



EESTI HARIDUSKULUD 2022

Hariduskulude analüüsi töörühma raport

Jaak Aaviksoo

Tartu 2024



HARIDUS- JA
TEADUSMINISTEERIUM

EESTI HARIDUSKULUD 2022

Hariduskulude analüüsi töörühma raport

Viitamine: Aaviksoo, J. (2024). Eesti hariduskulud 2022. Hariduskulude analüüsi töörühma raport. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.

Töörühm: Salle Andresson, Kristel Bankier, Elo Eesmäe, Tiina Ellervee, Sten Kapten, Inga Kukk, Triin Laasi-Õige, Marianne Leppik, Raina Loom, Sven Nugis, Indrek Riisaar, Marianne Rohulaid-Kuusik, Keit Parts, Kadi Serbak, Hille Vares, Kristi Vinter-Nemvalts

© autor ning Haridus- ja Teadusministeerium, 2024

Tellija ja väljaandja: Haridus- ja Teadusministeerium

Sisukord

1. Sissejuhatus	5
1.1. Lähteülesanne	5
2. Lühikokkuvõte	6
3. Metoodika	10
3.1. Hariduskulude rahvusvaheline statistika	10
3.2. Hariduskulude riiklik statistika	11
3.3. Hariduskulude analüüsi metoodika	11
3.4. Valitsus- ja haridussektori piiritlemine	12
3.5. Hariduskulude piiritlemine	12
3.6. Õpetajate palgakulude analüüsi metoodika ja piirangud	13
4. Valitsussektori hariduskulude koondülevaade	15
4.1. Eesti hariduskulud rahvusvahelises võrdluses	15
4.2. Kulude majandusliku sisu vaade	18
4.3. Haridusasutuste kulude ja tulude institutsionaalne jaotus	19
4.4. Haridussektori sisesed siirded/toetused	21
4.5. HTM haldusala, HTM ja Harno kulud	21
5. Hariduskulude dünaamika aastatel 2013–2023	23
6. Alushariduse kulude analüüs	24
6.1. Institutsionaalne jaotus	25
6.2. Kulude majanduslik struktuur	26
6.3. Kulumudelid	28
6.4. Järeldused	28
7. Üldhariduse kulude analüüs	29
7.1. Institutsionaalne jaotus ja sektorisisesed siirded	29
7.2. Kulude majanduslik struktuur	29
7.3. Õpetajate palgakulude analüüs	30
7.4. Järeldused	33
8. Kutsehariduse kulude analüüs	34
8.1. Institutsionaalne jaotus	34
8.2. Kulude majanduslik struktuur	35
8.3. Eelarvestamine ja kulumudelid	38
8.4. Järeldused	38
9. Kõrghariduse kulude analüüs	40
9.1. Institutsionaalne jaotus	40
9.2. Kõrgharidussektori struktuur	41
9.3. Kulude majanduslik struktuur	41
9.3.1. Ülikoolid	41
9.3.2. Rakenduskõrgkoolid	43
9.4. Eelarvestamine ja kulumudelid	44
9.5. Järeldused	44
10. Huvi- ja täiskasvanuharidus	46
10.1. Huviharidus	46
10.2. Täiskasvanute täienduskoolitus	47
10.3. Järeldused	47

11. Hariduse abiteenused.....	48
11.1. Transport	48
11.2. Koolitoit	48
11.3. Majutus.....	48
11.4. Muud hariduse abiteenused	48
11.5. Järeldused	48
12. Teadus- ja arendustegevus hariduses	49
12.1. Teadus- ja arendustegevuse liigenduse probleemid	49
12.2. Järeldused	49
13. Muu haridus, sh hariduse haldus	50
13.1. Kulude liigenduse probleemid	50
13.2. Järeldused	50
14. Tegevuspõhise eelarvestamise ja kulupõhise finantshalduse/aruandluse seosed	51
14.1. Eelarvestuse korraldus.....	51
14.2. Eelarve täitmise seire ja finantsarvestuse korraldus	51
14.3. Järeldused	51
15. Kuluarvestuse probleemid.....	53
15.1. Alusharidus	53
15.2. Üldharidus.....	53
15.3. Kutse- ja kõrgharidus	53
16. Lõppsõna	54
17. Sõnastik	55
18. Lisad.....	56

1. Sissejuhatus

Hariduse roll ühiskonna sidususe, turvalisuse, uuenemis- ja konkurentsivõime tagajana on üldiselt tunnustatud. Hariduse rahastamine on eriti õpetajate palgatõusu, aga ka kõrghariduse rahastamise vaates olnud pikalt tähelepanu all. Eesti pikaajaline eesmärk on tõsta õpetajate palka püsivalt 120%ni Eesti keskmisest palgast. Kuigi 2023. aastal õnnestus eesmärk täita, oli seda keeruline saavutada ja taset on keeruline hoida.

Hariduskulude analüüsi ajendas tegema vastuolu Eesti rahvusvahelises võrdluses suhteliselt kõrgete hariduskulude ja haridussektori tajutud alarahastamise vahel. Eesti kulutab ca 6% oma SKPst haridusele, mis on üks kõrgemaid osakaalusid OECD ja Euroopa Liidu riikide hulgas.¹ Hoolimata suurest valitsussektori hariduskulude osakaalust on õpetajate palgatase rahvusvahelises võrdluses madalamate seas.

Selgitamaks välja, kuhu kulub Eesti haridusraha, kas senine kulude struktuur on asjakohane ning millised on võimalused haridussektori eelarve otstarbekamaks kasutamiseks, algatas haridus- ja teadusminister hariduskulude analüüsi.

Raport annab ülevaate 2023. a septembrist 2024. a maini läbiviidud analüüsi lähtekohtadest, meetodikast, tulemustest ja järeldustest.

1.1. Lähteülesanne

Koostada kogu haridusvaldkonda hõlmav hariduskulude analüüs eesmärgiga

- ▶ suurendada haridussüsteemi efektiivsust (sh leida võimalusi õpetajate palgatingimuste parandamiseks),
- ▶ luua usaldusväärsed, riigi sees ja rahvusvaheliselt võrreldavad lähtekohad hariduspoliitilisteks ja rahastusotsusteks,
- ▶ anda sisend hariduse rahastamise läbipaistvamaks ja selgemaks korraldamiseks.

Analüüsi baasaasta on 2022 ja tagasivaade hõlmab aastaid 2013–2022. Õpetajate palgakulusid käsitletakse ka 2022. ja 2023. aasta võrdluses.

Sisendina hariduskulude arvestamise ja hariduse rahastuse paremaks korraldamiseks esitatakse ettepanekud täiendavaks analüüsiks, meetodika täpsustamiseks, andmekogumise, finantsarvestuse ja -analüüsi parendamiseks ning infosüsteemide arendamiseks.

Haridus- ja eelarvepoliitikat käsitlevad soovitused võimaldavad mh teha ettepanekuid riigieelarveseaduse muutmise protsessi.

Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) võtab analüüsi põhjal antud soovitused ja jätkutegevuse ettepanekud edasises töös arvesse.

¹ Eurostat. General government expenditure by function (COFOG).

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp\\$defaultview/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp$defaultview/default/table?lang=en)

2. Lühikokkuvõte

Hariduskulude analüüsi aluseks olid eelkõige saldoandmike infosüsteemi 2022. aasta andmed. Tulemuste rahvusvahelisel võrdlemisel tugineti rahvamajanduse arvepidamise metoodikale (ESA 2010).

Hariduskulude analüüs hõlmas kõiki valitsussektori raamatupidamisüksusi, kes deklareerisid hariduskulusid (127 üksust, vt lisa 2, leht Asutused). Hariduskulude kogumaht 2022. aastal oli 2,3 miljardit eurot, mis moodustas 6,3% SKPst.²

Üldised järeldused

- Eesti pikaajalised hariduskulud ületavad teiste EL riikide hariduskulusid umbes veerandi võrra, olles samas võrreldaval tasemel Soomega. Eesti on EL tipus hariduskulude osakaaluga valitsussektori kogukuludest.
- Hariduskulude tase on viimase kümnendi jooksul olnud stabiilne, sisemises jaotuses on mõnevõrra kasvanud alus- ja üldhariduse osakaal ning kahanenud kutse- ja kõrghariduse osakaal.
- Investeeringute osakaal kuludes ületab oluliselt EL keskmist taset. Õpetajate tööjõukulude osakaal jääb samas teistele riikidele alla.
- Hariduskulude seireks üle valitsussektorite ja avaliku sektori (keskvalitsus, KOV, ülikoolid) puudub ühtne metoodika, kuluandmete seos eelarvete ja strateegilise planeerimisega on raskesti jälgitav.

Alusharidus

- Alushariduse osakaal hariduskuludes on EL riikide kõrgeimate hulgas, suur on ka investeeringute osakaal.
- Suured kulud on tingitud laste kõrgeastmest, kõrgetest hariduslikest ja olmelistest teenusestandarditest, aga ka poliitilistest eelistustest.
- Alusharidust iseloomustab kohalike omavalitsuste selge ja terviklik vastutus valdkonna toimimise eest.

Soovitused

- Kulude juhtimiseks võiks kaaluda ühtsete soovituslike kulumudelite loomist, samuti standardlahenduste kasutamist lasteaedade ehitamisel.
- Kulusid aitaks juhtida lastehoiu ja alushariduse (kulu)arvestuslik eristamine ja selle põhjal rahastamise struktureerimine. Kaaluda võiks leibkondade omaosaluse suuremat diferentseerimist, lähtudes sotsiaalmajanduslikest argumentidest.

² 2023.a olid hariduskulud esialgsel andmetel 2626 mln eur ehk 7% SKPst. 2024.a prognoos on 2548 mln eur ehk 6,5% SKPst (2024. a allikas – Rahandusministeeriumi 2024. a kevadprognoos)

Üldharidus

- Üldhariduskulude tase nii kogumalus kui kuluna õpilase kohta on rahvusvaheliselt võrreldaval tasemel ja kerges kasvutrendis.
- Üldhariduse 2022. a kulusid iseloomustab investeeringute suhteliselt kõrge ja õpetajate tööjõukulude madal osakaal. Õpetajate palgafondi suurendamine on võimalik kulustruktuuri muutuste kaudu. Seda ei võimalda aga õiguste, kohustuste ja vastutuse jaotus koolipidajate/tööandjate, valitsuse, rahandus-, regionaal- ning haridus- ja teadusministeeriumi vahel ning eelnevast tulenev usaldamatus.
- Kuluanalüüsis ei olnud võimalik eristada põhi- ja keskhariduse kulusid nende kooliastmete integreerituse, raamatupidamisliku konsolideerimise ning ka riigi- ja munitsipaalkoolide erinevate arvestuspraktikate tõttu.
- Õpetajate tööjõukulude toetamine ühtsetel alustel riigi toetusfondi kaudu ei ole taganud õpetajate üle Eesti ühtset palgataset. Ebaühtlus tuleneb eelkõige KOVide suurtest sotsiaalmajanduslikest erisustest ja tööjõu piirkonniti erinevast saadavusest.

Soovitused

- Üldhariduse rahastusprobleemide lahendamine eeldab õiguste, kohustuste ja vastutuse selget jaotust osapoolte vahel seaduse tasemel, et vältida olukordi, kus kohustusi võtavad ühed, rahastavad teised ja vastutavad kolmandad.
- Koolipidajate sihtotstarbeline toetamine erinevate kanalite kaudu (toetusfondi "eelarveread", HTM ja Harno erinevad toetus-, arendus-, koolitus- jm meetmed) vajaks süsteemsemat käsitlust, sh kuluefektiivsust arvestades – vähem ja konkreetselt eesmärgistatud meetmeid.
- Investeeringutoetuste juhtimiseks on vaja terviklikku, vähemalt kümneaastase perspektiiviga riiklikku süsteemi, mis arvestaks prioriteetide ja tegelike rahaliste võimalustega. Selle osaks peaks olema ühtsete kulunormatiivide kehtestamine.
- Üldhariduse kulujuhtimises tuleks suurendada koolijuhtide õigusi ja vastutust. Võimaldamaks kooliti eristatavat kulujuhtimist, tasuks kaaluda koolidele eelarve koostamise kohustuse kehtestamist vastavalt HTM kehtestatud standardile.

Kutseharidus

- Kutsehariduse kulutase on madal ja langustrendis, sellest tingitud surve on viinud asutuste tasemel struktuursete muutusteni, mis ei võimalda tagada soovitud kvaliteediga haridust. Õppeasutuste kulustruktuuri erinevused viitavad süsteemiülese kulujuhtimise nõrkusele.
- Kutsehariduses puuduvad sisemised reservid oma tegevuse ümberkorraldamiseks ja täiendavate ülesannete täitmiseks.

Soovitused

- Määratleda selgemini kutsehariduse koht ja ülesanded Eesti haridussüsteemis, sh konsolideerides ülesannete jaotust õppeasutuste vahel.

- Tugevdada kutsehariduse kulu- ja eelarvestust ning töötada välja asjakohased kulumudelid ja juhised ühtseks koolipõhiseks finantsarvestuseks.
- Analüüsida kutsekoolide õpetava personali palgakorraldust ning viia see vastavusse õppekvaliteedi tagamiseks vajalike nõuete ja tööturu tegeliku olukorraga.

Kõrgharidus

- Kõrghariduskulude analüüsi ja rahastuspoliitika kujundamist raskendab ühtse arusaama puudumine kõrghariduskulude olemusest, eelkõige seoses haridus- ja teaduskulude eristamisega. Käesolev analüüs on lähtunud rahvusvahelist võrdlust võimaldavast praktikast, kus kõrghariduskuludena käsitletakse kõiki kõrgkoolide kulusid, eristades neis vajadusel teaduskulud.
- Eelnevast lähtudes on Eesti kõrghariduskulud EL keskmisega võrreldaval tasemel, ent on viimasel kümnendil olnud langustrendis.
- Kõrghariduse rahastamist iseloomustavad suured erinevused ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide vahel, samuti rahastamisallikate suur fragmenteeritus. Seetõttu on keskmistatud näitajad kõrghariduse kulude puhul äärmiselt eksitavad. Keskmised näitajad on eksitavad ka ülikoolide sisemiste kulude puhul (näiteks professorite palgad erinevad enam kui viis korda sõltuvat lisarahastuse tasemest).
- Rahvusvaheliselt sõltuvad kõrgharidussektori kulud suuresti ülikoolihariduse ja rakenduskõrghariduse ning nn tipp- ja tavaülikoolide osakaalust, kuivõrd nende kulutasemed erinevad kuni kümme korda. Eesti kõrgharidus on tugevalt kaldu tippülikoolide kasuks, mis toob endaga loomuldasa kaasa kõrgemad kulud.
- Erinevalt valdavast rahvusvahelisest praktikast moodustab Eesti kõrgkoolide keskne tegevustoetus alla poole nende kogutuludest, mis raskendab oluliselt nende asutuste põhitegevuse juhtimist, sh ümberkorraldusi strateegiliste eesmärkide saavutamiseks.

Soovitused

- Leppida kokku üldine raamistik kõrghariduse ja (akadeemilise) teaduse koostoimeks ja rahastamiseks ning töötada selle pinnalt välja uus kompaktne rahastusmudel, vähendades oluliselt sihtsuunitlusega rahastusinstrumentide arvu.
- Näha keske rahastusinstrumendina ette institutsionaalne tegevustoetus (nn *block grant*), mis võimaldaks tagada asutuse kõigi põhikirjaliste ülesannete täitmise.
- Kaaluda kõrgharidussektoris struktuurseid muutusi, sh suurendada rakenduskõrghariduse osakaalu ja vähendada õppekavade arvu, mis võimaldaks ohjeldada kasvavat kulutaset.
- Käsitleda kõrghariduse jätkusuutliku rahastamise peamise poliitilise valikuna (arvestatava) õppemaksu sisseviimist ning vältida kõrge halduskuluga väikesi tuluallikaid, mis ei aita tegelikke probleeme lahendada.

Huvi- ja täiskasvanuharidus

- Huvi- ja täiskasvanuhariduse rahastamine riigieelarvest vajaks selgemat eesmärgistamist ja piiritlemist.

Finantshalduse korraldus (sh tegevuspõhine riigieelarve)

- Tegevuspõhine riigieelarve (TERE) ei toimi kavandatud kujul ja on rakendatud formalistlikult. Hariduse riigieelarveline rahastamine on killustunud mitmete ebamäärasel alusel määratletud ja läbipaistmatult formuleeritud finantsinstrumentide vahel, mis ei võimalda tagada eelarvevahendite kuluefektiivset kasutamist.
- Haridusasutustel, sh HTMil puuduvad avalikud eelarved. Vastutavate ametnike ja juhtkonna teave valitsemisala funktsionaalsest kulustruktuurist ja finantsseisust põhineb *ad hoc* päringutel. Hariduse sisuline juhtimine ja fiskaalne juhtimine toimivad üksteisest lahus ning koostöö on formaalne.
- HTMis tuleks luua haridusteenuste tagasisidestatud fiskaalse haldamise süsteem, mis võimaldaks sisuliselt jälgida eelarvevahendite kasutamise tõhusust ja mõjusust.
- Hariduskulude arvestuses tuleb välja töötada üldarusaadavad standardid ja sõlmida metoodilised kokkulepped, mis võimaldaksid andmepõhist juhtimist.

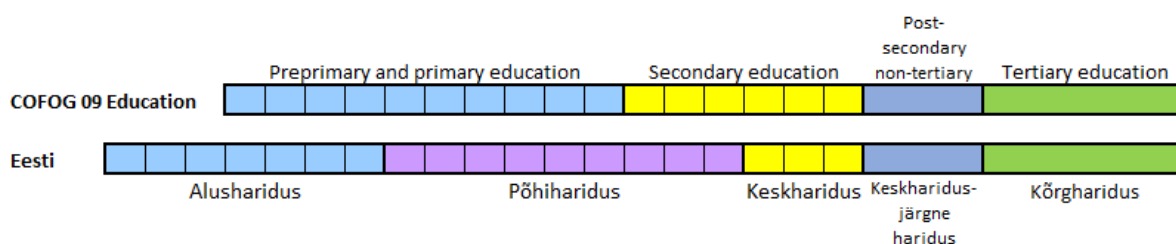
Üldised soovitused

- Haridusvaldkonna avalike teenuste kogum vajab terviklikku revisjoni ja konsolideerimist, sh selgemat seostamist seadustest tulenevate ülesannetega.
- Haridusvaldkonna juhtimise tõhustamiseks on vajalik oluliselt tugevdada ministeeriumi haridusökonoomilist kompetentsi.
- Tegevuspõhine eelarvestamine vajab sisulist revisjoni ja ümberkorraldamist. Küsimus tuleks tõstatada Vabariigi Valitsuse tasandil.

3. Metoodika

3.1. Hariduskulude rahvusvaheline statistika

Euroopa Liidus on haridus- ja teiste valitsussektori kulude võrdlemisel aluseks ESA 2010 (*European System of Accounts*)³ metoodika alusel korraldatud rahvamajanduse arvepidamise süsteem. Statistikaamet avaldab selle metoodika alusel valitsussektori kulusid valitsemissektorite (keskvalitsus, KOV, sotsiaalkindlustusfondid) ja -funktsioonide kaupa (ingl *Classification of the functions of government*, COFOG).⁴ COFOG valitsemisfunktsioon 09 on haridus. COFOGi liigitus erineb Eestis rakendatavast haridustasemete jaotusest (vt Joonis 1),⁵ aga põhiosas võimaldab COFOGi jaotus võrrelda Eesti andmeid teiste Euroopa riikide omadega.



Joonis 1. COFOG ja Eesti haridustasemete jaotus

Haridusvaldkonna rahvusvaheliselt võrreldavaid statistilisi andmeid kogutakse ka UNESCO, OECD ja Eurostati ühtse metoodika (UOE) alusel.⁶ Selle metoodika alusel avaldab Statistikaamet hariduskulusid kululiigi, finantseerimisallika, haridusliigi ja omandivormi järgi.⁷ UOE metoodika hõlmab üksnes riigi tasandi makroandmeid ning seda ei saa viia vastavusse KOV või õppeasutuste tasandi andmetega. Samuti on UOE andmekogumise välp pikem ja viimane andmeaasta on 2021. Seetõttu kasutatakse käesolevas analüüsis rahvusvahelistes võrdlustes üksnes ESA 2010 (COFOG) metoodika alusel esitatud andmeid.⁸

Nii ESA kui UOE metoodika alusel paneb Eesti statistika kokku Statistikaamet. Mõlemad metoodikad põhinevad ISCEDi ühtsel hariduse liigitusel, aga COFOG kasutab ISCED-97 versiooni ja UOE ISCED-2011, mis määratleb alushariduse alla ka tegevused, mida COFOG käsitleb lapsehoiuteenusena. COFOG hõlmab ka mitteformaalset haridust, UOE mitte. UOE arvestab kõik teadus- ja arendustegevuse (TA) kulud hariduskuludena, COFOG aga eristab üksnes haridusega seotud TA ja liigitab muud TA kulud vastavate

³ European Union (2013); European System of Accounts: ESA 2010; Luxembourg: Publications Office of European Union. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334>

⁴ Statistikaamet, RR056: Valitsemissektori kulud valitsemisfunktsiooni ja sektori järgi (konsolideeritud). https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_rahandus_valitsemissektori-rahandus_valitsemissektori-tulud-kulud/RR056

⁵ Pre-primary, primary, secondary and tertiary education, post-secondary non-tertiary education, education non definable by level, subsidiary services to education, R&D; n.e.c. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_\(COFOG\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG))

⁶ UNESCO OECD EUROSTAT (UOE) joint data collection methodology. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=UNESCO_OECD_Eurostat_\(UOE\)_joint_data_collection_%E2%80%93_methodology](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=UNESCO_OECD_Eurostat_(UOE)_joint_data_collection_%E2%80%93_methodology)

⁷ Statistikaamet, HTG14: Hariduskulutused kulu liigi, finantseerimisallika, haridusliigi ja omandivormi järgi. https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu_haridus_hariduse-uldandmed/HTG14

⁸ Täpsem pilt haridustasemete ja rahvusvahelise võrdluse kohta on [Haridusstatistika käsiraamatus](#) (lk 55-56).

funktsioonide alla. Erinevusi on ka kasutatavates andmeallikates.⁹ ESA puhul on lisaks raamatupidamisarvestuse põhimõtetele rakendatud ka mitmeid sellest erinevaid põhimõtteid ja erireegleid. UOE lähtub raamatupidamisarvestuse reeglitest.

3.2. Hariduskulude riiklik statistika

Hariduskulude riiklikku statistikat teeb Statistikaamet. Valitsussektori (sh ka hariduse) tulude ja kulude info kokkupanekuks kasutatavad allikad on saldoandmik, erinevad registrid ja andmebaasid ning statistiliste vaatlustega kogutav info. Statistikaamet avaldab andmed oma andmebaasis.¹⁰

Lisaks Statistikaametile avaldab Eesti hariduse teabevärv Haridussilm Statistikaameti ja EHIS¹¹ õpilaste arvu andmete põhjal koostatud ülevaadet hariduskuludest. Andmeallikana kasutatakse Statistikaameti andmeid valitsussektori hariduskulude kohta,¹² kuid andmed grupeeritakse ringi ja esitatakse järgmistes lõigetes:

- valitsussektori (KOV ja riik) kulud haridusvaldkonnas ja hariduskulude osakaal SKPst suuremate kulugruppide kaupa (personalikulud, majandamiskulud, investeeringud ja muud kulud);
- kulud õppetasemete lõikes (alus-, üld-, kutse-, kõrgharidus ja hariduse haldus);
- kulud õpilase kohta õppetasemete lõikes (kogukulu ja tegevuskulu);¹³

Haridussilma andmeid uuendatakse kord aastas, värskemad andmed käsitlevad üle-eelmist aastat (s.t 2024 kevadel lisandusid 2022. aasta andmed).

3.3. Hariduskulude analüüsi metoodika

Riigi rahandusstatistika koostamise peamiseks andmeallikaks on Rahandusministeeriumi avaliku sektori saldoandmike infosüsteemi andmestik, mis põhineb tekkepõhisel raamatupidamisinfol.

Ka käesoleva hariduskulude analüüsi aluseks võetakse saldoandmikud. Kõigi täiendavate andmete kasutamine märgitakse analüüsis iga kord eraldi.

Raamatupidamise seaduses¹⁴ on sätestatud, et riigi raamatupidamiskohustuslased korraldavad oma raamatupidamist vastavalt avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendile.¹⁵ Juhendi kohaselt on nad kohustatud esitama regulaarseid aruandeid oma majandustegevusest, sh saldoandmikke, mis kajastavad nende poolt tehtud majandustehinguid teiste majandusüksustega. Juhend näeb ette arvestusmeetodid (k.a. kontoplaani).

Analüüsi tarbeks on välja töötatud metoodika, mis võimaldab kasutada saldoandmike infosüsteemist saadavaid andmeid ilma, et oleks vaja teha olulisi täiendavaid ümberarvutusi. Samuti ei ole vajalik koefitsientide ja kulukäituri kasutamine. Saldoandmike andmete kasutamine võimaldab eelneva aasta

⁹ Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics, vt ESA ja UOE erisused lk 91–92. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10142242/KS-GQ-19-010-EN-N.pdf/ed64a194-81db-112b-074b-b7a9eb946c32?t=1569418084000#page=91&zoom=100,109,685>

¹⁰ <https://andmed.stat.ee/et/stat>

¹¹ EHIS - Eesti Hariduse Infosüsteem

¹² Statistikaamet küsimustik RR056

¹³ <https://www.haridussilm.ee/ee/kulud-ja-taristu/hariduskulud/valitsussektori-hariduskulud>

¹⁴ Raamatupidamise seadus, RT I 2002, 102, 600. <https://www.riigiteataja.ee/akt/105052022027?leiaKehtiv>

¹⁵ Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend, RT I, 28.10.2016, 1. <https://www.riigiteataja.ee/akt/12874684?leiaKehtiv>

hariduskuludest ülevaate saada järgmise aasta mais (olulisi parandusi eelneva aasta kohta viiakse saldoandmikus sisse kuni 30. aprillini).¹⁶

Saldoandmikud, mis esitatakse igakuiselt kõigi raamatupidamiskontode lõikes, sisaldavad tunnust, mille alusel on tehinguid võimalik liigitada asutuse tegevusalade kaupa. Saldoandmikes on kulused võimalik eristada valitsemisfunktsioonide (*classification of the functions of government*, COFOG) lõikes, sh haridus (kood 09).¹⁷ Seetõttu võimaldab saldoandmik analüüsida kogu valitsussektori haridusvaldkonnas tehtud kulutusi.

Analüüsi aluseks on saldoandmike andmebaasi väljavõte kõikide kontokombinatsioonide ja kontoseisudega, kus tegevusalaks on haridus (09). Kontokombinatsioon koosneb konto, tehingupartneri, tegevusala, allika ja rahavoo koodist. Hariduskulude hulka on arvestatud investeeringud, majandamiskulud, tööjõukulud ja muud kulud.

Lisaks kuludele on analüüsis vaadeldud ka tulused. Selleks on grupeeritud tuluallikad (tulukontod). Eristatud on riigieelarvelised tulud (rahastavate asutuste kaupa), sh EL fondide arvelt, erasektorist laekuvad tulud, sh õppemaksud, ja välismaistest allikatest laekuvad tulud.

3.4. Valitsus- ja haridussektori piiritlemine

Saldoandmiku põhjal on eraldatud valitsussektori üksused, mis on deklareerinud oma tehinguid hariduse koodi 09 all. Selliseid tehingupartnereid on 127, sh ministeeriumid, 79 kohalikku omavalitsust, avalik-õiguslikud ülikoolid, HTM allasutused jt. Üks tehingupartner võib hallata mitmeid haridusasutusi (nt HTM kutseõppeasutusi ja rakenduskõrgkooli, suuremad linnad paljusid lasteaedu ja üldhariduskooli).

Hariduse valdkonnas kulused teinud valitsussektori üksuseid koos käsitletakse haridussektorina.

Arvestusse on kaasatud järgnevad tegevusalad: alusharidus (09110), üldharidus (09212, 09213, 09124), kutseharidus (09300, 09303), kõrgharidus (09400), täiskasvanute täiendkoolitus ja huviharidus (09500, 09510), hariduse abiteenused (09600, 09601, 09602, 09609), teadus- ja arendustegevus hariduses (09700, haridusuuringud) ning muu haridus, sh hariduse haldus (09800).

Haridussektori asutuste hulka ei arvata eraõppeasutusi, samuti avaliku sektori asutusi, mis ei kuulu valitsussektorisse. Eraõppeasutustele ja teistele haridussektorisse mittekuuluvatele haridusasutustele valitsussektori poolt antavad hariduskuludena klassifitseeritud maksed kajastuvad toetust andvate asutuste kuludes.

3.5. Hariduskulude piiritlemine

Hariduskulude analüüsiks piiritleti hariduskulude mõiste, lähtudes avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi lisas kehtestatud kontoplaanist.¹⁸ Ühtlasi jälgiti, et see piiritletus vastaks võimalikult ESA 2010 standardiga määratletud valitsussektori kulutuste (*expenditure*) käsitlusele.

Hariduskuludena on määratletud saldoandmike esitajate hariduse tegevusala koodiga (algusega 09) kontode deebetsaldo ja kreditsaldode vahe (st väljaminek) järgmistel kontodel:

¹⁶ [Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend](#)

¹⁷ Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend, lisa 3.

https://www.riigiteataja.ee/aktiis/1091/2202/2029/RM_m45_lisa3.pdf#

¹⁸ https://www.rtk.ee/saldoandmikud-ja-finantsnaitajad/saldoandmike-kasutajad/finantsarvestuse-ja-aruandluse-juhendid?view_instance=0¤t_page=1

- kontod algusega 50 (tööjõukulud)
- kontod algusega 55 (majandamiskulud)
- kontod algusega 41 (sotsiaaltoetused)
- kontod algusega 450 (antud sihtfinantseerimine)
- kontod algusega 452 (antud tegevustoetused)
- kontod algusega 601 (maksu-, riigilõivu ja trahvikulud)
- kontod algusega 605 (kulu ebatöenäoliselt laekuvaks hinnatud nõuetest)
- kontod algusega 608 (muud tegevuskulud)
- kontod algusega 65 (finantstulud ja -kulud)
- kontod algusega 15 (põhivara) saldod (arvesse võetakse saldod, mille rahavoo kood on 01 (vara soetus) ja tervikuna konto 155920 (ettemaksed materiaalse põhivara eest))

Analüüsis ei ole hariduskulude hulka arvestatud põhivara amortisatsiooni, kuid hariduskulude hulka on arvestatud analüüsi all oleval aastal põhivarasse tehtud investeeringuid.

Et vältida kulude/tulude mitmekordset arvestamist ja saada nende koondandmed kogu valitsussektori kohta, on kulud konsolideeritud. See tähendab, et eemaldatud on hariduse tegevusalal tehtud tehingupartnerite omavahelised tehingud (kõik haridusasutuste omavahelised tehingud), aga mitte teiste valitsussektori asutustega toimunud tehinguid. See on oluline erinevus valitsussektori ülesest konsolideerimisest – konsolideerimata jäävad näiteks käibemaksukulud, Tartu Ülikooli maksed TÜ Kliinikumile jms kulud haridussektori välistele valitsussektori asutustele. Konsolideerimine üle kogu valitsussektori annab tulemuseks kogu valitsussektori kulud haridusele.

Riigisisese võrdluses, samuti haridusasutuste tegelikust toimimisloogikast lähtudes on põhjendatud arvata hariduskulude hulka ka need valitsussektori sisesed tehingud, kus valitsussektoriülese konsolideerimise tulemusena arvestatakse haridusasutuste kulud lõpptulemusena kuludesse teise tegevusala koodi all (näiteks haridusasutuste maksed Eesti Energiale või ka käibemaksu tasumine Maksu- ja Tolliametile).

Seetõttu on riigisisene kulutuste tase mõnevõrra (ca 10%) kõrgem kui eespool nimetatud rahvusvaheliselt võrreldav määr.

3.6. Õpetajate palgakulude analüüsi metoodika ja piirangud

HTM arvutab õpetaja keskmist palka järgmiste õpetajarühmade kaupa:

- alusharidus
 - ❖ KOV alusharidusasutused (lasteaiaid) – KOV tase, maakonna tase ja KOVid kokku
- üldharidus
 - ❖ KOV koolid – KOV tase, maakonna tase ja KOVid kokku
 - ❖ Riigikoolid – koolide kaupa ja riigikoolid kokku
 - ❖ KOV koolid ja riigikoolid kokku = Eesti üldhariduskoolid kokku
- kutseharidus
 - ❖ KOV kutseõppeasutused – koolide kaupa ja KOVid kokku

- ❖ Riigi kutseõppeasutused – koolide kaupa ja kõik kokku
- ❖ KOV ja riigi kutseõppeasutused = Eesti kutseõppeasutused kokku

Keskmist palka arvutatakse iga kuu kohta ja aasta kohta kokku (nn lõplik).

Õpetajate tegeliku keskmise palga arvutamisel lähtutakse palgakuludest ja vaadeldava perioodi keskmisest ametikohtade arvust. Saldoandmiked sisaldavad KOVide esitatud infot palgakulude kohta (koos lisatasudega).

Õpetajate ametikohtade andmeid esitavad EHISesse koolid. Iga päeva lõpus tehakse andmebaasist selle päeva õpetajate ametikohtade arvu väljavõte, mille põhjal arvutatakse kuu keskmine ametikohtade arv koolide lõikes taandatuna täistööajale.

➤ Arvutuskäik: KESKMINE PALK = palgakulud / keskmine ametikohtade arv / kuude arv

Saldoandmiked ja EHISe andmed ei võimalda õpetajate palgainfot põhjalikumalt analüüsida, kuna andmestikud ei ole piisavalt detailsed. Saldoandmiku andmed ei ole isikupõhised, seega ei ole nende põhjal võimalik välja arvutada õpetajate mediaanpalka ega analüüsida õpetajate palku erinevate taustatunnuste lõikes (nt vastavus kvalifikatsiooninõuetele, töötamise koormus jne).

Samuti on äärmiselt oluline EHISe andmekvaliteet: koolide poolt EHISesse märgitud õpetajate ametikohtade arv mõjutab otseselt palgastatistikat. Kui see ei ole korrektne, ei ole ka palgainfo täpne.

Analüüsi komplitseerib õpetajaskonna profiili muutus: õpetajate seas on üha enam neid, kes ei tööta täiskoormusega ja teevad lisaks õpetajatööle muud tööd. Eeldus, et riigi keskmist palka saav õpetaja töötab täiskoormusega ühes koolis, ei ole enam üldkehtiv ning õpetajate palga- ja töökorralduse debatis tuleks sellega senisest enam arvestada.

EHISe õpetajate registri andmete sidumine Statistikaameti valduses olevate pseudonümiseeritud Maksu- ja Tolliameti tulu- ja sotsiaalmaksu, kohustusliku kogumispensioni ja töötuskindlustusmakse deklaratsioonide (TSD) ja töötamise registri (TÖR) andmetega võimaldaks detailsemalt ja kvartali kaupa analüüsida, milline on

- õpetaja keskmine ja mediaanbrutokuupalk palk koolipidajate liikide (KOV, riik, era), õpetajate vanusrühmade ja haridustaseme järgi;
- õpetajate osakaal, kelle kuu keskmine brutokuupalk on kõrgem õpetaja alampalgast (2022. a alampalk oli 1412 eurot);
- palgade erinevus Eesti õpetajaskonnas.

Haridusministeerium on täpsustanud andmevajaduse ja algatanud protsessi, et taotleda ligipääs eespool nimetatud Statistikaameti andmestikule. Detailsema analüüsiga on pärast täiendatud andmevahetuslepingu sõlmimist võimalik alustada 2024. a sügisest.

Lisaks alus-, üld-, kutsehariduse õpetajate keskmise palga arvestusele arvutab ja seirab HTM ka rakenduskõrgkoolide töötajate keskmist palka.

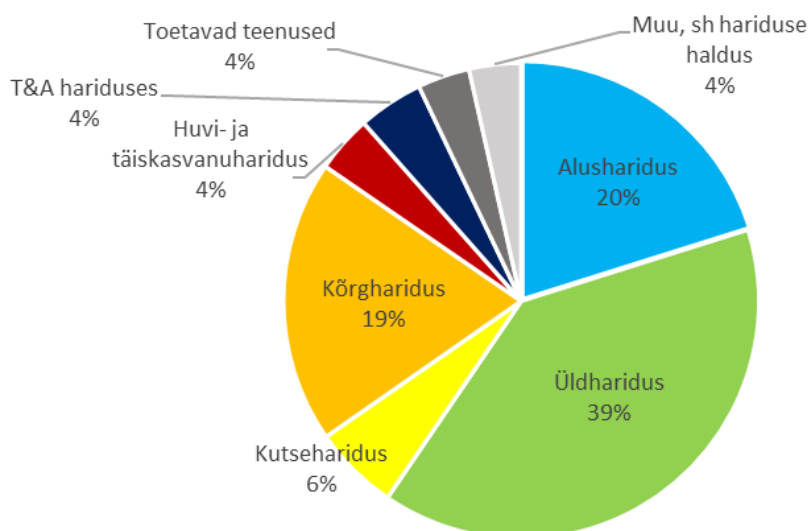
Kõrgkoolide töötajate keskmise palga statistika on kättesaadav Eesti Rektore Nõukogu lehel,¹⁹ kus on võimalik saada infot ülikoolide, ametite ja soo lõikes.²⁰

¹⁹ [Eesti ülikoolid \(ern.ee\)](http://ern.ee)

²⁰ <https://statistika.ern.ee/tootajad/>

4. Valitsussektori hariduskulude koondülevaade

Hariduskulud olid 2022. aastal 2284,8 mln eur ehk 6,3% SKPst. Hariduskuludest moodustavad suurima osa kulud üldharidusele (39,4%), seejärel alusharidusele (20,2%) ja seejärel kõrgharidusele (19,2%). Ülejäänud kulub kutseharidusele, haridusteenustele, huviharidusele, täiskasvanute täiendkoolitusele, teadus- ja arendustegevusele hariduses ja hariduse haldusele (kokku 21,2%) (vt Joonis 2). Üldhariduse ja alushariduse osakaalud kogukulutustes on kasvutrendis, kõrghariduse ja kutsehariduse kulud kahanevas trendis (vt lisa 1).



Joonis 2. Hariduskulud tegevusalade kaupa 2022

4.1. Eesti hariduskulud rahvusvahelises võrdluses

Eesti valitsussektori hariduskulude võrdlemiseks teiste Euroopa riikidega on kasutusel ühtne ESA 2010 meetodika, mille alusel riikide statistikaametid esitavad andmeid Eurostatile.^{21,22} Eurostati viimane võrdlusaasta on 2022, mis langeb kokku käesoleva analüüsi baasaastaga.

Selle meetodika järgi olid Eesti 2022. a hariduskulud 2094,4 mln eur, mis on 109,4 mln eur võrra väiksem kui käesoleva analüüsi kogusumma. Erinevus tuleneb peamiselt ülikoolide teaduskulude deklareerimisest osalt teiste valitsemisfunktsioonide all.

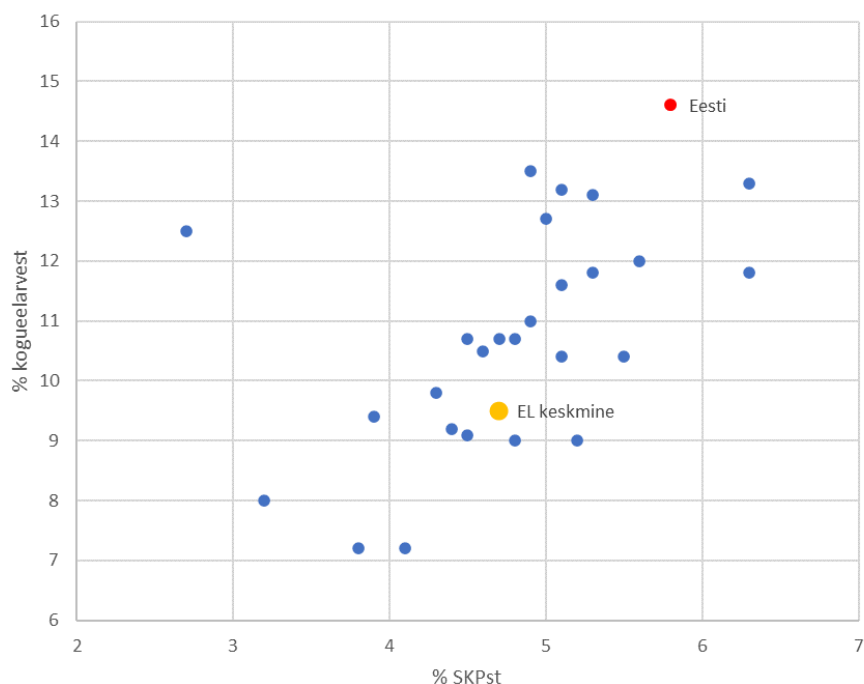
Rahvusvahelises statistikas klassifitseeritakse ka tegevusalasid Eestist erinevalt ning seetõttu ei ole kõigi haridustasemetes ja -liikides andmeid (eelkõige alus- ja kutseharidus) võimalik üks-ühele võrrelda. Samas võimaldab rahvusvaheline võrdlus saada üldpildi Eesti hariduskulude suhtelise taseme ja struktuuri kohta. Konkreetsemad väited eeldavad sisulist analüüsi, meetodikaerinevustega arvestamist ja võimalike meetodiliste vigade kõrvaldamist.

Kõige üldisem ja poliitiliselt olulisem näitaja on kulude tase suhtena riigi SKPsse, samuti suhtena valitsussektori kogukuludesse. Eesti hariduskulutused on suhteliselt kõrged, ületades veerandi võrra EL

²¹ Statistikaamet. https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_rahendus_valitsemissektori-rahendus_valitsemissektori-tulud-kulud/RR056

²² Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/default/table?lang=en

keskmist taset ning jäädes alla vaid Rootsi ja Belgia tasemele. Suhtena valitsussektori kogukulutustesse on Eesti kulumäär Euroopa Liidu kõrgeim, ületades EL keskmist 50% võrra. (vt Joonis 3).



Joonis 3. EL riikide hariduskulude osakaal eelarvest ja SKPst 2022, %

Märkimisväärne on ka erinevus kulude jaotuses haridustasemete järgi (vt Tabel 1).

Tabel 1. Hariduskulud SKPst 2022, %²³

	Alus- haridus ning põhi- hariduse I ja II aste	Põhi- hariduse III aste ja kesk- haridus	Kesk- haridus- järgne	Kõrg- haridus	Määratle- mata tase	Haridus- teenused	Haridus- uuringud	Huvi- ja täiskasva- nuharidus
EL keskmine (EL 27)	1,6	1,7	0,0	0,8	0,1	0,3	0,0	0,1
Eesti	2,4	1,6	0,1	1,0	0,3	0,3	0,1	0,2
Soome	1,2	2,4	0,0	1,6	0,2	0,0	0,0	0,1
Läti	2,0	1,2	0,0	0,9	0,5	0,2	0,1	0,4

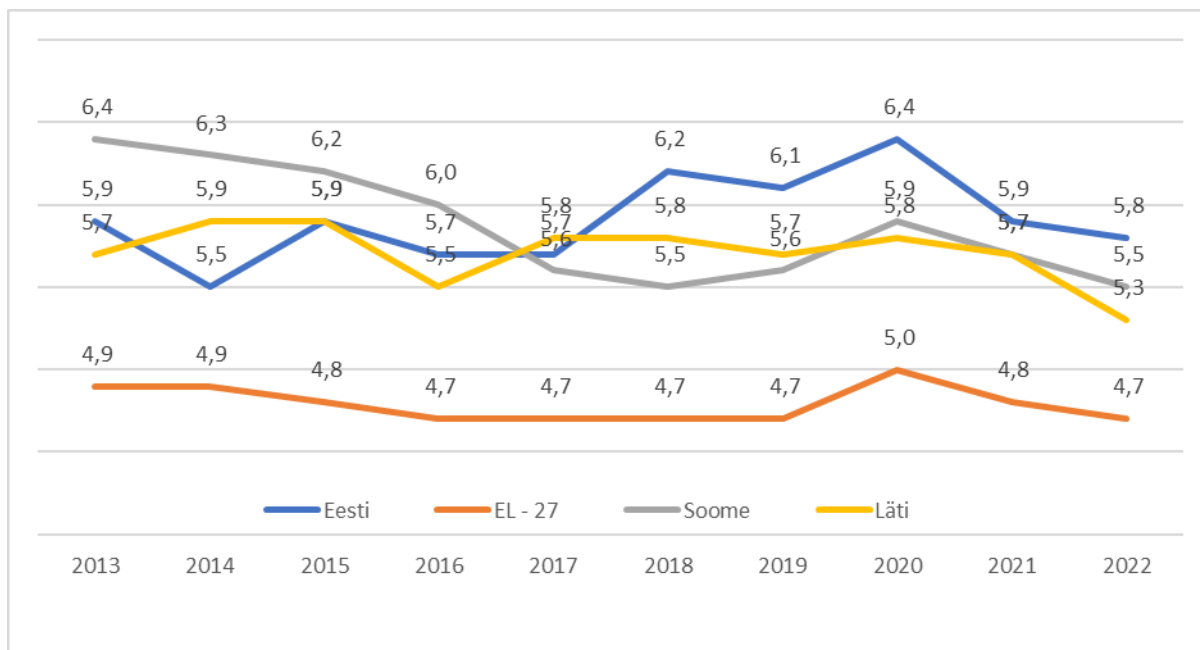
Välja paistab alus- ja põhihariduse suur osakaal, mis ületab EL keskmist 50% võrra. See tuleneb osalt erinevusest alushariduse piiritlemisel ja nende kulude deklareerimisel (vt alushariduse ptk). EL keskmisele jääb alla (üld- ja kutse)keskhariduse kulumäär ja keskmisega on võrdne haridusteenuste kulumäär. Keskmist ületavad kõrghariduse, huvi- ja täiskasvanuhariduse, haridusuuringute ja hariduse halduse kulumäärad.

Hariduskulude määra juures on oluline arvestada, milline on selle dünaamika pikema aja jooksul. Eurostati andmetel põhinevast võrdlusest Eesti, Soome (üks Eesti eeskujuriike hariduse alal), Läti (sarnase

²³ Eurostat. General government expenditure by function (COFOG) (2022).

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp\\$defaultview/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp$defaultview/default/table?lang=en)

lähiajalooga riik) ja EL hariduskulude muutuste kohta aastatel 2013–2022 on näha, et kulude tase on suhteliselt stabiilne, kusjuures Eesti, Soome ja Läti kulude määr ületab üsna ühtlaselt 20–30% võrra EL keskmist taset (vt Joonis 4).

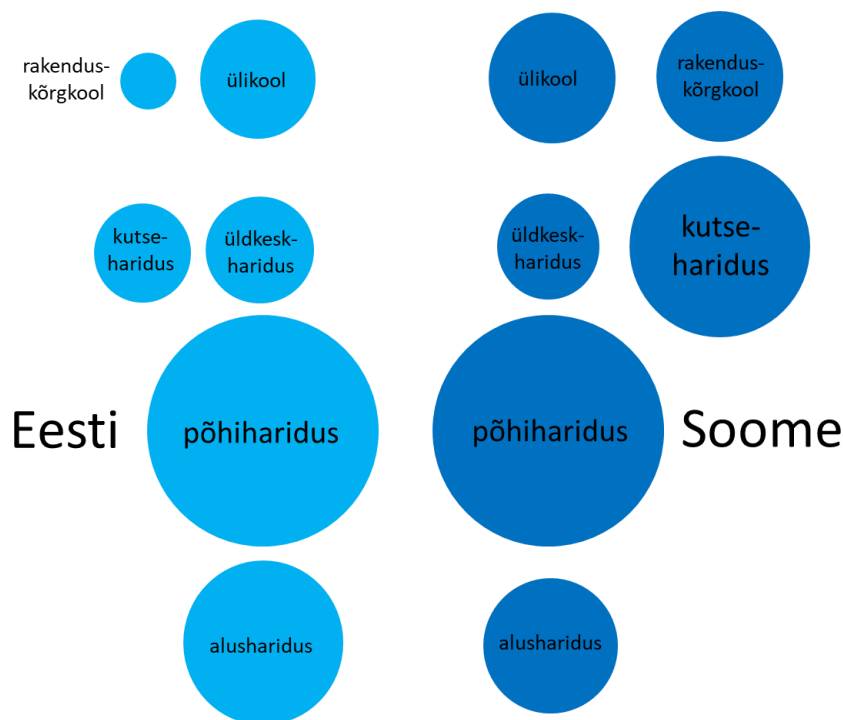


Joonis 4. Eesti, Soome, Läti ja EL keskmised hariduskulud 2013–2022, % SKPst²⁴

Eesti ja Soome haridussüsteemide ülesehitus on suhteliselt sarnane. Samas on süsteemide sisemistes proportsioonides olulisi erinevusi, mis kajastuvad ka hariduskulude jaotuses haridustasemeti ja -liigiti.

Joonisel 5 on näitlikustatud Eesti ja Soome õppurite proportsioon eri haridustasemetel. Alus-, põhi-, üldkesk- ja kutsehariduse ning rakendus- ja akadeemilise kõrghariduse proportsioonierinevusi ilmestab „ringide” suurus: keskmised suured ringid vastavad põhikooliõpilaste arvule, teiste ringide pindala väljendab vastava haridustaseme/liigi õppurite suhet põhikooliõpilaste arvu (Eesti ja Soome põhikooliõpilaste arv on tinglikult võrdsustatud).

²⁴ Eurostat. General government expenditure by function (COFOG).
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp\\$defaultview/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp$defaultview/default/table?lang=en)



Joonis 5. Õppijate proportsioon Eestis ja Soomes suhtena põhikooliõpilaste arvu 2022²⁵

Võrdluses selgub, et kui üldkeskhariduses on Eesti ja Soome suhe ca 1:1, siis kutseharidusse jõuab Soomes kolm korda enam õppijaid kui Eestis. Vaadeldud on kogu kutseharidust, mitte üksnes kutsekeskharidust, kuna edaspidises kulude analüüsis käsitletakse kogu kutsehariduse kulusid. 2022. a oli noori (kuni 19a) Eesti kutseõppurite hulgas 47% ja Soomes 37%.²⁶ Akadeemilise ja rakenduskõrghariduse võrdluses aga on näha, et võrreldes Soomega on Eesti kõrgharidus tugevalt ülikoolide poole kaldu (suhe 3:1).

4.2. Kulude majandusliku sisu vaade

Hariduskulusid analüüsid, sh võrdluses teiste EL riikidega on oluline jälgida kulude sisemist struktuuri, eelkõige investeeringute ja jooksevkulude tasakaalu, tööjõukulude osakaalu jooksevkuludes ning õpetajate (või akadeemiliste töötajate) tööjõukulude osakaalu kogu tööjõukuludes. Mitmetes riikides moodustavad olulise osa hariduskuludest ka sotsiaaltoetused. Need andmed (v.a akadeemiliste töötajate tööjõukulud) on samuti leitavad Eurostati veebilehelt.²⁷

Eurostati andmete põhjal (vt lisa 3) paistab silma investeeringute osakaal Eesti hariduskuludes, mis on ELi kõrgeim ja ulatub 14,9%ni, ületades ligi kaks korda EL keskmist taset (7,8%). Samal ajal jääb Eesti tööjõukulude osakaal jooksevkuludes EL keskmisele alla – vastavalt 67,5 ja 69,2%, kusjuures riikides, kus tööjõukulude osakaal on Eestiga võrreldes madalam, on see suuresti tingitud sotsiaaltoetuste märkimisväärselt suure osakaalust. Eesti sotsiaaltoetuse osakaal jooksevkuludes on 2,7%, Põhjamaades 5–6% ja Taanis isegi 15% (EL keskmine on 3%).

²⁵ HaridusSilm, <https://www.haridussilm.ee/ee/tasemeharidus/tasemeharidus/oppijad>; Soome Statistikaamet, https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_opiskt/statfin_opiskt_pxt_11c5.px/

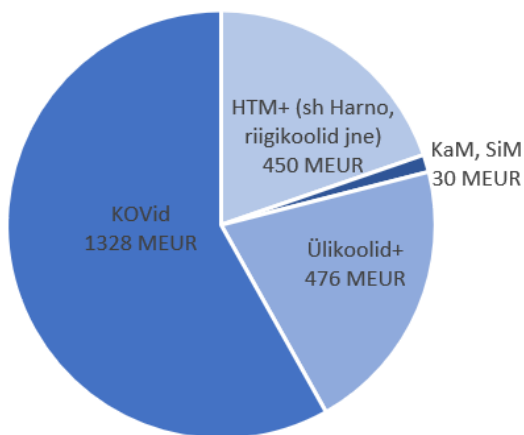
²⁶ HaridusSilm, <https://www.haridussilm.ee/ee/tasemeharidus/oppetasetmed/kutseharidus/oppijad-ja-vastuvoetud>; Soome Statistikaamet, <https://stat.fi/en/publication/cl8a4zj6avred0cvvofongz0l>

²⁷ Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/default/table?lang=en

Investeeringud Eesti haridustaristusse on olnud vajalikud ning suuresti tehtud EL tõukefondide toel, mille kasutusotstarve on piiratud (st neid vahendeid ei oleks saanud kasutada tööjookuludeks). Võrdluses teiste EL riikidega peab arvesse võtma, et Eesti haridustaristusse 30–50 aastat tagasi tehtud investeeringud ei järginud muu Euroopa keskmist kvaliteeti, 20–30 aastat tagasi oli investeeringutes oluline vajak ja pärast iseseisvumist on toimunud olulised muutused rahvastiku paiknemises. Kohalike omavalitsuste kasutuses olevast kinnisvarast 64% on „D” või sellest kehvema energiamärgisega või üldse energiamärgiseta. Haridustaristu seisukord on üldisest veidi parem, kuid ca 30% haridustaristust puudub endiselt minimaalne sundventilatsioon. Kohalike omavalitsuste endi hinnangul vajab kiireid investeeringuid veel 471 000 m² põhikoolide või gümnaasiumide kasutuses olevat pinda.²⁸ Suhtarvudest paremaks arusaamiseks võib öelda, et kui Eesti investeeringute tase oleks EL keskmisel tasemel ja raha kasutamisele ei oleks olnud piiranguid, oleks vabanevate vahendite arvel saanud tõsta õpetajate keskmist palka hinnanguliselt 20% võrra. Samas oleks koormus riigi/KOV eelarvele välisvahenditeta märksa suurem ja võimekus palka maksta selle võrra väiksem. Viimase 10 aasta jooksul on EL toetuste osakaal KOVide investeeringutest olnud keskmiselt 25%.

4.3. Haridusasutuste kulude ja tulude institutsionaalne jaotus

Valitsussektori 2022. a 2,3 miljardi euron ulatuvates konsolideeritud hariduskuludes on suurim osakaal KOVidel (1328 mln eur, s.o 58,2%),²⁹ seejärel ülikoolidel koos oma allasutustega (476 mln eur, s.o 20,8%), HTMil koos allasutuste ja riigi õppeasutustega (450 mln eur, s.o 19,7%)³⁰ ja teistel ministeeriumidel (Kaitseministeerium ja Siseministeerium, kokku 30 mln eur, s.o 1,3%) (vt lisa 2 ja Joonis 6).



Joonis 6. Hariduskulude institutsionaalne jaotus 2022

Need kulud kaetakse eelkõige jooksva aasta riigieelarvest (HTM kulud 811 mln eur ja 78 mln eur investeeringuteks ning KOVide toetusfond 408 mln eur) ning KOVide eelarvetest, millele lisanduvad toetustena ja tasuliste teenuste eest laekuvad summad HTMile, KOVidele ja ülikoolidele koos allasutustega.

²⁸ minuomavalitsus.ee, <https://minuomavalitsus.ee/muud-toolauad/kinnisvara-ulevaade#pohinaitajad>

²⁹ KOVide kuludena on kajastatud ka nendega seotud eraõiguslike isikute (haridusvaldkonna sihtasutused, MTÜd jt) kulud.

³⁰ HTM+ kulud hõlmavad valitsusalas olevate juriidiliste isikute (ETAG, Kutsekoda, AHHA, Euroopa Kool), Harno, aga ka riigigümnaasiumide, kutsekoolide, HEV koolide ja rakenduskõrgkoolide kulusid.

Saldoandmike põhjal on võimalik jälgida ka haridusasutuste tulusid. Tehingupartneri koodi alusel on tuluallikad jagatud nelja gruppi:

- residentidest eraõiguslikud isikud, st kõik Eesti erasektori asutused ja ettevõtted;
- residentidest füüsilised isikud, st Eesti elanikud, kes tasuvad haridusteenuste eest (lasteaiatasu, ülikooli õppemaks jms);
- välismaised partnerid, st kõik välismaa avaliku või erasektori isikud (sh EL tõukefondid, aga ka teadusprogramm Horisont jms, samuti välisüliõpilased);
- muud partnerid (valdavalt teised Eesti avaliku sektori asutused: ministriumid ja riigiasutused).

Kõige suuremad tulud on HTMil koos allasutustega (163 mln eur pluss 12 mln eur), millest suurima osa moodustavad tõukefondide toetused. Märkimisväärsed tulud on ka ülikoolidel: 90 mln eur erinevate toetustena ning 51 mln eur õppemaksudena ja lepinguliste teenuste eest. KOVide tulud muudest allikatest on kokku 72 mln eur. Vt Tabel 2.

Tabel 2. Haridussektori asutuste tulud toetustest ja teenuste müügist 2022, eur

Toetused	Residentidest eraõiguslikud isikud	Residentidest füüsilised isikud	Välismaised partnerid (sh füüsilised isikud)	Muud partnerid (avasektori asutused)	KOKKU
HTM	448 190	276 619	156 949 995	5 514 601	163 189 406
SA Eesti Teadusagentuur	0	0	299 980	25 000	324 980
HTM muud sihtasutused	120 563	0	653 910	335 205	1 109 677
Teised MINd	600	0	1 200 153	154 406	1 355 159
KOVd / allasutused	1 400 225	177 215	1 131 550	6 214 505	8 923 495
Ülikoolid / allasutused	24 180 603	54 324	45 146 642	21 017 332	90 398 901
Teenused	Residentidest eraõiguslikud isikud	Residentidest füüsilised isikud	Välismaised partnerid (sh füüsilised isikud)	Muud partnerid (avasektori asutused)	KOKKU
HTM	6 341 535	3 586 132	343 392	1 662 795	11 933 854
HTM sihtasutused	5 180	88 228	1 710 460	53 334	1 857 202
Teised MINd / allasutused	213 755	278 417	33 189	1 258 621	1 783 983
KOVd / allasutused	4 002 113	57 271 298	90 113	1 247 200	62 610 723
Ülikoolid / allasutused	14 386 017	13 446 284	8 937 282	14 446 679	51 216 262

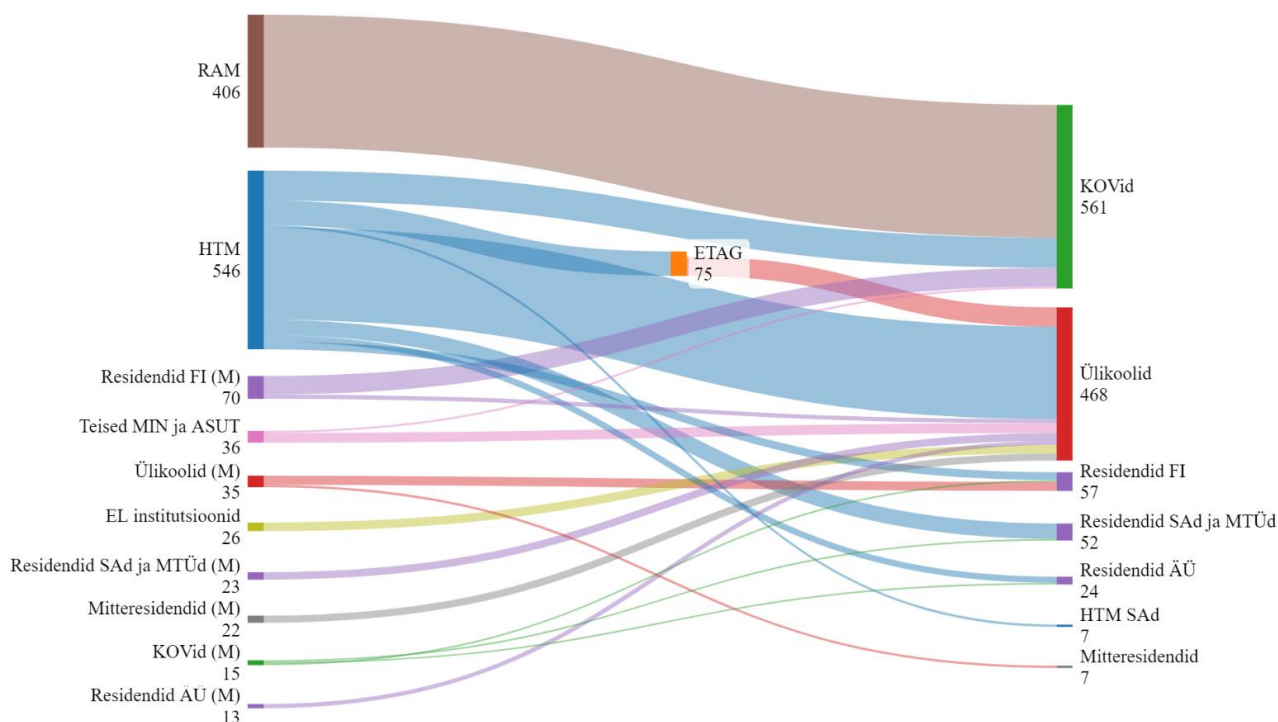
Kokku on haridusasutustel riigieelarve välistest allikatest pärit tulusid 394 mln eur, mis moodustab 17% kogukuludest ehk 1,1% SKPst. Suurima osakaaluga on välisvahendid (sh tõukefondid) kogusummas

216 mln eur ehk 0,6% SKPst, mis on oluline panus Eesti hariduse rahastusse. Kui EL toetused vähenevad, on see tõsine väljakutse hariduse rahastamistaseme säilitamisel.

Järgmisena tulevad tulud füüsilistelt isikutelt: 78 mln eur (valdavalt lasteaia ja huvihariduse tasud, aga ka õppemaksud), seejärel erasektor (valdavalt teadus-arendustegevus ülikoolides) ja muud asutused (valdavalt avaliku sektori asutused ülikoolidele): mõlemad 51 mln eur.

4.4. Haridussektori sisesed siirded/toetused

Rahavoogude liikumist Joonisel 7, kus on näidatud olulisemad (üle 5 mln eur) siirded haridusasutuste gruppide vahel, samuti haridussektori siirded (toetused eraõiguslikele haridusasutustele ja füüsilistele isikutele) ning haridussektori laekumised sektori välistelt partneritelt. Joonise vasakus veerus on makseid tegevad asutused ja isikud ning paremas veerus makseid saavad asutused ja isikud.



FI – füüsilised isikud, MIN – ministriumid, ASUT – asutused, ÄÜ – äriühingud, (M) – maksjad

Joonis 7. Haridussektori sisesed suuremad siirded, mln eur, 2022

Kõige olulisemad siirded on RAMi eraldatav riigi toetusfond KOVidele summas 406 mln eur, HTM toetused ülikoolidele summas 282 mln eur ja KOVidele summas 92 mln eur ning HTM 75 miljoni eurone eraldis ETAGile, millest ETAG suunab enamiku – 59 mln eur – edasi ülikoolidele. Eraldi väärivad märkimist HTMi ja KOVide toetused erakoolidele (vastavalt 66 ja 11 mln eur). Tabeli kujul on andmed leitavad lisast 5.

Jooniselt on näha, et HTM panus KOVide haridusteenuste rahastamisse on tagasihoidlik (92 mln eur ehk 6,7% kogukuludest). Enamik HTM siiretest läheb ülikoolidele (otse ja läbi ETAGi) ning valitsussektori välistele haridusasutustele.

4.5. HTM haldusala, HTM ja Harno kulud

HTM kui riigi raamatupidamiskohuslase konsolideeritud 2022. a hariduskulud olid 426 mln eur, mis jagunes järgnevalt: HTM 147 mln eur, Harno 31 mln eur, riigigümnaasiumid 40 mln eur, kutsekoolid 100

mln eur, rakenduskõrgkoolid 31 mln eur, hariduslike erivajadustega laste koolid 25 mln eur ja ülejäänud asutused 52 mln eur.

Kui õppeasutuste kulud on otseselt seotud vastava haridustaseme õppe pakkumisega, siis HTM ja Harno kulud jaotuvad erinevate haridusvaldkondade vahel ja hõlmavad olulisel määral ka erakoolide rahastamist, HTM puhul ka investeeringuid haridusasutuste taristusse (16 mln eur). HTM maksab sotsiaaltoetusi 11 mln eur, tegevustoetusi (valdavalt eraõppeasutustele) 57 mln eur ja sihttoetusi 13 mln eur ning Harno sotsiaaltoetusi 5 mln eur ja sihttoetusi 6 mln eur.

HTM kui asutuse tööjõukulud on 12,6 mln eur ja majandamiskulud 20,9 mln eur. Eelarves on need kajastatud kaudsete kuludena. Üllatavalt suur majandamiskulude maht (tööjõukuludega võrreldes) võib suurel määral olla põhjustatud hangetest teiste asutuste tarbeks (näiteks vaktsiinid mahus 6 mln eur) või on seotud hallatavate asutuste remondi- vm kulude katmisega.

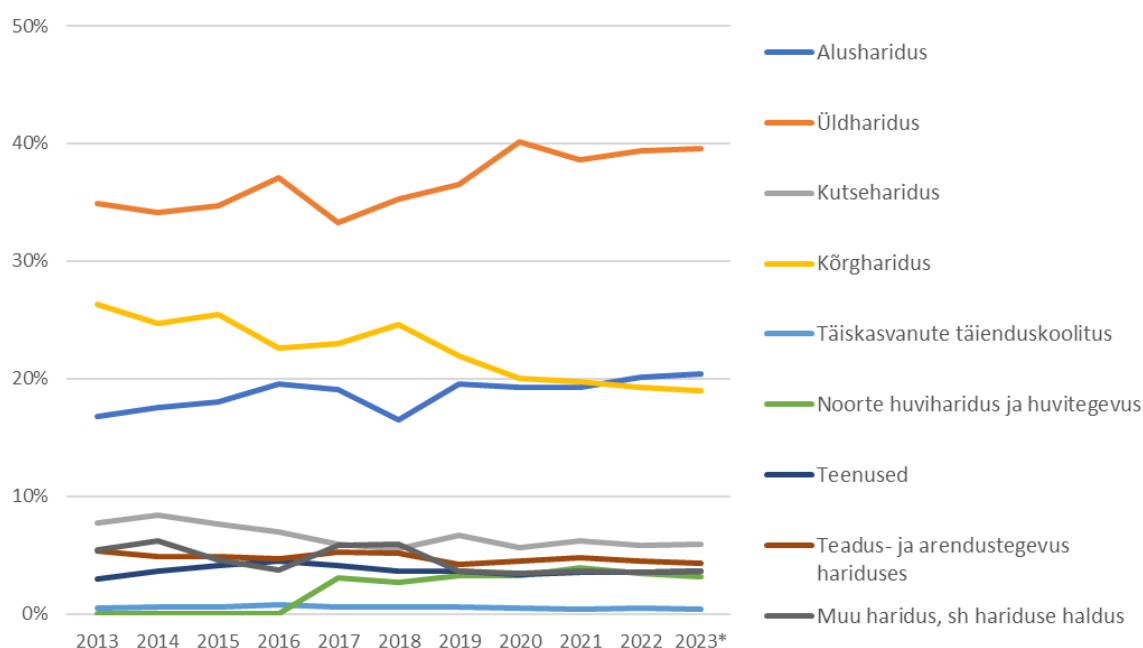
HTMi otsekulud vajaks tähelepanu ja asjakohane finantskorraldus peaks võimaldama siduda kõiki HTM kulusid konkreetsete teenuste või tegevustega.

Harno kui asutuse tööjõukulud olid 14,1 mln eur ja majandamiskulud 5,2 mln eur.

5. Hariduskulude dünaamika aastatel 2013–2023

Hariduskulude struktuuri mõistmiseks on oluline jälgida selles toimuvaid muutusi pikema aja vältel. Käesoleva analüüsi käigus on ühtse metoodika alusel võrreldud hariduse erinevate tegevusvaldkondade kulude osakaalu muutumist aastatel 2013–2023. Saadud andmed on esitatud Joonisel 8. Vaata ka lisa 1 (hariduskulud tegevusalade lõikes) ja Joonist 4 (hariduse kogukulud %-na SKPst) perioodil 2013–2023.

Hästi märgatav on üld- ja alushariduse tõusev ning kutse- ja kõrghariduse langev trend. Noorte huvihariduse kulude hüppeline kasv aastal 2017 on seotud metoodika muutusega, millega huvihariduse kulud klassifitseeriti kultuurikulust ümber hariduskuluks.

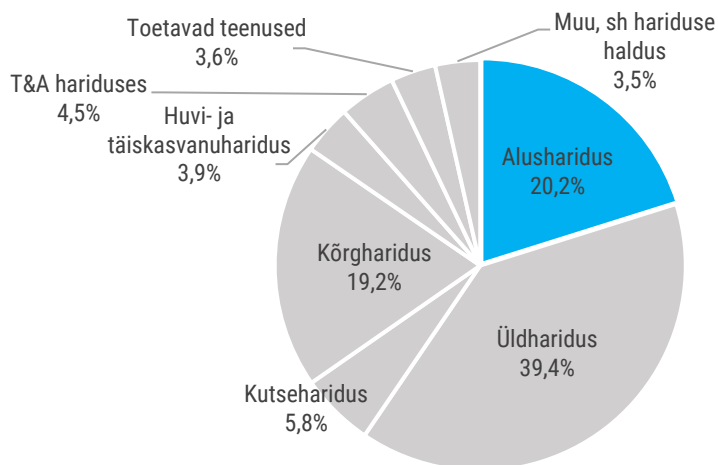


* esialgsed andmed

Joonis 8. Kulud haridusliigi ja -taseme järgi osakaaluna hariduse kogukuludest 2013–2023, %

6. Alushariduse kulude analüüs

Alushariduse üle haridussektori konsolideeritud kulud olid 2022. aastal 460,5 mln eur, s.o 20,2% kogu hariduskuludest (COFOG 09, vt Joonis 9) ja 1,28% SKPst.



Joonis 9. Hariduskulud tegevusalade kaupa 2022

Alushariduse kulude osakaal on teiste EL riikide võrdluses väga kõrge. Euroopa Liidus vaadeldakse alushariduse ning põhihariduse I ja II astme kulusid COFOGi metoodika kohaselt koos (vt Joonis 1) ja Eestis moodustasid need 2,4% SKPst, vrd EL keskmine 1,7%.³¹

Rahvusvahelises võrdluses paisutab Eesti kulutusi metoodiline erinevus kulude deklareerimisel. Erinevalt enamikust riikidest, kus eristatakse hariduslikku ja lastehoiu komponenti, käsitatakse Eestis alusharidust integreeritud süsteemina. Kõik koolieelsete lasteasutuste kulud kajastatakse alushariduskuludena,³² sh alla 3a laste kulud, mis teistes riikides kajastuvad sotsiaalkulude all. 2022.a moodustasid alla 3a lapsed alushariduses üle viiendiku.³³

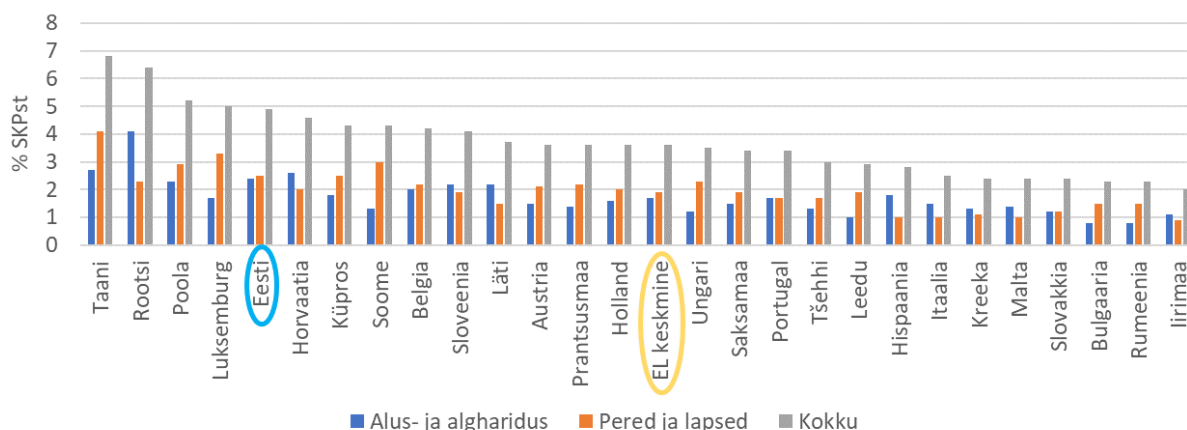
Arvestusmetoodika erinevusest tuleneva moonutuse vältimiseks tasub koos vaadata alus- ja alghariduse kulusid (COFOG *Pre-primary and primary education*) ning lastele ja peredele tehtavaid sotsiaalvaldkonna kulusid (*Family and children*). Eesti on oma kulutasemega küll esimeste hulgas, kuid mitte erandlik (vt Joonis 10).

³¹ Eurostat. General government expenditure by function (COFOG) (2022).

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp\\$defaultview/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp$defaultview/default/table?lang=en)

³² Kuni 2012/2013. õppeaastani kajastati UOE statistikas 30% alushariduse kuludest.

³³ Statistikaamet. HT03 Lapsed koolieelsetes lasteasutustes. <https://andmed.stat.ee/api/v1/et/stat/HT03>



Joonis 10. EL riikide alus- ja alghariduse ning lapsehoiu ja peretoetuste kulud osakaaluna SKPst 2022, %

Osalt saab Eesti suuri kulutusi põhjendada laste kõrge osalusega alushariduses, madala kohatasu ja kõrgete standarditega: Eestis moodustab lastevanemate makstav osa (kohatasu) ligikaudu 10% alushariduse kuludest, vrd Soomes 14%, Leedus 15%, Taanis 25%. Kohatasu eest saab alusharidust ja hoidu kõigil tööpäevadel kl 7–19. Kulutusi paisutavad head õppe- ja hoiutingimused: uuemad lasteaiad spordi- ja muusikasaalidega, suured hästi sisustatud õuealad, kolm (sooja) toidukorda päevas, uneaeg voodipesuga voodites, erialase haridusega liikumis- ja muusikaõpetajad.

Eestis on alushariduse kulude osakaal hariduskuludest, samuti suhtena SKPsse aastatel 2013–2022 kasvanud ca 15% (tasemelt 1,09% tasemele 1,28%), kusjuures laste arv õppeasutustes on jäänud samaks.

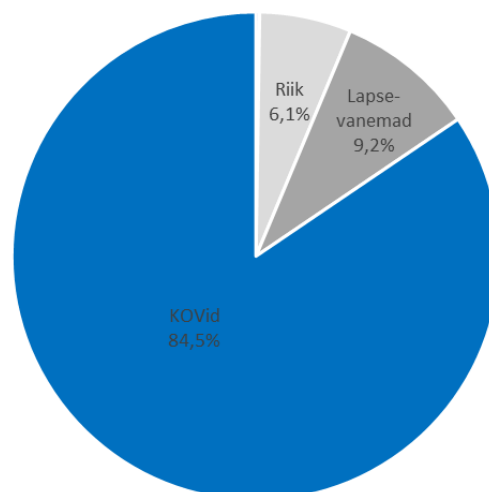
6.1. Institutsionaalne jaotus

Vastutus alushariduse eest on seaduse kohaselt KOVidel. Alusharidust pakuvad kõik KOVid peale Ruhnu valla ja lisaks HTM valitsemisalas tegutsev Euroopa Kool. 2022/23. õppeaastal oli Eestis 526 valitsussektoris kuuluvat lasteaeda ja muud alusharidust pakuvat asutust, milles käis 65 556 last.

Sellele vastavalt on alushariduse konsolideeritud kulud 99,8% ulatuses KOVidele: KOVide poolt tehtud kulud alusharidusele on 459,4 mln eur, lisaks HTMi kulu 0,7 mln eur ja Euroopa Kool 0,4 mln eur. Kulud alusharidusele moodustavad 34,6% KOVide hariduskuludest ja 18,2% KOVide kogukuludest.

Riigi toetused KOVidele on 28 mln eur (6,1% kuludest), sh HTMilt 13 mln eur tegevustoetuste ja sihtfinantseeringuna keeleõppeks ning Ukraina õpilastega seotud kulude katteks (erakorraline eraldis) ning 15 mln eur riigi toetusfondi kaudu.

Riigi toetusfond sisaldab alushariduse õpetajate palgatoetust (2018. a 13,5 mln eur, edasi 2019. – 2023. a 15 mln eur, 2024. a juba 16 mln eur), mis eraldatakse KOVidele laste arvu põhjal ja juhul, kui KOV maksab alushariduse õpetajale keskmist palka vähemalt 90% ja



Joonis 11. Alushariduse rahastamine 2022

magistrikraadiga õpetajale vähemalt 100% üldhariduse õpetaja töötasu alammäärast.³⁴

Lastevanemate omaosalus (kohatasu) 42,4 mln eur katab alushariduse kuludest 9,2%, kuid erineb suuresti KOVist sõltuvalt. Koolieelse lasteasutuse seaduse järgi ei või vanemate poolt kaetav osa ühe lapse kohta ületada 20% palga alammäärast. Näiteks Tallinna linn on kehtestanud vanema omaosaluseks 12,2% töötasu alammäärast kuus.³⁵ Vaata rahastuse jagunemist Joonisel 11.

KOVid tasuvad teiste omavalitsuste lasteasutuses käivate laste eest arvestuslikku kohatasu lapse kohta, mille kogumaht 2022. a oli 14 mln eur. Arvestusliku kohatasu riiklikku määra ei ole kehtestatud. KOVid lepivad selle omavahel kokku, st lasteasutuse omanik arvutab koolieelse lasteasutuse seaduse § 27 lg 7³⁶ alusel majandamiskulude, personali töötasu ja sotsiaalmaksu ning õppevahendite kulu lapse kohta (kuluhinnang) ja lapse elukohajärgne KOV maksab. Kuna arveldus on KOVide vahel, on need kulud hariduskulude analüüsis välja konsolideeritud.

6.2. Kulude majanduslik struktuur

Saldoandmiku põhjal on KOVide kulude struktuuri võimalik analüüsida vaid üle KOVi summeeritult, st kulusid ei ole võimalik eristada asutuse tasemel (vt lisa 2).

KOVide alushariduskuludest moodustavad jooksevkulud 85,8% ja investeeringud koos käibemaksuga 14,2%. Jooksevkuludest moodustavad tööjõukulud 73,8% (ca 5% vähem kui üldhariduses), majandamiskulud 21,3% (enam kui üldhariduses) ja muud kulud 5%. Õpetajate palgad moodustavad vaid 40,9% jooksev- ja 35,1% kogukuludest.

Kogukuludes väärib tähelepanu ja eraldi analüüsi investeeringute tase, mis ületab EL keskmist taset (8–10%). Investeeringuid kogumahas 65,2 mln eur (55,8 + 9,4 mln eur km) tehakse valdavalt KOVide omavahendite arvelt.

KOVide vahelist võrdlust on võimalik ühe aasta lõikes teha vaid jooksevkulude tasemel, kuna investeeringute tase on aastati ja omavalitsuseti äärmiselt kõikumine.

Kõige olulisemaks võrdlusarvuks on jooksevkulude tase lapse kohta, mis kõigub vahemikus 4012 eur aastas Väike-Maarja vallas kuni 14 090 eur aastas Toila vallas. Jõukamates omavalitsustes (jõukuse mõõdupuuna on arvestatud KOVi töötajate palgataset) on ka alushariduse kulud lapse kohta kõrgemad, kasvades ca 20%.

Alushariduse jooksevkulud lapse kohta KOVide lõikes ulatuvad 5000–7000 euron aastas.³⁷ Keskmiselt on jooksevkulud lapse kohta aastas 6069 eur ja kogukulud 7074 eur. On märkimisväärne, et Eestis on alushariduse kulud lapse kohta suuremad kui üld- ja kutsehariduse kulud õpilase kohta.

Kulude jaotus KOViti on toodud Joonisel 12, kus omavalitsused on järjestatud töötajate palgatasemete alusel jõukamatest vähem jõukateni.³⁸ Jooniselt on näha, et mõnede omavalitsuste punktid hõlbivad oluliselt keskmisest, nii et tekib küsimus nende andmete usaldusväärsusest.

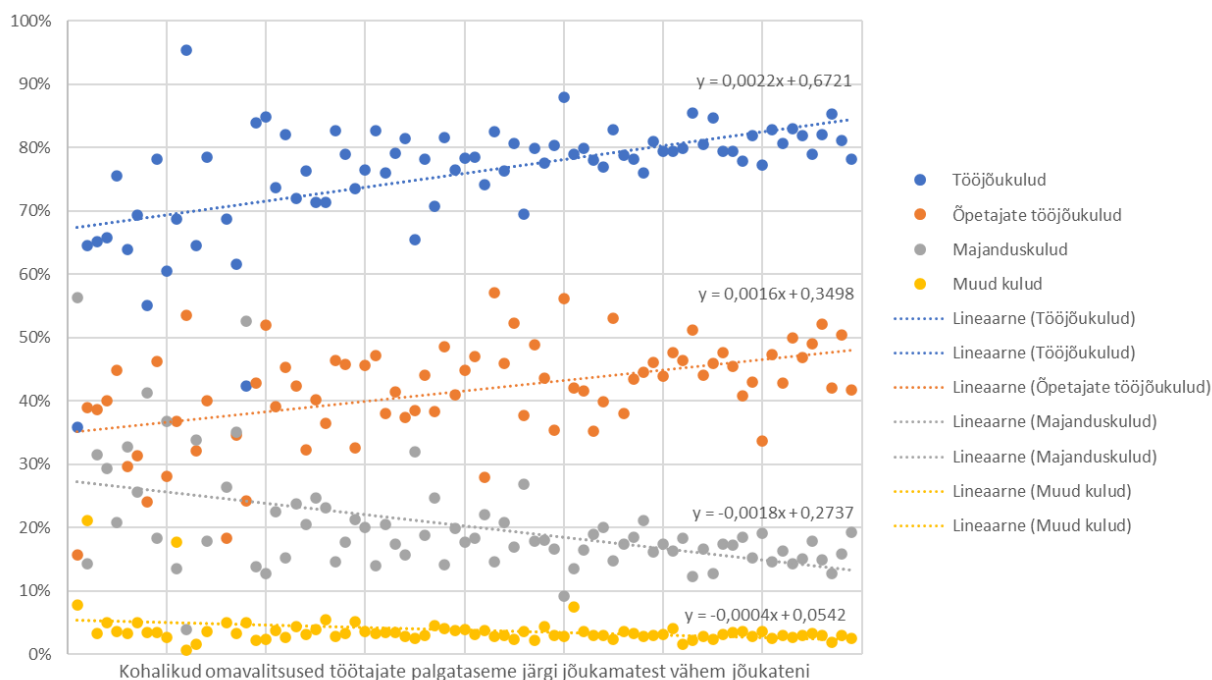
³⁴ Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord, RT I, 05.07.2017, 20. <https://www.riigiteataja.ee/akt/105072017020>

³⁵ Koolieelsete munitsipaallasteasutuste kulude vanemate poolt kaetava osa määr, RT IV, 16.02.2024, 11. <https://www.riigiteataja.ee/akt/416122015007?leiaKehtiv>

³⁶ Koolieelse lasteasutuse seadus, RT I, 28.12.2022, 45. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122022045>

³⁷ Suured kõikumised kulude tasemes (412 eur Väike-Maarja, 14 090 eur Toila) viitavad pigem arvestusvigadele.

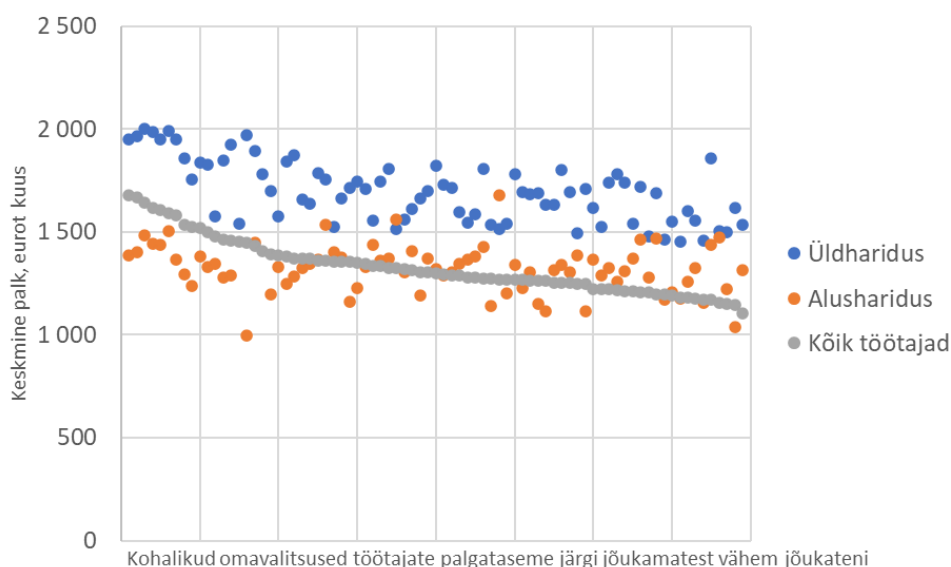
³⁸ KOVi töötajate palgatasemed on leitud portaalist riigiraha.fin.ee, vt lisa 2, lk RR KOV palgad.



Joonis 12. KOVide alushariduse jooksevkulude struktuur 2022

Jooksevkulude jaotusest tööjõu-, majandamis- ja muude kulude ning lisaks õpetajate tööjõukulude vahel nähtub, et jõukates omavalitsustes on suuremad kulud tingitud eelkõige suurematest majandamiskuludest, mitte töötajate, sh õpetajate kõrgemast palgast. See tähelepanek koos õpetajate tööjõukulude üldise madala osakaaluga viitab eelistustele, aga ka võimalusele kulusid vajaduse korral ümber struktureerida ja suunata senisest suurema osa kulusid majandamiskuludest palgakuludeks.

Alushariduse õpetajate palgaanalüüsiks on võrreldud KOVi kõigi töötajate keskmisi palku alushariduse ja üldhariduse õpetajate palkadega (vt Joonis 13).



Joonis 13. KOV kõigi töötajate, alushariduse ja üldhariduse õpetajate palgad 2022

Üldhariduskoolide õpetajate keskmise palga kasvu tuules on ka alushariduses õpetajate keskmine jõudsalt kerkinud. 2022. ja 2023. a võrdluses kasvas KOV lasteaedades õpetajate keskmine palk ligi veerandi võrra ehk 23%. 2022. aastal kasvas keskmine 2021. aastaga võrreldes 9%. Õpetajate

ametikohtade arv jäi sellel perioodil peaaegu samaks. Omavalitsuseti on keskmine palk kasvanud kõige rohkem Kihnus (ligi 600 eurot), kõige vähem Kastre vallas (140 eurot), KOVides keskmiselt 320 eurot.

Väärrib tähelepanu, et erinevalt üldhariduse õpetajate palkadest, ei sõltu alushariduse õpetajate palgatasest olulisel määral KOVi üldisest palgatasemest. See viitab asjaolule, et alushariduse õpetajate palgasurve on ka jõukamates omavalitsustes oluliselt väiksem ehk siis alushariduse õpetajaid jätkub ka madalama palgapakkumise juures.

6.3. Kulumudelid

Alushariduse kulude modelleerimiseks riiklikul tasemel ühtset metoodilist alust loodud ei ole. Küll paneb koolieelse lasteasutuse seadus KOVidele kohustuse kinnitada igaks eelarveaastaks lasteasutuse majandamiskulude, tööjõukulude ja õppevahendite kulude arvestuslik maksumus lapse kohta. KOVil on õigus kehtestada ka lastevanemate omaosaluse määr alushariduse kulude osaliseks katmiseks.

KOVides rakendatavate kohatasude metoodikate ebaühtlust näitab see, et volikogude poolt kinnitatud arvestuslik kohamaksumus moodustab tegelikest jooksevkuludest 0–177%, ilmseid vigu elimineerides 60–80%, jäädes keskmisena tasemele 71,0%. Vanemate osaluse määr kõigub 0–20% jäädes keskmisena tasemele 12,4%. Tegelikke laekumisi arvestades on lastevanemate osalus siiski vaid 9,2%.

Lasteasutuste kavandamist suunavad projekteerimistavad ja -standardid (mis arvestavad pinnanõudeid tervisekaitseõuetes) ei suuna piisavalt KOVe tegema kulutõhusaid investeeringuid, sh puuduvad ühtsed laste või rühmade arvust lähtuvad ruumimudelid või -programmid.

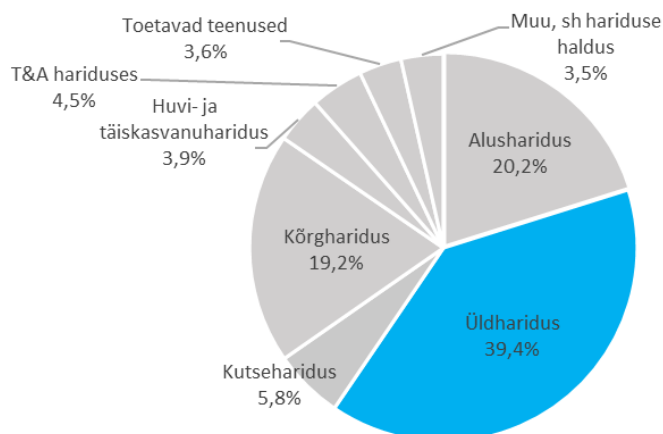
6.4. Järeldused

1. Alushariduse kulude maht ja osakaal hariduse üldistes kuludes on märkimisväärne ja tuntavalt üle keskmise EL taseme, kulude osakaal on kasvutrendis. Selle põhjused on eelkõige kõrged standardid ja osalusmäär. Positiivne on KOV selge vastutus alushariduse korralduse eest.
2. Kulude efektiivsemaks haldamiseks, sh KOVide vaheliste arvelduste ühtlustamiseks, tuleks töötada välja ühtsed (soovituslikud) kulumudelid. Eraldi tähelepanu tuleks pöörata investeeringukulude optimeerimisele, sh võttes kasutusele ehituslikke standardlahendusi.
3. Uue alushariduse seaduse tuules väärriks kaalumist kahe erineva teenusestandardi – lasteaia ja lastehoiu – seadustamine ja vastavate kulumodelite loomine. Kaalumist vajaks ka lastevanemate omaosaluse suurem diferentseerimine.

7. Üldhariduse kulude analüüs

Üldhariduskulud olid 2022. aastal 899 mln eur (COFOG 09, vt Joonis 14), sellest 197 mln eur HTM (riigikoolid) ja 702 mln eur KOVid (munitsipaalkoolid). Sellele summale lisandusid kulutused koolitoidule, transpordile ja õpilaskodudele, mis moodustasid veidi enam kui 80 mln eur.

Üldhariduskulud moodustavad 2,5% SKPst ja nende osakaal haridussektori kogukuludest on kasvanud 10 aastaga tasemelt 34,9% tasemele 39,4% (vt lisa 1). Üldhariduskulude osakaal haridussektori kogukuludest on enam-vähem samal tasemel teiste riikidega.



Joonis 14. Hariduskulud tegevusalade kaupa 2022

7.1. Institutsionaalne jaotus ja sektorisisesed siirded

Eestis oli 2022/23. õppeaastal 514 üldhariduskooli, milles õppis 169 111 õpilast, neist 138 306 põhihariduse ja 30 805 gümnaasiumihariduse tasemel.

KOVide üldhariduskuludest suure osa katab riigi toetusfond, üldharidusele eraldatav summa oli 380,7 mln eur (1,06% SKPst), kusjuures eraldise suhe SKPse on kasvavas trendis (0,01 protsendipunkti aastas, 2024.a. eraldis on juba 494,8 mln eur ehk 1,3% prognoositavast SKPst).

7.2. Kulude majanduslik struktuur

Suurimaks kuluartikliks KOVide üldhariduskuludes on palgakulud, mis moodustavad ca 78% jooksvatest kuludest. Majandamis- ja muude kulude tase on 22% jooksvatest kuludest, mis vastab enam-vähem EL keskmisele tasemele.

Kogu tööjõukulude osakaal jooksvatest kuludest moodustab umbes 80%, mis on rahvusvaheliselt võrreldaval tasemel. Õpetajate palgakulud moodustavad aga vaid 55,4% jooksvatest kuludest ja alla poole (47,8%) kogukuludest. Viimane jääb mõnevõrra alla rahvusvahelisele tasemele (55–60%). Samas on vastavad arvud kooliti ja KOViti üsna erinevad, mistõttu täpsemate järelduste tegemisel tuleb arvestada konkreetsete asjaoludega.

KOV töötajate tööjõukulude määra varieeruvus (5,2%) on oluliselt väiksem kui õpetajate tööjõukulude määra varieeruvus (8,9%).

KOVide erinevus Tallinnast-Tartust Kihnu-Ruhnuni ning kahaneva rahvastikuga valdadest nn kuldse ringi kasvava õpilaste arvuga omavalitsusteni peegeldub selgelt ka hariduskulude tasemes ja struktuuris.

Jooksvad hariduskulud õpilase kohta algavad tasemelt 3500 eurot aastas suuremates linnades ning ulatuvad 6000–8000 euronihõredama asustusega valdades. Keskmine kulu õpilase kohta on 4200 eurot aastas KOVi koolides ja 4400 eurot riigigümnaasiumides.

Lisaks on HTM haldusalas veel 14 kooli hariduslike erivajadustega lastele, mille kogukulud on 18 miljonit eurot ja kulu õpilase kohta (koos tugiteenustega) ulatub 20 000 euronihõredama asustusega valdades. Keskmine kulu õpilase kohta on 4200 eurot aastas KOVi koolides ja 4400 eurot riigigümnaasiumides.

Üldhariduskuludes paistab silma investeeringute suur osakaal, mis on seotud eelkõige riigigümnaasiumide rajamisega ning sellega kaasneva põhikoolivõrgu korrastamisega. Investeeringud moodustavad koguni 17,9% (KOVides 13,7% ja HTMi haldusalas 32,5%), kusjuures see osakaal on kuni 2022 olnud kasvutrendis (eelmise EL perioodi toetusmeetme kasutamise tähtaeg on 2024). Viimase kümne aasta keskmine investeeringute tase on 14,4% kogukuludest. See ületab Euroopa Liidu keskmist ligikaudselt kaks korda.

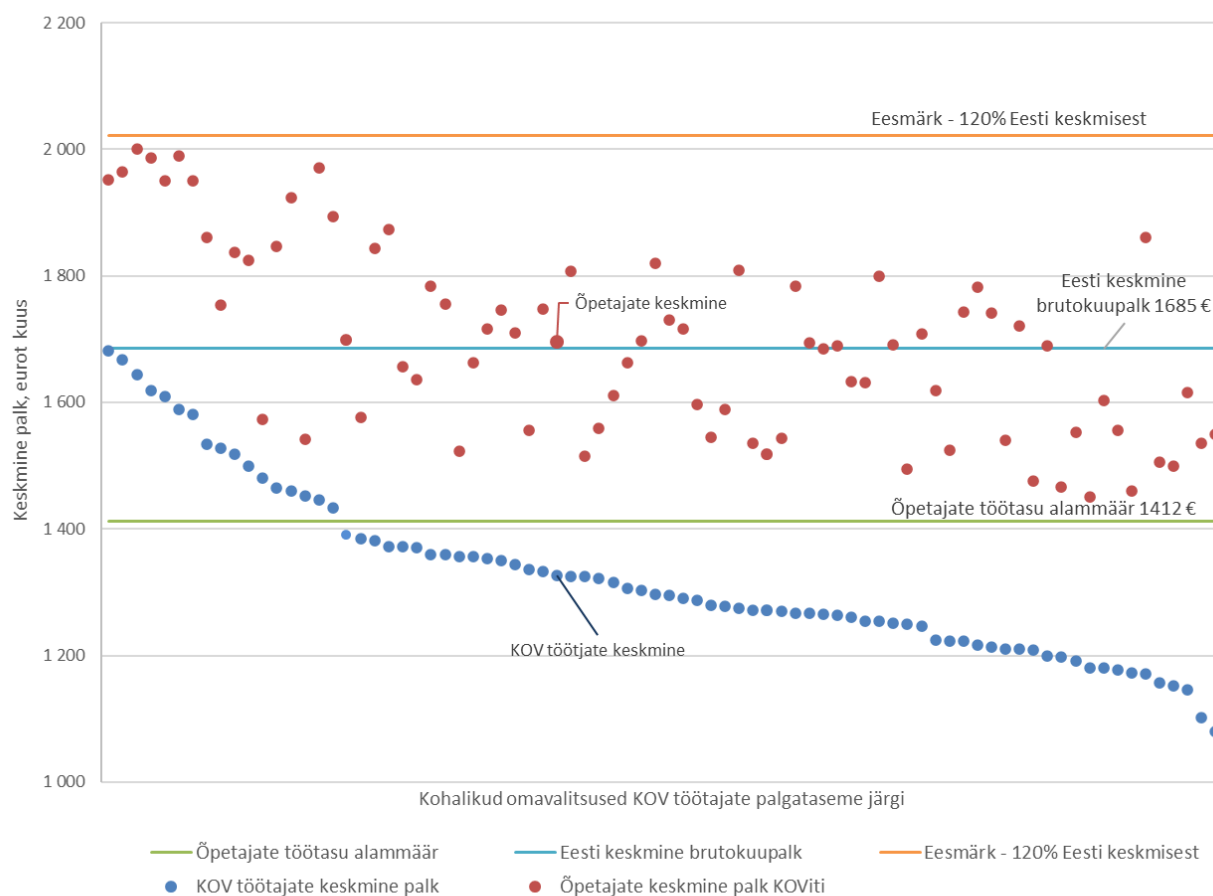
7.3. Õpetajate palgakulude analüüs

Õpetajate palgafond koosneb olulisel osal riigi toetusfondis selleks ettenähtud vahenditest. 2022. aastal eraldati toetusfondist õpetajate palkadeks 308,9 mln eur, HTM lepingutega lisandus 4,5 mln eur ja õpetajate palgakulud olid 335,5 mln eur.

Õpetajate palgatase oli KOViti vahemikus 1457–2109 eurot kuus, keskmisena 1773 eurot kuus ja varieeruvusega 8,5%. Õpetajate keskmine palk moodustas seega 105,4% riigi keskmisest palgast (1645 eurot kuus) ja ületas 25,6% riiklikult kehtestatud õpetaja palga alammäära (1412 eurot kuus).

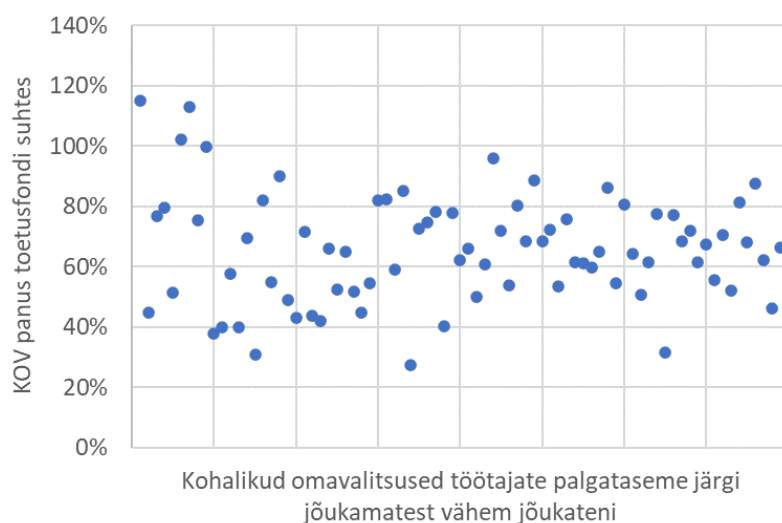
Õpetajate palgatase ei korreleeru oluliselt omavalitsuste suurusega, õpilaste-õpetajate suhtarvuga ega kogukuludega, kuid on tuntavas korrelatsioonis KOVi teiste töötajate palgatasemega. Jõukamates, s.o kõrgema KOVi töötajate palgatasemega omavalitsustes on kõrgem ka õpetajate palk, kusjuures jõukamates omavalitsustes ületab õpetajate palgatase teiste töötajate palgataset 25% ja vähemjõukates KOVides üle 50% (vt Joonis 15).

Sellest järeldub, et vaatamata poliitilisele eesmärgile tagada riikliku rahastamisega õpetajate ühtlane palgatase üle riigi, ei ole see õnnestunud ja tegelikud palgad sõltuvad eelkõige omavalitsuse üldistest sotsiaal-majanduslikest oludest, sh keskmise palga tasemest.



Joonis 15. KOV õpetajate ja töötajate palkade suhe 2022

KOVide erisusi peegeldab see, millised on KOVide omapoolsed kulutused üldharidusele võrreldes toetusfondist eraldatud summadega (vt Joonis 16). Nagu jooniselt näha, erineb KOVide omanus üldharidusse neli korda, vahemikus 30–115%, olles keskmiselt 60% riigi toetusfondi mahust. Nende andmete põhjal on võimalik hinnata ka KOVide võimet hariduskulude täiendavaks katmiseks.



Joonis 16. KOVide panus üldhariduskuludesse toetusfondi suhtes 2022

KOV-i koolides on keskmiselt 10 õpilast õpetaja ametikoha kohta. Suhtarv on rahvusvahelises võrdluses pigem madal (vrd OECD 2021. a keskmine algkoolis 15, põhikooli vanemas astmes 13, üldkeskhariduses 14).³⁹

Nii õpilaste kui ka õpetajate arv on viimasel kümnendil kasvanud, ent nii õpilaste arv õpetaja kui õpetaja ametikoha kohta on langenud: üle KOVide keskmistatult ca 2%, samas kui 30 KOVis on suhtarv kasvanud (vt lisa 2).

Õpetajate palk 2022. ja 2023. aasta võrdluses

2023. aastal tõusis õpetaja töötasu alammäär 23,9%: 1412 eurolt 1749 eurole, sellele lisandub 17% nn diferentseerimisfondi, mis võimaldab koolijuhtidel õpetajate töö- ja palgakorraldust paindlikumalt reguleerida. Kokku nähti 2023. aasta riigieelarves õpetajate palgatõusuks ette 106,6 mln eur. Palgaskv suurendas ka tööjõukulude osakaalu kogukuludes (tööjõukulud kasvasid 20% võrra, õpetajate palgakulu 25% võrra), st struktuurne muutus on positiivne.

KOV üldhariduskoolides kasvas õpetajate keskmine palk 2022. ja 2023. a võrdluses enam kui 400 euro võrra (24%), jõudes võrdluses Eesti keskmisega 119,6%-ni (2022. a 107,8%). KOV-i kasvas keskmine palk aastaga 20–780 euro võrra (kõige vähem Kihnus, kõige enam Jõhvis). Õpetajate ametikohtade arv on aastaga kasvanud veidi enam kui 100 võrra (1%), mis on viimaste aastate üks väiksemaid, õpilaste arv aga kahanenud KOV koolides 1500 võrra ja kasvanud riigikoolides 3000 võrra.

Kui 2022. aastal ulatus õpetajate keskmine palk 120%-ni Eesti keskmisest viies omavalitsuses, siis 2023. aastal oli selliseid omavalitsusi juba 22. Nende hulgas on mitmed pealinna ümbruses asuvad omavalitsused, Eesti suuremad linnad ja Ida-Virumaa. Ida-Viru keskmist mõjutab seoses eestikeelsele õppele üleminekuga eraldatud palgalisa (alammäär koefitsiendiga 1,5).

Lisaks riigi eraldatud vahenditele panustasid KOVid õpetajate palgakuludesse 2022. aastal 16,2 miljonit eurot, 2023. aastal veidi vähem ehk 13,1 miljonit. Riigi üldhariduskoolide õpetajate keskmine palk kasvas

³⁹ OECD Education at a Glance, tabel D71 (2023). <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/e13bef63-en.pdf?expires=1712572803&id=id&accname=quest&checksum=A52C157C7D24B8D145587FD5394F1906>

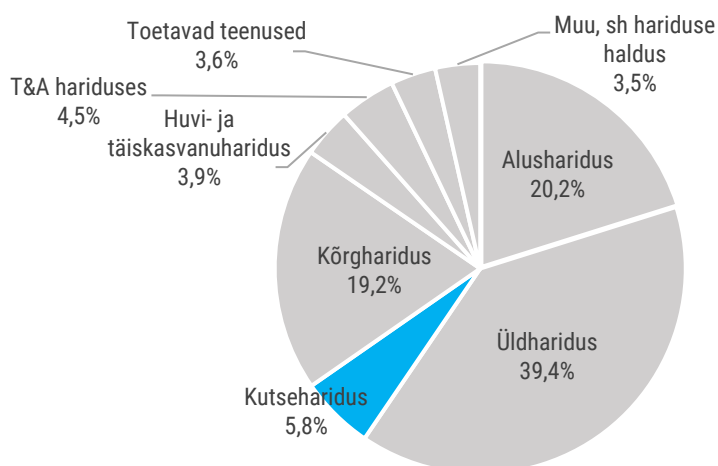
aastases võrdluses 27%, sh riigigümnaasiumides 25%. Riigikoolide õpetajate palk ületas Eesti keskmist brutopalka 26%, riigigümnaasiumides 29%.

7.4. Järeldused

1. Üldhariduskulude struktuur erineb tuntavalt teiste riikide praktikast, eriti silmatorkav on investeeringute kõrge tase ja palgakulude, eriti õpetajate palgakulude madal osakaal.
2. Üldharidusõpetajate keskmised palgad ületavad teiste töötajate palku erinevalt – jõukamates KOVides vähem ja nõrgemates rohkem. Eesmärk tagada üle Eesti kõigile ühtne palk ei ole realiseerunud, erinevused on üle 30%.
3. Kui 2022. ja 2023. a võrdluses kasvas SKP nominaalselt 7%, siis hariduskulud kasvasid 15%, seda eelkõige õpetajate palgatõusu tõttu. Õpetajate palgaprobleemi pikaajaline lahendus ei saa seisneda riigi rahastuse pidevas suurendamises. Üldhariduskulud, sh riigi palgatoetus, on suhteliselt kõrged ja kasvutrendis, ent palgaprobleemile lahendust ei paista. Seega on vaja üle vaadata ja eesmärgistada üldhariduskulude struktuur, seades õpetajate palgakulude osakaalu kasvatamise selgeks prioriteediks. See eeldab majandamiskulude ja investeeringute vähendamist.
4. Kaaluda tuleks kehtiva palgapoliitika asendamist diferentseerituma lähenemisega, mis võtaks arvesse KOVide erinevaid tasemeid. Jõukamates omavalitsustes ei piisa riiklikust palganormist, KOVid panustavad ise rohkem ja palgaootustele vastamiseks rakendavad vähemat arvu õpetajaid nende koormuse tõstmise hinnaga, nõrgemates aga jagatakse riiklikku palgaraha suurema arvu inimeste vahel, vältimaks sotsiaalseid pingeid kogukonnas.
5. Suuri piirkondlikke erisusi arvestades on õpetajate palgaprobleemi lahendamisel vaja arvestada ka teiste aspektidega (tööjõu kättesaadavus, hariduse kättesaadavus vs kvaliteet).
6. Senine hariduskulude struktuur on kujunenud olukorras, kus õigused, kohustused ja vastutus on riigi, kohalike omavalitsuste ja koolide vahel selgelt piiritlemata.

8. Kutsehariduse kulude analüüs

Kutsehariduse üle haridussektori konsolideeritud kulud olid 2022. aastal 133 mln eur ehk 5,8% kogu hariduskuludest (COFOG 09) ja moodustasid 0,37% SKPst (vt Joonis 17). Kogukuludest moodustasid jooksevkulud 126 mln eur ja investeeringud koos käibemaksuga 7 mln eur ehk 5,2%, mis jääb oluliselt alla teiste haridustasemete investeeringukulude osakaalule kogukuludest.



Joonis 17. Hariduskulud tegevusalade kaupa 2022

Rahvusvaheliselt ei ole kutsehariduse kulude taset haridussüsteemide erinevuse tõttu lihtne võrrelda. Nii COFOGi kui UOE ISCED statistikas on kutseharidus osa teise taseme haridusest (*secondary education*) või teise taseme järgsest kolmanda taseme eelsest haridusest (*post-secondary non-tertiary*). Käesolevast analüüsist jääb rahvusvaheline võrdlus seetõttu välja.

Kutsehariduse kulude tase suhtena SKPsse on aastatel 2013–2022 kahanenud (0,5% vs 0,37% SKPst), samuti on kahanenud kutsehariduskulude osakaal hariduse kogukuludest (7,7 vs 5,8%) (vt lisa 1). Kahanemine on suures osas tingitud sellest, et kutseõppeasutusse suunati EL regionaalarengufondi (ERF) II perioodi (2007–2015) eelarvest palju investeeringuid. Kogu perioodi investeeringute maht oli ligikaudu 232 mln eur, sh 2013. a 43 mln eur ja 2014. a 27 mln eur (s.o vastavalt kuus ja neli korda rohkem kui 2022. aastal). 2022. aastal ei kasutatud investeeringuteks EL toetusi.

8.1. Institutsionaalne jaotus

Eestis pakkus 2022/23. õppeaastal kutseõpet 30 riigi- ja kaks munitsipaalomandis õppeasutust, kus õppis 25 108 õpilast (sh 10 966 kutsekeskharidusõppes, 8451 õpilast 4. taseme kutseõppe esmaõppes, 3125 õpilast 5. taseme kutseõppe esmaõppes).

Viimase kümnendi jooksul on toimunud olulised muudatused õppijate vanuselises jaotuses. 45% võrra on kasvanud üle 25-aastaste õpilaste arv ja 40% võrra vähenenud 20–24 aastaste oma. Kuni 19-aastaste õpilaste arv on olnud kõige stabiilsem (kahanenud 6%). Muutunud on ka statsionaarses ja mittestatsionaarses õppevormis õppijate osakaal: kui 2013/14. õppeaastal õppis mittestatsionaarses õppevormis 7% õpilastest, siis 2022/23. õa kolm korda enam: 22%. Arvuliselt tähendab see 3600 õppijat rohkem mittestatsionaarses õppevormis. Statsionaarsete ja mittestatsionaarsete õppijate osakaal on kooliti väga erinev.

Kutsehariduse kulud jagunevad saldoandmiku tehingupartnerite tasemel viie üksuse vahel: HTM (25 riigi kutsekooli, kolm rakenduskõrgkooli, ministeerium ja Harno), Kaitseministeerium (Kaitseväe Akadeemia), Siseministeerium (Sisekaitseakadeemia), Tallinna linnavalitsus (Tallinna Kopli Ametikool) ning Tartu linnavalitsus (Tartu Rakenduslik Kolledž). Kutsehariduse koodi (093) all on väikeseid (0,08 mln eur) kulusid deklareerinud ka Väike-Maarja valla- ja Pärnu linnavalitsus, kus on olnud Sisekaitseakadeemia õppekeskused. Vt lisa 2.

Analüüsis on vaatluse alt välja jäetud Kaitseväe Akadeemia ja Sisekaitseakadeemia, kuna nende õppeasutuste tegevus on korraldatud haridussüsteemi üldisest toimimisest erinevalt ja võib raamatupidamisandmete võrreldamatuse või mitmeti tõlgendatavuse tõttu anda ebausaldusväärseid tulemusi.

Kutsehariduse kogukulud HTM valitsemisalas (koos Tartu ja Tallinna kutsekoolidega) on 2022. aastal 114,3 mln eur, millest jooksevkulud moodustavad 107,4 mln eur. Valdav osa rahast tuleb HTMi kaudu riigieelarvest. Lisaks sellele laekub ELst 2,7 mln eur, ettevõtetelt 4,2 mln eur, füüsilistelt isikutelt 2,2 mln eur ja teistelt välismaistelt asutustelt 1 mln eur, mis kokku moodustavad 10,1 mln eur ehk 8,8% kutsehariduse kogukuludest.

8.2. Kulude majanduslik struktuur

Saldoandmike põhjal ei ole võimalik eristada üksikute kutseõppeasutuste kulusid, sest valdav osa kutsekoolidest on HTMi allasutused ja saldoandmike infosüsteemis on nende kulud näha HTMi kuluna tegevusalal kutseharidus. Täpsemaks analüüsiks tuleb kasutada saldode väljavõtet riigiasutuste raamatupidamissüsteemist SAP.

Kutsehariduses on investeringute tase viimasel kümnel aastal olnud suhteliselt madal. Suuresti on see seletatav vahemikus 2007–2015 ERFist tehtud suurinvesteeringutega (vt eespool punkt 8), millega ajakohastati kutseõppeasutuste taristu. Viimase kümnendi märkimisväärne erand on 46,5 mln eur investeering Tallinna Muusika- ja Balletikooli (MUBA) hoonesse.

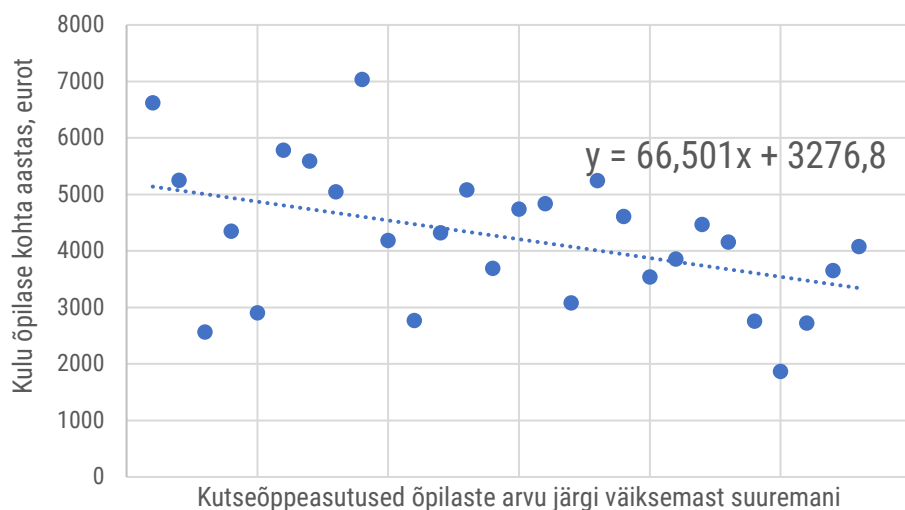
Kulude struktuuri suur varieeruvus tuleneb osalt koolide tegevuskeskkonna (nt hoonete/ruumide/kinnistute suurus ja asukoht, hoonete omanik), õpilaste profiili ja õppevaldkonna eripäradest.⁴⁰ Osalt võib olla tegu ka raamatupidamisarvestuse iseärasustega, sh eelkõige ebajärjekindlus kulude klassifitseerimisel tegevusalati, samuti osa kulude katmine otse HTM poolt. Seetõttu saab ilma täiendava analüüsita esitada vaid üldisi, keskmistatud kuluproportsioone. Silma paistab tööjõukulude ja eriti õpetajate tööjõukulude madal osakaal jooksevkuludest: vrdl 40,9% alushariduses, 55,4% üldhariduses ja 35,4% kutsehariduses.

Kutsehariduskulude taset ja struktuuri aitab mõista ka kulude määr õpilase kohta, samuti õpetajate arv õpilase kohta ja õpetajate palgatase. Kulumäär õpilase kohta sõltub õppekavade ja õpilaste profiilist (statsionaarne/mittestatsionaarne, kooli-/töökohapõhine õpe, noored/täiskasvanud, õpe suurtes rühmades vs individuaalne õpe) ning on kooliti äärmiselt erinev, ulatudes 1866 eurost Tallinna

⁴⁰ Nt Haapsalu kutsehariduskeskuse hooned kuuluvad RKASile, 56% 2022.a majandamiskuludest on rendikulud. Tartu Kunstikoolis on ainult statsionaarne õpe, pooled õppijad alla 18a ja kõrgeim sotsiaaltoetuste osakaal; Tallinna Majanduskool seevastu pakub vaid mittestatsionaarset õpet ning täiskasvanud õppijad ei saa sotsiaaltoetusi, nende toidu- ega majutuskulusid ei hüvitata. Heino Elleri Muusikakoolis tuleneb suurim tööjõukulude osakaal suurest individuaalse õppetöö mahust ja kõrgeim maksumus õpilase kohta sellest, et kool pakub põhikoolis ja gümnaasiumis kutseõpet, mida rahastatakse 0,5 pearaha ulatuses kutsehariduse eelarvest. Need õppijad (pool õppijaskonnast) kajastuvad aga üldhariduse statistikas.

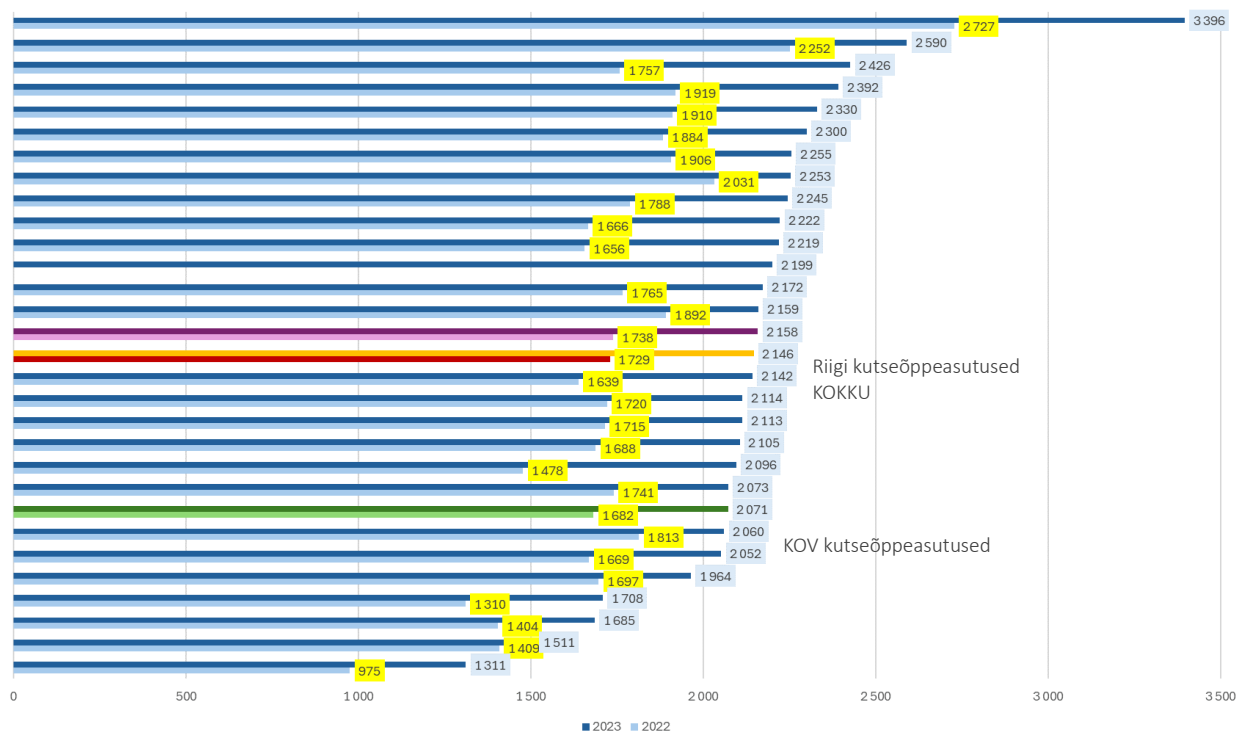
Majanduskoolis 18 665 euron Heino Elleri Muusikakoolis. Keskmine jooksevkulude tase õpilase kohta on 4150 eur aastas, mis jääb oluliselt alla nii alushariduse kui ka üldhariduse kulude tasemele.

Kulu kutseõppe õpilase kohta kooliti on esitatud Joonisel 18, kus horisontaalteljel on koolid reastatud suuruse järgi väiksemast suuremani. Märgatav on trend kulude kahanemise suunas suuremate koolide puhul (3200–5000 eur aastas).



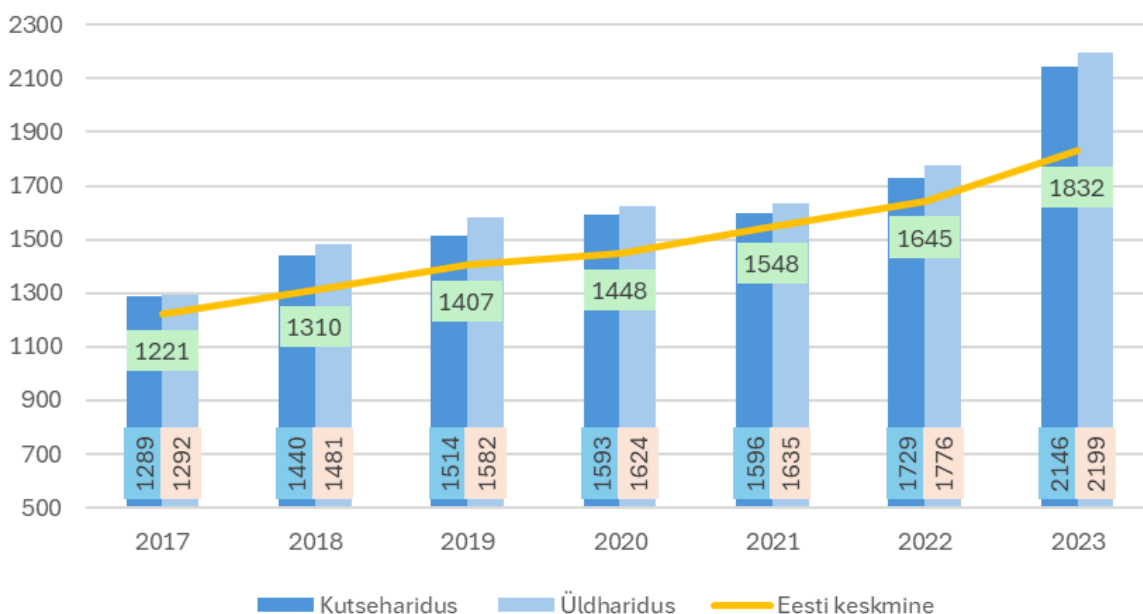
Joonis 18. Kulu kutseõppe õpilase kohta aastas 2022

Saldoandmike ja EHISe põhjal oli kutsekoolide õpetajate palgatase 2022. aastal vahemikus 975–2727 eur kuus ehk ligi kolmekordse erinevusega. Kutsekoolide õpetajate keskmine palk oli 1729 eur kuus, mis ületab pisut riigi keskmist (1645 eur). 2023. aastal jäi keskmine palk vahemikku 1311–3396 eur kuus, st palgaerinevus oli 2,6 kordne. Keskmine palk oli 2146 eurot, mis ületab Eesti keskmist palka 300 euro võrra ehk 117% (vt Joonis 19)



Joonis 19. Kutsekoolide õpetajate keskmine brutokuupalk 2022 ja 2023

Kutsekoolide õpetajate keskmine palk on pisut madalam üldhariduskoolide õpetajate keskmisest, kuid on üldjoontes tõusnud samas rütmis (vt Joonis 20).⁴¹



Joonis 20. Õpetajate ja Eesti keskmine brutokuupalk 2017–2023

Üldhariduskoolide õpetajate 2023. aasta palgatõus tõi kutsehariduse õpetajatel kaasa samas suurusjärgus palgakasvu. 2022.–2023. a võrdluses kasvas nende keskmine palk 24% ehk 417 euro võrra (2021. ja 2022. aasta võrdluses oli palgakasv kõigest 8% ehk 125 eurot). EHISe andmetel on kutsekoolide

⁴¹ Võrreldes üldhariduskoolide õpetajatega on kutsekoolide kutseõpetajatel madalamad haridusnõuded, nt 5. taseme kutseõpetajal kesk-, kutsekesk- või kutseeriharidus.

õpetajate ametikohtade arv KOV kutsekoolides jäänud võrreldes möödunud perioodiga samaks. Riigi kutsekoolides on ametikohtade arv tõusnud 15%.

Keskmise palga arvestusse lähevad töölepingu alusel töötavate õpetajate palgakulud (saldoandmik ja SAP BO) ja sellele vastavad õpetajate ametikohad (EHIS). Kutsekoolides on lisaks töölepingutele tavapärane ka töötamine võlaõiguslike lepingutega (VÕS), mille maht moodustab 4,2% töötasudest. VÕS-ide puhul on teada töötasud, aga ei ole kohustust tööaja ja ametikoha fikseerimiseks. Kulurida "koolitusteenused õppekava täitmiseks" hõlmab samuti õpetamisega seotud teenuslepinguid (7,4% töötasudest), kuid ka siin ei ole teada teenuse pakkujate arv. VÕS-id ja koolitusteenuse pakkujad jäävad keskmise palga arvestusest välja.

Madalam palgatase on kooskõlas kutsehariduse üldise madala rahastamistaseme ja lisaks ka tööjõukulude madala osakaaluga. Probleemne on kõrge õpilaste arv õpetaja kohta: see on keskmiselt 17,2 ehk praktilise õppe jaoks erakordselt kõrge.

8.3. Eelarvestamine ja kulumudelid

Kutseõppeasutuste eelarved kujunevad haridus- ja teadusministri määrmises „Kutseõppeasutuse tegevustoetuse põhimõtted ning nende rakendamise tingimused ja kord“⁴² sätestatud põhimõtete alusel, mida rakendatakse alates aastast 2020. Õppetoetuste, koolitranspordi ja koolilõuna kulude eelarvestamise põhimõtted on sätestatud muudes õigusaktides. Kehtivad rahastamispõhimõtted ei arvesta piisavalt eri õppevormide ja -tasemete (statsionaarne/mittestatsionaarne, kooli-/töökohapõhine) erinevat kulu, mis suunab koole valima nõ odavamaid õppevorme.

HTM jälgib riigi kutseõppeasutuste eelarve täitmist kooli lõikes. Kuna riigi kutseõppeasutustelt ei ole seni nõutud ühtses vormis eelarve esitamist ja kulude jagamist õppeüksuste kaupa, erineb kuluarvestus kooliti. Vastavalt HTM raamatupidamiseeskirjale kajastatakse kulusid asutuste struktuuriüksuste, õppevaldkondade, tegevusalakoodide (COFOG) jm asutuste vajadustest lähtuvate arvestusobjektide lõikes. Õppeasutuste kohta üksikute asutuste ja õppevaldkondade lõikes on võimalik saada detailsemat infot, kuid seda ei ole kasutatud. HTMis on moodustatud kutsehariduse rahastamise töörühm, mille ülesanne on analüüsida kehtivat rahastusmodelit (sh täpsem kulude analüüs) ja teha ettepanekud selle muutmiseks. Ettepanekud peab töörühm esitama 2024. a lõpuks.

8.4. Järeldused

1. Kutsehariduses on kulutuste üldmaht ja kulu õpilase kohta võrdluses teiste haridustasemetega madal. Lisaks on kulude tase suhtena SKPsse viimasel kümnendil olnud tuntavas langustrendis.
2. Kulutuste senine tase on tõsine hariduspoliitiline väljakutse eriti seoses õppimiskohustuse pikendamise 18. eluaastani. Õppimiskohustus rakendub noortele, kes 2025. aasta sügisel alustavad õpinguid 9. klassis. Kutsehariduse areng eeldab rahastamise kasvu.
3. Kutsehariduse kulu- ja eelarvestus vajab metodoloogilist tugevdamist, sh ühtseid kuluarvestuse juhiseid koolidele, olemasolevate andmete täpsemat analüüsi ning asjakohaseid koolide, õppekavade ja õppevormide erisusi arvestavaid kulumodeleid.
4. Riigi- ja munitsipaal-koolid esitavad oma majandusandmeid ebaühtlaselt ja üle koolipidajate konsolideeritult. Seetõttu pole alati selge kulude seos konkreetse õppeasutusega, eriti

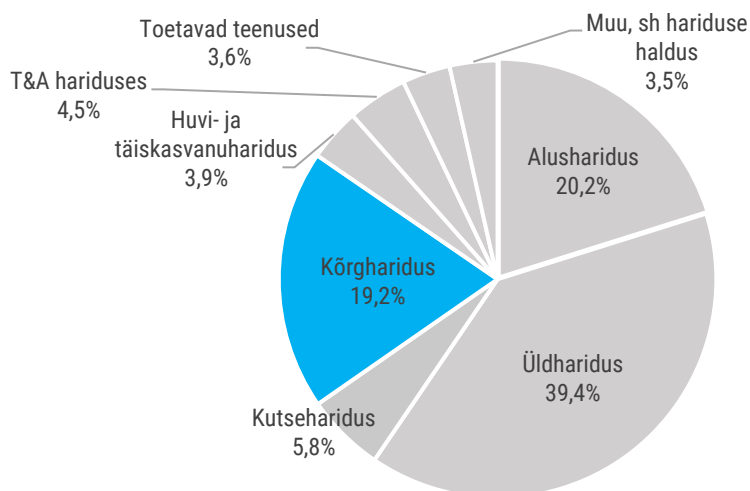
⁴² <https://www.riigiteataja.ee/akt/122082019013?leiaKehtiv>

investeeringute ja taristu ülalpidamiskulude osas. Samuti ei ole võimalik arvutada kulu õppija kohta eri õppeliikides. Tuleks kaaluda ühtsete koolipõhiste finantsarvestuse põhimõtete kehtestamist.

5. Arvestades õpetamisega seotud töötajate tasustamise ebahühtlast praktikat (töölepingud, VÕS lepingud, teenuslepingud), on õpetajate palgatingimuste parandamiseks ja töömaailma ekspertide kaasamiseks õppetöösse vaja selgemalt piiritleda, kes on kutsehariduse õpetaja.

9. Kõrghariduse kulude analüüs

Kõrghariduse üle haridussektori konsolideeritud kulud käesoleva raporti metoodika järgi olid 2022. aastal 439,5 mln eur ehk 19,2% kogu hariduskuludest (COFOG 09, vt Joonis 21) ja moodustasid 1,22% SKPst.⁴³ Kogukuludest moodustasid jooksevkulud 414,6 mln eur ja investeeringud koos käibemaksuga 24,9 mln eur ehk 5,7%, mis jääb oluliselt alla teiste haridustasemete investeeringukuludele.



Joonis 21. Hariduskulud tegevusalade kaupa 2022

Kõrghariduse kulude taset SKP suhtes saab võrrelda teiste riikidega Eurostati ESA 2010 metoodika alusel.⁴⁴ Selle kohaselt oli Eesti kulude tase (2022. aastal) 1,0% SKPst, samal ajal kui EL keskmine oli 0,8% (vahemikus Itaalia 0,3%-st kuni Soome 1,6%-ni).

Kõrghariduskulude rahvusvahelisel võrdlemisel tuleb pöörata erilist tähelepanu (ülikoolide) teaduskulude arvestamise metoodikale, mis erineb riigiti tuntuvalt.

Kõrghariduskulude tase suhtena SKPsse on aastatel 2013–2022 kahanenud (1,7% vs 1,2% SKPst), samuti on kahanenud kõrghariduskulude osakaal hariduse kogukuludest (26,3 vs 19,2%) (vt lisa 1). Kahanemine on ilmselt tingitud kõrghariduse riigieelarvelise rahastamise “külmutamisest” pärast nn tasuta kõrghariduse reformiga kaasnenud rahastamise kasvu aastatel 2013–2016, samuti tõukefondide investeeringute vähenemisest.

9.1. Institutsionaalne jaotus

2022/23. õppeaastal tegutses Eestis 18 kõrgkooli, sh 7 ülikooli ja 11 rakenduskõrgkooli. Neis õppis kokku 44 131 üliõpilast, kellest veerandi moodustasid rakenduskõrgharidusõppe üliõpilased.

⁴³ Kõik ülikoolid peale Tartu Ülikooli deklareerivad ka muid hariduskulusid peale kõrghariduskulude, nt TalTech 2,1 mln eur 095*, 44,9 mln eur 097* (haridusuuringud) ja 26,7 mln eur 098* (hariduse haldus) alt. Kokku moodustavad need kulud 89,7 mln eur (täiendkoolitus 2,7 mln eur, haridusuuringud 60,3 mln eur, ja hariduse haldus 26,7 mln eur (TalTech)). Ilmselt on tegu metoodika ebaühtlusega ja võrreldavate tulemuste saamiseks tuleks need kulud liita ülikoolide kõrghariduskuludena deklareeritud kuludega, mille tulemusena kasvab ülikoolide (kogu)kulude maht 470 mln eurini ehk 1,3% SKPst.

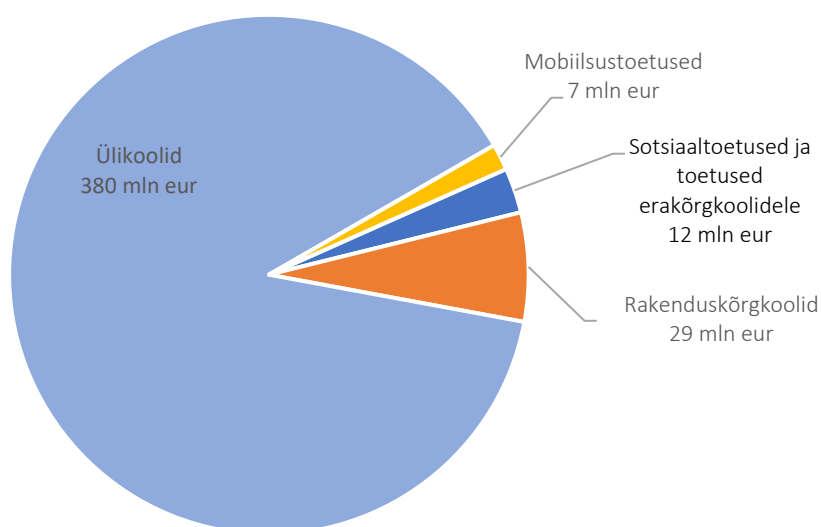
⁴⁴ Eurostat. General government expenditure by function (COFOG) (2022).

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp\\$defaultview/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp$defaultview/default/table?lang=en)

Kõrghariduse kulud jagunevad saldoandmiku tehingupartnerite tasemel viie üksuse vahel: HTM (5 riigi rakenduskõrgkooli, ministerium ja Harno), Sisekaitseakadeemia ja kuus avalik-õiguslikku ülikooli. Lisaks neile on kõrghariduskulusid väikese mahus deklareerinud kaheksa KOVi. On märkimisväärne, et Kaitseväge Akadeemia ei ole kõrghariduskulusid deklareerinud, ehkki seal antakse rakenduskõrgharidust. (Vt lisa 2)

Järgnevas on vaatluse alt välja jäetud Sisekaitseakadeemia (kogukulud 10,7 mln eur ehk 2,4% kõrghariduskuludest), mille tegevus on korraldatud haridussüsteemi üldisest toimimisest erinevalt ja võib andmete võrreldamatuse või mitmeti tõlgendatavuse tõttu anda ebausaldusväärseid tulemusi. Analüüsist jäävad välja ka ülalmainitud KOVi kogukuludega 0,05 mln eur.

Nii jagunevad kõrghariduskulud kuue ülikooli (380,1 mln eur) ja HTM valitsemisala (48,2 mln eur) vahel. HTM haldusalas on kõrghariduskulusid deklareerinud HTM ise (11,9 mln eur, valdavalt sotsiaaltoetused ja toetused erakõrgkoolidele), Harno (7 mln eur, valdavalt mobiilsustoetused) ja viis rakenduskõrgkooli (29,3 mln eur) (vt Joonis 22).



Joonis 22. Kõrghariduskulude jaotus 2022

9.2. Kõrgharidussektori struktuur

Ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide erineva majandusliku toimimisloogika tõttu on nende kulused analüüsitud eraldi. Ülikoolid on avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja iseseisvad majandusüksused ning neil on arvestatavaid sissetulekuid lisaks otsestele riigieelarvelistele toetustele, rakenduskõrgkoolide rahastatakse seevastu valdavalt HTMi riigieelarveliste eraldiste kaudu.

9.3. Kulude majanduslik struktuur

9.3.1. Ülikoolid⁴⁵

Ülikoolide kogukuludest (siin ja edaspidi on arvestatud ülikoolide kogukulused, mitte üksnes kõrghariduskoodi 095 all deklareeritud kulused) moodustavad jooksevkulud 440 mln eur ja investeeringud 30 mln eur ehk 6,4%. Jooksevkuludest moodustavad 62% tööjõukulud, 25,6% majandamiskulud ja 12,4%

⁴⁵ Ülikoolide kuluanalüüsist on välja jäetud seitse ülikoolidega seotud juriidilist isikut, kelle kulud konsolideeritakse hariduskuludesse. Nende kulude kogumaht on 3,8 mln eur, millest suurima osa moodustavad MTÜ TTÜ Üliõpilasküla majutuskulud.

muud kulud. Ehkki eri liiki kulude määr erineb mõnevõrra ülikoolide erineva profiili tõttu, on lahknevused oluliselt väiksemad kui teiste haridustasemetel puhul ja üsna heas kooskõlas rahvusvahelise praktikaga. 2022. a investeringute määr 6,4% on veidi madalam kui EL keskmine tase 8–10%, ent varasematel aastatel on ülikoolide investeringuid tehtud oluliselt suuremas mahus.

Ülikoolide kuluanalüüsiks on oluline arvestada ka tulude struktuuri. Saldoandmiku põhjal saab tulused/sissetulekuid jaotada nii tehingupartnerite (TP koodide) kui ka majandusliku sisu (tulukontode) järgi. Vastav jaotus on esitatud lisas 4.

Selle põhjal olid ülikoolide kogutulud 2022. a 491,2 mln eur, millest 81,8% tuli Eesti valitsussektorist ja 9,3% välismaa allikatest (eelkõige tõukefondid, samuti EL teadusprogramm Horisont). Eesti erasektorist tuli 4,1%, Eesti füüsilistelt isikutelt 3,5% ja mitteresidentidelt⁴⁶ 1,3% tuludest.

Kuigi numbrid on ülikoolide erinevad, on üldised proportsioonid lähedased – enamik sissetulekutest tuleb Eesti riigilt (sh tõukefondide vahendid) ja seejärel välismaistest allikatest. Erasektori panus jääb alla 10% (v.a Eesti Maaülikool, kus see ulatub 19%ni), kusjuures eriti tähelepanuväärne on välisüliõpilaste tagasihoidlik panus.

Analüüsides ülikoolide sissetulekuid tulude majandusliku sisu järgi, on tulemused ülikoolide erinevast profiilist tulenevalt üsna erinevad. Kõige suurema osakaaluga on saadud tegevustoetused (kõrghariduse tegevustoetus + teaduse baasfinantseerimine), mis moodustab 46,9% kogutuludest, kusjuures see ulatub 39,2%-st Tartu Ülikoolis 76,7%-ni EMTAs.

Tuludes on järgmisel kohal kodumaine sihtfinantseerimine 18,1%-ga (EMTA-l 2,6% ja Tartu Ülikoolil 26,7%). Välismaine sihtfinantseerimine (sh tõukefondid) moodustab 15,8%. Tulud haridusteenustelt (õppemaksud) ja teadus-arendustegevuselt (lepinguline uurimistöö) moodustavad vastavalt 4,6% ja 5,6%. Muud tulud on 9,1% kogutuludest.

Rahvusvaheliselt on avalike ülikoolide tuludes kesksel kohal riigieelarveline institutsionaalne baastoetus (*block grant*), mis katab põhilised kulud õppe- ja teadustööks.⁴⁷ Sellele lisanduvad tulud konkurentsipõhisest teadus-arendustegevusest ja muudest allikatest (*external funding*). Eestis moodustas ülikoolide baastoetus (kõrgharidustoetus kogumahus 175,1 mln eur, millest ülikoolidele eraldati 148,7 mln eur), vaid 30% kogutuludest. Sellele lisandub küll teaduse baasfinantseerimine tegevustoetusena (ülikoolidele 42,3 mln eur ehk 8,6% kogutuludest), ent selgete kasutuspiirangutega, eriti üldkulude katmisel. Seega jääb baastoetus ka kogusummas alla 40% tuludest, mis sunnib ülikoole pidevalt konkureerima erinevatele rahastusinstrumentidele isegi asutuse baaskulude, sh alaliste töötajate palgakulude katmiseks. See raskendab oluliselt ülikooli kui tervikliku asutuse toimimist ja strateegilist juhtimist.

Ülikoolide kuluanalüüsi seisukohalt on olulised näitajad ka üliõpilaste arv akadeemilise personali kohta, samuti jooksevkulude määr üliõpilase kohta (vt Tabel 3).

⁴⁶ Valdavalt välisüliõpilased, aga ka mitteresidentidest ettevõtted, stipendiumifondid.

⁴⁷ Ühendkuningriigis arvestatakse siia alla ka seaduse alusel kogutavad õppemaksud.

Tabel 3. Üliõpilaste ja akadeemiliste töötajate suhtarv ja jooksevkulude määr üliõpilase kohta 2022, eur

	Üliõpilasi	Akadeemilisi töötajaid*	Üliõpilased/akadeemilised töötjad	Jooksevkulu/üliõpilane
Eesti Kunstiakadeemia	1 153	84	13,7	12 182
Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia	568	130	4,4	17 194
Eesti Maaülikool	2 931	417	7,0	13 702
Tallinna Ülikool	6 923	462	15,0	6 773
Tallinna Tehnikaülikool	8 688	860	10,1	12 541
Tartu Ülikool	14 078	1847	7,6	15 642
	34 341	3 800	9,0	12 814

*ametikohtade arv täistööajale taandatuna, allikas: Rektorite Nõukogu

Teiste haridustasemete kulumääradega võrdlemiseks tuleks lähtuda ülikoolide keskmisest kulumäärast üliõpilase kohta, mis on 12 814 eur aastas. Eelnevate andmete tõlgendamisel (ja rahvusvahelisel võrdlemisel) tuleb silmas pidada, et tegemist on ülikoolide kogukulude suhtega üliõpilaste koguarvu, mis hõlmab nii otseseid õpetamiskulusid kui ka kaudseid kulusid, teadus-arendustegevuse ja muude teenuste osutamisega seotud kulusid.

Orienteeriva võrdluse saamiseks teiste ülikoolidega võib vaadata Helsinki Ülikooli 2022. a näitajaid:⁴⁸ kogukulud 742 mln eur, üliõpilasi 31 252, akadeemilisi töötajaid 4207.⁴⁹ See annab üliõpilaste akadeemiliste töötajate suhtarvuks 7,4 ja kulude tasemeks üliõpilase kohta 23 742 eur aastas, mis ostujõu pariteete arvestades⁵⁰ on võrreldav Tartu Ülikooli kulude tasemega. Samas on Lapi Ülikooli näitajad 15,7 üliõpilast akadeemilise töötaja kohta ja kulud üliõpilase kohta 12 668 eur aastas.

9.3.2. Rakenduskõrgkoolid

HTMi haldusalas on viis rakenduskõrgkooli, mille saldoandmikust ja EHISest koondatud andmed on esitatud lisas 4.

Rakenduskõrgkoolid on sarnaselt ülikoolidega lisaks kõrghariduskuludele deklareerinud ka muid hariduskulusid (kokku 2,1 mln eur mahus). Kulude analüüsis on arvesse kogukulud, mis on 31,4 mln eur ehk 0,1% SKPst. Investeeringud moodustavad sellest 1,9 mln eur ehk 5,8% ja jooksevkulud on 29,5 mln eur.

Rakenduskõrgkoolide jooksevkuludest moodustavad tööjõukulud 69,5% (vaid Lennuakadeemias on tööjõukulude osakaal tuntavalt madalam: 59,2%) ja majandamiskulud 21,9%, mis on üsna tavapärane ja ühtlane tase.

Kõrgkoolide sisulisi erinevusi arvestades on mõistetavad ka erinevused kulude tasemes ja õppurite-õppejõudude suhtarvudes (vt Tabel 4). Samas väärib märkimist tehnikakõrgkooli, aga ka tervishoiukõrgkoolide kulude madal tase, samuti õppurite-õppejõudude suhtarv. Need jäävad alla ka kutsekoolide kuludele, olles kordades madalamad ülikoolide vastavatest näitajatest.

⁴⁸ https://www.helsinki.fi/assets/drupal/2023-05/HY_toimintakertomus_Financial_statements_2022_English.pdf

⁴⁹ <https://www.helsinki.fi/en/about-us/university-helsinki/university-numbers>

⁵⁰ Eestis 97,6% ja Soomes 126,1% EL keskmisest tasemest.

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00120/default/table?lang=en&category=t_prc.t_prc_ppp

Tabel 4. Rakenduskõrgkoolide üliõpilaste ja õpetajate/õppejõudude suhtarv ning jooksevkulude määr õppija kohta 2022, eur

	Kutse- õppe õpilasi	Üli- õpilasi	Kutse- õpetajaid	Ameti- kohti	Aka- deemilisi töötajaid	Ameti- kohti	Õppija/ õpetaja	Jooksevkulu / õppija
Eesti Lennu- akadeemia	13	253	7	0,7	59	36,0	7,3	16824
Kõrgem Kunstikool Pallas		316			113	49,4	6,4	7967
Tallinna Tehnikakõrgkool		2704			235	120,7	22,4	3956
Tallinna Tervishoiu Kõrgkool	270	1700	33	17,9	161	102,4	16,4	3519
Tartu Tervishoiu Kõrgkool	197	1308	26	18,9	82	59,5	19,2	3260
Kokku:	480	6281		37,4		367,9	16,7	4367

9.4. Eelarvestamine ja kulumudelid

Kõrghariduse rahastamisel on peamiseks lähenemiseks olnud ajalooline kulude tase, mida on aeg-ajalt korrigeeritud, lähtudes poliitilistest initsiatiividest või andes järele kuhjunud pingetele. See vastab ka paljude teiste riikide praktikale. Sellest lähtudes saab erinevalt üldhariduses sageli kasutatavast kulumudeli põhiseest rahastamispoliitikast väita, et kõrghariduse analüütilist kulumudelit on keeruline välja töötada. Põhjuseks on ühelt poolt erialade erinevused (massile orienteeritud ärikoolidest elitaarsete muusikaerialadeni), eelkõige aga nõ akadeemiliste ambitsioonide erinev tase maailmatasemel tippteadusest kohalikule tööturule orienteeritud (massi)erialadeni.

See tähendab omakorda, et rahvusvaheliselt konkurentsivõimeliste õppesuundade/ programmide väljaarendamiseks on vaja rakendada vastavalt sihitud meetmeid ja rahastamisel ei saa lähtuda keskmisest „tasasest mänguväljast“.

Kõrghariduse kulumudelite probleeme käsitleb ka varasem kaardistus, mille raames töötati välja ja piloteeriti kulude mudeldamise metoodika kahe õppekavagrupi näitel.⁵¹

9.5. Järeldused

1. Suhteline kõrghariduse rahastamise tase ning üliõpilaste ja akadeemilise personali suhtarv on enam-vähem võrreldavad teiste EL riikide tasemega või isegi keskmisest paremad, jäädes samas alla Põhjamaade näitajatele. Sellele vaatamata on kõrghariduse rahastamises pinged, mis on tingitud rahastamise pikaajalisest langustrendist, aga ülikoolide puhul eelkõige rahastamismudeli fragmenteeritusest ning kõrghariduse ja teaduse rahastamise omavahelistest suhetest. Raske on põhjendada lähenemist, et kõrgharidust tuleks rahastada tasemel 1,5% SKPst, millele lisanduks senise poliitilise kokkuleppe kohaselt 1% SKPst teaduse raha, mis võimaldaks hoida ülikoolides teadlased ja õppejõud nõ eraldi rahastamisel.
2. Lisaks on Eesti kõrgharidusel kaks põhimõttelist struktuurset probleemi.

⁵¹ Kõrghariduse kulumudeli väljatöötamine ja piloteerimine. <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:1001572>

Esiteks on Eesti seadnud kõrge eesmärgi anda 45% 25–34aastastele kõrgharidus ja seda püütakse saavutada eelkõige ülikoolide abil (ülikoolides õpib 34 300 ja rakenduskõrgkoolides vaid 11 246 üliõpilast) olukorras, kus ülikoolide õpe on üldjuhul kaks korda kallim (Eestis isegi kolm korda kallim). Näiteks Soomes on akadeemilise ja rakenduskõrghariduse üliõpilaste arvud peaaegu võrdsed.

Teiseks oleme väikese riigina sunnitud piirduma peaaegu igal erialal vaid ühe õppeasutusega, mistõttu on need erialad automaatselt Eesti keskmised ka rahastamistasemelt. Samas on meil õigustatud ambitsioon pürgida rahvusvahelisele tipptasemele, mis on reeglina jõukohane vaid suuremate riikide nn eliitülikoolidele (*Ivy League*, *Spitzenuniversitäten Initiative*, jpt), mis eristuvad ka keskmisest oluliselt kõrgema rahastamistaseme poolest.

3. Kõrghariduse (ja teiste haridustasemete) rahastamise analüüsist saab järeldada, et ühiskonna vajadustest lähtuva ja pikaajaliselt jätkusuutliku kõrghariduse ning sellega sisuliselt integreeritud teaduse tagamiseks on vaja leida esitatud struktuursetele probleemidele Eesti oludele vastav tasakaalustatud lahendus. Rahastusprobleeme tuleks lahendada pigem konkreetsetele väljakutsetele keskendudes, mitte taotlede makrotasandi sihttasemete kaudu lausalist rahastuse tõusu.

10. Huvi- ja täiskasvanuharidus

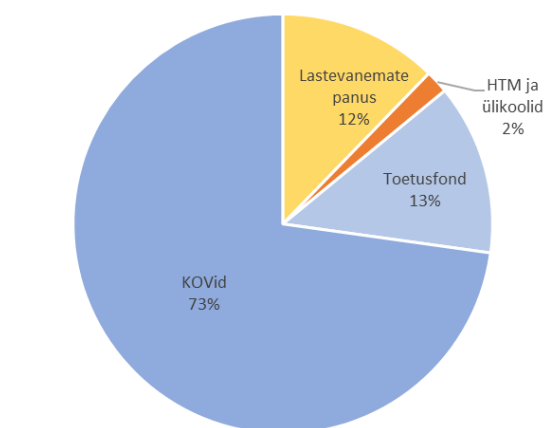
Valitsuskulude klassifikaatoris on tasemeõppe kõrval ka noorte huvihariduse (kood 9510) ja täiskasvanute täienduskoolituse (kood 9500) tegevusalad, mille konsolideeritud kogukulud 2022. aastal olid vastavalt 78,3 ja 10,6 mln eur, s. o kokku 88,9 mln eur ehk 3,89% hariduskulude üldsummast. Rahvusvahelises võrdluses on Eesti kulud sel tegevusalal EL keskmisest tasemest oluliselt kõrgemad: 0,3% vs 0,1% SKPst)⁵² (vt lisa 3). Huvihariduse ja täiskasvanuhariduse kulusid on järgnevas käsitletud eraldi.

10.1. Huviharidus

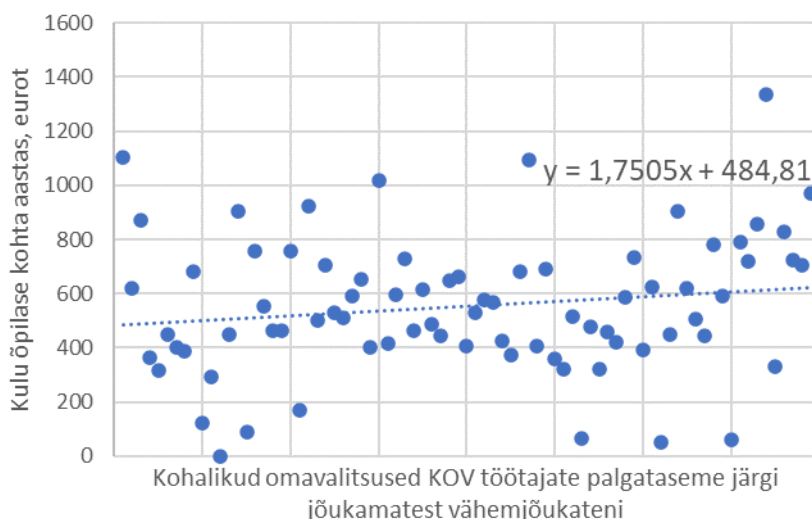
Huvihariduse kulud jaotuvad KOVide (76,9 mln eur), HTM (1 mln eur) ja ülikoolide (teadus- ja tehnoloogiakoolid, 0,4 mln eur) vahel. Huviharidust rahastatakse valdavalt KOVide eelarvest, riigi toetusfondi kaudu eraldati KOVidele 10,3 mln eur, lastevanemate panus osalustasudena oli 9,6 mln eur ehk 12,3% kogukuludest (vt Joonis 23).

KOVide huvihariduskuludest moodustavad jooksvad kulud 68,1 mln eur, s.o 88,6% kogukuludest. Huvihariduse kulusid on deklareerinud kõik KOVid (v.a Kihnu), samas on KOVide toetus huviharidusele siiski üsna erinev.

Joonisel 24 on esitatud huvihariduse jooksevkulude määr arvestatuna KOVide üldhariduskoolide õpilaste (NB! mitte huvihariduses osalevate noorte) kohta.



Joonis 23. Huvihariduse rahastamine 2022



Joonis 24. Huvihariduse kulud üldhariduse õpilase kohta 2022

Keskmine rahastamistas on 469 eur aastas. Jooniselt on näha rahastamistasemete suur erinevus (see võib olla põhjustatud nii raamatupidamislikest erisustest kui individuaal- ja rühmaõppe erinevast kulumäärast), aga ka selle statistiline tõus vähem jõukate KOVide kasuks.

⁵² Eurostat. General government expenditure by function (COFOG) (2022).

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp\\$defaultview/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp$defaultview/default/table?lang=en)

10.2. Täiskasvanute täienduskoolitus

Täiskasvanute täienduskoolituse kulusid on deklareerinud eelkõige HTM (6,7 mln eur), Tallinn (0,7 mln eur) ja Tartu (0,6 mln eur). Enamiku kuludest moodustavad nende alluvuses olevate kutse- ja rakenduskõrgkoolide pakutavate täienduskoolituste kulud.

HTM ja Harno on täienduskoolituse koodi alt andnud eelkõige toetusi: vastavalt 1,4 ja 1,9 mln eur.

Lisaks nendele on täienduskoolituse kulusid deklareerinud Tallinna Ülikool (0,6 mln eur) ja TalTech (1,7 mln eur), ent mitte Tartu Ülikool jt ülikoolid, mis viitab ilmselt erisustele raamatupidamiseeskirjades ja/või -praktikates.

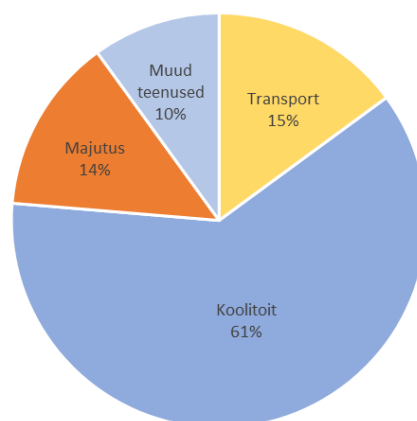
10.3. Järeldused

1. Huvihariduse ja täienduskoolituse kulud moodustavad tuntava osa kogu hariduskuludest ning on valdavalt kaetud avalikest vahenditest. KOVid pakuvad huviharidust rahvusvahelises võrdluses arvestatavas mahus,⁵³ ühtlaselt üle Eesti, ent rahalises arvestuses väga erineval määral.
2. Väärib kaalumist, kas KOVide huvihariduse formaalselt sihtotstarbeline toetus toetusfondi kaudu on põhjendatud või tuleks see muuta KOVide üldise rahastuse osaks.

⁵³ Eurostat. General government expenditure by function (COFOG) (2022).
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp\\$defaultview/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp$defaultview/default/table?lang=en)

11. Hariduse abiteenused

Toetavate teenuste kogumaht oli 2022. aastal 81,1 mln eur ehk 3,6% hariduse kogukuludest, mis on EL keskmisel tasemel. Kulud jagunesid erinevate teenuste vahel järgmiselt: koolitoit 49,8 mln eur, transport 12,1 mln eur, majutus 11,1 mln eur ja muud teenused 8,1 mln eur (vt Joonis 25).



Joonis 25. Hariduse abiteenuste jaotus 2022

11.1. Transport

Transpordikulud jagunevad HTMi (0,8 mln eur) ja KOVide (11,3 mln eur) vahel, sõltudes otseselt koolivõrgu vajadustest. KOVid katavad transpordikulud oma eelarvest.

11.2. Koolitoit

Koolitoidu kulud jaotuvad HTMi (6,4 mln eur) ja KOVide (39,9 mln eur) vahel. Ilmse raamatupidamisliku veana on TTÜ Üliõpilasküla deklareerinud 3,5 mln eur ulatuses koolitoidu kulusid, mis tõenäoliselt peaksid olema kajastatud majutuskulude all. Riik toetab KOVide koolitoidu kulusid toetusfondi kaudu 24,2 mln euri ulatuses.

11.3. Majutus

Majutuskulud jagunevad HTM (8,8 mln eur) ja KOVide (2,3 mln eur) vahel. HTM suurem osakaal on seotud HEV koolide kuludega.

11.4. Muud hariduse abiteenused

Muid abiteenuseid deklareerisid KOVid kogumahu 8,1 mln eur, neist enim Tartu – 2,1 mln eur.

11.5. Järeldused

Toetavate teenuste rahaline määr on EL keskmisel tasemel.⁵⁴ Kaalumist vääriks koolitoidu riigieelarvelise sihtotstarbeliste toetuse mõttekus – see võiks kuuluda pigem KOVi üldtulude (eraldis maksutuludest või tasandusfondist) hulka.

⁵⁴ Eurostat. General government expenditure by function (COFOG) (2022).
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp\\$defaultview/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp$defaultview/default/table?lang=en)

12. Teadus- ja arendustegevus hariduses

Selle tegevusala koodiga (097) on deklareeritud kulusid 101,7 mln eur mahus, sh HTM (27,6 mln eur), ETAG (12,6 mln eur) ja ülikoolid (61,1 mln eur). Kulud moodustavad ligi 0,3% SKPst ja ületavad oluliselt rahvusvahelist võrreldavat taset.

12.1. Teadus- ja arendustegevuse liigenduse probleemid

Teadus- ja arendustegevuse (edaspidi TA) liigendus COFOGi klassifikaatori alusel näeb TA kulusid ette kõigis kümnes valitsemisfunktsioonide valdkonnas üldvalitsemisest sotsiaalteenusteni, kusjuures alusuuringuid kajastatakse üldvalitsemise valdkonnas baasuuringute koodi 014 all ning rakendusuuringuid ja arendustöid vastavas valdkonnas selle valdkonna koodi all. Selle põhimõtte kohaselt kuuluks 097 koodiga kajastamisele vaid haridusvaldkonna edendamisele suunatud TA tegevus ja mitte kogu haridusasutustes tehtav TA tegevus.

Klassifikatsiooniprobleemidele viitab tõsiasi, et ülikoolidest deklareerisid 097 koodiga TA kulusid vaid osa ülikoolidest, sh suurima osa TalTech (44,9 mln eur), samas kui Tartu Ülikool ei deklareerinud selle koodiga kulusid üldse. Klassifikatsiooniprobleemide tõttu korrigeerib Statistikaamet saldoandmiku andmeid TA kulude osas, lähtudes ülikoolide teadusstatistikast.

12.2. Järeldused

Haridusvaldkonna TA tegevusala kajastamine saldoandmikus ei ole usaldusväärne. Statistika usaldusväärsuse ja rahvusvahelise võrreldavuse tagamiseks tuleks HTMil koos Statistikaametiga sarnaselt teiste ministeeriumidega üle vaadata ja ülikoolidega läbi rääkida COFOGi klassifikaatori kasutamise alused ja praktika.

13. Muu haridus, sh hariduse haldus

Selle tegevusala koodi (098) alla kuuluvad mujal kajastamata haridusalased tegevused, sh hariduse haldusega seotud tegevused HTMis ja teistes riigiasutustes, samuti KOVIDes. Tegevusala hõlmab hariduspoliitika ja selle rakendamiseks vajaliku (eelarved, õigusaktid, standardid) väljatöötamist ja seiret, haridusasutuste tegevuslubade menetlemist, registrite pidamist jms. Tegevusala kogumaht oli 2022. aastal 80,7 mln eur, st üle 0,26% SKPst, mis ületab kaks korda rahvusvahelist taset.

HTMis ulatusid hariduse halduse jooksvad kulud 14,8 mln eurini. Lisandusid Harno (11,4 mln eur), samuti SA AHHA (3,3 mln eur) ja SA Kutsekoja kulud (2,6 mln eur). Lisaks kajastatakse selle tegevusala all Eesti Keele Instituudi (1,8 mln eur) ja Keeleameti kulud (0,6 mln eur), samuti Teaduste Akadeemia ja TA kirjastuse kulud (kokku 2 mln eur).

13.1. Kulude liigenduse probleemid

Lisaks nimetatud asutustele on selle tegevusala alt saldoandmikus 26,7 mln eur ulatuses kulusid deklareerinud TalTech. See ei vasta sisuliselt ilmselt tegevusala määratlusele ja need kulud tuleks deklareerida kõrghariduskuludena.

13.2. Järeldused

Hariduse halduse kulud ületavad oluliselt rahvusvahelist taset, ent osa selle tegevusala alla koondatud kuludest (Teaduste Akadeemia, Keeleamet ja Eesti Keele Instituut) ei pruugi olla rahvusvaheliselt võrreldavad. Kindlasti tuleb korrigeerida TalTechi puudutavaid saldoandmiku andmeid.

14. Tegevuspõhise eelarvestamise ja kulupõhise finantshalduse/aruandluse seosed

Eelnev hariduskulude analüüs põhineb saldoandmikel, kus kulude hariduslikku sisu kajastab vaid tegevusala kood. Et analüüsi saaks sisulisemalt seostada haridusvaldkonna juhtimisega, peaks viima selle tulemused vastavusse hariduse valdkonna eelarvega.

14.1. Eelarvestuse korraldus

Avaliku sektori tegevust rahastatakse riigieelarve kaudu kooskõlas strateegiliste arengudokumentidega ja nendes sätestatud eesmärkide saavutamiseks, lähtudes tegevuspõhise riigieelarve (TERE) põhimõtetest. Riigieelarve vahendid on liigendatud tulemusvaldkondade, programmide, programmimeetmete ja meetmetegevuste kaupa. 2022. a riigieelarves oli HTM valitsemisala tegevus jaotatud nelja tulemusvaldkonda ja viide programmi, kus oli kokku 8 meetet ja 22 programmegevust.

Riigieelarve seaduses on kulude liigendamise ja ka riigieelarve täitmise aruandluse sisuliseks tasemeks programmi tegevus. Lähtudes tegevuspõhise eelarvestamise põhimõtetest, peaksid asutuste tegevused jagunema erinevateks teenusteks (TERE teenusteks), mis oleksid iga valdkonna sisulise tegevuse põhilisteks juhtimisobjektideks ja mille kaudu peaks toimuma kogu haridusvaldkonna korraldus, sh kuluarvestus. RAMi juhtimisel on välja arendatud eelarvestamise, kuluarvestuse ja aruandluse süsteem ning loodud infotehnoloogiline taristu.

Idealis peaks niisugune finantskorraldus sisulise kuluarvestuse kaudu, eriti seoses kaudsete kuludega, tagama haridusteenuste klassikalise kuluarvestusega võrreldes kõrgema kuluefektiivsuse. Tegelikuses TERE süsteemi küll rakendatakse, kuid see ei võimalda teenuste sisulist juhtimist ministeeriumi tasandil. Selleks tuleks kasutada TERE teenusest detailsemat, ressursikoodidel põhinevat lahendust, mis on HTM-is olemas, kuid vajab edasiarendamist ja rakendamist.

14.2. Eelarve täitmise seire ja finantsarvestuse korraldus

Eelarve täitmist seiratakse TERE tegevuste põhiste ressursikoodide tasemel. Sisulist kuluarvestusel põhinevat haridusökonoomilist analüüsi napib. Kulumudeleid tegevuspõhise eelarvestamise ja tegevuspõhise kuluarvestuse mõistes ei kasutata.

14.3. Järeldused

1. TERE teenuste põhine vaade ei ole ministeeriumi tasandil piisav juhtimisinstrument, et saada juhtimisotsuseid võimaldava detailsusega ülevaadet ühe teenuse raames tehtavatest tegevustest ja nendega seotud kuludest.
2. HTM tasandil on vaja tugevdada haridusökonoomilise analüüsi võimekust ning välja töötada strateegiliseks juhtimiseks vajalik sidus eelarvestamise, kuluarvestuse ja eelarve kasutamise seire süsteem, mis võimaldaks teenusepõhise riigieelarve süsteemis sisuliselt jälgida eelarvevahendite kasutamise tõhusust ja mõjusust.

3. Ministeeriumide haldusala eelarved, mis on riigieelarves eristatud tegevuste kaupa, ei ole avalikkusele piisavalt informatiivsed ega läbipaistvad. Samas ei ole tegu üksnes Haridus- ja Teadusministeeriumi probleemiga – eelarvestamispõhimõtete muutmine nõuab riigisisest poliitilist kokkulepet.

15. Kuluarvestuse probleemid

Kuluarvestuse üldine probleem on ebaühtlus asutuste kulude kajastamisel. Konkreetsemate järelduste tegemiseks tuleb iga kord kontrollida kajastamise metoodikat ja sellest kinnipidamist.

15.1. Alusharidus

1. EHISesse kantud lasteaiakoha maksumused lasteasutuste kaupa (KOVide omavahelise arvelduse alus) kõiguvad vahemikus 0–988 eur kuus ja on keskmiselt 383 eur/kuus (Tallinnas üle linna 302.70 eur kuus). See viitab olulistele metodoloogilistele erinevustele alushariduse tegelike kulude arvestamisel. Kui soovida EHISe andmetelt sisulist tähendust, tuleks välja töötada ühtne metoodika.
2. KOVide esitatud kuluhinnangud katavad 60–70% tegelikest kuludest ja on väga ebaühtlased. Tegelik arveldussumma tundub olevat väiksem kui saldoandmikus kajastub (deklareeritud 4000 eurot, tegelik 6000 eurot).
3. Tegevuskulu arvutamise metoodika ei sisalda investeeringukomponenti.

15.2. Üldharidus

1. KOVid esitavad andmeid üle oma haldusala konsolideeritult, st kulude jaotus kooliti võib suuresti erineda. Ka osa majandamiskulusid kaetakse KOVides tsentraalselt ja nende jaotust koolide vahel ei ole lihtne kindlaks teha. Sama järeldus kehtib osaliselt ka riigikoolide puhul, kus ühtsetel alustel koostatud saldoandmik esitatakse vaid kogu HTM haldusala kohta. Seetõttu on kuluanalüüs koolide tasemel raskendatud ja tulemused kohati võrreldamatud.
2. Et jälgida koolide rahakasutuse efektiivsust, vääriks arutelu, kas kehtestada koolipidajatele ühtsed reeglid koolide finantstegevuse kajastamisel. See võimaldaks langetada paremaid juhtimisotsuseid.

15.3. Kutse- ja kõrgharidus

1. Sarnaselt üldharidusega ei ole kutse- ja rakenduskõrgkoolide kulusid võimalik analüüsida õppeasutuste kaupa, kuna andmed on üle haldusala konsolideeritud ja osa kulusid katab HTM otse.
2. Kutsehariduse finantsarvestuses võiks kaaluda, kas oleks otstarbekas eristada majandamiskuludes sisalduvat taristu ülalpidamiseks kuuluvat halduskulu ja õppekavade täitmiseks kuuluvat õppematerjalide kulu.
3. Raamatupidamisarvestuses on ebajärjekindlust kulude klassifitseerimisel tegevusalati: kutsekoolid deklareerivad kulusid lisaks kutsehariduskoodile 093 ka teiste tegevusalade alt (095, 096 ja 098).
4. Rakenduskõrgkoolide kutseõppe koodiga kulud moodustavad vaid (väiksema) osa seal antava kutsehariduse kogukuludest. Rakenduskõrgkoolide pakutava kutseõppe rahastuses ei sisaldu halduskulude komponenti, st ruumide ja hoonete kulusid. Kutseõppe kuluks saab kool kanda vaid kutseõppe eelarves eraldatud raha. Seetõttu kajastuvad rakenduskõrgkoolide kutseõppega seotud hoonete ja ruumide kulud kõrghariduskuludes.⁵⁵

⁵⁵ Sellest tuleneb nt madal kulude tase õppija kohta Tartu Tervishoiu Kõrgkoolis (2564 eur aastas).

5. Lisaks õpetajatele on kutsekoolides palju õppetööga seotud tugitöötajaid. Et vältida moonutusi õpilaste arvus õpetaja kohta või õpetajate keskmise palga arvestuses, tuleks kaaluda kuidas kuludes kajastuvat erisust välja tuua.
6. Ülikoolid deklareerivad täienduskoolituse kulusid eri põhimõtete järgi. Oluline oleks teada, kas täienduskoolitust pakutakse riikliku rahastuse arvelt või kaetakse kulud õppijate poolt või sihtotstarbelistest eraldistest. Ka hariduse teadus- ja arendustegevuse ning hariduse halduse kulude deklareerimine vajab ühtlustamist.

16. Lõppsõna

Hariduskulude analüüs lähtus soovist saada süsteemne ülevaade haridussektori kulutustest, kulustruktuuri asjakohasusest ja võimalustest haridussektori eelarvet eesmärgipärasemalt kasutada. Lisaks detailsele sissevaatele Eesti hariduskulutuste struktuuri tõi analüüs välja kohad, kus oleks vaja andmeid täpsemalt analüüsida (näiteks kutsehariduse kulud) või korrastada kulude deklareerimist. Analüüsi tulemused aitavad luua haridusvaldkonna osaliste vahel ühist arusaama hariduskulude arvestuspõhimõtetest, selgitada välja ja kõrvaldada andmelünki ja meetoodika puudusi ning annavad sisendi sidusama eelarvestamis-, kuluarvestuse ja -analüüsi süsteemi väljaarendamiseks.

17. Sõnastik

Alusharidus – koolieelne haridus lasteaia/hoius lapse arengu ja koolivalmiduse toetamiseks. Eestis on alusharidus vabatahtlik. Eri riikide lastehoiu- ja alusharidussüsteemid on väga erinevad: lastehoid võib, aga ei tarvitse olla haridussüsteemi osa, hoiu- ja hariduskulude proportsiooni arvestatakse erinevalt, erineb hariduslik sisu ja maht ning hariduskohustuse algus (5–7a).

Hariduskuludena – saldoandmike esitajate hariduse tegevusala koodiga (algusega 09) kontode deebetsaldo ja kreditsaldode vahe tööjõukulude, majandamiskulude, sotsiaaltoetuste, sihtfinantseerimise, tegevustoetuste, maksu-, riigilõivu- ja trahvikulude, muude tegevuskulude, finantstulude ja -kulude ning põhivara kontodel.

Haridussektor – kõik hariduse valdkonnas kulusid teinud valitsussektori üksused (sh ministeeriumid, 79 kohalikku omavalitsust, avalik-õiguslikud ülikoolid, HTM allasutused jt).

Jooksevkulud – käesoleva analüüsi tähenduses kõik kulud kokku miinus põhivara soetused ja käibemaks põhivara soetustelt. Vrd tegevuskulud.

Konsolideerimine – sektorisiseste tehingute kõrvaldamine, et vältida nende mitmekordset arvestamist ja saada kuludest/tuludest koondandmeid kogu valitsussektori kohta. Konsolideeritud (haridus)kuludesse ei arvestata ka käibemaksu ja teisi riigimakse, sest neid käsitletakse sisekäibena. Valitsussektori konsolideeritud kulusid kasutatakse hariduskulude rahvusvaheliseks võrdlemiseks.

Kulumudel – meetodika, mis võimaldab analüüsida haridusvaldkonna kulusid, koondades otsesed ja kaudsed kulud, mis on vajalikud kvaliteetse hariduse pakkumiseks mis tahes haridustasemel. Kulumudeli väljatöötamisel arvestatakse nii otseseid tööjõu- ja tegevuskulusid kui ka kaudseid kulusid. Kulumudeli abil saab mõõta õppe maksumust õppija kohta, prognoosida ja analüüsida kulustruktuuri ja kulukomponentide suurust. See omakorda toetab andmepõhist eelarvestamist, aitab selgitada hariduse rahastamise puudujääke ja nende sõltuvust erinevatest teguritest. Kulumudeli kasutamise eesmärk on tagada haridusressursside läbipaistev ja tõhus kasutamine, võimaldades teha informeeritud otsuseid õppe rahastamise, ressursside jaotamise ja õppeprotsessi korraldamise kohta.

Kulukäitur – mõjur, sündmus, toiming, koefitsient, tegur või näitaja, mis põhjustab muutusi kuluobjektis ja mille abil jagatakse kulud kuluobjektile.

Saldoandmik – finantsandmestik, mis kajastab raamatupidamiskohuslaste majandustehinguid teiste majandusüksustega. Andmike alusel on tehinguid võimalik liigitada asutuse tegevusalade kaupa (sh haridus, kood 09). Andmikud võimaldavad analüüsida kogu valitsussektori haridusvaldkonnas tehtud kulutusi.

Tegevuskulud – avaliku sektori finantsarvestuse mõistes järgnevate kontogruppide kulud kokku: antud toetused, tööjõu- ja majandamiskulud, muud kulud (sh põhivara amortisatsioon ja ümberhindlus).

18. Lisad

1. Hariduskulud tegevusalade lõikes 2013–2023
2. Konsolideeritud hariduskulud 2022
3. Euroopa Liidu riikide hariduskulud majandusliku sisu järgi 2022
4. Ülikoolide kulud 2022
5. Toetuste ja sihtfinantseerimiste risttabel 2022