

Kõrgkoolide tulemuslepingute täitmine

Mis on toimunud kõrghariduse rahastamises?

Kõrgkoolide tulemuslepingute täitmine

Mis on toimunud kõrghariduse rahastamises?

Mida me auditeerisime?

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas kõrghariduse rahastamissüsteemi muudatused, millega on soovitud kõrgkoolide rahastamine seada sõltuma mõõdetavatest tulemuseesmärkidest, on aidanud kaasa riikliku koolitustellimuse täitmisele ja riigi prioriteetide saavutamisele loodus-, täppis- ja tehnikateaduste edendamisel.

Riigikontroll analüüsis, kas 2008. aastal lõppenud auditis „Kõrghariduse riiklik koolitustellimus“ välja toodud probleemid riikliku koolitustellimuse täitmisega on lahenenud ning 2009. aastast kasutusele võetud tulemuslepingud edu toonud. Samuti hinnati, milliseid probleeme võiks lahendada 2013. aastast rakenduv uus rahastamissüsteem.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Eesti riigieelarvest makstakse 2012. aastal tulemuslepingutes hõlmatud riikliku koolitustellimuse ning muude lepingus toodud tegevuste katmiseks kõrgkoolidele 117,5 miljonit eurot, mis on 23,8% Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarvest. Lisaks rahastatakse kõrghariduse pakkumisega seotud tegevusi ka ELi programmidest (nt mobiilsustoetused, kõrgkoolide koostöö ja e-õppe arendamine) ning kõrgkoolidele antakse nii riigieelarvest kui ka ELi toetustest investeringuraha (teadus- ja arendusasutuste, kõrgkoolide ning rakenduskõrgkoolide õppe- ja töökeskkonna infrastruktuuri ajakohastamiseks antakse aastatel 2007–2013 ligi 145 miljonit eurot).

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul pole 2009. aastal toimunud tulemuslepingutel põhinevale kõrgkoolide rahastamisele üleminek Haridus- ja Teadusministeeriumi või kõrgkoolide tegevuses olulist muutust toonud. Endiselt on probleemideks riikliku koolitustellimuse täitmata jäämine, õpingute katkestamise suur näitaja ja vähene koostöö ülikoolide vahel. Rahastamisotsuste langetamisel pole tulemusnäitajad määravad olnud. Küll aga on suurenenud ja suureneb veelgi halduskoormus.

Uues ülikooliseaduses on täpsustatud küll tulemuslepingute olemust, kuid endiselt jäävad mitmed olulised küsimused lahendusetu. Ei ole selge, kuidas seadusemuudatused aitavad saavutada haridus- ja teadusministri välja öeldud eesmärki „kasvatada kõrghariduse kvaliteeti ja tulemuslikkust, suurendada kõrgkoolide vastutust ning vähendada kõrghariduse killustatust“.

Olulisemad auditi tähelepanekud:

- **Kõrgkoolide arv on vähenenud ja üliõpilaste arv on kahanemas.** Toimunud muutusi ei saa aga otseselt seostada muudatustega rahastamissüsteemis. Kõrgkoolide arvu vähenemise viie võrra on tinginud peamiselt erakoolide sulgemine või ühendamine õppekavagruppide üleminekuhindamise ning doktoriõppekavade negatiivse akrediteeringu tagajärjel. Üliõpilaste arv on 2008. aastaga võrreldes vähenenud u 500 võrra ja seda põhiliselt tasulises õppes õppijate arvelt, riigieelarvelistel õppekohtadel õppijate arv on

seevastu kasvanud. Enim on kasvanud loodus- ja täppisteaduste erialadele vastuvõetute osakaal. Kõige populaarsemaks valikuks on aga endiselt sotsiaalteadused, ärimus ja õigus, kuid kui 2007/2008. õa asus sotsiaalteadusi õppima 38% kõikidest vastuvõetutest, siis 2011/2012. õa oli nende osakaal vähenenud 30%-le, peamiselt riigieelarveväliste õppekohtadele vastuvõetute vähenemise tõttu. Need muutused on kooskõlas riigi strateegiliste eesmärkidega.

- **Riigil jääb endiselt saamata kokkulepitud hulk lõpetanuid.** Kuigi võrreldes 2008. aastaga on riikliku koolitustellimuse täitmine veidi paranenud, on lõpetajate arvu tagamisega probleeme endiselt kõigil õppetasetel. Riiklikku koolitustellimust ei suudeta täita isegi koos tasulistel õppekohtadel õppinud lõpetajatega. Probleemiks on lõpetajate tagamine eeskätt riigile prioriteetsetes valdkondades nagu loodus- ja täppisteadused ning tehnika, tootmise ja ehituse valdkonnas. Peamiseks põhjusteks, miks tellimus täitmata jääb, on sisseastujate puudus ning õpingute katkestamine (keskmiselt katkestab õpingud 15,1% üliõpilastest). Katkestamise põhjusteks on omakorda suutmatus õpingutega toime tulla ning majanduslikud raskused. Kõige rohkem jäetakse õpingud pooleli just loodus- ja täppisteadustes – pea viiendik üliõpilastest. Riigieksamite sooritamise statistika ei tööta ka neile erialadele sisseastujate hulga kasvu.
- **Lõpetajate tellimisel põhinev kõrghariduse rahastamissüsteem ei ole hästi tööle hakanud.** Riigikontroll tõi 2008. aasta auditis välja, et riikliku koolitustellimuse põhine rahastamissüsteem tegelikkuses ei tööta, st ülikoolid ei saa tagada ette nähtud arvu lõpetajaid. Lõpetajate hulk ei sõltu ainult ülikoolide tööst ning üksnes lõpetajate arvu rahastamine võib kaasa tuua õppekvaliteedi languse. Ministeeriumil pole võimalik praktikas ka saamata jäänud lõpetajate arvelt rahastamist tulevasel perioodil vähendada, sest see halvendaks oluliselt koolide võimalusi pakkuda kvaliteetset haridust. Kuna üliõpilaste arv on demograafilistel põhjustel nagunii vähenenud, seab peamiselt lõpetajate arvu põhinev rahastamissüsteem ohtu ülikoolide majandusliku toimetuleku. Seetõttu oli Haridus- ja Teadusministeerium sunnitud kõrghariduse rahastamissüsteemi muutma. Alates 2009. aastast püüdis ministeerium probleemi lahendada, sõlmides kõrgkoolidega tulemuslepingud, milles lisaks lõpetajate arvule plaaniti kokku leppida ka muudes tulemusnäitajates.
- **Tulemuslepinguid ei ole senini suudetud korralikult ära sisustada.** Tegelikkuses on siiani kõrgkoolide tulemuslikkust hinnatud peaaesjalikult lõpetajate arvu järgi ja muid tulemusnäitajaid ei ole senini lepingutesse lisatud. Piiratud on mõnede lisategevuste loetlemisega (nt loodus- ja täppisteaduste populariseerimise või täiendusõppe tegevused). Tulemuslepingud pole oluliselt kaasa aidanud ka koostööle kõrgkoolide vahel, kuigi Haridus- ja Teadusministeerium on püüdnud toetada ühisõppekavade loomist. Endiselt on aga enam kui ühes õppeasutuses riigi raha eest võimalik õppida 68% koolitusalasid (samasse õppekavade rühma kuuluvate õppekavade järgi). Ligikaudu kolmandiku koolitusala õpetamine toimus enam kui kahes õppeasutuses.

- **2013. aastal rakenduvad muudatused teevad kõrgkoolide rahastamise keerulisemaks ja suurendavad halduskoormust. Paljud probleemid jäävad aga kõrghariduses tõenäoliselt alles.** Põhimõttelise üleminekuga tulemusnäitajatel põhinevale tegevustoetusele on Haridus- ja Teadusministeerium asunud lahendama probleemi, et riikliku koolitustellimuse süsteem tegelikkuses ei tööta. Siiani puudub aga ministeeriumil kogemus, kuidas paljude tulemusnäitajate alusel kõrgharidusele raha jagada. Kõiki sätestatud näitajaid ei ole võimalik tegelikkuses piisava kindlusega hinnata (nt lõpetanute tööhõive) või ei lange tulemusnäitajad kokku tegevustoetuse kasutamise eesmärgiga (nt välisüliõpilaste ja -õppejõudude arv, kui eraldatav tegevustoetus on mõeldud eestikeelse kõrghariduse toetamiseks). Siiani on ebaselge, kas ja kuidas hakkab riik sekkuma õppekohtade loomisesse eri erialadel. Seetõttu näeb Riigikontroll ohtu, et uus rahastamissüsteem toob küll suurema halduskoormuse nii kõrgkoolidele kui ka ministeeriumile, kuid see on läbipaistmatu ja ei aita kaasa sisulistele muudatustele kõrghariduses. Riik ei saa endiselt loodetud hulgal lõpetajaid, sest paljud kõrghariduse probleemid tulenevad üldharidusest ja tööturu olukorrast, mida kõrghariduse rahastamise reform ei saa lahendada.
- **Avalik-õiguslike ülikoolide finantsolukord on üldiselt rahuldav, kuid tulevik on ebaselge.** Raamatupidamislikult on siiski ülikoolide kulud ületanud tulusid ja seda peamiselt hoonete ja muu põhivara kulumise ehk amortisatsiooni tõttu. Seoses suurte investeringutega on oht, et ka tulevikus jääb tegevustulem amortisatsiooni tõttu negatiivseks (kulud ületavad tulusid). Lühiajaline negatiivne tegevustulem ei tähenda, et ülikoolid ei tuleks majandamisega toime. Samas kui tegevustulem on negatiivne pikemat aega, siis see vähendab ülikoolide suutlikkust parendada oma kinnisvara ning tagada varade säilimine. Majanduslikult kõige keerulisemas olukorras on Eesti Kunstiakadeemia ning Tallinna Ülikool. Eesti Kunstiakadeemia finantsraskused on tingitud eeskätt ebaõnnestumisest uue hoone ehitamisel. Tallinna Ülikooli probleemid on seotud peaaesjalikult kiire laienemisega ja sellest tingitud kulude kiire kasvuga. Kõik ülikoolid on samas oma tulevikuproгноosides optimistlikud, sest Haridus- ja Teadusministeerium on ülikoolidele raha juurde lubanud. Avalik-õiguslike ülikoolide finantskohustuste võtmine ning riigi roll tekkinud finantsraskuste lahendamisel ei ole piisavalt selgelt reguleeritud.

Mida me soovitasime?

Kuna käesoleval aastal vastu võetud ülikooliseaduse ja teiste seaduste muudatustega on kõrghariduse rahastamisel otsustatud üle minna tulemusnäitajatel põhinevale tegevustoetusele, tegi Riigikontroll mitmeid soovitusi, kuidas valitud süsteemi ellu viia. Riigikontroll soovitab haridus- ja teadusministril järgmist:

- Vältida selliste tulemusnäitajate kasutamist tulemuslepingutes, mille täitmist ei ole võimalik objektiivselt hinnata (nt lõpetanute tööhõive). Kasutada kõrgkoolide rahastamisel eeskätt selliseid tulemusnäitajaid, mis oleksid seotud rahastamise eesmärkidega. Mitte hinnata kõrgharidust pakkuvate asutuste tegevust selliste kriteeriumite alusel, mille täitmiseks tegevustoetus pole suunatud (nt välisõppejõud, välisüliõpilased ja välismaal õppimine). Teha vajaduse korral

Vabariigi Valitsusele ettepanek algatada ülikooliseaduse jt seaduste muutmine.

- Panna paika selged põhimõtted, millest lähtuvalt riik tellib kõrgkoolidelt õppekohtade avamist ning kuidas peaksid tulevikus selguma riigi vajadused õppekohtade avamiseks.
- Pöörata senisest enam tegevustoetuse eraldamisel tähelepanu kõrgkoolide omavahelisele koostööle ja eelistada neid kõrgkoole, kus vastavas õppevaldkonnas õpetavad parimad teadlased.
- Arvestada tulemusnäitajate väljatöötamisel nende andmete kogumise ressursimahukusega. Vältida selliseid tulemusnäitajaid, mida ei kasutata rahastamisotsuste tegemisel või statistiliste andmete koondamisel ning mille puhul andmete koondamine ja kontroll nõuab liigset ressursikulu.
- Sätestada rakendusaktides ning sõlmitavates lepingutes selgelt tegevustoetuse vähendamise ja suurendamise tingimused.
- Koostöös rahandusministri ning justiitsministriga algatada ülikooliseaduse muutmine, et reguleerida täpsemalt finantskohustuste võtmine ja nende täitmata jätmise tagajärjed (kehtestada näiteks netovõlakooormuse piirmäär või kohustus laenu võtmine kooskõlastada Vabariigi Valitsusega). Samuti tuleks selgemalt reguleerida avalik-õiguslike ülikoolide varade ja kohustuste üliminek nende lõpetamise korral.

Haridus- ja teadusminister vastas Riigikontrollile, et nõustub auditaruande järeldustega. Kõrghariduse rahastamise korraldus vajab muutusi ning esitatud soovitused tulevad uuele rahastamissüsteemile üleminekul kasuks. Tulemuslepingute üle toimuvatel läbirääkimistel on kavas arvestada ühiskonna vajadustega ning kehtestada teatud valdkondades ka kvantitatiivsed eesmärgid. Samas rõhutab minister, et eesmärkide seadmisel tuleb vältida liigset detailsust. 10. mail 2012 Riigikogus vastu võetud ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmiselega kehtestatud rahastamisindikaatorite loetelu pole ministri hinnangul hetkel põhjust üle vaadata.

Kuigi minister viitab, et kõrgharidusreformi ettevalmistamisel on lähtutud ka paljudest Riigikontrolli tähelepanekutest, ei näe **Riigikontroll**, et ministeerium oleks reformi piisavalt põhjalikult ette valmistanud ning viidatud probleeme arvesse võtnud. Käesoleva auditaruande valmimise ajaks ei ole Vabariigi Valitsus veel vastu võtnud uue rahastamissüsteemi rakendamist reguleerivat määrust. Täpsed rahastamise alused selguvad aga alles kõrgkoolidega tulemuslepingute läbirääkimiste käigus.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	6
Ülevaade Riigikontrolli 2008. a auditis välja toodud probleemidest	6
Kõrgkoolide arv on vähenenud	7
Üliõpilaste arv on kahanemas	8
Sotsiaalteadusi õppima asuvate üliõpilaste osakaal on vähenenud	10
Majanduslangus mõjutas ka kõrgkoolide rahastamist	12
Tulemuslepingute sõlmimine	15
Tulemuslepingud on jäänud korralikult sisustamata	15
Uues rahastamiskorras on veel palju lahtist	17
Tulemuslepingud pole oluliselt kaasa aidanud kõrgkoolide koostööle	20
Tulemuslepingute täitmine	23
Senine rahastamine pole tulemusnäitajatel põhinenud	23
Tulemusaruandlus kasvatab halduskoormust	25
Õpingud lõpetanute arv on kasvanud, kuid koolitustellimus jääb endiselt täitmata	26
Kõrgkoolid ei suuda endiselt täita vajalikul arvul õppekohti	32
Riigieksamite sooritamine ei tööta loodus- ja täppisteaduste ning tehnikaerialadele sisseastujate kasvu	34
Koolitustellimuse täitmist takistab õpingute suurel hulgal katkestamine	36
Ülikoolide majanduslik toimetulek	37
Avalik-õiguslike ülikoolide finantstervis on rahuldav	38
Ülikoolid on tuleviku suhtes kohati liiga optimistlikud	40
Finantskohustuste võtmine vajab täpsemat reguleerimist	41
Riigikontrolli soovitusel ja ministri vastused	44
Auditi iseloomustus	46
Riigikontrolli varasemaid auditeid kõrghariduse valdkonnas	48
Lisa A: ülevaade Riigikontrolli soovitude täitmisest	49
Lisa B: kõrgharidust pakuvad õppeasutused, kellele on esitatud aastateks 2009–2012 riiklik koolitustellimus	51
Lisa C: avalik-õiguslike ülikoolide finantsseis praegu ja tulevikus (analüüsi koostanud Maris Lauri)	52

Valdkonna ülevaade

Ülevaade Riigikontrolli 2008. a auditis välja toodud probleemidest

1. Riigikontroll korraldas 2008. aastal auditi „Kõrghariduse riiklik koolitustellimus“, kus juhtis tähelepanu järgmistele peamistele kitsaskohtadele kõrgharidussüsteemis:

- Kõrgkoolid ei suutnud tagada riikliku koolitustellimuse lepingutega planeeritud hulgal lõpetanuid. Kõige suurem probleem oli 3 + 2 magistriõppe ning doktoriõppega, kus kõrgkoolid suutsid tagada koos tasulise õppe lõpetanutega vähem kui 60% tellitud spetsialistidest.
- Riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohtadel oli katkestamise protsent suur. Eriti problemaatiline oli õpingute katkestamine esmakursuslaste hulgas. Esimesel õppeaastal jättis õpingud pooleli ligi veerand esmakursuslastest.
- Suure katkestanute arvu üheks põhjuseks oli võimalike sisseastujate arvu vähenemine. Eriti oli see probleemiks loodus- ja täppisteaduste ning tehnika, tootmise ja ehituse õppevaldkonnas, kus aasta-aastalt vähenes sisseastumiseks vajalikul tasemel riigieksamite sooritanute arv. See viis olukorraneni, kus kõrgkoolid ei suutnud täita neile riikliku koolitustellimusega esitatud õppekohti.
- Haridus- ja Teadusministeerium ei jälginud süsteemselt, kuidas kõrgkoolid täidavad riiklikku koolitustellimust, ega võtnud midagi ette, kui koolitustellimuse täitmisega oli probleeme.
- Riikliku koolitustellimuse esitamisel ei olnud Haridus- ja Teadusministeerium soodustanud kõrgkoolide vahelist koostööd, sest tellis spetsialistide koolitust ühe linna eri ülikoolidelt, kes õpetavad sarnaste õppekavade järgi.

2. Riigikontroll soovitas haridus- ja teadusministril teha järgmist:

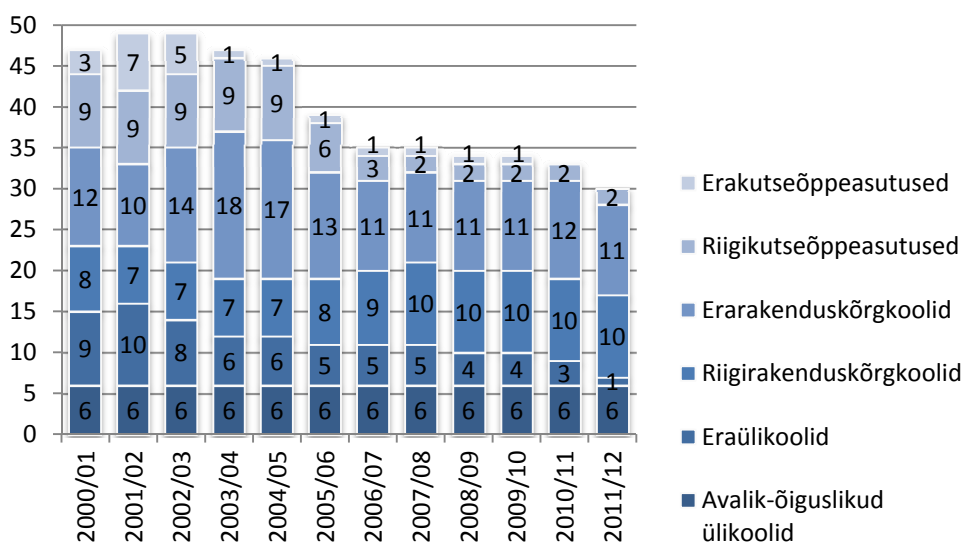
- Eelistada riikliku koolitustellimuse esitamisel neid õppekavasid, mis soodustavad koostööd kõrgkoolide vahel ja kasutavad võimalikult efektiivselt eri kõrgkoolide kompetentsust.
- Välja töötada konkreetne tegevuskava loodus- ja täppisteaduste ning tehnoloogia valdkonna populaarsuse suurendamiseks noorte seas. Muu hulgas kaaluda gümnaasiumilõpetajatele kohustusliku riigieksami kehtestamist ühes reaalses.
- Üle vaadata riikliku koolitustellimuse esitamise korraldus. Juhul kui riikliku koolitustellimuse esitamise eesmärk on tagada kõrgkoolide baasrahastamine, siis tuleks see vastavalt sätestada. Kui riikliku koolitustellimuse eesmärk on tagada riigile vajaminevate kõrgharidusega spetsialistide koolitamine, siis tuleks jälgida senisest järjepidevamalt riikliku koolitustellimuse täitmist.

Täpsem ülevaade Riigikontrolli soovitusel ja nende täitmisest on toodud lisas A.

Kõrgkoolide arv on vähenenud

3. Kõrgharidust on võimalik Eestis omandada kolme tüüpi õppeasutustes – ülikoolides, rakenduskõrgkoolides ning rakenduskõrgharidust pakkuvas kutseõppeasutustes. 2012. aasta alguses oli Eestis 30 kõrgharidust pakkuvat õppeasutust: 6 avalik-õiguslikku ülikooli, 1 eraülikool, 10 riiklikku rakenduskõrgkooli, 11 erarakenduskõrgkooli ja 2 riigi kutseõppeasutust. Täpsem ülevaade kõrgkoolide arvust on toodud joonisel 1.

Joonis 1. Ülevaade kõrgharidust pakkuvate õppeasutuste arvust õppeaastatel 2000/2001–2011/2012



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

4. Alates 2008. aastast on kõrgkoolide arv vähenenud viie võrra ja seda peamiselt erakoolide sulgemiste või ühendamiste tõttu. Kui 2007/2008. õppeaastal oli Eestis veel viis eraülikooli, siis 1.1.2012. aasta seisuga on järele jäänud ainult üks eraülikool (Estonian Business School). Eraülikoolide arvu vähendamist on mõjutanud nii liitumised avalik-õiguslike ülikoolidega kui ka suutmatuse saada positiivset akrediteeringut doktoriõppele, mistõttu tuli neil oma tegevus ümber organiseerida rakenduskõrgkooliks. Nii võttis Tallinna Tehnikaülikool 30.6.2008 üle International University Audentese ning Tallinna Ülikool 14.7.2010 Akadeemia Nordi. Euroakadeemia ning EELK Usuteaduse Instituut lõpetasid ülikoolina tegutsemise alates 2012. aastast, mil nad kaotasid õiguse pakkuda doktoriõpet ning jätkasid erarakenduskõrgkoolina.

Õppekavad on koondatud **õppekava-gruppidesse**, õppekavarühmadesse, õppesuundadesse ja õppevaldkondadesse. Vt <http://ekka.archimedes.ee/files/oppekavagrupid%20ja%20r%C3%BChmad%20liigitus.pdf>.

Alates 1. jaanuarist 2012 saavad Eestis kõrgharidust pakkuda ainult need kõrgkoolid, kes on selleks ajaks saanud **õppekavagruppide üleminekuhindamisel** positiivse tulemuse ja Vabariigi Valitsus on andnud neile õiguse õpet läbi viia ja väljastada riiklikult tunnustatud diplom. Üleminekuhindamise tulemusel võib kõrgkool saada kas tähtajatu või tähtajalise (kuni kolm aastat) õppe läbiviimise õiguse.

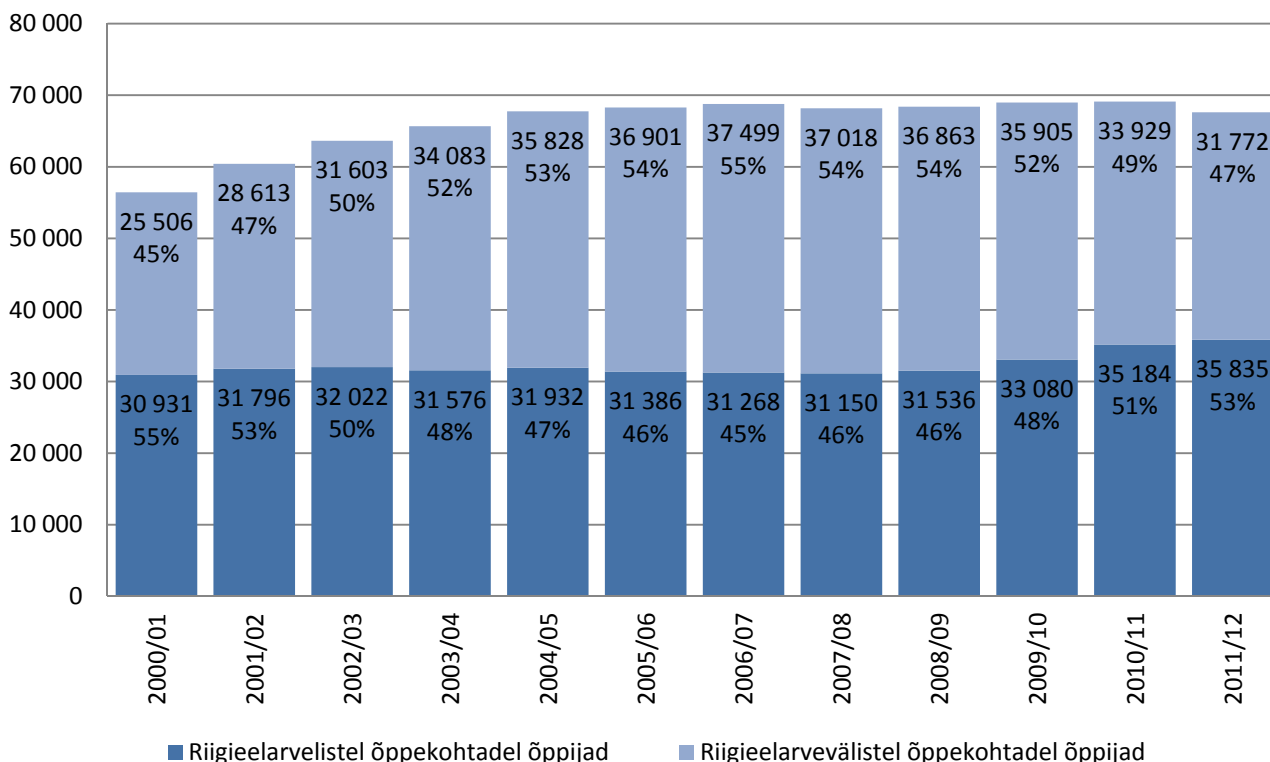
Allikas: Eesti Kvaliteediagentuur

5. 2009. aastal alanud **õppekavagruppide üleminekuhindamine**, mida korraldas Eesti Kõrghariduse Kvaliteediagentuur, sai saatuslikuks mitmele erarakenduskõrgkoolile. Nii ei läbinud üleminekuhindamist Tallinna Ärijuhtimise Kolledži ning Sotsiaal-Humanitaarinstituudi õppekavad, mis tähendas, et alates 2012. aasta 1. jaanuarist lõpetasid need kõrgkoolid tegevuse. Erakõrgkool I Studium üleminekuhindamisel ei osalenud ja lõpetas seetõttu oma tegevuse. Terve hulk väikseid rakenduskõrgkooli said üleminekuhindamisel oma õppekavade tarvis üksnes tähtajalise õppe läbiviimise õiguse, mis tähendab, et 2–3 aasta möödudes peavad nende õppekavagrupid läbima kordushindamise, mis võib veel kaasa tuua erarakenduskõrgkoolide arvu vähenemist lähiaastatel. Avalik-õiguslikud ülikoolid ning riigirakenduskõrgkoolid said kõik tähtajatu õppe läbiviimise õiguse vähemalt ühes õppekavagrupis.

Üliõpilaste arv on kahanemas

6. 2011/2012. õppeaastal (seisuga 10.11.2011) õppis Eesti kõrgkoolides 67 607 üliõpilast. Viimase viie aasta jooksul on üliõpilaste arv olnud üsna stabiilne, kuid 2011/2012 toimus langus ning üliõpilaste arv vähenes võrreldes eelmise õppeaastaga 1506 üliõpilase ehk 2,2% võrra. Üliõpilaste koguarvu vähenemine on toimunud peamiselt tasulises õppes õppijate arvelt, samas kui riigieelarveliste õppekohtadel õppijate arv on viimase viie aasta jooksul jõudsalt kasvanud. Sellest tulenevalt on tasulises õppes õppijate osakaal alates 2007/2008. õppeaastast vähenenud ning kahel viimasel õppeaastal on riigieelarvelistel õppekohtadel õppijate osakaal taas ületanud tasulistel õppekohtadel õppijate osakaalu (vt joonis 2).

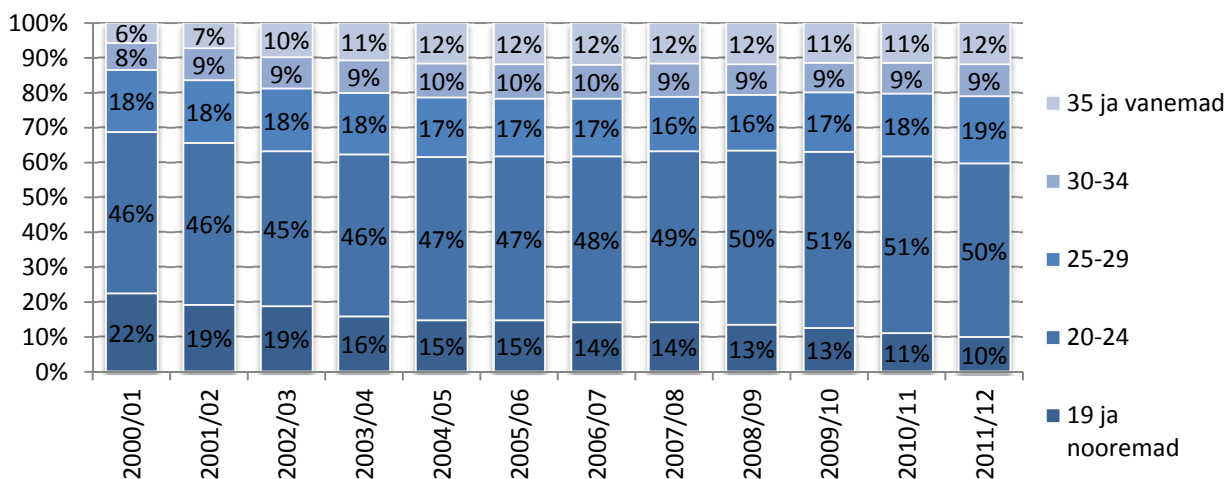
Joonis 2. Üliõpilaste arv ja osakaal riigieelarvelistel ja riigieelarvevälistel õppekohtadel õppeaastatel 2000/2001–2011/2012



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

7. Suurima osakaalu üliõpilastest moodustavad 20–24-aastased (2011/2012. õa 50%) ning seejärel 25–29-aastased (vt joonis 3). Viimase aastakümne jooksul on alla 20-aastaste üliõpilaste ehk kohe pärast keskhariduse omandamist kõrgkooli suundujate osakaal märgatavalt vähenenud ning vanemaerialiste (35-aastased ja vanemad) üliõpilaste osakaal suurenenud. Ühest põhjust, miks üliõpilaskond vananeb, on raske välja tuua. Osalt on see tingitud gümnaasiumilõpetajate arvu langusest ning asjaolust, et gümnaasiumilõpetajad ei jätkka kohe oma õpinguid.

Joonis 3. Üliõpilaste vanuseline jaotus 2000/2001–2011/2012. õppeaastal



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

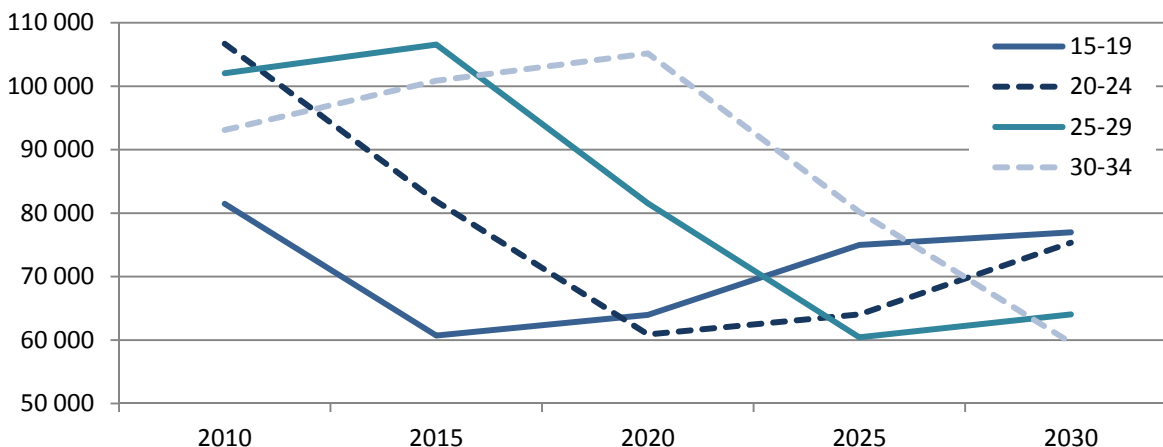
Kas teadsite, et

2012. aastal on Eestis 20–24-aastaseid isikuid u 102 000.

2020. aastaks on 20–24-aastaseid isikuid u 60 000.

8. Alates 2010. aastast algas 20–24-aastaste ehk peamiste potentsiaalsete kõrghariduse omandajate osakaalu langus rahvastikus ning rahvastiku arvu prognoosi kohaselt stabiliseerub see alles 2020. aastatel (vt joonis 4). Kuna peamise osa üliõpilastest moodustavad just 20–24-aastased, siis väheneb demograafilise surve tõttu üliõpilaste arv järgmisel aastakümnel tõenäoliselt veelgi. Võimalikult suure üliõpilaste arvu säilitamiseks tuleb ülikoolidel senisest enam keskenduda vanemaerialistele õppuritele sobivate õppimisvõimaluste pakkumisele.

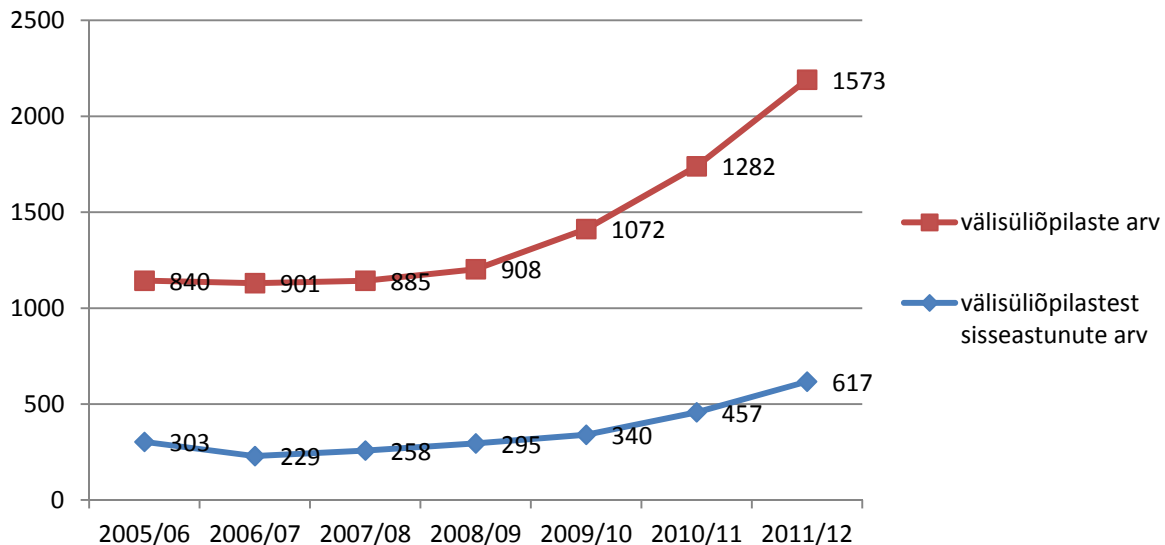
Joonis 4. 15–34-aastaste Eesti elanike prognoos aastani 2030



Allikas: Eurostat

9. Mõneti võib üliõpilaste arvu langust pidurdada välisüliõpilaste lisandumine, kuid see ei kompenseeri riigisisest üliõpilaste arvu langust. Välisüliõpilaste arv Eestis on aasta-aastalt kasvanud ning 2009/2010. õppeaastal ületas see 1000 üliõpilase piiri. Tulenevalt Eesti kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegiast peaks välisüliõpilaste arv jõudma 2000ni aastaks 2015. Seega peaks välistudengite arv Eesti kõrgkoolides küll lähiaastatel suurenema, kuid kindlasti ei kompenseeri välistudengite lisandumine demograafiast tingitud üldist üliõpilaste arvu langust. Täpsem ülevaade välisüliõpilaste arvust on toodud joonisel 5.

Joonis 5. Välisüliõpilaste arv ning välisüliõpilastest sisseastujate arv õppeaastatel 2005/2006–2011/2012



Allikas: EHIS

Kas teadsite, et

Eesti kõrgharidusstrateegias aastateks 2006–2015 on seatud eesmärkideks

- suurendada noorte huvi loodus- ja täppisteaduste ning tehnoloogia valdkonna õpingute vastu;
- suurendada loodus- ja täppisteaduste ning tehnoloogia valdkonna lõpetajate osakaalu.

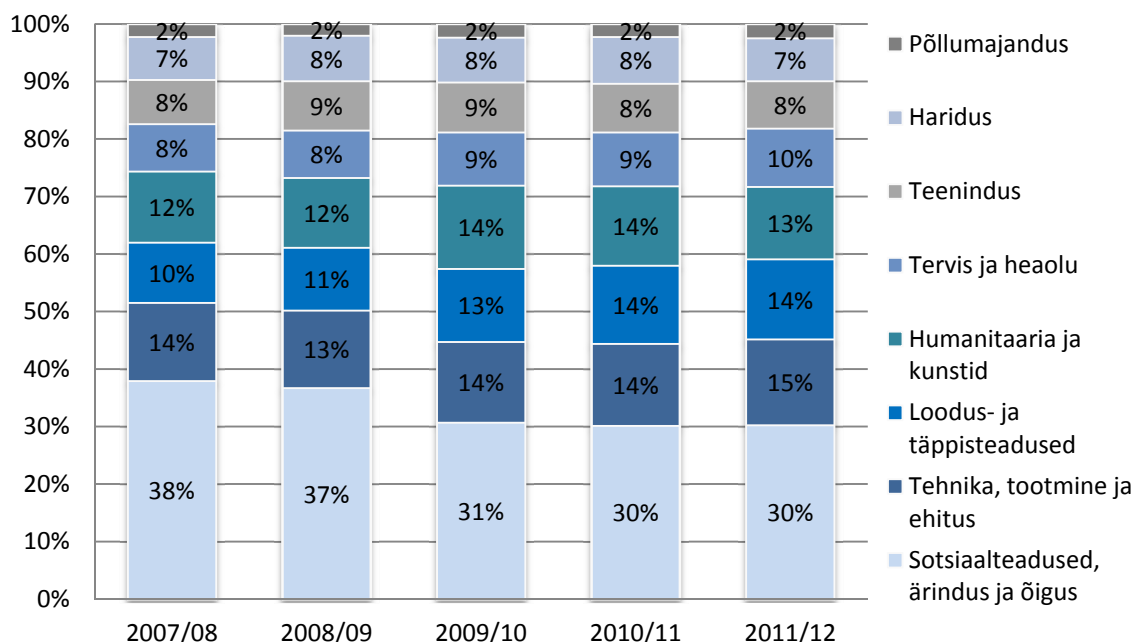
Sotsiaalteadusi õppima asuvate üliõpilaste osakaal on vähenenud

10. Sisseastujate seas on endiselt populaarseim valik sotsiaalteadused, äridus ja õigus. Samas on viimase viie aasta jooksul sotsiaalteaduste osatähtsus märgatavalt vähenenud – kui 2007/2008. õa asus sotsiaalteadusi õppima 38% kõigist vastuvõetutest, siis 2011/2012. õa oli nende osakaal vähenenud 30%-le, peamiselt seetõttu, et riigieelarvevälistele õppekohtadele vastuvõetute osatähtsus on vähenenud. Enim on kasvanud loodus- ja täppisteaduste ning tehnikaerialadele vastuvõetute osakaal (vt joonis 6) ning seda eeskätt tänu riikliku koolitustellimuse toele.

11. Riigieelarvelistele ja tasulistele õppekohtadele vastuvõetute jagunemine õppevaldkondade kaupa on erinev. Riigieelarveline õpe peegeldab riiklike prioriteete ning vastuvõetute seas on suurima osakaaluga loodus- ja täppisteaduste ning tehnika, tootmise ja ehituse õppevaldkonnad (2011/2012. õa vastavalt 22 ja 19%). Riigieelarveliste õppekohtade jagunemine valdkondade kaupa on viimase viie aasta jooksul püsitud stabiilsena. Riigieelarvevälistele õppekohtadele vastuvõetute seas domineerivad ülekaalukalt sotsiaalteadused ning järgmisena humanitaarteadused ja kunstid. Samas on alates 2007/2008. õa tasulistele õppekohtadele vastuvõetute seas sotsiaalteaduste osatähtsus vähenenud 60%-lt 55%-le 2011/2012. õa. Vastukaaluks on suurenenud loodus- ja täppisteaduste (4%-lt 7%-le) ning tervise- ja heaolu õppevaldkondade osakaal (3%-lt 6%-le). Ka absoluutarvudes on veidi kasvanud loodus- ja täppisteaduste ja tehnika erialadel õppijate arv. See on tingitud osaliselt

riigieelarveliste kohtade arvu väikesest suurendamisest ning ilmselt ka nende erialade populariseerimiseks läbiviidud tegevustest ja programmidest. Sellised muutused vastavad Eesti kõrgharidusstrateegias seatud eesmärgile suurendada noorte huvi loodus- ja täppisteaduste ning tehnoloogia valdkonna vastu.

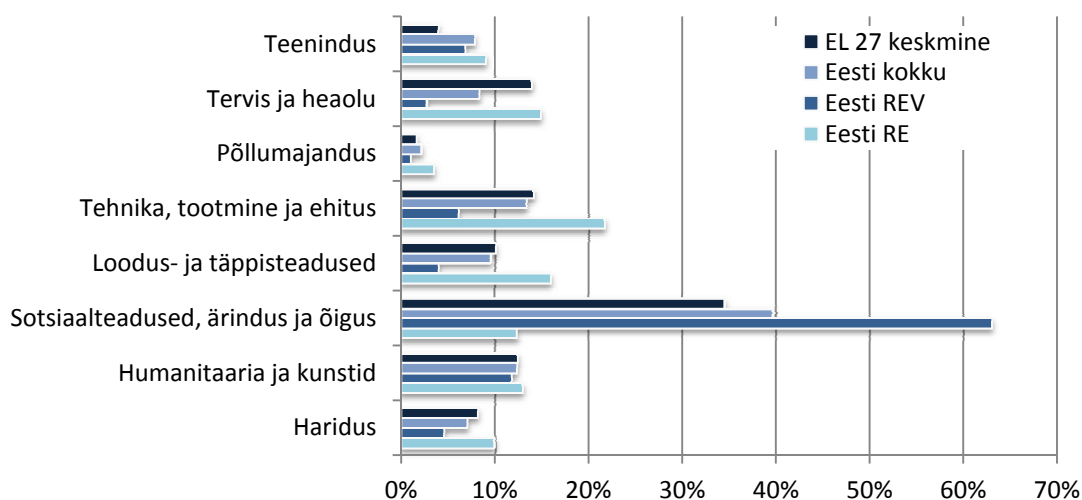
Joonis 6. Vastuvõtt kõrgharidusõppesse valdkondade kaupa õppeaastatel 2007/2008–2011/2012



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

12. Vaatamata sellele, et vastuvõtt sotsiaalteadustesse on Eesti kõrgkoolides viimastel aastatel vähenenud, õpib võrreldes Euroopa Liidu keskmisega Eestis endiselt märgatavalt enam üliõpilasi sotsiaalteadusi, äridust ja õigust ning teenindust. Märgatavalt vähem õpib Eestis üliõpilasi tervise ja heaolu õppevaldkonnas. Teiste õppevaldkondade üliõpilaste osakaalud sarnanevad Euroopa Liidu keskmisega. Võrdlus Euroopa Liidu 27 liikmesriigi keskmisega on esitatud joonisel 7.

Joonis 7. Euroopa Liidu (27 liikmesriigi) keskmine ja Eesti üliõpilaste jaotus õppevaldkondade kaupa 2009. aastal



Allikas: Eurostat; Haridus- ja Teadusministeerium

Kas teadsite, et

Soomes õppis tehnika, tootmise ja ehituse erialadel 25,2% üliõpilastest (ELi keskmine oli 14,1%);

Rumeenias õppis sotsiaalteadusi, äridust ja õigust 57,3% üliõpilastest (ELi keskmine oli 34,5%);

Taanis õppis tervise ja heaolu erialadel 21,6% üliõpilastest (ELi keskmine oli 13,8%).

Allikas: Eurostat 2009

13. Sotsiaalteaduste, äriduse ja õiguse erialadel õppivate üliõpilaste suur osakaal kõikidest üliõpilastest tuleneb peamiselt riigieelarveväliste (REV) üliõpilaste suurest osakaalust neil erialadel. Kui vaadata üksnes riikliku koolitustellimuse (RE) alusel õppivate üliõpilaste jaotust õppevaldkondade vahel, siis siin on selgelt olnud eelistatud loodus- ja täppisteadused ning tehnika, tootmise ja ehituse erialadel õppivad üliõpilased. Seega üleminek uuele kõrgkoolide rahastamismudelile, kus täiskoormusega õppivatelt üliõpilastelt enam õppemaksu ei tohiks küsida (juhuil kui kõrgkool saab riigilt tegevustoetust), sunnib Haridus- ja Teadusministeeriumi ilmselt üle vaatama ka senise riikliku koolitustellimuse jaotuse õppevaldkondade vahel, et tagada õppekohtade parem vastavus sisseastujate õpieelistustele.

Majanduslangus mõjutas ka kõrgkoolide rahastamist

14. Kõrgkoolide rahastamine on toimunud juba 1990. aastatest riikliku koolitustellimuse alusel. 2009. aastast kehtima hakanud seadusemuudatustega hakati rakendama tulemuslepinguid, milles võis lisaks nn riikliku koolitustellimuse osale (ehk õppevaldkondade ja kõrgharidustasemetes kaupa moodustatavate õppekohtade arv ning oodatav lõpetajate arv) kokku leppida ka doktoranditoetuse fondi suuruse ning muude kõrgkooli tegevuste toetamise.

15. Muude tegevuste all on tulemuslepingutega eraldatud raha näiteks Valgevene üliõpilaste toetuseks, õppetootusteks, emeriitprofessorite ja -dotsentide toetusteks, raamatukogude tegevustoetuseks ja muudeks täiendavateks tegevustoetusteks (loodus-, täppisteaduste ja tehnikaerialade toetus, humanitaarerialade toetus jne). Samuti on tulemuslepingute alusel muu hulgas antud raha näiteks Tallinna Ülikooli Pedagoogika Arhiivimuuseumi ja Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži tegevuskuludeks ning Tallinna Tehnikaülikooli IT-kuritegude uurimiskeskuse kaasfinantseerimiseks.

16. Lisaks tulemuslepingutes kokkulepitule on siiani mõjutanud kõrgkoolide rahastamist ka Vabariigi Valitsuse kinnitatud õppekoha baasmaksumus ning õppevaldkondade koefitsiendid. 2012. aastal on õppekoha baasmaksumus enne 1. augustit 2011 vastuvõetud üliõpilastele 1404,78 eurot bakalaureuseõppes ning 2107,17 eurot magistriõppes. Rakenduskõrgharidusõppes moodustatava õppekoha baasmaksumus on 1264,17 eurot. Pärast 1. augustit 2011. aastal õppima asunud üliõpilastel on õppekoha baasmaksumus bakalaureuse- ja rakenduskõrgharidusõppes 1545 eurot; integreeritud õppes 1932 ja magistriõppes 2318 eurot. Doktorantidel, kes on õpinguid alustanud enne 1. augustit 2011, on õppekoha baasmaksumus 9063,31 eurot, ning pärast 1. augustit 2011 õppima asunud doktorantidel on õppekoha baasmaksumus 9509,64 eurot. Kaitstud doktorikraadi eest makstav tulemustasu on 11 154,50 eurot. Õppevaldkondade koefitsient on kõige väiksem õiguse õppesuunal (1) ja kõige suurem õhusõiduki juhtimise õppesuunal (18). Seoses 2012. aastal vastu võetud ülikooliseaduse ja teiste seaduste muudatustega peaksid alates 2013. aastast õppekoha baasmaksumus ja õppevaldkondade koefitsiendid ära kaduma ning kõrgkoolid hakkavad saama tegevustoetust, mille suurus sõltub tulemusnäitajatest (vt lähemalt p-d 21–37).

Ülevaade muudatustest kõrghariduse rahastamises

- **1997. a** jõustunud ülikooliseaduses toodi esimest korda sisse riikliku koolitustellimuse mõiste. Seadusega nähti ette, et Haridusministeerium esitab koolitustellimuse ülikooliga sõlmitud lepingu alusel. Kuna aga lepingu sõlmimise kord jäi vastu võtmata, kehtestas minister oma käskkirjaga ülikoolidele vastuvõtuarund.
- **1999. a** jõustunud ülikooliseaduse muudatustega täpsustati, et koolitustellimus esitatakse, lähtudes prognoositavast kõrgharidusega spetsialistide vajadusest tööturul, ministeeriumide, omavalitsusüksuste liitude, registreeritud kutse- ja ametiliitude (ühingute) ning ülikoolide ettepanekutest, aga samuti riiklikuks koolitustellimuseks riigieelarves ettenähtud rahast. Ülikoolidega sõlmitud lepingutes määrati kindlaks riikliku koolitustellimuse alusel moodustatavate õppekohtade arv.
- **2002. a** jõustunud ülikooliseaduse muudatustega sätestati põhimõte, et ülikoolidelt tellitakse õppekohtade asemel magistrikraadiga lõpetajaid. Seaduse järgi oli ministeeriumil õigus alates 2009/2010. õppeaasta riikliku koolitustellimuse esitamisel vähendada finantseerimist möödunud aastal täitmata jäänud koolitustellimuse võrra. Kuigi ükski ülikool ei suutnud aastate jooksul koolitustellimust täielikult täita, ei ole kunagi finantseerimist vähendatud.
- **2009. a** jõustunud ülikooliseaduse muudatustega sätestati, et õppeasutuse ning Haridus- ja Teadusministeeriumi vahel sõlmitakse kolmeks aastaks haldusleping, kus määratakse kindlaks ülikoolile riikliku koolitustellimuse täitmiseks riigieelarvest raha eraldamise kord. Halduslepingu lisana sõlmitakse ülikooli missioonist ja ülesannetest lähtuv tulemusleping. (Erandina eraldati haridus- ja teadusministri käskkirjaga raha riigi rakenduskõrgkoolidele ning riigi kutseõppeasutustele, kus pakuti rakenduskõrgharidusõpet.) Seaduse järgi võis lisaks riiklikule koolitustellimusele leppida tulemuslepingus kokku ka muudes riikliku koolitustellimuse alusel toimuva õppe kvaliteeti, üliõpilaste nõustamis- ja tugiteenuste kättesaadavust, täiskasvanutele tööalase koolituse läbiviimist ning teiste ülikooli ülesannete täitmist toetavates tegevustes ja nende rahastamises. Kui ülikooli lõpetanute arv on enam kui 5% väiksem tulemuslepingus kokku lepitud lõpetajate arvust ning tõendatud ei ole täiskasvanute tööalase koolituse läbiviimine, on Haridus- ja Teadusministeeriumil järgmise kolmeks aastaks sõlmitava riikliku koolitustellimuse lepingu sõlmimisel õigus ülikooli finantseerimist vähendada. Tegelikuses ei ole seda õigust rakendatud (loe lähemalt aruande p 48–51).
- **2013. a** jõustuvate ülikooliseaduse muudatuste alusel (vastu võetud 10.5.2012) hakatakse ülikoolidele kolmeaastaste halduslepingutega eraldama tegevustoetust. Halduslepingu täitmiseks sõlmitakse halduslepingu lisana igal aastal tulemusleping. Tegevustoetusest on arvestatud 70–75% „õppe läbiviimise ulatuse, kvaliteedi ja tulemuslikkusega seotud tegevuste“ rahastamiseks ja 25–30% „riiklikult oluliste õppe läbiviimist toetavate tegevuste“ rahastamiseks. Seaduses on nimetatud ka mitmed tulemusnäitajad, mida peaks ülikoolide rahastamisel arvestama. Aastatel 2013–2015 toimub seaduse rakendamisel üleminekuperiood. Käesoleva auditiaruande valmimise ajaks ei ole Vabariigi Valitsus veel vastu võtnud rakendusakti, millega täpsustatakse riigieelarvest kõrgharidustaseme õppe läbiviimiseks antava raha jagamise tingimused.

Kas teadsite, et

Haridus- ja Teadusministeeriumi 2012. aasta eelarve oli 492,9 miljonit eurot ja sellest enam kui 23,8% kulub kõrghariduse rahastamiseks.

18. Kui vaadata kõrgkoolide rahastamist aastatel 2009–2012, on näha, et rahastamine vähenes 2010. aastal, eeskätt majanduslanguse tõttu, mis sundis kärpima õppekoha baasmaksumust (vt tabel 1). 2012. aastaks on siiski kõrgkoolide rahastamine jällegi ületamas 2009. aasta taset ning tulevikus peaks Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile tuginedes riiklik rahastamine veelgi kasvama.

Tabel 1. Tulemuslepingute alusel kõrgkoolidele eraldatud raha aastatel 2009–2012, eurodes*

	2009	2010	2011	2012 (eelarve)
Avalik-õiguslikud ülikoolid,	92 155 821,90	84 679 729,33	87 958 105,70	95 705 560,40
sh õppetoetused	6 126 576,38	5 669 605,54	6 309 805,36	5 226 011
Eraülikoolid,	123 006,66	106 064,19	53 421,10	38 515
sh õppetoetused	17 224,19	15 295,97	5 295,78	4035
Riiklikud rakenduskõrgkoolid,**	19 014 616,79	18 389 697,83	18 808 930,94	18 891 763,53
sh õppetoetused	2 099 621,64	2 105 062,31	2 110 645,72	1 857 659
Erarakenduskõrgkoolid,	1 471 579,96	1 389 158,16	1 420 550,73	1 304 597
sh õppetoetused	157 278,64	159 750,49	159 579,50	136 983
Kõrgharidust pakkuvad kutseõppeasutused,**	1 922 308,87	1 639 476,82	1 592 907,24	1 581 980
sh õppetoetused	266 090,52	238 400,42	239 201,14	203 627
Õppetoetuste reserv				1 441 052,06
Kokku (koos õppetoetustega ja ilma nende reservita)	114 687 334,18	106 204 126,33	109 833 915,71	117 522 415,93
Kokku (ilma õppetoetuste ja nende reservita)	106 020 542,80	98 016 011,59	101 009 388,21	110 094 100,93

* Summad sisaldavad ka varem sõlmitud tulemuslepingutest/käskkirjadest tulenevaid summasid.

** Riiklikele rakenduskõrgkoolidele ja kõrgharidust pakkuvatele kutseõppeasutustele on raha eraldatud ministri käskkirja alusel.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

19. Lisaks tulemuslepingute alusel saadavale rahale võivad kõrgkoolid taotleda raha ka ELi tõukefondidest, kust on võimalik saada toetust näiteks üliõpilaste, õppejõudude ning teadlaste õpirändeks (programmid DoRa ja Mobilitas), kõrgkoolide koostöö ja innovatsiooni arendamiseks (meede „Kõrgkoolide koostöö ja innovatsiooni arendamine“), e-õppe arendamiseks (programm BeSt), kvaliteedi arendamiseks (programm Primus) ning haridusteaduse ja õpetajakoolituse arendamiseks (programm EduKo). Samuti saavad kõrgkoolid tõukefondidest märkimisväärset toetust oma infrastruktuuri ajakohastamiseks. Kokku peaks teadus- ja arendusasutuste, kõrgkoolide ning rakenduskõrgkooli õppe- ja töökeskkonna infrastruktuuri ajakohastamiseks kuluma aastatel 2007–2013 ligi 145 miljonit eurot.

20. Kui vaadata kõrgkoolide tulude struktuuri, siis suuremate avalik-õiguslike ülikoolide tuludest moodustab riiklikust koolitustellimusest saadav tulu vähem kui 1/3 (ülejäätuleb peamiselt omatuludest, ELi tõukefondidest ning teadus- ja arendustegevuseks eraldatud rahast). Samas näiteks Eesti Muusika- ja Teatriakadeemial moodustab riiklik koolitustellimus ligemale 2/3 ülikooli tuludest (vt täpsemalt joonist 12).

21. 10.5.2012 Riigikogus vastu võetud ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooliseaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse alusel minnakse 2013. aastast alates kõrghariduse rahastamisel üle tegevustoetusele, mille määramisel arvestatakse mitme näitajaga. Edaspidi ei põhine rahastamine enam peamiselt õppekohtade/lõpetajate riiklikul tellimusel. Raha antakse endiselt kolmeaastase halduslepingu alusel ja selle lisana sõlmitakse igal aastal tulemusleping. Uues seaduses on nimetatud hulk tulemusnäitajaid, mida peaks arvestama kõrgkoolide rahastamisel:

- vastuvõetud üliõpilaste arv;
- välisriigi õppeasutustes õppivate üliõpilaste arv;
- Uus rahastamiskord
- ülikoolis õppivate välisriigi üliõpilaste arv;
- korraliste õppejõududena töötavate välisõppejõudude arv;
- täiskoormusega õppivate üliõpilaste arv;
- immatrikuleeritud üliõpilaste eelnevad tulemused;
- järgmisel kõrgharidusastmel edasiõppimine;
- lõpetanute tööhõive;
- ülikooli lõpetanute arv ja
- riigile olulistes valdkondades lõpetanute arv.

22. Lisaks on seaduse järgi võimalus leppida kokku muudes tulemusnäitajates. Käesoleva auditiaruande valmimise ajaks ei ole Vabariigi Valitsus veel vastu võtnud rakendusakti, millega rahastamise kord täpsemalt paika pannakse, ega ole sõlmitud veel ühtegi lepingut. Kindlaks pole määratud ka eeltoodud näitajate osakaalu rahastamisel.

23. Olulise muudatusena kaob kõrgkoolidel õigus võtta õppemaksu üliõpilastelt, kes õpivad täiskoormusega (semestris 30¹ ainepunkti) eestikeelse õppekava järgi. Erandina on võimalik kõrgkooliga sõlmitud tulemuslepingus kokku leppida ka õppekavad, mille järgi õpitakse võõrkeeles ja mille eest kõrgkoolil pole õigust nõuda üliõpilastelt õppemaksu. Küll säilib võimalus nõuda õppekulude osalist hüvitamist nendelt üliõpilastelt, kes ei täida nõutud 30 ainepunkti nõuet või kes õpivad osakoormusega.

24. Uus rahastamiskord on planeeritud rakenduma täies mahus alles 2016. aastast. Aastateks 2013–2015 on seaduses ette nähtud üleminekusätted. 2013. aastal arvestatakse kõrgharidust andvatele õppeasutustele riigieelarvest raha määramisel vähemalt 80% ulatuses 2012. aastal õppeasutustele esitatud riikliku koolitustellimuse mahtu ja kuni 20% ulatuses arvestatakse seni tasulisest õppest saadud tulu vähenemist, doktoriõppe läbiviimist ning riiklikult olulisi õppetegevust toetavaid tegevusi. 2014. ja 2015. aastal arvestatakse kõrgharidust andvate õppeasutuste rahastamisel vähemalt 80% ulatuses eelmisel aastal õppeasutustele eraldatud tegevustoetuse suurus ning kuni 20% ulatuses õppe läbiviimise ulatust, kvaliteeti ja tulemuslikkust, doktoriõppe läbiviimist ning riiklikult olulisi õppetegevust toetavaid tegevusi.

25. Kõrghariduse rahastamise ümberkorraldamiseks ning tasulise õppe osalise ärakaotamise kompenseerimiseks on Vabariigi Valitsus kavandanud suurendada kõrgkoolide rahastamist 2013. aastal 8,7 miljoni euro võrra, 2014. aastal 14,7 miljonit euro võrra ning 2015. aastal 16,1 miljoni euro võrra. 2015. aastal peaks kõrgkoolidele eraldatav tegevustoetus ulatuma 123,5 miljoni euroni.

Tulemuslepingute sõlmimine

Tulemuslepingud on jäänud korralikult sisustamata

26. 2008. aastal avalikustatud auditaruandes „Kõrghariduse riiklik koolitustellimus“ juhtis Riigikontroll Haridus- ja Teadusministeeriumi tähelepanu sellele, et riikliku koolitustellimuse lepinguid ei täideta ning selle tagajärjel ka midagi ei juhtu. Riigikontroll oli seisukohal, et riikliku koolitustellimuse lepinguid on mõtet sõlmida üksnes juhul, kui reaalselt jälgitakse sõlmitud lepingute täitmist ja vajaduse korral korrigeeritakse koolitustellimust tulenevalt lepingute täitmisest. Juhul kui riikliku koolitustellimuse lepingute eesmärk on tagada kõrgkoolide baasrahastamine, siis tuleks see ka vastavalt vormistada ja sellest teavitada nii seotud osapooli kui ka avalikkust. Haridus- ja Teadusministeerium lubas Riigikontrollile antud vastuses muuta ülikooliseadust selliselt, et edaspidi sõlmitakse ülikoolidega tulemuslepingud, kus lisaks riigi tellitud lõpetajate arvule lepitakse kokku ka kõrgkooli teistes ülesannetes ja eesmärkides. Riigikontroll hindas, mida uued lepingud sisuliselt muutnud on.

27. Haridus- ja Teadusministeerium sõlmis esimesed kolmeaastased halduslepingud ning nende lisadena ka tulemuslepingud kõrgkoolidega

¹ Võimalik on ainepunkte koguda ka kumuleeruvalt ehk kui esimesel semestril kogub üliõpilane näiteks 33 ainepunkti, siis täidab ta täies mahus õppekava, kui ta järgmisel semestril kogub ainult 27 ainepunkti.

Lepingud sisaldavad sisutühje tingimusi

2009. aasta juulis. Ülevaade kõrgkoolidest, kellega tulemuslepingud sõlmiti, on toodud auditi lisa B.

28. Sõlmitud tulemuslepingud olid suhteliselt lakoonilised, ei erinenud üksteisest oluliselt oma sisu ja tulemusnäitajate poolest ega sisaldanud kuigi palju tulemusnäitajaid. Peamised probleemid sõlmitud tulemuslepingutega olid Riigikontrolli hinnangul järgmised:

- Tulemuslepingud sisaldasid muu hulgas umbmääraseid kohustusi, mille elluviimist on väga keeruline hinnata. Nii näiteks peaks ülikool „edendama keskkonnasäästlikku mõtteviisi ning arendama ennast avatud, loova ja õppiva organisatsioonina, mille eesmärgiks on hoida akadeemilisi väärtusi ja traditsioone, aga ühtlasi avastada ja luua uut väärtust läbi interdistsiplinaarse ja valdkondliku koostöö“. Sisuliselt on tegemist üksnes deklaratiivsete kokkulepetega, millest ülikooli rahastamist otseselt sõltuma panna pole võimalik ja seda pole ka püütud teha.
- Tulemuslepingud sisaldasid kohustust kõrgkoolidel osaleda ELi tõukefondidest rahastatavates kõrgharidusprogrammides (DoRa, Primus, EduKo, BeST, Mobilitas). Samas pole nendes programmides osalemist kuidagi arvestatud tulemuslepingute alusel raha jagamisel.
- Tulemuslepingutes on toodud konkreetsed tingimused, mida peaks ülikool oma vastuvõttureeglites arvestama (riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohad vähemalt 50%-le (samal aastal) üldkeskhariduse omandanutest ning 10% kutsekeskhariduse omandanutest, 30-aastaste ja vanemate üliõpilaste osakaal esimesel ja teisel astmel peaks olema kokku 23%). Tegelikult tulemuslepingute aruandluses neid näitajaid kõrgkoolidelt ei koguta ega arvestata neid ka kõrgkoolide rahastamisel.
- Tulemuslepingute aruannetes on eraldi osana välja toodud kõrgkooli hinnang oma tegevusele ja eesmärkide täitmisele, kuid selle sisustamine on jäetud täielikult kõrgkoolide enda otsustada. Tulemuslepingute sõlmimisel pole eelnevalt tegevusi ega ka eesmarke kokku lepitud, mistõttu pole võimalik hinnata püstitatud eesmärkide saavutamist ega selle põhjal anda hinnangut kõrgkooli tegevusele.

29. Haridus- ja Teadusministeerium on seega jätnud kasutamata 2009. aastal antud võimaluse seada kõrgkoolide rahastamisel peale lõpetajate arvu ka teisi tulemusnäitajaid. Lepinguga pandud umbmäärased kohustused, mille täitmist ei ole võimalik hinnata või pole selge, kuidas nende täitmine rahastamist mõjutab, on Riigikontrolli hinnangul sisutühjad. Senini on mõõdetud kõrgkoolide tulemuslikkust peamiselt riigi tellitud lõpetajate arvu järgi (vähesel määral hinnatakse ka seda, kas riigieelarvelistele õppekohtadele on asunud õppima soovitud hulgal üliõpilasi, kui palju on kasutatud riikliku koolitustellimuse raha loodus- ja täppiseaduste erialade propageerimiseks ja täiskasvanute koolituseks). Pelgalt lõpetajate arvu järgi kõrgkoolide tulemuslikkust hinnata on kõrgkoolide suhtes ebaõiglane, sest lõpetajate arv ei sõltu ainult kõrgkooli tegevusest, vaid on paljuski kinni üliõpilaste enda motivatsioonist ja suutlikkusest õppekava läbida.

30. Sisuliselt jätkas Haridus- ja Teadusministeerium 2009. aastal tulemuslepinguid juurutades varasemat riikliku koolitustellimuse esitamise

praktikat ja sisulist muutust kõrghariduse rahastamises tulemuslepingute kasutuselevõtt ei toonud. Kõrgkooli rahastati endistes proportsioonides ning riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohtadel lõpetajate arvu mittetagamine ei mõjutanud kõrgkoolide rahastamist.

Uues rahastamiskorras on veel palju lahtist

31. Riigikontroll eeldab, et kui Haridus- ja Teadusministeerium otsustas muuta senist kõrghariduse rahastamissüsteemi, peaks uus süsteem olema senisest parem ning riigi raha jagamine kõigile osapooltele arusaadav.
32. 2013. aastast rakenduv uus rahastamiskord ei põhine enam ühel peamisel rahastamisprintsibil, nagu oli seda seni kehtinud riikliku koolitustellimuse süsteem. Rahastamisel arvestatakse suure hulga erinevate seaduses toodud näitajatega (vt p 21). Samas hakkab kõrgkoolide rahastamine sõltuma seaduses sätestatud tulemusnäitajate saavutamisest üksnes 70–75% ulatuses ning 25–30% kõrgkoolide eraldatavast rahast peaks välja jagatama muudeks riiklikult olulisteks tegevusteks. Siia alla peaks kuuluma õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmiseks (nt emeriitprofessorite ja -dotsentide tasud, ülikoolide raamatukogud) eraldatud raha, õppe läbiviimise erisuste toetamine ning muude tegevuste toetamine, mis lepitakse kokku kõrgkoolidega eraldi. Seega jääb veerand kõrgkoolidele eraldavatest toetustest eraldi läbiräägitavaks, mille puhul puuduvad selged jaotamise kriteeriumid.
33. Riigikontrolli hinnangul on enamik uues seaduses toodud tulemusnäitajaid (vt p 21) usaldusväärselt hinnatavad ja andmed on suures osas olemas Eesti Hariduse Infosüsteemis (EHIS). Erandiks on näitajad „järgmisel kõrgharidusastmel edasiõppimine“ ning „lõpetanute tööhõive“, mille hindamisel võib takistuseks saada lõpetanute suundumine välisriikidesse, mis teeb objektiivse andmekogumise tulemusnäitaja saavutamise kohta ressursimahukaks ja kohati võimatuks. Samuti on oluline lõpetanute tööhõive puhul eeskätt erialane tööhõive, mille hindamine on väga keeruline, ressursimahukas ja kohati võimatu. Lihtsalt lõpetanute tööhõive hindamine ei anna samas head ülevaadet kõrghariduse kvaliteedi kohta.
34. Mitmed tulemusnäitajad on seotud välisüliõpilaste ja -õppejõudude arvu mõõtmisega. Samas on ülikooliseaduses öeldud, et tasuta kõrgharidus on mõeldud eesti keeles õppivate üliõpilaste õpingute rahastamiseks ning muudes keeltes õpingutel osalemist ilma õppekulusid hüvitamata toetatakse üksnes erandjuhtudel, mis lepitakse kõrgkoolidega kokku tulemuslepingutes. Jääb arusaamatuks, kuidas saab kõrgkool tagada välisüliõpilaste ja õppejõudude arvu suurendamist ilma, et nad saaksid pakkuda tasuta võrkeelset õpet. Haridus- ja Teadusministeerium on Riigikontrollile antud selgitustes viidanud, et välisõppejõud ja -üliõpilased on ülikoolide kvaliteedinäitaja. Riigikontrolli hinnangul ei saa nende arvu kokkulugemist selgelt seostada õppe kvaliteediga. Kõrgkoolid peavad seega tegevustoetuse abil täitma tulemusnäitajaid, mis ei haaku otseselt tegevustoetuse eraldamise eesmärkidega.
35. Haridus- ja Teadusministeerium on Riigikontrollile antud kommentaarides viidanud, et välisüliõpilaste ja -õppejõudude arv on oluline kõrgkoolide rahvusvahelistumise taseme hindamisel. Rahvusvahelistumine omakorda on ka kvaliteedinäitajaks ning iseloomustab organisatsioonikultuuri. Riigikontroll on nõus, et

välisüliõpilaste ja -õppejõudude arv näitab ülikoolide rahvusvahelistumist, kuid ei pea õigeks siduda seda otseselt kvaliteedi hindamisega. Suur välisüliõpilaste ja -õppejõudude arv võib aga ei pruugi olla seotud pakutava õppe kvaliteediga.

36. Kuigi 2012. aastal vastu võetud ülikooliseadusega kaotatakse riiklik koolitustellimus ning asendatakse see kõrgkoolidele makstava tegevustoetusega, jääb riigi ülesandeks edaspidigi välja selgitada ja suunata, kui palju mingi eriala spetsialiste on tarvis koolitada. Seega senine süsteem sisuliselt eriti ei muutu. Küll on Haridus- ja Teadusministeerium lubanud oluliselt korrigeerida riikliku koolitustellimuse jaotust seoses üleminekuga uuele rahastamiskorraldusele. Nii peaks suurenema riiklik rahastamine nendel erialadel, kus senini on olnud suur tasulise õppe osakaal ehk peamiselt sotsiaalteaduste, ärimise ja õiguse õppevaldkonnas. Kui siiani on olnud koolitustellimuse kujunemine seaduses reguleeritud, siis uues seaduses sellekohast sätet ei ole. Seega jääb selgusetuks, mille alusel kavandatakse ümber korraldada senine riikliku koolitustellimuse jaotus ja mille alusel seda otsustatakse. 2011/2012. õppeaastal õppis riigieelarvevälistel õppekohtadel 31 772 üliõpilast ning valdav osa õppis neist just sotsiaalteadusi, ärimist ja õigust. Ainuüksi avalik-õiguslikes ülikoolides õppis selliseid üliõpilasi ligi 12 500 ning see arv on püsinud suhteliselt stabiilne viimastel aastatel. See tähendab, et Haridus- ja Teadusministeerium peab oluliselt üle vaatama senised riikliku koolitustellimuse proportsioonid õppevaldkondade vahel, et rahuldada nõudlust õppida nendel erialadel. Samas ei anna uus ülikooliseadus vastust, kuidas toimub õppekohtade ümberjagamine õppevaldkondade vahel ja kui suure osa peab senisest tasulisest õppest riik kompenseerima.

37. 2012. aastal vastu võetud ülikooliseaduse ja teiste seaduste muudatusega on Haridus- ja Teadusministeerium asunud lahendama Riigikontrolli 2008. aasta auditis välja toodud probleemi, et riikliku koolitustellimuse süsteem tegelikkuses ei tööta, st ülikoolid ei suuda tagada ette nähtud arvul lõpetajaid ning ministeeriumil pole võimalik praktikas ka saamata jäänud lõpetajate arvelt koolitustellimust vähendada. Põhimõtteline üleminek tegevustoetusele toetab osaliselt Riigikontrolli 2008. aasta soovitusi, mille kohaselt tuleks rahastamissüsteemi, mille eesmärk on tegelikult tagada nn baasrahastamine, nii ka nimetada ja reguleerida. Samas soovib Haridus- ja Teadusministeerium kõrgkoolide rahastamist siduda mitmete tulemusnäitajatega, mis on Riigikontrolli hinnangul sisult problemaatilised. Samuti pole käesoleva auditiaruande valmimise ajaks veel kinnitatud Vabariigi Valitsuse määrust, mis peaks paika panema, kuidas tulemusnäitajatega arvestamine täpsemalt toimuma hakkab. Haridus- ja Teadusministeeriumil puudub ka siiani kogemus, kuidas paljude tulemusnäitajate alusel kõrgharidusele raha jagada. Seetõttu näeb Riigikontroll ohtu, et uus rahastamissüsteem toob küll suurema halduskoormuse nii kõrgkoolidele kui ka ministeeriumile, kuid ei aita kaasa sisulistele muudatustele kõrghariduses. Kokkuvõttes ei ole selge, kuidas seadusemuudatused aitavad saavutada haridus- ja teadusministri välja öeldud eesmärki „kasvatada kõrghariduse kvaliteeti ja tulemuslikkust, suurendada kõrgkoolide vastutust ning vähendada kõrghariduse killustatust“².

² Haridus- ja teadusminister Jaak Aaviksoo ettekanne Tallinna Tehnikaülikoolis 8.6.2011 toimunud arengukonverentsil.

38. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril

- vältida tulemuslepingutes selliseid tulemusnäitajaid, mille täitmist ei ole võimalik objektiivselt hinnata (nt lõpetajate tööhõive). Vajaduse korral teha Vabariigi Valitsusele ettepanek alata ülikooliseaduse jt seaduste muutmist;
- kasutada kõrgkoolide rahastamisel eeskätt selliseid tulemusnäitajaid, mis oleksid seotud rahastamise eesmärkidega. Mitte hinnata kõrgharidust pakkuvate asutuste tegevust selliste kriteeriumide alusel, mille täitmiseks tegevustoetus pole suunatud (nt välisõppejõud, välisüliõpilased ja välismaal õppimine). Vajaduse korral teha Vabariigi Valitsusele ettepanek alata ülikooliseaduse jt seaduste muutmist;
- panna paika selged põhimõtted, millest lähtuvalt riik tellib kõrgkoolidelt õppekohti, ning kuidas peaks tulevikus selguma, kui palju mingi eriala spetsialiste riik vajab.

Haridus- ja teadusministri vastus: Riigikontrolli soovitusel puudutavad ka uue rahastamissüsteemi indikaatoreid. Algselt sooviti indikaatorite ja nende osakaalude lõplik loetelu kinnitada Vabariigi Valitsuse määrusega. Põhiseadusliku debati käigus jõuti lahenduseni, kus nende täpne loetelu on toodud seaduses. Vabariigi Valitsus saab täpsustada seaduses toodud tulemusindikaatorite sisu ja nende osakaalud lepitakse kokku halduslepingutes ning tegevustoetuse eraldamise käskkirjades.

10. mail 2012 Riigikogus vastu võetud Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise kehtestatud rahastamisindikaatorite loetelu pole hetkel põhjust üle vaadata. Indikaatorid arutati läbi ka tööühmas, kuhu kuulusid rektorite nõukogude, üliõpilaste, ametiühingute, kõrghariduse kvaliteediagentuuri ning Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad.

Riigikontroll soovitas jätta osad indikaatorid arvesse võtmata. Samas on rahvusvahelistumise näitajad üks kõrgkoolide tegevuse kvaliteedinäitajaid. Analoogseid indikaatoreid kasutatakse teisteski riikides. Üliõpilaste ja õppejõudude mobiilsus on oluline ka Euroopa ühtse kõrgharidusruumi arengute hindamisel. Tuleb pidada silmas, et tegevustoetus on ette nähtud kogu õppeasutuse tegevuse tagamiseks – sh ka võrkeelsetel õppekavadel toimuva õppetöö osaliseks finantseerimiseks. Lõpetajate tööhõivet tuleb mõelda, et reageerida ühiskonna vajaduste muutumisele. Tööhõive indikaatorina kasutamine on võimalik ja selle lõplik definitsioon antakse valitsuse määruks. Andmete kogumise ja analüüsi juures tuleb vältida liigset bürokraatiat ning selleks on planeeritud EHIS ja teiste andmebaaside vastavad arendused.

Tulemuslepingute üle toimuvatel läbirääkimistel on kavas arvestada ühiskonna vajadustega ning kehtestada teatud valdkondades ka kvantitatiivsed eesmärgid. Samas tuleb eesmärkide seadmisel vältida liigset detailsust. Pigem peab rõhutama vastutust eesmärkide saavutamisel kõrgkoolide põhitegevusvaldkondades ja looma seosed kõrgel tasemel teadustööga, nagu soovitas ka Riigikontroll. Lepingud peavad läbima kooskõlastusringi ja saama Vabariigi Valitsuse heakskiitu. Seega on tagatud ka teiste osapoolte kaasatus.

Tulemuslepingud pole oluliselt kaasa aidanud kõrgkoolide koostööle

39. Riigikontroll juhtis auditis „Kõrghariduse riiklik koolitustellimus“ tähelepanu, et Haridus- ja Teadusministeerium ei ole riikliku koolitustellimuse esitamisel seadnud eesmärgiks soodustada kõrgkoolide omavahelist koostööd ning see on viinud olukorrani, kus riik võib tellida kõrgharidusega spetsialistide koolitamist eri ülikoolidelt, mis õpetavad sisult väga sarnase õppekava alusel ning mille erialad on sarnase väljundiga. Haridus- ja Teadusministeerium lubas auditoriandele saadetud vastuses, et ülikoolide koostöö soodustamiseks hakatakse toetama ühisõppekavade väljatöötamist. Ka viimastes tulemuslepingutes on kõrgkoolidega kokku lepitud ühisõppekavad, mille järgi õpetamiseks peavad koolid looma õppekohad. Riigikontroll hindas, kas viimasel kolmel aastal on suudetud ülikooli enam koostööle ajendada.

40. Kõrgkoolidevahelise koostöö lihtsustamiseks loodi 1.9.2008. aastal jõustunud ülikooliseaduse jt seaduste muutmise seadusega õiguslik alus ühisõppekavade loomiseks ja rakendamiseks. 2012. aasta veebruari seisuga on registreeritud 12 ühisõppekava (2010. aastal registreeriti 8 ning 2011. aastal 4 ühisõppekava). Aktiivsemad õppeasutused ühisõppekavade moodustamisel on olnud Tartu Ülikool (7 ühisõppekava) ja Tallinna Tehnikaülikool (6 ühisõppekava). Enamik ühisõppekavasid on moodustatud magistriõppe tasemel. Kuigi ühisõppekavade loomisega on algust tehtud, ei moodusta need praegusel kõrgharidusmaastikul veel olulist osa. Ühisõppekavade järgi õppis möödunud õppeaastal alla 0,5% kõigist üliõpilastest.

Ühisõppekava – õppe alusdokument, mille järgi toimub õpe kahes või enamas kõrgharidust andvas õppeasutuses, kes on ühisõppekava ühiselt välja töötanud ja heaks kiitnud.

Tabel 2. Ühisõppekavad (20.2.2012. a seisuga)

Reg kp	Õppeasutused		Ühisõppekava nimetus	Tase	Üliõpilaste arv (10.11.2011)
27.1.2010	TTÜ	TÜ	Materjalid ja protsessid jätkusuutlikus energeetikas*	magistriõpe	36
27.1.2010	TTÜ	TÜ	Küberkaitse*	magistriõpe	85
27.1.2010	TÜ	TTÜ	Tarkvaratehnika*	magistriõpe	44
10.6.2010	TTÜ	EMERA	Väikelaevaehitus	rakenduskõrgharidusõpe	47
25.8.2010	TTÜ	EKA	Disain ja tootearendus	magistriõpe	24
3.9.2010	EMERA	TTÜ	Merendus*	magistriõpe	40
29.10.2010	TÜ	EMTA	Pärimusmuusika*	magistriõpe	5
30.3.2011	TÜ	TLÜ	Muusika ja filmikunsti helitehnoloogiad	magistriõpe	5
30.3.2011	TLÜ	TÜ	Ristmeedia tootmine	magistriõpe	7
7.4.2011	TLÜ	Buckinghami Ülikool	Õigusteadus ja juhtimine	bakalaureuseõpe	0
22.12.2011	EMTA	EBS	Kultuurikorraldus*	magistriõpe	–
22.12.2011	EMTA	TÜ	Muusikapedagoogika*	magistriõpe	–

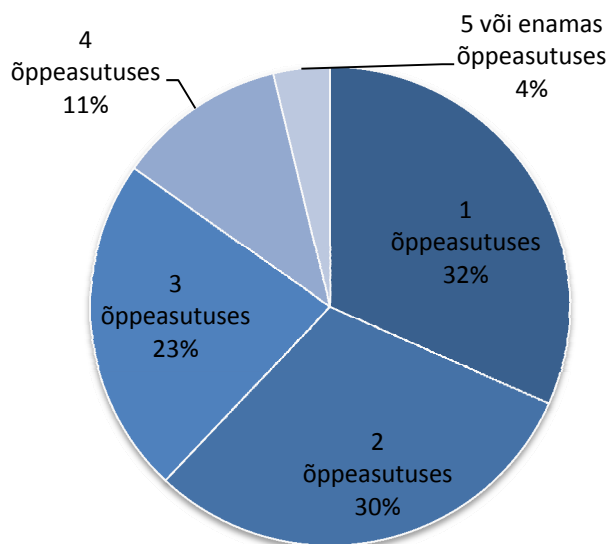
* Pärast ühisõppekava registreerimist ei võetud enam õppima endise õppekava järgi.
TTÜ – Tallinna Tehnikaülikool, TÜ – Tartu Ülikool, EKA – Eesti Kunstiakadeemia, EMTA – Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia, TLÜ – Tallinna Ülikool, EBS – Estonian Business School, EMERA – Eesti Mereakadeemia

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

41. Vaatamata ühisõppekavade hoogustunud loomisele, on mitmeid sarnaseid erialasid jätkuvalt võimalik õppida mitmes õppeasutuses. Ka Haridus- ja Teadusministeerium on riikliku koolitustellimuse koostamisel tellinud sarnaste erialade spetsialistide koolitust mitmelt kõrgkoolilt. Siinkohal on probleemiks ka see, et Haridus- ja Teadusministeerium esitab koolitustellimust enamasti õppevaldkondade kaupa (vajaduse korral on võimalik koolitustellimus esitada ka õppesuuna või õppekava kaupa) ning kõrgkool ise otsustab õppekohtade täpsema jaotuse õppevaldkonna sees.

42. Enamik (68%) koolitusalasid (samasse õppekavade rühma kuuluvaid õppekavasid) oli riigi raha eest võimalik asuda õppima enam kui ühes õppeasutuses ning ligikaudu kolmandikku koolitusalasid õpetati enam kui kahes õppeasutuses (vt joonis 8). Sarnaste koolitusala õpetamist esineb kõikidel õppetasetel. Kui doktoriõppes ja integreeritud õppes õpetatakse sarnaseid alasid maksimaalselt kahes õppeasutuses, siis bakalaureuse-, magistri- ja rakenduskõrgharidusõppes on killustatus õppeasutuste vahel suurem.

Joonis 8. Ülevaade õppekavarühmadest, mida on võimalik õppida ühes või enamas asutuses*



* Vaatluse all olid ainult need õppekavad, mille järgi võeti õppima 2009/2010. ja/või 2010/2011. õa riigieelarvelistele õppekohtadele (kokku 542 õppekava, mis kuulusid 79-sse õppekavade rühma).

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium; Riigikontrolli arvutused

43. Järgmises tabelis on esitatud ülevaade õppekavarühmadest, mille järgi oli võimalik riigi raha eest õppima asuda 2009/2010. ja/või 2010/2011. õa kolmes või enamas õppeasutuses. Peamisteks killustunud valdkondadeks on arvutiteadused ning juhtimine ja haldus, mida õpetatakse kokku vastavalt 6 ja 10 õppeasutuses. Ka õppetasete kaupa pakub nendes valdkondades õpet suurim arv õppeasutusi – nii arvutiteaduse kui ka juhtimise ja halduse erialasid oli riigieelarvelistel õppekohtadel võimalik asuda õppima 5s rakendusõpet pakkuvas õppeasutuses; magistritasemel oli juhtimist ja haldust võimalik õppida 7 õppeasutuses.

Tabel 3. Ülevaade õppekavarühmadest, kust riik on tellinud lõpetajaid kolmest või enamast õppeasutusest

Õppekavarühm	Õppeasutus		
	Bakalaureuseõpe	Magistriõpe	Rakenduskõrgharidusõpe
Arvutikasutus			AK, EIK, MK
Arvutiteadused	TLÜ, TTÜ, TÜ	TLÜ, TTÜ, TÜ	AK, EIK, TLÜ, TTÜ, VKHK
Bioloogia ja biokeemia	EMÜ, TLÜ, TTÜ, TÜ	EMÜ, TLÜ, TTÜ, TÜ	
Füüsika	TLÜ, TTÜ, TÜ	TLÜ, TTÜ, TÜ	
Juhtimine ja haldus	EBS, TLÜ, TTÜ	EBS, EMTA, EMÜ, TLÜ, TTÜ, TÜ	LVRKK, MK, TMK, TÜ, VKHK
Keskkonnakaitsemeetodid	TLÜ, TTÜ, TÜ	TLÜ, TTÜ, TÜ	
Kujutav kunst ja kunstiteadus	EKA, TLÜ, TÜ		
Kutseõpetajate koolitus		EKA, EMTA, TLÜ, TTÜ, TÜ	
Majandusarvestus ja maksundus			LVRKK, SKA, TMK
Majutamine ja toitlustamine			EHTK, TTÜ, VKHK
Muusika ja esituskunstid	EMTA, TLÜ, TÜ		
Poliitikateadus ja kodanikuõpetus		TLÜ, TTÜ, TÜ	
Sotsiaaltöö ja nõustamine			LVRKK, TLÜ, TPS, TÜ
Tehnikaalad (üldine)		EMÜ, TTÜ, TÜ	

* AK – Arvutikolledž, EIK – Eesti Infotehnoloogia Kolledž, EBS – Estonian Business School, Eesti Kunstiakadeemia, EMTA – Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia, EMÜ – Eesti Maaülikool, LVRKK – Lääne-Virumaa Rakenduskõrgkool, MK – Eesti Ettevõtluskool Mainor, SKA – Sisekaitseakadeemia, TLÜ – Tallinna Ülikool, TMK – Tallinna Majanduskool, TTÜ – Tallinna Tehnikaülikool, TÜ – Tartu Ülikool, VKHK – Võrumaa Kutsehariduskeskus

** Vaatluse all olid ainult need õppekavad, mille järgi võeti õppima 2009/2010. ja/või 2010/2011. õa riigieelarvelistele õppekohtadele (kokku 542 õppekava, mis kuulusid kokku 79 õppekavade rühma).

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, Riigikontrolli arvutused

44. Esitatud tulemuste tõlgendamisel tuleb arvestada, et samasse õppekavarühma kuuluvad õppekavad võivad üksteisest oluliselt määral erineda ning sisulist dubleerimist tegelikult ei toimu (nt integreeritud õppes õppekavade rühm „Ehitised ja tsiviilrajatised“ hõlmab endas järgmisi õppekavasid: Eesti Maaülikool – maaehitus, veemajandus; Tallinna Tehnikaülikool – keskkonnatehnika, transpordiehitus, tööstus- ja tsiviilehitus; rakenduskõrgharidusõppes õppekavade rühm „Transporditeenused“ hõlmab nii õhu- kui ka meretranspordi õppekavasid). Samas osa õppekavade rühmi hõlmab ka samanimelisi õppekavasid – näiteks õppekavade rühm „Õigus“ hõlmab endast eri õppetasemetel õigusteaduse õppekavasid kolmes ülikoolis (TLÜ, TTÜ, TÜ). Seega võib potentsiaalselt olla tegemist dubleerimisega, kuid selles veendumiseks on vaja nende õppekavade täpsemat sisulist analüüsi.

45. Riigikontrolli hinnangul võib konkurents kõrgkoolide vahel olla edasiviiv jõud, kuid arvestades vähenevat üliõpilaste hulka, ei ole kompetentsuse killustamine kõrgkoolide vahel alati põhjendatud. Kuna muutub ka teadus- ja arendustegevuse rahastamine ning Eesti Teadusagentuuri kaudu saavad institutsionaalset uurimistoetust senisest vähem teadlasi, siis võib kannatada ka kõrghariduse teaduspõhisus ning

seeläbi ka kõrghariduse kvaliteet. Samuti tuleks silmas pidada asjaolu, et teaduspõhise kõrghariduse pakkumiseks on tihti tarvis ajakohast infrastruktuuri ning seadmeid, mille soetamine mitmesse kõrgkooli on kulukas ning kohati ka ebaotstarbekas, mistõttu tuleks jälgida, et ei toimuks asjatut kulutamist kallite seadmete peale, kui need on olemas juba mõnes teises kõrgkoolis.

46. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril pöörata tegevustoetuse eraldamisel senisest enam tähelepanu kõrgkoolide omavahelisele koostööle ja eelistada neid kõrgkooli, kus vastavas õppevaldkonnas õpetavad parimad teadlased.

Haridus- ja teadusministri vastust vaata lähemalt punktist 38. Minister leiab, et peab rõhutama vastutust eesmärkide saavutamisel kõrgkoolide põhitegevusvaldkondades ja looma seosed kõrgel tasemel teadustööga, nagu soovitas ka Riigikontroll. Lepingud peavad läbima kooskõlastusringi ja saama Vabariigi Valitsuse heakskiidu. Seega on tagatud ka teiste osapoolte kaasatus.

Tulemuslepingute täitmine

Senine rahastamine pole tulemusnäitajatel põhinenud

47. Riigikontroll peab oluliseks, et kui on sisse seatud tulemusnäitajad ja nende kohta kogutakse tulemusaruandeid, siis kasutatakse ka vastavat infot kõrghariduse suunamiseks. Kui tulemusinfot ei osata otsuste tegemiseks kasutada või pole see võimalik või mõistlik, siis ei tohiks osapooli koomata nõudega seda infot esitada ja analüüsida. Riikliku koolitustellimuse esitamisel eeldatakse, et riik saab ülikoolidelt kokkulepitud erialadelt ja tellitud hulgal lõpetajaid. Kui riiklik koolitustellimus jääb täitmata, on vastavalt ülikooliseadusele Haridus- ja Teadusministeeriumil teatud tingimustel õigus järgmise perioodi koolitustellimust vähendada. Kui tellimust vastavalt tegelikule täitmisele ei kohandata, võetakse teistelt õppevaldkondadelt ja ülikoolidelt ära võimalus sama raha eest kõrgharidust pakkuda.

48. Kõrgkoolid esitavad tulemuslepingute täitmise aruannetes andmeid peamiselt riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohtade komplekteerimise ning riikliku koolitustellimuse alusel õppinud lõpetajate kohta õppevaldkondade ning õppetasemete kaupa. Lisaks olid tulemuslepingutes kokku lepitud muud näitajad, mille kohta aruannetes infot kogutakse. Nii näiteks pidid kõrgkoolid aru andma täiskasvanute tööalaste koolituste läbiviimisest (juhul kui selleks kasutati riiklikuks koolitustellimuseks eraldatud raha), riikliku koolitustellimuse ja kõrgkooli teiste ülesannete täitmist toetavateks muudeks tegevusteks eraldatud raha kasutamisest (LTT erialade populariseerimine, humanitaarerialade toetamine, veterinaarerialade toetus, riigikeele süvaõpe) ning andma üldise hinnangu oma tegevusele ja eesmärkide täitmisele.

49. Seni kehtinud ülikooliseaduses on toodud, et kui pärast nominaalaja lõppemist on ülikooli lõpetanud isikute arv enam kui viis protsenti väiksem tulemuslepingus kokku lepitud lõpetajate arvust ning tõendatud ei ole selle asemel täiskasvanute tööalase koolituse läbiviimine, on Haridus- ja Teadusministeeriumil järgmise kolmeaastase

koolitustellimuse lepingu sõlmimisel õigus ülikooli finantseerimist vähendada, arvates maha riigieelarvest tehtud kulutused mittetäidetud riikliku koolitustellimuse mahus või kahandades järgmise õppeaasta riikliku koolitustellimuse mahtu. Seega peaks olema Haridus- ja Teadusministeeriumil ning kõrgkoolidel põhjendatud huvi võimalikult täpse aruandluse vastu.

50. Haridus- ja Teadusministeerium on kogunud andmeid kõrgkoolide lõpetanute kohta ning samuti on ministeerium välja arvutanud, kui palju on ülikoolide koguvõlgnevus riikliku koolitustellimuse täitmisel. Nii näiteks jätsid 2008/2009. õppeaastal kõrgkoolid täitmata riiklikku koolitustellimust 20,9 miljoni euro³ eest ehk see on summa, mille võrra oleks tulnud 2011. aastal vähendada riiklikku koolitustellimust kõrgkoolidele. Reaalselt pole ette võetud samme, et sellist tasaarveldust teha. Kuna Haridus- ja Teadusministeerium ei pidanud võimalikuks ülikoolide rahastamist riikliku koolitustellimuse mittetäitmise võrra vähendada, sest see halvendaks hariduse kvaliteeti, otsustati taas kord muuta kõrghariduse rahastamise korraldust.

51. Haridus- ja teadusministeerium on olnud teadlik, et kõrgkoolid ei suuda täita riiklikku koolitustellimust osas õppevaldkondades ning õppetasemetel. Sellele vaatamata on Haridus- ja Teadusministeerium jätkanud kõrgharidusega spetsialistide koolitamise tellimist samas mahus ning samadelt õppeasutustelt. Kohati on riiklikku koolitustellimust mõnes õppevaldkonnas hoopis suurendatud ja seda vaatamata asjaolule, et nendes õppevaldkondades pole kõrgkoolid suutnud aastast aastasse tagada lubatud arvul lõpetajaid. Nii näiteks on suurenenud riiklik koolitustellimus loodus- ja täppisteaduste õppevaldkonna rakenduskõrgharidusõppes 16 koha võrra 2007/2008. õppeaastaga võrreldes, kuigi riiklikku koolitustellimust on suutnud kõrgkoolid täita selles õppevaldkonnas vaid ca 50% ulatuses. Analoogne olukord on ka tehnika, tootmise ja ehituse õppevaldkonna magistriõppes, kus samuti on riikliku koolitustellimuse täitmine olnud kesine ning siiski on riiklik koolitustellimus kasvanud võrreldes 2007/2008. õppeaastaga.

52. Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajate sõnul ei ole spetsialistide koolitamise tellimist vähendatud, sest riigil on loodus- ja täppisteaduste erialade spetsialiste vaja ning vähendades koolitustellimust, väheneks lõpetajate arv nendel erialadel veelgi. Riigikontroll ei saa selle väitega nõustuda, sest riikliku koolitustellimuse täitmiseks võtab kõrgkool vastu sisseastujaid pingerea alusel ning suurem tellimus võimaldab vastu võtta madalamate sisseastumistulemustega üliõpilasi, kelle puhul on alust arvata, et nad tulevad veelgi väiksema tõenäosusega lõpetamisega toime. Probleemi olemasolule viitab eelkõige suur katkestamise arv nendel erialadel (vt p-d 82–83).

53. Kõrgkoolid teavad, et riikliku koolitustellimuse täitmata jätmine ei kahanda oluliselt nende rahastamist, ning pole seetõttu üles näidanud initsiatiivi suunata koolitustellimuseks mõeldud raha täiskasvanute täienduskoolituseks, nagu on ette nähtud seni kehtinud ülikooliseaduses. Nii on ainult Tallinna Tehnikaülikooli aruannetes näha, et riikliku koolitusatellimuse raha on kasutatud täiskasvanute tööalaste koolituste

³ Summa ei sisalda doktoriõppe lõpetajaid.

läbiviimiseks. Ükski teine kõrgkool pole oma tulemuslepingute aruannetes raha sellist kasutamist välja toonud.

54. Tulemuslepingute aruannetes toodud muud tulemusnäitajad on olnud üldjuhul väheinformatiivsed. Nii näiteks loetletakse mitmeid elluviidud tegevusi (või programme), mõnel juhul ka tegevustes osalenud isikute arve, kuid selline info on sobilik pigem tegevus-, mitte tulemusaruandluseks. Tulemusaruannete osa, milles kõrgkoolid peaksid esitama hinnangu oma ülesannete ja eesmärkide täitmisele, on jäetud aruandevormi väljatöötamisel täpsemalt reguleerimata, mistõttu on need ülevaadet väga erineva kvaliteediga ning mõnel puhul ka niivõrd lakoonilised, et kogutud andmed ei anna sisulist ülevaadet kõrgkoolides toimuvast (vt ka p 27). Sellisel aruandlusel pole mõtet, kui kogutud infot pole võimalik üldistada ja kasutada seda rahastamisotsuste tegemisel.

55. Kokkuvõttes puudub Haridus- ja Teadusministeeriumil seni kogemus, kuidas tulemuslepinguid jõustada ning kuidas tulemusnäitajate alusel rahastamine mõjutab ülikoolide käitumist. Riigikontroll juhib tähelepanu, et rahastamise vähendamine võib veelgi halvendada pakutava hariduse kvaliteeti. Kui aga madalate tulemusnäitajate või eesmärkide mittetäitmise tagajärjel midagi ei juhtuks, oleks see ebaõiglane nende koolide suhtes, kes on pingutanud tulemuslepingutes kokkulepitu täitmise nimel. Riigikontrolli hinnangul seisab Haridus- ja Teadusministeeriumi ees oluline väljakutse, kuidas jõustada tulemuslepinguid, koheldes samas kõrgkoole võrdselt, ning kuidas tagada, et sanktsioonide rakendamine ei ahendaks veelgi koolide võimalusi ega halvendaks pakutava hariduse kvaliteeti.

56. **Riigikontrolli soovib haridus- ja teadusministril** sätestada rakendusaktides ning sõlmitavates lepingutes selgelt tegevustoetuse vähendamise ja suurendamise tingimused.

Haridus- ja teadusminister ei pööranud auditiaruande eelnõule esitatud vastuses tähelepanu tegevustoetuse vähendamise ja suurendamise täpsematele tingimustele. Ministri vastust rahastamissüsteemi rakendamist puudutavatele soovitudele vaata punktist 38.

Tulemusaruandlus kasvatab halduskoormust

57. Haridus- ja Teadusministeerium peaks kõrgkoolide rahastamise korraldama läbipaistvalt ning üheselt selgete reeglite põhjal. Rahastamise aluseks olevate andmete kogumise kord peaks välistama võimalikku andmetega manipuleerimist. Samas peaks vajaminevate andmete kogumine olema võimalikult lihtne ega tohiks ülikoole ja ministeeriumi ülearu koormata.

58. Senini on Haridus- ja Teadusministeerium piirdunud lakooniliste tulemuslepingutega, millega seotud aruandluse jaoks oli võimalik andmeid saada peamiselt Eesti Hariduse Infosüsteemist (EHIS). Kõrgkoolide roll on piirdunud peamiselt ministeeriumi poolt eeltäidetud aruannetes sisalduva info õigsuse kontrollimisega, millele nad on lisanud andmeid rahastamise kohta. Samuti on kõrgkoolidel olnud kohustus kajastada aruannetes hinnangut oma tegevusele ning eesmärkide saavutamisele, kuid kuna sellest kirjeldusest ei sõltunud kõrgkoolide rahastamine, siis on tegemist olnud eeskätt informatiivse osaga, mille vastavust tegelikkusele polnud tarvidust kontrollida.

59. Uus ülikooliseadus toob kasutusele mitmeid tulemusnäitajaid, mille täitmise kohta info kogumine on tunduvalt ressursimahukam. Eeskätt puudutab see lõpetanute tööhõivet, mille kohta pole võimalik andmeid saada EHISest ning mille kohta ka muud riiklikud registrid ei pruugi anda terviklikku ülevaadet. Samuti on ebaselge, kelle kohustus on üldse koguda vastavaid andmeid ning kes kannab andmekogumise kulud. Probleeme võib tekitada ka andmete õigsuse kontroll, sest see on ressursimahukas ning andmetele juurdepääs on piiratud. Samasugune probleem võib kaasneda ka magistri- või doktoriõppes edasiõppijate kohta andmete kogumisel, sest EHISest on võimalik välja võtta ainult Eestis õpinguid jätkanud lõpetanute andmeid. Välisriikides edasiõppimise kohta andmeid koguda on ressursimahukas ning need andmed ei ole tõenäoliselt täielikud.

60. Kokkuvõtvalt pole senini tulemuslepingute täitmise aruandlus olnud kõrgkoolide jaoks koormav, kuid uute tulemusnäitajate lisandumisega võib halduskoormus tunduvalt kasvada. Kuna tulemusnäitajate osatähtsus kõrgkoolide rahastamisel eeldatavasti kasvab oluliselt, siis muutub oluliseks andmete kvaliteedi kontroll. Rahvusvahelistes avaliku sektori tulemusjuhtimise analüüsides on olulise ohuna välja toodud rahastatavate huvi manipuleerida andmete ja tegevustega, et näidata oma tegevuse tulemusi võimalikult positiivselt. Senini pole Eestis kõrgkoolide rahastamine reaalselt sõltunud saavutatud tulemusnäitajatest, mistõttu pole kõrgkoolidel olnud huvi ka andmeid ilustada. Kui edaspidi hakkab kõrgkoolide rahastamine otseselt sõltuma saavutatud tulemustest, võib see suurendada kõrgkoolide huvi näidata enda tulemusnäitajaid võimalikult positiivselt. Nii näiteks võivad kõrgkoolid alandada lõpetajatele esitatavaid nõudmisi, et suurendada lõpetajate arvu. Sellisele ohule on viidanud ka Haridus- ja Teadusministeerium ise, vastates Riigikontrolli auditoriaruandes „Kõrghariduse riiklik koolitustellimus“ toodud soovitudele. Lõpetajate tööhõive analüüsimisel võidakse hõlmata üksnes neid, kes on olnud edukad. Välisõppejõudude ja -üliõpilaste Eestisse toomine võib muutuda eesmärgiks iseeneses ja mitte tegelikult kaasa aidata õppetöö kvaliteedile. Andmete ja tegevustega manipuleerimise avastamine on aga riigi jaoks väga ressursimahukas.

61. **Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril arvestada** tulemusnäitajate väljatöötamisel nende andmete kogumise ressursimahukusega. Vältida selliseid tulemusnäitajaid, mida ei kasutata rahastamisotsuste tegemisel või statistiliste andmete koondamisel ning mille puhul andmete koondamine ja kontroll nõuab liigset ressursikulu.

Haridus- ja teadusministri vastust vaata lähemalt punktist 38. Minister tõi välja, et andmete kogumise ja analüüsi juures tuleb vältida liigset bürokraatiat ning selleks on planeeritud EHISe ja teiste andmebaaside vastavad arendused.

Õpingud lõpetanute arv on kasvanud, kuid koolitustellimus jääb endiselt täitmata

62. Riigikontroll leidis 2008. aasta auditis, et kõrgkoolid ei olnud suutnud aastate jooksul tagada lubatud hulgal kõrgharidusega spetsialiste, kelle koolitamist riik oli tellinud. Riikliku koolitustellimuse täitmisel oli probleeme peaaegu kõikidel õppetasemetel. Käesolevas auditis hinnati,

kas olukord on paranenud ja koolitustellimust on alates 2008/2009. õppeaastast suudetud täita.

Rakenduskõrgharidusõppe lõpetanud

63. Rakenduskõrgharidusega spetsialistide koolitamine kokkulepitud hulgal valmistas 2008/2009. ja 2009/2010. õa õppeasutustele jätkuvalt raskusi – riigieelarvelise õppe lõpetanute arv pole olnud piisav koolitustellimuse täitmiseks üheski õppevaldkonnas ning ka koos tasulise õppe lõpetanutega ei ole mitmes õppevaldkonnas suudetud riigi tellitud arvul spetsialiste tagada (vt tabel 4).

Tabel 4. Riikliku koolitustellimuse (RKT) täitmine rakenduskõrgharidusõppes

Õppevaldkond	RKT	2008/2009				RKT	2009/2010			
		RE vahe ¹		RE + REV vahe ²			RE vahe		RE + REV vahe	
Haridus	70	-3	(95,7%)	64	(191,4%)	70	-9	(87,1%)	79	(212,9%)
Humanitaar- teadused ja kunstid	108	-38	(64,8%)	-25	(76,9%)	108	-23	(78,7%)	-15	(86,1%)
Loodus- ja täppisteadused	253	-122	(51,8%)	-49	(80,6%)	266	-135	(49,2%)	-60	(77,4%)
Põllumajandus	22	-10	(54,5%)	-9	(59,1%)	20	-16	(20%)	-14	(30%)
Sotsiaalteadused, ärindus ja õigus	273	-15	(94,5%)	918	(436,3%)	288	-30	(89,6%)	833	(389,2%)
Teenindus	278	-31	(88,8%)	121	(143,5%)	263	-105	(60,1%)	76	(128,9%)
Tehnika, tootmine ja ehitus	593	-263	(55,6%)	-222	(62,6%)	599	-316	(47,2%)	-238	(60,3%)
Tervis ja heaolu	856	-81	(90,5%)	-5	(99,4%)	869	-108	(87,6%)	-68	(92,2%)
Kokku	2453	-563	(77%)	793	(132,3%)	2483	-742	(70,1%)	593	(123,9%)

* Tabel kajastab üksnes nende õppevaldkondade lõpetanuid, kus konkreetsele kõrgkoolile oli esitatud riiklik koolitustellimus. Näiteks kui mõnel kõrgkoolil oli mõnes õppevaldkonnas lõpetanuid, kuid Haridus- ja Teadusministeerium ei olnud esitanud selles õppevaldkonnas kõrgkoolile riiklikku koolitustellimust, siis need lõpetanud tabelis ei kajastu.

¹ RE vahe näitab riigieelarvelise õppe lõpetanute ja riikliku koolitustellimuse vahet.

² RE ja REV vahe näitab nii riigieelarvelise kui ka riigieelarvelise õppe lõpetanute ja riikliku koolitustellimuse vahet.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi ja kõrgkoolide vaheliste tulemuslepingute täitmise aruanded; Riigikontrolli arvutused

64. Rakenduskõrgharidusõppes on riik tellinud kõrgharidusega spetsialistide koolitamist kõige enam tervise ja heaolu õppevaldkonnas (2009/2010. õa 869 lõpetajat) ning tehnika, tootmise ja ehituse õppevaldkonnas (599 lõpetajat). Kui tervise ja heaolu õppevaldkonnas on koolitustellimus suudetud peaaegu täita, siis tehnika, tootmise ja ehituse õppevaldkonnas esineb sarnaselt Riigikontrolli 2008. aasta auditis leitud tõsisemaid probleeme – koos tasulise õppe lõpetanutega on koolitustellimusest suudetud 2008/2009. ja 2009/2010. õa täita vaid veidi enam kui 60%. Kõige suurem probleem on koolitustellimuse täitmisega jätkuvalt Tallinna Tehnikakõrgkoolil, kus 2009/2010. õa jäi see täitmata 150 lõpetaja võrra. Kõige parem on olukord sotsiaalteaduste, ärinduse ja õiguse õppevaldkonnas, kus 2009/2010. õa täideti koolitustellimus

ligikaudu neljakordselt, kuid seda tänu riigieelarvevälise õppe lõpetanute suurele osakaalule.

Bakalaureuseõppe lõpetanud

65. Kuni 2008. aastani esitati riiklik koolitustellimus valdavalt magistriõppe lõpetajatele (kõrgkoolid kohustasid bakalaureuseõppesse vastu võtma 1,5 korda rohkem üliõpilasi) ning bakalaureuseõppe lõpetajaid telliti üksikute juhtudel. Kuna tulemuslepingute täitmise aruannetes esinevad erinevused bakalaureuseõppe lõpetanute kohta esitatud andmetes (2008/2009. õa sisaldab oodatav lõpetajate arv ka 3+2 magistriõppe koolitustellimuse alusel tellitud bakalaureuseõppe lõpetajaid, 2009/2010. õa kohta aga ainult bakalaureuseõppes tellitud lõpetajaid), ei ole kahe aasta andmed omavahel võrreldavad. Tabelis 5 on esitatud vaid andmed riikliku koolitustellimuse täitmise kohta bakalaureuseõppes 2009/2010. õa.

66. Ainsaks õppevaldkonnaks, milles 2009/2010. õa oodati riikliku koolitustellimuse alusel bakalaureuseõppe lõpetajaid, oli hariduse õppevaldkond. Sarnaselt eelmise audit tulemustega ei suutnud kõrgkoolid ainult riigieelarvelise õppe lõpetanutega koolitustellimust täita (täideti 73% ulatuses), kuid koos tasulise õppe lõpetanutega ületati koolitustellimus ligikaudu 1,5 kordselt.

Tabel 5. Riikliku koolitustellimuse (RKT) täitmine bakalaureuseõppes

Õppevaldkond	RKT	2009/2010			
		RE vahe ¹		RE + REV vahe ²	
Haridus	327	-89	(73%)	150	(145,9%)
Kokku	327	-89	(73%)	150	(145,9%)

¹ RE vahe näitab riigieelarvelise õppe lõpetanute ja riikliku koolitustellimuse vahet.

² RE ja REV vahe näitab nii riigieelarvelise kui ka riigieelarvevälise õppe lõpetanute ja riikliku koolitustellimuse vahet.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi ja kõrgkoolide vaheliste tulemuslepingute täitmise aruanded; Riigikontrolli arvutused

Integreeritud õppe lõpetanud

Integreeritud õpe – õpe arsti-, loomaarsti-, proviisori-, hambaarsti-, arhitekti- ja ehitusinseneri ning klassiõpetaja bakalaureuse- ja magistriõppe integreeritud õppekavade järgi, mille läbimine annab magistrikraadi.

67. **Integreeritud õppes** võib riikliku koolitustellimuse täitmist pidada üsna heaks (vt tabel 6). Kuigi ainult riigieelarvelise õppe lõpetanutest on koolitustellimuse täitmiseks jäänud enamik erialadel (v.a tervis ja heaolu) väheseks, siis koos tasulise õppe lõpetanutega täideti 2009/2010. õa koolitustellimus kõigis õppevaldkondades (kõigis integreeritud õpet pakkunud õppeasutustes). Ka võrreldes eelmises auditis leituga on tulemused paranenud (hariduse ning tervise ja heaolu õppevaldkondades suudeti ka eelmisel korral koolitustellimust täita) ning eriti positiivseks võib pidada tehnika, tootmise ja ehituse õppevaldkonna koolitustellimuse täitmist 2009/2010. õa.

Tabel 6. Riikliku koolitustellimuse (RKT) täitmine integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppes

Õppevaldkond	RKT	2008/2009				RKT	2009/2010			
		RE vahe ¹		RE + REV vahe ²			RE vahe		RE + REV vahe	
Haridus	35	20	(157,1%)	39	(211,4%)	35	-6	(82,9%)	14	(140%)
Põllumajandus	25	-11	(56%)	-2	(92%)	25	-4	(84%)	10	(140%)
Tehnika, tootmine ja ehitus	156	-59	(62,2%)	-38	(75,6%)	156	-5	(96,8%)	16	(110,3%)
Tervis ja heaolu	153	2	(101,3%)	22	(114,4%)	151	17	(111,3%)	62	(141,1%)
Kokku	369	-48	(87%)	21	(105,7%)	367	2	(100,5%)	102	(127,8%)

¹ RE vahe näitab riigieelarvelise õppe lõpetanute ja riikliku koolitustellimuse vahet.

² RE ja REV vahe näitab nii riigieelarvelise kui ka riigieelarvelise õppe lõpetanute ja riikliku koolitustellimuse vahet.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi ning kõrgkoolide vaheliste tulemuslepingute täitmise aruanded; Riigikontrolli arvutused

Magistriõppe lõpetanud

68. Riigikontroll hindas oma 2008. aasta auditis riikliku koolitustellimuse täitmist 4+2 ja 3+2 magistriõppes eraldi. Käesolevas aruandes on tulenevalt olemasolevatest andmetest käsitletud 4+2 ja 3+2 magistriõpet koos (enamik lõpetajatest peaks olema 3+2 lõpetajad, 4+2 süsteemi õppekavad on suletud).

69. Auditi käigus selgus, et magistriõppe koolitustellimuse täitmisel esineb tõsiseid probleeme. Ainult riigieelarvelise õppe on lõpetanud vaid 56% ning täielikult pole suudetud koolitustellimust täita ka koos tasulise õppe lõpetanutega (vt tabel 7). See tulemus on sarnane Riigikontrolli eelmises auditis 3+2 magistriõppe kohta leitud, kuigi koolitustellimuse täitmist võib võrreldes 2006/2007. õppeaastaga pidada märgatavalt paremaks (arvatavasti tänu sellele, et 2006/2007. õa lõpetasid alles esimesed 3+2 magistriõppe üliõpilased).

70. Suurima tellimuse magistriõppes on riik esitanud hariduse õppevaldkonnas (2009/2010. õa 544 lõpetajat), seejärel loodus- ja täppiseaduste ning tehnika, tootmise ja ehituse õppevaldkondades (vastavalt 492 ja 453 lõpetajat). Nimetatud valdkonnad on nii 2008/2009. kui ka 2009/2010. õa olnud ühed probleemsemad ning riik ei ole saanud isegi 2/3 sellest, mida ta on tellinud. Kõige parem on olukord jätkuvalt sotsiaalteaduste, ärimise ja õiguse õppevaldkonnas, kus koos suure hulga tasulise õppe lõpetanutega on koolitustellimus mõlemal vaadeldaval õppeaastal täidetud enam kui kolmekordselt. Samuti on riigi tellitust enam lõpetanud sarnaselt Riigikontrolli eelmises auditis leitud tervise ja heaolu õppevaldkonnas.

Tabel 7. Riikliku koolitustellimuse (RKT) täitmine magistriõppes

Õppevaldkond	2008/2009					2009/2010				
	RKT	RE vahe ¹		RE + REV vahe ²		RKT	RE vahe		RE + REV vahe	
Haridus	498	-239	(52%)	-155	(68,9%)	544	-296	(45,6%)	-241	(55,7%)
Humanitaar- teadused ja kunst	289	-166	(42,6%)	-75	(74%)	314	-159	(49,4%)	-86	(72,6%)
Loodus- ja täppisteadused	485	-264	(45,6%)	-222	(54,2%)	492	-219	(55,5%)	-181	(63,2%)
Põllumajandus	80	-25	(68,8%)	-24	(70%)	80	-28	(65%)	-28	(65%)
Sotsiaalteadused, ärindus ja õigus	211	-47	(77,7%)	458	(317,1%)	230	-72	(68,7%)	532	(331,3%)
Teenindus	110	-18	(83,6%)	16	(114,5%)	121	-35	(71,1%)	-9	(92,6%)
Tehnika, tootmine ja ehitus	464	-177	(61,9%)	-141	(69,6%)	453	-179	(60,5%)	-148	(67,3%)
Tervis ja heaolu	50	-17	(66%)	23	(146%)	50	-15	(70%)	40	(180%)
Kokku	2187	-953	(56,4%)	-120	(94,5%)	2284	-1003	(56,1%)	-121	(94,7%)

¹ RE vahe näitab riigieelarvelise õppe lõpetanute ja riikliku koolitustellimuse vahet.

² RE ja REV vahe näitab nii riigieelarvelise õppe kui ka riigieelarvevälise õppe lõpetanute ja riikliku koolitustellimuse vahet.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi ning kõrgkoolide vaheliste tulemuslepingute täitmise aruanded; Riigikontrolli arvutused

Doktoriõppe lõpetanud

71. Sarnaselt eelmises auditis leituga on doktoriõppes riikliku koolitustellimuse täitmisega tõsiseid probleeme – isegi koos tasulise õppe lõpetanutega ei ole üheski õppevaldkonnas suudetud tagada riigi tellitud lõpetajate arvu (vt tabel 8). Siiski on koolitustellimuse täitmine võrreldes eelmises auditis leituga mõnevõrra paranenud – kui 2005/2006. õa suudeti koos tasulise õppe lõpetanutega täita riiklikku koolitustellimusest 55%, siis 2009/2010. õa oli vastav näitaja 68%.

72. Valdava enamiku doktoriõppe lõpetajaid on riik tellinud loodus- ja täppisteaduste õppevaldkonnas. Võrreldes Riigikontrolli eelmises auditis leituga, on koolitustellimuse täitmine selles valdkonnas veidi paranenud, ulatudes 2009/2010. õa 72%-ni (2005/2006. õa 54%). Positiivseks võib pidada ka koolitustellimuse täitmise paranemist tehnika, tootmise ja ehituse õppevaldkonnas, mis osutus 2009/2010. õa lausa edukaimaks õppevaldkonnaks koolitustellimuse täitmisel (76%).

Tabel 8. Riikliku koolitustellimuse (RKT) täitmine doktoriõppes

Õppevaldkond	2008/2009					2009/2010				
	RKT	RE vahe ¹		RE + REV vahe ²		RKT	RE vahe		RE + REV vahe	
Haridus	7	-2	(71,4%)	-1	(85,7%)	12	-7	(41,7%)	-5	(58,3%)
Humanitaar- teadused ja kunst	36	-11	(69,4%)	-5	(86,1%)	37	-24	(35,1%)	-15	(59,5%)
Loodus- ja täppisteadused	85	-51	(40%)	-32	(62,4%)	100	-47	(53%)	-28	(72%)
Põllumajandus	9	-3	(66,7%)	-2	(77,8%)	12	-6	(50%)	-5	(58,3%)
Sotsiaalteadused, ärindus ja õigus	28	-18	(35,7%)	-8	(71,4%)	35	-20	(42,9%)	-9	(74,3%)
Teenindus	10	-8	(20%)	-6	(40%)	11	-8	(27,3%)	-4	(63,6%)
Tehnika, tootmine ja ehitus	29	-15	(48,3%)	-6	(79,3%)	33	-17	(48,5%)	-8	(75,8%)
Tervis ja heaolu	20	-10	(50%)	-6	(70%)	32	-16	(50%)	-10	(68,8%)
Määratlemata ³	12					5				
Kokku	236	-130	(44,9%)	-78	(66,9%)	277	-150	(45,8%)	-89	(67,9%)

¹ RE vahe näitab riigieelarvelise õppe lõpetanute ja riikliku koolitustellimuse vahet.

² RE ja REV vahe näitab nii riigieelarvelise kui ka riigieelarvelise õppe lõpetanute ja riikliku koolitustellimuse vahet.

³ Määratlemata õppekohtade puhul võivad ülikoolid ise otsustada, mis õppevaldkonnas nad koha avavad.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi ning kõrgkoolide vaheliste tulemuslepingute täitmise aruanded; Riigikontrolli arvutused

Kõrgharidusstrateegia eesmärgid

73. Eesti kõrgharidusstrateegias aastateks 2006–2015 on sätestatud, et loodus- ja täppisteaduste ning tehnoloogia valdkondade lõpetanute arv peaks 2010. aastaks tõusma 22%-ni kõigist lõpetanutest ja 2015. aastaks 24%-ni. Õppeaastatel 2006/2007–2010/2011 ei ole loodus- ja täppisteaduste erialade lõpetanute osakaal suurenenud, moodustades 2010/2011. õa 21,1% kõigist lõpetanutest (enamikul õppeaastatel isegi alla selle). Tehnoloogia erialade lõpetanute osakaal on vaadeldaval perioodil küll veidi suurenenud (10,6%-lt 11,3%-ni), kuid vastukaaluks on loodus- ja täppisteaduste lõpetanute osakaal langenud (10,5%-lt 9,8%-ni).

74. Kokkuvõtvalt võib öelda, et võrreldes 2008. aastal korraldatud auditiga, on riikliku koolitustellimuse täitmine paranenud eeskätt integreeritud õppes ja doktoriõppes. See võib olla tingitud asjaolust, et seal on õppeaeg pikk ning esimestel aastatel oli lõpetanute arv väiksem õppeaja venimise tõttu. Ajapikku on õppurite arv suurenenud, sest lisandunud on varasemad tähtaegselt lõpetamata jäänud üliõpilased ning just nende arvelt on viimastel aastatel suurenenud ka lõpetanute arv. Rakenduskõrgharidusõppes on lõpetanute arv olnud aastate jooksul kõikumav ja selget tendentsi välja tuua pole võimalik. Kui aga riigieelarvelise õppe lõpetanuid mitte arvesse võtta, ei suudetud riiklikku koolitustellimust täita üheski õppevaldkonnas. Magistriõppe

lõpetanute arve ei saa võrrelda varasema auditiga, kuna vahepeal on muutunud magistriõppe lõpetajate tellimise korraldus ja nüüd tellitakse eraldi bakalaureuseõppe ja magistriõppe lõpetajaid.

Kõrgkoolid ei suuda endiselt täita vajalikul arvul õppekohti

75. Riikliku koolitustellimuse täitmise eelduseks on see, et kõrgkoolid suudavad täita koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohad. Tabelis 9 on esitatud ülevaade 2009/2010. ja 2010/2011. õa riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohtade täitmisest õppetasemete ja -valdkondade kaupa. Sarnaselt eelmise auditi käigus leituga esineb kõrgkoolidel probleeme neile eraldatud õppekohtade komplekteerimisega. Enim on raskusi magistriõppes ning eelkõige loodus- ja täppisteaduste, tehnika, tootmise ja ehituse ning hariduse⁴ õppevaldkondades. Samas on esinenud probleeme üksikute õppekohtade täitmisega ka kõikidel teistel õppetasemetel (v.a 2010/2011. õa doktoriõppes, kui suudeti komplekteerida kõik õppekohad).

Tabel 9. Riiklik koolitustellimus (RKT) ning vastuvõtt 2009/2010. ja 2010/2011. õppeaastal*

Õppetase	Õppevaldkond	2009/2010. õa vastuvõtt				2010/2011. õa vastuvõtt			
		RKT	RE ¹	Kokku ²	RE-RKT ³	RKT	RE	Kokku	RE-RKT
Rakendus- kõrgharidus- õpe	Haridus	70	70	228	0	70	69	190	-1
	Humanitaar- teadused ja kunst	108	98	141	-10	95	117	167	22
	Loodus- ja täppisteadused	249	259	586	10	251	252	532	1
	Põllumajandus	6	17	17	11	12	12	12	0
	Sotsiaalteadused, ärindus ja õigus	295	380	1313	85	304	385	1264	81
	Teenindus	302	318	554	16	302	349	547	47
	Tehnika, tootmine ja ehitus	656	691	1005	35	650	699	961	49
	Tervis ja heaolu	958	994	1232	36	966	960	1219	-6
	Kokku	2644	2827	5076	183	2650	2843	4892	193
Integreeritud õpe	Haridus	66	80	127	14	66	82	142	16
	Põllumajandus	25	30	58	5	25	30	59	5
	Tehnika, tootmine ja ehitus	163	266	386	103	163	260	319	97
	Tervis ja heaolu	194	189	234	-5	194	193	235	-1
	Kokku	448	565	805	117	448	565	755	117
Bakalaureuse- õpe	Haridus	508	380	601	-128	373	400	595	27
	Humanitaar- teadused ja kunst	572	875	1648	303	675	852	1511	177
	Loodus- ja täppisteadused	872	995	1217	123	886	1130	1285	244

⁴ Hariduse valdkonna õppekohtade alakomplekteerimise peamiseks põhjuseks 2009/2010. õa oli asjaolu, et õpetajakoolitusse astuvaid üliõpilasi kajastati teiste õppevaldkondade (valdavalt humanitaarteadused ja kunstid) sisseastujate all.

Õppetase	Õppevaldkond	2009/2010. õa vastuvõtt				2010/2011. õa vastuvõtt			
		RKT	RE ¹	Kokku ²	RE-RKT ³	RKT	RE	Kokku	RE-RKT
Magistriõpe	Põllumajandus	120	185	283	65	120	138	240	18
	Sotsiaalteadused, ärimus ja õigus	325	349	2289	24	325	398	2263	73
	Teenindus	238	303	661	65	206	255	539	49
	Tehnika, tootmine ja ehitus	685	635	762	-50	705	694	777	-11
	Tervis ja heaolu	46	58	148	12	45	49	107	4
	Kokku	3366	3780	7609	414	3335	3916	7317	581
	Haridus	531	504	585	-27	523	470	538	-53
	Humanitaar-teadused ja kunst	312	345	475	33	339	401	508	62
	Loodus- ja täppisteadused	500	482	578	-18	505	448	535	-57
	Põllumajandus	80	91	91	11	80	83	85	3
Doktoriõpe	Sotsiaalteadused, ärimus ja õigus	245	287	1518	42	236	283	1510	47
	Teenindus	128	173	213	45	116	149	199	33
	Tehnika, tootmine ja ehitus	477	436	528	-41	505	390	470	-115
	Tervis ja heaolu	50	60	156	10	50	59	123	9
	Kokku	2323	2378	4144	55	2354	2283	3968	-71
	Haridus	5	10	23	5	5	10	26	5
	Humanitaar-teadused ja kunst	19	39	111	20	19	46	115	27
	Loodus- ja täppisteadused	69	106	147	37	67	118	155	51
	Põllumajandus	13	16	17	3	13	19	19	6
	Sotsiaalteadused, ärimus ja õigus	20	33	102	13	21	34	120	13
	Teenindus	4	8	19	4	6	8	10	2
	Tehnika, tootmine ja ehitus	43	41	85	-2	42	45	90	3
	Tervis ja heaolu	12	23	32	11	12	32	37	20
	Määratlemata ⁴	89		0	-89	90		0	-90
	Kokku	274	276	536	2	275	312	572	37
KOKKU		9055	9826	18170	771	9062	9919	17504	857

* Tabelis ei kajastu Akadeemia Nordi 2009/2010. õa riikliku koolitustellimuse ja vastuvõetute arvud, kuna 14.7.2010 ühines Akadeemia Nord Tallinna Ülikooliga ning tulemuslepingu täitmise aruannet ei esitatud. Riikliku koolitustellimuse alusel oodati Akadeemia Nordilt sotsiaalteaduste, ärimuse ja õiguse õppevaldkonnas 2009/2010. õa 7 bakalaureuseõppe lõpetajat ja 5 magistriõppe lõpetajat ning 2010/2011. õa 5 magistriõppe lõpetajat.

¹ RE näitab riigieelarvelisesse õppesse astunud üliõpilaste arvu.

² Kokku näitab RE (riigieelarvelised) + REV (riigieelarvelised) sisseastunud üliõpilaste koguarvu nende õppekavadele, mille järgi võeti õppima ka riigieelarvelisesse õppesse.

³ RE-RKT näitab erinevust riigieelarvelisesse õppesse vastuvõetud üliõpilaste arvu ja riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohtade arvu vahel.

⁴ Määratlemata õppekohtade puhul võivad ülikoolid ise otsustada, mis õppevaldkonnas nad kohti avavad.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi ning kõrgkoolide vaheliste tulemuslepingute täitmise aruanded; Riigikontrolli arvutused

76. Mõneti aitavad probleemi leevendada riigieelarvevälisesse õppesse sisseastujad, kuid ka nende hulk ei pruugi kompenseerida komplekteerimata õppekohti. Nii näiteks ei suudetud 2010/2011. õppeaastal komplekteerida tehnika, tootmise ja ehituse õppevaldkonna magistrikohti ka koos riigieelarveväliste õppekohtadega. Lisaks tuleb silmas pidada, et riigieelarvevälisesse õppesse sisseastujate õpieelistused ei pruugi kattuda riigi vajadustega kitsamalt õppevaldkonna sees või siis riigi eelistustega tellida lõpetajaid mõnest kindlast kõrgkoolist. Nii näiteks on sotsiaalteaduste, ärimise ja õiguse õppevaldkonnas väga suur riigieelarvevälise õppe lõpetanute hulk, võrreldes riigieelarvelise õppe lõpetanutega, kuid see on tingitud asjaolust, et riigieelarvevälise õppe lõpetajate hulka arvestatakse kõik selle õppevaldkonna lõpetajad, vaatamata sellele, kas konkreetsel õppekaval oli riiklik koolitustellimus või mitte. Kui Haridus- ja Teadusministeerium tellib kõrgkoolilt väikese arvu lõpetajaid, saab kõrgkool näidata riikliku koolitustellimuse täitjatena kõiki selle õppevaldkonna lõpetanuid. Ehk kui riik on huvitatud näiteks õigusteaduse lõpetajatest, saab kõrgkool näidata koolitustellimuse täitmises ka kõiki majandusteaduse ja sotsiaalteaduse lõpetajaid, sest need erialad kuuluvad samasse õppevaldkonda.

77. Uus ülikooliseadus ei muuda tõenäoliselt sisseastujate koguarvu. Küll ilmselt suurendatakse uue seaduse tulemusena riigieelarveliste õppekohtade arvu ning seda eeldab sotsiaal- ja humanitaarteadustes. Neis õppevaldkondades ilmselt õnnestub täita sisseastujatega riigieelarvelised kohad, millele on olnud seal konkurss. Muud mõjud sisseastumisele ei ole enne uue süsteemi täpsemat rakendumist selged.

Riigieksamite sooritamine ei tööta loodus- ja täppisteaduste ning tehnikaerialadele sisseastujate kasvu

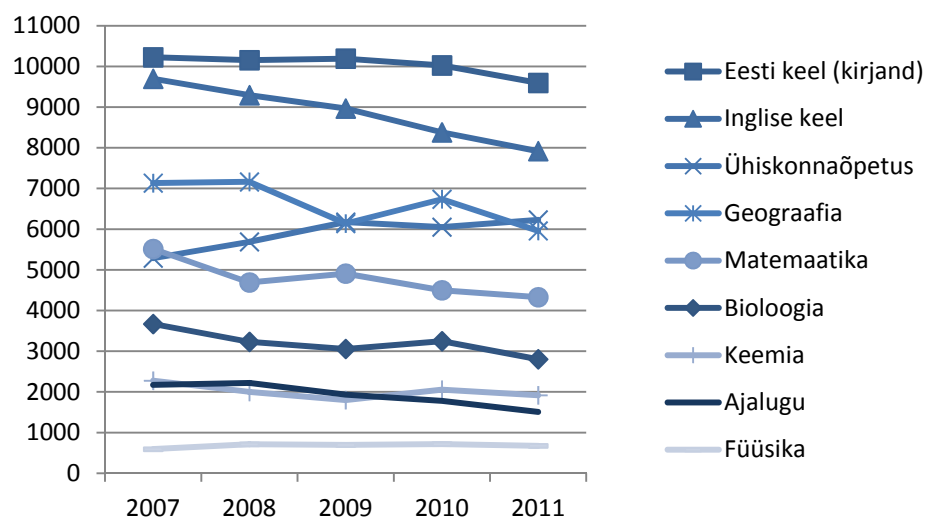
LTT erialad – loodus- ja täppisteaduste ning tehnika, tootmise ja ehituse õppevaldkonda kuuluvad erialad.

78. Kõrgkoolis seavad tihti sisseastumise tingimuseks gümnaasiumi riigieksamite sooritamise. Riigile prioriteetsetele LTT erialadele sisseastujate ja ühtlasi lõpetajate arvu suurenemine eeldab seega, et nõutud ainetes sooritatakse piisaval hulgal ja tasemel riigieksameid. Õppekohtade täitmine riigieksamil kesise tulemuse saavutanud sisseastujatega väljendub tihti selles, et õpingute katkestamise arv on suur.

79. Gümnaasiumi riigieksamite sooritajate arv on viimaste aastate jooksul veelgi vähenenud⁵ ning selle peamiseks põhjuseks võib pidada peamiste potentsiaalsete eksamisooritajate ehk 15–19-aastaste isikute arvu vähenemist. Ülevaade riigieksamite sooritanute arvudest populaarsemate riigieksamite kaupa on esitatud joonisel 9. Jooniselt võib näha, et enamiku eksamite puhul on sooritajate arv vähenemas.

⁵ Riigieksamite **sooritajate** koguarvu ei ole Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse veebilehel eraldi välja toodud (välja on toodud sooritajate arvud eksamite kaupa, kuid kuna üks isik võib sooritada mitut riigieksamit, siis ei saa neid summeerida), küll on esitatud riigieksamitele **registreerunute** arvud. Kui 2007. a registreerus riigieksamitele kokku 24 586 isikut, siis 2012. a oli registreerunud 18 233. Riigieksamitele registreerunute sooritas aastatel 2007–2012 eksameid keskmiselt 96%. Kõige väiksem sooritajate-registreerunute suhe oli füüsika ja keemia riigieksamitel (mõlemal keskmiselt 92%) ning suurim eesti keele kirjandi (mis eesti õppekeelega koolides on gümnaasiumi lõpetamiseks kohustuslik) ning ühiskonnaõpetuse riigieksamitel (mõlemal keskmiselt 97,1%).

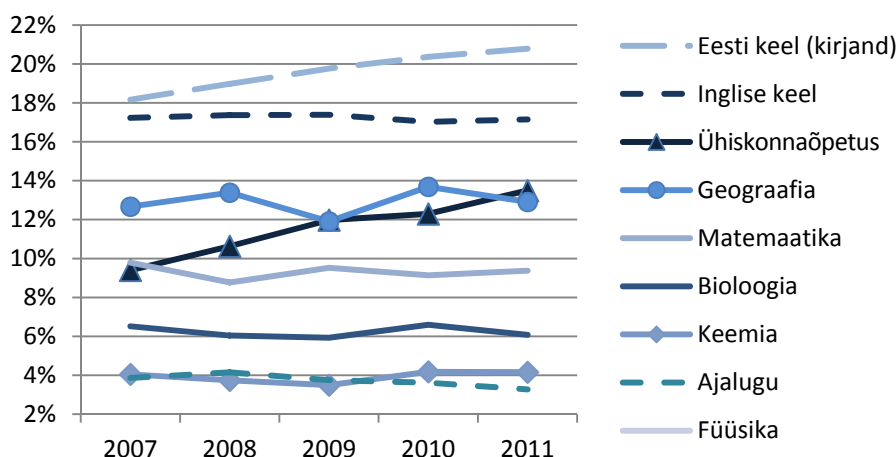
Joonis 9. Kõige enam sooritatud riigieksamid aastatel 2007–2011



Allikas: Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus

80. Õpilaste eelistuste muutust riigieksamite valikul peegeldavad eri eksamite osakaalu muutused sooritatud eksamite koguarvust. Joonisel 10 on esitatud enimsooritatud riigieksamite osakaalud kõigist eksamitest aastatel 2007–2012. Jooniselt on näha, et alates 2007. aastast on märgatavalt kasvanud ühiskonnaõpetuse eksami ning eesti keele kirjandi populaarsus, ülejäänud riigieksamite osakaalud on olnud üsna stabiilsed. Kuna ka reaalinetes (matemaatika, keemia, füüsika) sooritatud riigieksamite osakaalus suuremaid muutusi pole toimunud (moodustades 2007. a 14,9% ja 2011. a 15% kõikidest sooritatud riigieksamitest), ei ole LTT erialadele potentsiaalsete sisseastujate hulka suudetud suurendada.

Joonis 10. Riigieksamite osakaal kõigist sooritatud riigieksamitest aastatel 2007–2011



Allikas: Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus

81. 2010. aastal vastu võetud uue põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse alusel tuleb alates 2014. aasta kevadest sooritada kõigil gümnaasiumilõpetajatel ka kohustuslik matemaatikaeksam. Õpilased saavad gümnaasiumis valida aga kitsa ja laia matemaatika õppekava ja

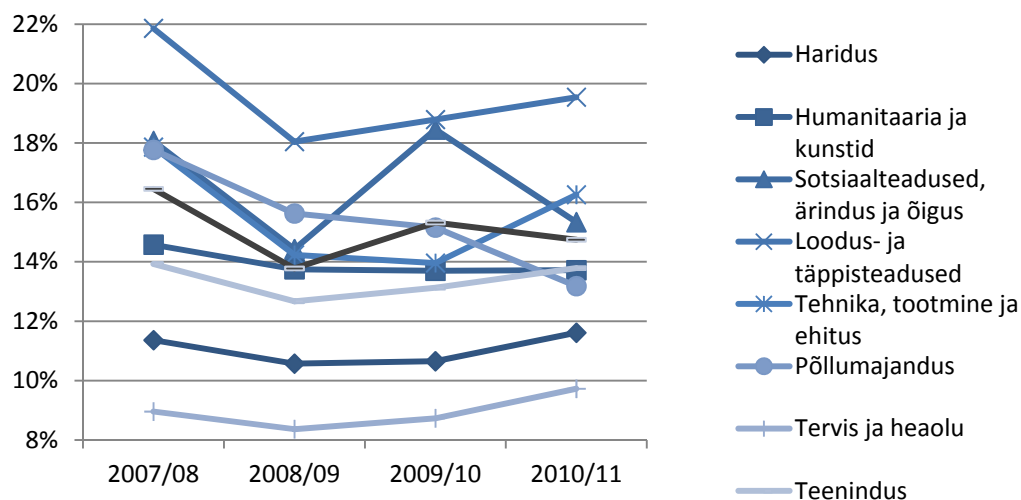
riigieksami vahel. Laia matemaatika läbimine võimaldab jätkata õpinguid aladel, kus matemaatikal on oluline tähtsus ja seda õpetatakse iseseisva ainenä. Kitsa matemaatika läbimine võimaldab jätkata õpinguid aladel, kus matemaatikal ei ole olulist tähtsust ja seda ei õpetata iseseisva ainenä. Kõrgkoolid eeldavad, et LTT erialadele sisseastujad oleksid gümnaasiumis omandanud matemaatika laia õppekava alusel ning sooritanud matemaatika laia riigieksami. Seega ei pruugi kohustusliku matemaatika riigieksami sisseviimine veel suurendada potentsiaalsete LTT erialadele sisseastujate arvu.

Koolitustellimuse täitmist takistab õpingute suurel hulgal katkestamine

82. Üheks põhjuseks, miks ülikoolid ei suuda tagada lõpetajaid kavandatud mahus, on õpingute katkestamine. 2007/2008.–2010/2011. õa katkestas oma õpingud 15,1% üliõpilastest. Õppeaastate jooksul on katkestajate arv olnud üsna muutlik, näidates siiski väikest langustendentsi. Kõige rohkem on katkestajaid bakalaureuseõppes, nimetatud perioodil 16,6% üliõpilastest, ning kõige vähem doktoriõppes, kus õpingud katkestas 10% üliõpilastest.

83. Ülevaade katkestajatest õppevaldkondade kaupa on toodud joonisel 11. Kõige probleemsemaks õppevaldkonnaks on loodus- ja täppisteadused, kus alates 2007/2008. õa on katkestanud ligikaudu viiendik üliõpilastest. 2008/2009. õa katkestamine selles õppevaldkonnas küll mõnevõrra vähenes, kuid see näitab uuesti tõusutrendi. Keskmisest rohkem katkestatakse õpinguid ka sotsiaalteaduste, ärimise ja õiguse õppevaldkonnas (keskmiselt 16,6% üliõpilastest) ning tehnika, tootmise ja ehituse erialadel (keskmiselt 15,6% üliõpilastest). Kõige väiksem on olnud katkestajate osakaal tervise ja heaolu õppevaldkonnas, keskmiselt 9%.

Joonis 11. Katkestanute osakaal õppevaldkondade kaupa 2007/2008.–2010/2011. õppeaastal



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

84. 2007. aastal Tartu Ülikooli koostatud uuring „Uus algus“⁶ tõi katkestamise peamiste põhjustena välja suutmatuse ühildada õppimist

⁶ <http://www.ut.ee/lykka/orb.aw/class=file/action=preview/id=303462/Katkestanute+uuring-+uus+algus.pdf>

töötamisega, perekondlikud põhjused ja majanduslikud põhjused ning kõrgkoolide vähest tuge õpingute ajal. Tallinna Tehnikaülikooli puhul oli katkestamise põhjusena probleemiks ka üliõpilaste suutmatuse õppetööga toime tulla. Seda näitab ka esimesel kursusel katkestajate statistika. 2009/2010. õppeaastal katkestas esimesel kursusel TTÜs 34,7% rakenduskõrgharidusõppes õppijatest, 29,5% bakalaureuseõppes õppijatest ning 32,6% integreeritud õppes õppijatest⁷. See näitab, et ligemale kolmandik Tallinna Tehnikaülikooli esimese taseme kõrgharidusõppe sisseastujatest ei ole suutelised või motiveeritud valitud eriala omandama ning see on suureks probleemiks riikliku koolitustellimuse täitmisel.

85. Uue ülikooliseaduse mõju õpingute katkestamisele on keeruline hinnata. Õppekava täieliku täitmise nõue võib nii suurendada katkestamist õpingutega mittetoimetulemise tõttu kui ka vähendada katkestamist, sest tasuta õppe saamise tingimused motiveerivad tõenäoliselt usinamalt õpingutele pühendumat ja mitte laskma võlgnevustel tekkida. Majanduslikel põhjustel katkestamist hakkab mõjutama alles väljatöötamisel olev õppetoetuste süsteem ja toetuse piisavus.

Ülikoolide majanduslik toimetulek

86. Riiklikul koolitustellimusel põhinev kõrghariduse rahastamissüsteem tähendab, et ülikoolide riigieelarveline rahastamine sõltub peamiselt üliõpilaste arvust. Samas on rahvastiku vähenemine mõjutanud oluliselt potentsiaalselt ülikooli astujate hulka. Demograafiline surve on eriti teravalt puudutanud ülikooli sisseastumisealiste vanuserühmi alates 2000. aastate teisest poolest ja rahvastikuprognoside kohaselt väheneb ülikooliealiste ehk üliõpilaste arv järgmisel aastakümnel veelgi. Senise rahastamissüsteemi jätkumine oleks seega tähendanud ülikoolidele sissetulekute langust. Samas on Haridus- ja Teadusministeerium juhtinud tähelepanu, et uute õppehoonete ehitamine on suurendanud kõrgkoolide kulusid ning nende hoonete amortisatsioonikulude katmine on samuti senisest kallim.

87. Riigikontroll hindas, kuidas ülikoolid on senise rahastamissüsteemi korral majanduslikult toime tulnud ning millist majanduslik mõju võiks olla riigipoolse rahastamise muutumisel. Sellele hinnangu andmiseks tellis Riigikontroll ülikoolide finantsanalüüsi ekspert Maris Laurilt. Analüüs puudutas ainult avalik-õiguslike ülikoolide (kuna nende majandustegevus on iseseisev ning neil on õigus võtta finantskohustusi sõltumata Vabariigi Valitsuse otsustest, mistõttu on nende majanduslik toimetulek seotud suuremate riskidega. Analüüs ei puudutanud (era)rakenduskõrgkoolide, eraülikooli ega kutseõppeasutusi, mis pakuvad rakenduskõrgharidusõpet. Analüüsiti 2004.–2011. aasta majandustulemusi, keskendudes eelkõige 2008.–2011. aasta andmetele. Analüüsi täistekst on toodud aruande lisas C.

⁷ Andmed pärinevad Rektorate Nõukogu aastaraamatust
<http://www.ern.ee/images/dokumendid/aastaruanded/2010.pdf>.

Avalik-õiguslike ülikoolide finantstervis on rahuldav

88. Riigikontrolli finantsekspert hindas, kas avalik-õiguslikud ülikoolid suudavad täita võetud finantskohustusi. Ülikoolide finantstulem peaks selleks olema keskpikas perspektiivis positiivne.

89. Koostatud analüüs näitas, et ülikoolide finantsseis on üldjuhul rahuldav ning see on viimastel aastatel paranenud. Samas on ülikoolide finantsseis tulenevalt nende eripäradest tuntavaid erinevusi. Kõikides ülikoolides tegeletakse hoolikalt oma tegevuse planeerimisega, kuid paratamatult on väiksemate ülikoolide finantsseis oluliselt haavatavam kui suurematel. Kõige keerulisemas olukorras on Eesti Kunstiakadeemia ja Tallinna Ülikool.

90. Eesti Kunstiakadeemia probleemiks on suured kohustused, mis tekkisid eelmiste aastate ebaõnnestunud investeerimistegevusega. Selle tulemusena on lühiajaliste laenude suhe käibevarasse kõrge. Samas on Eesti Kunstiakadeemia investeeringutega mitteseotud finantsseis tugev ja hästi planeeritud. Eesti Kunstiakadeemia võttis oma uue hoone ehitamiseks lühiajalist laenu, et katta ehitustegevuse ettevalmistamisega seotud kulud. Seoses Sihtasutus Archimedes otsusega mitte toetada Eesti Kunstiakadeemia uue hoone ehitust võivad ülikoolil tekkida raskused võetud kohustuste tagasimaksmisel ning seda eriti juhul, kui Sihtasutus Archimedes nõuab ülikoolilt juba makstud ettemaksu tagastamist. Need tegurid rikuvad märkimisväärselt üldiselt head ja jätkusuutlikku olukorda ning võivad tähendada olulisi finantsilisi riske. Ilma riigi sekkumiseta ei pruugi Eesti Kunstiakadeemia toime tulla võetud kohustuste täitmisega.

91. Tallinna Ülikooli puhul on probleemiks kulude suur kasv viimastel aastatel, mis vähemalt osaliselt on põhjustatud ülikooli kiirest kasvust. Eeskätt on probleemiks kiiresti kasvavad tööjõukulud ning nende suhe tegevustuludes, mis selgelt kõrgem kui teistel ülikoolides. Tallinna Ülikool on selgitanud, et tegemist oli ajutiste ja ühekordsete tegurite mõjuga. Majandamiskulude kasvu põhjustasid uusehitistega (Narva mnt 27/29 teadusmaja ja loovalade õppehoone) kaasnenud lisakulud ja uute struktuuriüksuste lisandumine. Narva mnt 27 hoone lammutati ja seal asunud struktuuriüksused paigutati ümber rendipindadele, mille tõttu suurenesid oluliselt rendikulud ja kaasnesid ümberkolimiskulud. Ülikooliga liitus Akadeemia Nord, mille baasil loodi õigusakadeemia, moodustati kommunikatsiooni instituut ja ettevõtlus- ja äriõppekeskus. Ülikooli tugevuseks on suhteliselt suured tulud tasulistest koolitustest (sh täiendusõppest).

Amortisatsioon

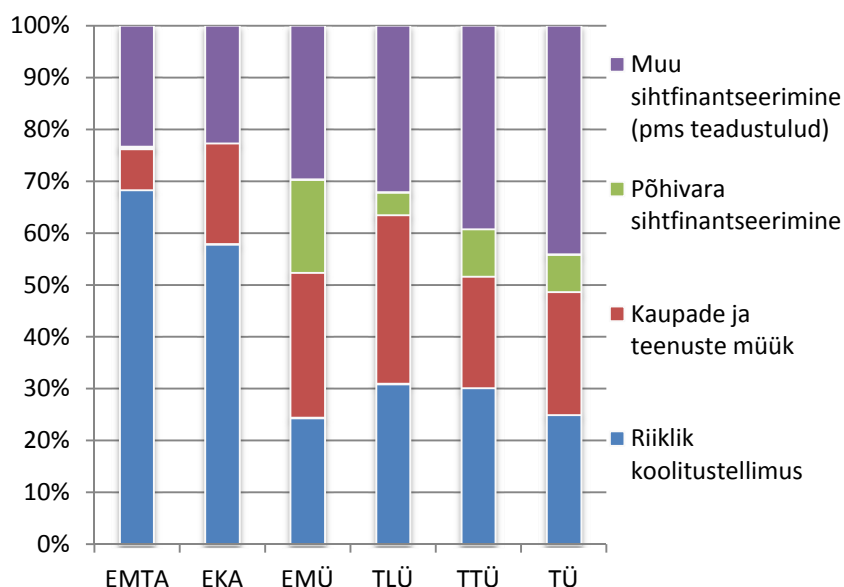
92. Teiste ülikoolide puhul on probleemiks eeskätt suur materiaalse põhivara amortisatsioon, mis oluliselt mõjutab ülikoolide tegevustulemit. Nii Tartu Ülikooli, Tallinna Tehnikaülikooli, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia kui ka Eesti Maaülikooli muidu negatiivsed tegevustulemid muutusid pärast amortisatsiooniga seotud korrigeerimist positiivseks. Eesti Kunstiakadeemia tulem jäi 2011. aastal negatiivseks. Amortisatsioon on probleemiks eeskätt nende kõrgkoolide näitajates, kus investeeriti aktiivselt 2006–2008. aastal, mil ehitushinnad olid kõrged ning mis praeguses olukorras tähendab suhteliselt suurt kulumit ja kehvemat tegevustulemit. Lühiajaline negatiivne tegevustulem ei tähenda, et ülikoolid ei tuleks oma majandamisega toime. Samas kui tegevustulem on negatiivne pikemaajaliselt, siis väheneb ülikoolide suutlikkus parendada oma kinnisvara ning tagada varade säilimine. Seoses suurte

investeeringutega on oht, et ka tulevikus jääb tegevustulem amortisatsiooni tõttu negatiivseks. See võib tähendada, et tulevikus tuleb põhitegevuse arvelt hakata hoonete korrashoiule raha panustama.

Tulude struktuur

93. Ülikoolide tulude struktuur on erinev. Suuremates ülikoolides on märkimisväärsed tulud teadustegevusest ning haridustulud (riiklik koolitustellimus ja eri liiki tasuline õpe) on suhteliselt mõõduka osakaaluga. Seega väiksemad ülikoolid, kus riikliku koolitustellimuse osakaal tuludest on suhteliselt suurem, on oluliselt rohkem mõjutatud riikliku kõrghariduse rahastamissüsteemi muutustest. Väiksemad ülikoolid on samuti püüdnud suurendada teadustegevuse osakaalu, et tervikuna suurendada tulusid. Erisusena võib veel välja tuua, et Eesti Maaülikoolil on näiteks tuludes suur osakaal majandustegevusel, mis pole seotud koolitustegevusega⁸. Teistel ülikoolidel moodustab kaupade ja teenuste müügist suurema osa koolitustegevusest saadud tulu.

Joonis 12. Avalik-õiguslike ülikoolide tegevustulude struktuur 2011. aastal, %



EMTA – Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia, EKA – Eesti Kunstiakadeemia, EMÜ – Eesti Maaülikool, TLÜ – Tallinna Ülikool, TTÜ – Tallinna Tehnikaülikool, TÜ – Tartu Ülikool

Allikas: ülikoolide aastaaruanded, saldoteatmikud, Maris Lauri analüüs

Kohustused

94. Üheks võimalikke probleeme tekitavaks aspektiks ülikoolide bilanssides on kohustused. Üldjuhul on laenukohustuste tase mõõdukas ja laenuprobleemid on valdavalt seotud sellega, et mõnes ülikoolis on liialt suur osakaal lühiajalistel laenudel suhtena käibevarasse. Viimane on valdavalt seotud sihtfinantseerimiste kaas- ja sildfinantseerimisega. Mõningatel ülikoolidel on arvestuslikud intressimäärad oluliselt soodsamad teiste omadest, kuigi üldjuhul on ülikoolide laenude intressid ettevõtetele antavate laenude intressidega võrreldes soodsamad.

⁸ Eesti Maaülikooli andmetel peaks sellise majandustegevuse osakaal tulevikus vähenema Piistaoja Katsetalu müügi tõttu.

Tabel 10. Avalik-õiguslike ülikoolide laene ja kohustusi väljendavad suhtarvud protsentes

Näitaja	EMTA		EKA		EMÜ		TLÜ		TTÜ		TÜ	
	2011	2008 /11*	2011	2008 /11*	2011	2008 /11*	2011	2008 /11*	2011	2008 /11*	2011	2008 /11*
Intressimaksed / eelmise perioodi lõpu laen	2,7	3,4	3,7	4,7	3	4,2	1,8	2,8	2,5	3,8	2,5	3,3
lühiajalised laenud / käibevara	6,4	11,5	64,6	258,8	23,1	25,3	3,9	4,5	16	12,4	7,4	9,2
lühiajalised kohustused / käibevara	78,5	129	186,1	593	114,3	118,8	76,2	70,2	98,1	82,1	56,2	64
pikaajalised laenud / varad	5,5	6,4	27,2	14,6	17,2	18,3	13,3	7,9	15,7	17,1	7,7	7

* 2008/2011 näitajad on **aritmeetilised keskmised** 2008.–2011. aasta andmetest.

EMTA – Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia, EKA – Eesti Kunstiakadeemia, EMÜ – Eesti Maaülikool, TLÜ – Tallinna Ülikool, TTÜ – Tallinna Tehnikaülikool, TÜ – Tartu Ülikool

Allikad: ülikoolide aastaaruanded, saldoteatmikud, Maris Lauri analüüs

Kulud

95. Mitmes ülikoolis on viimastel aastatel kasvanud töötajate arv. Silma jääb eriti mitteakadeemilise personali suurenemine. Kuna üliõpilaste ja õppejõudude arvu vahekord on enamik ülikoolides paigast ära (liialt palju üliõpilasi õppejõudude kohta, eriti Tallinna Ülikoolis ja Tartu Ülikoolis), ei plaani enamik ülikoole vähendada oluliselt õppejõudude arvu vaatamata üliõpilaste arvu vähenemisele. See peaks parandama õppejõudude/üliõpilaste suhtarvu, mis omakorda peaks parandama õppetöö kvaliteeti ja lõpetamise efektiivsust. Koos muude püsikuludega (hoonete haldamine, administreerimine jms), mille hinnakasv on lähiaastatel tõenäoliselt suhteliselt suur, võib töötajate arvu kasv või väga aeglane vähenemine koos palgasurvega muutuda ülikoolidele koormavaks. Seda eriti juhul, kui õppetöö efektiivsuse ja tulemuslikkuse osas paranemist ei toimu.

96. Kokkuvõttes on senini ülikoolid üldiselt vastutustundlikult majandanud. Paremas olukorras on suuremad ülikoolid, mille tulude struktuur on mitmekesisem ja kus riske maandada lihtsam. Eesti Kunstiakadeemia uue maja ehitamise juhtum näitab, et väiksemates ülikoolides võib ka üks asjaolu muuta muidu hea majandamisega asutuse tegevustulemi negatiivseks. Ülikoolide majandustulemit on mõjutanud oluliselt põhivara amortisatsioon, eelkõige on see probleem aastatel 2006–2008 kõrgete ehitus- ja kinnisvarahindadega investeeringuid teinud asutustes. Majandamise püsikulud pole küll viimastel aastatel üldjuhul suureks probleemiks olnud, kuid tuleb arvestada nende tõenäoliselt kiire kallinemisega tulevikus.

Ülikoolid on tuleviku suhtes kohati liiga optimistlikud

97. Ülikoolide majanduslikku seisu mõjutab oluliselt üliõpilaste arvu jätkuv vähenemine. Arvutuste põhjal võib öelda, et vastuvõetute arv on kõige väiksem 2021. aastal, mil see moodustab umbes 60 protsenti 2011. aasta vastuvõetutest. 2016. aastal oleks vastuvõetute arv umbes 74 protsenti 2011. aasta vastuvõetutest. Üliõpilaste arv kahaneks enam-vähem samas vahekorras, olles 2016. aastal umbes 74,5 ja 2021. aastal umbes 60 protsenti 2011. aasta näitajast.

**Proгноосides ei arvestata
piisavalt riskidega**

98. Üliõpilaste arvu langust peaks mõningal määral kompenseerima üleminek uuele rahastamiskorrale ja sellega kaasnev lisarahastamine. Nii peaks aastaks 2015 suurenema avalik-õiguslike ülikoolide riiklik tegevustoetus 33 miljoni euro võrra, ulatudes 123,5 miljoni euroni. See peaks korvama kahjud, mida kõrgkoolid saavad tasulistest koolitusteenustest saadavate tulude langusega. Hinnanguliselt peaksid tasulisest koolitusteenusest saadavad tulud moodustama aastatel 2013–2015 poole kuni kolmandiku praegustest tuludest.

99. Tulevikus valmistavad ülikoolidele probleeme eeskätt suured amortisatsioonikulud. Arvestades, et viimastel aastatel tõukefondide toel tehtud suuri investeeringuid taristusse, siis on ülikoolidele koormaks aina kasvav amortisatsioonikulude kasv. Suured amortisatsioonikulud võib olla põhjus, miks ülikoolid ei pruugi suuta saavutada positiivset tegevustulemit. Analüüs osutas veel sellele, et tulevikus võib probleemiks osutuda majanduskulude ning tööjõukulude kasv, mille ohjeldamisega ei pruugi ülikoolid toime tulla. Positiivsena peaks ülikoolide tegevustulemit mõjutama õppe kestuse lühenemine tulenevalt muudatustest ülikooliseaduses.

100. Ülikoolid ise on oma tuleviku finantsseisu prognoosides enesekindlad ja põhinevad valdavalt optimistlikel eeldustel. Sellele on tähelepanu juhtinud isegi ülikoolide majandusaruandeid auditeerinud eraaudiitorid. Puuduvad riskiprognosid, mis võtaksid arvesse võimalusi, et kõik ei kulge oodatult (nt kiirem inflatsioon, palgakasv, energiahinna kiirem kallinemine, väiksem üliõpilaste arv). Prognoosid ei arvesta ka alati Rahandusministeeriumi ametlikke majandusprognoose ja riigi eelarvestrateegiaid. Seetõttu väljendavad prognoosid pigem soovmõtlemist ja tehtud plaane, kuid ei valmista ülikooli ette juhukuks, kui kõik ei lähe plaanipäraselt.

Finantskohustuste võtmine vajab täpsemat reguleerimist

101. Riigikontroll juhtis 2006. aastal valminud auditis „Tallinna Ülikooli majandustegevus“ tähelepanu, et ülikoolide laenukohustuste võtmine ja investeerimistegevus ei ole piisavalt reguleeritud, mistõttu on risk, et ülikool võib sattuda majandusraskustesse, võttes endale piiranguteta ülemäära suure laenukoormuse. 2009. aastal saatis Riigikontroll samasisulise kirja ka Vabariigi Valitsusele, juhtides tähelepanu, et lisaks sihtasutustele tuleks kehtestada laenuvõtmise piirangud ka avalik-õiguslikele ülikoolidele. Senini pole ülikoolidel olnud märkimisväärsed probleeme võetud finantskohustuste täitmisel, kuid Eesti Kunstiakadeemia uue hoone ehitusega seoses kerkisid taas kord päevakorda ülikoolide finantsautonoomia ning nende investeerimistegevusega seotud riskid.

102. Senini on ülikoolid olnud vabad finantskohutuste võtmisel. Ülikooliseaduse § 47 on sätestatud, et ülikoolil on õigus võtta krediiti ülikooli nõukogu loal. Kuna ülikooli nõukogusse kuuluvad üldjuhul ülikooli enda töötajad ja üliõpilaste esindajad (erandi moodustab Tartu Ülikool, kus riik määrab ülikooli nõukogusse viis esindajat), siis otsustatakse laenu võtmise üle üksnes ülikooli siseselt. Ainsaks piiranguks on ülikooliseaduses olev nõue, et ülikooli eelarve tulud ja kulud peavad olema tasakaalus. Kuigi riigil ei ole enamasti võimalust sekkuda avalik-õiguslike ülikoolide kohustuste võtmisse, lähevad ülikooli võetud laenud arvesse valitsussektori eelarve tasakaalu arvutamisel.

Kas teadsite, et

kohalikele omavalitsustele, mis on samuti avalik-õiguslikud juriidilised isikud, seab kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus netovõlakooormuse ülemmäära.

Pankade silmis on avalik-õiguslikud ülikoolid usaldusväärsed kliendid. Nii näiteks sõlmis SEB Eesti Ühispank 2007. aastal arvelduslaenu lepingu Eesti Kunstiakadeemiaga limiidiga 35 000 000 miljonit krooni, mille tagatiseks oli pelgalt ülikooli kassavood.

103. Ebaselge on ka riigi roll juhul, kui avalik-õiguslik ülikool ei suuda täita võetud finantskohustusi. Kuna riik ja ülikool on eraldiseisvad isikud, siis automaatselt ülikooli võlad riigile üle ei lähe ja riik ülikooli võlakohustuse eest ei vastuta. Ülikooli tegevuse lõpetamine toimub likvideerimismenetluse korras vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seadusele. Ülikool tegevus lõpetatakse, kui 1) on ära langenud edasise tegevuse vajadus; 2) pole võimalik ülikooli finantseerida; 3) muudel seadusega ettenähtud juhtudel. Ülikooli tegevuse lõpetamise otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul Riigikogu. Ülikooliseadus ei reguleeri, mis saab ülikooli tegevuse lõpetamisel järele jäänud varast või võlgadest. Tegelikuses on aga ülikoolid niivõrd olulised institutsioonid, et vaevalt riik saab siin praktikas kõrvaltvaatajaks jääda.

104. Riigikontroll on seisukohal, et avalik-õiguslike ülikoolide laenukohustused ei tohiks hakata segama koolide sisulist autonoomiat ehk ülikoolide tegevust puudutavates otsustes peaks juhtkonnal olema võimalus arvestada eelkõige õppe- ja teadustöö sisuliste vajadustega, mitte peamiselt laenukohustuste katmisega. Seetõttu on oluline, et finantskohustuste võtmine oleks selgelt reguleeritud ning võimalikud riskid maandatud. Senine investeerimistegevus on üldiselt olnud ülikoolidele jõukohane, kuid eesolev Euroopa Liidu toetuste planeerimisperiood võib tuua ülikoolidele uusi investeringuid ja nendega seotud täiendavaid laenukohustusi.

105. Auditi käigus küsis Riigikontroll seisukohta nii haridus- ja teadusministrilt, rahandusministrilt kui ka justiitsministrilt, kes kõik põhimõtteliselt nõustusid, et kehtiv regulatsioon ei ole piisav tagamaks ülikoolide laenukohustuste üle küllaldast kontrolli ega reguleeri piisavalt ka seda, mis saab siis, kui ülikoolid ei suuda võetud kohustusi kanda. Haridus- ja Teadusministeerium leidis, et täiendavate meetmete rakendamine ülikoolide finantsilise jätkusuutlikkuse tagamiseks vajab hoolikat kaalumist ja õigusselguse loomiseks avalik-õiguslike juriidiliste isikute vastutuse seaduses sätestamist. Rahandusministeeriumi hinnangul on valitsussektori eelarve tasakaalu hoidmine ja üldine finantsdistipliin piisav õigustus põhiseadusest tuleneva ülikoolide autonoomia piiramiseks. Justiitsministeeriumi sõnul on nende 2012. aasta tööplaanis riigi halduskorralduse kontseptsiooni väljatöötamine. See käsitleb ka kaudse riigihalduse korraldust, sealhulgas avalik-õiguslike juriidiliste isikute enesekorralduse sisu, ulatust ja võimalikke erisusi erinevate avalik-õiguslike isikute puhul, riigi järelevalvet, juhtorganite vastutust ja rahastamist. Selle raames on plaanis tähelepanu pöörata ka avalik-õiguslike isikute, sh ülikoolide võlakohustuste võtmisele.

106. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril koostöös rahandusministri ning justiitsministriga algatada ülikooliseaduse muutmine, et reguleerida täpsemalt finantskohustuste võtmine ja nende täitmata jätmise tagajärjed (kehtestada näiteks netovõlakooormuse piirmäär või kohustus kooskõlastada laenu võtmine Vabariigi Valitsusega). Samuti tuleks selgemalt reguleerida avalik-õiguslike ülikoolide varade ja kohustuste üliminek nende lõpetamise korral.

Haridus- ja teadusministri vastus: Koostöös rahandus- ja justiitsministriga väärrib arutamist ka ülikoolide finantskohustustele lae seadmine. Samas tuleb eelneva juures võtta arvesse ka ülikoolide autonoomiat.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja ministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Haridus- ja Teadusministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister saatis 20.7.2012 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Haridus- ja teadusministri üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Tutvustime kontrolliaruande „Kõrgkoolide tulemuslepingute täitmine“ eelnõuga ning oleme selle järeldustega nõus – kõrgharidusreformi ettevalmistamisel lähtusime ka ise paljudest Riigikontrolli aruandes esile toodud tähelepanekutest. Kõrghariduse rahastamiskorraldus vajas muutusi ning esitatud soovitused tulevad uuele rahastamissüsteemile üleminekul kasuks.

Tulemuslepingute süsteemi juurutamine 2008. aastal oli poolik lahendus. Rahastamisel jäadi varasema jäiga pearahapõhise mudeli juurde, mis ei võimaldanud vajalikul määral arvestada kõrgkoolide tegevuse tulemuslikkuse, kvaliteedi ja ulatusega. Ka ei suudetud tagada, et kokkulepitud lõpetajate arvudest peetakse kinni. Kõrgharidusreformi kavandamisel ja rakendamisel on nende asjaoludega arvestatud.

Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile	Haridus- ja teadusministri vastused
Tulemusnäitajatel põhinev kõrgkoolide rahastamine 38. Riigikontroll soovib - vältida tulemuslepingutes selliseid tulemusnäitajaid, mille täitmist ei ole võimalik objektiivselt hinnata (nt lõpetajate tööhõive). Vajaduse korral teha Vabariigi Valitsusele ettepanek algatada ülikooliseaduse jt seaduste muutmise; - kasutada kõrgkoolide rahastamisel eeskätt selliseid tulemusnäitajaid, mis oleksid seotud rahastamise eesmärkidega. Mitte hinnata kõrgharidust pakkuvate asutuste tegevust selliste kriteeriumite alusel, mille täitmiseks tegevustoetus pole suunatud (nt välisõppejõud, välisüliõpilased ja välismaal õppimine). Vajaduse korral teha Vabariigi Valitsusele ettepanek algatada ülikooliseaduse jt seaduste muutmise; - panna paika selged põhimõtted, millest lähtuvalt riik tellib kõrgkoolidelt õpekohti, ning kuidas peaks tulevikus selguma, kui palju mingi eriala spetsialiste riik vajab. (p-d 1–37)	Riigikontrolli soovitused puudutavad ka uue rahastamissüsteemi indikaatoreid. Algselt sooviti indikaatorite ja nende osakaalude lõplik loetelu kinnitada Vabariigi Valitsuse määrusega. Põhiseadusliku debati käigus jõuti lahenduseni, kus nende täpne loetelu on toodud seaduses. Vabariigi Valitsus saab täpsustada seaduses toodud tulemusindikaatorite sisu ja nende osakaalud lepitakse kokku halduslepingutes ning tegevustoetuse eraldamise käskkirjades. 10. mail 2012 Riigikogus vastu võetud Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise kehtestatud rahastamisindikaatorite loetelu pole hetkel põhjust üle vaadata. Indikaatorid arutati läbi ka töörühmas, kuhu kuulusid rektorite nõukogude, üliõpilaste, ametiühingute, kõrghariduse kvaliteediagentuuri ning Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad. Riigikontroll soovitas jätta osad indikaatorid arvesse võtmata. Samas on rahvusvahelistumise näitajad üks kõrgkoolide tegevuse kvaliteedinäitajaid. Analoogete indikaatoreid kasutatakse teisteski riikides. Üliõpilaste ja õppejõudude mobiilsus on oluline ka Euroopa ühtse kõrgharidusruumi arengute hindamisel. Tuleb pidada silmas, et tegevustoetus on ette nähtud kogu õppeasutuse tegevuse tagamiseks – sh ka võrreldes õppekavadel toimuva õppetöö osaliseks finantseerimiseks. Lõpetajate tööhõivet tuleb mõõta, et reageerida ühiskonna vajaduste muutumisele. Tööhõive indikaatorina kasutamine on võimalik ja selle lõplik definitsioon antakse valitsuse määruses. Andmete kogumise ja analüüsi juures tuleb vältida liigset bürokraatiat ning selleks on planeeritud EHIS ja teiste andmebaaside vastavad arendused. Tulemuslepingute üle toimuvatel läbirääkimistel on kavas arvestada ühiskonna vajadustega ning kehtestada teatud valdkondades ka kvantitatiivsed eesmärgid. Samas tuleb eesmärkide seadmisel vältida liigset detailsust. Pigem peab rõhutama vastutust eesmärkide saavutamisel kõrgkoolide põhitegevusvaldkondades ja looma seosed kõrge tasemel teadustööga, nagu soovitas ka Riigikontroll. Lepingud peavad läbima kooskõlastusringi ja saama Vabariigi Valitsuse heakskiidu. Seega on tagatud ka teiste osapoolte kaasatus.
Kõrgkoolide koostöö ja tööjaotus 46. Riigikontroll soovib pöörata tegevustoetuse eraldamisel senisest enam tähelepanu kõrgkoolide omavahelisele koostööle ja eelistada neid kõrgkooli, kus vastavas õppevaldkonnas õpetavad parimad teadlased. (p 39–45)	Haridus- ja teadusministri vastust vaata lähemalt punktist 388. Minister leiab, et peab rõhutama vastutust eesmärkide saavutamisel kõrgkoolide põhitegevusvaldkondades ja looma seosed kõrge tasemel teadustööga, nagu soovitas ka Riigikontroll. Lepingud peavad läbima kooskõlastusringi ja saama Vabariigi Valitsuse heakskiidu. Seega on tagatud ka teiste osapoolte kaasatus.

Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile	Haridus- ja teadusministri vastused
Tegevustoetuse määramise tingimused 56. Riigikontrolli soovib sätestada rakendusaktides ning sõlmitavates lepingutes selgelt tegevustoetuse vähendamise ja suurendamise tingimused. (p 47–55)	Haridus- ja teadusminister ei pööranud kontrolliaruande eelnõule esitatud vastuses tähelepanu tegevustoetuse vähendamise ja suurendamise täpsematele tingimustele. Ministri vastust rahastamissüsteemi rakendamist puudutavatele soovitudele vaata punktist 38. Haridus- ja teadusministri vastust vaata lähemalt punktist 38. Minister tõi välja, et andmete kogumise ja analüüsi juures tuleb vältida liigset bürokraatiat ning selleks on planeeritud EHIS ja teiste andmebaaside vastavad arendused.
Halduskoormus 61. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril arvestada tulemusnäitajate väljatöötamisel nende andmete kogumise ressursimahukusega. Vältida selliseid tulemusnäitajaid, mida ei kasutata rahastamisotsuste tegemisel või statistiliste andmete koondamisel ning mille puhul andmete koondamine ja kontroll nõuab liigset ressursikulu. (p 57–60)	Haridus- ja teadusministri vastust vaata lähemalt punktist 38. Minister tõi välja, et andmete kogumise ja analüüsi juures tuleb vältida liigset bürokraatiat ning selleks on planeeritud EHIS ja teiste andmebaaside vastavad arendused.
Avalik-õiguslike ülikoolide finantskohustused 106. Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril koostöös rahandusministri ning justiitsministriga alata ülikooliseaduse muutmise, et reguleerida täpsemalt finantskohustuste võtmine ja nende täitmata jätmise tagajärjed (kehtestada näiteks netovõlakohustuse piirmäär või kohustus kooskõlastada laenu võtmine Vabariigi Valitsusega). Samuti tuleks selgemalt reguleerida avalik-õiguslike ülikoolide varade ja kohustuste üliminek nende lõpetamise korral. (p 86–105)	Koostöös rahandus- ja justiitsministriga väärib arutamist ka ülikoolide finantskohustustele lae seadmine. Samas tuleb eelneva juures võtta arvesse ka ülikoolide autonoomiat.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Riigikontrolli eesmärk oli hinnata, kas 2008. aastal valminud auditis „Kõrghariduse riiklik koolitustellimus“ toodud probleemid riikliku koolitustellimuse täitmisega on lahenenud ning 2009. aastast kasutusele võetud tulemuslepingud on edu toonud. Auditi käigus hinnati, kas riigil on võimalik ülikoolidele seada mõõdetavaid eesmärke, mida eeldab nii kehtiv kui ka uus 2013. aastast rakenduv rahastamissüsteem, ning kas kõrgkoolid on täitnud lepingutega võetud kohustusi. Auditis analüüsiti ka, millised võiksid olla õppetunnid uue kõrgkoolide rahastamissüsteemi tarbeks.

Hinnangu andmise kriteeriumid

- Haridus- ja Teadusministeerium on sõlmitud tulemuslepingutes lisaks riiklikule koolitustellimusele kindlaks määranud ka muid tulemusnäitajaid ja kohustusi.
- Seatud tulemusnäitajad on olulised, selgelt mõõdetavad ja realistlikud.
- Riikliku koolitustellimuse esitamisel on riik lähtunud riigi raha otstarbekast kasutamisest ning vältinud riikliku koolitustellimuse esitamisel asjatut dubleerimist.
- Haridus- ja Teadusministeerium on saanud kõrgkoolide lõpetajaid tulemuslepingutes sätestatud mahus kõikides õppevaldkondades. Lepingute täitmine on võrreldes eelmise auditi tulemustega paranenud.
- Haridus- ja Teadusministeerium on regulaarselt jälginud kõrgkoolide tulemusnäitajaid ja nende põhjal korregeerinud tulemuslepinguid.
- Loodus- ja täppisteaduste ning tehnoloogia (LTT) erialade eelistamine on suurendanud erialade populaarsust riigieksamite sooritamisel ja sisseastumisel.
- LTT erialade lõpetajate arv on suurenenud ja lõpetamise efektiivsus kasvanud.
- Ülikoolid majandavad jätkusuutlikult ega ole võtnud ülejõukäivaid finantskohustusi.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Audit hõlmas ülikoole, eraõiguslikke ja riigirakenduskõrgkoole ning kutsekõrgharidust pakkuvaid kutseõppeasutusi, kellele esitatakse riiklikku koolitustellimust.

Auditist jäi välja riiklik koolitustellimus Sisekaitseakadeemiale ja Kaitseväge Ühendatud Õppeasutustele, kuna selle esitamise eest ei vastutanud Haridus- ja Teadusministeerium.

Lisaks kontrolliti, kuidas on täidetud soovitusi, mida Riigikontrolli andis auditi „Kõrghariduse riiklik koolitustellimus“ käigus.

Auditeeritav periood oli peamiselt 2008–2011. Võrreldi riikliku koolitustellimuse täitmist auditis „Kõrghariduse riiklik koolitustellimus“ toodud andmetega, mis hõlmasid ajaperioodi 2004–2007.

Olulisemad tegevused, mis sooritati auditi põhiküsimustele vastamiseks, olid järgmised:

- Analüüsiti aastatel 2009–2011 kõrgkoolidega sõlmitud tulemuslepinguid, et selgitada välja neis seatud tulemusnäitajad.
- Analüüsiti riikliku koolitustellimuse täitmist aastatel 2009–2011 ning võrreldi seda varasemate aastatega.

- Analüüsi õppekavad kattuvust ja ülikoolide koostööd: analüüsi, kas õppekavade registris olevad õppekavad kattuvad omavahel ning probleemide ilmetamiseks vaadeldi vajaduse korral mõnda kattumise juhtumit detailsemalt.
- Analüüsi riigieksamite ja sisseastumise statistikat, et saada ülevaade, kuidas (üli)õpilaste eelistused on aja jooksul muutunud.
- Analüüsi ülikoolide finantsnäitajaid, et näidata ülikoolide finantsseisu ning võimalikke tulevikustsenaariume.

Auditi lõpetamise aeg:

Auditi menetlustoimingud lõpetati mais 2012.

Auditi meeskond:

Auditijuht Külli Nõmm, vanemaudiitor Kristjan Paas ning eksperdid Maris Lauri ja Margit Paulus.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/12/70053/14.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid kõrghariduse valdkonnas

19.6.2008 – Kõrghariduse riiklik koolitustellimus

28.5.2008 – Tartu Ülikooli tegevus varade haldamisel

29.3.2007 – Tallinna Tehnikaülikooli majandustegevus

7.4.2006 – Tallinna Ülikooli majandustegevus

29.7.2005 – Eesti Kunstiakadeemia majandustegevus 2004. aastal

3.6. 2005 – Eesti Mereakadeemia 2004. aasta majandustegevus

20.5.2003 – Raamatupidamisarvestuse korraldus Eesti Põllumajandusülikoolis

24.10.2001 – Riigieelarvest õppelaenude riigitagatiseks määratud raha kasutamisel esinevate riskide hindamine

17.2.2000 – Haridusministeeriumi tegevuse kontrollimine riikliku koolitustellimuse esitamisel

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A: ülevaade Riigikontrolli soovitude täitmisest

Riigikontroll korraldas 2008. aastal auditi „Kõrghariduse riiklik koolitustellimus“, kus tegi järgnevad soovitusel:

Riigikontrolli soovitusel	Soovitusel täitmine
Senisest aktiivsemalt kaasata Arengufondi kõrgharidust puudutavate strateegiliste otsuste väljatöötamisse ja riikliku koolitustellimuse koostamisse.	Arengufondi esindaja ei ole riikliku koolitustellimuse komisjoni liige, kuid Haridus- ja Teadusministeerium on kaasanud Arengufondi koostöösse muul moel.
Viia eri strateegilistes dokumentides seatud tulemusnäitajad omavahel kooskõlla.	Kuna mitmed arengukavad on oluliselt uuenenud, siis pole soovitus enam aktuaalne.
Üle vaadata strateegiliste dokumentide aluseks võetud potentsiaalsete üliõpilaste arvu prognoosid.	Haridus- ja teadusministeerium vastas soovitusel, et on teadlikud vea olemasolust ning nad ei ole lähtunud oma otsuste tegemisel vigasest prognoosist. Edaspidi lähtuvad nad Eurostati koostatud prognoosist.
Vältida riikliku koolitustellimuse esitamist, kui õppekavad on akrediteerimata ja alternatiivina on olemas võimalus tellida samasuguse akrediteeritud õppekava järgi lõpetajaid. Tagada, et riiklik koolitustellimus esitatakse ainult selliste õppekavade alusel, mille lõpetamisel väljastatakse riiklikult tunnustatud diplom.	Soovitus on täidetud. Kõrghariduse kvaliteedihindamise süsteem on muutunud ning alates 1. jaanuarist 2012 ei ole võimalik õpet läbi viia õppekavarühmades, mis pole saanud positiivset akrediteeringut. Seega pole enam võimalik esitada RKT-d akrediteerimata õppekavadele.
Eelistada riikliku koolitustellimuse esitamisel neid õppekavasid, mis soodustavad koostööd kõrgkoolide vahel ja kasutavad võimalikult efektiivselt eri kõrgkoolides olevat kompetentsust.	Alates 1. septembrist 2009 aastal kehtima hakanud ülikooliseadus sätestas võimaluse luua ühisõppekavad. See on võimaldanud kõrgkoolidel paremini omavahel koostööd teha. Alates sellest ajast on registreeritud 12 ühisõppekava, millest 7 puhul lõpetati õpe varem olemas olnud õppekava järgi. See moodustab siiski väga väikese osa õppekavadest ning reaalset ei ole sarnaste õppekavade arv märkimisväärselt vähenenud.
Välja töötada konkreetne tegevuskava loodus- ja täppisteaduste ning tehnoloogia valdkonna (LTT) populaarsuse suurendamiseks noorte seas. Muu hulgas kaaluda kohustusliku riigieksami kehtestamist gümnaasiumilõpetajatele vähemalt ühes reaalaines.	Ametlikult kinnitatud tegevuskava puudub, kuid Haridus- ja Teadusministeerium on senisest enam hakanud tähelepanu pöörama LTT erialade populaarsuse suurendamiseks. Nii näiteks on SA Archimedeese vedamisel käivitatud programm Teame, mis on Euroopa Sotsiaalfondist rahastatav loodus-, täppis- ja tehnikateaduste ning tehnoloogiat populariseeriv programm. Samuti on alates 2014. aastast kohustuslik matemaatika riigieksami sooritamine, kuid õpilastel on võimalik valida, kas nad sooritavad kitsama või laiemat matemaatika riigieksami.
Riikliku koolitustellimuse esitamisel arvesse võtta kõrgkooli katkestajate hulka õppevaldkondades, et vältida olukordi, kus kõrgkoolid küll komplekteerivad kõik riikliku koolitustellimuse alusel loodud õppekohad, kuid teevad seda ebakvaliteetselt.	Õpingud katkestanute suur hulk on endiselt probleemiks. Sellele vaatamata on Haridus- ja Teadusministeerium jätkanud koolitustellimuse esitamist endises mahus, arvestamata sellega, kas kõrgkoolid suudavad oma õppekohad komplekteerida kvaliteetsete sisseastujatega. Loodetakse, et olukorda parandab üleminek tegevustoetusepõhisele rahastamisele, mis peaks suurendama kõrgkoolide iseseisvust õppekohtade avamisel ning samuti motiveerima kõrgkooli senisest enam pöörama tähelepanu sisseastujate senisele õppe edukusele. Kuna tegevustoetuse eraldamise täpsem kord ei ole käesoleva auditiaruande valmimise ajaks kinnitatud, ei saa Riigikontroll anda hinnangut, kuidas uus rahastamissüsteem võiks katkestamise näitajaid mõjutada.
Üle vaadata senine riikliku koolitustellimuse korraldus ning tellida edaspidi bakalaureuseõppe ja magistriõppe lõpetajaid eraldi. Eraldi koolitustellimuse esitamine võimaldaks Haridus- ja Teadusministeeriumil ning kõrgkoolidel paremini ette näha võimalikke muutusi üliõpilaste arvus ning ministeerium saaks esitada realistlikuma riikliku koolitustellimuse.	Soovitus on täidetud.
Tagada usaldusväärse info kogumine riikliku koolitustellimuse lepingutes ette nähtud kohustuste täitmise üle. Selleks tuleks ette näha kõrgkoolide aruandluskohustus riikliku koolitustellimuse	Soovitus on täidetud.

Riigikontrolli soovitus	Soovituse täitmine
lepingute täitmise kohta või täiendada EHIS, et seal kajastuv info oleks usaldusväärne ning võimaldaks hinnata riikliku koolitustellimuse täitmist kõrgkoolides.	
Üle vaadata riikliku koolitustellimuse esitamise korraldus. Juhul kui riikliku koolitustellimuse esitamise eesmärk on tagada kõrgkoolide baasrahastamine, siis tuleks see vastavalt sätestada. Kui riikliku koolitustellimuse eesmärk on tagada tööturul vajamineva kõrgharidusega spetsialistide koolitamine, siis tuleks jälgida senisest järjepidevamalt riikliku koolitustellimuse täitmist.	Haridus- ja Teadusministeerium on otsustanud senisest riikliku koolitustellimuse põhiselt rahastamiselt üle minna tegevustoetuste põhisele rahastamisele. Asjakohase seaduse võttis Riigikogu vastu 10. mail 2012. aastal.

Lisa B: kõrgharidust pakkuvad õppeasutused, kellele on esitatud aastateks 2009–2012 riiklik koolitustellimus

Avalik-õiguslikud ülikoolid

- Tartu Ülikool
- Tallinna Tehnikaülikool
- Eesti Maaülikool
- Tallinna Ülikool
- Eesti Kunstiakadeemia
- Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia

Eraülikoolid

- Estonian Business School
- Akadeemia Nord (liitus 2010. aastal Tallinna Ülikooliga)

Riigirakenduskõrgkoolid

- Eesti Mereakadeemia
- Eesti Lennuakadeemia
- Tartu Kõrgem Kunstikool
- Tartu Tervishoiu Kõrgkool
- Lääne-Viru Rakenduskõrgkool
- Tallinna Pedagoogiline Seminar
- Tallinna Tehnikakõrgkool
- Tallinna Tervishoiu Kõrgkool

Erarakenduskõrgkoolid

- Arvutikolledž
- Eesti Infotehnoloogia Kolledž
- Eesti Hotelli- ja Turismikõrgkool
- Eesti Ettevõtluskõrgkool Mainor

Rakenduskõrgharidusõpet pakkuvad kutseõppeasutused

- Tallinna Majanduskool
- Võrumaa Kutsehariduskeskus

Lisa C: avalik-õiguslike ülikoolide finantsseis praegu ja tulevikus (analüüsi koostanud Maris Lauri)⁹

Analüüsi eesmärk on kaardistada avalik-õiguslike ülikoolide¹⁰ suutlikkus täita võetud finantskohustusi ning välja selgitada, kuivõrd sõltuvad on nad omatuludest. Samuti püüda välja selgitada, et kui suur peaks olema ülikoolide tulude pool, et nad suudaksid täita võetud kohustusi.

Uurimisküsimused on järgmised:

1. Milline on Eesti avalik-õiguslike ülikoolide finantstervis? Millised on nende suurimad riskid majanduslikul toimetulekul?
2. Milline on ülikoolide tulude struktuur ja kuivõrd haavatavad on need ajas?
3. Milline on ülikoolide kohustuste struktuur? Kuivõrd keeruline on nende teenindamine kõrgkoolidele?
4. Millised on need kriitilised näitajad, mida tuleks hinnata ülikoolide finantstervise hindamisel?
5. Milline on olnud tööjõukulude ja majanduskulude muutus ajas? Kuivõrd kriitiline on amortisatsioonist tulenev surve majandustegevusele?

Eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastuste leidmiseks koostatud tööplaan sisaldab järgmisi osi:

1. Andmete kogumine ja esmane töötlus.
2. Tulude struktuuri analüüs, võrdlus ja prognoosimine, sealjuures hinnates kõrgharidusreformi muutuse mõju.
3. Kulude analüüs, sealjuures pöörates tähelepanu tööjõukuludele, majanduskuludele, amortisatsioonile, investeeringutele, laenu teenindamisele.
4. Tulude ja kulude omavaheline võrdlus-analüüs.

Andmestik on saadud saldoteatmikest ja ülikoolide aastaaruannetest, lisaks Haridus- ja Teadusministeeriumist, Statistikaametist ja ülikoolidest (nii kodulehtedelt kui ka vastustena küsimustele).

⁹ Seisuga 10.5.2012

¹⁰ Edaspidi ülikoolid

Kokkuvõte

Eesti ülikoolide finantstervis on üldjuhul rahuldav ja on analüüsi põhjal paranenud, kuna ülikoolid on üpriski hästi teadvustanud tuleviku- ja olevikuriske (kulude kasv, finantseerimisküsimused, tulud ja õppekvaliteet). Samas on ülikoolide finantsseisus tulenevalt nende eripäradest tuntavaid erinevusi. Kõikides ülikoolides tegeletakse hoolikalt oma tegevuse planeerimisega, kuid paratamatult on väiksemate ülikoolide finantsseis väikestest asjaoludest ja tingimuste muutustest oluliselt haavatavam kui suuremate oma. Keerukama struktuuriga ülikoolide tegevuse planeerimine ja juhtimine on kindlasti ressursinõudvam, kuid samas on neil erinevaid võimalusi ja valikuid rohkem kui väiksematel ülikoolidel. Paratamatult paistavad need eripärad välja ka ülikoolide finantsaruannetes, kus väiksemate ülikoolide puhul on seosed konkreetsemate tegevustega kergemini hoomatavad, kuid suuremate puhul tuleb süveneda detailidesse (see aga ei olnud antud analüüsi eesmärgipüstites).

Kahe ülikooli puhul võib mainida olulisemaid finantsprobleeme. Eesti Kunstiakadeemia probleemid on seotud tõrgetega investeerimisprotsessis, mille tõttu on tekkinud kohustused, mille rahuldamise võimalused on ebaselged ning kus riigipoolne nõu ja abi on vajalikud. Samas on EKA investeringutega mitteseotud finantsseis tugev ja hästi planeeritud. Tallinna Ülikooli puhul tuleb märkida kulude suurt kasvu viimastel aastatel, mis vähemalt osaliselt on põhjustatud ülikooli kiirest kasvust. Seetõttu on mitmed kasvunäitajad jätkusuutmatult kõrged ja mõningad suhtarvud halvenenud. TLÜ on kinnitanud, et tegemist oli ajutiste ja ühekordsete tegurite mõjuga, siiski tuleb sellises kasvu- ja ümberkorralduste faasis väga hoolikalt jälgida kulude poolt.

Analüüsi¹¹ põhjal on üldisemad riskid järgmised:

- 1) Investeerimistegevus. EKA näide osutab, et prognoosimatute ja juhuslike asjaolude tõttu võib ette tulla olulisi finantskahjusid; väiksemad ülikoolid on sellistest juhuslikest asjaoludest tugevamalt mõjutatavad, kuna nende võime selliseid juhuslikke tegureid iseseisvalt maandada (nt laenud abil) on madal.
- 2) Materiaalse põhivara amortisatsioon on üheks põhiliseks teguriks, mis viib ülikoolide tegevustulemi negatiivseks. Tegemist paratamatusega (põhivara amortiseerub), mida on võimalik kompenseerida ajaliselt diskreetselt, näiteks EMTA hoone amortiseerub, hoone väärtuse säilitamiseks ei saa selle renoveerimis- ja remonditöid teha igal aastal; suurematel ülikoolidel on ajastamisvõimalused soodsamad.
- 3) Kulude, eriti tööjõukulude kasv. Kõige suurem on olnud kasv Tallinna Ülikoolis, kus tööjõukulude tase on väga kõrge ja kiirelt kasvanud (TLÜ andmetel ajutiselt). Ka teistes ülikoolides tuleb seda aspekti hoolikalt jälgida. Tallinna Ülikool paistab teiste ülikoolide seas silma ka 2011. aastal järsult kasvanud majandamiskuludega,¹² mujal on see olnud tuntavalt mõõdukam. Siiski on tulevikus majanduskulud üheks tõenäolisemaks probleemiallikaks, kuna mitmed majandamiskulude komponendid kallinevad tõenäoliselt tulevikus oluliselt (nt elekter, soojusenergia).

¹¹ Analüüsiti 2004–2011. aasta tulemusi, keskendudes eelkõige 2008.–2011. aasta andmetele.

¹² Nagu edaspidi TLÜ puhul on viidatud, on tegemist TLÜ sõnul ühekordsete kasvudega, mis tulevikus ei kordu. Ülikooli selgituste kohaselt põhjustasid majandamiskulude kasvu uusehitistega (Narva mnt 27/29 teadusmaja ja loovalade õppehoone) kaasnenud lisakulud ja uute struktuuriüksuste lisandumine. Narva mnt 27 hoone lammutati ja seal asunud struktuuriüksused paigutati ümber rendipindadele, mille tõttu suurenesid oluliselt rendikulud ja kaasnesid ümberkolimiskulud. Ülikooliga liitus Akadeemia Nord, mille baasil loodi Õigusakadeemia, moodustati Kommunikatsiooni Instituut ja Ettevõtlus- ja äriõppekeskus.

- 4) Finantsjuhtimine, eelkõige laenude võtmine ja kasutamine. Küsimus on kindlasti laenude tähtaegades (mõningatel juhtudel on lühiajalise laenu osakaal suur) ja nende kasutamises. Selles osas on olukord mõneti keeruline EKA puhul ning mõnevõrra ka EMÜs.

Ülikoolide **tulude struktuur** sõltub paljus nende spetsiifikast, suuremates ülikoolides on märkimisväärsed tulud teadustegevusest ning haridustulud (RKT¹³ ja erinevat liiki tasuline õpe) on suhteliselt mõõduka osakaaluga. EMÜ-l on seevastu tuludes suur osakaal majandustegevusel, mis pole seotud koolitustegevusega.¹⁴ Võib täheldada, et väiksemad ülikoolid on püüdnud suurendada teadustegevuse osakaalu (nt EMÜ, TLÜ), millel on muu kõrval kindlasti ka tulusid tõstev efekt.

Toimumas on muutused teadusfinantseerimises, mis annab soodsamad teadusarenduse väljavaated TTÜ-le, TÜ-le ja EMÜ-le ning nõrgestab teiste väljavaateid. Samas puudutavad praegused muutused vaid väikest osa teadusfinantseerimisest ning projektipõhine finantseerimine jääb ka tulevikus domineerima.

Mõned ülikoolid olnud edukamad tasulise koolitusteenuse pakkumisel (kui hinnata seda tulude kasvuga) väljaspool tavalist ülikooliõpet¹⁵ (täiendusõpe, avatud ülikool jm; nt EKA, TLÜ).

Nii mitmedki ülikoolid on oma tegevuste laiendamisel praegu algusjärgus, mistõttu on ebaselge nende tegevuste edasine perspektiiv, näiteks kas teadustegevus püsib samas mahu, kasvab aeglustavas või (ajutiselt) kiirenevas tempos; mõnevõrra kehtib see ka tasulise koolitusteenuse (v.a ülikooliõpe) kohta. Ülikoolid ise on selles osas optimistlikud, kuid ei saa välistada ka ajutisi tagasilööke ja suuremaid ebaõnnestumisi (nt ei osutu kasv püsivaks, projektipõhise teadusfinantseerimise rahalise mahu heitlikkus).

Üheks võimalikke probleeme tekitavaks aspektiks ülikoolide bilanssides on **kohustused**. Üldjuhul on laenukohustuste tase üpris mõõdukas ja laenuprobleemid on valdavalt seotud laenude ajalise struktuuriga (liiga suur osakaal lühiajalistel laenudel suhtena käibevarasse mõnedes ülikoolides). Viimane on valdavalt seotud sihtfinantseerimiste kaas- ja sildfinantseerimisega. Mõningatel ülikoolidel on arvestuslikud intressimäärad oluliselt soodsamad teiste omadest, kuigi üldjuhul on ülikoolide laenude intressid ettevõtetele antavate laenude intressidega võrreldes soodsad.

Bilansis võivad riskikohaks osutada **sihtfinantseerimisega seotud kohustused, aga ka nõuded**, seda nii tegevuste ärajäämise tõttu (raha tuleb tagastada, nt EKA) kui ka venivate nõuete rahuldamisega või ka nõuete rahuldamisest keeldumisega (kuigi seda ei ole olulises ulatuses toimunud, ei saa seda tulevikus välistada). ELi ja teiste fondide rahastus – siia kuulub ka märkimisväärne osa teadusfinantseerimisest - on ülikoolidele oluline ja kasulik, kuid ta sisaldab märkimisväärsed lühiajalisi riske, kuna nende saamine ja eraldamine ei pruugi toimuda ülikooli plaaneritud ajal ning on võimalikud ootamatud rahaeralduste venimised. Samuti ei pruugi ülikool alati osutada edukaks toetuse taotlemisel.

Riigipoolse ülikoolihariduse finantseerimispoliitika muutusel – **RKT asendamisel tegevustoetusega** – on selgelt toetav iseloom ülikoolide finantsseisule, kuna see stabiliseerib ja kasvatab õppetegevusega seotud rahalist tulemust.

Tulevikuprobleemid on eelkõige seotud amortisatsiooni (ja investeerimistegevusega – uued hooned suurendavad amortisatsioonisummasid väga oluliselt) ning püsi- ja tööjõukulude kasvuga. Teadmata

¹³ RKT – riiklik koolitustellimus; tulevikus tegevustoetus.

¹⁴ EMÜ andmetel peaks osakaal tulevikus vähenema Piistaoja Katsetalu müügi tõttu.

¹⁵ Sõna „ülikooliõpe“ katab ülikoolide põhilist õppetegevust, s.t bakalaureuse-, magistri-, doktori- ja integreeritud õpet olenemata selle finantseerimise allikast.

täpselt kulumipoliitikat ja põhjuseid ülikoolide tasemel, tundub, et mõningatel juhtudel on kulumitase liiga kõrge või liiga madal.

Amortisatsiooni mõju tegevustulemile on märkimisväärne: negatiivsed tegevustulemid muutusid positiivseks pärast amortisatsiooniga seotud korrigeerimiste tegemist TÜ, TTÜ, EMTA ja EMÜ puhul; EKA puhul jäi tulek negatiivseks 2011. aastal. TLÜ negatiivse tulemi taga on lisaks amortisatsioonile ka muud tegurid.

Ülikoolide **finantsseisu hindamisel** tuleks tähelepanekult jälgida järgmisi aspekte (pole järjestatud):

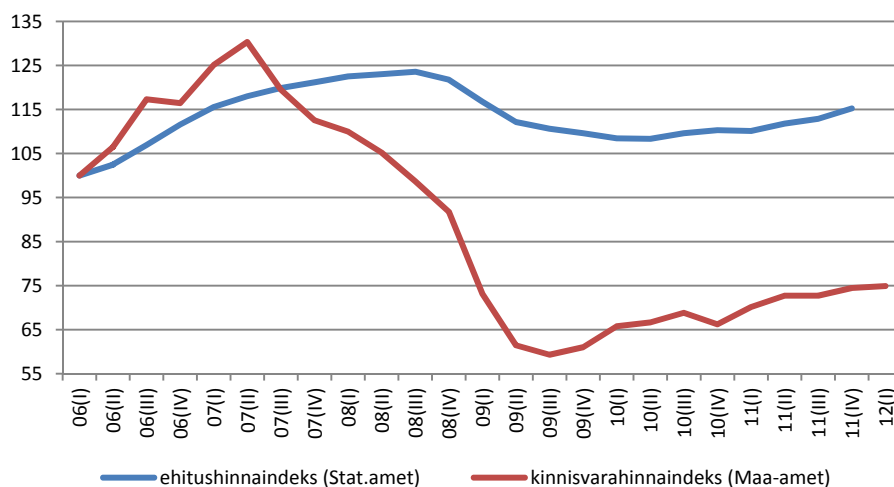
- 1) Soovitav on jälgida tegevustulemit ilma amortisatsioonita või võtta arvesse üksnes osa amortisatsioonist (jätta välja nt mitteteeniv kinnisvara).^{16,17}
- 2) Laenude tase, nende ajaline struktuur ja hind, kuid ka nende reaalne kasutamine ja laenude tingimused.
- 3) Väliste sihtfinantseeringutega seotud näitajad – kuigi käesolev töö ei puudutanud seda valdkonda, ei saa välistada probleeme tulevikus (nt vajadus summasid tagastada, nende potentsiaalne heitlikkus).
- 4) Tööjõukulude kasv ja viis, sh tuleks kindlasti jälgida ka mitteakadeemilise (s.t mitte teadustöötajad ja õppejõud) personaliga seotud tööjõukulusid.
- 5) Majandamise püsikulud (hooned, transport, administratiivkulud jms) pole küll olnud viimastel aastatel üldjuhul suureks probleemiks, kuid nende iseloom tähendab, et ülikoolide väiksemaks tõmbumisel (s.t üliõpilaste ja töötajate arvu kahanedes) nõrgestavad nad oluliselt mitmeid efektiivsusnäitajaid ja seega vajavad nad pidevat jälgimist; tuleb ka arvestada nende tõenäolise suhteliselt kiire kallinemisega tulevikus.
- 6) Igapäevase tegevuse jätkusuutlikkuse hindamiseks tuleks vaadata olulisemate kulude suhteid tuludesse, jättes analüüsist välja suuremad ja ajutise iseloomuga tegevused (nt investeeringud).
- 7) Investeermistegevus, eriti väiksemate ülikoolide puhul, kus juhuslikud asjaolud võivad tekitada tõsiseid probleeme ning nende lahendamine võib nõuda välist (toetavat) sekkumist.

Praegusel juhul võib täheldada, et mõningate ülikoolide ehitiste jääkväärtus on väga väike võrreldes nende potentsiaalse turuhinnaga ning sellest tulenevalt on ka kulum väga väike. Teisalt on 2006.–2008. aastal tehtud investeeringute bilansiline jääkväärtus praegustest hindadest tõenäoliselt tuntavalt kõrgem. Viimane on põhjustatud tolleaegsetest väga kõrgetest ehitus- ja kinnisvarahindadest, mis üpris tõenäoliselt lähiaastail ei taastu (vt joonis). Praeguses olukorras tähendab see suhteliselt suurt kulumit ja kehvemat tegevustulemit. Ülikoolid, mille investeermistegevus oli valdavalt 2006.–2008. aastal, võivad seetõttu näidata suhteliselt kehvemat tegevustulemit kui need, kes pole seni üldse investeerinud või on seda teinud enne ehitusbuumi või on teinud investeeringuid 2009. aastast alates.

¹⁶ Amortisatsiooni mõte on raha kõrvalepanemine tulevasteks perioodideks eesmärgiga põhivara väärtust tulevikus taastada või asendada. Ettevõtetes tehakse põhivara ümberhindlusi, et amortisatsioon kajastaks reaalselt turuolukorda, kuid see ei kehti (või pole üldjuhul võimalik riigisektoris (sh ülikoolides)), mistõttu amortisatsioon võib olla liialt väike või liialt suur.

¹⁷ Teenivaks kinnisvaraks saab pidada kinnisvara, mille kasutamisest saadakse otsest majanduslikku tulu (nt ühiselamud, EMÜ majandid). Selle eristamine on küll võimalik üksnes konkreetse ülikooli andmete tasemel.

Ehitus- ja kinnisvarahinnaindeksid (2006. a I kv = 100)



Lisaks tuleks finantspositsiooni parandamiseks pöörata tähelepanu järgmistele aspektidele:

- 1) Kulude poolel tuleb hoolikalt jälgida nii majandus- kui ka tööjõukulusid.
 - a. Erilist tähelepanu vajavad püsikulude iseloomuga majanduskulud (hoonete haldamine, administreerimine jm), kuna nende hinnakasv on tõenäoliselt suhteliselt kõrge, seda vähemalt lähiaastatel.
 - b. Tööjõukulude puhul tuleb tähelepanu pöörata ühelt poolt palgakasvule, kuid teisalt on oluline ka töötajate arv, eriti mitteakadeemilise personali arv. Mitmes ülikoolis on just viimaste osas toimunud viimastel aastatel märkimisväärne kasv.
 - c. Mitmed ülikoolid tunnistavad, et teadusfinantseerimises säilib märkimisväärses osas / enamuses projektipõhine finantseerimine, mistõttu teadustegevuse tulud võivad osutuda väga kõikumiseks (kulud liiguvad koos tuludega, seega on tulemlähedane). Selline kõikumine võib oma jälje jätta ka personalipoliitikale ja tasustamisele ning nõrgestada seega ülikooli teadus-, aga ka õppetegevuse võimekust (nt vajadus töötajatest loobuda ja siis uuesti palgata, viimane võib olla oluliselt kulukam või võimatu; kui enamik teadustöötajaid on seotud ka õppetegevusega, siis võivad nende sissetulekud ajutiselt palju langeda ning tekitada ootuse õppejõudude kasvuks või soodustada õppejõudude lahkumist jne).
- 2) Ülikoolid on valdavalt liiga optimistlikud üliõpilaste arvu suhtes, kuigi juba on täheldatav üliõpilaste arvu vähenemine enamikus ülikoolidest. Mõningates ülikoolides võib vähenemine olla väiksem või saabuda hiljem (nt populaarsete erialade rohkuse tõttu), kuid ta ei jää tulemata. Üliõpilaste arvuga seoses on kaks olulisemat aspekti:
 - a. Õppeefektiivsuse kasv, sh väljalangevuse vähenemine ja õppeperioodi lühenemine normaalsemaks. Vastuvõtukonkursside võimalik nõrgenemine (nt kui keskendutakse liiga sisseastujate või üliõpilaste arvule) tähendab, et kasvab tõenäosus, et ülikooli saavad ka nõrgema akadeemilise võimekusega üliõpilased, ning see mõjutab paratamatult lõpetanute arvu ja seega ka riigipoolset finantseerimist.

- b. Üliõpilaste ja õppejõudude arvu vahekord on enamikus ülikoolides paigast ära (liiga palju üliõpilasi õppejõudude kohta, eriti TLÜs ja TÜs), mistõttu enamik ülikoole planeerib selle paranemist ning seega õppetöö kvaliteedi ja efektiivsuse kasvu. Siiski tuleb jälgida, et see protsess käest ei läheks ning suhtarvu vähendamine lõpuks majanduslikult koormavaks ei osutuks, eriti kui õppetöö tulemuslikkus ei parane.
- 3) Oleks soovitatav, et ülikoolid väldiksid oma tulevikukavade ja finantsplaanide koostamisel optimistlikke eelduste seadmist. Soovitatav oleks prognoosid koostada Rahandusministeeriumi ametlikel majandusprognoosidel ja riigi eelarvestrateegial põhinevatena. Kindlasti tuleks aga teha arvutusi ka kehvematel eeldustel põhinevatena (nt kiirem inflatsioon, palgakasv, energia kiirem kallinemine, üliõpilaste väiksem arv).
- 4) Oleks normaalne kui ülikoolide tegevustulem oleks keskpikas perspektiivis positiivne ka juhul, kui ta sisaldab adekvaatset (vt lk 5) amortisatsioonikulu. See tähendab, et nii riik kui ka ülikoolid peaksid oma pädevuse piires seisma selle eest, et nii koolitus- ja majandus- kui ka teadustegevuse kulud sisaldaksid kulumikomponenti õiges ulatuses ehk vastavad hinnad ja seega saadud tulud oleksid piisavad kulumi katmiseks.

1. Prognoosi metoodika ja eeldused

Prognoosi eeldused võib üldjoontes jagada kaheks: üldmajanduslikud eeldused ja ülikoolihariduse spetsiifilised eeldused. Viimaste hulka kuuluvad nii kõrgharidusreformist tulenevad muutused kui ka üksikute ülikoolide spetsiifilised eeldused. Kindlasti tuleb tuleviku hindamisel meeles pidada, et eeldused ei pruugi osutuda tõeseks ja kõikseks. Prognoosi tulemused on tõenäosuslikud.

1.1 Üliõpilaste arv

Üliõpilaste arv ülikoolides, samuti vastuvõetute ja lõpetanute arv on leitud järgmiselt:

1. On leitud üldine vastuvõetute arv, mis on võrdne 9%-ga 19–25aastastest inimestest mingil aastal. Sellise valiku põhjused on järgmised:
 - a. 19–25aastaste osakaal ülikooli astujate seas on suurim, sealjuures on kaetud põhiline osa ka magistrantuuri ja osa doktorantuuri astujatest.
 - b. Viimasel neljal aastal (2008–2011) on vastuvõetute arv moodustanud keskmiselt 9% vastavast vanuserühmast (täpsemalt 8,7–9,1%).
 - c. On üpris võimalik, et suhtarv (9%) tulevikus muutub, kuid selle muutumist on raske prognoosida. Näiteks oli 2001.–2004. aastal nimetatud suhtarv vahemikus 7,1–7,7% ning kõikus tugevalt järgmisel kolmel aastal (2005.–2007. aastal: 8,9%, 8% ja 8,6%).
2. Vastuvõetute arv on jaotatud 6 ülikooli vahel 2009.–2011. aasta keskmise jaotuse alusel, mille põhjal EMTAsse astus 1,7% sisseastunuist, EKAsse 2,4%, TLÜsse 21,2%, EMÜsse 9,9%, TÜsse 37,6% ja TTÜsse 27,2%. Jaotuses on siiski tehtud mõningad muudatused:
 - a. EMÜ osakaaluks on võetud 2011. aasta näitaja 9,8%, kuna see EMÜ osakaal vastuvõetutes oli 2010/2011. õppeaastal tuntavalt väiksem eelnevate aastate omast (vastastavalt 9,5% ja 9,8% vs. varasemad üle 10% osakaalud). On võimalik, et EMÜ osakaal vastuvõetute seas väheneb tulevikus veelgi.
 - b. TÜ osakaaluks on võetud 2011. aasta näitaja 35,9%, kuna see on varasemate aastate omast tuntavalt väiksem, kuid varasemaid näitajaid paisutas TÜ vastuvõtu eripära noil aastail (kõik miinimumkriteeriumi täitnud võeti ülikooli vastu).
 - c. TTÜ osakaaluks kujunes 26,4%, mis võib olla eelneva kolme aasta vastuvõtu taustal liiga madal, kuid vastab neile eelnenud aastate osakaalule. Seega on võimalik, et reaalset kujuneb TTÜ osakaal vastuvõetutes suuremaks.
 - d. On võimalik, et vastuvõetute arv jaotub ülikoolide vahel tulevikus teisiti, eelkõige puudutab see TTÜ ja EMÜ osakaalu, kuid samuti teisi ülikoole. Jaotus sõltub palju ülikoolide enda otsustest ja subjektiivsetest asjaoludest, mistõttu on muutuste prognoosimine tuleviku suhtes keeruline.
3. Edasised arvutused toimusid juba ülikoolide tasemel alljärgnevalt kirjeldatud viisil.
 - a. Üliõpilaste arv leiti eeldusel, et vastuvõetute ja üliõpilaste suhe on konstantne (edaspidi konstant a). Nimetatud konstant võrdsustati 2011. aasta väärtusega. Tegemist on konstandiga, mis kajastab sisuliselt õppeaja keskmist pikkust (kuid ta ei ole sellega võrdne).

On tõenäoline, et tulevikus see näitaja kõikides ülikoolides langeb, kui kõrgharidusreform osutub edukaks ja suureneb tähtsajaliselt ülikooli lõpetanute osakaal. Ülikoolidevahelised erinevused jäävad alles, kuna erialade struktuur ja õppeaegade pikkused erinevad (nt integreeritud õppe puhul on õppeaeg pikem).

Konstant a on arvutustes üldjuhul fikseeritud väärtusega, sest väga keeruline on hinnata, kui kiiresti ja kui oluliselt osutuvad õppeaja keskmise pikkuse muutused. Samas tehti ka testarvutused, juhul kui a väärtus oli väga suur ja/või oluliselt erinev ajaloolisest keskmisest (2001–2011).

- b. Sisseastunute, lõpetanute ja üliõpilaste arvu põhjal arvutati väljalangenute tinglik arv järgmise valemi põhjal:

$$\ddot{U}(1) = \ddot{U}(0) + V(1) - L(1) - K(1), \text{ kus}$$

$\ddot{U}(0)$ on üliõpilaste arv eelmisel aastal,

$\ddot{U}(1)$ on üliõpilaste arv antud aastal,

$V(1)$ on vastuvõetute arv antud aastal,

$L(1)$ on lõpetanute arv antud aastal,

$K(1)$ on väljalangenute arv antud aastal.

- c. Leiti **konstant b** ehk väljalangenute suhe üliõpilaste arvu ning selle 2011. aasta väärtus fikseeriti eelduslikult prognoosiperioodiks. Selle põhjal leiti hinnanguline väljalangejate arv tulevikus.

On väga raske prognoosida, kuidas väljalangenute arv tulevikus muutub. Kõrghariduse finantseerimise reformi eesmärgiks on väljalangevuse vähendamine ning see on ka praeguste teadmiste kohaselt üpris tõenäoline. Samas ei saa välistada, et näiteks ajutiselt väljalangevus suureneb.

Töö käigus tehti ka testarvutused juhul, kui a väärtus oli väga kõrge ja/või oluliselt erinev ajaloolisest keskmisest (2001–2011).

- d. Kasutades valemit (1), leiti lõpetanute tinglik arv tulevikus.

Tabel 2. Konstantide a ja b väärtused

	Keskmine	TÜ	EKA	EMTA	TTÜ	TLÜ	EMÜ
a (üliõpilased / vastuvõetud)	3,86	4,02	3,90	3,11	4,05	3,45	3,81
b (väljalangenud / üliõpilased), %	9,8	8,3	7,8	7,1	9,7	12,0	12,1

Järeldusi

Eeltoodud arvutuste põhjal on vastuvõetute arv kõige väiksem 2021. aastal, mil ta moodustab umbes 60% 2011. aasta vastuvõetutest; 2016. aastal oleks vastuvõetute arv umbes 74% 2011. aasta vastuvõetutest.

Üliõpilaste arv kahaneks enam-vähem samas vahekorras, olles 2016. aastal umbes 74,5% ja 2021. aastal umbes 60% 2011. aasta näitajast.

Lõpetanute arv kasvaks aga 2016. aastal umbes 12% võrreldes 2011. aastaga, kuigi kahaneks 2021. aastaks umbes 63%-ni 2011. aasta tasemest. Arvuliselt oleks lõpetanuid 2016. aastal umbes 8800, 2021. aastal ligi 5000 (2011. aastal ligi 7900). Väljalangenute arv oleks 2011. aasta võrdluses vastavalt umbes 26% ja 40% väiksem.

Tuleb tähele panna, et antud prognoos ei eelda muutusi õppeperioodi kestuses ja üliõpilaste väljalangevuses, mis siiski on üpris tõenäolised. Põhjuseks on nende prognoosimise keerukus.

Selleks, et anda pilti konstantide a ja b mõjust prognoosidele (ehk siis vastavalt õppeperioodi lühenemise ja väljalangevuse vähenemise mõjust), tehti analüüsi käigus kolm testi. Esimese puhul eeldati, et konstant a väheneb 2013.–2016. aastal 0,1 võrra igal aastal; teisel puhul, et samal ajaperioodil väheneb konstant b 0,1% võrra; ning kolmanda puhul toimisid mõlema testi eeldused. Konstandi b muutus on võimalikuga võrreldes tagasihoidlik, kuid konstandi a muutus viib enamiku ülikoolide näitajad varasemate aastate parimate väärtuste lähedale. EMTA jaoks oleks siiski tegemist ebatõenäolise muutusega.

Ootuspäraselt ei avaldanud II test (a konstant, b väheneb) mõju üliõpilaste arvule, mida mõjutab üksnes konstandi a muutus. Muutused lõpetanute ja väljalangejate arvus olid aga järgmised:

- 1) Kui baasprognoosi põhjal vähenes üliõpilaste arv 2016. aastaks 74,4%-ni ja 2021. aastaks 60,3%-ni (siin ja edaspidi 2011. aastaga võrreldes), siis konstandi a muutus ehk õppeperioodi lühenemine vähendab üliõpilaste arvu 2016. aastaks 1/3 jagu ja 2021. aastaks 54%-ni.
- 2) Samas tähendab see lõpetanute suuremat arvu 2016. aastal (umbes 25%, baasvariant 12%) ning pisut väiksemat vähenemist 2021. aastaks (umbes 33% vs. umbes 37%).
- 3) Väljalangevuse vähenemine (konstandi b vähenemine) suurendab mõnevõrra lõpetanute arvu (2016. aastal 1,7% ja 2021. aastal 2,3%).
- 4) Loomulikult tähendab mõlema teguri koosmõju ka positiivsemaid üldisi tulemusi.

1.2 Töötajate arv ja tööjõukulu

Üliõpilaste arvu vähenemisel on üpris tõenäoliselt mingi mõju ka töötajate (sh õppejõudude) arvule, mistõttu on ka prognoositud töötajate arvu vähenemist, kuid üliõpilastega võrreldes aeglasemas tempos, eeldades nii teadustegevuse kasvu kui ka individuaalsema õppeviisi osakaalu suurenemist. Arvesse on võetud ka ülikoolide hinnanguid, kuid mitte alati nende ettekujutuse kohaselt, näiteks on eeldatud kiiremat töötajate arvu vähenemist. Viimase põhjuseks on eelkõige viimastel aastatel oluliselt kasvanud mitteakadeemilise personali arv ja ülikoolide valdavalt liiga optimistlikud ootused.

1.3 Riigieelarveline kõrghariduse finantseerimine

Riigipoolne finantseerimine toimub kõrgharidusreformi plaanide järgi, mille kohaselt asendub pearaha tegevustoetusega. 2013.–2015. aastal toimub üleminek uuele rahastamisskeemile ning 2016. aastast alates toimib üksnes uus rahastamisskeem. Prognoosis on arvestatud järgmisi andmeid:

1. 2012. aastal lisandub 6,2 miljonit eurot (RE2012¹⁸: riikliku koolitustellimuse uus vastuvõtt avalik-õiguslikele ülikoolidele, erakõrgkoolidele ja erakutsekoolidele 10 340 910 €; avalik-õiguslikele ülikoolidele riiklik koolitustellimus 73 653 327 €; lisandumine võrreldes 2011. aastaga vastavalt 3 417 042 € ja 2 204 477 €; kokku seega 83 994 237 €). Võimaluse korral on 2012. aasta koolitustellimuste mahud konkreetsete ülikoolide osas võetud nende eelarvetest.

¹⁸ 2012. aasta riigieelarve seletuskiri, lk 113 ja lk 120

2. 2013. aastal lisandub 8,7 mln € (kogusumma seega 92,7 mln €).
3. 2014. aastal 14,7 mln € (kogusumma seega 107,4 mln €).
4. 2015. aastal 16,1 mln € (kogusumma seega 123,5 mln €).
5. Prognooside tegemisel on eeldatud nimetatud summade jaotumist samas proportsioonis 2011.–2012. aasta andmetega: EMTA 4,7%, EMÜ 9,7%, EKA 5,3%, TLÜ 12,9%, TÜ 40% ja TTÜ 27,5%.¹⁹ Kuigi selles jaotuses on tõenäolised muutused, on need prognoosimatud.
6. Riiklik finantseerimine (tegevustoetus) suureneb pärast 2016. aastat tempos, mis on võrdne 90%-ga nominaalsest majanduskasvust.²⁰

1.4 Muude tulude prognoos

2012. aasta tulude puhul on kasutatud võimaluste piires (eelarvete struktuur ei vasta saldoandmikes olevate majandusaruannete struktuurile) ülikoolide eelarvete andmeid.

Majandusprognoosi põhjal (vt lisatud tabel 2 ja 3) on hinnatud tulude kasvu järgmiselt:

1. Haridustuludest vähenevad koolitusteenustest saadavad tulud 2013.–2015. aastal poole kuni kolmandikuni praegusest (testidena on kasutatud mõlemat versiooni)²¹, muud tulud kasvavad vastavuses nominaalse majanduskasvuga.
 - a. Mõnevõrra on haridustulude osas võetud arvesse ülikooliõppest väljajäävatest õppevormidest (nt täiendusõpped, kursused) tulenevaid võimalusi – see hinnang põhineb viimaste aastate tulemustel ja ülikoolide tulevikukavadel.
2. Majandustulud suurenevad nominaalse majanduskasvuga ühes tempos.
3. Muud sihtfinantseerimised (sisaldab eelkõige teadusfinantseerimist) kasvavad kiirusega, mis vastab 90%-le nominaalsest majanduskasvust, kuid seda on korrigeeritud tulenevalt teadusfinantseerimises toimuvatest rahastamismuutustest, mille põhjal TTÜ ja TÜ võimalused on paremad võrreldes teiste ülikoolidega.
4. ELi poolset finantseerimist on keeruline hinnata, kuid eeldatud on, et 2013. aastal lõppeva eelarveperioodi raha kulutatakse 2014. aasta lõpuks ning et uue eelarveperioodi raha hakkab liikuma aasta-paari viivitusega. Seega on 2014. aastal kasutada valdavalt praeguse

¹⁹ Jaotus põhineb riigieelarvete, Haridus- ja Teadusministeeriumi, saldoandmike ja ülikoolide eelarvete andmetel.

²⁰ Selline lähenemine põhineb järgmisel loogikal. Võib eeldada, et riigieelarve kasvab nominaalse majanduskasvuga ühes tempos, kui maksude ja muude tulude olulist muutust ei toimu. Samas võib siiski oletada, et peale haridusreformi elluviimist suurenevad eelarvelised kulutused sotsiaalhoolduse ja -kindlustuse valdkonnas suhteliselt kiiresti rahvastiku vananemise tõttu ehk siis eelarve prioriteetides toimub mõningane nihe. Ei saa välistada, et hariduskulude (sh ülikoolidele minevate summade) kasv osutub väiksemaks; praegune valik põhineb eeldusel, et ükski tulevane valitsus ei hinda hariduse edendamise vajadust oluliselt madalamaks praegusest.

²¹ Tegemist on subjektiivse hinnanguga, mis lähtub järgmisest: tasulise riiklikust koolitustellimusest väljajääva õppe koolitustulu väheneb; teisalt jääb tasuline õpe osajalalise õppe puhul alles, kuid puuduvad andmed, kui suur on viimase maht eri ülikoolides. Väga raske on hinnata ka ülikoolide käitumist (see võib ka aastate jooksul muutuda) nendel juhtudel, kui üliõpilased ei suuda täita tasuta õppe tingimusi (kui suur on selliste üliõpilaste arv ja kui suures osas ülikool neilt tasu nõuab).

eelarveperioodi raha, 2015. aastal uue eelarveperioodi raha, kuid suhteliselt tagasihoidlikus mahus, ning 2016. aastal summad kasvavad, et jõuda 2017. aastal stabiilsemale tasemele.

1.5 Muude kulude prognoos

Kulude prognoos põhineb valdavalt järgmistel majandusprognoosi (vt tabel 2 ja 3 lk 12) eeldustel:

1. Püsilulude iseloomuga majanduskulud (nt administreerimiskulud, sõidukikulud), suurenevad üldiselt vastavuses tarbijahindade kasvuga, v.a. kinnisvaraga haldamisega seotud kulud, kus on eeldatud hindade kiiremat kasvu tulenevalt energia kallinemisest (eelkõige elektrienergia, kallim taastuvenergia).
2. Mõningad kulud (nt koolitus-, kommunikatsioonikulud jt) suurenevad vastavuses nominaalse majanduskasvuga. On võimalik, et nende kulude tegelik kasv osutub tagasihoidlikumaks, sõltudes rohkem nt töötajate arvust, tegevuste muutusest jms.
3. Keskmise tööjõukulu²² töötaja kohta suureneb ülikoolides vastavuses käesoleva ja eelmise aasta keskmise palga üldise kasvuga (kuna riigisektori palkades on täheldatav viitaeg). Loomulikult võivad kasvud osutada hüplikumaks, eriti arvestades teadusfinantseerimise projektipõhisust (eeldusel, et enamik õppejõude on seotud teadustegevusega). Tegemist on baaseeldusega, mida mõningate ülikoolide puhul teisendati prognoositestides (nt kui ülikool kinnitas selget soovi tõsta õppejõudude põhitasusid lähiaastail ennaktempo).
4. Toetuste mahud on otseselt seotud riikliku finantseerimisega (aga ka muude allikatega), seetõttu põhinevad nad üldisel tulude kasvu loogikal, kuid arvesse on võetud tõenäolist muudatust üliõpilaste toetuste skeemis (HTM andmetel).

Majanduskulude puhul on kontrolliks kasutatud mõningaid efektiivsussuhtarve (suhted üliõpilaste arvu, töötajate arvu, tuludesse jm sobivad näitajad), et seada piirid juhuks, kui tekib oluline ebaefektiivsus (eeldatud on, et ülikoolid ei saa seda püsivalt ja pikaajaliselt endale lubada). Eelkõige puudutab see punkti 2 alla kuuluvaid kulutusi.

Lisaks on tehtud kontrollarvestusi, lähtudes mõõdukamast ja tugevamast (vt ka tabel 3) kasvust, et hinnata kokkuhoiuvõimalusi.

1.6 Laenudega seotud prognoosid

Laenude prognoos põhineb saldoandmike ja ülikoolide andmetel. Sealjuures, kui 2011. aasta andmetel pole kogu laenusumma jaotatud perioodide vahel (s.t kontrollrida saldoandmikes pole null), siis on see jaotamata laenusumma jaotatud 2012. aastal võrdsetes osades aastate vahel, ka planeeritavate laenude puhul on eeldatud nende tagasimaksete jaotumist võrdsetes osades 5–7 aasta vahel (olenevalt laenusumma suuruselt).

Intressimaksete kulud on hinnatud arvestusliku intressimäära ja eelmise perioodi laenusumma põhjal. **Arvestuslik intressimäär** on ajalooliselt leitud intressimaksete ja laenude suhtena, kusjuures vaadeldud on intressimaksete suhet nii keskmisesse laenusummasse (antud ja eelmise perioodi lõpu laenusumma aritmeetiline keskmine) kui ka eelmise perioodi lõpu laenusummasse eelistades siiski viimast. Selline lähenemine võib tegelikku keskmist kaalutud intressimäära nii üle- kui ka alahinnata, olenevalt sellest, kas laenusumma aasta jooksul kasvab või kahaneb ning kas aasta sees on kasutatud lühiajalisi laene, mis ei kajastu aastalõpu bilanssides. Prognoosis on eeldatud intressimäärade püsimum

²² Tööjõukulu sisaldab nii põhipalka kui ka muid töötasusid (nt lepingutasud, preemiad) ning kõiki tööjõumakse.

2012. aastal ning nende aeglast kasvu järgmistel aastatel (eelduseks eurosooni majandusolude paranemine), erandiks on EKA.²³

Investeeringute ja amortisatsiooniga seotud prognoosid

Olulisemad põhivarainvesteeringud on lisatud prognoosi, kui need on teada; nende arvulised väärtused on üldjuhul hinnangulised ja saadud ülikoolidelt. See tähendab, et tähtajaliselt otsustamata investeeringud pole põhiprognoosi lisatud (sh EMTA II etapi ehitus, EKA uus hoone), kuid nende tegemist on testitud, lähtudes ülikoolide prognoositud maksumusest ja kestusest.

Väiksemad investeeringute prognoosid põhinevad varasemate aastate investeeringute üldisel trendil ja mahul.

Amortisatsiooni prognoos on leitud põhiliste põhivaragruppide kaupa, kasutades eelnevate aastate keskmisi amortisatsiooninorme (v.a. suurte häälbimiste puhul).

Tabel 3. Mõned majandusprognoosid (kasvud) Rahandusministeeriumi kevadprognoosist

Näitaja	2012	2013	2014	2015	2016
Majanduskasv, %	1,7	3,0	3,4	3,5	3,5
Nominaalne majanduskasv, %	4,4	6,2	6,2	6,4	6,3
THI, %	3,3	3,0	2,7	2,7	2,7
Keskmine nominaalne brutokuupalk, %	3,8	5,0	5,3	5,5	6,0

Tabel 3. Mõned majandusprognoosid (kasvud) autorilt

Näitaja	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Majanduskasv, %	3,0	3,7	4,0	3,5	3,5	3,5	3,5
Nominaalne majanduskasv, %	6,3	8,5	6,8	6,0	6,0	6,0	5,5
THI, %	4,0	3,5	3,1	2,6	2,5	2,5	2,5
Kinnisvarahaldamise hinnad, sh elekter, soojusenergia, %	5,5	8,0	5,0	4,0	3,5	3,5	3,0
Keskmine nominaalne brutokuupalk, %	5,5	6,2	6,5	6,0	5,5	5,5	5,0

Põhivariandina on kasutatud Rahandusministeeriumi kevadprognoosi (vt tabel 2), mida on täiendatud autori prognoosiga (vt tabel 3). Testina on kasutatud autori prognoosi ka selleks, et hinnata mõnevõrra parema majandusarengu mõju. Põhjuseks on asjaolu, et Rahandusministeeriumi prognoos kuulub kahtlemata ettevaatlike ehk pessimistlike prognooside hulka. Eelkõige tähendab see kulude kiirema kasvu riski hindamist, kuna tabelis 3 on inflatsiooniprognos lähiaastail kiirem (seega ka nominaalne majanduskasv).

²³ EKA on edastanud andmed, mis võimaldavad 2012. aastal arvestada 2011. aastast madalamat keskmist intressimäära.

2. Ülevaated ülikoolidest

2.1 Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia (EMTA)

EMTA praegune negatiivne tegevustulem tuleneb amortisatsioonist. Samuti on viimasel kolmel aastal saadud kasvavat kahjumit ühiselamu osalusest. EMTA kinnitusel on ühiselamu nüüdseks korralikult tööle hakanud ja kahjumit enam ei tekita.

EMTA puhul tehti mõningad testarvutused (prognoosivariandid), mis andsid põhiprognoosile lähedase tulemuse. Prognoosi²⁴ põhjal võib arvata, et lähiaastail on EMTA eelarveseis endiselt pingeline (tegevuskahjum), kuid peaks finantseerimismuutuste tulemusel paranema. Kindlasti on küsimus ka selles, kuidas planeeritakse kasutada oluliselt suurenevat tegevustoetust (nt palkade tõstmiseks või rohkem põhivara, sh nt pillide ostudeks).

Arvutused viitavad sellele, et tegevustoetused peaks oluliselt parandama EMTA finantsseisu, kattes amortisatsiooni (oluline erinevus enamiku teiste ülikoolidega võrreldes) ja võimaldama näiteks täiendavaid põhivaraoste, sh osalust EMTA hoone II etapi ehituses.

EMTA finantsanalüüs viitab heale ja vastutustundlikule majandamisele. Oluline on jätkata kulude ohjamist, et välistada liiga kiiret kulude kasvu.

Tähelepanekud

EMTA **tegevustuludes** moodustab põhiosa riiklik koolitustellimus, kuid selle osakaal on järjekindlalt vähenenud, olles 2011. aastal 70,8%. Pidevalt on kasvanud sihtfinantseerimise maht ja osakaal, kuid 2011. aastal toimus selles märkimisväärne hüpe (15,3%-lt 18,9%-ni), kusjuures tegemist on tegevuskuludeks mõeldud sihtfinantseerimisega, täpsemalt välisabiga (osakaal 2009. aastal oli 4,9%, 2011. aastal 9,4%; kasv ligi 95%). Ülikooli andmetel oli tegemist ajutise finantseerimiskasvuga, mis lähiaastatel ei kordu.

Põhivarade müügist teeniti 2011. aastal märkimisväärne kahjum (ligi 187 000 €; vana ühiselamu üleandmine RKASile). Finantstuludes ja -kuludes on näha ka osalustest enam-vähem samas suurusjärgus kahjum (179 400 €), mis tulenes OÜ Muusa Majutuse (ühiselamu kahasse EKAg) renoveerimisest. Praeguseks on majutusteenuse pakkumine käivitunud ning EMTA hinnangul võib jääb tegevustulem enam-vähem nulli (võib varieeruda tulenevalt hinnastamisest ja amortisatsioonist).

Tulude-kulude analüüs osutab sellele, et EMTA negatiivne tegevustulem tuleneb ulatuslikust **amortisatsioonist**, kuigi 2011. aastal tuli oluline panus ka eelmainitud kahjumitest põhivara müügist ja osalustest. 2011. aasta tulemit nõrgestas mõneti ka majandamiskulude oluline kasv (kuid see ei olnud kahjumi põhjuseks).

Majandamiskulud kasvasid 2011. aastal õppevahendite ja koolituste ning kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kulude kasvu tõttu (suurenemine eelmise aastaga võrreldes vastavalt 45 000 ja 87 000 eurot ehk 50,8% ja 188%). Viimasel juhul suurenesid eelkõige ürituste korraldamise ja reklaamikulud (omavahel seotud), kokku 84 000 euro ulatuses. Tegemist oli ühekordse kulude kasvuga (IV IMC ülemaailmne muusikafoorum). Kõik muud majandamiskulud on kasvanud mõõdukalt või isegi vähenenud ning see on positiivne.

Testina analüüsiti kõrgema inflatsiooni mõju majanduskuludele ja see võib ootuspäraselt mõnevõrra EMTA finantsseisu halvendada, kuid muutus ei ole märkimisväärne.

Tööjõukulud moodustasid 2011. aastal tegevuskuludest 65% ja nende osakaal on eelmiste aastatega võrreldes vähenenud. Tööjõukulude suhe tegevuskuludeks saadud finantseerimisse oli 71,3% ehk

²⁴ EMTA vastuvõtt sõltub üle ühe aasta toimuvast lavakunstivastuvõtust, prognoosis pole seda arvestatud.

pisut väiksem kui 2010. aastal (71,5%). Eelnevatel aastatel oli vastav suhtnäitaja suurem. Tööjõukulud töötaja kohta tõusid 2011. aastal 6%, olles eelneval kahel aastal vähenenud kokku 4,5%. Tööjõukulud töötaja kohta olid 2011. aastal 1,3% suuremad kui 2008. aastal.

2011. aasta lõpus moodustasid **põhivarast** 75,4% hooned ja rajatised; pooleliolevate ehitiste (hoone II etapp) tõttu suureneb see tulevikus. **Amortisatsioon** oli 2011. aastal 2,7% põhivara aasta alguses fikseeritud soetusmaksumusest ning tõenäoliselt jääb see püsima enam-vähem samas suurusjärgus ka tulevikus, kuni lõpeb EMTA hoone II etapi rajamine.

Laenukohustuste koormus pole eelarvele märkimisväärne, intressimaksete suhe tuludesse on laenukoormuse languse ja intressimäärade vähenemise tulemusel aastate jooksul vähenenud, kuid laenukoormuse kasv 2011. aastal suurendas mõnevõrra ka intressimaksete suhet. Siiski on see vähem kui 3% tuludest (2011. aastal 2010. aasta lõpu suhtes 2,7%; keskmise suhtes 2,8%). EMTA poolt täpsustatud tagasimaksete põhjal (osaliselt on tagasimaksete graafik täpselt ajastamata) ei ole lähiajal ja ilmselt ka hiljem laenukoormusest erilist survet finantsseisule oodata.

Testina analüüsi **EMTA hoone II etapi** teostumise võimalikku mõju finantsseisule. Aluseks võeti EMTA edastatud projekteeritav ehitusmaksumus koos kaasnevate kuludega (käibevahendid ja sisustus); testis kavandati ehitus aastatesse 2013–2015 ja eeldati, et kõik kulud kaetakse EMTA-välistest allikatest (mis ei ole tõenäoline). Ehituse järel kasvav amortisatsioon ei muuda oluliselt EMTA finantspositsiooni, ka kaasnevad majanduskulud (nt küte) ei peaks osutama liiga koormavaks. Pärast ehituse lõppu on siiski kindel, et EMTA finantsseis võib mõnevõrra halveneda (kulude kasv), samas pole praeguste andmete põhjal võimalik väita, et olukord muutuks problemaatiliseks, vastupidi, ilmselt säilitatakse positiivne tegevustulem või jõutakse selleni isegi juhul, kui palgakasv peaks osutama prognoositust mõnevõrra suuremaks. Siiski võib EMTA omaosalus ehituses ja kaasnevates kuludes põhjustada ajutiselt tegevuskahjumit, kuid selle ulatus sõltub juba EMTA osaluse suurusest.

2.2 Eesti Kunstiakadeemia (EKA)

EKA finantspositsioon oli 2011. aasta lõpu andmetel üpris pingeline: tegevustulud katsid küll ära tegevuskulud ja toetuste kulud, kuid muud tegevuskulud (maksud, amortisatsioon ja finantskulud) viisid tulemi negatiivseks. 2011. aastal halvenesid ka mitmed efektiivsust kajastavad suhtarvud (nt tulude ja kulude suhted üliõpilaste ja töötajate kohta), kusjuures n-õ mõlemast suunast (tulude vähenemine ja kulude tõus), mistõttu üldine tulemuslikkus halvenes järsult.

Analüüs osutas siiski, et halvenemine oli tõenäoliselt ajutine ning üldjoontes on EKA puhul tegemist jätkusuutliku majandamisega, seda nii tulude kui ka kulude osas. Loomulikult on oluline tööjõu- ja majandamiskulude pidev kontroll, kuid analüüs osutas, et kui nendes ei toimu olulist kasvu (s.t eeldustest tuntavalt suuremat), ei teki ka probleeme positiivse tegevustulemi saavutamisel. Nagu teistegi ülikoolide puhul, on tõenäoliselt ruumi mõningaseks õppeperioodi lühendamiseks ning see mõjuks tulemile positiivselt.

EKA probleemiks on kohustused, mis on tekkinud eelmiste aastate ebaõnnestunud investeerimistega. Sel tulemusel on lühiajaliste laenude suhe käibevarasse suur. Ebaselge on mitmete kohustuste (nt Archimedese rahastuse tagastamine) rahuldamise allikad. Need tegurid rikuvad märkimisväärselt üldiselt head ja jätkusuutlikku finantsseisu ning võivad tähendada olulisi finantsriske.

EKA andmete põhjal analüüsi ka uue hoone efekti finantsidele (vt edasi). Ehituse valmimise järel on oodata märkimisväärselt amortisatsiooni kasvu, seda ka põhjusel, et praegu EKA bilansis olev kinnisvara soetusmaksumus on oluliselt väiksem nende turuhinnast. Siiski peaksid tegevustulud selle katma ning tegevustulem peaks jääma positiivseks, kui amortisatsioonimäär ei tõuse.

Tähelepanekud

EKA **tegevustuludes** moodustavad toetused üle 80%, 2011. aastal nende osakaal kahanes kaupade ja teenuste müügist saadud tulude kasvu tõttu. Toetuste hulgas on koolitustellimuse osakaal vähenenud enam-vähem pidevalt (2010. aastal tegevustuludest 46,4%), kuid suurenes seejärel oluliselt muu sihtfinantseerimise järsu vähenemise ja koolitustellimuse mahu kasvu tõttu. Prognoosi²⁵ hinnangul peaks toetustegevuse osakaal tegevustuludes tulevikus tõusma, sealjuures ka koolitustellimuse osakaal. Majandustegevusest, sh koolitusteenustest, saadavate tulude osakaal küll kahaneb, kuid mahud vähenevad suhteliselt mõõdukas tempos. Selline tulemus eeldab, et EKA suudab jätkata senist edukat tulude genereerimist täiendus- ja ettevalmistusõppest ning muudest allikatest.

Tulude-kulude analüüs osutab, et EKA negatiivne tegevustulem 2011. aastal tulenes muudest kuludest, mis sisaldab nii maksukulusid, amortisatsiooni kui ka finantskulusid (intressimaksed). Tuleb tähele panna, et keskmine amortisatsioon on ajavahemikul 2010–2011 olnud ebaharilikult väike (1,9% aasta alguse soetusmaksumusest), kuna maa ja lõpetamata ehitiste osakaal põhivaras on tuntavalt suurenenud, samuti on hoonete bilansiline jääkväärtus väga väike; see olukord kestab seni, kuni EKA saab endale uue hoone.

EKA **uue hoonega** seotud küsimused on lahenduseta, kuid EKA kavandab umbes 34–35 miljoni euro suurust investeeringut aastatel 2014–2017. Ehitustegevusega kaasnevalt on planeeritud kinnisvara müük praeguste hinnangute kohaselt 9,3 miljoni euro eest (kinnisvara on bilansis arvel turuhinnast tuntavalt väiksemas jääkväärtuses). Seejärel on oodata amortisatsioonikulude olulist kasvu (prognoosi hinnangul praegusega võrreldes üle 10 korra).

Ebaselge on, kuidas võib üüripindadel tegutsemine mõjutada **majandamiskulutusi** tulevikus; need tõusid 2010. aastal oluliselt (22,5%), kuid 2011. aastal kasv vähenes tuntavalt (5,6%). Prognoosis on eeldatud suhteliselt stabiilset kulude kasvu (vt prognoosi eeldusi), kuid olenevalt lepingutest võivad üürikulutused kasvada turusituatsiooni muutudes oluliselt enam. EKA on kinnitanud, et mitmed üürilepingud on pikaajalised ja soodsad. See siiski ei välista majandamiskulude tuntavat kasvu tulevikus. Võimaliku uue hoone haldamiskulud võivad osutuda praegustest kuludest suuremaks (sõltub pindade suurusest; ehituskvaliteet peaks loodetavalt olema hea).

EKA **tööjõukulude** kasv on viimastel aastatel olnud tagasihoidlik (1,3–1,9%), seda pärast 3,2% langust 2009. aastal, olles 2011. aastal sisuliselt 2008. aasta tasemel. Samas on tööjõukulu töötaja kohta tõusnud samal perioodil 10%, kuigi see kasv on saadud väga heitliku dünaamika põhjal (2010. aastal toimus tuntav langus ning 2009. ja 2011. aastal küllaltki oluline tõus).

Laenude ja üldisemalt kohustuste tase on väga kõrge: kohustuste suhe bilanssi on ligi 64% ja lühiajaliste kohustuste suhe käibevahenditesse 186%, sh sihtfinantseerimisega seostamata kohustuste puhul ligi 85%. Teadmata konkreetseid plaanitavaid samme finantsseisu stabiliseerimiseks ja kohustuste vähendamiseks, on keeruline hinnata, kui kiiresti kohustuste tase tulevikus langeb. Praegustel andmetel on laenude põhiosade maksete graafik (vaadates ülalolevaid laene tähtaja järgi) 2012.–2014. aastal suhteliselt mõõdukas, kuid 2015. aastal tuleb tagastada möödunud aastal võetud laen (kokku üle 1,9 miljoni euro; võib olla ka tegemist laenuosaga, mille täpne tagasimaksegraafik ei ole veel paigas). Lisaks kasutab EKA üpriski ulatuslikult arvelduskrediiti. EKA keskmine intressikulu on olnud suhteliselt kõrge: 2011. aasta lõpu andmetel eelmise perioodi lõpu laenuseisu suhtes 3,7% ja keskmise laenu suhtes 3,6%, mis on umbes 1% võrra suurem kui näiteks EMTA-l. Prognoosarvutustes on eeldatud siiski väiksemat intressikulu tulenevalt olemasolevatest laenulepingutest.

²⁵ Prognoosides on ignoreeritud planeeritavat ehitustegevust koos seotud tegevustega (sihtfinantseerimine, kinnisvara müük), kui pole just teisiti osutatud.

Tulude-kulude suhteliselt soodne väljavaade on seotud eelkõige kahe aspektiga: üpriski mõõdukas tööjõukulude tase võrreldes tegevuskulude finantseerimisega (2011. aastal 66,7%) ning majandustegevusest, sh haridustegevusest (osakaal tegevustuludes 15,6%), saadud suhteliselt heade tuludega. EKA tegevuskavad ja eelarved viitavad sellele, et kui jätta kõrvale investeerimisega seotud probleemid ja kohustused, siis on EKA finantsiliselt jätkusuutlik ning suudab genereerida tegevustulemit hiljemalt 2014. aastast, kuid arvestuslik tegevuskahjum on prognooside kohaselt juba 2013. aastal väga väike ja 2012. aastalgi mitte eriti suur.

2.3 Eesti Maaülikool (EMÜ)

EMÜ on läbimas küllaltki olulisi muutusi, mis peaksid muutma EMÜ finantsseisu stabiilsemaks ja paremini prognoositavaks, kuid samuti suurendama majanduslikku efektiivsust. Mitmetel eripärastel joontel, mis tulenevad EMÜ õppe- ja teadussuundade spetsiifikast, peaksid tulevikus, pärast mõningate tootmisbaaside müüki olema väiksem mõju tegevustulemile.

Lähtudes EMÜst saadud infost ja ajaloolisest – küll väga heitlikust finantsandmestikust –, võib lähitulevikus prognoosida üldiselt finantsseisundi stabiliseerumist, kuigi ajutiselt (tõenäoliselt 2013–2015) võivad toimuvad ümberkorraldused põhjustada ka negatiivset tegevustulemit. Prognoositava tegevustulemi nõrgenemise põhjuseks on kohandumisprotsess, mille käigus ühelt poolt mõned tulud vähenevad oluliselt (nt põllumajandustegevusest) või nende kasv pidurdub (ajutiselt; nt erinevad ELi rahastused), samas kui kulude osas ei toimu samavõrd kiiret kohandumist (tööjõu- ja majanduskulud). Nagu teistegi ülikoolide puhul, on teatavaks koormaks amortisatsioonisummade kasv.

Tähelepanekud

Riikliku koolitustellimuse osakaal **tegevustuludes** oli 2011. aastal 23,6%, olles eelnevatel aastatel kõikunud 22,8% ja 31,4% vahel, kuid seda kõikumist on põhjustanud põhivarasoetuseks antud toetuste summa kõikumine (nende kasv vähendab automaatselt teise tulude osakaalu). 2012. aasta eelarve põhjal väheneb riikliku koolitustellimuse osakaal taas.

EMÜ tuludes on märkimisväärne osa **majandustuludel**, sh mujalt kui koolitustegevusest: kaupade ja teenuste müügist tuli 2011. aastal 27% tuludest (sh haridustegevusest 14,7%), kuid tegemist oli üpriski tagasihoidliku osakaaluga võrreldes eelmiste aastatega (2008–2010 vahemikus 30,7%–35,6%). EMÜ andmetel peaksid tulud põllumajandustegevusest vähenema 2013. aastal umbes 40%, seega langeks nende tulude osakaal tõenäoliselt alla 7%. Haridustegevusest laekuvad tulud jätkavad tõenäoliselt vähenemist ning olenevalt selle kiirusest võivad tagajärjed üldisele tegevustulemile olla märkimisväärsed.

EMÜ võimalused **teadustegevusest** tulude suurendamiseks on head. Lisaks sellele, et mitmel juhul on tegemist riiklike ja ELi prioriteetidega, on EMÜs ka laiemas mõttes perspektiivikaid tegevusvaldkondi, kuhu võiks olla võimalik kaasatama erakapitali. Viimase olulist kasvu ei ole siiski prognoosis eeldatud. Teadustegevuse finantseerimine on viimastel aastatel oluliselt kasvanud, ning kuigi perspektiivis on EMÜ kasvuvõimalused head, on prognoosis eeldatud suhteliselt mõõdukat kasvu.

EMÜ **tegevustulem** on aastate jooksul olnud väga kõikumine järgmistel põhjustel:

- (1) bioloogiliste varade ümberhindamine 2008. ja 2009. aastal. Kui majanduskeskkond püsib tulevikus stabiilsena, siis peaks nimetatud mõju olema tulevikus väike;

- (2) ebaharilikult suured maksukulud (2011. aastal). Need peaksid olema suured ka 2012.–2013. aastal, kuna käibemaks kasvab ulatusliku ehitus- ja renoveerimistegevuse tõttu; järgnevatel aastatel peaksid maksukulud tuntavalt alanema (EMÜ hinnangul 2–3 korda);
- (3) 2007. aastal teeniti tulu põhivara müügist. Ka 2012. (ja 2013.) aastal on oodata suhteliselt suurt tulu samas allikast (arvestatud 1,9 miljonit eurot);
- (4) 2009. ja 2011. aastal ning eelarve põhjal ka 2012. aastal on põhivara soetustega seotud sihtfinantseerimine suur, kuid seejärel peaksid summad oluliselt vähenema.

Majandamiskuludes toimus 2009. aastal tugev vähenemine (26,2%), kuid seejärel on kulud oluliselt kasvanud ja ületasid 2011. aastal 2008. aasta taset 5%. Majandamiskulude osakaal on tegevuskuludes pidevalt kasvanud, seda kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulude, tootmiskulude ja mitmesuguste majanduskulude kasvu tõttu. Jätkusuutlikuks arenguks peab majandamiskulude üldine kasv oluliselt pidurduma.

2011. aastal olid **tööjõukulud** 2008. aasta omast 6,6% suuremad, kusjuures töötaja kohta on kulud kasvanud samal ajal 5,5%. Tööjõukulud moodustasid tegevuskuludest 51%, mis on mõnevõrra väiksem vaadeldava perioodi keskmisest. Tööjõukulude suhe tegevusfinantseerimisse oli 84,3% ning see on väikseim näitaja 2007. aastast alates.

Kuludes on suhteliselt suure osakaaluga **amortisatsioon** (arvestuslik keskmine määr 2011. aastal 5,1%). Väga keeruline on hinnata bioloogiliste varade ümberhindluste ulatust ja mõju tulevikus, mistõttu prognoosis on eeldatud, et **bioloogilisi varade** väärtus kasvab mõnevõrra kiiremini üldisest inflatsioonitempost.²⁶ Samas on hoonete ja ehitiste keskmine amortisatsioon enamiku teiste ülikoolidega sarnane.

Olulisem **investeermistegevus** peaks EMÜ andmetel lõppema 2012. aastal (või 2013. aastal tulenevalt ehitus- ja renoveerimisprotsessi võimalikust venimisest). Pärast seda olulisi investeeringuid ei ole planeeritud. 2012. aasta eelarves on viidatud kapitalilaenu võtmisele ligi 2,7 miljoni euro ulatuses.

EMÜ **laenukoormus** kasvab sel aastal, siiski ei tohiks laenude teenindamine osutada oluliseks probleemiks. Tuleb aga märkida, et arvestuslik intressimäär on suhteliselt kõrge: 2011. aastal eelmise perioodi lõpu suhtes oli intressimäär 3%. Kui pikaajaliste laenude koormus on suhteliselt mõõdukas, siis lühiajaliste laenude suhe käibevarasse on alates 2008. aastast olnud suurevõitu (halvem üksnes EKA ja TLÜ 2011): 20–30%, 2011. aastal 23,1%. Halvemal juhul võib tekitada probleeme asjaolu, et lühiajalised nõuded ei ole täielikult kaetud raha ja pangakontodega (käibevaras moodustavad märkimisväärse osa nõuded toetuste ja siirete eest).²⁷

Tulevikku vaadates on eelkõige küsimuseks muude **finantseerimisallikate pikaajaline püsivus** (eelkõige nt teadusfinantseerimine) ning kulude kasvuperspektiiv (sh töötajate arvu osas). Mõõdukad tuluprognoosid ja kulude sujuv korrigeerimine tähendab seda, et 2012. aasta tegevustulem osutub tõenäoliselt positiivseks, kuid seejärel on mõneks aastaks tegevuskulum negatiivne.

Jättes kõrvale eelkirjeldatud lühiajalised ja ajutised tegurid, peaks positiivse tegevustulu kiiremaks saavutamiseks pöörama tähelepanu järgmistele asjaoludele:

²⁶ Põhjuseks loodus- ja põllumajandusvarade üldine kallinemistrend maailmas.

²⁷ S.o saamata sihtfinantseerimine ja kaasfinantseerimine

- 1) majandus- ja tööjõukulude kasvule, sealjuures töötajate arvu sujuvale kohandamisele väheneva üliõpilaste arvuga (kuigi loomulikult tähendab näiteks teadustegevuse kasv suuremat hõivatute arvu);
- 2) üliõpilaste väljalangevusele, mis on suhteliselt suur, ning õppeperioodi lühendamisele;
- 3) nn tasuliste haridustulude liiga kiire vähenemise ärahoidmisele;
- 4) teadustulude suurendamise võimalustele.

EMÜ info põhjal võib väita, et 3. ja 4. punkt ning osaliselt ka 1. punkt (tööjõu osas) on ülikooli tuleviku kavandades arvesse võetud.

2.4 Tallinna Ülikool (TLÜ)

TLÜ tugevuseks on suhteliselt tugevad tulud tasulistest koolitustest (sh täiendusõppest), kuid silma torkab tööjõu- ja majanduskulude kiire kasv viimastel aastatel. TLÜ väitel on viimaste puhul tegemist ajutiste teguritega ning tööjõukulud normaliseeruvad juba sel aastal ning majanduskulude kasvu vähendab uute kulutõhusamate hoonete valmimine.

Praegune algsituatsioon teeb keeruliseks tegevustulemi muutmise positiivseks: kui TLÜ ei suuda enda seatud eesmärgi majandus- ja tööjõukulude suhtes täita, siis muutub positiivse tegevustulemi saavutamine prognoosiperioodi jooksul äärmiselt raskeks või isegi võimatuks.

Märkimisväärset kasu annaks õppetegevuse tulemuslikkuse parandamine (õppeperioodi lühenemine ja väljalangevuse vähendamine). Ilma nende sammudeta pole positiivse tegevustulemi saavutamine 2018. aastaks võimalik.²⁸ TLÜ enda finantsprognoos tundub mõnede eelduste põhjal optimistlikuna, mistõttu oleks otstarbekas teha arvutusi oluliselt konservatiivsemate eelduste põhjal (eelkõige tuleks arvestada oluliselt suurema hinnatõusuga, sh majandamiskulude puhul).

Viimasel kolmel aastal on TLÜ teeninud ulatusliku tegevuskahjumit. 2012. aastal on oodata positiivset tegevustulemit, kuid seejärel on tõenäoline suhteliselt ulatusliku tegevuskahjumi teke, mis siiski järgnevatel aastatel jooksul väheneb ning prognoosiperioodi lõpuks peaks TLÜ tegevustulem olema taas positiivne.

TLÜ probleemiks on kiiresti kasvavad **tööjõukulud**: nende suhe tegevustuludes ja mittesihotstarbelisse finantseerimisse on selgelt suurem teiste ülikoolide seas, olles 2011. aastaks tõusnud 101,4%-ni. TLÜ eelarve kohaselt peaksid 2012. aastal tööjõukulud olema oluliselt mõõdukamad, kuna 2011. aasta tulemust mõjutasid ühekordsed tegurid. Siiski peaks väga tähelepanelikult jälgima, et õppetegevuse kvaliteedi parandamise käigus (TLÜs on praegu väga suur üliõpilaste/õppejõudude suhe) suudetaks piirata tööjõukulude kasvu, sealjuures tuleb olla valmis muutma töötajate arvu suuremas vastavuses üliõpilaste arvuga.

Nagu teisteski ülikoolides mõjub tegevustulemile negatiivselt **amortisatsioon**, mis võib 2012. aastaks planeeritud olulise ehitustegevuse tulemusena oluliselt kasvada.

Tähelepanekud

TLÜ **tegevustulud** moodustuvad enam-vähem võrdse osalusega kolmest elemendist: kaupade ja teenuste müük (2011. a 32,5%, kus väga olulise osa annab tulu haridustegevusest, tõenäoliselt

²⁸ 2018. aasta on prognoosihorizont.

märkimisväärses ulatuses täiendusõpe, kuid ka tasuline tasemeõpe), sihtfinantseerimine (2011. aastal 32,6%, mis koosneb põhiliselt tegevuskulude toetusest) ning mittesihotstarbeline finantseerimine (2011. aastal 34,7%, sh RKT 30,9%). TLÜ tulud on RKT-st 2012. aastal (eelarvete põhjal) oluliselt kasvanud: 9,3 miljonilt 11,6 miljonini euronit ehk TLÜ osakaal on tõusnud 11,8%-lt 13,8%-ni.

Prognoosis on eeldatud, et tasulise haridustulu osakaal kahaneb tuludes, kuid jääb lõpuks teiste ülikoolidega võrreldes mõnevõrra kõrgemale tasemele. TLÜ andmetele tuginedes on 2012.–2013. aasta prognoosi lisatud märkimisväärne investeringute ja vastava finantseerimise maht, mistõttu tulude struktuuris, aga ka muudes finantssuhtarvudes toimuvad ajutiselt olulised muutused. Näiteks tõuseb väga tagasihoidlik põhivara soetuste sihtfinantseerimine märkimisväärselt. TLÜ eelarvele tuginedes on 2012. aastal muud tulud peale RKT ja põhivara sihtfinantseerimise 2011. aastaga võrreldes väiksemad.

Kuna **tasuliste haridusteenuste tulude** osakaal on TLÜs suhteliselt suur, siis oleks nende kiirel vähenemisel üldisele tegevustulemile lähiaastail üpriski märkimisväärne negatiivne mõju.

TLÜ **tegevuskuludes** paistab silma, et viimastel aastatel on väga kiiresti kasvanud nii **majandamiskulud** (2010. a 8,1%, 2011. a 18,3%) kui ka **tööjõukulud** (vastavalt 5,8% ja 7,3%).

Majandamiskulude kiiret kasvu põhjendas TLÜ kasvanud rendikulude (ehitustegevuse ajaks) ja uute struktuuriüksuste lisandumisega (Akadeemia Nord, mille baasil loodi õigusakadeemia ja kommunikatsiooni instituut). TLÜ on prognoosinud, et uute ehitiste haldus- ja hoolduskulud on parema ehituskvaliteedi tõttu 25% praegustest väiksemad; lisaks kaovad ehitustegevuse lõppedes rendikulud. Sellegipoolest tähendab üldine hinnatõus ja eriti kallinevad kommunaalteenused (soojusenergia, elekter, transport jm), et majandamiskulud osutuvad tulevikus siiski praegustest suuremaks (võimalik, et juba 2014. aastast). Majandamiskulude osakaal jõuab prognoosisperioodi lõpuks ligi ühe neljandikuni tegevuskuludest.

Tööjõukulude pilt on mitmekesisem tulenevalt sellest, et TLÜ plaanib alandada praegust vägagi kõrget üliõpilaste ja õppejõudude arvu suhet ning suurendada seminaride osakaalu. Protsess viiakse läbi õppejõudude arvu hoidmisega enam-vähem praegusel tasemel. Kuigi tegemist on **õppekvaliteedi mõttes arusaadava sammuga**, on **majandusliku efektiivsuse mõttes** tegemist tagasimineku²⁹.

Prognoosi kohaselt peaks koosseisuliste töötajate³⁰ palgakulude osakaal lähiaastail kasvama ja seejärel hakkama vähenema. Analüüsis on nimelt eeldatud töötajate arvu vähenemist väga tagasihoidlikus tempos (kuna ilmselgelt ei ole TLÜ valmis töötajate arvu kardinaalsemalt vähendama) 2013.–2015. aastal. Selleks ajaks langeb üliõpilaste/töötajate suhe tuntavalt allapoole varasemate aastate madalamat taset. Kui TLÜ otsustab seejärel hoida nimetatud suhet konstandina, tähendaks see väga olulist töötajate arvu vähenemist, mis oleks aga vähetõenäoline. Samas tagaks selline korrigeerimine prognoosisperioodi lõpuks positiivse tegevustulemi, mis jääks saamata, kui koosseisuliste töötajate arvu vähenemine jääb mitmeks aastaks väga aeglaseks.

Testina vähendati töötajate arvu oluliselt kiiremas tempos ning see parandas märkimisväärselt tegevustulemit (seda on võimalik teha ka üliõpilaste/õppejõudude suhtarvu parandades, kui pöörata tähelepanu mitteakadeemilisele personalile).

²⁹ Analooget muutust on oodata ka nt TÜs ja TTÜs, kuid ülikoolide vastustest jäi mulje, et TÜ ja TTÜ on erinevalt TLÜst valmis õppejõudude arvu vajaduse korral korrigeerima. TLÜ akadeemilistel instituutidel on õigus otsustada oma eelarve piires õppejõudude koosseisu üle, kuid ülikooli juhtkonnal on vastavalt majanduseeskirjale õigus eelarve ületamise korral sekkuda instituutide finantsjuhtimisse. Samuti on TLÜs võimalik vajaduse korral korrigeerida mitte-akadeemilise töötajate arvu läbi üksuste konsolideerimise.

³⁰ TLÜ puhul on koosseisuliste töötajate osakaal võrreldes teiste ülikoolidega märkimisväärselt suurem. Saldoandmike kohaselt 2010. aastal 26,3% ja 2011. aastal 29,6%, samas kui teiste ülikoolide puhul jäi see alla 13% (EKA tase).

TLÜ puhul on eraldi prognoositud koosseisuväliste töötajate tööjõukulusi (keskmiselt 5,4%, 2011. aastal 5,2% kõikidest tegevuskuludest), mis on prognoositud kasvavat samas tempos teadustegevuseks saadud rahastamisega. Selline käsitlus võimaldab prognoosi seada paremasse vastavusse minevikuga (2011. aastal 7,3% kasvanud üldine tööjõukulu), kus teadustegevuse tulud ja kulud on aastate kaupa kõikunud oluliselt.

2011. aastal olid **tööjõukulud ühe töötaja** kohta 2008. aastaga võrreldes 27,8% väiksemad (see kasv sisaldab sealjuures 34,2% vähenemist 2010. aastal ja 1,4% vähenemist 2011. aastal), kuid koosseisuliste töötajatega seotud tööjõukulud töötaja kohta kasvasid samal ajal 3%. Kui **kogu tööjõukulude kasv** oli 17,5%, siis koosseisuliste töötajate tööjõukulude kasv oli 18% ja mittekoosseisuliste töötajatega seotud tööjõukulude kasv 12,3%. Sellise kasvu taga võivad olla ajutised tegurid (nt teadus- ja arenduslepingud), millele on ka TLÜ viidanud, aga ka asjaolu, et TLÜ on vaadeldud perioodil oluliselt kasvanud.

Amortisatsiooni osakaal on kuludes kahanenud just eelnimetatud kulude ennakkasvu tõttu. Keskmise arvestuslik kulumimäär 2011. aastal oli 3,4%. Uute ehitiste valmimine tähendab amortisatsioonimahtude üpriski olulist kasvu kuludes. Amortisatsioon on teine oluline põhjus negatiivseks tegevustulemiks.

2009.–2011. aastal oli TLÜ **tegevustulem märkimisväärses miinuses** (vastavalt 8,3%, 10,9% ja 6,8% tegevustuludest ehk 5,4%, 7% ja 4,4% varadest). Kui TLÜ suudab ohjata majandus- ja tööjõukulusi, nagu nad on väitnud (kuluefektiivsemad uued hooned ja palgakulude ohjamine sel aastal), siis on võimalik positiivne tegevustulem saavutada 2017.–2018. aastaks. Kui nende eesmärkidega toime ei tulda, siis võib tegevustulem püsida negatiivsena kogu prognoosiperioodi vältel (s.t vähemalt 2018. aastani).

Põhivara sihtfinantseerimise tõttu peaks tegevustulem ajutiselt (2012) muutuma positiivseks, kuna tegemist on oluliste investeerimissummadega (loomulikult sõltub nende mõju ka sellest, kas investeeringud tehakse tõesti kõik 2012. aastal – planeeritud maht on 18,37 miljonit eurot).

TLÜ on esitanud ka omapoolse finantsprognoosi ja Rimess OÜ hinnangu, mille põhjal saavutatakse positiivne tegevustulem juba 2013. aastal. Tegemist on teistsuguse metoodika põhjal koostatud prognoosiga, mistõttu täielik võrdlus antud analüüsiga pole võimalik. Kuid tähelepanu tuleb juhtida üpriski optimistlikule eeldusele, et kulukasv jääb tagasihoidlikuks (eriti majanduskulude kasv).

Bilansist näitab kohustuste taseme kasvu 2011. aastal, kuna investeerimistegevuseks on suurendatud võlakohustusi (võlakirjad). Lühiajaliste kohustuste suhe käibevaradesse oli 76,2%, sealjuures laenude oma 3,9%. Esimene suhtarv on 2009. aastaga võrreldes tuntavalt suurem, kuigi väiksem sellele eelnenud aastate näitajatest. Lühiajaliste laenude koormust võib aga pidada tagasihoidlikuks. Pikaajaliste kohustuste suhe varadesse suurenes aga 2011. aastal 13,3%-ni (2010. aastal 5,9%), mis on siiski tagasihoidlik tase, viidates sellele, et laenude teenindamine ei peaks tulevikus probleemiks osutama. TLÜ raha ja pangakontode suhe varadesse on äärmiselt suur võrreldes teiste ülikoolidega (15,1% vs. valdavalt alla 6%).

TLÜ enda prognoosid võivad osutada liialdatult optimistlikuks **teadustegevuse finantseerimise** osas, kuna TLÜ tegevusvaldkonnad ei kuulu ühessegi riigi eelistatud teadusvaldkonda. Muidugi ei saa välistada, et TLÜ-l õnnestub teadusfinantseerimist saada teistest allikatest. Teadustegevuse väiksem finantseerimine tähendab küll väiksemaid kulusid, kuid mõjutab paratamatult siiski ka ülikooli üldist tulude ja kulude voogu ning tegevustulemit.

TLÜ puhul sai lisaks eespool toodule **analüüsitud mitmeid teisigi eelduste muutusi**, mis võiksid finantstulemit parandada või halvendada.

- 1) Tugevama inflatsiooni ja palgakasvu prognoos (vt tabel 3) muutis TLÜ finantstulemi negatiivsemaks majanduskulude, aga ka palgakulude kasvu tõttu. See näitab, et TLÜ jaoks on võtmetähtsusega kulude piiramine.
- 2) Kuna TLÜ õppeperioodi pikkuse ja väljalangevuse näitajad olid 2011. aastal väga nõrgad, sai analüüsitud nende parameetrite paranemise mõju 2012.–2015. aastal (täpsemalt p-s 1.1 esitatud konstantide a ja b osas, mida vähendati ühtlase sammuga, et jõuda eelnevate aastate keskmise tasemeni). Selline analüüs viitas suhteliselt olulisele finantstulemi paranemisele: seega on oluline, et TLÜ suudaks lühendada tegelikku õppeperioodi ja vähendada väljalangevust.
- 3) Kui TLÜ-l õnnestub säilitada tulusid koolitustegevusest ligikaudu 50% tasemel praegusest, mõjutab see tegevustulemit positiivselt, kuid eelnimetatud kahest tegurist tagasihoidlikumas ulatuses.

2.5 Tallinna Tehnikaülikool (TTÜ)

Üldine finantspilt on rahuldav, kuid selgelt eristub TTÜ **väga kõrge amortisatsioonitase**. Aktiivne ehitus- ja renoveerimistegevus tõstab amortisatsioonikulusid tulevikus oluliselt. TTÜ puhul tuleb märkida ka oluliselt kõrgemat keskmist amortisatsiooninormi, sh hoonete ja ehitiste puhul (vt edasi).

Analüüs osutas ka sellele, et tulevikus võib saada probleemiks kulude (sh tööjõukulude) kasv,³¹ selle ohjamiseks on paratamatu vähendada töötajate arvu. Nagu ka teiste ülikoolide puhul, tuleb jälgida majandamiskulusid. TTÜ jaoks annaks mõningat positiivset efekti õppeintensiivsuse (õppe kestus, väljalangevus) paranemine lähiaastail varasemate aastate keskmise tasemeni.

Ulatuslik investeerimiskava vajab täpset finantsilist ja ajalist planeerimist ning ootamatused (nt ELi raha eraldamise heakskiidu viibimine või ehitustegevuses tekkivad viivitused) võivad seda nõrgestada. TTÜ plaanib investeerimise finantseerimiseks kasutada küllaltki suures ulatuses laene, mis tähendab aastateks laenuteenindamiskulusid. Viimased ei peaks siiski ülikooli suuruse tõttu (seetõttu on ka bilansimaht suur) finantsiliselt koormavaks osutama.

Tähelepanekud

Tegevustuludes moodustab tulu tasulisest haridustegevusest 17%. Riikliku koolitustellimuse osakaal tuludes on 30% ning prognoosi hinnangul peaks see osakaal tuntavalt kasvama. Prognoosis on eeldatud üliõpilaste arvu vähenemist vastavalt punktis 1.1 toimivale loogikale, kuigi TTÜ enda ootused on tunduvalt optimistlikumad (erinevus 2015. aasta osas umbes 1000–1500 üliõpilast). Kuigi ei saa välistada, et TTÜ-l õnnestub kaasata uute vastuvõttudega praegusega võrreldes suuremat osa akadeemiliselt tugevamate üliõpilaskandidaatidest, on selline muutus lähiajal ulatuslikus mahus vähetõenäoline. Seega, kui TTÜ seab eesmärgiks eelkõige üliõpilaste arvu, siis võivad ülikooli pääseda praegusest akadeemiliselt nõrgemad üliõpilaskandidaadid ning see võib halvendada õppetöö efektiivsuse näitajaid või nende paranemist pidurdada (eeldusel, et lõpetanute tase ei lange).³²

Tegevuskulude sihtfinantseerimine, kus põhilise osa moodustavad erinevad teadusfinantseeringud, moodustas 2011. aastal 35,8% ning selle osakaal on pidevalt kasvanud ja tõenäoliselt suureneb see lähiaastail mõnevõrra veelgi. Väga mitmed TTÜ teadusvaldkonnad kuuluvad Eesti riiklike

³¹ Kui lähtuda teiste ülikoolidega samadest eeldustest.

³² Muidugi oleneb see ka sisseastumistingimustest: väiksem konkurss (kandideerijaid kohale) ei pruugi tähendada, et sisseaanud on akadeemiliselt nõrgemad (mõõdetuna nt keskmise riigieksamitulemustega ehk lätendiga). Kuid madalam lätend suurendab sellist võimalust. Kuigi sisseastumistingimused ja nende täitmine ei pruugi üks ühele määrata järgnevat akadeemilist võimekust, võib oletada, et teatav seos nende vahel on, sest muidu ju sisseastumiskonkurss ja -lätendeid ei kasutataks.

prioriteetvaldkondade hulka, lisaks on mitmetel juhtudel võimalik kaasata erasektori raha, aga ka muid finantseerimisallikaid.

TTÜ väga ulatuslik investeerimiskava ei pruugi ajaliselt ootuste kohaselt täituda, seda eelkõige raha eraldamise venimise ja ehitustegevuses ootamatult tekkivate seisakute või probleemide tõttu.³³

Prognosis on kasutatud TTÜ investeerimiskava, mis on jaotatud aastatele 2012–2015; järgnevatel aastatel on eeldatud tagasihoidlikke investeeringuid (nt remonditegevus).

Tegevuskuludes on tööjõukulude osakaal mõõdukas (52,5%) ning viimaste suhe tegevustoetusesse ja RKTsse on samuti mõõdukas (75,7%). Tegevuskulude kasv (sh eelkõige tööjõukulude kasv) võib tulevikus märkimisväärselt nõrgestada TTÜ finantspositsiooni.

Tööjõukulud olid 2011. aastal võrreldes 2008. aastaga 12,5% suuremad, kuid töötaja kohta arvestatuna ulatus kasv koguni 28%-ni (sh 2011. aastal 12%). Isegi kui välisõppejõudude ja -teadustöötajate kaasamine on akadeemilisest seisukohast põhjendatud, ei tohiks tööjõukulude kasv tulevikus olla siiski niivõrd suur, et hakkaks nõrgestama TTÜ finantsseisu.

Majandamiskulude kasv on olnud tagasihoidlikum – 2011. aastal 2008. aastaga võrreldes 12,5% –, kuid see kasv sisaldab ka olulist (13,2%) vähenemist 2009. aastal.

Viimasel kahel aastal on **tegevuskahjum** tulenenud amortisatsioonist, kuid oma panuse on andnud ka maksukulude kasv ja finantskulud (intressimaksed). Maksukulude kasv on põhjustatud ehitustegevusest (käibemaks) ja seega on selle vähenemist oodata alles pärast olulisema ehitustegevuse lõppu (tõenäoliselt 2015. aastal).

Arvestuslik keskmine materiaalse **põhivara amortisatsiooni** määr oli TTÜs 2011. aastal 6,8%, hoonete ja rajatiste puhul 4,9%. Mõlemad näitajad on tunduvalt suuremad teiste ülikoolide omadest (keskmised vastavalt 3,5% ja 3%). Loomulikult sõltub amortisatsiooni keskmine määr põhivara struktuurist, kuid hoonete ja ehitiste amortisatsiooni märkimisväärselt kõrgem tase on tähelepanuväärne. TTÜ andmetel rakendatakse neil hoonete eri komponentidel erinevaid kuluminorme (kasutusiga 10–50 aastat). Tuntavalt suurenenud **amortisatsioonikulud** on tõenäoliselt mõjutatud ka asjaolust, et 2008.–2009. aastal võeti arvele investeeringud, mis olid tehtud 2007.–2008. aastal, kui kinnisvara ja ehitushinnad olid väga kõrged, mistõttu uute ja renoveeritud hoonete soetusmaksumus on kõrge praeguste ja tõenäoliselt ka mitmete järgnevatel aastatel hinnatasemetega võrreldes (ei saa välistada, et isegi 10 aasta perspektiivis).

Laenukohustuste suhe bilanssi oli 2011. aasta lõpus 18,1%, lühiajaliste laenude suhe käibevarasse 16% ja arvestuslik keskmine intressimäär (intressimaksed eelmise perioodi lõpu laenu summasse) 2,5%. Prognoosi kohaselt ei tohiks üldine laenukohustuste tase tulevikus probleemiks osutuda, kuid lühiajalised kohustused tervikuna võivad tõusta liiga kõrgele tasemele (seostub küll erinevate sihtfinantseeringutega) ning see sisaldab finants riske. TTÜ plaanib investeeringute tegemisel kaasata ka laenukapitali; kui selle hind jääb mõõdukaks ja laenu pikaajaliseks (üle 5 aasta, parem kui üle 10 aasta), siis ei tohiks see finantsprobleeme põhjustada.

2.6 Tartu Ülikool (TÜ)

TÜ finantspositsioon on rahuldav, kuid probleemiks on nagu teistegi ülikoolide puhul amortisatsiooni kõrge tase, mille osaliseks põhjuseks on kõrge investeeringute tase 2006.–2008. aastal (vt ka TTÜ).

³³ Kahjuks on viivitused ehitustegevuses muutunud Eesti ehituspraktika lahutamatuks osaks ning ELi raha eraldamine kipub aeg-ajalt oluliselt venima.

Riske sisaldab ulatuslik investeerimisprogramm, mille elluviimine võib ootamatuste tõttu raskustesse sattuda. TÜ tugevuseks on aga väga madal kohustuste tase, mis võimaldab kaasata laenukapitali küllaltki mõõduka tasu eest.

TÜ peaks siiski tõsist tähelepanu pöörama majanduskulude kasvu piiramisele – nende kasv võib tulevikus osutada oluliseks koormaks. Tegevustulemile mõjuks positiivselt ka üliõpilaste nominaalajaga lõpetamine. Testversioon näitab, et suuremad tasulisest õppest saadavad tulud võiksid tegevustulemit suhteliselt ulatuslikult parandada.

Tähelepanekud

Tegevustuludes moodustas RKT 2011. aastal 24,8% ja täheldatav on vähenemistrend, põhjuseks on teadusfinantseerimise kasv viimastel aastatel. Kuigi TÜs on mitmeid riiklikult olulisi teadusvaldkondi, mis tõenäoliselt saavad ka kasvavat riiklikku finantsilist tähelepanu,³⁴ on oluline, et kasvaks ka muudest allikatest teadusfinantseerimine. Prognoosis on eeldatud mõõdukat kasvu, kuid nagu TÜ viitab, on projektipõhise teaduse puhul olemas teatud riskid, mis võivad tähendada ajaliselt ebaühtlast finantseerimist aga ka võimalust loodetud finantseerimisest üldse ilma jääda.³⁵

Prognoosi kohaselt väheneb tasulisest haridustegevusest saadavate tulude osakaal, kuigi muust majandustegevusest saadavad tulud kasvavad stabiilselt (aeglasemalt kui 2011. aastal, mil oli oluline täienduskoolituse tulude kasv). Lähiaastate investeerimistegevuse tõttu suureneb ajutiselt ka nendega seotud sihtfinantseeringute maht ja osakaal tulude poolel. Prognoosis on kaugemates aastates eeldatud tuntavalt tagasihoidlikumat põhivara sihtfinantseeringut.

Tegevuskuludest moodustasid tööjõukulud 2011. aastal 47,3% ning prognoosi järgi nende osakaal tulevikus kasvab. Tööjõukulude suhe tegevustoetusesse ja RKT-sse oli väiksem 70%-st. Kulude kasv on olnud mõõdukas ja prognoosi kohaselt ei peaks sellest tulevikus suuri probleeme tekkima. TÜ viitas oma vastuses üliõpilaste ja õppejõudude suhte normaliseerumisele eelkõige üliõpilaste arvu vähenemise teel. Siiski tuleks tähelepanu pöörata ka viimastel aastatel suhteliselt kiiresti kasvanud mitteakadeemilise personali arvule.

2008.–2011. aastal suurenesid **majandamiskulud** kokku üksnes 3,8%, kuigi aastate jooksul oli üksikutes kululiikides väga tähelepanuväärseid kõikumisi (põhjastatud kindlasti ka majanduskriisist). Mõõdukas kasv annab lootust, et ka tulevikus suudetakse välistada majandamiskulude kasv kiiremana kui prognoosides ja testarvutustes näidatud.

Tööjõukulude kasv 2008.–2011. aastal oli 11,4%, kusjuures töötaja kohta arvestatuna suurenes tööjõukulu samal perioodil 17,5%. Need näitajad on tagasihoidlikumad kui TTÜ ja TLÜ vastavad arvud, kuid siiski suhteliselt suured võrreldes ülejäänud kolme ülikooliga. Kahtlemata on sellistel kasvudel ülikooli seisukohalt olulised põhjused (sh konkurentsivõimelisem personal), kuid see osutab samuti sellele, et tööjõukulud vajavad tõsist tähelepanu ka tulevikus.

Tegevuskahjum on kahel viimasel aastal tekkinud põhivara amortisatsioonist, mis 2010. aastal oli väga suur. Eeldusel, et amortisatsioon püsib tulevikus 2011. aasta tasemel (2010. aastal 8,4%, 2011. aastal 4,7%), peaks amortisatsiooni negatiivne mõju kogutulemile tulevikus nõrgenema. Tegevuskahjumit on suurendanud ka märkimisväärselt kasvanud maksukulud (eriti 2011 vs. 2010), mis on valdavalt seotud investeerimisega (käibemaks).

³⁴ Kui lähtuda valitsuse poliitilistest sõnumitest ja eesmärkidest (nt RES ja valitsusprogramm).

³⁵ Sama kehtib ka teiste ülikoolide kohta ning nad on seda ka märkinud. Muude teadusfinantseerimise allikate suhteliselt suur osakaal tuludes mõjutab TÜ (ja TTÜ) tulude poolt aga enam kui teisi ülikoole.

Amortisatsiooni keskmine määr sõltub ootuspäraselt põhivara struktuurist, kuid hoonete ja ehitiste amortisatsioon määr on TÜs ülikoolide keskmise lähedane. Amortisatsiooni kulusid on suurendanud 2006. aasta lõpus tehtud põhivarade ümberhindamine, mille tulemusena suurenes kinnisvara bilansiline maksumus oluliselt. Ulatuslik ehitustegevus suurendab tulevikus amortisatsiooniga seotud arvestuslikke kulusid.

Lühiajaliste laenude suhe käibevarasse oli 2011. aastal lõpus 7,4%, pikkade laenude suhe bilanssi 7,7% ning üldine lühiajaliste kohustuste suhe käibevarasse üksnes 56,2%, mis on võrreldes teiste ülikoolidega tuntavalt väiksem. Keskmine arvestuslik intressimäär oli 2,5% (intressimaksed suhtena eelmise perioodi laenu). TÜ plaanib 2013. aastal võtta 2,14 miljoni euro suuruse investeerimislaenu. Analüüsi kohaselt ei peaks laenude teenindamine probleeme tekitama.

Lisa. Olulisemad suhtarvud, mida analüüsis on kasutatud

Näitaja	EMTA		EKA		EMÜ		TLÜ		TTÜ		TÜ	
	2011	2011 /08	2011	2011 /08	2011	2011 /08	2011	2011 /08	2011	2011 /08	2011	2011 /08
Kasvud, %												
Tööjõukulud	7,3	-1,5	1,7	-0,3	8,3	6,6	-2,2	17,5	7,0	12,5	5,9	11,4
sh töötaja kohta arvestatud	6,0	1,3	14,5	10,1	6,3	5,5	2,8	-27,8	12,0	28,0	6,7	17,5
Majandamiskulud	16,4	3,0	5,6	12,9	11,8	5,5	-0,9	9,9	6,3	-4,1	6,1	3,8
sh töötaja kohta arvestatud	15,1	6,0	18,9	24,6	9,8	3,9	4,2	-32,5	11,2	9,1	6,9	9,5
Amortisatsioon, %												
Üldine	2,5	2,6	1,9	2,5	5,1	5,6	3,4	3,8	6,9	6,9	4,7	5,9
sh hooned ja rajatised	2,2	2,2	3,4	3,8	3,2	3,3	3,3	3,6	4,9	5,4	3,1	5,0
Laenud ja kohustused, %												
intressimaksed/eelmise perioodi lõpu laen	2,7	3,4	3,7	4,7	3,0	4,2	1,8	2,8	2,5	3,8	2,5	3,3
lühiajalised laenud/käibevara	6,4	11,5	64,6	258,8	23,1	25,3	3,9	4,5	16,0	12,4	7,4	9,2
lühiajalised kohustused / käibevara	78,5	129,0	186,1	593,0	114,3	118,8	76,2	70,2	98,1	82,1	56,2	64,0
pikaajalised laenud / varad	5,5	6,4	27,2	14,6	17,2	18,3	13,3	7,9	15,7	17,1	7,7	7,0
Tegevustulude struktuur, %												
riiklik koolitustellimus	70,7	72,7	57,8	55,7	23,6	28,2	30,9	32,3	30,1	30,1	24,8	25,9
Kaupade ja teenuste müük	8,2	8,0	19,4	16,7	27,0	31,1	32,5	30,8	21,5	20,4	23,6	22,7
sh haridustegevusest	5,7	5,1	15,6	13,8	14,7	17,8	31,1	29,2	17,0	16,1	17,7	15,9
Põhivara sihtfinantseerimine	0,4	0,2	0,0	2,9	17,4	9,9	4,4	4,1	9,2	13,8	7,2	10,9
Muu sihtfinantseerimine	24,2	20,0	22,7	24,6	28,7	28,7	32,1	32,8	39,2	35,7	43,9	50,9
Tegevuskulude struktuur, %												
Majandamiskulud	16,4	16,2	28,0	27,3	26,0	25,5	21,3	19,9	18,6	19,2	26,8	27,6
Tööjõukulud	65,1	67,4	50,4	54,1	51,0	53,8	59,8	57,7	52,5	52,2	47,3	46,9

Märkused:

- 1) 2011/08 kasv on 2011. aasta tulemus suhte 2008. aasta tulemusse; 2011 kasv on 2011. aasta tulemus suhte 2010. aasta tulemusse (protsentidena).
- 2) Muud 2011/08 näitajad on **aritmeetilised keskmised** 2008.–2011. aasta andmetest. Seega ei saa saadud struktuuri võrrelda tegeliku kulude struktuuriga vaadeldud perioodil.

- 3) Tegevustulude alla kuuluvad peale siin loetletute veel muud tulud (nt varadelt, põhivara müügist). Tegevuskulude alla kuuluvad veel antud toetused, muud tegevuskulud (nt maksud, trahvid, ebatõenäoliselt laekuvad nõuded) ja põhivara amortisatsioon.

Toodud näitajate võrdlemisel tuleb meeles pidada, et paljud erinevused on tingitud ülikoolide erinevast suurusest, spetsiifikast ja arengufaasist (eriti investeeringute osas).