

Kõrgharidusreform ja tööjõuvajadused

*Kas kõrgharidusreformi järel on paranenud ligipääs
kõrgharidusele ja haridussüsteem arvestab rohkem
tööjõuvajadustega?*

Head lugejad

Ehkki selle aruande pealkiri on „Kõrgharidusreform ja tööjõuvajadused“, ei näe Riigikontroll loomulikult inimesi ainult tööjõuturul liigutatavate nappudena ning kõrgkooli (sh ülikooli) ametikoolidena. Kõrgharidusel on palju laiem mõju ühiskonnas ja roll üksikisiku maailmapildi arengus ning vaba eneseteostuse toetamisel.

Neid erinevaid tahke ja funktsioone adudes ei ole võimalik siiski kogu (kõrgharidus)maailma korraga ühe auditiga hõlmata ja nii keskendubki seekordne aruanne 2013. aastal rakendunud kõrgharidusreformile ning on raamistatud ühe osaga nendest eesmärkidest ja lootustest, mida kõrgharidusreformile selle väljatöötamisel pandi.

Reform on avalikkuses tuntud „tasuta kõrghariduse reformina“, kuid seda reformi võiks eesmärkide järgi nimetada ka palju sisukamalt. Näiteks vähemkindlustatud noortele võrdsema juurdepääsu tagamise reformiks või õppe tulemuslikkuse parandamise reformiks. „Tasuta“-sõna kõrghariduse reformi nime juures mõjub avalikkusele vaieldamatult peibutavamana kui sisupõhisemad viited. Nimetus on praegusel juhul tähtis, sest see võib eksitada probleemi põhiolemuselt ka kõrvalteede. Võib tähelepanuta jääda see, milliseid probleeme pidi reform lahendama-leevendama.

Ajendatuna sellest, et riigi kavandatud lisaraha on kõrgkoolide ootustest väiksem, on viimastel kuudel märgata arutelu, kas nn tasuta kõrgharidus peaks sellisena jääma või mitte. Arutelu fookus on tasuta-tasulise skaalal ehk räägitakse rahast. Hüva, rääkigem siis rahast. Seoses reformiga eraldati kõrgkoolidele lisaraha kümnete miljonite eurode kaupa. Reformi eel aastal 2012 oli kõrgkoolidele minevaks summaks kokku 87,3 miljonit eurot. 2018. aastaks oli summa jõudnud 143,9 miljonini. Seda on palju. Aga räägime ka reformi eesmärkidest ja tulemustest.

Üks reformile pandud eesmärk oli muuta kõrghariduse toimimine üliõpilaste jaoks õiglasemaks, st luua majanduslikult kehvemal järjel võimekatele noortele rahakotist sõltumatu juurdepääs kõrgharidusõpingutele. Audititulemuste järgi ei ole kõrgkooli astuvate töötute ja toimetulekutoetust saanud leibkonna liikmete osakaal võrreldes reformieelse olukorraga oluliselt muutunud. Kuna meil puudub võimalus võrrelda praegust olukorda olukorraga, kui reformi ei oleks tehtud, siis võib olla tõene nii seisukoht, et ilma reformita oleks raskema sotsiaalmajandusliku taustaga inimeste osakaal praegusega võrreldes veelgi väiksem, kui ka seisukoht, et kõrgharidusreformi seda eesmärki ei ole saavutatud.

Aga kindlasti ei ole üleliigne küsimus Haridus- ja Teadusministeeriumile, kas viletsamas majanduslikus seisus inimeste osakaal kõrgkooli astujate koguarvust on nende hinnangul rahuldav ning kui ei ole, siis mida tuleks olukorra parandamiseks ette võtta. Või küsimus kõrgkoolidele, mida on nemad teinud selleks, et suurendada selle sihtrühma osakaalu üliõpilaste seas eriti olukorras, kus igal aastal jääb suur osa vajaduspõhisteks eritoetusteks mõeldud raha kõrgkoolidel välja maksmata?

Reformi eesmärk oli ka suurendada õpingute nominaalajaga lõpetamist ning vähendada õpingute katkestamist. Audititulemusena selgus, et reformiga loodud rahaline motivatsioonisüsteem on nominaalajaga lõpetamist mõnevõrra parandanud – kui 2014. aastal lõpetas nominaalajaga 44% üliõpilastest, siis 2018. aastal 51% üliõpilastest. Seevastu õpingute katkestamise määr on küll võrreldes aastatega 2011 ja 2012 paari protsendipunkti võrra kahanenud, kuid on siiski samal tasemel aastatega 2007–2009. Seega, loodetud muutust seoses kõrgharidusõpingute katkestamisega reform kaasa ei ole toonud.

Riigikontrolli audiitorid hindasid auditit käigus õppekavagruppide kaupa seda, kuidas on muutunud üliõpilaste erialavalikud suhtes tööjõuvajadustega. Selgus, et kõrgharidusreformi rakendamise järgsetel aastatel ei ole kasvava tööjõuvajadusega valdkonnad palju populaarsemaks muutunud. Põhjused on erinevad, kuid järeldustes ei saa olla pinnapealne. Noored lähevad õppima seda, mida ka ühiskond ja tööandjad väärtustavad. Olgu väärtustamise aluseks palk või eriala maine ja perspektiiv selle kõige laiemas tähenduses. Erialade hulgas, mille spetsialistide järele tööjõuturul prognooside kohaselt vajadus kasvab, on palju neid, mis ei ole populaarsed, kuid millel on perspektiiv, reaalsed töökohad ning konkurentsivõimeline palk. Nende puhul on kindlasti võimalik riigi, ülikoolide ning eriala- ja ametiliitude

koostöös teha palju selleks, et nende töökohtade perspektiivi ka noortele tõestada ning üheskoos seda tõsiseltvõetava haridusvalikuna näidata. Audit näitas ka stipendiumite positiivset mõju valikute tegemisele.

Ministeeriumi ja kõrgkoolide võimalustel on siiski ka piirid. Paljude kasvava vajadusega erialade nimekirja kuuluvate erialade puhul ei ole probleem halvas n-ö müügitöös, õppe ebaatraktiivsuses või kehvast kvaliteedist, vaid selles, et erialal makstavad palgad ei ole konkurentsivõimelised või tegelikud töökohad puuduvad – eksisteerides vaid erinevates tulevikustsenaariumites. Olgugi et valjuhäälselt, kuid maksujõuetut tööjõunõudlust ei suuda ka kõrgkoolid või ministeerium noortele atraktiivseks rääkida.

Kõrgharidusreformiga võttis riik vastutuse kõrgkoolide ülalpidamise eest otsustavalt endale. Kui keegi on endale vastutuse võtnud, siis on ilmselt loogiline eeldada, et vastutuse võtja ka tegelikkuses vastutab – n-ö toidab ja katab. Kõrgkoolid tõid aga auditi käigus probleemina välja, et praegu on neil keeruline kavandada õppeasutuste pikaajalisemat arengut, sest pole selge, millise rahaga nad võivad stabiilselt arvestada kas või lähiaastate perspektiivis. Samas on ka nende endi võimalus raha teenida seadusega oluliselt piiratud. Ja kuigi on sisse seatud kõrgkoolidele tulemusrahastamine – kuni 20% kogu kõrgharidusele minevast rahahulgast peaks jaotatama mitme tulemuskriteeriumi alusel (nt normaalajaga lõpetamiste hulk) –, siis tegelikult raha saamiseks tuleks kõrgkoolil hoida pöialt, et mõnel teisel kõrgkoolil läheks halvasti. Põhjuseks asjaolu, et kõrgkoolidele riigieelarves eraldatav kogusumma kellegi edukuse tõttu ei kasva, vaid jaotatakse sisemiselt ümber üht osa kogurahastusest.

Kõrgkooli vaates võib situatsioon tunduda lootusetuna, sest raha teenimise võimalused on piiratud ning tulemusrahastamine on formaalselt kusagil mudelis olemas, kuid ei sõltu vaid kõrgkooli enda tegevusest. Lisaks puudub riigi makstava toetuse puhul piisavalt kauge vaatega kindlus selles suhtes, kuivõrd rahastamine arvestab erinevatest mõjuritest tuleneva pideva kulude kasvuga.

Kas kõrgkoolid saaksid aga ka ilma õppekvaliteeti halvendamata kärpida kulusid? Üks kõrgharidusreformi eesmärk oli ka vähendada kõrgkoolidevahelist dubleerimist. Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikud on selle teema käsitlemisel audiitoritega olnud pigem ettevaatlikud ning viidanud, et palju on juba tehtud. Olukorras, kus Tartu Ülikool on algatanud arutelu osalise õppemaksu sisseseadmiseks, oleks põhjendatud, et selle debati käigus esitaks Haridus- ja Teadusministeerium ka analüüsi, millises mahu on kõrgkoolides põhjendamatut dubleerimist vähendatud ning kus oleks kõrgkoolidel võimalus seda veel vähendada. Ühtlasi tuleb hinnata, millistel juhtudel on põhjendatud jutt sellest, et riigisisene konkurents aitab õppekvaliteeti parandada, ning millistel juhtudel on see lihtsalt õigustus raskeid otsuseid mitte teha. Konkurents olematule rahale ja selle piiskadena laialijagamine ei tee kedagi tugevamaks.

Riigikontroll üritas auditi käigus hinnata ka kõrgkoolide tulusid ja kulusid, kuid kuna kõrgkoolid peavad autonoomsete asutustena erinevaid arvestussüsteeme ning kulude ja tulude kajastamine erineb, ei suutnud me tavapärase auditiprotsessi käigus muuta andmeid võrreldavaks. Sellega seoses teeme auditiaruandes ettepaneku, et Haridus- ja Teadusministeerium töötaks koostöös kõrgkoolidega välja selged arvestuslikud alused ja finantsmudeli, mis võimaldaks kõrgkoolide rahanduslikku olukorda võrdlevalt hinnata ja selgitada, millistel tingimustel oleks kõrgkoolide rahastamine jätkusuutlik. Põhjendatud rahastamisaotluste esitamiseks ja nende sisukamaks argumenteerimiseks eelarveläbirääkimistel oleks Haridus- ja Teadusministeeriumil sellest abi. Loomulikult on võimalik eelarvedebatis rääkida ka kõrghariduskulude ja SKP suhtarvust või võrdlusest teiste riikidega, kuid suunatumaks debatiks olukorras, kus raha on vähe, on selline helikopterivaade liiga üldine.

Olukorras, kus tegevustoetusel puudub kasvumehhanism ja õppejõudude palkade konkurentsivõime väheneb, on mõistetu, et osa kõrgkooli on algatanud õppemaksu taastamise debati. Mida muud teha olukorras, kus riigieelarvest lähtuv rahastamise perspektiiv on teadmata. Tasuta kõrgharidus ei saa tähendada seda, et õppejõud teevad tööd tasuta. Kõrgharidus saab olla kas riigieelarve kaudu täielikult maksumaksjate rahastatud, täiesti üliõpilase rahastatud või riigieelarve kaudu kogu ühiskonna ja üliõpilase ühiselt rahastatud. Need on poliitilised valikud, mille suhtes Riigikontroll seisukohta võtta ei saa. Aga oluline on, et neid valikuid tehes oleks silme all kõrghariduse kvaliteet ning tagatud kõigi võimekate noorte juurdepääs kõrgharidusele. Kindlasti ei tohiks Eesti kõrgharidus kukkuda tagasi reformieelsesesse aega, kus oli võimalik end akadeemilise lati alt kõrgkooli n-ö sisse osta ning ülikoolidel

omakorda piinlik vajadus need üliõpilased vastu võtta, et oleks raha, millest ülikooli ülal pidada ja inimestele palka maksta.

Eestit vallanud „tasuta“ silti kandvate asjade pakkumise ootuses on põhjust ka tasuta kõrghariduse näitel meenutada, et kui oled taime istutanud, siis tuleb seda vajaduse kohaselt kasta. Kui liiga vähe kasta, kuivab taim ära. Kui liiga palju kasta, läheb taim mädanema. Kui aga liiga palju taimi on ühes potis, jäävad nad kõik kiduraks, sest kõigile ei jätku ei valgust ega mullas toitu. Küsimus, kas meie rahakott võimaldab kõiki istutatud taimi kasta ja kui palju neid kängumise vältimiseks ühes potis üldse olla võiks, peaks olema pidevalt silme ees.

Janar Holm
riigikontrolör

oktoobris 2019



Kõrgharidusreform ja tööjõuvajadused

Kas kõrgharidusreformi järel on paranenud ligipääs kõrgharidusele ja haridussüsteem arvestab rohkem tööjõuvajadustega?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

2012. aastal otsustasid Riigikogu ja Vabariigi Valitsus muuta Eesti kõrgharidussüsteemi. Kõrgharidusreformiga sooviti teha kõrgharidusele juurdepääs õiglasemaks ning kasvatada kõrgharidustaseme õppe tulemuslikkust. 2013. aastal jõustunud ja avalikkuses tasuta kõrghariduse nime all tuntuks saanud uus hariduskorraldus kandis eelkõige mõtet – kui on soov ja võime kõrgharidust omandada, siis inimese majanduslikud võimalused ei tohi saada takistuseks. Ühtlasi oli ootus, et kõrgharidussüsteem reageeriks senisest enam tööjõuvajadustele.

Mida me auditeerisime?

Riigikontrolli auditi eesmärk oli hinnata, kas reformi järel on kõrgharidusvaldkond muutunud soovitud suunas – erineva sotsiaalse taustaga inimesed leiavad tee kõrghariduse juurde ning alustatud õpingud lõpetatakse kiiremini; õppima asutakse suurema tööjõuvajadusega erialasid; kõrgkoolid on muutunud rahvusvahelisemaks; tagatud on kõrgkoolide rahastamise jätkusuutlikkus.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Eesti riigi ja majanduse üks suuremaid arengutakistusi viimasel kümnel aastal on olnud vajalike teadmiste ja oskustega töötajate puudus. Probleem ei lahene iseenesest, kuna Eesti tööeline rahvastik väheneb ja vananeb ning tööhõive jätkuv suurendamine on järjest keerulisem. Järgmise kümne aasta jooksul lahkub tööturult ca 10 000 inimest rohkem, kui sinna siseneb; kõrgharitud jääb eelkõige suurema tööjõuvajadusega valdkondades puudu ca 1000 aastas. Seetõttu on oluline toetada kõigi võimekate ja motiveeritud inimeste (kõrg)hariduse omandamist, sh õppimist erialadel, mille lõpetajate järele on tööturul praegu ning lähitulevikus kõige rohkem nõudlust ja mis aitaks realiseerida Eesti majanduse potentsiaali parimal viisil. Valitsussektori kõrghariduskulude osakaal SKPst oli 2017. aastal 1% ehk 239 miljonit eurot.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on kõrgharidusreformi järel toimunud muutused soovitud suunas osaliselt: üliõpilased lõpetavad kõrgkooli enamasti kiiremini ja katkestavad õpinguid vähem. Samas on üliõpilaste erialavalikud liikunud tööjõuvajadustele pigem vastupidises suunas ning pärast reformi pole töötamine õpingute kõrvalt vähenenud. Eestis omandab haridust senisest rohkem välismaalasi, kuid erineva sotsiaalse taustaga eestimaalaste hulgast ei ole õppureid juurde tulnud.

Lisaks puudub finantsmudel, mis annaks ülevaate ja kindluse, kas olukorras, kus riik võttis kõrgharidusreformiga suurema vastutuse kõrgkoolide ülalpidamise eest, on nende rahastamine jätkusuutlik.

- Kõrgharidusreformi järel on kõrgkooli astunute osakaal erinevate sotsiaalsete rühmade hulgas jäänud sisuliselt samaks.

Kõrgharidusreformi algus langes ajale, kui potentsiaalseid õppima asujaid oli jäänud aasta-aastalt vähemaks, mistõttu on ka kõrgkooli astujate absoluutarv kahanenud ajavahemikul 2008–2018 ca 17 000 üliõpilaselt ca 13 000-ni. Tööealisest rahvastikust otsustas 2008. aastal kõrgharidust omandama asuda 2%; 2012. aastal 1,81% ja alates 2013. aastast 1,6%.

Kõrgkooli astunute osakaal 18–24aastaste hulgas on võrreldes reformieelse 2012. aastaga kasvanud 0,3%. Populaarsust on kogunud kõrgkooli (taas)astumine vanuses 40 eluaastat ja enam. Veidi on kasvanud kõrgkooli astujate osakaal töötute ja toimetulekutoetust saanud leibkonna liikmete puhul, kuid nii enne kui ka pärast reformi jäi see mõlemal juhul alla 2,5%. Ka kõrgharidusõppesse asunud erialase ettevalmistuseta inimeste osakaal on jäänud samaks – sarnaselt reformieelse ajaga oli 2017. aastal neid ca 1,5%.

- **Õpingute katkestamine on vähenenud ja nominaalajaga lõpetamine paranenud.** Katkestamise määr on kõikide õppeastmete arvestuses reformieelse 2012. aasta 16,8%-lt kahanenud 14%-ni 2017. aastal. Stipendiumite ja vajaduspõhiste toetuste saajad katkestavad õpinguid vähem. Toetuste saajate puhul on katkestamise määr suurem, kuid on siiski vähenenud 2014. aasta 5,8%-lt 4,5%-le 2017. aastal. Nominaalajaga lõpetamine on paranenud esimeses ja teises õppeastmes, kuid doktoriõppes halvenenud. Peamised põhjused, mis parandasid nominaalajaga lõpetamist, olid reformiga kehtestatud karmimad nõuded – osakoormusega õppiv tudeng peab täitma vähemalt poole õppekava aastasest mahust ja õppimise eest maksma ning akadeemilisel puhkusel olles ei ole lubatud õppeained sooritada¹.
- **Üliõpilaste töötamine ei ole reformi järel vähenenud.** 2013. aastal töötas regulaarselt 50% ja ajavahemikul 2016–2018 keskmiselt 53% üliõpilastest. Kokku on töötavate üliõpilaste osakaal püsinud ca 2/3 juures viimased kümme aastat. Eurostudenti uuringu järgi on ELi riikide võrdluses töötavaid üliõpilasi Eestist rohkem ainult Saksamaal. Töötavate üliõpilaste katkestamise määr on suurem rühmades, kus palga väljamakseid õppeaasta jooksul on vahemikus 2–7. Seega ei tähenda intensiivsem töötamine tingimata seda, et üliõpilane kooli pooleli jätab, ja pigem kehtib põhimõte: kes palju teeb, see palju jõuab.
- **Reformi järel ei ole kasvanud üliõpilaste vastuvõtt nendele erialadele, mille spetsialiste on tööjõuturul enim puudu.** Vähesel määral on kasvanud vastuvõtt õppekavagruppides, mille spetsialistide järele vajadus kahaneb. Ehkki riik on kindlaks määranud erialad, mille spetsialiste on eriti juurde vaja, vastab neist 14 õppekavagrupist riigi ootustele vaid vastuvõtt IKT, meditsiini ja tervishoiu valdkonnas. Kui enne reformi oli tasuliste õppekohtade osakaal oluliselt suurem sotsiaalteaduste, ärimise ja halduse, humanitaaria ja kunstide ning teeninduse valdkonnas, siis pärast kõrgharidusreformi suurenesid võimalused ka neil erialadel tasuta õppida. Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) on teinud ülikoolidega halduslepingute ja rakenduskõrgkoolidega tegevustoetuse eraldamise käskkirjadega

¹ 01.09.2019 jõustunud kõrgharidusseadus jätab akadeemilisel puhkusel õppimise lubamise kõrgkoolide otsustada.

kokkuleppeid, et hariduse pakkumine vastaks enam tööjõuvajadustele, kuid seni on kokkulepped ja üldiselt suuremat otsustusvabadust võimaldavad halduslepingud tervikuna jäänud liialt üldiseks. Halduslepingud ja tegevustoetuse eraldamise käskkirjad on peamine hoob, mille kaudu saab HTM vastavust tööjõuvajadusele täpsemini suunata.

Väärib märkimist, et sisseastumist mõjutavad positiivselt erialastipendiumid. Peaaegu kõigis õppekavagruppides, kus tudengid saavad erialastipendiumit, on kasvanud sellest ajast ka sisseastujate arv. Ka kõrgkoolide hinnangul on erialastipendiumitel positiivne mõju.

- **Kõrgkoolid on reformi järel muutunud rahvusvahelisemaks.** Välisüliõpilaste vastuvõtt on ajavahemikul 2012–2018 kolmekordistunud. Välismaalastest üliõpilaste arvu kasvule on kaasa aidanud täiendavate ingliskeelsete õppekavade avamine pärast kõrgharidusreformi. Suurem osa inglise õppekeelega üliõpilastest on välisüliõpilased (2017. aastal üle 70%) ning nende kasvav vastuvõtt on suutnud veidi kompenseerida Eesti gümnaasiumilõpetajate arvu vähenemist. HTMi andmetel jääb Eestisse tööle veidi üle veerandi Eestis kõrgkooli lõpetanud välisüliõpilastest. Lühiajalises õpirändes osalevate eestlastest üliõpilaste osakaal on kasvanud 1,4%-lt 2015. aastal 3,4%-ni 2018. aastal, kuid sihti jõuda 2020. aastaks 10%-ni senise tempo jätkudes ei saavutata.
- **Kõrgharidusreformiga võttis riik vastutuse kõrgkoolide ülalpidamise eest, kuid pole selge, milline on kõrghariduse tegelik rahastamisvajadus.** Kõrgkoolide hinnangul ei ole rahastamine praegustel tingimustel kestlik. Pea kõik kõrgkoolid leidsid Riigikontrollile antud tagasisides, et kuna riigieelarvest eraldatavad summad pole viimastel aastatel märkimisväärselt kasvanud, ei ole õppejõudude palk konkurentsivõimeline. Seeläbi võib halveneda õppekvaliteet. Kuna kõrgkoolide rahastamisandmed ei ole võrreldavad ega läbipaistvad, muu hulgas näiteks seetõttu, et õppetegevuse kulude eristamine teadustegevuse kuludest on suures osas hinnanguline, ei ole võimalik saada täielikku ülevaadet, kui palju on kõrghariduse tarvis raha vaja. Eelkõige on neid andmeid aga vaja riigil rahastamisotsuste tegemiseks.

Riigikontrolli peamised soovitused haridus- ja teadusministrile:

- töötada koostöös kõrgkoolidega hiljemalt 2020. aasta jooksul välja arvestuslikud alused ja finantsmudel, mis võimaldaks kõrgkoolide rahanduslikku olukorda võrdlevalt hinnata ja HTMil selle põhjal välja selgitada, kas ja millistel tingimustel on kõrgkoolide rahastamine kõrgkoolide kaupa jätkusuutlik;
- vaadata üle erialastipendiumite loend, lähtudes kasvava tööjõuvajadusega erialade õppekavadest, et soodustada tööjõuvajadusi toetavate erialavalikute tegemist. Laiendada erialastipendiumite maksmist eelkõige nendele erialadele, mille spetsialistidest on edaspidi kõige suurem puudus;
- tagada halduslepingutes ja tegevustoetuse eraldamise käskkirjades selgemate kokkulepete tegemine ja rakendamine, sh määrata kindlaks

kohustuslikud komponendid ja nende täpsusaste, mida halduslepingud sisaldama peavad. See võimaldab kõrgharidust suunata paremini tööjõuvajaduste kohaselt. Lisaks analüüsida senistes halduslepingutes ja käskkirjades sõlmitud kokkulepete täitmist.

Haridus- ja teadusminister peamiselt nõustus auditi järeldustega ning tõi esile, kuidas kavandatakse Riigikontrolli soovitusi rakendada või milliseid asjakohaseid tegevusi juba ellu viiakse. Minister rõhutas, et mitme soovitusel rakendamine, näiteks erialastipendiumite saajate ringi laiendamine või erialadel, mille spetsialistidest on jätkuvalt puudus, osakoormusega õppivate üliõpilaste õppekulude (osaline) hüvitamine, võiks tulla kaalumisele, kui riik suurendaks kõrgkoolide finantseerimist. Minister viitas ka, et kõrgkoolidega sõlmitud viimastes rahastamis-kokkulepetes on järjest enam püütud arvestada tööturu vajaduste ning suundumustega ning seda arvestatakse ka edaspidi, kui asjakohased analüüsid ja prognoosid täienevad ning valmivad.

Kõrgkoolide rahastamise kohta märkis minister, et on analüüsinud viimase kümne aasta finantseerimistrende ja nende kohaselt on üldine elukallidus tõusnud kiiremini kui kõrgkoolide rahastamine. Surve alla on sattunud eelkõige õppejõudude palkade konkurentsivõime, seejuures on kõrgkoolide personalikulude osakaal juba kasvanud kriitilise piirini. Minister nõustus samas, et saab teha kõrgkoolidele ettepaneku koostöös analüüsida jätkusuutliku rahastamise ning kõrgkoolide finantseerimise arvestuslikke aluseid, nentides, et tegemist on mahuka ülesandega, kuna kõrgkoolid erinevad nii suuruselt kui ka valdkondlikult profiililt.

Sisukord

Kõrgharidusreformi järel ei ole erinevatest vanuse- ja sotsiaalsetest rühmadest kõrgkooli astujaid juurde tulnud	9
Eesti majandusarengu seisukohalt on oluline, et võimalikult paljud (kõrg)haritud inimesed töötaksid, sh riigi konkurentsivõimet kõige paremini toetavates valdkondades	9
Enim on kasvanud 18–19aastaste kõrgkooli astunute osakaal	10
Pärast kõrgharidusreformi ei ole kasvanud üliõpilaste vastuvõtt nendele erialadele, mille spetsialistide järele on vajadus suurem	16
Majanduse konkurentsivõime suurendamisel ja rikkuse loomisel on kõrge tööhõive tingimustes olulise tähtsusega inimeste erialavalik	16
Pärast kõrgharidusreformi ei ole paranenud üliõpilaste erialavalikute tööjõuvajadustele vastavus	19
Tasuta kõrgharidus võib olla ajendanud otsustama väheneva tööjõuvajadusega eriala kasuks	23
Kõrgharidusreformi järel pole töötamine õpingute kõrvalt vähenenud, kuid üliõpilased lõpetavad kõrgkooli enamasti kiiremini ja katkestavad õpinguid vähem	26
Nominaalajaga lõpetamine on paranenud esimeses ja teises õppeastmes, doktoriõppes halvenenud	26
Kõrgharidusreformi järel kasvanud õpingute katkestamise osakaal on viimastel aastatel vähenenud	27
Stipendiumite ja toetuste saajad katkestavad õpinguid vähem	29
Üliõpilaste töötamine ei ole reformi järel vähenenud, kuid see ei tähenda tingimata õpingute katkestamist	31
Kõrgkoolid on reformi järel muutunud rahvusvahelisemaks	36
Eestis õpib rohkem välisüliõpilasi ja välismaal täiendab end lühiajaliselt rohkem Eesti üliõpilasi	36
Kõrgharidusreformiga võttis riik vastutuse kõrgkoolide ülalpidamise eest, kuid pole selge, kas riigi rahastamine on piisav	40
Puudub finantsmudel, mis annaks ülevaate, kas kõrghariduse rahastamine on jätkusuutlik	41
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused	47
Auditi iseloomustus	51
Lisa A. Valdkonna ülevaade	59
Lisa B. Vastuvõtt avalik-õiguslikesse ülikoolidesse ning riigi rakenduskõrgkoolidesse sotsiaalsete rühmade kaupa	66
Lisa C. Kõrgharidusega töötajate vajadus tööturul	68
Lisa D. Sisseastunute ja õppekavade arvu muutus, vastuvõtt õppeastmete kaupa	69
Lisa E. Kõrgkoolidele eraldatud tegevustoetus ja riigieelarveväliste õpekohtade kompensatsioon riigieelarvest aastatel 2013–2018	74
Lisa F. Akadeemilise puhkuse võtmise kordade arv õppeastmeti	75
Lisa G. Akadeemilise puhkuse võtmine – ainult 2013/2014. õa alates vastuvõetud	77

Kõrgharidusreformi järel ei ole erinevatest vanuse- ja sotsiaalsetest rühmadest kõrgkooli astujaid juurde tulnud

Eesti majandusarengu seisukohalt on oluline, et võimalikult paljud (kõrg)haritud inimesed töötaksid, sh riigi konkurentsivõimet kõige paremini toetavates valdkondades

1. 2009. aasta üleilmsest finantskriisist taastumise järel on Eesti majanduse suur arengutakistus olnud vajalike teadmiste ja oskustega töötajate puudus. Probleemi süvenemist järgnevatel aastatel jooksul on kinnitanud paljud Eesti tööturгу uurivad eksperdid ja asutused², aga ka rahvusvahelised organisatsioonid³. Nende sõnum on ühene: Eesti majanduse peamine kasvurisk on kvalifitseeritud spetsialistide puudus.

Teadmiseks, et

Majandus- ja Kommunikatsiooni-
ministeeriumi hinnangul lahkub järgmise
10 aasta jooksul tööturult ca 10 000
inimest rohkem kui siseneb; kõrgharitud
jääb puudu ca 1000 aastast.

2. Vananeva ja väheneva tööealise rahvastiku tingimustes ootab Eestit stsenaarium, mille järgi seab (kõrg)haritud spetsialistide puudus üha enam surve alla majanduse konkurentsivõime ning heaolukasvu. Eesti arenguks on oluline toetada kõigi võimekate ja motiveeritud inimeste teadmiste ja oskuste omandamist, kaasates ka neid ühiskonnarühmi, kelle ligipääs haridusele, sh kõrgharidusele, võib olla erinevatel põhjustel raskendatud.

Riigi jõukuse kasvatamisel on oluline inimeste erialavalik

3. Kvalifitseeritud spetsialistide puuduse ja murelikuks tegevate tulevikuväljavaadete tõttu on äärmiselt oluline riigi majandus- ja tööturupoliitika ning hariduspoliitika kooskõla. Riik peaks oma tegevusega toetama seda, et (kõrg)haridussüsteemist väljuks piisaval hulgal sobiva ettevalmistusega inimesi, kes rakendaksid end riigi arengupotentsiaali seisukohalt olulistes majandussektorites (loe täpsemalt aruande järgmisest peatükist).

4. Juba aastal 2007 seadis Euroopa Majandus- ja Koostööorganisatsioon (OECD) oma analüüsis kahtluse alla, kas toonane Eesti kõrghariduse korraldus suudab anda ülikoolilõpetajaid olulistele tööjõupuuduses ning suure arengupotentsiaaliga majandussektoritele. Põhjuseks asjaolu, et riigile olulistes valdkondades ei suutnud kõrgkoolid riigi tellimusi täita. Näiteks loodus- ja täppisteaduste erialadel, mis on riigi jaoks prioriteetsed erialad, oli lõpetajate hulk oodatust kuni kaks korda väiksem⁴.

Kõrgharidusreformi eesmärk oli eelkõige õiglasem ligipääs kõrgharidusele, kuid see pidi aitama kaasa ka tööturu positiivsele arengule

5. Algasid arutelud, mis viisid põhimõtteliste muudatusteni kõrgharidussüsteemis ehk kõrgharidusreformini. 2013. aastal avalikkuses tasuta kõrghariduse nime all tuntuks saanud olulised muudatused haridussüsteemis kandsid eelkõige mõtet, et kui inimesel on soov ja võime kõrgharidust omandada, ei tohi tema majanduslikud võimalused saada takistuseks. Kõrgharidusreformi eesmärk oli selle jõustanud eelnõu seletuskirja kohaselt muu hulgas „muuta kõrgharidussüsteemi toimimine üliõpilase jaoks õiglasemaks ja kasvatada kõrgharidustaseme õppe

² Näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Eesti Pank, Rahandusministeerium, Konjunkturiinstituut.

³ Klaus Schwab. [The Global Competitiveness Report 2018](#). World Economic Forum, 2018, lk 213.

⁴ Jeroen Huisman jt. [OECD kolmanda taseme hariduse temaatiline ülevaade. Eesti. Haridus- ja Teadusministeerium, 2007](#). Sellele uuringule on viidatud ka järgmises artiklis: Argo Kerb. [Kuhu kadus efektiivne rahastamine?](#) Õpetajate Leht, 17. juuni 2011, lk 8.

tulemuslikkust⁵,⁶. Samuti märgiti, et kõrgharidussüsteem peab reageerima tööjõuvajadustele (vt täpsemalt kõrgharidusreformi eesmäärke ja kõrgharidussüsteemis tehtud muudatusi lisast A).

6. Reformi ettevalmistajad rõhutasid, et üliõpilane, kes täidab kõrgkooli sisseastumiskõhustused ja läbib eestikeelse õppekava etteantud tempos, ei pea selle eest maksma.

„Reformi üheks eesmärgiks on tagada õppekulude hüvitamise kohustusteta (ehk tasuta – Riigikontrolli lisandus tsitaadile) õppimise võimalus kõigile võimekatele ja motiveeritud üliõpilastele.“

Allikas: seletuskiri ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde

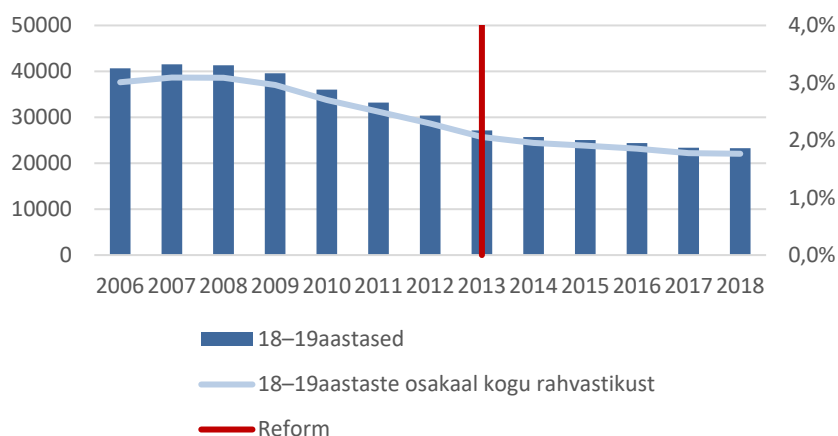
7. Riigikontrolli auditi eesmärk oli hinnata, kas kõrgharidusreformi järel on muutunud kõrgharidussüsteem soovitud suunas (loe täpsemalt auditi eesmäärke, hinnangute andmise kriteeriume ja metoodikat alates lk 51).

Enim on kasvanud 18–19aastaste kõrgkooli astunute osakaal

8. Üks kõrgharidussüsteemi reformimise ajend oli Eesti iseseisvuse taastamise järel alguse saanud rahvastikuprotsess. Sündimuse järjepideva vähenemise tõttu seisid kõrgkoolid aastal 2013, kõrgharidusreformi algusaastal, silmitsi olukorraga, kus potentsiaalsete üliõpilaste arv pidevalt vähenes. Kuna kõrgharidust omandama asunud noorte arv oli vähenemas, ent kvalifitseeritud tööjõu vajadus kasvas, muutus aina olulisemaks soodustada kõikide õpiealiste vanuse- ja sotsiaalsete rühmade jaoks kõrghariduse kättesaadavust, mis oli ka üks peamisi kõrgharidusreformi eesmäärke.

9. Gümnaasiumilõpetajate arv oli ajavahemikul 2007–2012 vähenenud ca 30% võrra. 18–19aastaste ehk potentsiaalselt kõige suurem kõrgkooli sisenejate rühm oli 2007. aasta veidi enam kui 41 000 isikult kahanenud ligikaudu 30 000 isikule aastaks 2012 (vt joonis 1).

Joonis 1. 18–19aastaste arv ning osakaal kogu Eesti rahvastikust aastatel 2006–2018



Allikas: Statistikaamet. Andmed vastava aasta 1. jaanuari seisuga

⁵ Kõrgharidusreformi eesmärk oli ka vähendada valdkondlikku killustatust ja suurendada kõrgkoolide vastutust õppekvaliteedi tagamisel, kuid need aspektid ei ole selle auditi fookuses.

⁶ Vt seletuskiri „[Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse](#)“ eelnõu juurde.

Kõrgharidusreformi algus langes ajale, kui potentsiaalseid õppima asujaid oli jäänud aasta-aastalt vähemaks

Teadmiseks, et

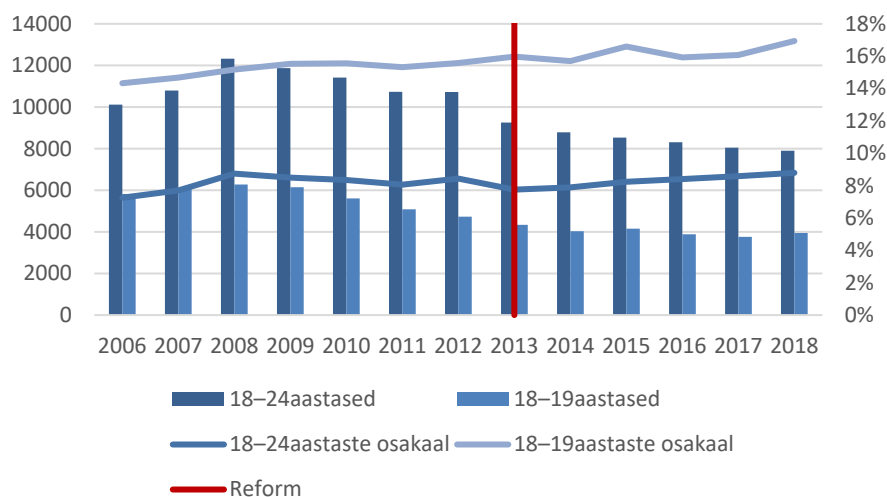
Eestis on 18–19aastaseid pea poole vähem kui kümme aastat tagasi

10. Rahvastikumuutuste tõttu on kõrgkooli astujate absoluutarv arusaadavalt vähenenud. Kui näiteks aastal 2008 võeti kõrgkoolidesse, sh riigi rakenduskõrgkoolidesse, kõiki kolme haridusastmesse (bakalaureuse-, magistri- ja doktoriõpe) kokku ca 17 000 üliõpilast, siis aastal 2012 veidi enam kui 15 000 üliõpilast ning aastaks 2018 kahanes see alla 13 000 sisseastujani. Andmeist nähtub siiski, et kõrgharidusreformi järel on vastuvõtt kõrgkoolidesse mõnevõrra stabiliseerunud. Kui vaadata, kui suur osakaal rahvastikust vanuses 18–64 aastat on otsustanud õppeaasta algul kõrgharidust omandama asuda, siis kahanes see 2008. aasta 2%-lt 2012. aastaks 1,81%-ni ning on aastast 2013 püsinud tasemel 1,6%.

Kõrgharidusreformi järel on kõrgkooli astunute osakaal 18–24aastaste hulgas kasvanud 0,3%

11. Suurim kõrgkooli astujate vanuserühm on gümnaasiumilõpetajad vanuses 18–19 aastat. Ehkki aastal 2018 astus selles vanuserühmas kõrgkooli pea 1000 isikut vähem võrreldes reformieelse aastaga 2012, on nende seas kõrgkooli minejate osakaal siiski kasvanud – 2012. aasta 15,6%-lt (4338 isikut) 17%-le (3944 isikut) aastaks 2018. Vanuserühmas 18–24 eluaastat on sisseastujate osakaal suurenenud samal ajavahemikul 8,4%-lt (10 700 isikut) 8,7%-ni (7800 isikut) (vt joonis 2).

Joonis 2. 18–19aastaste ja 18–24aastaste vastuvõtt kõrgkoolidesse ning vastuvõetute osakaal kõikidest 18–19aastastest ning 18–24aastastest isikutest aastatel 2006–2018

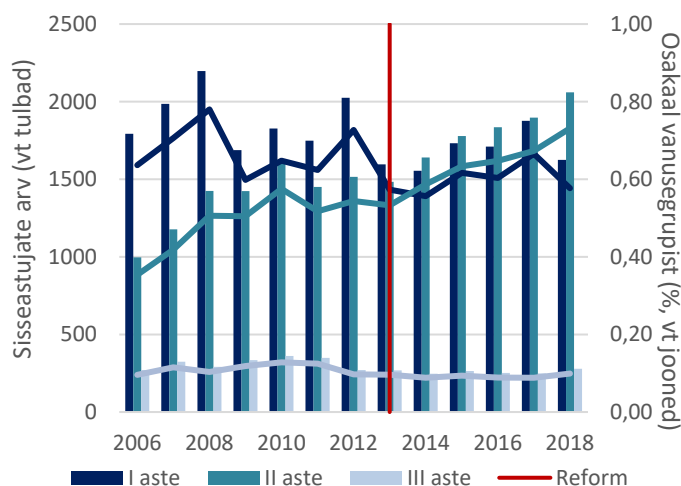


Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem

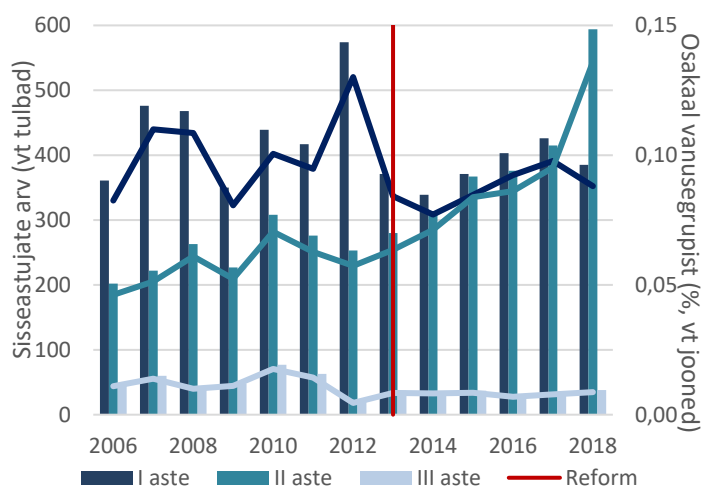
Vanuses 40+ on kõrgkooli (taas)astumine populaarsust kogunud

12. Kõrgharidusreformi järel on veidi enam kesk- ja vanemaealisi otsustanud asuda tasemeõppes enesetäiendamise teele. Kui aastal 2012 astus kõrgkooli ligi 850 ja 2013. aastal ligi 700 inimest vanuses 40–64 eluaastat, siis aastal 2018 üle 1000. Selle vanuserühma sisseastujate osakaal kogu kohordist jäi sisuliselt samaks. 150 sisseastujat on selle aja jooksul lisandunud ka 25–39aastaste vanuserühmast (vt joonised 3 ja 4).

Joonis 3. 25–39aastaste vastuvõtt kõrgkoolidesse



Joonis 4. 40–64aastaste vastuvõtt kõrgkoolidesse



Allikas: Riigikontroll

Tööjõupuuduse vähendamiseks tuleks kõrgharidust võimaldada kõigile sotsiaalsetele rühmadele

14. Selleks, et kõrgharidussüsteem oleks õiglasem ning aitaks paremini leevendada tööjõupuudust, tuleks kaasata rohkem neid rahvastikurühmi, kelle ligipääs kõrgharidusele või selles osalus on väiksem – töötud, vähemkindlustatud, muust kodakondsusest ning erialase ettevalmistuseta inimesed. Riigikontroll selgitas välja, kuidas on kõrgharidusreformi järel muutunud kõrgkooli astumine nende rühmade hulgas (vt lisaks järgnevale teabele täpsemalt lisast B).

15. Riigikontroll vaatas eraldi erialase ettevalmistuseta⁷ inimeste ehk 25–64aastaste üldkeskharidusega inimeste siirdumist kõrgharidusõppesse ning selgus, et nende seas on kõrgkooli astujate arv 2012–2017 vähenenud ca 100 võrra. Kokku oli Eestis 2018. aastal 148 000 üldharidusega inimest, kellest osa puhul oleks võimalik soodustada nende minemist kõrgkooli⁸.

Teadmiseks, et

venekeelsete õppekavade arv vähenes nii erakõrgkoolide üleminekuhindamise ja mitmete õppekavade sulgemise kui ka kõrgharidusreformi tõttu avalik-õiguslikes ülikoolides.

16. Tasuta eestikeelsele õppele üleminekuuga vähenes venekeelsete õppekavade hulk. Samal ajal on vähenenud nii vene kui ka määratlemata kodakondsusega inimeste, eriti noorte arv, kes on kõrgkoolimineku eas. Kokkuvõtteks oli nii Vene kodanike kui ka kodakondsuseta isikute seas kõrgkooli minejate osakaal 2018. aastal sisuliselt sama, mis 2012. aastal. Kuni 29aastaste Vene kodakondsusest Eesti residentide kõrgkooli astumise määr on samas jällegi kasvanud 1,9%-lt 2,3%-le (absoluutarv küll langenud 171-lt 128-le), määratlemata kodakondsusega isikute puhul on selles vanuserümas osakaal jäänud samaks.

Registreeritud töötü — on 16aastane või vanem inimene, kes ei tööta, on töötukassas arvele võetud ja otsib tööd.

17. Võrdlemisi vähe on kasvanud kahe sotsiaalselt keerulisemas seisus rühma – registreeritud töötute ning toimetulekuraskustes inimeste – vastuvõtt kõrgkooli. Kuigi majanduskonjunkturi paranemisega on kõrgkooli läinud töötute absoluutarv alates 2009. aastast vähenenud, on nende hulgas kõrgkooli astujate osakaal veidi kasvanud – 2012. aastal asus õppima 1,8% töötutest (779 inimest), 2016. aastal aga 2,4% (697 inimest). Vähe on muutunud nende inimeste hulk, kes on pärit toimetulekutoetust saanud leibkonnast ja leidnud tee kõrgkooli – 2012. aastal

⁷ Siin arvestatud kuni teise taseme haridusega 25–64aastaseid.

⁸ Statistikaamet. Statistika andmebaas. [RV0231U: Vähemalt 15-aastased hariduse, soo, vanuserühma ja maakonna järgi.](#)

astus kõrgkooli 286 toimetulekutoetust saanud leibkonna liiget (ca 0,7% toetust saanutest), 2018. aastal oli neid 362 (ca 1,3% toetust saanutest).

18. Kõrgharidusreformi ette valmistades nägi riik ette, et õppeasutuste tulemuslikkuse ja kvaliteedi kirjeldamisel tuleks jälgida ka üliõpilaste regionaalset päritolu.⁹ Uuringute kohaselt on aga Eesti kõrgkoolides rohkem üliõpilasi ülikooliga samast linnast (st Tallinnast või Tartust) või lähimaakondadest. Maapiirkondadest pärit üliõpilased on kõrghariduses mõnevõrra alaesindatud.^{10, 11} Riigikontrolli analüüs näitas, et kehtiv rahastamise korraldus üliõpilaste regionaalset päritolu süsteemselt ei arvesta¹², samuti ei ole asjakohaste andmete puudumise tõttu täpselt selge, kas kõrgharidusreform on maapiirkondade gümnaasiumilõpetajate ligipääsu kõrgharidusele parandanud.

**Kõrgkoolid kõrgharidus-
reformi ja kõrgkooli vastu-
võetute regionaalse jaotuse
vahel olulist seost ei näe**

19. Ükski Riigikontrollile auditi käigus vastanud kõrgkool ei kinnitanud seost kõrgharidusreformi ja vastuvõetute regionaalse jaotuse vahel. Koolides, kus on üliõpilaste regionaalse päritolu kohta statistikat peetud, on piirkondlikud proportsioonid püsinud või kaldunud rohkem suurlinnade poole. Teisalt tuleb meele pidada, et linnaliste piirkondade elanike arv ongi järjepidevalt kasvanud. Mõned koolid märkisid, et maapiirkondadest pärit üliõpilasi mõjutab pigem ülikoolide endi õppetegevus ja selle korraldus erinevates regioonides – nt kolledžite loomise või kaotamise kaudu.

20. Kommenteerides seda, kuidas on muutunud reformi järel kõrgkoolidesse sisseastumine vanuse- ja sotsiaalsete rühmade kaupa, märkisid kõrgkoolid kokkuvõtvalt, et määravaks on eelkõige tööturusuundumused ning sellest tulenev inimese võimalik huvi või vajadus kõrgkooli astuda või ennast täiendada. Märgiti ka kõrgkoolide pingutusi paindlike õppevormide väljatöötamisel, et võimaldada töö kõrvalt koolis käimist ja soodustada seeläbi muu hulgas ka vanemaealiste enesetäiendamist. Vene keelt emakeelena kõnelevate üliõpilaste aktiivsust ja eelistusi kõrgkooli astumisel pole reform kõrgkoolide hinnangul samuti mõjutanud.

21. Ühe õppima asumist ja paremaid karjäärivalikuid soodustava hoovana näeb Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) karjääriteenuseid, mille parem kättesaadavus on eesmärgina toodud välja ka HTMi aastaaruandes¹³. Gümnaasiumilõpetajate karjäärivalikute ja karjääriõppe pakkumise teemal on tehtud uuringuid ja kirjutatud kõrgkoolide lõputöid. Senistest töödest selgub, et karjäärinõustamise kasulikkust edasiste õpingute planeerimisel ja enda erialavalikute kaalumisel näevad nii

⁹ Vt nt seletuskiri „[Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus](#)“ eelnõu juurde.

¹⁰ Priit Pärnapuu. [Gümnaasist valib kodulähedase ülikooli](#). Õpetajate Leht, 27. aprill 2018; Eesti Hariduse Infosüsteemi andmed.

¹¹ Praxis. [Eesti üliõpilaste eluolu 2016: rahvusvahelise üliõpilaste uuringu EUROSTUDENT VI Eesti analüüs](#). 2018, lk 29.

¹² Viiteid ülikoolide regionaalsele tegevusele võib leida Haridus- ja Teadusministeeriumi ja ülikoolide vahelistest halduslepingutest, näiteks <https://www.riigiteataja.ee/akt/127042017008>.

¹³ Haridus- ja Teadusministeerium. [Haridus- ja Teadusministeeriumi 2018. aasta tulemusaruanne. Ülevaade Eesti elukestva õppe strateegia, noortevaldkonna arengukava, strateegia „Teadmistepõhine Eesti“, eesti keele arengukava ja arhiivindusprogrammi täiendamisest](#), 2019.

põhikooli- kui ka gümnaasiumiõpilased,¹⁴ seejuures toovad nad eraldi positiivse meetmena välja töövarjupäeva. Põhikooliõpilaste karjääriõppehoiakuid uurinud magistritöös on tõdetud, et põhikoolinoored peavad karjääriõpetust kasulikuks ja seda iseäranis siis, kui see õppeaine annab praktilisi oskusi¹⁵. Hetkel on karjääriõpetus riiklikus õppekavas¹⁶ valikaine ning selle pakkumine ja sisu on kooli enda otsustada.

22. Kokkuvõtvalt nähtub andmetest, et kõrgharidusreformi järel on veidi suurenenud 18–19aastaste kõrgkooli astujate osakaal. Kasvanud on ka töötute ning toimetulekutoetuse saajate astumine kõrgkooli. Teiste auditis käsitletud vanuse- ja sotsiaalsetes rühmades märkimisväärset muutust pole toimunud. Nende gümnaasiumilõpetajate osakaal, kes jätkavad õpinguid Eesti kõrgkoolides, on kümne aastaga vähenenud 67%-lt 56%-le.¹⁷ Samal ajal on tööturul kasvanud vajadus kvalifitseeritud, sh kõrgharitud tööjõu järele.

23. Riigikontrolli hinnangul on tööjõuvajaduse paremaks katmiseks oluline, et senisest enam hakataks omandama kõrgharidust erialadel, mille spetsialistidest on suur puudus ja nõudlus nende järele üha kasvab. Kõrgharidusreformijärgne kõrgkooli astujate trend ei ole suutnud katta aina kasvavat vajadust kõrgharitud tööjõu järele. Oluline on leida lahendusi, kuidas suurendada erinevate sotsiaalsete rühmade teadlikkust kõrgharidusõppest ning luua lisavõimalusi kõrghariduse omandamiseks.

24. Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile:

- suurendada üldhariduskoolide ja kutsekoolide teadlikkust karjääriplaneerimise ja kõrgharidusõppe valikute kohta;
 - luua gümnaasiumi ja põhikooli õppekavade ülevaatamise raames võimalused siduda õpe kõrgkoolide õppekavadega (nt õppeainete läbimine või ainepunktide tegemine juba gümnaasiumis, spetsialiseerumine vastavalt huvidele), et üleminek gümnaasiumist või kutsekoolist kõrgkooli oleks sujuvam;
 - selleks, et gümnaasiumi ja kutsekooli õpilane oskaks paremini oma tugevuste ja huvide põhjal võimalikku õpiteed planeerida, tugevdada karjääriõpet ja karjäärinõustamist, pidades sealjuures silmas eesmärki¹⁸ kahekordistada praegusega võrreldes aastaks 2020 gümnaasiumides ja kutsekoolides karjääriteenuseid saanud õppijate arvu ja viia karjäärinõustamine kõigi põhikoolilõpetajateni.

¹⁴ Eesti Uuringukeskus OÜ. [Karjääriõppe mõjususe uuring. Uuringu raport](#). SA Innove, 2014.

¹⁵ Piret Lilover. [Karjääri planeerimisega seotud arusaamad ja hoiakud põhikooli lõpetajatel. Magistritöö](#). Tallinna Ülikool, 2016.

¹⁶ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 15.

¹⁷ Tiiu Kreegipuu, Ingrid Jaggo. [Õpingutega jätkamine pärast üldkeskharidust](#). Haridus- ja Teadusministeerium, 2018.

¹⁸ Haridus- ja Teadusministeerium. [Haridus- ja Teadusministeeriumi valdkondade arengukavade 2017. a tulemusaruanded](#). 2018.

Haridus- ja teadusministri vastus: õppekavade ajakohastamisel oleme kavandamas eelkõige gümnaasiumi õppekavadesse luua selline regulatsioon, mis võimaldaks luua asjakohaseid paralleele kutse- ja kõrgharidusõppe korralduslike raamdokumentidega. Selleks:

- a) kavatseme luua paindlikumad võimalused õppijatele, et liikuda keskhariduse omandamisel sujuvamalt ühest haridusliigist teise ja omandada vajalikke pädevusi, sh õppimiseks kogu elu vältel;
- b) kavandame arendada õppekorralduslikke võimalusi selleks, et õpe gümnaasiumis oleks vajadusel individuaalsem nii, nagu seda võimaldavad kutse- ja kõrghariduse õppekavad, määratledes kontaktõppe ja juhendatud iseseisva õppe, sh koduste tööde ja praktilise tegevuse andmise käsituse ja korralduslikud alused;
- c) loome võimaluse koostada ühisõppekava kahe või enama keskharidustaseme õpet (gümnaasium ja kutseõppeasutus) pakkuvate koolide vahel;
- d) sätestame põhimõtted, millest lähtuvalt gümnaasiumis oleks õpilastel õppe vältel suurem võimalus kaasa rääkida oma õppekava koostamises ja õppekoormuse määratlemisel ja ühtlasi võtta suurem vastutus oma õppimise eest;
- e) õppetöös edasijõudmise arvestamiseks loome võimalused ainekursuste läbimise alusel sarnaselt kõrgharidusõppega;
- f) sätestame VÕTA põhimõtete rakendamise võimalused gümnaasiumis, st täpsustame kehtivaid eeldusi, kuidas arvestada koolis mujal omandatud oskustega, sh kutseõppeasutuses või kõrgkooli kursustega ning lähtudes Euroopa ühtsetest põhimõtetest mitteformaalse ja informaalse õppe arvestamisel;
- g) loome selgemad sihid gümnaasiumide koostöökutsekoolide, kõrgkoolide ja huvikoolidega.

Karjääriteenuste reformi käigus on karjäärinõustamine ja -info vahendamine teenustena Sotsiaalministeeriumi vastutusvaldkonnas, mille eest vastutab Eesti Töötukassa. Karjääriõpe kuulub HTM-i vastutusvaldkonda. Reformi tulemusena on Töötukassa uuteks klientideks 7–15-aastased noored, sh haridusliku erivajadusega noored, ning lapsevanemad. HTM-i eesmärgiks on teha Töötukassaga valdkondlikku koostööd ning kindlustada igale õpilasele karjääripädevuste kujunemine koolis (läbi ainetundidesse integreeritud läbiva teema „Elukestev õpe ja karjääri planeerimine“ ning läbi valikaine „Karjääriõpetus“) ning vajadusel karjääriteenused (karjäärinõustamine ja -info) Töötukassa teenuste paketist. 2019. aastal katab kokkulepete kohaselt Töötukassa Rajaleidjale (kes pakkus varasemalt karjäärinõustamise teenust) ettenähtud teenuste mahu, mille tulemusena individuaalset karjäärinõustamise teenust on saanud kokku üle 20 000 õpilase ja lapsevanema ning koolides läbiviidud töötubade arv on kasvanud 2167-ni. Seejuures osaleb põhikooli 3. kooliastme õpilastest karjäärinõustamisel 70% õpilastest ja töötubades osaleb 50% kõigist 9. klassi klassikomplektidest. Järgmisel aastal on eesmärgiks individuaalset karjäärinõustamise teenust ja töötubade arvu kasvatada.

HTM arendab edasi karjääriõppe ja ettevõtlusõppe valikkursusi, koolitab õpetajaid ning koolimeeskondi, jõustades õppekava läbiva teema

„Elukestev õpe ja karjääri planeerimise“ rakendumist ning üldiste karjääripädevuste arendamist igas ainetunnis.

Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: et anda juba tööturul olevatele inimestele paremat ettevalmistust ja parandada nende kvalifikatsiooni, kaaluda koostöös kõrgkoolidega võimalusi, kuidas luua kõrghariduses paindlik taseme- ning täiendusõpe erinevatele sotsiaalsetele rühmadele, näiteks erialase hariduseta täiskasvanute ja kesk- ning vanemaealiste kaasamiseks (sh arvestada soovitud p-s 91).

Haridus- ja teadusministri vastus: jagame seisukohta, et erinevatele täiskasvanute sihtgruppidele kõrgharidusõppele ning kõrgkoolides korraldatavale mitteformaalõppele ligipääsu suurendamine võimaldaks parandada nende kvalifikatsiooni ning hoiduda oskuste vananemisest. Kavatsime 2019. aasta lõpus alustada piloottegevusena Euroopa Sotsiaalfondi toel täienduskoolituse pakkumise laiendamist kõrgkoolides sarnaselt kutseõppeasutustes pikka aega kasutusel olnud täienduskoolituse riikliku koolitustellimusega. Kutseõppeasutuste näite põhjal on riiklik täienduskoolituse tellimus oluliselt suurendanud just madalamate oskustega inimeste osalemist täiendusõppes. Samuti pöörame pidevalt tähelepanu sellele, et ka tasemeõppele oleks võrdne ligipääs erinevatel sihtrühmadel.

Pärast kõrgharidusreformi ei ole kasvanud üliõpilaste vastuvõtt nendele erialadele, mille spetsialistide järele on vajadus suurem

Majanduse konkurentsivõime suurendamisel ja rikkuse loomisel on kõrge tööhõive tingimustes olulise tähtsusega inimeste erialavalik

25. Tööjõu puuduse kõrval on Eesti riik püüdnud prognoosida ka seda, milliste teadmiste ja oskuste järele on tööjõuturul tulevikus suurem vajadus ja/või millistele valdkondadele oleks Eesti majandusel nutikas spetsialiseeruda, et suurendada seeläbi riigi konkurentsivõimet.

26. Kõrgharidusreformi kehtestanud õigusakti seletuskirja kohaselt ei täitnud reformieelne kõrgharidussüsteem ja kõrgkoolide rahastamise põhimõtted eesmärgi populariseerida üliõpilaste seas valdkondi, mille riik on määranud prioriteetseks. Reformijärgne süsteem oleks muu hulgas pidanud paremini arvestama tööjõuvajaduste ja majanduse potentsiaaliga, mistõttu analüüsis Riigikontroll, kuidas on muutunud pärast reformi üliõpilaste erialavalikud (loe kõrgharidusreformiga rakendatud muudatustest kõrgkoolide rahastamises ka alates lk 34 ja lisast A).

„Prioriteetsete valdkondade määratlemine ja nendesse riigieelarveliste kohtade loomine ei ole taganud nendes valdkondades piisavalt lõpetajaid. Tegevustoetuse süsteem kombineeritult prioriteetsete valdkondade stipendiumitega loob praeguse jäiga pearahapõhise rahastamissüsteemi ja üldise akadeemilisel edukusel põhineva õppetoetuste süsteemiga võrreldes paremad võimalused riiklikult olulistes valdkondades otsuste mõjutamiseks.“

Allikas: seletuskiri ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde

Riik on määranud kindlaks, millistele valdkondadele oleks Eesti majandusel tark spetsialiseeruda

27. Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegias „Teadmistepõhine Eesti“¹⁹ ja „Eesti ettevõtluse kasvustrateegias 2014–2020“²⁰ on riik sätestanud nutika spetsialiseerumise valdkonnad, mida majanduse, teaduse ja innovatsiooni edenemiseks eelisarendada. Nende kasvualade väljatöötamisel on lähtutud OECD ja Euroopa Komisjoni nutika spetsialiseerumise metoodikast.²¹ Eelisarendatavateks valdkondadeks on Eesti valinud

- info- ja kommunikatsioonitehnoloogiad (horisontaalselt kõigis sektorites);
- tervistehnoloogiad ja -teenused;
- ressursside efektiivsema kasutamise (sh materjali- ja inseneriteadus, toiduaine-, keemia-, mäetööstus jm).

28. Ühe lahendusena riigi arengusuundi toetavate erialade populariseerimiseks on HTM kehtestanud erialastipendiumid ja nende hulgas nutika spetsialiseerumise erialastipendiumid. Riik on määranud kõrgharidusreformi järel, alates 2014. aastast, õppekavad, mille puhul makstakse kas 50%-le või 30%-le õppijatest nutika spetsialiseerumise erialastipendiumi 160 eurot kuus. Toetuse maksmise eesmärk on soodustada õppima asujaid valima just neid erialasid. Nutika spetsialiseerumise erialad vaadatakse igal aastal üle. Nutika spetsialiseerumise kontseptsiooni loomisel rõhutati, et selles valdkonnas ongi vaja riigipoolset ettevõtlikkust, kompetentsuse kujundamist ja jätkuvalt õppivat hoiakut, kuna seesuguse spetsialiseerumise raamistik annab poliitikavalikute kujundamisel suhteliselt suure vabaduse.²² Oluline on seejuures jälgida, kuidas muudab nutika spetsialiseerumise stipendiumite määramine teiste tööturuvaatest vajalike õppekavade populaarsust.

Erialastipendiumiga erialade populaarsus on pärast kõrgharidusreformi üliõpilaste seas taastumas

Õppekavagrupp — õppekavad on liigitatud õppevaldkondadeks, õppesuundadeks, õppekavagruppideks ja õppekavarühmadeks. Õppekavagruppe on 27 ja need võimaldavad detailsemat vaadet kui õppevaldkonnad.²³

29. Riigikontrolli analüüsist ilmes, et mitmetes **õppekavagruppides**, kus on erialastipendiumitega õppekavu, on 2014. aasta vastuvõtuandmetest näha õppijate arvu senise kahanemistrendi peatumine.

30. Erialastipendiumeid jagatakse nutika spetsialiseerumise valdkondades ning lisaks ka õpetajakoolituse ja IKT-erialadel. Siiski toovad kõrgkoolid välja, et mitmed kasvava või kriitilise tööjõuvajadusega erialad on jäänud nende seast välja. Stipendiumi lisamine võiks aga aidata eriala populaarsemaks muuta.

31. Mõnes õppekavagrupis nagu IKT, õpetajakoolitus, tervishoid ja füüsikalised loodusteadused, on vastuvõtu kasvutrend jätkuv. Põllumajanduse, metsanduse ja kalanduse õppekavagrupis, bio- ja keskkonnateaduste, arhitektuuri ja ehituse õppekavagrupis on mõne kasvuaasta järel siiski jätkunud vastuvõtu kahanemistrend. Kõige

¹⁹ Haridus- ja Teadusministeerium. [Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014–2020 „Teadmistepõhine Eesti“](#). 2014.

²⁰ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. [Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020](#). September 2013.

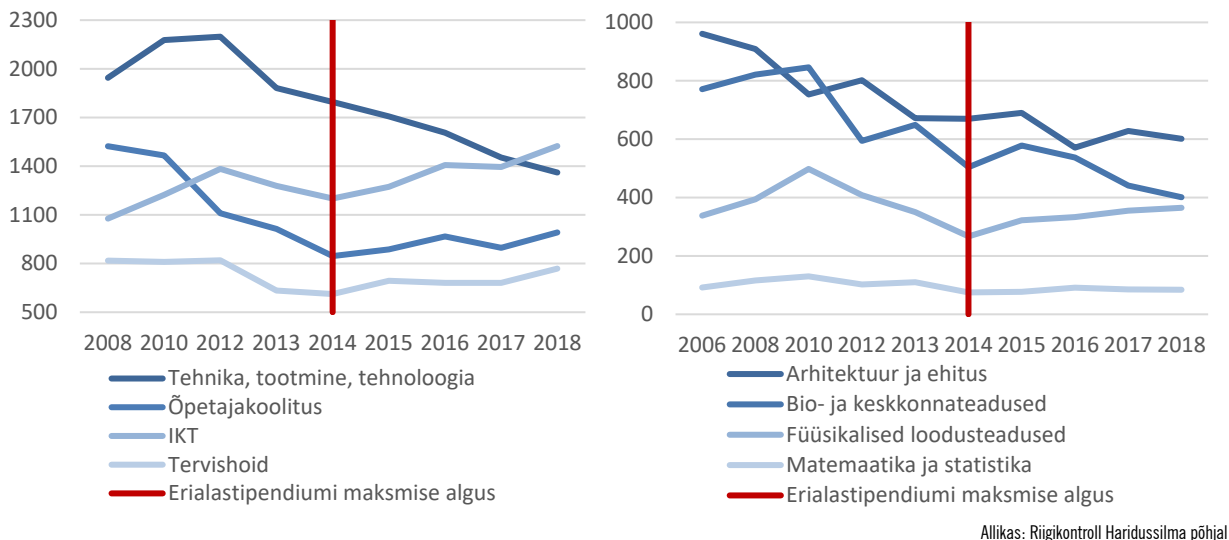
²¹ Haridus- ja Teadusministeerium. [Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014–2020 „Teadmistepõhine Eesti“](#). 2014, lk 2.

²² Indrek Seppo, Kaja Kuivjõgi, Janno Järve. [Nutika spetsialiseerumise lähenemine Eestis](#). Eesti Arengufond, Eesti Rakendusuurigute Keskus CentAR, 2016.

²³ Õppekavagruppide kohta loe täpsemalt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114072018004>.

kehvemas olukorras on tehnika, tootmise ja tehnoloogia õppekavagrupp, mis on küll hinnatud oluliseks kasvuvaldkonnaks, aga vastuvõtt on kiiresti kahanenud alates 2012. aastast (vt joonis 5).

Joonis 5. Vastuvõtutrend vastuvõetute arvu järgi erialastipendiumiga õppekavu sisaldavates õppekavagruppides aastatel 2006–2018



Allikas: Riigikontroll Haridussilma põhjal

Kõrghariduse I aste – bakalaureuse- ja rakenduskõrgharidus;

Kõrghariduse II aste – magistriõpe;

Kõrghariduse III aste – doktoriõpe.

Integreeritud õppes on ühendatud bakalaureuse- ja magistriõpe, lõpetajad saavad magistrikraadi.

32. Ühtlasi on näha positiivne trend nutika spetsialiseerumise erialade I **kõrgharidusastme** lõpetanute puhul. Kui ajavahemikul 2011–2013 läks nutika spetsialiseerumise valdkonna lõpetanute neid erialasid edasi õppima keskmiselt 42,3% lõpetajatest, siis pärast stipendiumite kehtestamist on neid erialasid edasi õppima läinud keskmiselt 56% lõpetajatest. Õpingud katkestanute osakaal on nutika spetsialiseerumise erialasid sisaldavates õppekavagruppides võrreldes stipendiumieelse ajaga (2013/2014. õppeaasta) pooltes õppekavagruppides kahanenud. Kasvanud on katkestanute osakaal bio- ja keskkonnateaduste, füüsikaliste loodusteaduste, matemaatika ja statistika ning õpetajakoolituse õppekavagrupis. Õpetajakoolituse ja füüsikaliste loodusteaduste õppekavagrupis on viimastel aastatel katkestamistrend siiski langemas.

33. Kõrgkoolide hinnangul ei ole erialastipendiumi mõju eraldiseisvalt võimalik hinnata, aga see on toetav motivaator erialavaliku tegemisel. Mõned kõrgkoolid tõid välja ka selle, et erialastipendiumi määramisel tasub üle vaadata, kuidas mõjuvad nutika spetsialiseerumise stipendiumid teistele erialadele, mille spetsialistide järele on küll suur vajadus, ent mis ei kuulu nutika spetsialiseerumise valdkonda.

34. Seega on oluline, et HTM kaaluks nutika spetsialiseerumise stipendiumeid üle vaadates, millistel õppekavadel õppimist on vaja stipendiumiga motiveerida ning millised on need erialad, mille spetsialistidest on järjest enam puudu, ent mille populaarsus on kahanenud ja vajaksid samuti riiklikult rahastatud erialastipendiumi kehtestamist. Kuna erialastipendium soodustab vastavatel õppekavadel õppima asumist, on stipendiumit mõistlik rakendada ka nendes õppekavagruppides, mille spetsialistide järele vajadus kasvab, ent üliõpilaste huvi nende erialade vastu on vähenenud.

Pärast kõrgharidusreformi ei ole paranenud üliõpilaste erialavalikute tööjõuvajadustele vastavus

Riik on määratlenud ka, millised on suure tööjõuvajadusega valdkonnad

Haldusleping — leping, mille ülikool ja valdkonna eest vastutav minister sõlmivad kolmeks aastaks ülikooli missioonist, eesmärkidest ja ülesannetest ning riigi vajadustest lähtuvalt ülikoolile tegevustoetuse eraldamiseks.

35. Innovatsioonipoliitikaga seotud nutika spetsialiseerumise kasvualade kõrval on oluline analüüsida ka õppima asujate arvu muutust nende valdkondade erialadel, mille spetsialistide järele vajadus üha kasvab ja mis puudutavad palju rohkemaid kõrgkoolide õppekavu.

36. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) tööjõu-uuringute ja Eesti Panga tööturuülevaadete²⁴ kõrval prognoosib Eestis tööjõuturul toimuvat detailsemalt sihtasutuse Kutsekoda juurde loodud tuleviku tööjõu- ja oskuste vajaduse prognoosisüsteem OSKA. Muu hulgas arvestab OSKA ka tööandjate hinnangut ja hariduspakkumist ning koostab igal aastal tööjõuvajaduse prognoose, milles kajastab ka seda, kuidas muutub tõenäoliselt tööturult lahkuvate ning tööturule sisenevate töötajate arv.

37. MKMi hinnangul siseneb järgmise kümne aasta jooksul tööturule 10 000 võrra vähem inimesi, kui sealt lahkub.²⁵ Majandusharude sisemist uuenemist, üha tihedamat horisontaalset koostööd ja teadmuspõhisemat majandustegevust arvestades on OSKA hinnangul üha enam vaja kõrgharidusega töötajaid. Nende valdkondade²⁶ koguarvestuses, mille kohta on OSKA täpsemad prognoosid juba teinud, on kõrgharitud töötajate puudus Eestis ligi 1000 inimest aastas (vt täpsemalt lisast C).

38. HTM ja ülikoolid sõlmivad kõrgharidusõppe läbiviimiseks **halduslepingu**. Seda kohaldatakse ülikoolile riigieelarvelise tegevustoetuse eraldamisel (vt lähemalt lisast A), mis peab juhinduma nii ülikooli missioonist, eesmärkidest ja ülesannetest kui ka riigi vajadustest. Halduslepingute sõlmimine on kõrgharidusõppe riikliku juhtimise peamine hoob, mille täpsemas sisus HTM ja ülikoolid läbirääkimiste tulemusena kokku lepivad.

39. Riigi rakenduskõrgkoolidele kui HTMi haldusalas tegutsevatele kõrgkoolidele eraldab HTM tegevustoetust ministri käskkirja alusel, võttes arvesse prognoositavat kõrgharidusega spetsialistide vajadust tööturul; ministeeriumide, omavalitsüksuste liitude ning kutse- ja erialaliitude ettepanekuid. Käskkirja kohaselt on rakenduskõrgkoolid kohustatud tagama õppekavade tõhusa toimimise, lähtudes muu hulgas selgelt määratud kriteeriumidest, näiteks sellest, et iga õppekava järgi oleks õppimas piisav arv üliõpilasi.²⁷

40. Aastateks 2013–2015 sõlmitud halduslepingutes on ülikoolide koostööd puudutavates punktides toodud muu hulgas välja vajadus tagada ühiskonnale vajalik lõpetajate arv. Rohkem selle perioodi lepingutes tööturu vajadusi ei ole käsitletud. 2016.–2019. aastaks sõlmitud

²⁴ Eesti Pank. [Eesti tööturu ülevaade](#). 2/2018.

²⁵ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. [Tööjõuvajaduse ja -pakkumise prognoos aastani 2026](#). 2018.

²⁶ Arvestusala: IKT; metalli- ja masinatööstus; metsandus ja puidutööstus; sotsiaaltöö; ehitus; energeetika ja kaevandamine; materjalitööstus; põllumajandus- ja toiduainetööstus; tervishoid; transport, logistika, mootorsõidukite remont ja hooldus; haridus ja teadus; rõiva-, tekstiili- ja nahatööstus; personali- ja administratiivtöö ning ärinõustamine; majutus, toitlustus ja turism.

²⁷ Haridus- ja teadusministri 16.02.2016. aasta käskkirja „[Riigi rakenduskõrgkoolidele tegevustoetuse eraldamine kalendriaastateks 2016–2018](#)“.

halduslepingutes on mõne õppekavagrupi²⁸ puhul, mille spetsialistide järele on suurem vajadus, kirjas ka tingimus arvestada tööturu ootuste ja vajadustega. Kõigi ülikoolide halduslepingutes on kohustus tagada õppekavade tõhus toimimine, sh lähtudes tööturu ootustest ja vajadustest.

41. Uutes, 2019.–2021. aastaks sõlmitud halduslepingutes on lisaks eelnevatele tööturгу käsitlevatele punktidele lisatud Eesti tööturu ja majanduse vajadustega arvestamise kohustus ka kõrghariduse rahvusvahelistumise edendamise punktis. Alates 2017. aastast²⁹ on halduslepingutes ka nõue jälgida OSKA prognoose ning kohandada selle alusel nii vastuvõttu kui ka õppekavaarendust. Seega on tööturu vajadustega arvestamise kohustus kirjas iga uue halduslepingute vooruga rohkemates lepingupunktides.

42. MKMi iga-aastasele tööjõuvajaduse prognoosile ja OSKA oskuste ning tööjõuvajaduse raportitele tuginedes jagas Riigikontroll kõik õppekavad kasvava ja kahaneva tööjõuvajadusega õppekavagruppideks. Kui lisada neile ka kõrgharidusreformile eelnenud ja järgnenud vastuvõtutrendid, on jaotus nähtav tabelist 1.

Tabel 1. Aastatel 2012–2018 kasvava ja kahaneva tööjõuvajadusega õppekavagrupid vastuvõtutrendi järgi³⁰

Kasvava tööjõuvajadusega õppekavagrupid	Piisava või kahaneva tööjõuvajadusega õppekavagrupid
informaatika ja infotehnoloogia meditsiin tervishoid õpetajakoolitus ja kasvatusteadused psühholoogia füüsilised loodusteadused matemaatika ja statistika riigikaitse sisekaitse arhitektuur ja ehitus bio- ja keskkonnateadused ³¹ põllumajandus, metsandus, kalandus ³² transporditeenused tehnika, tootmine, tehnoloogia	ärimus ja haldus kunstid muusika ja teatrikunst veterinaaria keeled ja kultuurid ajakirjandus ja infolevi humanitaarteadused õigus sport sotsiaalteadused sotsiaalteenused isikuteenindus usuteadus

Legend: pärast kõrgharidusreformi kasvav vastuvõetute osakaal – roheline; pärast reformi stabiilne või vähesel määral kasvav vastuvõetute osakaal – kollane; pärast reformi kahanev vastuvõetute osakaal – punane.

Allikas: Riigikontroll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, OSKA ning Haridussilma andmete põhjal

14st kasvava tööjõuvajadusega valdkonnast vastab riigi ootustele vaid vastuvõtt IKT, meditsiini ja tervishoiu valdkonnas

Teadmiseks, et

informaatika ja infotehnoloogia

õppekavagrupis on vastuvõtt kasvanud 1385 inimeselt (2012. aastal) 1550 inimesele (2018. aastal). See on ärimuse ja halduse järel suurima vastuvõtuga õppekavagrupp Eestis;

meditsiini õppekavagrupis on vastuvõetute arv jäänud stabiilseks vaatamata demograafilistele trendidele, Õppima asujaid igal aastal veidi üle 300;

tervishoiu õppekavagrupis on vastuvõtt suurenenud 853 inimeselt (2012. aastal) 1003 inimesele (2018. aastal).

²⁸ IKT, eripedagoogika ja logopeedia, proviisoriõpe.

²⁹ 2017. aastal muudeti aastateks 2016–2018 sõlmitud halduslepinguid.

³⁰ Vt ülevaadet õppetasemete kaupa lisast D.

³¹ Õppekavagrupis on nii kasvava kui ka kahaneva tööjõuvajadusega õppekavasid. Kuigi keskkonnakaitse lõpetajate arv on olnud Eestis võrreldes OECD riikidega suurem, on samas õppekavagrupis ka biomeditsiini, bioloogia, integreeritud loodusteaduste ja loodusvarade efektiivse kasutamise õppekavu, mida nähakse suure potentsiaaliga erialadena. Mitu õppekava sellest õppekavagrupist on arvestatud ka nutika spetsialiseerumise õppekavade hulka.

³² Põllumajanduse ja kalanduse õppekavade lõpetajate hulk katab üsna täpselt vajaduse, aga metsanduse õppekavadel jääb OSKA prognoosi alusel ligi 55 kõrgharidusega spetsialisti aastast puudu. Osalt tuleb vastavaid töötajaid ka teiste õppekavagruppide lõpetanute seast.

43. Riigikontrolli analüüsist nähtub, et kuigi kasvava ja kahaneva tööjõuvajadusega seotud õppekavagruppe on peaaegu võrdselt, kuuluvad kasvava vastuvõtuosakaaluga õppekavagrupid pigem kahaneva tööjõuvajadusega kategooriasse. Seevastu on kasvava tööjõuvajadusega õppekavagruppide seas peaaegu pooled kahaneva vastuvõtutrendiga. Seejuures on tööturuvajaduste vaatest mitmed olulised õppekavagrupid nagu näiteks tehnika, tootmine ja tehnoloogia vastuvõetud üliõpilaste poolest kõige järsuma kahanemistrendiga.

44. Ülikoolidega sõlmitavad halduslepingud ja rakenduskõrgkoolidega sõlmitavad tegevustoetuse eraldamise käskkirjad on peamine, millega kõrgharidusõpet suunata. Rakenduskõrgkoolidele on käskkirjadega seatud minimaalne vastuvõetavate arv kõrgharidusõppe I astmele, vajaduse korral täpsustatud ka mõne õppekava õppekohtade arvu suurendamist (nt õenduse õppekava). Halduslepingutes on samuti vastuvõtu puudutavaid kokkuleppeid, aga nendes tehtud ettepanekud puudutavad vaid väikest osa probleemist: konkreetse osakaaluga on ette nähtud vastuvõtu vähendada ärimise ja halduse, vähesemal määral ka sotsiaalteaduste õppekavagrupis ja keskkonnateaduste õppesuunas. Vastuvõtu suurendamise keeldu on rakendatud sotsiaalteaduste ning ajakirjanduse ja infolevi õppekavagruppide mõnes õpperühmas. Vastuvõtu suurendamises on kokku lepitud IKTs ning õpetajakoolituse eripedagoogika ja logopeedia erialal. Lisaks on mõne õppekavagrupi puhul antud ülikoolidele ülesandeks analüüsida, kuidas koostöövõimalusi leida.

45. Selgemate lepinguliste kokkulepete ja täpsemate juhtimisotsuste tegemisel on vaja, et ministeeriumil oleks hea ülevaade kõrgharidusõppe korralduslikest vajadustest ja seniste halduslepingute täitmise tulemustest. Ilma vajaliku infota kõrgkoolides toimuva kohta on ministeeriumil keeruline valdkonda halduslepingute ja käskkirjade abil juhtida. Üks võimalus vajaliku info koondamiseks on kokku leppida kohustuslikud komponendid ja nende täpsusaste, mida halduslepingud ja tegevustoetuse eraldamise käskkirjad sisaldama peavad, ning jälgida nende täitmist.

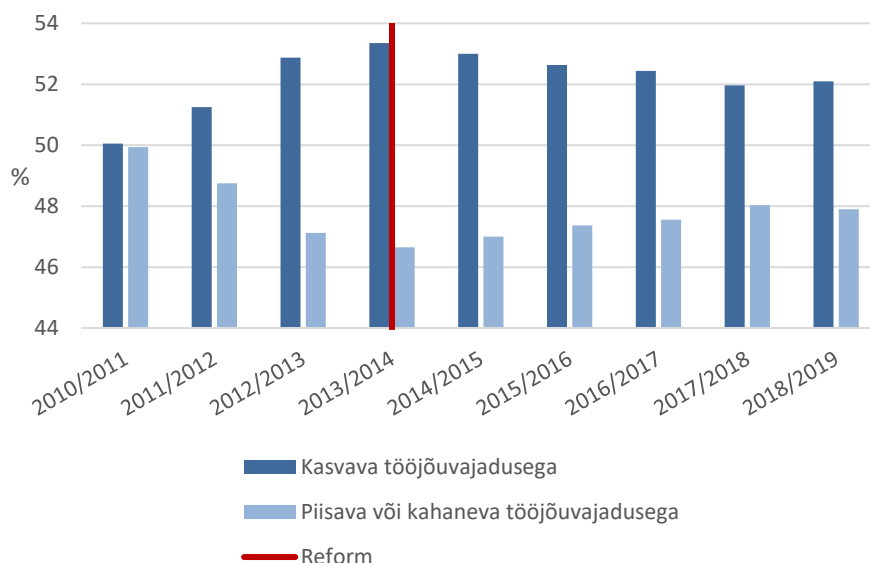
46. Aja jooksul palju arutelu tekitanud õigusvaldkonna õpetamise dubleerimise lahendamiseks on halduslepingutes sätestatud, et ülikoolid ei kasuta riigi eraldatavat tegevustoetust õiguse õppekavagrupis tasuta õppe pakkumiseks.³³ Eestikeelse tasulise õppe pakkumine on küll keelatud, aga tasuta õppe pakkumine omavahenditest on lubatud.

47. Õppekavagruppide vastuvõtutrendid ei ole reformi järel muutunud tööjõuvajadusele enam vastavaks, pigem on veidi kasvanud vastuvõtt õppekavagruppides, mille erialade spetsialistide järele vajadus kahaneb. I õppeastmes on aastatel 2012–2018 püsinud vastuvõtt õppekavagruppidesse, mille erialade spetsialiste on üha juurde vaja, väikese langustrendiga stabiilselt 58% ümber. II õppeastmel suurenes reformiaastal (2013) kasvava vajadusega õppekavagruppide osakaal paari protsendi võrra, kuid langes siis tagasi 51% juurde. Seega ei ole vastuvõtt kõrgharidusõppesse muutunud paremasse vastavusse tööjõuvajaduse prognoosidega. Vähene trendi paranemine on õppeastmete koguarvestuses nähtav 2018/2019. õppeaastal ja see võib olla seotud vastuvõtu selgemalt suunavate kokkulepetega HTMi ja ülikoolide halduslepingutes.

³³ Välja arvatud suurim õiguslase õppe pakkuja Tartu Ülikool.

Suuremal määral ei ole praegused tugimehhanismid (toetused, stipendiumid jms) trendi aga parandanud (vt joonis 6).

Joonis 6. Vastuvõetute osakaal õppekavagruppides tööjõuvajaduse alusel aastatel 2010–2019



Allikas: Haridussilm

Mitmete riiklikult vajalike erialade puhul pole tööturuväljund potentsiaalsetele õppijatele piisavalt selge

48. On mitmeid võimalikke põhjuseid, miks kahaneva või väiksema tööjõuvajadusega erialad on jätkuvalt populaarsed. Kuigi õigus, ärimus ja haldus ning sotsiaalteadused kuuluvad väheneva tööjõuvajadusega õppekavagruppide hulka ning avalikkuses on pikalt räägitud vastavate ametiesindajate n-ö üle pakkumisest, siis palgauuring näitab, et nende õppekavagruppide lõpetanute palk on Eesti keskmisest kõrgem ja kuulub õppesuundade võrdluses paremini tasustatud poolde³⁴. Nende kõrval on ka neid kahaneva vajadusega õppekavagruppe, kus palgatase jääb kõrgharidusõppe lõpetanu keskmisest madalamaks (nt humanitaaria, keelte ja kunstide õppesuund). Lõpetanute huvi suurendamiseks vastaval erialal töötada eeldab riigiasutuste kõrval ka tööandjate panust.

Kõrgkoolid: majanduskonjunktuur ja tööturuolukord määravad üliõpilaste valikuid ja toimimist rohkem kui kõrgharidusreform

49. Samuti selgub Praxise osalusel tehtud Eurostudenti VI uuringust³⁵, et õppevaldkondade võrdluses töötavad õppimise ajal kõige enam sotsiaalteaduste, ärimuse ja halduse ning õiguse üliõpilased, kes töötavad kõige enam ka enne õpingute alustamist³⁶ ning jätkavad seda õpingute ajal. Sama tulemus selgus ka kolme aasta eest tehtud eelmises (Eurostudent V) analüüsis. Kõrgkoolid tõid Riigikontrolli küsitlusele vastates (vt täpsemalt osast „auditi iseloomustus“) välja ka asjaolu, et nimetatud valdkonnad on õppima asujatele tuttavamad, need võimaldavad jääda töökoha valikul paindlikuks ning nende puhul on hea ettekujutus, kuidas tööturule siseneda.

³⁴ Marianne Leppik. [Kutse- ja kõrghariduse lõpetanute edukus tööturul](#). Haridus- ja Teadusministeerium, 2016.

³⁵ Praxis. [Eesti üliõpilaste eluolu 2016: rahvusvahelise üliõpilaste uuringu EUROSTUDENT VI Eesti analüüs](#). 2018.

³⁶ Haridus- ja Teadusministeerium, Ernst & Young. [Eesti kõrgkoolide 2015. aasta vilistlaste uuring](#). 2017.

50. Kõrgkoolide üldistatud hinnangul mõjutab kõrgkoolidesse sisseastumist, üliõpilaste erialavalikut, õpingute sooritamist jms see, kas majanduses on head või kehvemad ajad, mis toimub tööturul ning kuidas muutuvad ühiskonna ja noorte väärtushinnangud, mitte niivõrd kõrgharidusreform. Edukate valdkondade põhjustena tõid kõik kõrgkoolid välja selle, et kõrgkool on ise aktiivselt tegelenud tudengite leidmisega ja teatud erialadel on paremad võimalused tööle saada.

51. Kõrgharidusreformijärgseid erialavalikute tendentse vaadates ilmneb, et edaspidi kahaneva tööjõuvajadusega õppekavad on endiselt populaarsed ning ilma suunavate motivaatoriteta ei liigu üliõpilaste erialavalik selles suunas, mida nii Euroopa Komisjon kui Eesti riik näevad majandusarengu ja tööjõuvajaduse mõistes oluliste erialadena. Toimiva suunajana võib esile tõsta erialastipendiumid, aga neid makstakse vaid vähestel õppekavadel. Seega on oluline, et HTM jälgiks ülikoolidega halduslepinguid sõlmides terviklikult riigi tööjõuvajadusi ning nendele vastamiseks teeks koostöös ülikoolidega laiaulatuslikumalt vajalikke kokkuleppeid. Viimane eeldab ka ülikoolide valmisolekut näha tööjõuvajadusi laiemalt ning nendesse vastavalt panustada.

Tasuta kõrgharidus võib olla ajendanud otsustama väheneva tööjõuvajadusega eriala kasuks

52. Kõrgharidusreformi keskne muudatus oli üleminek tasuta eestikeelsele õppele. Kui enne reformi oli tasuliste õppekohtade osakaal oluliselt suurem sotsiaalteaduste, ärimise ja halduse, humanitaaria ja kunstide ning teeninduse valdkonnas, siis pärast kõrgharidusreformi suurenes võimalus ka neil erialadel tasuta õppida. See võib olla motiveerinud sisseastujaid veelgi rohkem nende erialade kasuks otsustama (vt tabel 2).

Tabel 2. Tasulistele kohtadele sisseastujate osakaal kõigist sisseastujatest (%)³⁷ ajavahemikul 2006–2018

Õppevaldkonnad	2006	2008	2010	2012	2013	2015	2017	2018
Haridus	36	35	31	21	1	0	8	4
Humanitaaria ja kunstid	55	55	43	40	17	21	22	30
Sotsiaalteadused	77	71	65	59	15	21	14	18
Ärimine, haldus ja õigus	88	88	84	83	36	39	37	53
Loodusteadused	30	31	21	14	3	4	7	10
IKT	35	31	34	29	12	11	12	16
Tehnika, tootmine ja ehitus	23	23	20	18	2	3	12	15
Põllumajandus, metsandus, kalandus ja veterinaaria	22	27	32	28	8	11	14	16
Tervis ja heaolu	25	24	26	21	2	2	2	2
Teenindus	55	50	40	34	7	8	2	4

Allikas: Haridussilm

³⁷ Täpsem ülevaade sisseastumise kohta õppekavagruppide kaupa on toodud lisas D.

53. Üldiselt on tasuliste kohtade ehk võorkeelsete (mõne üksiku erandiga ingliskeelsete) õppekohtade osakaal kasvanud kõigis õppevaldkondades peale hariduse, tervise ja heaolu ning teeninduse valdkonna. Humanitaaria ja kunstide valdkonnas; ärimise, halduse ja õiguse valdkonnas; tehnika, tootmise ja ehituse ning põllumajanduse, metsanduse, kalanduse ja veterinaaria valdkonnas on kõrgkoolid loonud sedavõrd palju ingliskeelseid õppekohti, et nende osakaal on hakanud taas lähenema reformieelsele 2012. aasta omale. N-ö „tasuta“ kõrghariduse tingimustes on seega ingliskeelne tasuline (või ülikoolide sihtstipendiumitega toetatud) kõrgharidus kasvav trend.

54. Ka mitmed kõrgkoolid leidsid, et tasuta kõrghariduse rakendamisest võitsid eelkõige need õppevaldkonnad, kus enne oli oluliselt rohkem tasulisi kohti. Ingliskeelsete õppekavade osakaalu kasvu kommenteerides tõi enamik kõrgkooli välja ka asjaolu, et kuna varem sai õppekava olla kahes keeles, siis nüüd on ingliskeelse õppe pakkumiseks vaja avada eraldi õppekava. Mõningate kõrgkoolide sõnul ajendas neid ingliskeelseid ehk tasulisi õppekavu avama valdkondliku arengu kõrval ka raha vähesus ja vajadus kõrgharidusse rohkem eraraha kaasata.

55. Riigikontroll analüüsis ka õppekavade arvu muutust kasvava ja kahaneva tööjõuvajaduse kontekstis (vt lisa D). Tulemused näitasid, et õppekavade arvu poolest kiirema kahanemisega on muu hulgas mitu õppevaldkonda, mille erialade spetsialiste on juurde vaja, näiteks tehnika, tootmine ja ehitus ning haridusvaldkond. Kuna neid õppekavu, mille erialasid tulid üliõpilased liiga vähe õppima, oli mitmeid, seati „Elukestva õppe strateegia“ kõrgharidusprogrammis aastaks 2020 eesmärk vähendada õppekavade arvu 710-le või veelgi enam. See eesmärk täideti juba 2017. aastal arvuga 652. Üliõpilaste arv on tänu sellele püsinud õppekavadel üsna stabiilsena ning õpetajakoolituses isegi kasvanud. Üldise hea tendentsi kõrval on oluline jälgida, et neis valdkondades, mille spetsialistide järele vajadus kasvab, jätkuks mitmekülgse õppe pakkumine ja üliõpilasi oleks õppimas piisavalt.

56. Seega on ingliskeelse õppe ja tasuliste kohtade osakaal üldtrendsina pärast kõrgharidusreformi taas jõuliselt kasvama hakanud. Siiski on humanitaaria ja kunstide, ärimise, halduse ja õiguse ning sotsiaalteaduste valdkonnas tasuta õppimise võimalused paremad, kui need olid enne reformi. Üliõpilase jaoks tasuta ehk riiklikult rahastatud õppe pakkumisel on oluline, et nii HTM kui ka kõrgkoolid jälgiksid, kuhu valdkondadesse see õppijaid toob, ning looksid vajaduse korral (koostöös tööandjatega) täiendavaid soodustusi, millega suunata üliõpilasi valima erialasid, mille spetsialistidest on suur puudus.

57. Riigikontrolli hinnangul ei muutnud kõrgharidusreform populaarsemaks neid erialasid, mille lõpetanud lähevad tööle suurema tööjõuvajadusega valdkondadesse, ning senistes halduslepingutes puudusid selged ja probleemi lahendamisele terviklikult suunatud kokkulepped. Ehkki nii MKMi kui ka OSKA analüüsid on välja selgitanud, millised on suure tööjõuvajadusega erialad, on kõrgharidusreformi järel suhteliselt kasvanud üliõpilaste vastuvõtt pigem nendele erialadele, mille spetsialiste on tööturul piisavalt, ja kahanenud erialadel, mille spetsialiste on juurde vaja. Samas väärib märkimist, et erialastipendiumitega erialade populaarsus on pärast reformi üliõpilaste seas taastumas. Haldusleping on peamine hoob, mida HTM saaks

koostöös ülikoolidega enamal määral kasutada, et innustada üliõpilasi omandama haridust, mida rakendada Eesti riigi arengu seisukohalt olulisemates valdkondades.

58. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: vaadata üle erialastipendiumite loend, lähtudes kasvava tööjõuvajadusega erialade õppekavadest, et mõjutada üliõpilaste erialavalikuid. Laiendada erialastipendiumite maksmist eelkõige nendele erialadele, kus vajaliku ettevalmistusega inimeste puudus on edaspidi suurim.

Haridus- ja teadusministri vastus: analüüs õppekavadest, millel makstakse erialastipendiumi, on tehtud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi nutika spetsialiseerumise sekretariaadi poolt koostöös HTM-iga 2017. a teisel poolel. Analüüsi eesmärgiks oli võrrelda prioriteetsete valdkondade õppekavade erialastipendiumitega kaetust tööjõuturu vajadustega, kasutades tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi OSKA valdkondlikke raporteid. Analüüsis tehtud ettepanekud õppekavade loendi või õppekava prioriteetsuse muutmiseks kinnitati nutika spetsialiseerumise juhtkomitee poolt 1. märtsil 2018. Erialastipendiumiga õppekavade loetelu ei ole võimalik hetkel laiendada, sest erialastipendiumeid rahastatakse valdavalt SF vahenditest meetmest „TA&I süsteemi kohaliku sotsiaalmajandusliku mõju suurendamine ja nutikas spetsialiseerumine kasvualade arendamiseks“. Meetme vahendite kasutamine lõpeb 2023. a ja meetme rahastuselt väljumiseks ei ole juba praegu võimalik toetada 4- ja 5-aastastele õppekavadele sisseastujaid. Erialastipendiumite loendi laiendamine oleks võimalik täiendavate eelarvevahendite olemasolul.

Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: tagada, et HTM kui kõrgharidusõppe põhiline rahastaja teeks halduslepingutes ning tegevustoetuste eraldamise käskkirjades selgemad kokkulepped, muu hulgas määraks kindlaks lepingute kohustuslikud komponendid ja nende täpsusastme. Koondada ministeeriumisse vajalik info, mis võimaldaks halduslepingute ja käskkirjade täitmist paremini jälgida ning teha selgemaid juhtimisotsuseid.

Haridus- ja teadusministri vastus: HTM lähtus perioodi 2019–2021 halduslepingute ettevalmistamisel varasemate lepingute sõlmimise kogemustest ning uued lepingud on võrreldes varasemaga detailsemad. Riikliku koolitustellimuse süsteemist loobuti 2012. aastal ja rahastamise tegevustoetuseks ümberkujundamise eesmärgiks oli väiksem riigipoolne sekkumine detailidesse ning suurema otsustusvabaduse jätmine kõrgkoolidele, mis annab võimaluse kiiremini ja paindlikult reageerida ühiskonna vajadustele. Kolmeks aastaks detailse halduslepingu sõlmimine tähendaks endise riikliku koolitustellimuse süsteemi suunas tagasi pöördumist ja vähendaks ülikooli vastutust ühiskonna vajadustele vastava kõrgharidusõppe pakkumise eest. Kokku tuleb leppida suurtes eesmärkides ning tagada nende suunas liikumine, samuti saab edasi arendada tulemusrahastamise süsteemi ja üle vaadata mõõdikud. Kindlasti saab täiustada riigi infosüsteemidesse kogutavat informatsiooni, kuid samas tuleb ka hinnata, kas ja missuguseid juhtimisotsuseid sellelt tulevikus teha kavatsetakse ning hinnata kaasnevat halduskoormust.

Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: analüüsida halduslepingute ja käskkirjadega määratud kokkulepete täitmist ning seda, kas need on aidanud seatud eesmärkide suunas liikuda. Koostada

enne, kui sõlmitakse uued halduslepingud, seniste lepingute täitmisest ja tulemuslikkusest ülevaade Vabariigi Valitsusele.

Haridus- ja teadusministri vastus: enne uute halduslepingute sõlmimist toimub eelmiste halduslepingute täitmise analüüs, mille raames kasutatakse lisaks halduslepingute aruannetele kõrgkoolide majandus-aasta aruandeid, kvaliteedihindamise tulemusi, järelevalve õiendeid, tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi OSKA valdkondlikke raporteid, kõrgkoolide arengukavasid jm strateegilisi dokumente ning muud asjakohast informatsiooni. Eesmärkide suunas liikumise hindamiseks kasutatakse Eesti hariduse infosüsteemis ja teistes registrites ja infosüsteemides olevat infot üliõpilaste vastuvõtu, katkestamise ja lõpetamise dünaamika, vastuvõtu konkursi, välisüliõpilaste ja -õppejõudude osakaalu, õppekavarühmas eestikeelse õppe võimaluste, rahvusvahelises õpirändes osalemise, lõpetanute tööturul edukuse jms kohta. Eesti hariduse infosüsteemi kogutavaid andmeid seiratakse pidevalt ning eesmärkide suunas liikumist hinnatakse iga-aastaselt strateegia täitmise aruandluse käigus.

Juhime tähelepanu sellele, et vastavalt 1. septembril jõustuvale kõrgharidusseadusele ei pea haridus- ja teadusminister enam halduslepingute sõlmimiseks küsima Vabariigi Valitsuse heakskiitu. Samas kavatseme jätkuvalt teha halduslepingute ettevalmistamisel tihedat koostööd teiste asjassepuutuvate ministeeriumitega.

Riigikontrolli kommentaar: arvestades kõrgharidusele eraldatava raha hulka ning valdkonna olulisust on Riigikontrolli hinnangul oluline hoida Vabariigi Valitsust kursis halduslepingute täitmise tulemuslikkusega ka pärast 1. septembrit 2019.

Kõrgharidusreformi järel pole töötamine õpingute kõrvalt vähenenud, kuid üliõpilased lõpetavad kõrgkooli enamasti kiiremini ja katkestavad õpinguid vähem

Nominaalajaga lõpetamine on paranenud esimeses ja teises õppeastmes, doktoriõppes halvenenud

59. Kõrgharidusreformi seletuskirjas on õpingute katkestamine, liiga pikk kestus ja ka õpingute kõrvalt tööle siirdumine (kui see takistab õpingute läbimist) toodud esile oluliste probleemidena, mida reformiga sooviti lahendada. Mitmed kõrgkoolid ei suutnud enne reformi riiklikku koolitustellimust täita ja ainult vastuvõtu ning uute õppekohtade loomisega ei olnud seda lihtne reguleerida, sest ka õpingute sage katkestamine tegi selle keeruliseks. Kõrgharidusreformiga kaotati riiklik koolitustellimus ja loodi motivaatorid nominaalajaga lõpetamiseks.

60. Kuna õppetasemete ja õppekavade läbimise nominaalaeg mõneti erineb ja õppekava n-ö tavaläbimise tempole on lubatud 1–2 lisa-aastat, ei saa hetkel veel terviklikult hinnata, milliseid tulemusi on otseselt kõrgharidusreform andnud. Saab nentida, et kõrgkoolidel on olnud kõrgharidusreformi järgsetel aastatel riigi loodud rahalise motivatsiooni tõttu surve õpingute läbimise tempot kiirendada (vt lähemalt lisast A).

Üliõpilaste nominaalajaga lõpetamine on üks kriteerium, mille järgi hindab HTM kõrgkooli tulemuslikkust

Doktoriõppes on nominaalajaga lõpetamine reformi järel vähenenud

61. Riigikontroll analüüsis, kas pärast kõrgharidusreformi lõpetavad üliõpilased õpingud nominaalajaga varasemast enam ning mil määral on muutunud õpingud katkestanute osakaal.

62. Analüüsi tulemused näitasid, et üliõpilaste nominaalajaga lõpetamine on viimastel aastatel valdavalt paranenud. Kui 2014. aastal lõpetas nominaalajaga 44% üliõpilastest, siis 2018. aastal 51%. Enim on paranenud nominaalajaga lõpetamise määr 3,5- ja 3-aastase õppeajaga õppekavadel – paranemine vastavalt 15% ja 10%. 4-aastase nominaalajaga õppekavadel (doktoriõpe) on nominaalajas püsimine halvenenud 6,8%. Doktoriõppe puhul on aga teisi korralduslikke tegureid, mis nominaalajaga lõpetamist võivad mõjutada, ning kõrgharidusreformi mõju on tõenäoliselt selle taseme erisuste³⁸ tõttu väiksem kui madalamatel õppeastmetel. Nutika spetsialiseerumise õppekavadel on nominaalajaga lõpetamine pisut madalam, kuid on samuti kasvanud – 2014. aasta 40%-lt 2018. aasta 45%-le.

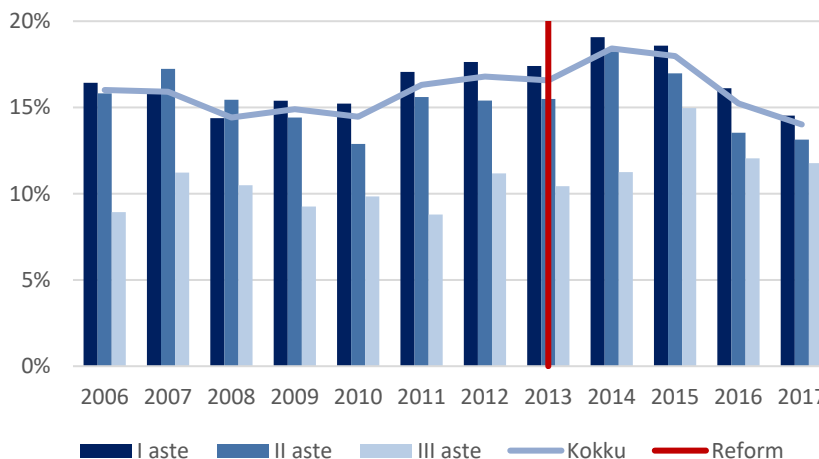
Kõrgharidusreformi järel kasvanud õpingute katkestamise osakaal on viimastel aastatel vähenenud

Õpingute katkestamiseks peetakse õppeaastal ajavahemikul 1. oktoober – 30. september õpingute katkestamist (nt on 2007. aastal katkestanud ajavahemikul 1. oktoober 2007 – 30. september 2008).

Katkestamise määr on õppeaasta jooksul katkestanute suhe 10. novembri seisuga õppes olnutesse: (1. oktoober–30. september katkestanud) / (10. novembri seisuga õppes olijad).

63. Õpingute katkestamise osakaal kasvas pärast kõrgharidusreformi³⁹ kiiresti, kuid on aastatel 2016–2017 vähenenud. Kõikide õppeastmete arvestuses kokku kasvas katkestamise osakaal reformieelse 2012. aasta 16,8%-lt 18,4%-ni aastal 2014, kuna reformi järel pidid ülikoolid eksmatrikuleerima üliõpilased, kes õppekoormust ei täitnud. 2017. aastaks oli katkestamise osakaal kahanenud ca 14%-ni (vt joonis 7).

Joonis 7. Õpingud katkestanute osakaal (%) õppeastmete kaupa aastatel 2006–2017



Allikas: Riigikontroll Eesti Hariduse Infosüsteemi põhjal

64. Andmetest nähtub, et esimese õppeastme üliõpilaste katkestamise osakaal suurenes 2012. aasta 17,6%-lt 19%-ni aastaks 2014 ning on vähenenud 14,5%-ni 2017. aastal. Teise õppeastme üliõpilaste

³⁸ Doktoriõppes on töötavaid inimesi enam, nende taustaprofiil on võrdlemisi erinev. Õppe läbimine hõlmab õppeainete sooritamise kõrval ka teadustöö osa. Erinevalt teistest õppeastmetest võivad ka reformi järel doktoriõppe õppekavad olla endiselt mitmekeelsed ja kõik nominaalajas püsivad üliõpilased saavad doktoranditoetust.

³⁹ Osaliselt on katkestamiste kasv tingitud ka kõrgkoolide vajadusest eksmatrikuleerida kõrgharidusreformi järgsetel aastatel n-õ passiivsed üliõpilased, kes olid immatrikuleeritud varem, aga ei vastanud enam uutele tingimustele.

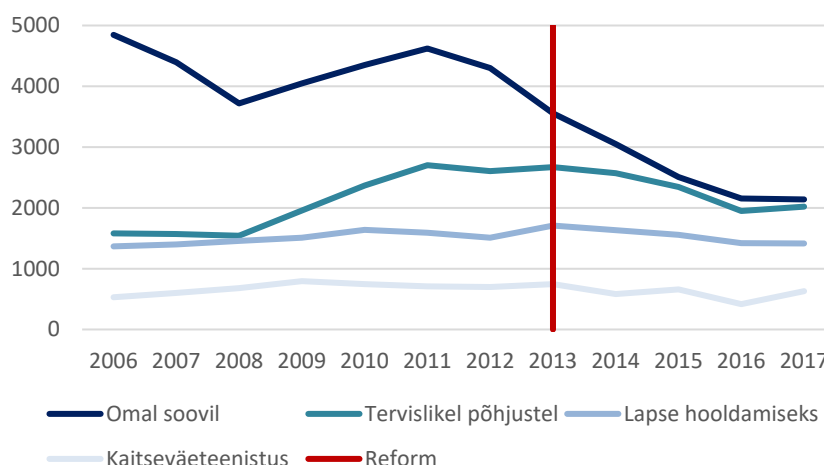
katkestamine oli kõrgpunktis samuti aastal 2014, mil katkestamise osakaal moodustas 18,3%, kuid alanes 13,1%-ni aastaks 2017. Võrreldes kõrgharidusreformi eelse ajaga on ainsana katkestamise osakaal jätkuvalt veidi suurem doktoriõppes, 2017. aastal 11,8%.

65. Katkestamise osakaal on vähenenud ka nutika spetsialiseerumise erialadel. Kui 2013. aastal katkestas neil erialadel õpingud ligi 20% üliõpilasi (1704 isikut), siis 2018. aastal oli katkestanuid natuke üle 16% (1361 isikut). Samas on üldine esmakursuslaste katkestamine endiselt üle HTMi seatud 15% sihttaseme – 2017. aastal oli see näitaja 21%.⁴⁰

Nominaalajaga lõpetamisele on kaasa aidanud akadeemilise puhkuse võtmise rangemad nõuded

66. Üliõpilaste nominaalajaga lõpetamise ja katkestamise näitajate paranemine langeb kokku ka akadeemiliste puhkuste vähesema võtmisega. Kõrgharidusreformiga kaotas riik 2013. aastast üksikute eranditega võimaluse akadeemilise puhkuse ajal õppes osaleda ning õppekava täita. See on toonud kaasa akadeemilise puhkuse võtmise olulise vähenemise alates aastast 2013. Joonisel 8 nähtub, et stabiilsena on püsinud akadeemilise puhkuse võtmine alla kolmeaastase lapse hooldamiseks, sest sel ajal on ainepunktide kogumine ja õppekava täitmine lubatud. Akadeemilise puhkuse võtmise kohta puhkuseliikide kaupa vaata ka lisast F.

Joonis 8. Akadeemilise puhkuse võtmiste arv ja põhjus aastatel 2006–2017



Allikas: Riigikontroll Eesti Hariduse Infosüsteemi andmete põhjal

Kõrgkoolid: reformiga kehtestatud keeld akadeemilise puhkuse ajal õppekava täita on kiirendanud õpingute läbimist, kuid võib põhjustada katkestamist

67. Kõrgkoolid leidsid valdavalt, et reformiga kehtestatud nõue, mis piirab oluliselt akadeemilise puhkuse ajal õppekava täitmist, on nominaalajaga lõpetamist kiirendanud. Teisalt aga ei aidanud see kaasa katkestamise vähendamisele, kuna see muutus vähendab üliõpilase võimalusi akadeemilist mahajäämust n-ö tasa teha. Samuti leidsid kõrgkoolid, et ehkki õpingute katkestamine on tervikpildis vähenenud, võib osa katkestamisi olla põhjustatud just sellest, et akadeemilise puhkuse ajal ei saa üldjuhul õppevõlgnevusi likvideerida. 2019. aastal vastu võetud kõrgharidusseadus⁴¹ annab edaspidi kõrgkoolile võimaluse otsustada, kas lubada akadeemilise puhkuse ajal õppida või mitte.

⁴⁰ Haridus- ja Teadusministeerium. [Haridus- ja Teadusministeeriumi valdkondade arengukavade 2017. a tulemusaruanded](#). 2018.

⁴¹ [Kõrgharidusseaduse seletuskiri](#).

Stipendiumite ja toetuste saajad katkestavad õpinguid vähem

68. Kõrgharidusreform tõi kaasa ka muutused üliõpilastele makstavate stipendiumite ja toetuste süsteemis. Muudatused kandsid muu hulgas järgmist kolme eesmärki:

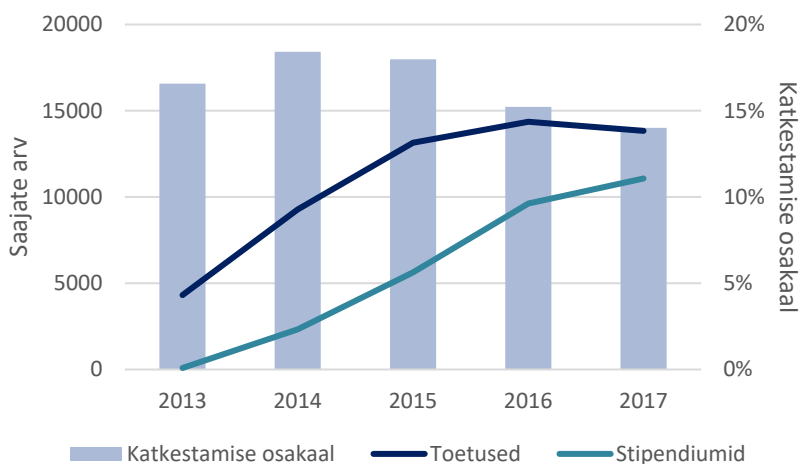
- toetada üliõpilaste motiveeritust sõltumata erialast ehk üliõpilastele eraldatav raha pidi parandama nende õppesooritust;
- toetada majanduslikult kehvamate võimalustega üliõpilasi;
- vähendada üliõpilaste vajadust õpingute kõrvalt töötada (intensiivsusega, mis segaks õppimist).

Vt täpsemalt stipendiumite ja toetuste maksmise põhimõtteid ning jaotust lisast A.

Kõrgharidusreformi tulemusel lisandus soorituspõhiseid toetavaid meetmeid ja vajaduspõhise toetuse kõrvale ka vajaduspõhine eritoetus

69. Kõrgharidusreformi järel muutus üliõpilaste toetamine rohkem soorituse või erialavaliku põhisemaks – üliõpilastele mõeldud toetuste seas on viimase viie aastaga kiiresti kasvanud stipendiumite osakaal. Kui 2013. aastal oli praegu makstavatest stipendiumitest-toetustest võimalik saada ainult vajaduspõhist õppetootust, siis 2018. aastal moodustasid soorituse eest makstavate stipendiumite saajad juba veidi üle poole toetatavatest (vt joonis 9).

Joonis 9. Riiklike toetuste-stipendiumite saajate arv ning üldine õpingute katkestamise osakaal aastatel 2013–2017



Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem. Joonisel on kuvatud terviklik katkestamise dünaamika, mitte pelgalt toetuste ja stipendiumite saajate katkestamise määr.

70. Riigikontrolli analüüs näitab, et stipendiumit ja/või toetust saanute seas on katkestamiste arv oluliselt väiksem kui üliõpilaste hulgas keskmiselt. Stipendiumi saajate katkestamise osakaal ehk neid, kes on samal õppeaastal stipendiumit saanud ja õpingud katkestanud, on jäänud alla 1%⁴². Toetuse saajate puhul on katkestamise osakaal suurem, kuid on siiski vähenenud 2014. aasta 5,8%-lt 4,5%-le 2017. aastal. See on ligikaudu kolm korda vähem kui katkestamise osakaal keskmiselt.

⁴² HTMi veidi teise meetodika kohaselt tehtud analüüsi järgi oli õpingute katkestamise osakaal stipendiumit saanute hulgas ca 4%.

71. Kõrgharidusreformiga kehtestatud stipendiumid ja toetused on mitme Riigikontrollile vastanud kõrgkooli hinnangul parandanud kõrghariduse kättesaadavust. Küsitlustel põhinenud Eurostudenti VI uuringust ilmneb, et I kõrgharidusastme kuni 24aastaste üliõpilaste seas moodustab õppetoetus 17% sissetulekust, mittetöötavate üliõpilaste puhul 28%. Pärast kõrgharidusreformi õpinguid alustanud üliõpilased hindavad ka enda majanduslikku olukorda veidi paremaks – aastal 2013 leidis 26% üliõpilastest, et nad on rahalises raskustes, aastal 2016 aga 21%.⁴³

Teadmiseks, et

ca pool vajaduspõhiseks eritoetuseks mõeldud rahast jääb Eesti suurtel ülikoolidel üliõpilastele välja maksmata.

72. Eurostudenti VI uuringust ilmnes, et nendest, kes hindasid end tõesites raskustes olevat, sai vajaduspõhist eritoetust 33%, ning nendest, kel üldse rahalisi raskusi ei olnud, 11%.⁴⁴ Seega saavad toetust pigem need, kes seda vajavad, kuid teisalt jääb neist toetuseta 2/3.

73. Samuti olid tähelepanuväärsed juba toetust saanute endi hinnangud: 28% vajaduspõhist toetust saavatest üliõpilastest hindas enda majanduslikku olukorda tõesites raskustes olevaks, samas 40% toetuse saajatest tõi välja, et neil ei ole rahalisi raskusi. Toetuse saajatest 22% hindas ka enda vanemate majanduslikku olukorda heaks. Varasemast uuringust on selgunud, et paljud majanduslikult kehvast olukorrast üliõpilased jätavad toetuse taotlemata, kuna nad ei tea, kas neil on selleks õigust⁴⁵. Seega tõstatub küsimus toetuse jagamise sihipärasusest.

Kõrgkoolide endi hinnangul pole neil häid võimalusi hinnata, kes peaks vajaduspõhist eritoetust saama

74. Riigikontrollile oma kommentaari andnud kõrgkoolid leidsid paljuski samuti, et vajaduspõhise eritoetuse puhul ei ole neil võimalik saada täielikke andmeid taotleja tegeliku sissetuleku kohta. Vajaduspõhise eritoetuse jagamisel tuleb võtta arvesse lapsevanemate sissetulekut, ent need ei pruugi tegelikult last toetada. Samuti võib lühiajaline töötamine (nt suvel) näidata üliõpilase sissetulekut sellisena, et ta ei kvalifitseeru enam toetuse saajaks⁴⁶. Lisaks peaks kõrgkoolide hinnangul laiendama vajaduspõhise eritoetuse saajate sihtrühma, näiteks toetama ka erivajadusega üliõpilasi. Seetõttu puudub kindlus, et vajaduspõhine eritoetus jõuab nendeni, kes seda tegelikult kõige enam vajavad. Samas on HTM oma uuringus jõudnud järeldusele, et rahalises raskustes olijate seas on toetuse saajate osakaal suurem kui nende hulgas, kel raskusi ei ole.⁴⁷

75. HTMi sõnul on kõrgkoolidel parem ülevaade üliõpilaste tegelikust majanduslikust seisust, et selle põhjal vajaduspõhise eritoetuse väljamaksmise otsuseid teha. Kõrgkoolide sõnul on see ülesanne aga väga ajamahuks ja üliõpilaste tegelikku toetusvajadust on keeruline hinnata. Igal aastal jääb suur osa vajaduspõhisteks eritoetusteks mõeldud rahast kõrgkoolidel välja maksmata. Riigikontrolli hinnangul aitaks vajaduspõhise eritoetuse eraldamise otsuseid teha aktiivsem koostöö ja infovahetus kõrgkoolide ning kohalike omavalitsuste vahel, kuna omavalitsustel on sageli üliõpilase majandusliku tausta ja toimetuleku kohta täpsemad andmed kui kõrgkoolil.

⁴³ Praxis. [Eesti üliõpilaste eluolu 2016: rahvusvahelise üliõpilaste uuringu EUROSTUDENT VI Eesti analüüs](#). 2018, lk 99–100.

⁴⁴ Aune Valk. [Vajaduspõhine õppetoetus ja selle mõju kõrgkooliõpingutele](#). Haridus- ja Teadusministeerium, 2018, lk 11.

⁴⁵ Hanna-Stella Haaristo, Cenely Leppik. [Vajaduspõhise õppetoetuse uuring. Uuringuaruanne](#). Poliitikauuringute Keskus Praxis. 2015.

⁴⁶ Vt õppetoetuse tingimusi: õppetoetuste ja õppelaenu seadus, § 5.

⁴⁷ Aune Valk. [Vajaduspõhine õppetoetus ja selle mõju kõrgkooliõpingutele](#). Haridus- ja Teadusministeerium, 2018.

Teadmiseks, et

66% Eesti üliõpilastest käis aastatel 2016–2018 tehtud küsitluste põhjal õpingute kõrvalt tööl, neist 53% regulaarselt.

Üliõpilased töötavad peale majanduslike põhjuste ka seetõttu, et saada varane töökogemus

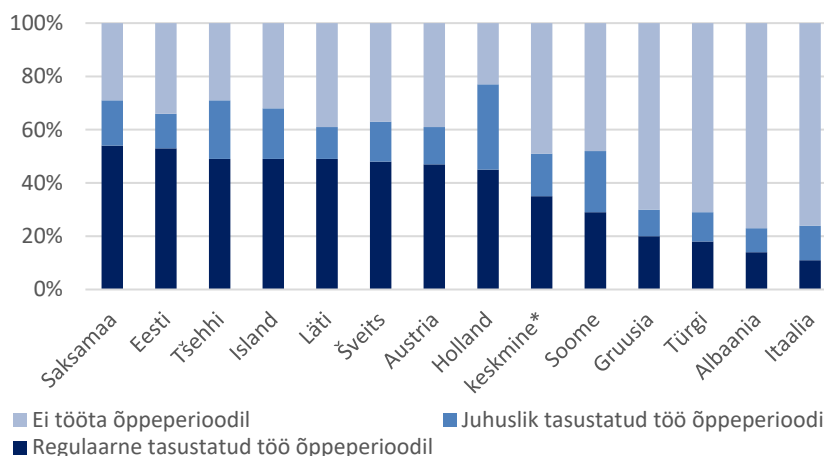
Üliõpilaste töötamine ei ole reformi järel vähenenud, kuid see ei tähenda tingimata õpingute katkestamist

76. Kõrgharidusreformiga stipendiumite ja toetuste süsteemis tehtud muudatuste üks põhjus oli HTMi hinnang, et (intensiivne) töötamine õppetöö kõrvalt tähendab õpingute venimist ja/või katkestamist. Ulatuslikumad toetused ja stipendiumid koos nõudega, et üliõpilane saab õppida tasuta vaid siis, kui läbib õpingud ettenähtud ajaga, pidi üheaegselt nii võimaldama kui ka survestama õpingutele keskendumist.

77. Uuringud^{48, 49} näitavad, et tasuta õppele ning muudetud stipendiumikorraldusele vaatamata ei ole kõrgharidusreformi järel Eesti üliõpilaste töötamine oluliselt vähenenud. Seejuures on kõrgharidusreformi järel elamiskulude katmisvajaduse kõrval vähemalt sama oluliseks töötamise põhjuseks saanud soov omandada töökogemus.

78. 2013. aastal üliõpilaste seas tehtud küsitluse kohaselt töötas regulaarselt 50% ja aastatel 2016–2018 53% üliõpilastest. Töötavate üliõpilaste osakaal tervikuna (66% aastatel 2016–2018)⁵⁰ on püsinud samana viimased 10 aastat.⁵¹ Rahvusvahelises võrdluses on uuringuga hõlmatud riikidest püsivalt töötavaid üliõpilasi Eestist rohkem ainult Saksamaal (vt joonis 10)⁵². Üliõpilaste töötamise poolest on Eesti teiste riikidega võrreldes olnud esimeste seas sõltumata majanduse olukorrast.

Joonis 10. Üliõpilaste töötamine õppeperioodil aastatel 2016–2018 tehtud küsitluste põhjal (rahvusvaheline võrdlus)



Allikas: Riigikontroll rahvusvahelise Eurostudenti VI uuringu põhjal. Joonisel on valik riike. Joonisel kajastatud „keskmine“ on kõikide uuringuga hõlmatud riikide, mitte pelgalt joonisele mahtunud riikide keskmine.

79. Õppe- ja töötundide võrdluses ei ole Eurostudenti VI uuringu andmetel aga õppetöö selle tõttu kannatanud: õppele kuluv aeg ei ole

⁴⁸ Praxis. [Eesti üliõpilaste eluolu 2016: rahvusvahelise üliõpilaste uuringu EUROSTUDENT VI Eesti analüüs](#). 2018, lk 99–100.

⁴⁹ Marianne Leppik. [Kutse- ja kõrghariduse lõpetanute edukus tööturul](#). Haridus- ja Teadusministeerium, 2016.

⁵⁰ Praxis. [Eesti üliõpilaste eluolu 2016: rahvusvahelise üliõpilaste uuringu EUROSTUDENT VI Eesti analüüs](#). 2018, lk 99–100.

⁵¹ Eurostudenti V ja VI analüüsi meetodika on veidi erinev, mistõttu ei ole võimalik täpseid võrdlusprotsente välja tuua, küll aga on töökogemuse omandamise soov esimene põhjus, kui arvestada väitega enamasti ja täiesti nõustunud küsitletuid.

⁵² German Centre for Higher Education Research and Science Studies. [Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. Eurostudent VI 2016–2018. Synopsis of Indicators](#). 2018.

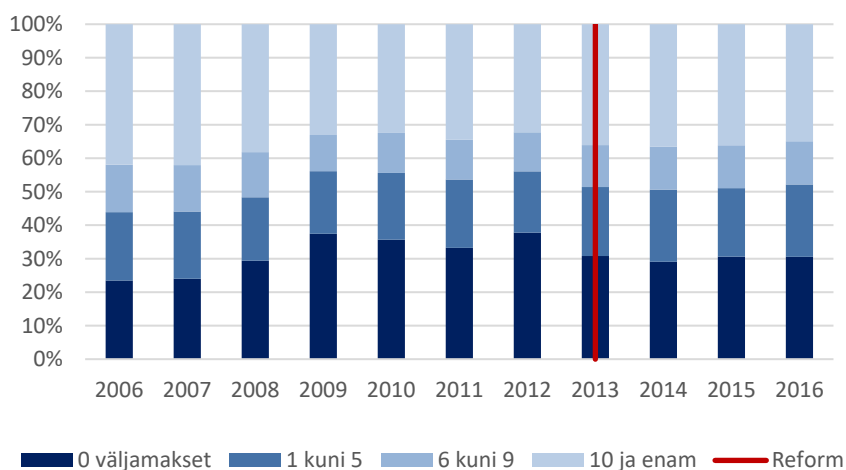
reformi järel muutunud – 19 tundi auditoorset ning 14–15 tundi iseseisvat õppetööd nädalas üliõpilase kohta keskmiselt. Küll aga on vähenenud nädalas töötatud tundide arv keskmiselt 26 tunnilt 24-le. Mittetöötavad üliõpilased pühendavad võrreldes töötavate üliõpilastega õppimisele keskmiselt 6 tundi nädalas rohkem. Eurostudenti VI uuringu käigus ilmnes ka muutus üliõpilaste hoiakutes: kui enne reformi pidas töötavatest üliõpilastest oma peamiseks tegevuseks õppimist 61%, siis 2016. aastal juba 81% üliõpilastest.⁵³

80. Kuna üks kõrgharidusreformi lähtekoht oli, et üliõpilaste töötamine segab märkimisväärselt õpinguid, analüüsis Riigikontroll, kuidas on muutunud üliõpilaste töötamise intensiivsus ning kas töötavate üliõpilaste seas on õppetöö katkestanud rohkem kui mittetöötavate seas (vt metoodikat täpsemalt osast „Auditi iseloomustus“).

81. Analüüsi tulemused näitasid, et aastatel 2006–2016 on osakaal üliõpilastest, kes pole õppeperioodi jooksul (septembrist juunini)⁵⁴ ühtegi palgaväljamakset saanud, püsinud vahemikus 23–38%. Keskmiselt on ca 70% üliõpilastest teinud õpingute ajal tasustatavat tööd.

82. Töötamise intensiivsuse näitajaks võttis Riigikontroll palga väljamaksete arvu õppeperioodi jooksul (septembrist juunini). Selgus, et 2016. aastal oli ca 35% üliõpilastest saanud õppeaasta jooksul 10 või enam palgaväljamakset. 22% üliõpilastest oli saanud 1–5 väljamakset ning 13% vahemikus 6–9 väljamakset (vt joonis 11).

Joonis 11. Üliõpilaste jaotus töötasu väljamaksete arvu järgi õppeperioodil ajavahemikul 2006–2016



Allikas: Riigikontroll Eesti Hariduse Infosüsteemi ning Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal

83. Väljamaksete arv viitab, et üha enam tudengeid käib õpingute kõrvalt tööl ja/või töötab intensiivsemalt. Aastatel 2012–2016 on 38%-lt 31%-le vähenenud nende üliõpilaste osakaal, kes õppeaastal töötasu ei saanud, ning 3 protsendi võrra on kasvanud 10 ja enam väljamakset saanute osakaal.

⁵³ Praxis. [Eesti üliõpilaste eluolu 2016: rahvusvahelise üliõpilaste uuringu EUROSTUDENT VI Eesti analüüs](#). 2018.

⁵⁴ Õppeaasta kestus on sõltuvalt aastast ja koolist üldiselt 1. septembrist 31. augustini, kuid siin on arvestatud reaalset akadeemilise töö toimumise aega, eeldades, et suvekuudel töötamine õppimist ei sega.

Pigem kehtib põhimõte: kes palju teeb, see palju jõuab

84. Analüüs näitas, et töötavate üliõpilaste katkestamise määr on suurem rühmades, kus palga väljamakseid õppeperioodil on vahemikus 2–7⁵⁵. Seega ei tähenda intensiivsem töötamine tingimata seda, et üliõpilane kooli pooleli jätab (vt tabel 3).

Tabel 3. Õpingud katkestanud üliõpilaste töötamine õppeaasta õppeperioodil (väljamaksete arvu järgi)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0	14%	14%	12%	13%	13%	15%	11%	15%	16%	15%	14%
1	12%	12%	11%	12%	12%	12%	13%	12%	12%	13%	14%
2	22%	24%	19%	22%	19%	24%	26%	28%	29%	27%	26%
3	20%	21%	18%	20%	22%	26%	21%	21%	26%	23%	24%
4	20%	20%	19%	16%	18%	18%	18%	22%	22%	22%	21%
5	21%	19%	19%	19%	19%	23%	23%	22%	21%	21%	21%
6	28%	26%	21%	22%	23%	27%	33%	35%	35%	38%	39%
7	22%	21%	23%	25%	23%	26%	23%	27%	33%	29%	23%
8	21%	19%	15%	17%	16%	20%	21%	16%	19%	20%	16%
9	16%	18%	14%	14%	14%	15%	15%	16%	14%	16%	11%
10	15%	14%	13%	13%	12%	14%	13%	13%	16%	16%	11%

0–10 rea ees näitab palgaväljamaksete hulka õppeaasta jooksul, 10 hulgas on 10 ja enam väljamakset saanud.

Allikas: Riigikontroll Eesti Hariduse Infosüsteemi ning Maksu- ja Tolliamet andmete põhjal

85. Samas tuleb meeles pidada, et kõrgkoolidesse vastuvõetute seas on üha rohkem inimesi, kellel on juba varasem töökogemus ja kes tulevad õppima töö kõrvalt, mitte ei hakka töötama õppimise kõrvalt. Kui 2012. aastal oli nende osakaal ca 39%, siis 2016. aastal oli see näitaja 42%. Varem töötanud inimeste vastuvõtu määra mõjutavad ka majanduskonjunktuur ning kõrgkooli astujate vanuselise jaotuse muutus. Kõrgkooli jõuab rohkem 20+ vanuses inimesi ning see on pannud ka koole oma õppetööd vastavalt muutma.

„Peame arvestama, et õpilane käib tööl. Ja kui ta ei saa tööl käia, siis ta katkestab.“

Allikas: kõrgkooli vastus Riigikontrollile

86. Kuna õppimise kõrvalt töötamise trend pole vähenenud ka tingimustes, kus eestikeelse täiskoormusel kõrghariduse omandamine on tasuta ja stipendiumeid ning toetusi on suurendatud, siis on katkestamise edasiseks vähendamiseks ja lõpetajate osakaalu kasvatamiseks oluline pöörata tähelepanu paindliku õppe võimaldamisele. Paindlikuma õppe kättesaadavamaks tegemine ehk kõrgharidusreformiga karmistatud osakoormusõppe tingimuste mõningane leevendamine võib soodustada õppima asumist nende seas, kes sooviksid kõrgharidust omandada, aga täiskoormusega seda teha ei jõua. Ühtlasi soodustaks see õpingute jätkamist nende seas, kes on otsustanud osakoormuse kasuks, ent katkestavad siiski õpingud.

87. Kehtiv süsteem, kus eestikeelne täiskoormusel õpe on tasuta, motiveerib sisseastujaid täiskoormuse kasuks otsustama ka siis, kui see ei

⁵⁵ Vaadatud on katkestamisi samal õppeaastal töötanute seas.

tundu tegelikult jõukohane. Osakoormusesse langemisel rakendavad ülikoolid oma seadusejärgse õiguse kohaselt trahviraha sooritamata jäänud ainepunktide eest ning küsivad õppemaksu ka edasise osakoormusega õppimise eest (v.a mõnel õppekaval, kus neil on lubatud seda mitte küsida). Osakoormusega õppival üliõpilasel tekib seega arvestatav rahaline kohustus, kuna kõrgharidusreformi järel peab osakoormusega õppides sooritama iga õppeaasta lõpuks kumulatiivselt 50–75% õppekava mahust. Lisaks ei ole osakoormusega õppival üliõpilasel võimalik taotleda stipendiumit, toetust ega toitjakaotuspensionit.⁵⁶

88. Kui täiskoormusega õppijate seas on õpingud katkestanute osakaal kõrgharidusreformi järel kahanenud, siis osakoormusega õppijate puhul on katkestamise osakaal kasvanud 28%-lt 2012/2013. õppeaastal 34%-le 2017/2018. õppeaastal. Katkestamise vähendamine oli üks probleeme, mida kõrgharidusreform lahendada püüdis, aga kehtivate osakoormusõppe tingimuste juures liigub tendents vastupidises suunas.

89. HTMi kõrgharidusse eraraha kaasamise analüüsis⁵⁷ on välja toodud, et kõrgkoolid kasutavad vähe oma võimalusi lisaraha teenida, aga mõõnab, et tasuta õpet piiramata on nõudlus tasulise õppe järele väike. Osakoormusega õppe pakkumine on muu hulgas üks võimalus eraraha kaasata ning see sihtrühm on täiskoormusel õppijatest profiililt üsna erinev.⁵⁸ Osakoormusega õppijate osakaal on pärast kõrgharidusreformi vähenenud (14,7%-lt 2012/2013. õppeaastal 11,9%-le 2015/2016. õppeaastal), ent selle õppevormi kättesaadavamaks muutmine võib aidata soovijatel kõrgharidusõppesse jõuda.

90. Kokkuvõtvalt nähtub Riigikontrollile, et kõrgharidusreformi järel on paranenud üliõpilaste püsimine kõrgkooli ettenähtud õppetempos (v.a doktoriõpe) ning õpingute katkestamine on vähenenud. Õppesoorituse poolest eristuvad positiivselt stipendiumite ja toetuste saajad. Õpingute kõrvalt töötamine pole küll vähenenud, kuid andmetest lähtudes ei saa kinnitada, et see oleks viinud enamate katkestamiseni. Samas on vähenenud osakoormusega õppijate osakaal, kuid õpingute katkestamine on nende seas kasvanud.

91. Riigikontrolli hinnangul on soovitud tulemuse (2020. aastaks katkestanute osakaal väiksem kui 15%⁵⁹) saavutamiseks vaja edasist tööd katkestamiste vähendamiseks. Kuna reform ei toonud endaga kaasa loodetud olukorda, kus üliõpilased keskenduvad ainult õpingutele, on oluline kaaluda, kuidas saaks paremini töötamist ja õppimist ühildada, sh seda, kas osakoormusega õppimise praegused tingimused on otstarbekad.

92. Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile: analüüsida, kas see, kui riik hüvitab osakoormusega õppivatele üliõpilastele pärast lõpetamist (osaliselt) õppemaksu, suurendaks kõrghariduse ligipääsetavust ja soodustaks õpingute lõpetamist eelkõige kasvava

⁵⁶ Riikliku pensionikindlustuse seadus, § 20 lg 2.

⁵⁷ Haridus- ja Teadusministeerium. [Analüüs ja ettepanekud eraraha kaasamisest kõrgharidusse](#). 2016.

⁵⁸ Praxis. [Eesti üliõpilaste eluolu 2016: rahvusvahelise üliõpilaste uuringu EUROSTUDENT VI Eesti analüüs](#). 2018.

⁵⁹ Haridus- ja Teadusministeerium. [Haridus- ja Teadusministeeriumi valdkondade arengukavade 2017. a tulemusaruanded](#). 2018.

tööjõuvajadusega, aga kahaneva vastuvõtuga õppekavagruppides. Vajaduse korral sätestada lisatingimused, mis suunaksid üliõpilasi eelistama õppimise jätkamist täiskoormusega;

Haridus- ja teadusministri vastus: kõrgharidusreformi eesmärk oli tagada eestikeelsel õppekaval täiskoormuses tasuta õppimine eelkõige õppijale, kes õpib vastaval kõrgharidusastmel esimest korda. Osakoormuses õppe eest anti kõrgkoolidele õigus nõuda õppekulude hüvitamist, eeldades, et osakoormuses õppe valivad eelkõige töötavad inimesed, kellele õppekulude osaline hüvitamine võiks olla jõukohane. Õppetasu küsimine osakoormuses õppijalt on üks väheseid võimalusi kõrgkoolil täiendava tulu teenimiseks.

Haridus- ja teadusministril on võimalik vastavalt seadusele (KHaS, § 43 lg 3 p 2) leppida halduslepingus kokku erandid, mille kohaselt kõrgkoolil ei ole õigust nõuda õppijalt õppekulude hüvitamist. Senistes halduslepingutes on näiteks kokku lepitud, et õpetaja tasemeõppe õppekavadel ning õendusteaduse magistriõppe õppekaval võib läbi viia ainult osakoormusega õpet, kuid nendel õppekavadel õppijatelt ei ole ülikoolil õigust nõuda õppekulude hüvitamist. Lisaks on võimalus tervise õppesuunal ning õpetajakoolituse õppekavadel õppekulud hüvitamata asuda õppima üliõpilastel, kes asuvad samal kõrgharidusastmel õppima teist korda. Täiendavate erandite kokku leppimine eeldab ka täiendavat riigipoolset rahastamist.

Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: luua ühtsed põhimõtted, mille alusel saaksid kõrgkoolid vajaduspõhise eritoetuse taotlenute (majandusliku olukorra) kohta kohalikult omavalitsuselt täpsustavaid vajalikke andmeid küsida. See võimaldaks vajaduspõhise eritoetuse sihipärasemat kasutamist;

Haridus- ja teadusministri vastus: vajaduspõhise eritoetust on õigus saada tudengil, kelle vajaduspõhise toetuse taotlus on tagasi lükatud põhjusel, et tema keskmine sissetulek ületas vajaduspõhise õppetoetuse saamiseks kehtestatud ülemmäära. Eritoetuse saamise tingimused kehtestab kõrgkool, sest temal on riigist oluliselt parem ülevaade oma tudengkonnas ja selle vajadustest. HTM ei pea täiendavate põhimõtete riiklikku kehtestamist lahenduseks, sest vajadusel saab ka kehtivas õigusruumis kõrgkool paluda üliõpilaselt erinevaid tõendeid halvenenud majandusliku olukorra kohta.

Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: kaaluda vajaduspõhise eritoetuse (eraldamata jäänud osa) laiendamist sihtrühmadele, kelle vajadused on teada, aga tänased toetused ei kata õppimisega seotud kulusid (nt erivajadusega üliõpilased).

Haridus- ja teadusministri vastus: ettepanekut eritoetuse eraldamata jäänud osa arvelt täiendavaid kohustusi võtta ning laiendada toetuse kasutamise otstarvet nt erivajadustega tudengite toetamisele, ei ole põhjendatud, sest erivajadustega tudengite õpingute toetamiseks on eraldi stipendium. 2018. aastal erivajadustega tudengitele mõeldud stipendiumi taotlemisel paindlikkust, võimaldades taotleda mitme kuu toetust korraga ning hindame erinevate toetuste mõju ja taotlemise protseduure ning tingimusi, et muuta taotlemine sihtrühma jaoks võimalikult lihtsaks.

Riigikontrolli kommentaar: vajaduspõhise eritoetuse jagamine on kõrgkoolide ülesanne, aga kui püsib olukord, kus vajaduspõhise eritoetuse raha jääb üle, kuid samas jääb selle toetuse sihtrühm rahata⁶⁰, siis tasub kaaluda täiendavate põhimõtete kehtestamist, et see eritoetus jõuaks sihtrühmani. Erivajadustega tudengite õpingute toetamiseks on küll eraldi stipendium, aga juhul kui vajaduspõhise eritoetuse raha jääb siiski täies mahus kasutamata, võiks kaaluda selle suunamist kas erivajadusega õppijate või teiste sihtrühmade toetamiseks, kellele mõeldud toetused ei ole piisavad.

Kõrgkoolid on reformi järel muutunud rahvusvahelisemaks

Eestis õpib rohkem välisüliõpilasi ja välismaal täiendab end lühiajaliselt rohkem Eesti üliõpilasi

Teadmiseks, et

välisüliõpilaste vastuvõtt ajavahemikul 2012–2018 on kolmekordistunud. Õppeaastal 2018/2019 õpib Eesti kõrgkoolides 5047 välisüliõpilast.

93. Kõrgharidusreformiga alustades toetus HTM juba varasemale seisukohale, mille kohaselt on Eesti kõrgharidussüsteemi konkurentsivõime ja elujõulisuse üks mõõdupuu see, kui palju välisüliõpilasi soovib end Eestis harida ning kui paljud Eesti üliõpilased käivad kogemusi ja teadmisi hankimas välismaal.

94. Eestis osaleb lühiajalisel õpirändel oodatust palju vähem üliõpilasi (2018. aastal 3,4% eesmärgiks seatud 10% asemel) ning HTM toob selle välja kui areneva, aga edasist tähelepanu vajava suuna. Välisüliõpilaste keskmist osakaalu (11%) ning nende rakendumist Eesti tööturul pärast õpinguid (26%) loodab HTM samuti kasvatada. Selle motiveerimiseks seadis riik aastal 2017 kõrgkoolide rahvusvahelistumise ka kõrgkoolide rahastamise kriteeriumiks.⁶¹

Teadmiseks, et

kõrgharidusasutuste koostööplatvorm „Study in Estonia“ on üks Eesti kõrghariduse nähtavamaks muutmise viise rahvusvahelisel tasandil.

95. Riigikontrollile esitatud andmed näitavad, et pärast kõrgharidusreformi on välisüliõpilaste osakaal Eesti avalik-õiguslikes ülikoolides ja riigi kõrgkoolides hüppeliselt kasvanud. Kui aastal 2012 moodustasid vastuvõetud üliõpilastest välismaalased ca 3%, siis 2018. aastal oli nende osakaal 13%. 2012. aastal astus kõrgkooli ca 450 välisüliõpilast, 2018. aastal 1500 üliõpilast.

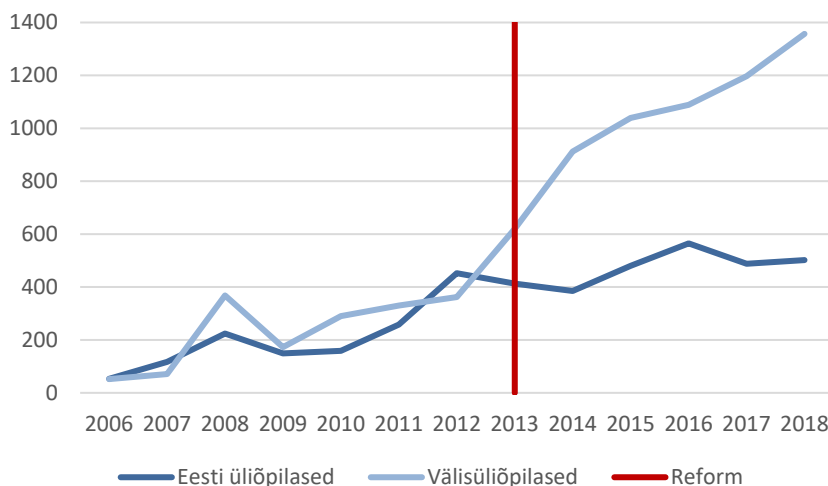
Avatud on hulgaliselt uusi ingliskeelseid õppekavu – nende järgi õppivatest üliõpilastest on 70% välismaalased

96. Välismaalastest üliõpilaste arvu kasvule on kaasa aidanud täiendavate ingliskeelsete õppekavade avamine kõrgkoolides pärast kõrgharidusreformi. Suurem osa inglise õppekeelega üliõpilastest on välisüliõpilased (2017. aastal üle 70%) ning nende kasvav vastuvõtt on vähemalt mingil määral suutnud kompenseerida Eesti gümnaasiumilõpetajate arvu vähenemist (vt joonis 12).

⁶⁰ Vt täpsemalt nt Praxis. [Eesti üliõpilaste eluolu 2016: rahvusvahelise üliõpilaste uuringu EUROSTUDENT VI Eesti analüüs](#). 2018.

⁶¹ Näitajate „Välisriigis õppinud või praktilal käinud üliõpilaste osakaal õppeasutuse kõigist üliõpilastest“ ning „Välisüliõpilaste osakaal õppeasutuse kõigist üliõpilastest“ alusel jagatakse ülikoolidele kokku 20% tulemusrahastuse fondist. Alates aastast 2020 arvestatakse välisüliõpilastest õppijate osakaalu asemel lõpetanud välisüliõpilaste osakaalu, mis määrab 10% tulemusrahastusest.

Joonis 12. Inglise õppekeelega õppekohtadele aastatel 2006–2018 vastu võetud Eesti ja välisüliõpilaste arv



Allikas: Riigikontroll Eesti Hariduse Infosüsteemi andmete põhjal

97. Ajavahemikul 2013–2018 on lisandunud 58 ingliskeelset õppekava. Kokku oli 2018. aasta seisuga ingliskeelseid õppekavu 76 ning 2/3 neist on avatud pärast kõrgharidusreformi (vt tabel 4).

Tabel 4. Ingliseelsete õppekavade arv Eesti kõrgkoolides aastal 2018

Kõrgkool	I õppeaste (avatud 2013)	II õppeaste (avatud 2013)	Kokku (avatud 2013)	Kokku (sh enne 2013 avatud)
Tallinna Tehnikaülikool	2	9	11	19
Tartu Ülikool	1	16	17	23
Tallinna Ülikool	2	11	13	19
Eesti Kunstiakadeemia	1	4	5	7
Eesti Maaülikool	0	3	3	3
Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia	0	2	2	5
KOKKU	6	45	51	76

Allikas: kõrgkoolide vastused Riigikontrolli ankeetküsitlusele; kõrgkoolide 2018. aasta sisseastumiseks avatud õppekavad

Ingliskeelsete õppekavade populaarsus kasvab

Hariduse inglise keeles pakkumine on kõrgkooli väheseid võimalusi ise tulu teenida

98. Ingliseelsete õppekavade järele on huvi ja nõudlus kasvanud. Samal ajal, kui kõrghariduses on üldine kandideerijate ja sisseastujate arv kahanenud, on ingliskeelsete õppekavade populaarsus kasvanud. Näiteks I õppeastmel on avalduste arv aastatel 2013–2017 kasvanud 427-lt rohkem kui 1100-le, II õppeastmel 763-lt 2370-le, täidetud õppekohtade arv on I õppeastmel kasvanud 260-lt 530-le, II õppeastmel 232-lt 665-le.

99. Ingliseelsete õppekavade avamine ja välisüliõpilaste vastuvõtt tähendab kõrgkoolile muu hulgas võimalust tasuta kõrghariduse tingimustes raha teenida. Kui 2013. aastast ei olnud ülikoolidel enam üldjuhul võimalik küsida eestikeelse õppe eest õppemaksu, jäi see võimalus võõrkeelsete õppekavade puhul alles.

Kõrgkoolid pakuvad ingliskeelset õpet siiski ka tasuta

100. Riigikontrolli ankeetküsitluse vastustest nähtub, et mitmete kõrgkoolide sõnul katavad nad ingliskeelsete õppekavade õppetasust ka osaliselt eestikeelse õppe pakkumise kulusid, mida riigi rahastus piisaval määral ei võimalda. Siiski, nagu välisüliõpilaste õppimise ja õpetamise uuringust⁶² selgub, ei kata enamiku ingliskeelsete õppekavade puhul välisüliõpilastelt saadav tulu nende õppekavade kulusid täiel määral ning ülikoolid doteerivad nende õppekohtade loomist teadus- ja arendustegevuse arvelt.

101. Kuigi ingliskeelsed õppekavad on valdavalt tasulised, pakuvad mõned ülikoolid⁶³ ingliskeelset õpet ka üliõpilasele tasuta ehk on loonud sihtstipendiumid. Riigikontrolli ankeetküsitluse vastustest selgus, et Tallinna Tehnikaülikool on võtnud suuna pakkuda ingliskeelsete õppekavade järgi õppijatele sihtstipendiumit enamikul IT- ja tehnikaerialadel, mille spetsialistide järele on vajadus kasvanud, ent kohalike üliõpilaste huvi on samas vähenenud. Tartu Ülikool näeb vajadust sihtstipendiumeid aga I õppeastmel vähendada ja need jätta II õppeastmel alles õppekavadel, kus ingliskeelne õpe on eriala arenguks vajalik ja/või mille välismaalastest lõpetajad jäävad suuremal määral Eesti tööturule.

102. Üldiselt on sihtstipendiumit maksvad ülikoolid arvamusel, et stipendiumite kogumahtu tuleb järk-järgult vähendada, sest see pole pikemas perspektiivis jätkusuutlik õppetegevuse rahastamise viis. Üks võimalus välistudengite õpetamise tegelikke kulusid katta on rakendada ülikooliseadusega (ÜKS, § 13³ lg 4) kõrgkoolidele antud võimalust küsida õppemaksu sellises summas, mis kataks õppekoha kulusid vastaval õppekaval. Samas on oluline jälgida, et õppemaksu suurus ei vähendaks välistudengite motivatsiooni Eesti kõrgkoolidesse õppima asuda.

Välismaalastest IKT üliõpilastest jäävad Eestisse enam kui pooled ning leiavad kiiresti töö

103. Avalikkuses on tõusnud küsimus selle kohta, kui paljud välisüliõpilastest jäävad elama ja tööle Eestisse. HTMi analüüsi⁶⁴ alusel jäi 2016. aasta andmetel Eestisse tööle 26% välisüliõpilastest. Viimastel aastatel on aina enam välistudengeid, kellele ülikool on eraldanud riigilt laekunud tegevustoetusest sihtstipendiumit ehk vähendanud õppemaksukohustust, muu hulgas selleks, et soodustada nende Eestisse tööle jäämist. Kõrgkoolide hinnangul ei ole see aga pikaajaline lahendus, sest raha ei jätku. Üliõpilaste Eestisse tööle jäämiseks ei ole aga soodustavaid riiklikke meetmeid rakendatud.

104. Näitajate poolest eristub IKT-valdkond, kus Eestisse jäävad tööle rohkem kui pooled siin lõpetanutest ning 83% siia jäänutest leiab töö kuu jooksul pärast lõpetamist (2016. aastal oli see näitaja 53%). Uuringu kohaselt tahaks enam välisüliõpilasi Eesti tööturule jääda⁶⁵, kuid peamine takistus on keeleoskuse puudumine. Ka välisüliõpilased ise on vilistlasuuringus välja toonud vajaduse õpetada eesti keelt õppekava osana rohkem.⁶⁶ Halduslepingutes on alates 2019. aastast ülikool ja HTM

⁶² Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuur. [Välisüliõpilaste õppimine ja õpetamine Eesti kõrgkoolides. Hindamisaruanne](#). 2019.

⁶³ Suuremal määral Tartu Ülikool ja Tallinna Tehnikaülikool, vähesemal määral ka Eesti Maaülikool ning Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia.

⁶⁴ Marianne Leppik. [Kutse- ja kõrgharidusõpingud lõpetanute edukus tööturul 2017](#). Haridus- ja Teadusministeerium, 2019.

⁶⁵ Tartu Ülikooli 2017. aastal korraldatud välisüliõpilaste küsitluse alusel 41%.

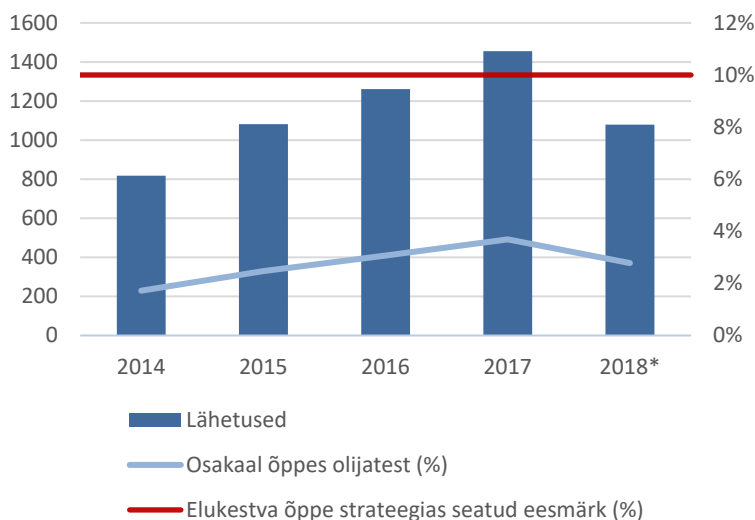
⁶⁶ Haridus- ja Teadusministeerium. [Haridus- ja Teadusministeeriumi valdkondade arengukavade 2017. a tulemusaruanded](#). 2018, lk 98.

Varasemast rohkem Eesti üliõpilasi täiendab end välismaal

leppinud kokku välisüliõpilastele eesti keele õpetamise kohustuses, mis on tervitatav, sest võimaldab paljudel suurema tööjõuvajadusega erialade lõpetajatel paremini Eesti tööturul rakendust leida.

105. Eestist välismaal õppimas käinud üliõpilaste kohta on täielikud andmed alates aastast 2014 ja neist nähtub, et ajavahemikul 2014–2017 on välismaal (lühiajaliselt) õppimas käinute arv aastas kasvanud 800-lt 1400-le (vt joonis 13).

Joonis 13. Välismaal õppimas käinud Eesti üliõpilaste arv aastatel 2013–2018*, nende osakaal õppivatest Eesti tudengitest ning elukestva õppe strateegias seatud eesmärk välismaal õppimas käijate osakaalu kohta



* Eesti Hariduse Infosüsteemi andmed on täielikult alates aastast 2014; 2018. aasta andmed ei ole samuti täielikud, kuna 2018/2019. õppeaasta pole veel lõppenud. Andmed on esitatud astronoomilise aasta, mitte õppeaasta kaupa.

Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem

106. Lühisajalises õpirändes osalemise osakaal on kasvanud 1,4%-lt 2015. aastal⁶⁷ 3,4%-ni 2018. aastal. Tendents on paranenud, kuid eesmärk⁶⁸ saavutada 2018. aastaks osakaal 10%, ei täitunud. Eurostudenti VI uuringu andmetel on aga üliõpilaste kavatsus välismaal õppida vähenenud. 2013. aastal plaanis õpingute ajal lühikeseks ajaks välismaale õppima minna 46%, 2016. aastal aga 34% uuringus osalenutest. Peamise probleemkohana toovad üliõpilased välja rahastust ja eemalolekut lähedastest, üha enam ka muret ka selle pärast, kas välismaal läbitud kursusi Eestis arvesse võetakse.⁶⁹ Õpirände soodustamisel on oluline ka kõrgkoolide roll, millele on suuremal määral tähelepanu pööratud kõrgkoolidega sõlmivates halduslepingutes. Loodud on ka täiendavaid rahastusvõimalusi Erasmus jt programmide kaudu, Erasmus programmi rahastus üliõpilase kohta ei ole siiski kasvanud.

107. Kokkuvõtvalt järeldub andmetest, et kõrgkoolid on kõrgharidusreformi järel muutunud rahvusvahelisemaks. Märkimisväärselt palju on avatud võõrkeelseid õppekavu, mis on toonud

⁶⁷ Alates 2015 toimus mobiilsuse arvestamise meetodikas muutus: arvestatakse isikuid, mitte mobiilsussündmusi.

⁶⁸ Sätestatud elukestva õppe strateegia kõrgharidusprogrammis: Haridus- ja Teadusministeerium. [Kõrgharidusprogramm 2017-2020](#).

⁶⁹ Praxis. [Eesti üliõpilaste eluolu 2016: rahvusvahelise üliõpilaste uuringu EUROSTUDENT VI Eesti analüüs](#). 2018, lk 100.

kaasa Eesti kõrgkoolides õppivate välisüliõpilaste kolmekordistumise pärast reformi. Ka Eesti üliõpilased käivad varasemast enam ennast täiendamas välismaal, kuid nende osalus õpirändes jääb alla loodetud taseme. Välismaalastest kõrgkoolilõpetanute Eestisse tööle jäämise toetamiseks on alates 2019. aastast kõrgkoolidel kohustus pakkuda neile õppekava osana ka eesti keele ja kultuuri õpet, kuid muus osas olulisi samme nende Eestisse tööle jäämise nimel pole astunud.

108. Kõrgharidusreformi järel on rahvusvahelistumise trend liikunud küll positiivses suunas, kuid Riigikontrolli hinnangul on oluline edaspidi leida võimalusi, kuidas suunata rohkem välistudengeid õpingute järel Eestisse tööle asuma. Seejuures tuleb veenduda, et võõrkeelse õppe pakkumise vajadus ei oleks tingitud eestikeelse õppe riiklikust alarahastamisest (vt lähemalt järgmisest peatükist). Eesti tudengite välismaal õppimise soodustamiseks on muudatusi tehtud, kuid tuleb jälgida, kas need toovad soovitud tulemust.

109. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: et soodustada välisüliõpilaste Eestisse tööle jäämist, kaaluda võõrkeelse õppe läbinud välisüliõpilastele õppemaksu osalist või täielikku hüvitamist, kui nad on Eestis töötanud teatud ajaperioodi. Vajaduse korral diferentseerida õppemaksu hüvitamine, lähtudes valdkondlikust tööjõuvajadusest.

Haridus- ja teadusministri vastus: välisüliõpilaste Eestisse tööle jäämise peamiseks takistuseks on välisüliõpilaste vähene eesti keele oskus ning tööandjate vähene valmisolek pakkuda välisüliõpilastele praktikakohti, mis looks eelduse hilisemale töösuhtele. Õppemaksu osaline või täielik hüvitamine ei pruugi kuigivõrd mõjutada Eestisse tööle jäämist. Ülikoolidega sõlmitud halduslepingutes oleme kokku leppinud välisüliõpilastele eesti keele ja kultuuri õpetamises vähemalt 6 EAP ulatuses ning täiendavate meetmetega soodustame praktikakohtade leidmist välistudengitele. Lisaks õppemaksu hüvitamise kaheldavale mõjule tähendaks see ka tasuta kõrgharidusõppe võimaluste laiendamist, milleks kõrghariduse tänase rahastamise mahu juures puuduvad võimalused. Õppemaksu määra ingliskeelsetel õppekavadel õppimiseks kehtestab ülikooli nõukogu (ülikooliseadus, § 13³ lg 4) ning vastava õppemaksu suuruse ja diferentseerimise kohta ei ole riik kehtestanud mingeid piiranguid.

Kõrgharidusreformiga võttis riik vastutuse kõrgkoolide ülalpidamise eest, kuid pole selge, kas riigi rahastamine on piisav

110. Kõrgharidusreformiga taotletavaid muutusi hariduse kättesaadavuses ja kvaliteedis pidid olulise tegurina esile kutsuma ja kõrgkoolide motiveerima uuendused kõrgkoolide rahastamispõhimõtetes.

111. Reformieelsel ajal rahastas riik kõrgkooli riikliku koolitustellimuse (RKT) alusel, millega sooviti sisuliselt tellida kõrgkoolidelt kindlal arvil kindlate õppetasete ja valdkondade lõpetajaid. Kõrgharidusreformi seadustanud õigusakti seletuskirja kohaselt polnud RKT süsteem aga edukalt toimiv ei õppeasutuste, riigi ega üliõpilaste jaoks. Seletuskirjas tuuakse ühe probleemina, et kõrgkoolid ei suuda RKT-d täita – näiteks

Kõrgkoolid ei suutnud reformieelset riiklikku koolitustellimust täita

2008/2009. õppeaastal jäi tulemuslepingute aruannete põhjal tellimus täitmata mahus ca 21 miljonit eurot⁷⁰.

112. Kõrgkoolide vastutuse ja motiveerituse suurendamiseks otsustas riik minna kõrgharidusreformiga riikliku koolitustellimuse süsteemilt üle tegevustoetuse süsteemile ja kolmeaastastele halduslepingutele. Uue korra kohaselt peavad ülikool ja valdkonna eest vastutav minister sõlmima kolmeks aastaks halduslepingu⁷¹. Leping sõlmimisel tuleb seaduse kohaselt lähtuda ülikooli missioonist, eesmärkidest ja ülesannetest, kuid ka riigi vajadustest. Halduslepingu täitmiseks sõlmitakse lisaks igal aastal rahastamise kokkulepe (vt täpsemalt lisast A). Erinevalt riikliku koolitustellimuse süsteemist on kõrgkool vabam ise otsustama, kui palju ja mis õppekavadel ta üliõpilasi vastu võtab, kuid sellest sõltub teataval määral kõrgkooli rahastamine.

Alates 2017. aastast koosneb riigi eraldi kõrgkoolile 80% ulatuses baasrahastusest ja 20% ulatuses tulemusrahastusest

113. Kuigi muudatused rahastamises toimusid 2013. aastal, nähti ette, et täies mahus rakendub uus rahastamiskord 2016. aastal. Tegelikult see sel kujul ei rakendunudki. 2017. aastal jõustus uus rahastamiskord, mille kohaselt kõrgkoolidele eraldatav tegevustoetus koosneb 80% ulatuses baasrahastusest ning 20% ulatuses tulemusrahastusest (loe lähemalt kõrgkoolide rahastamissüsteemis tehtud muudatuste ja kronoloogia kohta lisast A).

Teadmiseks, et

sihtotstarbelise toetusena on näiteks ülikoolidele eraldatud raamatukogu tegevustoetust, et pakkuda juurdepääsu õppeinfole ja teavikutele, toetada õppetööd ja elukestva õppe põhimõtteid.

114. Lisaks tegevustoetusele eraldatakse riigieelarvest vajaduse korral ka sihtotstarbelist toetust, võimaldades nii lisarahastamist, lähtudes muudest riiklikest prioriteetidest. Samuti, ehk kõige olulisema küsimusena tuli leida lahendus, milline on kõrgkoolidele vajalik riigieelarveline rahastus olukorras, kus suur osa üliõpilastest ei pea enam õpingute eest tasuma.

Puudub finantsmudel, mis annaks ülevaate, kas kõrghariduse rahastamine on jätkusuutlik

115. Kõrgharidusreformiga muudeti oluliselt kõrgkoolide rahastamise aluseid ja põhimõtteid. Jätkuvalt on keskne küsimus see, kas praegu kehtiv rahastamissüsteem ja kõrgkoolidele eraldatav raha maht võimaldab neil oma ülesandeid ka tulevikus täita ning saavutada kõrgharidusreformiga seatud sihid.

116. Kõrgharidusreformi üks põhimõttelisemaid muudatusi tähendas, et alates 2013.–2014. õppeaastast saavad kõik eestikeelse õppekava järgi täiskoormusega õppivad üliõpilased teha seda õppekulusi hüvitamata⁷². See tähendas, et kõrgkoolidele jäid küll oma tegevuse finantseerimiseks jätkuvalt teatud võimalused kaasata raha erasektorist, kuid siiski tõi tasuta kõrghariduse rakendamine kõrgkoolide omatulude⁷³ olulise vähenemise.

Kõrgkoolide õppetegevustulud hakkasid kahanema juba reformieelsel ajal

117. Kõrgkoolide õppetegevusest saadud tulud vähenesid 27,2 miljonilt eurolt 2012. aastal 11,2 miljonile eurole aastaks 2017. Auditiga hõlmatud kõrgkoolidest on ainult ühe kõrgkooli tulud õppetegevusest reformieelse

⁷⁰ Tellimuse täitmata jätmine ei tähendanud kõrgkoolile riigieelarvelise toetuse tagasimaksmise kohustust. Allikas: seletuskiri „[Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus](#)“ eelnõu juurde.

⁷¹ Riigi rakenduskõrgkoolidele eraldab HTM raha ministri käskkirja alusel, nendega lepingut ei sõlmita.

⁷² Teatud juhtudel saavad kõrgkoolid õppe eest siiski ka tasu küsida, vt lähemalt lisast A.

⁷³ Kõrgkoolide omatulude suurima osa moodustavad üldjuhul üliõpilaste makstud õppetaksud ning tulud täienduskoolitusest.

tasemega võrreldes suuremad (vt tabel 5). Tõsi, andmetest nähtub, et enamiku kõrgkoolide õppetegevustulud hakkasid vähenema juba enne reformi, 2011. ja 2012. aasta võrdluses, mis on tingitud eelkõige rahvastikumuutustest ja üliõpilaste arvu vähenemisest.

Tabel 5. Kõrgkoolide õppetegevuse tulud eraisikutelt (tuhandetes eurodes)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TÜ	9 574	9 843	9 148	8 263	6 522	4 257	3 139	2 795	2 840
TTÜ	7 670	7 453	6 952	6 671	5 566	4 195	3 616	3 317	3 157
TLÜ	7 303	7 597	7 776	7 595	6 422	4 453	3 275	2 958	2 885
EMÜ	2 743	2 793	2 632	2 519	2 066	1 584	1 356	1 181	1 168
EKA	763	768	724	668	482	355	289	296	390
EMTA ⁷⁴	225	221	270	238	245	315	354	433	445
TKTK	414	702	472	390	251	248	162	194	165
LVRKK	352	218	236	382	250	70	25	28	41
TlnTKK	84	128	245	253	216	122	89	52	60
TrtTKK	26	38	45	43	14	2	6	25	24
KKP	142	136	145	130	51	28	24	24	20
ELA	50	30	50	72	31	30	43	28	17
Kokku	29 345	29 927	28 696	27 223	22 114	15 660	12 379	11 332	11 212

Nimelühendid: TÜ – Tartu Ülikool, TTÜ – Tallinna Tehnikaülikool, TLÜ – Tallinna Ülikool, EMÜ – Eesti Maaülikool, EKA – Eesti Kunstiakadeemia, EMTA – Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia, TKTK – Tallinna Tehnikakõrgkool, LVRKK – Lääne-Viru Rakenduskõrgkool, TlnTKK – Tallinna Tervishoiu Kõrgkool, TrtTKK – Tartu Tervishoiu Kõrgkool, KKP – Kõrgem Kunstikool Pallas, ELA – Eesti Lennuakadeemia

Allikas: kõrgkoolide raamatupidamisandmed

118. Et kompenseerida tulude vähenemine, mis kaasneb tasuta õppe kehtestamisega, nägi riik ette kõrgkoolidele lisarahastuse⁷⁵. Nii maksti auditiga hõlmatud kõrgkoolidele kokku 2013. aastal 5,8 miljonit eurot, 2014. aastal 17,9 miljonit ning 2015. aastal 32,1 miljonit eurot. Kui vaadata siia kõrvale õppetegevustulude kogusumma vähenemist auditeeritud kõrgkoolides, siis eelneva aastaga võrreldes vähenes see 2013. aastal 5,1 miljonit eurot, 2014. aastal 6,5 miljonit eurot ning 2015. aastal 3,3 miljonit eurot.

Riik kompenseeris kõrgkoolidele tasuta õppe rahalise mõju, samas pole täpsemalt teada kõrgkoolide edasine rahastamisvajadus

119. Teisalt nähtub andmetest, et kompensatsioon on väiksem, kui ülikool oli saanud kolmel reformile eelneval aastal oma õpingute eest ise tasunud üliõpilaste õppemaksu. Kuna ka üliõpilaste arv on pidevalt vähenemas, ei ole täpsemalt teada, palju oleks kõrgkoolid õppemaksudest raha kogunud, kui eestikeelse õppe puhul poleks üle mindud tasuta kõrgharidusele.

120. Kõrgharidusreformi eelsel ajal moodustas õppemaks kõrgkoolide omatuludest suurima, enamasti ka stabiilseima osa. Kuigi eraraha on võimalik kaasata ka muudmoodi kui õppemaksudena, on siin mitmeid piiranguid kõrgkoolide omapäradest tulenevalt. Nii ei saa ka eraraha osakaalu kohta eelarvetes ühtset trendi välja tuua – kõrgkooli omatulude

⁷⁴ Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia õppetegevusest laekuvad tulud on kasvanud välisüliõpilastelt laekuva õppeteenustasu tõttu.

⁷⁵ Sh maksis riik kompensatsiooni ka osadele erakõrg- ja kutsekoolidele, kes andsid kõrgharidusõpet.

suurus võib sõltuda konkreetsetest tellimustest, näiteks kui palju täidetakse riigihankeid, kui palju tellivad ettevõtted koolitusi, samuti võivad omatulud sõltuda hoopis koostööpartneritele kättesaadavatest toetusmeetmetest, eriti kui koostööpartneriks on väikesed ettevõtted.

121. Kõrgkoolide rahastamise oluline näitaja on riigieelarveline eraldis ehk tegevustoetus, millele lisanduvad sihtotstarbelised eraldised riigieelarvest. Kõrgkoolidele tegevustoetus on ajavahemikul 2013–2018 küll igal aastal kasvanud, kuid viimastel aastatel kahanevas tempos (vt tabel 6).

Tabel 6. Auditeeritud kõrgkoolide riigieelarveline rahastamine aastatel 2013–2018 (tuhandetes eurodes)

	2012 ¹	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tegevustoetus ²	85 778	87 345	97 430	100 835	136 180	141 048	143 898
Riigieelarvõälise (REV) kohtade kaotamise kompensatsioon ³		5 805	17 934	32 125	–	–	–
Tegevustoetus + REV-kompensatsioon osakaal SKPst jooksevhindades (%)	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Sihtotstarbelised jm toetused (v.a õppetootused, stipendiumid) ⁴		13 025	5 372	6 267	6 196	2 501 ⁵	2 313
Doktoranditoetus		5 115	5 172	5 788	5 882	5 935	9 314
Kokku		111 290	125 908	145 016	148 258	149 485	155 525

1. 2012. a kehtis veel riikliku koolitustellimuse põhine rahastamissüsteem.

2. Tabelis kajastuvad auditeeritud kõrgkoolide tegevustoetused. 2014. a ühines Tallinna Tehnikaülikooliga Eesti Mereakadeemia ja 2017. a Eesti Infotehnoloogia Kolledž. 2016. a lõpetasid kõrgharidusõppe pakkumise Tallinna Majanduskool ja Võrumaa Kutsehariduskeskus. Seetõttu ei näita suurem tegevustoetuse summa suurenenud eelarvet, vaid ümberjaotust liitunud või suletud kõrgkoolide arvelt. Vt ka lisast E.

3. Alates 2016. a on see arvestatud tegevustoetuse sisse.

4. Kuni 2017. a arvestati tegevustoetuse sisse ka doktoranditoetus, raamatukogude tegevustoetus, täiendavaks vastuvõtuks eraldatud õeõppe toetus ja õpetajate kutseasta tugiprogrammi läbiviimiseks eraldatud toetus, kuigi ka eelnevalt olid need kasutatavad sihtotstarbelisena. Tabelis on võrreldavuse huvides esitatud need kehtiva süsteemi järgi.

5. Alates 2017 on varem sihtotstarbelise toetusena eraldatud toetused arvestatud tegevustoetuse summa hulka ega pole seetõttu enam sihtotstarbelised: nooremteaduri töötasu, emeriitprofessori tasu, Tartu Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli seadustest tulenevad kohustused, TÜ Euroopa Kolledži tegevustoetus, Tallinna Ülikooli Pedagoogika Arhiivmuuseumi tegevustoetus, väikesemahuliste erialade toetus ja Tallinna Tehnikaülikooli merepraktika toetus.

Allikas: Riigikontroll HTMi andmete põhjal

Riigieelarveline eraldis kõrgkoolidele on kasvanud, kuid üksnes tegevustoetust arvesse võttes kooliti kohati vähenenud

122. Kõrgkoolide kaupa on tegevustoetus nominaalselt valdavalt kasvanud (vt täpsemalt lisast E). Samas, kõrgkoolidele eraldatud tegevustoetuse ja nn tasuta kõrghariduse kehtestamise kompensatsiooni koondsumma osakaal sisemajanduse koguproduktist (SKP) on aastatel 2012–2018 jäänud sisuliselt samaks (vahemikus 0,5–0,6% SKPst). On koole, kus tegevustoetus 2017. aastal vähenes, kuid 2018. aastal oli suurem kui 2016. aastal. Nii oli see kolme rakenduskõrgkooli puhul. Samas kahel rakenduskõrgkoolil vähenes samuti toetus 2017. aastal, 2018. aastal küll suurenes, ent jäi väiksemaks kui 2016. aastal. Kahe kõrgkooli tegevustoetus vähenes 2018. aastal, ainsa koolina on Eesti Maaülikooli toetus aga vähenenud nii 2017. kui ka 2018. aastal.

Eesti kõrgharidus on liigitatud n-ö kahaneva kõrgharidussüsteemi alla

123. Ehkki tegevustoetuse summad kasvavad nominaalselt igal aastal, on Eesti kõrgharidus liigitatud näiteks Euroopa Ülikoolide Assotsiatsiooni 2019. aasta rahastamistrende käsitlevas ülevaates rahastamise põhjal ja

Euroopa riikide rahvusvahelises võrdluses kõrgharidussüsteemiks, mis on surve all ja kahaneb (*declining system under pressure*)⁷⁶.

124. Kõrgharidusreformiga rahastamissüsteemis tehtud muudatusi analüüsid soovis Riigikontroll auditi käigus ka kõrgkoolidelt hinnangut praegusele rahastamissüsteemile ning palus välja tuua selle plussid ja miinused. Samuti küsis Riigikontroll kõrgkoolidelt seisukohta üldise osalise õppemaksu rakendamise kohta.

125. Kõrgkoolide hinnangud on nende suurusest, tegevusvormist või muudest teguritest tulenevalt kohati erinevad. Plussina toodi välja näiteks rahastamise stabiilsus, mille annab baasrahastus ja mistõttu on eelarve maht ligikaudu prognoositav. Ka tulemusrahastuse näitajatega ollakse peamiselt rahul. Valdav osa Riigikontrolli küsitatud kõrgkoolide oli aga seisukohal, et rahastamine ei ole praegustel tingimustel piisav ega jätkusuutlik.

Kõrgkoolide peamine mure on õppejõudude palga konkurentsivõimelisus

126. Pea kõik kõrgkoolid töid Riigikontrollile antud vastustes välja, et kuna tegevustoetusel puudub kasvumehhanism ning riigieelarvest eraldatavad summad pole viimastel aastatel märkimisväärselt kasvanud, on ohtu sattunud õppejõudude palga konkurentsivõime ning seeläbi õppejõudude hoidmine või värbamine. Riigikontrollile antud kommentaaris viidati ka sellele, et rahvusvaheliselt kasutatavate võrdluste kohaselt (nt kõrghariduskulude osakaal SKPst, üliõpilaste ja õppejõudude suhtarv) on kahtluse all kõrghariduse rahastamise kestlikkus.

127. Üldise osalise õppemaksu kehtestamise kohta andsid kõrgkoolid märkimisväärselt varieeruvaid arvamusi ja seisukohti. Mitmed kõrgkoolid leidsid, et üldise osalise õppemaksu kehtestamine teatud tingimustel võib olla põhjendatud, kui riik ei suuda tasuta kvaliteetse kõrghariduse pakkumist tagada, kuid eeldatavasti peaks riik ka sel juhul kõrgkoolide rahastamist suurendama. Kõrgkoolide hinnangul peaks õppemaksu kehtestamise korral riik üle vaatama, et üliõpilastel oleksid ka sobivad võimalused oma õppekulude rahastamiseks. Mitmed kõrgkoolid ei toetanud õppemaksu kehtestamist, kuna see mõjutaks nende hinnangul negatiivselt eelkõige vähemkindlustatud üliõpilasi ning võib soodustada õppima asumist pigem väheneva tööjõuvajadusega erialadele.

Kõrgkoolide finantsandmete võrreldavust ja läbipaistvust on vaja riigi rahastamisotsuste tegemiseks

128. Et kõrgkoolide tulused ja kulused täpsemalt analüüsida, esitas Riigikontroll kõrgkoolidele detailse rahastamisandmete päringu, kuid selgus, et kõrgkoolid peavad erinevaid arvestussüsteeme, mõistavad erinevate kirjade all erinevaid andmeid ja ka riigi raamatupidamisinfo ei sisalda vajalikku teavet. Esitatud andmeid on keeruline võrrelda ja analüüsida. Näiteks tööjõukulused rahastab mõni kõrgkool teadustegevuse arvelt, mõni kõrgkool rahastab aga tegevustuludest teadust ja seetõttu on kulude eristamine hinnanguline ega anna tegelikku ülevaadet sellest, kui palju raha ikkagi puudu on. Ka üldiselt õppetegevuseks kuluvate summade eristamine on seetõttu hinnanguline. Rakenduskõrgkoolid peavad tegema rakendusteadust, kuid teadusraha neile ei eraldada. Samas ei peeta arvestust selle üle, palju õppetegevuseks mõeldud rahast teadustegevusele kulub.

⁷⁶ Enora Bennetot Pruvot, Thomas Estermann, Valentina Lisi. [Public Funding Observatory. Report 2018](#). European University Association, 2019, lk 14. Eesti asetust vastavasse kategooriasse, kuna üliõpilaste arv on kahanev ning avalik rahastus ebakindel.

129. Seetõttu pole kindlust, kas praegune rahastamissüsteem toetab õppekvaliteedi ja tulemuslikkuse parandamist ning on jätkusuutlik. Samuti on seetõttu raske seisukohta võtta kõrgkoolide arvamuse suhtes, et raha on kõrgharidussüsteemi kindlasti juurde vaja. Riigikontroll järeldeb kõrgkoolide vastuste põhjal, et usaldusväärselt on võimalik võrrelda vaid kõrgkoolide üldiseid tulusid ja kulusid, mis pole Riigikontrolli hinnangul juhtimisotsuste tegemiseks piisav. Täpsemat hinnangut rahastamisvajaduse kohta polnud auditis võimalik anda.

130. Finantsandmete ebapiisava läbipaistvusega seondub ka küsimus, millele täpsemalt tuginevad riigieelarvelised kõrghariduse rahastamise otsused. Riigikontrollile on küsitluses ja intervjuudes viidatud, et baasrahastamise üldsumma (mis moodustab 80% kõrgkooli tegevustoetusest) jagunemine kõrgkoolide vahel on küll matemaatilisel selge, kuid pole teada, kas seda on piisavalt, et reformi eesmärke saavutada ja kvaliteetset kõrgharidusõpet jätkusuutlikult pakkuda.

131. Kuigi aja jooksul on rahastamissüsteemi mitmeti muudetud, on rahastamine toimunud ikkagi eelnevate aastate põhjal ja jäänud seega seotuks algse, koolitustellimuse põhise rahajaotusega – 2013. aasta rahastamise aluseks võeti riikliku koolitustellimuse (RKT) kohustus ja sisulist rahalise vajaduse hindamist pole senimaani toimunud. Riigieelarveliste otsuste tegemisel peaks analüüsipõhiselt läbi arutama ja kokku viima kõrgkoolide väited rahastamise puudulikkuse ja õppejõudude palkade kohta näiteks faktidega, et üliõpilaste arv väheneb, kuid valitsussektori kulu üliõpilase kohta ja riigieelarveline rahastamine on kasvanud.

132. Kuigi riik justkui kompenseeris kõrgkoolidele tasuta kõrghariduse rakendamise tuleneva rahalise mõju, pole kindel, kas seda tehti piisavas mahus. Riik võttis sellega kõrgkoolidelt võimaluse kaasata raha allikatest, mis moodustasid omatuludest suurima osa, suurendades nii enda rolli kõrgkoolide ülalpidamisel. Praeguses süsteemis on seetõttu riigil suuremgi vastutus aru saada kõrgkoolide majandamismudelist kui varasemal kulupõhisel rahastamise korral. Seda juba ka tulemusrahastuse komponendi n-ö nullsummaga mudeli tõttu, kus võita saab ainult siis, kui keegi kaotab. Teisisõnu on kõrgkoolid olukorras, kus enda tulemusrahastuse aluseks olevate näitajate parandamisel sõltub reaalne tulemusrahastuse kasv ka sellest, kui hästi (või siinkohal just halvasti) läheb teistel kõrgkoolidel oma tulemusrahastuse näitajate saavutamine – kui ka teised kõrgkoolid parandavad oma näitajaid, võib juhtuda, et tulemusraha ei kasva, kuna eraldatav kogusumma ei kasva.

133. Eesmärgiga tagada kõrgharidusele laiem ligipääs võeti teadlikult riigieelarvele koormus, mida enne ei olnud. RKT ajal oli tasuta ligipääs umbes pooltele pakutavatest õppekohtadest, teisele poolele sõltus ligipääs finantsvõimekusest. Kui OECD⁷⁷ soovitas Eestile ligipääsu säilitamist ja erakulude ümberjagamist kombineerituna tugevama toetussüsteemiga, sh sissetulekust sõltuvate tagasimaksetega õppelaenusüsteemiga, siis HTM hindas, et suudab antud demograafilises olukorras parandada ligipääsu ja pakkuda tasuta juurdepääsu kogu kõrghariduse pakkumise ulatuses.

⁷⁷ Jeroen Huisman jt. [OECD kolmanda taseme hariduse temaatiline ülevaade. Eesti](#). Haridus- ja Teadusministeerium, 2007.

Riik võttis kõrgkoolidelt võimaluse kaasata raha allikatest, mis moodustasid omatuludest suurima osa

134. Riigikontrolli hinnangul puudub kindlus, et praegune riigipoolne rahastamisotsuste tegemise viis on parim, kuidas tagada kestliku ja kvaliteetse kõrghariduse pakkumist. Riik võttis reformiga kõrgkoolidelt suurel määral võimaluse teenida lisaraha, kuid ei ole selge, kas riiklik kõrghariduse rahastamine on piisav, et pakkuda jätkuvalt kvaliteetset õpet. Tasulise eestikeelse kõrghariduse keelamise tingimustes on oluline analüüsida kõrgharidusõppe riikliku rahastamismahu vajadust.

135. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: töötada koostöös kõrgkoolidega 2020. aasta jooksul välja arvestuslikud alused ja finantsmudel, mis võimaldab kõrgkoolide rahanduslikku olukorda võrdlevalt hinnata ja HTMil välja selgitada, kas ja millistel tingimustel on kõrgkoolide rahastamine jätkusuutlik. Seejuures tagada finantsanalüüsi tegemiseks vajalikud andmed ja nende järjepidev ning standardiseeritud kogumine ka tulevikus. Analüüsida finantsmudeli loomise käigus või selle järel, kas ja millistel tingimustel on põhjendatud ning otstarbekas üldise osalise õppemaksu rakendamine.

Kasutada analüüsi tulemusi edaspidi riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisel, sh rahastamisaotluse esitamisel ja argumenteerimisel eelarveläbirääkimistes Rahandusministeeriumiga.

Haridus- ja teadusministri vastus: analüüsisime 2018. aastal viimase 10 aasta jooksul kõrgharidusõppes toimunud muutuseid ja rahastamise trende. Riiklik tegevustoetus tasuta õppiva üliõpilase kohta on 2019. aastaks kasvanud võrreldes 2008. aastaga 20 protsenti. Samal ajal on palgad kasvanud 60 protsenti, tarbijahinnaindeksi muutus on olnud 22,9 protsenti, magistriõppurite osakaal kasvanud 20-lt 25-le protsendile (sealhulgas magistri ja doktoriõppe lõpetajate arvud on kasvanud pea kahekordseks), välisõppejõudude osakaal kasvanud võrreldes reformieelse ajaga 1,7 protsenti; personalikulude osakaal eelarvest on ülikoolides kasvanud 61%-ni ja HTM hallatavates rakenduskõrgkoolides kriitilise 73%-ni. Saame teha kõrgkoolidele ettepaneku koostööks jätkusuutliku rahastamise ning arvestuslike aluste analüüsimiseks. Kuna meie kõrgkoolid on erinevad nii oma suuruselt kui valdkondlikult profiililt ning sellest tingituna on suured erisused ka nende sisemistes kuluarvestuse põhimõtetes, on tegemist väga mahuka ülesandega. Juba praegu on olemas Statistikaameti poolt kogutud rahvusvaheliselt kasutatud metoodikale tuginevad andmed haridusasutuste kulude kohta (nt OECD Education at a Glance indikaator kogukulu haridusasutustele täiskoormuses õppiva üliõpilase kohta kohta)⁷⁸.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

⁷⁸ [Education at a Glance 2018: OECD Indicators](#).

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Haridus- ja Teadusministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister saatis 30. augustil 2019 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Haridus- ja teadusminister: täname Riigikontrolli põhjaliku töö eest, mida on tehtud kontrolliaruande „Kõrgharidusreform ja tööjõuvajadused“ koostamiseks. Eriti tänuväärne on kõrgharidusreformi mõju hindamisel erinevate riiklike registre andmete kasutamine. Audit annab põhjaliku ülevaate kõrgharidussüsteemi ja tööturuvajaduste seostest, kuid on oluline meele pidada, et tegemist on siiski vaid ühe aspektiga kõrghariduse rollist ja eesmärkidest ühiskonnas. Kõrghariduse strateegilistes dokumentides ning ka uues kõrgharidusseaduses (edaspidi KHaS) sõnastatakse kõrghariduse eesmärk valdavalt läbi õppija vaate. Eesti elukestva õppe strateegia kõrgharidusprogramm aastateks 2019–2022 on seadnud eesmärgiks luua kõigile Eesti inimestele nende vajadustele ning võimetele vastavad õpivõimalused kogu elukaare jooksul, et tagada neile isiksusena väärika eneseteostuse võimalused ühiskonnas, töö- ja pereelus⁷⁹. Kõrgkoolide missioon on edendada teadusi ja kultuuri ning elukestvat õpet, osutada ühiskonnale vajalikke õppe-, teadus-, arendus- ja loometegevusel põhinevaid teenuseid ning toetada üliõpilastest vastutustundlike ja algatusvõimeliste kodanike kujunemist, teha koostööd teiste õppeasutustega ja kogu ühiskonnaga, toetades oma tegevusega ühiskonna arengut ning rahvusvahelistumist ja rahvuskultuuri püsimist.

Üldised kommentaarid auditi aruande kohta

Juhime tähelepanu vastuolule soovitusel, mis puudutab kõrgkoolide rahastamise arvestuslike aluste ja finantsmudeli väljatöötamist. Riigikontrolli peamiste soovituste loetelus (lk 3) on soovitusel täitmise tähtsaks seatud 2020. a jooksul, rahastamist analüüsivas peatükis (p 134) eeldatakse soovitusel täitmist 2019. a jooksul.

Riigikontrolli kommentaar: viisime aruande osad kooskõlla. Soovitame finantsmudeli väljatöötamist 2020. aasta jooksul.

Haridus- ja teadusminister: punktis 41 jaotatakse kõik õppekavagrupid kasvava ja kahaneva tööjõuvajadusega gruppideks hoolimata sellest, et mitmetes valdkondades ei ole OSKA raportid veel valminud. Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi HTM) jaoks on oluline OSKA raportites antav hinnang tööturu nõudluse ja tasemeõppe koolituspakkumise tasakaalule, millest lähtuvalt on tehtud ülikoolidega kokkulepped 2019–2021 halduslepingutesse. Samas juhime tähelepanu sellele, et kui erinevate prognooside kohaselt vajab tööturg täiendavalt 1000 kõrgharidustasemel lõpetajat aastas, siis see ei arvesta demograafiliste muutustega ja faktiga, et kõrgharidusega elanike osakaal on niigi pidevalt kasvanud ja jõudnud 47%ni. Samuti ei ole jõudnud viimaste sõlmitud halduslepingute mõju veel ilmne, kuid toimunud on olulised muutused õpetamise mahtudes erinevate valdkondade vahel, nt on vähenenud proportsionaalselt rohkem õpetamine äriduse ja halduse õppekavagrupis, sotsiaalteaduste õppekavagrupis jne.

Riigikontrolli kommentaar: valdkondades, kus OSKA raportid ei ole veel valminud, lähtus Riigikontroll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostatud tööjõuvajaduse ja -pakkumise prognoosist. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on oma prognoosis ühendanud ametialad ja õppekavarühmad, kust lõpetajad vastavale ametialale suunduvad, ning jaotanud õppekavarühmad selle järgi, kas nende erialade spetsialiste on tööturul juurde vaja või mitte. Riigikontroll viis õppekavarühmad veidi üldistatemale, õppekavagrupi tasandile. Need õppekavagrupid, mille hulgas üle poolte õppekavadest puudutas erialasid, mille spetsialistidest on järjest enam puudu, määratles Riigikontroll kasvava tööjõuvajadusega õppekavagrupina. Järgmiste OSKA raportite ilmunisel saab vajaduse korral tulemusi täpsustada ja halduslepingute koostamisel uuendatud andmetest lähtuda.

Haridus- ja teadusminister: punktis 89 väidetakse, et osakoormusega õppival üliõpilasel ei ole võimalik taotleda õppelaenu. 2015. a jõustunud õppetootuste ja õppelaenu seaduse (§ 15 lg 1 p 1) muudatusega anti õigus õppelaenu saada ka osakoormusega õppivale üliõpilasele.

Riigikontrolli kommentaar: aruannet on vastavalt täpsustatud.

Haridus- ja teadusminister: punktis 127 toodud väide, et ei peeta arvestust selle üle, kui palju õppetegevuseks mõeldud rahast kulub teadustegevusele, on mõnevõrra ekslik. Teadustegevusega seotud andmeid kogub teadus- ja arendustegevusega tegelevatelt asutustelt, sealhulgas kõrgkoolidelt, Statistikaamet ning need on rahvusvaheliselt võrreldavad. Punktis 129 tuuakse baasrahastamise kohta välja, et selle jagunemine kõrgkoolide vahel on küll matemaatiliselt selge, kuid pole teada, kas seda on piisavalt, et reformi eesmärgi saavutada ja kvaliteetset kõrgharidusõpet jätkusuutlikult pakkuda. Tahame siinkohal rõhutada, et baasrahastamine ja tulemusrahastamine on tegevustoetuse arvestamise komponendid, need ei ole eraldi rahastamisinstrumendid või rahastamise liigid, millel on erinevad eesmärgid. Tegevustoetus on toetus avalik-õiguslikele ülikoolidele ja riigi rakendusülikoolidele kvaliteetse kõrgharidustaseme õppe korraldamiseks ja arendamiseks ning kõrgkooli missiooni täitmiseks. Seega, rahastamise piisavust on korrektne analüüsida tegevustoetuse kontekstis.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli soovitusel eesmärk on see, et Haridus- ja Teadusministeeriumil, Vabariigi Valitsusel ning Riigikogul oleks kogu vajalik teave kõrgkoolide finantsolukorrast ja -väljavaadetest, et teha kõrgkoolide rahastamise otsused, mis tagaksid kvaliteetse, inimeste ja riigi arengule suunatud kõrgharidusõppe võimaldamise. Mil viisil kõrgkooli tulusid struktureerida ja analüüsida, on osa kõrgkoolide jätkusuutliku rahastamise küsimusest ning vastavate riigi institutsioonide pädevuses.

⁷⁹ Haridus- ja Teadusministeerium. [Kõrgharidusprogramm 2019–2022](#).

Riigikontrolli soovitus	Ministri vastused
Kõrgkooli astujate teadlikkus ja ettevalmistus 23. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministriks: - suurendada üldhariduskoolide ja kutsekoolide teadlikkust karjääriplaneerimise ja kõrgharidusõppe valikute kohta; - luua gümnaasiumi ja põhikooli õppekavade ülevaatamise raames võimalused siduda õpe kõrgkoolide õppekavadega (nt õppeainete läbimine või ainepunktide tegemine juba gümnaasiumis, spetsialiseerumine vastavalt huvidele), et üleminek gümnaasiumist või kutsekoolist kõrgkooli oleks sujuvam; - selleks, et gümnaasiumi ja kutsekooli õpilane oskaks paremini oma tugevuste ja huvide põhjal võimalikku õpiteed planeerida, tugevdada karjääriõpet ja karjäärinõustamist, pidades sealjuures silmas eesmärki kahekordistada praegusega võrreldes aastaks 2020 gümnaasiumides ja kutsekoolides karjääriteenust saanud õppijate arvu ja viia karjäärinõustamine kõigi põhikoolilõpetajateni; - et anda juba tööturul olevatele inimestele paremat ettevalmistust ja parandada nende kvalifikatsiooni, kaaluda koostöös kõrgkoolidega võimalusi, kuidas luua kõrghariduses paindlik taseme- ning täiendusõppe erinevatele sotsiaalsetele rühmadele, näiteks erialase hariduseta täiskasvanute ja kesk- ning vanemaealiste kaasamiseks (sh arvestada soovitus p-s 91). (p-d 13–22)	Haridus- ja teadusministri vastus: õppekavade ajakohastamisel oleme kavandamas eelkõige gümnaasiumi õppekavadesse luua sellise regulatsiooni, mis võimaldaks luua asjakohaseid paralleelse kutse- ja kõrgharidusõppe korralduslike raamdokumentidega. Selleks: - kavatseme luua paindlikumad võimalused õppijatele, et liikuda keskkhariduse omandamisel sujuvamalt ühest haridusliigist teise ja omandada vajalikke pädevusi sh õppimiseks kogu elu vältel; - kavandame arendada õppekorralduslikke võimalusi selleks, et õpe gümnaasiumis oleks vajadusel individuaalsem nii, nagu seda võimaldavad kutse- ja kõrghariduse õppekavad, määratledes kontaktõppe ja juhendatud iseseisva õppe, sh koduste tööde ja praktilise tegevuse andmise käsituse ja korralduslikud alused; - loome võimaluse koostada ühisõppekava kahe või enama keskkharidustaseme õpet (gümnaasium ja kutseõppeasutus) pakkuvate koolide vahel; - sätetame põhimõtted, millest lähtuvalt gümnaasiumis oleks õpilastel õppe vältel suurem võimalus kaasa rääkida oma õppekava koostamises ja õppekoormuse määratlemisel ja ühtlasi võtta suurem vastutus oma õppimise eest; - õppetöös edasijõudmise arvestamiseks loome võimalused ainekursuste läbimise alusel sarnaselt kõrgharidusõppega; - sätetame VÕTA põhimõtete rakendamise võimalused gümnaasiumis, st täpsustame kehtivaid eeldusi, kuidas arvestada koolis mujal omandatud oskustega sh kutseõppeasutuses või kõrgkooli kursustega ning lähtudes Euroopa ühtsetest põhimõtetest mitteformaalse ja informaalse õppe arvestamisel; - loome selgemad sihid gümnaasiumide koostöös kutsekoolide, kõrgkoolide ja huvikoolidega. Karjääriteenuste reformi käigus on karjäärinõustamine ja -info vahendamine teenustena Sotsiaalministeeriumi vastutusvaldkonnas, mille eest vastutab Töötukassa. Karjääriõpe kuulub HTM-i vastutusvaldkonda. Reformi tulemusena on Töötukassa uuteks klientideks 7–15-aastased noored, sh haridusliku erivajadusega noored ning lapsevanemad. HTM-i eesmärgiks on teha Töötukassaga valdkondlikku koostööd ning kindlustada igale õpilasele karjääripädevuste kujunemine koolis (läbi ainetundidesse integreeritud läbiva teema „Elukestev õpe ja karjääri planeerimine“ ning läbi valikaine „Karjääri-õpetus“) ning vajadusel karjääriteenused (karjäärinõustamine ja -info) Töötukassa teenuste pakettist. 2019. aastal katab kokkulepete kohaselt Töötukassa Rajaleidjale (kes pakkus varasemalt karjäärinõustamise teenust) ettenähtud teenuste mahu, mille tulemusena individuaalset karjäärinõustamise teenust on saanud kokku üle 20 000 õpilase ja lapsevanema ning koolides läbiviidud töötubade arv on kasvanud 2167-ni. Seejuures osaleb põhikooli 3. kooliastme õpilastest karjäärinõustamisel 70% õpilastest ja töötubades osaleb 50% kõigist 9. klassi klassikomplektidest. Järgmisel aastal on eesmärgiks individuaalset karjäärinõustamise teenust ja töötubade arvu kasvatada. HTM arendab edasi karjääriõppe ja ettevõtlusõppe valikkursusi, koolitab õpetajaid ning koolimeeskondi jõustades õppekava läbiva teema „Elukestev õpe ja karjääri planeerimine“ rakendumist ning üldiste karjääripädevuste arendamist igas ainetunnis. Jagame seisukohta, et erinevatele täiskasvanute sihtgruppidele kõrgharidusõppele ning kõrgkoolides korraldatavale mitteformaalõppele ligipääsu suu-arendamine võimaldaks parandada nende kvalifikatsiooni ning hoiduda oskuste vananemisest. Kavatseme 2019. a lõpus alustada piloottegevusena Euroopa Sotsiaalfondi toel täienduskoolituse pakkumise laiendamist kõrgkoolides sarnaselt kutseõppeasutustes pikka aega kasutusel olnud täienduskoolituse riikliku koolitustellimusega. Kutseõppeasutuste näite põhjal on riiklik täienduskoolituse tellimus oluliselt suurendanud just madalamate oskustega inimeste osalemist täiendusõppes. Samuti pöörame pidevalt tähelepanu sellele, et ka tasemeõppele oleks võrdne ligipääs erinevatel sihtrühmadel.
Erialavalikud ja tööjõuvajadused 57. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministriks: vaadata üle erialastipendiumite loend,	Haridus- ja teadusministri vastus: analüüs õppekavadest, millel makstakse erialastipendiumi, on tehtud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi nutika spetsialiseerumise sekretariaadi poolt koostöös HTM-iga 2017. a teisel poolal. Analüüsi eesmärgiks oli võrrelda prioriteetsete valdkondade õppekavade erialastipendiumitega kaetust tööjõuturu vajadustega kasutades

Riigikontrolli soovitus	Ministri vastused
lähitules kasvava tööjõuvajadusega erialade õppekavadest, et mõjutada üliõpilaste erialavalikuid. Laiendada erialastipendiumite maksmist eelkõige nendel erialadel, kus vajaliku ettevalmistusega inimeste puudus on edaspidi suurim; tagada, et HTM kui kõrgharidusõppe põhiline rahastaja teeks halduslepingutes ning tegevustoetuste eraldamise käskkirjades selgemad kokkulepped, muu hulgas määraks kindlaks lepingute kohustuslikud komponendid ja nende täpsusastme. Koondada ministeeriumisse vajalik info, mis võimaldaks halduslepingute ja käskkirjade täitmist paremini jälgida ja teha selgemaid juhtimisotsuseid. Seejuures analüüsida juba sõlmitud halduslepingutega ja välja antud käskkirjadega määratud kokkulepete täitmist ning seda, kas need on aidanud seatud eesmärkide suunas liikuda. Koostada enne, kui sõlmitakse uued halduslepingud, seniste lepingute täitmisest ja tulemuslikkusest ülevaade Vabariigi Valitsusele. (p-d 24–56)	tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi OSKA valdkondlikke raporteid. Analüüsis tehtud ettepanekud õppekavade loendi või õppekava prioriteetsuse muutmiseks kinnitati nutika spetsialiseerumise juhtkomitee poolt 1. märtsil 2018. Erialastipendiumiga õppekavade loetelu ei ole võimalik hetkel laiendada, sest erialastipendiumeid rahastatakse valdavalt SF vahenditest meetmest „TA&I süsteemi kohaliku sotsiaalmajandusliku mõju suurendamine ja nutikas spetsialiseerumine kasvualade arendamiseks“. Meetme vahendite kasutamine lõpeb 2023. a ja meetme rahastuselt väljumiseks ei ole juba praegu võimalik toetada 4- ja 5-aastastele õppekavadele sisseastujaid. Erialastipendiumite loendi laiendamine oleks võimalik täiendavate eelarvehendite olemasolul. HTM lähtus perioodi 2019–2021 halduslepingute ettevalmistamisel varasemate lepingute sõlmimise kogemustest ning uued lepingud on võrreldes varasemaga detailsemad. Riikliku koolitustellimuse süsteemist loobuti 2012. aastal ja rahastamise tegevustoetuseks ümberkujundamise eesmärgiks oli väiksem riigipoolne sekkumine detailidesse ning suurema otsustusvabaduse jätmine kõrgkoolidele, mis annab võimaluse kiiremini ja paindlikult reageerida ühiskonna vajadustele. Kolmeks aastaks detailse halduslepingu sõlmimine tähendaks endise riikliku koolitustellimuse süsteemi suunas tagasi pöördumist ja vähendaks ülikooli vastutust ühiskonna vajadustele vastava kõrgharidusõppe pakkumise eest. Kokku tuleb leppida suurtes eesmärkides ning tagada nende suunas liikumine, samuti saab edasi arendada tulemusrahastamise süsteemi ja üle vaadata mõddikud. Kindlasti saab täiustada riigi infosüsteemidesse kogutavat informatsiooni, kuid samas tuleb ka hinnata, kas ja missuguseid juhtimisotsuseid sellelt tulevikus teha kavatsetakse ning hinnata kaasnevat halduskoormust. Enne uute halduslepingute sõlmimist toimub eelmiste halduslepingute täitmise analüüs, mille raames kasutatakse lisaks halduslepingute aruannetele kõrgkoolide majandusaasta aruandeid, kvaliteedihindamise tulemusi, järelevalve õiendeid, tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi OSKA valdkondlikke raporteid, kõrgkoolide arengukavasid jm strateegilisi dokumente ning muud asjakohast informatsiooni. Eesmärkide suunas liikumise hindamiseks kasutatakse Eesti hariduse infosüsteemis ja teistes registrites ja infosüsteemides olevat infot üliõpilaste vastuvõtu, katkestamise ja lõpetamise dünaamika, vastuvõtu konkursi, välisüliõpilaste ja -õppejõudude osakaalu, õppekavarühmas eestikeelse õppe võimaluste, rahvusvahelises õpirändes osalemise, lõpetanute tööturul edukuse jms kohta. Eesti hariduse infosüsteemi kogutavaid andmeid seiratakse pidevalt ning eesmärkide suunas liikumist hinnatakse iga-aastaselt strateegia täitmise aruandluse käigus. Juhime tähelepanu sellele, et vastavalt 1. septembril jõustuvale kõrgharidusseadusele ei pea haridus- ja teadusminister enam halduslepingute sõlmimiseks küsima Vabariigi Valitsuse heakskiitu. Samas kavatsen jätkuvalt teha halduslepingute ettevalmistamisel tihedat koostööd teiste asjassepuutuvate ministeeriumitega. Riigikontrolli kommentaar: arvestades kõrgharidusele eraldatava raha hulka ning valdkonna olulisust on Riigikontrolli hinnangul oluline hoida Vabariigi Valitsust kursis halduslepingute täitmise tulemuslikkusega ka pärast 1. septembrit 2019.
Ligipääsetavus ja lõpetamise soodustamine 91. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: - analüüsida, kas see, kui riik hüvitab osakoormusega õppivatele üliõpilastele pärast lõpetamist (osaliselt) õppemaksu, suurendaks kõrghariduse ligipääsetavust ja soodustaks õpingute lõpetamist eelkõige kasvava tööjõuvajadusega, aga kahaneva vastuvõtuga õppekavagruppides. Vajaduse korral sätestada lisatingimused, mis suunaksid üliõpilasi eelistama õppimise jätkamist täiskoormusega; - luua ühtsed põhimõtted, mille alusel saaksid kõrgkoolid vajaduspõhise eritoetuse taotlenute (majandusliku olukorra) kohta kohalikult omavalitsuselt täpsustavaid	Haridus- ja teadusministri vastus: kõrgharidusreformi eesmärk oli tagada eestikeelsele õppekaval täiskoormuses tasuta õppimine eelkõige õppijale, kes õpib vastaval kõrgharidusastmel esimest korda. Osakoormuses õppe eest anti kõrgkoolidele õigus nõuda õppekulude hüvitamist eeldades, et osakoormuses õppe valivad eelkõige töötavad inimesed, kellele õppekulude osaline hüvitamine võiks olla jõukohane. Õppetasu küsimine osakoormuses õppijalt on üks väheseid võimalusi kõrgkoolil täiendava tulu teenimiseks. Haridus- ja teadusministril on võimalik vastavalt seadusele (KHaS, § 43 lg 3 p 2) leppida halduslepingus kokku erandid, mille kohaselt kõrgkoolil ei ole õigust nõuda õppijalt õppekulude hüvitamist. Senistes halduslepingutes on näiteks kokku lepitud, et õpetaja tasemeõppe õppekavadel ning õendusteaduse magistriõppe õppekaval võib läbi viia ainult osakoormusega õpet, kuid nendel õppekavadel õppijatelt ei ole ülikoolil õigust nõuda õppekulude hüvitamist. Lisaks on võimalus tervise õppesuunal ning õpetajakoolituse õppekavadel õppekulud hüvitamata asuda õppima üliõpilastel, kes asuvad samal kõrgharidustasemel õppima teist korda. Täiendavate erandite kokku leppimine eeldab ka täiendavat riigipoolset rahastamist.

Riigikontrolli soovitus	Ministri vastused
vajalikke andmeid küsida. See võimaldaks vajaduspõhise eritoetuse sihipärasemat kasutamist; kaaluda vajaduspõhise eritoetuse (eraldamata jäänud osa) laiendamist sihtrühmadele, kelle vajadused on teada, aga tänased toetused ei kata õppimisega seotud kulusid (nt erivajadusega üliõpilased). (p-d 58–90)	Vajaduspõhist eritoetust on õigus saada tudengil, kelle vajaduspõhise toetuse taotlus on tagasi lükatud põhjusel, et tema keskmine sissetulek ületas vajaduspõhise õppetoetuse saamiseks kehtestatud ülemmäära. Eritoetuse saamise tingimused kehtestab kõrgkool, sest temal on riigist oluliselt parem ülevaade oma tudengkonnas ja selle vajadustest. HTM ei pea täiendavate põhimõtete riiklikku kehtestamist lahenduseks, sest vajadusel saab ka kehtivas õigusruumis kõrgkool paluda üliõpilaselt erinevaid tõendeid halvenenud majandusliku olukorra kohta. Ettepanekut eritoetuse eraldamata jäänud osa arvelt täiendavaid kohustusi võtta ning laiendada toetuse kasutamise otstarvet nt erivajadustega tudengite toetamisele, ei ole põhjendatud, sest erivajadustega tudengite õpingute toetamiseks on eraldi stipendium. 2018. aastal erivajadustega tudengitele mõeldud stipendiumi taotlemisel paindlikkust, võimaldades taotleda mitme kuu toetust korraga ning hindame erinevate toetuste mõju ja taotlemise protseduure ning tingimusi, et muuta taotlemine sihtrühma jaoks võimalikult lihtsaks. Riigikontrolli kommentaar: vajaduspõhise eritoetuse jagamine on kõrgkoolide ülesanne, aga kui püsib olukord, kus vajaduspõhise eritoetuse raha jääb üle, kuid samas jääb selle toetuse sihtrühm rahata, siis tasub kaaluda täiendavate põhimõtete kehtestamist, et see eritoetus jõuaks sihtrühmani. Erivajadustega tudengite õpingute toetamiseks on küll eraldi stipendium, aga juhul kui vajaduspõhise eritoetuse raha jääb siiski täies mahus kasutamata, võiks kaaluda selle suunamist kas erivajadusega õppijate või teiste sihtrühmade toetamiseks, kellele mõeldud toetused ei ole piisavad.
Välisüliõpilaste Eestisse tööle jäämine 108. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministriile: et soodustada välisüliõpilaste Eestisse tööle jäämist, kaaluda võõrkeelse õppe läbinud välisüliõpilastele õppemaksu osalist või täielikku hüvitamist, kui nad on Eestis töötanud teatud ajaperioodi. Vajaduse korral diferentseerida õppemaksu hüvitamine, lähtudes valdkondlikust tööjõuvajadusest. (p-d 92–107)	Haridus- ja teadusministri vastus: välisüliõpilaste Eestisse tööle jäämise peamiseks takistuseks on välisüliõpilaste vähene eesti keele oskus ning tööandjate vähene valmisolek pakkuda välisüliõpilastele praktikakohti, mis looks eelduse hilisemale töösuhte. Õppemaksu osaline või täielik hüvitamine ei pruugi kuigivõrd mõjutada Eestisse tööle jäämist. Ülikoolidega sõlmitud halduslepingutes oleme kokku leppinud välisüliõpilastele eesti keele ja kultuuri õpetamise vähemalt 6 EAP ulatuses ning täiendavate meetmetega soodustame praktikakohtade leidmist välistudengitele. Lisaks õppemaksu hüvitamise kaheldavale mõjule tähendaks see ka tasuta kõrgharidusõppe võimaluste laiendamist, milleks kõrghariduse tänase rahastamise mahu juures puuduvad võimalused. Õppemaksu määra ingliskeelsetel õppekavadel õppimiseks kehtestab ülikooli nõukogu (ülikooliseadus, § 13³ lg 4) ning vastava õppemaksu suuruse ja diferentseerimise kohta ei ole riik kehtestanud mingeid piiranguid.
Kõrghariduse rahastamine 134. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministriile: töötada koostöös kõrgkoolidega 2020. aasta jooksul välja arvestuslikud alused ja finantsmudel, mis võimaldab kõrgkoolide rahanduslikku olukorda võrdlevalt hinnata ja HTMil välja selgitada, kas ja millistel tingimustel on kõrgkoolide rahastamine jätkusuutlik. Seejuures tagada finantsanalüüsi tegemiseks vajalikud andmed ja nende järjepidev ning standardiseeritud kogumine ka tulevikus. Analüüsida finantsmudeli loomise käigus või selle järel, kas ja millistel tingimustel on põhjendatud ning otstarbekas üldise osalise õppemaksu rakendamine. Kasutada analüüsi tulemusi edaspidi riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisel, sh rahastamisaotluse esitamisel ja argumenteerimisel eelarveläbirääkimistes Rahandusministeeriumiga. (p-d 109–133)	Haridus- ja teadusministri vastus: analüüsisime 2018. aastal viimase 10 aasta jooksul kõrgharidusõppes toimunud muutuseid ja rahastamise trende. Riiklik tegevustoetus tasuta õppiva üliõpilase kohta on 2019. aastaks kasvanud võrreldes 2008. aastaga 20 protsenti. Samal ajal on palgad kasvanud 60 protsenti, tarbijahinnaindeksi muutus on olnud 22,9 protsenti, magistriõppurite osakaal kasvanud 20-lt 25-le protsendile (sealhulgas magistri ja doktoriõppe lõpetajate arvud on kasvanud pea kahekordseks), välisõppejõudude osakaal kasvanud võrreldes reformieelse ajaga 1,7 protsenti; personalikulude osakaal eelarvest on ülikoolides kasvanud 61% ni ja HTM hallatavates rakenduskõrgkoolides kriitilise 73%-ni. Saame teha kõrgkoolidele ettepaneku koostööks jätkusuutliku rahastamise ning arvestuslike aluste analüüsimiseks. Kuna meie kõrgkoolid on erinevad nii oma suuruselt kui valdkondlikult profiililt ning sellest tingituna on suured erisused ka nende sisemistes kuluarvestuse põhimõtetes, on tegemist väga mahuka ülesandega. Juba praegu on olemas Statistikaameti poolt kogutud rahvusvaheliselt kasutatud metoodikale tuginevad andmed haridusasutuste kulude kohta (nt OECD Education at a Glance indikaator kogukulu haridusasutustele täiskoormuses õppiva üliõpilase kohta kohta).

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli välja selgitada, kas kõrgharidusreformi järel on kõrghariduses toimunud muutused soovitud suunas – erineva sotsiaalse taustaga inimesed leiavad tee kõrghariduse juurde ning alustatud õpingud viiakse kiiremini lõpuni; õppima asutakse suurema tööjõuvajadusega erialadele; kõrgkoolid on muutunud rahvusvahelisemaks; tagatud on kõrgkoolide rahastamise jätkusuutlikkus (vt alljärgnevalt täpsemaid hinnangu andmise kriteeriumeid). Auditis ei käsitletud kõiki kõrgharidusreformi eesmärke.

Hinnangu andmise kriteeriumid

- Kõrgharidusreformi (2013) järel on
 - kasvanud erinevate vanuse- ja sotsiaalsete rühmade vastuvõtumäärad;
 - vähenenud üliõpilaste töötamine õpingute ajal;
 - vähenenud üliõpilaste katkestamise määr;
 - paranenud nominaalajaga lõpetajate määr;
 - kasvanud õppekavade arv, mille erialade spetsialiste on tööturul juurde vaja, ning nende õppekavade järgi õppima võetud üliõpilaste arv;
 - kasvanud välistudengite osakaal vastuvõetute seas ning Eesti tudengite välismaal õppimiste arv.
- Kõrgkoolide rahastamisandmed on selged ja üle koolide võrreldavad.
- Kõrghariduse rahastamissüsteem on jätkusuutlik, kõrgharidusreformi eesmärke ja kõrgkoolidele antud ülesandeid toetav.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritud asutuseks on Haridus- ja Teadusministeerium. Andmeid on analüüsitud üldjuhul ajavahemiku 2006–2018 kohta.

Auditiga hõlmatud avalik-õiguslikud ülikoolid ja riigi rakenduskõrgkoolid

Audit hõlmab järgmisi 2018. aastal tegutsenud avalik-õiguslikke ülikoole ning riigi rakenduskõrgkoole (esitatud koos kooli koodiga):

70003773	Tallinna Tehnikakõrgkool
70003980	Tallinna Tervishoiu Kõrgkool
70004465	Sisekaitseakadeemia
70005699	Eesti Lennuakadeemia
70005714	Tartu Tervishoiu Kõrgkool
70005950	Tartu Kõrgem Kunstikool
70006174	Lääne-Viru Rakenduskõrgkool
74000122	Tallinna Ülikool
74000323	Tallinna Tehnikaülikool
74000547	Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia
74000624	Eesti Kunstiakadeemia

74001073 Tartu Ülikool
74001086 Eesti Maaülikool

Auditiga ei hõlmatud Kaitseväe Ühendatud Õppeasutusi, kuna erinevatelt teistest eelnimetatutest on see Kaitseväe struktuuriüksus ning ka nende endi sõnul kõrgharidusreform neid arvestatavalt ei mõjutanud. Rahastamise poolest ei vaadatud ka Sisekaitseakadeemiat, kuna selle tegevust rahastab Siseministeerium.

Ekspertide kasutamine

Auditi läbiviimisel nõustas meeskonda Rektorate Nõukogu tegevsekretär Hanna Kanep.

Auditi metoodika

Andmed

Riigikontroll on kasutanud väljavõtete ja analüüside jaoks järgmisi andmebaase ning allikaid:

- Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS): üliõpilaste akadeemiliste sündmuste kohta on kasutatud EHISe andmeid õppeaastate 2006–2018 kohta. Kokku on analüüsides kasutatud andmeid kuni 262 989 õppekoha kohta;
- sotsiaalteenuste ja toetuste andmeregister (STAR): toimetulekutoetust saanud aastatel 2011–2016 (5215 unikaalset isikukoodi); toimetulekutoetuste maksmise üldandmed ja aruanded on võetud Tervise Arengu Instituudi ja Sotsiaalministeeriumi veebilehelt;
- Eesti Töötukassa andmed töötuna arvel olijate kohta aastatel 2006–2016 (63 157 unikaalset isikukoodi), tööturu üldandmed on võetud Statistikaameti andmebaasist;
- Eesti Maksu- ja Tolliameti andmed tudengite töötamise (palgaväljamaksete) kohta ajavahemikul 2006–2016, (176 552 unikaalset isikukoodi);
- Politsei- ja Piirivalveameti üldandmed Eestis elavate alalise elamisloaga Venemaa kodanike ja määratlemata kodakondsusega isikute kohta ajavahemikul 2006–2018;
- Haridus- ja Teadusministeeriumi andmed kõrgkoolide rahastamise kohta;
- infopäring ülikoolidele ja riigi rakenduskõrgkoolidele vastuvõtutingimuste muutuste kohta;
- ülikoolide ja riigi rakenduskõrgkoolide andmed ajavahemikul 2006–2017 ülikooli tasemeõppesse riigieelarvelistele ja riigieelarvevälistele kohtadele kandideerijate arvu kohta;
- ülikoolide ja riigi rakenduskõrgkoolide andmed rahastamise kohta.

Andmepäringute tegemisel kasutatud metoodika

Kõrgkoolidesse vastuvõetud

EHISe andmebaasist on võetud „andmete lisamise“ kanded vahemikus 1. juuli kuni 10. november, maha on lahutatud need, kes selle aja jooksul on küll vastu võetud, kuid on selle perioodi jooksul õpingud katkestanud. Välistatud on eksternõppesse ja TULE programmiga vastuvõetud. EHISe andmebaasi muutujad, mida on kasutatud analüüside tegemisel erinevate rühmade kaupa:

- vanus (sünnikuupäeva ja vastava kande kuupäeva vahe);
- üliõpilase õppekeel;
- üliõpilase kodakondsus;

- pikaajalise elamisloa olemasolu;
- välisüliõpilane (jah/ei);
- õpingute finantseerimise allikas (näitab, kas tegu on tasulise/tasuta kohaga);
- õppeaste;
- õppevorm.

Õppeastmed

- 1. aste: bakalaureuse- ja rakenduskõrgharidusõpe;
- 2. aste: magistriõpe;
- 3. aste: doktoriõpe;
- integreeritud õppes on ühendatud bakalaureuse ja magistriõpe, lõpetajad saavad magistrikraadi.

Õppetöös osalejad

Vastaval õppeaastal õppetöös osalejad on võetud 10. novembri seisuga.

Õpingute katkestamine

Õpingud katkestanuteks on loetud üliõpilased, kes katkestasid õpingud õppeaastal 1. oktoobrist 30. septembrini (nt 2007 õppeaastal ajavahemikul 1. oktoober 2007 kuni 30. september 2008).

Katkestamise määr on õppeaasta jooksul katkestanute ja 10. novembri seisuga õppetöös osalejate suhe: (1. oktoober kuni 30. september katkestanud) / (10. novembri seisuga õppetöös osalejad).

Toimetulekutoetust saanute vastuvõtt

EHISE andmed on isikukoodi järgi kokku viidud andmebaasi STAR järgi varem toimetulekutoetust saanud isikutega aastatel 2010–2016. Õppima asujate osakaal on võetud kõigist vastaval aastal toimetulekutoetust saanutest.

Töötute vastuvõtt

EHISE andmed on isikukoodi järgi kokku viidud Eesti Töötukassa andmetega töötuna arvel olijate kohta aastatel 2006–2016. Töötuna vastuvõetuks pidas Riigikontroll inimest, kes oli vastuvõtu aastal olnud töötuna arvel vähemalt sama aasta 1. juuli seisuga. Õppima asujate osakaal on võetud kõigist töötutest vastaval aastal.

Vene / määratlemata kodakondsusega isikute vastuvõtt

EHISE andmebaasi muutujate „kodakondsus“ ja „elamisluba“ järgi on võetud Vene ja määratlemata kodakondsusega isikud, kellel on pikaajaline elamisluba. Kodakondsuse ja residentsuse tunnused on olemas EHISE andmebaasis.

Varasema töökogemusega inimeste vastuvõtt

EHISE andmebaasile on liidetud Maksu- ja Tolliameti andmed tudengite töötamise kohta. Varasemaks töökogemuseks pidas Riigikontroll vähemalt 6 kuud töötamist 12 kuu jooksul.

Erialase ettevalmistuseta inimeste vastuvõtt

Erialase ettevalmistuseta vastuvõetuteks pidas Riigikontroll neid 25–64aastasi isikuid, kel on keskharidus ehk varasema kõrghariduseta inimesed. Varasema hariduse tunnus on olemas EHISE andmebaasis, üldkeskharidusega 25–64aastaste inimeste üldarv on võetud Statistikaameti haridustaseme ja keeleoskuse andmebaasist (TT109).

Töötamine õppimise ajal

Andmed tudengite töötamise kohta on saadud Maksu- ja Tolliameti andmebaasist, arvestatud on palgaväljamakseid, mis isikukoodi järgi on kokku viidud EHISE andmetega.

Töötamise intensiivsus on esitatud väljamaksete arvuna skaalal 0–10 vastava õppeaasta septembrist juunini (nt 2007 õppeaasta puhul 09.2007–06.2008). Suvekuud on välja jäetud, kuna eeldatavasti suvel töötamine õpinguid ei sega ning õppeperiood kestab valdavalt septembrist juunini.

0 väljamakset tähendab, et inimene pole õppeaasta jooksul töötanud. 10 väljamakse saajate seas on ka need, kes on saanud nende 10 kuu jooksul üle 10 väljamakse.

Toetused ja stipendiumid

Et lihtsustada andmete esitamist, on EHISE andmebaasist saadud andmed tudengitele makstavate toetusliikide kohta jagatud n-ö vajaduspõhisteks (toetused) ja tulemuspõhisteks (stipendiumid). Viimaste puhul on tingimuseks sooritus, edasijõudmine vms. See liigitus erineb mõnevõrra õppetootuste ja õppelaenu seaduses antud õppetootuse definitsioonist (vt tabel 1).

Tabel 1. Stipendiumid ja toetused

Stipendiumid	Toetused
Doktorandistipendium	Asenduskoduteenusel ja perekonnas hooldamisel viibinud üliõpilaste kõrghariduse omandamist toetav stipendium
Doktorandistipendium (nutika spetsialiseerumise valdkond)	Erivajadustega üliõpilase stipendium
Doktorandistipendium (ettevõtluskoostöö)	Vajaduspõhine eritoetus
Doktoranditoetus	Vajaduspõhine õppetootus
Dora välisdoktorandistipendium	
Dora välisdoktoranditoetus	
Dora välisdoktoranditoetuse sõidukulu	
Dora välismagistrandistipendium	
Erialastipendium	
Nutika spetsialiseerumise erialastipendium	
IT-akadeemia stipendium	
Muu stipendium	
Tulemusstipendium	
Õpetajakoolituse stipendium	

Allikas: Riigikontroll, Eesti Hariduse Infosüsteem

Akadeemilise puhkuse võtmise põhjused:

- akadeemiline puhkus omal soovil;
- akadeemiline puhkus tervislikel põhjustel;
- akadeemiline puhkus lapse hooldamiseks;
- akadeemiline puhkus kaitseväeteenistuse puhul.

Nominaalajaga lõpetajate arvestamine

Tegevustoetuse tulemusrahastuse osa arvestamise kõige suurema kaaluga (35%) komponent on nominaalajaga lõpetanud üliõpilaste osakaal vastuvõetud üliõpilastest. Lähtudes Vabariigi Valitsuse määrusest tulemusrahastuse arvestamise kohta (<https://www.riigiteataja.ee/akt/131122016048>), arvestatakse nominaalaja jooksul lõpetanud üliõpilaseks see, kellel on õpingute lõpetamiseks kulunud õppe nominaalkestus ja üks aasta õppekavade puhul, mille nominaalkestus on lühem kui neli aastat, ning õppe nominaalkestus ja kaks aastat nende õppekavade puhul, mille nominaalkestus on vähemalt neli aastat. Näiteks 3-aastase bakalaureuse õppekava puhul arvestatakse nominaalkestusega lõpetajaks 4 aasta jooksul lõpetanu.

Nominaalajaga lõpetamise komponendis on vastuvõetud tudengite arv leitud nii, et tegevustoetuse eraldamise aastast on lahutatud õppekava nominaalkestus ja vastavalt õppeastmele üks või kaks aastat. Näiteks on 2018. aasta tulemusrahastuse määramisel vastuvõtuperiood 3-aastase õppekava puhul 2013/2014. õppeaasta.

Nende õppekavade ja õppekavagruppide arvestamine, mille erialade spetsialistide järele vajadus kasvab

Kasvava tööjõuvajadusega õppekavagruppide kindlaksmääramisel lähtus Riigikontroll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) tööjõuvajaduse prognoosist ja OSKA tööjõu- ja oskuste vajaduse prognoosist. MKM on oma prognoosis ühendanud ametialad ja õppekavarühmad, kust lõpetajad vastavale ametialale suunduvad, ning hinnanud õppekavarühma tööjõuga kaetuks või tööjõuvajadusega õppekavarühmaks.

Riigikontroll viis õppekavarühmad veidi üldistatumale, õppekavagrupi tasandile. Need õppekavagrupid, mille hulgas üle poolte õppekavadest olid kasvava tööjõuvajadusega, määratles Riigikontroll kasvava tööjõuvajadusega õppekavagrupina. Lisaks arvestas Riigikontroll OSKA üldraporteid „Eesti tööturg täna ja homme. Ülevaade Eesti tööturu olukorrast, tööjõuvajadusest ning sellest tulenevast koolitusvajadusest“ ning spetsiifilisemaid valdkondlikke raporteid, mis avaldati aastatel 2016–2018. Riigikontroll lähtus kõrgharitud spetsialistide vajadusest.

Õppekavapõhine kandideerimise ja sisseastumise analüüs

Riigikontroll tegi päringu igale kõrgkoolile kandideerijate arvu kohta: kui palju 10. novembri seisuga aastatel 2006–2017 riigieelarvelistele ja riigieelarvevälistele õppekohtadele kandideerijaid. Andmete ühetaolisuse tagamiseks ühendas Riigikontroll need vastuvõtuandmetega, mis pärinesid EHISest ehk olid sisestatud üle kõrgkoolide samu kriteeriume järgides. Riigikontroll analüüsis kirjeldava statistika meetoditega kandideerimist ja vastuvõttu kõrgkoolide üleselt õppekavagruppide kaupa.

Rahastamine

Rahastamise analüüsimiseks koguti andmeid Haridus- ja Teadusministeeriumilt, kõrgkoolidelt ja Riigi Tugiteenuste Keskuselt. Tegevustoetuste andmed on saadud Haridus- ja Teadusministeeriumilt (aastad 2013–2018). Ülikoolide detailsemad tulude-kulude andmed on saadud ülikoolidelt, riigi rakenduskõrgkoolide andmed rakenduskõrgkoolidelt ja Riigi Tugiteenuste Keskuselt (aastad 2006–2017).

Lisaks analüüsi tulemuslepinguid ning iga-aastaseid rahastamise kokkuleppeid.

Kõrgkoolidele saadetud ankeetküsitlus

Selleks, et saada kõrgkoolidelt hinnang kõrgharidusreformi järel toimunud muutustele, saatis Riigikontroll auditiga hõlmatud ülikoolidele ja kõrgkoolidele küsimustiku (vt tabel 2). Tabelist on välja jäetud osa kõrgkoolipõhiseid küsimusi, mis olid suunatud igale kõrgkoolile konkreetselt nende statistika ja spetsiifika põhjal.

Tabel 2. Ülikoolidele ja kõrgkoolidele saadetud küsimused

Ülikoolidele ja kõrgkoolidele saadetud küsimused
Kas ja kuidas on kõrgharidusreform, ülikoolid ise või muud olulised tegurid mõjutanud õppima asunute profiili ülikoolis ja Eesti kõrgkoolides tervikuna?
Kas ja kuidas on Teie hinnangul kõrgharidusreform mõjutanud vastuvõetute vanuselist jaotust?
Kas ja kuidas on Teie hinnangul kõrgharidusreform mõjutanud määratlemata kodakondsusega ja Vene kodanikest Eesti tudengite (st Eesti residendid) vastuvõttu?
Kas ja kuidas on Teie hinnangul kõrgharidusreform mõjutanud toimetulekuraskustega leibkondadest pärit isikute õppima asumist?
Kas ja kuidas on Teie hinnangul kõrgharidusreform mõjutanud varasema töökogemusega inimeste õppima asumist?
Kas ja kuidas on Teie hinnangul kõrgharidusreform mõjutanud erialase ettevalmistuseta inimeste õppima asumist?
Kas ja kuidas on Teie hinnangul kõrgharidusreform mõjutanud registreeritud töötute õppima asumist?
Palume võimaluse korral Teie hinnangut, milliseks võiks pidada kõrgharidusreformi mõju maapiirkondadest pärit (st väljastpoolt Eesti suuremaid linnu) inimeste õppima asumisele. Kas vastavate tudengite osakaal on ajas muutunud?
Kas õppima asujatest on rohkemad valinud kasvava tööjõuvajadusega valdkonna?
<i>Iga kooli ankeedis spetsiifilised küsimused kasvava tööjõuvajadusega valdkondade kohta vastava kooli näitajaid ja profiili arvestades.</i>
Kas ja kuidas on kõrgharidusreformi järel muutunud õpingutele keskendumine ning milline roll on stipendiumitel ja toetustel?
Kas ja mil määral on Teie hinnangul nominaalajaga (vastavalt õppeperioodile 1 või 2 lubatud lisa-aastat) lõpetamise määra paranemine tingitud kõrgharidusreformist?
Mis mõjutab enim õpingute katkestamist ja kas Teie hinnangul on kõrgharidusreform katkestamise trendi kuidagi muutnud?
Kas kool on analüüsinud töötamise intensiivsuse mõju õpingute katkestamisele/lõpetamisele? Kas ja kuidas on kõrgharidusreform seda Teie hinnangul mõjutanud?
Kas ja kuidas on pärast kõrgharidusreformi muutunud akadeemilise puhkuse võtmine?
Kas Teie hinnangul on õpingute toetusmeetmed (stipendiumid, vajaduspõhised toetused) parandanud õpingutele keskendumist, nominaalajaga lõpetamist, vähendanud katkestamist?
Kas Teie hinnangul tudengitele makstav vajaduspõhine toetus jõuab nendeni, kes seda enim vajavad?
Milline on kõrgharidusreformiga rahastamissüsteemis tehtud muudatuste (sh tulemuskriteeriumite sätestamine) mõju kõrgkoolide tulemuslikkusele, hariduse kvaliteedile ja kättesaadavusele?
<i>Iga kooli ankeedis spetsiifilised küsimused rahastuse kohta vastava kooli näitajaid ja profiili arvestades.</i>

Tabel 3. Auditi käigus toimunud intervjuud ja kohtumised

Asutus	Kuupäev	Nimi
Tartu Tervishoiukõrgkool	15.06.2017	Kersti Viitkar (õppeprorektor), Ermo Kruuse (haldus- ja finantsdirektor)
Eesti Lennuakadeemia	15.06.2017	Jaanus Jakimenko (rektor), Signe Maasing (rektori sekretär), Ants Aaver (õppeprorektor), Karl-Erik Seegel (arendusprorektor)
Eesti Teadusagentuur	16.06.2017	Andres Koppel (juhatuse esimees)
Tartu Kõrgem Kunstikool Pallas	16.06.2017	Vallo Nuust (rektor)
Haridus- ja Teadusministeeriumi analüüsiosakond	25.09.2017	Tatjana Kiilo (osakonna asejuhataja), Tiit Kreegipuu (teadusnõunik), Triin Savisto (analüütik), Tiina Annus (planeerimise asekancleri nõunik)
Eesti Teadusagentuur	25.09.2017	Siret Rutiku (uurimistoetuste osakonna juhataja)
Tallinna Tehnikakõrgkool	06.10.2017	Enno Lend (rektor), Anne Kraav (arendusprorektor), Lauri Peetrimägi (õppeprorektor), Tarmo Sildeberg (finants- ja haldusdirektor)
Tallinna Tervishoiukõrgkool	11.10.2017	Ave Perve (finants- ja haldusdirektor), Ulvi Kõrgemaa (õppeprorektor)
Tallinna Ülikool	10.11.2017	Tiit Land (rektor), Peep Jonas (kantsler), Katrin Niglas (teadusprorektor), Helen Joost (õppeosakonna juhataja), Mikk Kasesalk (rektoraadi büroo juhataja)
Poliitikauuringute Keskus Praxis	25.10.2017	Hanna-Stella Haaristo (programmijuht)
Eesti Kunstiakadeemia	21.11.2017	Mart Kalm (rektor), Urve Sinijärv (teadusprorektor), Andres Tammsaar (haldus- ja finantsdirektor), Anne Pikkov (õppeprorektor), Maria Jäärats (teadus- ja arendusosakonna juhataja), Lia Toro (õppeosakonna juhataja)
Eesti Rektorite Nõukogu	22.11.2017	Hanna Kanep (tegevsekretär)
Tartu Ülikool	22.11.2017	Volli Kalm (rektor), Anneli Saro (õppeprorektor), Kristjan Vassil (teadusprorektor), Erik Puura (arendusprorektor), Meelis Luht (kantsler)
Kaitseväge Ühendatud Õppeasutused	22.11.2017	Kolonel Enno Mõts (ülem), Nele Rand (õppeosakonna juhataja), kolonelleitnant Sten Allik (rakendusauuringute keskuse ülem)
Kõrghariduse ja teaduse rahastamise ning korraldamise rakkerühm	29.01.2018	Katrin Pihor (rakkerühma juht), Helelyn Tammsaar (rakkerühma juhi assistent)
Haridus- ja Teadusministeeriumi kõrgharidusosakond	23.01.2018	Margus Haidak (kõrghariduse osakonna juhataja), Sigrid Vahter (kõrghariduse osakonna asejuhataja), Kristi Raudmäe (peaekspert)
Eesti Maaülikool	06.02.2018	Mait Klaassen (rektor), Ülle Jaakma (teadusprorektor), Endla Reintam (õppeprorektor), Ina Järve (õppeosakonna juhataja), Paavo Kaimre (endine õppeprorektor), Kaire Klaus (rahandusosakonna juhataja, pearaamatupidaja)
Tallinna Ülikool	23.04.2018	Priit Reiska (õppeprorektor), Peep Jonas (kantsler), Anneli Levertand (eelarvetalituse juhataja), Mikk Kasesalk (rektoraadi büroo juht)
Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia	28.02.2018	Ivari Ilja (rektor), Margus Pärtlas (õppe- ja teadusprorektor), Jane Kreek (õppeosakonna juhataja), Ott Maaten (haldusdirektor)

Auditi lõpetamise aeg:

Auditi toimingud lõpetati märtsis 2019.

Auditi meeskond:

Auditijuht oli Mart Vain. Auditimeeskonda kuulusid vanemaudiitor Ermo Liedemann (projektijuht) ning audiitorid Gerly Tammiste, Riina Saaremägi ja Lauri Matsulevitš.

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/50102/2.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

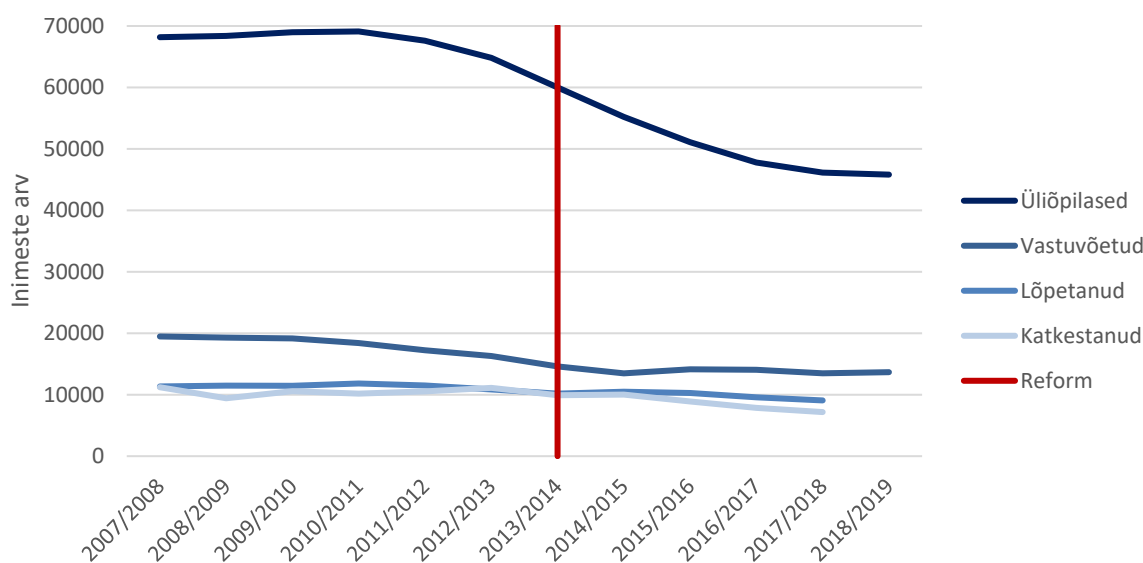
Lisa A. Valdkonna ülevaade

Kõrghariduse korraldus

Alates 2002/2003. õppeaastast on Eestis kõrgharidussüsteem kolmeastmeline, järgides Euroopa kõrgharidusruumi mudelit *bachelor-master-PhD*. See muutus tehti (nimega Bologna protsess) Euroopa kõrgkoolides selleks, et tagada kõrgharidussüsteemide ja kõrgharidusõppe kvaliteedis võrreldavus. Kõrghariduse omandamine toimub rakenduskõrgharidus-, bakalaureuse-, magistri- ja doktoriõppes. Kõrgkoolid jagunevad ülikoolideks ja rakenduskõrgkoolideks, omandivormilt riiklikeks, avalik-õiguslikeks ja eraõiguslikeks. Eestis tegutsevad (2019. aasta kevade seisuga) 6 avalik-õiguslikku ülikooli⁸⁰ ja 8 riiklikku rakenduskõrgkooli⁸¹.

Eestis on kõrghariduse omandanute 25–64aastaste osakaal 39,7% rahvastikust, OECD riikide keskmine on 36,5% ja Euroopa Liidu⁸² keskmine 34,3%⁸³. Keskmiselt on seega Eestis kõrgharitute osakaal OECD ja ELi omast suurem, küll aga on Eestis kehvemad näitajad eri- ja kutsealase haridusega 25–64aastaste osakaalus (28,6%, 2020. aastaks eesmärk 25%) ja madala haridustasemega mitteõppivate 18–24aastaste osakaalus (10,8%, 2020. aastaks eesmärk < 9%). Seega on Eestis ligi 200 000 inimest, kes võiksid tööturul edukamaks kvalifitseerumiseks kutse- või kõrgkoolis eriala omandada ja üle 9000 noore, kel on paremate tööalaste väljavaadete eesmärgil samuti oluline haridusteed jätkata. Esimesel aastal õppetöö katkestanute osakaal kõrghariduses on aastatel 2012–2017 kõikunud 21–23% vahel ning veidi paranenud, aga eesmärk, et aastaks 2020 on katkestanute arv alla 15%, on tulemuste olulist paranemist eeldav eesmärk.

Joonis 1. Üliõpilaste, vastuvõetute, lõpetanute ja katkestanute trend ajavahemikul 2007/2008–2018/2019



Allikas: Haridussilm

Kõrgharidussüsteemide korraldus ja reformimine on olnud juba pikemat aega aktuaalne küsimus paljudes riikides üle maailma. Kaks peamist võistlevat arusaama on eristunud selles, kas kõrgharidus peaks olema rahvale kättesaadav ja riigi tagatud teenus või peaks see olema isetoimiv ja eraldiseisev majandusharu,

⁸⁰ Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Eesti Maaülikool, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia ning Eesti Kunstiakadeemia.

⁸¹ Tallinna Teknikakõrgkool, Tallinna Tervishoiu Kõrgkool, Tartu Tervishoiu Kõrgkool, Eesti Lennuakadeemia, Kõrgem Kunstikool Pallas, Lääne-Viru Rakenduskõrgkool, Sisekaitseakadeemia, Kaitseväge Ühendatud Õppeasutused.

⁸² Need liikmesriigid, kes kuuluvad ka OECDsse.

⁸³ [OECD statistika](#).

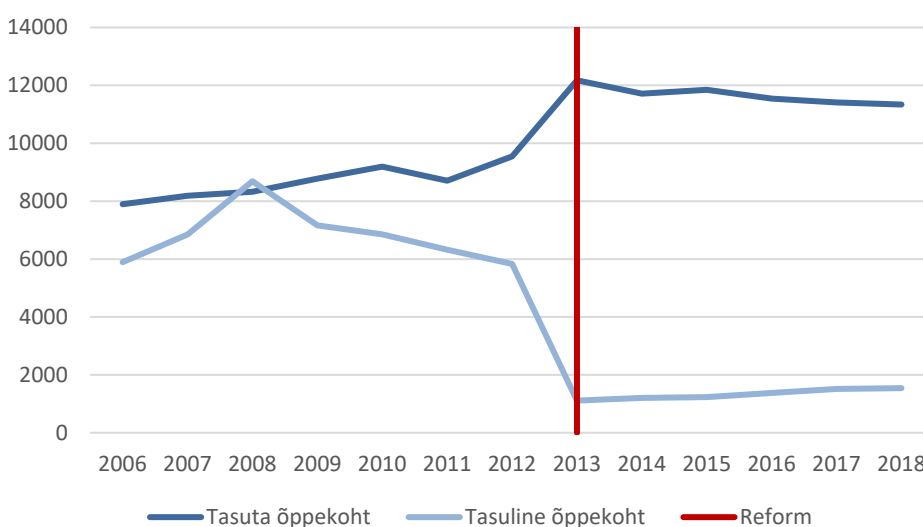
kus kvaliteet ja tulemuslikkus on kättesaadavusest prioriteetsemad.⁸⁴ Tugevaid ja edukaid näiteid on mõlemal suunal: rahvusvaheliselt kõrgelt tunnustatud on nii peamiselt erarahal toimivad kõrgharidussüsteemid Ameerika Ühendriikides, Ühendkuningriigis ja Austraalias kui ka peaaegu kogu ulatuses riigi rahastatud n-ö tasuta kõrghariduse süsteemid näiteks Soomes, Rootsis, Norras, Saksamaal, Austrias ja veel mitmes riigis. Rohkem on rahvusvahelises võrdluses neid riike, kus riigi rahastuse osakaal on erarahast suurem.

2016. aastal koostas kõrgkoolide edetabelite loomise poolest tuntud ettevõtte QS (Quascarelli Symonds) esmakordselt ülevaate ka erinevate kõrgharidussüsteemide tugevuse kohta⁸⁵. Sellises vaates olid esikümnes peamiselt erarahal baseeruvad kõrgharidussüsteemid (Ameerika Ühendriigid, Ühendkuningriik, Austraalia, Kanada, Jaapan, Lõuna-Korea), aga ka mõned peamiselt riigi rahastusel põhinevad süsteemid (Saksamaa, Holland, Prantsusmaa). Erarahal põhinevate süsteemidega riikides nähakse n-ö tasuta süsteemides ohtu kõrghariduse kvaliteedile (sh tudengi motivatsioonile) ja tihti tuuakse debattides välja kahtlus, kas sellisel viisil jõutakse tegelike abivajajateni või võidavad sellest eelkõige inimesed, kes niikuinii tuleks kõrgharidust omandama.

Kõrgharidusreformi põhjused ja eesmärgid

2009. aastal hakkas Eestis vähenema 18–19aastaste arv. Kuna see vanuserühm moodustab kõrgkooli minejatest kõige suurema osa, siis hakkas kiirelt vähenema ka kõrgharidust omandama minejate hulk. Sealjuures jäi vähemaks ka neid, kes olid valmis oma õppe eest ise maksma. Kui 2008. aastal võtsid avalik-õiguslikud kõrgkoolid tasulistele kohtadele vastu ligi 8700 üliõpilast, siis 2012. aastaks oli ise õpingute eest maksvate uute tudengite vastuvõtt vähenenud 5800-le.

Joonis 2. Tudengite vastuvõtt avalik-õiguslikesse ülikoolidesse ja riigi rakenduskõrgkoolidesse finantseerimise järgi



Allikas: EHS, Riigikontroll

Eestis läbiviidud kõrgharidusreformina mõistetakse 2013. aastal jõustunud ülikooliseaduse ja rakenduskõrgkooli seaduse (RakKKS) muudatusi. Kõrgharidusreformi eesmärk oli muuta kõrgharidussüsteemi toimimine **üliõpilase jaoks õiglasemaks, kasvatada kõrgharidustaseme õppe tulemuslikkust, vähendada kõrghariduse valdkondlikku killustatust ja suurendada kõrgkoolide vastutust õppe kvaliteedi tagamisel**. Kõrghariduse rahastamisaluste muutmine ning üliõpilastele parema

⁸⁴ Peter Maassen, Nico Cloete. [Global Reform Trends In Higher Education](#). Transformation In Higher Education. Higher Education Dynamics. 2006, lk 10.

⁸⁵ Indikaatoriteks võetud: (1) üldine kõrghariduse tulemuslikkuse näitaja rahvusvahelises edetabelis, (2) kõrgharidusele ligipääs arvestades avatud kohtade arvu ja rahvastiku arvu, (3) riigi juhtiva ülikooli tulemuslikkus ja (4) kõrghariduse finantseerimine võrreldes SKPga inimese kohta. Leitav: [The Strongest Higher Education Systems by Country](#).

ligipääsu tagamine olid ka strateegilised eesmärgid Eesti kõrgharidusstrateegias aastateks 2006–2015 ja Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis aastateks 2011–2015.

Kõrgharidusreformist räägitakse peamiselt kui üleminekust tasuta kõrgharidusele, kuna kõik eestikeelsed õppekavad muudeti täiskoormusel õppivatele tudengitele tasuta kättesaadavaks. Teatud juhtudel saavad kõrgkoolid õppe eest ka tasu küsida⁸⁶, aga sealjuures on kõrgkoolil õigus, mitte kohustus õppekulude hüvitamist nõuda.

Ülikooliseaduse **muutmise põhjusena** toodi seletuskirjas välja asjaolu, et riikliku koolitustellimuse (RKT) süsteem, kus riik tellis lõpetajaid ja eraldas vastavalt raha, ei toiminud enam. Tugineti OECD (2007) Eesti kõrghariduse analüüsile, mis tõi RKT süsteemi nõrkustena välja, et see ei vasta tööjõuvajadustele ega taga ka piisaval arvul vajalike erialade lõpetajaid ning seesugune rahastamine võib moonutada üliõpilaste valikuid. Samuti ei suutnud kõrgkoolid täita RKTd⁸⁷. 2009. aastal toimus küll suurem muudatus, kui RKT-lt liiguti tulemuslepingutele üle⁸⁸, aga ainuüksi see ei lahendanud probleeme: õppekohapõhine, killustatud koolitustellimuse arvestus ja vähe lõpetajaid riigile prioriteetsetes valdkondades.

Kõrgharidussüsteemi **õiglust** on OECD ja ka varasemad Eestis tehtud uuringud defineeritud järgmiselt: „Võrdväarsust edendavad sellised kõrgharidussüsteemid, mis tagavad, et kõrgharidusele ligipääs, selles osalemine ja tulemused põhinevad ainult inimese enda individuaalsel võimekusel ja motivatsioonil. Tagatakse, et kõrghariduse omandamine ei sõltu isiklikest ega sotsiaalsetest asjaoludest nagu sotsiaalmajanduslik taust, sugu, rahvuskuluvus, sissevõetud staatus, elukoht, vanus või puue.”⁸⁹

Eestis on kõrghariduse kättesaadavust uuritud peamiselt järgmistest aspektidest: geograafilised tegurid (eelnev haridus omandatud maal-linnas), vanemate sotsiaalmajanduslik taust (vanemate haridustase ja majanduslik toimetulek), eelnev haridustase (õppekeel, koolitüüp). Eurostudenti VI uuringus on käsitletud ka põhihariduse õppekeelt ja omandamise kohta ning põhi- ja keskhariduse omandamise riike.

Kõrgharidusele ligipääsu tagamiseks muudeti kõrgharidusreformiga ka õppetoetuste ja stipendiumite süsteemi. Õppetoetuste süsteem muudeti eeskätt vajaduspõhiseks, riiklikult määratava vajaduspõhise õppetoetuse kõrvale loodi vajaduspõhine eritoetus, mille määramine ja väljamaksmine sai kõrgkoolide ülesandeks. Stipendiumite süsteem suunati eelisarendatavate valdkondade edendamiseks, loodi erialastipendiumid (nutika spetsialiseerumise stipendiumid + õpetajakoolituse erialastipendiumid) ja jätkati tulemusstipendiumite maksmist paremate õpitulemustega üliõpilastele.

Kõrgharidusõppe **kvaliteet ja tulemuslikkus** on erinevatest aspektidest vaadeldav. Üheks hinnangu aluseks on Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuuri (EKKA) akrediteering nii institutsioonile kui õppekavadele. EKKA koostab võrreldavatel alustel välishindamise tulemusena loodud kõrgkoolipõhiseid raporteid ja teeb soovitusi. Eestis saavad kõrgharidust pakkuda ainult seesuguse kvaliteedihindamise läbinud kõrgkoolid. Tegu on põhjaliku protsessiga, mille käigus teevad välishindajad tihedat koostööd

⁸⁶ Ülikooliseadus § 133: (1) juhul, kui üliõpilased ei täida õppekava nõutud mahus (vähemalt 75% täiskoormusest); (2) kui üliõpilane õpib osakoormusega õppes, s.t täidab õppekava mahust igal õppeaastal kumulatiivselt 50 kuni 75 protsenti; (3) kui üliõpilane õpib võrkeelsel õppekaval; (4) kui üliõpilane on kahe aasta jooksul eksmatrikuleeritud ja uuesti immatrikuleeritud samale õppekavale; (5) kui üliõpilane on samal kõrgharidusastmel õppinud üle poole õppekava nominaalkestusest ja sisseastumisest pole veel möödunud kolmekordset nominaalkestust või integreeritud õppekavade puhul kahekordset nominaalkestust.

⁸⁷ Vt seletuskiri „Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus“ eelnõu juurde.

⁸⁸ 2009. a ülikooliseaduse muudatusega sätestati, et õppeasutus ja HTM sõlmitavad kolmeks aastaks halduslepingu, millega määratakse kindlaks ülikoolile riikliku koolitustellimuse täitmiseks riigieelarvest raha eraldamise kord. Halduslepingu lisana sõlmitakse ülikooli missioonist ja ülesannetest lähtuv tulemusleping. Seaduse järgi võis lisaks riiklikule koolitustellimusele leppida tulemuslepingus kokku ka õppe kvaliteedi, õppetugiteenuste, täiskasvanute täienduskoolituse ning teiste ülikooli tegevuste rahastamises. Seejuures ei tohtinud ülikooli lõpetajate arv olla enam kui 5% väiksem tulemuslepingus kokkulepitust.

⁸⁹ Paulo Santiago jt. [Tertiary Education for the Knowledge Society. Volume 1. Special Features: Governance, Funding, Quality.](#) OECD, 2008.; Paulo Santiago jt. [Tertiary Education for the Knowledge Society. Volume 2. Special Features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalisation.](#) OECD, 2008.

kõrgkooli ja selle allüksustega, kes koostavad protsessi osana ka enesehindamise raporteid. Seega ei ole Riigikontroll käesolevas aruandes kõrgkoolide institutsionaalsele ega ka õppekavagrupi kvaliteedi hindamisele keskendunud.

Kõrgharidusreformi hoobadest on kvaliteet ja tulemuslikkus aga kõige selgemalt seotud rahastamise ning halduslepinguliste kokkulepetega. Kvaliteedi ja tulemuslikkuse näitajad ühendati alates 2017. aastast tulemusrahastuse kriteeriumitega.

Õppe läbiviimise kvaliteedinäitajatenä arvestatakse

- 1) õppeasutusega halduslepingus või tegevustoetuse eraldamise käskkirjas kokku lepitud, riigile olulisse õppevaldkonda, õppekavagruppi või õppekavale vastuvõetud üliõpilaste osakaalu kõigist õppeasutusse vastuvõetud üliõpilastest⁹⁰ (15%);
- 2) välisriigis õppinud või praktilal osalenud üliõpilaste osakaalu õppeasutuse kõigist üliõpilastest (10%);
- 3) õppeasutuse lõpetanud välisüliõpilaste osakaalu õppeasutuse kõigist lõpetanutest (10%).

Õppe läbiviimise tulemuslikkuse näitajatena arvestatakse

- 1) õppekava nominaalkestuse jooksul lõpetanud üliõpilaste osakaalu kõigist õppeasutusse vastuvõetud üliõpilastest (35%);
- 2) õppeasutuse haridusalasest tegevusest saadava tulu ja õppeasutusele määratud tegevustoetuse suhet (10%).

Ühiskonna arengu toetamise näitajana arvestatakse kõrgharidustaseme õppe järgmisel astmel edasi õppivate üliõpilaste või tööhõives osalevate lõpetanute osakaalu õppeasutuse kõigist kõrgharidustaseme õppe lõpetanutest (20%).

Lisaks neile tulemusrahastamise arvestatavate kriteeriumitele jälgib Haridus- ja Teadusministeerium elukestva õppe strateegia raames tulemuslikkuse näitajatena veel kõrgharidusega 30–34aastaste osakaalu, kõrghariduse lõpetanute tööhõive määra, eri- ja kutsealase hariduseta täiskasvanute osakaalu, kõrgharidusõppe katkestanute osakaalu, üliõpilaste lühiajalist mobiilsust, loodus- ja täppis- ning tehnikateaduste lõpetajate osakaalu, doktorikraadi kaitsmisi, kõrghariduse lõpetanute sissetulekut ja välisüliõpilaste osakaalu.

Valdkondliku killustatuse vähendamiseks ja kõrgkoolide vastutuse suurendamiseks õppe kvaliteedi tagamisel on õppekavagrupid (ja alates 2019. aastast ka mõned õppekavarühmad) jagatud ülikoolide vahel vastutusvaldkondadeks ehk ülikoolid vastutavad koos rakenduskõrgkoolidega oma õppekavagruppides ja suundades eestikeelse õppe pakkumise eest nii I kui ka II õppeastmel ja ka õppekavagrupi üldise arendamise eest Eestis. See võimaldab kõrgkoolidel keskenduda oma tugevustele. Ka eelnevalt kirjeldatud tulemusrahastussüsteem arvestab tulemuskriteeriumina vastuvõttu vastutusvaldkondades. Dubleerimise vähendamiseks määratakse Haridus- ja Teadusministeeriumi ning kõrgkoolide kokkuleppel halduslepingutes eesmärgid, mis puudutavad muu hulgas vajaduse korral õppekavade sulgemist ja koostööd kõrgkoolide vahel.

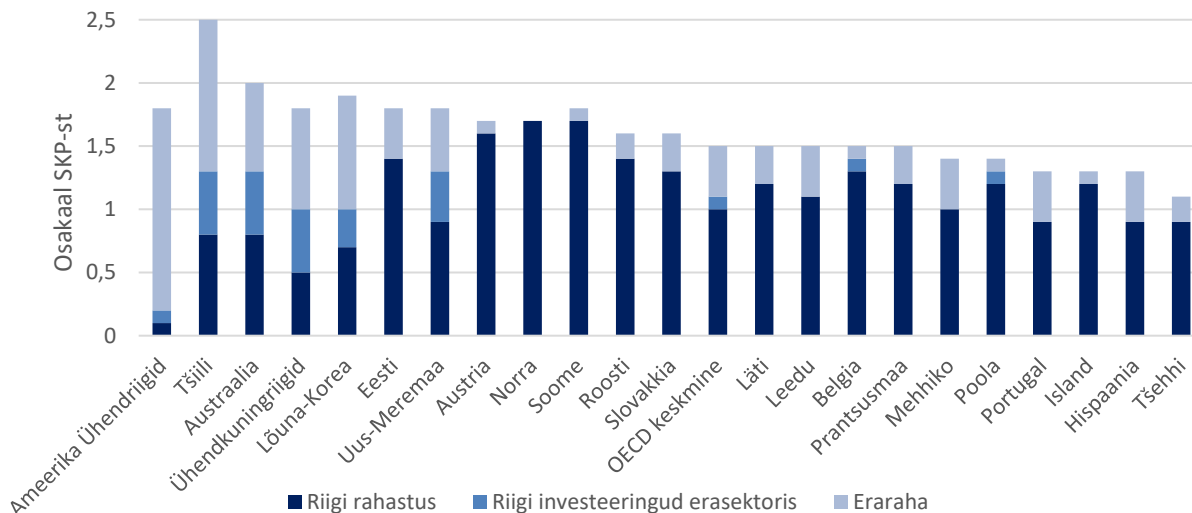
Kõrghariduse rahastamise reformijärgsed muutused

Kõrghariduskulud SKPst on Eestis OECD keskmisest suuremad (vt joonis 3). Kui aga võrrelda kogukulusid kõrgharidusasutusele aasta jooksul ühe täiskoormusega üliõpilase kohta, siis on Eesti näitaja (7442 eurot) väiksem OECD keskmisest (9919 eurot) ja Eestist ettepoole jääb veel 16 OECD riiki. Lisaks

⁹⁰ Halduslepingutes on kokku lepitud ka vastutusvaldkonnad ja vastavatel erialadel sisseastujad lähevad siin kvaliteedikriteeriumis arvesse.

on Eesti OECD riikide seas kõige viimasel kohal riikliku kõrghariduse finantseerimise tasuvuse poolest, sest kõrghariduse lisandväärtus palgaarvestuses on OECD riikide väiksem⁹¹.

Joonis 3. Kõrghariduse rahastamine OECD riikide võrdluses (2015)



Allikas: Riigikontroll OECD (2018) „Education at a Glance“ põhjal

Kõrgharidusreformiga aastal 2013 asendati riiklik koolitustellimus tegevustoetuste süsteemiga – ülikool ja valdkonna eest vastutav minister sõlmivad kolmeks aastaks halduslepingu. Lepingu sõlmimisel lähtutakse seaduse kohaselt nii ülikooli missioonist, eesmärkidest kui ka ülesannetest, aga ka riigi vajadustest. Halduslepingu täitmiseks sõlmitakse lisaks igal aastal rahastamise kokkulepe⁹². Tegevustoetuse maksmise eesmärgid on rahastada kõrgharidustaseme õppe läbiviimist õppeasutustes, suurendada õppeasutuste võimekust täita seadusest tulenevaid ülesandeid ning panustada riigi eesmärkidesse. Erinevalt riikliku koolitustellimuse süsteemist on aga kõrgkool vaba ise otsustama, kui palju ja milliste õppekavade järgi õppima ta tudengeid vastu võtab. Kuigi rahastamise muudatused toimusid 2013. aastal, nähti ette, et täies ulatuses rakendub uus rahastamiskord alles 2016. aastal. Aastateks 2013–2015 nähti ette üleminekusätteid.

Esialgne uus rahastamismudel nägi ette, et õppeasutustele riigieelarvest kõrgharidustaseme õppe läbiviimiseks raha eraldamisel arvestatakse 70–75% ulatuses õppe läbiviimise ulatuse, kvaliteedi ja tulemuslikkusega seotud tegevuste toetamist ning 25–30% ulatuses riiklikult olulisi õppe läbiviimist toetavaid tegevusi. Tulemusrahastuse osakaal oli seega nende põhimõtete kohaselt tunduvalt suurem. Enne aga, kui uus mudel täielikult rakenduda jõudis, selgus selle muutmise vajadus. Muudatusega sooviti kehtestada kõikidele osapooltele selge ning üheselt mõistetav rahastamismudel, mis tagaks stabiilse rahastamise ning toetaks ka kõrgharidusõppe kvaliteeti ja efektiivsust. Nii toodi sisse baasrahastuse mõiste – vähemalt 80% tegevustoetuse kogumahust moodustab baasrahastus, kuni 20% aga tulemusrahastus.

Seadusega on ette nähtud, et vähemalt 80% tegevustoetusest moodustab baasrahastus. Baasrahastuse arvestamise aluseks on kõrgkoolile eraldatud kolme varasema kalendriaasta tegevustoetus. 2018. aasta rahastamisel läks seega arvesse 2015.–2017. aasta tegevustoetus. Nende alusel leitakse iga kõrgkooli

⁹¹ Riigikontroll [Education At a Glance 2018. OECD Indicators](#). OECD, 2018, lk 270 põhjal.

⁹² Kuni aastani 2016 oli kasutusel tulemusleping. Kuna finantseerimise tingimused on kindlaks määratud ja kõrgkoolide kohustused lepatakse kokku halduslepingutes, puudub vajadus iga-aastaselt tulemusrahastuse tingimuste kokkuleppimiseks, nii on edaspidi vaja Vabariigi Valitsuse heakskiitu üksnes halduslepingute sõlmimisel. Riigi rakenduskõrgkoolide puhul tegevustoetuse eraldamise korda ei muudetud – neile tegevustoetuse eraldamise kinnitab valdkonna eest vastutav minister käskkirjaga.

osakaal eraldatud tegevustoetuste kogumahust. Osakaalu alusel arvestatakse kõrgkooli baasrahastuse summa antud aastal. Seega arvutatakse kõrgkooli baasrahastuse osakaal järgmise valemi järgi:

$$\frac{KT\ 2015 + KT\ 2016 + KT\ 2017}{T\ 2015 + T\ 2016 + T\ 2017},$$

kus KT – kõrgkoolile eraldatud tegevustoetus vastaval aastal, T – tegevustoetuse kogumaht vastaval aastal.

Lisaks võib valdkonna eest vastutava ministri otsuse alusel proportsiooni kujundamisel arvesse võtta ka kõrgkoolile eraldatud sihtotstarbelise toetuse mahtu. Baasrahastuse proportsioone on teatud juhtudel võimalik valdkonna eest vastutaval ministril ka muuta. Seda juhul, kui

- 1) kõrgkooli ühinemise või jagunemise tõttu muutub kõrgkooli struktuur või suurus;
- 2) üliõpilaste arvu muutumise tõttu muutub kõrgkooli suurus oluliselt;
- 3) seoses kõrgkoolile antud õppe läbiviimise õiguste arvu muutumisega muutub kõrgkooli õppetöö läbiviimise maht oluliselt;
- 4) kõrgkooli vastutusvaldkonnad muutuvad oluliselt riigi strateegiliste otsuste tulemusena.

Tulemusrahastus omakorda jaguneb kaheks: tulemusnäitajate saavutamine (kuni 17% tegevustoetusest) ning halduslepingus kokkulepitu täitmine (kuni 3%). Tulemusrahastuse aluseks olevad tulemusnäitajad on seotud õppe läbiviimise kvaliteedi, tulemuslikkuse ning ühiskonna arengu toetamisega. Tulemusnäitajaid on kokku kuus ning nende osakaal lähtub iga näitaja strateegilisest tähtsusest. Näitajad ei pruugi aga olla lõplikud – kuna tulemusnäitajad on kinnitatud Vabariigi Valitsuse määrusega, on neid seadusega võrreldes lihtsam muuta, kui esineb probleeme näiteks kõrgharidusvaldkonna strateegiliste eesmärkide saavutamise (elukestva õppe strateegia jm). Lisaks tegevustoetusele eraldatakse riigieelarvest vajaduse korral ka sihtotstarbelist toetust, võimaldades nii täiendavat rahastamist, lähtudes muudest riiklikest prioriteetidest.

HTM muutis 2017. aastast peale rahastusmudeli muutmise ka arvestuspõhimõtteid – kui varem kajastusid tegevustoetuse summas ka sihtotstarbelised toetused, siis nüüd kajastub tegevustoetuse all üksnes see osa rahastusest, mida eraldatakse rahastusmudeli alusel ehk see osa, mida kõrgkool saab ise vabalt kasutada. Toetusi, sh nii sihtotstarbelisi kui ka doktoranditoetusi, arvestatakse ja kasutatakse aga teiste põhimõtete alusel, mistõttu oli see loogiline samm.

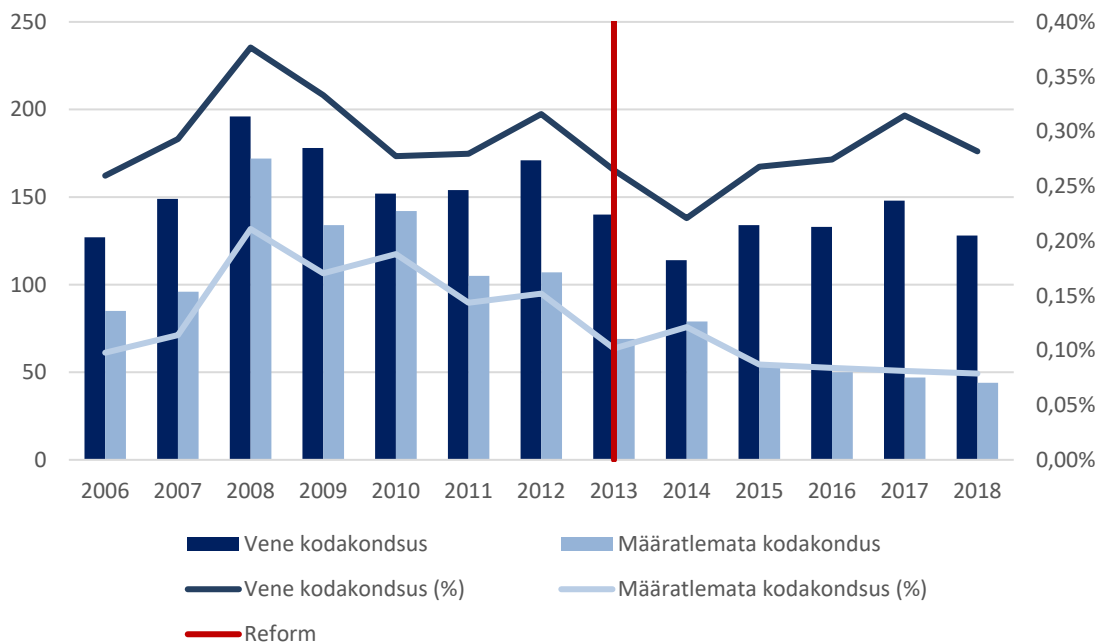
Tabel 1. Olulisemad muudatused kõrghariduse rahastamise korralduses

2013
2013. aastal riigieelarvest õppeasutustele kõrgharidustaseme õppe läbiviimiseks raha määramisel arvestati järgmist:
- vähemalt 80% ulatuses 2012. aastal õppeasutustele esitatud riikliku koolitustellimuse mahtu; - kuni 20% ulatuses õppekulusid hüvitavate üliõpilastega seotud näitajaid, doktoriõppe läbiviimist ning riiklikult olulisi õppetegevust toetavaid tegevusi.
2014–2015
2014. ja 2015. a riigieelarvest õppeasutustele kõrgharidustaseme õppe läbiviimiseks raha määramisel arvestati järgmist:
- vähemalt 80% ulatuses eelmisel aastal õppeasutustele eraldatud tegevustoetuse mahu proportsioone; - kuni 20% ulatuses õppeasutuste õppe läbiviimise ulatust, kvaliteeti ja tulemuslikkust, doktoriõppe läbiviimist ning riiklikult olulisi õppetegevust toetavaid tegevusi.

2016
2016. aastal riigieelarvest õppeasutustele kõrgharidustaseme õppe läbiviimiseks raha määramisel arvestati järgmist:
70–75% ulatuses õppe läbiviimise ulatuse, kvaliteedi ja tulemuslikkusega seotud tegevuste toetamist; 25–30% ulatuses riiklikult oluliste õppe läbiviimist toetavate tegevuste toetamist.
2016. a rahastati riiklikult oluliste õppe läbiviimist toetavate tegevustena doktoranditoetust, nooremteaduri töötasu, ülikoolide raamatukogude tegevustoetust, emeriitprofessorite ja -dotsentide tasusid, TÜ ja TTÜ seadustest tulenevaid professuure, TTÜ Mereakadeemia kadettide toitlustamist, õpetajakoolituse kutse aasta tugiprogrammi, doktoriõppe tulemustasu, sihtotstarbelist toetust TÜ Euroopa Kolledžile ja TLÜ Arhiivmuuseumile ning TÜ SA Peeter Põllu stipendiumiks.
2017
Alates 2017 kehtib praegune rahastusmudel:
- vähemalt 80% baasrahastus; - kuni 20% tulemusrahastus, mis jaguneb: - kuni 17% tegevustoetuse vahenditest määratakse tulemusnäitajate saavutamise alusel; - kuni 3% õppeasutusega sõlmitud halduslepingu või tegevustoetuse eraldamise käskkirja täitmise hindamise alusel.

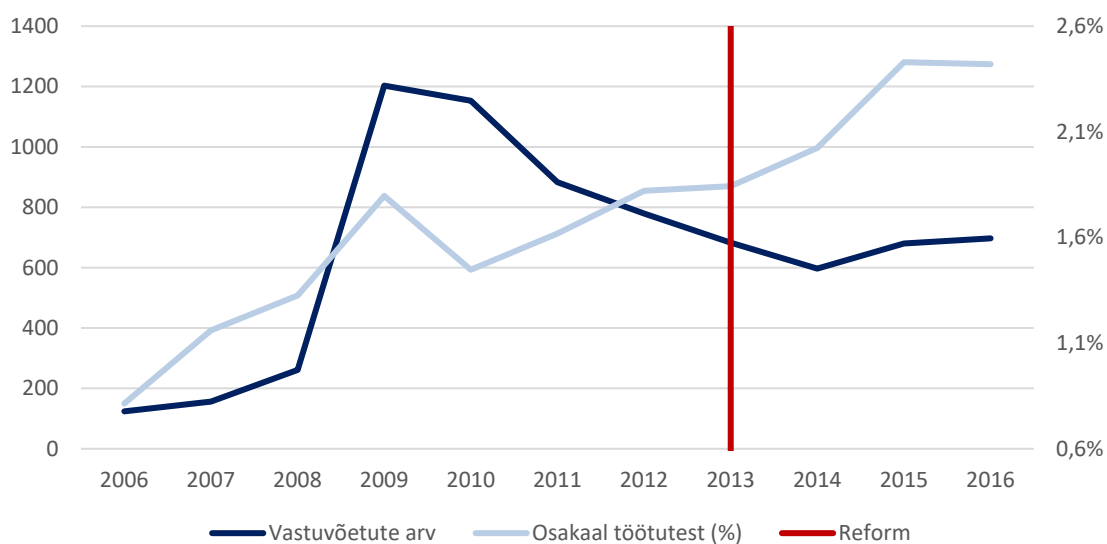
Lisa B. Vastuvõtt avalik-õiguslikesse ülikoolidesse ning riigi rakenduskõrgkoolidesse sotsiaalsete rühmade kaupa

Joonis 1. Kõrgkoolidesse Vene ja määratlemata kodakondsusega vastuvõetute osakaal kõigist Vene ja määratlemata kodakondsusega isikutest vanuses 18–64 ajavahemikul 2006–2018



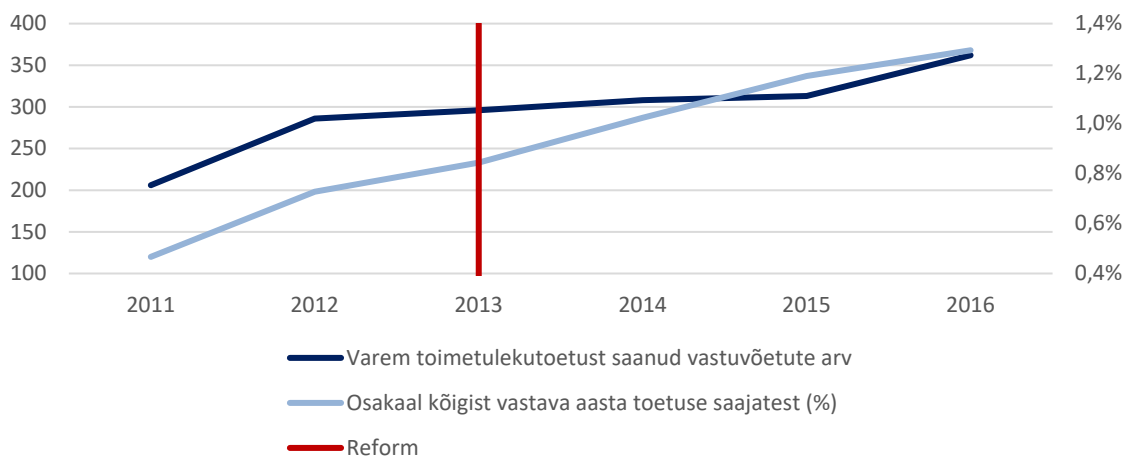
Allikas: Riigikontroll Politsei- ja Piirivalveameti andmete põhjal

Joonis 2. Registreeritud töötute astumine kõrgkooli aastatel 2006–2016



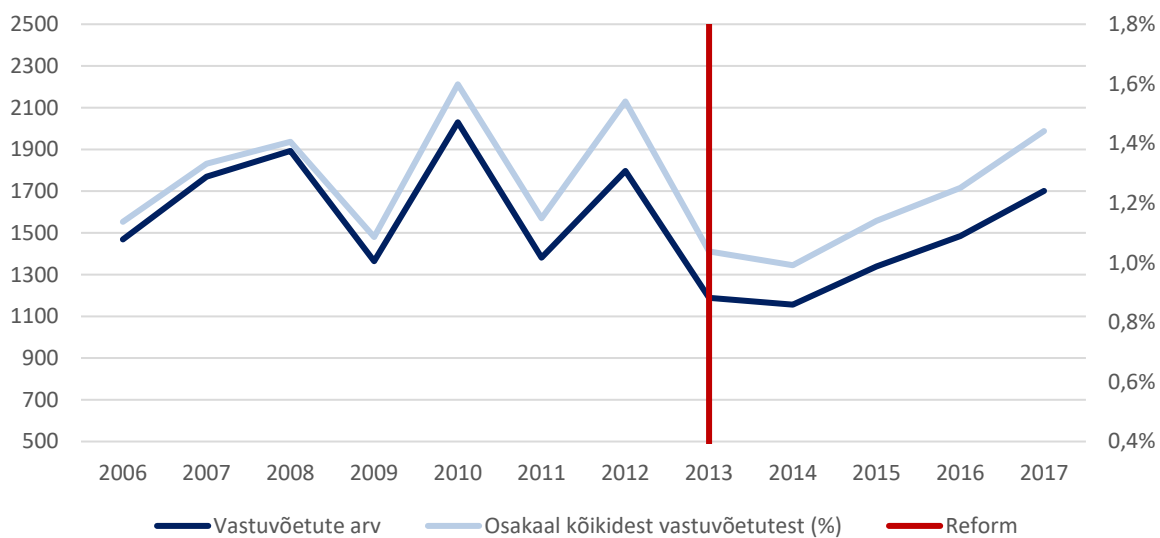
Allikas: Riigikontroll Eesti Töötukassa ja Eesti Hariduse Infosüsteemi andmete põhjal

Joonis 3. Toimetulekutoetust saanud leibkonna liikme(te) astumine kõrgkooli aastatel 2011–2016



Allikas: andmebaas STAR, EHIS, Tervise Arengu Instituut

Joonis 4. Erialase ettevalmistuseta inimeste vastuvõtt ülikoolidesse aastatel 2006–2017



Allikas: Riigikontroll EHISe andmete põhjal

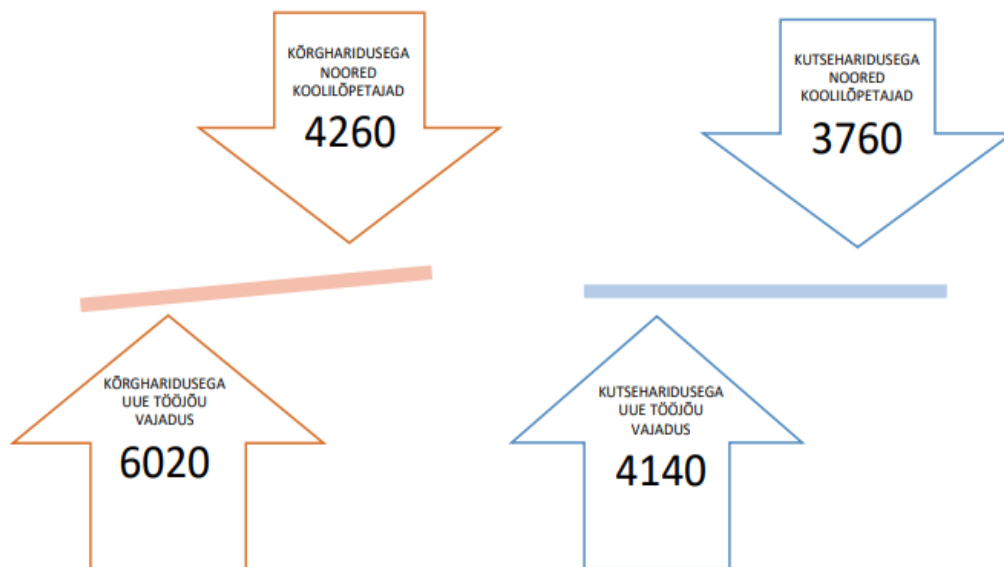
Lisa C. Kõrgharidusega töötajate vajadus tööturul

Kutsekoja juures tegutsev tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteem OSKA koostab Eestis kõige täpsemaid valdkondlikke tööjõuvajaduse raporteid, milles arvestatakse nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) tööjõuvajaduse prognoosi kui ka valdkonna tööandjate sisendiga. OSKA prognoosi aluseks on mudel, mis seob iga ametiala just nende haridustasemetega ja õppekavariühmadega, mille lõpetajad on sellele ametialale tööle siirdunud, omavahel on seotud rahvaloenduse ja hariduse infosüsteemi andmed. Kui lõpetajate senine liikumine ametialadele jätkub ka tulevikus, siis võimaldab prognoos öelda, kui palju oleks vaja aastast eri tasemetel ja õppekavariühmades lõpetajaid.

Eestis on kõrgharidusega töötajaid (ligi 40%) veidi rohkem kui ELis keskmiselt, kuid vajadus just kõrgharidusega töötajate järele on endiselt suurim. Põhjuseks see, et tööturult vanuse tõttu lahkuvate töötajate asendamise vajadus on suur. Samuti on tööturu tehnoloogiakesksemaks muutumise ja seega ka paljude töötajate oskuste n-ö vananemise tingimustes vajadus (kõrg)koolilõpetajate järele kasvamas. Nii uute töötajate vajadust kui ka seniste töötajate asendamise vajadust arvesse võttes jaguneb MKMi ja OSKA prognooside järgi tööjõuvajadus haridustasemetega kaupa aastani 2026 järgmiselt: ca 50% kõrghariduse omandanud, ca 30% kutsehariduse omandanud ja ca 20% muu haridustaseme omandanud⁹³.

Noorte (kuni 30aastased) lõpetajate seas ehk uute tööturule siirdujate seas jääb lõpetajate koguarv alla tööjõuvajadusele. Kui arvestada noorte arvu vähenemist lähitulevikus ning ka seda, et kõik õpingud lõpetanud noored ei siirdu Eesti tööturule, siis ei kata lõpetajatest tööleasunute arv ära ei kõrg- ega kutseharidusega töötajate vajadust. Selgemalt tuleb nõudluse ja pakkumise ebakõla esile kõrghariduses, kus kuni aastani 2026 väheneb noorte lõpetajate keskmine arv prognooside järgi kuni 20%⁹⁴.

Joonis 1. Kuni aastani 2026 lõpetavate noorte arv ja uue tööjõu vajadus aastast



Allikas: OSKA uuringuaruanne „Eesti tööturg täna ja homme“ (2018: 78)

⁹³ Kutsekoda. [Eesti tööturg täna ja homme. Ülevaade Eesti tööturu olukorrast, tööjõuvajadusest ning sellest tulenevast koolitusvajadusest. OSKA uuringu aruanne](#). 2018.

⁹⁴ Vt eelmine viide.

Lisa D. Sisseastunute ja õppekavade arvu muutus, vastuvõtt õppeastmete kaupa

Sisseastujate osakaalu muutused on õppekavagrupiti väga erinevad. Kui absoluutarvud on üldtendentsina vähenenud, siis mõnes õppekavagrupis on sisseastujate osakaal tugevalt kasvanud (kõige enam IKT, meditsiini ja tervishoiu valdkonnas). Kuigi kasvava tööjõuvajadusega õppekavagruppide seas on sisseastujate osakaalu kasvuga õppekavagruppe teisigi, on murettekitav asjaolu, et sisseastujaid on tugevasti vähemaks jäänud suurtes ja üsna kriitilise tähtsusega õppekavagruppides nagu tehnika, tootmine ja tehnoloogia ning õpetajakoolitus ja kasvatusteadus (viimases on küll 2018/2019. õa näha juba positiivset tendentsi). Piisava ja kahaneva tööjõuvajadusega õppekavagruppide seas on mitmeid väheneva sisseastujate osakaaluga õppekavagruppe, aga ka arvestatava kasvutrendiga õppekavagruppe nagu kunstid ning äridus ja haldus.

Tabel 1. Üliõpilaste arvu trendid kasvava ja kahaneva tööjõuvajadusega valdkondades

Kasvava tööjõuvajadusega õppekavagrupid	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019
Arhitektuur ja ehitus	754	808	802	672	672	691	575	629	606
Osakaal (%)	4,02	4,60	4,87	4,56	4,92	4,81	4,02	4,54	4,27
Bio- ja keskkonnateadused	860	706	597	650	507	590	548	468	405
Osakaal (%)	4,59	4,02	3,63	4,41	3,71	4,11	3,83	3,37	2,86
Füüsikalised loodusteadused	504	453	413	350	267	324	333	356	367
Osakaal (%)	2,69	2,58	2,51	2,38	1,95	2,25	2,33	2,57	2,59
Informaatika ja infotehnoloogia	1235	1258	1385	1280	1216	1278	1410	1401	1550
Osakaal (%)	6,58	7,16	8,41	8,69	8,90	8,89	9,86	10,10	10,93
Matemaatika ja statistika	130	121	102	113	75	77	91	86	84
Osakaal (%)	0,69	0,69	0,62	0,77	0,55	0,54	0,64	0,62	0,59
Meditsiin	332	331	302	304	312	313	332	329	334
Osakaal (%)	1,77	1,88	1,83	2,06	2,28	2,18	2,32	2,37	2,36
Põllumajandus, metsandus, kalandus	353	359	299	266	225	241	213	172	177
Osakaal (%)	1,88	2,04	1,82	1,81	1,65	1,68	1,49	1,24	1,25
Riigikaitse	81	48	62	51	69	72	83	57	62
Osakaal (%)	0,43	0,27	0,38	0,35	0,51	0,50	0,58	0,41	0,44
Sisekaitse	161	236	195	191	171	210	174	182	135
Osakaal (%)	0,86	1,34	1,18	1,30	1,25	1,46	1,22	1,31	0,95
Tehnika, tootmine, tehnoloogia	2240	2089	2201	1882	1797	1711	1606	1459	1381
Osakaal (%)	11,9	11,9	13,4	12,8	13,2	11,9	11,2	10,5	9,7
Tervishoid	887	958	853	703	730	789	814	871	1003
Osakaal (%)	4,73	5,45	5,18	4,77	5,34	5,49	5,69	6,28	7,07
Transporditeenused	353	370	381	380	353	366	350	295	286
Osakaal (%)	1,88	2,11	2,31	2,58	2,58	2,55	2,45	2,13	2,02
Õpetajakoolitus ja kasvatusteadus	1498	1269	1111	1017	847	902	969	902	998
Osakaal (%)	7,99	7,22	6,75	6,90	6,20	6,28	6,78	6,50	7,04

Piisava või kahaneva tööjõu- vajadusega õppekavagrupid	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019
Ajakirjandus ja infolevi	316	309	267	305	278	285	287	264	220
Osakaal (%)	1,68	1,76	1,62	2,07	2,03	1,98	2,01	1,90	1,55
Humanitaaria	467	370	319	312	256	248	235	281	294
Osakaal (%)	2,49	2,11	1,94	2,12	1,87	1,73	1,64	2,03	2,07
Isikuteenindus	235	207	176	168	166	176	133	131	126
Osakaal (%)	1,25	1,18	1,07	1,14	1,22	1,22	0,93	0,94	0,89
Keeled ja kultuurid	874	684	651	567	545	510	536	581	537
Osakaal (%)	4,66	3,89	3,96	3,85	3,99	3,55	3,75	4,19	3,79
Kunstid	730	654	654	606	545	588	731	632	777
Osakaal (%)	3,89	3,72	3,97	4,11	3,99	4,09	5,11	4,56	5,48
Muusika ja teatrikunst	321	295	288	269	300	268	302	248	279
Osakaal (%)	1,71	1,68	1,75	1,83	2,20	1,86	2,11	1,79	1,97
Psühholoogia	216	199	182	187	186	173	163	157	147
Osakaal (%)	1,15	1,13	1,11	1,27	1,36	1,20	1,14	1,13	1,04
Sotsiaalteadused	930	874	736	708	560	639	628	468	509
Osakaal (%)	4,96	4,97	4,47	4,81	4,10	4,45	4,39	3,37	3,59
Sotsiaalteenused	591	543	467	493	438	455	438	370	394
Osakaal (%)	3,15	3,09	2,84	3,35	3,21	3,17	3,06	2,67	2,78
Sport	227	164	153	140	108	114	111	131	125
Osakaal (%)	1,21	0,93	0,93	0,95	0,79	0,79	0,78	0,94	0,88
Usuteadus	94	94	100	86	78	88	84	94	78
Osakaal (%)	0,50	0,53	0,61	0,58	0,57	0,61	0,59	0,68	0,55
Veterinaaria	62	65	60	62	63	67	66	68	69
Osakaal (%)	0,33	0,37	0,36	0,42	0,46	0,47	0,46	0,49	0,49
Õigus	1102	928	808	715	672	738	690	682	642
Osakaal (%)	5,88	5,28	4,91	4,85	4,92	5,14	4,83	4,92	4,53
Ärindus- ja haldus	3202	3180	2895	2253	2226	2458	2397	2554	2596
Osakaal (%)	17,07	18,10	17,59	15,30	16,29	17,10	16,76	18,42	18,31

Allikas: Haridussilm

Lisaks analüüsis Riigikontroll ka õppekavasid nii kasvava kui ka kahaneva tööjõuvajadusega õppevaldkondade kaupa. Aastatel 2013–2015 oli demograafilistest tendentsidest tingituna ka tudengite arv õppekavadel kahanemas ning mõnel õppekava järgi oli õppima jäänud alla 10 üliõpilase, mis tegi õpetamise ebaefektiivseks. 2013.–2015. aastaks leppisid Haridus- ja Teadusministeerium ning avalik-õiguslikud ülikoolid halduslepingutes kokku õppekavade vähendamise. Ülikoolid vähendasid õppekavade arvu ka lisaks halduslepingus kokkulepitule. Õppekavade vähendamisel muudeti allesjäänud õppekavu ka laiapõhjalisemaks ning integreeriti neisse eelnevalt eraldi õppekavade raames pakutud õppeaineid.

Üliõpilaste vähenemine ja selle tagajärjel õppekavade arvu kahandamine on toimunud nii kasvava tööjõuvajadusega kui ka kahaneva tööjõuvajadusega valdkondades. Kuna kahaneva tööjõuvajadusega

valdkondades oli eelnevalt mitmes õppevaldkonnas üliõpilaste keskmine arv õppekaval üsna kõrge, siis ei olnud ka suurt vajadust õppekavu sulgeda. Problemaatilisemaks võib aga osutuda üliõpilaste arvu vähenemine ja sellest tulenev õppekavade sulgemise vajadus kasvava tööjõuvajadusega õppevaldkondades. Õppekavade arvu hoidmisel võib aga sisseastujate vähenemise korral õppekava järgi õppijate hulk ebaefektiivselt väheseks kujuneda (nt põllumajanduse, metsanduse, kalanduse ja veterinaaria õppevaldkonnas).

Tabel 2. Õppekavade arvu ja üliõpilaste arvu trend kasvava ning kahaneva tööjõuvajadusega valdkondades

			2013	2014	2015	2016	2017	2018	Trend
Kasvava tööjõuvajadusega valdkonnad	IKT	Õppekavade arv	25	22	24	25	25	27	↑
		Vastuvõetuid õppekaval	51	55	53	56	56	56	↑
	Tervis ja heaolu	Õppekavade arv	37	37	38	40	38	40	↑
		Vastuvõetuid õppekaval	24	23	24	25	25	26	↑
	Tehnika, tootmine, ehitus	Õppekavade arv	98	94	91	86	81	76	↓
		Vastuvõetuid õppekaval	26	26	26	25	26	26	=
	Haridus	Õppekavade arv	56	55	51	45	45	48	↓
		Vastuvõetuid õppekaval	18	15	17	22	20	21	↑
	Põllumajandus, metsandus, kalandus, veterinaaria	Õppekavade arv	14	15	15	15	14	15	=
		Vastuvõetuid õppekaval	23	19	21	19	17	16	↓
Kahaneva tööjõuvajadusega valdkonnad	Humanitaaria ja kunstid	Õppekavade arv	149	146	132	131	129	133	↓
		Vastuvõetuid õppekaval	12	12	13	14	14	14	↑
	Ärindus, haldus ja õigus	Õppekavade arv	74	78	78	80	74	71	↓
		Vastuvõetuid õppekaval	40	37	40	38	42	44	↑
	Sotsiaalteadused	Õppekavade arv	50	50	50	51	41	43	↓
		Vastuvõetuid õppekaval	24	20	22	21	22	20	↓
	Teenindus	Õppekavade arv	31	31	31	29	25	25	↓
		Vastuvõetuid õppekaval	39	37	38	36	36	37	↓

Tabel 3. Aastatel 2012–2018 kasvava ja kahaneva tööjõuvajadusega õppekavagrupid vastuvõtutrendi järgi

	I aste (rakenduskõrgharidus ja bakalaureus)	II aste (magister)
Kasvava tööjõuvajadusega õppekavagrupid	- informaatika ja infotehnoloogia - meditsiin - tervishoid - õpetajakoolitus ja kasvatusteadused - füüsikalised loodusteadused - matemaatika ja statistika - riigikaitse - sisekaitse - arhitektuur ja ehitus - bio- ja keskkonnateadused⁹⁵ - psühholoogia - põllumajandus, metsandus, kalandus⁹⁶ - transporditeenused - tehnika, tootmine, tehnoloogia	- informaatika ja infotehnoloogia - tervishoid - õpetajakoolitus ja kasvatusteadused - füüsikalised loodusteadused - matemaatika ja statistika - riigikaitse - sisekaitse - arhitektuur ja ehitus - transporditeenused - bio- ja keskkonnateadused - psühholoogia - põllumajandus, metsandus, kalandus - transporditeenused - tehnika, tootmine, tehnoloogia
Piisavalt kaetud või kahaneva tööjõuvajadusega õppekavagrupid	- ärindus ja haldus - kunstid - muusika ja teatrikunst - veterinaaria - keeled ja kultuurid - ajakirjandus ja infolevi - humanitaarteadused - õigus - sport - usuteadus - sotsiaalteadused - sotsiaalteenused - isikuteenindus	- kunstid - sotsiaalteenused - isikuteenindus - sotsiaalteadused - ärindus ja haldus - humanitaarteadused - muusika ja teatrikunst - usuteadus - õigus - ajakirjandus ja infolevi - keeled ja kultuurid - sport

⁹⁵ Õppekavagrupis on nii kasvava kui ka kahaneva tööjõuvajadusega õppekavasid. Kuigi keskkonnakaitse lõpetanute arv on olnud Eestis võrreldes OECD riikidega suurem, on samas õppekavarühmas ka biomeditsiini, bioloogia, integreeritud loodusteaduste ja loodusvarade efektiivse kasutamise õppekavu, mida nähakse suure potentsiaaliga erialadena. Mitu õppekava sellest õppekavagrupist on arvestatud ka nutika spetsialiseerumise õppekavade hulka.

⁹⁶ Põllumajanduse ja kalanduse õppekavade lõpetanute hulk katab üsna täpselt vajaduse, aga metsanduse õppekavadel jääb OSKA prognoosi alusel ligi 55 kõrgharidusega spetsialisti aastas puudu. Osalt tuleb vastavaid töötajaid ka teiste õppekavagruppide lõpetanute seast.

Kasvava tööjõuvajadusega õppekavagruppides ei ole I ja II kõrgharidusastmel suuri erinevusi. Kõige kiirema vastuvõetute arvu kasvuga on mõlemal astmel informaatika ja infotehnoloogia õppekavad ja tehnika, tootmine ning tehnoloogia on arvestatavalt väheneva vastuvõetute osakaaluga kõigist vastuvõetutest. Meditsiini õppekavagrupp on integreeritud ja II õppeastmel vastuvõtt puudub, samuti veterinaarias. Piisava tööjõukaetusega või kahaneva tööjõuvajadusega õppekavagruppide I ja II õppeastme vahel on suuremad erinevused. Sotsiaalteaduste õppekavagrupis on I õppeastmel vastuvõetute vähenemise trend, II õppeastmel aga võrreldes reformieelse aastaga väikese kasvu trend. Sotsiaalteenuste ja isikuteeninduse õppekavagrupis on II õppeastmel vastuvõtutrend samuti kasvav, isikuteeninduse õppekavagrupis on see aga kergesti muutuv, kuna vastuvõetute arv jääb 10–20 vahele. Õiguse, ajakirjanduse ja infolevi, keelte ja kultuuride ning spordi õppekavagrupid on I astmel kasvava, II õppeastmel aga kahaneva vastuvõtutrendiga. Kuna I õppeastmel on vastuvõtuarvud suuremad, mõjutavad need koguarvestuses trendi rohkem (vt tabel 3).

Lisa E. Kõrgkoolidele eraldatud tegevustoetus ja riigieelarv väliste õppekohtade kompensatsioon riigieelarvest aastatel 2013–2018

Kõrgharidusreformiga nähti kõrgkoolidele tasuliste õppekohtade kompenseerimiseks ette REV kompensatsioon aastateks 2013–2015. Alates 2016 on REV kompensatsioon arvestatud tegevustoetuse hulka (vt summast aruande tabelist 6). Seetõttu on ka siinses tabelis 1 eri aastate võrreldavuse huvides toodud kõrgkoolidele eraldatud tegevustoetuse ja riigieelarv väliste õppekohtade kaotamise kompensatsiooni summad kõrgkoolide kaupa.

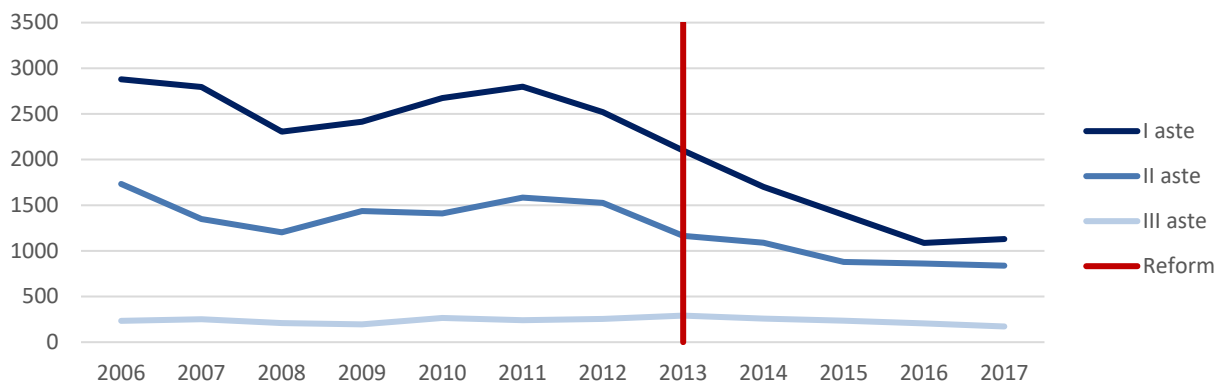
Valdavalt on toetus kõrgkooliti kasvanud (vt ka metoodika osast täpsustusi). Osa koolide puhul vähenes toetus ajutiselt viimase rahastamispõhimõtete muutmisega 2017. aastal. Oranžiga on märgitud koolid, kel 2017. aastal toetus ajutiselt vähenes, samas oli 2018. aasta rahastus ikkagi suurem 2016. aasta omast. Nii oli see kolme rakenduskõrgkooli puhul. Samas kahel rakenduskõrgkoolil vähenes samuti toetus 2017. aastal, 2018. aastal küll suurenes, ent jäi väiksemaks kui 2016. aastal. Kahe ülikooli tegevustoetus vähenes 2018. aastal, ainukese koolina on Eesti Maaülikooli toetus aga vähenenud nii 2017. kui ka 2018. aastal.

Tabel 1. Tegevustoetus kõrgkoolide kaupa aastatel 2013–2018

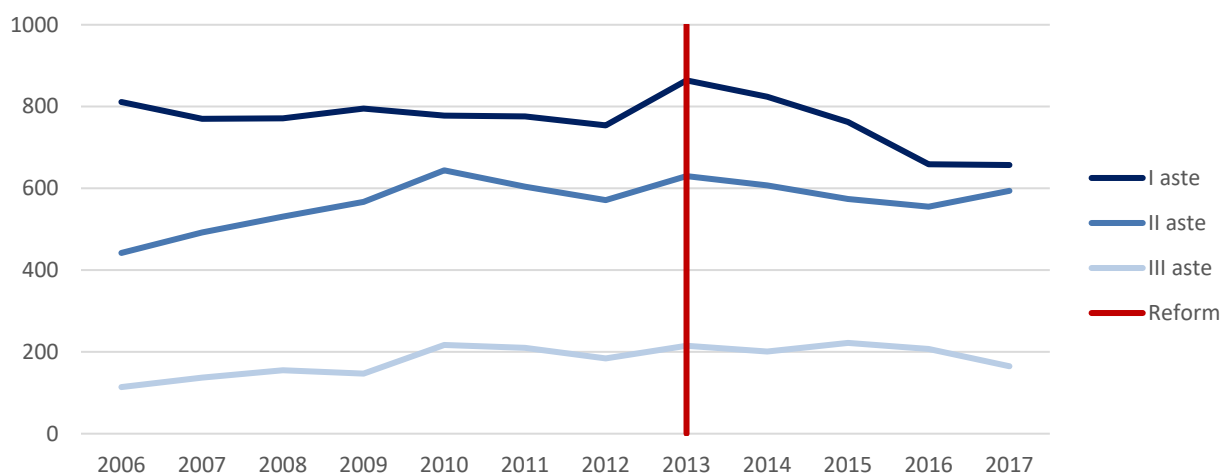
Tegevustoetus (eurot)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tartu Ülikool	28 382 252	36 890 022	40 625 683	41 696 959	44 585 460	44 404 899
Tallinna Tehnikaülikool	22 083 662	27 574 494	32 838 591	33 473 053	35 222 634	37 582 961
Tallinna Ülikool	11 966 508	15 006 266	17 084 274	17 409 772	17 774 560	17 669 428
Eesti Maaülikool	7 563 947	9 511 580	11 076 693	11 433 245	11 319 952	11 267 087
Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia	4 118 549	4 554 557	5 242 452	5 395 699	5 650 422	5 815 546
Eesti Kunstiakadeemia	4 481 656	5 000 566	6 411 207	6 589 867	6 633 962	6 935 228
Eesti Lennuakadeemia	2 433 223	2 599 326	3 109 130	3 178 768	3 127 029	3 195 985
Lääne-Viru Rakenduskõrgkool	752 733	968 839	1 199 522	1 204 138	1 138 409	1 161 113
Tallinna Tehnikakõrgkool	5 578 782	6 404 773	7 134 245	7 306 720	7 078 115	7 130 901
Tallinna Tervishoiu Kõrgkool	2 555 354	3 144 639	3 694 444	3 806 136	3 899 148	3 950 909
Tartu Kõrgem Kunstikool	1 234 796	1 345 554	1 691 193	1 738 843	1 731 102	1 740 070
Tartu Tervishoiu Kõrgkool	1 999 159	2 363 183	2 852 915	2 946 441	2 887 517	3 043 898
Kokku	93 150 621	115 363 800	132 960 349	136 179 642	141 048 309	143 898 023

Lisa F. Akadeemilise puhkuse võtmise kordade arv õppeastmeti

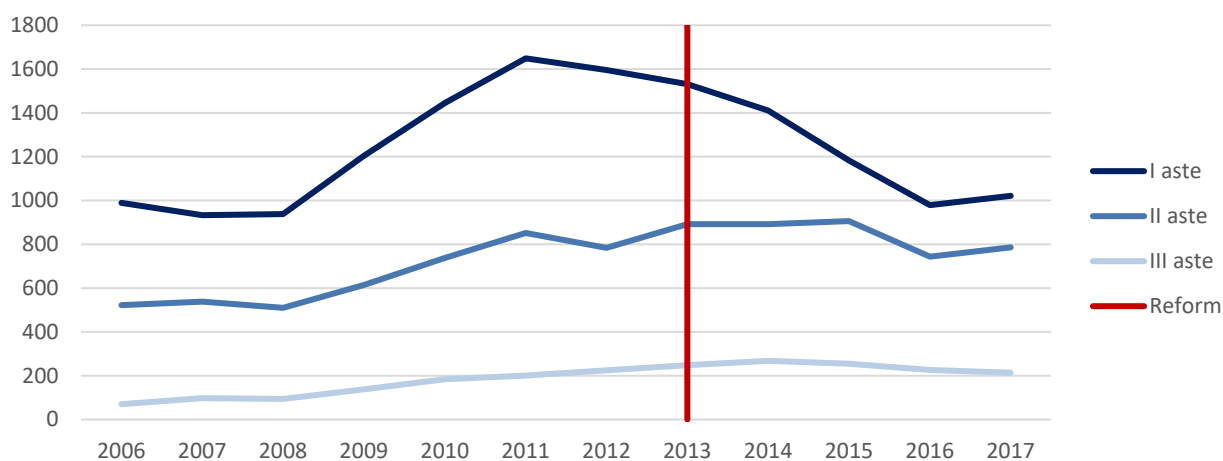
Joonis 1. Omal soovil akadeemilise puhkuse võtmine õppeastmete kaupa



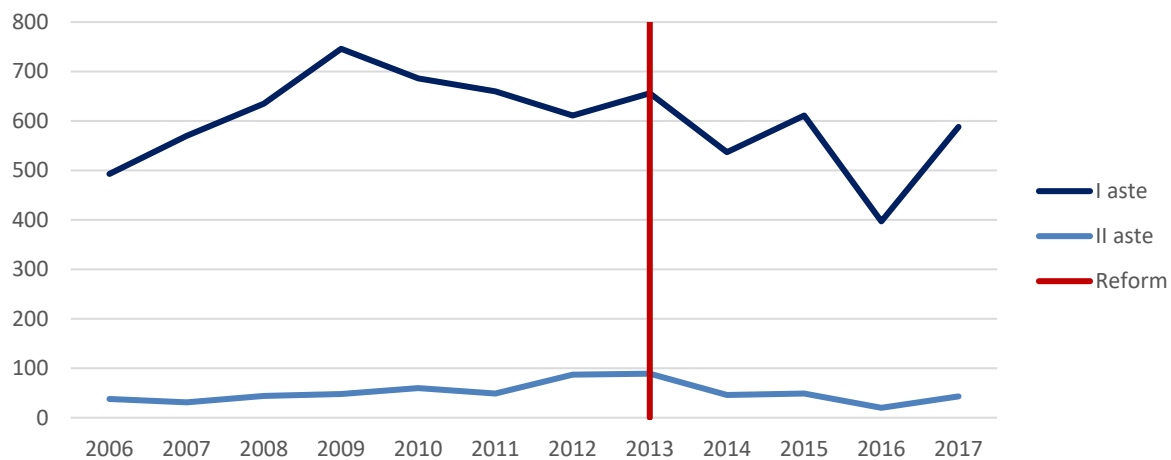
Joonis 2. Lapse hoolduseks akadeemilise puhkuse võtmine õppeastmete kaupa



Joonis 3. Akadeemilise puhkuse võtmised tervislikel põhjustel õppeastmete kaupa



Joonis 4. Akadeemilise puhkuse võtmine kaitseväeteenistuse töttu

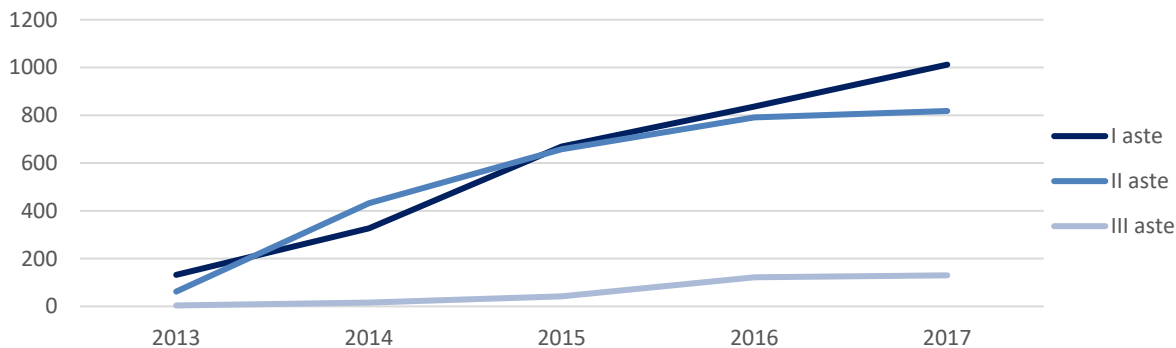


*III astmes võttis akadeemilise puhkuse kaitseväeteenistuse töttu 2008., 2009. ja 2014. aastal 1 inimene, 2013. aastal 2 inimest, teistel aastatel akadeemilist puhkust sel põhjusel ei võetud.

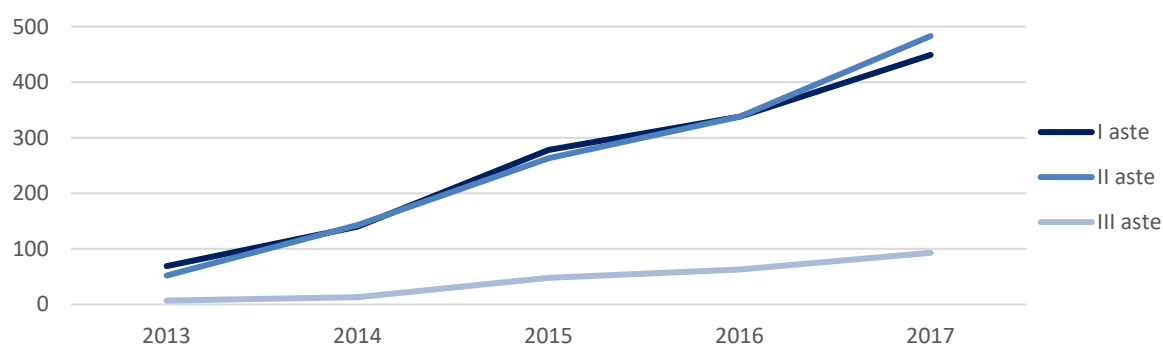
Allikas: EHS, Riigikontroll

Lisa G. Akadeemilise puhkuse võtmine – ainult 2013/2014. õa alates vastuvõetud

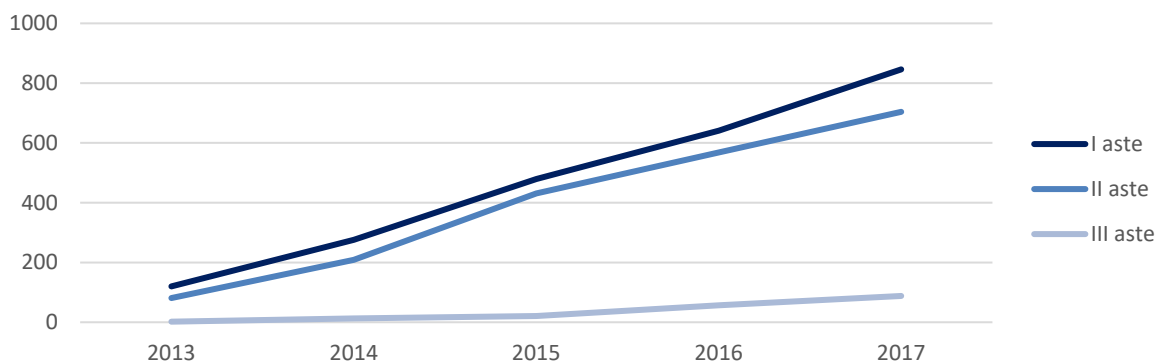
Joonis 1. Akadeemilise puhkuse võtmine omal soovil



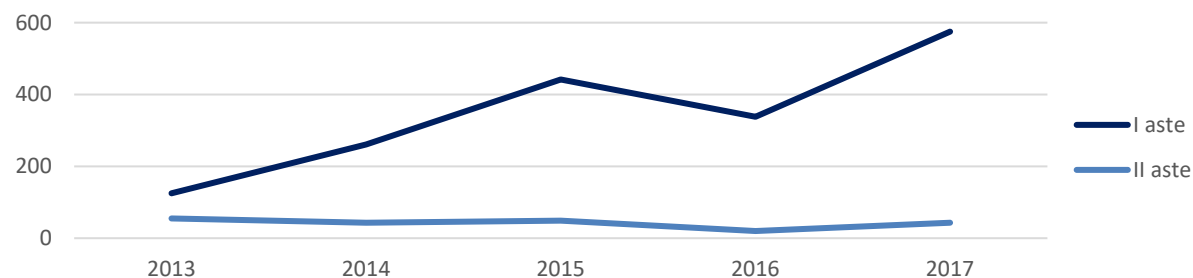
Joonis 2. Akadeemilise puhkuse võtmine lapse hooldamiseks



Joonis 3. Akadeemilise puhkuse võtmine tervislikel põhjustel



Joonis 4. Akadeemilise puhkuse võtmine kaitseväeteenistuse tõttu



*III astmes võttis akadeemilise puhkuse kaitseväeteenistuse tõttu 2013. aastal 2 inimest ning 2014. aastal 1 inimene, teistel aastatel akadeemilist puhkust sel põhjusel ei võetud.

