pearahasid (keskkooli esimene klass) vähendati märkimisväärselt, võrreldes 6. klassiga. 9.-12. klassi pearahamäärad fikseeriti kasvava trendina, kuna neid õppetasemeid iseloomustab suur valikuvõimaluste arv - õpilastele pakutakse laias valikus valikaineid, mille hulgast nad endale meelepärast valima peavad. Kahel viimasel aastal muutub otsustamine veelgi tähtsamaks, siis valivad õpilased välja valdkonnad, mida nad süvendatult õppima hakkavad. (*Ibid.*: 146) Mitmekesise õppimisvõimaluste valiku pakkumine suurendab otseselt nende klasside õpetamisega seotud kulusid. Samuti on viimastes klassides suur osa juhendamisel ja karjäärinõustamisel. Lisaks on kulude suurenemise põhjuseks ka kallimad õppematerjalid ja -vahendid.

Koolide üldeelarve jagamisel aluseks olev pearahal põhinev ressursside jaotamise valem sisaldab endas kahte komponenti - pearahasumma on läbi korrutatud kaaluga, mis vastab õpilase klassile ning korrigeeriva teguriga, mis võtab arvesse õpilase majanduslikku olukorda ning täiendavaid kulusid, mis on seotud maapiirkondades olevate väikeste koolidega. Valemi kujul oleks pearahal põhinev finantseerimine järgmine (Hill 1996: 147):

$$(1.1.) \quad \text{Pearaha} = f\left(\sum w_j n_j X_j\right),$$

Kus f - on korrigeeriv tegur,
 w_j - j-ndale klassile vastav kaal,
 n_j - j-nda klassi õpilaste arv,
 X_j - üldine pearaha suurus dollarites

Korrigeeriv tegur on pöördvõrdeliselt seotud kooli suurusega, mida suurem on kool, seda väiksem on korrigeeriva faktori väärtus ja vastupidi. Finantseerimisvalemis kooli suurust arvestavat tegurit on kujutatud joonisel 1.1.



Joonis 1.1. Korrigeeriva faktori graafiline kujutamine (Hill 1996: 147, autori koostatud)

Halduskulude katmine toimub pigem kooli- kui õpilaste põhiselt, kuigi finantseerimise aluseks olev valem võtab arvesse nii haldusala suurust ja koolis käivate õpilaste arvu. Näiteks hoolduse ja väiksemate remonditööde (üks osa halduskuludest) eelarve jaotakse 50% ulatuses tulenevalt koolide hallatavast territooriumist, 25% ulatuses

tulenevalt koolihoone ehitamisel kasutatud materjalidest ning 25% ulatuses tulenevalt koolihoonete suhtelisest seisukorrast. (Hill 1996: 147-148)

Erivajadustega lapsed (puuded, vigastused) võivad käia nii erikoolides kui tavakoolides. Tavakoolidele, kus õpivad ka erivajadustega lapsed eraldatakse täiendavaid vahendeid. (*Ibid.*: 148)

Eriliste õppimisvajaduste väljaselgitamisel ehk õpperaskuste ennustamisel kasutatakse järgmiseid kriteeriume (*Ibid.*: 149):

- vaesus (X_1) – hinnatakse selle alusel, kas õpilane saab sotsiaaltoetusi;
- amet (X_2) – kas leibkonna peamine toitja on töötu, kutseoskuseta, oskustööline, valgekrae või tippspetsialist.
- kodune keel (X_3) – kas kodus kõneldav keel on riigikeel;
- perekond (X_4) – kas õpilane on ilma ühegi vanemata, ühe vanemaga või mõlema vanemaga.
- päritolu (X_5) – kas on tegemist pärismaalasest (aborigeenist) õpilasega.
- liikuvus (X_6) – kas õpilane on lähiminevikus kooli vahetanud.

Regressioonanalüüsi tulemusena leiti, et spetsiaalsete kaalude kasutamine ei anna oluliselt paremat tulemust ning ainult kodus kõneldava keele kaalu peeti vajalikuks vähendada. Õppevajadusi arvestav koefitsient leitakse järgmiselt:

$$(1.2.) \quad \text{Erilised õppevajadused} = X_1 + X_2 + 0,5X_3 + X_4 + X_5 + X_6$$

Prioriteetsete programmide läbi rahastatakse täiendavalt valitsusepoolseid initsiatiive, nendeks võivad olla eriprogrammid nagu mõne muusikariista õpetamine või keeleõpe. (Hill 1996: 150-151)

Maa- ja eraldatud piirkondades asuvatele koolidele eraldatakse täiendavaid vahendeid, eraldiste suuruse kalkuleerimisel võetakse arvesse kaugus pealinnast, kaugus lähimast maakonnakeskusest, kus on üle 20000 elaniku ja kaugus lähimast põhi- või keskkoolist (vastavalt millega tegemist on). Täiendavalt eraldatakse maapiirkonna koolidele veel vahendeid tulenevalt koolide suurusest, jaotades koolid kuni 200 õpilasega koolideks ja kuni 500 õpilasega koolideks. (*Ibid.*: 150)

Piirkondliku eripära ja koolide suurust võtavad arvesse ka teiste riikide üldhariduskoolide rahastamissüsteemid. Kuni 1996. a kasutati Poolas linna ja maapiirkondade koolide finantseerimisel koefitsiente, mis lähtusid klasside keskmisest suurusest. Õpilastele, kes käisid koolides, kus klasside keskmine suurus oli alla 15 õpilase, rakendati koefitsienti 1,86, 15-18 õpilasega klasside puhul 1,44 ning üle 18 õpilasega klasside puhul 1,33. Lisaks rakendati linnakoolidele, mille klasside keskmine suurus oli alla 24 õpilase koefitsienti 1,2. 1996. a lihtsustati süsteemi ning kõigile maapiirkonnas koolis käivatele lastele rakendatakse määra 1,33 ja alla 5 000 elanikuga linnades koolis käivatele lastele määra 1,18. (Levitas *et al* 2002: 138)

Kaaluga läbikorrutatud õpilaste arv jagatakse normatiivse klassi suurusega (26) ning korrutatakse normatiivse tundide arvuga nädalas (27). Tulemus jagatakse õpetaja õppetöö tundide arvuga nädalas (18) ning nii saadakse normatiivne õpetajate arv. Üldhariduskooli palgakulude leidmiseks korrutatakse leitud normatiivne õpetajate arv kaalutud keskmise õpetaja palgamääraga. (*Ibid.*: 138)

Teiseks pakkumispõhise finantseerimise näiteks on Norra, kus kohalikud omavalitsused finantseerivad suurt enamust koolidest (99%). Eelarve klassifitseeritakse enne koolidele jagamist. Suurima osa moodustab “tavalise õppetööga seotud tegevused”. Eelarve teisendatakse finantsnäitajatest õppetundideks (tundide arvu all mõeldakse ühte tundi nädalas kogu õppeaasta vältel), mis jaotatakse koolidele valemiga kasutades. Jaotusvalemid on erinevates omavalitsustes erinevad, kuid neis kõigis sisalduvad järgmised komponendid (Bjørnenak 2000: 196-197):

- klassikomplektide arv,
- õpilaste arv,
- täiendavad püsikulud kooli kohta.

Näiteks Stavangeri piirkonna keskkoolidele rakendatav valem on järgmine (*Ibid.*: 197):

$$Tundide arv = 15 + 12 * klasside arv + 0,9 * õpilaste arv$$

Kooli juhtkonna (direktorid, kooli inspektorid) finantseerimine toimub samuti valemipõhiselt, kuid erinevalt õppetöö finantseerimisest, on see valem ühtne kogu riigis.

Alljärgnev valem määrab finantseerimise aluseks olevate ametnike arvu kooli juhtkonnas:

Ametnike arv = 0,13 + 0,0045 esimese 50 õpilase kohta + 0,0025 järgmise 150 õpilase kohta + 0,0018 kõigi ülejäänud õpilaste kohta

Ülalmainitud eelarves ei sisaldu kooli sekretäride, hooldajate ja koristajate kulu, nende vahendite jagamiseks on eraldi lähenemine. Täiendavaid vahendeid jagatakse ka erivajadustega laste ning muulastest laste õpetamiseks. (Bjørnenak 2000: 197)

Tšehhi Vabariigis toimub üldhariduskoolide finantseerimine kahetasandiliselt – riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarvest. Riigieelarvest vahendite jagamine toimub kahes etapis. Esimeses etapis jaotatakse vahendeid vaid normatiivselt ühikute alusel (õpilast arv, koolisööki saavad õpilased). Tšehhi Haridus-, noorte ja spordiministeriumi poolt kehtestatud ühikute ja normide koguarvust tulenevalt kalkuleeritakse vajalik personali hulk õppekava täitmiseks koolis. Samas arvutatakse ministeriumi poolt välja ka töötajate keskmine palgatase. Töötajate koguarvule ja keskmisele palgale tuginedes leitakse personalikulude katteks vajalike vahendite summa. (Krátký *et al* 2002: 230)

Teises etapis jagatakse vahendid koolidele. Kooliamet määrab õppetundide arvu igas koolis ja kooliga seotud rajatistes (nt. hoolduskeskus, noortekodu jne.) ning personali vajaduse (õppetööga seotud ja –mitteseotud personali arvu). Kooliamet jaotab vahendid nende töötajagruppide palgakulude katmiseks normatiivselt, ettenähtud töötajate arvu alusel. Normatiivne õppepersonali arv leitakse iga koolitüübi osas statistiliste andmete, igal sügisel koolis õppivate laste arvu alusel. Mittepedagoogilise personali arv leitakse samuti normatiivide alusel. Piirkondlikud kooliametid on kursis koolide olukorraga ning nad võivad teha muudatusi normmääradesse. (*Ibid.*: 230)

Munitsipaaltasandi kohustus on koolide muude kulude, v.a. personalikulude, katmine, mis jaotuvad kaheks (*Ibid.*: 232-233):

1. investeringutega seotud kulud (koolihoonete ehitamine, rekonstrueerimine, moderniseerimine). Lisaks ka kooli põhivarade soetamine (väärtuses üle 40 000 CZK).

2. muud kulud – kooli sisseseade, kontoritarbed, koristusvahendid, sidekulud, õigusteenuste kulud, tehnilised teenused, hoonete ja rajatiste hooldamisega seotud kulud ning kommunaalkulud.

Ka Eestis finantseeritakse munitsipaalüldhariduskooli kahetasandiliselt. Riigieelarvest kaetakse pedagoogide palgakulud ja õpikute soetamise kulud ning kohalike omavalitsuste eelarvetest koolide tegevuskulud. Eesti üldhariduskoolide finantseerimist on lähemalt käsitletud peatükis 3.2.1.

Konkreetsed üldhariduskoolide finantseerimismudelid võivad riigiti erineda, kuid kõigi nende juures on püütud siduda erinevaid tegureid, sealhulgas

- **Efektiivsus.** Koolide ja koolisüsteemide rahastamise eemaldumine “üks sobib kõigile” mudelist. Seda toetab ka asjaolu, et koolitöötajatel on parem info kindla kooli vajadustest, kui seda on kellelgi kõrvalseisjal. Kooli personali kaasamisel otsustamisse, mis mõjutab õpilasi ja neid endid, on tunnetatav suurem pühendumine ja omanikutunne otsuste täitmisel, kui otsuste korral, mis on ülevalt poolt peale pandud.
- **Õigus/piisavus.** Pikka aega on teadvustatud rahastamise juures probleemina olukorda, kus rahastamine on küll mõne kooli vajaduste rahuldamiseks piisav, kuid samas teised vaevlevad raskustes. Põhiprobleem seisneb selles, et erinevates koolides on erinev osakaal õpilasi, kellel on erivajadused - majanduslikult vähekindlustatud, keelebarjäärid, transpordiprobleemid või puudulik senine hariduslik edasijõudmine. Tõeline võrdsus tähendaks sellistele koolidele täiendavate vahendite eraldamist. Ühes konkreetses koolis on õpilase õpetamisel konkreetne maksumus. Kui laps liigub teise kooli, on tema õpetamisega seotud kulud kohe teised.
- **Konkurentsielement.** Konkurentsipõhimõtete rakendamine suurendab valikuvõimalusi ning parandab hariduse kvaliteeti. USA Cincinnati osariigis on koolidepõhine rahastamine korraldatud nii, et see motiveeriks koole oma õpilaste arvu säilitama ja isegi uusi juurde meelitama, sest õpilaste arvu hinnatakse kolm korda aastas ning hindamise tulemustest lähtuvalt viiakse sisse korrektsioonid kooli eelarves. (National Association of State Boards of Education 2003: 1):

- **Seotus üldise koolikorralduse parandamisega.** Koolidepõhine rahastamine on muutunud osaks suuremast tegevustulemuste parandamise strateegiast ning pole pelgalt vaid efektiivsuse suurendamiseks.

1.3.2.3. Nõudluspõhine finantseerimine

Nõudluspõhise hariduse finantseerimise korral jõuavad finantsvahendid üldhariduskoolideni läbi õpilaste või nende vanemate. Nõudluspõhine finantseerimine rõhutab lapsevanemate rolli oma lapse haridustee kujundamisel. Selle meetodi korral muutuvad õpilased klientideks, kelle soove koolid maksimaalselt püüavad täita.

Vautšersüsteem. Kõige lähemal turukonkurentsile on vautšerite (koolitšekkide) süsteem, mille korral teenuse tarbimisotsused on iseenesest ka finantseerimisotsused, kuna riik või kohalik omavalitsus finantseerib õppimisvõimalusi vastavalt indiviidide tarbimisotsustele. Süsteemi kohaselt jagatakse indiviididele/õpilastele maksedokumente, millega nad saavad “tasuda” haridusteenuse eest ükskõik millises koolis (nii era- kui ka riigikoolis), mis vastab kehtestatud nõuetele (Stiglitz 1995: 379). Vautšeri rakendamine on üle kogu maailma levinud kui võimalus raha lapsega koos liigutamiseks. Vautšeri väärtus on nominaalne, kuni riik või vastav fond teeb õppeasutusele õppe maksumuse ja tulemuste põhjal väljamaksed. Vautšersüsteemi kasutatakse eesmärgiga suurendada pakkujate vahelist konkurentsi, tugevdada nõudlust hariduse järele, tõsta õppekvaliteeti, suurendada sotsiaalset võrdsust ning valikuvõimalusi. Õppetöö tulem loob kooli maine ja atraktiivsuse haridusteenuse tarbijate silmis. Seega on õppeasutuse finantseerimine otseselt seotud atraktiivsusega tarbijate seas. (Eamets *et al* 2003: 72)

Vautšersüsteemi mõte seisneb selles, et riigiorgan, kes finantseerib haridust, võib lepingu sõlmimise asemel haridusasutustega pakkuda finantskäendust teatud summa ulatuses (vautšer) õppuritele või nende perekondadele. Vautšeri nominaalne hind võrdub keskmiste kuludega riigikoolis. Kui vanemad otsustavad panna lapse erakooli, kus õppimiskulud on suuremad, siis peavad nad ise katma puudu jääva osa. (Krassavina 2002: 27) Selle süsteemi eeliseid on mitmeid, kuid lisaks kõigele antakse lapsevanematele otsustusõigus parima lahenduse leidmisel oma lapsele. (Buckingham 2000a: 7)

Vautšeritel põhinevad hariduse finantseerimisprogrammid on levinud kogu maailmas ning nende üle on diskuteeritud juba enam kui 200 aastat. Alusidee on võimalik leida juba Adam Smithi *Wealth of Nations* (1776) ja Thomas Paine *The Rights of Man* (1792) teostest. Smith ja Paine väitsid, et riik peaks lapsevanematele andma võimaluse oma laste koolitamiseks ning nad uskusid, et see annaks vaestele peredele samad haridusvõimalused kui seda on rikastel. Inglise filosoof John Stuart Mill teadvustas, et demokraatia vajab haritud kodanikkonda. Tema arvates võiks riik jätta lapsevanemate otsustada, kus ja kuidas nende lapsed haridust omandavad ning võtta enda kanda abistava rolli õppemaksu (kulude) kandmisel. (Macerinskiene, Vaiksnoraite 2003: 54)

Majandusteadlane Milton Friedman esitles nüüdisaegset vautšersüsteemi oma teoses *Capitalism and Freedom* 1969 aastal. Friedman soovitas, et igale perele antaks riigipoolne stipendium, millega nad saaksid tasuda oma laste harimise eest enda poolt valitud koolis. Friedmani jaoks väljendus sellise programmi esmane kasu haridusturu tekkimises, mis konkurentsist ajendatuna järjepidevalt areneks. Selle enam kui 200-aastase perioodi läbivaks mõtteks on olnud anda peredele, mitte riigile, otsustusõigus lastele kooli valikul ning toetada nende otsuseid riiklikest vahenditest. (*Ibid.*: 54)

Vautšersüsteemi on üle võtnud nii arengumaad kui arenenud riigid, nt Tšiili, Kolumbia, Guatemala, Belize kui ka Suurbritannia, Rootsi, Ameerika Ühendriigid (Milwaukee), Madalmaad, Jaapan. 2002 aastal alustas ka Leedu vautšeritel põhineva rahastamise rakendamise (*Ibid.*: 54). Vautšersüsteeme võib praktikas olla väga erinevad:

- Vautšereid võidakse jagada kõikidele peredele, või ainult madala sissetulekuga peredele. Vautšerite väärtused võidakse panna vastupidisesse seosesse pere sissetulekutega. Vautšersüsteem võib olla progressiivne või majanduslikku seisundit arvestav, mille läbi vautšeri suurus sõltub perekonna sissetulekutest. (Buckingham 2000a: 7) Madala sissetulekuga perekonnad saaksid suurema väärtusega vautšeri. Selline süsteem mitte ainult ei hõlbustaks otsustamist ja teeks finantseerimist lihtsamaks (ning vähemkulukamaks), vaid lahendaks ka õiglase vahendite jaotumise probleemi.
- Vautšer võib olla tõendav dokument, mis antakse igale vanemale ning mis on rahaks vahetatav vaid kindlaks määratud koolides. Vautšerid võivad olla

kasutatavad ainult erakoolides, ainult riigi(munitsipaal-)koolides või mõlemas korraga. (Patrinos *et al* 1997: 1)

- Vautšeri väärtus võib olla võrdne või mõnevõrra väiksem kui õpilaskoha maksumus riigikoolides.
- Vautšeritest rahastatavad koolid võivad alluda riiklikule kontrollile või siis antakse raha tingimusel, et õpetajad on riiklikult litsentseeritud (Macerinskiene, Vaiksnoraite 2003: 55).

Vautšersüsteemi rakendamine innustab märkimisväärset osa haridusteenustest erakätesse andma. See toetab valikuvabadust vastandina mitmetes riikides valitsevale riiklikule monopolile. Kuid nii nagu iga monopoli korral tõstatuvad riskid, et mahud on liialt väikesed, hinnad tõusevad järjest ning teenusepakkujad ise (õpetajad, juhtkond ja riiklikud ametnikud) võidab vanemate ja laste arvelt. Koolidevaheline konkurents sunnib koole täiustamisele, madalamatele kuludele ning uuenduslikkuse suurendamisele. Konkurents riigi- ja munitsipaalkoolide vahel sunnib õpilaste vajadustele paremini reageerima ning konkurentsi tulemusena teostataks hariduse alal rohkem uuendusi. (Stiglitz 1995: 380)

Head koolid tõmbaksid ligi suure hulga õpilasi, kelle vautšerid lunastades elaksid nad hästi. Halvema renomeega koole, millest vanemad oma lapsed eemal hoiavad, ergutatakse see end parandama või vastasel juhul on nad sunnitud turult lahkuma (end sulgema). Koolidirektorid peaksid vastutama väljakutsete eest, mida esitavad teised konkureerivad koolid, nad peaksid kontrollima ressursside jaotust ning muutuma kooli käekäigu eest vastutavaks. (Macerinskiene, Vaiksnoraite 2003: 55)

Vautšersüsteemi korral otsesema seose tunnetamine tarbitud teenuse ja selle eest maksmise vahel võib viia ka õpilaste poolse suurema pühendumuseni (sarnane efekt erakoolis õppimisega). Kuid see mõju on tõenäoliselt lühiajaline, süsteemi pikemaajalisel toimimisel hakatakse sellesse suhtuma sarnaselt teiste avalike teenuste tarbimisega.

Inimesed tahavad oma tulevikku ise kujundada. Võimalus valida ja otsustada suurendab huvi, osalust, entusiasmi ja pühendumust. Vautšerid mõjutavad positiivselt vanemate rahulolu ja seotust laste kooliga. Tegelikuses on enamikes riikides (ka

Eestis) vanematel võimalik oma lapsele kool kaudselt valida - elukoha valiku alusel. Selline süsteem asetab aga väiksema sissetulekuga perekonnad situatsiooni, kus lastele kvaliteetse hariduse kindlustamine võib osutuda komplitseerituks, sest perekonnal puuduvad võimalused kolimiseks või oma laste erakoolidesse saatmiseks. Vautšerid oleks üks võimalus sellise diskrimineerimise lõpetamiseks.

Macerinskiene, Vaiksnoraite on vautšersüsteemi rakendamise juures lisaks positiivsetele mõjudele täheldanud ka mitmeid negatiivseid efekte (2003: 56):

- Konkurents võib ajendada koole keskenduma turustatavatele või tasuvatele lahendustele nagu eriõppekavade pakkumine õpilaste meelitamiseks ning seejuures võidakse kõrvale kalduda algetest teguritest, mis on lapse õpetamise juures olulised.
- Väheminformeeritud või vähem huvitundvate vanemate lapsed jääksid ümbruskonna riiklikesse koolidesse.
- Sõltumatute koolide tegevust reguleeritakse üleliigselt. Enne kui erakoolid saaksid vautšereid lunastada peavad nad vastama tervele hulgale standarditele, mis muudaksid erakoolid väliselt riigikoolidest eristamatuteks.
- Riigi kulud suureneksid, kui vautšerid laieneksid rikastele erakoolidele, kus õppijad senimaani riigilt toetust ei saanud.
- Vautšersüsteemi eeliseid kasutaksid peamiselt pered, kes juba on seotud oma laste harimisega.
- Vautšersüsteem tekitaks sotsiaalselt ja majanduslikult rohkem kihistunud ühiskonna, kus rikaste ja haritud vanemate lapsed käiksid ühes koolis ning vaeste ja vähem haritud vanemate lapsed teistes koolides. (Stiglitz 1995: 380)
- Kohalik kool on paljudes piirkondades ühiskonnaelu keskseks kohaks. Eriti maapiirkondades. Koolide valiku programm, mis võimaldaks õpilastel lahkuda oma ümbruskonna koolist võib vähendada piirkondliku kooli tähtsust ning võõrandada kohalikud elanikud üksteisest.

Vautšersüsteemi negatiivsete mõjude ennetamiseks tuleks enne süsteemi rakendamist vastused leida järgmistele küsimustele (Stiglitz 1995: 380):

- Kas koolidel keelatakse õpilasi vastu võtmata jätta?
- Kas koolidel lubatakse õpilasi välja heita?

- Kas riigi- ja munitsipaalkoolidest saab koht õpilastele, keda mujale ei võeta?

Maksuvabastus. Vautšersüsteemile alternatiivne variant on maksumahaarvamiste skeem. Lapsevanemad (ja võib-olla ka teised perekonna ning ühiskonna liikmed ja ettevõtted) võivad teha maksumahaarvamisi summadelt, mida nad kulutavad kooliharidusele. (Buckingham 2000a: 7) Sel juhul kulutaksid inimesed omaenda raha, mitte ei tarbiks seda kaudselt läbi valitsusasutuste. Nende laste jaoks, kelle vanemate sissetulekud ei ole piisavad selle süsteemiga liitumiseks, on vaja luua teatav kaitsevõrgustik täiendavate toetuste andmise läbi.

Abi osutamisel maksuvähenduste kaudu on otseste toetustega võrreldes kaks puudust. Esiteks ei abista see vaeseid, kes tulumaksu peaaegu ei maksa ja kes ei saaks endale erakoole lubada ka sel juhul, kui maksuvähendusest saadav summa tagasi makstaks. Teiseks muudab see varjatud kulutuse eraharidusele veelgi varjatumaks. (Stiglitz 1995: 379)

Mõlemad süsteemid (nii vautšer kui maksumahaarvamine) võimaldavad lapsevanematel valida kooli, mis on nende lapse jaoks parim ilma, et sellega kaasneks täiendavaid finantsilisi väljaminekuid. Samuti antakse kõigile koolidele võrdsed võimalused õpilaste ligimeelitamiseks ja seeläbi finantsvahendite saamiseks.

Nõudluspõhise finantseerimise alla võib liigitada veel stipendiumid, mis makstakse välja õpilastele või nende vanemtele katmaks kooliskäimisega seotud kulusid. (Patrinos *et al* 1997: 2) Stipendiumidega finantseeritakse õpikute, õppemaksu, transpordikulude ja kooliriiete ostmist. Lisaks võidakse jagada riiklikke abirahasid majanduslikult vähekindlustatud peredele, et võimaldada neist peredest pärit lastele täisväärtuslikku kooliharidust.

2. KULUARVESTUSLIKUD ASPEKTID FINANTSEERIMISMEETODITE KUJUNDAMISEL

2.1. Kuluarvestuslike aspektide roll koolide finantseerimismudeli arendamisel

Üldhariduskoolide finantseerimiseks konkreetse mudeli väljatöötamisel ja rakendamisel tuleb vastused leida mitmesugustele küsimustele:

- 1) Milline on riikliku finantseerimismudeli fookuseeritus: õpilaste arv, õpilaste eripärad, õpetajate arv või mõni kombinatsioon neist?
- 2) Kas mudel on sisendil või väljundil põhinev?
- 3) Kas pearaha on kõikjal ühtne või varieeruma piirkondade lõikes?
- 4) Kas finantseerimine on kindlatel eesmärkidel (sihtfinantseerimine) või üldine, kus kohalik tasand otsustab kuidas seda kasutada?

Tõhusalt toimiva finantseerimismudeli leidmiseks on oluline üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi ja sellega seonduvate otsuste vaatlemine kahel tasandil:

- 1) finantsvahendite juhtimismehhanism riiklikul tasandil, kus vastavalt kehtestatud üldhariduskoolide finantseerimispõhimõtetele toimub eelarvevahendite üksikutele koolidele jagamine;
- 2) finantsvahendite kasutamine kooli tasandil õpilaste õppimisvõimalusi ja – tulemusi maksimeerides.

Kogu rahastamissüsteem ja seeläbi ka üldharidussüsteem saab tõhusalt toimida vaid sel juhul kui on tagatud mõlema tasandi osasüsteemide efektiivsus ning koostöö (infovahetus).

Detsentraliseerimisega kaasnev otsustusõiguse delegeerimine ministeeriumi tasandilt allapoole (kohalikule omavalitsusele või konkreetsele koolile) toob endaga kaasa ministeeriumitasandilt lähtuva infovajaduse. Ministeeriumi ülesanne on jälgida eesmärkide ja suundade saavutamist, selleks on vaja tagasisidet koolidest. Üldhariduskoolidest laekuv informatsioon peaks võimaldama analüüside läbiviimist

ning looma aluse koolide võrdlemiseks. Omavalitsuse tasandil on vajadus eelkõige üldhariduskoolide kulusid puudutava informatsiooni järele, et finantsvahendite kasutust planeerida. Lisaks on kuluinfot vajalik ka kooli tasandi juhtimisotsuste langetamisel.

Üldhariduskoolide poolt koostatava aruandluse võib informatsiooni sisu poolest kaheks jagada – tegevustulemuste aruanded ja finantsaruanded. Esimesel juhul keskendutakse andmetele, mis on toodud naturaälühikutes ning, mis on koostatud statistiliste andmete baasil. Finantsaruanded seonduvad eelkõige kooli rakendatava arvestussüsteemiga. (Bednarek 2004: 2) Objektiivse ja võrreldava tagasiside saamiseks on oluline, et kõik üldhariduskoolid kasutaksid samu arvestuspõhimõtteid. Laiema ulatusega tagasiside kindlustamiseks, tuleks üldhariduskoolides lisaks kohustuslikule finantsarvestusele (finantsaruandlus) rakendada ka kuluarvestuslikke põhimõtteid. Kuluarvestuslikke aspekte arvesse võttes on võimalik kulude kompleksne ja süsteemne kajastamine, objektiivsete jaotuspõhimõtete kujundamine üldkulude jaotamiseks kulukandjatele ning õpilaskoha maksumuse kalkuleerimine.

Üldhariduskoolide aruandlus peaks kasulikku infot andma kõigile juhtimistasanditele (ministeerium, kohalik omavalitsus, üldhariduskool) ning kaasa aitama (*Ibid.*: 3):

- fikseeritud valemil kohalikele omavalitsustele hariduskulude katteks vahendite jagamisele;
- finantsvahendite, mis on laekunud kohaliku omavalitsuse eelarvesse, jaotamisele üksikute koolide vahel, arvestades koolide erinevate vajadustega;
- koolide saavutuste ja kulude hindamisele;
- kindluse saamisele, et vahendeid on saadud ja kasutatud kooskõlas üksuse eelarvega;
- määratlemisele, kas jooksva aasta tulud on piisavad jooksva aasta kulude katmiseks;
- plaanide ja eesmärkide saavutamisele;
- tegevustulemuste üle kontrolli tõhustamisele;
- planeerimisele,
- otsustusprotsessi hõlbustamisele.

Üldhariduskoolidest saadav tagasiside aruannete näol, mis sisaldavad ka kuluarvestuslikku informatsiooni, peaks Bednareki arvates võimaldama ministeeriumi tasandil hinnata (2004: 4):

- koolide efektiivsusnäitajaid (nt töötajate arv koolis ühe õpilase kohta ja kogukulud õpilase kohta);
- kas kohalikku omavaltsust tuleks kohustada oma osakaalu suurendama piirkonna koolide finantseerimisel;
- kas finantsvahendite jaotamise aluseks olevat valemit on vaja muuta;
- mis eesmärkidel kohalikud omavalitsused ja üldhariduskoolid haridusteenuse osutamiseks mõeldud vahendeid kasutavad.

2.2. Avaliku sektori reformide mõju arvestussüsteemidele ja -põhimõtetele

NPM-il põhinevad muutused pakuvad olulist võimalust arvestussüsteemidele kui vahendile, mille abil toimub tegevustulemuste mõõtmine ja saavutuste dokumenteerimine. Arvestus on omandanud uue tähenduse avalikke teenuseid pakkuvates organisatsioonides. (Lapsley 1999: 201-202) Arvestusalasest kirjandusest selgub, et arvestussüsteeme puudutavatele uuendustele seistakse tihtipeale vastu ning muutused jäävad sageli sisse viimata, kuigi on selgelt näha, et see aitaks kaasa otsuste vastuvõtmisele. Arvestusalased uuendused ei rakendu, kuna juhid ei saa aru uuenduse aluseks olevate mudelite toimimisest. (Pettersen 2001: 562) Arvestussüsteemid peaksid hõlbustama otsuste vastuvõtmist, seetõttu on oluline, et nende süsteemide toimimist mõistaksid kõik organisatsiooni liikmed, kes sellega kokku puutuvad.

NPMi põhimõtete avalikus sektoris levimisega kaasnevas tunnusjooneks on arvestusinformatsiooni tähtsustamine võrreldes teiste infoallikatega. Osborne ja Gaebler (1993, viidatud Lapsley 1999: 202-203) omistavad traditsioonilise avaliku sektori bürokraatia läbikukkumise just arvestuse infosüsteemidele. Nende nägemuses on kalkulatsioonid ja kvantifitseeritud lähenemine uue avaliku sektori, kui tulemustele orienteeritud tegevuste korraldamise aluseks. Nende hinnangul saab kõik see, mille tulemusi mõõdetakse ka ära tehtud.

Majandusliku põhjendatuse printsiibi ja arvestusloogika rakendamine üldhariduskoolides võib juhtkonna silmis atraktiivne näida, kuna see sisaldab endas mõjuvõimast kontrollivahendit. Seevastu pedagoogid on skeptilised kontrollisüsteemide võime suhtes kasutatavas väljundindikaatoris arvesse võtta nende tegevuse kõiki aspekte. Kui see on nii, siis on tõenäoline, et väljundi mõõtmisel põhinev lähenemine võimaldab kõige paremal juhul vaid osa sooritatud tegevustest mõõta. Eksisteerib võimalus, et väljundi defineerimine ja selle läbi kontrolli teostamine võib viia tegevuste ümberkorraldamiseni. Põhjuseks on tegevuste koondumine hindamissüsteemi poolt kehtestatud väärtuste järgi. (Broadbent, Laughlin 2002: 103) Näiteks kui pedagoogid tajuvad, et hindamissüsteem arvestab enim lõpuklasside (põhikool, keskkool) õpilaste edasijõudmisega (riiklike eksamite tulemustega), siis võidakse selle vanuserühma õpilastega põhjalikumalt tegeleda, kuid seda ülejäänud vanuserühma õpilaste arvelt.

Arvestusloogika võimaldab hinnata väljundit ja tulemusi ning siduda neid rahaliste sisenditega, seetõttu on oluline väljundi mõõdetavus. Praktiline rakendamine toimub läbi protsesside modelleerimise. Tegevuste kirjeldamisel toimub aga paratamatult standardiseerimisprotsess, selleks, et kõigi tegevuste kulusid ja teenuste omahinda välja tuua. (*Ibid.*: 104) Väljatöötatud kontrollivahendid muudavad organisatsiooni liikmed vastutavaks ametialastest standarditest ja normidest kinnipidamise eest.

Tegevustavade muutumine organisatsioonides ja surve juhtkonnale jälgimaks suuremat muutuvate tegurite kogust, kui vaid finantsnäitajad, seab arvestuse (raamatupidamise) konkureerima juhtkonna otsustusprotsessis peamise infoallika koha pärast. Arvestus on NPMi kontekstis paindlik. Võimalik on koostöö arvestusega tegelevate isikute, avaliku teenuse osutamist juhtivate isikute ja avaliku sektori poliitika elluvijate vahel. Arvestusalased muutused NPMi tingimustes on viinud arvestuse suurema läbipaistvuseni. Üheks läbipaistvusega kaasnevaks positiivseks mõjuks on suurem teadlikkus avaliku sektori käsutuses olevatest varadest. Varade kasutuse juures tuuakse ühe põhiprobleemina välja avaliku sektori varade mittepiisavat kasutamist ning kasutamata tegevusmahte. (Lapsley 1999: 203-204) Arvestuspõhimõtete rakendamine peaks avaliku sektori vahendite (varade) tõhusama kasutamiseni viima.

Kui turumajandusele orienteeritud kasumi tootmist taotlev majandusorganisatsioon lähtub oma tegevuses võrrandist **tulud - kulud = kasu(m) → max**, siis avaliku sektori asutus (sh. üldhariduskool) lähtub võrrandist **tulud = kulud → min**. Kuigi avaliku sektori asutused ei taotle kasumit, ei tähenda see, et nad ei peaks taotlema suuremat efektiivsust.

2.3. Eelarvete roll kooli juhtimises

Eelarve on selgelt fikseeritud struktuuri ja hierarhilise ülesehitusega süsteem, millega hallatakse avaliku sektori rahalisi ressursse. Eelarve on tuleviku kujundamise instrument, millega (milles) mängitakse läbi ja kirjeldatakse tulevasi tegevusi, nende finantseerimise allikaid ning nende teostamiseks kuluvate vahendite jagunemist. (Rahandusministeerium 2002: 9)

Eesti avaliku sektori finantside juhtimise süsteemi eripäraks on see, et lisaks raamatupidamiskontode süsteemile on avalikus sektoris fikseeritud eelarveklassifikaator, mis määrab, kuidas kirjutada avaliku sektori tulud lahti nende allikate alusel ning kulud nende majandusliku sisu järgi. Eestis on kohalikud eelarved, eriti nende kulustruktuur, standardiseeritud viisil, mis peaks üksikasjalikult kirjeldama eelarvevahendite kasutamist. See on vajalik ühelt poolt info haldamise kergendamiseks ning teiselt poolt selle arusaadavuse ja võrreldavuse tagamiseks. (Rahandusministeerium 2002: 12)

Rahandusministri 11. detsembri 2003.a määruse nr 103 "Eelarveklassifikaatorite kehtestamine" lisa 2 toodud kulude klassifikaator majandusliku sisu järgi struktureerib kulusid artikligruppide alusel alljärgnevalt:

- 4 *Eraldised*, mis on vabatahtlikud ülekanded teistele institutsionaalsetele üksustele;
- 5 *Tegevuskulud*, mille alla mahuvad personali- ja majandamiskulud;
- 6 *Muud kulud*, mille alla kuuluvad eespool klassifitseerimata kulud, nagu intressi-, viivise- ja kohustistasukulud, rendikulud mittetoodetud põhivaradelt jms.
- 15 *Materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamine ja renoveerimine* käsitleb kulutusi seoses mittefinantsvaradega.

Iga artikligrupp koosneb kulude gruppidest, näiteks artikligrupp 5 “Tegevuskulud“ koosneb personalikuludest (artikkel 50) ja majandamiskuludest (artikkel 55). Üldised kulude grupid koosnevad detailsemalt liigitatud kulugruppidest, majandamiskulude hulka kuuluvad näiteks muuhulgas järgmised kululiigid: administreerimiskulud (5500); uurimis- ja arendustööde ostukulud (5502); lähetuskulud (5503); koolituskulud (5504); kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud (5511); rajatiste majandamiskulud (5512); jne.

Liigendatud kulugrupid koosnevad omakorda konkreetsetest kululiikidest, nt artikkel 5511 kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud jaguneb järgmiselt: küte, elekter, vesi ja kanalisatsioon, ruumide ja territooriumide korrashoid (tellitud), maamaks, jooksev remont (tellitud remonditööd ja materjalid), valve ning muud kulud. Kokku on artikleid üle kaheksa rea, mis tagab eelarve analüüsiks väga põhjaliku materjali, kuid seab samas kõrged nõudmised ka arvepidamissüsteemile. (Rahandusministeerium 2002: 13)

Kuna raamatupidamisandmete kasutamine riigieelarve täitmise aruandena ei ole Rahandusministeeriumi hinnangul tagatud, vajavad riigi raamatupidamine ja riigieelarve klassifikaator ühtlustamist ning harmoniseeritult edasiarendamist, et tulevikus üle minna tekkepõhisele eelarve koostamisele. Rahandusministeeriumi strateegia üks tegevusvaldkondi – riigi finantsjuhtimine näeb strateegiliste eesmärkidena perioodil 2005 – 2008 ette tegevus- ja eesmärgipõhise riigieelarvesüsteemi ning keskpika planeerimishorisoni juurutamise, mille indikaatoriteks on tegevuspõhisele eelarvele vastava klassifikaatori kasutusele võtmine ning tegevuspõhist eelarve koostamist toetava aruandluse juurutamine 2008. aasta eelarve koostamiseks ning tegevuspõhiste kulude osatähtsuse kasv riigieelarves. 2005. a kavandatakse tegevuspõhisele eelarve klassifikaatorile ülemineku ettevalmistamist ja 2006. a osalist rakendamist (sisaldab eelarvetaotluste, raamatupidamise aruandluse, IT süsteemi vastavat täiustamist), 2007 a toimuks täismahus rakendamine 2008. a eelarve osas. (Rahandusministeerium 2004)

Kuigi eelarve ja raamatupidamine tunduvad olevat täiesti erinevad asjad, täidavad nad siiski tegelikkuses sama ülesannet. Nii eelarve kui ka raamatupidamine kirjeldavad rahavoogusid ehk rahaliste vahendite kasutamist. Eelarve on instrument, millega

kirjeldatakse tulevikus, täpselt fikseeritud perioodil eeldatavalt toimuvate protsesside realiseerimiseks vajalike rahaliste vahendite tekkeallikaid ning laekunud vahendite kasutamist kuluartiklite kaupa. (Avaliku sektori eelarve 2004: 48)

Raamatupidamise ülesandeks on fikseerida juba toimunud tehingud ja võetud kohustused, need süstematiseerida ja esitada viisil, mis annab adekvaatse informatsiooni toimunud protsessidest, võetud kohustustest ning nende täitmisest, samuti kirjeldada varasid ja võlgasid. Integreeritud eelarve ja raamatupidamissüsteemi eesmärgiks ongi ühendada need kaks instrumenti. Nende kahe süsteemi ühendamine annaks võimaluse hinnata realiseeruvat protsessi ning võrrelda seda planeerituga. Seejuures on ajategur väga tähtis, st mida lühema viivitusega on võimalik saada raamatupidamis-süsteemist olukorra aruanne ja võrrelda selles sisalduvat planeeritud eelarvega, seda suurem on võimalus eksimusi vältida. (*Ibid.*: 49-51)

Finantsjuhtimise seisukohalt on eelarvele seatud kolm olulist eesmärki (Rahandusministeerium 2002: 17-18):

- eelarve kui tegevusplaan – vahend tegevuste korraldamiseks ja eesmärkide saavutamiseks,
- eelarve kui finantsplaan – annab ülevaate laekuvatest tuludest ja tehtavatest kulutustest,
- eelarve kui kommunikatsioonivahend – kannab avalikkusele arusaadavat informatsiooni ja on demokraatliku valitsemis-süsteemi usalduse indikaatoriks.

Võrreldes erasektoriga on avalikus sektori arvestus- ja finantseerimissüsteemides eelarvel olulisem roll täita. Eelarvet kasutatakse rahaliste vahendite jaotamiseks ning tegevustulemuste hilisemaks mõõtmiseks ja hindamiseks. Koolijuhtide otsustusvabaduse suurendamine tõstab eelarvete rolli koolide igapäevajuhtimises. Lähtudes eeltoodust peaks üldhariduskoolides autori arvates olema kolme tüüpi eelarveid:

- 1) üldine tulude-kulude eelarve,
- 2) rahavoogudel põhinev eelarve ning
- 3) 3 kuni 5 aastane libisev strateegilis-taktikaline eelarve.

Üldine tulude-kulude eelarve, mis on ühtlasi ka kooli aastaeelarve sisaldab endas kooliaastale kavandatud tulusid ja kulusid. Paljudes koolides on üldine eelarve olemas, kuid see on vaid tegevuskulude ja tulude koond, mis koostatakse kevadel enne järgmise kooliaasta algust ning mida üldjuhul ei kohandata (uuendata). Tihtipeale ei sisalda see eelarve selliseid kirjeid nagu amortisatsioon, ehitiste ja rajatiste kulud (kui need on tasutud kohaliku omavalitsuse poolt) ning muid. Tulude-kulude eelarve peaks välja tooma tegelikud kooli majandamise kulud (Byrnes 2003a: 1).

Rahavoogudel põhinev eelarve annab kulutustest ja tuludest ülevaate kuust kuusse. See on kooli hetkeseis ning peamine tegutsemisvahend. Rahavood on üliluslikud ning seda tuleb teadvustada. Hea rahaliste vahendite seis väljendub piisavas (sularaha)varus, et tasuda igakuiste kulutuste eest. (*Ibid.*: 1) Rahavoogudel põhinev eelarve aitab juhtkonnal ülevaadet saada, millal kulutuste eest tasuda tuleb ning millal õppemaks või toetus muudest allikatest koolile laekub. Igakuised kulud ja tulud tuleks koondada eraldi ning saadud tulemusi analüüsides on võimalik tuvastada kuud, millal esineb raha ülevõi puudujääk. Seejärel on võimalik langetada otsused rahavoogude paremaks juhtimiseks. Hea rahavoogude juhtimine tagab igakuiselt piisavad tulud kulude katmiseks. Lisaks on võimalik üleliigsed rahavarud investeerida (hoiustada) ning nii potentsiaalseid intressituluseid maksimeerida.

Iga kooli juhtkond peaks omama 3 kuni 5 aastast libisevat strateegilis-taktikalist eelarvet. Esimene aasta sellest eelarvest on olemasolev tegevuseelarve koos realistlike projektsioonidega järgnevaks 3-5 aastateks. See eelarve on kasulik tegemaks tulevikuplaane ning jaotamaks tuleviku tulude suurenemist uutele projektidele, materjalidele, töötajatele jne. See peaks olema tuleviku suunanäitaja ning hõlbustama juhtkonnal kooli tuleviku arengukava teistele huvigruppidele (lapsevanemad, oma töötajad, kohalik omavalitsus, finantseerijad) tutvustada (Byrnes 2003a: 1).

Eelpool toodud kolme eelarve olemasolu loob võimaluse õpilaskoha maksumuse kalkuleerimiseks. Sageli arvavad nii kooli juhtkond, kui lapsevanemad, et õpilaskoha maksumus on võrdne õppemaksuga (pearahaga). (*Ibid.*: 2) Kuid tihtipeale ei sisaldu õppemaksus kõik lapse õpetamisega seotud kulud. Selleks tuleks põhjalikult analüüsida

kõiki kooliga seotud kulusid, sealhulgas palgakulusid, ehitistega seotud kulusid, õppematerjalide kulusid jne.

2.4. Kuluarvestuspõhimõtete rakendamine üldhariduskooli tasandil

Kuluarvestuse ülesandeks on lühiajalise jooksva kasumi arvestus, lisaks sellele on ühtne kuluarvestussüsteem aluseks teenuste hinnakujundusele. Kuluarvestus peab looma informatsioonilise baasi otsuste vastuvõtmiseks, võimaldama võrdlust organisatsiooni tegelike ja plaaniliste tulemuste vahel, võrrelda mineviku ja oleviku tulemusi ning planeerida tulevikku kulusid. Efektivse majandustegevuse aluseks mistahes organisatsioonis on tõhusa arvestus-, kontrolli- ja analüüsisüsteemi loomine, mis võtaks arvesse kõiki jooksvaid toiminguid. Selle süsteemi üheks tähtsaks ja suurt tähelepanu nõudvaks elemendiks on tulude ja kulude allikad.

Arvestuspõhimõtete rakendamine üldhariduskooli tasandil peaks aitama juhtkonnal mõista kooli majanduslikku hetkeseisu ning looma aluse tulevikuplaanide koostamiseks. Omades ülevaadet kooli kulustruktuurist ning nende mõjuritest (käituritest) on kooli juhtkonnal olemas alus ebaefektiivsuste vähendamiseks ning kooli tulevikku puudutavate arengukavade koostamiseks, kus on välja toodud lähiaastate olulisemad investeeringud koos põhjalike tasuvusanalüüsidega.

Kogukulused mõjutavate tegurite mõistmine on sarnaselt erasektorile ka avalikus sektoris oluline hindamiseks, planeerimiseks, tegevustulemuste mõõtmiseks ja otsustamiseks. Muutused tegutsemisviisides võivad kaasa tuua muutused kogukuludes. Oluline osa arvestusspetsialistide tööst moodustabki erinevate otsuste ja nende tagajärgede hindamine, mis avalikus sektoris on tihedalt seotud eelarve poolt täidetud rolliga, seda nii ressursside jagamise kui tegevustulemuste hindamise vahendina.

Üldhariduskoolides rakendatav kuluarvestussüsteem, peaks võimaldama:

- kulusid planeerida,
- materiaalsete vahendite soetamiseks vajaminevaid rahalisi ressursse leida,
- kuludega seotud eesmärkide saavutamist kontrollida,
- detailset ülevaadet saada koolitusteenuse osutamisega kaasnevatest kuludest,

- hinnata jooksvat majandustegevust.

Kuluarvestussüsteem sisaldab endas kolme komponenti:

- kululiikide arvestust,
- kulukohtade arvestust,
- kulukandjate arvestust.

Objektiivne kululiikide arvestus on aluseks kulukohtade arvestusele. Objektiivne kululiikide ja objektiivne kulukohtade arvestus on üheskoos aluseks kulukandjate arvestusele. Kulukohtade arvestus on ühenduslüli kululiikide ja kulukandjate arvestuse vahel.

Kululiikide arvestus peab selgitama organisatsioonis esinevad kulud, võttes arvesse nende kujunemise ja käitumise erinevaid aspekte. Keskised aspektid on seotud kulude registreerimisega ja hindamisega. Lisaks kulude ressursipõhisele liigitusele (tööjõukulud, materjalikulud, kulum jt) on tulemusjuhtimise sisseviimiseks vaja kulusid liigitada lähtudes objektipõhisusest (otsesed ja kaudsed kulud) ja käitumispõhisusest (muutuvad ja püsivad kulud). Nendel liigendustel saab põhineda objektiivne kulude analüüs ja hindamine, eriti tegurnäitajate suuruste (nt õpilaste arvu) muutumise tingimustes. (Haldma 2004: 32)

Haldma ja Karu peavad kululiikide arvestuse põhiülesanneteks (1999: 35):

- 1) kulude kompleksset ja süsteemset kajastamist,
- 2) kululiikide klassifitseerimist,
- 3) objektiivsete kuluandmete edastamist kulukohtade ja kulukandjate arvestusele.

Kulusid on võimalik klassifitseerida mitmeti, Eesti kuluarvestusalases kirjanduses on kõige enam tuginetud Drury poolt väljatöötatud kulude klassifitseerimisele, mis seob omavahel kulude eesmärgid ja liigid (1991: 26):

- 1) kulude jaotamine varade hindamiseks
 - a) perioodi- ja tootekulud
 - b) tootmiskulude elemendid
 - c) tellimuse ja perioodi kulu

- 2) kulude jaotamine otsustamiseks
 - a) kulude käitumine
 - b) olulised kulud
 - c) varem tehtud e. pöördumatud kulud
 - d) alternatiiv- e. loobumiskulu
 - e) täiendkulud
- 3) kulude jaotamine kontrolliks
 - a) kontrollitavad ja mittekontrollitavad kulud
 - b) kulude käitumine

Valemitel põhinevate rahastamissüsteemide rakendamine eelarvestamise protsessis muudab oluliseks teadmise, miks ja kuidas erinevad tegurid kogukuludid mõjutavad. Struktuursed erinevused tegurites, mis mõjutavad kogueelarvet ning kogukuludid võivad soodustada nende erinevuste uurimist. Kulude põhjuslikkuse teadmine on oluline ka tegevustulemuste hindamisel. Neid teadmisi on võimalik kasutada eelarve erinevuste analüüsimiseks, eraldades eksogeensed tegurid endogeensetest (näiteks eelarve üle/puudujäägi põhjendamiseks). (Bjørnenak 2000: 193-194)

Kululiikide lõikes arvestuse pidamine loob eeldused tasuvusanalüüside läbiviimiseks (kulu-maht-kasum analüüside teostamiseks). Võimaldab uurida kulude käitumise mõju kooli majanduslikule olukorrale, analüüsida õpilaste arvu kõikumise mõjusid kooli rahalisele seisule. Kulusid võib vaadelda:

- 1) käitumuslikust aspektist lähtuvalt:
 - a) muutuvkulud (kulud muutuvad funktsionaalselt tegevuse mahuga),
 - b) püsikulud (kulud jäävad ajas muutumatuks erinevate tegevusmahtude juures),
 - c) segakulud (kulud sisaldavad nii muutuvat kui püsivat komponenti).
- 2) arvestusobjektiga seotusest lähtuvalt:
 - a) otsekulud (kulusid saab otseselt kanda arvestusobjektile või kulukandjale),
 - b) kaudkulud (kuludel puudub vahetu seos arvestusobjektiga ja seetõttu pole põhjendatud nende otsene kandmine objektile),
- 3) kontrollitavuse aspektist lähtuvalt:

- a) kontrollitavad kulud (juhi regulatsioonile põhjendatult allutatud kulud),
- b) mittekontrollitavad kulud (kulud pole mõjutatavad antud tasandi juhi poolt).

Kululiikide lõikes arvestuse pidamiseks on üldhariduskoolides lähtealusena võimalik ära kasutada rahandusministri poolt kehtestatud eelarveklassifikaatoreid ning riigieelarve seadusest tulenevat aruandluskohustust. Riigieelarve seaduses sätestatakse, et riigieelarvest finantseeritav riigiasutus ja muu riigieelarvest sihtotstarbeliselt finantseeritav asutus koostab oma eelarve täitmise aruande ja esitab selle Rahandusministeeriumile ning oma kõrgemalseisvale organile rahandusministri määratud korras ja tähtajal. (Avaliku sektori eelarve 2004: 86)

Aruannetes on eelarve täitmise võrdluseks toodud kinnitatud eelarve tulud ja kulud, seega on tegu esimese võimalusega võrrelda eelarve tegelikku (kassalist) täitmist kinnitatud eelarvega. Eelnevalt tuleks aastaplaan teha kuude lõikes võrreldavaks, kõige lihtsam võimalus on jagada aastaplaan 12-ga. Nii saadakse 1/12 tulu või kulu aastaplaanist. Vastavalt perioodile 2 kuud on vaja 1/6 aastaplaanist jne, seda nii tulude kui ka kulude kohta. Samamoodi saab teha vahekokkuvõtteid kvartali või poolaasta kohta. Eeltoodu on kõige lihtsam variant eelarve analüüsimiseks. Selle analüüsi alusel on võimalik võrrelda eri kuid – näiteks veebruari eelarve täitmist võrreldes jaanuariga – eeldusel, et eelnevalt on aastaplaan teisendatud. (Rahandusministeerium 2002: 78)

Kulude kohta kululiikide lõikes annavad infot ka saldoandmikud. Vastavalt riigi raamatupidamise üldeeskirja (rahandusministri määrus nr 105, 11. detsembrist 2003) § 7 on üldhariduskoolid kohustatud esitama saldoandmikud. Saldoandmikud esitatakse järgmiste perioodide kohta:

- 1) 3 kuud – bilansikontode saldod seisuga 31. märts ja tulemiaruaande kontode saldod perioodi 1. jaanuar - 31. märts kohta;
- 2) 6 kuud – bilansikontode saldod seisuga 30. juuni ja tulemiaruaande kontode saldod perioodi 1. jaanuar - 30. juuni kohta;
- 3) 9 kuud – bilansikontode saldod seisuga 30. september ja tulemiaruaande kontode saldod perioodi 1. jaanuar – 30. september kohta;

4) kalendriaasta – bilansikontode saldod seisuga 31. detsember ja tulemiaruarande kontode saldod perioodi 1. jaanuar -31.detsember kohta.

Igas üldhariduskoolis tuleks ära määratleda kulusid puudutavate analüüside teostamine, fikseerida tuleks:

- mis tasandil analüüse teostatakse;
- kes missuguse analüüsiga tegeleb;
- millal analüüs koostatakse;
- mille kohta konkreetne analüüs koostatakse.

Kasutades ära eelarveklassifikaatorile baseeruvat süsteemi ning integreeritud eelarve/raamatupidamisprogrammi on võimalik teostada analüüse kululiikide osas.

Kulukohtade arvestus peab näitama, millistes organisatsiooni struktuuri- või põhitegevuse protsessi osades erinevad kululiigid tekivad. Kesksete aspektidena vaadeldakse selles kuluarvestuse lõigus üldkulude jaotumist kulukohtade lõikes. Samas on kulukohtade analüüs vajalik otsekulude täpsustamiseks. (Haldma 2004: 32)

Kulukohtade arvestuse põhiülesanded on (Haldma, Karu 1999: 83):

- a) üldkulude või teatud otsekulude tekkimise jälgimine konkreetsetes kulukohtades,
- b) tootmistegurite mõju kontroll kuludele kulukohtade lõikes,
- c) objektiivsete jaotuspõhimõtete kujundamine üldkulude jaotamiseks kulukandjatele,
- d) kulukoha kui vastutuskeskuse kuluressursi kasutamise kontroll.

Peamine osa kulukohtade arvestusest on seotud kaudsete kulude tekkemehhanismide jälgimisega ja selle alusel jaotusbaaside väljatöötamisega kaudsete kulude kandmiseks kulukandjatele. Tulemusjuhtimise rakendamine seisukohast on vajalik, et vastutuskohustuslaste majandustulemustega kulukohtades seostatakse vaid nende poolt kontrollitavad kulud. Kulude juhtimise rakendamiseks on vajalik eelnevalt välja töötada ühtne kulukohtade klassifikatsioon. Selle kujundamisel on mõttekas lähtuda funktsionaalvaldkondade määratlusest, millele tuginedes kujundatakse välja teatud kulukohtade grupid, millised liigendatakse lähtuvalt organisatsiooni tehnoloogilise

protsessi etappidest konkreetseteks kulukohtadeks. (Haldma, Karu 1999: 84) Ka kulukohtade arvestuse korraldamisel üldhariduskoolides on võimalik aluseks võtta rahandusministri poolt kehtestatud kulude klassifikaatoreid.

Kulukandjate (-objektide) arvestus peab selgitama, millises mahus on erinevate arvestusobjektide (kuluobjektide) tarvis organisatsioonis kulusid tehtud. Kulukandjate arvestus võimaldab võrrelda erinevate arvestusobjektide tulemusi – näiteks teenuste omahinda – ja selle alusel suunata organisatsiooni erinevate tegevusvaldkondade tulemusi. (Haldma 2004: 32)

Lähtudes Haldma, Karu (1999: 107) ja Horngren *et al* (2003: 483) poolt toodust on autori arvates kulukandjate arvestuse peamised ülesanded koolide kuluarvestuse süsteemis järgmised:

- õpilaskoha maksumuse kalkuleerimine;
- tulemusüksuste majandustulemuste määratlemine;
- operatiivse organisatsioonisisese tulemusarvestuse kujundamine;
- juhtimisotsuste langetamiseks informatsiooni andmine (hindamaks kui palju olemasolevast tegevusvõimsusest ära kasutatakse ning määramaks üldhariduskooli poolt väljarenditavate pindade üürimäärasid jne).

Byrnes arvates tuleb õpilaskoha, kui kulukandja maksumuse arvutamisel arvestada seitset erinevat kulukategooriat (2003b: 2):

- 1) ehitistega seotud kulud – hüpoteegid, sisseseade vahetamine, parandus ja remonditööd;
- 2) kinnisvara haldamisega kulud – küte, kommunaalteenused, hooldamine, kindlustus, arvutivõrgud, telefonid;
- 3) personalikulud (palgakulu) – õpetajad, juhtkond, õppealajuhatajad, sekretäri, raamatupidaja;
- 4) personalikulud (maksud) – kindlustus, pensionifondid, töötuskindlustusmaks.
- 5) materjalid – vahendid, õpikud, mööbel, materjalid, raamatukogu, juhendmaterjalid;
- 6) mitmesugused täiendavad kulud – autod, bussid, autode kindlustuskulud ja remondikulud;

7) muud kulud.

2.5. Tegevuspõhine kuluarvestus

2.5.1. Tegevuspõhise kuluarvestuse üldpõhimõtted

Tegevuspõhise kuluarvestuse (*Activity Based Costing – ABC*) kastutuselevõtt on suurendanud kulusid põhjustavatele teguritele keskendumist, nimetades neid kulukäituriteks. ABC põhineb suuresti traditsiooniliste kuluarvestussüsteemide ebaõnnestumisel kulude põhjuslikkuse arvesse võtmisel kulude jaotamisel. Kaasaegne lähenemine kulude jaotamisele toimub läbi kulukäituri defineerimise ja kasutamise. ABC alased kirjutised rõhutavad tarbimise ja kulutamise vahelisi erinevusi ehk kulukäitur on tegur, mis põhjustab ressursside tarbimises muutuseid. Tarbimine võib, aga võib ka mitte põhjustada muutuseid kogukulutamises. Sellest vaatenurgast lähtudes võib kulukäituri tõlgendada kui tegureid, mis põhjustavad töömahu kasvu, kuid mitte tingimata muutust kogukuludes. (Bjørnenak 2000: 194)

Suurem osa kulukäituri käsitlevast kirjandusest põhineb erasektori rakenduste uurimisel. Oluline erinevus avaliku sektori juures on aga eelarvete kasutamine ressursside jagamisel teenustele. Teadmine, kuidas ressursse läbi eelarve jaotatakse, võib olla lahendiks ressursside tarbimise erinevuste mõistmisel. Eelarveprotsessi tundmaõppimine on võimaluseks sõltumatute tegurite väljaselgitamiseks. Eelarvemudeli olulisus sõltub suuresti, mil määral eelarvekõikumisi ette tuleb ning mil määral see on lubatud. (*Ibid.*: 195)

Tegevuspõhine kuluarvestus põhineb eeldusel, et iga organisatsiooni tegevus on võimalik lahti võtta mitmeks eraldiseisvaks tegevuseks. Organisatsioonid tarbivad ressursse, kui nad viivad ellu tegevusi. Suurem osa organisatsiooni kuludest on võimalik kanda, kas ühele või proportsionaalselt mitmele kindlale tegevusele. Kui iga tegevuse kogukulud on välja selgitatud, on võimalik need kulud edasi kanda toodetele, teenustele või väljundile (kulukandjale), tulenevalt nende poolt tarbitud tegevuse mahule. Seega kantakse igale tootele, teenusele või väljundile vaid nende tegevuste kulud, mis sellega seotud on. Nii on võimalik ülevaade saada tegelikest kuludest. Peamised küsimused, millele ABC püüab vastust leida on Sherratti (2004) arvates järgmised :

- Milliseid tegevusi on vaja sooritada teenuse osutamiseks?

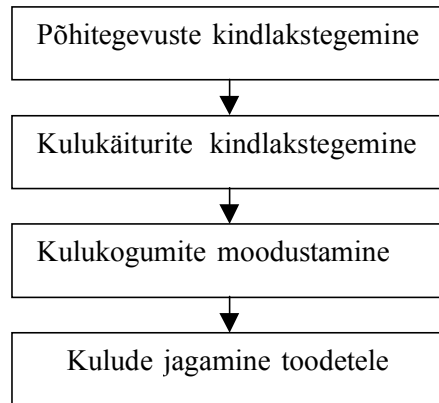
- Kui sageli ning kelle poolt neid tegevusi sooritatakse?
- Milliseid ressursse nende tegevuste sooritamiseks vajatakse?
- Kui palju teenuse osutamine maksma läheb?
- Milliseid lisandväärtust andvaid ja –mitteandvaid tegevusi sooritatakse?

Iga tegevuse sooritamisega seotud kulude kindlaksmääramine on esimeseks sammuks kulusäästu saavutamisel. Kui tegevused, mis loovad vähe lisandväärtust (teenuse kvaliteeti ja muid omadusi arvestades väikese mõjuga) on seotud suurte kuludega, siis on selge, et sellised tegevused tuleks elimineerida, miinimumini vähendada või tõhusamalt ümber korraldada. (Usry, Hammer 1991: 103)

ABC korral on kulukogumiteks (*pool'*ideks) tegevused – sündmused, mis mõjutavad kulude tekkimist organisatsioonis. Tegevuste arv sõltub protsesside keerukusest. Mida rohkem on tegevusi, seda rohkem saab organisatsioonis moodustada erinevaid kulukogumeid (*pool'*e). ABC peamine eelis võrreldes traditsiooniliste kalkuleerimismeetoditega (tellimis- ja protsessijärgne kalkuleerimine) on see, et ta võimaldab paremini ja õiglasemalt jaotada üldkulusid. (Garrison 1991: 92).

Kokkuvõtvalt saab ABC süsteemi kujutada neljaastmelisena (vt ka joonis 2.1):

1. **Põhitegevuste kindlakstegemine.** Iga organisatsiooni tegevuste loetelu sõltub nii osutatavate teenuste spetsiifikast, kui ka kuluarvestussüsteemi eesmärkidest.
2. **Kulukäitrite määratlemine** Tuleb fikseerida peamised tegurid, mis põhjustavad teatud tegevuse käigus kulusid. Tegevuspõhise kuluarvestuse käigus käsitletakse kahte liiki kulukäitriteid: mahupõhised käitrid (nt õpilaste või õpetajate arv) ja tegevuspõhised käitrid (nt ainekursuste õpetamine) (Haldma 2004: 33).
3. **Kulukogumite (-*pool'*ide) moodustamine.** Ühte kulukogumisse koondatakse sarnaste kulukäitritega tegevused. Üksikkulusid võib koondada erinevalt, kululiigi alusel (tööjõukulud, materjalikulud), allika alusel (erinevate õppeainete õpetamine) või vastutuse alusel (erinevad õpetajad) (Blocker *et al* 2002: 66).
4. **Tegevustega seotud kulude teenustele kandmine,** vastavalt teenuse poolt tarbitud tegevustele (seda mõõdab kulukäitur).



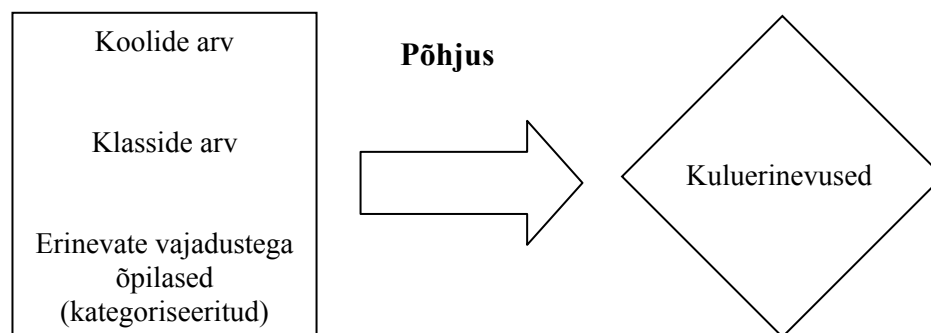
Joonis 2.1. Tegevuspõhise kuluarvestuse põhietapid (Drury 1992: 276).

ABC rakendamisel tuleks vaatluse alt välja jätta ülevõimsusega seotud kulud, sest prognoositav nõudluse vähenemine põhjustab kasutamata tegevusvõimsust, mis omakorda võimendub kuluarvestusesüsteemis suuremate kulude näol.

Tegevuspõhise kuluarvestuse printsiipide rakendamine annab algandmed tüüpide baashinna leidmiseks. Sarnaselt meditsiiniga, kus on levinud diagnoosigrupid (DRG – *diagnosis related group*), on hariduses võimalik analoogset lähenemist kasutades leida kindlale õppetasele ja –programmile vastavate õppeainete õpetamise kulud (nt 9. klassi matemaatika õppeprogrammi maksumus). Neid andmeid on võimalik kasutada juhtimisotsuste langetamisele eelnevates analüüsides, nt klasside liitmisega kaasneva võimaliku kulusäästu kalkuleerimine.

2.5.2. Kulukäituri kontseptsiooni rakendamine üldhariduskoolides

Kulukäituri kontseptsiooni rakendamine üldhariduskoolides aitab kaasa kulude põhjuslikkuse mõistmisele. Tegevuste kulu võidakse avalikus sektoris eesmärgiks seada nii tegevustulemuste mõõtmisel, kui ka tegevuste parema läbiviimise ja organiseerimise võimaluste väljaselgitamiseks ning rakendamiseks. Traditsiooniline kulude analüüs keskendub otsesetele kulukäiturile, need on tegurid, mis mõjutavad otseselt kogukulusid. Nende tüüpilisteks näideteks on koolide arv, klasside arv ja erinevate vajadustega laste hulk. Seda lähenemist on graafiliselt kujutatud joonisel 2.2. (Bjørnenak 2000: 208)



Joonis 2.2. Traditsiooniline lähenemine koolide kulukäiturile (Bjørnenak 2000: 208).

Strateegilises juhtimisarvestusalases kirjanduses jagatakse kulukäituriid erinevatesse gruppidesse. Esimese grupi moodustavad *struktuuraalsed kulukäituriid* (*Structural cost driver*), mis on teguriid, mis mõjutavad organisatsioonide majanduslikku alusstruktuuri nagu suurus, ulatus, kogemus, keerukus või tehnoloogia. Need käituriid hõlmavad plaane ja otsuseid, millel on pikaajalised mõjud. (Blocker *et al* 2002: 74) Teine grupp käituriid on *soorituslikud kulukäituriid* (*Executional cost driver*), mis keskenduvad tegevuste läbiviimisele. Sellesse gruppi kuuluvad terviklik kvaliteedijuhtimine (*Total Quality Management - TQM*), tegevusmahtude ära kasutamine, tootmise korraldatus ja toodete arendustegevus. (Bjørnenak 2000: 194) Soorituslikud kulukäituriid on teguriid, mida organisatsioon suudab mõjutada lühiajalisel perioodil, operatiivsete kulusiid mõjutavate otsuste kaudu. (Blocker *et al* 2002: 77)

Koolide kulustruktuur on keeruline, sisaldades endas mitmeid põhjuslikke seoseid. Toote omaduste erinevustel on suur tähtsus, seetõttu ei tohiks ühiku kulu eesmärgiks seada ilma toote omadustest tulenevaid erinevusi arvesse võtmata. Strateegilised otsused (nt. koolide arv ja asukoht) ning eksogeensed institutsionaalsed teguriid (õpetajate lepingud ja riiklikud regulatsioonid) on tihtipeale kuluerinevuste selgitamisel olulisemad, kui kooli poolt kontrollitavad teguriid. Avaliku sektori kontrollisüsteeme koostades tuleb nende asjaoludega arvestada.

Kuigi strateegilise juhtimisarvestuse raamistik on üks kõige suuremate erasektori mõjutustega, on siiski leitud, et see annab parima võimaluse kulustruktuuride väljaselgitamiseks. Struktuuraalsete kulukäituriid väljaselgitamine ja numbriliste näitajatega sidumine koos toote omaduste maksumuse väljaselgitamisega annab hea

võimaluse avaliku sektori valikutega seotud probleemide esiletõstmiseks. (Bjørnenak, 2000: 209)

Strateegilistes analüüsidest struktuuriliste kulukäitrite kasutamine aitab organisatsioonil parandada oma konkurentsipositsiooni. Need analüüsid koosnevad väärtusahela analüüsist ja tegevuspõhisest juhtimisest. Väärtusahela analüüs aitavad koolil hinnata pikaajalisi tagajärgi, mis tulenevad olemasolevast või planeeritud panusest struktuurilisesse käitritesse. (Blocker *et al* 2002: 76)

Bjørnenak jagab üldhariduskoolide kulukäitrid neljaks (2000: 209):

- 1) infrastruktuuri kulukäitrid,
- 2) sooritusega seotud tegevuste kulukäitrid,
- 3) institutsionaalsed kulukäitrid,
- 4) valikotsustest tulenevad kulukäitrid.

Infrastruktuuri kulukäitrid. Esimese osa kulukäitritest moodustavad infrastruktuuri kulukäitrid. Kuluerinevuste peamine põhjustaja on kooli struktuur, sest tegutsemismahud tulenevad otseselt koolide arvust ja asukohast. Koolide asukoht ja nende värbamisala on teada, niisamuti on määratud õpilaste arv ja vanuseline jaotus. Koolide asukohast tulenevate mõjude väljaselgitamiseks on vaja võrdlusalust. (Bjørnenak 2000: 203) Kuid selles mõttes pole maa- ja linnakoolid päris üks-ühele võrreldavad. Maakoolide klasside keskmine suurus on tavaliselt oluliselt väiksem, kui linnakoolides. Seega, kui võtta aluseks linnakoolide klasside suurus, tuleks riigis tervikuna klassikomplektide arvu vähendada (võimalik, et ka koole). Vastupidisel juhul tuleks, aga linnakoolidel õpilaste teenindamiseks klassikomplekte juurde moodustada. See omakorda suurendaks linnakoolide kulusid.

Tuleb leida struktuurierinevusest tuleneva täiendava kulu suurus. Kasutades minimaalset õpetamisaega täiendava klassi kohta ja hinnangulisi erinevusi administratiivkuludes kooli kohta, leitakse kogu täiendav kulu õpilase kohta. Siinkohal on üheks võimaluseks praktilise võimsuse kasutamine (praktilise tegevusmahuga seonduvat käsitletakse lähemalt peatükis 2.4). Tuleb märkida, et see pole kooskõlas tegevuspõhise kuluarvestuse lähenemisega, mis defineerib kulukäitritena klasside arvu (tegurina, mis põhjustab muutusi kogukuludes). Seega tegevuspõhise kuluarvestuse

seisukohalt õpilaste arv klassis ei mõjuta kasutamata võimsuste kulu. (Bjørnenak 2000: 204) See toob välja erinevuse tegevuspõhise kuluarvestuse ja struktuuriliste kulukäituri lähenemisel kulukäituri kontseptsioonile.

Sooritusega seotud tegevuste kulukäituriid. Teine grupp kulukäituriid on soorituslikud kulukäituriid, mis keskenduvad sellele, kuidas tegevused on korraldatud ning ellu viidud. Nende kulukäituriid mõjude määramiseks võib kasutada erinevate piirkondade võrdlemist. (*Ibid.*: 204)

Institutsionaalsed kulukäituriid. Kolmas kulukäituriid kategooria on institutsionaalsed kulukäituriid. Nendes sisalduvad ametühingute ja riikliku poliitika mõjud. Esimene neist viitab lepingutele õpetajate ametühingu ja riigi vahel, kus on fikseeritud õpetajate töökoormus tundides, sõltumata õpilaste arvust klassis. Selline leping muudab klasside arvu (ehk õppetundide arv) kulukäituriiks. Samas mõjutab õpetamise mahtu ka õpilaste arv klassis. Seega esineb erinevus kulukäituri, kui töökoormuse mõjuri ja kui kulude tekitaja vahel. (*Ibid.*: 205) Kui kulud oleksid rohkem seotud töökoormusega (õpilaste arv ja õppetundide arv) suureneksid kooli struktuuri erinevustest tulenevad erinevused veelgi. See näitab kuidas infrastruktuuri ja institutsionaalsed kulukäituriid on omavahel läbipõimunud.

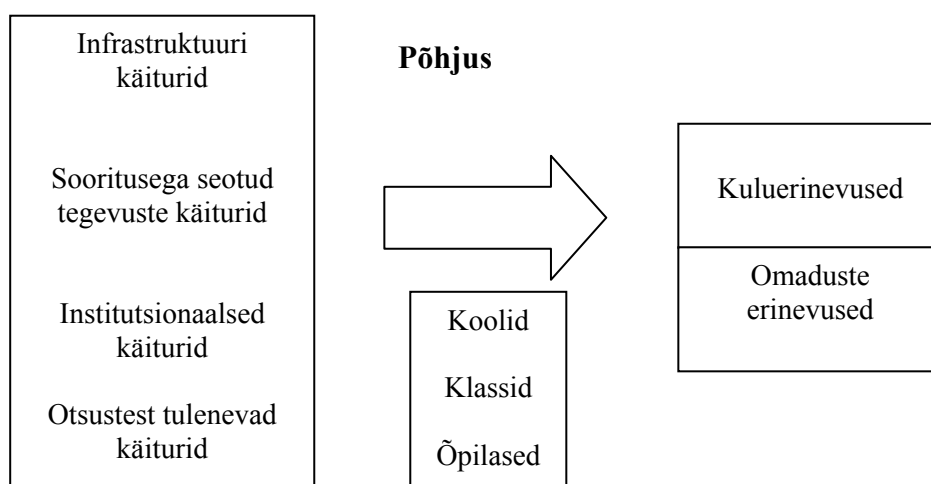
Teine näide institutsionaalsetest kulukäituriidest on see, kuidas riik reguleerib koolide paiknemist. Lubades õpilastel ühest koolist teise liikuda, on võimalik klassikomplektide arvu vähendada (koondada õpilased ühete kooli). Sellised muutused mõjutavad ka struktuuriga seotud kulusid. (*Ibid.*: 205)

Valikotsustest tulenevad kulukäituriid. Viimane kulukäituriid grupp on seotud meelevaldsete kuludega. Tüüpilisemad näited sellest grupist on raamatud, õppematerjalid ja arvutid. Kuigi need kululiigid ei vasta üldisele meelevaldsete kulude definitsioonile. Otsustest sõltuvad ressursid on need, mis pole tehnoloogiliselt määratletud kui olulised toote või väljundi loomisel. (*Ibid.*: 205)

Raamatud, arvutid ja õppematerjalid on kõik olulised haridusteenuse osutamise jaoks ning kuna eksisteerib minimaalne hulk vahendeid, mis tuleb nende ressursside peale kulutada, võib neid vaadata kui struktuurilisi kulusid, mis on määratud õpilaste arvu

järgi. Kuid need kululiigid muutuvad üsnagi meelevaldseteks eelarvestamise protsessi käigus. Meelevaldsete kulude olemus antud kontekstis seisneb selles, et nad tulenevad eelarvega seotud otsustest ning neid kasutatakse eelarve tasakaalustamiseks. Kui eelarve võimaldab, siis valitakse kallimad õppevahendid. Norra koolides läbiviidud uurimus näitas, et koolid, kus õpilaskoha maksumus oli kõige suurem, olid valikotsustega seotud kulud kõige madalamad. (Bjørnenak 2000: 205)

Strateegilise juhtimisarvestuse lähenemise kohaselt on klasside ja koolide arv samuti olulised otsesed käituriid, kuid see meetod annab võimaluse kuluerinevuste põhjalikumaks uurimiseks ja analüüsimiseks. Erinevused kuludes võivad olla tingitud erinevatest omadustest, rõhutatakse toote omaduste hindamise puudulikkust. Teine erinevus seisneb aluseks olevate selgitavate muutujate otsmises, nagu erinevused institutsionaalsetes kulukäituriites, erinevused otsustamispoliitikas või moodus, kuidas tegevusi sooritatakse. Sellist juhuslike tegurite omavahelist läbipõimumist eiratakse traditsioonilises juhtimisarvestusalases kirjanduses. Strukturaalsete kulukäituriite lähenemine laiendab kulude põhjuslikkuse väljaselgitamist. Joonisel 2.3. on kujutatud strateegilisel juhtimisarvestusel põhinevat mudelit:



Joonis 2.3. Alternatiivne lähenemine koolide kulukäituriitele (Bjørnenak 2000: 209).

2.6. Koolide tegevuspotentsiaal ja selle kasutamise kuluarvestuslikud aspektid

Eeldusel, et õpilaste õpetamiseks varutud ressursid (õppevahendid, õpetajad) on oma põhiolemuselt lühiajaliselt püsivad (fikseeritud mahuga), on väga oluline informatsioon

selle kohta, kui palju õpilasi suudetakse antud perioodil (õppeaastal) õpetada etteantud ressursside mahu juures. See info kujutab endast ressursside praktilist kasutusmahtu, mis on etteantud selle tegevuse jaoks. See on suurim õpilaste arv, keda suudetakse õpetada ilma, et tekiks tavapäratuid viivitusi, vajadust ületunnitöö või lisaressursside järele. Oletame, et koolis on maksimaalselt järgneval õppeaastal haridusteenust pakkuda 1000 õpilasele.

Mineviku ja viimase aja planeerimisotsuste alusel on koolijuhtidel võimalik määratleda “tellimuse” – õpilaste õpetamiseks vajaminev ressursimaht. Oletame, et see summa on 25 000 000. Kui eeldada, et iga õpilase õpetamine vajab enam vähem samasuguseid ressursse, siis võib eeldatavad õpetamisega seotud kulud jagada maksimaalse õpilaste arvuga, saades otseselt õpetamisega seotud kuludeks õpilase kohta 25 000 EEK. See summa näitab õpetamise baasmaksumust. Antud juhul pole arvestatud erinevate õppetasete (klasside) õpekavadest tulenevate kuluerinevustega. Põhjalikemate analüüside korral on kasulik praktiline tegevuspotsentsiaal välja selgitada õppetasetest lähtuvalt.

Kui perioodil õpib koolis vaid 750 last, siis efektiivsus peaks jääma samale tasemele, kuna õpilase kohta on see ikka 25 000 EEK väärtuses ressursside. Õpetajad ja muud ressursid ei muutu ühtäkki ebaefektiivsemateks (kulud õpilase kohta 33 333 EEK) ainult selle pärast, et õpilasi on vähem. Väiksem õpilaste arv tähendab vaid seda, et mitte kõiki ressursse, mis on perioodiks ettenähtud, ei kasutata ära. Lepingute ja kohustuste tõttu, mis on õpetamisega otseselt seotud ressursside osas tehtud, ei saa ressursside mahtu tegevusmahtude vähenemisele viidates lühiajalisel perioodil vähendada (püsikulud).

Oletame, et koolijuht teab, et eelseisval õppeaastal käib tema koolis 250 õpilast vähem kui kool potentsiaalselt antud ressursside mahu juures suudaks vastu võtta. Kulukäituri määra 25 000 EEK õpilase kohta juures võrduks perspektiivne kasutamata võimsuste kulu (tegevusmaht) 6 250 000 EEK (250 x 25 000).

$$(2.1) \quad \begin{array}{l} \textit{Varutud} \\ \textit{ressursside} \\ \textit{kulu} \end{array} = \begin{array}{l} \textit{Kasutatud} \\ \textit{ressursside} \\ \textit{kulu} \end{array} + \begin{array}{l} \textit{Kasutamata} \\ \textit{ressursside} \\ \textit{kulu} \end{array}$$

Erinevus ettenähtud ressursside mahu ja tegelikult perioodil ära kasutatud ressursside mahu vahel näitab kasutamata ressursside mahtu antud perioodil. (Kaplan, Cooper 2002: 155) Enamikes teenindustevõtetes ning niisamuti ka koolides on muutuvkulud lisanduva kliendi puhul väga madalad, võimalik et nullilähedased.

Nii nagu eraettevõtted, nii ka koolid sõlmivad lepingud enamuse oma ressursside saamiseks koolivälistelt pakkujatel enne, kui neid tegelikult kasutama hakatakse (õppevahendid, lepingud õpetajatega). Organisatsioon võtab endale kohustuse või teeb reaalse rahalise väljamineku, et neid ressursse jooksvate ja tulevaste tegevuste tarbeks muretseda. Neid vahendeid võib nimetada sihtotstarbelisteks ressurssideks. Sihtotstarbeliste ressursside alla kuuluvad ehitised ja nende sisseseade, mis tagavad võimaluse tulevastel perioodidel tööd teha. Sellised ressursid viivad kulutusteni, millega ressursi kasutajal tuleb igal perioodil arvestada. Nende ressursside kulu tekib igal perioodil sõltumata sellest, kui palju neid ressursse kasutatakse. Sihtotstarbeliste ressurssidega kaasnevaid kulutusi nimetatakse ka püsikuludeks. (*Ibid.*: 157)

Muutuvate kuludena mõistetakse selle käsitluste kohaselt ainult neid ressursse, mida organisatsioon saab muretseda vaid vajaminevas mahus, tinglikult võib neid ressursse nimetada paindlikeks ressurssideks (energia, sideteenused, lepingulised ajutised töölised ja ületunnitöö, mida rakendatakse vastavalt vajadusele). Nende ressursside puhul omandab organisatsioon vaid seda, mida tal vaja on lühiajalise nõudluse rahuldamiseks, nii et omandatud ressursside hulk võrduks kasutatud ressursside mahuga.

Tegevuspõhise kuluarvestuse kontekstis on kõik tegevuskulud (peale paindlike ressursside kulude) mittemuutuvad lühiajalises perioodis, vaatamata nõudluse kõikumistele. Sihtotstarbelised kulud muutuvad muutuvkuludeks pikemate perioodide jooksul kaheastmelise protseduuri kaudu. Esimeses etapis toimub varutud ressursside tarbimise osas muutus ning teises etapis organisatsioon korrigeerib sihtotstarbeliste ressursside varumise mahtu, üles või allapoole, et nendel ressurssidel baseeruvate teenuste maht viia tasakaalu nõudlustasemetega.

Nõudluse vähenemine ei vii koheselt kulude vähenemisele. Vähenenud nõudlus organisatsiooniliste ressursside järele langetab kasutatud ressursside kulu, kuid see langus tasakaalustatakse samaväärse kasutamata ressursside kulu suurenemisega.

Kasutamata ressursimahud tuleb organisatsioonist välja juhtida, ainult sellise juhul on võimalik varutud ressursside kulu vähendada.

Kasutamata tegevusmahte on võimalik kõrvaldada kahel viisil (Kaplan, Cooper 2002: 161):

1. kokkuhoidmine kulutustes, vähendades tegevuste sooritamiseks mõeldud ressursside hulka;
2. tulude suurendamine, suurendada tegevusmahte mida ressursside hulgaga tuleb sooritada.

Üldhariduskoolis kolme vähese täituvusega paralleelklassi liitmine kaheks viib kulude kokkuhoiuni vaid tingimusel, kui vajaminevate õppevahendite hulka suudetakse vähendada, ruumidele leitakse muu rakendus või suudetakse kokkuhoid saavutada tööjõu palgakuludes (vaja vähem õpetajaid või muud abipersonali). Sageli ei saa koolid, aga kasutamata tegevusmahtudega midagi teha. Nad hoiavad olemasolevaid ressursimahte muutumatuna, kuigi nende ressursside poolt sooritatavate tegevuste osas on toimunud oluline vähenemine. Neil ei õnnestu leida ka uusi tegevusi, mida olemasolevate ressurssidega sooritada saaks, ilma et lisakulusid tekiks.

Praktilist tegevusmahtu on võimalik määratleda analüütiliselt või hinnanguliselt. Hindamisel põhinev lähenemine eeldab, et praktiline tegevusmaht määratakse protsendina teoreetilisest tegevusmahust. Teoreetiline tegevusmaht tähendab kogu aeg efektiivseimal moel tegutsemist, ilma igasuguste katkestuste ja viivitusteta (Horngren *et al* 2003: 300) Teine võimalus on eelmiste perioodide tulemuste aegridade analüüsimine selgitamaks välja suurimat tegevusmahtu, seejuures kontrollides, et see on saavutatud normaaltingimustes. Kui nii, siis võib saadud andmeid kasutada lähtebaasina hindamiseks, mida see ressurss võimaldab saavutada. (Kaplan, Cooper 2002: 165)

Analüütiline lähenemine võtab aluseks teoreetilise tegevusmahu, millest lahutatakse maha piirangud. Näiteks kui teoreetiliselt on võimalik klassiruumi paigutada 38 õpilast, kuid riiklikult kehtestatud maksimaalne klassisuurus seab piiranguks maksimaalselt 30 õpilast ühes klassikomplektis, siis praktilise tegevusvõimsusena tuleks käsitleda 30 õpilast. (*Ibid.*: 165)

Tegevusmahu määratlemisel, mille alusel hakatakse hiljem üldkulusid jagama, tuleb arvestada selle otsuse mõjudega (Horngren *et al* 2003: 302):

- 1) omahinna leidmisele,
- 2) tegevustulemuste hindamisele,
- 3) aruandlusele.

Kui tegevuste kulukäituri määrad põhinevad praktilisel tegevusvõimsusel, siis kasutamata ressursside kulu ei ole jagatav üksikute klientide (õpilaste) lõikes. Tuleks üles leida otsus, mis viis üleliigse tegevusmahu tekkimiseni. Kasutamata tegevusmahu kulude jagamisel võib lähtuda mõistliku tarbija reeglist – kasutamata tegevusmahtude kulu tuleks klientidele jagada vaid siis, kui see klient on nõus neid kulusid kandma. Kui klient ei põhjusta vajadust üleliigseteks varudeks, siis neid kulusid talle jagada ei tohiks.

Kui kohalik omavalitsus leiab, et riiklikult fikseeritud klassikompleti suurus (nt 30 õpilast klassis) on liialt suur ning peab otstarbekaks 60 õpilase õpetamiseks moodustada kolm paralleelklassi, suurusega 20 õpilast klassis, siis sellisest otsusest tulenevate kasutamata võimusega seotud kulud peaks kandma otsuse vastuvõtja, kelleks antud juhul on kohalik omavalitsus. Koolide tegevuspotentsiaalil põhinevad võrdlusanalüüsid võimaldavad nii ministriumil kui kohaliku omavalitsuse tasandil hinnata üldhariduskoolide baasefektiivsust ning teostada analüüse, mille tulemusena langetatakse koolide avamist, liitmist ja sulgemist puudutavaid otsuseid.

3. EESTI ÜLDHARIDUSKOOLOIDE FINANTSEERIMISSÜSTEEM JA SELLE TÄIUSTAMINE

3.1. Eesti haridussüsteemi üldiseloomustus

Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele §-le 37 on igaühel õigus haridusele. Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole. Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel.

Riik ja kohalik omavalitsus tagavad võimaluse avalikes haridusasutustes ja ülikoolides omandada eestikeelne haridus kõigil haridustasemetel. Haridussüsteemi ülesehitus ja riigi haridusstandardid peaksid looma igaühele võimaluse siirduda ühelt haridustasemelt teisele. Eesti Vabariigi haridusseadus eristab hariduses järgmiseid tasemeid:

1. alusharidus;
2. põhiharidus (hariduse I tase);
3. keskharidus (hariduse II tase);
4. kõrgharidus (hariduse III tase).

Haridusseaduse järgi peab laps asuma õppima (on koolikohustuslik), kui ta on jooksva aasta 1. oktoobriks seitsmeaastane. Koolikohustus kestab kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni.

Alusharidus on teadmiste, oskuste, vilumuste ja käitumisnormide kogum, mis loob eeldused edukaks edasijõudmiseks igapäevaelus ja koolis. Põhiharidus on riigi haridusstandardiga ettenähtud kohustuslik üldharidusmiinimum. Põhihariduse omandamine loob eeldused ja annab õiguse jätkata õpinguid keskhariduse omandamiseks. Keskharidus jaguneb üldkeskhariduseks ja kutsekeskhariduseks.

Üldkeskharidus on põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekavaga kehtestatud nõuete kogum. Üldkeskhariduse omandamine loob eeldused ja annab õiguse jätkata õpinguid kõrghariduse omandamiseks. Kutsekeskharidus on kutse-, eri- ja ametialade riiklike õppekavadega kehtestatud nõuete kogum. Kutsekeskharidus omandatakse põhihariduse või üldkeskhariduse baasil. Kutsekeskhariduse omandamine loob eeldused ja annab õiguse asuda tööle õpitud kutse-, eri- ja ametialal või jätkata õpinguid kõrghariduse omandamiseks.

Tabel 3.1. Haridustasemed ja vanusegrupid

| Haridustase | Vanusegrupp | | Eesti õppekavade liigitus |
|---------------------------|-------------|--------|---|
| Eelharidus | -7 | -7 | 0 alusharidus |
| Esimene tase- põhiharidus | 7-12 | 7-12 | 1. aste – põhikooli I – VI klass |
| Teine tase - keskharidus | 13-17 | 13-14 | 2. aste – põhikooli VII-IX klass |
| | | 15-17 | 3. aste – üldkeskharidus – X-XII klass, põhikooli järgne kutsekeskharidus |
| Kolmas tase - kõrgharidus | 18-22+ | 18-20 | 4. aste – keskkooli järgne kutsekeskharidus |
| | | 18-22+ | 5 – 8 aste -, kõrgharidus-, rakenduskõrgharidusõpe, bakalaureuseõpe, magistriõpe, doktoriõpe. |

Allikas: Haridusministeerium, Info- ja Statistikalitus, Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus, 2001. Viidatud Eamets *et al* 2003: 78 vahendusel.

Haridusasutuste tegevuse majanduslik kindlustamine on lahus pedagoogilisest juhendamisest ja kontrollist. Haridussüsteemi juhtimisel lähtutakse otstarbeka detsentraliseerimise põhimõttest. Haridusasutuste juhtimisel on ühendatud juhi isiklik vastutus, kollegiaalne otsustamine ja ühiskonna järelvalve. Haridusseaduse §7 lõige 2 punkt 3 kohaselt tagavad kohalikud omavalitsused oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majandusliku teenindamise ja finantseerimise.

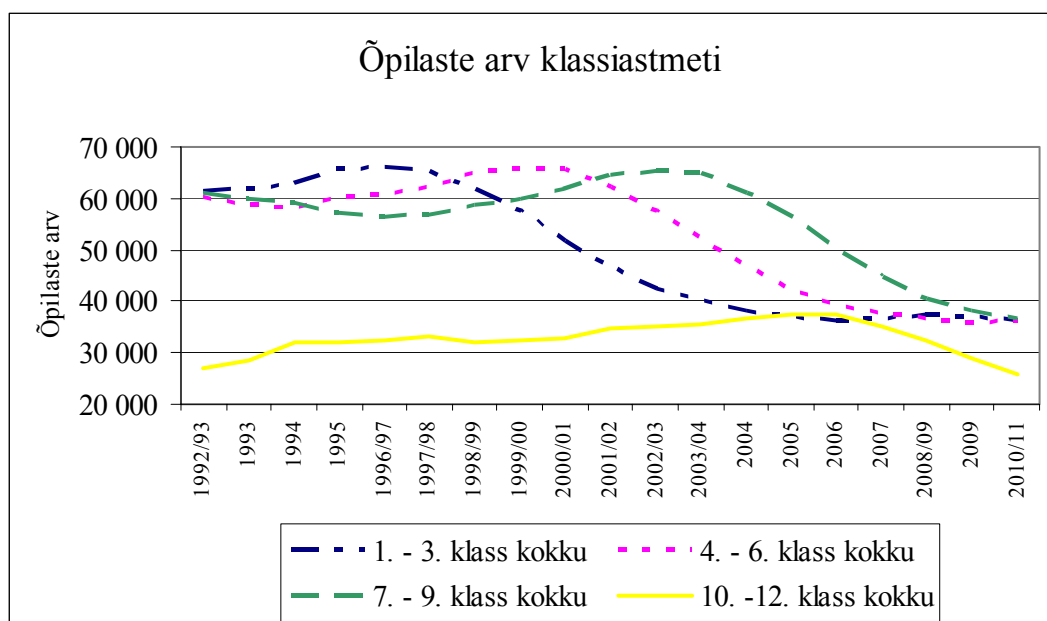
Eestis investeeritakse haridusse *ca* 6-7 miljardit krooni aastas, mis moodustab *ca* 15-16% avaliku sektori eelarvest. Seitsme aastatega on hariduskulud tõusnud ligi kolm korda – 2,4 mlrd kroonilt 1995. aastal 6,6 mlrd kroonini aastaks 2002 ning prognoositavalt 7,6 mlrd kroonini 2003 aastal. Ülevaate hariduskuludest aastate lõikes annab tabel 3.2. (Algoja 2003: 1)

Tabel 3.2. Hariduskulud³ avaliku sektori eelarves 1995-2003. a (milj krooni)

| Näitaja | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Hariduskulud | 2446,1 | 3279,3 | 3851,3 | 4569,5 | 5199,2 | 5191,6 | 5755,7 | 6554,9 | 7569,9 |

Allikas: Algoja 2003: 1.

Haridus- ja teadusministeeriumi andmetel on Eestis 2003/2004 õppeaastal avatud 625 üldhariduslikku päevase õppevormiga kooli. Sealhulgas 63 lasteaed algkooli, 47 algkooli, 275 põhikooli ning 240 gümnaasiumi. Kokku õpib päevase õppevormiga üldhariduslikes koolides 2003/2004 õppeaastal 192 570 õpilast. (Haridus- ja teadusministeerium 2004)



Joonis 3.1. Päevase õppevormiga üldhariduskoolide õpilaste arvu prognoos (Haridus- ja teadusministeerium 2004).

³ Hariduskuludeks loetakse: õpetamise kulud; asutuste poolt pakutavad kaubad (raamatud, õppematerjalid jne.); õpipoiste koolitus kutsekoolides ning töökohal läbiviidavad haridusprogrammid; administratsiooni kulud; kapitalikulud ja üür; õpilaste transport, koolilõunad, õpilaste majutus, internaat; õpilaste juhendamine, tervishoiuteenused, erivajadused; haridusasutuste poolt pakutavad teenused laiemale avalikkusele; haridusteadus ja õppekavade arendamine; kõrgemates haridusasutustes läbi viidav teadus- ja arendustegevus. (Hariduse rahastamist ... 2002: 19)

Hariduskulude hulka ei arvestata alljärgnevat Haridusministeeriumi eelarves kajastuvaid kulutusi kuna nimetatud kululiigid ei kuulu hariduskulutuse mõiste alla: Keeleinspeksioon, TÜ Kliinikum, residentuuri kulud, omatulude arvel tehtavad kulud, täiskasvanukoolitus, sport. (Hariduse rahastamist... 2002: 65)

Demograafiline olukord ning õpilaste arvu prognoosid lähiaastateks (vt. joonis 3.1) omavad olulist mõju kogu üldharidussüsteemile. Õpilaste arvu pidev vähenemine põhjustab koolide täituvuse languse, mistõttu keskmised kulud õpilase kohta suurenevad.

3.2. Üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi arengusuunad

3.2.1. Üldhariduskoolide finantseerimise alused

Haridusseaduse §35 kohaselt peab haridusasutusele olema tagatud õppe ja kasvatus korraldamiseks vara. Kooli vara moodustavad koolile sihtotstarbeliseks kasutamiseks ja valdamiseks antud maa, hooned, rajatised, seadmed, inventar ja muu vara. Kooli tegevuseks vajalike õppevahendite miinimumloetelu on kehtestatud haridus- ja teadusministri määrusega. Kooli vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra kehtestab riigikoolile Vabariigi Valitsus, munitsipaalkoolile valla- või linnavolikogu.

Haridusseaduse §31 sätestab, et avalikke haridusasutusi ja avalik-õiguslikke ülikoole finantseeritakse riiklikest, munitsipaal- ja omavahenditest. Riiklikest vahenditest finantseeritakse haridusasutusi vastavalt riigieelarve seadusele ja Vabariigi Valitsuse kehtestatud korrale.

Kooli eelarve tulud moodustuvad eraldistest riigi- ja valla- või linnaeelarvest, laekumistest sihtasutustelt, annetustest ja kooli põhimääruses sätestatud kooli õppekava välisest tegevusest saadud tuludest (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 44 lg 2). Haridusasutuste omavahenditeks on tulud tasulistest teenustest, tootmis- ja teadustegevusest, lepingulisest kaadriväljaõppest, sponsorite ning üksikisikute annetustest ja muudest laekumistest. Omavahendite kasutamise korra avalikes haridusasutustes määrab haridus- ja teadusminister.

Munitsipaalkooli kulud katab omanik. Lähtudes munitsipaalkoolide õpilaste arvust, määratakse kooskõlas riigieelarve seadusega igal aastal riigieelarvest toetus valla- ja linnaeelarvetele munitsipaalkooli pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täienduskoolituse ja õpikute soetamisega seotud kulude katmiseks. (Mägi 2004: 2) Vahendid eraldatakse riigieelarvest valla- ja linnaeelarvete toetusfondi kaudu iseseisva jaotusmehhanismi alusel eraldi reana. Vahendid jaotatakse kohalike omavalitsusüksuste vahel Vabariigi

Valitsuse määrusega. Vahendite riigieelarvest jaotamise aluseks on (Rahandusministeerium 2002: 48):

- õpilaskoha arvestuslik maksumus pedagoogide palgavahendite osas (vahendid pedagoogide töötasudeks, sotsiaalmaksuks, töötuskindlustusmaksuks, täiendkoolituseks) ühe õpilase kohta ($PV_{\tilde{op}}$). 2003/2004 õppeaastal on arvestuslikuks õpilaskoha maksumuseks 9436 krooni. See sisaldab arvestuslikult õpetajate täiendkoolituse vahendeid 194 krooni, õpikute soetamiseks ettenähtud vahendeid 265 krooni ning pedagoogide palgavahendeid summas 8977 krooni. (Mägi 2004: 1);
- õpikute soetamise arvestuslik maksumus õpilase kohta ($\tilde{O}S_{\tilde{op}}$);
- personalikulu jaotamise koefitsientidest (k);
- õpilaste arv koolides ($\tilde{O}P_{arv}$).

Riigieelarvest üldhariduskoolidele eraldatavate vahendite aluseks olev personalikulu jaotuskoefitsient (PED_{pv}) sõltub kohaliku omavalitsusüksuse suurusel, tüübist ja õppevormist ning on avaldatav järgmise valemiga (Rahandusministeerium 2002: 48):

$$(3.1.) \quad PED_{pv} = \tilde{O}S_{\tilde{op}} * \tilde{O}P_{arv} + k * \tilde{O}P_{arv} * PV_{\tilde{op}}$$

Pedagoogide ametijärkudele vastavate palkade alammäärade tõusu korral korrigeeritakse õpilaskoha arvestuslikku maksumust õpilase kohta ($PV_{\tilde{op}}$) vastava protsendi võrra.

Riigikooli kulud kaetakse iga-aastase riigieelarve seadusega Haridus- ja teadusministeeriumi valitsemisala kuludes riigikoolidele ettenähtud mahus (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 44 lg 6). Munitsipaalkoolide tegevuskulude⁴ katmisel lähtutakse haldusterritooriumist, kus õpilased alaliselt elavad. Teiste valdade või linnade osalus munitsipaalkooli tegevuskulude katmises võrdub proportsionaalselt selles koolis õppivate nende haldusterritooriumil alaliselt elavate õpilaste arvuga⁵.

⁴ 2003/2004 õppeaastal on Eesti keskmine tegevuskulu õpilase kohta ligi 4000 EEK. (Kalamees 2004)

⁵ 2003/2004 õppeaasta tasaarvelduse käive on üle 100 miljoni krooni. Põhikoolis õpib umbes 153 000 last, neist 20 000 teiste omavalitsuste koolides, mis tähendab, et 13 protsenti käivad mujal koolis. (Kalamees 2004)

Tegevuskulude hulka arvatakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt personalikulu (välja avatud riigieelarvest määratud ning läbi valla- ja linnaeelarvete kaetud munitsipaalkooli pedagoogide töötasu ja sotsiaalmaks), majandamiskulu ja õppevahendite soetamise kulu (välja avatud riigieelarvest määratud ning läbi valla- ja linnaeelarvete kaetud õpikute soetamise kulu).

Igaks eelarveaastaks kinnitatakse valla- või linnavalitsuse poolt õpilaskoha tegevuskulu arvestuslik maksumus õpilase kohta. Munitsipaalkooli tegevuskulude katmine teiste valdade või linnade poolt toimub valla- või linnavalitsuse poolt esitatud arvete alusel (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 44¹). Munitsipaalkooli eelarve kava kiidavad heaks munitsipaalkooli hoolekogu ja valla- või linnavalitsus ning eelarve kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu. Riigikooli eelarve kinnitab haridus- ja teadusminister.

Erakooliseaduse § 22 sätestab, et erakapitalil põhinevate laseaed-alkkoolide (alkkooli osa), alkooli, põhikooli ja gümnaasiumi kulude katmine toimub läbi õppemaksu, mille suuruse määrab erakooli pidaja ning osaliselt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 44 lõikes 3 munitsipaalkoolidele sätestatud alustel.

Üldhariduskoolide finantseeriti kuni 1994. aastani 100%liselt maakondade ja vabariigi alluvusega linnade eelarvetest. Seoses haldussüsteemi reformimisega hakati esialgu õpetajate töötasu, sotsiaalmaksu, täiendkoolitust ja õpikute soetamist finantseerima riigieelarvest. Hiljem lisandusid ka koolidirektorite (-juhatajate) ja õppealajuhatajate palgad ja sotsiaalmaks. Aastatel 1994-1995 toimus finantseerimine Kultuuri- ja Haridusministeeriumi kooliameti kaudu. Aluseks võeti keskmine õpetajate tasumäärade arv aastas ja keskmine tasumäär kuus. 1994. aastal oli see näiteks 1144 krooni kuus. (Ulst 2003: 134-135)

1996. aastast eraldati Kultuuriministeerium uuesti Haridusministeeriumist ja kooliamet likvideeriti. Raha hakati jagama sõltuvalt õpilaskohtade arvust. Kujunes välja nn pearahasüsteem. Regionaalsete iseärasuste korrigeerimiseks hakati rakendama rahvastiku tihedusest sõltuvaid koefitsiente (linnades alla ühe, maal üle ühe). (Ulst 2003: 135) Alates 2000. aastast kehtiva süsteemi kohaselt on omavalitsused õpilaste arvu järgi jaotatud 8 koefitsiendigruppi (toodud VV 25.02 2004. määruses nr 45) – 0,89 suurlinnadele õpilaste arvuga üle 5000 kuni 1,5 valdadele, mille õpilaste arv on alla

120. Lähtutud on eeldusest, et väikese õpilaste arvuga omavalitsustes on haridusteenuse pakkumine suhteliselt kallim, kuna õpilaste arv ühe õpetaja ametikoha kohta on suhteliselt väiksem ja palgakulu õpilase kohta seega suhteliselt suurem. Täiendavad koefitsiendid on kehtestatud väikesaartel asuvatele koolidele. Lisaks on palgavahendite eraldamisel arvestatud ka seda, et erivajadustega laste õpe on suhteliselt kallim ning selleks on erinevate puuetega, erivajadustega lastele kehtestatud eraldi koefitsiendid, mis on sõltuvalt õppes, kas täiendav (eriõppel olevate õpilaste korral) - lisaks omavalitsuse koefitsiendile või eraldi koefitsient (eriõppeklassides õppivate õpilaste korral). (Mägi 2004: 1)

1999. aastal lisandus maakondade käsutusse spetsiaalne tasandusfond. 2001. aastast hakati riigieelarvest kohalikele omavalitsustele tehtavaid eraldisi käsitlema toetusfondi koosseisus. Eraldised hakkasid läbima kohalikku eelarvet, kuid jäid haridusministri määruse alusel jaotatavateks. (Ulst 2003: 135)

Valla- ja linnaeelarvete toetusfondi hariduskuludeks määratud eraldiste jaotamisel lähtutakse Vabariigi Valitsuse 25. veebruari 2004.a määruse nr. 45 “Seaduses “2004.aasta riigieelarve” eraldisteks kohaliku omavalitsuse üksustele jooksvateks kuludeks tasandusfondi määratud vahendite jaotamise kord” toodud personalikulu koefitsientidest, arvestuslikust õpilaskoha maksumusest ja õpilaste arvust valla- või linna haldusterritooriumil seisuga 10. september 2003. a. Vastav hariduskulude jaotamise kord on sätestatud Vabariigi Valitsuse 15.02.2000. a. määruses nr 53 “Munitsipaalkooli pedagoogide palgavahendite arvestusliku kulu koefitsiendid valdadele ja linnadele, õppevormidele ja eriõppele”.

3.2.2. Põhjused üldharidussüsteemi rahastamise reformimiseks

Haridussüsteemi rahastamine peab olema orienteeritud arengu ja õigluse tagamisele. Selles kontekstis ei ole halb mitte pearahasüsteem, vaid iga süsteem, mis lihtsustab tegelikkust ja taandab selle ühele parameetrile. (Nigesen 2003) Kogu maailmas on täheldatav avalikus sektoris trend individuaalsete soovide ja vajaduste rahuldamise suunas. Nii on see ka koolide finantseerimise juures, kus püütakse arvesse võtta nii koolide eripära: asukohta – linn või maapiirkond, samuti koolihoonest tulenevaid iseärasusi (nt. ajalooline hoone, mille kütmine ja haldamine on tunduvalt kallim kui

tänapäevase spetsiaalselt koolimajaks projekteeritud õppehoone puhul), kui ka õpilaste vajadusi (õppekavad, mis arvestavad lapse eeldusi, andeid ja erivajadusi).

Omamata terviklikku mudelit lapse arengut mõjutavatest teguritest, on võimatu töötada välja ka rahuldavat, lapse arengut toetavat koolide rahastamise süsteemi. Lapse arengu tagamiseks on vaja arvestada ka sotsiaalpoliitilisi parameetreid (Nigesen 2003):

- *Regionaalne parameeter.* Olemasoleva pearahasüsteemi rakendamisel ilmnes ebavõrdsus eriti maakoolide suhtes, kus õpilaste arv ei sõltu kooli kvaliteedist, nagu see toimib linnas. Piirkondlik koefitsient pearaha arvestamisel ei ole sellele regionaalpoliitilisele küsimusele rahuldavat lahendust andnud. Rahvusliku tasakaalu huvides on vaja eriprogramme ja põhjalikumalt arvestamist, kui seda on praegune põgus pearaha koefitsiendi süsteem.
- *Lapse sotsiaalmajanduslik staatus.* Suure sissetulekuga perest pärit lapse õpingute ega koolitoidu eest ei ole vaja tasuda riigi ühiskassast, mis on mõeldud rahvusliku potentsiaali kui terviku tagamiseks. Selle mittearvestamine toob kaasa ebaotstarbekaid kulutusi.
- *Ande parameeter.* Väikese rahvusena on Eesti peamine rikkus anne. Kui haridussüsteemis seda ei arvestata ja eelduste kujunemine andeks on võimalik ainult jõukate perede lastel, kaotab riik kiiresti oma potentsiaali ja koha riikidevahelises tööjaotuses, rääkimata sotsiaalse positsiooni võitmisest.
- *Hälbimiste, puuete parameeter.* Paratamatult on kõigil meil ka oma nõrgad küljed. Paljudel võivad need olla kujunenud puudeks, mille ignoreerimine ja kompenseerimata jätmise viivad selleni, et inimene ei tule füüsiliselt või sotsiaalselt toime ning muutub ühiskonnale kulukaks ülal pidada.

Olemasoleva rahastamissüsteemi juures on puuduseks maapiirkondades ja äärealadel asuvate väikekoolide rahastamise piiratus. Haridusteenuse osutamist ei saa kõikjal võtta kui kaupa, mida tuleks toota võimalikult madala omahinnaga. Mastaabiefekt soosib alati suuremaid, seetõttu on väiksematele keskustest eraldatud väikekoolide rahastamine komplitseeritum.

Koolilaste hulga pidev vähenemine põhjustab koolile pearahast laekuvate vahendite hulga vähenemise. Lisaks pole valdadel niipalju vahendeid, et maksta õpetajatele samaväärset palka, mis suuremates linnades. Seetõttu pole harvad juhused, kus maakooles kimbutab lisaks õpilaste puudusele ka õpetajate puudus. Nii peab üks õpetaja andma mitut ainet, kuid kõigis neis ainetes ei saa ta teadmised konkureerida spetsialisti omadega. Õppekvaliteedi vähenemine maakoolis viib aga selleni, et jõukamad (aga ka hakkajamad) lapsevanemad saavad oma lapse lähiümbruse suuremasse keskusesse kooli, mistõttu jääb kohalikku kooli veelgi vähem lapsi. (Piirimäe 2004) Maakoolides õppivate laste arvu vähenemist ei pidurda autori arvates ka haridusosaku süsteemi rakendamine, mis valikuvabaduse suurenemise läbi soosib pigem piirkonnakeskustes asuvaid kooli. Lahenduseks on maapiirkondades asuvate koolide liitmine või täiendavate vahendite eraldamine.

Lisaks ei suuda pearahasüsteem arvestada piirkondlike ja koolide struktuurist tulenevate eripäradega, mistõttu pole rahaliste vahendite jagamine kõigi seisukohast õiglane (Tohver 2001). Kui kahes vallas on kummaski 200 last, ei tähenda see, et seal oleks ühepalju klassikomplekte. On suur vahe, kas need 200 õpivad ühes või kahes koolis. Viimasel juhul kulub palgaraha poole rohkem. Ka siis, kui kummaski vallas on üks kool, võib olukord suuresti erineda. Paremini elab see, kel on võimalik teha liitklasse.

Ei ole oluline, kas kool asub maal või linnas, kas klassis on 22 või 30 õpilast, tunde tuleb õpetajal mõlemal juhul õppekava kohaselt anda ikkagi ühepalju. Millegagi ei saa põhjendada praegust olukorda, et ühe ja sama õppeaine, tunnikoormuse ja kvalifikatsiooniga õpetajate töötasu on kooliti erinev. (Ojassoo 2003) Näiteks kaks põhikooli, mis erinevad ainult õpilaste arvult: esimeses koolis on 150 õpilast, teises 300. Mõlemas koolis on üheksa klassi ning võrdselt õpetajate ametikohti. Kui lisaks eeldada, et klassikomplekte on ka samapalju (erineb vaid täituvus), siis on selge, et esimese kooli majanduslik olukord on tunduvalt halvem kui teisel koolil. Võrdse arvu klassiruumide valgustamiseks, kütmiseks ja koristamiseks tehtavad kulutused ei sõltu õpilaste arvust, niisamuti peaksid üldjoontes samad olema kulutused personalile.

Olemasolevale üldhariduskoolide finantseerimise süsteemi suurimad probleemvaldkonnad on:

- investeringutoetuste jagamine,
- olemasoleva pearahasüsteemi puudulikkus,
- omavalitsuste vaheline arvlemine.

2004. aasta märtsis autori poolt Eesti üldhariduskoolide juhtide seas läbiviidud küsitluse käigus koolijuhtide poolt tõstatatud olemasoleva finantseerimissüsteemi kitsaskohad on toodud peatükis 3.3.3.

3.2.3. Kavandatav üldhariduse rahastamissüsteemi reform

17. septembril 2003.aastal kutsus haridus- ja teadusminister Toivo Maimets kokku munitsipaalkoolide rahastamissüsteemi analüüsi komisjoni, eesmärgiga analüüsida kehtivat munitsipaalkoolide rahastamissüsteemi ning teha haridus- ja teadusministrile ettepanekud kehtivas süsteemis omavalitsuste vahelise arvlemise rakendamise osas ning koalitsioonilepingu punktist 10⁶ tulenevate munitsipaalkoolide rahastamis põhimõtete osas. Komisjon esitas oma ettepanekud haridus- ja teadusministrile munitsipaalkoolide rahastamissüsteemi muutmiseks 01. mai 2004. a. (Munitsipaalkoolide rahastamissüsteemi ... 2003: 2)

Komisjoni poolt väljatöötatavate muudatuste põhieesmärgiks on täiendada olemasolevat administreerimis- ja ressursi juhtimissüsteemi nii, et see muudaks munitsipaalkoolide rahastamissüsteemi efektiivsemaks, tagaks selle kvaliteedi ning kindlustaks kõikidele õpilastele haridusele juurdepääsu ning võrdsed võimalused. Komisjoni poolt 11.11.2003 avaldatud vahearuanDES esitati neli alternatiivset varianti üldhariduskoolide finantsjuhtimissüsteemi ümberkujundamiseks.

Alternatiiv 1.

Pearaha hulka arvestatakse investeringute kulud. Olemasolevate koolide kui riigiasutuste baasil moodustatakse kooliühingud, mille juhtimine jääb omaniku pädevusse. Koolihoonete haldamiseks moodustatakse organisatsioon, millele riik ja kohalikud omavalitsused annavad üle olemasolevad koolihooned ning kes investeerib

⁶ Koalitsioonilepingu punkt 10. Üldhariduskoolide rahastamine – arvestame üldhariduskoolide pearaha kujundamise kõiki kulusid, sealhulgas investeringuteks vajalikke kulusid; mudame üldhariduskoolide pearahasüsteemi nii, et see arvestab õppeastme erisusi; erandjuhtudel rakendame regionaalsete erisuste tasandamiseks baasraha, mis ei sõltu õpilaste arvust. (Ühendus Vabariigi Eest ... 2003)

neisse ja kes rendib neid välja koolidele turutingimustega sarnastel tingimustel. Moodustatakse koolikassa, mis tähendab riigieelarves ühte eraldi kirjet, mille kaudu eraldatakse õppekoha kindlustamiseks vahendid. Kassasse suunatakse seni valla ja linnaeelarvest toetusfondi suunatavad summad ning alates 2005. a lisaks ka investeeringute ja programmi “21. sajandi kool” summad. Omavalituste vahelised arvlemised lõpetatakse, raha liigub koos õpilasega. Rahade jaotamine toimub lähtudes omavalitsusüksuse territooriumil õppivate õpilaste arvust ja arvestuslikust kulust õpilase kohta. Rahastatakse põhikoolide ja gümnaasiumite ülalpidamiskulusid, mille sisse arvestatakse ka koolihoonete amortisatsioonikulud. (Munitsipaalkoolide rahastamissüsteemi ... 2003: 4-5)

Alternatiiv 2.

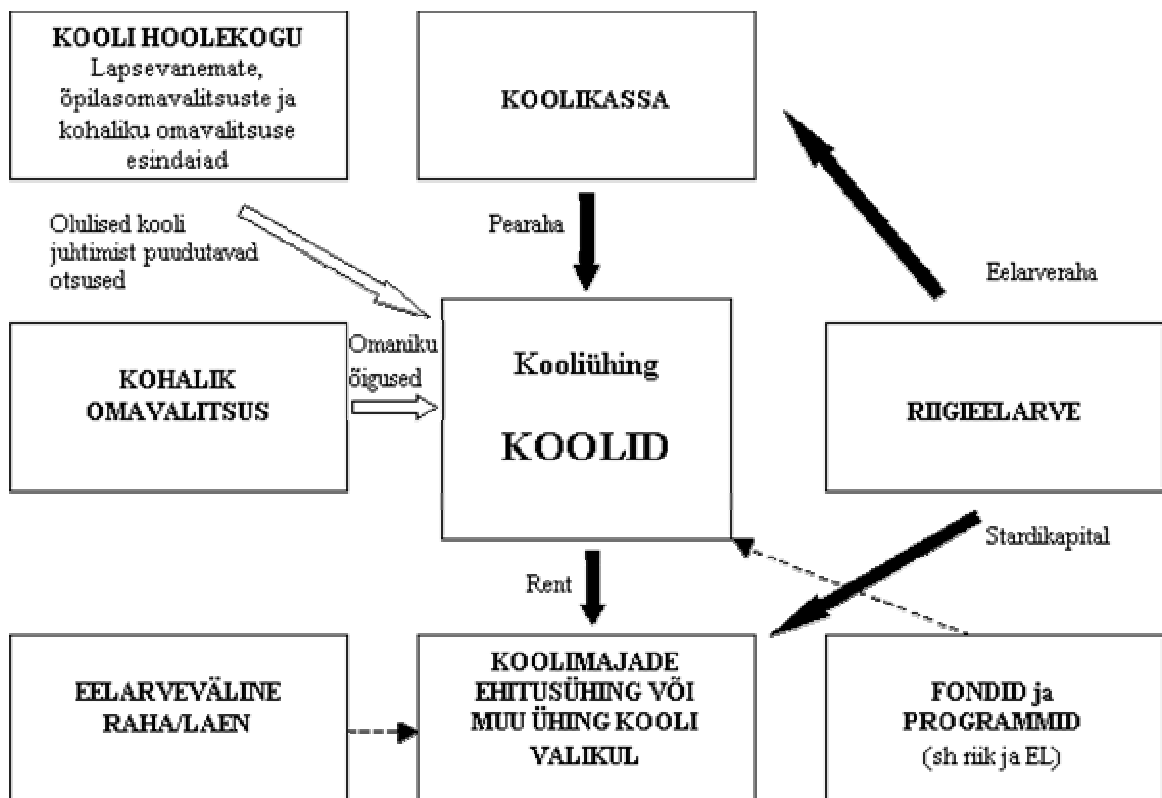
Sarnaselt esimese alternatiiviga arvestatakse investeeringute kulud pearaha hulka. Lisaks moodustavad kohalikud omavalitsused koolide haldamiseks sihtasutused, mis tegelevad vaid koolihoonete haldamisega. Riigi ülesandeks jääb nõuete kehtestamine hoonetele, kus õppetööd võib läbi viia, ja seda siis ka omanikelt nõuda. Ühe kuni kahe aasta jooksul rakendatakse ehitusprogramm “21.sajandi kool”. Luuakse koolikassa süsteem. (*Ibid.*: 5-6)

Alternatiiv 3.

Koolide omanikud (omavalitsused) moodustavad sihtasutused koolitusteenuse pakkumiseks. Koolitusteenuse pakkumine ja hind otsustatakse turul. Omavalitsused annavad koolihooned koos hoonetes oleva varaga ning personaliga üle sihtasutustele, kes tagavad vajaliku õppekeskkonna olemasolu. Taotlevad vajadusel koolitusload, palkavad tööle pedagoogid. Vajadusel võtavad sihtasutused hoonete korrastamiseks laenu ning võivad realiseerida mittevajalikke hooneid. Samuti võivad sihtasutused liisida vajalikke koolihooneid. Rakendatakse koolikassa süsteem. (Munitsipaalkoolide rahastamissüsteemi ... 2003: 7-8)

Alternatiiv 4.

Olemasoleva pearahasüsteemi reformimine ning omavalituste vahelise arvlemise korra täpsustamine (*Ibid.*: 8).



Joonis 3.2. Koolide rahastamissüsteem peale reformi (Muuli 2004, autori koostatud).

Reformi nurgakivina nähakse ette koolikassa ehk hariduskapital, kuhu riik suunab kogu hariduskuludeks ette nähtud raha ühtsena ja sihtotstarbeliselt hariduskulude katmiseks (vt joonist nr 3.2). 2003 aastal kulutasid riik ja omavalitsused üldharidusele kokku 4,4 miljardit krooni, mis jõudis koolideni kuue ministeeriumi ja vähemalt 15 rahastamiskanali kaudu. Reformikava kohaselt liigub raha koolikassast õppeasutusse ühe summana (haridusosakuna). Haridusosak sisaldab kõiki maksumaksja rahast ühe õpilase koolitamise kohta arvatud kulutusi: õpetajate palku, kooli halduskulusid, investeeringuid. 2003. aastal kulus ühele õppurile umbes 24 000 krooni. (Muuli 2004) Haridusosaku süsteemi korral saab kool iga õpilase kohta kindla summa n-ö pearaha. Raha liigub koos õpilasega ja õpilane või lapsevanem saavad vabamad käed valida, millisesse kooli nad oma pearaha viivad.

Haridusosakud on kavas diferentseerida (indekseerimise teel) vastavalt kooli asukohale. Kuna Eestis on väga eraldatud koole (nt väikesaartel asuvad koolid), mis oma asukoha tõttu on vajalikud ning nende ülalpidamisega seotud suuremad kulud tuleb kinni maksta. (Aasmäe 2004) Haridusosaku diferentseerimise juures on autori arvates oluline,

et diferentseeritus oleks seotud kooliga, mitte õpilasega, st kui õpilane peaks kooli vahetama, siis temaga liigub kaasa vaid haridusosaku normosa (ilma kooli eripära arvestava eraldiseta), mitte kogu diferentseeritud haridusosak. Vastasel juhul võib väikekoolides juba mõne lapse lahkumine kooli majanduslikule olukorrale suure tagasilöögi anda. Lisaks tekib teoreetiline võimalus, et diferentseeritud (kõrgema) haridusosakuga õpilased muutuvad teise koolide silmis ihaldusväärteteks ning neid hakatakse üle meelitama.

Reformipaketi kavandamisel on kaalumisel võimalus muuta munitsipaalkoolid juriidilisteks isikuteks. Omavalitsused jäävad sel juhul kooli omanikeks, kontrollides nõukogude kaudu nende tegevust ning nimetades ametisse direktori. Koolid saavad majandusliku iseseisvuse. Samuti suurendab uus rahastamiskord koolijuhtide õigusi ja vastutust oma otsuste eest. Direktor hakkab vastutama raha tõhusa kasutamise eest. (Mattheus 2004) Koolid peaksid muutuma eelarveliselt iseseisvateks ning raha kasutamise üle peaksid otsustama kooli omanik, lapsevanemad ja koolijuht üheskoos kooli nõukogus. Seda, kas koolimaja remontida või hoopis uus maja ehitada, otsustab koolijuht, hinnates, kas kooli tulevane laste arv ja rahaline seis võimaldavad koolimaja ehitamiseks võetud laenu või renti maksta, ja küsides nõu kooli omanikult ja nõukogult. See tähendab vanematele palju suuremat võimalust sekkuda sellesse, millele kool raha kulutab ja mida koolitöö korraldamisel tähtsaks peab. Lisaks eelarvelisele vabadusele on plaan anda koolidele ka senisest rohkem vabadust oma õppetöö korraldamisel, et koolid saaksid rohkem arvestada iga lapse annetega. (Veskimägi 2004) Koolijuhi õiguste ja vastutuse suurendamisega peab kaasnema ka nende finantsjuhtimise alane täiendkoolitus. Erialase ettevalmistuse puudumine võib viia ebaefektiivse kooli majandamise või isegi rahalistesse raskustesse (ei tulda toime võetud kohustuste täitmisega) sattumiseni.

Kui kõrghariduse mõttes on hariduspiirkonnaks kogu Euroopa Liit, siis gümnaasium võiks asuda ühe tunni tee kaugusel ja põhikool kuni kahekümne minuti kaugusel. Selleks on vaja mõistlikku ühistranspordivõrku ja regulaarselt käivaid koolibusse. (Mattheus 2004) Ühistranspordivõrgu korrastamine ja koolibusside⁷ aktiivsem kasutuselevõtt peavad muutma üld- ja kutsehariduse paremini kättesaadavaks ka

maapiirkondades ning õppetoetuste süsteem (millest piisab ka ühiselamu kulude katteks) võimaldama käia kodust kaugemates kutsekoolides ka vähemkindlustatud õpilastel (Maimets 2004).

Uus üldhariduse rahastamise süsteem peaks efektiivsust suurendama umbes kümne protsendi võrra. Ehk teisisõnu: koolikassa kaudu saaksid koolid kokku 400 miljonit krooni lisaraha, mis seni hajus ametkondade vahel või kulutati hariduskulude sildi all muuks tarbeks. (Muuli 2004) Praegu majandavad munitsipaalkoolid ebaefektiivselt. Õpilase õpetamine üldhariduskoolis maksab maksumaksjale 24 000 krooni. Erakoolides pole kulu õpilase kohta palju suurem: Rocca al Mare Koolis koos söögi ja stipendiumiga 26 000 – 30 000 krooni. Ometi on õpetajate palk munitsipaalkoolides palju väiksem kui Rocca al Mare Koolis, kus miinimumpalk on 12 000 krooni. Tõhusama majandamisega on kavas tagada ka munitsipaalkoolide õpetajatele vähemalt 12 000 krooni suurune palk. (Mattheus 2004)

Lisaks on uue süsteemi parema käivitumise ja töökindluse tagamiseks kavas luua ettevõtte, mille ülesandeks saab finantseerida ja korraldada koolide ehitusprojekte laenu-, liisingu-, rendi- või muude lepingute alusel ja olla vajadusel ka koolide haldamisel abiks. Sellega detsentraliseeritud otsustamise liitmine, tagab, et enam ei ehitata ülepaisutatud koolimaju, kuhu lapsi ei jätku. (Veskimägi 2004)

Rahastussüsteemi analüüsi komisjoni poolt koostatud vahearuanDES esitatud tegevusalternatiivid on tekitanud paljudes koolijuhtides vastasseisu. Selle üheks põhjuseks on väljapakutud tegutsemissuundade üldsõnalisus, määratlemata on erinevate valikutega kaasnevaid üksikaspektid.

Enne kui ühegi alternatiivi kasuks otsust langetada, on vaja läbi rääkida ning vastused leida mitmetele põhimõttelistele seisukohtadele:

- Koolide stardipositsioon on erinev ja koolid vajavad erinevaid investeeringuid. Ühed koolid on täna juba korras, teised vajavad veel remonti ja kolmandad pole renoveerimist isegi mitte alustanud. (Mattheus 2004) Kuidas toimub erinevate lähte-positatsioonidega arvestamine investeeringurahade jaotamisel?

⁷ Koolibussisüsteem tuleb kava kohaselt luua 1. augustiks 2004. a. (Muuli 2004)

- Kuidas vältida ja tasakaalustada koolide tühjenemisega kaasnevaid mõjusid maapiirkondade (eriti linnade lähipiirkondade) koolides haridusosaku süsteemi rakendamisel, mis soosib õpilaste linnade ja keskuste suurematesse koolidesse koondumist?
- Reform kaotab praktiliselt omavalitsuste kontrolli koolide üle. Raha liigub koolidele küll omavalitsuste eelarvete kaudu, kuid kaob võimalus selle kasutamist suunata. (Saar 2004)
- Kuidas hakatakse maapiirkondade väikekoolide halvemat konkurentsipositsiooni kompenseerima. Kui ühel aastal on 188 õpilast ja teisel aastal 150, siis hoolimata sellest ei saa ju osa majast kütmata jätta. Sama on õpetajate palkadega. Õpetaja peab minema tundi sõltumata sellest, kas ta on 15 või 25 õpilast. (Mattheus 2004)
- Enne üldhariduskoolide rahastamise muutmist tuleks välja kujundada optimaalne koolivõrk, mille eelduseks on haldusreformi läbiviimine.

Praktikas on väga raske kehtestada sellist pearahamäära, mis koosneks investeeringutest, õppe- ja majandamiskuludest ning mis võtaks seejuures arvesse iga üksiku õppeasutuse iseärasusi ja konkreetseid vajadusi. 2004. aasta märtsis autori poolt Eesti üldhariduskoolide juhtide seas läbiviidud küsitluse käigus koolijuhtide poolt tõstatatud finantseerimissüsteemi ümberkorraldustega seotud kitsaskohad on toodud peatükis 3.3.3.

3.2.4. Täiendavad võimalused üldhariduskoolide rahastamissüsteemi ümberkorraldamiseks

Haridusosak kui väärtpaber. Haridusosak on riigi poolt väljaantav väärtpaber põhiseadusliku haridusõiguse realiseerimiseks. Haridusosaku rakendamine on hariduse finantseerimise meetod. Haridusosak kui väärtpaber peaks eksisteerima elektrooniliselt ja paber kandjal. Kõigile, kellele praegu laieneb pearaha süsteem, väljastatakse haridusosakute registrist (kui seda peaks olema mõttekas luua), rahvastikuregistrist või mõnest muust territoriaalsest võimuorganist väärtpaber, mille õpilane annab koolile, kuhu ta on vastu võetud. Kool esitab laekunud väärtpaberid finantsorganisse (panka), kus need konverteeritakse rahaks ja kantakse kooli arvele summa, mis võrdub osaku väärtusega, kuu või kooliveerandi kaupa. (Habakuk 2004)

Kui õpilane mingil põhjuse koolist lahkub, võtab ta oma väärtpaberi kaasa. Kui ta astub uude kooli ja ta on vanale midagi ette maksnud või on tal maksuvõlg, korraldab tasaarveldused vana ja uue kooli vahel finantseeriv organ. Pettuste vältimiseks kajastub eelkirjeldatu ka vastavates elektroonilistes andmebaasides. Selle tulemusena muutub praegune pearaha põhimõtetele baseeruv finantseerimissüsteem paindlikumaks, reageerides operatiivsemalt muutustele. Oluline on ka psühholoogiline moment, mis muudab õpilase nõudlikumaks ning vähendab *lobby*-tegemise tähtsust kooli eelarve kujundamisel - kooli eelarve oleneb õpilaste arvust. Viimane aga suuresti kooli kvaliteedist. (*Ibid.*)

Väärtpaberitel põhineva süsteemi võimalikuks negatiivseks mõjuks on maakoolides õppivate laste arvu vähenemine. Kõige suuremad kaotajad oleksid tõenäoliselt linnade lähiümbruse koolid, milles käivad lapsed võivad hakata eelistama linnakoole. Samas võidaksid enim eliitkoolidele järgnevad koolid, mis pakuvad heal tasemel haridust ning millel on teatav osa täitmata õpilaskohti.

Omavalitsustevahelise tasaarveldamise korra muutmine. Kui õpilane läheb maakoolist linnakooli, ei pea vald talle enam raha tegevuskulude (tegevuskulude definitsioon on toodud peatükis 3.2.) katteks linna järele saatma, nii jääks koduvallale alles õppekoha küttele, valgustusele ja õppevahenditele kulunud raha, mis lubaks koole paremini ülal pidada. (Kalamees 2004)

Väikevaldade eripära arvestav pearahasüsteem. Pearahasüsteemi muuta nii, et sealt jääksid välja omavalitsused, kus põhikooliealisi lapsi alla 150. Näiteks 66 koolis õpib 121-150 õpilast ning 61 koolis 90-120 õpilast. Sellistes omavalitsustes, kus lapsi on 90-150, võiks riik õpetajate palgaraha arvestada täieliku põhikooli pidamiseks vajaliku õpetajate komplekti jagu. Kui õpilaste arv on 60-90, võiks riik rahastada näiteks 80% vajalikust komplektist, alla selle õpilaste arvuga põhikoolis võiks kuni näiteks 20 lapseni rahastada 100%-ni algkooli pidamiseks vajaliku õpetajate palgarahaga. Alla 20 lapse aga kehtiks tavaline pearaha koefitsiendiga 1,0. Suurema arvu laste puhul võiks kehtida tavaline pearahasüsteem. (Koolide rahastamine vajab.. 2003)

Koolis, kus õpilaste arv on kriitiliselt väike, hakkab kannatama ka õpetamise kvaliteet. Kriitilise laste arvuga väikevaldadele otsetoetuse andmine annab võimaluse ära hoida iga-aastased vaidlused omavalitsusliitudes maakondliku tasandusraha jagamise üle. Samuti tekitab väiksemate koolide toetamine maakohtadele stabiilsustunde. (*Ibid.*)

Normatiivide arvestamine. Normatiivid peaksid kehtima nii palga- kui ka muude eelarveliste kulude puhul, tulenevalt kas õpilaste, klasside, õpetajate arvust või muudest kriteeriumidest. Koolide rahastamise sõltuvusse viimine ainult õpilaste arvust pole õiglane. Teatud eelarveosade juures tuleb seda küll arvestada, samuti nagu seaduspäraselt avatud klasside arvu. Kooli palgavajaduse kindlakstegemiseks on normatiivid olemas: õpetajate ametijärgude alampalgad, normkoormus, klassijuhataja lisatasu, täienduskoolitusraha, koolijuhtide töötasud, ületunnitöö, tehniliste töötajate koosseis. Ka õppe-, kantselei-, majandus- ja muudele kuludele võiks kehtestada normatiivid. (Uustalu 2003)

3.3. Eesti üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi empiiriline analüüs

3.3.1. Üldhariduskoolide küsitluses osalenute üldandmed

2004. a jaanuar-märts viidi Eesti üldhariduskoolide juhtide seas autori poolt läbi küsitlus, mille eesmärgiks oli hinnata kuluarvestussüsteemide rakendatust üldhariduskoolide juhtimises ning koolijuhtide suhtumist olemasolevasse koolide finantseerimissüsteemi ja kavandatavatesse muutustesse. Küsitluse käigus saadeti küsitlusankeedid (küsitlusankeet on toodud lisas nr 1) 229 üldhariduskoolile - 134 põhikoolile ning 95 gümnaasiumile. Küsitlusesse olid kaasatud kõikide maakondade üldhariduskoolid. Koolide valimist jäeti välja algkoolid, kuna nende puhul on tegemist valdavalt väikeste koolidega, mis ankeedi küsimuste suunitlust arvestades poleks olulist lisandväärtust küsitlusele andnud.

Autori poolt väljatöötatud ankeedi küsimustik jaotus kolmeks osaks:

1. üldandmed kooli kohta;
2. kuluarvestuslike põhimõtete rakendamist puudutavad küsimused;
3. üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi käsitlevad küsimused.

Küsitlusele vastasid 61 üldhariduskooli, mis teeb vastanute määraks 26,6%. Vastused laekusid 28 põhikoolist (vastanute määr 20,9%) ning 33 gümnaasiumist (vastanute määr 34,7%). Vastanud üldhariduskoolidest 21 asusid linnades, 15 alevites/alevikes ning 25 maapiirkondades.

Küsitlusele vastanud koolides õppis 2003. aastal keskmiselt 387 õpilast (põhikoolides keskmiselt 182 ja gümnaasiumides 560). Minimaalselt oli koolis 40 õpilast ning maksimaalselt 1210 õpilast. Klassikomplektide arv koolides varieerus vahemikus 5-38, keskmine klassikomplektide arv oli 17. Põhikoolides vastavalt keskmiselt 10,6 ning gümnaasiumides 22,4, mis teeb keskmiseks põhikoolide klassi suuruseks 17,1 õpilast ning gümnaasiumides 25,1 õpilast. Põhikoolide keskmised klassikomplektide suurused kõikusid vahemikus 6,7-26,9 õpilast ja gümnaasiumides 16,7-31,8 õpilast.

Tabel 3.3. Üldandmed küsitlusele vastanud põhikoolide ja gümnaasiumide kohta

| Näitaja | Põhikool | Gümnaasium |
|--|-----------------|-------------------|
| Keskmine õpilaste arv | 182 | 560 |
| Keskmine klassikomplektide arv | 10,6 | 22,4 |
| Keskmine pedagoogide arv | 20,0 | 43,2 |
| Õppetööga mitteseotud personali keskmine arv | 10,8 | 24,9 |
| Võimla | 23 | 31 |
| Aula/saal | 10 | 22 |
| Ujula | 1 | 4 |
| Staadion | 16 | 26 |
| Koolihoonete ehitusaasta: | | |
| Vanim | 1865 | 1961 |
| Uusim | 2003 | 1987 |
| Keskmine | 1965 | 1973 |

Allikas: autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus.

Põhikoolide personalist 65% moodustasid pedagoogid (keskmiselt 20 pedagoogi koolis), ülejäänud 35% personalist olid õppetööga mitteseotud töötajad. Gümnaasiumides oli õppetööga seotud personali osakaal 63%. Põhikoolides oli keskmiselt ühe õpetaja kohta 9,1 ning gümnaasiumides 13,1 õpilast.

Vastanud koolide hoonete keskmine ehitusaasta oli 1969 – põhikoolide keskmine ehitusaasta oli 1965 (varieerudes vahemikus 1865-2003 a) ning gümnaasiumidel 1973 (varieerudes vahemikus 1961-1987 a). Koolijuhtide hinnangud koolihoonete üldise

seisukorra kohta on toodud tabelis 3.4. Heas või väga heas seisukorras hindas koolihooneid olevat 46,4% põhikoolidest ning 15,2% gümnaasiumidest. Ülejäänud koolide seisukord oli rahuldav. Küsitlusele vastanud põhikoolidest vaid 3,6% ehk üks kool vajab lähemal ajal suuremahulist renoveerimist, gümnaasiumide osas oli vastav protsent 24,2 (8 kooli 33-st).

Tabel 3.4. Koolihoonete seisukord

| Hindamiskriteerium | Põhikool | Gümnaasium |
|--|----------|------------|
| Halb – vajalik kohene suuremahuline renoveerimine | 1 | 8 |
| Rahuldav – koolimaja korrastatud vastavalt võimalustele, hoonete seisukord pole otseseks takistuseks õppetöö läbiviimisel | 14 | 20 |
| Hea – osaliselt renoveeritud, vastab suures osas tänapäeva nõuetele | 9 | 4* |
| Väga hea – uus või äsja täismahus renoveeritud | 4 | 1 |

* ühe koolihoone ehitus käib, valmib 2004/2005

Allikas: autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus.

Küsitletud koolidel oli keskmiselt 4206 m² üldpinda, millest 54% ehk 2240 m² moodustas õppetöoga seotud pind. Põhikoolides oli otseselt õppetöoga seotud pinna osakaal 48,3% ning gümnaasiumides 56,8%. 16% koolidel seisis osa üldpinnast kasutuseta, kasutamata pinna üldsuurus varieerus 18 kuni 786 m². Kasutamata seisvad pinnad suurendavad koolide üldkulusid, sest enamasti tuleb nende pindade kütmiseks ja hooldamiseks kulutusi ikka teha. Tegelikult on koolides kasutult seisvate pindade osakaal veelgi suurem, kui arvestada olemasolevate klassiruumide suuruse ja klasside täituvusega.

61-st koolist 38 rentisid oma pindasid koolivälisteks tegevusteks välja, peamiselt renditi kooli võimlat, sööklat, aulat (saali), arvutiklasse, ujulat ja staadioni. Väljarenditavate pindade suurused kõikusid vahemikus 14,6 m² kuni 1084,7 m². Küsitlusele vastanud koolidele kuuluvad pinnad ning nende kasutus on toodud tabelis 3.5.

Tabel 3.5. Üldhariduskoolide juurde kuuluvad pinnad ning nende kasutamine

| Pinna otstarve | Põhikool | Gümnaasium |
|---|----------------------|---------------------|
| Keskmine klassiruumide arv | 14,6 | 29,8 |
| Keskmine üldpind | 2674 m ² | 5632 m ² |
| Õppetööga seotud pinna keskmine suurus | 1292 m ² | 3093 m ² |
| Õppetööga mitteseotud pinna keskmine suurus | 1374 m ² | 2108 m ² |
| Kasutult seisva pinna keskmine suurus* | 112 m ² | 345 m ² |
| Väljarenditud pinna keskmine suurus* | 275,5 m ² | 377 m ² |

* nende koolide keskmine, kellel kasutamata- või rendipindasid esines

Allikas: autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus.

Detailsemate võrdluste ja analüüside teostamiseks jagati koolid õpilaste arvu alusel kolmeks, (sulgudes küsitluses osalenud koolide jaotus):

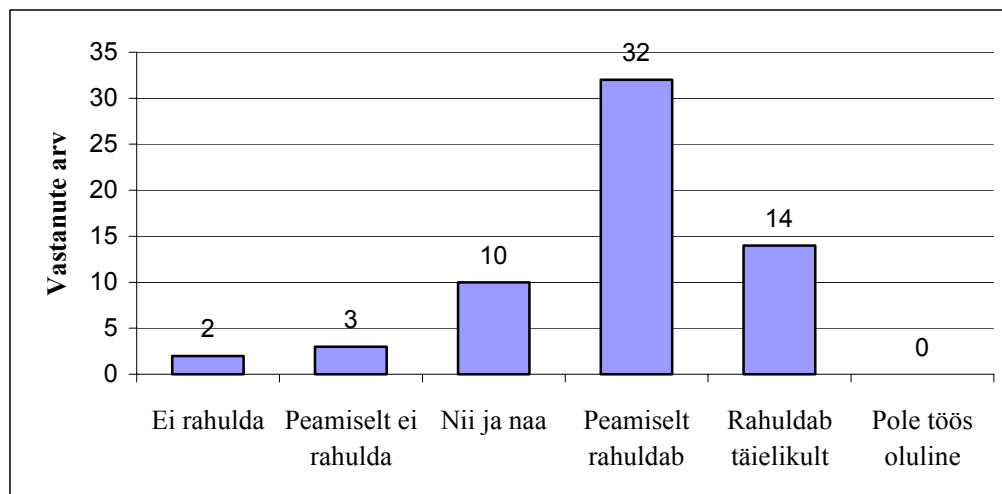
- suurkoolid – üle 500 õpilasega (18);
- keskmise suurusega koolid – 200-500 õpilasega (20);
- väikekoolid – alla 200 õpilasega (23).

3.3.2. Kuluarvestuslike põhimõtete rakendamine üldhariduskoolides

Küsimustiku kuluarvestust käsitleva osa eesmärgiks oli ülevaate saamine üldhariduskoolides rakendatavatest kuluarvestuspõhimõtetest. Selgitada välja, kui oluliseks koolijuhid juhtimisotsuste langetamisel kuluinfot peavad ning mille kohta ja millisel kujul nad kuluinfot vajavad.

Küsitlusele vastanud 61-st koolijuhist 54 (89%) pidasid kuluarvestuslikku informatsiooni nende taseme juhtimisotsuste langetamisel oluliseks, 5 koolijuhti (8%) pigem oluliseks kui ebaoluliseks ning 2 koolijuhti (3%) ei osanud kuluarvestusliku informatsiooni tähtsust hinnata. Tulemuste seostamisel koolide suurusega ei ilmnunud, et suurkoolid hindaksid kuluarvestuslikku informatsiooni kõrgemalt kui väikekoolid. Kui suurkoolides võib kuluinfo tähtsustamine tuleneda juba asutuse suurusest (ülevaate saamiseks), siis väikekoolide juhtide poolne kulude tähtsustamine on autori arvates seotud ilmselt väikekoolide eelarvevahendite piiratusiga (tingituna koolide väiksusest ning madalast täituvuse määrast), mis sunnib iga kulutuse põhjendatust hindama.

Olemasolevat olukorda arvesse võttes kinnitas 23% koolijuhtidest, et neile hetkel kättesaadav kuluinformatsioon rahuldab neid täielikult, üldjoontes olid olukorraga rahul 75% vastanutest. Neljandik koolijuhte vajaks otsuste langetamiseks paremat infot.



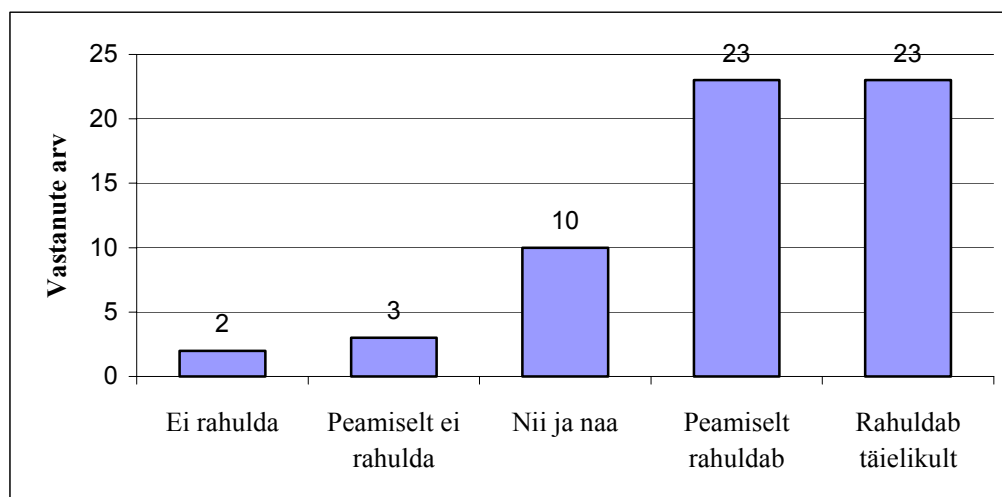
Joonis 3.3. Hinnang hetkel kättesaadavale kuluinformatsioonile (autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus).

Kõige enam olid rahul neile kättesaadava kuluinformatsiooniga linnakoolide juhid (81%). Kui linnakoolide juhtide arvates oli neile kättesaadav kuluinformatsioon oma detailsuselt piisav ligi 86% juhtudest, siis maapiirkondades asuvates koolides oli vastav number 62%. Koolide suurust aluseks võttes selgus, et suurkoolide juhid olid neile kättesaadava infoga rohkem rahul kui väikekoolide juhid. Täielikult olid olemasoleva infoga rahul vaid 11% suurkoolide, 35% keskmise suurusega koolide ning 22% väikekoolide juhtidest.

Peamiste põhjustena, miks olemasolev kuluinformatsioon koolijuhte ei rahulda, toodi välja asjaolu, et koolides puudub raamatupidamine. Raamatupidamisteenust osutab kohalik omavalitsus ning paljudel juhtudel polnud koolijuhid rahul just informatsiooni liikumise kiirusega ning edastatavate andmete vormiga. Suuremat rahuolu väljendasid nende koolide juhid, kus raamatupidamine toimus detsentraliseeritult koolides. Kohapeal toimuva raamatupidamise peamiseks plussiks on operatiivne andmete edastus ning analüüside teostamine.

Kättesaadava kuluarvestusliku informatsiooni detailsust hinnates väljendasid üldjoontes rahulolu 46 vastanut 61-st. Vastustest tuli välja, et koolijuhid, kes polnud rahul üldise

kuluinformatsiooni kättesaadavusega, polnud rahul ka andmete detailsusastmega. Põhikoolide ja gümnaasiume omavahel võrreldes selgus, et põhikoolide juhid on olemasoleva kuluinformatsiooni kättesaadavuse ja detailsusastmega rohkem rahul kui gümnaasiumide juhid.



Joonis 3.4. Olemasoleva kuluinformatsiooni detailsusaste juhtimisotsuste tegemiseks (autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus).

Informatsiooni kättesaadavuselt edasi minnes kuluarvestuspõhimõtete rakendamisele koolides, paluti koolijuhtidel ära märkida, millisel tasandil nende koolis kulude üle arvestust peetakse – kas kulude üle peetakse arvestust kululiikide, kulukohtade või kulukandjate lõikes.

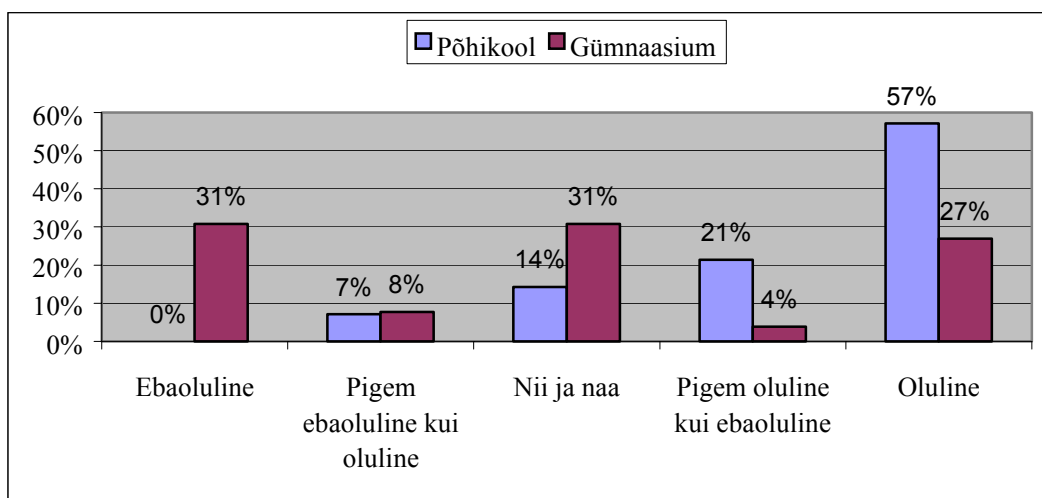
Saadud vastustest selgus, et 90% koolidest peetakse kulude üle arvestust kululiikide (nt. pedagoogide palgakulu, elektrikulu, sidevahendite kulu) lõikes. Vaid 3,3% gümnaasiumidest ning 8,3% põhikoolidest vastasid, et kululiikide lõikes neil arvestust ei peeta. Kululiikide lõikes arvestuse pidamise kohustus tuleneb ka riigieelarveseadusest, mille kohaselt koolid peavad esitama eelarve täitmise aruanded, kus kulud on eelarveklassifikaatorite lõikes välja toodud.

Tabel 3.6. Kululiikide lõikes arvestuse pidamine

| Kooli liik | Ei | Pigem ei kui jah | Nii ja naa | Pigem jah kui ei | Jah |
|------------|-------|------------------|------------|------------------|-------|
| Põhikool | 11,1% | 0,0% | 0,0% | 18,5% | 70,4% |
| Gümnaasium | 3,1% | 0,0% | 6,3% | 25,0% | 65,6% |
| Kokku | 6,8% | 0,0% | 3,4% | 22,0% | 67,8% |

Allikas: autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus.

Järgnevalt uuriti, millist liiki kuluinformatsiooni koolijuhid oma igapäevaste juhtimisotsuste langetamiseks vajavad ning hindavad. Esmalt paluti koolijuhtidel hinnata kulude muutuv- ja püsikuludeks jaotamise tähtsust. Nii nagu jooniselt 3.5. näha, hindasid kulude püsivateks ja muutuvkuludeks jaotamist oluliseks vaid 42% vastanutest, põhikoolide juhid pidasid sellist jaotust juhtimisotsuste tegemiseks üle kahe korra olulisemaks kui gümnaasiumite juhid. Tervelt 31% gümnaasiumite juhtidest pidas sellist liiki informatsiooni ebaoluliseks.

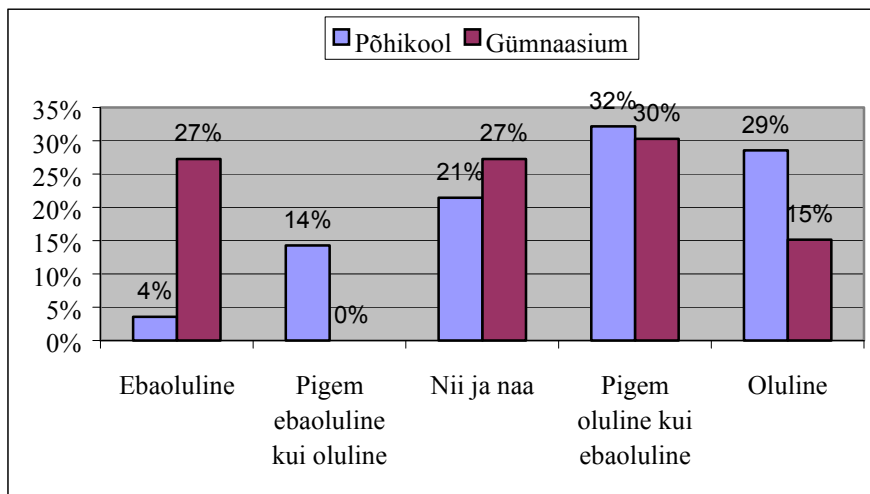


Joonis 3.5. Kulude liigitamine püsiv- ja muutuvkuludeks (autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus).

Kulude liigitamist püsivateks ja muutuvateks tähtsustasid kõige rohkem maapiirkondades asuvate koolide juhid (76%), neile järgnesid linnades (52%) ja alevites (47%) asuvate koolide juhid. 19% linnakoolide ning 37% alevites asuvate koolide juhtidest pidas sellist kulude jaotust juhtimisotsuste langetamise seisukohalt ebaoluliseks.

Koolide suurust aluseks võttes ilmnas, et koolide suurus ja koolijuhtide hinnangud kulude muutuvateks ja püsivateks jagamise olulisuse osas on pöördvõrdeliselt seotud – mida suurem on kool, seda vähem tähtsustatakse kulude muutuvateks ja püsivateks jagamist. Kui väikekoolidest pidas sellist jaotust oluliseks 74% ja keskmise suurusega koolidest 60%, siis suurkoolidest vaid 39%.

Üldjoontes samad trendid tulid välja koolijuhtide suhtumises kulude jagamisel otsesteks ja kaudseteks (vt. joonis 3.6.). Ka siin tähtsustasid kulude jagamist enam põhikoolide juhid. 27% gümnaasiumide juhtidest ei pidanud juhtimisotsuste langetamisel oluliseks informatsiooni otsesteks ja kaudseteks jagatud kulude kohta.



Joonis 3.6. Kulude liigitamine otsesteks ja kaudseteks (autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus).

Kõige enam hindasid sellist kulude jaotust maakoolide juhid (67% vastanutest), alevites asuvate koolide juhid (47%) ja linnades asuvate koolide juhid (43%). 42% alevites asuvate koolide juhtidest pidas sellist kulude jaotust ebaoluliseks. Ka siin tähtsustasid väikekoolide juhid kulude jagamist kõige enam (61%), neile järgnesid keskmise suurusega koolide juhid (50%) ning suurkoolide juhid (44%).

Kuna koolijuhid hindasid kulude jagamist käitumuslikust (püsiv- ja muutuvkulud) ning arvestusobjektiga seotuse aspektist (otse- ja kaudkulud) lähtuvalt madalamalt kui kululiikide arvestusele tervikuna, siis võib järeldada, et suur osa koolijuhte piirdub kululiikide osas hetkeseisu analüüsimisega (eelarve täitmise aruande baasil). Täiendavaid kulude analüüse nende, mis võtaksid arvesse kulude käitumist ja arvestusobjektiga seotust ei teostata.

Kokkuvõttes selgus, et kulude liigitamise vajalikkust hindasid kõige kõrgemalt maapiirkondades asuvate väikekoolide juhid ning kõige vähem linnades asuvate suurkoolide juhid. Autori arvates on sellise tulemuse üheks põhjuseks suurkoolide avaramad finantsvõimalused. Koolide kulustruktuurist tulenev püsikulude suur osakaal,

võimaldab suurkoolidel mastaabiefektist tulenevaid eeliseid ära kasutada ning nende eelarved võimaldavad väikeseid ja keskmise suurusega kulutusi ilma eelnevate põhjalike analüüsideseta teha. Samas väikekoolide eelarved on pingelisemad, igat kulutust tuleb põhjalikult kaaluda, milleks aga on vaja igakülgset kuluinformatsiooni.

Kuluarvestuse II tasandi ehk kulukohtade arvestuse levikut uurides selgus, et enamikes koolides peetakse arvestust ka kulukohtade (nt. otseselt õpetamisega seotud kulud, kooli juhtimisega seotud kulud) lõikes, kuid see on vähem levinud kui kululiikide arvestuse. Teadlikult ning igapäevaselt tegelevad sellega umbes pooled koolid. Ülejäänud koolides pole kulukohtade lõikes arvestuse pidamine nii regulaarne või sellega ei tegelda üldse (vt. tabel 3.7.).

Tabel 3.7. Kulukohtade lõikes arvestuse pidamine

| Kooli liik | Ei | Pigem ei kui jah | Nii ja naa | Pigem jah kui ei | Jah |
|------------|-------|------------------|------------|------------------|-------|
| Põhikool | 19,0% | 0,0% | 0,0% | 28,6% | 52,4% |
| Gümnaasium | 3,6% | 7,1% | 25,0% | 10,7% | 53,6% |
| Kokku | 10,2% | 4,1% | 14,3% | 18,4% | 53,1% |

Allikas: autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus.

Kõige vähem on koolides levinud kulukandjate arvestus (nt. õpilaskoha maksumus). Kui põhikoolidest tegeldakse sellega mingilgi määral 69,6% koolides, siis gümnaasiumite seas on see levinud vaid 64,3% (vt. tabel 3.8.).

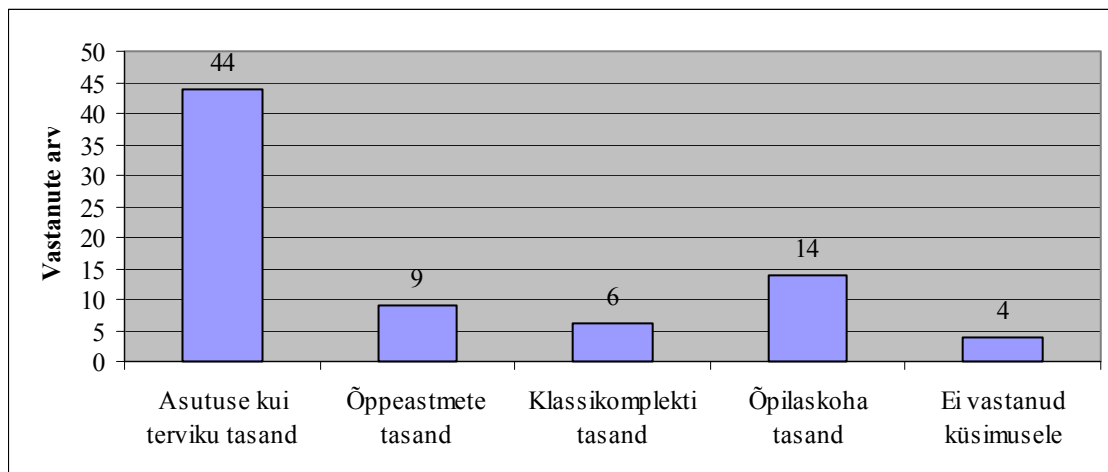
Tabel 3.8. Kulukandjate lõikes arvestuse pidamine

| Kooli liik | Ei | Pigem ei kui jah | Nii ja naa | Pigem jah kui ei | Jah |
|------------|-------|------------------|------------|------------------|-------|
| Põhikool | 17,4% | 0,0% | 13,0% | 26,1% | 43,5% |
| Gümnaasium | 7,1% | 3,6% | 25,0% | 14,3% | 50,0% |
| Kokku | 11,8% | 2,0% | 19,6% | 19,6% | 47,1% |

Allikas: autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus.

Uurides, millisel tasandil peavad koolijuhid vajalikuks tulemi hindamist, selgus, et suurem enamus ehk ligi 77% vastanutest pidas vajalikuks tulemuse hindamist asutuse kui terviku tasandil. Kõige vähem peeti vajalikuks tulemuste hindamist klassikomplekti tasandil. Sellele küsimusele vastanud 57-st koolijuhist vaid 4 märkisid, et tulemused tuleks kõigil tasanditel välja tuua ning hinnata. Tulemused näitavad, et valdaval

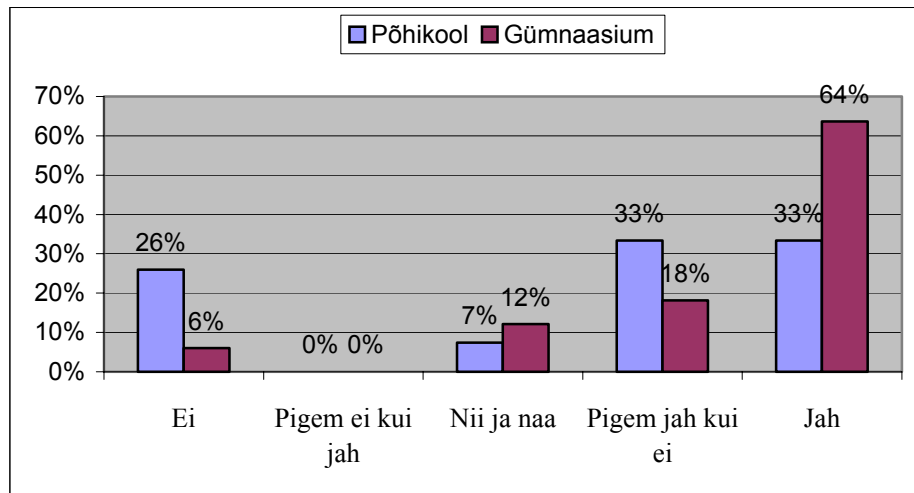
enamikul koolijuhtidel puudub huvi ja vajadus tegevustulemuste analüüsimiseks detailsemalt kui kooli tasandil. Joonisel 3.7. on toodud kokkuvõtavad tulemused.



Joonis 3.7. Tegevustulemi hindamise vajalikkus (autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus).

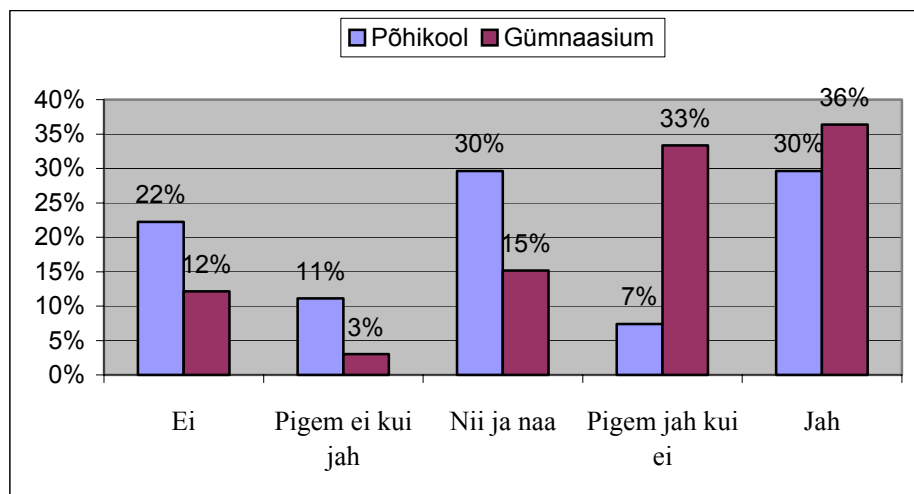
Küsimuse osas, kas investeeringute teostamisele peaks eelnema tasuvusanalüüsi läbiviimine, läksid vastused põhikooli ja gümnaasiumide osas suuresti lahku. Kui tervelt 64% gümnaasiumide juhtidest pidas seda kindlasti vajalikuks ning vaid 6% arvates tasuvusanalüüsi ei tuleks teostada, siis põhikoolide juhtidest vaid 33% arvates tuleks enne investeeringu teostamist selle tasuvust hinnata ning 26% arvates puudub selleks vajadus.

Koolide paiknemist arvestades toetasid investeeringutele eelnevate tasuvusanalüüside läbiviimist kõige rohkem alevites asuvate üldhariduskoolide juhid (83%), neile järgnesid maapiirkondade (76%) ja linnakoolide (67%) juhid. Suurkoolide juhid pidasid tasuvusarvutuste teostamist olulisemaks (vaid 5,6% arvates on tasuvusanalüüsid ebaolulised) kui väikekoolide juhid, kellest ligi 23% pidas tasuvusanalüüside teostamist ebaoluliseks.



Joonis 3.8. Tasuvusanalüüside teostamise vajalikkus enne investeerimisotsust (autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus).

Tegelikkuses teostavad tasuvusanalüüse kõige rohkem alevites asuvate koolide juhid (67%). Tasuvusanalüüse ei teosta ligi 29% maakoolide, 24% linnakoolide ja 17% alevites asuvate koolide juhtidest. Koolide suurusest lähtudes, teostatakse tasuvusanalüüse 45% väikekoolides, 60% keskmise suurusega koolides ja 61% suurkoolides.



Joonis 3.9. Tasuvusanalüüside teostamine enne investeerimisotsust (autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus).

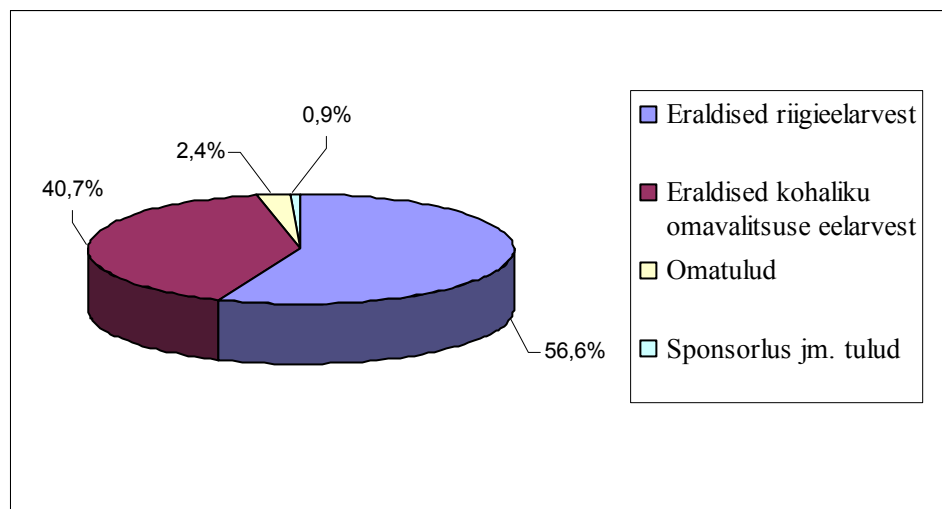
Vastused selles osas, kas investeringu teotamisele peaks järgnema ka edaspidine investeringu kasutamise seotud kulude üksikasjalik analüüs, jagunevad kolme

suuremasse gruppi, 33% arvates tuleks sellist analüüsi kindlasti teostada, 18% arvates kindlasti mitte ning ülejäänute arvates sõltuvalt konkreetsest olukorrast.

Nii tegevustulemi hindamise kui ka tasuvusarvutuste teostamise vajalikkuse hindamise juures on eristatav koolijuhtide kaheksa suhtumine: üks osa kes peab seda iseenesest mõistetavaks ning teine osa kelle arvates tasuvusarvestusel pole mõtet, kuna kool pole äriühing, et sealt tasuvust nõuda.

3.3.3. Üldhariduskoolide finantseerimissüsteem ja selle muutmine

Eesti üldhariduskoolides läbiviidud küsitluse teises pooles keskenduti olemasolevale koolide juhtimis- ning rahastamissüsteemile ning koolijuhtide hoiakute väljaselgitamisele seoses kavandatavate muutustega rahastamissüsteemis. Küsitlusele vastanud üldhariduskoolide 2003. a eelarvest üle poole ehk 56,6% moodustasid eraldised riigieelarvest, 40,7% ulatuses vahendeid kohaliku omavalitsuse eelarvest, 2,4% omatulud ning 0,9% sponsorlus ja muud tulud (vt. joonis 3.10).



Joonis 3.10. Küsitluses osalenud üldhariduskoolide finantseerimisallikad 2003.a (autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus).

Üldhariduskoolide finantseerimisallikate osakaalud sõltusid kooli asukohast ja suuruselt (vt. tabelid 3.9. ja 3.10). Kui linnades asuvate üldhariduskoolide eelarvetest 61% moodustasid eraldised riigieelarvest, siis maapiirkondades asuvate koolide puhul on riigieelarveliste eraldiste osa 49%. Võrreldes linnakoolidega saavad maakoolid

proportsionaalselt suurema toetuse kohalikul omavalitsuselt. Selle põhjuseks on maapiirkondades asuvate (valdavalt keskmise või väikese suurusega) üldhariduskoolide suuremad ülalpidamiskulud õpilase kohta.

Tabel 3.9. Üldhariduskoolide eelarvestruktuur sõltuvalt kooli asukohast

| Kooli asukoht | Eraldised riigieelarvest | Eraldised kohaliku omavalitsuse eelarvest | Omatulud | Sponsorlus jm. tulud |
|---------------|--------------------------|---|----------|----------------------|
| Maapiirkond | 48,9% | 49,6% | 1,1% | 0,4% |
| Alev/alevik | 54,2% | 40,8% | 2,9% | 0,8% |
| Linn | 61,1% | 37,3% | 2,6% | 1,2% |

Allikas: autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus.

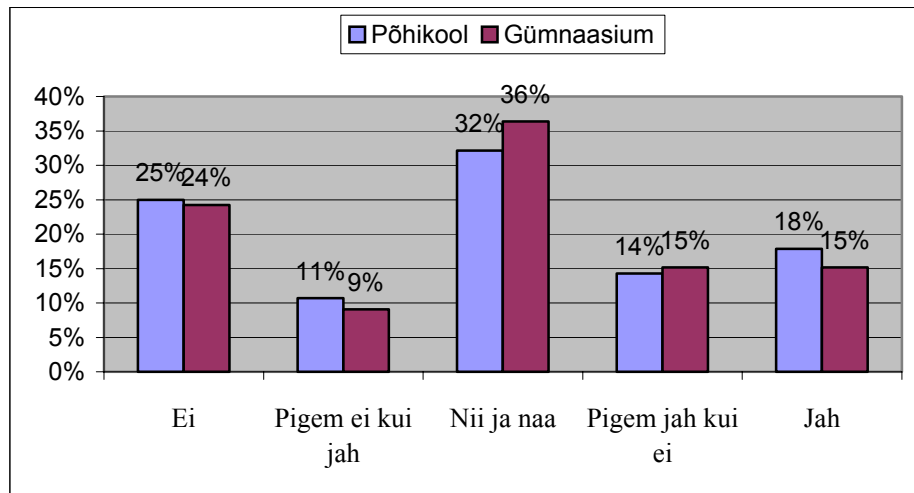
Üldhariduskoolide suurusest lähtudes eelarvestruktuuri analüüsid selgus, et kohaliku omavalitsuse eraldiste osakaal üldhariduskooli kogueelarves tõuseb järsult koolide puhul, kus õpib alla 200 õpilase. Kui üle 200 õpilasega koolide eelarvetes oli kohaliku omavalitsuse osa 38-39%, siis alla 200 õpilasega koolides 50%.

Tabel 3.10. Üldhariduskoolide eelarvestruktuur sõltuvalt kooli suurusest

| Kooli suurus (õpilaste arv) | Eraldised riigieelarvest | Eraldised kohaliku omavalitsuse eelarvest | Omatulud | Sponsorlus jm. tulud |
|-----------------------------|--------------------------|---|----------|----------------------|
| Kuni 200 | 49,0% | 50,1% | 0,4% | 1,0% |
| 200-500 | 56,2% | 38,8% | 2,3% | 0,8% |
| Üle 500 | 59,6% | 38,4% | 3,1% | 1,0% |

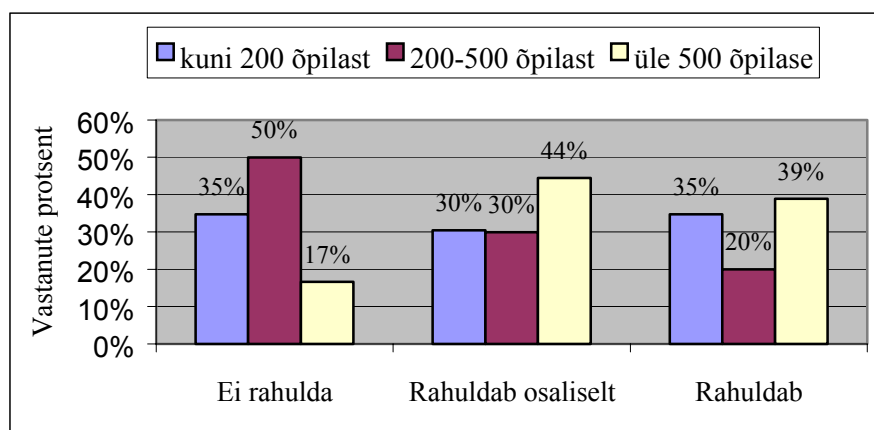
Allikas: autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus.

Küsitluse käigus uuriti esmalt koolijuhtide rahulolu olemasoleva koolide juhtimis- ja rahastamissüsteemiga. Nii nagu jooniselt 3.11 ja 3.12 näha, jaotusid koolijuhid küllaltki ühtlaselt kolme gruppi – olemasoleva süsteemiga rahulolijad, mitterahulolijad ning neutraalselt suhtujad.



Joonis 3.11. Hinnang olemasoleva juhtimis- ja rahastamissüsteemiga rahulolule (autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus).

Olemasoleva üldhariduskoolide juhtimis- ja rahastamissüsteemi hindamisel on nii linnades kui maapiirkondades asuvate koolide juhid pigem negatiivselt häälestatud ning vaid alevites asuvate koolide juhtide seas on süsteemi pooldajaid rohkem kui vastaseid. Koolide suurust aluseks võttes selgus, et kõige rahulolevamad on üle 500 õpilasega suurkoolid (39%), kuni 200 õpilasega koolide seas on olemasoleva süsteemi pooldajate hulk 35%. Selgelt kõige rahulolematumad on keskmise suurusega koolide (200-500 õpilast) juhid, kellest pooled pole olemasoleva üldhariduskoolide juhtimis- ja rahastamissüsteemiga rahul.



Joonis 3.12. Hinnang olemasolevale üldhariduskoolide juhtimis- ja rahastamissüsteemile, sõltuvalt üldhariduskoolide suurusest (autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus).

Küsitluse tulemusena tõstatasid koolijuhid olemasoleva rahastamissüsteemi juures peamiste probleemkohtadena järgnevad:

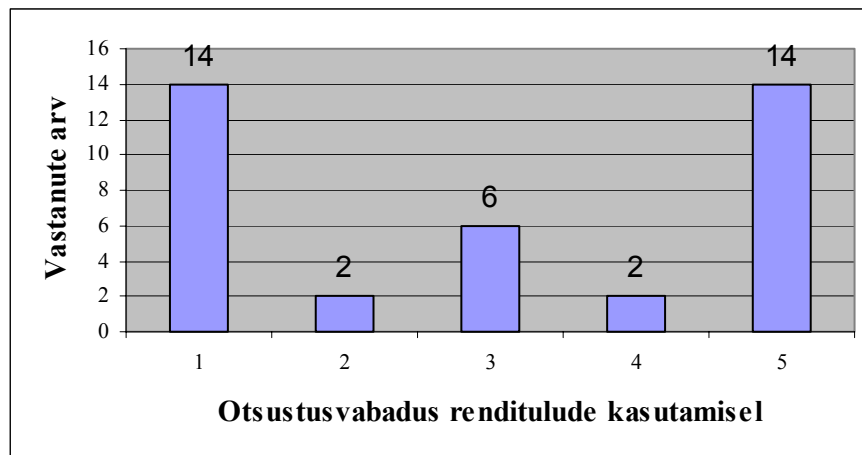
- Omatulude kasutamine. Paljude koolide poolt teenitud omatulud laekuvad linna või valla eelarvesse (kas osaliselt või täielikult) ning koolijuhtidel puudub õigus nende summade kasutamise üle otsustada. Selline olukord, kus omatulud ei jää täielikult kooli käsutusse, vähendab koolijuhtide huvitatust olemasolevatele kooli ressurssidele täiendavat rakendust leida.
- Kool on rahade taotlemisel sõltuv poliitilistest huvidest vallas, maakonnas, riigis. Rahastamine on poliitiline.
- Kõrgemalseisvate institutsioonide poolt on vahendite jaotamine liiga aeglane (nt märtsi lõpuks pole veel teada jooksva aasta eelarve).
- Puudub optimaalne koolivõrk, paljudes valdades on õpilaste arvu aluseks võttes liiga palju haridusasutusi ning kõigi finantseerimiseks ei jätku piisavalt vahendeid.
- Rahastamisel arvestatakse vähe koolide omapära - individuaalne töö õpilastega, arvestades nende erivajadusi (andekad, õpiraskuste ja käitumishälvetega õpilased).
- Teadmatus investeringurahade saamise osas.

Omatulude teenimist ja kasutamist lähemalt uurides selgus, et 61-st küsitlusele vastanud koolist rentis oma pinda, kas pidevalt või aeg-ajalt, välja 38 kooli (62%), neile lisandus veel 6 kooli, kes andsid oma pindasid (peamiselt sportimisrajatisi – võimlat) tasuta kasutada oma valla (kohaliku omavalitsuse) inimestele ning kõigiks õpilaste poolt korraldatud üritusteks. Sellist pindade tasuta kasutada andmist võib käsitleda kui valla poolt kehtestatud rendikohustust, kusjuures vald on määranud renditasu suuruse (antud juhul 0 krooni).

38-st koolist, kes olid seotud pindade väljarentimisega, täpselt pooltel oli õigus renditulude kasutamise üle ise otsustada ning ülejäänutel puudus selleks igasugune õigus (vt. joonis 3.13). Renditulude laekumisel ja kasutamisel esineb mitmesuguseid variante:

- renditulud laekuvad kooli otse kooli eelarvesse;

- renditulud laekuvad kohaliku omavalitsuse eelarvesse, kuid need vahendid kantakse koolile edasi;
- rendituludest 50% jääb kohalikule omavalitsusele ning 50% koolile;
- kool saab volikogu otsusel rendituludest teatud osa, kuid selleks tuleb teha vastav taotlus;
- kõik renditulud laekuvad ja jäävad kohaliku omavalitsuse eelarvesse.



Joonis 3.13. Koolijuhtide õigus renditulude kasutamise üle otsustada (1 – otsustusõigus puudub, ..., 3 – osaline otsustusõigus, ..., 5 – täielik otsustusõigus) (autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus).

47% alevite ja maapiirkondade ning 33% linnakoolide juhtidest ei oma õigust renditulude kasutamise üle otsustada. Täielik otsustusõigus renditulude kasutamise üle on 48% linnakoolide, 37% alevites asuvate koolide ning 43% maakoolide juhtidel. Renditulude koolile laekumine ja koolijuhi otsustusõigus nende vahendite kasutamise üle otsustamisel erineb oluliselt koolide suurusest sõltuvalt. Kui vaid kolmandikul suurkoolide juhtidel puudub õigus renditulude kasutamise üle otsustada, siis keskmise suurusega koolides puudub see õigus 40% ja väikekoolides 52%. Otsustusõiguse puudumine pärssib koolijuhtide motivatsiooni kooli pindadele koolivälisel ajal alternatiivset rakendust leida ning nii koolile lisavahendeid teenida.

Küsimusele, kas koolijuhtide otsustusvabadus eelarveliste vahendite kasutamisel võimaldab kooli tõhusalt juhtida ja arendada, vastasid ligi 43% jaatavalt, samas polnud olemasoleva süsteemiga rahul 31% koolijuhtidest. Otsustusvabaduse hindamisel olid kõige positiivsemalt meelestatud linnakoolide juhid, kellest 52,4% arvates võimaldab

olemasolev otsustusvabaduse tase koole tõhusalt juhtida ja arendada. Alevites asuvate koolide osas oli vastav osakaal 42% ja maapiirkondades 33%. Koole suuruse järgi grupeerides selgus, et vaid 30% keskmise suurusega koolide juhtidest leidsid, et praegune otsustusvabadus on piisav heade tulemuste saavutamiseks, väikestes koolides oli rahulolijaid 44% ning suurkoolides 56%.

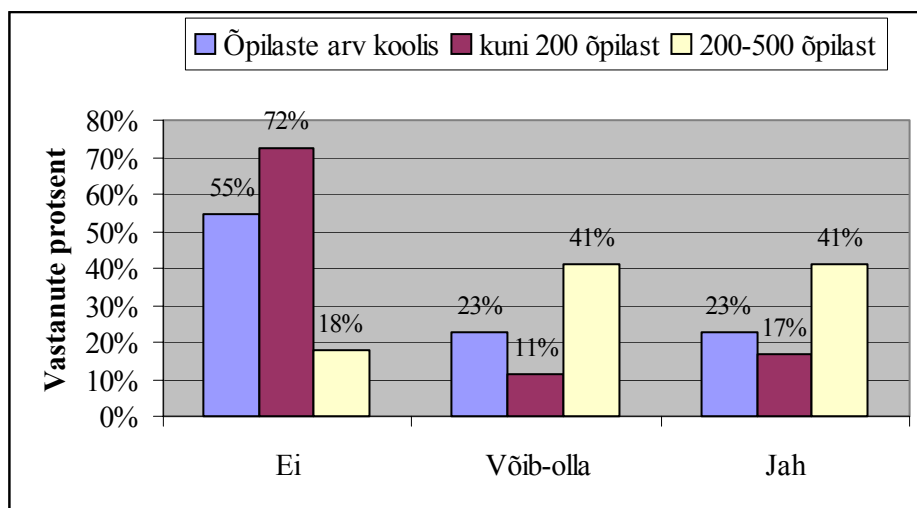
Olemasoleva süsteemi puudustena mainiti lisaks vahendite nappusele ka süsteemi jäikust, mis ei võimalda vabu vahendeid kooli vajadusi arvestades kasutada. Küsitletud koolijuhtidest üle 73% (olenemata kooli asukohast ja suurusest) oli seisukohal, et otsustusvabaduse täiendav suurendamine võimaldaks paremaid tulemusi saavutada. Otsustusvabaduse suurenemisega kaasnevate mõjudena märkisid koolijuhid ära:

- võimaluse suuremate tööde jaoks eelarve vahendeid mitme aasta jooksul koguda,
- stiimul kokkuhoiuks, kui säästetud raha saaks kooli õppetingimuste parandamiseks suunata,
- vastutuse suurenemise, mis kaasneb otsustusvabaduse suurenemisega.

Kavandatava haridusreformi osas oli suurem enamus koolijuhte pessimistlikult meelestatud, vaid 29% nägemuses võiks reformikava rakendamine olulisi muudatusi endaga kaasa tuua. Samuti hinnati negatiivseks koolidevahelise konkurentsi mõjusid hariduse üldisele kvaliteedile. Pooled vastanutest olid seisukohal, et koolidevaheline konkurents omab hariduse üldisele kvaliteedile kahjustavat mõju, seejuures 9% vastanutest hindas seda mõju isegi äärmiselt kahjutoovaks. Konkurentsipõhimõtete rakendamine mõjuks negatiivsemalt eelkõige maakoolidele. Konkurents sama tasandi (näiteks gümnaasiumide) vahel on positiivne, kuid piirata tuleks konkurentsi piirkondlikult tähtsate koolide vahel, vältimaks nende välja suretamist.

Kavandatav üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi muutmine parandaks hinnanguliselt vaid 26% vastanute finantsseisu, poote vastanute arvates nende kooli finantsseis muutuste tagajärjel ei paraneks. Haridusosaku kasutuselevõtu suhtes olid kõige positiivsemalt meelestatud linnades asuvate üldhariduskoolide juhid, kellest 44% arvates parandaksid kavandatavad muudatused nende kooli finantsolukorda. Kõige pessimistlikumad olid, aga alevites asuvate koolide juhid, kellest vaid 11% näeb

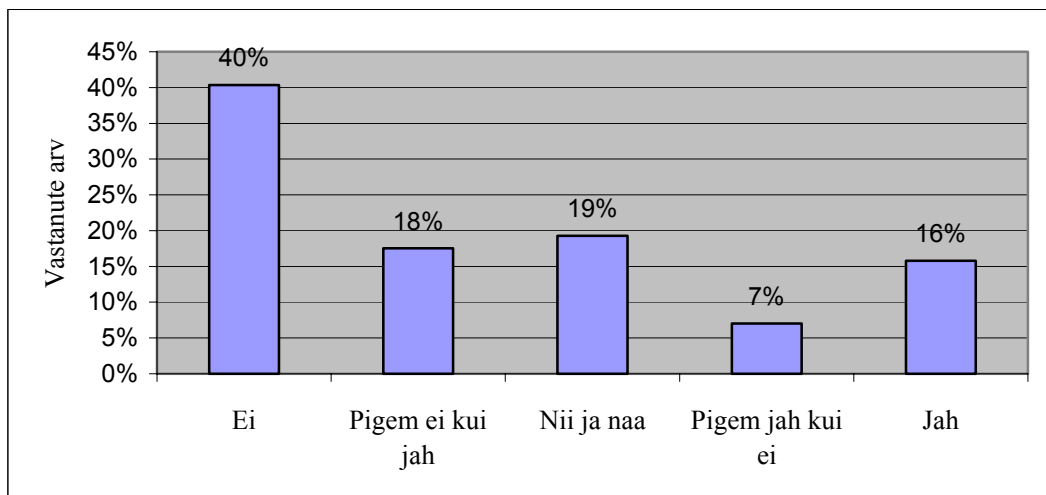
muutustega kaasnevat kooli finantsseisu paranemist. Tervelt 68% arvates nende kooli finantsseis ei paraneks. Maapiirkondades asuvate koolide juhtidest poolte hinnangul ei parandaks muutused nende koolide finantsolukorda ning vaid 25% arvates olukord paraneks. Kõige pessimistlikumad olid väikeste ja keskmise suurusega koolide juhid, kellest vastavalt 55% ja 72% arvates ei parandaks muutused nende kooli rahalist seisu (vt joonis 3.14).



Joonis 3.14. Kas kavandatavad muudatused üldhariduskoolide rahastamises parandaksid kooli finantsseisu, sõltuvalt koolide suurusest (autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus).

Koolijuhtide selline suhtumine tulenes koolijuhtide seas levinud arvamusest, et kavandatavad muutused soosivad eelkõige suurkoole. Mitmed koolijuhid märkisid ära koolide erineva stardipositsiooni, mis paigutab uued ja äsja renoveeritud koolid soodsamasse positsiooni. Olemasoleva olukorra arvesse võtmiseks tuleks rakendada teatavaid kohandavaid koefitsiente.

Kogu finantseerimise koondumist ühe komponendi – haridusosaku – alla pooldas ligi neljandik vastanuist, suurem enamus (ligi 60%) ei pidanus seda õigeks (vt. joonis 3.15). Negatiivse suhtumise üheks põhjuseks oli põhjenduste ja muutuste vajalikkust tõestava informatsiooni puudumine.



Joonis 3.15. Finantseerimise koondumine ühe komponendi – haridusosaku alla (autori poolt Eesti üldhariduskoolides 2004. a märtsis läbiviidud küsitlus).

Koolijuhtide hinnangul peaksid haridusosakus sisalduma (sulgudes on toodud vastanute protsent):

- pedagoogide palgakulu (91%),
- kooli halduskulud (78%),
- mittepädagoogilise personaliga seotud kulud (72%),
- kommunaalkulud (65%),
- investeeringud (65%).

Lisaks mainiti veel õppevahendite kulu, koolitus- ja täiendõppega seotud kulu, transpordikulu, õpilaste olmega seotud kulu (toit, tervishoid, hügieen), huvialategevusega seotud kulu, õppeinventar, õpilasürituste kulusid. Leiti ka, et haridusosak peaks olema iga kooli vajadusi arvestav.

Küsitluse tulemusena tõstasid koolijuhid rahastamissüsteemi ümberkorraldamise juures peamiste probleemkohtadena järgnevad:

- Osaku leidmine peaks lähtuma õppekava täitmiseks vajalikest vahenditest ja kulutustest, mitte eelnevatel aastatel tehtud kulutustest. Kui praegu osaleb kohalik omavalitsus kaudselt kooli kulude katmises (raamatupidamisteenuse osutamine, interneti püsiühenduse kulude katmine), siis haridusosakupõhises finantseerimises ei saa aluseks võtta eelmiste perioodide andmeid, sest need ei peegelda kõiki kooli kulusid.

- Tsentraalselt toimiv rahastamissüsteem ei arvesta koolide vajadustega nii palju, kui praegune süsteem, kus finantseerimine toimub kohaliku omavalitsuse kaudu.
- Väheneb raha tegelikule haridusteenuse osutamisele. Vallad pole uue süsteemi järgselt enam huvitatud kooli täiendavast finantseerimisest. Lisaks läheb osa praegusest hariduse rahast bussiliikluse korraldamiseks ja ehitusorganisatsioonile. Eriti kannatavad väikesed maakoolid, kus õpilaste arv väike koolimaja aga suur.
- Hoolekogu ja lapsevanemaid tuleks enne koolitada, kui raha jagamine nende kätte usaldada.
- Investeeringud peaksid jääma haridusosakust välja, kuna sagedasti on need seotud mittehariduslase temaatikaga (riiklikud nõuded toidukäitlemisele, ventilatsioonile, tuletõrjele). Koolid on erineva renoveerimistasemega ja seetõttu pole ka õige investeeringute mehaaniline liitmine haridusosakuga.
- Igat uut asja tuleks eelnevalt pilootkoolide peal proovida, ei tohi unustada, et koolide puhul töötatakse inimressursiga. Enne rakendamist tuleb haridusosakutel põhinev süsteem korralikult lõpuni läbi mõelda.
- Kuidas kaetakse õpilase sõidukulu? Kui vanemad kasutavad ära õiguse oma lapsele kool valida ning ei vali seejuures lapsele kõige lähima kooli, kuidas sel juhul toimub transpordikulude katmine.

3.4. Eesti üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi täiustamise võimalused

Võttes aluseks üldhariduskoolide finantseerimissüsteemide teoreetilist käsitlust ning Eesti üldhariduskoolide juhtide seas läbiviidud ankeetküsitluse tulemusi, on autori arvates Eesti üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi täiustamiseks järgmised võimalused.

Investeeringuteks mõeldud rahade jagamine ja kasutamine

Investeeringuteks mõeldud vahendite õpilastepõhisel jaotamisel tuleks kindlasti arvestada järgmiste aspektidega:

- koolide hetkeseisu - võrdse jaotuse korral oleksid põhjendamatult soodsamates tingimustes koolid, mis on viimastel aastatel kas täismahus või suures osas renoveeritud;

- investeeringuteks mõeldud raha peab olema sihtotstarbeline, vastasel korral eksisteerib oht, et koolid kasutavad täiendavad vahendid jooksvate kulude katmiseks;
- tuleb selgelt eristada kooli jooksvate tegevuskulude katmist ja investeeringuteks vahendite eraldamist.

Investeeringuteks mõeldud vahendite abil soetatud põhivara või teostatud ehitus- ja remonditööd on üldjuhul pika kasutusajaga. Seetõttu on õpilaspõhisel investeerimisrahade jagamisel väga oluline, milline õpilaste arv jaotusaluseks võetakse – hetkeseis, aastate keskmine, tulevikuproгноos vms. Jaotusaluse määramisel tuleb kindlasti arvestada tulevikuproгноosidega (nt haridus- ja teadusministeeriumi või kohaliku omavalitsuse haridusosakonna koostatud), mis võtavad arvesse demograafilisi suundumusi riigis tervikuna või piirkondlikult ning, mille põhjal on võimalik määratleda lähituleviku vajadus üldhariduskoolide arvu ja suuruse osas. Olemasoleva õpilaste arvu jaotusalusena kasutamine võib viia ebaefektiivsete investeerimisotsusteni, mille tagajärjel ehitatakse või renoveeritakse koolimaju, mis lähitulevikus õpilaste arvu vähenemise tõttu sulgema ollakse sunnitud.

Investeeringute raha ühtlaselt kõigi õpilaste vahel ära jagamine ning haridusosaku koosseisu lülitamine võib ilma riikliku reguleerimiseta tegelikkuses viia reaalse investeerimismahu vähenemiseni ning ebaefektiivsusteni, sest raha võib jääda kasutult seisma. Kui seni tehti suuremaid investeeringuid teiste koolide arvelt, kuid see-eest ehitati või renoveeriti suuremahulisemalt üht koolihoonet, siis haridusosaku kaudu investeeringuteks mõeldud raha jagamisel pole suuremahulisi kapitaalremonte enam võimalik kompaktselt teha. Renoveerimistööd, mille käigus ühel aastal vahetatakse välja ventilatsioonisüsteem ning teisel aastal elektrisüsteem pole majanduslikult efektiivsed. Mõlemal aastal tuleb kulutada vahendeid remondi käigus kahjustada saanud seinte, lagede või põrandate korrastamiseks. Koolid võivad olla sunnitud investeerigu tegemiseks raha mitme aasta jooksul esmalt koguma. Raha pangakontol hoidmine pole haridussüsteemi tervikuna vaadates tõhus lahendus.

Ressursside puudumisel investeerimisotsuse edasilükkamine suurendab koolide eelarveread olevaid summasid ning loob võimaluse koolidevahelise laenuturu tekkeks.

Kool, mis investeeringu tulevikku on lükanud, laenab haridusosakutelt laekunud investeerimisrahad edasi teisele koolile, leppides kokku, et laenanud kool tagastab laenatud summad oma tulevastest investeeringuteks mõeldud eraldistest. Koolide tasandil kokkulepeteni jõudmine ei osutu suure tõenäosusega efektiivseks juba seetõttu, et väikeste summade laenamise vastu ei pruugita huvi tunda ning teiseks ebakindlus laenu tagasisaamisel (pole teada, kas laenu saanud kool tagasimaksetähtajal veel eksisteerib või on suletud). Kui kool peab investeeringu finantseerimiseks laenulepingud sõlmima kümnekonna kooliga (summad kõik suhteliselt väikesed), siis tõstatub kindlasti mitmeid probleeme – mis järjekorras laenu tagasi makstakse, kuidas koostada pikemaajalist tagasimaksegraafikut, kui pole teada milliseks kujunevad järgnevatel aastatel investeeringuteks eraldatavad summad.

Tõhusam võimalus investeeringurahade administreerimiseks on korraldada see tsentraalselt, läbi riikliku institutsiooni (nt kavandatav Koolikassa või praegune Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusbüroo), kes koondab kokku koolide investeeringukavad ning kelle ülesanne on võimalikult efektiivse rahakasutuse tagamine. Siinkohal saaks kindlasti üheks takistuseks suurema osa koolide soov investeerida koheselt teostada. Võimalik lahendus olukorrale on täiendavate intresside arvestamine edasilükatud investeeringutelt. Näiteks kui koolijuht leiab, et kool suudab ilma suuremahulise renoveerimiseta veel 3 aastat läbi ajada, siis paigutaks ta haridusosakutest laekuvad investeeringuteks mõeldud vahendid tinglikule “deposiithoiusele” kolmeks aastaks.

Koolijuhtidel tuleks iga eelarveaasta alguses langetada otsus investeeringuteks mõeldud rahade kasutamise osas. Seejuures oleks kindlasti suureks abiks kooli lähiaastate arengukava, kus on põhjalikult analüüsitud kooli arengu tulevikustsenaariume ning kavandatavate investeeringute tasuvust. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 3¹ kohaselt tuleb kooli järjepideva arengu tagamiseks igal koolil koostöös hoolekogu (nõukogu) ja õppenõukoguga koostada kooli arengukava, kus määratakse ära kooliarenduse põhisuunad ja –valdkonnad. Tegevuskava koostatakse kolmeks aastaks.

Kui jooksva aasta investeerimisvajadused on koolijuhi poolt läbi analüüsitud ning kooli hoolekodus (nõukogus) kooskõlastatud, tuleb koolijuhil langetada otsus

investeeringurahade kasutamise osas. Kui jooksva aasta investeeringute maht on väiksem kui haridusosaku kaudu laekuvad investeeringusummad, edastab koolijuht Koolikassale aruande, kus on täpselt fikseeritud jooksva aastal kasutamata jääv summa ning tähtaeg (aastates), mille jooksul seda raha kindlasti ei vajata.

Vastupidises olukorras, kui kooli jooksvaks aastaks kavandatud investeeringute maht ületab jooksvaks aastaks investeeringuteks eraldatud summasid, edastab koolijuht Koolikassale taotluse täiendavate vahendite hankimiseks. Taotluse lisana tuleks koolijuhil koostada esialgne laenu tagasimaksegraafik, võttes seejuures arvesse kooli täituvust (õpilaste arvu) ja tulevasi investeeringuteks eraldatavaid summasid. Taotlust esitades (ja hiljem lepingut sõlmides) võtab kool endale kohustuse tulevaste aastate investeeringuteks mõeldud vahenditest teatud summa (nt. 85%) eraldamist laenu tagasimakseteks.

Otsus investeeringuteks mõeldud vahendite kasutamise osas tuleks langetada fikseeritud tähtajaks, nt. hiljemalt kahe kuu jooksul peale eelarvesummade teatavaks saamist. Misjärel kogub Koolikassa kokku laekunud investeeringurahade kasutamise aruanded, kus on välja toodud nii perioodil kasutamata jäävate vahendite, kui täiendavalt soovitatavate vahendite maht. Koolikassa koostab koondbilansi ning analüüsid esitatud laenutaotlusi tagab vahendite sihipärase ja tõhusa kasutamise. Võlakohustuste üle arvepidamine oleks Koolikassa administreerida ning tulevastest haridusosakustest laekuvate summade ja laenu tagasimaksete tasaarvestamine toimuks koolikassasüsteemis automaatselt. Koolikassa ülesandeks oleks investeeringurahade kasutamise planeerimine ja täpne arvepidamine - millisele koolile, mis ajaks, mis summa kättesaadavaks tuleb teha.

Täiendavate vahendite hankimisel tasutav laenu intressimäär ja investeeringuotsuse tulevikku lükkamise tagajärjel kasutamata eelarvevahendeid deponeerides teenitav tulumäär (intressimäär) võivad:

1. olla fikseeritud (nt. 10% aastas);
2. või kujuneda turutingimustes – vastavalt nõudlusele ja pakkumisele.

Eesti süsteemi väiksust arvestades on otstarbekam ilmselt esimese variandi rakendamine. Oluline on, et mõlemad määrad (indikatiivsed, riiklikult kehtestatud

miinimummäärad) oleks koolijuhtidele teada enne kui nad investeeringurahade kasutamise osas otsuse langetama peavad. Tulumäär peaks olema kõrgem kui ehitushinnaindeks, vastasel juhul puudub mõte investeeringut edasi lükata.

Välitamaks olukorda, kus koolijuhid hakkaksid pidevalt aasta aastalt laenusummat suurendades ebaefektiivseid investeeringuid tegema, tuleks laenamisele kehtestada teatavad piirangud. Piirangud võivad olla fikseeritud mahuliselt (protsendina kooli aastaeelarvest) või nõudena, et uue laenu saamiseks tuleb vana laen, kas täielikult või teatud tasemeni enne tagasi maksta.

Tagamaks kõigi koolide võrdset kohtlemist on üheks võimaluseks ära hinnata koolidesse viimaste aastate jooksul tehtud suuremahulisemad investeeringud ning neid arvestuslikult kajastada (arvestades investeeringu tegemisest möödunud aastate osas ka amortisatsiooni) ning käsitleda seda kui nendele koolide antud laenu (teiste koolide arvelt).

Sellise süsteemi rakendamine suurendaks koolijuhtide vastutust ning võimaldaks finantsjuhtimise põhimõtteid rakendades oma kooli jaoks kõige optimaalsema investeeringute finantseerimise süsteemi välja töötada.

Pearahamäär

Lähtudes põhimõttest, et õpilase õpetamise kulud on igas koolis erinevad, on otstarbekas pearahamääras kajastada kulusid vaid normkuludele vastavas mahus. Normkulu lähtuks ühe õpilaskohaga kaasnevatest otsestest õpetamisega seotud kuludest riiklikult kehtestatud õppekava ja klassikomplekti normsuurust arvestades. Õpilase õpetamisega seotud erinevad normmaksumused võiks kehtestada kõigi õppetasemete osas (alg-, põhi- ja keskkool või isegi iga klassiastme lõikes). Algekooli, põhikooli ja gümnaasiumi õpilase pearaha eristamise finantseerimise juures on otstarbekas, kuna õppe intensiivsus on suuresti seotud õpilase õppetasemega, sel juhul oleksid ühtse normpearahamäära korral algkoolid tunduvalt paremas olukorras kui gümnaasiumid. Pearahamääras peaksid sisalduma vaid need õpetamisega seotud kulud, mis on otseselt võimalik õpilastega seostada (otsesed kulud).

Kui õpilane vahetab kooli, siis liigub temaga kaasa vaid normpearahale vastavas mahus vahendeid. Sest ülejäänud õpilase õpetamisega otsesed kulud on kooli- ja piirkonnaspetsiifilised ning need kulud tuleb katta koolidepõhiselt.

Täiendavate halduskulude katmine

Koolide jooksvate halduskulude katmise juures tuleb täiendavalt arvestada:

- koolide suuruse ja
- asukohaga.

Normpearaha ei pruugi väikestes koolides olla piisav katmaks kõiki kooli ülalpidamisega seotud kulusid, seetõttu võib osutuda vajalikuks täiendavate vahendite eraldamine väikekoolidele. Niisamuti võib täiendavaid vahendeid vaja olla eraldada piirkondades asuvatele koolidele, täiendavate transpordikulude katmiseks.

Direktorite ja juhtkonna palgakulud

Kooli juhtkonna palgakulude katteks vahendite eraldamisel võiks kehtestada normtasumäära, mida diferentseeritakse tulenevalt koolis käivate õpilaste arvule.

Kasutamata (üleliigsed) tegevusmahud

Madala täituvusega koolides käivad lapsed pole süüdi selles, et koolihooned on hetkeolukorda arvestades liialt suured ning seetõttu ei tohi neile pakutava haridusteenuse kvaliteet erineda hea täituvusega koolides pakutavast. Kui 24-le õpilasele ettenähtud klassiruumis istub vaid 18 õpilast, siis pole mõeldav, et klassiruumi valgustamiseks pandaks põlema vaid $\frac{3}{4}$ laelampidest või neljast talvel klassiruumi soendavast radiaatorist lülitataks küttesüsteemi vaid kolm. Ka ankeetküsitlusest tuli välja, et mitmetes omavalitsustes ületab koolide tegevuspotentsiaal oluliselt õpilaste tegelikku arvu. Kõigi koolide ülalpidamiseks kohalikul omavalitsusel, aga piisavalt vahendeid pole.

Kui riiklikult või kohalikus omavalitsuses on langetud otsus koolimajade käigushoidmise kohta, siis peaks otsuse langetanud instantsi kohustus olema ka kasutamata võimsustega seotud kulude katmine. Kui näiteks koolihoone normvõimsuseks on haridusteenuse osutamine 400 õpilasele, kuid demograafilise olukorra muutustest tingituna õpib koolis vaid 300 õpilast, siis täitmata 100 õpilaskoha normmaksumus (pearahamäär) peaks hüvitama riiklikult või kohaliku omavalitsuse

eelarvest. Kasutamata tegevusmahtude kulu hüvitamisel tuleb arvesse võtta ka asjaolu, kas täiendava arvu õpilaste korral oleks vajadust täiendavate õpetajate järele, kui ei (klasside täituvus oleks lihtsalt suurem, kuid mitte üle riiklikult kehtestatud normi) siis tuleks kulu hüvitada täismahus. Täiendavate õpetajate palkamise vajaduse korral, tuleks kasutamata tegevusmahtude kulust õpetajate palkamisega seonduvad kulud maha lahutada. Lisaks tuleks kaaluda õppevahendite (raamatud, õpikud) soetamiseks mõeldud summade mahaarvamist.

Kasutamata võimsustega seotud kulude katmisel tuleb ühe aspektina arvesse võtta ka põhjuseid, miks kooli täituvus on madal. Tuleks välja selgitada, kas madal täituvus on tekkinud koolist endast olenevatel või mitteolenevatel põhjustel. Kui see on põhjustatud kooli halvast mainest ning ebakvaliteetsest haridusteenusest, millele lisandub suur koolist väljalangejate arv, siis võib olla õigustatud vaid osaline kasutamata võimsuste kulu hüvitamine. Kuid seejuures tuleb hoolikalt jälgida, et vastuvõetud otsus kooli “surmaspiraali” ei lükkaks – eelarvevahendite vähendamisel, ollakse sunnitud madalama kvalifikatsiooniga õpetajaid (väiksemad palgakulud) palkama, mis omakorda kiirendab kooli allakäiku.

Kasutamata võimsustega seotud kulude hüvitamine võib toimuda kahel viisil:

1. kasutamata võimsuste kulu fikseeritakse olemasolevas mahus, seejuures kui kooli lisandub õpilasi, siis nende pearahade ulatuses toimub automaatne tasaarveldus ning kooli eelarvemaht ei muutu;
2. kasutamata võimsuste kulu fikseeritakse kujul: olemasolev tase miinus teatav koefitsient. Täiendavate õpilaste lisandumisel suureneks kooli eelarve juurdetulnud õpilaste pearaha ulatuses.

Koolidevahelist konkurentsi soodustaks eelkõige teine variant, kuid seejuures tuleb kindlasti arvestada keskkonnatingimustega, kas koolil on kelle üle konkureerida (maapiirkonnas ei pruugi konkureerivat kooli lähipiirkonnas ollagi). Lisaks peaks kasutamata tegevusmahtude kulu hüvitamissüsteem motiveerima koolijuhti kasutamata ruumidele, pinnale alternatiivset rakendust leidma.

KOKKUVÕTE

Avalikus sektoris on rahaliste vahendite juhtimisega seonduv suurema tähelepanu osaliseks saanud viimastel kümnenditel. Avaliku sektori institutsioonid on läbi teinud muutusi, mis kiirendavad otsustusprotsesse ning suurendavad toimimise efektiivsust. Aset leidnud muutuste ühisnimetajaks on “uus lähenemine avaliku sektori juhtimisele” (NPM - *New Public Management*). NPM tähendab juhtimist läbi tarbijate eelistuste ning samade põhimõtete alusel kui erasektoris.

NPM-st lähtuvad peamised strateegilised arengud haridussektoris seonduvad detsentraliseerimise, koolidevahelise konkurentsi, tarbija rolli suurenemise, täiustunud koolide juhtimise ja õpetajate väljaõppega. Uue poliitika ambitsiooniks on muuta koolidirektorid rohkem juhtideks, kellel on õigus otsustada nii õpetajate kvalifikatsioonile esitatavate nõuete, kui klasside suuruse üle ning kontrollida kooli eelarve kasutamist.

Koolidevahelist konkurentsi on püütud tekitada läbi riigikoolide autonoomia suurendamise ning erakoolide asutamise soodustamise. Oluline tegur liikumises isemajandavate koolide suunas on olnud finantseerimismudelite väljatöötamine ja arendamine, mis võimaldavad järjest suureneva osa finantsressursside kasutamist kontrollida üksiku kooli tasandil. Koolide finantseerimine võib põhineda nii õpilaste, õpetajate kui klassikomplektide arvul, millele lisanduvad õpilaste, õppekavade ja koolide iseärasusi ning vajadusi arvesse võtavad täiendavad eraldised.

Optimaalse finantseerimissüsteemi eesmärk on koole rahastada, mitte koolis käivate õpilaste või neis töötava personali arvu alusel, vaid keskenduda iga kooli tegelikele vajadustele, võttes aluseks neis õppivate õpilaste iseärasused. See saavutatakse tavaliselt läbi osakaale arvestavate valemite kasutamise. Selles protsessis alustab kool alusühikuga 1,00 õpilase kohta, millele lisanduvad täiendavad kaalud tulenevalt erilistest tunnusjoontest.

Finantseerimisskeeme on võimalik jagada nõudlus- või pakkumispõhisteks selle alusel, kellele riiklikud vahendid eraldatakse. Pakkumispõhise finantseerimise juures rahastatakse haridusinstituutsioone, st vahendid riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest eraldatakse koolile. Nõudluspõhise finantseerimise korral eraldatakse vahendid/vautšerid õpilastele või nende vanematele, kes seejärel valivad haridusteenust osutava kooli vastavalt oma soovile.

Kuluarvestuslike aspektide rakendamine üldhariduskooli tasandil aitab juhtkonnal mõista kooli majanduslikku hetkeseisu ning loob aluse tulevikuplaanide koostamiseks. Lisaks on kuluarvestuslike aspekte arvesse võttes võimalik tagada kulude kompleksne ja süsteemne kajastamine, objektiivsete jaotuspõhimõtete kujundamine üldkulude jaotamiseks kulukandjatele ning õpilaskoha maksumuse kalkuleerimine. Ülevaade kooli kulustruktuurist ning nende mõjuritest (käituritest) on kooli juhtkonnal aluseks ebaefektiivsuste vähendamisel ning kooli tulevikku puudutavate arengukavade koostamisel. Lisaks võimaldab selline kuluinfo ministeeriumi tasandil hinnata olemasoleva finantseerimissüsteemi efektiivsust ning sobivust. Väliskeskkonna muutumine (nt demograafiline olukord) võib kaasa tuua vajaduse finantseerimissüsteemi ülevaatamiseks ja korrigeerimiseks.

Valemitel põhinevate rahastamissüsteemide rakendamine muudab oluliseks teadmise, miks ja kuidas erinevad tegurid kogukulused mõjutavad. Kulude põhjuslikkuse teadmine on oluline ka tegevustulemsute hindamisel. Teadmine, kuidas ressursse läbi eelarve jaotatakse võib olla lahendiks ressursside tarbimise erinevuste mõistmisel, sellele aitavad kaasa tegevuspõhise kuluarvestuse ja kulukäituri kontseptisooni rakendamine.

Koolitasandi kulude jagamisel (nt õpilaskoha maksumuse väljaselgitamiseks) ja analüüsimisel on üheks võimaluseks praktilise tegevuspotentsiaali kontseptsioonist lähtumine. Praktiline tegevusmaht koolis on suurim õpilaste arv, keda suudetakse õpetada, ilma et tekiks tavapäratuid viivitusi, vajadust ületunnitöö või lisaressursside järele. Erinevus ettenähtud ressursside mahu ja tegelikult perioodil ära kasutatud ressursside mahu vahel näitab kasutamata ressursside mahtu antud perioodil.

Koolide tegevuspotsiaali analüüsimine ja sidumine kuluarvestuslike aspektidega võimaldab välja tuua kasutamata tegevusmahtude ulatuse ning rahalise väärtuse. Teades kasutamata tegevusmahtude suurust on võimalik välja töötada lahendused nende vähendamiseks. Eesti tingimustes, kus koolikäivate laste arv pidevalt väheneb (demograafilisest olukorrast tingituna), annab koolide tegevuspotsiaali uurimine ja analüüsimine olulist infot, langetamaks kooli ja klasside liitmist või sulgemist puudutavaid otsuseid.

Eesti avalikke haridusasutusi finantseeritakse riiklikest, munitsipaal- ja omavahenditest. Kooli eelarve tulud moodustuvad eraldistest riigi- ja valla- või linnaeelarvest, laekumistest sihtasutustelt, annetustest ja kooli põhimääruses sätestatud kooli õppekava välisest tegevusest saadud tuludest. Lähtudes munitsipaalkoolide õpilaste arvust, määratakse kooskõlas riigieelarve seadusega igal aastal riigieelarvest toetus valla- ja linnaeelarvetele munitsipaalkooli pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täienduskoolituse ja õpikute soetamisega seotud kulude katmiseks. Igaks eelarveaastaks kinnitatakse valla- või linnavalitsuse poolt õpilaskoha tegevuskulu arvestuslik maksumus õpilase kohta. Munitsipaalkooli tegevuskulude katmine teiste valdade või linnade poolt toimub valla- või linnavalitsuse poolt esitatud arвете alusel. Riigieelarvest ei eraldata vahendeid mitte koolile, vaid omavalitsusele, kes jaotab vahendid kooliti. Riigikooli kulud kaetakse iga-aastase riigieelarve seadusega.

Olemasoleva üldhariduskoolide finantseerimise süsteemi suurimad probleemvaldkonnad on:

- investeeringutoetuste jagamine,
- olemasoleva pearahasüsteemi puudulikkus,
- omavalitsuste vaheline arvlemine.

Eesti üldhariduskoolide finantseerimissüsteemi analüüsimiseks kokku kutsutud komisjoni, vahearuandes esitatud muutmissetepanekute keskpunktiks on koolikassa ehk hariduskapitali loomine, kuhu riik suunab kogu hariduskuludeks ette nähtud raha ühtsena ja sihtotstarbeliselt hariduskulude katmiseks. Reformikava kohaselt liigub raha koolikassast õppeasutusse ühe summana (haridusosakuna). Haridusosak sisaldab kõiki

maksumaksja rahast ühe õpilase koolitamisele tehtavaid kulutusi: õpetajate palku, kooli halduskulusid, investeeringuid. Raha liigub koos õpilasega.

Kõigi vahendite õpilaste põhine jaotamine koolidele seab haridusosakule suured nõudmised. Haridusosak peab arvesse võtma nii õppekavade, -programmide ja õpilaste vajaduste erinevusi kui koolispetsiifilisi aspekte. Arvestama peab koolide asukohast (äärealadel ja saartel asuvatele koolid) ja suurusest tulenevate kuluerinevustega. Lisaks tuleks investeeringurahade jaotamisel arvesse võtta koolide hetkeolukorda ning investeerimisvajadust, et tasakaalustada uute või äsja renoveeritud koolide ja kapitaalremonti vajavate üldhariduskoolide finantseerimist.

Eesti üldhariduskoolide finantseerimisüsteemi empiirilise analüüsi käigus viidi autori poolt 2004. a märtsis Eesti üldhariduskoolide juhtide seas läbi ankeetküsitlus. Küsitlusankeedid saadeti välja 229 üldhariduskoolile, 134 põhikoolile ning 95 gümnaasiumile. Küsitlusele olid kaasatud kõikide maakondade üldhariduskoolid. Vastused laekusid 28 põhikoolist (vastanute määr 20,9%) ning 33 gümnaasiumist (vastanute määr 34,7%).

Küsitluse tulemustena selgus, et 89% koolijuhtidest peab juhtimisotsuste langetamisel kuluinfot oluliseks. Üldjoontes oli olemasoleva kuluinfoga rahul 75% koolijuhtidest. Koolide suurust aluseks võttes selgus, et suurkoolide juhid olid neile kättesaadava infoga rohkem rahul kui väikekoolide juhid. Peamiste põhjustena, miks olemasolev kuluinformatsioon koolijuhte ei rahuldanud, toodi välja asjaolu, et koolides puudub raamatupidamine.

Enamikes koolides peeti kulude üle arvestust kululiikide (90%), kulukohtade (71%) ja kulukandjate (67%) lõikes. Kulude liigitamise vajalikkust (muutuvateks ja püsivateks, otsesteks ja kaudseteks) hindasid kõige kõrgemalt maapiirkondades asuvate väikekoolide juhid ning kõige vähem linnades asuvate suurkoolide juhid. Sellise tulemuse üheks põhjuseks on ilmselt suurkoolide avaramad finantsvõimalused, mis ei sunni neid kõiki kulutusi nii põhjalikult kaaluma.

Tulemused näitasid, et valdaval enamikul koolijuhtidel puudus huvi ja vajadus tegevustulemuste analüüsimiseks detailsemalt kui kooli tasandil. 57-st koolijuhist vaid 4

märkisid, et tegevustulemust tuleb hinnata nii õpilase, klassikomplekti, õppetaseme kui asutuse kui terviku tasandilt.

Küsitluse tulemusena selgus, et investeerimisotsustele eelnevaid tasuvusanalüüse ei teosta ligi 29% maakoolide, 24% linnakoolide ja 17% alevites asuvate koolide juhtidest. Nii tegevustulemi hindamise kui ka tasuvusarvutuste teostamise vajalikkuse hindamisel oli märgata koolijuhtide poolsest suhtumist, et tasuvusanalüüse pole vaja teostada, kuna üldhariduskool pole äriühing, et neilt tasuvust nõuda.

Teise osana sai uuritud koolijuhtide suhtumist olemasolevasse koolide rahastamis- ja juhtimissüsteemi. Peamiste probleemidena olemasoleva süsteemi juures mainiti: omatulude kasutamist, rahastamisel kooli eripäradega mitteamist, rahastamise poliitilisust ja optimaalse koolivõrgu puudumist. Küsitletutest üle 71% oli seisukohal, et otsustusvabaduse täiendav suurendamine võimaldaks paremaid tulemusi saavutada.

Kavandatava haridusreformi osas oli suurem enamus koolijuhte pessimistlikult meelestatud, vaid 26% nägemuses võiks reformikava rakendamine positiivseid tagajärgi nende koolile tuua. Niisamuti hinnati negatiivselt koolidevahelise konkurentsi mõjusid hariduse üldisele kvaliteedile. Kogu finantseerimise koondumist ühe komponendi – haridusosaku – alla pooldas ligi neljandik vastanuist, suurem enamus (ca 60%) ei pidanus seda õigeks.

Üldhariduskoolide finantseerimissüsteemide teoreetilise käsitlusele ning Eesti üldharidussüsteemi rahastamise empiirilise analüüsi tulemusena esitati autoripoolsed ettepanekud olemasoleva finantseerimissüsteemi täiustamiseks.

- Investeeringute raha ühtlaselt kõigi õpilaste vahel ära jagamine ning haridusosaku koosseisu lülitamine, ilma riikliku reguleerimiseta, võib haridussüsteemi kui terviku arengule pärssivalt mõjuda. Selline jaotus võimaldaks koolides teostada vaid jooksvaid remonttöid, kuid välistaks suuremahuliste ehitus- ja renoveerimistööde tegemise. Ressursside puudumisel investeerimisotsuse edasilükkamine suurendab koolide eelarveraal olevaid summasid ning loob võimaluse koolidevahelise laenuturu tekkeks. Investeeringust jooksva aastal loobunud koolile tuleks võimaldada haridusosakutest laekunud investeeringuteks ettenähtud summade deponeerimist

(eelnevalt kokkulepitud intressimääraga). Deponeeritud raha jagatakse tsentraalse administreerimise abil neile koolidele, kellel on täiendav vajadus investeerimisvahendite järele. Laenu saanud kool maksab laenu tagasi tulevikus haridusosakutest laekuvatest investeeringuteks mõeldud vahenditest. Kõigi koolide võrdse kohtlemise tagamiseks tuleks ära hinnata koolidesse viimaste aastate jooksul tehtud suuremahulisemad investeeringud ning neid arvestuslikult kajastada (arvestades investeeringu tegemisest möödunud aastate osas ka amortisatsiooni) ning käsitleda kui nendele koolide antud laenu (teiste koolide arvelt).

- Õpilase pearahas peaks sisalduma vaid õpetamise normmaksumus, mis lähtub ühe õpilaskohaga kaasnevatest otsestest õpetamisega seotud kuludest riiklikult kehtestatud õppekava ja klassikomplekti normsuurust arvestades. Kui õpilane vahetab kooli, siis liigub temaga kaasa vaid normpearahale vastavas mahus vahendeid, ülejäänud õpilase õpetamisega otsesed kulud on kooli- ja piirkonnaspetsiifilised ning need kulud tuleb katta koolidepõhiselt.
- Halduskulude katmisel tuleb arvestada koolide asukoha ja suurusega.
- Koolide tegevuspotentsiaali uurimine ning kasutamata tegevusmahtude kulu väljaselgitamine võimaldab leida madala täituvusega koolide poolt täiendavalt vajatavate ressursside hulga, mis on vajalik kvaliteetse haridusteenuse osutamiseks (õpetajad, õppevahendid).

Investeeringuteks mõeldud vahendite õpilastepõhine jagamine, hetke õpilaste arvu alusel, võib kaasa tuua ebaefektiivsed investeerimisotsused, mille tagajärjel ehitatakse või renoveeritakse koolimaju, mis lähitulevikus õpilaste arvu vähenemise tõttu sulgema ollakse sunnitud. Seetõttu on oluline, et investeeringuteks mõeldud ressursside jaotusaluse määramisel ja nende vahendite kasutamisel arvestataks kindlasti ka demograafilisi suundumusi näitavate regionaalsete prognoosidega.

VIIDATUD ALLIKAD

1. **Aasmäe, A.** Maimets rahustas murelikke koolijuhte. – Postimees, 06.02.2004. [http://www.postimees.ee/060204/esileht/125881_1.php] 05.03.2004.
2. **Algoja, A.** Avaliku sektori kulutused haridusele Eestis alates 1995. aastast ja võrrelduna OECD riikidega. Haridus- ja Teadusministeerium, Analüüsi- ja planeerimise talitus, 16. okt. 2003, 5 lk. [http://www.hm.ee/uus/hm/client/download.php?id=677] 18.04.2004.
3. Avaliku sektori eelarve. 110 lk. [http://www.zone.ee/evelintamm/ASeelarve/IV_loeng.ppt] 02.03.2004.
4. **Bednarek, P.** Using Public Primary and Secondary Schools Reporting Information for Performance Measurement. EAA 2004, 9 p.
5. **Bjørnenak, T.** Understanding cost differences in the public sector – a cost drivers approach. – Management Accounting Research, 2000, 11, pp. 193-211.
6. **Blocher, E. J., Chen, K. H., Lin, T. W.** Cost Management – A Strategic Emphasis. 2nd edition. Boston: McGraw-Hill Irwin, 2002, 1010 p.
7. **Boyne, G. A.** Public and Private Management: What's the Difference? – Journal of Management Studies, January 2002, Vol. 39 Issue 1, pp. 97-122. [http://search.epnet.com/direct.asp?an=5885246&db=buh] 10.03.2004.
8. **Broadbent, J., Laughlin R.** Public service professionals and the New Public Management: control of the professions in the public services. Viidatud **McLaughlin, K., Osborne S. P., Ferlie, E.** New Public Management. Current trends and future prospects. London: Routledge – Taylor & Francis Group 2002, p. 95-109 vahendusel.

9. **Buckingham, J.** School Funding for All – Making Sence of the Debate over Dollars. – Issue Analysis No. 17, 12. October 2000a, 8 p. [<http://www.cis.org.au/IssueAnalysis/ia17/ia17.pdf>] 26.03.2004.
10. **Buckingham, J.** The Truth about Private Schools in Australia. – Issue Analysis Vol. 13, No. 01. August 2000b, 8 p. [<http://www.cis.org.au/IssueAnalysis/ia13/ia13.pdf>] 26.03.2004
11. **Byrnes, D. J.** Catholic Education: An Investment in the Future. – Issue Gram, Vol. 3, No. 1 Winter 2003a, 2 p. [<http://www2.factsmgt.com/costbased/pdf/CatholicEd.pdf>] 12.03.2004.
12. **Byrnes, D. J.** Per-Pupil Cost: What Is It and Why Do You Need to Know about It? – Issue Gram, Vol. 13, No. 2 Spring 2003b. [<http://www2.factsmgt.com/costbased/pdf/PerPupilCost.pdf>] 14.03.2004.
13. **Dempster, N., Freakley, M., Parry, L.** The ethical climate of public schooling under new public management. – Internal Journal of Leadership in Education, January 2001, Vol. 4, Issue 1, 12 p. [<http://search.epnet.com/direct.asp?an=4273412&db=aph>] 20.03.2004.
14. **Dempster, N., Mahony, P.** Ethical challenges for school principals. In J. MacBeath (ed.), London: Routledge, Expectations of School Leaders in Changing Times, 1998. Viidatud Dempster, N., Freakley, M., Parry, L. The ethical climate of public schooling under new public management. – Internal Journal of Leadership in Education, January 2001, Vol. 4, Issue 1, p. 5 vahendusel.
15. **Drury C.** Management and Cost Accounting. 3rd edition. London: Capman & Hall, 1992, 874 p.
16. **Drury, C.** Management and Cost Accounting. 2nd edition. London: Chapman & Hall 1991, 859 p.

17. **Eamets, R., Annus, T., Paabut, A., Kraut, L., Arukaevu, R.** Eesti tööjõuturg ja haridussüsteem Euroopa Liiduga liitumisel. Tallinn: Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat, Tartu: Ülikooli Euroopa Kolledž., 2003, 113 lk.
18. Eelarveklassifikaatorite kehtestamine. Kulude klassifikaator majandusliku sisu järgi. Rahandusministri määrus 103 lisa 2 11. detsembrist 2003. a.
19. Eesti Vabariigi haridusseadus. Vastu võetud Riigikogus 23. märtsil 1992. a – Riigi Teataja I osa, 1992, nr 12, art 192. [<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=686442>] 05.03.2004.
20. Eesti üldhariduskoolides autori poolt läbiviidud ankeetküsitlus. Märts 2004.
21. Erakooliseadus. Vastu võetud Riigikogus 03. juunil 1998. a – Riigi Teataja I osa, 1998, nr 57, art 859. [<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=262206>] 02.03.2004.
22. Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastuvõetud rahvahääletusel 28. juunil 1992. a – Riigi Teataja I osa, 1992, nr 26, art 349. [<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=633949>] 02.03.2004.
23. **Friedman, M.** Capitalism and Freedom. 1969. Viidatud Macerinskiene, I., Vaiksnoraite, B. Vouchers for Elementary and Secondary Education. Haridus ja majandus 2003. Rahvusvahelise teaduskonverentsi materjalid, toimetaja Meriste, M. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool 2003, lk 54 kaudu.
24. **Garrison R.H.**, Managerial Accounting. 6th edition. Boston: Irwin, 1991, 810 p.
25. **Groot, T.** Budgetary Reforms in the Non-profit Sector: a Comparative Analysis of Experiences in Health Care and Higher Education in the Netherlands. – Financial Accountability & Management, 1999 August/Novemer 15, (3) & (4), pp. 353-376. [<http://search.epnet.com/direct.asp?an=2529567&db=buh>] 15.04.2004.
26. **Habakuk, M.** Haridusosaku rakendus: poolt ja vastu. – Postimees 02.03.2004. [<http://www.postimees.ee/030304/esileht/arvamus/127894.php>] 10.03.2004.

27. **Haldma, T.** Avalikku sektorit on keerukam juhtida kui äriktorit. – Maksimaksja, jaanuar nr 1 (75) 2004, lk. 31-33.
28. **Haldma, T., Karu, S.** Kuluarvestuse süsteemi loomine ettevõttes. Tartu: Rafiko & AT Audiko, 1999, 192 lk.
29. **Haridus- ja teadusministeerium.** Päevase õppevormiga üldhariduskoolide õpilaste arvu prognoos, 2004.
30. **Hariduse rahastamist puudutava statistika analüüsi komisjon.** Eestis haridusse tehtavad kulutused – hariduskulu mõiste ning rahvusvaheline võrreldavus. Haridus- ja Teadusministeerium, Tartu 2002, 65 lk. [<http://www.hm.ee/uus/hm/client/download.php?id=692>] 19.03.2004.
31. **Hill, P. W.** Building Equity and Effectiveness into School-Based Funding Models: An Australian Case Study, 1996. [<http://nces.ed.gov/pubs97/97535i.pdf>] 10.03.2004.
32. **Horngren, C. T., Datar, S. M., Foster, G.** Cost Accounting – A Managerial Emphasis. 11. Edition. Englewood: Prentice Hall 2003, 856 p.
33. **Kalamees, K.** Opositsioon võitleb maakoolide eest. – Eesti Päevaleht 21.01.2004. [<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=255473>] 02.03.2004.
34. **Kaplan, R. S., Cooper, R.** Kulu ja tulemus. Kuidas integreeritud kulusüsteemiga suurendada kasumlikkust ja tulemust. Tartu: Fontese Kirjastus, 2002, 207 lk.
35. **Koch, R.** New Public Management and Management Education: Foundations of Successful Management Reform. – Australian Journal of Public Administration, September 1999, Vol. 58 Issue 3, pp. 97-100. [<http://search.epnet.com/direct.asp?an=2544870&db=buh>] 08.04.2004.
36. Koolide rahastamine vajab muutmist, koolivõrk muutusi. – Koolielu, 12. november 2003. [<http://www.koolielu.ee/pages.php/0710,8112>] 02.03.2004.

37. **Krassavina, V.** Uued riiklikud majandusmehhanismid haridusvaldkonnas seoses turusuhete loomisega haridussfääris. Viidatud Haridus ja majandus. Rahvusvahelise teaduskonverentsi materjalid, toimetaja Meriste, M. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool 2002, lk 26-29 kaudu.
38. **Krátký M., Linhart, P. Dostálová, L., Oswaldová, L.** Financing and Administration of the Educational System in the Czech Republic. Viidatud **Davey, K.** Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002, p. 191-256 vahendusel.
39. **Levitas, T., Jerczyński, J.** Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-communist Poland. Viidatud **Davey, K.** Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002, p. 113-190 vahendusel.
40. **Lapsley, I.** Accounting and the new public management: instruments of substantive efficiency or a rationalising modernity? – Financial Accountability & Management, 1999, August/November, pp. 201-207.
41. **Lapsley, I., Oldfield, R.** Transforming the public sector: management consultants as agents of change. – The European Accounting Review, 2001, 10:3, pp. 523-543.
42. **Macerinskiene, I., Vaiksnoraite, B.** Vouchers for Elementary and Secondary Education. Viidatud Haridus ja majandus 2003. Rahvusvahelise teaduskonverentsi materjalid, toimetaja Meriste, M. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool 2003, lk 54-56 kaudu.
43. **Maimets, T.** Võrdne võimalus omandada hea haridus. 27. jaanuaril 2004 riigikogu erakorralisel istungil peetud ettekande kokkuvõte. – Õpetajate Leht, 30.01.2004. [<http://www.opleht.ee/Arhiiv/2004/30.01.04/tekstid/teave/3.html>] 20.03.2004.

44. **Mattheus, Ü.** Võimuparteid haridusreformis eri meelt. – Postimees 28.01.2004
[<http://www.postimees.ee/280104/esileht/siseuudised/125089.php>] 03.04.2004.
45. **Moos, L.** Educational leadership: leadership for/as Bildung? – International Journal of Leadership in Education. 2003, Vol. 6, Issue. 1, pp 19-33.
[<http://search.epnet.com/direct.asp?an=9756961&db=aph>] 17.03.2004.
46. Munitsipaalkooli pedagoogide palgavahendite arvestusliku kulu koefitsiendid valdadele ja linnadele, õppevormidele ja eriõppele. Vabariigi Valitsuse määrus nr 53 15. veebruarist 2000. a – Riigi Teataja I osa, 2000, nr 12, art 86.
[<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=71812>] 10.03.2004.
47. Munitsipaalkoolide rahastamissüsteemi analüüsi komisjoni töö vahearuanne. Tartu, 11.november 2003, 9 lk. [<http://portaal.ell.ee/3019>] 22.03.2004.
48. **Muuli, K.** Pearaha jõuab koolidesse juba järgmise õppeaasta keskpaigas. – Postimees, 02.02.2004.
[<http://www.postimees.ee/030204/esileht/siseuudised/125470.php>] 05.04.2004.
49. **Mägi, K.** Üldhariduslike munitsipaalkoolide finantseerimine. Haridus- ja teadusministeerium, 2004, 2 lk.
50. **National Association of State Boards of Education.** School-Based Financing. Policy Update. A Publication of Policy Information Cleringhouse, 2003, vol. 11, no 7, 2 p. [http://www.nasbe.org/Educational_Issues/Policy_Updates/11_7.html] 18.03.2004.
51. **Nigesen, K.** Kavandatav koolireform – kas õnnestub või mitte? – Õpetajate leht, 14.11.2003. [<http://www.opleht.ee/Arhiiv/2003/14.11.03/tekstid/dialoog/1.html>] 01.03.2004.
52. **Ojassoo, Ü.** Veelkord pearahast. – Õpetajate Leht, 12.12.2003.
[<http://www.opleht.ee/Arhiiv/2003/12.12.03/tekstid/dialoog/1.html>] 01.03.2004.
53. **Osborne , D. Gaebler, T.** Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Penguin, New York, 1993 viidatud

- Lapsley, I. Accounting and the new public management: instruments of substantive efficiency or a rationalising modernity? *Financial Accountability & Management*, August/November 1999, pp. 201-207 vahendusel.
54. **Paine, T.** The Rights of Man. 1792. Viidatud Macerinskiene, I., Vaiksnoraite, B. Vouchers for Elementary and Secondary Education. *Haridus ja majandus* 2003. Rahvusvahelise teaduskonverentsi materjalid, toimetaja Meriste, M. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool 2003, lk 54 kaudu.
55. **Patrinos, H., Ariasingam, D.** Decentralization of Education: Demand-Side Financing. 1997, 4 p. [<http://search.epnet.com/direct.asp?an=ED419298&db=eric>] 12.03.2004.
56. **Paul, J.-J.** French Approaches to Educational Economics. – *European Economics*, 2001, vol 33, no 2, pp. 24-32. [<http://search.epnet.com/direct.asp?an=5848200&db=aph>] 08.04.2004.
57. **Pettersen, I. J.** Implementation management accounting reforms in the public sector: the difficult journey from intentions to effects. – *The European Accounting Review*, 2001, 10:3, pp. 561-581.
58. **Piirimäe, K.** Heasse haridusse kuulub ka südametunnistus. – *Tartu Postimees*, 27.02.2004. [http://www.postimees.ee/270204/tartu_postimees/127566.php] 11.03.2004.
59. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. Vastu võetud Riigikogus 15. septemeril 1993. a –*Riigi Teataja* I osa, I 1993, nr 63, art 892. [<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=263199>] 05.03.2004.
60. **Rahandusministeerium.** Kohaliku omavalitsuse käsiraamat. 25.10.2002. [<http://www.fin.ee/index.html?id=4135>] 17.04.2004.
61. **Rahandusministeerium.** Rahandusministeeriumi tegevusvaldkondade ja eesmärkide kirjeldus. Tegevusvaldkond - Riigi finantsjuhtimine: Eelarve koostamine ja täitmine, EL abirahade kasutamine, riigi raamatupidamise

korraldamine, finantsvarade ja kohustuste haldamine
[<http://intranet.min/index.php?id=4677>] 17.03.2004.

62. **Ramirez, A.** The Shifting Sands of School Finance. – Educational Leadership, December 2002/Janaury 2003, pp. 54-57.
[<http://search.epnet.com/direct.asp?an=8627416&db=aph>] 19.04.2004.
63. **Reitz, J. C.** Public school financing in the United States: more on the dark side of intermediate structures. – Brigham Young University Law Review; 1993, Vol. 1993 Issue 2, p 623, 21p.
[<http://search.epnet.com/direct.asp?an=9701211152&db=aph>] 12.03.2004.
64. Riigieelarve seadus. Vastu võetud Riigikogus 06. juunil 1999. a – Riigi Teataja I osa, nr 55. art 584. [<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=733542>] 04.03.2004.
65. Riigi raamatupidamise üldeeskiri. Rahandusministri määrus nr 105, 11. detsember 2003. [<http://www.fin.ee/index.php?id=8897>] 21.04.2004.
66. **Saar, J.** Tartu pole rahul riigi haridusreformi kavaga. – Tartu Postimees 18.03.2004.
[http://www.postimees.ee/190304/tartu_postimees/uudised/129308.php] 19.03.2004.
67. Seaduses “2004. aasta riigieelarve” eraldisteks kohaliku omavalitsuse üksustele jooksvateks kuludeks tasandusfondi määratud vahendite jaotus. Vabariigi Valitsuse määrus nr 45 25. veebruarist 2004. a – Riigi Teataja I osa, 2004, nr 11, art 69.[<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=712726>] 14.03.2004.
68. **Sherratt, M.** The Case for Activity Based Costing in the Public Sector. [<http://www.publicnet.co.uk/publicnet/fe021119.htm>] 19.04.2004
69. **Smith, A.** Wealth of Nations. 1776. Viidatud Macerinskiene, I., Vaiksnoraite, B. Vouchers for Elementary and Secondary Education. Haridus ja majandus 2003. Rahvusvahelise teaduskonverentsi materjalid, toimetaja Meriste, M. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool 2003, lk 54 kaudu.

70. **Stiglitz, J. E.** Ühiskondliku sektori ökonomika. Tallinn: Külim, 1995, 730 lk.
71. **Tohver, S.** Vallad sudnseisus. – Õpetajate Leht, 16.02.2001.
[<http://www.opleht.ee/Arhiiv/2001/16.02.01/tekstid/paevateema/2.html>]
04.04.2004.
72. **Ulst, E.** Avaliku sektori ökonomika. Tartu: Ülikooli Kirjastus, 2003, 206 lk.
73. **Usry, M.F, Hammer, L.H.,** Cost accounting. Planning and Control. 10th edition. Ohio: College Divisoin South-Western Publishing Co, 1991, 903 p.
74. **Uustalu, B.** Hariduse kvaliteet ja rahastamine. Õpetajate Leht 31.10.2003.
[<http://www.opleht.ee/Arhiiv/2003/31.10.03/tekstid/paevateema/2.html>]
02.03.2004.
75. **Welle-Strand, A. Tjeldevoll, A.** The Norwegian Unified School – a Paradise Lost? Journal of Educational Policy 2002, Vol. 17, No 6, pp. 673-686.
[<http://search.epnet.com/direct.asp?an=9293375&db=aph>] 19.03.2004.
76. **Veskimägi, T.** Käimasolev haridusreform. – SL Õhtuleht, 20.02.2004.
[<http://www.slleht.ee/index.aspx?d=20.02.04&r=20&id=153242>] 27.03.2004.
77. **Williams, A. A.** Financing Public Education. 2001-2002 Policy Agenda. 16 p.
[dc.gov/mayor/policy_agenda/pdf/06_chapter_1.pdf] 09.04.2004.
78. Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica, Eesti Reformierakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonileping aastateks 2003-2007. Tallinn: 2003.
[<http://www.riik.ee/et/valitsus/r3koalitsion.htm>] 07.03.2004

LISAD

Lisa 1. Küsitlusankeet üldhariduskoolide juhtidele

Kooli nimi: _____

Küsimustiku täitja ametikoht: _____

ÜLDINFO KOOLI KOHTA:

Algkool

Põhikool

Gümnaasium

Kooli asukoht:

Linn

Alev

Maapiirkond

Õpilaste arv koolis (2003 aastal):

Klassikomplektide arv (2003 aastal):

Pedagoogide arv (2003 aastal):

Õppetöoga mitteseotud personali arv (2003 aastal):

Koolikompleksi kuuluvad:

võimla

ujula

aula

staadion

Koolihoonete ehitusaasta:

Koolihoonete seisukord: halb - vajalik kohene suuremahuline renoveerimine
 rahuldav – koolimaja korrastatud vastavalt võimalustele, hoonete seisukord otseseks takistuseks õppetöö läbiviimisel pole
 hea – osaliselt renoveeritud, vastab suures osas tänapäeva nõuetele (nt. valgustus)
 väga hea – uus või äsja täismahus renoveeritud

Klassiruumide arv:

Koolihoonete üldpind:

sh. Otseselt õppetöoga seotud pind (m²):

Õppetöoga mitteseotud pind (söökla, majandusruumid) (m²)

Kasutult seisev pind (m²):

Väljarenditud pind (m²):

FINANTSEERIMINE (2003 aasta)

| | |
|--|----------------------|
| Eraldised riigieelarvest: | <input type="text"/> |
| Eraldised kohaliku omavalitsuse eelarvest: | <input type="text"/> |
| Omatulud: | <input type="text"/> |
| Sponsorlus jm. tulud: | <input type="text"/> |
| Rahastamine kokku: | <input type="text"/> |

KULUD (2003 aasta)

| | |
|-----------------------|----------------------|
| Personalikulud: | <input type="text"/> |
| Majandamiskulud: | <input type="text"/> |
| Investeeringute maht: | <input type="text"/> |
| Kulum: | <input type="text"/> |
| Muud kulud: | <input type="text"/> |
| Kulud kokku: | <input type="text"/> |

Järgnevatele küsimustele vastamisel kasutage järgmisi hindamiskriteeriume:

- 1 – ebaoluline/ei
- 2 – pigem ebaoluline/ei kui oluline/jah
- 3 – nii ja naa
- 4 – pigem oluline/jah kui ebaoluline/ei
- 5 – oluline/jah

valida üks vastusevariant ning tõmmata ring ümber

1. Kui oluliseks peate kuluarvestuse informatsiooni teie taseme juhtimisotsuste tegemiseks? (1 2 3 4 5)
Kommentaar:

2. Kas praegune Teile kättesaadav kuluinformatsioon rahuldab Teid? 1 – ei rahulda, 2 – peamiselt ei rahulda, 3 – nii ja naa, 4 – peamiselt rahuldab, 5 – rahuldab täielikult, 6 – ei ole meie töö jaoks oluline

Kommentaar:

3. Kas Teile kättesaadav kuluarvestuse informatsioon on oma detailsuselt piisav juhtimisotsuste tegemiseks? (1 2 3 4 5)

Kommentaar:

4. Kas koolis peetakse kulude üle arvestust:

Kululiikide (1 2 3 4 5)

Kulukohtade (1 2 3 4 5)

Kulukandjate (1 2 3 4 5) löikes?

Kululiikide arvestus peab selgitama, millised kulud, võttes arvesse nende kujunemise ja käitumise erinevaid aspekte, esinevad. (nt. personalikulu, halduskulu)

Kulukohtade arvestus peab selgitama, millistes struktuuri või põhitegevuse protsessi osades erinevad kululiigid tekivad. (nt. õppetööga seotud kulud)

Kulukandjate arvestus peab selgitama, millises mahus on erinevate arvestusobjektide (kuluobjektide) tarvis tehtud kulusid. (nt. õpilaskoha maksumus)

Kommentaar:

5. Kas Teile on juhtimisotsuste tegemiseks vajalik kulude liigitus püsiv- ja muutuvkuludeks?

Püsikulud jäävad muutumatuks erinevate tegevusmahtude (nt. koolitundide arvu) puhul teatud ajaperioodides (nt. koolihoone amortisatsioon, direktori palk).

Muutuvad kulud muutuvad proportsionaalselt tegevuse mahuga (nt. otsene tööjõukulu – tunnipalk).

(1 2 3 4 5)

Kommentaar:

6. Kas Teile on juhtimisotsuste tegemiseks vajalik kulude liigitus otsesteks ja kaudseteks kuludeks?

Otsesed kulud on otseselt kantavad (seostatavad) arvestusobjektile või kulukandjale (tootele, tootegrupile, kliendigrupile, regioonile jne).

Kaudsed kulud pole otseselt kantavad arvestusobjektile või on kantavad teatud subjektiivsete jaotusbaaside alusel (nt. juhtkonnaga seotud kulud, arvutivõrguga seotud kulud).

(1 2 3 4 5)

Kommentaar:

7. Kas muutused haridusasutuste finantseerimissüsteemis mõjutavad asutusesisese kuluarvestuse süsteemi arengut? (1 2 3 4 5)

Kommentaar:

8. Millisel tasandil peate vajalikuks tegevuse tulemi (kasum, kahjum) hindamist? 1 – ainult asutuse kui terviku tasandil, 2 – õppeastmete tasandil (algkool, põhikool, gümnaasiumiklassid), 3 – üksikteenuse tasandil (klassikomplekti tasandil), 4 – õpilaskoha tasandil.

Kommentaar:

9. Kas koolil on olemas strateegiline arengukava lähiaastateks, koos kavandatavate (vajalike) investeeringute loeteluga ? (1 2 3 4 5)

Kommentaar:

10. Kas peate vajalikuks investeeringute tasuvusarvestuse teostamist enne investeerimist? (1 2 3 4 5)

Kommentaar:

11. Kas enne investeeringute tegemist teostate tasuvusarvestuse? (1 2 3 4 5)

Kommentaar:

12. Kas investeeringutele inventari ja ruumidesse peaks järgnema edaspidine nende kasutamise seotud kulude üksikasjalik arvestus ja analüüs?

(1 2 3 4 5)

Kommentaar:

13. Kas kool rendib oma pinda (aula, ujula, võimla, kohvik, söökla muud ruumid) välja? (1 2 3 4 5)
Kommentaar:

14. Kas renditulud (või muud omatulud) laekuvad koolile ning nende kasutamise üle otsustab kooli juhtkond?
(1 2 3 4 5)
Kommentaar:

15. Kas olemasolev koolide juhtimis- ja rahastamissüsteem rahuldab teid?
(1 2 3 4 5)
Kommentaar:

16. Kas praegune otsustusvabadus kooli eelarveliste vahendite kasutamisel võimaldab kooli tõhusalt juhtida ja arendada?
(1 2 3 4 5)
Kommentaar:

17. Kas otsustusvabaduse suurendamine võimaldaks paremaid tulemusi saavutada? (1 2 3 4 5)
Kommentaar:

18. Millised on Teie kooli rahastamisega seonduvad kõige suuremad valupunktid?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

19. Milliseks hindate kavandatava haridusreformi (haridusosakute süsteemi rakendamine) mõju? (1 2 3 4 5)

Kommentaar:

20. Milliseks hindate kavandatavast haridusreformist lähtuva koolidevahelise konkurentsi mõju hariduse üldisele kvaliteedile? (1 – äärmiselt kahjutoov, 2 – kahjustav mõju, 3 – tähtsusetu mõju, 4 – positiivne mõju, 5 – ülimalt positiivne mõju)

Kommentaar:

21. Kas kavandatavad muudatused finantseerimissüsteemis (haridusosaku kasutuselevõtt) parandaksid Teie kooli finantsseisu? (1 2 3 4 5)

Kommentaar:

22. Kas peate õigeks kogu finantseerimise koondumist ühe komponendi – haridusosaku – alla? (1 2 3 4 5)

Kommentaar:

23. Millised kulud peaksid Teie arvates sisalduma haridusosakus?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> pedagoogide palgakulu | <input type="checkbox"/> muu personali palgakulu |
| <input type="checkbox"/> halduskulud | <input type="checkbox"/> kommunaalkulud |
| <input type="checkbox"/> investeeringud | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Kommentaar:

SUUR TÄNU KOOSTÖÖ EEST!

SUMMARY

THE FINANCING SYSTEM OF SECONDARY SCHOOLS AND WAYS OF ITS IMPROVEMENT

Henri Haldre

Ever growing demands of today's society emphasise increasingly the importance of education. It should be made reachable for everyone. The supply of educational services is highly interrelated with the financing system of education. In Estonia the financing system of basic and secondary education has been under wide discussion. The educational workers have frequently raised this question and held also a strike to highlight the existing problems in financing of education.

The objective of this master thesis is to study the theoretical principles of financing systems of secondary education and to develop ways to improve it. To reach the objective following tasks were set:

- to study different principles and methods of education financing systems;
- to study the possibilities to implement cost accounting aspects on school level to generate trustworthy feedback of the financing system;
- to analyse the financing system of secondary schools in Estonia;
- to find out and analyse in what extent Estonian basic and secondary schools use cost accounting principles;
- to find out and analyse the attitude of headmasters in respect to current financing system;
- to develop ways for improving the financing system of secondary schools in Estonia.

Although the private sector has dealt with managing of fiscal recourses for years and perhaps centuries, in public sector it is quite new topic that has been stressed in recent

decades. Public sector institutions needed the changes because of the decision making process was slow and the effectiveness of processes was low.

In the last decade there have been following changes in public sector:

- a reduction in government's role in public service provision;
- the imposition of the strongest feasible framework of competition and accountability on public sector activity;
- explicit standards and measures of performance and clear definition of goals, targets or indicators of success, preferably in quantitative form;
- a greater emphasis on output controls – a stress on results, not processes;
- a reduction in the self-regulating powers of the profession.

The ideology of economic rationalism has reshaped public administration into what now being called “new public management” (NPM). NPM means management with focus on customers needs and based on the same principles as in the residual business world (private sector).

Management reform thinking is firstly characterized by stress on individualism and choice. The interest of the customer or client is in focus. Managers should produce service where individuals can choose according to their preference. Secondly, decentralization of powers is essential. When central authorities have set the goals, resources should be decentralized and local level management should be given autonomy in how to reach these goals. Thirdly, privatisation and market competition are introduced. Previous public inefficiency is regarded as due to low motivation for productivity and organizational change. Private ownership and responsibility for producing services in a competitive market setting are expected to increase choice and quality for the customers. The ambitions of the new policy aim at making the school principal more of a manager, entitled to decide on incentives for good teachers, the size of classes and with control of the school's budget.

The competition between schools has been enhanced by giving bigger autonomy to public schools or by making it easier to establish private schools, giving them the same financial support as public schools. Another important factor in moving towards the

self-managing schools is the development of school-based financing models that would give the control over these resources (growing amount) to the individual school level.

Up to 1980-ies most of the countries used extrapolation method in financing schools. That was constantly growing financing principle, by adding the growth rate to last years financing base. After that the normative method came that introduced financing based on some formula. Under this method the financial recourses were allocated to individual schools based on the number of students, teachers, classes or on some combination of them. Additional assignments were available proceeding from the nature of students, schools or curriculum.

The financing schemes can be seen as demand-side or supply-side, depending to whom the financing recourses are allocated. In case of demand-side financing the financing goes directly to educational institution. The goal is to finance schools not based on the number of students or personnel attending at school but to concentrate on the real needs of each school by taking into account the needs and characteristics of students and the school. This is achieved by using a weighted formula. In this process the school starts with base unit 1,0 per student to what additional weights are added resulting from the special characteristics of students.

In case of supply-side financing recourses/ vouchers are given to students (or their parents), who will choose the school where to send their child. The examples of supply-side financing are voucher system and tax reduction on educational costs. The value of the voucher is equal to the average teaching costs in public schools.

The applying of accounting principles on the secondary school level should help the managers to understand the current state of school's finances and create a base for future planning. Knowing and understanding the cost-structure and its drivers gives to managers a possibility to reduce the inefficiencies and to compose development plans for the future, where are stated all the necessary investments with cost-benefit analysis.

The implementation of formula based financing systems in budgeting processes makes it crucial to understand why and how different factors influence the total costs. Knowing the cost causality is important also in measuring the performance in public

sector. The cost of the performance can be set as a goal for performance measurement or to ascertain the best possible solutions for organizing and implementing the activities.

Most of the cost-driver based literature rests on studies of private sector implementations. The main difference between public and private sector is the use of budgets in recourse allocations. Knowing how recourses are allocated through budgets will help to understand the differences in recourse consumption.

One possible solution in school level cost allocation or on calculating the actual per pupil cost is the usage of practical capacity. Practical capacity in school context means the largest possible number of students that the school is possible to educate without any unusual delays, need for extra work or resources. The difference between the resources acquired for the period and the resources used during the period is the amount of unused resources.

Public schools in Estonia are financed from state and from local municipalities. The revenue side of the school budget consists of assignments from state-, parish- or town budget, receipts from foundations, donations, recourses earned by the school.

Based on the number of students in municipal school the support amount from state budget is set. These funds are for wage costs of teachers, tax costs, supplementary education and cost of acquiring the books. For each fiscal year the parish- and town governments set the operating cost per student. The operating costs of the municipal school where also students from other municipalities attend will be recovered by those municipalities based on invoices issued. From the state budget the funds are allocated to municipalities not to individual schools. Local municipalities decide how to allocate the funds, because the local municipality has the obligation and right to finance schools based on their actual needs. The state-schools are financed from the state budget.

The main deficiencies of the present school financing system are:

- the allocation of funds for investment,
- the insufficiency of the present per capita funding,
- the settling of accounts between municipalities.

To analyse the financing system on secondary schools and to develop proposals, the minister of science and education assembled a commission on 17.09.2003. The commission will present their report by the 01.05.2004.

The central idea of the reform is the school treasury of educational capital, where the state directs all the funds meant for educational costs. Based on the new scheme the funds go from school treasury to specific school in one amount (educational share) and it will consist of all per student costs made from the taxpayers' money to school: wages of teachers, administration and investment costs. The school will get a fixed so called per capita amount. The money moves with the student and the system leaves it to students or their parents to choose the right school for them.

To study empirically the financing system of education in Estonia the author of this thesis conducted in March 2004 a survey in Estonian schools. The questionnaire was sent out to 229 schools, to 134 primary schools and 95 secondary schools. All counties were covered by the survey. As the result of the inquiry it became obvious that school leaders (directors) are generally satisfied with the cost information that they receive. In most of the schools the cost are accounted for types, places and drivers. In measuring the performance most school directors considered it to be right to measure the result only on the organisational level (and not on student or specific activity). In studying the need for pre-investment analysis and actually carried out analysis it became clear that school directors value the need for these kind of analysis higher than the current situation is.

The second part of the questionnaire concerned school leaders' opinion over the designed reform in school financing. The school directors mentioned following gaps in current system:

- the use of own recourses,
- in financing not taking into account the characteristics of the specific school,
- the political financing,
- absence of the optimal school net.

71% had an opinion that the additional increase in decision-making will give an opportunity to receive better results. Most of the school leaders were pessimistic about the school financing reform, only 26% saw positive consequences of the reform. The impacts of the competition between schools were assessed also negatively.

Sharing the investments money equally between all students and adding it to educational share may without governmental regulations have a depressive influence to the whole educational development. Such a sharing for schools would make possible to do only upcoming building improvement works and excludes large-scale construction and renovation. Lack of resources and postponing investment decisions will increase the sums on schools budget lines and makes possibilities for creation of inter scholar loan-market.

Schools that have given up their investments on current year should be made possible to deposit their investment sums got from educational share. Centralized administration would give out deposited money to schools that have additional needs for investment resources. The school that gets a loan will pay it back from their future educational shares. To assure the equal treatment of schools it would be necessary to evaluate all the previous years large-scale investments made in schools and record them in accounting system. This would be handled as a loan already given to these schools.

Student capitation should only include normal cost of educating. These are direct costs of educating one student based on government established curriculum and normal size of class. In a case of the student moves to another school the amount of resources that goes with him/her is the normal capitation. Other costs involved during educating a student are school or region specific and these costs have to be covered based on schools.

In covering administration costs the schools' location and size should be taken into account. Studying schools practical capacity and the cost of unused operational capacities gives information that can be used in decisions of merging or closing down schools or classes. .

Resources of investment divided based on current amount of students may take along inefficient investment decisions as a consequence school houses are renovated or built that after a while have to be closed town because of lack of students. That is why it is also important to take into account demographical trends and prognosis.