Haridus- ja Teadusministeerium

OECD KOLMANDA TASEME HARIDUSE TEMAATILINE ÜLEVAADE

EESTI

Jeroen Huisman
Paulo Santiago
Per Högselius
Maria José Lemaitre
William Thorn

OECD

Haridus- ja Teadusministeerium

OECD KOLMANDA TASEME HARIDUSE TEMAATILINE ÜLEVAADE

Eesti

Jeroen Huisman
Paulo Santiago
Per Högselius
Maria José Lemaitre
William Thorn

Tartu 2007

MAJANDUSKOOSTÖÖ JA -ARENGU ORGANISATSIOON
(OECD = Organisation for Economic Co-Operation and Development)

OECD on unikaalne foorum, kus 30 demokraatliku riigi valitsused töötavad üheskoos, et leida lahendusi globaalsetele majanduslikele, sotsiaalsetele ja keskkonnaalastele väljakutsetele. OECD on püüdluste eesliinil aitamaks mõista ja valitsustel vastata uutele arengutele ja muredele, nagu näiteks korporatiivse valitsemise, infoühiskonna ja vananeva ühiskonna väljakutsed. Organisatsioon loob võimalusi, kus valitsused saavad võrrelda poliitikakogemusi, otsida vastuseid ühistele probleemidele, esile tõsta head praktikat ja koordineerida siseriiklikke ja rahvusvahelisi poliitikaid.

OECD liikmesriigid on: Austraalia, Austria, Belgia, Kanada, Tšehhi Vabariik, Taani, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Island, Iirimaa, Itaalia, Jaapan, Korea, Luksemburg, Mehhiko, Madalmaad, Uus-Meremaa, Norra, Poola, Portugal, Slovakkia Vabariik, Hispaania, Rootsi, Šveits, Türgi, Ühendatud Kuningriigid ja Ameerika Ühendiriigid. Euroopa Ühenduste Komisjon osaleb OECD töös.

Trükise algversioon avaldatud OECD poolt inglise keeles:
"OECD Reviews of Tertiary Education Estonia"
© 2007 OECD
Kõik õigused reserveeritud.

© 2007 Eesti Haridus- ja Teadusministeerium, eestikeelne väljaanne
Avaldatud koostöös OECD-ga, asukohaga Pariisis.
Haridus- ja Teadusministeerium vastutab eestikeelse trükise teksti vastavuse eest algsele.

Riigi taustaraport, mis on avaldatud käesoleva trükise teise osana, ei ilmunud OECD poolt väljaantud inglisekeelses kogumikus "OECD Reviews of Tertiary Education Estonia". Taustaraport on koostatud lähtudes OECD juhtnööridest. Raportis väljendatud arvamused ei pruugi ühtida riigi ametlike seisukohtadega.

Kaanefoto: NASA

Tõlge eesti keelde ja keelekorrektuur:

Wiedemanni tõlkebüroo
Mere pst 8, 10111 Tallinn
Eesti

SISUKORD

I OSA
KOLMANDA TASEME HARIDUSE TEMAATILINE ÜLEVAADE. RIIKI PUUDUTAVAD MÄRKUSED

1: SISSEJUHATUS. OECD ülevaate eesmärgid 7
1.1 OECD ülevaate eesmärgid 7
1.2 Eesti osalus 8
1.3 Dokumendi struktuur **10**

2: RIIKLIK KONTEKST 11
2.1 Geograafia 11
2.2 Ajalugu ja kultuur 11
2.3 Demograafia 11
2.4 Majandus 12
2.5 Valitsus 12

3: KOLMANDA TASEME HARIDUSE KONTEKST JA PÕHIJOONED 13
3.1 Sissejuhatus 13
3.2 Juhtimine, suunamine ja planeerimine 13
3.3 Rahastamine 16
3.4 Kvaliteedikontroll 19
3.5 Võrdsus 21
3.6 Teadus ja innovatsioon 22
3.7 Inimressursside juhtimine 24
3.8 Seosed tööturuga 25
3.9 Rahvusvahelistumine 26

4: KÕRGHARIDUSPOLIITIKA TUGEVAD KÜLJED JA PROBLEEMID 28
4.1 Sissejuhatus 28
4.2 Juhtimine, suunamine ja planeerimine 28
4.3 Rahastamine 30
4.4 Kvaliteedikontroll 34
4.5 Võrdsus 36
4.6 Teadus ja innovatsioon 39
4.7 Inimressursside juhtimine 44
4.8 Seosed tööturuga **45**
4.9 Rahvusvahelistumine 48

5: MÄRKSÕNAD EDASISEKS POLIITIKA KUJUNDAMISEKS 51

5.1 Sissejuhatus **51**
5.2 Juhtimine, suunamine ja planeerimine 51
5.3 Rahastamine 53
5.4 Kvaliteedikontroll 55
5.5 Võrdsus 56
5.6 Teadus ja innovatsioon 58
5.7 Inimressursside juhtimine 60
5.8 Seosed tööturuga 60
5.9 Rahvusvahelistumine 63

6: KOKKUVÕTE 65

LISA 1: OECD ülevaategrupp 70

LISA 2: RAHVUSLIK KOORDINAATOR, RAHVUSLIK NÕUANDEV KOMITEE JA RIIGI TAUSTARAPORTI AUTORID 70

LISA 3: ÜLEVAATEVISIIDI KAVA 71

LISA 4: KOLMANDA TASEME HARIDUSE VÕRDLEVAD NÄITAJAD 74

II osa
RIIGI TAUSTARAPORT EESTI KOHTA

Eessõna 81
Kokkuvõte 82

1. PEATÜKK. KOLMANDA TASEME HARIDUSE RAHVUSLIK KONTEKST 90
1.1 Majanduslik, sotsiaalne ja kultuuriline taust 90
1.2 Üldine makroökonoomiline areng 91
1.3 Laiemad rahvastikutrendid 92
1.4 Tööturu põhilised suundumused 94

2. PEATÜKK. KOLMANDA TASEME HARIDUSSÜSTEEMI ÜLDINE KIRJELDUS 90
2.1 Sissejuhatus 95
2.2 Lühike ülevaade Eesti haridussüsteemist 97
2.3 Kolmanda taseme haridussüsteemi eesmärgid ja sihid 98
2.4 Tähtsamad poliitilised osapooled 100
2.5 Kehtiv organisatoorne ja seadusandlik raamistik 103
2.6 Kvalifikatsioonistruktuur 104
2.7 Olulisemad muudatused viimase 15 aasta jooksul 106
2.8 Institutsionaalne maastik 108
2.9 Kõrgharidussektori suurus 111

3. PEATÜKK. KOLMANDA TASEME HARIDUSSÜSTEEM JA TÖÖTURG 114
3.1 Poliitilised arengud 114
3.2 Tööturu vajaduste hindamine 118
3.3 Lõpetamine ja palgatrendid 119
3.4 Rahvusvaheline tööturg **121**

4. PEATÜKK. KÕRGHARIDUSE REGIONAALNE ROLL 123

5. PEATÜKK. KÕRGHARIDUSSEKTORI ROLL TEADUSE JA INNOVATSIOONI VALDKONNAS 127
5.1 Sissejuhatus 127
5.2 Teadus-, arendus- ja innovatsioonisüsteemi struktuur 128
5.3 Teadus- ja arendustegevuse finantseerimissüsteem 129
5.4 Kõrgharidussektori roll teadus- ja arendussüsteemis 131
5.5 Teadus- ja arendustegevuse kvaliteedi hindamine 132
5.6 Teadus- ja arendustegevuse inimkapital 134
5.7 Kõrgharidusasutuste roll innovatsiooni alal, intellektuaalomandi küsimustes, koostöös ettevõtlusega 136

6. PEATÜKK. VÕRDSETE VÕIMALUSTE SAAVUTAMINE KOLMANDA TASEME HARIDUSES 138
6.1 Üliõpilaskond 138
6.2 Võrdsete võimaluste suurendamisele suunatud poliitika kolmanda taseme haridussüsteemis **144**
6.3 Vastuvõtu põhimõtted kolmanda taseme õppesse 147
6.4 Praeguse kolmanda taseme finantseerimise süsteemi (k.a õppemaksude) mõju võimaluste võrdsusele **148**

7. PEATÜKK. RESSURSSIDE JAOTUS KOLMANDA TASEME HARIDUSSÜSTEEMIS 150
7.1 Personal 150
7.2 Finantseerimine 153

8. PEATÜKK. SÜSTEEMI PLANEERIMINE JA REGULEERIMINE 164
8.1 Vastutuse jagunemine süsteemi tasemel 164
8.2 Kõrgharidussektori laienemisstrateegiad 168
8.3 Suhted õppeasutuste vahel ja üliõpilaste liikumine 169
8.4 Kõrgharidussektori mitmekesisus 170
8.5 Süsteemi sidusus 171

9. PEATÜKK. KOLMANDA TASEME HARIDUSE KVALITEEDI TAGAMINE JA TÕSTMINE 173
9.1 Sissejuhatus 173
9.2 Kõrghariduse akrediteerimise süsteem 174
9.3 Teadustöö hindamine 177
9.4 Laienemine, kvaliteet ja uuemad arengud 177

10. PEATÜKK. KOLMANDA TASEME HARIDUSE RAHVUSVAHELISTUMINE 179
10.1 Sissejuhatus 179
10.2 Kolmanda taseme hariduse rahvusvahelistumise põhjused 180
10.3 Riiklik toetus akadeemilisele vahetusele 181
10.4 Rahvusvahelistumisega seotud aktuaalsed küsimused 183

11. PEATÜKK. KOKKUVÕTE 185
11.1 Eesti kolmanda taseme hariduse tugevused ja probleemid 186
11.2 Praeguse süsteemi probleemid 188

KASUTATUD ALLIKAD 190

LÜHENDITE LOETELU 193

LISAD 195

SISSEJUHATUS

1.1 OECD ülevaate eesmärgid

1. See dokument on osa OECD kolmanda taseme hariduse temaatilisest ülevaatest. Tegemist on koostööprojektiga, mille eesmärk on riikide sotsiaal- ja majanduseesmärke toetava kolmanda taseme hariduspoliitika kujundamine ja ellurakendamine.

2. Paljude OECD liikmesriikide kolmanda taseme haridussüsteem on viimasel aastakümnel läbi teinud kiire kasvu ning kogenud globaliseeruva majanduse ning tööturu survet. Selles kontekstis otsustas OECD Hariduskomitee 2003. aasta lõpus teha suurema kolmanda taseme haridussüsteemi temaatilise ülevaate. Ülevaate eesmärk on aidata riikidel mõista, kuidas kolmanda taseme hariduse korraldus, juhtimine ja kättesaadavus võib neid oma majandus- ja sotsiaaleesmärkide saavutamisel aidata. Ülevaade keskendub kolmanda taseme hariduse poliitikale ja süsteemidele, mitte niivõrd institutsioonide juhtimis- ja tegevusnüanssidele, ehkki on selge, et esimene mõjutab viimase tõhusust.

3. Projekti eesmärgid, metodoloogia ja juhendmaterjalid on kirjas OECD (2004a).[1]

   Ülevaate eesmärgid

   - Sünteesida uuringutel põhinevaid andmeid kolmanda taseme hariduspoliitika mõjude kohta ning levitada seda teavet uuringus osalevate riikide seas.
   - Selgitada välja uudsed ja edukad poliitilised algatused ning meetodid.
   - Lihtsustada õppetundide ja kogemuste vahetust riikide vahel; ning selgitada välja poliitilised valikud.

4. Ülevaade hõlmab täieliku valiku kolmanda taseme õppekavadest ja -asutustest. Rahvusvahelised statistikakonventsioonid defineerivad kolmanda taseme haridust vastavalt õppetasemetele: ISCED[2] tasemetele 5B, 5A ja 6 vastavaid õppekavasid käsitletakse kolmanda

1 Aruanded ja uuendused on saadaval www.oecd.org/edu/tertiary/review

2 Rahvusvaheline ühtne hariduse liigitus (ISCED) loob aluse rahvusvaheliselt võrreldavale haridusstatistikale ning kehtestab selle raames haridusprogrammidele definitsioonid ja klassifikatsioonid.

taseme haridusena, õppekavu allpool ISCED 5B taset mitte.[3] Mõnedes riikides kasutatakse rohkem terminit kõrgharidus, mis vahel viitab kõigile õppekavadele tasemel 5B, 5A ja 6, vahel aga ainult õppekavadele tasemel 5A ja 6.[4] Probleemi muudab keerukamaks mõnede riikide praktika defineerida kõrgharidust või kolmanda taseme haridust asutuste, mitte õppekavade järgi. Nii näiteks on levinud viidata kõrgema hariduse terminit kasutades ülikoolides pakutavatele programmidele ning nimetada kolmanda taseme hariduseks väljaspool ülikoole tegutsevate asutuste õppekavu. OECD temaatiline ülevaade järgib standardseid rahvusvahelisi konventsioone ning kolmanda taseme haridus viitab antud tekstis kõigile ISCED 5B, 5A ja 6 taseme programmidele, olenemata õppeasutusest, mis neid pakub.

5. Projektiga kaasneb kaks täiendavat lähenemismeetodit: analüütilise ülevaade liin ja riigiülevaade. Analüütiline ülevaade kasutab erinevaid vahendeid – riigi taustaaruandeid, kirjanduse ülevaateid, analüüse ja tellitud uuringuid – uurimaks tegureid, mis kujundavad kolmanda taseme haridussüsteemi väljundi ning võimalikke poliitilisi reageeringuid. Selles tööliinis osalevad kõik 24 ülevaatega hõlmatud riiki. Lisaks on valitud 14 kolmanda taseme haridussüsteemi riigiülevaate tegemiseks, mis sisaldab välise analüüsimeeskonna ülevaate nende riikide kolmanda taseme hariduspoliitika kohta.

6. Eesti oli üks neid riike, mis soovis riigiülevaate koostamises osaleda ning tutvumisvisiit toimus 2006. aasta septembris-oktoobris. Gruppi kuulusid OECD sekretariaadi liikmed, akadeemilised isikud ja poliitikakujundajad Austraaliast, Tšiilist, Madalmaadest ja Rootsist. Grupi nimekiri on Lisas 1.

1.2 Eesti osalus

7. Eesti osalemist OECD ülevaate koostamisel koordineerib Haridus- ja Teadusministeeriumi nõunik Heli Aru. Eesti riigi taustaaruande OECD ülevaatele valmistas ette Haridus- ja Teadusministeerium Heli Aru koordineerimisel ning seda toetas ekspertgrupp.

8. Ülevaate koostajad tänavad taustaaruande autoreid ning kõiki kes neid abistasid, informatiivse ja poliitikale orienteeritud dokumendi eest. Aruanne kattis teemasid nagu kolmanda taseme hariduse reformide taust ja sisu; kolmanda taseme hariduse struktuur; kõrghariduse roll regionaalarengus, riigi teadustegevuses ja tööturu kujundamisel; probleemid ressursside jaotamise, haldamise, võrdsuse tagamise ja kõrgharidussüsteemi tagamise küsimustes. Mõned peamised Eesti taustaraportis tõstatatud probleemid, mida selles dokumendis käsitletakse, on loetletud allpool.

3 5. taseme programmide täielik teoreetiline kestus peab olema vähemalt 2 aastat 5. taseme algusest ning need ei anna otseselt kõrgemat teaduskvalifikatsiooni (need programmid kuuluvad 6. taseme alla). Õppekavad jagunevad edasi 5A, põhiliselt teoreetilise suunitlusega programmideks, mille eesmärk on valmistada ette piisav baas kõrgema teadusõppe alustamiseks ja suurte oskuste nõudmistega erialadel töötamiseks, ning 5B, programmid, mis on võrreldes ISCED 5Aga üldiselt enam praktiliselt/tehniliselt/kutsealaselt orienteeritud. 6. taseme programmid viivad otseselt kõrgema teaduskvalifikatsiooni omandamisele. Nende õppekavade teoreetiline kestus on enamikus riikides 3-aastane täisajaõpe (nt doktoriõpe), ehkki tegelik õppeaeg on tavaliselt veel pikem. Sellised õppekavad on pühendatud teadusuuringutele ja iseseisvale teadustööle. Täpsemalt vt OECD (2004b).

4 Kogu tekstis kasutatakse termineid "kolmanda taseme haridus" ja "kõrgharidus" sünonüümidena.

- Püüd saavutada paremat kooskõla kõrgharidussüsteemi ja riigi majanduslike ning sotsiaalsete arengueesmärkide vahel.
- Uut tüüpi suhete loomine valitsuse ning kolmanda taseme haridusasutuste vahel, mille kohaselt on asutused vastutavad oma töötulemuste eest, kuid säilitavad piisava autonoomia oma asjade korraldamisel nii, et nad saavad tegutseda dünaamiliselt ja loominguliselt.
- Kõigi sotsiaalmajanduslike gruppide juurdepääsu ja väljundi võrdsuse parandamine.
- Rahastamise mitmekesistamine ning erafinantseeringu laiendamine selleks, et vastata nõudlusele õppekohtade järele ning suurendada kvaliteedi tõstmise eesmärgil õppekoha rahastamist.
- Defineerida paremini kolmanda taseme hariduse rolli süsteemis, mis on muutumas suurel määral ühetaoliselt ja põhilises osas akadeemiliselt kõrgharidussüsteemilt selliseks, kus toimivad erinevad institutsioonid ühiskonna ja tööturu erinevate vajaduste rahuldamiseks.

9. Eesti taustaraport on OECD projekti väga väärtuslik osa ning ülevaate koostajad hindasid seda nende töös äärmiselt kasulikuks. Selles dokumendis tsiteeritakse sageli taustaülevaate tulemusi ja selles tõstatatud probleeme.[5] Selles mõttes on dokumendid üksteist täiendavad ning Eesti kolmanda taseme hariduspoliitikast täieliku ülevaate saamiseks tuleks neid lugeda koos.

10. Tutvumisvisiit toimus 25. septembrist kuni 3. oktoobrini 2006. Täpne ajakava on Lisas 3. Ülevaate koostajate grupp pidas arutelusid paljudes haridusorganisatsioonides ja nendega seotud struktuurides ning külastas mitmeid kolmanda taseme haridusasutusi kogu riigis. Arutelud toimusid haridus- ja teadusministeeriumis, rahandus-, majandus- ja kommunikatsiooni- ning sotsiaalministeeriumis; kõrgkoolide ja nende esindajatega; üliõpilasorganisatsioonidega, akadeemilise personali liikmetega; tööandjatega; äri- ja tööstusringkondadega ning teadusuuringute ja kvaliteedi tagamisega tegelevate organisatsioonidega. See võimaldas meeskonnal saada laia läbilõike arvamustest kõrgehariduse tugevate ja nõrkade külgede ning poliitiliste prioriteetide kohta kaasaegses Eesti ühiskonnas kõigilt olulisematelt süsteemi osapooltelt.

11. See dokument võtab kokku visiidi käigus tehtud tähelepanekud ning taustainfo. See aruanne Eesti kohta lülitatakse OECD projekti lõppraportisse. Me usume, et see toetab ka Eestis toimuvaid arutelusid ning teavitab rahvusvahelist hariduskogukonda arengutest Eestis, milles võib peituda õppetund ka teistele süsteemidele.

12. Ülevaate koostajad hindavad kõrgelt sisukaid ja avameelseid kohtumisi, mis visiidi kestel peeti ning väärtuslikku dokumentatsiooni, mida kõik grupid andsid. Kõrgharidusringkonnad pidasid selgelt väga tähtsaks visiidi eesmärke ja tõsiasja, et koostajate meeskond tõi endaga kaasa kõrvalseisja vaatenurga. Kohtumised olid avatud ning andsid suurel hulgal andmeid ja analüüsitulemusi. Erilised tänusõnad kuuluvad rahvuslikule koordinaatorile Heli Arule, kes nägi palju vaeva meie grupi küsimustele vastamiseks ja vajaduste rahuldamiseks. Tema tõhusus ja teadmised olid muljetavaldavad ning me nautisime tema sõbralikkust ja väga meeldivat seltskonda. Meile kogu Eestis viibimise vältel osutatud südamlikkus ja külalislahkus muutsid meie töö ülevaate koostamisel samavõrd meeldivaks ja nauditavaks kui see oli ergutav ja väljakutsuv.

5 Andmed selles dokumendis pärinevad Eesti taustaraportist (Haridus- ja Teadusministeerium 2006), välja arvatud juhtudel, kui on märgitud teisiti.

13. Loomulikult on see dokument ülevaate koostajate vastutusel. Ehkki Eesti taustaülevaatest ja teistest dokumentidest oli palju kasu – samuti kui paljudest aruteludest suure hulga Eesti inimestega – vastutame meie ise mis tahes vigade või väärtõlgenduste eest selles dokumendis.

1.3 Dokumendi struktuur

14. Ülejäänud osa aruandest on jagatud viieks põhiliseks peatükiks. 2. peatükis tegeldakse taustainfoga riigi kohta. 3. peatükis tuuakse välja põhilised kõrgharidussüsteemi kujundanud taustafaktorid ning püütakse aidata rahvusvahelisel lugejal mõista, mis on Eesti kõrgharidusspoliitikas eripärast. 4. peatükk identifitseerib Eesti kõrgharidussüsteemi põhilised tugevused koos probleemide ja väljakutsetega, mis süsteemi ees seisavad.

15. 5. peatükis kasutatakse eelmiste lõikude analüüsi selleks, et arutleda edasise arengu poliitiliste prioriteetide üle. Soovitused lähtuvad paljulubavatest algatustest, millega grupp visiidil tutvus. 6. peatükis sisalduvad mõned kokkuvõtlikud märkused.

16. Poliitilised soovitused põhinevad ja püüavad tugevdada reforme, mis Eestis on juba toimumas, samuti tugevat pühendumist edasisele edenemisele mis oli meiega kohtunud inimeste seas silmaga nähtav. Soovitused peaksid arvestama raskusi Eesti keerukuste hoomamisel ning probleemide täielikul mõistmisel, millega puutub kokku iga selline visiidile saabuv grupp – sõltumata sellest, kui hea on eelnev kodutöö.

2: RIIKLIK KONTEKST

2.1 Geograafia

17. Euroopa kirdenurgas asuv Eesti on üks mandri väiksemaid riike, mille pindala on 45 227 ruutkilomeetrit ja elanike arv 2004. aastal 1,35 miljonit. Peaaegu 50% riigist on kaetud metsaga ning ligi 1200 järve hõlmavad 5% pindalast. Läänemeres kuulub Eestile enam kui 1500 saart.

18. Riik jaguneb 15 maakonnaks. Pealinn on Tallinn, see on ühtlasi 371 000 elanikuga riigi suurim linn. Suuruselt teine linn on 105 000 elanikuga Tartu. Narva, Kohtla-Järve ja Pärnu on samuti (suhteliselt) märkimisväärse suurusega linnad: 50 000 – 80 000 elanikku. Linnaelanikkond moodustab rahvastikust 70%.

2.2 Ajalugu ja kultuur

19. Esimene Eesti vabariik kestis ajavahemikul 1918–1940. Viiskümmend aastat 1940 ja 1991. aasta vahel oli Eesti Nõukogude Liidu osa. Nn. "laulva revolutsiooni" tulemusel taastati iseseisvus 1991. aasta augustis. 2004. aastal sai Eesti NATO ja Euroopa Liidu liikmeks

20. Riigikeel on, sarnaselt soome ja ungari keelele soome-ugri keelte hulka kuuluv eesti keel. Suurim vähemuskeel on vene keel, mida räägib umbes 30% rahvastikust. Venekeelset haridust antakse kõigil õppetasanditel. Samuti räägitakse ja mõistetakse laialdaselt inglise ja saksa keelt.

21. Suurimad etnilised grupid on eestlased (68%) ja venelased (26%), kuna ukrainlased, valgevenelased ja soomlased moodustavad kõik rahvastikust 1–2%.

2.3 Demograafia

22. Eesti on üks väikseima asustustihedusega riike Euroopas. Arvestades 1,35 miljoni elanikuga on rahvastiku tihedus ruutkilomeetri kohta umbes 30 inimest. Rahvaarv on viimase viieteistkümne aasta jooksul järsult langenud (1,57 miljonilt 1989 1,35 miljonini 2004), osaliselt tulenevalt

emigratsioonist – eriti 1990-ndatel – ning samuti madala sündimuse tulemusel. Praeguste prognooside kohaselt langeb Eesti rahvaarv järgmise 50 aasta jooksul veel 17–18% võrra. Samal ajal toimub kiirenevas tempos rahvastiku vananemine. 16–18-aastaste arvu prognoos perioodiks kuni aastani 2016 näitab järsku langust. Kui 2005. aastal oli 16–18-aastasi ligi 65 000, jääb aastaks 2016 samasse vanusegruppi vaid 27 000 inimest (Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2006). See ei mõjuta mitte ainult kõrgharidust, vaid ka majandust ja sotsiaalset turvalisust. Kui 1992. aastal oli ühe pensionäri kohta kaks töötavat inimest, siis 2050. aastaks kahaneb see suhtarv prognooside kohaselt 1,27-ni. Sellistel muutustel on dramaatiline mõju haridus-, tervishoiu- ja sotsiaalsüsteemi investeeringute tasakaalustamisel.

2.4 Majandus

23. Iseseisvuse saavutamisel ja selle järel on majandus teinud läbi märkimisväärsed muutused. Pärast dramaatilist majanduskollapsit 1990-ndate alguses (reaalnäitajates SKT langes perioodil 1989–1994 ligi 40%) on Eestist nüüd saanud üks Euroopa kiiremini kasvavaid majandusi (SKT kasv 2005. aastal 9,8%). 1995. aastast alates on majandus kasvanud aastas keskmiselt peaaegu 6%, võrreldes EL25 sama perioodi keskmisega, 2,3%. Hinnanguliselt võib riik 2010. aastaks saavutada taseme umbes 62–63% EL-i keskmisest SKT-st.

24. Maksusüsteem põhineb ühtlasel maksumääral (23% tulumaks). Ettevõtted on ettevõtte tulumaksust vabastatud, kui kasumid reinvesteeritakse. Käibemaksumäär on 18%. Tööandjad maksavad sotsiaal- ja tervisekindlustusmaksu 33% brutopalgast.

25. Suurem osa kaubandusest on seotud EL-i liikmesriikidega, 2004. aastal oli see osakaal 80% kogu kaubavahetusest. Põhilisteks kaubanduspartneriteks on Soome, Rootsi ja Saksamaa. Eesti peamisteks ekspordiartikliteks on masinad ja seadmed, puit ja puidutooted, tekstiil, põllumajandus- ja toidukaubad. Eesti peamisteks impordiartikliteks on masinad ja seadmed, transpordivahendid, metallid ja põllumajandus- ning toidukaubad.

26. Rahaühik on Eesti kroon (EEK), 1 EUR = 15,65 EEK, (seisuga 17. veebruar 2007). Euro kasutuselevõtu tähtaeg on lükatud 2010. aastasse.

27. Tööpuudus on madal võrreldes paljude teiste OECD riikidega ning kahanes 2005. aastal 7,9%-ni. Samas on 53% kõigist töötutest pikaajalised töötud (2006. aasta seisuga), see puudutab eriti mitte-eestlasi.

28. Eesti on arenenud riikidele järgi jõudnud info- ja kommunikatsioonialase infrastruktuuri ning leviku poolest ühiskonnas. Uuringud näitavad, et enam kui pooled (54%) 6–74-aastastest kasutavad Eestis Internetti.

2.5 Valitsus

29. Eesti on parlamentaarne demokraatia, mille riigipeaks on president. Parlament (Riigikogu) valitakse proportsionaalse esindatuse alusel. Riigikogul on 101 liiget, kes valitakse neljaks aastaks. Visiidi ajal oli valitsuses 2005. aasta aprillist alates Eesti Reformierakonnast, Eesti Keskerakonnast ja Rahvaliidust koosnev koalitsioon. Viimase 15 aasta jooksul on koalitsioonivalitsuste keskmine iga olnud umbes kaks aastat.

30. Nii praegused kui eelnevad valitsused on majanduspoliitika aluseks pidanud tasakaalustatud riigieelarvet ja liberaalseid äri- ja investeerimisalaseid seadusi. 2005. aastal moodustas eelarve ülejääk umbkaudu 1,8% SKT-st.

3: KOLMANDA TASEME HARIDUSE KONTEKST JA PÕHIJOONED

3.1 Sissejuhatus

31. Iseseisvuse taastamise järgsel perioodil on kõrgharidussüsteemis toimunud märkimisväärsed muutused. See ei paista mitte ainult kõrgkoolide arvu kasvust, vaid ka arengutest rahastamise, inimressursside juhtimise, kvaliteedikontrolli, teaduse ja innovatsiooni, tööturusidemete ja rahvusvahelistumise alal. Neid teemasid käsitleme detailsemalt allpool. 3. peatükis tuuakse välja põhilised taustafaktorid, mis on kõrgharidussüsteemi kujundanud ning püüab aidata rahvusvahelist lugejat mõista, mis on Eesti kõrghariduspoliitikas eripärast. Esiteks käsitleme üldise juhtimise, suunamise ja planeerimise pealkirja all kolmanda taseme haridussektori põhijooni, kraadide struktuuri, kõrghariduspoliitika põhilisi osalejaid ning peamisi poliitikadokumente ja õigusakte.

3.2 Juhtimine, suunamine ja planeerimine

32. Kõrgharidust pakkuvaid institutsioone on kolme liiki: ülikoolid, rakenduskõrgkoolid ja kutseõppeasutused. Tegutseda võivad nii avalikud (ehk riiklikud) kui erakoolid. Kokku oli 2005. aastal kõrgharidust pakkuvaid asutusi 39, kümne võrra vähem kui 2001/02 õppeaastal. 2006/07 õppeaasta jooksul kahanes see number veelgi, 35ni.

33. Tegutseb kuus avalik-õiguslikku ülikooli: Tallinna Ülikool (7350 üliõpilast aastal 2005), Tartu Ülikool (18536) – riigi kõige vanem (asutatud 1632), Tallinna Tehnikaülikool (10700), Eesti Maaülikool (4752), Eesti Teatri- ja Muusikaakadeemia (567) ning Eesti Kunstiakadeemia (962). Ehkki kõik need asutused olid olemas juba 1991. aastal, on sealtsaadik nende tegevuses toimunud arvestatavaid muutusi. Esiteks integreeriti ülikoolidega rida varem Teaduste Akadeemia osana tegutsenud instituute. Teiseks tegid kaks ülikooli eelmisel aastal läbi suured muutused. Praegune Tallinna Ülikool on 2005. aastal toimunud Eesti Akadeemilise Raamatukogu, Eesti Humanitaarinstituudi, Teaduste Akadeemia Ajalooinstituudi ja Tallinna Pedagoogikaülikooli (asutatud 1919) liitumise tulemus. Eesti Kunstiakadeemia (asutatud 1914) osales samuti liitumisprotsessis, kuid loobus sellest. Maaülikool on samuti asutatud

2005, kuid põhineb suurel määral endisel Eesti Põllumajandusülikoolil (asutatud 1951). Samuti on mitmed neist ülikoolidest asutanud viimase kümne aasta jooksul rea pooliseseisvaid (regionaalseid) kolledžeid. 2005. aastal õppis avalik-õiguslikes ülikoolides ühtekokku ligikaudu kaks kolmandikku kõigist 68 287 Eesti üliõpilasest.

34. Tegutseb ka viis suhteliselt väikest eraülikooli, millest enamik pakub õppekavasid vaid vähestel erialadel. Neist olulisemad valdkonnad on ärijuhtimine, õigusteadus, humanitaarteadused ja kunstid ning infotehnoloogia. Üliõpilaste arv neis koolides ulatus 2005. aastal 116-st 2547-ni; ühtekokku õppis neis 6467 üliõpilast.

35. Kaheksa rakenduskõrgkooli moodustavad selle sektori avaliku sektori osa, kus 2005. aastal õppis 7142 üliõpilast. Nende koolide suurus kõikus 166 ja 2111 üliõpilase vahel. Lisaks tegutseb kolmteist eraõiguslikku rakenduskõrgkooli (kokku 7452 üliõpilasega), kõik väga väikesed, ehkki erakoolidest suurim ületab suuruselt suurimat avalik-õiguslikku kooli (seal õpib 2538 üliõpilast). Nagu eraülikoolidki, keskenduvad eraõiguslikud rakenduskõrgkoolid põhiliselt ärijuhtimisele, infotehnoloogiale, humanitaarteadustele ja kunstidele, kuid ka teoloogiale.

36. Kolmas sektor, kutseõppeasutused, koosneb kuuest riiklikust ning ühest erakutsekõrgkoolist. Üliõpilaste koguarv selles sektoris on 4359. Koolide suurus ulatub 30-st 1322 üliõpilaseni. Need koolid ei paku mitte ainult kolmanda taseme, vaid ka keskharidust.

37. Kraadistruktuur on viimasel kümnendil pidevalt muutunud, seetõttu eksisteerib koos rida formaalselt erinevaid kvalifikatsioonistruktuure. Olulisem on siiski koondada tähelepanu kõige hilisemale kvalifikatsioonistruktuurile, mis võeti kasutusele 2002. aastal. Ülikoolid pakuvad bakalaureuse (kolm aastat, 180 ECTS[6] punkti – või erijuhtudel 240 ECTS punkti, *bakalaureusekraad*), magistri (üks-kaks aastat, 60–120 ECTS punkti, *magistrikraad*) ja doktoriõppe (kolm kuni neli aastat, *doktorikraad*) kavasid. Arstiteadus, farmaatsia, hambaarstiõpe, veterinaarmeditsiin, arhitektuur ning tsiviilehitus ei kasuta bakalaureuse-magistri süsteemi. Neis õppekavades kasutatakse (senini) integreeritud tasemeid, mis viivad otse magistrikraadini (300–360 ECTS punkti). Riiklikud rakenduskõrgkoolid pakuvad enamasti nelja-aastast bakalaureuse astmel õpet (rakenduskõrgharidus), kuid mõned õppekavad on kolmeaastased, mõned ka nelja-ja-poole-aastased. Üliõpilased võivad jätkata õpinguid ülikoolides, kuid vajavad selleks sageli üleminekukursusi. Riiklikel koolidel on õigus pakkuda magistriprogramme (teatud tingimustel), kuid 2006/07 õppeaasta seisuga oli registreeritud vaid kuus magistriprogrammi kolmes riiklikus rakenduskõrgkoolis (Tartu Lennukolledž, Eesti Mereakadeemia ja Kaitsevägede Ühendatud Õppeasutus). Eraõiguslikud rakenduskõrgkoolid pakuvad enamasti kolmeaastaseid õppekavu, mõned ka magistrikursusi. Kutseõppeasutused pakuvad kõrghariduse tasemel ainult rakenduskõrghariduslikke õppekavu. Hiljuti valminud Eesti kõrgharidusstrateegia 2006–2015 kohaselt suletakse enamik neist õppekavadest, või korraldatakse kutseõppeasutused ümber rakenduskõrgkoolideks.

38. Kõrgkoolidesse pääsu reguleerivad Ülikooliseadus ja Rakenduskõrgkooli seadus. Kõrgharidusele on juurdepääs üliõpilastel kellel on kas gümnaasiumi lõputunnistus (12 aastat õpinguid) või kutseõppeasutuse lõputunnistus (erineva pikkusega õpe) ning riigieksamitunnistus. Lisaks võetakse vastu neid, kellel on vastav välisriigi kvalifikatsioon. Samas on üliõpilaste vastuvõtt kõrgkoolide endi otsustada. Konkreetsetel programmidele juurdepääsu tagamisel on otsustav kandidaadi tase.

6 ECTS – Euroopa ainepunktisüsteem. Süsteem struktureerib õppekavad vastavalt ainepunktide süsteemile (60 punkti täisõppeajaga akadeemilise aasta eest).

39. Kõrgharidusasutused tegutsevad Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas, välja arvatud Kaitsevägede Ühendatud Õppeasutus ja Sisekaitseakadeemia – mõlemad rakenduskõrgkoolid – mis tegutsevad vastavalt Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisalas.

40. Enne kõrgharidusspoliitika põhiliste tegijate kirjeldamist tasub välja tuua poliitikakujunduse kolm faasi. Esimene faas (1989–1995) tõi kaasa eraldumise Nõukogude süsteemist ja uue seadusandliku raamistiku loomise. Suuri pingutusi tehti 1995. aasta Ülikooliseaduse ellurakendamiseks, mis sillutas teed 1996. aasta Kõrgharidusstandardile. Teine faas (1996–1999) tõi kaasa kõrgharidussüsteemi laienemise koos seadusandliku raamistiku arenemise ja kvaliteedikontrolli mehhanismidega erinevate sektorite tarbeks. Kolmas faas (2000–2004) tõi kaasa uue reformide laine, mida iseloomustas 2002. aasta kõrghariduse reformikava. Süsteemi kasvu peeti liialt kiireks, süsteemisisene konkurents oli väga äge ning süsteem ise ei vastanud Bologna deklaratsioonis seatud eeldustele. Kõige värskema strateegiadokumendi (2006–2015) kiitis valitsus heaks 2006. aasta juunis.[7]

41. See 2006. aasta Eesti kõrgharidusstrateegia 2006–2015 tegeleb kolme põhilise sektori ees seisva väljakutsega lähiaastatel. Esiteks väheneb kõrgharidust omandavate üliõpilaste arv 2016. aastaks eeldatavasti umbes 60%. Teiseks on selge vajadus tugevdada kõrgharidusasutuste rahvusvahelist mõõdet. Kolmandaks on süsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks eluliselt oluline täiendav rahastamine – nii infrastruktuuri kui inimressursi puhul.

42. Kavas on rakendada järgmisi konkreetseid meetmeid: kõrgkoolide profiilide selgitamine; keskendumine kvaliteediküsimustele; diplomite tunnustamise muutmine (sõltumata akrediteerimistulemustest); Bologna protsessi jätkamine; uus kõrghariduse suunamise skeem üksikute kõrgkoolidega sõlmitavate kolmeaastaste lepingute kaudu; suurem tähelepanu karjääriteenistustele ja noorte parem informeerimine erialastest väljavaadetest.

43. Eesti kõrgharidusspoliitika kujundamisel mängib võtmerolli Haridus- ja Teadusministeerium. Selle põhivastutusalad on: riikliku koolitustellimuse alusel eraldatavate õppekohtade jaotamine õppeasutuste vahel, vahendite eraldamine rakenduskõrgkoolidele, rakenduskõrgkoolide arengukavade kinnitamine ja riikliku järelvalvefunktsiooni täitmine. Kõrgharidussüsteemi arengu üldsuunad, sealhulgas kõrgharidusele ja teadusele eraldatavate vahendite mahu määravad valitsus ja riigikogu.

44. Ministeeriumi toetavad rida poolsõltumatuid organisatsioone ja nõuandvaid kogusid. Teadus- ja Arendusnõukogu (TAN) annab soovitusi teadus- ja arendustegevuse strateegilistes küsimustes. Kõrghariduse Hindamise Nõukogu (KHN), mille liikmed määrab valitsus, vastutab kõrgkoolide ja nende õppekavade akrediteerimise eest. Valitsuse asutatud Teaduskompetentsi Nõukogu annab Teadus- ja Haridusministeeriumile soovitusi teaduse sihtfinantseerimise suhtes ning teeb ettepanekuid teadus- ja arendustegevuse hindamistulemuste heakskiitmise kohta. Eesti Teadusfond (ETF) on ekspertidest koosnev teaduse finantseerimise organisatsioon, mis toetab rahaliselt fundamentaal- ja piiratud määral ka rakendusuuringuid. Haridus- ja Teadusministeeriumi asutatud Sihtasutus Archimedese haldab tervet rida Euroopa Liidu abi ja koostööga seotud tegevusi. Samuti kuulub selle alla Kõrghariduse Akrediteerimiskeskus, mis vastutab administratiivse toe eest KHNile kõrgkoolide ja õppekavade hindamise protsessis.

45. Ehkki õppeasutuste ja koolitüüpide kaupa on tavad erinevad, järgib õppeasutuste juhtimine järgmist mustrit. Kõrgeima juhi – rektori – valib valimiskogu (väike akadeemilistest

7 Kuu pärast ülevaategrupi visiiti kiitis Eesti Riigikogu strateegiadokumendi heaks (8. novembril 2006).

isikutest ning üliõpilaste esindajatest koosnev kogu) määratud perioodiks (tavaliselt viis aastat). Rektor võib määrata kindla ülesannete valdkonnaga – nt teadus, õpe ja arendus – prorektoreid. Akadeemilised nõukogud (ka ülikoolivalitsus) koosnevad tüüpiliselt rektorist, prorektoritest, direktoritest, dekaanidest ja personali ning üliõpilaskonna esindajatest. Nõukogu on õppeasutuse kõrgeim otsustusorgan. Lisaks toimib nõuandev kogu – kuratoorium – mis koosneb kõrgkoolivälistest isikutest.

46. Teised tähtsad osalised kõrghariduses on rektorite nõukogud (eraldi nõukogud on avalik-õiguslikel ülikoolidel, eraülikoolidel ja rakenduskõrgkoolidel), Eesti Üliõpilaskondade Liit, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Eesti Kõrgkoolide, Teadus. ja Arendusasutuste Ametiliitude Ühendus (UNIVERSITAS).

47. Õigusakte käsitletakse põhjalikumalt järgmistes lõikudes ja peatükkides. Siinkohal piisab põhiliste õigusaktide loetelust ja nende põhifunktsiooni äramärkimisest.

- Ülikooliseadus (1995), Rakenduskõrgkooli seadus (1998), Erakooliseadus (1998), Kutseõppeasutuse seadus (1998), Tartu Ülikooli seadus (1995) ja Kõrgharidusstandard (1996) kehtestavad kõrgkoole puudutava õigusliku ruumi.
- Ülikooli ja rakenduskõrgkooli ning nende õppekavade akrediteerimise kord ja akrediteerimisel esitatavad nõuded (2003) ning Õppeasutuste antavate akadeemiliste kraadide nimetuste loetelu (1991) on seotud kvaliteedikontrolli ja kvalifikatsiooniraamistikuga.
- Diplomi ja akadeemilise õiendi statuut ja vorm (2003) ja Õppeasutuste antavate akadeemiliste kraadide nimetuste loetelu (2004) reguleerivad üldisemalt Bologna protsessi ja rahvusvahelistumisega.
- Riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekoha baasmaksumus (2005) ja Õppevaldkondade koefitsiendid (2002, 2004) tegelevad rahastamisküsimustega.

3.3 Rahastamine

48. Avaliku sektori kulutuses kolmanda taseme haridusele Eestis on viimase kümne aasta jooksul püsinud küllaltki stabiilsena, kõikudes 0,9 ja 1,1% vahel SKT-st (0,9% 2005. aastal). Erasektori kulutuste kohta on andmed olemas ainult 2004. ja 2005. aasta kohta. 2005. aastal ulatusid erasektori hariduskulud 0,47%-ni SKT-st. Tulenevalt täielikult tasulises õppes õppivate üliõpilaste arvu kiirest kasvust võib eeldada, et erakulutuste tase on viimastel aastatel järsult tõusnud. 2005. aastal on kogukulutused kolmanda taseme kõrgharidusele eeldatavasti umbes 1,4% SKT-st (võrdluseks OECD keskmine 2003. aastal oli 1,5%). 2002. aastal olid aastased kulutused kolmanda taseme haridusasutustes ühe üliõpilase kohta suhtes SKT-sse ühe elaniku kohta 24,9, allpool madalaimat taset 26 OECD riigi seas, mille kohta vastav näitaja on kättesaadav (OECD keskmine on 42,6, vt Lisa 4).

3.3.1 Õppeasutuste finantseerimine

49. Eesti kõrgkoolidele eraldatakse vahendeid riigieelarvest lõpetajate arvu järgi (nn. riiklik koolitustellimus), kapitaalinvesteeringuteks ja muudeks kulutusteks (välisabiprojektid, üliõpilaste õppetoetused, raamatukogukulud jne).[8] Põhiliselt eraldatakse vahendeid

8 Teaduse rahastamist käsitletakse lõigus 3.6.

riigieelarvest riikliku koolitustellimuse kujul: ligikaudu 80% kogu riiklikust rahastamisest perioodil 1995–2004. Riikliku koolitustellimuse kaudu finantseeritakse nii avalik-õiguslikke kui erakoole. Samas eraldatakse erakoolidele väga väikesel arvul riikliku koolitustellimuse kohti piiratud valdkondades. Mõningatel juhtudel toimuvad sellised eraldised valdkondades, mida avalik-õiguslikud koolid ei suuda katta, teistel juhtudel peegeldavad need see avalikkuse hinnangut õppekava kvaliteedile.

50. Riikliku koolitustellimuse süsteem on toiminud alates 1995. aastast. Koolitustellimus on leping Eesti valitsuse ja kõrgkooli vahel teatud koguse lõpetajate ostmiseks. Vastavalt praegusele süsteemile määrab valitsuskomisjon magistrikursuse lõpetajate arvu konkreetsel erialal, mille tootmise eest kõrgkoolile makstakse. Kuivõrd bakalaureusekraadi omandamine on eeltingimuseks magistriõppesse asumisele, nõuab komisjon ka kindlat arvu bakalaureusekraadi omandajaid. Selle järgi eeldatakse õppeasutustelt vähemalt 1,5 bakalaureuseõppe koha loomist iga magistriõppe koha kohta.

51. Tellimuse tegelik sisu määratakse läbirääkimiste käigus ning sõltub reast teguritest (määratud Ülikooliseadusega, 1995): prognoositav vajadus kõrgharidusklaadiga spetsialistide järele tööturul; õppeasutuse tõestatud suutlikkus lõpetajaid toota; ministrite, omavalitsusliitude registreeritud kutse- ja tegevusalaliitude, ametiühingute ja ülikoolide ettepanekud; ning riigieelarves riikliku koolitustellimuse tarbeks eraldatud vahendite maht.

52. Riikliku koolitustellimuse sisu üle otsustamisel on põhirolli mänginud kaks faktorit. Esiteks, garanteerida juurdepääs kõrgharidusele ligikaudu 50% gümnaasiumilõpetajatele ning, teiseks, arusaam, et riiklik rahastamine peaks tasakaalustama üliõpilaste õpieelistust nn. pehmete erialade suhtes, nagu äriõpe ja humanitaarained. Riikliku koolitustellimuse määratlemise protsess hõlmab läbirääkimisi erinevate osapoolte vahel, k.a Teadus- ja Haridusministeerium ning teised ministeeriumid, nt majandus-, töö- ja rahandusministeerium, sotsiaalpartnerid ja õppeasutused.

53. Õppeasutuste finantseerimine riikliku koolitustellimuse eest toimub üldise toetuse vormis. Toetuse suuruse määravad riiklike õppekohtade arv ja jaotus rahastamiskategooriate kaupa. Rahastamise määr erinevates kategooriates määratakse üliõpilaskoha baasmaksumuse korrutamisel vastava õppevaldkonna koefitsiendiga. Kokku on 34 kefitsienti (vt Õppevaldkondade koefitsiendid, august 2002, Vabariigi Valitsus). Koefitsiendid määratakse laiale õppevaldkonnale (nt humanitaarained), erialale (nt pedagoogika) ja mõningatel juhtudel õppekavale (nt muusikaõpetajate koolitus). Süsteemi, mis täpsustaks toetuse suurust automaatselt, lähtudes ülikoole mõjutavate hindade muutustest, ei ole. Kõik kasvud tuleb läbi vaielda eelarvestamisprotsessis. Infrastruktuuri rahastamine toimub eraldi finantseerimiskanaleid pidi. Investeeringute rahastamist peavad õppeasutused taotlema projektipõhiselt.

54. Nii avalik-õiguslikud kui erakoolid saavad koolitustegevusest tulu üliõpilaste õppemaksude kaudu. Avalik-õigusliku kõrgkoolid võivad nõuda õppemaksu üliõpilastelt, kes ei pääse riikliku koolitustellimuse alusel eraldatud õppekohtadele ning neil on õigus õppemaksu suurust vabalt määrata. Üks kõrgkoolidele kehtestatud piirang keelab õppemaksu tõstmise rohkem kui 10% võrra aastas (vt Ülikooliseadus, 1995).

3.3.2 Üliõpilaste rahastamine

55. Eesti üliõpilased jagunevad kahte selgelt eristuvasse gruppi. Ühed õpivad riiklikul õppekohal ning õppemaksu ei maksa, teised maksavad õpingute eest täishinda. Tekkimas on kolmas grupp: üliõpilased, kes võetakse vastu tasuta õppeasutuse kulul. Viimane trend on eriti nähtav doktoriõppe puhul.

56. Kõrgkoolid jaotavad riiklikud õppekohad täisajaga õppivate üliõpilaste vahel vastavalt akadeemilisele edukusele. Alustavatele üliõpilastele jaotatakse õppekohad vastavalt erialaga seotud sisseastumiseksamite tulemustele (tegelikult gümnaasiumi lõpus tehtavad riigieksamid). Kui riiklikul õppekohal õppiv üliõpilane ei täida täiskoormuse nõudeid, kaotab ta õiguse sellisel kohal õppimisele ning võidakse asendada teise paremate tulemustega, samal õppetasemel üliõpilasega.

57. Üliõpilaste tasulise õppe eest makstavad õppemaksud erinevad erialade ja õppeasutuste kaupa. Kõikehõlmavat teavet õppemaksude kohta Haridus- ja teadusministeerium ei kogu. Siiski näitab ülevaategrupile antud info, et õppemaks võib ulatuda 60 000 kroonini aastas (nt Tartu Ülikooli arstiteaduskonna ingliskeelne kursus), suurusjärgus 35 000 krooni õigusteadusõpingute eest ning 18 000 krooni humanitaaraladel. Rakenduskõrghariduses võivad õppemaksud kursuse kohta olla madalamad (nt 14 000 krooni).

58. Samuti pakutakse üliõpilastele toetust elamiskulusid katvate stipendiumide ja õppelaenude vormis. Üliõpilaste elamiskulude toetusi antakse põhitoetuse ja lisatoetuse vormis (vt Õppetoetuste ja õppelaenu seadus). Põhitoetus on mittesihtotstarbeline; selle eesmärk on katta hariduse omandamisega seotud kulusid. Lisatoetus on sihtotstarbeline. Seda antakse üliõpilastele, kes vastavad põhitoetuse saamise tingimustele ja kelle elukoht on väljaspool kohaliku omavalitsuse territooriumi, kus asub kõrgkool, milles nad õpivad; toetuse eesmärk on katta elamispinna ja transpordiga seotud kulutusi.

59. Neid toetusi on õigus saada üliõpilastel, kes õpivad riiklikel õppekohtadel. Toetusi jaotavad õppeasutused. Välja arvatud väike osa (5%), mis jaotatakse rahaliste vajaduse põhimõttel, jaotatakse toetusi akadeemilisest edukusest lähtudes. Õppetoetuste jaotamiseks ette nähtud eelarve on äärmiselt väike. 2006. aastal sai põhitoetust umbes 15% üliõpilastest ning 17% sai lisatoetust.

60. Nii avalik-õiguslikes kui eraülikoolides õppivatel üliõpilastel, kes õpivad täiskoormusega või kes töötavad õpetajatena ning osalevad osalise koormusega õpetajakoolitusprogrammides, on võimalus võtta õppelaenu (olenemata sellest, kas nad õpivad riiklikul õppekohal või mitte). Nõuetele vastavad üliõpilased võivad taotleda laenu vastava kursuse nominaalsele õppeajale vastava perioodi ulatuses üheaastase maksimummäära piires (2004/05 oli maksimummäär 17 500 krooni). Laen kuulub tagastamisele pärast seda, kui üliõpilane on kooli lõpetanud või muul viisil õpingud katkestanud. Kui suur osa nõuetele vastavatest üliõpilastest laenu võtab, ei ole teada.

61. Õppelaenu väljastavad eraõiguslikud finantsasutused. Valitsus garanteerib laenu andvale asutusele minimaalse intressimäära ning samuti laenu põhisumma laenuvõtja maksevõimetuse korral. Laenu taotlemiseks peab üliõpilane andma tagatise kas kahe käendaja näol, hüpoteegina või muude varade pantimise teel. Laenudele kohaldatav intressimäär on kommertsintressimäär, mis määratakse seadusega, kuid ei või langeda alla 5%. Samas on üliõpilaste makstav intressimäär fikseeritud 5%. Kui tegelik intressimäär seda ületab, maksab valitsus vahe kinni.

62. Laenu tagasimaksmine algab 12 kuud pärast õpingute lõpetamist (või katkestamist). Tagasimaksmine toimub hüpoteegi-tüüpi graafiku alusel ning ei ole seotud sissetulekutega. Teatud tingimustel peatatakse tagasimaksete tegemine – nt alla kolme aasta vanuse lapse vanematel või kohustusliku sõjaväeteenistuse ajaks. Nende perioodide vältel maksab valitsus laenuvõtja laenusumma jäägilt intressi. Valitsus katab teatud juhtudel ka osa või kogu laenusumma – näiteks riigiteenistusse astumisel, alla viie aasta vanuseid lapsi kasvatava vanema puhul ja laenuvõtja surma või kestva töövõimetuse korral.

63. Nagu ülalpool märgitud, garanteerib valitsus laenuandjat laenuvõtja maksevõimetuse korral. Samas ei anta üliõpilastele garantiisid maksuvõimetuse puhuks. Kui võla mittemaksmise korral ei ole laenuandjal võimalik võlasummat tagasi saada üliõpilaselt ega käendajatelt, maksab valitsus laenuandjale katmata võlasumma kinni. Valitsus võib omakorda taotleda vastava summa katmist üliõpilaselt või tema käendajatelt.

3.4 Kvaliteedikontroll

3.4.1 Praegune süsteem

64. Kõrgharidussüsteemi kasv on viinud Eesti ühiskonna arusaamiseni, et kõrghariduse kvaliteet on nii erinevate õppeasutuste tüüpide kui erialade kaupa väga erinev. Eesti alustas oma kvaliteedikontrolli süsteemi ülesehitamist 1990-ndate keskel vastusena kõrgharidussektori kiirele kasvule. Selle eesmärk oli parandada informeeritust kõrghariduse pakkumise kohta ja toetada akadeemilisi ringkondi enesearendustöös.

65. Alates 1996. aastast reguleerib kõrgkoolide asutamist ja nõudeid, millele koolid ja nende õppekavad peavad koolitusloa saamiseks vastama, valitsuse määrus, Kõrgharidusstandard. Koolituslubade väljastamisega tegeleb Haridus- ja Teadusministeerium.

66. Kvaliteedi tagamise süsteem põhineb akrediteerimisskeemil, mis on vabatahtlik, kuid hädavajalik nii ametlikult tunnustatud kõrgharidust tõendavate tunnistuste väljastamiseks kui riiklikule rahastamisele juurdepääsu saamiseks. Hindamisega tegeleb 1995. aastal asutatud Kõrghariduse Hindamise Nõukogu (KHN), mis koosneb kaheteistkümnest liikmest, kelle määrab valitsus Haridus- ja Teadusministeeriumi ettepanekul (mis võtab arvesse kõrgkoolide, akadeemiliste ühenduste ja tööandjate ettepanekuid). KHN kehtestab kvaliteedistandardid, organiseerib välishindamise ja annab ministeeriumile soovitusi ülikoolide, erialaselt või kutsehariduslikult orienteeritud kõrgharidusasutuste ja nende tegevuse suhtes. Akrediteerimisotsuse teeb ministeerium, mis tavaliselt kiidab heaks KHN-i soovitused; samas on ministeeriumil võimalik ettepanekut tagasi lükata, millele järgneb uus hindamine.

67. KHN-i toetab tema töös Eesti Kõrghariduse Akrediteerimiskeskus (EKAK), mis tegutseb Archimedese Sihtasutuse juures. Keskus (EKAK) koordineerib Kõrghariduse Hindamise Nõukogu jaoks kõigi vajalike dokumentide, sealhulgas ekspertkomisjoni ja eneseanalüüsi raportite nõuete, samuti põhiliste õppekavade akrediteerimist reguleerivate dokumentide, koostamise. Praktikas toimib EKAK nagu KHN-i sekretariaat.

68. Akrediteerimine toimub nii institutsionaalsel, kui õppekava tasandil. Institutsionaalse tasandi akrediteerimine kontrollib õppeasutuse üleüldist organisatsiooni ja juhtimist, ressursside tõhusat kasutamist ning õppetööks soodsa keskkonna loomist. Õppekavade akrediteerimine hindab kava vastavust Kõrgharidusstandardile ning üliõpilastele antava hariduse kvaliteeti.

69. Väljundina võib õppeasutus või õppekava saada akrediteeritud staatuse, mis tähendab, et nad vastavad kehtestatud nõuetele; anda võib tingimusliku akrediteeringu, mis tähendab, et eksisteerivad olulised puudujäägid, mis tuleb kolme aasta jooksul likvideerida, kuid akrediteeringu võib ka tagasi lükata, andes "akrediteerimata" hinnangu, mis tähendab, et leitud probleemid ohustavad õpilaste teadmiste ja oskuste kvaliteeti. Akrediteerimata õppekavad peavad tegevuse lõpetama. Vastuvõtt lõpetatakse ning üliõpilased tuleb suunata teiste õppekavade alla kas samas ülikoolis või mõnes teises. Kui kõrgkool jääb akrediteerimata, käivitatakse likvideerimisprotsess ning üliõpilastele tuleb leida koht teises kõrgkoolis.

70. Kvaliteeti juhitakse kaude, seadusandluse abil (vt ülevaadet lõigus 3.2). Nagu juba varem selgitatud, on tähtsaim juriidiline dokument Kõrgharidusstandard (1996, muudetud 2003 ja 2004). Selles kehtestatakse nõuded, millele kõrgkoolid ja nende õppekavad peavad vastama. Otsuse langetamine, kas õppeasutused vastavad Kõrgharidusstandardile, on Haridus- ja Teadusministeeriumi vastutusel. Täpsemad kvaliteedikontrolli nõuded on kehtestatud Ülikooli ja rakenduskõrgkooli ning nende õppekavade akrediteerimise korras ja akrediteerimisel esitatavates nõuetes (2003).

71. Lisaks riiklikele õigusaktidele on kuue ülikooli ja ühe erakooli rektorid kirjutanud alla Kvaliteedilepingu, milles määratletakse akadeemilise personali nõuete ja edutamise põhiprintsiibid. Ehkki tegu on eraõigusliku lepinguga, on tehtud ettepanek, et mõningad selle punktid tuleks seadusesse sisse kirjutada. Vähemalt osaliselt oli lepingu tekkimise põhjuseks tunne, et kehtivad reeglid on segadusttekitavad ning et kohaldatavad standardid on kas liiga üldised või ebapiisavalt nõudlikud. Selle põhieesmärk oli kehtestada nõuded, mis oleksid konkreetsemad ja ühiskonnale olulisemad; lõpptulemusena saavutataks kõrgkoolidevahelise usalduse tõus.

72. Seega eksisteerib rida õigusakte, mis kehtestavad kõrgkoolide tegevusele kvaliteedipiiranguid, eriti rakenduskõrgkoolide ja kutseõppeasutuste puhul. Uued erakõrgkoolid peavad tõestama Haridus- ja Teadusministeeriumile, et nad vastavad Kõrgharidusstandardile ning uute õppealade avamine või uute õppekavade pakkumine rakenduskõrgkoolides ja kutseõppeasutustes sõltub ministeeriumi langetatavast otstarbekusotsusest.

3.4.2 Kvaliteedikontroll Kõrgharidusstrateegias 2006–2015

73. Haridus- ja Teadusministeeriumi juhtimisel koostatud Kõrgharidusstrateegia 2006–2015 paneb suurt rõhku kvaliteedile ja selle tagamise meetmetele. Selle eesmärgid keskenduvad Eesti kõrghariduse konkurentsivõimele ja vajadusele, et kõrgharidus teeniks riigi arenguhuve ja innovatsiooni. Kooskõlas nende eesmärkidega rõhutab tegevuskava vajadust tugevdada kvaliteedikontrolli, propageerides eneseanalüüsi ja arendusstrateegiaid haridusasutustes, teostades riigipoolset kvaliteedijärelvalvet ning kehtestades kvaliteedinõudeid.

74. Seadusandluses defineeritakse erinevad kõrgkoolide tüübid: ülikoolidel peavad olema positiivselt evalveeritud teadusrühmad ning doktoriõppe kavad vähemalt kahes õppevaldkonnas. Kõrgharidust võivad pakkuda ka regioonides asuvad kolledzhid ja rakenduskõrgkoolid. Üldnõuded on kehtestatud Kõrgharidusstandardis, mida on pidevalt täiendatud, ning Ülikooliseaduses, mis määratleb nõuded nii akadeemilistele positsioonidele kandideerivatele isikutele, õppekavadele kui väitekirjade kaitsmise protseduurireeglitele, samuti kui Haridus- ja Teadusministeeriumi poolse kvaliteedijärelevalve korralduse.

75. Kvaliteedikontrolli korralduses ette nähtud muudatused on järgmised: (a) ellu rakendatakse uus koolituslubade väljastamise kord ning kõik tegutsevad õppeasutused peavad taotlema uue koolitusloa septembriks 2008. Koolitusload tegutsevatel kõrgkoolidele väljastab valitsus Haridus- ja teadusministeeriumi kvaliteedihinnangu alusel. Uued koolitusload väljastatakse, jälgides vastavust Kõrgharidusstandardis kehtestatud nõuetele ning ministeeriumi hinnangut koolitusloa õigustatusele ja sihipärasusele; (b) eraldi tuleb taotleda luba uutele õppevaldkondadele või uuele koolitustasemele; (c) akrediteerimine on tulevikus arengule orienteeritud, põhinedes rahvusvahelisel hindamisel võrdluses teiste sarnaste tunnustatud kõrgkoolidega; (d) kõik kõrgkoolid ja õppevaldkonnad tuleb akrediteerida iga seitsme aasta tagant. Tõsiste puudujääkide korral võib akrediteerimisprotsessi tulemuseks olla ettepanek koolitusloa äravõtmiseks; (e) akrediteerimise eest vastutab Kõrghariduse Hindamise

Nõukogu, kuid kõrgkoolidel on õigus kasutada iga Euroopa Kõrghariduse Kvaliteedikontrolli Registrisse kantud akrediteerimisorganisatsiooni teenuseid.

76. Arengut selles tegevussuunas hinnatakse vastavalt järgmistele näitajatele: kõrgkoolide arv, millised on läbinud välise kvaliteedi hindamise protseduurid ja saanud koolitusloa; rahvusvaheliselt tunnustatud akrediteerimisorganisatsioonide antud hinnangud Eesti kõrgkoolidele; kõrgkoolide ja õppevaldkondade osakaal, millistes on käivitatud sisemine kvaliteedianalüüs vastavalt rahvusvahelistele tavadele.

3.5 Võrdsus

77. Võrdsus ei kuulu Eesti kõrghariduspoliitika prioriteetide hulka. Mis puutub kolmanda taseme hariduse kättesaadavusse, siis on Eesti poliitiline rõhuasetus olnud pigem üldise vastuvõtuarvu suurendamisel, kui võrdse kättesaadavuse tagamisel, mis seondub enam üliõpilaste gruppide erineva osalusmäära küsimustega – sotsiaalmajandusliku tausta järgi, elukoha järgi, kultuurilise tausta või puuete järgi. Võrdse kättesaadavuse osas on tõsiseid probleeme, kuid osaluse laiendamise vallas on tehtud märkimisväärseid edusamme. 1994–95 ja 2005–06 vahelisel perioodil kasvas vastuvõtt kolmanda taseme õppesse 168%, mis on samal tasemel suurimate kasvumääradega OECD riikide seas (OECD, 2006a). Kolmanda taseme õppurite arvu suhe elanikkonna arvu viieaastases vanusegrupis keskkooli lõpetamise vanuse järel on jõudnud 64%-ni 2003. aastal (mis ületab OECD keskmist näitajat 57,9% riikides, mille kohta vastav näitaja on kättesaadav), võrreldes 51%-ga 1999. aastal (vt lisa 4). Möödunud aastakümne jooksul püsis keskkoolilõpetajate tase stabiilsena, mis näitab, et nimetatud kasv peegeldab vastuvõtumäära kasvu.

78. Kolmanda taseme hariduse kasv on Eestis saavutatud kahe mehhanismi abil. Esiteks avaliku sektori laienemine: põhiliselt tulenevalt õppekohtade arvu suurenemisest riiklikes kutseõppeasutustes pakutavates kolmanda taseme õppekavades (kolmanda taseme õppurite arv neis õppeasutustes kasvas 1995. ja 2004. aasta vahel 19 korda) ning kehtestades osaliselt rakendatava õppemaksu poliitika, mille puhul osa üliõpilastest maksavad täiel määral õppemaksu, kuna teine osa õppemaksu ei maksa (kogu süsteemis kasvas õppemaksu maksvate üliõpilaste osakaal 7,4%-lt 1994. aastal 54%-ni 2006. aastal[9]). Teiseks, tasulise era-kõrgharidussektori laienemise kaudu: 1995–2004 kasvas vastuvõtt erakõrgkoolidesse peaaegu viis korda. Eraülikoolidesse astuvate üliõpilaste osakaal kõigist sisseastujatest kasvas 5%-lt 1995. aastal 9,1%-ni 2004. aastal.

79. Kiire laienemine võib võrdse kättesaadavuse seisukohalt anda erinevaid tulemusi. Ühelt poolt avab kiire laienemine kõrgkoolides suurema arvu kohti ning see parandab vähemsoodsatest tingimustest üliõpilaste võimalusi. Teisalt, arvestades laienemismustrit, on probleemsetel üliõpilastel tekkinud võimalus astuda madalama staatusega õppeasutustesse, k.a neisse, mis asuvad väiksemates linnades, samuti tasulistele õppekohtadele kas avalik-õiguslikes või erakoolides.

80. Riiklik strateegia kolmanda taseme hariduse võrdse kättesaadavuse parandamiseks tugineb neljal põhisuunal. Esiteks, eranditult kandidaadi taseme järgi jaotatavate, õppemaksuta

9 Et saada aimu selle arvu tähendusest, tuleb lisada, et erasektoris õpib kokku umbes 20% kõigist üliõpilastest. 2004/05 maksis õppemaksu 47% kõigist neljas suuremas avalik-õiguslikus ülikoolis (Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool ja Eesti Maaülikool) õppivatest üliõpilastest.

riiklike õppekohtade tagamine. Eesti kõrgharidusstrateegia 2006–2015 ütleb, et "2006–2008 tagab riiklik koolitustellimus õppekohad vähemalt 50%-le üldise keskhariduse omandanud õpilastest ning 10%le kutsekeskhariduse omandanud õpilastest". Teiseks, üliõpilaste toetussüsteem, mille mõningad elemendid arvestavad üliõpilase finantsseisundiga. Siia hulka kuulub riiklikult garanteeritud laenuskeem täisajaga õppivate üliõpilaste jaoks ning põhiliselt üliõpilase taseme baasil riiklikel õppekohtadel õppivatele üliõpilastele eraldatavad põhi- ja lisatoetus. Finantsraskustes üliõpilastele eraldatakse vaid tähtsusetu osa põhitoetusest, kuna lisatoetus on suunatud õppeasutuse suhtes kaugel asuvatest regioonidest pärit üliõpilastele (vt lõiku 3.3). Kolmandaks, kolmanda taseme õppekavade pakkumise laiendamine, luues õppeasutusi väiksemates linnades (eriti mitte-ülikooli-tüüpi õppeasutusi). Lõpuks, rida algatusi, mis on suunatud kõrghariduse kättesaadavuse parandamiseks venekeelse vähemuse jaoks.

3.6 Teadus ja innovatsioon

81. Nõukogude perioodil oli Eesti teadus- ja innovatsioonisüsteemi keskmes võimas Teaduste Akadeemia, mille teadusinstituutide prestiiž oli tihti väga kõrge. Kõrgkoolid, vastupidi, osalesid teadus- ja innovatsioonitegevuses väga piiratud määral. Vähene teadus- ja arendustöö, millega tegeldi, oli põhiliselt väikesemahuline lepingule teadustöö ettevõtete või rakendusuuringutega tegelevate organisatsioonide tellimuste alusel, mida kasutati täiendava tuluallikana õppetegevuse ja sellega seotud tegevuste toetamiseks.

82. Eesti taasiseseisvumise järel 1991. aastal tõi turumajanduse areng ja tugevalt *laissez-faire* orientatsiooniga majanduspoliitika kaasa suure osa tootmisettevõtete ja rakendusuuringutega (eriti sõjalise otstarbega) tegelevate organisatsioonide dramaatilise kokkuvarisemise. Paljud ettevõtted ning enamik rakendusuuringute organisatsioone kadusid, samas kui mõned ettevõtted suutsid ellu jääda pärast erastamist ja radikaalseid tööjõu vähendamisi (75–90% töötajate arvu vähendamine polnud haruldane).

83. Ettevõtete uued eraomanikud on seni tulnud peamiselt Rootsist ja Soomest ning Eesti teadus- ja arenduspotentsiaali vastu (k.a teadustegevus kõrgkoolides) puudub neil igasugune huvi, pigem otsitakse madalate kuludega tootmiskeskkonda.

84. Kunagistel rakendusuuringutega tegelevatel organisatsioonidel polnud seetõttu erilisi võimalusi välisinvesteeringute ligimeelitamiseks võrreldes ettevõtetega ning tulenevalt valitsuse poolsest tähelepanu ja toetuse puudusest uue vabariigi esimestel aastatel lihtsalt lõpetasid tegevuse. Kuivõrd rakendusinstituudid oli toiminud teadust ja tootmist siduva lülina, nõrgene see side nüüd märgatavalt. Süsteemi seisukohast tähendas see teaduse ja innovatsiooni erinevate allsüsteemide vahelise isolatsiooni kasvu.

85. Nõukogude-aegse teadus- ja innovatsioonisüsteemi kokkuvarisemise positiivseks aspektiks oli see, et vabanes suur hulk kõrgelt kvalifitseeritud teadustöötajaid. Need isikud moodustasid tegelikult mitme tulevikule orienteeritud Eesti ärettevõtte tuumiku, eriti IT valdkonnas, kuna ülejäänud muutusid oluliseks inimressursi allikaks valitsemissektorile.

86. Võrreldes ettevõtete ja rakendusuuringute organisatsioonide tõsise nõrgenemisega toimus kõrgkoolide jaoks üleminek sujuvamalt. Erinevate organisatsioonitüüpide erinev areng tekitas suure ebakõla kogu innovatsioonisüsteemis, kusjuures kõrgkoolid ja ellujäänud akadeemia instituudid tegelesid teadustöö ja hariduse andmisega viisil, mis ei vastanud Eesti majanduse ja ühiskonna tegelikele vajadustele.

87. Tänapäeval peegelduvad need ebakõlad veelgi märkimisväärses erinevuses suhteliselt hästiarenenud haridus- ja teadussüsteemi ja palju nõrgemini arenenud innovatsioonisüsteemi vahel. Seetõttu on Eesti ettevõtlussektori kulutused teadus- ja arendustegevusele osana SKT-st (0,28% 2003. aastal) peaaegu olematud võrreldes OECD keskmisega (1,51%), kusjuures teadus- ja arendustegevuse kulud Eesti kõrgkoolides (0,36%) on OECD keskmisele (0,36%) palju lähemal.

88. Rahvusvaheliselt on Eesti tõmmanud viimastel aastatel mõningast tähelepanu tänu oma uuendusmeelsele lähenemisele, eriti IT vallas. Näiteks on riik esirinnas internetipanganduse, mobiilsideteenuste ja e-valitsuse osas (Högselius, 2005). E-valitsuse poolest paigutas Global Information Technology Report (GITR, 2002) Eesti 2001. aastal maailmas 5. kohale.

89. Riik on suutnud tekitada mitmeid väga uuendusmeelseid ettevõtteid, ehkki tavaliselt on need väikesed. Majanduskasv tervikuna on senini olnus siiski palju enam investeeringutest, kui innovatsioonist lähtuv. Lisaks on kõige uuendusmeeltel ettevõtetel olnud tavaliselt väga nõrgad sidemed kõrgkoolidega, ehkki on erandeid, nagu Regio või Skype, mida võib kirjeldada vastavalt Tartu Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli *spin-off*-idena. Kokkuvõttes on kõrgkoolide teadustegevusel olnud Eesti majandusarengule minimaalne mõju (Högselius, 2005). Siiski, nagu järgmises peatükis välja toome, on toimumas rida positiivseid muutusi, mis pikemas perspektiivis toovad kaasa olukorra olulise paranemise.

90. Pärast Teaduste Akadeemia reformi 1997. aastal liideti enamik Nõukogude-aegseid akadeemia instituute kõrgkoolidega. Viimased sõltumatud instituudid muutusid ülikoolide allüksusteks alles 2005. aastal, mil rida humanitaar- ja ühiskonnateaduste instituute liideti Tallinna Ülikooliga. Seega toimub enamik teadustegevusest praegusel ajal ülikoolides, kuna Teaduste Akadeemia on muudetud auväärsete liikmete organisatsiooniks.

91. Teadustegevus on tugevalt kontsentreerunud Tartu Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli, mis üheskoos annavad umbes 70% kõigi Eesti kõrgkoolide teadus- ja arendustegevuse väljundist (k.a publikatsioonid, patendid, kaitstud doktorikraadid ja lepingulistest uuringutest saadav tulu). Väiksemad kõrgkoolid, sealhulgas suurema osa rakenduskõrgkoolide, kutseõppeasutuste ja erakõrgkoolide panus teadusuuringutesse on tühine.

92. Mõned väiksemad õppeasutused, eriti Tallinna Tehnikakõrgkool, on siiski märku andnud, et neil on teadusuuringute osa tugevdamiseks pikemas perspektiivis huvi ning väiksemates koolides on levinud tugev veendumus, et ka neil on selles osas midagi pakkuda, kasutades oma lähedasi sidemeid ettevõtete ja muude nõudlust kujundavate organisatsioonidega. See peaks välja paistma ka nende kavadest pakkuda teaduspõhist õpet.[10]

93. Teaduse rahastamise süsteemis domineerib hiljuti käivitatud teadusülikoolide baasfinantseerimine ning eriti Teaduskompetentsi Nõukogu (peagi Teadusnõukoguks ümber nimetatav) jagatavad palju suuremad pikaajalised toetusrahad, mis reaalselt moodustavad Eesti olemasoleva teadussuutlikkuse säilitamise aluse. Lisaks mängib rolli Eesti Teadusfond (ETF), mis jagab väiksemaid toetusrahasid üksikutele teadlastele.

94. Ettevõtted panustavad kõrgkoolides toimuvasse teadus- ja arendustegevusse ainult väga vähesel määral. Oluline uus teaduse rahastamise allikas on aga tekkinud Eesti teadlaste osalemisest EL-i projektides. Need finantseerimismehhanismid on veelgi mitmekesistunud tänu tippkeskuste loomisele 2001. aastal ja kompetentsikeskuste loomisele 2004. aastal.

10 Kõrgkoolide ambitsioone teaduspõhist õpet pakkuda rõhutati praktiliselt kõigis ülevaatemeeskonna külastatud kõrgkoolides.

Tippkeskused valiti välja kahes ringis 2001. ja 2002. aastal eesmärgiga toetada sihtfinantseerimise abil eriti tugevaid ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimelisi Eesti teadusgruppe. 2004. aastal loodud kompetentsikeskused on enam uuenduslikkusele orienteeritud ning moodustatud kõrgkoolide ja äriettevõtete koostöös. Eesmärk on tugevdada Eestis teaduse ja uuendustegevuse vahelisi strateegilisi sidemeid.

95. Teaduse ja innovatsioonivaldkonna poliitika kujundamise eest vastutavad erinevad organisatsioonid, millest olulisim on valitsuse tasemel teadus- ja arendusnõukogu. Praktikas töötavad strateegiadokumendid siiski välja Haridus- ja Teadusministeerium ning Majandusministeerium, mille juurde on loodud kaks erikomisjoni, vastavalt Teaduspoliitika komisjon ning Innovatsioonipoliitika komisjon. Lisaks osalevad poliitika kujundamises sellised organisatsioonid nagu Teaduskompetentsi Nõukogu ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (suur valitsusorganisatsioon, mis tegeleb teaduse ja tehnoloogiaga seotud küsimustega ettevõtjate vaatepunktist).

96. Teadus- ja innovatsioonipoliitika hakkas tähelepanu tõmbama 1990ndate lõpul, eriti seoses IT buumiga ja Laari (teise) valitsuse võimule tulekuga 1999. aastal. Eesti Riigikogu võttis esimese olulisema teadus- ja arendustegevuse strateegia vastu 2001. aasta detsembris viie aasta plaani kujul aastateks 2002-2006. Muuhulgas formuleeris strateegiadokument eesmärgi saavutada teadus- ja arengukulutuste kogutase 1,5% SKT-st aastaks 2006 ning prioriteetidena tõsteti esile kolm teaduse ja tehnoloogia valdkonda: kasutajasõbralik IT, biomeditsiin ja materjalitehnoloogia (MKM, 2001). Uus strateegiadokument (katab perioodi 2007–2013) on hetkel vastuvõtmisel.

3.7 Inimressursside juhtimine

97. Avalike kõrgkoolide personali loetakse Eestis iseseisvate asutuse töötajateks ning riigiteenistuja staatus neile ei laiene. Koolid on vastutavad akadeemilise personali palgale võtmise ja töölt vabastamise eest, palgataseme määramise eest ning töötingimuste eest vastavalt töö- ja muule asjassepuutuvale seadusandlusele.

98. Ülikooliseadus (§34–§40) defineerib akadeemilise personali töölevõtmise üldise õigusraamistiku, sealhulgas erinevatel akadeemilise hierarhia tasemetel nõutav kvalifikatsioon, töölevõtmise protsess ja töölepingu tingimused. Akadeemilised ametikohad tuleb täita avaliku konkursi teel. Töötajad palgatakse tähtajalise töölepingu alusel kuni viieks aastaks (konkursi alusel täidetavad kohad) või kolmeks aastaks (ametikohad, mida ühel või teisel põhjusel ei täideta konkursi alusel). Alates 2003. aastast võib sõlmida tähtajatu töölepingu professoritega, kes on samas ülikoolis töötanud vähemalt üksteist aastat ja kes on edukalt valituks osutunud vähemalt kolmel järjestikusel konkursil. Kõigil akadeemilise ja teaduspersonali liikmetel on õigus ühe semestri pikkusele akadeemilisele puhkusele kord viie aasta jooksul.

99. Vastavalt Ülikooliseadusele valib (määrab) professori ülikooli nõukogu, teistele õppe- ja teadustöö ametikohtadele valib inimesed vastava allüksuse kollegiaalne organ. Nagu ülalpool märgitud, sätestatakse akadeemilise personali nõutav kvalifikatsioon seaduses ja seetõttu erinevusi ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide vahel pole. Reaalsuses aga kehtestavad kõrgkoolid erinevaid lisanõudeid, mis peegeldavad sektorite ja valdkondade erinevust, milles koolid tegutsevad.

100. Tulenevalt detsentraliseeritud palgakorraldusest on akadeemilise personali palgad erinevates koolides erinevad. Keskmine akadeemilise ja teaduspersonali palk avalik-õiguslikes

ülikoolides oli 2003. aastal 1,5 korda kõrgem riigi keskmisest palgast. Rakenduskõrgkoolides oli personali palk madalam ehk ligikaudu 1,2 riigi keskmist palka.

101. Üldiselt on akadeemiline personal suhteliselt hästi tasustatud ning palgasuhted on võrreldavad ingliskeelsete maade palgasuhetega. Nii näiteks oli Eesti professori kuupalk 2003. aastal 2,5 keskmist kuupalka. Austraalias, kus akadeemilised palgad on rahvusvaheliste standardite järgi küllalt head (Kubler ja Roberts, 2005, p 8), sai professor 2002. aastal 2,4-kordse keskmise nädalapalga (Horsley ja Woodburne, 2005, p.8). Ühendriikides oli professori palk 2003. aastal 2,3-kordne keskmine kuupalk.[11]

3.8 Seosed tööturuga

102. Praegusel hetkel võib Eesti tööturgu võrreldes OECD riikidega iseloomustada järgmiselt (Haridus- ja Teadusministeerium, 2006 ja OECD, 2006b):

- Tööhõive määr on keskmine (2004. aastal töötas 64,4% 15-64 aasta vanustest isikutest, mis on lähedal OECD riikide keskmisele 65,1%).
- Suhteliselt kõrge naiste osalus tööturul (2004. aastal töötas 60% 15-64 aasta vanustest naistest, OECD vastav keskmine näitaja on 55,6%).
- Tööpuudus on keskmine (2005. aastal 7,9%, võrreldes 2004. aasta OECD keskmisega 6,9%), kuid pikaajalise töötuse osakaal on kõrge (53% kõigist töötutest 2005. aastal).

103. Iseseisvuse taastamise järgne periood tõi Eesti tööturul kaasa dramaatilised muutused. Tööjõulise elanikkonna suurus kahanes ajavahemikus 1990–2005 30% (825 800-lt 586 300-ni). Primaarsektor kahanes viis korda, tööstussektor 1,5 korda (suured langused tootmises, mäenduses ja kalanduses), samas kui teenindussektor jäi kogu perioodi vältel suhteliselt stabiilseks. Suurem osa hiljutisest kasvust on toimunud teenindusvaldkondades nagu finantsvahendus ja kinnisvara. Saavutanud tipu, 14,2% 2000. aastal, on tööpuudus püsivalt langenud ning jõudis 2005. aastaks 7,9% tasemele. Need näitajad on kõrgemad venekeelse elanikkonna hulgas (12,9%) ning meeste hulgas (8,8%, naiste 7,1% vastu).

104. Eesti tööturul on suhteliselt vähe suuri tööandjaid. Ettevõtluse struktuuri põhijooneks on suur arv väikesi ja keskmisi ettevõtteid, mis kujundabki tööturu olemuse koolilõpetajate jaoks, samuti meetodid, mille järgi toimub ning rahastatakse teadus- ja arendustegevust (vt ka lõiku 3.6). Tööturg on ülekuumenenud. Eksisteerib tugev ja pidev nõudlus oskustöötajate järele, tööpuudus on kuue aasta madalaimal tasemel ja muret tekitab tööoskuste ja tööjõu nappus.

105. Kolmanda taseme haridussektori vaatevinklist on nõudlus püsinud kõrgena, vaatamata tõsiasjale, et süsteemi kasv on lõpetajate kasvu massiivselt suurendanud. Tööpuudus on madalaim kolmanda taseme haridusega inimeste seas (2005. aastal 3,8%, vastavalt kaks ja neli korda madalam kui kesk- ja põhiharidusega inimeste seas) ning on ajavahemikus 1997–2005 püsinud küllaltki stabiilsena, 3,5 ja 6% vahel. Mõned uurimused näitavad, et märkimisväärne positiivne korrelatsioon on ka haridustaseme ja aastase sissetuleku vahel. Kolm parimate palgaväljavaadetega valdkonda on ühiskonnateadused, loodus- ja täppisteadused ning tehnoloogia, äri ja õigusteadus. Kolmanda taseme hariduse omandanute osakaal tööjõust oli 2005. aastal 35,9%.

11 Ülevaatemeeskonna arvutus põhineb National Centre for Education Statistics (2005) (tabel 235) ja Bureau of Labour Statistics andmetel.

106. Eestis on suhteliselt väike inseneerialade, tootmise ja ehitusvaldkonna üliõpilaste osakaal. 2002-03 oli nende alade lõpetajaid 9%, võrreldes keskmisega 14,2% nendes OECD riikides, mille kohta meil on andmed kättesaadavad. Kontrastina oli sotsiaalteaduste, äri ja õigusteaduse ala lõpetajaid 39%, mis on märkimisväärselt üle keskmise OECD riikides (30,6%).

107. Rääkides tööturu rahvusvahelisest dimensioonist ja selle silmnähtavatest pingetest, siis pole andmeid, mis tõestaksid ajude väljavoolu Eestist. Kuuldud info põhjal võib oletada, et teadlaste ja inseneride puhul on see oht reaalne. Visiidi käigus peetud vestlused näitavad, et enamik välismaale tööle läinutest naaseb mõne aasta jooksul Eestisse.

108. Tagasiside kõrgharidussüsteemi ja tööturu vahel toimub põhiliselt kolmel tasandil. Esiteks tehakse pingutusi kolmanda taseme õppekavade mitmekesistamiseks, seda eriti erialaselt ja kutsealaselt orienteeritud sektorites (rakenduskõrgkoolid ja kutseõppeasutused). Teiseks on kavas mõjutada üliõpilaste erialavalikut, jaotades riikliku koolitustellimuse õppekohti alade vahel vastavalt riikliku komisjoni tellitud tööturu vajaduste hinnangule (vt lõiku 3.3). Praegune lähenemine eelistab teadust ja tehnoloogiat, teenuseid ja meditsiini sotsiaalteadustele, humanitaarteadustele ja kunstidele (2005. aastal läks loodus- ja täppisteaduste ja tehnoloogia erialadele 40% riiklikest õppekohtadest). Lõpuks toimub partnerlus õppeasutuste ja tööandjate vahel, eriti mitte-ülikoolide puhul. Siia kuulub ettevõtetest professionaalide suunamine õppeasutustesse koolituse korraldamiseks, erialaorganisatsioonide osalemine õppekavade ettevalmistamisel ning tööandjate osalus õppeasutuste juhtimisorganites.

3.9 Rahvusvahelistumine

109. Iseseisvuse taastamise järel on Eesti kõrgkoolid oma rahvusvahelisi sidemeid oluliselt tugevdanud. Praegusel ajal on põhilised Eesti rahvusvahelise suhtluse kanalid seotud üliõpilaste ja õppejõudude vahetusega ning Eesti osalemisega Euroopa Kõrgharidusala loomisel eelkõige Bologna protsessi kaudu.

110. Bologna protsessiga seoses on valitsus täiendanud õigusakte ja ning suhteliselt varases faasis kasutusele võtnud kaheastmelise struktuuri, samuti kehtestanud protseduuri kõigile üliõpilastele automaatselt ja tasuta ingliskeelse akadeemilise õiendi väljastamiseks Valitsuse 2005. aasta strateegiadokument kõrghariduse rahvusvahelistamiseks rõhutab, kui oluline on olla aktiivne rahvusvahelistes võrgustikes ning rahvusvahelisel karjäärivalikul: "... Eesti akadeemilised ringkonnad peaksid edendama aktiivset osalust rahvusvahelistes võrgustikes, kuivõrd teaduslik karjäär üheainsa ülikooli piires on erakorraline. Doktorikraadi kaitsmise järgsed õpingud teistes ülikoolides ning välisülikoolides töötamise kogemuse arvestamine akadeemilisele ametikohale määramisel peaksid muutuma tavalisteks."

111. Huvi ja entusiasmi rahvusvahelistumise suhtes näitavad nii Haridus- ja Teadusministeeriumi tehtud uuring (millele viidatakse Riigi taustaraportis) kui ka ülevaategrupi visiidil kogutud muljed. Rahvusvahelistumise põhikomponendid peaksid küsitlusele vastajate arvates olema rahvusvaheline koostöö teadus- ja õppetegevuses, osalemine rahvusvahelistes võrgustikes, Eesti akadeemilise personali ja üliõpilaste suurem mobiilsus ning Eestisse tulevate välisüliõpilaste suurem arv.

112. Käivitatud on rida mobiilsusalgatusi. Mõned said alguse juba 1990-ndatel (hõimurahvaste programm soome-ugri päritolu üliõpilaste toomiseks Eestisse, teadlaste mobiilsuse prog-

ramm Eesti Teaduste Akadeemia kaudu), kuid enamik on käivitatud pärast 2002. aastat. 2004. aastal alustas kaasmaalaste programm, mille eesmärk on noorte eestlaste kodumaale tagasitoomine. Samuti asutati hiljuti Kristjan Jaagu programm, mis toetab lühikesi välisvisiite. Õppeaastal 2005/06 kasutas seda programmi 207 üliõpilast ja teadlast. Teine hiljutine algatus on doktorantidele antav toetus välisülikoolides õppimiseks. 2005/06 osales selles programmis 47 doktorandi. Samuti osaleb Eesti alates õppeaastast 1999/2000 ERASMUS/SOCRATES programmis. Väljaminevaid üliõpilasi on alati olnud rohkem, kui sissetulevaid (nt aastail 2004/05 444 välja ning 266 välistudengit sisse). Akadeemilise personali puhul on see erinev, algusaastatel oli Eestisse tulejate arv peaaegu võrdne või kõrgem kui Eestis välja minejate arvuga, kuid see pöördus 2004/05 aastal (243 välja, 158 sisse). Kaks Eesti ülikooli osalevad kolmes EL ERASMUS Mundus õppekava konsortsiumis: "Majandus, riik ja ühiskond", "Turvaline ja mobiilne arvutustehnika" (mõlemad Tartu Ülikool) ning "Digitaalne raamatukoguõpe" (Tallinna Ülikool). Üksikutes kõrgkoolides toimivad täiendavad mobiilsust edendavad algatused.

4: KÕRGHARIDUSPOLIITIKA TUGEVAD KÜLJED JA PROBLEEMID

4.1 Sissejuhatus

113. Eelmine peatükk andis kõrgharidussüsteemi põhijoonte kirjelduse ning riikliku poliitika konteksti, selles peatükis analüüsime ja vaatleme neid aspekte lähemalt. Kui 3. peatükk baseerus põhiliselt taustainfol, mida külastusgrupile andsid meie vastuvõtjad, siis 4. peatükis tuuakse välja Eesti kõrgharidusspoliitika tugevad küljed koos süsteemi ees seisvate probleemide ja väljakutsetega.

4.2 Juhtimine, suunamine ja planeerimine

114. Viimaste aastate jooksul on saavutatud palju, hoolimata sellest, et tingimused pole Eesti kõrgharidussüsteemile olnud sugugi alati soodsad. Süsteem pidi toime tulema kommunistliku pärandiga, poliitilise ebastabiilsusega (palju koalitsioonivalitsusi, mis sugugi alati oma tähtaja lõpuni vastu ei pidanud), süsteemi muljetavaldav kasv üliõpilaste arvu osas ning piiratud ressursside juures. Sellest hoolimata on kõik kõrgharidusega seotud – valitsused, kõrgkoolid ja muud osapooled – tuleviku suhtes optimistlikud ning valmis panustama vajalikesse muudatustesse.

115. Kõrgelt hinnatakse poliitika ettevalmistamise konsultatiivset meetodit, mida kahtlemata lihtsustab süsteemi suurus ning mis võimaldab valitsusel oma eesmärgid läbi mõelda, arutada olulisi küsimusi osapooltega ning täpsustada poliitilist strateegiat. Vajaduse korral tuginevad valitsus ja kõrgkoolid rahvusvahelistele ekspertidele, eriti kui tegemist on kvaliteedikontrolli ning teadusprojektidele toetusrahade eraldamisel vastastikuste eksperthinnangute hankimisega või rahvusvaheliselt aktsepteeritud hea tava järgimisega. Tööandjate ja nende organisatsioonide osalus poliitilise protsessis on mõnevõrra ala-arenenud (vt ka lõiku 4.8), milles peegeldub ka seni alles välja kujunemata tööandjate huvi kõrgharidusküsimuste suhtes.

116. Ülevaategrupi hinnangul on töötajate arvu suurendamine ministeeriumi tasemel parandanud ministeeriumi suutlikkust poliitika väljatöötamiseks ja ellurakendamiseks, ehkki ministeeriumi suurus on sellest hoolimata mõnevõrra piiratud. Võimekuse kasv pole seotud ainult ministeeriumi enda võimekuse suurenemisega vaid ka seotuse kaudu teiste ministeeriumide ja poolsõltumatute organisatsioonidega (nt Archimedese Sihtasutus Euroopa Liiduga seotud tegevuste osas; sihtasutuse alla kuulub ka Kõrghariduse Akrediteerimise Keskus, mis tegeleb akrediteerimisega, vt lõiku 3.4.1) Siiski näib kõrghariduspoliitika edasiarendamiseks vajalik infobaas olevat suhteliselt nõrk. Eesti teadusinfosüsteem sisaldab palju teavet teaduse kohta, kui hariduse vallas näib puuduvat oluline taustainfo olulistes küsimustes. Selles raportis on esile tõstetud järgmisi oluliste andmete puudumise näiteid: ajude väljavoolu tõendavad näitajad (vt lõiku 30), õppelaenu taotlevate üliõpilaste arv sotsiaal-majandusliku tausta järgi (vt lõiku 3.3.2), Eesti kõrgkoolide personali iseloomustavad andmed (vt lõiku 4.7), andmed, mis iseloomustaksid kõrghariduse võrdse kättesaadavuse, õpingute pidevuse ja edukuse küsimusi (vt lõiku 4.5) ja tööturuväljundit süsteemi tasemel. Lisaks näib poliitika tulemuslikkuse hindamine olevat sporaadiline, ehkki õppeasutuste tasandil tehakse mõningaid, vältimatult väikesemastaabilisi uuringuid. Samas on arusaadav, et kogu süsteemi väiksus jätab mõningast ruumi poliitika tulemuslikkuse mitteformaalsele hindamisele.

117. Eesti kõrgkoolidel on märkimisväärne sisuline ja protseduuriline autonoomia, ehkki ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide vahel tuleb ette teatud erinevusi. 2001 OECD ülevaade (OECD, 2001, p.171) märkis, et rakenduskõrgkoolid olid võrreldes ülikoolidega märksa enam Haridus- ja Teadusministeeriumi otsese finantsilise kontrolli all. Seda aspekti tõsteti intervjuudes nimetatud institutsioonide esindajate esile minimaalselt, seega eeldab ülevaategrupp, et finantskontrolli taseme erinevused on järk-järgult kadunud. Samas rõhutavad rakendusliku ja kutsealase suunitlusega õppeasutuste esindajad, et arenguruum (eriti mis puudutab uute õppekavade käivitamist, k.a magistri tasemel) on pigem piiratud.

118. Nii ülikoolide kui rakenduskõrgkoolide jaoks näib autonoomia keskenduvat eriti finantsküsimustele ja õppeasutuste juriidilisele staatusele. Visiidi käigus väljendati mõningast muret (suhteliselt) madalama autonoomia suhtes õppekavade pakkumise ja inimressursside juhtimise valdkonnas. Esimese puhul mainiti, et akrediteerimine piirab õppekavade uuendamist ja teise puhul õppeasutuste personali puutuvaid rangeid staažiprotseduure.

119. Üldiselt hindavad õppeasutused oma autonoomiat, mis annab neile piisavalt manööverdamisruumi oma protsesside ja struktuuride kohandamisel ning võimaldab adekvaatselt vastata konkreetsetele kohalikele, riiklikele ja rahvusvahelistele nõudmistele. Ühtlasi väljendati muret koorma üle, mille praegused seadusandlikud protsessid koolidele panevad. Õppeasutused on pidanud kulutama palju energiat asjakohastest ning kasulikest õigusaktidest nõuete kohandamiseks õppeasutuse tasemel. Viimasel ajal on olukord paranenud, Eesti Kõrgharidusstrateegiat aastateks 2006–2015 nähakse kui head alusdokumenti õppeasutuste tegevuse planeerimisel ja arengukavade koostamisel.

120. Kõrgkoolide sisemiste juhtimisstruktuuridega, milles ka valitud üliõpilased ja personali liikmed nõukogu liikmetena otsuste langetamise protsessis osalevad ning kus rektori valib valimiskogu, ollakse üldiselt rahul. Ülevaate koostajad märkasid väiksemaid õppeasutuste vahelisi erisusi protseduuris ning nõukogude ja juhtimisorganite koosseisus Üldiselt näib olevat saavutatud mõistlik tasakaal täidesaatva juhtimise-suunamise ning konsensuspõhise otsuselangetamise vahel, mille puhul nii personal kui üliõpilased mängivad nõukogudes ja komiteedes osaledes olulist ja rahuldavat rolli. Üliõpilased usuvad, et neil on võimalik mõjutada pakutava kvaliteeti nii kursuste hindamise kui informaalsete meetodite abil. Üksmeelselt oldi mures kuratooriumide nõuandva rolli pärast. Paljud väljendasid arvamust, et

see kogu pole eriti motiveeritud olulistes küsimustes õppeasutusele soovitusi jagama ja/või ei saa või ei suuda tegutseda ühiskonna laiemates huvides. Osalt kuratooriumidega seotud probleemide ja nende otsuseid mitte langetava rolli tõttu kujunes ülevaate koostajatel mulje, et ühiskondlikud huvid ei ole kõrgkoolide formaalsetes otsuselangetamise protsessides esindatud piisavalt.

121. Ülevaatemeeskond hindab väga seda, kuidas süsteem on arenenud. Süsteemi mitmekesisuse kasv, eriti rakenduskõrghariduse laienemine ja erasektori kasv on kindlasti positiivne nähe. Samas on ülevaate koostajad mures süsteemi tugevuse pärast. Esiteks on see seotud madala ühiskondliku hinnanguga rakenduskõrgharidusele ja selle arengule; näib, et tööandjad ja üliõpilased eelistavad ülikoolilõpetajaid, võimalik, et selle põhjuseks on rakenduskõrghariduse uudsus ja vähene arusaamine tema olemusest. Ülevaatemeeskond leidis, et õppeasutuste ja nende pakutavate õppekavadega ei ole üliõpilased kursis, mis näitab vajadust tõsta rakenduskõrghariduse ühiskondlikku prestiiži ja staatust. Tööandjad seevastu näivad olevat rahul nende koolide lõpetajate oskuste ja teadmistega.[12] Teine süsteemi tugevusega seotud probleem puudutab era-kõrgharidussektori haprust. Alates 1995. aastast on mitmed erakoolid tekkinud ja jälle kadunud (OECD, 2001) ning ka praegu on erasektori osakaal üliõpilaste arvu järgi (umbes 20%) piiratud ning tüüpilise erakooli suurus väga väike.[13] Kolmas probleem on süsteemi killustatus, eriti mis puutub õppeasutuste vahelist koostööd. Ülevaatemeeskonnale näis, et ülikoolide, rakenduskõrgkoolide ja kutseõppeasutuste vahel on küllaltki tugevad barjäärid ning sama kehtib avalik-õiguslike ja erakoolide suhete kohta. Need barjäärid on nähtavad teaduses (nt võrgustike puudumine ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide vahel) ja õppetegevuses (nt tõhusa õpingute vastastikkuse tunnustamise puudumine õppeasutuste vahel).

4.3 Rahastamine

4.3.1 Õppeasutuste finantseerimine

122. Üleüldiselt on kiirus, millega Eesti kõrgharidussüsteem muutus iseseisvuseelsest süsteemist praeguseks, paljusid rahastamise häid tavasid järgivaks süsteemiks, olnud tähelepanuväärne.

123. Õppeasutuste rahastamine on arenenud koolide suureneva autonoomia ning toetuste süsteemi lihtsustumise suunas. Õppeasutustel on nüüd arvestatav autonoomia oma vahendite, personali ja selliste varade nagu maa ja hoonete haldamisel. Tegevuse rahastamine üldtoetuste vormis võimaldab kõrgkoolidel kasutada vahendeid riigi koolitustellimuse täitmiseks väheste piirangutega. Vahendite eraldamine õppeasutustele lepingu alusel muudab valitsuse ootused üheselt mõistetavaks. Üldiselt on valitsuse roll süsteemis muutunud pigem suunavaks kui käskivaks ja kontrollivaks. Samal ajal on Eesti süsteemile omased ka erakoolid, mis saavad eelarvelisi vahendeid piiratud ulatuses.

12 Siiski võib täheldada positiivseid märke, mis näitavad rakenduskõrghariduse populaarsuse kasvu õpilaste seas. Ajavahemikus 1998–2005 kasvas rakenduskõrghariduse sektor tegelikult kiiremini kui ülikoolisektor. Selle perioodi jooksul kasvas üliõpilaste arv ülikoolides 1,7 korda, rakenduskõrgkoolides õppijate arv peaaegu kahekordistus ning kutseõppeasutustes oli tegur 2,4.

13 19 erakõrgkooli suurus (2005) kõigub 18 ja 2538 õpilase vahel. Kaheksas koolis 19st on õpilasi vähem kui 250.

124. Poliitika võimaldada õppeasutustel pakkuda tasulisi õppekohti lisaks riikliku koolitustellimuse õppekohtadele on toiminud omamoodi kaitseventiilina, mis tasakaalustab riiklikke kulutusi ja ühiskonna ootusi. See on võimaldanud õppeasutustel vastata kaugelt riiklikku koolitustellimust ületavale nõudlusele kõrghariduse õppekohtade järele ilma riigieelarvet üle koormamata.

125. Arvestades Eesti õppelaenu reformiplaane tuleb hinnata praeguse süsteemi positiivseid omadusi. Esiteks on laenud laialt kättesaadavad. Teiseks võimaldab laenu korraldus lükata üliõpilastel tagasimaksed edasi õpingute lõpetamise järgsesse aega ning tagasimaksete korraldus võtab teatud määral arvesse võlgniku olukorda.

126. Samuti on oluline tunnistada, et Eesti kõrghariduspoliitika areneb jätkuvalt. Oluline on, et hiljuti vastu võetud Eesti kõrgharidusstrateegias aastateks 2006-2015 välja käidud reformiplaanid jätkavad senist positiivset suunda, eriti institutsionaalse autonoomia tugevdamise ja kasvava rahastamiskindluse osas. Üks neljast tegevussuunast, mis 2006. aasta strateegiadokumendis sisaldub, on Eesti kõrgharidussüsteemi rahastamissüsteemi moderniseerimine. Ettepanekute seas on:

- Kolmeaastaste tulemuspõhiste lepingute sõlmimine riikliku koolitustellimuse jaoks;
- kava investeerida kapitaalinvesteeringutesse aastas ligikaudu 400 miljonit krooni, kusjuures need vahendid sisalduvad õppeasutuste tegevustoetuse summas;
- avaliku-eraõigusliku partnerluse võimaluste uurimine kõrghariduse rahastamiseks; ja
- meetmete ülevaatamine, tagamaks kõrghariduse võrdset kättesaadavust sotsiaal-majanduslikult halvemas olukorras olevatele üliõpilastele.

127. Üks kõige hämmastavamaid jooni Eesti kõrgharidussektori arengus iseseisvuse taastamise järel on tasulises õppes õppivate üliõpilaste arvu kiire kasv nii absoluutnäitajates kui suhtarvuna kõigist üliõpilastest. Kui 1990-ndate alguses oli riiklikult finantseeritud üliõpilaste ülekaal selge, siis tänaseks on õppemaksu maksvate üliõpilaste osakaal enam kui pool üliõpilaste koguarvust. See areng tõstatab põhimõttelisi küsimusi rahastamispoliitika suhtes, eriti mis puutub sellise rahastamismudeli sobivust ja mõju, mille puhul üle poole üliõpilastest ei saa mingit riikliku tuge. Selles kontekstis vajab edasist kaalumist kolm põhiküsimust: riikliku koolitustellimuse olulisus ja mõju, üliõpilaste õppemaksude finantseerimine ning üliõpilaste sissetulekutoetus.

128. Ülevaate koostajate jaoks on riikliku koolitustellimuse probleem tellimuse sisus (mille eest makstakse), mitte vormis. Üheselt mõistetava lepingu olemasolu valitsuse ja kõrgkooli vahel, kus defineeritakse, mida valitsus ostab ja millistel tingimustel, tuleb pidada Eesti finantseerimissüsteemi positiivseks jooneks. Probleem on aga selles, kuidas mõjutab tellimus tööturgu, üliõpilaste valikuid ja oskuste pakkumist.

129. Riikliku koolitustellimuse praeguse toimimisviisi puhul näevad ülevaate koostajad kolme põhilist probleemide valdkonda. Esiteks peab ülevaategrupp küsitavaks, kuivõrd koolitustellimus peegeldab Eesti tööturu vajadusi. Nagu on sätestatud seadusandluses ning väljendatud riigi taustaraportis ning Eesti kõrgharidusstrateegias aastateks 2006–2015, on koolitustellimuse eesmärk tagada tööturu varustamine piisava hulga kvalifitseeritud tööjõuga. Sellele võib lisada kaks kommentaari: Esiteks on koolitustellimusega määratletud lõpetajate arv praeguse nõudluse täitmiseks ebapiisav. Eesti tööturg vajab praegu silmnähtavalt ilma raskusteta kaugelt rohkem lõpetajaid, kui riiklikult tellitud. Teiseks ei vasta koolitustellimuse keskendumine "kõvade" erialade lõpetajatele (nt teadused ja insenerierialad) adekvaatselt teenindussektori tähtsusele (eelkõige finants- ja ettevõtlussektori puhul) kaasaegses "teadmistepõhises" majanduses.

130. Teiseks pole kindel, et riiklikult tellitavate kohtade kontsentreerimine teatud aladele aitab lahendada sobiva kvalifikatsiooniga kandidaatide puudust vastavatel erialadel – näiteks pedagoogilistel või insenerierialadel. Puudub garantii, et toetatavate alade lõpetajad asuvad tööle vastavatel erialadel. On tõenäoline, et paljud otsivad paremini tasustatavat tööd erialadel, mis pole otseselt seotud nende õpingutega, seda eriti rasketes tööturutingimustes, mis praegu Eestis eksisteerivad. Tõhusama meetodina teatud erialadel tööjõu pakkumise nappuse probleemi lahendamiseks tasub kaaluda selliseid nõudluse mõjutavaid meetmeid nagu boonustasud, siduvad stipendiumid või laenukergendused üliõpilastele, kes asuvad nimetatud erialadel tööle.

131. Kolmandaks on praegusel skeemil potentsiaalselt moonutav mõju üliõpilaste valikutele. Ideaalis oleks soovitatav, kui üliõpilased valiksid eriala, mis nende andeid kõige paremini ära kasutab. Arvestades riiklike õppekohtade vähesust ning moonutatud jaotust, võib nappide vahenditega andekas tudeng astuda erialale, mille vastu tal on väike või olematu huvi, lihtsalt saamaks tasuta haridust. See on eriti tõenäoline humanitaaralade, sotsiaalteaduste ja ettevõtlusalade puhul, kus riiklike õppekohtade osakaal on madal. Näiteks õppis ainult ettevõtluserialadel 15% üliõpilasi riiklikel õppekohtadel võrreldes ligikaudu 75%ga insenerialade, pedagoogika ja meditsiinierialadel.

132. On valdkondi, kus finantseerimisskeeme võiks õppeasutuste seisukohalt nii lihtsustada kui muuta nende toimimise läbipaistvamaks. Finantseerimiskoefitsientide süsteem on tarbetult keerukas 34 erineva koefitsiendiga, mida kohaldatakse laiematele õppevaldkondadele, õppekavadele ja mõnedel juhtudel konkreetsetele kursustele (üksikud õppekavad). Paljudes teistes riikides eksisteerivad lihtsamad rahastamisvalemid. Näiteks Tšehhi Vabariigis kasutatav rahastamisvalem kasutab seitset erinevaid erialagruppe katvat koefitsienti (Šebková, 2006, vt eriti tabelit 7.8). Austraalias kasutatakse 12 erinevat rahastamisklastrit (DEST, 2006) ja Uus-Meremaal 15 kategooriat (TEC, 2006).

133. Lisaks tekitab rahastamismäärade automaatse korrigeerimise võimaluse puudumine inflatsioonimäära järgi (st nende reaalväärtuse säilitamine) õppeasutustes arvestatavat eelarvelist ebakindlust, eriti suhteliselt kõrge inflatsiooni perioodidel.

4.3.2 Üliõpilaste rahastamine

134. Asudes nüüd üliõpilaste rahastamise küsimuste juurde sai selgeks, et praegune korraldus tähendab kõrghariduskulude jagamist üliõpilaste (ja nende perekondade) ning riigieelarve vahel. Kuigi toetades kulude jagamise põhimõtet, seab ülevaategrupp küsimärgi alla praegu kasutatava viisi tõhususe ja võrdsuse (vt ka lõiku 4.5). Praeguse asjade korralduse juures saavutatakse kulude jagamine selliselt, et mõnede üliõpilaste õppekulud kaetakse täielikult riigieelarvest, kuna ülejäänud maksavad oma õppimiskulud täielikult ise. Teisisõnu, erasektori panuse katab teatud üliõpilaste alahulk, mitte ei toimu selle ühtlane jagamine. Ülevaategrupp peab õiglasemaks ja tõhusamaks korraldust, mille puhul kõik üliõpilased panustaksid teatud osa oma õppekuludest ja enamik, kui mitte kõik üliõpilased saaksid mingit riiklikku toetust.

135. Kõigile rakendatava õppemaksu poolt räägib kaks tõsiasja.[14] Esiteks saavad lõpetajad haridusest märkimisväärset isiklikku kasu eluaegsete kõrgemate sissetulekute ja väiksema tõenäosusega töötuse näol. Teiseks on täieliku subsideerimise mõju regressiivne selles mõttes,

14 Selle küsimuse hea käsitluse leiab: Chapman ja Ryan, 2002, p 2–3 ja Chapman, 1997.

et avalikke ressursse jaotatakse ümber neile, kellel on paremad eluvõimalused ja teenimispotentsiaal. Ülaltoodu otseseks järelduseks on vajadus jagada avalikke õppemaksusubsiidiume laiemalt. Riikliku toetuse jagamise põhjuseks on see, et kõrgem haridus loob teatud ühiskondlikku või välist hüvet, mis ei saa osaks üksnes lõpetajale. Sellise hüve suurust ja jaotumist on hinnata ülimalt keeruline. Samas pole võimalik väita, et nende 50% üliõpilaste haridus, kes praegu oma õppemaksude katmiseks avalikku toetust ei saa, sellist välist hüvet üldse ei loo.

136. Pealegi tekitab praegune riiklike õppekohtade jaotus nii valikumoonutusi (vt ülalpool) kui ebavõrdsust. Seda eriti seetõttu, et need üliõpilased on koondunud teatud erialadele (nt sotsiaalteadused ja humanitaaralad), teatud õppevormidesse (osalise õppeajaga ja kaugõpe) ja/või on neil teatud ühisjooned (nt sageli on tegemist vanemate üliõpilastega).

137. Teine praeguse finantseerimissüsteemi oluline element, mida reformimise abil saaks parandada, on õppelaenude süsteem. Eeskätt ei kõrvalda olemasolev laenuskeem täielikult riski, et üliõpilane, kes oleks võimeline edukalt omandama kõrghariduse, ei saa seda siiski teha finantsraskuste tõttu.

138. Esiteks, laenud pole kättesaadavad kõigile üliõpilastele. Praegu võivad riiklikult toetatavat laenu võtta ainult täisajaga õppivad üliõpilased. Teiseks sõltub laenuvõtmise võimalus üliõpilase krediidikõlbulikkusest ja tagatiste olemasolust (nt varad nagu kinnisvara) üliõpilasel või kahel käendajal. See tingimus tekitab otsekohe probleemi üliõpilastele peredest, mis pole (piiratud vahendite tõttu) võimelised tagatist pakkuma. Ülevaategrupp ei olnud suuteline arvuliselt määratlema, kui suur osa üliõpilastest sel põhjusel laenu võtta ei saanud. Samas oli grupi vestlustes üliõpilastega ilmne, et käendajate puudus takistas mõningaid üliõpilasi laenu võtmast. Kolmandaks, laenu võtnud üliõpilane kannab maksevõimetuse riski. Riik garanteerib maksevõimetuse vastu küll laenu andvat finantsasutust, kuid mitte üliõpilast. Tagajärjeks on, et piiratud vahenditega või vaesemast perest pärit üliõpilane võib otsustada laenu mitte võtta tulenevalt hirmust maksevõimetuse ees. Lõppude lõpuks ei ole üliõpilastele antav laenusumma piisav õppemaksu katmiseks, rääkimata elamiskuludest.

139. Üliõpilaste toetusskeem on Eestis väga piiratud ulatusega ning enamik üliõpilasi elamiskulude katmiseks toetust ei saa. Olemasolevad toetused jaotatakse akadeemiliste tulemuste, mitte aga üliõpilase ja/või tema pere finantsseisundi alusel. Täisajaga üliõpilastel on võimalik võtta õppemaksu ja elamiskulude katmiseks laenu (vt ülal). Samas ei kata saadavad summad enamiku üliõpilaste puhul õppemaksu tasulistel õppekohtadel ning vajadus tagatise järele ning maksevõimetuse risk tähendavad, et vaesema taustaga üliõpilastel laenuvõtmise võimalus puudub.

140. Tulemuseks on, et paljud Eesti üliõpilased peavad katma nii täieliku õppemaksusumma kui oma elamiskulud ilma igasuguse riikliku toeta. Võib eeldada, et ebaproportsionaalselt suure osa sellistest üliõpilastest tuleb vaesemast keskkonnast. Neis oludes on sellistel üliõpilastel ainsaks võimaluseks töötada praktiliselt täistööajaga. Visiidil hämmastas ülevaategruppi, et kohtutud üliõpilaste seas oli erakordselt suur osa selliseid, kes töötasid täiskohaga või peaaegu täiskohaga, samaaegselt võttes ka täisajaga õppekoormuse. Koormus, mille see üliõpilastele paneb ja mõju, mida see tõenäoliselt avaldab üliõpilase suutlikkusele tõhusalt õppida, on märkimisväärne.

4.4 Kvaliteedikontroll

141. Üks põhilisi jooni, mis Eesti kõrgharidussüsteemiga tutvudes kohe silma torkab, on siinse kvaliteedikontrolli süsteemi seaduspärasus ja üldine aktsepteerimine. Nii kvaliteet kui vajadus seda ühiskonnale tõestada on nii Eesti valitsuse kõrghariduspoliitika kui enamiku kõrgkoolide poliitika keskne küsimus. Suurt tähelepanu pööratakse arengutele mujal maailmas ning kvaliteedikontrolli mehhanismid arenevad kõrgharidussüsteemi vajadusi pidevalt arvesse võttes. Selle tõendiks on pidev vajadus seaduste, standardite ja protseduuride muutmise järele, samuti süsteemi suutlikkus analüüsida viise, kuidas kvaliteedikontrolli teostatakse.

142. Ühtlasi on olemasolevad mehhanismid hästi organiseeritud ja institutsionaliseeritud. Kõrgkoolid teavad, mida oodata ning nende hinnang tunnistab süstemaatiliselt, et vajadus tegelda välise kvaliteedikontrolli protsessidega on aidanud neil välja arendada oma sisemised hindamisprotseduurid. Ka väline hinnang on üldiselt aktsepteeritud ja väliste kontrollgruppide hinnanguid nähakse kasuliku sisendina õppeasutuste ja nende õppekavade arendamisel.

143. Samas täheldas ülevaategrupp pingeid koolituslubade ja akrediteerimisprotseduuride vahel. Esimene pinge on seotud kontrolli tasakaalustatusega. Teatud vormis litsentseerimine, olgugi hetkel piiratud, on paljude uute kõrgkoolide kontrollimisel kasutusel nende õppekavade kinnitamise kaudu. Mõned sellistest koolidest on erakoolid, kuid samuti vajavad kontrollimist mõned avalik-õiguslikud koolid. Toimivaks mehhanismiks on Kõrgharidusstandardi kohaldamine, milles on sätestatud õppekavade põhinõuded. Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015 arendab seda litsentseerimismehhanismi edasi ning teeb kõigile õppeasutustele kohustuslikuks taotleda uus koolitusluba enne septembrit 2008. Akrediteerimine toimub selleks, et edendada kõrghariduse kvaliteeti, sel eesmärgil julgustatakse kõrgkoole arendama välja sisemisi kvaliteedi juhtimise protseduure ning vabatahtlikult alluda akrediteerimisele.

144. Litsentseerimine asjade sellise korralduse juures on ühekordne hinnang, mis langetatakse ajal, kui programm on algusjärgus. Kui uue õppeasutuse programmidele on koolitusload väljastatud, võib ta arengut jätkata, ning kui ta soovib, et tema antavaid kraade tunnustataks või taotleb juurdepääsu riigieelarve vahenditele, peab ta need ja iseennast akrediteerima. Rahvusvahelises terminoloogias on litsentseerimine kvaliteedikontrollimehhanism, mis põhineb lävendistandarditel. Tavaliselt on see tsükliline ning kas pidev (nagu USAs) või toimub kindla perioodi jooksul, mille käigus programmi või õppeasutust perioodiliselt hinnatakse, et määratleda tema suutlikkus vastata kohaldatavale lävendistandardile. See on mehhanism, mida üha enam kohaldatakse neis riikides, kus kõrgharidus mitmekesistub, kas siis uut tüüpi kõrgkoolide (ülikoolid ja mitte-ülikoolid) tekkimise või uute koolide ilmumise tõttu. Litsentseerimine on üldjuhul kohustuslik ja võib lõppeda ka tagasi lükkamise või litsentsi ära võtmisega. Seetõttu on panused hindamisel kõrged ja enesehinnang mängib palju väiksemat rolli kui akrediteerimisel, peamiselt seetõttu, et ei ole väga realistlik oodata õppeasutuselt oma nõrkuste selget väljatoomist, kui selle tagajärjeks võib olla tema sulgemine.

145. Akrediteerimine teiselt poolt on mehhanism, mille eesmärk on anda avalikkusele tõend kooskõlast varem kokkulepitud standarditega. Siin on märksa suurem kvaliteedi parandamise komponent, akrediteerimine on reeglina vabatahtlik ja lõpeb kinnitusega vastavuse taseme kohta, kuid tulemuseks pole tingimata tegevuslitsentsi äravõtmine. Sellisel juhul mängib enesehinnang samavõrd suurt rolli kui väline hinnang, kusjuures viimase üks põhieesmärk

on enesehinnangu lõpptulemuse valideerimine. See on hea viis aidata kõrgkoolidel õppida arendama ja rakendama sisemisi kvaliteedijuhtimise mehhanisme ja edendada enesearendust.

146. Selles mõttes kaasneb Eesti kvaliteedikontrolli süsteemiga paras hulk piitsa (nii litsentseerimisel kui akrediteerimisel), samas kui prääniku tähtsus on väiksem, ehkki see toetaks enesehinnangut ja sisemiselt motiveeritud hindamiskultuuri loomist.

147. Samamoodi on vabatahtlik akrediteerimine, mis on seotud võimalike sanktsioonidega õppeasutuse vastu, mitmes mõttes problemaatiline ja toob meid teise pingeallika juurde, milleks on vabatahtlikud *versus* kohustuslikud protseduurid. Olles vabatahtlik, ei võimalda see hinnata kõige probleemsemaid kõrgkoole. Kuigi haridus- ja teadusministeerium saab hindamist algatada ise, on paljudel juhtude kahtlase väärtusega õppekavad või õppeasutused elus püsinud ka ilma akrediteerimiseta ning pakuvad jätkuval madala kvaliteediga teenuseid. Just selles osas on kohustuslik litsentseerimine (nagu 2006. aasta strateegiadokumendis ette nähtud) palju tõhusam. Teisalt, kui akrediteerimise eesmärk on toetada ja edendada kvaliteedikontrolli kultuuri ning aidata arendada ausat, süvitsi teostatava enesehinnangu võimet, peaks see olema vabatahtlik ja ilma sanktsiooniriskita. See on eriti oluline, kuivõrd rahvusvaheline kogemus näitab, et enesehinnang on kvaliteedi parandamise kõige tõhusamaks vahendiks.

148. Kõrghariduse Akrediteerimiskeskus (EKAK), mis tegutseb KHNiga koostöös, on loonud selged kriteeriumid ja protseduurid, mis võimaldavad süsteemil toimida selgelt ja läbipaistvalt. Ta pakub kõrgkoolidele ka koolitust ja tehnilist abi, et aidata neid enesehinnangu ettevalmistamisel ning on protsessi tarbeks ette valmistanud abimaterjalid.

149. Akrediteerimistulemused avaldatakse, tehes sel moel võimalikuks süsteemi ühe eesmärgi täitmise, nimelt osapooltele kasuliku info jagamise.

150. Süsteem põhineb rahvusvaheliste hindajate tööl. Eesti kodanikud on välise hindamismeeskonna liikmeteks vaid harva. Selleks on lihtne põhjus: riigi ja siinse akadeemilise kogukonna suurus muudab objektiivse, kõikehõlmava hinnangu saavutamise ilma välisekspertide tugeva osaluseta väga raskeks. Ühtlasi on rahvusvaheliste ekspertide töö Eesti akadeemilise kutsealase õppetegevuse pidevaks võrdlemiseks rahvusvaheliste standarditega, miski, mida riik vajab ja ka agaralt otsib.

151. Praeguses kvaliteedikontrolli süsteemis püsib risk arendada välja formaalsed, pigem kvantitatiivsed protsessid ja näitajad kvalitatiivse analüüsi asemel, mis viiksid välja paremate eneseregulatsiooni tavadeni. Esimesed märgid selle kohta on juba näha. Mitmetes külastatud kõrgkoolides märgiti, et akrediteerimine kipub keskenduma formaalsetele kriteeriumidele, kui et kvaliteet ei tähenda ainult formaalsetele nõuetele vastavust. Õppekavadele ja koolidele kohaldatavate standardite läbivaatus näitas, et need rõhutavad kvalitatiivseid aspekte, kuid Kvaliteedilepingu, Ülikooliseaduse ja Rakenduskõrgkooli seaduse ning Kõrgharidusstandardi sätted kipuvad keskenduma formaalsetele ja kvantitatiivsetele meetmetele.

152. Teisalt on programmide hindamise standardid üldised, mis tähendab, et nad ei viita konkreetsetele programmidele omastele nõuetele. Antud programmi kvaliteedile antav hinnang sõltub välise täielikult välisekspertidest koosneva hindamismeeskonna arvamusest. Nii näiteks peavad nad hindama kas "õppekava vastab Kõrgharidusstandardi, kutsestandardi ja rahvusvaheliste õigusaktide nõuetele, võttes arvesse Eesti ja Euroopa tööstus- ja majandusarengut", vähimagi viiteta, mis oleks soovitatav Eesti valitsuse, kõrgkoolide, tööturu või kutseala seisukohast. Nad peavad ka ütlema, kas "õppekava peegeldab tööturu vajadusi". Seega ei võta programmidele kohaldatavad kvaliteedikriteeriumid arvesse Eesti osapoolte

vaateid ega konkreetseid riiklikke vajadusi, mida oleks aga võimalik väljendada, pakkudes sel moel juhtnööre nii programmidele kui välishindajatele.

153. Kohaldatavad kvaliteedistandardid on koostatud tavaliste, auditooriumis toimuva õppetöö jaoks. Kuid toimunud on olulised arengud sidus- ehk e-hariduse vallas, mis tähendab, et kvaliteedikriteeriumid ja protseduurid tuleb kohandada kaug- ja e-õppe spetsiifilistele joontele vastavaks. Kui paljud näost-näkku edastatavate õppekavade kvaliteedikriteeriumid on kohaldatavad ka kaugõppele, on viimase puhul spetsiifilisi aspekte, mida tuleks adekvaatselt arvesse võtta.

154. Lõpuks on otsustusprotsess kvaliteedikontrollis keerukas ning võib sattuda süüdistuste alla ebapiisavas sõltumatuses nii valitsusest kui kõrgkoolidest. Tegelikult langetab akrediteerimisotsused Haridus- ja Teadusministeerium KHN-i ettepanekul, kes omakorda esitab oma soovitused hindamismeeskonna hinnangu põhjal.

155. Haridus- ja Teadusministeerium ei pruugi KHN-iga nõustuda; sellisel juhul võib ta nõukogult taotleda kogu protsessi läbivaatamist. See muudab nõukogu sõltuvaks ministeeriumist, mis Euroopa kvaliteedikontrolli standardite (ENQA) järgi pole aktsepteeritav. Samal ajal võib nõukogu hüljata ekspertgrupi soovitused. Seda võimalust on ülevaategrupi intervjuude käigus korduvalt kritiseeritud põhjendusega, et otsused muutuvad vähem läbipaistvaks ja võivad eelistada prestiižikamaid õppeasutusi.

4.5 Võrdsus

156. Kõrghariduse geograafiline kättesaadavus on paranenud. Esiteks on kõrghariduse laienemine Eestis kaasa toonud kolmanda taseme õppeasutuste tekke väljaspool kahte suuremat linna – Tallinnat ja Tartut. 2005/06 õppeaastal õppis sellistes koolides 10% kõigist üliõpilastest. Selliseid õppeasutusi on kahte tüüpi. Enamik neist (17) on Tallinna või Tartu avalik-õiguslike ülikoolide allüksused. Näidetena võib mainida Tallinna Tehnikaülikooli Virumaa Kolledžit (kohaliku tööstuse huvidele vastavad tehnoloogiale orienteeritud õppekavad), Tartu Ülikooli Pärnu Kolledžit (turismialane õpe) ja Tallinna Ülikooli Rakvere Kolledžit (spetsialiseerunud õpetajate ja õdede koolitusele). Tegutsevad ka viis sõltumatut õppeasutust, mis on ka rakenduskõrgkoolid või kolmanda taseme õppekavasid pakkuvad kutseõppeasutused. Kõrgharidust pakkuvate õppeasutuste teke regioonides on tulenenud enamasti ühelt poolt üksikute õppeasutuste strateegiast laieneda ka regionaalsel tasandil, teiselt poolt kohalikust algatusest arendada kohalikke keskharidust andvaid koole välja kõrgkoolideks. Tegemist pole riigi ja kohalike omavalitsuste koostöös välja töötatud strateegiaga. Haridus- ja Teadusministeeriumi roll on piirdunud valitud algatuste toetamisega (nagu Tartu Ülikooli Narva Kolledž, mis valmistab ette õpetajaid Ida-Virumaa venekeelsetele koolidele).

157. Samas on maapiirkondades paiknevatel õppeasutustel rida piiranguid. Õppekavasid pakutakse piiratud arvus valdkondades ning sageli tuginetakse akadeemilisele personalile, mis on pärit linnakõrgkoolidest (enamasti "emaülikoolist"). Nende õppekavad keskenduvad üldjuhul avaliku sektori töötajate ettevalmistamisele (nt õpetajad, meditsiiniõed, sotsiaaltöötajad) ning võimalused õppida ettevõtlusele huvi pakkuvatel aladel on üsna piiratud. Ühtlasi on sageli tegemist küllalt väikeste õppeasutustega.

158. Teiseks soodustab kõrghariduse kättesaadavust regioonides avatud/kaugõppe võimaluste arendamine. Enamik kõrgkoole pakub nüüdseks võimalust õppida kaug- või e-õppes. Eriti oluline selles valdkonnas oli Eesti e-Ülikooli käivitamine 2002. aastal, milles osalesid riik, äriringkonnad, Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool ja osaliselt rahastatakse seda

riigieelarvest Eesti Infotehnoloogia Sihtasutuse kaudu. Selle konsortsiumi eesmärk on arendada eesti elanike, eriti kaugemate piirkondade elanike e-õppe võimalusi. Veel üks väga kiiduväärne algatus oli 10 regionaalse, enamasti ülikoolilinnakutes, kutseõppeasutustes või avalikes raamatukogudes paiknevate õppekeskuse avamine üle kogu maa. e-Ülikooli programm ja regionaalsed keskused teevad koostööd selle nimel, et muuta kvaliteetne haridus kättesaadavaks ka kaugemates maanurkades. Need algatused on seni varases arengustaadiumis. Ülevaategrupil kujunes mulje, et regionaalsete õppekeskuste potentsiaali ei kasutata tänini täielikult ära ning kaugõpe on siiani alaarenenud.

159. Ülevaategrupp leidis samuti, et kolmanda taseme hariduse regionaalse mõõtme puhul annab tunda üleüldine ebaselgus. See pole siiski üllatav, arvestades, et Eesti on väike riik, mille linnaelanikkonna osakaal on suur (2004. aastal 69%). Kohasena tundub lähenemine, mille kohaselt regionaalsete koolide arendamine ning täiendava kaugõppe ning regionaalsete õppekeskuste loomine on jäetud tugevamate kõrgkoolide kanda. Distantsõpet toetab kindlasti Eesti elanike arvutioskuste kõrge tase ja lai arvutite ja Interneti levik kogu riigis. Kõigele sellele on kohaseks täienduseks finantsabi, mida antakse maapiirkondadest pärit üliõpilastele, kes õpivad linnades asuvates kõrgkoolides, nagu see praegu toimub täiendava õppetoetuse kaudu (vt ka lõiku 4.3).

160. Naiste osakaal kõrghariduses on viimastel aastatel püsivalt kasvanud. 2003. aastal moodustasid naised kõrgharidusse sisseastujatest 62% (see on suurem kui üheski teises OECD riigis, mille kohta vastav võrreldav näitaja on saadaval, vt Lisa 4), võrreldes 51%-ga 1993. aastal. Samas on naised alaesindatud mõnedel aladel, nt tehnoloogia ja insenerierialad, ning üleesindatud teistel aladel, nt pedagoogika ja õendus. Samuti on sooline lõhe kraadiõppes naiste kasuks: 2003. aastal oli naiste osakaal sellistes õppekavades 55%, mis on suurem kui üheski teises OECD riigis, mille kohta vastav näitaja on kättesaadav (vt Lisa 4).

161. Veel üks positiivne areng on küpsemas eas üliõpilaste osakaalu kasv, mis näitab selliste üliõpilaste võimaluste paranemist. 26. aastaste ja vanemate üliõpilaste osakaal kasvas 1995. aasta 15,3%-lt 2005. aastaks 34,1%-ni. Peapõhjuseks tundub olevat see, et paljud inimesed lükkasid oma õpinguid raskemate olude ning tekkivate äritegemise võimaluste tõttu vahetult iseseisvuse taastamise järgsel perioodil edasi. Vaatamata sedavõrd kõrgele osalusele on elukestva õppe edendamise strateegiad alles algusjärgus ning puudub võimalus alustada kõrgharidust isiku hinnangulise kompetentsi baasil ilma formaalse kvalifikatsioonita.

162. Üks valdkond, kus on tehtud tõsiseid pingutusi, on venekeelsele vähemusele kõrghariduse omandamise võimalusi suurendavad algatused. Suurim vähemuskeel on vene keel, mida räägib umbes 30% rahvastikust. Venekeelset haridust antakse nii avalikes kui erakoolides kõigil tasemetel, alates eelkoolidest kuni kõrgkolideni. Arvestades, et suuremates kõrgkoolides toimub õpe peamiselt eesti keeles, on venekeelsete koolide lõpetajate juurdepääs neile raskendatud. 2005. aastal asus eestikeelsete koolide lõpetajatest riiklikul õppekohal kõrgharidust omandama 39%, venekeelsete koolide lõpetajatest vaid 31% Sel põhjusel pakub Haridus- ja Teadusministeerium üliõpilastele, kelle eesti keele oskus on piiratud ning kes on asunud õppima riiklikul õppekohal, üheaastasi eesti keele edasijõudnute kursusi (koos täiendava finantseerimisega). Samuti tegutsevad sel alal aktiivselt õppeasutused ise. Nende pakutavad venekeelsed kursused on sageli ulatuslikumadki kui ministeeriumi nõuded ette näevad. Mõned koolid pakuvad täielikku venekeelset õpet – vene keeles õpib ühtekokku umbes 10% kõigist üliõpilastest. Venekeelse kogukonna vajaduste rahuldamiseks on asutatud mõned väiksemad eraõppeasutused. Samuti on õppeasutuste poolsete algatuste seas võimalus sooritada eksameid vene keeles ning vene üliõpilaste gruppide moodustamine. Ülevaategrupil kujunes arvamus, et süsteemis ollakse vägagi teadlikud vajadusest rahuldada ka venekeelsete üliõpilaste vajadusi.

163. Oluline areng oli 1997. aastal ühetaoliste gümnaasiumi lõpueksamite kehtestamine kogu riigis, mis on kõrgkoolidesse sisseastumisel ning riiklikele õppekohtadele pääsemisel kõige olulisem kriteerium (kõrgkoolid võivad kehtestada täiendavaid kriteeriume). See võiks olla kõige olulisem samm, muutmaks kõrghariduse kättesaadavust kogu süsteemis ühetaolisemaks ning kehtestamaks selgeid ootusi kõrgkoolidesse sisseastumise standardite kohta.

164. Vaatamata neile positiivsetele arengutel jääb üles rida probleeme, mis on seotud kõrghariduse võrdse kättesaadavusega. Puudub ettekujutus sellest, mil määral kõrghariduse kättesaadavuse ebavõrdsus on üldse probleemiks, kuna olulisi andmeid kõigi üliõpilaste, riiklikel õppekohtadel õppivate üliõpilaste või toetusmeetmeid kasutavate üliõpilaste sotsiaal-majandusliku tausta kohta lihtsalt ei ole. Visiidi ajal tehtud intervjuud näitasid, et kõrghariduse kättesaadavus on üliõpilaste ja nende perede sotsiaal-majandusliku tausta – eelkõige sissetulekute taseme ning vanemate haridustasemega – väga tugevasti seotud. Ülevaate koostajatel kujunes mulje, et vaatamata kindlate tõendite puudumisele on põhjust arvata, et ebavõrdsus Eesti kõrgharidussüsteemis on tugev ning nii sisseastujate seas üldiselt kui riiklikele õppekohtadele pääsejate seas (eriti parimates koolides) on ebaproportsionaalselt suur kõrgharidusega peredest pärit üliõpilaste osakaal.

165. Samuti näib, et Eesti kõrghariduses puudub üleüldiselt tahe võrdsusküsimusega tegelda. Võrdsus ei ole kõrghariduspoliitika prioriteetide seas, võrdsuse parandamisele on suunatud vähe algatusi, probleemi ulatuse hindamiseks kogutakse vähe infot ning eelarvevahenditest on vajadusel põhinevatele finantstoetustele suunatud vaid tühine osa. Sarnaselt on kõrgkoolide pühendumine võrdsuse tagamisele rahvusvaheliste standardite järgi madal. Kõrgkoolid pakuvad üliõpilaste vajadusest lähtuvat tuge suhteliselt vähe. Visiidi ajal kõrgkoolide esindajatega peetud vestlustes tõsteti võrduse parandamise teemat üles harva.

166. Nagu lõigus 4.3 märgitud, on üliõpilaste finantstoetuste süsteem alaarenenud ning ei toeta piisaval finantsraskustes olevaid üliõpilasi. Pakutavad toetused ei ole piisavad tegelike elamiskulude katmiseks ning laenu antakse piiratud määral. Üliõpilastele toetuste andmine tulemuste järgi on samuti küsitav ning sotsiaaleesmärke ilmselt ei täida. Tegelikult on vähetõenäoline, et akadeemiliselt võimekad üliõpilased, kellel finantsraskusi ei ole, loobuksid haridusest, kui nad ei saa õppetulemustel põhinevaid toetusi. Need riigieelarvelised vahendid oleksid kulutatud paremini, kui neid kasutada hariduse kättesaadavuse parandamiseks akadeemiliselt võimekatele, kuid vaesema taustaga üliõpilastele. Seetõttu on tähelepanuväärne, et ettepanek kehtestada vajadusel põhinev õppetoetuste süsteem Õppetoetuste ja õppelaenu seaduses 2004. aastal kukkus teravate poliitiliste lahkhelide tõttu läbi.

167. Ülevaate koostajad on arvamusel, et ka puuetega üliõpilaste kõrghariduse omandamise lihtsustamiseks on toetussüsteemid ebapiisavad. Seaduses on küll mõned sätted, mis puudutavad füüsilist juurdepääsu hoonetes, viipekeele tõlke kulude katmiseks vajalikke vahendeid ning väiksemaid õppetoetusi (100–400 krooni kuus) kõrgharidust omandavatele puudega üliõpilastele. Praktikas on aga kättesaadavuse probleem olemas ning erivajadustega üliõpilastele on õppematerjale vähe. 2004. aastal astus ülikoolidesse vaid 13 nägemispuudega, 5 kuulmispuudega ning 6 liikumispuudega isikut.

168. Ka väljundi võrdsusele pööratakse pähe tähelepanu. Ülevaate koostajatele jäi mulje, et üliõpilaste õppeedukusele pannakse õpingute vältel vähe rõhku ning suuremates raskustes üliõpilastele pakutakse vähe toetust ning järeleaitamisvõimalusi. Meie külastatud õppeasutustes leidus vähe märke sellest, et õppejõud jälgiksid üliõpilaste edasijõudmist või et ebasoodsama taustaga üliõpilastele pööratakse eraldi tähelepanu. See on tähtis, arvestades, et õpingud nominaalse õppeaja jooksul lõpetavate üliõpilaste arv on viimastel aastatel kõigis õppeasutuse tüüpides langenud (näiteks 1990. aasta 60%-lt 2004. aasta

48%-le avalik-õiguslike ülikoolide õppekavadel, vt Haridus- ja Teadusministeerium, 2006) ning kõrghariduse omandandamist katkestavate üliõpilaste osakaal on sama perioodi vältel kasvanud. Tartu Ülikooli 2005. aastal tehtud uuring näitab õpingute katkestamise võimalike põhjustena üliõpilaste halba informeeritust karjäärivalikutest (mida sageli moonutab riiklike õppekohtade jaotus) ning halb ettevalmistus (Must, 2006). Samuti on tõenäoline Eesti üliõpilaste laialdase õpingutega samaaegse töötamise (tihti täiskohaga) negatiivne mõju õpitlemustele.

4.6 Teadus ja innovatsioon

169. Üldiselt võib teaduse ja innovatsiooniga seotud küsimustes Eestis eristada mitut positiivset ja julgustavat suundumust. Samal ajal püsib ka hulk probleemseid teemasid, millega tuleb tegeleda. Peame silmas järgmisi küsimusi: Üldine visioon ja strateegia, teaduse rahastamine, inimressursid, ülikoolide suhted ettevõtlusega, regionaalne mõõde ja integreerumine välismaiste teadus- ja innovatsioonisüsteemidega.

170. Oluline positiivne suundumus on kasvav teadlikkus teaduse ja innovatsiooni olulisusest majanduse ja ühiskonna arengu jaoks. See teadlikkus oli tugev Nõukogude perioodil, kuid kadus suurel määral seoses 1990ndate alguse neoliberaalse šokiteraapiaga.

171. Praegu arutatakse ja vaieldakse innovatsiooni teemadel laialdaselt Eesti meedias, samuti poliitilistes ringkondades ja kõrgkoolides. Üha enam tajutakse, et senine madalatele kuludele orienteeritud Eesti majandus ei ole pikas perspektiivis jätkusuutlik ning seetõttu on terav vajadus luua rohkem teadmistel põhinev ja innovatsioonile orienteeritud majandus. Arvukate osapoolte seas on selle tõlgenduse suhtes praeguseks saavutatud laiem konsensus.

172. Probleem on aga selles, üha suurenev tunnustus teaduse ja innovatsiooni rollile ei väljendu vastavas rahalises panustamises. Teisisõnu, olgugi, et eesmärgid on nüüdseks selgemalt formuleeritud, jäävad nende saavutamise vahendid seni häguseks. Vastuolu soovide ja tegelikult tehtava vahel, näiteks võttes arvesse esimese teadus- ja arendustegevuse strateegia (2002–2006) ellurakendamisest, on vähendanud usaldust poliitika kujundajate ja ülejäänud osapoolte vahel.

173. Sellega seotud nõrk koht on tõsiasi, et poliitiline juhtkond vaheldub sageli ning sellega kaasneb varem tehtud otsuste ignoreerimine, mis sunnib osapooli oma pikaajalistesse plaanidesse muudatusi tegema. See on tekitanud silmaga nähtavaid pingeid teadus- ja innovatsiooniringkondades. Tõhusaks planeerimiseks ja ellurakendamiseks vajab teadus- ja innovatsioonipoliitika väga pikka perspektiivi ja Eestis selline pika perspektiiviga lähenemine seni puudub.

174. Teine traditsiooniline probleem Eesti innovatsioonisüsteemis on palju aastaid olnud tegelike prioriteetide või selge "strateegilise peasuuna" puudumine teadus- ja arenduspoliitika ellurakendamisel. See probleem on tänini üleval, ehkki vähemalt kaks hiljutist poliitilist algatust püüavad sellele vastu astuda, nimelt sihtfinantseerimise käivitamine tippkeskuste ja kompetentsikeskuste võrgustiku kaudu.

175. Mis puutub teadus- ja innovatsioonipoliitika organisatsioonilisse korraldusse, siis on probleem poliitikaloomega tegelevate organisatsioonide arvukus. Vastutuse jaotus ja ennekõike koordineerimine kahe asjaga seotud ministeeriumi (Haridus- ja Teadusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) on segane, samuti kui suhted Teadus- ja

Arendusnõukogu, Teaduspoliitika Komisjoni, Innovatsioonipoliitika komisjoni ja Teaduskompetentsi Nõukogu vahel ning loetletud organisatsioonide tõhusus. Erinevate valitsuste ja vastutavate ministrite kiirelt muutuvad tegevuskavad on muudavad majandus- ja teadusstrateegiate ühendamise samuti keeruliseks.

176. 1990-ndatel käivitatud struktuurireformi edusammuks tuleb kahtlemata pidada Teaduste Akadeemia ümberkorraldamist, millega seoses enamik teadusinstituutidest liideti ülikoolidega. See on radikaalselt suurendanud ülikoolide teaduspotentsiaali ning loonud võimalusi teaduse ja õppetöö paremaks ühendamiseks.

177. Samal ajal ei tähenda see sugugi, et varem akadeemia instituutides toimunud teadustöö on nüüd loomulikul moel kõrgkoolide õppetööga ühendatud. Teatud määral eksisteerivad senini tugevad eraldusjooned üksikisikute tasandil, õppejõudude ja teadlaste vahel ja poliitikad ning strateegiad ei ole selle probleemiga rahuldaval moel tegelenud.

178. Liikudes edasi järgmise probleemi – teaduse rahastamise – juurde, tuleb üldiselt märkida, et see toimib praegusel hetkel paremini kui mõni aasta tagasi, kui tegemist oli rea kaebuste ja ebakindlusega, mida tekitasid näiteks üks ministeeriumi otsene sekkumine teaduse toetusrahade jaotamisse. Sellest saadik on loodud stabiilne, konkursipõhine ja küllaltki läbipaistev süsteem, mis näib funktsioneerivat sujuvalt ning konflikte minimeerides. Üldiselt on teaduse rahastamise instrumentide portfell mõistlikus tasakaalus, kuivõrd seda on viimastel aastatel mitmekesistatud.

179. Teaduskompetentsi Nõukogu, mis on kõige olulisem teaduse rahastamise organisatsioon, sai 2004. aastal 240 rahastatud projekti kohta ainult seitse kaebust. Positiivne on ka hiljutine baasfinantseerimise süsteemi loomine 2005. aastal, ehkki kõigist teadusele antavatest rahadest moodustab selle maht vaid 15%. Eesti teadusfond panustab veel 15–20% ning on orienteeritud isikute toetusrahadele ja stipendiumidele.

180. Lisaks juba nimetatule on Eesti teadlased ja teadusgrupid muutunud väga aktiivseks EL-i rahastamisvõimaluste kasutamisel, kus nad on osutunud mitmel alal edukateks ning rahvusvaheliselt konkurentsivõimelisteks. Negatiivsena tuleb mainida rahvuslike teadus- ja arendusinvesteeringute täiendamiseks mõeldud Euroopa Liidu struktuurivahendite kasutamist sisuliselt nende asendajana (Haridus- ja teadusministeerium, 2006; Technopolis, 2006).

181. Positiivse aspektina võib esile tõsta suuremat rõhuasetust konkursipõhisele teadusrahastamisele ning eriti rahvusvaheliselt orienteeritud hindamisprotsessi. Eriti tähelepanuväärne on, et nii Teaduskompetentsi Nõukogu kui Teadusfond kasutavad üllatavalt suurel määral oma hindamisprotsessis välishindajaid.

182. Arvestades Eesti teadussüsteemi probleeme inimressursi tagamisel (vt ka lõiku 4.7), on positiivseks trendiks ka suurem tähelepanu noorteadlaste finantseerimisel, seda nii poliitikaloomes kui ellurakendamises. Riiklikult tellitud doktorantidele on kehtestatud 6000 kroonine stipendium ning ka Teaduskompetentsi Nõukogu ja Teadusfond keskenduvad üha enam noorteadlastele, nii doktorantidele kui selle kraadi juba omandanutele. Lisaks on ka Kompetentsikeskuste programm osutunud noorteadlastele vahendiks, kuidas tegutseda ülikoolis, ühtlasi säilitades sidemed eraettevõtlusega.

183. Oluline küsimus Eesti teadusasutustele on juba aastaid olnud teadusinstrumentidesse ja seadmetesse tehtavate investeeringutega seotud probleemid. Nüüdseks on olukord paranenud ning infrastruktuuri ja varustuse probleemid on kui mitte lahendatud, siis vähemalt saanud teenitud tähelepanu ja mõistmist.

184. Ühtekokku kulutavad kõrgkoolid teadus- ja arendustegevusele vaid pisut vähem, kui nende partnerid Lääneriikides seda protsendina SKT-st teevad (0,36% võrreldes OECD keskmisega 0,42%) – vaatamata sellele, et riiklik teadus- ja arendustegevuse finantseerimine pole viimastel aastatel suutnud püstitatud eesmärke saavutada (Technopolis, 2006, p 24). See tähendab, et õppetegevusel on nüüd tõesti võimalus muutuda teaduspõhiseks, ehkki kulub veel aega, kuni õppejõud tegelikult teadustööd tegema hakkavad.

185. Kõige tõsisem probleem Eesti teadus- ja arendustegevuse rahastamisel seisneb aga selles, et Eesti eraettevõtted on jätkuvalt vähe huvitatud teadus- ja arendustegevusse investeerimisest. Samas on selles osas näha positiivset trendi, kuivõrd erasektor panustas 2004. aastal juba 40% Eesti teadus- ja arendustegevuse kogukuludest, kusjuures 1999. aastal oli see osa vaid 20%. Rahvusvahelises võrdluses on see näitaja siiski madal ning veel madalamaks muutub see, kui arvestada Eesti teadus- ja arenduskulude üldiselt madalat taset.

186. Kvalifitseeritud inimressursi kättesaadavus on üks Eesti teadus- ja arendustegevuse tugevamaid külgi, ehkki negatiivne demograafiline trend koos paljude teiste teguritega (nagu allpool kirjeldatud) ohustab seda tulevikus tõsiselt.

187. Eesti teadus- ja innovatsioonikogukonna üleüldine vastuvõtu- ja kohanemisvõime on hämmastavalt kõrge, arvestades Eesti riigi suurust ja SKT taset. See võime on Nõukogude perioodi kõige väärtuslikum pärand, mis on iseseisvusajal pannud aluse reale rahvusvaheliselt edukatele teadusrühmadele ning, vähemal määral, uuendusmeelsetele ärettevõtetele.

188. Vaatamata sellele, et riik on väga väike, on Eestis kõrgelt kvalifitseeritud teadusrühmi väga laias teadusvaldkondade ja interdistsiplinaarsete uurimisvaldkondade spektris. See tähendab, et Eesti teadusringkondades on tugev "taustkompetents" mis võimaldab riigis jälgida rahvusvahelisi arenguid praktiliselt kõigis suuremates teadusvaldkondades ning muudab Eesti teaduse paremini ette valmistatuks ja vähem haavatavaks uutele radikaalsetele globaalsetele pööretele teaduses.

189. Eesti teadusrühmad on rahvusvaheliselt tunnustatud, vähemalt mõnedes valdkondades. Rahvusvaheliselt kõige konkurentsivõimelisemad valdkonnad on materjaliteadus, farmakoloogia-toksikoloogia, botaanika, zooloogia ja keskkonnateadused (Haridus- ja Teadusministeerium, 2006). See väljendub ka EL-i taotluste heas tulemuslikkuses ja edukas üldises integreerumises globaalsesse teadusmaailma. EL-i viienda raamprogrammi raames on Eesti taotluste eduprotsent olnud 24,2.

190. Suurimaks väljakutseks Eesti teaduse tulevikule on uue teadlastepõlvkonna loomine. Enamik tänastest juhtivteadlastest on vanemad kui 60 aastat. Problemaatiline on 40–55-aastaste teadlaste puudumine (ESF, 2006), mis muudab noorteadlaste tõhusa koolituse veelgi teravamaks ja kiireloomulisemaks.

191. Kõrgkoolid tunnistavad, et kvalifitseeritud noorte inimeste, eriti doktorantide meelitamine teadusesse ja nende seal hoidmine on varasemaga võrreldes palju keerulisem. 2005. aastal anti Eestis vaid 118 doktorikraadi, mis on allpool kriitilist taset, säilitamaks pikemas perspektiivis olemasolevat teadustaset. Uuendusmeelsetel ettevõtetel on samuti suuri probleeme kvalifitseeritud noorte ligimeelitamisega – ehkki leidub rida julgustavaid erandeid.

192. Poliitikakujundajad ning kõrgkoolid on eesseisva põlvkondade vahetusega seotud tohutust väljakutsest selgelt teadlikud ning on käivitanud rea algatusi negatiivsele suundumusele vastu seismiseks ning mõned neist on juba oma tõhusust tõestanud. Nii näiteks on võimalus pakkuda rahvusvaheliselt konkurentsivõimelisi teadlaspalkasid juba tekitanud kojunaasmise trendi emigreerunud teadlaste seas, kaasa arvatud hiljutised doktorandid ning doktorid. Riiklikult tellitud doktorantidele igakuise stipendiumi maksmine on samuti rakendunud,

nagu ülalpool mainitud, kuna rahastusorganisatsioonid keskenduvad enam noorteadlastele. Veel üks algatus, mis on suutnud noori talente teaduse juurde tuua, on Kompetentsikeskuste programm.

193. Küsimus, mida Eestis on palju arutatud, on inimressursside kadu emigratsiooni tõttu ("ajude väljavool"). Arvestades suurepärast keeleoskust pole kuigi üllatav, et noori andekaid teadusambitsioonidega eestlasi meelitavad välisülikoolide ja uuendusmeelsete ettevõtete lahked pakkumised.

194. Siiski on rahvusvahelisel liikumisel oma positiivne mõju ning puuduvad kindlad andmed selle kohta, kas emigratsiooni lõplik mõju on ikka negatiivne. Loomulikult on emigreeruvate teadlaste vool eelduseks sellele, et nad hiljem naasta saaksid. Inimesed, kes naasevad koju pärast magistri- või doktorikraadi omandamist välismaal, või kes omandasid doktorikraadi järgselt kogemusi välisriikides, loovad koduseks arengus hindamatu võimaluse nii nende isiklikku kompetentsi kui võrgustikke arvestades. See on ilmselge kõrgkoolides, kuid ka erasektoris, kus naasjate väärtust tõendab tõsiasi, et rida Eesti kõige edukamaid uuendusmeelseid ettevõtteid tugineb laialdase väliskogemusega isikutel (Högselius, 2006).

195. Oluliseks probleemiks Eesti innovatsioonisüsteemis on lai lõhe kõrgkoolides ja ettevõtluses toimuva vahel. Ehkki olukord on viimastel aastatel mõnevõrra paranenud, on otsesidemeid siiani väga vähe võrreldes tüüpiliste OECD riikidega.

196. Enamik kõrgkoole võib kergesti loetleda rea seoseid kodumaise ettevõtlusega, kuid projektid on tavaliselt väga väikesed ja sidemete tase pole sugugi samal tasemel kui Lääneriikides. Erinevused sektorite kaupa on siiski märkimisväärsed ning mõnedes sektorites, nt masinaehituses ja energeetikas, on seosed ettevõtetega tugevamad (Tallinna Tehnikaülikool, 2006). Ühtekokku panustas Eesti erasektor 2004. aastal vaid 6,5% kõrgkoolide teadus- ja arenduskulutustest.

197. Ebakõla kahe sektori vahel illustreerib ühelt poolt ülikoolides tihti esitatav väide, et Eesti ettevõtted pole piisavalt tugevad, et kõrgkoolide loodavaid väärtuslikke uurimistulemusi ära kasutada ning teiselt poolt ettevõtjate väide, et ülikoolid on ülemäära paindumatud ning ei suuda end ettevõtluse kiiresti muutuvate vajadustega kohandada, samuti ei tegelda aktiivselt oma võimekuste propageerimisega.

198. See olukord peegeldab ühelt poolt Nõukogude stiilis innovatsioonisüsteemi pärandit, milles ülikoolide ja ettevõtete sidemed olid väga nõrgad, teisalt aga seda, et Eesti majandus on praegu pigem investeeringutele kui innovatsioonile orienteeritud. Viimane asjaolu peegeldub Eestis ka ülikooliteaduse ja ettevõtete teadus- ja arendustegevuse märkimisväärses mittevastavuses.

199. Suhteliselt hästi on arenenud sidemed ettevõtluse ja rakenduskõrgkoolide, nagu Tallinna Tehnikakõrgkooli ja IT Kolledži vahel. Lepinguliste uuringute maht rakenduskõrgkoolides on viimastel aastatel kasvanud ja selles osas pole Tartu Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli domineerimine sugugi nii ilmselge kui teiste teadus-ja arendustegevuste puhul.

200. Ettevõtjad on ka üpris aktiivsed, panustades õppekavade väljatöötamisse rakenduskõrgkoolides, sest firmad tunnevad, et rakenduskõrgkoolide kursustel on suurem potentsiaal otsesteks seosteks erasektoris toimuvaga, võrreldes ülikoolikursustega See peegeldab taas kodumaise ettevõtluse iseloomu, selliste uuendusmeelsete ja teaduspõhiste ettevõtete kaugeleulatuvat puudust, mis arenenud teadmispõhistes majandustes leiavad koostöö ülikoolidega olevat loomulikuma.

201. Rakenduskõrgkoolide jaoks peitub sellises kohanemises kohaliku ettevõtlusega risk, et nad satuvad praeguse madalatele kuludele orienteeritud majanduse lõksu, see aga on vastuolus Eesti ametliku eesmärgiga muutuda kõrgtehnoloogiliseks maaks.

202. Positiivne trend on hiljutine teadus- ja arenduskulutuste mahu kasv eraettevõtluses ning vastavalt kasv teadlaste ja inseneride palkamises ettevõtetes (1997. aastal peaaegu null, 2004. aastal 700, arvestades täistööaja ekvivalenti). Alates 1991. aastast on teadus- ja arendustegevuse puudumine ettevõtluses olnud vahest kõige olulisem probleem Eesti innovatsioonisüsteemis. Hiljutine positiivne trend on kaasa toonud ka suurenenud nõudluse lepingulise teadustöö järgi kõrgkoolides, näiteks Tallinna Tehnikaülikoolis: kooli lepinguliste teadusuuringute maht on viimase viie aasta jooksul kasvanud 2,5 korda (Tallinna Tehnikaülikool, 2006).

203. Oluline tegija ülikoolide ja ettevõtjate innovatsioonialaste sidemete toetamisel on Eesti Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS). See on Eesti mõistes suur, ligikaudu 200 töötajaga organisatsioon. EAS on olnud edukas ettevõtete seas teadlikkuse tõstmisel nende innovatsioonialasest rollist, ühtlasi aidates ülikoole sidemete loomisel firmadega. Kõige olulisem konkreetne algatus on siiamaani olnud Kompetentsikeskuste programm, milles seitse kuni kümme ettevõtet ning üks-kaks kõrgkooli teevad pikaajalist koostööd.

204. Kompetentsikeskuste programm käivitus vaid kaks aastat tagasi ning seetõttu on tema edukust ehk veel vara hinnata. Esialgu oli programmil probleeme bürokraatia ning omandiõigusest tulenevate konfliktidega kõrgkoolide ja firmade vahel, kuid pärast neid kasvuraskusi on programmi toimimine olnud julgustav. Keskused pole mitte ainult toonud kõrgkoolid ja ettevõtjad väga konkreetsel moel kokku, vaid need on osutunud ka viisiks, kuidas kaasata teadusesse noori inimesi, kes muudel juhtudel vaevalt teaduskarjäärile oleksid pühendunud. Sellele lisaks on Kompetentsikeskuste programm toonud inimesi tagasi välismaalt.

205. Eesti on väike riik ja mõnes mõttes võib teda käsitleda ühe regioonina, siinne riiklik innovatsioonisüsteem moodustabki üheainsa regionaalse innovatsioonisüsteemi. Kui riigi väiksus tekitab ühelt poolt probleeme, kui räägime suuremahulisest teadus- ja arendustegevusest, siis teiselt poolt on see tugevuseks, kui võtta arvesse, et riigisisene koostöö ja vastasmõju on lihtsam võrreldes geograafilises mõtte suuremate riikidega. Vaevalt võib üle hinnata väikese Eesti paindlikkust võrreldes suuremate riikidega.

206. Teaduses ja innovatsioonis on kõikjal tunda "kõik-tunnevad-kõiki" mentaliteet. See on positiivne, kuna muudab teadus- ja arendusprojektideks potentsiaalsete partnerite leidmise väga lihtsaks jne. See on aga ka probleemiks, mida illustreerivad näiteks rahastamisorganisatsioonide raskused taotlustele sõltumatute hindajate leidmisel. See probleem on aga lahendatud igati rahuldaval viisil, kasutades välishindajaid.

207. Probleeme, mis tulenevad kahe olulisema teadus- ja arenduskeskuse Tartu ja Tallinna vahemaast (200 km) ei tuleks üle hinnata. Teadlastel on sageli mitmeid samaaegseid ülesandeid ning isegi töökohti riigi erinevates paikades ning seoses oma teadus- ja arendustööga reisitakse igapäevaselt erinevate regioonide vahel.

- See kehtib ka arvukate regionaalsete ülikoolilinnakute kohta, näiteks Narva Kolledž, mille õppejõud sõidavad Tartusse paljudel juhtudel iga nädal või vähemalt regulaarselt. Väljapoole Tartut ja Tallinna jäävate regioonide omavaheline integratsioon on siiski üldiselt nõrk ning kõige olulisemaks vastasmõju kanaliks on regionaalsete kolledžite õppejõud, kes samaaegselt on seotud magistri- või doktoriõppega Tartus või Tallinnas. Regionaalsed kolledžid on paraku üldjuhul sedavõrd väikesed, et vaevalt on neil võimalust tekitada piisavalt kriitilist massi rahvusvaheliselt konkurentsivõimeliste

teadusrühmade loomiseks. Nende võimaluseks teadus- ja arendustegevuses osaleda sõltuvad suuremate kõrgkoolide juhitavatesse projektidesse kaasamisest.

209. Seetõttu pole Ida-Virumaa ja Lääne-Virumaa taoliste regioonide kohalike ettevõtete suuremateks kodumaisteks teadus- ja arendustegevuse partneriteks mitte kohalikud kõrgkoolid, vaid Tartu või Tallinna omad, mis pole ju lõppude lõpuks kuigi kaugel. Tartu Ülikool rõhutab omalt poolt, et tema peamised ettevõtluspartnerid ei asu Eestis, vaid välisriikides.

210. Eesti kaugeleulatuval taasintegratsioonil Lääne teadus- ja innovatsioonisüsteemidesse pärast Nõukogude Liidu kokkuvarisemist on olnud nii positiivseid kui negatiivseid mõjusid. Nõukogude aja pärandina olid olemas uuendusliku potentsiaali valdkonnad või vähemalt nišid, mida olnuks võimalik uuel iseseisvusajal märksa paremini ära kasutada kui 1990ndate algupoole valitsused pööranuks enam tähelepanu olemasolevate tugevuste kaitsmisele majanduse äkilisel avamisel välisinvesteeringutele. Teisalt on Eesti oma 1991. aastal alanud rahvusvahelisest avatusest lõiganud tohutut kasu. Eeskätt on Eestil suutnud tulusalt ära kasutada oma geograafilist ja kultuurilist lähedust Soome ja Rootsi arenenud teadmispõhiste majandustega. Eriti Soome on üldlevinud võrdluspunktiks kõigil tasemetel, kui formuleeritakse visioone, poliitikaid, strateegiaid ja valmistatakse ette reforme ja algatusi.

211. Kultuurilises mõttes kaldub Eesti end juba pidama Põhjala riigiks ning põhjamaistumine on eesmärk ka majanduslikus mõttes. Ehkki võib vaielda, mil määral on realistlik püüda ehitada Eestis Põhjamaade stiilis teadmispõhist ühiskonda (arvestades palju väiksemat elanikkonda ning radikaalselt erinevaid ajaloolisi lähtepunkte), rõhutab ülevaategrupp Põhjamaadest saadava inspiratsiooni üldiselt positiivset rolli.

212. Eesti teadus on ülemaailmsetesse teadusringkondadesse integreerunud edukalt. Eesti teadusrühmad on rahvusvaheliselt tunnustatud, vähemalt mõnedes valdkondades. Veel enam, pool Eesti teadlaste avaldatud publikatsioonidest on kirjutatud koostöös välispartneritega ning samaaegselt on välisteadlased väga aktiivselt kasutusel Eesti teadustööde hindajatena. Riigi rahvusvahelise integreerituse ulatust peegeldab statistiliselt tõsiasi, et Eesti teadus- ja arendustegevuse kogukuludest 15,2% tuli 2003. aastal välisriikidest (võrreldes EL-i keskmisega, mis on 7%). Kõrgkoolide osas on see näitaja veelgi kõrgem.

213. Eriline väljakutse Eesti teadus- ja innovatsiooniringkondadele on oma *imago* ja nähtavuse tugevdamine välismaal. Ehkki riigil on mõningates valdkondades hea reputatsioon, peavad välisvaatlejad Eestit sageli pigem endiseks Nõukogude vabariigiks, koos suure hulga sellega kaasnevate ülemäära negatiivsete eelarvamustega, mitte aga moodsaks teadusele ja innovatsioonile orienteeritud "Põhjala" riigiks.

4.7 Inimressursside juhtimine

214. Eesti kõrgharidussüsteem on läbi teinud tohutu muutuse süsteemist, milles teadus ja õppetöö olid üksteisest lahutatud ning milles tulemuslikkusele keskendumine oli nõrk, süsteemiks, milles akadeemiline roll hõlmab nii õpetamist kui teadusuuringuid (ehkki need pole veel kogu süsteemis täielikult ühendatud, vt lõiku 4.6) ja kus on arenev tulemuslikkuse kultuur.

215. Lisaks varakult langetatud otsusele liita endised Teaduste Akadeemia instituudid ülikoolidega, on üheks muutust lihtsustanud teguriks tõsiasi, et Eesti kõrgkoolid on 1990-ndate algusest saadik nautinud märkimisväärset autonoomiat oma inimressursside juhtimisel. Eeskätt on just õppeasutused olnud tööandjateks, mitte aga riik.

216. Samuti on olnud oluline Eesti poliitikaloojate, õppeasutuste liidrite ja akadeemilise personali väljapoole suunatus. Väga tugevad oli nii teadus- kui õppetöö rahvusvahelised seosed. Lisaks Eesti akadeemiliste isikute õppe- ja teadustegevusele välismaal kasutati Euroopa Sotsiaalfondi, toomaks (pikaajaliste lepingute alusel) kõrge kvalifikatsiooniga professori tasemel spetsialiste Eestisse. Ülevaate koostajatele avaldas muljet Eesti kõrgkoolide akadeemilisele personalile pakutav enesetäiendamise võimaluste valik.

217. Eesti taustaraportis öeldakse, et "piiratud arv kvalifitseeritud kandidaate akadeemilistele ametikohtadele" on "üks kõige olulisem strateegiline probleem Eesti kõrgkoolide jaoks". Väidetavalt on konkurents professori ametikohtadele madal. 2004. aastal oli konkurents ametikohtadele ülikoolides 0,7–1,7 kandidaati ühele kohale. Lisaks peetakse doktoriõppe lõpetajate arvu ebapiisavaks. Viimastel aastatel on doktorikraadi saanud vaid veidi üle 100 inimese aastas. See on tunduvalt allpool 300 doktoranti aastas, mida Eesti võimud peavad vajalikuks kõrgharidussektori ja laiemalt kogu majanduse vajaduste rahuldamiseks (vt ka lõiku 4.6).

218. Eesti kõrgkoolide personali puudutavad andmed ei ole lihtsalt kättesaadavad. Taoliste andmete puudumine seab piirid Eesti võimude ja õppeasutuste tõhusale planeerimisele ning õppe- ja teaduspersonali uuendamisele. Ilma vastavate andmeteta oli ülevaate koostajatel raske hinnata, mil määral on tekkimas akadeemilistele ja teadusametikohtadele kandideerivate isikute nappuse probleem või kuivõrd adekvaatne on seatud eesmärk toota aastas 300 doktorikraadi Eesti akadeemilise tööjõu taastootmiseks.

219. Arvestades potentsiaalse akadeemilise personali nappust, pole selge, kuidas seda mõjutab akadeemiliste palkade tase võrreldes palkadega teistes eluvaldkondades. Suhteliste palkademuutust ajas näitavad andmed ei olnud ülevaate koostajatele kättesaadavad. Siiski, nagu lõigus 3.7 märgitud, on suhe akadeemiliste palkade ja muude palkade vahel võrreldav suhtega mitmetes inglise keelt kõnelevates maades. Teatud määral võib akadeemilise tööturu probleeme põhjustada üldiselt keeruline tööturu olukord tulenevalt kiirest majanduskasvust.

220. Üks valdkond, mille abil oleks võimalik akadeemilise karjääri atraktiivsust parandada, on töölepingute suurem paindlikkus. Kui välja arvata isikud, kes on püsivalt töötanud samal ametikohal 11 aasta jooksul, peavad kõrgkoolid kasutama töötajate palkamiseks tähtajalisi töölepinguid tähtajaga mitte rohkem kui 5 aastat. Ülevaate koostajate hinnangul on selline nõue tarbetult range ning piirab õppeasutuste võimalusi pakkuda erinevaid töölepinguid, mis vastaksid konkreetse situatsiooni vajadustele ning õppeasutuste ja töötajate olukorrale. See puudutab eriti juhtumeid, kus õppeasutused korraldavad personali leidmiseks rahvusvahelise konkursi.

4.8 Seosed tööturuga

221. Mis puudutab tööturu ja kõrgkoolide seoseid, siis selles vallas on toimunud rida positiivseid arenguid. Esiteks on Eesti kolmanda taseme haridussüsteem üha enam võimeline rahuldama väga erinevate õppurite vajadusi. Ühelt poolt on toimunud märkimisväärne laienemine, mis võimaldab paremini rahuldada üleüldist nõudlust kolmanda taseme hariduse järele. Laienenud erasektor ja võimalus õppida avalik-õiguslikes koolides tasulisel õppekohal on nõudmise ja pakkumise kohandamisel olnud suurima tähtsusega. Teisalt on kutseharidussektori arendamisele pandud rõhk muutnud pakutavate programmide valiku mitmekesisemaks ja paremini ettevõtluse vajadustele vastavaks. Lühemate programmide (kolmanda taseme 5B

programmid) järgi õppivate üliõpilaste osakaal on kasvanud 17%-lt 1998. aastal 38%-ni 2003. aastal (tunduvalt kõrgem kui keskmine 17,4% OECD riikides, mille kohta võrreldavad andmed on kättesaadavad, vt Lisa 4). Elanikkonnale on nüüd kättesaadavad märksa erinevamad kolmanda taseme õppeprogrammid. Paraku, nagu paljudes teisteski riikides, ei ole kutsealaselt orienteeritud kolmanda taseme õppe staatus võrreldav ülikooliõppega. Lisaks on takistuseks rahva ühetaolisel ja tõhusal haridustaseme tõstmisel üliõpilaste toetussüsteemi võimetus leevendada krediidipiirangutest ja võlgadest hoidumisest tulenevaid probleeme, millega potentsiaalsed üliõpilased sisseastumisotsuse langetamisel silmitsi seisavad.

222. Teiseks on olemas head näited ettevõtluse ja õppeasutuste partnerlusest. Need võivad võtta erineva vormi - konsultatsiooniteenused, ühised teadusprojektid, professionaalide osalus õppeasutuste töös, tööandjate osalus kuratooriumide välisliikmetena või ettevõtete osalus õppekavade arenduses õppeasutuste õppekavanõukogude liikmetena. Siiski jäi ülevaate koostajatele mulje, et tugevad, süstemaatilised koostööstruktuurid ettevõtlusega ei kuulu õppeasutuste tavapraktikasse (vt ka lõiku 4.6). Sellised struktuurid on märksa paremini arenenud rakenduskõrgkoolides ja kutseõppeasutustes, kus sidemed teaduskondade ja erialapraktikute vahel on tugevamad. Sellistes õppeasutustes on programmid praktikale orienteeritud ning programmide sisu mõjutavad nõuandvad grupid, kuhu kuulub ka tööandjaid. Üldiseks probleemiks kogu süsteemis näivad olevat piiratud praktilise töö võimalused õppepraktika kaudu ettevõtetes. Ettevõtetel puudub tõsisem huvi üliõpilaste lühikeseks perioodiks tööle võtmiseks ning nende juhendajatena tegutsemiseks. Sellist praktikat takistab ka õppetööga paralleelselt töötavate (üldjuhul valdkondades, mis pole nende erialaga seotud) üliõpilaste suur osakaal. See vähendab üliõpilaste võimalusi arendada välja oskustepagas, mis oleks tööturu nõudmistega vastavuses ning luua selge arusaam tulevase eriala töö- ja palgavõimalustest.

223. Kolmandaks näib kolmanda taseme haridusasutustel olevat hea ülevaade oma lõpetajate toimetulekust tööturul. Enamik koole korraldab vilistlaste uuringuid, mis annavad kasulikku teavet karjäärisuundadest ja lõpetajate hinnangust oma ettevalmistuse kohta. Seda teavet kogutakse ka kui üht õppekava akrediteerimise eeltingimust. Sellised küsitlused annavad tagasisidet õppeasutuse programmide kasulikkusest ja seovad neid paremini tööturu vajadustega. Samas on selliste küsitluste ulatus ja kasutus õppeasutuste kaupa väga erinev. Lisaks pööratakse süsteemi tasandil lõpetajate tööturuväljundi analüüsile vähe tähelepanu. Näiteks ei ole kolmanda taseme kvalifikatsioonide tulususe kohta tehtud süstemaatilist analüüsi.

224. Toetada tuleks paljusid teisigi algatusi. Oluline samm kvalifikatsioonide muutmisel tööturu jaoks läbipaistvamaks oli 2005. aastal vastuvõetud valitsuse määrus, mis võimaldab võrrelda nelja järjestikuse 1991. aastast saadik kasutusel olnud kraadistruktuuri kvalifikatsioone. Teine positiivne suundumus on tööandjate, ettevõtete ja erialaliitude kasvav osalus Kõrghariduse Hindamise Nõukogu akrediteerimistoimingutes. Lõpuks on suurepäraseks näiteks akadeemiliste ringkondade, kodumaise ettevõtluse ja mingil määral ka valitsuse partnerlusest Eesti Infotehnoloogia Sihtasutus. See ühendab riiki, äriringkondi, Tartu Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli ning seda finantseerivad ettevõtted, riik ja Euroopa Liit. Sihtasutuse eesmärk on toetada info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonna võimekuse tõstmist. Selle saavutamiseks kasutatakse mitmeid vahendeid nagu IT Kolledži (rakenduskõrgkool) ja e-Ülikooli konsortsiumi (vt ka lõiku 4.5) asutamine , info- ja kommunikatsioonitehnoloogia õppekavade arenduse toetamine ning skeemid, mis edendavad õppejõudude kaadri mobiilsust ja väljaõpet.

225. Vaatamata neile tugevatele külgedele on kolmanda taseme hariduse sidumisel tööturuga arvestatavaid lahendamata probleeme. Esiteks pole selge, kas praegu pakutav ka tegelikult tööturu vajadusi rahuldab. Tööturg võtab vastu põhiliselt kolmanda taseme hariduse läbinuid, nagu näitavad madalad tööpuuduse näitajad kõrgkoolide lõpetajate seas ning läbiv sõnum intervjuudes, et lõpetajatel on töö leidmine lihtne. Samas on tõendeid, et suur osa lõpetajatest ei leia tööd valdkonnas, mis vastaks neile kõrgkoolis antud teadmistele ja oskustele. Nii näiteks asus pedagoogika ja meditsiini erialade lõpetajatest vastaval erialal tööle vaid 54% 1999/2000. õppeaastal ning 57% 2002/03. õppeaastal (Haridus- ja teadusministeerium, 2006). See võib näidata, et teatud juhtudel ei ole kolmanda taseme kvalifikatsiooni nõudvate töökohtade pakkumine vastavuses antud kvalifikatsiooniga lõpetajate arvuga (alternatiivne seletus on, et avaliku sektori palgatase pole tegeliku nõudluse peegeldamiseks piisavalt paindlik). Teine intervjuudes ilmnenud probleem oli, et liiga vähe üliõpilasi läheb õppima insenerierialasid ja reaalaineid. Hiljutine kõrgkooli astujate arvu kasv on kontsentreerunud ühiskonnateadustesse (valdkonnad nagu äri, õigusteadus ja avalik haldus).

226. Teiseks paistab tööandjate/ettevõtjate osalus kõrghariduspoliitika väljakujundamisel olevat mõnevõrra piiratud. Ilmselt puudub riiklikul tasemel foorum, kus äri ja tööstuse esindajad võiksid kõrghariduspoliitika väljatöötamisse süstemaatiliselt oma panuse anda. Julgustavaks arenguks selles suunas oli tööandjate organisatsioonide formaalne osalus töögrupis, mis valmistas ette hiljuti vastu võetud kõrgharidusstrateegia. Ühtlasi kujunes meil arvamus, et puudub traditsioon ettevõtete aktiivsest osalusest õppeasutuste, eriti ülikoolide igapäevategevuses. Tööandjate ja ettevõtjate esindajate formaalsel osalusel kuratooriumide välisliikmetena tundub olevat vähene mõju õppeasutuste tegevusele, kuna kuratooriumid mängivad kõrgkoolide otsustusprotsessis vaid piiratud rolli (vt ka lõiku 4.2). Kõrgkoolide täidesaatvad kogud (nõukogud) ei võimalda õppeasutuseväliste liikmete osalemist. Ühtlasi kujunes ülevaate koostajatel veendumus, et tööandjad ja äriringkonnad pole valmis õppeasutuste tasemel panustama vastavalt süsteemi ootustele. Välisekspertide tehtud uuring (Laasberg, 2005) tõstis Eesti kõrgkoolide olulisemate probleemide seas esile järgmisi aspekte: (a) õppekavade arendamisel lähtuvad kõrgkoolid enamasti traditsioonidest ja olemasolevatest õppejõududest, mitte aga konkreetsel erialal ja õppetasemel vajalikust kompetentsist; ja (b) kontaktid potentsiaalsete tööandjate ja erialaassotsiatsioonidega on piiratud.

227. Kolmandaks oli ülevaate koostajatele ilmne, et ülikoolide pakutavad elukestva õppe võimalused on alaarenenud ning täiskasvanud õppurite vajadused pole kolmanda taseme õppeasutuste seisukohast olulised. Vastavalt 2004. aasta EL-i tööjõu-uuringu andmetele osales vaid 6,4% 25–64-aastastest inimestest viimse nelja nädala jooksul mingisugusel treeningul, mis jääb tunduvalt alla EL-i keskmisele (9,9%). Elukestva õppe propageerimise strateegia on lapsekingades, mida näitab ka ettevõtete töötajatele pakutav piiratud täiendõppe valik. Koostöö kõrgkoolide ja ettevõtete vahel eriprogrammide koostamisel on alles algusjärgus. Täiskasvanute võimalusi kolmanda taseme hariduse omandamiseks pärast töökogemuse saamist takistab ka võimaluste puudumine arvestada kõrgkooli astumisel isiku kompetentsi formaalse kvalifikatsiooni asemel.

228. Neljandaks ei pakuta Eesti kõrgkoolides üliõpilastele kuigi laialdaselt karjäärinõustamis- ja abi teenuseid. Arvestades rahvaarvu on Eesti tööturg väiksem kui keskmises OECD riigis. Selle tulemusel on võimalik, et isiklikel tutvustel ja erialastel ringkondadel põhinevad võrgustikud annavad üliõpilastele tõhusat teavet tööturu ja töövõimaluste kohta. Sellest hoolimata võiksid Eesti kõrgkoolid oma mitteformaalsete süsteemide tõhusust ning formaalsemate ja süsteemsemate karjääri- ja nõustamisteenuste kasulikkust üle vaadata. Samuti pole karjäärinõustamine süsteemi tasemel kuigi laialt kättesaadav. Puudub keskne

organisatsioon, mis annaks teavet, nõu ja abiteenuseid, mis oleksid loodud aitama inimesi informeeritud karjääriotsuste langetamisel. Seda puudust süsteemis on Tartu Ülikooli tehtud uurimuses (Must, 2006) peetud üheks olulisemaks põhjuseks kõrgkoolidest väljalangevusel. Karjäärinõustamine on üks valdkondi, kus arenemisruumi on veel palju.

229. Viiendaks, nagu detailsemalt juba kirjeldatud lõigus 4.3, moonutab kõrgkoolide rahastamine riiklike õppekohtade jaotamise kaudu üliõpilaste reaktsioone tööturu signaalidele. Selle tulemusena on sisseastujate arvu jaotumine alade kaupa vähemal määral seotud üliõpilaste tegeliku nõudlusega. Nõudlusel põhinev süsteem võimaldaks üliõpilastel vastata tööturu signaalidele ja kohanduda turu muutuvate nõudmistega, mis omakorda soodustaks inimressursside tõhusamat jaotumist. Katsed optimeerida hariduse andmist vastavalt tööturu nõuetele on seotud raskuste ja keerukusega. Põhiküsimuseks jääb alus, mille järgi riikliku koolitustellimuse õppekohti jaotatakse erialade vahel. Tööturud on kõikuvad – eriti kehtib see Eesti avatud majanduse kohta – ja ennustamatud. Tulevast tööturu nõudlust on küllalt raske ennustada, eriti kui vastavad andmebaasid puuduvad ja keskendutakse teadmistepõhisele majandusele, kus tänased värskeimad oskused ja teadmised võivad homme olla aegunud.

230. Kuuendaks, vaatamata kolmanda taseme hariduse olulisele kasvule on oskuste puudus kestev probleem. Andmeid, mis tõendaksid oskuste puudust Eestis, ei ole. Räägitu viitab sellele, et puudus on inseneridest ning teatud konkreetsete erialade oskustöölistest (metallitööd, elektroonika, optika, ehitus). Sellise puuduse põhjuseks peetakse demograafilist trendi (kiire rahvaarvu langus) koos ebapiisava üliõpilaste nõudlusega teaduse ja tehnoloogia valdkondades. Arvestades, et kolmanda taseme haridust omandavate üliõpilaste arv langeb 2004. ja 2016. aasta vahel eeldatavasti 60%, on risk, et oskuste nappuse probleem muutub lähiaastatel üha tõsisemaks.

231. Seitsmendaks, viimane probleem puudutab üliõpilaste mobiilsust süsteemi sees. Eelkõige põhjustas üleminek Bologna tüüpi kraadistruktuurile pettumuse üliõpilaste koolidevahelise mobiilsuse parandamise osas. Iga magistriprogramme pakkuv kõrgkool peab kinni omaenda vastuvõtukriteeriumidest, mis muudab rakenduskõrgkoolide, kutseõppeasutuste ja erakoolide lõpetajatele sisseastumise keeruliseks. On võimalik, et teatud väikese riiklike õppekohtade arvuga magistriprogrammidesse vastuvõtul toimub ka küsitava väärtusega diskrimineerimist samas koolis bakalaureusekraadi omandanud üliõpilaste kasuks. Kontrastina, üliõpilaste liikumist avalik-õiguslike ülikoolide vahel on kuue ülikooli rektorite 1995. aastal allkirjastatud kavatsuste protokoll oluliselt lihtsustanud.

4.9 Rahvusvahelistumine

232. Rahvusvaheline tegevus on laialdane ning nii personali kui üliõpilaste puhul on rahvusvaheline vahetus kindlalt tõusuteel. Juhtivad teadusrühmad on üldiselt heade rahvusvaheliste sidemetega. Lisaks sellele ilmutavad nii kõrgkoolid kui üksikisikud märkimisväärset avatust rahvusvaheliste kogemuste suhtes, ükskõik, kas tegemist on kogemustega üksikisiku tasemel või avatusega välismaisele lähenemisele ja mudelitele. Viimase puhul jälgitakse erilise hoolega arenguid Rootsis ja Soomes, kusjuures üsna tundlikult arvestatakse, et neid mudeleid tuleb kohandada Eesti oludele vastavaks. Selline avatus puudutab ka välisekspertide kaasamist hindamis- ja akrediteerimistegevusse nii teaduse kui õppetöö osas, mis võimaldab kõrgkoolidel ja üksikutel erialadel võrrelda oma kogemust välisekspertide omaga. Visiidi ajal torkas ülevaate koostajatele silma, et võõrkeele (inglise keel) oskus paljude õppejõudude, kuid eriti üliõpilaste seas oli väga hea.

233. Veel üks positiivne areng on olnud kõrghariduse rahvusvahelistumise formaalne tunnistamine strateegilise prioriteedina, arvestades teema olulisust 2006. aasta Eesti kõrgharidusstrateegias aastateks 2006–2015. Rahvusvahelise mõõtme tugevdamine kõrgkoolides on strateegias esile tõstetud kui üks kolmest olulisemast sektori ees seisvast väljakutsest lähiaastatel. Selles kontekstis valmistas Haridus- ja teadusministeerium poliitikat suunava alusdokumendina ette "Eesti kõrghariduse rahvusvahelistamise strateegia aastateks 2006–2015". See strateegiadokument näeb ette rahvusvahelistumise portfelli märgatavat laienemist. Dokument näeb ette: (i) toetava õiguskeskkonna ettevalmistamist (kvaliteedikontrolli meetmed, kvalifikatsioonide tunnustamine, väliskõrgkoolidega ja rahvusvaheliste kõrgkoolidega koostöös saavutatud ühiskraadide tunnustamine, seosed immigratsioonipoliitikaga); (ii) õppetöö rahvusvahelistamine (tudengivahetus, rahvusvahelised täiskraadiõppe tudengid, doktorantide vahetus, rahvusvaheline akadeemiline personal, võõrkeelsed õppekavad, rahvusvahelised ühisprogrammid, õppekavade rahvusvahelistamine); ja (iii) rahvusvahelistamise tugisüsteem (toetav rahvusvaheline õpikeskkond, rahvusvaheliste üliõpilaste ja akadeemilise personali integreerimine, turundus ja teavitus). See on oluline samm rahvusvahelistumise kui kõrghariduse strateegilise küsimuse tunnustamisel. Praegune väljakutse on selle poliitika ellurakendamine, et panna strateegilised eesmärgid vilja kandma. Hetkel on rahvusvahelistumise ulatus veel piiratud. Rahvusvahelistumise vormid nagu "rahvusvahelistumine kodus" näiteks ühiskraadide väljaarendamine koostöös välispartneritega ning õppekavade Euroopa mõõtme arendamine on seni nõrgal järjel.

234. Üliõpilaste ja akadeemilise personali vahetus on rahvusvahelistumise tuumaks ja selles osas hindab ülevaategrupp kõrgelt kõrgharidusstrateegias kavandatud mitmekesist tegevuste kompleksi nii personali kui üliõpilaste mobiilsuse suurendamiseks. Samas on mobiilsuse tase seni madal, eriti Eestisse tulevate välisüliõpilaste puhul (2004/05 moodustasid need 1,3% kõigist Eesti kõrgkooli astunud üliõpilastest). Takistused, mis hoiavad välisüliõpilasi alustamast õpinguid Eestis, on: (i) keeleraskused; (ii) motivatsiooni puudumine alustada akadeemilist karjääri Eestis; ja (iii) nõrgad väljavaated laiemalt Eesti tööturul.

235. Tõsiseks probleemiks Eesti kõrghariduses on ajude väljavool, ehkki konkreetsed andmed selle kohta puuduvad (vt ka lõiku 4.2). Kuid arvestades, et probleemi tõstatasid intervjuude käigus praktiliselt kõik osapooled, eeldame, et probleem on tõeline. Paljud andekad noored lõpetajad lahkuvad riigist, et leida tööd mujal, kuid mõned naasevad pärast seda, kui on aastaid välismaal kogemust kogunud. Ehkki põhjused väliskõrgkoolidesse minekul on erinevad, tunnistasid mõnedki intervjueeritavad, et välismaine palgatase tõmbab, isegi kui elukallidus on välismaal üldiselt kõrgem.

236. Ajude väljavool – vaatamata pingutustele teadlasi tagasi tuua – koos akadeemilise personali keskmise eluea tõusuga muudavad adekvaatse personali leidmise tõsiseks probleemiks. Näiteks andmed Tallinna Tehnikaülikooli kohta näitavad, et 2006. aastal oli ligikaudu 45% personalist 50-aastased või vanemad. Samuti ilmnes, et suur hulk teadusnõukogude finantseeritud projektidest läks väga eakatele tegijatele, mis tõstatab küsimuse, kas praeguses jaotusmehhanismis on piisavalt motivatsiooniallikaid, et hoida Eesti kõrgharidust ja teadust noortele teadlastele piisavalt atraktiivsena. Ehkki andmeid ajude väljavoolu kohta oli probleemi tõsisemaks analüüsiks ebapiisavalt, tõstatati seda küsimust kui väga tõsist enamikus intervjuudes. Seetõttu on järgmise Eesti teadlaste ja õppejõudude põlvkonna jaoks sobivate kandidaatide leidmine väga tõsine mure (vt ka lõiku 4.6). Eesti palgatase ja kompensatsioonimehhanismid ei ole ülejäänud Euroopa ja muude kui Euroopa riikidega võrreldes konkurentsivõimelised. Need tegurid takistavad vältimatult välisdoktorantide, doktorite ja vanema akadeemilise kaadri tulekut Eestisse ning kärbivad Eesti suutlikkust võistelda ülemaailmselt liikuva intellektuaalse tööjõu pärast.

237. Eesti kõrgharidussüsteem on omaks võtnud hulga Bologna protsessi elemente (nt kolm tsüklit, ECTS, diplomi lisa) ning teinud seda küllalt lühikese aja jooksul. Siiski on rida teemasid, mis vajavad täiendavat tähelepanu. Eelmises lõigus 4.8 käsitlesid ülevaate koostajad piiratud mobiilsust Eesti kõrgkoolide vahel ning et programmid hoiavad kinni oma vastuvõtukriteeriumidest. See ei piira mitte ainult riigisisest mobiilsust, vaid tekitab küsimusi ka potentsiaalse rahvusvahelise mobiilsuse koha pealt. Teise küsimusena tuleks lahendada KHN-i sõltuvuse probleem, mis võimaldaks KHN-il saavutada rahvusvahelise tunnustuse (vt edaspidi lõiku 5.4).

238. Viimane probleem on tegelikult mobiilsusse kaasatud üliõpilaste ja personali arv. Võttes küll arvesse piiratud eelarvet, on mobiilsuse tase suhteliselt madal, eriti Eesti kõrgkoolides õppivate (ajutiselt või täisprogrammi alusel) välistudengite puhul. Ülevaate koostajad tunnistavad mobiilsuse suurenemisega seotud paradoksi: väljapoole suunatud mobiilsuse kasv võib arvestatavalt suurendada ajude väljavoolu.

5: MÄRKSÕNAD EDASISEKS POLIITIKA KUJUNDAMISEKS

5.1 Sissejuhatus

239. Arvestades Eesti kõrghariduse üldiselt positiivset arengut, sealhulgas nii ministeeriumi kui õppeasutuste poliitikat ja strateegiaid, tuleb välja tuua rida probleeme, mis vajavad lahendamist. Selles peatükis sõnastame omapoolsed soovitused poliitika edasiseks kujundamiseks.

5.2 Juhtimine, suunamine ja planeerimine

240. Nagu juba lõigus 4.2 rõhutatud, peab ülevaategrupp kõrgkoolide autonoomia taset sobivaks. Samas tuleb teha pingutusi, et rakenduskõrgkoolide autonoomia viia samale tasemele ülikoolidega. Meie probleem pole niivõrd seotud ainult ühetaolise mänguvälja loomisega, vaid vajadusega kiirendada rakenduskõrghariduse sektori arengut. Ministeerium võib kaaluda rakenduskõrgkoolidele suurema vabaduse andmist oma programmivaliku uuendamisel (sealhulgas magistriprogrammide arendamisel) ja sisseastumisnõuete kehtestamisel. Otsustamisel, kas programm on pakkumiseks sobilik või mitte, peaks suunanäitajateks olema kvaliteedikontroll ja formaalne litsentseerimine. Võttes arvesse läbikukkumise või õppeasutuse madala kvaliteediga seotud finantsriski, on ülevaate koostajad arvamusel, et kõrgkoolid tunnevad piitsa ja prääniku sobivat tasakaalu, mis tähendab, et neil on võimalik teha programmidesse vajalikke muudatusi samas ühtlasi vältides suure hulga pikemas perspektiivis eluvõimetute programmide käivitamist. Teine kogu süsteemi mõjutav, ülemäärase keskjuhtimisega seotud probleem puudutab akadeemiliste ametikohtadega seotud protseduure (vt ka lõike 4.7 ja 5.7) Detailne riiklik reguleerimine tuleks lõpetada, jättes protseduurid ülikoolide enda korraldada. Kõrgkoolidele võib selles abiks olla juhendite ettevalmistamine või vastavate sektorite hea tavaga kurssi viimine.

241. Kuratooriumide probleem peaks panema nii ministeeriumi kui õppeasutusi arutlema selle üle, kuidas parandada avalikkuse rolli kõrgkoolide otsustusprotsessis. Intervjuude põhjal oli raske hinnata, kas viga on ajapuuduses, liikmete pühendumuse puuduses või puudulikus institutsionaliseerumises (kogunemised kaks korda aastas), või on kuratooriumid lihtsalt sobimatud avalikkuse esindamisel. Selles osas pole Eesti kogemus teistest kõrgharidussüsteemidest kuigivõrd erinev. Kogu Euroopas võib täheldada, et valitsused ja üksikud õppeasutused on valinud konkreetseid lahendusi, mida peetakse konkreetsetele oludele sobivateks, kuid mis pole tingimata optimaalsed lahendused (vt nt Amaral jt, 2002). Ülevaate koostajad soovitavad vajalikud sidemed avalikkusega juhtimiskorralduses formaliseerida. Eeskätt peaks avalik võim püüdma saavutada väliste huvitatud osapoolte laiemat osalust kõrgkoolide strateegilise juhtimise eest vastutavates kogudes, nimelt õppeasutuste nõukogudes. Formaalsed regulatsioonid on vajalikud ka programmide ja erialade tasemel. See võiks toimuda kas teaduskonna või programmi taseme (nõuandvate) komiteede moodustamises, mis tagaksid tööandjate ja muude osapoolte mõju õppekavadele. Teine viis seda formaliseerida oleks kehtestada akrediteerimisprotseduurides nõue, et programmid peavad selgitama ja esitama tõendid selle kohta, kuidas on tagatud õppekavade vastavus ühiskonna (eelkõige tööandjate) huvidele.

242. Ülevaate koostajad soovitavad parandada poliitika kujundamiseks vajalikku infobaasi, eriti hariduse ja poliitika tulemuslikkuse hindamise osas. Meile jäid silma mitmed olulised augud andmetes, mis peaksid olema tõenditel põhineva poliitikakujunduse aluseks. Võtmeküsimuseks on poliitiliselt olulistes valdkondades andmete süstemaatiline kogumine nii süsteemi, kui õppeasutuste tasemel. Ministeeriumil tuleks ühtlasi tellida uuringuid reas võtmeküsimustes nagu võrdsus või üliõpilaste toimetulek tööturul. See peaks tõmbama hariduspoliitikast huvitatud Eesti teadusrühmi.

243. Poliitika kujundamine toimub informaalselt ja formaalselt väikeses kõrgharidusest huvitatud osapoolte ringis. Toimivad konsultatiivmehhanismid, mis kaasavad kõiki osapooli, samuti on kolmanda taseme hariduspoliitika kujundamisel hästi välja kujunenud dialoogil põhinev kultuur. Selles kontekstis peavad aga ministeeriumi püüded julgustada tööandjate ja nende organisatsioonide osalust riikliku taseme diskussioonis olema püsivad ning vastama osalusele õppeasutuste ja programmitasandil (eriti rakenduskõrgkoolide puhul).

244. Süsteemi integratsioon ja koostöö peaksid olema kõigi osalejate päevakorras. Fragmenteerumine on iseenesest murettekitav, kuid oodatavad demograafilised arengud muudavad selle tõsiseks probleemiks. Ministeerium käsitleb seda küsimust Eesti kõrgharidusstrateegias aastateks 2006–2015, kuid probleemi lahendamine ei ole – ülevaate koostajate hinnangul – piisavalt läbi töötatud. Dokument ütleb: "Kõrgkoolide arv on tarbetult suur, pakutavad õppekavad ei võta piisavalt arvesse tööturu vajadusi". Soovitatakse mõningaid toiminguid sidemete tugevdamiseks tööturuga, kuid näib et ministeerium – mis pole tegevusala hiljutises restruktureerimises osalenud, vaid liitumised ja muud organisatsioonilised muutused algatasid ja tegid õppeasutused ise – tahab kõrgharidusmaastiku ümberkorraldamisel põhiliselt tugineda kvaliteedikontrollile (litsentseerimine ja akrediteerimine).

245. Veelgi enam – arvestades rakenduskõrghariduse piiratud arengut (21% üliõpilaste koguarvust), võiks ministeerium kavandada toetusmeetmeid selle osakaalu suurendamiseks. Võrreldes paljude teiste Euroopa süsteemidega on rakenduskõrghariduses õppivate üliõpilaste osakaal ikka veel suhteliselt madal. Mõnedes süsteemides on rakenduskõrghariduse sektor suurem kui ülikoolisektor (vt Huisman ja Kaiser, 2001). Kolmanda taseme hariduse rakenduskõrgkoolide sektori arendamine ei ole kerge ning ka paljud teised riigid on selles osas raskustes olnud. Kuid leidub ka rida positiivseid näiteid, nagu küllalt värske ja väga

edukas AMK sektori loomine Soomes, laias laastus (endiste) Briti polütehnikumide ja Saksa *Fachhochschulen* eeskujul. Eesmärk peaks olema luua ja edendada eraldi rakendus/kutsehariduss ektorit, mis oleks pühendunud kõrgeimal tasemel rakendus- ja kutseharidusele ning -koolitusele: sektor, mis oleks tugevalt orienteeritud tööandjatele ning tihedalt integreeritud konkreetsete tööturu vajadustega igas paikkonnas ja regioonis. Õppeasutused selles sektoris peavad arenema ning võtma kollektiivse vastutuse oma eripärase ülesande eest, mille üle nad võivad uhkust tunda. Seetõttu peavad kvaliteedikontrolli nõuded olema koostatud spetsiifiliselt rakendus/kutsehariduse tarbeks: loomulikult on akadeemiline kvaliteet ja rangus esmatähtsad, kuid kutsealaseid kursusi ei sobi hinnata puhtalt akadeemiliste standardite järgi. Tugev sektor suudab ise luua endale sobiva kõrge staatuse nii, et rakendus/kutsealaseid programme ei peetaks enam teisejärgulisteks. Lisaks tuleb üliõpilastele luua võimalus bakalaureuse ja magistritsükli lõpul liikuda piisava toetusega üle akadeemilise-rakendusliku rajajoone (mõlemas suunas).

246. Ülimalt tähtis on tugevdada koostööd kõrgkoolide vahel. Sellise strateegia element – mis oleks kooskõlas arengutega Euroopas – oleks ergutada veelgi enam õppeteekonna paindlikkust ning tagada üliõpilaste varasema õpikogemuse kehtivus kogu süsteemis. See puudutab nii sektorite vahelist liikumist (ülikooli- ja rakenduskõrghariduse sektor, kutseharidussektor; avalik ja erasektor) kui õppeasutuste sees ja vahel konkreetses sektoris (vt ka lõiku 4.8 sektorisisese mobiilsuse kohta). Asutuste tasandil on soovitatav õppeasutuste suhted selles osas formaliseerida lepingute abil.

5.3 Rahastamine

247. Eestil on õnnestunud märkimisväärselt laiendada kõrghariduse pakkumist – ilma samal ajal riigi eelarvet üle koormamata – lubades ülikoolidel võtta lisaks riikliku toetusega õpetatavatele tudengitele üliõpilasi vastu ka tasulisse õppesse. Paraku on selle hinnaks teatud ebaõiglus ja üliõpilaste valikute moonutamine.

248. Ülevaate koostajad on kindlal veendumusel, et kulude jagamise printsiipi riigieelarve ja eraisikute vahel tuleb hoida. Samas tuleks seda saavutada iga üksiku üliõpilase tasemel, mitte aga selliselt, et mõned üliõpilased ei maksa mingit õppemaksu, kuna teised maksavad täiel määral. Seetõttu soovitame Eestil kasutusele võtta süsteemi, kus kõik üliõpilased katavad osa oma õppekulusid ja niivõrd, kui see on võimalik, saavad ka riigipoolset toetust. Praegune avaliku finantseerimise tase võimaldaks ümberjagamise korral kõigil üliõpilastel saada riiklikku tuge keskmiselt umbes 50% ulatuses õpingute hinnast.

249. Selle soovituse järgimine nõuab mõningate olemasoleva finantseerimissüsteemi aspektide ümberkorraldamist. Selle asemel, et teha soovitusi ümber korraldatud finantseerimissüsteemi detailide osas, püüab ülevaategrupp anda eelissuundade kondikava. Näideteks süsteemidest, milles üliõpilased maksavad õppemaksu ja saavad riiklikke toetusi, on teiste seas Austraalia, Inglise ja Uus-Meremaa kõrgharidussüsteemid, samuti suurem osa Ameerika Ühendriikide osariikide kõrgkoolidest. Seda kogemust saavad ja peaksid Eesti võimud ära kasutama Eesti vajadustele vastava süsteemi loomiseks.

250. Ülevaate koostajad leiavad, et Eesti peaks tagama, et ükskõik milline uus finantskorraldus võimaldab üliõpilaste poolsel nõudlusel avaldada tugevat mõju Eesti kõrgharidussüsteemi üldisele mahule ja kujule ning õppekavadele ülikoolide tasandil. See eeldaks riiklikku finantseerimissüsteemi, mis põhineb tegelikul sisseastujate või lõpetajate arvul, mitte aga õppekohtade ostmisel ette mingil konkreetsel erialal või õppetasemel. Seda mõttesuunda

järgides usume, et Eesti valitsus peaks kaaluma riiklike toetuste laiendamist kõigile erakoolide normaalselt akrediteeritud kursuste üliõpilastele (kui 2006-2015 Kõrgharidusstrateegia järgi kavandatavad kvaliteedikontrolli süsteemid toimivad), samuti võimaldada riiklikke toetusi saavate üliõpilaste koguarvu määrata nõudlusel, mitte aga normeerimise järgi.[15]

251. Oluline tegur kõigi valitsuste jaoks – üldiselt – nõudlusel põhineva finantseerimiskorralduse sisseviimisel on eelarverisk ning nõudluse kõikumisest tulenev kulutuste määratlematus. Oluline on meeles pidada, et Eesti demograafiline olukord ning kõrge osalusmäär kõrghariduses tähendavad, et risk eelarve kasvule tulenevalt üliõpilaste arvust on väike.

252. Võttes kasutusele süsteemi, mille üliõpilaste poolne nõudlus on põhiline tegur üliõpilaste jaotumisel õppeasutuste vahel ja sees, nõuab samuti valitsuse ja õppeasutuste vahelise lepingu ümbermõtestamist. Teatud mõttes muutuks valitsus kindlaks määratud teenuste ostjast üliõpilaste finantspartneriks. Ülevaate koostajad on veendumusel, et see roll sobib laias laastus lepingulisse suhtesse õppeasutustega, milles kõrgkoolid peavad vastama teatud kriteeriumidele, eriti mis puudutab kvaliteeti ja orienteeritust tööturule. Selles kontekstis peaks lepingu fookus nihkuma ostetavate õppekohtade spetsiifikalt laiematele eesmärkidele, mille saavutamist valitsus kõrgkoolidelt ootab. Läbirääkimised lepingu üle võiksid muutuda protsessiks, mille abil valitsus kui finantspartner ja ülikoolid peavad strateegilist diskussiooni edasiste suundade ja vahendite üle.

253. Liikumine kõrgharidusele eraldatavate toetusrahade ja stipendiumide struktuuri lihtsustamise suunas peaks jätkuma. Toetame kavandatavat õppeasutuste investeeringute rahastamise lülitamist tegevustoetuste hulka. Lihtsustamisega peaks kaasnema ka rahastamiskoefitsientide ja baasrahastamise määra ülevaatamine eesmärgiga vähendada koefitsientide arvu.

254. Toetame üleminekut iga-aastaselt rahastamiselt kolmeaastastele roteeruvatele lepingutele kui viisile tagada kõrgkoolidele suurem finantseerimiskindlus võimalus õppekavade pakkumist pikemalt planeerida. Selles kontekstis tuleks ühtlasi kaaluda süsteemi, mis säilitaks ühe üliõpilase kohta arvestatavate rahastamismäärade reaalse (st inflatsiooni arvestava) väärtuse lepingute kestuse jooksul. Pingutused suurendada lõpetajate pakkumist teatud valdkondades peaksid keskenduma pigem nõudluspoolsete motivaatorite kasutamisele, mitte aga pakkumispoolsetele meetmetele.

255. Veel üks valdkond, kus asjade praegust korraldust on võimalik parandada, on õppelaenusüsteem. Kaaluda tuleks praeguse õppelaenuskeemi asendamist sissetulekuid arvestava laenuskeemiga, nagu need toimivad näiteks Inglismaal, Uus-Meremaal ja Austraalias. Sellise süsteemi eelised hüpoteeklaenude ees (nagu praegu Eestis) rahaliste takistuste kõrvaldamisel kõrghariduse omandamiselt tulenevalt madalast isiklikust või pere sissetulekust, tagatise puudumisest või maksevõimetuse riskist, on laialt tunnustatud (vt nt Chapman ja Ryan, 2002). Sellise skeemi eesmärk oleks tagada, et ühelgi potentsiaalsel üliõpilasel ei jää ülikooli astumata põhjusel, et ta ei suuda maksta õppemaksu.

256. Ülevaatemeeskonna visiidi käigus tõstatati küsimusi sissetulekut arvestava õppelaenusüsteemi rakendamise tasuvusest Eestis, eriti arvestades kulusid, administratiivset koormust ja suhteid maksusüsteemiga Oluline on tagada, et ükskõik millised võimalikud vääritimõistmised oleksid kõrvaldatud, et tagada poliitilise debati toimumine faktidele tuginedes. Kulude mõttes riigieelarvele võib luua sissetulekut arvestava õppelaenusüsteemi andma mis

15 Uus-Meremaa näide on siinkohas sobilik, vt Uus-Meremaa Haridusministeerium (2006).

tahes soovitud tulemust – kõik sõltub üliõpilase võlalt nõutavast intressist. Sarnase skeemi administratiivne koormus ei erineks mingil määral Eestis praegu kasutatava laenuskeemi omast. Maksusüsteemi rolli laenu korralduses võib vähendada, edastades andmed laenuvõtjate aastase sissetuleku kohta administreerivale ametkonnale tagasimaksete arvutamiseks. Lõpuks, maksusüsteemi kasutamine tagasimaksete kogujana, nagu seda tehakse Austraalias on pigem administratiivse tõhususe küsimus, mitte sissetulekuid arvestava õppelaenusüsteemi oluline osa.

257. Loomulikult eeldab riigieelarvest finantseeritava, sissetulekut arvestava õppelaenusüsteemi kasutuselevõtt märkimisväärset alginvesteeringut (mis hakkab tagasi tulema alles siis, kui üliõpilased alustavad tagasimakseid), mida ei ole riigieelarvest kerge teha. Seda kulu on võimalik piirata uue süsteemi astmelise kasutuselevõtu meetmetega, pakkudes esialgu juurdepääsu ainult uutele sisseastujatele või suurimate vajadustega üliõpilastele.[16] Samas peaks süsteem aegamööda muutuma universaalseks.

258. Üliõpilaste sissetulekutoetused on Eestis ebapiisavad arvestades toetuste korraldust, nendega kaetud üliõpilasi ning toetuse taset, mida need üliõpilastele annavad, eriti vaesema taustaga üliõpilaste seisukohalt. Selle süsteemi ülevaatamist tuleks lugeda prioriteediks. Samas tuleb tunnistada, et täiendav riiklik investeering üliõpilaste sissetulekutoetustesse tuleb jagada mitme aasta peale.

259. Esialgne prioriteet peaks olema elamiskulude toetuse jaotamine vajadusepõhiselt, mitte aga tulemusepõhiselt, ning ülalkirjeldatud sissetulekuid arvestava õppelaenuskeemi kasutuselevõtt laenulimiidiga, mis on piisav üliõpilaste elamiskulude komponendi katmiseks. Pikemas perspektiivis peaks eesmärk olema üliõpilaste sissetulekutoetustena saadava rahastamise mahu suurendamine, millega hõlmatakse suuremat osa üliõpilasi ja tõstetakse ka toetuste määra. Kaaluda tuleks toetuste ja laenude laiendamist nii osalise õppeajaga kui täieliku õppeajaga üliõpilastele.

5.4 Kvaliteedikontroll

260. Kõrgharidusstrateegiat välja töötades on Eesti juba teinud märkimisväärseid edusamme. Selles strateegias on põhiküsimusi käsitletud ning kombineeritud litsentseerimis- ja akrediteerimisskeem on juba valmis.

261. Soovitatav oleks siiski teha mõningaid täpsustusi, formuleerides loodava kvaliteedikontrolli süsteemi järgmised põhieesmärgid: (a) edendada kvaliteeti ja arendada tugevamate ja arenenumate kõrgkoolide eneseregulatsioonivõimet tsüklilise, range, kuid mitte ähvardava akrediteerimisskeemi kaudu. Mitteähvardava all peavad ülevaate koostajad silmas, et akrediteerimismehhanismis ei peaks sisalduma sanktsioone, ehkki teatud juhtudel võib see viia väljaantud litsentsi uuendamise vajaduseni; (b) kehtestada tugevad, selged nõuded uutele õppeasutustele ja uutele õppekavadele, mis peavad litsentsi taotlema. Tingimuslik või esialgne litsents võimaldaks õppeasutusel tööd alustada; teatud arvu aastate järel, mille jooksul Haridus- ja Teadusministeerium teostab järelvalvet õppeasutuse üle, saaks viimane täislitsentsi ning tal oleks võimalik sooritada nii õppeasutuse kui õppekavade akrediteerimine. Kui selle litsentsimisperioodi jooksul leitakse, et õppeasutus või selle õppekavad on

16 Tuleb arvestada, et riigieelarve kulusid üliõpilastele laenu andmisel katab fakt, et õppelaenu puhul on tegemist vara, aktivaga.

puudulikud ja adekvaatne ning tõhus arenguplaan puudub, võib õppeasutuse sulgeda ning üliõpilased üle viia teiste õppekavade või õppeasutuste alla (samal viisil, kui see praegu toimub akrediteerimise puhul). Sellises skeemis oleks akrediteerimine vabatahtlik, kuid litsentsimine kohustuslik – mitte lihtsalt vajalik või soovitatav, vaid vältimatu Eestis kõrgkoolina tegutsemiseks.

262. Langetatud otsus sooritada praktiliselt kõik välishindamised rahvusvaheliste hindajate abil on hea ja sel on mitmeid eeliseid. Siiski muudab see keeruliseks mis tahes riiklike prioriteetide arvestamise, olgu siis kõrgkooli või õppekava tasemel. Seetõttu on äärmiselt soovitatav, et vähemalt reguleeritud kraadideni (nt sellised erialad nagu õendus, pedagoogika ja raamatupidamine) viivate programmide tarvis koostataks dokument, mis loetleks soovitud õpitulemused, võttes arvesse olulisemate huvitatud osapoolte arvamusi. See oleks kasulikuks juhtnööriks rahvusvahelistele hindajatele, aitaks õppeasutusi oma õppekavade koostamisel ja annaks üliõpilastele ning tööandjatele pädevat ja tõhusat infot otsuste langetamisel. Praegusi standardeid kohaldataks sellisel juhul ettemääratud ja üheselt mõistetavate oodatavate õpitulemuste raames. Õpitulemused moodustaksid sellisel juhul õpetamise ja õppimise protsessis arendatava sisu, võimete ja hoiakute tuuma.

263. Soovitatav on ka praeguste standardite kohandamine, et võtta arvesse sidus- või kaugõppe nõudmisi. Rahvusvahelised näited nende kohta on olemas ning need võiksid anda sobiva lähtepunkti. Kui kohaldada tavaõppega samu standardeid, võib tulemuseks olla vähene tähelepanu olulistele aspektidele õppekavade ja materjalide eristamisel, organisatsioonilistes küsimustes, hindamisel ja teistes sidus- või kaugõppe olulistes elementides.

264. Praegu langetab akrediteerimisotsused Haridus- ja Teadusministeerium. See mitte ainult, et muudab Eesti kvaliteedikontrolli organil võimatuks kohandumise Euroopa kvaliteedi tagamise juhenditega, vaid tähendab ühtlasi, et tegeliku hindamise ja otsuselangetamise vahele jääb mitu sammu ning iga sammu juures on võimalik otsuse langetamine omal äranägemisel. Seetõttu on soovitatav, et KHN või sarnane organisatsioon muutuks tegelikuks akrediteerimisagentuuriks, mis vastutab akrediteerimisotsuste eest. Nõukogu peaks toetama sekretariaat tõhusaks toimimiseks vajalike ressurssidega. Kui on langetatud otsus kehtestada õppeasutuste litsentseerimisskeem – ja see on ülimalt soovitatav – peaks Haridus- ja Teadusminister delegeerima selle ülesande KHN-ile või eraldama litsentseerimise eest vastutavale osakonnale nii vajalikud inim- kui rahalised ressursid. Puhtformaalselt sooritatav litsentseerimisprotsess karistab selliseid õppeasutusi, kus püütakse teha head tööd ja tagajärjeks on kvaliteedi eest karistamine süsteemis.

265. Paljudes riikides on litsentseerimine isemajandav tegevus, mida rahastatakse õppeasutuste makstavatest litsentsitasudest. Õppeasutuste tasude kehtestamise kaudu oleks võimalik luua tõhus kulude jaotamise skeem, mis kataks vähemalt välishindamisega seotud kulud ning tagaks sujuva ning usaldusväärse litsentsimisprotsessi.

5.5 Võrdsus

266. On selgelt vajalik, et kolmanda taseme hariduse võrdse kättesaadavuse küsimus muutuks Eesti rahvusliku arutelu ja poliitikakujunduses senisest olulisemaks teemaks. Sidusamaks ja süsteemsemaks lähenemiseks oleks esmalt vaja hinnata, kus võrdsuse probleemid tekivad: kas need on seotud perede sissetulekupiirangute ja ebapiisava üliõpilaste toetamisega; kas need on seotud võimaluste ebavõrdsusega koolide tasemel; kas need on seotud vastuvõtuküsimustega; või kas need on seotud muude takistustega, nagu teadmatus kolmanda

taseme hariduse eelistest. See nõuab andmete süstemaatilist kogumist, näiteks üliõpilaste sotsiaalmajandusliku tausta kohta, või õpingute lõpuleviimise määra kohta arvestades perekondlikku tausta. See võimaldaks kujundada kolmanda taseme hariduse ebavõrdsuse vähendamiseks sobiva strateegia.

267. On halb, et hiljuti vastuvõetud Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015 paneb sedavõrd vähe rõhku võrdsuse küsimustele ning ei sea selles valdkonnas mingeid selgeid eesmärke. Vaid üks välja toodud kuuest Eesti kõrghariduse eesmärgist ("edendada kõrghariduse sotsiaalset mõõdet") mainib võrdsust väga üldises sõnastuses: "Üliõpilaste sotsiaalsete garantiide süsteem peab tagama õiglase juurdepääsu kõrgharidusele ja pühendumise õpingutele." Ainult üks neljast tegevussuunast mainib häguselt vajadust arvestada kõrgharidusele võrdse juurdepääsu tagamisel üliõpilaste sotsiaalmajandusliku taustaga (Tegevus 10 Tegevussuuna 4 all).

268. Võitlus ebavõrdsuse vähendamisel kolmanda taseme hariduse kättesaadavuses ja õpingute lõpetamisel peaks hõlmama algatusi neljas valdkonnas: (i) koolituspoliitika; (ii) finantstoetus puudust kannatavatele üliõpilastele; (iii) motivaatorid kõrgkoolide jaoks laiendada õpingutes osalust ja osutada täiendavat abi ebasoodsa taustaga üliõpilastele; ja (iv) konkreetsetele rahvastikugruppidele suunatud algatused.

269. Üliõpilased, kelle vanemate haridustase on madalam, alahindavad sagedamini kolmanda taseme hariduse eeliseid. Selle erinevuse tasandamiseks peaksid Eesti koolide karjäärinõustamisteenistused tugevdama oma rolli, teadvustades halvasti informeeritud kooliõpilastele kolmanda taseme hariduse eeliseid ning tõstes nende õppemotivatsiooni. Selles suhtes on oluline adekvaatselt, vastava väljaõppega töötajatega mehitatud koolide karjäärinõustamisteenistuste võrgu loomine. On soovitatav, et karjäärinõustamisteenistus rõhutaks ülemineku vajadust kõrgemast keskharidusest kolmanda taseme koolidesse just ebasoodsama taustaga õpilastele. Selles suhtes võiksid kasulikud olla hiljutises OECD karjäärinõustamisülevaates soovitatud mudelid (OECD, 2004c). Lisaks võiks suurendada osalusmäära seni vähemesindatud gruppide seas edasiliikumisvõimaluste laiendamine kutsekeskharidusest kolmanda taseme õppesse.

270. Veel üks vältimatu element kolmanda taseme hariduse pakkumise võrdsustamisel on finantstoetused puudust kannatavatele üliõpilastele. Üliõpilaste toetussüsteeme tuleks laiendada ja mitmekesistada. Soovitused võrdsusprobleemide leevendamiseks finantssüsteemi kaudu esitasime eespool (lõigus 5.2). Rõhutasime, et tulemuspõhiselt toetussüsteemilt tuleks üle minna vajaduspõhisele toetuste süsteemile. Samuti, kui kõigile avalik-õiguslikes kõrgkoolides õppivatele üliõpilastele kehtestatakse õppemaks, peaks valitsus nõudma õppeasutustelt õppemaksu vähendamist või sellest loobumist kõige raskemas majanduslikus olukorras olevate üliõpilaste puhul. Tagamaks, et tehtavad allahindlused on piisavad, peaks valitsus eraldama vahendid õppeasutustele tehtud allahindluste katmiseks.

271. Kõrgkoole tuleb motiveerida laiendama seni vähemesindatud gruppide osalust õppes ning osutada neile gruppidele täiendavat tuge. Üks kaalumist väärt võimalus on õppeasutustele erilise rahalise motivaatori loomine vähem esindatud gruppide kaasamiseks. Seda oleks võimalik saavutada näiteks rahastamisvalemist üliõpilaskomponendile suurema kaalu andmisega teatud üliõpilasgruppide, nt venekeelsete või puuetega üliõpilaste puhul. Kõrgkoolid peaksid ka omavahenditest looma stipendiumiskeeme, mis arvestavad üliõpilaste sotsiaalmajanduslikku staatust. Õppeasutused peaksid looma mehhanismid ebasoodsa taustaga üliõpilaste toetamiseks õppetöös. Nagu varem märgitud, tuleb Eesti õppeasutustel laiendada üliõpilastele järelaitamisteenuste pakkumist.

272. Lõpuks on mõned grupid, mis vajavad sihitud poliitikat. Tõhusamad toetusmeetmed tuleb luua puuetega üliõpilastele. Need peaks hõlmama juurdepääsu parandamist õppehoonetele ja -rajatistele, lisaressursse õppeasutustele sellistele üliõpilastele spetsiaalse toetuse tarbeks ning eraldisi, mis aitaks puuetega üliõpilastel katta õppimiskulusid On märkimisväärne, et kõrgharidusstrateegias on selle probleemi lahendamiseks vajalik tegevus välja toodud.

273. Algatused, mis lihtsustaksid venekeelse vähemuse kaasamist kõrgharidusse, peaksid olema püsivad, et tagada erinevate kogukondade võrdne osalusmäär. On tähtis, et venekeelsetele üliõpilastele antav minimaalne abi oleks kõrgkoolide lõikes kooskõlas. Edenemine selles valdkonnas sõltub suurel määral õppeasutuse tasandil keelepoliitikast, seega on vajalik erinevate haridustasandite ühtne lähenemine.

274. Kõrgkoolide rolli suurendamiseks elukestvas õppes tuleks luua võimalus astuda kõrgkooli omandatud kompetentsi (mitte akadeemilise kvalifikatsiooni) alusel. Samas tuleks omandatud kompetentsi hindamine korraldada selliselt, et mitte alandada akadeemilisi standardeid. Väga oluline on toetada noori, kes töötavad ja õpivad samaaegselt. Selles osas peaks programmide pakkumine olema paindlikum, et selle õppurite grupi vajadusi arvesse võtta.

275. Strateegia kolmanda taseme hariduse kättesaadavuse parandamiseks kaugemates regioonides peaks jätkuvalt tuginema kaugõppel, kombineerituna linnades asuvate kõrgkoolide regionaalsete allüksuste loomisega ning kohalike turgude vajaduste katmiseks kutseõppeasutuste arendamisega. Regionaalsete õppekeskustel on oluline roll kolmanda taseme hariduse ja kohalike kogukondade füüsilisel sidumisel. Need toimivad õppekeskustena ning pakuvad ka telekonverentsivõimalust. e-Ülikooli konsortsiumi roll on samuti üliolulline põhielementide seostamisel, pakkumaks kaugemate piirkondade üliõpilastele kolmanda taseme õpet. Valitsusel tuleks hinnata, kas keskuste ja e-Ülikooli programmi toetus on piisav võrreldes traditsiooniliste õppemeetoditega. Ülevaate koostajate arvates tuleb kaugõppe võimalusi veelgi täiendada.

5.6 Teadus ja innovatsioon

276. Eesti on riik, mis on viimastel aastatel läbi teinud radikaalsed muutused ühiskonnas kõigis võimalikes mõõtmetes ning mis on jätkuvalt pidevas muutumises viisil, mis on väga erinev kõigist teistest OECD riikidest. Selles olukorras on eriti oluline esile tõsta vajadust stabiilse, pika perspektiiviga mõtlemise vajaduse järgi rahvusliku teadus- ja innovatsioonisüsteemi arendamisel. Selliste süsteemide loomisele ja arendamisele kulub palju aega ning Eesti vajab tugevamat üleüldist konsensust ja pühendumist teaduse ja innovatsiooni põhistrateegiatele ning poliitikale – viisil, mis suudaks ületada lühiajalisi poliitilisi trende ja valitsuste vahetumisi.

277. Sellega seoses vajab Eesti strateegiate jõulisemat elluviimist ning märksa enam ettenägelikku, visioonil põhinevat pühendumust jätkusuutliku innovatsioonisüsteemi ülesehitamiseks vajalike finantsressursside jaotamisel. Ebaõnnestumine selles küsimuses toob kaasa riski kaotada süsteemi osaliste usalduse.

278. Samuti on vajalikud meetmed poliitilisel tasemel teadus- ja innovatsioonisüsteemi süsteemsete probleemide käsitlemiseks. Loobuda tuleb haridus-, teadus-, innovatsiooni- ja majandusarengu poliitika kunstlikust eraldamisest ning erinevaid alapoliitikaid suunavad organisatsioonid peavad tegema tõhusat koostööd. Mõningate organisatsioonide tegevuse lõpetamine või liitumine tundub seetõttu olevat vältimatu.

279. Ilmselgelt on vajalik prioriteetide teadus- ja innovatsiooni poliitika kujundamisel paikapanek, eriti mis puudutab teatud teaduse ja tehnoloogia valdkondade eelistamist teiste valdkondade arvelt. See saab olema valuline protsess, kuid Eesti on üks maailma väiksemaid riike ega saa püsida kõigis valdkondades absoluutses tipus. Eelistamisprotsessis tuleb arvestada kahe põhilise teguriga: rahvusvahelise konkurentsivõime väljavaadetega antud valdkonnas ning selle olulisusega Eesti ühiskonna konkreetsete (tuleviku) vajaduste seisukohalt.

280. Mis puutub esimesse neist teguritest, siis on vaja välja arendada mehhanismid, mis võimaldaksid uute ja tekkivate radikaalsete teadus- ja tehnoloogiavaldkondade eelistamist lisaks juba olemasolevatele konkurentsivõimelistele valdkondadele. Mis puutub teise valdkonda, siis on silmanähtavalt olulisteks valdkondadeks energia ja keskkonnaga seotud teadus ja innovatsioon, tervishoiuga seotud teadus- ja arendustegevus, infoühiskonna ehitamisega seotud väljakutsed ning Eesti ajaloo ja kultuuriga seotud humanitaarvaldkonnad. Need valdkonnad kattuvad osaliselt juba varasemates strateegiadokumentides formuleeritud rõhuasetustega, kuid rõhutades lähedasi seoseid Eesti ühiskonna tegelike vajadustega, on ehk kergem praktikas saavutada seni puuduvat strateegilist ja finantsilist pühendumist vastavale poliitikale.

281. Samas, ehkki vajadus prioriteetide järele on silmaga nähtav, on äärmiselt oluline, et Eesti säilitaks oma praeguse teaduskompetentsi laias teadusvaldkondade spektris. See on vajalik, et riik suudaks kiirelt vastata rahvusvahelistele uutele suundadele teaduse ja innovatsiooni valdkondades, kasutada ära välismaiseid teadus- ja arendustegevuse edusamme ning üldisemalt säilitada oma integreerituse rahvusvaheliste teadusringkondadega (Cohen & Levinthal, 1989). Samas ei tohi seda väidet vääriti tõlgendada, kui ettepanekut säilitada Eesti teadust kõigis valdkondades.

282. Noorteadlaste toetamine on Eesti teaduse pikaajalise jätkusuutlikkuse jaoks võtmeküsimus. Sellest ollakse teadlikud ning kasutusele on võetud rida vastavaid meetmeid. See peab jätkuma.

283. Oluline Teaduste Akadeemia reform oli otstarbekas, kui teadusinstituutide integratsioon kõrgkoolidega peab jätkuma ning see protsess vajab aktiivset tuge. Kõrgkoolid peavad tegema pingutusi instituutide teadlaste õpetamispotentsiaali ära kasutamiseks, et ülikoolide õppetöö oleks tõepoolest teadustööl põhinev selle väljendi otstarbekas tähenduses. Senini pole sellele küsimusele tähelepanu pööratud.

284. Rakenduskõrgkoolid peavad olema üleüldisesse strateegilisse mõtlemisse paremini integreeritud. Nemad moodustavad eluliselt tähtsa seose kõrgkoolide ja ettevõtluse vahel praeguses Eestis, kuid pole selge, kuidas nende edasine areng sobib üldistesse teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegiatesse.

285. Et parandada ülikoolide ja ettevõtete seotust innovatsiooni alal, tuleb aktiivselt kaasata ettevõtteid ja muid tööandjaid senisest märksa suuremal määral kõrgkoolide strateegiate ning õppekavade arendusse. Eriti oluline on, et kaasatud oleks mitte tööandjad üldiselt, vaid eriti uuenduslikud ettevõtted, nende seas VKE-d. Väikeste teaduspõhiste firmade arv on Eestis arusaadavalt väga piiratud, kuid need mis tegutsevad, saaksid kõrgkoolide tegevuses väga tulusalt kaasa rääkida. Arvestades märkimisväärset ajamõõdet tugevate teadus- ja innovatsioonisüsteemide ülesehitamisel on väga oluline kuulata mitte ainult tänase tööturu domineerivate osaliste vajadusi, vaid samuti ja eelkõige püüda ennustada homset tööturgu.

5.7 Inimressursside juhtimine

286. Inimressursside juhtimise vallas tõstavad ülevaate koostajad esile järgmisi olulisi parandamist vajavaid teemasid: vajadus paremate andmete järgi; töölepingud; vähem seadusandlikke ettekirjutusi.

287. Kasulikud andmed personali kohta on hädavajalikud, kui soovime arendada tõhusat inimressursside poliitikat. Sellest vaatepunktist julgustab ülevaategrupp Eesti ametiasutusi tegema EHIS andmebaasi käivitamisest olulise prioriteedi (vt riigi taustaraport).

288. Töölepingute puhul tuleks kaaluda õppeasutustele suurema paindlikkuse võimaldamist töölepingute tüübi valikul, mille alusel akadeemilist ja teaduspersonali tööle võetakse. Kasutada võiks lepinguid, mis võimaldavad pikendamist töö rahuldava tulemuslikkuse korral pärast algperioodi või tähtajatuid lepinguid, milles on sätestatud üheselt mõistetavad ootused tulemuste suhtes.

289. Laiemalt on Eesti kõrgkoolid oma personalipoliitika, nagu ka paljude teiste valdkondade mõningates aspektides, märkimisväärselt autonoomsed, samas kui teised aspektid on seadusandluses küllalt detailselt ette kirjutatud. Näiteks on neil vabalt võimalik määrata palkasid, samas on tööle võtmise protsess ja töölepingu kestus määratud Ülikooliseadusega.

290. Et anda õppeasutustele võimalus paindlikumalt ja kiiremini reageerida muutuvatele oludele ja õppeasutuse vajadustele, arvab ülevaategrupp, et seadusandluses tuleks keskenduda rohkem põhimõtetele kui konkreetsetele protsessidele Inimressursside juhtimises tooks see ülikoolidele kaasa nõude jälgida (ning tõendada, et jälgimine toimub) ametikoha täitmisel avatud konkursi, valiku tegemisel võimete ja töötajate valiku läbipaistvuse põhimõtteid, ilma täpsemalt määramata, kuidas seda tuleb saavutada. Samuti võib seadusesse kirjutada põhimõtte, et pidev töötamine avalik-õiguslikus õppeasutuses sõltub teatud tulemuskriteeriumidele vastamisest, määratlemata, kuidas seda konkreetsetel juhtudel rakendada.

5.8 Seosed tööturuga

291. Meie arvates võib kõrgkoolide ja tööturu seoste tugevdamisele suunatud algatused jagada mitmesse kategooriasse. Esimene ja lihtsaim viis tagada, et hariduprogrammide pakkumine vastab tööturu vajadustele, on luua poliitiline raamistik, mis võimaldab üliõpilaste sisseastumisvalikuid teha vastavalt tööturu signaalidele. Põhiliseks vahendiks hariduspakkumiste joondamisel tööturuga ongi üliõpilaste endi otsused, mida ja kus õppida. Õpivalikud on tööturu väljavaadete suhtes tundlikud, võttes muuhulgas arvesse vanemate mõju ja antud erialade sisemisi tegureid. Nõudlusepõhine süsteem vajab süsteemipoliitikat (nt õppekohtade finantseerimisel) ja õppeastutuste poliitikat (sisemine ressursijaotus), mis võimaldaks kolmanda taseme õppimisvõimaluste arvul ja tüübil kohanduda üliõpilaste eelistustega. See nõuab praeguse õppeasutuste finantseerimise süsteemi kohandamist vastavalt lõigus 5.2 antud soovitustele. Lähenemine, mis võtab arvesse süsteemi mitmekesisust ja väldib mikrojuhtimise ohtu (st riikliku koolitustellimuse õppekohtade kaudu) tundub olevat praegusi ja tulevasi tööturu probleeme arvestades sobivaim. Keskendumine planeerimisele ja reguleerimisele ei sobi üliõpilaste nõudlusepõhise lähenemisega kuigi hästi.

292. Selleks, et nõudluspõhine tööturuga joondamise süsteem toimiks, tuleb teave saadaolevatest programmidest, tööturuväljunditest ja tööle võtmise nõuetest teha kättesaadavaks nii

üliõpilastele, õppeasutustele kui tööandjatele. Üliõpilastel peab olema ettekujutus tööturust, saadaolevatest töökohtadest ja nende töökohtade saamiseks vajalikust hariduslikust ettevalmistusest. See aitab üliõpilastel oma kolmanda taseme õpingute suhtes langetada hästi informeeritud otsuseid. Järelikult tuleb valitsusel välja arendada andmesüsteemid, mis võimaldaksid tulevastel ja praegustel üliõpilastel mõista erinevate õppimisvalikute tööturuväljundeid. Konkreetse eriala/elukutse kohta peaks kättesaadavad näitajad olema lõpetajate arv soolises jaotuses, lõpetajate osakaal tööhõives, tööhõive osakaal lõpetaja kompetentsivaldkonnas, keskmine palk erinevates karjääri faasides, positsiooni tase, töökoha staatus (st osalise tööajaga või mitte, sobib tööks vabakutselisena või ei), või tööhõive kasvumäär. Ühtlustatud üliõpilaste tasandi andmesüsteem muudaks võimuorganitele põhimõtteliselt võimalikuks ühendada üliõpilase andmed teabega töövõimaluste ja palkade kohta kas siis töötuskindlustuse või maksuandmete kaudu ning saada sel viisil baasi tööturu väljundi analüüsiks. Süsteem võiks osaliselt kasutada vilistlaste uuringuid teostavate õppeasutuste kogemust. Tööturuväljundi süstemaatilisest analüüsist saadavad andmed oleksid üliolulisekс aluseks uute programmide üle langetatavate otsuste tegemisel või kvaliteedikontrolli hinnangute langetamisel.

293. Selles osas oleks oluline tagada sedagi, et keskkoolide ja kõrgkoolide karjäärinõustamisteenistused kasutaksid neid detailseid andmeid tööturuväljundi kohta. Süsteemile oleks suureks kasuks kõigi haridustasemete karjääriteenistuste tugevdamine. Tähtis oleks muuta ka üleminekud ühelt erialalt teisele ning ühest koolist teise paindlikumaks. See võimaldaks üliõpilastel, kes leiavad, et nad on valinud vale eriala, vahetada õppesuunda, vähendades sel moel sarnaseid ebakõlasid ning annaks potentsiaalselt parema vastavuse muutlike tööturu nõuetega.

294. Teine lihtne viis, kuidas rahvuslik poliitika saab kaasa aidata kõrgharidustegelikkuse ja tööturu joondamisele, on suunamise ja juhtimissüsteemide kaudu. Haridus- ja Teadusministeerium peaks jätkama oma jõupingutusi tööturuosaliste (ettevõtted, erialaliidud, ametiühingud) kaasamisel riikliku kõrghariduspoliitika formuleerimisse, lülitades neid valitsusele nõu ja analüüsi pakkuvatesse organitesse, nagu see toimus töögrupis, mis aitas ette valmistada hiljuti vastuvõetud kõrgharidusstrateegiat. Et selline dialoog oleks tõhus, tuleb tagada, et ettevõtetel ja tööandjatel tekiks huvi selles osalemiseks ning et nende vaateid hinnataks ja võetaks arvesse poliitika formuleerimisel. Haridus- ja Teadusministeerium peaks nõuandvatesse kogudesse lülitama ka need valitsuse liikmed, kes vastutavad tööhõivepoliitika eest, kuna nad tooksid kõrghariduspoliitika valikute langetamisse erineva vaatenurga ja kogemused. Eelkõige peaks avalik võim püüdma saavutada väliste huvitatud osapoolte laiemat osalust kõrgkoolide strateegilise juhtimise eest vastutavates kogudes, nimelt õppeasutuste nõukogudes. Me usume, et äriringkondade otsesel osalusel õppeasutuste igapäevajuhtimises on potentsiaali parandada kõrgkoolide vastuvõtlikkust tööturu vajadustele ning sellist asjade korraldust peaks kaaluma suurem hulk õppeasutusi.

295. Kolmandaks lähenemiseks oleks luua raamistik, mis võimaldaks kõrgkoolidel saada teavet ja kohanduda lõpetajate tööturuväljundiga. Kolmanda taseme õppeasutused tahavad sageli keskenduda oma lõpetajate tööturuväljundile – kas siis seepärast, et see vastutus on osa nende missioonist või seepärast, et nad tunnistavad, et üliõpilaste ligimeelitamise vahendina on see nende endi huvides. Ehkki õppeasutuste julgustamiseks lõpetajate tööturukogemustest õppimisele ja neile vastamisele on palju viise, väärivad kaks neist erilist tähelepanu. Esiteks tuleks avalikul võimul tagada, et avalikud andmesüsteemid võimaldavad pikaajalise lõpetajate tööturukogemuse hindamist selliselt, et õppeasutustel tekiks võimalus mõista mitte ainult töötuse määra ja palgataset vahetult lõpetamise järel, vaid analüüsida lõpetajate pikaajalisi karjääriradasid. Näiteks on õppeasutused, kes avastavad elukutsevahetuse

ja karjäärimobiilsuse, paremini võimelised hindama, kuidas üliõpilased on ettevalmistatud ning mida tähendab üliõpilastele nn. töölevõetavuse oskuste andmine. Teiseks saavad riigiasutused kasutada nende käsutuses olevaid poliitilisi instrumente kõrgkoolide suunamiseks koostööle nii avalik-õiguslike kui eratööandjatega, et selgitada välja lõpetajate oskused ja kompetents. Seda teavet on võimalik kasutada programmide kujundamisel ning üliõpilaste hindamisel, näiteks uute õppekavade käivitamisel või olemasolevate programmide re-akrediteerimisel.

296. Selles kontekstis on oluline tugevdada partnerlust õppeasutuste ja ärisektori vahel. Traditsioonid, mis vajavad tugevdamist, on ettevõttepraktika nii üliõpilastele kui õppejõududele, õppeasutustes loodavad allüksused, mille eesmärk on sidemete loomine ettevõtetega ning tööandjate osalemine õppeasutuste juhtimises. Süsteem võiks siin ära kasutada ettevõtetega paremaid sidemeid omavates rakendus- ja kutseõppe sektorites levinud tavasid. Kogu kolmanda taseme haridussektoris peab partnerlus muutuma püsivamaks ja süstemaatilisemaks. Samuti tuleb hinnata erinevaid partnerlussuhteid ning määrata, millised neist võiksid osutuda tõhusamaks.

297. Neljandaks on vaja jõuda selleni, et kolmanda taseme haridussüsteem pakuks piisavalt võimalusi paindlikuks, tööle orienteeritud väljaõppeks. Ülikoolidel on sageli pikaajaline kogemus ning tihti ka märkimisväärne kompetents ainepõhiste teadmiste edastamisel ja noorte inimeste treenimisel akadeemilise ja erialase suutlikkuse väljaarendamiseks. Samas on nad märksa vähem kursis – ja kohanenud – tööpõhise õppega erialaoskuste arendamiseks. Samuti on nad üldjuhul vähem kogenud küpsemas eas üliõpilaste koolitamisel, kes sageli juba töötavad ning kellel on muid kohustusi, mis ei võimalda neil osaleda pidevas ja täisajaga õppes (asjaolu, mis Eestis tegelikult kohaldub enamikule üliõpilastest, kui arvestada, kui suur osa neist osalise tööajaga töötab). Riikliku poliitika kujundajad peaksid toetama õpivõimaluste mitmekesistamist selliselt, et tööelule orienteeritud bakalaureuseprogramme ja lühikese tsükliga praktikale orienteeritud programme oleks piisavalt saadaval ning tugevdada selliseid programme pakkuvaid õppeasutusi (nt rakenduskõrgkoole ja kutseõppeasutusi) nii, et nende kvaliteeti tunnustaks laialt nii üliõpilased kui tööandjad. Selles osas tuleb toetada käimasolevat kutseõppeasutuste reformi (nii keskhariduse kui kolmanda taseme hariduse tasandil, pakkumise suurendamine, erinevate haridusvalikute võimaluste laiendamine ja sisseastumisvõimalus kompetentsi alusel). Sellel on potentsiaali tõsta kutseõppe profiili, parandada üleminekuvõimalusi kesk- ja kõrghariduse vahel, laiendada praktikale orienteeritud programmide valikut ja paremini vastata tööstuse ja ettevõtluse vajadustele. Nende reformide edu sõltub ühtlasi suurel määral sellest, kuidas õnnestub ära hoida mõnede kolmandal tasemel õppekavu pakkuvate kutseõppeasutuste akadeemilist nihet.

298. Samas suunas jätkates tuleks õppeasutustel laiendada elukestva õppe võimalusi, parandades õppetöö paindlikkust (nt osalise õppeajaga õpet ja kaugõpet pakkudes), osutades finantsabi madala sissetulekuga töötajate raskuste kõrvaldamiseks ning vaadates üle haridus- ja koolitusalternatiivide sobivuse. Lisaks tuleks tagada, et varasema õppe hindamine ja tunnustamine on laialt kättesaadav ning selle kasutamine atraktiivne nii üliõpilastele kui kõrgkoolidele ja et riiklik kvalifikatsiooniraamistik annaks nii üliõpilastele, õppeasutustele kui tööandjatele selgeid signaale.

299. Viimaks tuleb anda parem hinnang tööjõupuuduse ulatusele mõnedes tööturu valdkondades ja ajude väljavoolu potentsiaalile teaduse ja tehnoloogia alal. Nende valdkondade poliitika peab enam tuginema kindlatel tõenditel. Õpilaste huvi teaduse ja tehnoloogia vastu tuleb stimuleerida juba varasest east ning muuta see valdkond olulisemaks koolide tasandi poliitikas. Nagu lõigus 5.3 mainitud, on tööjõupuudust mõnedel erialadel samuti võimalik

adekvaatsemalt lahendada aktiivse tööhõivepoliitika abil (nt boonusmaksed, laenu kustutamine sellisele tööle asumisel). Motivaatorite loomist kõrgetasemeliste rahvusvaheliste üliõpilaste ligimeelitamiseks tuleks samuti kaaluda (nt stipendiumide pakkumine, liberaalne immigratsioonipoliitika).

5.9 Rahvusvahelistumine

300. Riikliku poliitika võtmeroll on rahvusvahelistumist soodustava raamistiku loomine: see peaks sisaldama sobivaid kvaliteedikontrolli süsteeme, toetavat õiguskeskkonda, sobivat toetuste süsteemi, finantseerimiskorraldust, mis võimaldaks õppeasutustel panna rahvusvahelistumise tulu tooma, palku, mis tugevdavad õppeasutuste suutlikkust konkureerida välisteadlaste pärast, samuti riiklike doktoriõppe stipendiumide programme paremate välistudengitele. "Eesti kõrghariduse rahvusvahelistamise kava aastateks 2006–2015" on hea alus, millele luua riiklik raamistik, sest selles tuuakse välja kõikehõlmav loetelu komponentidest, mida see peaks sisaldama (vt lõiku 4.9). Prioriteet on seega strateegias esitatud eesmärkide saavutamiseks vajalike poliitiliste otsuste ettevalmistamine ja ellurakendamine.

301. Samas ei tohiks ministeerium rahvusvahelistumist üle reguleerida. Suur osa rahvusvahelisest tegevusest saab toimuda ainult õppeasutuse tasandil, või isegi õppeasutuse sees allüksuse tasandil. Vastavalt on soovitatav, et Haridus- ja teadusministeerium astuks samme, et julgustada kolmanda taseme õppeasutusi võtma ennetavat rahvusvahelistumise rolli. Seda on võimalik saavutada mitmel viisil, kuid teiste OECD riikide kogemus näitab, et tõhusaks on osutunud nõuda õppeasutustel nende endi rahvusvahelistumise strateegia väljatöötamist osana rahastamissüsteemist, millega kaasneks sihtotstarbeline rahastamine. Viimast võiks kasutada õppeasutuste administratiivsete ja organisatsiooniliste struktuuride tugevdamiseks erinevate rahvusvahelistumise elementide tarbeks. Kasuliku näite leiame Tšehhi Vabariigist, kus rahvusvahelistumine on pikaajalises plaanis 2006–2010 esile tõstetud ühena kolmest põhiprioriteedist kõrghariduse arendamisel. Kõrgkoolide aastaplaanide rahvusvahelistumise toimingud, mis on vastavuses Tšehhi ministeeriumi kehtestatud prioriteetidega, annavad õiguse täiendavale riiklikule rahastamisele (File jt, 2006).

302. Üliõpilaste ja õppejõudude mobiilsuse suurendamiseks on ruumi küllaldaselt. Selles osas võiksid kasulikuks osutuda mitmed algatused. Nende hulka kuuluvad paindlikud õppekavad ning rahvusvaheliselt tunnustatud ainepunktid üliõpilasmobiilsuse mõlemasuunaliseks suurendamiseks; kahe- ja mitmepoolsete õppeasutuste vaheliste lepingute toetamine; professionaalne/haldusvõimekus laiemate vahetusprogrammide haldamiseks ning parem infrastruktuur Eestis õppivatele välisüliõpilastele, sealhulgas tugibüroode ja eesti keele õppimise võimaluste loomine. Tunnustades ühtlasi, et "väikeste" keelte, nagu eesti keel, toetamine on tõsine küsimus, jääb rahvusvahelistumise parandamise võtmestrateegiaks suurema arvu programmide ja kursuste pakkumine välismaalastele sobivamas keeles. Ülevaate koostajad mõistavad muret rahvuse keele ja identiteedi säilitamise pärast, kuid seda on võimalik ühendada ka poliitikaga, mis soodustab Eesti kõrghariduse rahvusvahelistumist. Pole eriti tõenäoline, et paljud välistudengid hakkavad investeerima märkimisväärset aega ja energiat eesti keele õppimisele, kui samas regioonis või mujal Euroopas leidub piisavalt õppimisvõimalusi kvaliteetsetes ja mõistliku hinnaga kõrgkoolides. Seetõttu on soovitatav jõuliselt toetada ingliskeelsete õppekavade ja programmide väljatöötamist ning – vajadusel – õppetöö korraldamist inglise keeles. Küllaltki edukas strateegia, mida on rakendatud teistes "väikeste keeltega" riikides (nt Madalmaad) on olnud magistriprogrammide arendamine inglise keeles ning enamiku bakalaureuseõppe programmide pakkumine emakeeles.

303. Nagu ka "Eesti kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegias aastateks 2006–2015" märgitud, tähendab rahvusvahelistumine rohkemat kui lihtsalt üliõpilaste ja õppejõudude mobiilsust. Laiemas rahvusvahelistumise strateegias peaks sisalduma: "rahvusvahelistumine kodus" (rahvusvahelised õppekavad, õppekavavälised tegevused, visiteerivad välisakadeemikud, nõue, et Eesti üliõpilased võtaksid kohustusliku miinimumkoguse kursusi võõrkeeles); ühiskraadide arendamine koostöös välispartneritega; väliskõrgkoolidel Eestis õppetöö korraldamise lubamine; võimalus tunnustada Eesti üliõpilaste väliskõrgkoolides kaug- või e-õppes teenitud ainepunkte; rahvusvaheliste materjalide laiem kasutamine kursustel ja programmides; Euroopa mõõtme arendamine õppekavades; rahvusvahelise teaduskoostöö arendamine.

304. Suuremaid jõupingutusi nõuab Eesti kõrghariduse tutvustamine välismaal. Ministeeriumil ja rektorite konverentsidel tasub põhjalikumalt arutada Eesti kolmanda taseme hariduse kaubamärgi küsimust rahvusvahelisel turul. Osa turundusest võiks olla riikliku koostöö alusel, kasutades ülalnimetatud agentuure, osa võiks toimuda regionaalsel alusel õppeasutuste, kohalike ja regionaalsete omavalitsuste ning tööandjate assotsiatsioonide koostöös. Rahvusvahelistele üliõpilastele mõeldud turundus tuleks suunata neile kriitilistele valdkondadele majanduses, kus heal oskustasemel lõpetajatest on puudus.

305. Arvestades seda, et ajude väljavoolu küsimusest puudub tegelikult ülevaade, on esmalt soovitatav seda probleemi, selle põhjuseid ja mõju süvitsi uurida. Saadud teave annab võimaluse valmistada ette vajalikke poliitilisi otsuseid ja strateegiaid ajude väljavoolule vastu seismiseks või selle piiramiseks. Tunnistades, et riikide erinev majanduslik olukord ei ole hõlpsasti muudetav, võib sellises olukorras abi olla fiskaalpoliitikast, samuti püüetest tugevdada püsivaid sidemeid rahvusvaheliste partneritega teaduse ja hariduse alal (üritades pöörata ajude väljavoolu ajude sissevooluks ning muuta seda ajutiseks mobiilsuseks).

6: KOKKUVÕTE

306. Viieteistkümne laulvale revolutsioonile järgnenud aasta jooksul on Eesti rajanud kolmanda taseme haridussüsteemi, mis on lahendanud olulised Nõukogude perioodist jäänud probleemid. Ilmselt on vähe kõrgharidussüsteeme, mis on sedavõrd lühikese aja jooksul läbi teinud niivõrd suured muutused, kui Eesti tegi iseseisvuse taastamise järgsel perioodil. See ajalooline epohh on kaasa toonud kõrgharidussüsteemi märkimisväärsed saavutused: märkimisväärne laienemine, kasvav õppeasutuste ja -ainete mitmekesisus süsteemis, edukas Teaduste Akadeemia teadusasutuste integreerimine ülikoolidega ning Bologna protsessi ellurakendamisel toimunud sujuv progress. See on veelgi tähelepandavam, arvestades, kui piiratud olid kõrghariduse käsutuses olevad vahendid selle perioodi jooksul. Nüüd iseloomustab kõrgharidussüsteemi kõrgetasemeline institutsionaalne autonoomia, akadeemiline omavalitsus, konkurents õppeasutuste vahel kui õppeasutuste algatuste ja rahvuslike eesmärkide ühendamise peamine vahend ja abistavad suhted Haridus- ja Teadusministeeriumiga.

307. Laienemine on kaasa toonud rea väljakutseid, mis nõuavad nüüd prioriteetide muutmist kasvult kvaliteedi parandamisele ja konsolideerimisele. Keskkond ise, milles Eesti kõrgharidussüsteem toimib, on võrreldes 1991. aastaga põhjalikult muutunud. Eesti on valmis üleminekuks kvantiteedile keskendumiselt peamistele rõhuasetustele kvaliteedil, sidususel ja haridusel võrdsel kättesaadavusel. Nüüd on soodne hetke selliste muutuste elluviimiseks, arvestades, et demograafilise trendi tõttu väheneb inimeste arv süsteemis ja vabanevaid ressursse on võimalik kasutada kvaliteedi tõstmiseks, elukestva õppe laiendamiseks, võrdsusmehhanismide parandamiseks ja kolmanda taseme õppeasutuste innovatiivse potentsiaali arendamiseks.

308. See raport vaatles Eesti kõrghariduspoliitika arengut, selle märkimisväärset tugevust ning ees seisvaid väljakutseid. Raportis antakse rida soovitusi, milliseid suundi Eesti võiks tugevdada ja loodetavasti veelgi tõhusamaks muuta. Ülevaate koostajad usuvad, et praegu on vajalik kohandumisperiood, mille ajal süsteemi osapooled tegelevad uute väljakutsetega. Järgnevate aastate jooksul tuleb keskenduda kõrghariduse muutmisele paremaks, konkurentsivõimelisemaks, väga mitmekesiseks ning enam seotuks Eesti ühiskonna, laiemate sotsiaalsete vajaduste ja tööeluga. Võtmeküsimuseks saab, kuidas ühendada üksikute õppeasutuste prioriteedid ning kõrgharidussüsteemi laiemad sotsiaalsed ja majanduslikud

eesmärgid. Keerukate probleemide arvukad mõõtmed nõuavad meetmete paketti, mitte ainult üht või kaht valikulist sekkumist. Mõned probleemidest nõuavad pikema perspektiiviga lähenemist, kuna teised vajavad viivitamatut tähelepanu.

309. Ülevaategrupi ülesanne pole detailselt ette kirjutada ette võetavaid samme, mida kõrgharidusspoliitika peaks järgima selles raportis antud laiemate poliitiliste suuniste valguses. Poliitika ellurakendamise prioriteetide seadmine on Eesti osapoolte ees seisev konsensuse loomise ülesanne. Tuleb märkida, et eestlased liiguvad arukalt kokkuleppe suunas, kuidas lahendada mõningaid selles raportis välja toodud probleeme, näiteks laialdase diskussiooni kaudu suure hulga huvitatud poolte vahel, mis viis kõrgharidusstrateegia valmimiseni. Samas näeme, et praeguse poliitika keskmes peaks olema kindla ja laialt aktsepteeritud juhtimisraamistiku loomine, milles õppeasutused tunnetaksid oma panust süsteemi toimimisse ning saavutaksid selge arusaama oma vastutusest teiste õppeasutuste ja haridusvõimude ees, kvaliteedikontrolli korraldus tagaks kokkulepitud tasemel aruandekohustuse ning finantseerimismehhanismid oleksid kooskõlas kõrgharidussüsteemi eesmärkidega.

310. Mainime rida üldisi probleeme, mis selles raportis esile tõusevad: õppeasutuste väljapoole suunatud fookuse tugevdamine; suurem süsteemisisene integratsioon ja edasine koostöö õppeasutuste vahel sektorisiseselt ning sektorite vahel; poliitika kujundamiseks vajaliku infobaasi tugevdamine; riiklike ressursside jaotamise prioriteetide ümberhindamine; ning ministeeriumi juhtimisvõimekuse tugevdamine.

311. Kõige olulisem on õppeasutuste väljapoole suunatud fookuse tugevdamine. See tähendab tugevamaid hariduslikke sidemeid tööandjate, regioonide ja tööturuga; ülikoolide ja ettevõtluse seoste tugevdamist teaduse ja innovatsiooni vallas; väliste huvitatud osapoolte suuremat rolli süsteemis, õppeasutuste juhtimises ja kvaliteedikontrollis; väliste vahendite kasvavat osakaalu õppeasutuste eelarvetes; ning rahvusvahelistamise poliitika portfelli laiendamist, et soodustada avatust Euroopasse ja maailma. Selle eesmärgi järgimisel võib abiks olla õppeasutuste või sektorite rollide ja missioonide parem defineerimine selliselt, et igaüks annab süsteemi toimimisse oma erilise panuse.

312. Teine kiire vajadus on koostöö parandamine kolmanda taseme õppeasutuste vahel nii sektorisiseselt kui sektorite vahel. Seda tuleb julgustada nii ratsionaalsetel põhjustel (nagu kriitilise massi loomine, regionaalsed teenused) kui, loomulikult stabiilsuse ja ellujäämise huvides (mõnel juhul ebasoodsates regionaalsetes tingimustes). Suhtlemist peaks lihtsustama kõrghariduse osapoolte suhteliselt väike võrgustik, kuid samas on Eesti kõrgharidusel suhteliselt vähe võimalusi kasutada ära mastaabiefekti.

313. Parem teave on üks seda raportit läbivaid soovitusi. Kolmanda taseme hariduses on vaja palju paremat informeeritust oma tegevuse ja planeerimise tarbeks, kui hetkel haridusvõimudele õppeasutustele, personalile ja üliõpilastele on kättesaadav. See ei ole püüd suurendada bürokraatiat, vaid baas ühise teabeplatvormi rajamiseks üldise poliitikakujunduse vundamendina. Täiendavate andmete kättesaadavus süsteemi toimimise kohta toetab ka soovitatud õppeasutuste eneseregulatsioonivõime tugevdamist kvaliteedikontrolli vallas süsteemis, kus õppeasutuste ja õppekavade litsentseerimine vajab palju rangemaid nõudeid.

314. Vaja on ümber hinnata viis, kuidas jaotatakse kõrgharidusele mõeldud avalikke ressursse. On vaja, et kulude jagamise põhimõte riigi ja üliõpilase vahel muutuks õiglasemaks, pannes kõik üliõpilased panustama õppemaksudesse. Samuti sai meile selgeks, et süsteem peab pöörama enam tähelepanu võrdsuse küsimustele ning eraldama lisavahendeid süsteemis leiduva ebavõrdsuse likvideerimiseks. Eesti võiks kaaluda suurema ressursi suunamist

õppeasutuste teadus- ja innovatsioonipotentsiaali arendamiseks. Seda saab saavutada kooskõlas stabiilse, pikaajalise strateegiaga rahvusliku teadus- ja innovatsioonisüsteemi arendamiseks, mis hõlmaks kaugeleulatuva eelistamisülesande.

315. Veel üks prioriteet on Haridus- ja Teadusministeeriumi juhtimissuutlikkuse tõstmine sidusa süsteemi loomisel. Vastutuse võtmine poliitika suunamisel ja tulemuslikkuse hindamisel eeldab ka muutusi ministeeriumi kompetentsis ja organisatsioonis. Eriti on vaja tugevdada tema suutlikkust andmete kogumisel ja analüüsil, poliitikakujundamise pilootprojektides ja poliitikaanalüüsil. See eeldab võimet hinnata, kas kõrgharidus vastab ootustele ja formaalse informeerimis-, aruandlus- ja järelkontrolli protsesside parandamist. Loomulikult on oluline, et Eesti taolistele väikestele süsteemidele omaseid informaalseid võrgustikke kasutataks suhtlemiskanalina ja mitteametliku teineteisemõistmise, konsensuse ja kooskõla saavutamiseks osapoolte vahel. Samas pole mitteametlikud võrgustikud piisavad kiire laienemise korral süsteemi edasi suunama ja vajalikuks osutub mõningane protseduuride tsentraliseeritud formaliseerimine. See tähendab paremat poliitika koordineerimist erinevate ministeeriumide vahel, näiteks innovatsioonipoliitika puhul.

Viited

Amaral, A., G.A. Jones and B. Karseth (eds. 2002), Governing higher education: National perspectives on institutional governance. Dordrecht: Kluwer.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2006), Statistisches Taschenbuch 2005. Vienna: BMBWK. *http://www.bmbwk.gv.at/universitaeten/stats/stat_tb.xml*

Bureau of Labour Statistics (BLS) (2006), Quarterly census of employment and wages (available from *http://www.bls.gov/cew/ew03table1.pdf*)

Poliitikauuringute Keskus Praxis (2006).

Chapman, B. (1997), Some Financing Issues for Australian Higher Education Teaching, in Committee for the Review of Higher Education Policy and Financing, Learning for Life: A policy discussion paper, Department of Education, Training and Youth Affairs, Canberra. (*http://www.dest.gov.au/archive/highered/hereview/reports/cpapers.pdf*)

Chapman, B. and C. Ryan (2002), The access implications of income contingent charges for higher education; lessons from Australia, The Australian National University, Centre for Economic Policy Research, Discussion paper No. 463 (*http://econrsss.anu.edu.au/pdf/DP463.pdf*)

Cohen and Levinthal (1989), Innovation and learning: The two faces of R&D, The Economic Journal, 99, 396, 569-596.

Department of Education, Science and Training (2006), Administrative information for providers: student support, accessed at: *http://www.dest.gov.au/NR/rdonlyres/95FCFC22-138C-4EFE-8DB6-C5018E1B185D/10099/AIP.pdf*

Eesti Haridus- ja Teadusministeerium (2006), „Kolmanda taseme hariduse ülevaade. Riigi taustaraport", leitav aadressil *http://www.oecd.org/dataoecd/43/3/37751500.pdf*

Eesti Teadusfond (2006), ETF aastaaruanne 2005. Tallinn: Eesti Teadusfond.

File, J., T. Weko, A. Hauptman, B. Kristensen and S. Herlitschka (2006), OECD Thematic Review of Tertiary Education: Country Note for the Czech Republic, OECD, Paris.

GITR (2002), The Global Information Technology Report 2001-2002. Oxford and New York: Oxford University Press.

Horsley, M. and G. Woodburne (2005), Australian Academic Salaries Time Series Project: 1977-2002, The Australian Centre for Organisational, Vocational and Adult Learning, accessed at *http://www.dest.gov.au/NR/rdonlyres/83865993-481B-412F-97B1-FA9B8F18B6D6/4912/salaries_time.pdf*

Huisman, J. and F. Kaiser (eds. 2001), Fixed and fuzzy boundaries in higher education. A comparative study of (binary) structures in nine countries. The Hague: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.

Högselius, P. (2005), The Dynamics of Innovation in Eastern Europe: Lessons from Estonia. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Högselius, P. (2006), The Nordic Shaping of Innovation in Estonia: Case Studies from Mobile Communications and E-Government, Nordic and Baltic Journal of Information and Communication Technologies, forthcoming.

Kubler, J. and L. Roberts (2005), Association of Commonwealth Universities 2004-05 Academics Staff Salary Survey, Association of Commonwealth Universities *http://www.acu.ac.uk/policyandresearch/chemsurveys/1106913384.pdf*

Laasberg, Tiit, Ettekanne Kõrghariduse Hindamise Nõukogu istungil 23.11.2005 Sakus. Eestikeelne esitlusmaterjal.

MKM (2001), Teadmispõhine Eesti: Eesti teadus- ja arendusstrateegia 2002-2006. Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Must, O. (2006), Mittenormatiivse õpiedu asjaolud ja motivatsioon, uurimuse aruanne vastutavalt täitjalt Haridus- ja Teadusministeeriumile, Tartu.

National Centre for Education Statistics (NCES) (2005), Digest of Education Statistics: 2005 *http://nces.ed.gov/programs/digest/d05/tables/dt05_235.asp*

New Zealand Ministry of Education (2006), OECD Thematic Review of Tertiary Education, New Zealand Country Background Report, accessed at *http://www.oecd.org/dataoecd/20/46/36441052.pdf*

OECD (2001), Reviews of national policies for education. Estonia. Paris: OECD.

OECD (2004a), OECD Thematic review of tertiary education: Guidelines for country participation in the review. Paris: OECD (leitav aadressil *www.oecd.org/edu/tertiary/review*).

OECD (2004b), OECD Handbook for internationally comparative education statistics: Concepts, standards, definitions and classifications. Paris: OECD.

OECD (2004c), Career guidance and public policy: Bridging the gap. Paris: OECD.

OECD (2006a), Education at a Glance: OECD Indicators 2006. Paris: OECD (vt *www.oecd.org/edu/eag2006*).

OECD (2006b), OECD Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics. Paris: OECD.

OECD (2007), Thematic review of tertiary education. New Zealand riigiülevaade. Paris: OECD.

Šebková, H. (ed. 2006), Tertiary Education in the Czech Republic: Country Background Report for OECD Thematic Review of Tertiary Education, Centre for Higher Education Studies, Prague

Tallinna Tehnikaülikool (2006), Tallinna Tehnikaülikool 2005. Tallinn: TTÜ suhtekorraldusosakond.

Technopolis (2006), Evaluation of the Design and Implementation of Estonian RTDI Policy: Implications for policy planning, Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium/Technopolis.

Tertiary Education Commission (TEC) (2006), Student Component Fact Sheet – Funding Rates for 2007, accessed at *http://www.tec.govt.nz/downloads/a2z_publications/sc-factsheet-2007-funding-rates.pdf*

Lisa 1: OECD ülevaategrupp

Per Högselius

Stockholmi Kuningliku Tehnoloogiainstituudi teadur ja Rootsi Lundi Ülikooli õppiva majanduse innovatsiooni, teaduse ja kompetentsikeskus (CIRCLE) õppedirektor.

Jeroen Huisman (Raportöör)

Suurbritannia Bathi Ülikooli kõrghariduse juhtimise professor ja kõrghariduse juhtimise rahvusvahelise keskuse (ICHEM) direktor.

Maria José Lemaitre

Riikliku akrediteerimiskomisjoni peasekretär
Tšiili

Paulo Santiago (koordinaator)

Haridus- ja koolituspoliitika divisjoni vanemadministraator
Haridusdirektoraat, OECD

William Thorn

Haridus-, teadus- ja koolitusnõunik
Austraalia alaline delegatsioon OECD juures.

Lisa 2: Rahvuslik koordinaator, rahvuslik nõuandev komitee ja riigi taustaraporti autorid

Eesti rahvuslik koordinaator

Heli Aru, ministeeriumi nõunik, Haridus- ja teadusministeerium.

Rahvuslik Nõuandev Kogu

Jaan Kõrgesaar, Haridus- ja Teadusministeeriumi kõrghariduse osakonna juhataja, esimees;

Mart Laidmets, Eesti Rektorite Konverentsi tegevsekretär;

Tiina Kukkes, Rakenduskõrgkoolide Rektorite Konverentsi esindaja;

Marjaliisa Alop, Eesti Üliõpilaskondade Liidu esindaja;

Eve Tõnisson, Haridus- ja Teadusministeeriumi analüüsiosakond.

Riigi taustaraporti autorid

Raporti valmistas ette Haridus- ja Teadusministeerium, toimetaja: Haridus- ja Teadusministeeriumi nõunik Heli Aru.

Lisa 3: Ülevaatevisiidi kava

Esmaspäev, 25. september, Tartu

10.30 – 11.00	Eesti Haridus- ja Teadusministeerium Kõrghariduse osakond Ülikoolide sektor Rakenduskõrgkoolide sektor Planeerimisosakond
11.00 – 12.30	Eesti Haridus- ja Teadusministeerium Teadusosakond
12.30 – 14.00	Kõrghariduse Hindamise Nõukogu (KHN) KHNi juhataja Akrediteerimiskeskuse juhataja
14.00 – 15.00	Eesti Haridus- ja Teadusministeerium Järelevalveosakond Akadeemiliste Mobiilsustoetuste Keskus, ARCHIMEDES Sihtasutus
15.00 – 16.00	Haridus- ja Teadusministeerium (üldharidus), videokonverents Üldhariduse osakond Kutsehariduse osakond
16.30 – 19.30	Õppeasutuse külastamine (1.): Eesti Maaülikool Rektor ja juhtkond Akadeemilise personali esindajad Üliõpilaste esindajad
19.30 – 21.00	Õhtusöök Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajatega ning Tartus asuvate õppeasutuste esindajatega.

Teisipäev, 26. september, Tartu

08.30 – 09.30	Teaduskompetentsi Nõukogu, k.a selle sekretariaat (Sihtasutuses ARCHIMEDES)
10.00 – 13.00	Õppeasutuse külastamine (2.): Tartu Tervishoiu Kõrgkool (rakenduskõrgkool) Rektor ja juhtkond Akadeemilise personali esindajad Üliõpilaste esindajad
13.45 – 15.00	Kohalikud huvitatud osapooled ja Ülikooli juhid Tartu linna esindajad Tartu maavalitsuse esindajad Tartu Ülikooli esindajad (rektor, teadusprorektor, õppeprorektor)
15.00 – 18.00	Õppeasutuse külastamine (3.): Tartu Ülikool Rektor ja juhtkond Akadeemilise personali esindajad Üliõpilaste esindajad

Kolmapäev, 27. september, Tallinn

09.00 – 12.00	Õppeasutuse külastamine (4.): Akadeemia NORD (eraülikool) Juhtkond Akadeemilise personali esindajad Üliõpilaste esindajad
12.15 – 13.30	Pr Tiina Annus, Haridus- ja Teadusministeeriumi nõunik, endine Poliitika-uuringute Keskuse PRAXIS haridusprogrammi direktor
13.30 – 15.00	Rektorite Nõukogu
15.00 – 16.30	Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogu
16.30 – 17.30	Eesti Kutseõppe Edendamise Ühing
17.30 – 18.30	Eraülikoolide Rektorite Nõukogu

Neljapäev, 28. september, Narva, Mõdriku, Rakvere

10.00 – 13.00	Õppeasutuse külastamine (5.): Tartu Ülikooli Narva Kolledž Direktor ja juhtkond Akadeemilise personali esindajad Üliõpilaste esindajad
13.00 – 14.30	Narva linnapea
16.00 – 18.15	Õppeasutuse külastamine (6.): Lääne-Virumaa Kutsekõrgkool (kutseõppe-asutus) Direktor ja juhtkond Akadeemilise personali esindajad Üliõpilaste esindajad
18.30 – 19.30	Lääne-Viru maavanem

Reede, 29. september, Tallinn

09.00 – 12.00	Õppeasutuse külastamine (7.): Tallinna Tehnikaülikool Juhtkond Akadeemilise personali esindajad Üliõpilaste esindajad
12.30 – 14.00	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
14.00 – 17.00	Õppeasutuse külastamine (8.): Tallinna Tehnikakõrgkool (rakenduskõrgkool) Rektor ja juhtkond Akadeemilise personali esindajad Üliõpilaste esindajad
17.30 – 18.30	Eesti Infotehnoloogia Sihtasutus
18.30 – 19.30	Eesti Teadusfond

Pühapäev, 1. oktoober, Tallinn

Ülevaategrupi koosolekud

Esmaspäev, 2. oktoober, Tallinn

09.00 – 12.00	Õppeasutuse külastamine (9.): Tallinna Ülikool Rektor ja juhtkond Akadeemilise personali esindajad Üliõpilaste esindajad
12.00 – 13.30	UNIVERSITAS (akadeemilise personali esindajad) Eesti Kõrgkoolide, Teadus- ja Arendusasutuste Ametiliitude Ühendus
14.00 – 15.30	Prof Jüri Engelbrecht, Eesti Teaduste Akadeemia asepresident
16.00 – 17.30	Dr Olav Aarna, Riigikogu kultuurikomisjoni esimees
17.30 – 18.30	Riigikontrolli auditiosakonna juhataja
18.30 – 19.30	Haridus- ja teadusminister pr Mailis Reps
20.00 – 22.00	Õhtusöök Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajatega ning Tallinnas asuvate õppeasutuste esindajatega.

Teisipäev, 3. oktoober, Tallinn

08.30 – 09.30	Tööandjate liidud Eesti Kaubandus-Tööstuskoda Eesti Tööandjate Keskliit
09.30 – 10.30	Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium
10.30 – 11.30	Eesti Üliõpilaskondade Liit (EÜL)
11.30 – 13.00	Ülevaategrupi suuline ettekanne esialgsete järeldustega Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikele

Lisa 4: Kolmanda taseme hariduse võrdlevad näitajad

	Eesti	OECD keskmine[1]	Eesti positsioon[2]	Eesti %-na OECD keskmisest[3]
OSALUS				
Üliõpilaste osakaal, kõik kolmanda taseme programmid[4]				
2003				
Mehed + naised	64	57,9	-	111
Mehed	49	52,5	-	93
Naised	65	63,5	-	102
1999				
Mehed + naised	51	49,1	-	104
Mehed	42	45,6	-	92
Naised	60	52,7	-	11
Üliõpilaste jaotus programmitüüpide kaupa				
2003				
Kolmanda taseme 5A programmid	59	80,1	-	74
Kolmanda taseme 5B programmid	38	17,4	-	240
Kolmanda taseme 6 programmid	2	3,3	-	61
1998/1999				
Kolmanda taseme 5A programmid	81	77,7	-	104
Kolmanda taseme 5B programmid	17	20,2	-	84
Kolmanda taseme 6 programmid	2	3,2	-	63
Üliõpilaste sooline jaotus (2003)				
Naisi protsendina üliõpilastest kolmanda taseme programmides kokku	62	53,2	1/29	117
Naisi protsendina üliõpilastest kolmanda taseme 5A programmides	60	53,2	4/29	113
Naisi protsendina üliõpilastest kolmanda taseme 5B programmides	65	55,0	5/29	118
Naisi protsendina üliõpilastest kolmanda taseme 6 programmides	55	44,0	1/28	125
Koolipõlve oodatav kestus[5] (2003)				
ISCED 1 – 6	15,7	17,1	24/28	92
ISCED 5 and 6	3,3	2,8	9/28	118
Kolmanda taseme lõpetajaid õppevaldkondade kaupa[6] (2002/2003)				
Haridus	12	12,6	-	95
Humanitaarteadused ja kunstid	10	10,2	-	98
Ühiskonnateadused, äri ja õigusteadus	39	30,6	-	130
Loodusteadused	8	9,2	-	87
Insenerialad, tootmine ja ehitus	9	14,2	-	63
Põllumajandus	2	2,2	-	91
Tervishoid ja sotsiaalteenused	13	14,4	-	90
Teenindus	7	4,5	-	156
Teadmata või määratlemata	-	-	-	-

	Eesti	OECD keskmine	Eesti positsioon[2]	Eesti %-na OECD keskmisest
Töötuse määr ja haridustase [i] **(2003)** 25-59-aastaste töötuse määr 25-59 aasta vanuste elanike arvust				
Põhiharidus				
Kokku	12,6	-	-	-
Mehed	-	9,8	-	-
Naised	-	11,0	-	-
Keskharidus (ISCED 3A)				
Kokku		-	-	-
Mehed	-	7,1	-	-
Naised	-	10,6	-	-
Keskhariduse järgne mitte-kolmanda-taseme haridus				
Kokku	11,0	-	-	-
Mehed	-	5,9	-	-
Naised	-	6,9	-	-
Kolmanda taseme haridus tüüp B				
Kokku	-	-	-	-
Mehed	-	3,9	-	-
Naised	-	4,4	-	-
Kolmanda taseme haridus tüüp A ja kõrgemad teadusprogrammid				
Kokku	5,5	-	-	-
Mehed	-	3,6	-	-
Naised	-	4,1	-	-
Vastuvõtt kolmanda taseme haridusele[7] Allikas: Eurydice (2005) Piirang õppekohtade arvule enamikus avalik-õiguslikes ning toetust saavates erakõrgkoolides (2002/03)				
Piirangud riiklikul tasemel otsese valikukontrolliga		1/35	-	-
Valik õppeasutuste poolt (vastavalt vastuvõtuvõimele või riiklikele kriteeriumidele)	□	23/35	-	-
Vaba juurdepääs enamikus valdkondades		11/35	-	-
KULUTUSED				
Iga-aastased kulutused kõrgkoolidele üliõpilase kohta suhtes SKT-ga ühe elaniku kohta, avalik-õiguslikud ja erakõrgkoolid (2002)	24,9	42,6	26/26	58
Kulutused haridusasutustele ja hariduse administreerimisele %-na SKT-st, riiklikud allikad (2002)				
Kõik haridustasemed	5,2	5,3	-	98
Kolmanda taseme haridus	0,9	1,1	-	82
Hariduskulutused kolmandale tasemele protsendina kogu hariduskuludest (2002)	19,7	24,1	20/23	82
Kulutused kõrgkoolidele kulude sisu järgi (2002/2003)				
Kogu- ja tegevuskulude jaotus				
Tegevuskulud	95,7	88,4	3/26	109
Kapitalikulud	4,3	11,6	24/26	34
Tegevuskulud protsendina kogukuludest				
Palgad	47,5	66,1	27/27	72
Muud tegevuskulud	48,1	33,9	3/27	142

	Eesti	OECD keskmine	Eesti positsioon[2]	Eesti %-na OECD keskmisest
Registreerimis- ja õppemaksud (2002/03)8 Allikas: Eurydice (2005) Registreerimis- ja õppemaksud ning muud maksed täisajaga õppivatelt üliõpilastelt avalikus sektoris				
Ei õppemakse ega kohustuslikke tasusid		9/35	-	-
Ainult maksed üliõpilasorganisatsioonidele		3/35	-	-
Registreerimis- ja/või õppemaksud (ning võimalikud maksed üliõpilasorganisatsioonidele)	✓	23/35	-	-
ÕPPETÖÖ				
Üliõpilaste suhe õppepersonali kolmanda taseme hariduses (2002/2003) Põhineb täisaja ekvivalendil, avalik ja erasektor				
Tüüp B	-	14,4	-	-
Tüüp A ja kõrgemad teadusprogrammid	-	15,7	-	-
Kokku kolmanda taseme haridus	-	14,9	-	-
Välisüliõpilasi protsendina kolmanda taseme vastuvõtust (2002)	2	6,6	27/27	30
TEADUS JA ARENDUS				
Sisemaine brutokulu teadus- ja arendustegevusele protsendina SKT-st Allikas: Eurostat (2005)				
2003	0,82	2,24	21/24	37
1998	0,58	1,61	2,15	27
Kõrgharidusku lud teadus- ja arendustegevusele protsendina SKT-st Allikas: Eurostat (2005)				
2003	0,36	0,42	13/19	86
1998	0,19	0,37	-	51
Sisemaiste teadus- ja arendustegevuse kogukulutuste osakaal sektorite kaupa (2003)				
Kõrgharidus	47,3	18,7	1/18	253
(kõrgharidus 1998. aastal)	56,0	17,2	-	326
Ärettevõtted	33,9	67,3	17/18	50
Valitsus	15,8	10,9	8/18	145
mittetulunduslik erasektor	3,1	3,1	3/14	100
Teadlaste jaotumine (täisajaekvivalenti arvestades) (2003) Allikas: Eurostat (2005)				
Kõrgharidus	65,4	37,0	1/11	177
(kõrgharidus 1998. aastal)	68,6	40,0	-	172
Ärettevõtted	16,7	45,4	10/11	58
Valitsus	15,8	17,1	6/11	92
Teadlasi miljoni elaniku kohta, täisajaekvivalendis				
2002	1950	2683	-	73
1998	2142	2410	-	89

Märkmed tabelite juurde

Allikad:

Kõik andmed pärinevad UNESCO "Global Education Digest 2005" ja "Statistics on research and development", UNESCO statistikainstituut, http://www.uis.unesco.org, v.a juhtudel, kui tabelis on näidatud teisiti.

Märkused:

1. "OECD keskmine" on arvutatud kaalumata keskmisena kõigi OECD riikide andmetest, milliste kohta vastavad võrreldavad andmed on kättesaadavad UNESCO Global Education Digest 2005 ja UNESCO teadus- ja arendusstatistikast. Eesti näitajat pole arvestatud. Arvutused on tehtud OECD Sekretariaadis.

2. OECD liikmesriikide seas tähistab "riigi positsioon" nimetatud riigi asukohta OECD riikide järjestuses, kui riigid on paigutatud langevasse järjestusse vastava näitaja kõrgeimast väärtusest madalaimani. Eesti-taolise muude kui OECD riikide puhul tähendab Eesti positsioon sellise OECD riigi positsiooni, kelle andmed on Eesti omadele kõige lähedasemad.

3. "% OECD keskmisest" tähistab Eesti näitaja väärtust protsendina OECD näitajast. Näiteks esimene näitaja "Üliõpilaste osakaal, kõik kolmanda taseme programmid, 2002/2003, Mehed + naised" puhul tähendab protsendimäär "111", et Eesti näitaja väärtus on 111% OECD keskmisest.

4. Üliõpilaste osakaal, bruto, tähistab antud õppetasemel õppivate õpilaste koguarvu olenemata vanusest, väljendatud protsendina elanikkonnast teoreetilises vanusegrupis samal haridustasemel. Kolmanda taseme hariduse kohta kasutatakse elanikkonnana viit aastat hõlmavat vanusegruppi pärast keskkooli lõpetamist.

5. Koolipõlve oodatav kestus on aastate arv, mille kooli minev isik eeldatavasti veedab vastaval õppetasemel. Et kompenseerida usaldusväärsete vanusekohaste andmete puudumist kolmanda taseme hariduse osas, on kolmanda taseme üliõpilaste osakaal korrutatud viiega; saadud tulemust kasutatakse vanuse-spetsiifiliste õpilasosakaalude asendajana. Kõigil teistel ISCED tasemetel jagatakse vanuse järgi jaotamata õpilasosakaal kooliealise elanikkonna arvuga ja korrutatakse kõnealuse õppetasandi kestusega ning liidetakse alles seejärel vanusespetsiifiliste õpilasosakaalude summale.

6. See näitaja annab lõpetajate määra osakaaluna kõigist õppevaldkondadest. Kasutatud õppevaldkonnad järgivad täiendatud ISCED õppevaldkondade klassifikatsiooni.

7. Selle näitaja puhul tähistab tulp "OECD keskmine" Eurydice liikmesriikide/territooriumide arvu, milles kasutatakse piiranguid kõrgkoolidesse vastuvõtul – kõigist 35-st riigist/territooriumist, mille andmed on kättesaadavad. Näiteks tulbas "Piirangud riiklikul tasemel otsese valikukontrolliga" tähistab 1/35, et riiklikul tasemel otsese valikukontrolliga piirangut kasutatakse ühes riigis.

8. "Registreerimistasu" viitab kas registreerimise endaga seotud maksetele või iga üliõpilase sertifitseeritud hindamisele. "Õppemaksudena" käsitletakse üksiku kõrgkooli tehtavate hariduskulutuste katmist. Need hõlmavad ka erinevaid sertifitseerimistasusid. Sisseastumiseksamite eest tehtavaid makseid ei arvestata. Selle näitaja puhul tähistab tulp "OECD keskmine" Eurydice liikmesriikide/territooriumide arvu, milles kasutatakse registreerimis-

ja õppemakse, kõigist 35-st riigist/territooriumist, mille andmed on kättesaadavad. Näiteks reas "Ainult maksed üliõpilasorganisatsioonidele" tähendab 3/35, et maksed üliõpilasorganisatsioonidele on kasutusel kolmes riigis/territooriumil.

Riigispetsiifilised märkused:

i. Vanusevahemik on erinev; OECD keskmine põhineb 25–65-aastastel; näitajad sugude kaupa ei ole kättesaadavad; keskhariduse järgne mitte-kolmanda-taseme haridus on lülitatud keskhariduse alla; B-tüüpi kolmanda taseme haridus on lülitatud A-tüüpi kolmanda taseme hariduse ja kõrgemate teadusprogrammide alla.

RIIGI TAUSTARAPORT EESTI KOHTA

EELSÕNA

See raport on OECD-le kolmanda taseme hariduse temaatilise ülevaate ettevalmistamiseks. Dokument on koostatud lähtudes OECD juhtnööridest. Raportis väljendatud arvamused ei pruugi ühtida riigi ametliku seisukohaga.

Ettevalmistustööd suunas kõrgharidusosakonna juhataja Jaan Kõrgesaare juhitud ekspertgrupp. Ekspertgruppi kuulusid veel Mart Laidmets (Rektorite Nõukogu tegevsekretär), Tiina Kukkes (Rakenduskõrgkoolide Rektorite nõukogu esindaja), Marjaliisa Alop (Üliõpilaskondade Liidu esindaja) ja Eve Tõnisson (analüüsiosakonna analüütik). Rahvuslik koordinaator ja raporti toimetaja on Heli Aru.

Eriline tänu professor Jaak Aaviksoole, Tiina Annusele, Kristjan Hallerile, professor Mati Heidmetsale, Rein Kaarlile, Sirje Kivile, Liis Krautile, Tiia Lepassonile, Heddi Lutterusele, Siret Malleusele, Ilmar Prallale, Tiia Raudmale, Indrek Reimandile ja Taimo Saanile nende väärtuslike kommentaaride ja abi eest raporti koostamisel.

Raporti andmed on esitatud seisuga november, 2007.a.

KOKKUVÕTE

Esimese 15 iseseisvuse taastamise järgse aasta jooksul on Eesti kõrgharidussüsteemi iseloomustanud tugev deregulatsioon ja kiire laienemine. Ehkki kõiki ettevõetud reforme pole õnnestunud edukalt lõpule viia, on muutuste ulatus – riigipoolselt tugevasti kontrollitud süsteemist demokraatlike ja turu vajadustest lähtuvate otsustusmehhanismideni iseseisvates institutsioonides – tähelepanuväärne. Tuleb tunnistada, et nende reformiaastate jooksul toimusid muudatused sageli alt üles – institutsiooniline praktika ja regulatsioonid muutusid alles tagantjärele riiklikul tasemel seadusandluseks, mitte vastupidi. Ja ehkki haridusreformi planeerimisel on kodanikualgatuse osakaal olnud tugev, on rida kavu luhtunud või lõppenud tulemusteta kompromissiga.

Ajalooliselt on haridus, eelkõige kõrgharidus olnud Eestis kõrgelt hinnatud, sest see on toonud kaasa kõrgema elustandardi ja ühiskondliku positsiooni. Üliõpilaste ja kõrghariduse pakkujate arvu kiire kasv on süsteemi mainet mõnevõrra kõigutanud, kuid üldine suhtumine on jäänud küllalt soodsaks. Poliitilisest vaatevinklist on kõrgharidusele võrreldes üld- ja kutseharidusega pööratud vähem tähelepanu, kuid kättesaadavuse küsimused ja teemad – nt doktoriõpe, samuti teaduse- ja tehnoloogiavaldkonnad on valitsuse tähelepanu all. Täiendavat survet kõrghariduse, teadusuuringute ja innovatsiooni prioritiseerimiseks on põhjustanud EL-i tööturu avanemine. Järk-järgult on arusaamine teaduse ja innovatsiooni kasvavast rollist riigi tuleviku kujundamisel laienemas, ehkki kõrgharidussektori liidrite suureks pettumuseks ei väljendu see alati rahastamisotsustes.

Viimase 15 aastat olulisemaid arenguid kokku võttes tuleks märkida järgmist.

Olulisemad poliitilised arengud kolmes faasis

1989-1995 – Vabanemine Nõukogude süsteemist ja uue seadusandliku raamistiku loomine

- Demokraatlike printsiipide ja protsesside levik ülikoolides, marksismi-leninismi, Nõukogude Liidu Kommunistliku Partei ajaloo ja sõjalise õpetuse eemaldamine õppekavadest. Selle tulemusel struktureeriti 5-aastased õppekavad ümber 4–5-aastasteks spetsialisti kvalifikatsiooni andvaks õppekavaks. Paralleelselt viidi sisse 2-aastane magistri- ja 4-aastane doktoriõpe, mis pikendas nominaalselt 9-aastase teadushariduse (5 aastat diplomiõpet + 4 aastat kandidaadikraadini) 10–11 aastani (spetsialisti kvalifikatsioon 4–5 aastat, magister – 2, doktorantuur – 4 aastat). Ehkki esialgne eesmärk 90-ndate alguses oli kohene üleminek

anglo-ameerika mudelile, ei osutunud see edukaks tõsiste lahkhelide tõttu akadeemilistes ringkondades.

- Kõrghariduse, kvaliteedikontrolli ja akrediteerimise seadusandlik raamistik jäi vaidluse objektiks. Protsessi juhtimise nõrkuse tõttu riiklikul tasandil ja erinevate osapoolte huvide konfliktist ei langetatud kuni 1995. aastani mingeid kindlaid seadusandlikke otsuseid. 1995. aastal võttis Riigikogu Ülikooliseaduse vastu ja sellega tagati ülikoolidele laiaulatuslik autonoomia – vabad ja demokraatlikud rektori ja dekaanide valimised, õigus omada varasid ja ehitisi, sõlmida laenulepinguid, määrata töötajate palgataset, otsustada vastuvõetavate üliõpilaste koguhulga üle ja määrata pakutavate teenuste eest võetavat tasu. Ülikooliseadus oli aluseks valitsuse määrusele Kõrgharidusstandard (vastu võetud 1996), mis on koolituslubade ja akrediteerimise alusregulatsioon. Määrus kehtestas üliõpilastele töökoormusel põhineva ainepunktisüsteemi. Sarnaselt Skandinaavia riikidele vastab üks ainepunkt üliõpilase nädala jooksul tehtud 40 tunnile õppetööle.
- Turumajanduse võimalused, majanduslikud huvid ja soov pakkuda konservatiivsetele riiklikele institutsioonidele alternatiivi olid 1990-ndate alguses erakõrgkoolide tekke põhjusteks. Ehkki Erakooliseadus lõi nende tegevusele seadusandliku aluse alles 1998. aastal, oli see periood, mil olulisemad erakoolid oma tegevust alustasid ning mil nende maine oli kõige kõrgemal tasemel.
- Varem Teaduste Akadeemia alla kuulunud eraldiseisvate uurimisinstituutide integreerimine ülikoolidega ja akadeemia reformimine auväärse liikmeskonnaga seltsiks. Nende muudatuste ideoloogia ja põhimõtted lepiti kokku juba 90-ndate alguses, ehkki tegelik elluviimine jäi kümnendi teise poolde. Reformi ettevalmistamisel mängisid olulist rolli rahvusvahelised uurimishinnangud, andes tagasisidet uurimisgruppide tegeliku kvaliteeditaseme kohta ja analüüsides kavandatavaid süsteemi tõhususe ja kvaliteedi suurendamise meetmeid. Üks Eesti suuri eeliseid võrreldes teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega on olnud teadus- ja arendustegevuse riikliku rahastamise süsteemi loomine, mille puhul on algusest saadik tuginetud avatud konkurentsi põhimõtetele.

1996–1999 – Kõrgharidussektori laienemine

- Tänu liberaalsele uute õppekavade avamise poliitikale (avalik-õiguslikes ülikoolides ja sarnastes erainstitutsioonides) ning erainstitutsioonide lubamisele kasvas pakkumine järsult – keskmiselt oli vastuvõetute hulga kasv oli keskmiselt 18% akadeemilise aasta kohta. Absoluutarvudes keskendus kasv põhiliselt ülikoolidesse – vastu võetud üliõpilaste arv peaaegu kahekordistus, 5465-lt (1996/97) 10219-le (1999/00). Suhteliselt oli suurim kasv erakõrgkoolides (336%) ja riiklikes kutsekoolides (286%). Võib öelda, et neid laienemisotsuseid toetasid vaid harva süstemaatiliselt juhitud ja vajalikud investeeringud inimkapitali ja õppeasutuste füüsilisse infrastruktuuri.
- Laienemine ei toimunud mitte ainult erasektoris, vaid ka riiklikes õppeasutustes – andes valitud kutsekoolidele õiguse pakkuda kõrghariduslikke õppekavu aladel, kus rakenduskõrghariduse andmine oli seni piiratud või puudus üldse. Samal ajal alustas Tartu Ülikool süstemaatilist tööd regioonides, asutades kolledžeid teistes linnades, nt Pärnus (Lääne-Eesti) ja Narvas (Kirde-Eesti). Peagi järgisid teised avalik-õiguslikud ülikoolid tema eeskuju. Nii erakui avalik-õigusliku ülikoolisektori laienemine toimus suurel määral eraraha abil, kasutades laekuvaid õppemakse.
- Suurenenud vastuvõtt tõi kaasa vajaduse tugevama kvaliteedikontrolli järele ning lõpuks loodi 1996. aastal süsteemi administreerimiseks eraldi organisatsioon – Akrediteerimiskeskus.

Esialgu olid reeglid institutsioonidele mõnevõrra erinevad, tulenevalt nende juriidilisest staatusest. Suurim erinevus seisnes selles, et kui riiklikult rahastatavatel institutsioonidel (avalik-õiguslikud ülikoolid, riigile kuuluvad rakenduskõrgkoolid ja riigi kutsekoolid) oli õigus ilma akrediteerituseta väljastada riigi tunnustatud diplomeid (sest nende programmide tase oli mõningal määral "kontrollitud"), siis erainstitutsioonid pidid läbima akrediteerimisprotseduuri.. See muutus hiljem ja praegu peavad kõik kõrgkoolid, olenemata juriidilisest staatusest, läbima riikliku tunnustuse saamiseks välise hindamise (parandus aastast 2003).

- 1998. aastal võttis Riigikogu vastu Rakenduskõrgkooli seaduse, lõpetades seadusandliku baasi ettevalmistamise ja tunnustades kõrgharidussektori duaalset olemust.
- 1990-ndate jooksul peeti "Läänelt õppimist" teeks edule. Otsese Lääne kõrghariduse ja teadustöö kogemusega akadeemiline ja administratiivpersonal, samuti Läänest tagasitulnud olid edasiste reformide tugevaimad toetajad (Kalm, 2004). Rahvusvaheline koostöö oli eriti oluline ülikoolide juhtimise ja õppekavade reformimisel. Alates 1990-ndate algusest panustasid selliste välisriikide nagu Rootsi, Soome, Saksamaa, Taani, Prantsusmaa, Türgi, Jaapani, USA ja paljude teiste rahastatud arendusinitsiatiividesse mitmed välisteadlased. Oluline mõju on olnud Eesti osalemisel alates 1998. aastast EL-i programmides, nt Socrates ja Leonardo da Vinci.

2000–2004 – Uus reformilaine: kõrgharidusreformi kava 2002

- 90-ndate lõpuks kujunes erinevate osapoolte seas välja konsensus, et sektori areng ei ole täielikult kooskõlas laiema avalikkuse ootustega – sektor on kasvanud liiga kiiresti ja seda mitte aladel, mis on rahvamajanduse jaoks kõige hädavajalikumad (väga vähesed uued programmid olid seotud kõrget oskustaset nõudva tööstusega). Kogu süsteem oli liialt hägune ning jättis mulje, et kõrgkoolid konkureerivad liiga palju üliõpilaste pärast ja liiga vähe kvaliteedi nimel. Täiendav reformipõhjus oli valitsustevaheline initsiatiiv Euroopa kõrgharidusala loomiseks. Selle tulemusena kiitis Valitsus esimese kõrgharidusreformi kava heaks 2000. aastal ja ministeeriumi sammud järgnevatel aastatel oli põhiliselt juhitud sellest dokumendist.
- Järgides Bologna deklaratsiooni põhimõtteid kehtestati 2002/03 spetsialistikvalifikatsiooni saavutamiseks kaheastmeline süsteem. Ülikooliseadusse tehti muudatused, ja need olid seega kõigile ülikoolidele järgimiseks kohustuslikud. Muutuste ettevalmistamise käigus toimusid avalik-õiguslike ülikoolide õppeprorektorite regulaarsed kohtumised eesmärgiga leppida kokku uue õppekava struktuuri põhiprintsiipides. Uued õppekavad plaaniti luua selliselt, et see võimaldaks eriala vahetamist nii ülikooli sees kui institutsioonide vahel. Teised Bologna protsessiga seotud sammud olid akadeemilise õiendiga seotud õigusaktid (2003), üliõpilaste, noorte õppejõudude ja teadlaste vahetuse riikliku finantseerimise skeemide käivitamine (2003), määrus kvalifikatsioonide vastavusest erinevates kvalifikatsioonisüsteemides (2004) ja väliskvalifikatsioonide tunnustamise aluse legaliseerimine (2005).
- Oluline muutus rahastamispõhimõtetes toimus 2002, kui – selle asemel, et rahastada riiklikult üliõpilaste vastuvõttu eriala kohta (jaotades õppekohti) – võeti kasutusele üldisem lähenemine, leppides riiklikul tasandil kokku laiema valdkonna lõpetajate arvus. Selle muutusega likvideeriti institutsioonide lisastiimul uute erialade loomiseks.
- Nende aastate jooksul ei ole kõrghariduse võrdse kättesaadavuse küsimus olnud poliitiliselt väga oluline prioriteet, sest sektori erarahadel tuginev laienemine on võimaldanud erinevate gruppide vajadusi ja huve rahuldada. Tänu avatud juurdepääsu muljele pole olnud

tõsist avalikku huvi hinnata, kui hästi praegune süsteem võrdset kättesaadavust tegelikult toetab. 2002.–2003. aastal tehti samm vajadustel põhineva õppetoetuste süsteemi suunas, valmistades ette Õppetoetuste ja õppelaenude seadust, kuid ideest loobuti tõsiste poliitiliste lahkhelide tõttu parlamendis. Parimatele üliõpilastele tasuta õppekohtade pakkumist koos riiklikult garanteeritud õppelaenude süsteemiga peetakse senini sobivaimaks võrdsete õppimisvõimaluste loomise vahendiks.

- On selge, et süsteemi sedavõrd kiire laienemise puhul erineb õppetöö kvaliteet institutsioonide vahel, aga sageli ka õppeasutuse sees, märkimisväärselt. Erasektori reputatsiooni kahjustas veelgi prestiižika eraülikooli Concordia majanduslikult ebaotstarbekas juhtimine, mis viis pankrotini (kohtuotsus 2006, kuid tudengite ülevõtmine teise eraülikooli – Audentesse – toimus juba 2003), samuti mitmete väikeste erainstitutsioonide õppetöö madal kvaliteet. Neid kogemusi arvestades viidi Erakooliseadusse 2003. aastal sisse vajalikud muudatused finantsjuhtimise ja aktsiakapitali nõuete osas.
- 2004. aastal moodustati uus komisjon Eesti kõrgharidusstrateegia väljatöötamiseks aastateks 2006–2015, käsitledes finantseerimist ja kvaliteedijuhtimist Lissaboni strateegia ja riikliku teadus- ja arendusstrateegia valguses. Pärast töögrupi kaheaastast tööd kiideti strateegia Riigikogus 2006. aasta novembris heaks.

Olulisemad arengud arvudes

Üliõpilaste arv

- 15 aasta jooksul on üliõpilaste arv kasvanud 2,7 korda – 25 483-lt 1994/95 68 287-ni 2005/06. Kasv on toimunud tänu oma hariduse eest otseselt õppemaksu tasuvate üliõpilaste arvu kasvule, riiklikel õppekohtadel õppivate üliõpilaste arv on 1994–2005 kasvanud 1,4 korda. Kasv on keskendunud põhiliselt sellistele aladele nagu äri, õigusteadus, meedia, humanitaaralad ning kunstid.
- Sooline lõhe mees- ja naisüliõpilaste vahel kasvab – 1993. aastal moodustasid naisüliõpilased 51% üliõpilaskonnast, 2005. aastal on nende osakaal kasvanud 62%-ni.
- Üliõpilaste keskmine vanus on oluliselt kasvanud – 2005. aastal kuulus vanusegruppi "26 ja vanemad" 34,1% üliõpilasi, 1995. aastal oli see näitaja vaid 15,3%.
- Põhiline õppekeel on eesti keel, 10% kõigist üliõpilastest õpib vene keeles ja 1,5% inglise keeles.
- Kõrgharidus on koondunud kahte suuremasse linna – Tallinna ja Tartusse. 2005/06 õppeaastal õpib regioonides (väljaspool kahte suuremat linna) 10% üliõpilastest, omandades põhiliselt rakenduskõrgharidust.

Institutsioonid

- Kõrgharidust pakkuvate institutsioonide arvu kasv on samuti olnud tugev – 6 ülikoolilt 1990/91 29 institutsioonini (nende hulgas ülikoolid, rakenduskõrgkoolid ja kutsekoolid). Institutsioonide koguarv on vähenemas tänu reale liitumistele ja sulgemistele, aga ka restruktureerimisele avalikus sektoris. Suurim arv institutsioone tegutses 2001/02 ja 2002/03, kui neid oli 49.
- Veel üsna hiljuti mõisteti "kõrghariduse" all Eestis traditsioonilist akadeemilist haridust. Kiire laienemine ja mitmed uute erialade loomise kaasa toonud struktuurireformid on

kõrghariduse tähendust ühiskonnas mõnevõrra muutnud. Eestis tähistab termin "rakenduskõrgharidus" lühemaid, otseselt tööturule orienteeritud õppekavu, mida rahvusvaheliselt teatakse *Fachhochschulen*'i tüüpi kõrgkoolide õppekavadena, ehkki „akadeemilises ülikoolis" õpetatavad erialad nagu juristid, insenerid ja meditsiinitöötajad on samuti suunatud tööturule. 2005/06 õppeaastal õppis rakenduskõrghariduse suunal 34% üliõpilastest.

Vastuvõtt

- Kõrgkooli vastuvõtu üldtingimus on keskharidus, institutsioonidel on õigus kehtestada spetsiifilisi lisanõudeid. Vastuvõttu korraldavad otseselt koolid ise.
- Kõigist 2005/06 esimeses tsüklis vastu võetud üliõpilastest olid 49% keskkoolilõpetajad (2004/05) ja 4,6% kutsekoolide lõpetajad.
- Riiklikes institutsioonides rakenduskõrghariduse omandanuid võetakse heal meelel vastu avalik-õiguslike ülikoolide magistriprogrammidesse. 7% kõigist avalik-õiguslike ülikoolide teise tsüklisse vastuvõetutest 2005/06 olid rakenduskõrgharidusliku taustaga.

Rahastamine

- Kõrghariduse finantseerimine avaliku sektori poolt protsendina SKT-st on 1995. aastast püsinud samal tasemel, kusjuures suhteliste näitajate osas on nähtav kerge langev trend. 2004 oli vastav näitaja 1,1%. Erasektori arvele jääb umbes 1/3 kõrghariduskuludest. Kulutused üliõpilase kohta olid 28% SKT-st, ehk 29 138 krooni (näitaja on antud ilma erasektori osata).
- Kõrghariduse riiklik finantseerimine on viimastel aastatel arvestatud selliselt, et vähemalt 50% keskkoolilõpetajatest oleks tagatud tasuta õppekoht. Eraldused institutsioonidele tehakse üldiste toetustena. Infrastruktuuriinvesteeringuid otsustatakse eraldi, lähtudes valitsuse prioriteetidest ja läbirääkimistest.
- Alates 2002/03 õppeaastast on riiklik rahastamine eelistanud valdkondi nagu teadus ja tehnoloogia, teenused ja tervis/heaolu, tasakaalustamaks ühiskonnateaduste, kunstide ja humanitaaralade kasvu (nendes valdkondades õppijad maksavad enamasti oma õpingute eest ise). 2005/06 õppeaastal moodustasid teaduse- ja tehnoloogiavaldkonna esimese tsükli riiklikud eraldised 40%. Siiski on tunne, et üliõpilaste nõudlus määrab institutsioonide poolse pakkumise.
- 19-st era-kõrgharidusinstitutsioonist (ülikoolid, rakenduskõrgkoolid, kutsekoolid) oli kuuel 2005/06 aastal riikliku koolitustellimuse lepingud Haridus- ja Teadusministeeriumiga.

Uurimis- ja arendustegevus

- Eestile on iseloomulik küllalt madal uurimis- ja arendusalaste investeeringute tase – 2004. aastal eraldati selleks otstarbeks vaid 0,91% SKT-st. 38% kõigist kulutustest moodustasid ettevõtete tehtud investeeringud, ent viimastel aastatel on see osakaal kiiresti kasvanud. Absoluutarvudes on maht aastatel 1999–2004 kasvanud 3,5 korda.
- Riiklikust teaduse rahastamisest põhilised kasusaajad on avalik-õiguslikud ülikoolid. Järkjärgult on nad suurendanud uurimis- ja arendustegevuses rahvusvahelisest ja kohalikust ettevõtlusest pärineva välisfinantseerimise osa. Suurima, Tartu Ülikooli eelarvest moodustasid

uurimistulud 2005. aastal ligikaudu 40%, k.a 20% rahvusvahelistest projektidest ja abirahadest. Suuruselt teise teadusülikooli, Tallinna Tehnikaülikooli, uurimis- ja arenduseelarvest 24% tuleb erasektoriga sõlmitud lepingutest ning 16% rahvusvahelistest projektidest.

Kvaliteedikontroll

- 2005/06 õppeaastal õppis 16% üliõpilastest erialadel, mis ei olnud läbinud akrediteerimisprotseduuri.
- Esimene akrediteerimistsükkel (1996–202) näitas, et vaid 15 (3%) 500-st hinnatud õppekavast said negatiivse akrediteerimishinnangu, 100 õppekava (20%) akrediteeriti tingimuslikult. Kõigile teistele õppekavadele anti täielik 7-aastane akrediteeritus.

Tööturg

- Kõrgharidus on suure majanduslike ümberkorralduste perioodil andnud inimestele teatud turvatunde. Töötuse määr kolmanda taseme haridusega inimeste seas on olnud pidevalt madalaim võrreldes teiste haridustasemetega. 2005. aastal oli töötuse määr kõrgharidusega inimeste hulgas 3,8%.
- Kõrgkooli lõpetanud noorte sisenemine tööturule on olnud suhteliselt lihtne. Üldjuhul ei ole tugevat seost lõpetatud eriala ja töövaldkonna vahel, kahe selge erandiga – 54% õpetaja eriala lõpetanuist asub tööle õpitud erialal ning meditsiinipersonali ja sotsiaalteenuste valdkonnas on seos isegi tugevam – 57%.
- Vanusegruppi 25-64 kuuluvate täiskasvanute osalus elukestvas õppes on pigem madal, 2005. aastal oli vastav näitaja 5,9%.

Regionaalne mõõde

- Väljaspool Tallinna ja Tartut pakub kõrgharidust rida allüksusi ning 5 iseseisvat institutsiooni. Nende seas on mõned, mis on loonud jätkusuutlikuks arenguks tugeva aluse, kuid enamikul puudub kriitiline mass ning lähiaastatel tuleb neil liituda või lõpetada tegevus praegusel kujul tulenevalt üliõpilaste arvu kahanemisest.
- Oluline areng on olnud regionaalsete e-õppe keskuste avamine. 2005. aastal tegutses 10 õppekeskust avalik-õiguslike ülikoolide regionaalsetes kolledžites või avalikes raamatukogudes. Võrgustik katab kogu riigi küllalt esinduslikult.

Rahvusvahelistumine

- Ajude väljavool on Eestis tõsine probleem, kuivõrd väga vähesed teadusasutused võivad pakkuda rahvusvaheliselt konkurentsivõimelist töökeskkonda. Tulenevalt aastatepikkusest piiratud rahastamisest on võrdväärset rahvusvahelist koostööd võimaldavad infrastruktuuriinvesteeringud olnud võimalikud vaid üksikutel juhtudel. Seetõttu võib paljude institutsioonide või allüksuste akadeemilist kultuuri kirjeldada kui sissepoole vaatavat. Tihti võib täheldada survet killustumiseks ning vastupanu rahvusvahelisele mõõtmele "kodus".
- Välistudengite osakaal on küllalt madal – 2004/05 õppeaastal oli see vaid 1,3% üliõpilaste koguarvust. Suurim osa neist pärineb Soomest. Nii era- kui avalik-õiguslikud ülikoolid on teinud algatusi rohkemate Kagu-Aasia üliõpilaste ligitõmbamiseks.

- Osalemine EL-i programmis Erasmus on kiiresti kasvanud, 1999/00 ja 2004/05 vahel ligi kaks korda tudengite liikumise osas välja ning neli korda Eestisse tulevate tudengite osas. Ka akadeemilise personali vahetuse osas on arvud kiiresti kasvanud.

Jätkuvad diskussioonid

Paljude haridusteemade suhtes on käimas vaidlused. Olulisemate viimastel aastatel tõstetud teemade hulgas on olnud

- diskussioon kõrghariduse rollist ühiskonnas – kas see peab olema erialane ettevalmistus või sisaldab laiemaid eluks vajalikke väärtusi;
- diskussioon eesti keeles õpetatavate programmide ulatuse üle, kontekstiks eesti keele kui teaduskeele positsiooni säilitamine ja arendamine;
- diskussioon osalise õppemaksu kehtestamisest kõigile üliõpilastele;
- arutelu sotsiaalsetest hüvedest tudengitele: abirahade eraldamise tingimused, töö ja õppe ühendamine;
- Arutelu nn Bologna-ühilduva kaheastmelise õppe sisseviimisest ja uue bakalaureuse-kvalifikatsiooni väärtusest tööturul;
- Vastuolud paljudes küsimustes Tallinna ja Tartu ülikoolide vahel. Debatt muutus intensiivsemaks tulenevalt Riigikogu otsusest Tallinna Pedagoogiline Ülikool 2005. aastal Tallinna Ülikooliks ümber nimetada;
- Tudengite võimaluse piiramine vahetada valitud eriala, õppides riigi finantseeritud õppekohal (seaduseparandus aastast 2003).

Edasised poliitilised arengud

8. novembril 2006 kiitis Eesti Vabariigi Riigikogu heaks uue kõrgharidusstrateegia dokumendi aastateks 2006–2015. Strateegia kohaselt seisab lähiaastatel valdkonna ees kolm põhilist ülesannet –

- valmistuda üliõpilaste arvu vähenemiseks. Langevast demograafilisest trendist tulenevalt väheneb kõrgharidust omandama asuvate potentsiaalsete üliõpilaste arv 2004–2016 peaaegu 60%. Tagajärjena on sellel vähenemisel tööturule väga negatiivne mõju.
- Eksisteerib selge vajadus tugevdada kõrgkoolide rahvusvahelist mõõdet, k.a rahvusvahelise akadeemilise personali palkamise ja välistudengite ligitõmbamise kaudu.
- Sektori jätkusuutlikkuse saavutamiseks globaliseeruvas maailmas on eluliselt oluline rahastamise suurendamine nii infrastruktuuriinvesteeringuteks kui akadeemilise personali palkade konkurentsivõimelisuse suurendamiseks.

Uues strateegiadokumendis sisalduvate meetmete seas on

- kõrgharidusinstitutsioonide profiili selgemaks muutmine, tuues valitsuse tasandile õppevaldkondi ja kvalifikatsioonitasemeid puudutavad otsused. Strateegiadokumendist lähtuvalt peavad kõik institutsioonid läbima protseduurid oma litsentsi kinnitamiseks vastavalt profiilile.
- Keskendumine kvaliteediküsimustele, kehtestades akadeemiliste kraadide ja positsioonide nõuetele rohkem kvaliteedikesksed kriteeriumid. Muutused toimuvad vastavalt ülikoolide kvaliteedilepingule, mis on akadeemiliste ringkondade aktsepteeritud kriteeriumide komp-

leks. Kõrghariduslike õppekavade pakkumise õigus jääb ainult kõrgkoolidele, teistel institutsioonidel (nt kutsekoolidel) seda pole.

- Valitsuse otsuse tulemusena kõrgkoolide profiilide kohta muudetakse riiklikku diplomite tunnustamise süsteemi. Hetkel on diplomite tunnustamine seotud akrediteerimistulemustega, kuid see süsteem on äärmiselt keerukas ja selle jäikus takistab uute erialade loomist ja rahvusvahelist koostööd.
- Nn Bologna tegevuskavaga on seotud rida toiminguid, k.a õpieesmärkide ja ühiskraadide sisseviimine, liikuvusskeemide toetamine, elukestev õpe ja varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamine (VÕTA). Kõigi küsimuste keerukusega toimetulemiseks on rahvusvahelistumise teema kohta koostatud eraldi strateegiadokument. Akadeemilise liikuvuse edendamiseks seatakse konkreetsed sihtarvud, mis peaksid kaasa aitama liikuvuse suurendamisele.
- Protsessi juhtimiseks luuakse uus skeem, mille eesmärk on üleminek 3-aastastele lepingutele. Kõrgkoolide tulemuslikkuse hindamiseks lepitakse kokku spetsiaalsetes kriteeriumides. Jätkatakse riiklikku rahastamist 50% keskkoolilõpetajate ja 10% kutsekoolide lõpetajate arvuga arvestades.
- Rohkem tähelepanu tuleb pöörata ja vahendeid eraldada põhikooli taseme kutsenõustamissüsteemile ja huviharidusele, et teavitada noori paremini erinevate kutsealade väljavaadetest. Eestis on see olnud traditsiooniliselt halvasti koordineeritud küsimused, mistõttu keskkoolilõpetajad kipuvad jätkama õpinguid kõrgharidustasemel n-ö "pehmematel aladel", mitte teaduses ja tehnoloogiaga seotud aladel.

1. PEATÜKK KOLMANDA TASEME HARIDUSE RAHVUSLIK KONTEKST

1.1. Majanduslik, sotsiaalne ja kultuuriline taust

1. Eesti rahvaarv on 1,35 miljonit (2004), riigi pindala on 45 227 km² rahvastiku tihedusega 30 inimest ruutkilomeetril. Eesti on roheline maa, metsad katavad riigi pinnast 50,5% (22 846 ruutkilomeetrit. Suurimad rahvusgrupid on eestlased (68%), venelased (26%), ukrainlased (2%), valgevenelased (1%) ja soomlased (1%). Riik jaguneb 15 maakonnaks. Linnaelanike osakaal oli 2004. aastal 69,3%.

2. Eestis kehtib südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus, riigikirikut ei ole. Siiski on juba reformatsioonist 16. sajandil mänginud Eestis juhtivat rolli luterlik kirik. Teised suuremad aktiivsed konfessioonid on: vene õigeusu kirik, kreeka-katoliku kirik, baptistid, metodistid ja rooma-katoliku kirik.

3. Eesti taastas oma sõltumatuse Nõukogude Liidust 1991. aasta augustis. Eestist sai NATO liige 29. märtsil 2004 ja Euroopa Liidu liikmesriik 1. mail 2004. Avalikkuse toetus Euroopa Liidule on pärast laienemist kasvanud ja püsis 2005. aastal 70% lähedal. Nõukogude aja pärandi tõttu on Eesti suhted oma suurima naabri Venemaaga püsinud pingelistena.

4. Eesti riigikeel on eesti keel, mis kuulub soome-ugri keelte hulka ja on lähedases suguluses soome keelega. Soome, inglise, vene ja saksa keelt kõneldakse samuti laialdaselt. Suurim keelevähemus on vene keel, mille kõnelejad moodustavad rahvastikust ligikaudu 30%. Venekeelset haridust antakse nii riiklikes kui erakoolides kõigil tasemetel: koolieelsetes asutustes, põhi- ja keskkoolides, samuti kutsekoolides ja kõrgkoolides. Ligikaudu 24% kõigist Eesti koolilastest käib venekeelsetes põhi- ja keskkoolides. 10% üliõpilastest õpib vene keeles. Alates 1990-ndate keskelt on valitsus järk-järgult loonud poliitilise raamistiku keeleõppe parandamiseks kõigis olulistes rahvastikugruppides.

5. Parlamenti nimetatakse Riigikoguks ja see valitakse proportsionaalse esinduse alusel. Riigikogul on 101 liiget, kes valitakse neljaks aastaks. Koalitsioonivalitsus on ametis alates 2005. aasta aprillist ja seda juhib peaminister Andrus Ansip (Reformierakond), koalitsiooni kuuluvad veel Keskerakond ja Rahvaliit. Osalusprotsent parlamendivalimistel on järk-järgult

langenud, olles 2003. aasta valimistel 58%. Koalitsioonivalitsuste keskmine iga on 1990-ndate algusest saadik olnud ligikaudu 2 aastat.

6. Eesti on lühikese aja jooksul jõudnud arenenud riikidele järele info- ja sidetehnoloogia infrastruktuuri osas ning info- ja sidetehnoloogia levikus ühiskonnas. Info- ja sidetehnoloogiat soodustav suhtumine, uuendusmeelne mõtlemine ja progressiivne ettevõtjaskond on loonud Eestis tugeva tehnoloogilise infrastruktuuri. Uuringud näitavad, et 54% 6–74-aastastest eestlastest kasutab Internetti, mis tähendab, et Interneti kasutajate arv on 648 000. Eestis on üle 700 avaliku internetipunkti, 51 punkti 100 000 elaniku kohta, mis on üks suurimaid suhtarve Euroopas. Kõigis Eesti koolides on internetiühendus. 72% Eesti internetikasutajatest teeb oma igapäevaseid pangatoiminguid Interneti teel. Internetipangandus on muutunud inimeste jaoks vahendiks, mille kaudu tehakse makseid, tasutakse teenuste eest, makstakse makse, suheldakse Maksuametiga jne. Interneti kasutamise kõrge tase on suurel määral seotud Interneti varase kasutuselevõtuga teadusasutustes ja kõrgharidussektoris, samuti hästi arenenud sidevõrkude olemasoluga.

1.2. Üldine makroökonoomiline areng

7. SKT 9,8% kasv 2005. aastal paigutab Eesti regiooni kõige kiiremini kasvavate majanduste hulka. Alates 1995. aastast on majandus kasvanud keskmiselt 6% aastas. Keskmine majanduskasv EL25 riikides samal perioodil oli 2,3%. Eesti SKT inimese kohta, võttes arvesse ostujõu pariteeti, on kasvanud ühelt kolmandikult pooleni EL-i keskmisest. Kui praegune areng jätkub, jõuame 2010. aastaks 62–63%-ni EL-i keskmisest. Kiireim majanduskasv toimub tootva tööstuse, ehituse, hotellide ja restoranide ning finantsvahenduse alal.

8. Järgnevad valitsused on pidanud kinni Eesti majandusedu põhimõtetest: tasakaalustatud riigieelarve, stabiilne, konverteeritav ja euroga seotud valuuta (üks euro võrdub 15,6466 Eesti krooniga, enne 1. jaanuari 1999 oli kroon seotud Saksa margaga), liberaalne äri- ja investeerimisalane seadusandlus. Eesti rahasüsteem põhineb valuutakomitee süsteemil.

9. Eesti kauaaegne madalate, ühtlaste maksumääradega maksusüsteem, eelkõige aga 23%-line tulumaks tagavad lihtsa maksusüsteemi. Et julgustada ettevõtteid oma äri laiendama, on kõik reinvesteeritud kasumid ettevõtte tulumaksust vabastatud. See-eest maksustatakse jaotatud kasumit, näiteks dividendidena välja makstud kasumit 23%-ga. Käibemaksu määr on 18%. Tööandjad maksavad sotsiaal- ja tervisekindlustusmaksu, mis on 33% brutopalgast.

10. Ligikaudu 80% Eesti kaubavahetusest toimus 2004. aastal EL-i liikmesriikidega. Eesti peamised kaubanduspartnerid on Soome, Rootsi ja Saksamaa. Eesti peamised ekspordiartiklid on masinad ja seadmed, puit ja puidutooted, tekstiil, põllumajandus- ja toidukaubad. Eesti peamised impordiartiklid on masinad ja seadmed, transpordivahendid, metallid ja põllumajandus- ning toidukaubad.

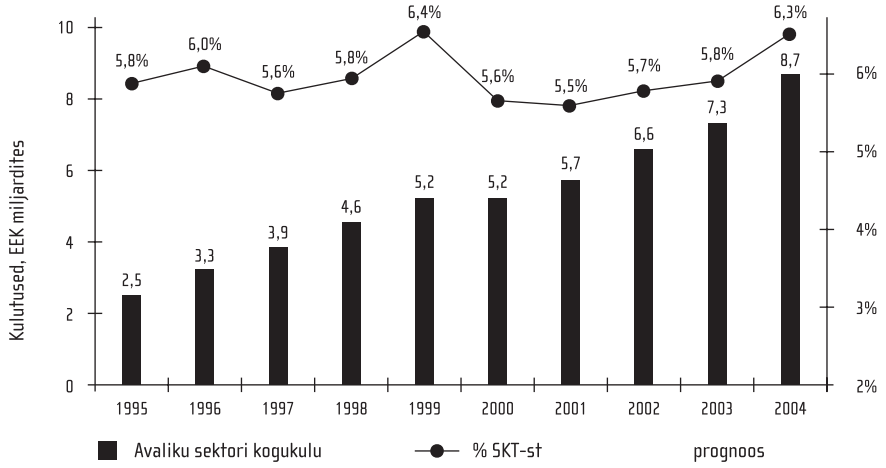
11. 2005. aastal moodustas eelarve ülejääk umbkaudu 1,8% SKT-st. Valitsussektori kulutused moodustasid 2005. aastal SKT-st 37,4%. Tarbijahinnaindeks oli 2005. aastal 4,1 (2004 oli see 3,1).

12. Tarbijate ostujõud on aastate jooksul kasvanud tulenevalt keskmise palga ja pensionide kasvust. See omakorda on ergutanud eratarbimise kasvu, mõjutades samal ajal negatiivselt kaubandusbilanssi impordi kasvu läbi. Väliskaubanduse osakaal majanduskasvus on rea aastate jooksul olnud negatiivne. Jooksevkonto defitsiit on 10% SKT-st (12,7% 2004. aastal).

13. Suurimaid probleeme, mille kiire majanduskasv on kaasa toonud, on tarbimiskrediidi mahu kiire kasv, eelkõige kinnisvaralaenude osas. Leibkondade võlgnevus, mis 2006. aasta märtsi lõpus moodustas 57% reaalsissetulekutest, on viimase aasta jooksul kasvanud 15%. Võlgnevuse tase on jätkuvalt madal võrreldes Euroopa arenenumate majandustega (2005. aasta lõpul oli võlgnevuse suhe reaalsissetulekutesse Taanis 225%, Suurbritannias 150%, Rootsis 130% ja Soomes 89,5%). Võlgnevuse kasvutempo osas on Eesti aga Euroopa riikide esireas. Eluasemelaenude maht on viimase aasta jooksul kasvanud 65%, kasvatades pikaajalise laenukohustusega leibkondade arvu 17,5%-ni. Olulist rolli eluasemelaenude turu aktiivsuses on mänginud madalad intressimäärad.

14. Avaliku sektori eelarvelised kulutused haridusele on olnud pideva tähelepanu all enamikus koalitsioonilepingutes, mis on aluseks koalitsioonivalitsuste tegevusele ja eelarvelistele eraldistele. Rahastamine on absoluutarvudes kasvanud. Suhtarvuna SKT-st on rahastamine viimase 5 aasta jooksul kasvanud 5,6%-lt 5,8%-ni 2003. aastal ja prognoos 2004. aastaks on 6,3%. Kõrghariduskulude osa SKT-st avaliku sektori 2005. aasta eelarvetes oli 0,9%, erakulude osakaal 0.47%. (võrdluseks, OECD riikide kogukulutused keskmiselt olid 2003. aastal 1,5%).

Joonis 1.1. Avaliku sektori kulutused haridusele miljardites Eesti kroonides ja %-na SKT-st



Allikas: EV Haridus- ja Teadusministeerium, 2005

1.3. Laiemad rahvastikutrendid

15. Eesti rahvaarv on 1990-ndate algusest saadik pidevalt langenud. Kui esialgu oli peapõhjus migratsioon, siis mõne viimase aasta jooksul on hakanud muutuma rahvastiku vanuseline struktuur. Iseseisvuse taastamist võib lugeda rahvastiku vananemisprotsessi alguspunktiks 65-aastaste ja vanemate inimeste arvu pideva kasvu tõttu. Pärast "laulva revolutsiooni" aastaid on sündivuse määr langenud allapoole rahvastiku taastootmise piiri (2005. aastal 17 316 surma ja 14 350 sündi), kusjuures keskmine laste arv peres on 1,5. Laste arvu vähenemine ja eeldatava eluea kasv on vanemate inimeste hulka rahvastikus vältimatult suurendanud. Kui 1990. aastal oli üle 65 aasta vanuste osakaal 11,5%, siis täna on neid 16,2% ja 2050. aastaks kasvab see näitaja 27%-ni.

Tabel 1.1. Rahvaarv 1. jaanuarist 1989 kuni 2006. aastani (tuh)

Aasta	Rahvaarv aasta alguses
1989	1565,7
1991	1570,5
1999	1379,2
2000	1372,1
2001	1366,9
2002	1361,2
2003	1356,0
2004	1351,0
2005	1347,5
2006*	1344,0

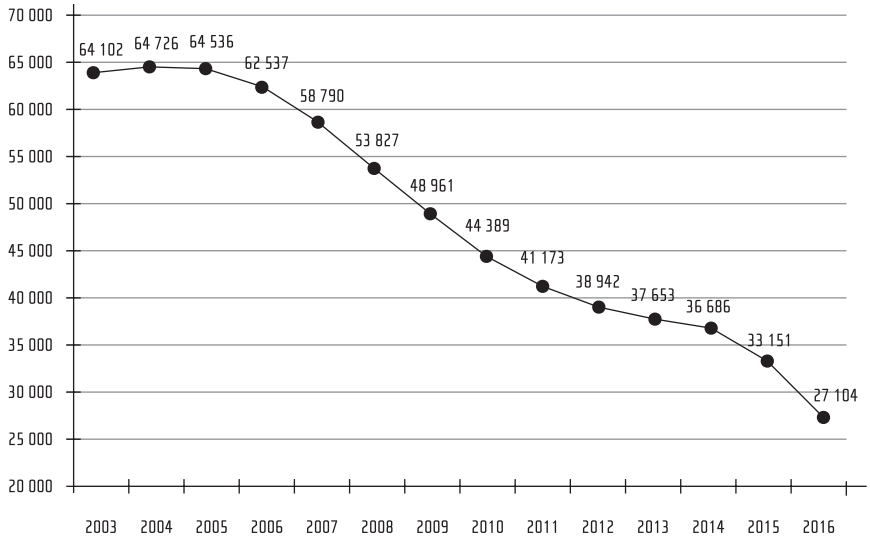
*Prognoos

Allikas: Statistikaamet

16. Vastavalt viimastele prognoosidele (Euroopa Komisjonilt ja EV Rahandusministeeriumilt) väheneb Eesti rahvastik järgneva 50 aasta jooksul ligikaudu 17–18%. Prognoos eeldab, et sündivuse määr võrreldes praegusega kasvab, kuid mitte piisavalt, et tagada 2,1 last naise kohta, mis oleks populatsiooni säilitamiseks vajalik.

17. Madala sündivuse määra ja oodatava keskmise eluea kasvu tulemusena halveneb töötavate inimeste ja pensionäride suhtarv (pensionisüsteemi sõltuvusmäär). 1992. aastal oli Eestis kahe töötava inimese kohta üks pensionär. Tänaseks on sõltuvusmäär langenud 1,8-ni. Vastavalt prognoosidele on 2050. aastal iga pensionäri kohta ainult 1,27 töötavat inimest. Need arengud panevad suure surve alla sotsiaalkindlustussüsteemi, mistõttu on vajalik võtta kasutusele meetmed pensioni- ja tervisekindlustussüsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks.

Joonis 1.2. 16–18-aastaste arv, 2003–2016



Allikas: Poliitikauuringute keskus Praxis, 2005

1.4. Tööturu põhilised suundumused

18. Tööturu muutused on laias laastus olnud paralleelsed muutustega iseseisvuse taastamisest alates. Tööhõive langes 1989–1997 ligi 200 000 võrra, kusjuures suurim langus toimus 1993. aastal. Praktiliselt kõik majandusharud tegid läbi languse, suurim langus absoluutarvudes toimus põllumajanduses, kus 1997. aasta tööhõive 53 00 oli vaid kolmandik 1989. aasta vastavast näitajast. Tööstuses langes tööhõive 215 00-lt umbes 144 000-le. Teised suure suhtelise langusega sektorid olid mäendus ja kalandus. Mõned sektorid näitasid ka kasvu, ent absoluutnumbrites küllalt väikest. Need olid sektorid, kus turumajandus nõudis suuremat aktiivsust, nagu kaubandus ja finantssektor.

19. 2004. aastaks oli tööhõive määr tõusnud 64,4%-ni, st. et vanusegrupis 15–64 oli tööga hõivatud 586 300 inimest. See on viimase 5 aasta jooksul olnud väga oluline protsess. Töötuse trend on samuti olnud soodne – 2005. aastal langes töötuse määr 7,9%-ni, saavutades viimase seitsme aasta madalaima taseme. Eesti on juba saavutanud kaks "Lissaboni eesmärki" tööturu osas – 2004. aastal oli tööhõive määr naiste seas 60% ja vanemate inimeste seas 52,4%.

20. Tõsine probleem on struktuurne tööpuudus. Pikaajalised töötud moodustavad töötute koguhulgast 53% (4,2% töövõimelisest elanikkonnast) (Sotsiaalministeerium, 2006). 2005. aastal oli 56% töötutest mitte-eestlased, kellel oli raskusi töö leidmisega tulenevalt eesti keele oskuse madalast tasemest. Töötus on meeste hulgas pisut kõrgem kui naiste hulgas (2005. aastal 8,8% 7,1% vastu). Töötute keskmine haridustase on märgatavalt madalam kui töötajatel. Töötuse määr kolmanda taseme haridusega inimeste hulgas on oluliselt madalam – 25–64 aasta vanuste seas oli töötute osakaal 3,8%, kusjuures EL25 riikide vastav näitaja on 4,2% (2002. aasta andmed). Vanusegrupp, kus kõrgharidusega inimestel oli enim probleeme, on 45-54, selle grupi töötuse määr kõikus 1997–2004 5% ja 8,5% vahel (Statistikaamet, 2006). Märkimisväärne töötuse määra langus toimus 15–24-aastaste seas – 21%-lt 15,9%-ni 2005. aastal võrreldes eelmise aastaga, kuid see näitaja on ikkagi liiga suur.

21. Osalus elukestvas õppes on samuti suhteliselt madal – vastavalt EL-i 2004. aasta tööjõuuuringule osales vaid 6,7% elanikkonnast vanuses 25–64 aastat viimase nelja nädala jooksul mingit sorti õppel. Vastav näitaja on Euroopa Liidu riikides keskmiselt 9,9%. Sotsiaalministeeriumi prioriteediks on tugevdada aktiivse tööturu meetmeid, mis tugineksid erinevate riskigruppide vajadustele ning tööturuteenuste paindlikkuse suurendamine, et tuua riskigrupid taas tööle (nt juhtumikorralduse põhimõtete rakendamine, töötreening, personaalselt kohandatud teenused puuetega inimestele jne)

22. Töö tootlikkus Eestis moodustas 2004. aastal 50,6% EL-i keskmisest. Tootlikkuse kasvu määr töötaja kohta on langemas – 2005. aastal oli see 7,5%. Viimastel aastatel on reaalpalga kasv ületanud tootlikkuse kasvu. Põhilisteks madala tootlikkuse põhjusteks peetakse finantsressursside nappuse tõttu piiratud investeeringuid infrastruktuuri, puudusi juhtimispraktikas ja logistikas, uute ideede puudumist ja töötajate ebapiisavat oskuste taset. Muutuste esilekutsumiseks nendes küsimustes panustatakse palju EL-i struktuurifondidele, millest toetatakse lähiaastatel üleminekut tehnoloogiamahukale majandusele.

2. PEATÜKK
KOLMANDA TASEME HARIDUSSÜSTEEMI ÜLDINE KIRJELDUS

2.1. Sissejuhatus

23. EEesti kõrgharidussüsteemi võib kirjeldada kui suhteliselt heterogeenset. Selle põhjus peitub 90-ndate aastate esimesel poolel valitsenud arusaamas, et riik peab majanduselu korraldamisse sekkuma võimalikult vähe. Seetõttu on tänasele Eesti kõrgharidusele näo andnud olulisemad arengud viimase 15 aasta jooksul kõrgharidussektoris toimunud esmalt institutsionaalsel tasemel, minimaalse ministeeriumipoolse sekkumisega. Tagantjärele on raske hinnata, kas otsusele jätta ministeerium kõrvale õppekavade avamisel nn otstarbekuse otsusest, eelnes üldse analüüs võimalike tulemuste kohta. Selle otsuse tulemuseks on aga olnud laiaulatuslik niinimetatud pehmetesse valdkondadesse kuuluvate õppekavade kasv, mille järgi 2005/06 õa õppis 51% üliõpilastest. Kasv on olnud võimalik eeskätt õppemaksude sisseseadmise tõttu – 2005/06 maksis 54% kõigist üliõpilastest ise oma õpingute eest. Absoluutnumbrites on kasv keskendunud autonoomsetesse avalik-õiguslikesse ülikoolidesse, kus õppimiseks on õppurite huvi olnud suurim. Erasektori koolide tase on ebaühtlasem, sest hästi tuntud ja tugevate institutsioonide olukorda halvendab suur arv erakoole, mis on asutatud alles suhteliselt hiljuti ja mis pole saavutanud kriitilist massi. Tööandjate pettumuseks pole loodus- ja täppisteaduste ning tehnoloogiaerialad noorte seas kuigi populaarsed. Tuleb ka tunnistada, et rakenduskõrgharidus on seni tudengikandidaatidele ülikooliõpingutega võrreldes vähem huvipakkuv. Üheks põhjuseks võib siin olla rakenduskõrghariduse suhteliselt hiljutine teke. Võib öelda, et ülikoolidega võrreldes on rakenduskõrgkoolid oma mainet potentsiaalsete üliõpilaste silmis alles loomas.

24. Kõrgharidust pakkuvaid institutsioone on kolme liiki: ülikoolid, rakenduskõrgkoolid ja kutsekoolid.

    - Ülikool – teadusuuringu-, arendus-, õppe- ja kultuuriasutus, mis viib läbi õpet erinevates õppevaldkondades kõikidel kõrgharidustasemetel.
    - Rakenduskõrgkool – haridusasutus, mis viib läbi õpet rakenduskõrghariduslike ja magistriõppekavade järgi. Võib pakkuda ka õppekavu kutsekeskhariduse tasemel.

- Kutseõppeasutus – kutsekeskharidusr tasemel õpet läbi viiv kool. Kuni 2006. aastani kehtis piirang, et kool võib viia läbi õpet rakenduskõrghariduse tasemel, kui seal ei anta kutseharidust põhikooli alusel.

25. Kõrgharidusasutustel on kolm võimalikku juriidilist vormi: avalik-õiguslik, riiklik ja erakool. Täpsemat teavet juriidiliste õiguste ja vastutuse erisuste kohta leiate 8. peatükist. Erakooli omanik võib olla äriregistrisse kantud aktsiaselts, osaühing, või mittetulundusühingute ja fondide registrisse kantud fond või mittetulundusühing.

26. 2005/06 õppeaastal viis kõrghariduslike õppekavade järgi õpet läbi 39 kooli. Ehki institutsioonide arv tundub Eesti-suuruse riigi kohta kõrge, on see arv juba vähenemas tulenevalt seadusandlikest kvaliteedi- ja finantsnõuetest. Suurim hulk – 49 kõrgharidusasutust – tegutses 2001/02 ja 2002/03 õppeaastal. Kõrgharidusasutused kuuluvad haridus- ja Teadusministeeriumi valitsusalasse, kolme erandiga – Kaitsevägede Ühendatud Õppeasutus (Kaitseministeeriumi valitsusalas) ja Sisekaitseakadeemia (Siseministeeriumi valitsusalas). Balti Kaitsekolledž (asub Tartus) tegutseb kolme Balti riigi kaitseministrite lepingu alusel ega ole formaalse kõrgharidussüsteemi osa.

Tabel 2.1. Koolide ja üliõpilaste arv 2005/06[17]

	Koolide arv	Üliõpilaste arv
Avalik-õiguslikud ülikoolid	6	42 867
Eraülikoolid	5	6467
Riiklikud rakenduskõrgkoolid	8	7142
Era-rakenduskõrgkoolid	13	7452
Riiklikud, kõrgharidust andvad kutseõppeasutused	6	4058
Eraomanduses, kõrgharidust andvad kutseõppeasutused	1	301
Kokku	**39**	**68 287**

Allikas; HTM, Eesti Hariduse infosüsteem, 8.11.2005

27. ISCED-i kontekstis tuleb arvestada nii "kolmanda taseme" kui "kõrgema" hariduse kvalifikatsiooniga. Ehkki vastuvõtt vanadesse nõukogude-tüüpi polütehnikumidesse – kolmanda taseme haridust andev ISCED 4 – lõppes 1999/2000, moodustavad selle kvalifikatsiooniga inimesed tööjõust olulise osa (10,2%). Praegune süsteem koosneb ainult "kõrgemast haridusest" (ISCED 5 ja 6).

28. Enamik viimase viie aasta jooksul toimunud muutusi on Euroopa Kõrgharidusala arenguga seotud (õppestruktuuri reform, mobiilsusskeemide loomine üliõpilastele ja akadeemilisele personalile, VÕTA põhimõtete kasutuselevõtt), sest Eesti oli 1999. aastal Bologna deklaratsioonile alla kirjutanud riikide seas. Erinevalt paljudest teistest riikidest nähti Bologna protsessi varasemate reformipüüete jätkuna, võimalusena tõsta rahvusvahelist konkurentsivõimet (eelkõige võrreldava kraadistruktuuri kaudu) ning laiendada üliõpilaste siseriiklikku ja rahvusvahelist liikumisvabadust. Veel üks oluline muutus on olnud üleminek tulemuspõhisele finantseerimisele (teatud laiade valdkondade lõpetajate tellimine programmipõhise vastuvõtu rahastamise asemel). Selle kohta leiate täpsemat teavet 7. peatükis.

29. Bologna protsessiga seotud muutuste ellu viimiseks kiitis valitsus 2001. aasta juunis heaks reformikava – esimese omataolise. Seda on eriti oluline tähele panna, sest varasemad poliitikamuudatused valmistasid ette töörühmad, kes keskendusid põhiliselt seadusandlusele

17 Regionaalseid kolledžeid ei loeta eraldi, vaid ülikoolide allüksustena

ega käsitlenud kuigi põhjalikult üldist poliitilist konteksti. See oli esimene samm selles suunas. Uut kõrghariduse arengukava 2006–2015 on nüüdseks ette valmistatud kaks aastat ja valitsus kiitis selle heaks 2006. aasta juunis.

2.2. Lühike ülevaade Eesti haridussüsteemist [18]

30. Haridusseaduse kohaselt on madalaim kohustuslik haridustase vastavalt riiklikule haridusstandardile põhiharidus. Vastavalt haridusseadusele on koolikohustuse eas olevad lapsed kohustatud koolis käima. See nõue kohaldub lastele, kes saavad 7-aastaseks vastava aasta 1. oktoobriks. Õpilased on kohustatud koolis käima, kuni nad omandavad põhihariduse või saavad 17-aastaseks.

31. Põhiharidust on võimalik omandada kolme erineva riikliku õppekava järgi: riiklik põhi- ja keskkoolide õppekava; abiõppe õppekava (kerge õppepuudega õpilased; selle alusel õpib 1,4% põhikoolide õpilastest); riiklik õppekava mõõduka kuni tõsise õppepuudega õpilastele (selle õppekava alusel õpib 0,4% põhikoolide õpilastest). Iga kool valmistab riikliku õppekava alusel ette oma õppekava. Erikoolide õpilaste osakaal oli 2004/05 2,9% ja erivajadustega, kuid tavakoolidesse integreeritud õpilaste osakaal 12,1%. Viimase viie aasta jooksul on olnud selge trend integratsiooni paranemisele.

32. Pärast põhihariduse rahuldavat omandamist antakse 9. klassi lõpetajatele põhikooli lõputunnistus ja neil on õigus jätkata õpinguid gümnaasiumis või kutseõppeasutuses. Ehkki kutseõppeasutuste õpilaste arvu suurendamine on poliitilise eesmärgina olnud päevakorras aastaid, pole avalikus arvamuses ja seega ka kutsekoolide populaarsuses noorte hulgas toimunud mingeid muutusi. 2004/05 jätkas kutseõppeasutustes õpinguid 29% põhikoolide lõpetajatest ja see arv pole aastaid muutunud. 2005/06 õppeaastal vähenes vastuvõtt kutseõppeasutuste riiklikult finantseeritud kohtadele eelmise aastaga võrreldes 10%. Suurem osa sellest langusest toimus üldise keskhariduse baasil toimuva kutseõppe kohtade arvelt.

33. Vastuvõtt gümnaasiumidesse toimub põhikooli õpitulemuste alusel. Eestis on vanematel õigus valida oma lastele kooli ning see valik pole tingimata seotud pere elukohaga. Koolid, mis peavad osutama teenust kogu linnale või kogu riigile, võivad kehtestada vastuvõtuks lisakriteeriume, et tagada piiratud õppekohtade arvu täitmine parima kvalifikatsiooniga õpilastega õppekava nõuetele vastamiseks. Enamikul juhtudest nõutakse põhiteemadel või valitud erialadel lisateste, millele järgneb intervjuu kõigi õpilastega. Eelisseisundis on õpilased, kes on olnud edukad kohalikel või riiklikel aineolümpiaadidel.

34. Kutseharidussüsteemis toimuvad praegusel ajal laialdased reformid. Lisaks ühele seni pakutud kvalifikatsioonitasemele viiakse sisse täiendavad kvalifikatsioonitasemed. Kvalifikatsioonide andmine on korraldatud järgmiselt:

- Kutseharidus põhihariduse baasil, minimaalse kestusega 3 aastat (olemasolev), vastab tasemele ISCED 3B;
- kutseharidus üldise keskhariduse baasil kestusega vähemalt üks aasta (olemasolev), vastab tasemele ISCED 4B;
- kutseõppekavad inimestele, kellel puudub põhiharidus ja kes on ületanud koolikohustuse piirvanuse (avatakse 2006/07);

18 Eesti haridussüsteemi formaalne struktuur on diagrammil B1 lisas

- kutseõppekavad põhihariduse baasil, mille omandamise käigus ei anta keskharidust (avatakse 2006/07);
- Lühikese tsükliga kolmanda taseme kursused 2 aasta jooksul võimalusega minna kolmandal aastal üle rakenduskõrghariduse omandamisele (seadusandlik võimalus on juba olemas, ent seda pakuvad vähesed koolid. Samuti pole sellele kvalifikatsioonile hetkel olemas eraldi nimetust.)

35. Need muudatused peaksid vähendama väljalangevust kutseõppeasutustest. Veel üks oluline poliitiline eesmärk on lihtsustada üleminekut kutseõppeasutustes kõrgharidusse, pakkudes lisa-aastat riigieksamiteks valmistumiseks. See peaks toimuma eelkõige tehnoloogiavaldkondades. Teiste olulisemate muudatuste hulgas, mis kutseõppes on ellu viidud, on väikeste kutseõppeasutuste liitmine suuremateks (mis on vähendanud nende arvu 86-lt 1998. aastal 68-le 2004. aastal ja riigi omanduses olevate koolide arvu 70-lt 47-le) ja tööandjate vastutuse suurendamine koolinõukogudes. Märkimisväärset tööd tehakse kutseõppe atraktiivsuse suurendamiseks kvaliteedi tõstmise kaudu, kasutades täielikult ära hiljuti avanenud EL-i struktuurifondide vahendeid.

36. Juurdepääs kõrgemale haridusele on avatud kõigile, kes täidavad keskhariduse nõudeid.

    Allpool loetletud dokumendid on vastavalt Ülikooliseadusele ja Rakenduskõrgkooliseadusele vastuvõtu alus.

    - Gümnaasiumi lõputunnistus (12 aastat õpet) ja riigieksami sertifikaat või
    - Lõputunnistus keskhariduse/ põhihariduse baasil kutsekeskhariduse omandamise kohta ja riigieksami sertifikaat või
    - vastav välisriigi kvalifikatsioon.

    Kõrgkoolide autonoomia võimaldab neil lisaks gümnaasiumiõppe tulemustele täpsed vastuvõtunõuded ise kehtestada. Tulemuste tase määrab lõpliku vastuvõtu kõrgkooli. Koolid võivad valida õpilasi eksamite/testide/intervjuude, lõputunnistuse keskmise hinde või teatud ainete grupi hinnete alusel.

2.3. Kolmanda taseme haridussüsteemi eesmärgid ja sihid

37. Kõrgema hariduse eesmärke või ülesandeid pole üheski seadusandlikus aktis sätestatud. Siiski loetles riikliku kõrgharidusstrateegia tööversioon kõrghariduse rollide ja eesmärkidena järgmist.

    37.1. Moodsa ühiskonna sotsiaalse ja majandusliku arengu määrab suuresti tema innovatsioonisuutlikkus ja võimekus globaliseeruva maailma riskidega toime tulla. Sellise ühiskonna keskmes on vabad ja haritud üksikisikud ning ühiskonna ja majanduse korraldus on teadmistepõhine ning inimõiguste ja sotsiaalse õigluse põhimõtetest lähtuv.

    37.2. Teadmistepõhise ühiskonna loomise eeltingimus on õiglane ja tõhus haridussüsteem, mille elutähtsaks ja arenenumaks osaks on kõrgharidus. Kõrgharidus on muutumas üldhariduseks, mille poole püüab suurem osa elanikkonnast, olgu siis traditsioonilises vormis või pidevalt kasvava ja erivormilise elukestva õppe kaudu. Kõrgharidussüsteemi ja teadusuuringute, arenduse ja innovatsioonisüsteemide ühisosa suureneb pidevalt.

    37.3. Hariduse kvaliteet on riikide ja organisatsioonide vahelises konkurentsis keskseks teguriks. Sel põhjusel on mõistlik rahvusvaheline tööjaotus vältimatu, seda eriti väikeriikide jaoks. On Eesti huvides pakkuda Euroopa kõrgharidusruumis konkurentsivõimelist kõrgemat

haridust kõigil siin levinud tegevusaladel ning püüelda olulisemates valdkondades rahvusvahelisele tipptasemele.

37.4. Kõrgharidus on ühiskondliku arengu mootor ja innovatiivne haridussüsteem on ühiskonna uuenemise eeltingimus. Kvaliteetse kõrghariduse õiglane kättesaadavus vastavalt igaühe võimetele on õigus, mida peab tagama avalik sektor. Samal ajal tuleb meeles pidada, et kõrgem haridus on nii avalik kui ka erahüve.

37.5. Kõrghariduse korraldus on muutunud üha rohkem üliõpilase-keskseks – nende ootused, vajadused ja eelistused on muutunud kõrgharidussüsteemi oluliselt mõjutavateks teguriteks.

38. Ülikooliseaduse kohaselt on ülikooli missioon teaduse arendamine ja akadeemiline tegevus, hariduse ja teadusuuringute ühendamisel põhinevate võimaluste loomine ja arendamine kaasaegse kõrgema hariduse andmiseks, jätkuva koolituse korraldamine ja haridus- ning teadusuuringute teenuste osutamine ühiskonnas. Rakenduskõrgkoolide seaduse kohaselt on eesmärgiks haridusprogrammide pakkumine, tööajal toimuva väljaõppe korraldamine, rakendusuuringute tegemine ning õppetöö kvaliteedi arendamine. Kutseõppeasutuste seadusega defineeritud ülesanne on pakkuda õpilastele võimalust omandada eluks ja tööks vajalikke teadmisi, oskusi ja moraalseid väärtusi. Koolid peaksid kutseõppe ja erialase õppe, samuti jätkuva kutseõppe korraldamisel arvestama ühiskonna ja tööturu vajadustega. Seaduse kohaselt kõrgemat haridust pakkuvate ja mittepakkuvate kutseõppeasutuste ülesanded ei erine.

39. Tuginedes valitsuse 1998. aastal heakskiidetud **Kutsehariduse kontseptsiooni lähtekohtadele** on kõrgemat haridust pakkuvad programmid sisse viidud 8 riigi omanduses olevas kutseõppeasutuses. Poliitiline otsus põhines väidetavalt vajadusel käia kaasas kiirelt muutuva tööturuga ja peegelda mingil määral toonase ülikoolipoliitika jäikust, laiendades regionaalset juurdepääsu kõrgharidusele ning rakenduskõrgkoolide spetsialiseerumise piiratust. Aastate jooksul on selle sammu üle palju vaieldud ja näib olevat tekkinud poliitiline konsensus, et kõrgharidusprogrammide pakkumine peaks olema selgelt kõrgkoolide õigus. Kaks meditsiiniõppe kooli, millel varem oli kutsekooli staatus – Tartu Tervishoiu Kõrgkool ja Tallinna Tervishoiu Kõrgkool – läbisid institutsionaalse akrediteerimise 2004. aastal. Akrediteerimise tulemused olid kummagi kooli jaoks erineval määral positiivsed ja nende juriidiline staatus muudeti 2005. aastal valitsuse otsusega rakenduskõrgkooliks. Veel mõned riiklikud kutseõppeasutused on hetkel staatuse muutmise protsessis.

40. Aastate jooksul on kõrgharidussüsteemi integratsioon paranenud, kuid sektori erinevate osade vahel eksisteerivad igal juhul pinged. Kõige tundlikum koht selles teemas puudutab kutsekoolide õigust pakkuda kõrgharidusprogramme (vastavalt uuele kõrghariduse arengukavale peaks see võimalus jääma pigem erandiks kui reegliks, nagu juba eelmises punktis viidatud) ning rakenduskõrgkoolide õigus pakkuda magistriõpet (see on seaduse kohaselt võimalik, kuid nõuab igakordset, kindlatel kriteeriumidel põhinevat valitsuse otsust). Mõlema näite puhul nähakse kõrghariduse laiemat pakkumist institutsioonide poolt turundusvahendina uute õpilaste ligimeelitamiseks. Siiani on Haridus- ja Teadusministeerium säilitanud rakenduskõrgkoolide magistriprogrammide suhtes konservatiivse positsiooni, sest uued ettepanekud on üldjuhul keskendunud "pehmetele" aladele, kus ülepakkumine turul on niigi suur.

2.4. Tähtsamad poliitilised osapooled

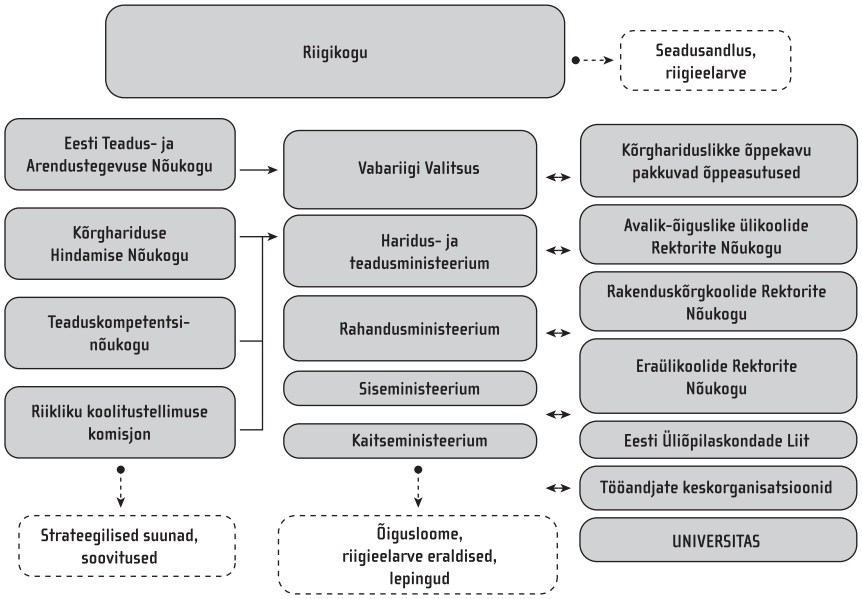
41. Riigikogu vastutusel on kõrgharidusspoliitika koha pealt (lisaks seaduste vastuvõtmisele)

- haridussüsteemi moodustamise, toimimise ja arendamise põhimõtete määratlemine;
- õppemaksude kehtestamine avalik-õiguslikes haridusasutustes ja ülikoolides;
- avalik-õiguslike ülikoolide asutamise, jagamise või sulgemise reguleerimine Riigikogu otsustega.

42. Vabariigi Valitsuse ülesandeks on

- kõrgharidusstandardite heakskiitmine;
- rakenduskõrgkoolide asutamise, jagamise või sulgemise reguleerimine
- õppemaksumäärade, õppelaenude maksimummäärade, laenuintresside ja laenude mitteõigeaegse tagastamise viiviste heakskiit, samuti õppelaenude väljastamise ja tagasimaksmise protseduuride heakskiitmine ja laenude väljastamise soodustuste kehtestamine;
- õpetajakoolituse kompetentsiraamistiku nõuete kehtestamine;
- üliõpilastele õppetoetuste aluste määramine riigi ja omavalitsuste kutseõppeasutustes ning riiklikel õppekohtadel, k.a magistri- ja doktoriõppes;
- Kõrghariduse Hindamise Nõukogu koosseisu ja töökorra heakskiitmine;
- avalik-õiguslike ülikoolide kuratooriumide koosseisu heakskiitmine.

Joonis 2.1. Olulisemad osalised ja nende roll Eesti kõrgharidusspoliitika arendamisel.



43. Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu on valitsusele nõuandev kogu, kelle esimees on peaminister. Nõukogu annab soovitusi teadusuuringute ja arendustegevuse strateegilistes küsimustes, suunates sel moel riikliku teadus- ja arendus- ning innovatsioonisüsteemi arengut. Teadus- ja arendusnõukogu tööd toetavad kaks komisjoni, kes keskenduvad vastavalt teadus- ja innovatsioonipoliitikale. Komiteede esimehed on vastavalt haridus- ja teadusminister ning majandus- ja kommunikatsiooniminister; nad esitavad iga-aastase komisjoni töö tulemuste aruande ja Teadus- ja Arendusnõukogu töö järgmise perioodi tegevuskava. Komisjonide igapäevatöö korraldamise eest vastutavad vastavate ministeeriumite ametnikud. Konkreetsete ülesannete lahendamiseks võib luua vastavaid komiteesid.

44. Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesanded on

- läbirääkimised riikliku koolitustellimuse ja lõpetajate arvu üle ülikoolide, rakenduskõrgkoolide ja kutseõppeasutustega;
- eelarvevahendite jaotamine rakenduskõrgkoolide vahel;
- rakenduskõrgkoolide arengukavade heakskiitmine;
- riigipoolne järelevalvetegevus;
- ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide väljastatud lõputunnistuste registri pidamine.

45. Avalik-õiguslikud ülikoolid on autonoomsed, administratiivselt Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas. Autonoomia tagab ülikoolidele õiguse määrata iseseisvalt

- akadeemilise ja organisatsioonilise struktuuri;
- õppe- ja teadustöö sisu;
- õppetöö korraldust;
- kursuste õppekava;
- vastuvõtu- ja lõpetamistingimusi, teadustöö korraldust ning
- õppejõudude ja teadustöötajate töölevõtmise tingimusi ja valida kandidaate

46. Haridusministeeriumi toetavad tema rollis mitmed juht- ja konsultatiivorganid, kellel on ka administratiivülesanded.

Kõrghariduse Hindamise Nõukogu, 12 liikmest koosnev kogu, kelle määrab kolmeks aastaks Vabariigi Valitsus haridus- ja teadusministri ettepanekul. KHN peaülesanne on ülikoolide ja teiste kõrgharidust andvate haridusasutuste akrediteerimine, akrediteerimisotsuste avalikustamine, rahvusvahelistele nõuetele vastavate kõrgharidusstandardite väljatöötamine ja akrediteerimisotsuste alusel soovituste väljastamine. Lähtudes Ülikooliseaduse 2003. aasta muudatusest võib KHN koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga kontrollida kõrgkooli või selle õppekava vastavust akrediteerimisel esitatud teabega. Kui ilmneb, et kõrgkooli tegevuses või tema õppekavas on olulisi puudusi või seaduserikkumisi, võib haridus- ja teadusminister koostöös HKN-iga akrediteerimise kontrollimisele järgnevast õppeaastast tühistada. Praktikas pole seda võimalust kunagi kasutatud.

Eesti Teaduskompetentsi Nõukogu moodustatakse ja tema liikmed määrab Vabariigi Valitsus kolmeks aastaks haridus- ja teadusministri ettepanekul. Nõukogu põhiülesanded on anda haridus- ja teadusministrile soovitusi teadus- ja arendusasutuste uurimisteemade sihtfinantseerimiseks, teadus- ja arendusasutuste sihtfinantseerimise tõhususe ja teadusuuringute rahvusvahelistele standarditele vastavuse hindamine ning teadus- ja arendustöö hindamistulemuste heakskiitmine.

Eesti Teadusfond on ekspertidest koosnev teaduse finantseerimisasutus. Selle põhiülesanne on toetada kõigi valdkondade fundamentaal- ja rakendusuuringute kõige perspektiivikamate suundade toetamine. Teadusfond kasutab üksikisikutele ja uurimisrühmadele konkureerival alusel eelretsenseeritud töödele toetuste jagamiseks riigieelarve vahendeid.

SihtasutusArchimedes on Haridus- ja Teadusministeeriumi erinevate Euroopa Liidu abi- ja koostööprojektide korraldamiseks ja juhtimiseks loodud organisatsioon. Lisaks mängib sihtasutus olulist rolli kõrgharidus- ja teadusalal riiklikul tasemel. Sihtasutuse allüksused on:

- Kõrghariduse Akrediteerimise Keskus vastutab institutsioonide ja õppeprogrammide akrediteerimise eest.
- Eesti ENIC/NARIC-i ülesanded on välismaiste kõrghariduskvalifikatsioonide ning kõrgharidusele juurdepääsu andvate kvalifikatsioonide hindamine nende tunnustamiseks, teabe kogumine ja levitamine kõrgharidussüsteemide, institutsioonide, programmide ja tunnistuste kohta nii Eestis kui välismaal, samuti välisüliõpilaste teavitamine õppimisvõimalustest Eesti kõrgkoolides.
- Mobiilsustoetuste Keskus koordineerib riigieelarvest rahastatavaid üliõpilastele ja akadeemilisele personalile suunatud stipendiumiprogramme ning suunab Eesti kõrgkoolide riigieelarvest rahastatavat rahvusvahelistumise alast tegevust.
- EL-i koostöö, k.a Euroopa Noored Eesti Büroo ja Socrates (ERASMUS ja COMENIUS), Teadus- ja tehnoloogiaalase 5. ja 6. raamprogrammi kontaktpunktid, COST võrgustiku rahvuslik büroo ning eContent ja eTen rahvuslikud bürood.

Rektorite nõukogud toimivad eraldi ülikoolide, rakenduskõrgkoolide ja eraülikoolide jaoks. Haridus- ja Teadusministeerium konsulteerib rektorite nõukogudega kõigis seadusandlikes küsimustes ja teistes kõrgharidus- ja teaduspoliitikat puudutavates strateegilistes küsimustes. Viimase kolme aasta jooksul on iga-aastased rahastamistingimused olnud Haridusministeeriumi ja rektorite nõukogude vahel eraldi aruteluteema, enne kui alustatakse eraldi läbirääkimisi ülikoolidega riikliku koolitustellimuse mahu üle.

Eesti Üliõpilaskondade Liit on erinevates Haridusministeeriumi töögruppides tudengeid esindav organisatsioon.

Eesti Tööandjate Liit ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoda osalevad olulisemate poliitiliste dokumentide ettevalmistamise töörühmades.

Eesti Kõrgkoolide, Teadus- ja Arendusasutuste Ametiliitude Ühendus (UNIVERSITAS) toimib teatud küsimustes diskussiooniosalise ja nõuandva partnerina.

47. Aastate jooksul on kujunenud kõrghariduspoliitika kujundamisel selge tendents leida erinevate osapoolte vahel konsensus. Kõrghariduspoliitika otsuste langetamise tavapärane protseduur sisaldab konsultatsioone kõigi huvitatud osapooltega, tavaliselt arutelude ja ametliku kooskõlastusringi vormis. Laiapõhjaliste poliitiliste suuniste või seadusandlike aktide väljatöötamiseks loob minister tavaliselt eraldi, konkreetse eesmärgiga töögrupi. Sellisel juhul palutakse rektorite nõukogudel, üliõpilasesindustel ja teistel organisatsioonidel nimetada oma esindajad. Üldjuhul juhib selliseid töögruppe Haridusministeeriumi kõrgem ametnik, kuid vahel ka ekspert väljastpoolt. Töögruppide töö tulemused esitatakse soovituste kujul ministrile. Ehkki soovitused ei ole juriidiliselt siduvad, on need enamikul juhtudest võetud lõppotsuse langetamise aluseks.

2.5. Kehtiv organisatoorne ja seadusandlik raamistik

48. Süsteemi korraldavad järgmised seadused:
    - Ülikooliseadus (vastu võetud 12.01.1995)
    - Rakenduskõrgkooli seadus (10.06.1998)
    - Erakooli seadus (03.06.1998)
    - Kutseõppeasutuste seadus (17.06.1998)
    - Tartu Ülikooli seadus (16.02.1995)
49. Vastuvõtmisest alates on Riigikogu Ülikooliseadust parandanud üle 20 korra. Ülejäänud kõrgharidussektorit reguleeriva seadusandluse muutuste tempo on olnud sarnane. Loomulikult pole kõik need muudatused olnud akadeemilisele elule olulise tähtsusega (nt avalik-õiguslike ülikoolide nimemuutused). Siiski näitab see valdkonnas toimuva diskussiooni ulatust, püüdeid haridussüsteemi ja tööturgu paremini siduda ning soovi suurendada läbipaistvust, tõhusust ja tõsta kvaliteeti.
50. Olulised kõrgharidussektorit mõjutavad dokumendid on valitsuse määrused, mille seas tähtsamad on
    - **Kõrgharidusstandard (aastast 1996, muudetud 2003, 2004),** mis määratleb nõuded kõrgharidusele Eestis ja on aluseks koolituslubade väljastamisel ning kõrgkoolide akrediteerimisel. Kõrgharidusstandard põhineb teistel kõrgharidust puudutavatel aktidel ning kehtib kõigile kõrghariduse astmetele ja vormidele, olenemata omandivormist või õppeasutuse juriidilisest staatusest. Otsuse langetamine, kas õppeasutus vastab Kõrgharidusstandardile, on Haridus- ja teadusministeeriumi vastutusel.
    - **Diplomi ja akadeemilise õiendi statuut ja vormid** 2003. aastast sätestab erinevat tüüpi õppeasutuste erinevate programmide lõpetajatele diplomite andmise korra. See õigusakt nõuab, et alates 1. jaanuarist 2004 peavad kõik õppeasutused väljastama ingliskeelse akadeemilise õiendi. Akadeemilise õiendi formaat vastab Euroopa Komisjoni, Euroopa Nõukogu ja UNESCO/CEPES kehtestatud nõuetele.
    - **Ülikooli ja rakenduskõrgkooli ning nende õppekavade akrediteerimise kord ja akrediteerimisel esitatavad nõuded** 2003. aastast kehtestab nõuded ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide akrediteerimisele nii institutsionaalsel kui õppeprogrammide tasemel. Nõuete hulgas on missiooni, eesmärke, planeerimist ja enesehindamist, organisatsiooni ja juhtimist, õppekavu, õppekorraldust, õppeasutuse personali, üliõpilaskonda, õppevahendeid ja infoallikaid, materiaalseid vahendeid, rahalisi vahendeid, õppeasutuse suhtekorraldust, akadeemilist eetikat, samuti tagasisidet ja kvaliteedijuhtimist puudutavad standardid.
    - **Eesti Vabariigi kvalifikatsioonide ja enne 20. augustit 1991 antud endise NSV Liidu kvalifikatsioonide vastavus** aastast 2005 võrdleb erinevate kvalifikatsioonisüsteemide alusel antud kvalifikatsioone. Määruse eesmärk on tagada lõpetajatele võrdsed õigused õpingute jätkamisel ja tööturul.
    - **Riikliku koolitustellimuse õppekoha baasmaksumus 2005** on valitsuse määrus, mis võetakse vastu igal eelarveaastal ja millega määratakse kõigi erinevate riigieelarvest kaetavate õppeprogrammide (bakalaureus, magister, doktor, rakenduskõrgharidus) ku-

lutaseme. See on aluseks lepingute sõlmimisel avalik-õiguslike ja era-kõrgkoolidega ning riigieelarvelistele eraldustele riiklikele rakenduskõrgkoolidele.

- **Õppevaldkondade koefitsiendid aastast 2002 ja 2004** jaotab erinevad õppevaldkonnad gruppidesse, lähtudes eksperimentaalse ja iseseisva töö mahust (st täppisteaduse tegur on 2,1, sotsiaalteadustel 1,1 jne).
- **Õppeasutuste antavate akadeemiliste kraadide nimetuste loetelu aastast 2004** loetleb Eestis õppeprogrammi läbinutele antavate akadeemiliste kraadide nimetused ja lühendid nii eesti kui inglise keeles.

2.6. Kvalifikatsioonistruktuur

51. Eesti kõrgharidussüsteemis puuduvad osakvalifikatsioonid. Kõik väljastatavad kõrgharidusdiplomid ja kraadid annavad lõpliku kõrghariduskvalifikatsiooni. Kõigil tunnustatud riiklikel ja avalik-õiguslikel haridusasutustel on õigus väljastada kindlas vormis ja sisuga riiklikke diplomeid. Erakõrgkoolid võivad väljastada riiklikke diplomeid ainult lõpetanutele, kes on läbinud akrediteeritud õppeprogrammi. Vabariigi Valitsuses kehtestatud diplomistatuut reguleerib riiklike diplomite vormi ja sisu.

52. Alates 1991. aastast on kehtinud neli kõrgema hariduse ja kvalifikatsioonitasemete süsteemi. Võrdsete võimaluste ja õiguste tagamiseks on alustatud tööd, määramaks varasemate kvalifikatsioonide võrreldavuse uue süsteemiga. Varasemates süsteemides kasutatud kvalifikatsioonide võrreldavust uue süsteemi kvalifikatsioonidega reguleerib valitsuse määrus 2005. aastast.

Kuni 1991. aastani

53. Kuni 1991. aastani järgisid Eesti kõrgharidusasutused nõukogudeaegset kõrgharidussüsteemi. Enamikus kõrgharidusvaldkondades oli nominaalne õppeaeg 5 aastat, vähestes 4 või 4,5 aastat, meditsiinis 6 aastat. Lõpliku kvalifikatsioonina anti välja spetsialisti diplom või originaalpealkirjaga **Diplom kõrgema kutsehariduse omandamise kohta**, kus näidati ära ka teatud erialane kvalifikatsioon: insener, füüsik, geograaf, ökonomist või majandusteadlane, jurist jne ning teatud juhtudel ka kitsam eriala.

54. Esimene diplomijärgse õppe aste (aspirantuur), mis andis teaduste kandidaadi kraadi, kestis kolm aastat ning sisaldas originaalset teadustööd ning publikatsioone. Diplomijärgse õppe teine tase (doktorantuur) andis teaduste doktori kraadi.

55. 31. juulil 1990, aasta enne Eesti taasiseseisvumist, võttis valitsus vastu kõrghariduse kvalifikatsioonide määruse, mille kohaselt kaks süsteemi, nõukogudeaegne süsteem ja Eesti süsteem muutusid võrdselt kehtivaks. Reaalselt lakkas nõukogudeaegne süsteem toimimast 1991. aasta kevadel.

1991–1994

56. Sellel üleminekuperioodil oli nõukogudeaegse spetsialisti diplomile vastav kvalifikatsioon nn kraadita diplom. Enamikul juhtudest oli nominaalne õppeaja pikkus 5 aastat, sest üliõpilased olid alustanud õpinguid nõukogudeaegses kõrgharidussüsteemis. Mõningatel juhtudel, näiteks Tartu Ülikoolis, lühendati nominaalset õppeaega 4 aastani, kuid lõpetanud said sama

akadeemilise ja erialase väärtusega kvalifikatsiooni kui 5-aastase õppe lõpetanud. Mitmetel humanitaaraladel oli õppe kestus 5,5–6 aastat. Kraadita diplom oli lõplik, pärast pikka õppetsüklit antav kõrgharidusskraad, mis andis juurdepääsu kõigile kõrgharidust nõudvatele ametikohtadele.

57. Üldjuhul oli magistriõppesse lubamise eeltingimus pärast õppekava läbimist ja diplomitöö kaitsmist või lõpueksami sooritamist väljaantav teatud kvalifikatsiooni andev diplom (insener, ökonomist, bioloog jne).

58. Senise aspirantuuri asemel loodi diplomijärgse õppe esimese taseme teaduspõhine programm, mis nimetati ümber magistrantuuriks (magistriõpe). Üldiselt oli magistriõpe samal tasemel kui nõukogudeaegne aspirantuur. Kuni 1991. aastani oli vastuvõtunõudeks kraadita diplom või spetsialistidiplom. Magistriõppe nominaalseks kestuseks oli määratud 2 aastat. Pärast originaalse uurimistöö avalikku kaitsmist anti lõpetanutele magistrikraad. Magistrikraad seati sisse kõrgharidussüsteemi esimese teaduskraadina ja muutus nõutavaks neile, kes tahtsid töötada teadusinstituutides, kõrgharidussüsteemis või soovisid jätkata õpinguid doktorikraadi (teise taseme teaduslik kraad) saamiseks.

1995–2002

59. Vastavalt Ülikooliseadusele kehtestati uutele vastuvõetavatele 4-aastase õppeajaga esimese astme kõrgharidus alates 1. jaanuarist 1995. 1990-ndate lõpul toimusid ka vähesed 3-aastase õppeajaga kursused (nt ärijuhtimine eraülikoolides). Üldiselt tulenes õppeaja lühenemine turumajanduse arengust kehtestades kõrgemad kvaliteedistandardid ja intensiivsema õppetöö võrreldes varasema 5-aastase, spetsialistidiplomini või kraadita diplomini viinud kursustega. Lõpetajatele anti bakalaureuse kraad. Samas, mõned ülikoolid (nt Tartu Ülikool, Tallinna Pedagoogikaülikool) andsid bakalaureuse kraadi mitte ainult üliõpilastele, kes alustasid õpinguid 1995. aastal, vaid ka neile, kes sellel aastal lõpetasid. Teised ülikoolid (nt Tallinna Tehnikaülikool) andsid jätkuvalt kraadita diplomeid neile, kes olid õpinguid alustanud enne 1. jaanuari 1995. Mõnel juhul näidati diplomil erialanimetus (insener, ökonomist jne).

60. Tegelikult eksisteerisid mitmed seda tüüpi bakalaureuse taseme kursused (5-aastase kestusega) – näiteks õpetajakoolituses. Bakalaureuse kvalifikatsioon oli lõplik kraad, mille akadeemiline ja professionaalne väärtus oli võrdne endise spetsialistidiplomi või kraadita diplomiga. Järgmine õppetase oli jätkuvalt 1990-ndate alguses sisse viidud magistrantuur.

61. Ehkki Eesti kõrgharidussüsteemis kasutati tiitleid bakalaureus ja magister, ei olnud tegemist traditsioonilise bakalaureuse-magistri (*Bachelor-Master*) või kaheastmelise või *undergraduate-graduate* struktuuriga. Enamikus õppevaldkondades, k.a insenerivaldkondades, õpetajakoolituses, õigusteaduses jm oli 4–5-aastase kestusega ühe pika tsükli süsteem. Bakalaureuse- ja magistrikraadid olid Eesti haridussüsteemile ainuomased ega olnud võrreldavad enamiku Euroopas levinud bakalaureuse-magistri süsteemidega.

62. 90-ndate teisel poolel loodi paralleelselt ülikoolide akadeemilisema haruga ka praktilisema kallakuga kõrgharidusprogramme. Selliseid oli kaks – diplomiõpe ülikoolides ja rakenduskõrgkoolides ning kutsekõrgharidus kutsekoolides ja rakenduskõrgkoolides. Kahe tüübi suurim erinevus seisnes praktika mahus ja akadeemilise personali kvalifikatsiooninõuetes. Lõpetajate jaoks oli suurim vahe magistriõppes jätkamise osas, sest seadustest tulenevalt kutsekõrghariduse omandanud seda teha ei saanud.

Alates 2002/03 õppeaastast

63. Suurema kõrgharidusreformi ja õppetöö ümberkorralduse tulemusena võtsid Eesti ülikoolid esimest korda Eesti kõrghariduse ajaloos kasutusele kaheastmelise (bakalaureuse-magistri) struktuuri 2002/03 õppeaastal vastuvõetutele. Mitteametlikult kutsuti süsteemi 3+2 mudeliks. Esimene uues struktuuris omandatav kvalifikatsioon on bakalaureuse kraad. Õppetöö nominaalne kestus on põhiliselt kolm aastat ja maht 120 riiklikku ainepunkti, mis vastab Euroopa Ainepunktisüsteemis ECTS 180 punktile. Erijuhtudel pikeneb bakalaureuseõpe nelja aastani (240 ECTS punkti). "Uus" bakalaureusekraad ei ole võrreldav "vana" bakalaureusekraadiga. Uus kraad annab bakalaureuse taseme kvalifikatsiooni. Sellel tasemel omandatakse baasteadmised ja erialaoskused.

64. Paralleelset akadeemilise haruga pakutakse uue kvalifikatsioonisüsteemi alusel ka rakenduskõrghariduse programme – selle erinevusega, et diplomiõpe ja kutseharidusõpe ühendati ühe nimetuse alla – rakenduskõrgharidus. See on kõrghariduse esimene aste, mille eesmärgiks on omandada vastaval ametialal töötamiseks või magistriõppes hariduse omandamise jätkamiseks vajalik kompetents. Õpingute nominaalne kestus on 3–4,5 aastat, õppetöö maht 120–180 ainepunkti (180–240 ECTS punkti).

65. Pärast bakalaureusekraadi saamist võib üliõpilane jätkata teises astmes magistrikraadi omandamist. Magistriõpe keskendub erialasele süvaõppele, millega kaasneb kitsas spetsialiseerumine. Need, kel on rakenduskõrghariduse diplom, võivad ülikooli kehtestatud tingimustel ja protseduuride kohaselt astuda sealsesse magistriõppesse. Magistriõppe nominaalne kestus on 1–2 aastat ja õppetöö maht 40–80 ainepunkti (60–120 ECTS punkti), kuid koos bakalaureuseõppega mitte vähem kui 5 aastat (200 ainepunkti/300 ECTS punkti). "Uus" magistrikraad on magistri taseme kvalifikatsioon ja nõutav ametikohtadel, kus vajatakse kõrgemat kvalifikatsiooni, nt õpetajad, insenerid, ökonomistid, juristid jne

66. Uus kaheastmeline struktuur laieneb peaaegu kõigile erialadele, erandid on meditsiin, farmaatsia, hambaravi, veterinaarmeditsiin, arhitektuur ja tsiviilehitus. Neid pikki, ühetsüklilisi kursusi nimetatakse integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppeks nominaalse kestusega 5 või 6 aastat ja mahuga 200–240 ainepunkti (300–360 ECTS punkti). Õpe annab magistri taseme diplomi. Ülikoolid võivad pärast nende õpingute sooritamist anda magistrikraadi.

67. Doktoriõppe nominaalne kestus on muutunud: doktoriõppe pikkus on varasema 4 aasta asemel 3–4 aastat. Diplomijärgne teaduskraad on doktori kraad.

68. Alates 2004. aastast võivad magistriõpet pakkuda ka rakenduskõrgkoolid, kuid seda koostöös ülikoolidega ning arvestades regionaalsete vajadustega. Rakenduskõrgkool võib iseseisvalt magistriõpet korraldada teoloogia ja riigikaitse alal.

2.7. Olulisemad muudatused viimase 15 aasta jooksul[19]

69. Üleminekuriigina on Eesti aastatel 1991–2005 teinud läbi suure hulga muutusi nii majanduskui ühiskondlikus elus. Endastki mõista pole kõrgharidussektor selles suhtes erand. Alpool on loetletud suurimad muutused nende aastate jooksul.

19 1991–1999 toimunud muutuste kirjeldamisel põhineb tekst OECD raportil "Rahvusliku hariduspoliitika ülevaade. Eesti" aastast 2001.

70. Üliõpilaste arv on märkimisväärselt kasvanud – 2,6 korda (25 899 – 67 760) perioodil 1990–2004. See oluline kasv tuleneb põhiliselt tasulise hariduse osakaalu suurenemisest avalik-õiguslikes ülikoolides koos elukestvale õppele keskenduvate avatud ülikoolide arenguga, endiste polütehnikumide muutmisest rakenduskõrgkoolideks ja uute kõrgharidust pakkuvate haridusasutuste tüüpide tekkest (kutseõppeasutused, erakoolid). Praegu (2005) maksab oma õpingute eest täielikult ise 54% üliõpilastest.

71. Reformide esimeses faasis (1991–1995) olid poliitikute ja akadeemiliste ringkondade tähelepanu keskpunktis demokraatlike põhimõtete ja protsesside kasutuselevõtt ülikoolides (k.a rektorite ja akadeemiliste dekaanide vabad valimised), uue juriidilise raamistiku loomine kõrgkoolidele, ülikoolide autonoomia, kvaliteedi tagamise põhimõtted, ja kõrgharidussüsteemi mitmekesistamine. Sisu osas tuli kõrvaldada senised sisulised ja pedagoogilised piirangud, eelkõige sotsiaalteadustes ja humanitaaraladel ning sõjalise õppe kui õppekava kohustusliku osa likvideerimine. Muutused tähendasid ka haridusministeeriumi rolli ümberdefineerimist – liikudes jäigalt ja administratiivselt ministeeriumidele allutatud ülikoolidelt laialdasele autonoomiale akadeemilise poliitika, sisejuhtimise, palkade, inimressursside haldamise alal ning eelarveküsimustes, mis omakorda tõi kaasa akadeemilise uuenduslikkuse ja turusuundumustele vastava paindlikkuse.

72. Veel üks strateegiline samm oli Teaduste Akadeemia kui teadusasutuse lõpetamine (1997), taasluues Akadeemia auliikmeskonnana, integreerides teadusuuringud ülikoolidesse ja luues rea iseseisvad Eesti teaduskeskused, mis tugevdas oluliselt ülikoole ning tõi kaasa teaduse arengu. Kraadiõppe tugevdamine, eelkõige teaduse ja õppetöö integreerimise kaudu doktoriõppe tasandil (kontrastina väljaspool ülikoole toimunud doktoriõppele Nõukogude ajal) muutus võimalikuks just selle pöörde tõttu.

73. Finantspoliitika reformimine, eraldades ülikoolidele kindlaks määratud summad, nii õppe- kui teaduseesmärkide selgesõnaline tunnustamine ja eelarveridade (nt palgad jms) ministeeriumipoolse detailse kontrolli kaotamine. Alates 2002/03 õppeaastast keskendus õppeasutuste uus finantseerimisskeem väljundi (magistri- ja doktoriõppe lõpetajate arv) rahastamisele ning loobus programmi taseme kontrollarvude jaotamisest, kontsentreerudes selle asemel laiematele valdkondadele.

74. Vaadeldava perioodi vältel on eksisteerinud kokku neli erinevat kraadistruktuuri. Esialgu eemaldus süsteem kitsast nõukogudeaegsest kraadistruktuurist uuele süsteemile, mis polnud mitte ainult paindlikum, vaid ka kooskõlas Lääne mudelite ja kasvavate ootustega üldkasutatavate struktuuride suhtes Euroopas ja maailmas. Hiliseim muutus toimus 2002/03, kui ülikoolides võeti kasutusele Bologna mudelit järgiv kraadistruktuur.

75. Aastate jooksul on kõrghariduse kvaliteedi küsimused muutunud järjest olulisemaks nii kõrgkoolidele endile kui riikliku poliitika seisukohast, seoses Euroopa kõrgharidusala arenguga. 1996. aastast alates on kasutatud õppeasutuste ja –programmide akrediteerimissüsteemi. Süsteemi administreerimise juurde kuulub asutuste kriitiline eneseanalüüs, ekspertide visiidid koolidesse, otsuste langetamine ekspertide soovituste alusel ning hindamis- ja akrediteerimistulemuste avalikustamine Internetis. Lisaks akrediteerimissüsteemile ja riigi järelevalvetoimingutele on ülikoolid (k.a kaks eraülikooli) kehtestanud endale ise akadeemiliste kraadide, õppeprogrammide ja ametikohtade kvaliteedistandardid (2003). See on pidev protsess kohustusega võtta osalevate ülikoolide iga-aastase tulemuslikkuse alusel kasutusele meetmed. Ülikoolide kvaliteedilepingu täisteksti on esitatud käesoleva dokumendi lisas.

76. Erakoolide tekkimine ja areng sai alguse juba 1988. aastal reaktsioonina uutele sotsiaalsetele ja majanduslikele võimalustele, mis Gorbatšovi perestroika ajal ühiskonna aluspõhimõtteid

muutsid. Mõned väiksemad eraõppeasutused loodi Eesti venekeelse elanikkonna vajaduste rahuldamiseks – vene õppekeeles õppijate osakaal kõigi üliõpilaste arvust on langenud vaadeldaval perioodil 17%-lt 10%-le. Väheste eranditega on erakoolidel olnud tõsiseid raskusi enese kehtestamisega kõrgharidusturul, arvestades tasulise hariduse pakkumise kasvu avalik-õiguslike ülikoolide poolt. Paljude üliõpilaskonnad pole saavutanud kriitilist massi ning neil puuduvad ressursid asutuse pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks vajaliku infrastruktuuri arendamiseks.

77. 2004. aastal võeti vastu Erakooliseaduse muudatus, mis kehtestas eraõppeasutuste tööle läbipaistvamad nõuded, sealhulgas miinimumkapitali nõude erakooli omanikule. Ülikoolidele ja rakenduskõrgkoolidele on aktsiakapitali nõue erinev, vastavalt 10 ja 8 miljonit Eesti krooni. Need muudatused tingis ühe suurema eraülikooli finantsiliselt ebakorrektne juhtimine, mis lõppes pankrotiga. Olukord lahenes siiski üliõpilastele positiivselt – vastavalt seadusele said üliõpilased jätkata teises eraülikoolis, mis pakkus sama valdkonna akrediteeritud programme ning juhtum on loonud kõrgharidusringkondadele sobiva käitumisskeemi.

78. Vaadeldud perioodi jooksul on toimunud mitmed institutsionaalsed muutused. 1990-ndatel tulid mitmed õppeasutused turule kõrgharidust pakkuvate programmidega. 2005/06 õppeaasta alguseks ilmnes selge suundumus õppeasutuste arvu vähenemise suunas. Liitumised on toimunud põhiliselt läbirääkimiste ja lepingute alusel asutuste vahel ja Haridusministeerium on neis protsessides mänginud väga piiratud rolli. Uus kõrgharidusstrateegia aastateks 2006-2015 näeb ette õppeasutuste arvu jätkuvat kahanemist, peamiselt kahe teguri mõjul: esiteks, potentsiaalsete üliõpilaste arv väheneb negatiivse demograafilise trendi tõttu kiiresti ja, teiseks, uute aktsiakapitali puutuvate reeglite tõttu, mis jõustuvad 2007. aastal.

79. Kõrgkoolide eesmärgid on oluliselt laienenud hõlmates nüüd teenuseid regioonides, kasutades avatud/kaugõpet ja teisi kõrgharidusele juurdepääsu võimaldamise teid, samuti koostööd kohalike omavalitsuste ja sotsiaalpartneritega kõikjal Eestis. E-õppe võimaluste laiendamiseks, juurdepääsu laiendamiseks kvaliteetharidusele nii üliõpilaste kui teiste õpihimuliste inimeste jaoks, samuti puuetega inimestele, eestlastele välismaal ja välistudengitele, loodi 2002. aastal Eesti Infotehnoloogia Sihtasutuse juurde Eesti e-ülikooli programm (mille asutasid riik, äriringkonnad, Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool ja mida osaliselt rahastab riik).

80. Toetus- ja laenuskeemide käivitamine üliõpilastele nii Eesti kui väliskõrgkoolides õppimiseks (Õppetoetuste ja õppelaenu seadus, 2003) ning riigipoolne kaasrahastamine üliõpilaste osalusele sellistes rahvusvahelistes mobiilsusprogrammides nagu Erasmus (alates 2002). Alates 2003. aastast finantseeritakse Kristjan Jaagu stipendiumiprogrammist nii lühemakui pikemaajalisi mobiilsusvõimalusi, põhiliselt magistri- ja doktoriõppes osalejatele ja akadeemilisele personalile.

81. Nende muutuste juhtimine on kõigile osalistele olnud tõsine väljakutse ning eriti algperioodil oli konsensuse loomine kõigi osapoolte vahel raske. Muutused on toimunud väga kiiresti. Aastate jooksul on olukord paranenud ning 2005. aastal toimus kõigi osapoolte kaasamine töögruppidesse juba rutiinselt.

2.8. Institutsionaalne maastik

82. Eesti kõrgharidussüsteemis on 6 erinevat tüüpi juriidilisi isikuid, mis võivad kõrgharidusprogramme pakkuda ning erinevad üksteisest juriidilise staatuse (avalik-õiguslik /era) ja pakutavate programmide tüübi poolest. Ülikoolidel on õigus anda bakalaureuse-, magistri-

ja doktoriõpet, samuti võib ülikooli allüksus (enamasti regionaalne) pakkuda rakenduskõrghariduslikke programme. Ehkki kõik ülikoolid on haridusministeeriumis registreerinud doktoriõppe programmid, pole kõik need programmid läbinud akrediteerimist. Õigupoolest pole ühelgi eraülikoolidest õigust väljastada riigi tunnustatud doktoridiplomeid. Kõik eraülikoolid on edukalt akrediteerinud magistriprogrammid ja kahes neist tegutsevad teadusüksused, mille töö on rahvusvahelise ekspertide rühm vähemalt rahuldavaks hinnanud. Teistes eraülikoolides sarnaseid riiklikku hinnangut läbinud teadusprogramme pole.

Tabel 2.2. Üliõpilaste jagunemine institutsiooni tüübi järgi, 2005

Institutsiooni tüüp	Koolide arv	Üliõpilaste arv 2005
Ülikoolid, kus on doktori tasemeni akrediteeritud programmid	6	42 867
Ülikoolid, kus on magistri tasemeni akrediteeritud programmid	5	6467
Akrediteeritud rakenduskõrghariduse programme pakkuvad koolid	26	18 724
Kõrgkoolid, kus akrediteeritud programmid puuduvad[20]	2	229
Kokku	**39**	**68 287**

Allikas: EV Haridus- ja Teadusministeerium, 2006

83. Erinevaid kõrgharidusprogramme pakkuvad asutused võib jagada järgmiselt:

Ülikoolid, kus on lai erialade valik, need on ka suurima doktoriõppe pakkujad:

- Tartu Ülikool (asutatud 1632). Doktoriõpe humanitaarteadustes ja kunstides, pedagoogikas, sotsiaalteadustes, teaduses, meditsiinis, teeninduses. Ülikoolil on viis regionaalset kolledžit – Narva, Pärnu, Türi ja Viljandi. Alates 2002. aastast on suurim õigusteaduse valdkonnale spetsialiseerunud eraülikool, asukohaga Tallinnas, liitunud ülikooliga.
- Tallinna Tehnikaülikool, *Tallinn University of Technology* (asutatud 1918). Doktoriõpe teaduse ja insenerivaldkondades ning sotsiaalteadustes. Regionaalsed kolledžid Kohtla-Järvel ja Kuressaares.
- Eesti Maaülikool (sõltumatu ülikool alates 1951, Tartu Ülikooli kolme teaduskonna – agronoomia, metsanduse ja veterinaaria – baasil. Doktoriõpe teaduses,inseneriva ldkondades, põllumajanduses ja teenustes. Nime muudeti hiljuti – kuni 2005. aasta sügiseni tunti seda Eesti Põllumajandusülikooli nime all.
- Tallinna Ülikool (ümber nimetatud 2004, 1919. aastal asutatud Tallinna Pedagoogilise Ülikooli juriidiline järglane). Doktoriõpe pedagoogikas, humanitaarteadustes ja kunstides, sotsiaalteadustes, teaduses, teeninduses. 2004. aastal liideti Tallinna Ülikooliga Eesti Humanitaarinstituut (eraülikool). Kaks regionaalset kolledžit – Rakveres ja Haapsalus.

Veel kaks doktoriõpet pakkuvat ülikooli on selgelt spetsialiseerunud – muusikale ja kujutavale kunstile.

20 Märtsis 2006 külastas neid kahte asutust akrediteerimismeeskond ja kõigile programmidele anti mitte-akrediteeritud staatuse soovitus, mille Kõrghariduse Hindamise Nõukogu ja minister heaks kiitsid.

- Eesti Kunstiakadeemia (asutatud 1914).
- Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia (asutatud 1919).

84. Eraülikoolid asutati enamasti pärast Eesti lahkumist Nõukogude Liidust. Suurem osa neist loodi eesmärgiga rahuldada turumajanduse kasvavaid vajadusi. Sarnaselt teistele Ida-Euroopa maadele pakuvad need koolid õpet ärijuhtimise, õigusteaduse, meedia, kunstide ja humanitaarteaduste ning IT valdkondades. Aastate jooksul on seitsmel asutusel olnud riikliku koolitustellimuse lepingud Haridusministeeriumiga (IT Kolledž, Mainori Kõrgkool, Estonian Business School, Akadeemia Nord, Arvutikolledž, Eesti Hotelli- ja Turismimajanduse Erakool, Concordia Rahvusvaheline Ülikool), kuid riigi finantseeritud õppekohtade koguarv on olnud piiratud, sest enamik erasektori pakutavaid kursusi ei kuulu riiklike prioriteetide hulka.

- Eesti Evangeelse Luterliku Kiriku Usuteaduste Instituut, (asutatud 1946, pärast seda, kui Nõukogude võimud sulgesid Tartu ülikooli usuteaduskonna). Nõukogude okupatsiooni vältel oli see ainus õppeasutus, mis koolitas personali Eesti luterlikule kirikule. Seda võib pidada ka vanimaks eraülikooliks Eestis.
- Estonian Business School (asutatud 1989).
- Akadeemia Nord (asutatud 1991). Regionaalne kolledž Sillamäel.
- Euroülikool (1998).
- Audentese Ülikool (1999). 2003. aastal liideti selle ülikooliga Concordia Rahvusvaheline Ülikool Eestis ja Sotsiaalteaduste Erakõrgkool Veritas. Regionaalne kolledž Jõhvis.

85. Riikliku rakenduskõrgkoolid on tugevalt spetsialiseerunud, tihti aladele, mida reguleerivad rahvusvahelised standardid. Nad pakuvad 4-aastase kestusega rakenduskõrghariduse kursusi. Lõpetajatel on võimalik jätkata õpinguid ülikooli magistriõppes, ehkki enamik ülikoole nõuab täiendmoodulite läbimist enne magistriõppesse vastuvõtmist. Seaduse kohaselt võivad ka rakenduskõrgkoolid ise magistriõpet korraldada, kuid seadus kirjutab ette ka mõningad eeltingimused. Kuni 2005. aastani ei olnud ükski neist koolidest selle taseme programme registreerinud, ehkki rakenduskõrgkoolid sooviksid tegevust selles suunas laiendada. Õppeasutuste nimistu on järgmine.

- Tartu Tervishoiu Kõrgkool (1811). Kooli staatus muudeti kutseõppeasutusest rakenduskõrgkooliks, kui see 2004. aastal akrediteerimise läbis.
- Eesti Mereakadeemia (1919). Kõrgkooli staatuse sai 1992.
- Tallinna Tervishoiu Kõrgkool (asutatud 1940). Kooli staatus muudeti kutseõppeasutusest rakenduskõrgkooliks, kui see läbis 2004. aastal akrediteerimise.
- Tallinna Tehnikakõrgkool (asutatud 1992), 1962. aastal asutatud Tallinna Ehitus- ja Mehaanikatehnikumi õigusjärglane.
- Sisekaitseakadeemia, (1992).
- Tartu Lennukolledž (1993).
- Kaitsevägede Ühendatud Õppeasutus (1998).
- Tartu Kõrgem Kunstikool (asutatud 2000).

86. Erakõrgkoolid, sarnaselt eraülikoolidele, keskenduvad sellistele aladele nagu ärijuhtimine, IT, teoloogia, kunst ja humanitaarteadused. Programmid on põhiliselt kolmeaastased. Kokku tegutseb 13 sellist õppeasutust. Suurim neist on Mainori kõrgkool, mis annab kõrgharidust 13 eri asukohas üle Eesti. 2005. aastal andis valitsus Mainori Kõrgkoolile õiguse pakkuda

sotsiaalteaduste vallas magistriprogramme. Enamikul erarakenduskõrgkoolidest on tugevad sidemed tööandjatega. Üks väga hea ja unikaalne avaliku ja erasfääri partnerluse näide on Eesti Infotehnoloogia Kolledž, mille asutasid valitsuse (esindaja Haridusministeerium), suurimad Eesti ülikoolid – Tallinna Tehnikaülikool ja Tartu Ülikool – ning Eesti info- ja sidetehnoloogia ettevõtted 1999.aastal.

87. Alates 1999. aastast on üheksas riiklikus kutseõppeasutuses avatud kõrghariduse tasemel programmid. 2005/06 aastaks on nad kõik akrediteerimisprotseduurid läbinud, ehkki erinevate tulemustega. Mõned neist koolidest mängivad kindlasti olulist rolli, ka siis, kui potentsiaalsete üliõpilaste arv langeb, kuid uue kõrgharidusstrateegia kohaselt peaks kõrgharidusprogrammid kontsentreeruma põhiliselt kõrgkooli staatuses ja diplomi andmise õigusega õppeasutustesse.

88. Tegutseb ka üks rakenduskõrgharidust pakkuv erakutsekool, nimelt Eesti Hotelli- ja Turismimajanduse Erakool. Kooli asutas 1996. aastal selle valdkonna tööandjate liit. See on väike, kuid hinnatud ning akrediteeritud õppeprogramme pakkuv kool.

2.9. Kõrgharidussektori suurus

89. 1993–2004 püsis keskkoolilõpetajate hulk stabiilselt 10 000 – 11 000 tasemel. Kuid nende huvi õpingute jätkamise vastu suurenes tohutult. Kui 1993. aastal ei jätkanud ligi pool abiturientidest oma õpinguid mitte kusagil, siis 2004. aastaks ei jätkanud vaid üks kuuest lõpetajast viivitamatult õpinguid (k.a kutsekoolides). Kõrgema hariduse omandamist jätkavate abiturientide osakaal on kasvanud 30%-lt 68%-le 2004. aastal.

90. Aastate jooksul on õpilased muutunud küpsemaks. Üks silmatorkav põhjus on üldise keskhariduse suurem pikkus – 11 aasta asemel 12. Formaalselt on kõrghariduse alustamise iga nüüd 19. Kuid samal ajal on ilmnenud teine oluline suundumus – 26-aastaste ja vanemate suurem osakaal. Kui 1995. aastal oli selle vanusegrupi osakaal üliõpilaste seas 15,3%, siis 2005. aastal oli see osakaal kasvanud 34,1%-ni. Selle oluliseks põhjuseks on toonased raskemad majanduslikud olud ja tekkivad ärivõimalused 1990-ndate alguses, mille tõttu paljud õpingute jätkamist edasi lükkasid. 1990-ndate lõpul oli tööturg muutunud – diplomite väärtus hakkas tõusma – ning suure töökogemusega inimesed naasid õpingute juurde.

Tabel 2.3. Vastuvõtt kõrgkoolidesse õppetaseme järgi, 1994–2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rakenduskõrgharidus	0	0	0	0	0	0	0	0	5 400	7 259	7 080
Kutsekõrgharidus	0	0	0	0	0	1 830	2 637	3 019	344	0	0
Diplomiõpe	2038	2081	3098	4733	5623	5060	5152	4528	984	0	0
Bakalaureuseõpe	3360	3934	4336	4635	4920	6165	6960	6463	7670	7473	7738
Integreeritud bakalaureuse- ja magistriõpe	0	0	0	0	0	0	0	0	934	875	811
Magistriõpe	791	1027	1023	1025	1135	1462	2074	2150	2830	2894	2866
Doktoriõpe	134	250	93	298	324	386	370	281	329	354354	428428
KOKKU	**6323**	**7292**	**8651**	**10691**	**12002**	**14903**	**17193**	**16441**	**18 491**	**18 855**	**18 923**

Allikas: Statistikaamet, 2005

91. Nagu tabelist 2.3 näha võib, on osalus süsteemis kasvanud küllalt ühtlaselt kõigil tasemetel. Mõningane muutus on toimunud bakalaureuseõppe osakaalus – 53% 1994 ja 41% 2004. Langus on toimunud põhiliselt tööturule orienteeritud õpingute kasuks – rakenduskõrgharidus (siia alla kuuluvad kutsekõrgharidus ja diplomiõpe) osa vastuvõtus oli 1994. aastal 32%, kümme aastat hiljem 37%, magistriõppe osakaal 1994. aastal 12,5% ning 2004. aastal 15%. Doktoriõppesse vastuvõtt on suurenenud järsult absoluutnumbrites, kuid selle osakaal õppijate koguarvust on jäänud samale tasemele – mõlemal aastal 2%. Tabelist 2.4 on näha, kuhu kasv on kontsentreerunud õppeasutuste kaupa.

Tabel 2.4. Vastuvõtt 1995–2004, õppeasutuse tüübi kaupa

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Avalik-õiguslikud ülikoolid	4643	4953	5829	6410	8496	9980	9535	10 537	10 724	10 735
Eraülikoolid	363	512	1134	1571	1723	1877	1735	1714	1526	1729
Riiklikud rakenduskõrgkoolid	793	866	1224	1174	1291	1272	1051	1412	1456	1459
Era-rakenduskõrgkoolid	1362	1700	1872	2113	1813	1645	1307	1976	2344	2516
Kutseõppeasutuste kõrgharidusprogrammid	131	620	632	734	1580	2419	2813	2852	2805	2484
KOKKU	**7292**	**8651**	**10 691**	**12 002**	**14 903**	**17 193**	**16 441**	**18 491**	**18 855**	**18 923**

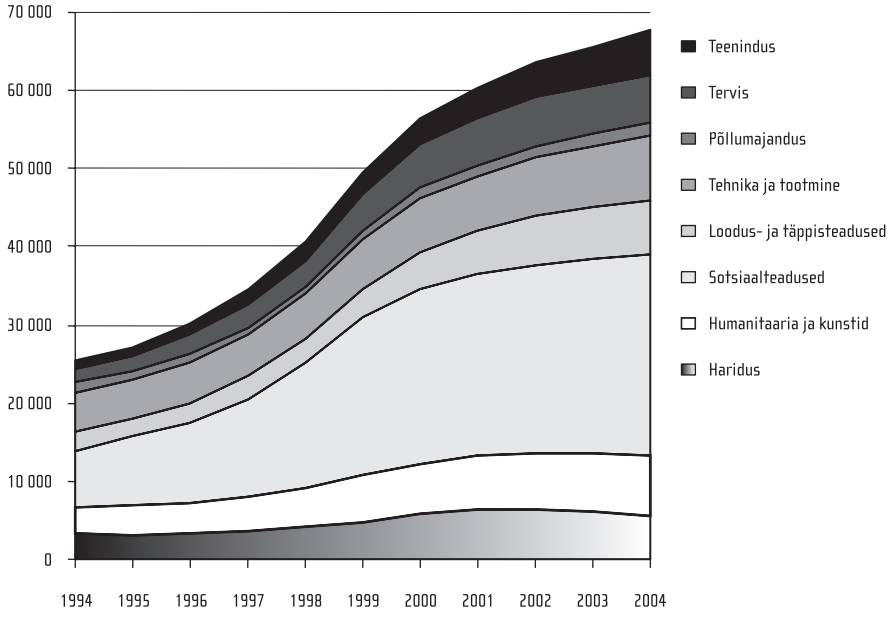
Allikas: Statistikaamet, 2005

92. Suurima kasvuga valdkonnad on olnud sotsiaalteadused, ettevõtlus ja õigusteadus – mis on kasvanud 28,3%-lt 1994 38,1%-ni 2004. aastal. Teenindusvaldkond on peaaegu kahekordistunud – 4,6%-lt 8,6%-ni. Meditsiin ja sotsiaalteenused on kasvanud 6,7%-lt 8,8%-ni. Kõigi teiste valdkondade osakaal on kasvanud, ehkki absoluutnumbrites ei ole ühegi laiema valdkonna üliõpilaste arv kahanenud. Teaduse- ja insenerivaldkondade osakaal on langenud 29,2%-lt 22,6%-le, põllumajanduse, kalanduse ja veterinaarteaduste osakaal 4,8%-lt 2,6%-ni ning haridusteaduste osakaal 12,7%-lt 8%-le.

93. Põhiline kasvutegur on olnud tasulise hariduse sisseviimine, eelkõige avalik-õiguslikes ülikoolides. 2004/05 õppeaastal oli oma õpingute eest maksvate üliõpilaste arv (k.a erasektori kõrgkoolides) enam kui 35 000, mis on ligi 53% üliõpilaste koguarvust. Neljas avalik-õiguslikus ülikoolis[21] õppis 41 340 üliõpilast (umbes 61% üliõpilaste koguarvust), neist riigi eelarvelistel kohtadel 53%. Eraülikoolides õppis 18% ja rakenduskõrgkoolides 19% kõigist tasulises õppes õppivatest üliõpilastest.

21 Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool ja Eesti Maaülikool

Joonis 2.2. Vastuvõtt kõrgkoolidesse õppevaldkonna järgi, 1994–2004



Allikas: Statistikaamet, 2005

94. 2004/05 moodustas vastuvõtt loodusteaduste- ja insenerierialadele 36% kõigist riiklikult finantseeritavatest õppekohtadest. Ehkki sotsiaalteadused on olnud üliõpilaste seas, kes on valmis oma õppe eest maksma, ülipopulaarsed, ei ole riiklikku koolitustellimust neile erialadele lõpetatud, sest vajalik on ette valmistada kõrgkoolide õpejõudude järgmine põlvkond. Nelja viimase aasta jooksul on riikliku koolitustellimuse jaotamise põhimõtted jäänud samaks – valdkonnad jaotatakse kasvavateks, stabiilseteks ja kahanevateks. Selliseid alasid nagu IT, bioteadused, insenerierialad ja teenused loetakse eelistatud aladeks, ehkki üldiselt pole õppekohtade arvu järgi riigipoolsetes eraldistes põhimõttelist muutust toimunud. Enamjaolt pälvivad eelistatud alad paremat kohtlemist EL-i struktuurifondide vahendite kasutamise kaudu.

95. Õppekoormuse osas puudub usaldusväärne statistika, sest alates 2002/03 õppeaastast on kõik õppeasutused eraldi määratlenud oma nõuded ja tingimused täis- või osalise õppeajaga õppele. Alates 2003. aasta sügisest peavad üliõpilased määratlema end kas täisajaga õppijaks või osalise õppeajaga õppijaks. Kui nad teevad vähemalt 75% tööst, mida programm nominaalse õppeaja jooksul nõuab, loetakse nad täisajaga õppijaks. 2004. aastal oli selliseid üliõpilasi 54 552. 13 208 määratles end osalise õppeajaga õppivana.

96. Uues kõrghariduse strateegiadokumendis on aastateks 2006–2015 märgitud kontrollarvud riiklikult finantseeritud õppekohtade osas perioodiks 2006–2008. Kombineeritud bakalaureuse- ja rakenduskõrghariduse õppekohtade finantseerimine tagatakse 6300 õppekoha tasemel (50% keskkoolilõpetajatest). Kuid ülemist piiri üldisele kättesaadavusele (kõigil õppetasemetel) ei ole seatud. See on toonud kaasa mõningast kriitikat tööandjate organisatsioonidelt, kes sooviksid näha enamate õpilaste suunamist kutseharidusse kõrghariduse asemel.

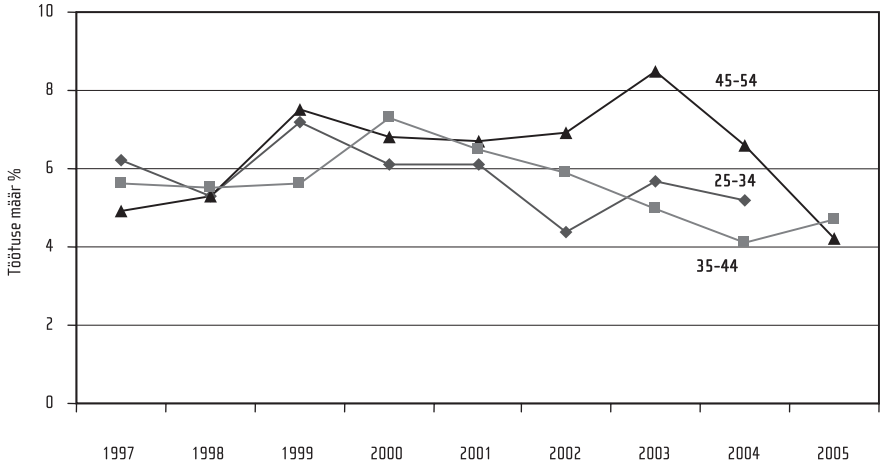
3. PEATÜKK
KOLMANDA TASEME HARIDUSSÜSTEEM JA TÖÖTURG

3.1. Poliitilised arengud

97. Eesti tööealine rahvastik kahanes 1990. ja 2005. aasta vahel 11%, 1,1 miljonilt 980 000-ni. Kiired majandusreformid tingisid veelgi suurema tööjõu vähenemise 825 000-lt 1990. aastal 586 300-le 2005. aastal, ehk peaaegu 30%, kusjuures 85% töökohtadest kadus 1990. ja 1995. aasta vahel (Statistikaamet, 2006). Tööhõive oli 2006. aastal 64,4%, mis on varasemate aastatega võrreldes positiivne muutus (Rahandusministeerium, 2006). Kõige enam oli mõjutatud primaarsektor, kus langus oli pea viiekordne, samas kui tööstuses toimus umbes 1,5-kordne langus. Teenindussektoris püsis tööhõive kogu perioodi vältel suhteliselt stabiilsena. Neid protsesse võib vaadelda kui vältimatuid, sest nende majandusharude suhteline tähtsus tulenes Nõukogude perioodi majanduspoliitikast. Iseseisvuse taastamisest alates on tööhõive kasv toimunud aimult mõningates teenuste valdkondades (finantsvahendus, kinnisvara, liising ja ettevõtlussektorid), sest neil aladel langes suur nõudlus kokku uue ettevõtlusvaimuga, põhjustades uute ettevõtete loomis ja personali arvu kasvu.

98. Kiired reformid viisid laialdaste vallandamisteni, ja kui osa inimesi suutis küllalt kergelt kohaneda ja leida uue töö majanduse kasvavates sektorites, siis paljudele osutus tööotsimine kvalifikatsiooni puudumise, vanuse, või elukoha tõttu raskeks. Esimene töötuse laine ilmnes väidetavalt 1991. aastal, kui töötuse tase ületas 1% piiri (Eamets, 2000). Need näitajad saavutasid tipu 2000. aastal, mil töötuse määr küündis 14,2%-ni, kuid sealt alates on tase pidevalt langenud, jõudes 2005. aastal 8,3%-ni. Töötus on suurim 15–25-aastaste vanusegrupis, kus töötusemäär oli 2005. aastal 15,9% (Statistikaamet, 2006).

Joonis 3.1. Töötuse määr kolmanda taseme haridusega inimeste seas vanusegruppide järgi [22] (sh rakenduskõrgharidus ning keskerihariduse keskhariduse baasil)



Allikas: Statistikaamet

99. Töötuse määr kõrgema haridusega 25–64-aastaste seas on 1997. aastast alates püsinud enam-vähem samal tasemel – 3,5% ja 6% vahel – ehk absoluutarvudes 4500 ja 7100 vahel. Vastavalt 2005. aasta andmetele olid vastavad numbrid 3,7% ja 5200 (Statistikaamet, 2006). Arvestades juurde keskeriharidusega isikud (keskhariduse baasil) isikud kui kolmanda taseme hariduse gruppi kuuluvad, jääb töötuse määr 3.8% ja 6,8% ehk 7900 ja 12500 vahele (2005. aasta andmed 3.8% ja 9100). Uuritaval perioodil tagas kõrgharidus inimestele turvatunde – töötuse määr oli selles grupis kaks korda madalam kui keskharidusega inimeste seas ning neli korda madalam kui neil, kes said vaid põhihariduse. Töötus on kolmanda taseme haridusega inimeste seas Eestis (3.8%) samal tasemel võrreldes töötusega kolmanda taseme haridusega inimeste seas EL-s, EL-25 keskmine (4.2%)[23] (2002 andmed). Määr erineb mõnevõrra vanusegrupiti ning on suurim vanusevahemikus 45-54[24].

100. 2005. aasta andmete kohaselt oli Eesti tööjõust 35,9% kolmanda taseme kvalifikatsiooniga (Statistikaamet, 2006). Väljaspool avaliku sektorit (sh administratsioon, riigikaitse, haridus ja tervishoid) on suurim kõrgharidusega töötajate koondumine finantsvahenduse ja ettevõtlussektoris, vastavalt 37% ja 43%, ning need näitajad pole viimase 10 aasta jooksul muutunud. Suurim kasv kolmanda taseme kvalifikatsiooniga töötajate osakaalus 1997. ja 2005. aasta vahel toimus transpordis ja side, põllumajanduse ning hotelli- ja restoranisektoris, ehkki absoluutnumbrid võisid isegi langeda.

22 Vanusegrupi 25–34 valim oli liiga väike, et seda ametlikesse andmetesse kaasata.

23 "European Higher Education in a Worldwide Perspective," Euroopa Komisjon, kevad 2005.

24 Vanusegruppi 15–24 pole sisse arvatud, sest Statistikaameti andmebaasis olevad väärtused ei kata kõiki uuritavaid aastaid.

Tabel 3.1. Tööjõu jagunemine haridustaseme järgi (tuh), 1997 ja 2005

Majandussektor	Tööjõu haridustase	1997	2005
Põllumajandus, jahindus, metsandus	Alla keskhariduse	13.6	7.2
	Keskharidus	30.2	16.2
	Kolmanda taseme haridus	6.1	5.6
Kalandus	Alla keskhariduse	...	...
	Keskharidus	3.5	1.8
	Kolmanda taseme haridus	...	...
Mäendus	Alla keskhariduse	...	...
	Keskharidus	5.2	3.8
	Kolmanda taseme haridus	...	...
Tööstus	Alla keskhariduse	22.1	17.5
	Keskharidus	85.4	90
	Kolmanda taseme haridus	29	31.9
Energeetika	Alla keskhariduse	1.9	...
	Keskharidus	9	8.2
	Kolmanda taseme haridus	5.7	3.7
Ehitus	Alla keskhariduse	7.5	7.7
	Keskharidus	29.3	30.8
	Kolmanda taseme haridus	8.1	10.1
Hulgi- ja jaekaubandus	Alla keskhariduse	7.3	3.8
	Keskharidus	52.3	49.7
	Kolmanda taseme haridus	26.6	27.1
Hotellid ja restoranid	Alla keskhariduse	...	2.5
	Keskharidus	10.3	13.8
	Kolmanda taseme haridus	...	5.7
Transport, side ja logistika	Alla keskhariduse	6.9	4
	Keskharidus	36.3	32.9
	Kolmanda taseme haridus	13.4	17.7
Finantsvahendus	Alla keskhariduse	...	...
	Keskharidus	3.4	2.9
	Kolmanda taseme haridus	3.6	3.8
Kinnisvara, rentimine ja ettevõtlus	Alla keskhariduse	2.3	3.7
	Keskharidus	15.2	19.7
	Kolmanda taseme haridus	16.5	23
Avalik haldus, riigikaitse, sotsiaalhooldus	Alla keskhariduse	1.5	...
	Keskharidus	14.5	15.6
	Kolmanda taseme haridus	16.6	20.8
Haridus	Alla keskhariduse	3.2	1.9
	Keskharidus	18.5	17.2
	Kolmanda taseme haridus	35.1	35.9
Tervishoid ja sotsiaalteenused	Alla keskhariduse	3.6	3
	Keskharidus	14.4	15.4
	Kolmanda taseme haridus	17.8	16.6
Muu	Alla keskhariduse	3.4	1.4
	Keskharidus	16.5	15.2
	Kolmanda taseme haridus	12.7	14.4

Allikas:Statistikaamet, 2006

101. Üks suundumus kiire sotsiaalse ja majandusliku arengu puhul on vajadus paigutada inimesi ametikohtadele, mis nõuavad kolmanda taseme kvalifikatsiooni ja sellistest inimestest on puudus. Analüüsides sellise kvalifikatsiooniga töötajate jaotumist vastavalt ISCO tegevusvaldkonna gruppidele (Heinlo, 2004), võib näha, et kolmanda taseme kvalifikatsiooniga töötajad moodustavad 81% kõrgtasemega spetsialistidest ja 52% madalama järgu spetsialistidest ning tehnikutest. Neid on ka 59% seadusandliku kogu liikmetest, tippametnikest ja juhtidest, kuid arvestades väikeste ja mikroettevõtete domineerimist Eestis[25] ei tekita see näitaja probleeme.

102. Üks Eesti kiire majandusedu hind on olnud kasvav ebavõrdsus, mis väljendub ka hariduses osalemise määras. Probleemid ei iseloomusta mitte niivõrd kolmanda taseme haridust kui varasemaid tasemeid. 2000. aastal oli vähemalt ISCED-3 haridusega inimeste osakaal vanusegrupis 20–24 83,9%. 2005. aastaks on see näitaja langenud 80,9%-ni (Haridus- ja Teadusministeerium, 2006). Ehkki see näitaja on parem, kui Euroopa Liidus keskmiselt (2006. aastal oli see EL-25 riikides 77,3%), on meil tegemist langustrendiga. Üleminek on sooliselt mõjunud erinevalt, kusjuures mehed on maksnud muutuste protsessis kõrgemat hinda.

Tabel 3.2. Haridustaseme osakaal töötajate hulgas soo ja vanusegrupi järgi (%, aasta keskmine)

	vanusegrupp 25-64		vanusegrupp 25-34		vanusegrupp 15-24	
	1997	2005	1997	2005	1997	2005
Alla keskhariduse						
Mehed	13.9	9.1	7.8	11.8	20.3	26.6
Naised	9.1	5.6	2.9	7.2	10.1	14.9
Keskharidus						
Mehed	58.6	60.1	70.1	58.9	71.7	58.9
Naised	49.5	50.2	51.3	49.4	69.7	61.1
Kolmanda taseme haridus						
Rakenduskõrgharidus keskhariduse baasil						
Mehed	7.8	8.1	6.4	7.6	...	...
Naised	17.2	15.2	19.1	9.9	15.8	...
... Kõrgharidus						
Mehed	19.6	22.7	15.7	21.7	...	10.3
Naised	24.3	29.1	26.7	33.5	...	21.8

Allikas: Statistikaamet, 2006.

103. Pikaajaline töötus on kõrge. 2005. aastal oli selle osakaal 53% (ehk 4,2% tööealisest elanikkonnast). Töötus on kõrgem venekeelse elanikkonna seas, 12,9% eestlaste 5,3% vastu, kusjuures peapõhjus on riigikeele puudulik valdamine. Traditsiooniliselt on tööpuudus meeste seas mõnevõrra kõrgem – 8,8% naiste 7,7% vastu 2005. aastal (Rahandusministeerium, 2006).

25 Statistikaameti järgi oli 2005. aastal 88% kõigist registreeritud ettevõtetest alla 10 töötaja. See proportsioon on püsinud sellel tasemel palju aastaid.

3.2. Tööturu vajaduste hindamine

104. Kuni hiljutise ajani ei toimunud 1990-ndate põhjaliku majanduse reorganiseerimise tõttu Eestis mingeid uuringuid tööjõu vajaduse hindamiseks riiklikul tasemel. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tegi esimesed sammud selles suunas 2003. aastal, kui lõpetati esimene tööhõiveprognoos aastani 2010. Seda tööd on kavas jätkata, täiendades prognoosi aluseks olevat mudelit ja keskendudes enam vajaduste hindamisele.

105. Oluline roll tööturuküsimustes on Eesti Tööturuametil. Ameti eesmärk on toetada konkureerivat, tõhusat ja paindlikku tööturgu, kiirendada töökohtade täitmist ja pakkuda majandusarengu ergutamiseks abi tööotsijatele ja tööandjatele. Amet töötleb ja analüüsib tööotsijate andmebaasi ning pakutavaid tööturuteenuseid, kuid põhiliselt on kogutav teave suunatud kvalifikatsioonitasemetele allapoole kolmandat haridustaset. Tööjõupuudust peetakse tõsiseks, eriti kiiresti kasvavates sektorites (metallide töötlemine, elektroonika, optika, ehitus), kuid tegemist on laiema probleemiga, mis tulenevalt rahvastikutrendist puudutab ka teisi sektoreid.

106. Riiklikul tasemel tegutseb 2000. aastast alates Haridus- ja Teadusministeeriumi egiidi all spetsiaalne komisjon, mis vastutab kõrghariduse riikliku koolitustellimuse kujundamise eest. Komisjoni peaeesmärgiks on laiema konsensuse ja suurema läbipaistvuse saavutamine haridus- ja koolitussüsteemis. Tegu on ministeeriumite vahelise struktuuriga (kuhu kuuluvad ka tööandjate ja üliõpilaste esindajad), mis nõustab ministrit ja esitab soovitusi õppekohtade (riikliku koolitustellimuse järgne lõpetajate arv) ja eri taseme erialade jaotamise suhtes. Komisjoni esimees on haridus- ja teadusminister.

107. Alates 2002/03 õppeaastast on haridusministeerium oma rahastamisotsustes eelistanud loodus- ja täppisteadusi ning tehnoloogiavaldkonda. 2005/06 oli eelistatud valdkondade osakaal (esimese tsükli õppekohtade arvu järgi) 39%. Loetletud valdkondade eelistamises lepiti kokku 2002. aastal pärast erinevate osapoolte seas korraldatud Delphi uuringut. Üldiselt jagatakse arvamust, et riiklik rahastamine peab aitama tasakaalustada tudengite "pehmemaid" valdkondi eelistavaid õpivalikuid. Samal ajal tuleks säilitada sotsiaalteaduste, humanitaaralade ja kunstide finantseerimine vähemalt miinimumtasemel, et tagada järgmise põlvkonna akadeemilise personali ettevalmistus. Samuti on jõutud arusaamisele, et eelistatud valdkondade õppekohtade edasist kasvu on võimalik saavutada ainult komplekssemate meetmete kasutuselevõtuga. Soodsama suhtumise loomine teaduse ja tehnoloogia teemade suhtes noorte seas (alates juba põhikooli tasemest) peaks olema põhiline strateegiline eesmärk. Samuti peavad toimima stipendiumiskeemid, mis võimaldaksid üliõpilastel pühendada end täielikumalt õpingutele. Ning lõpuks vajavad nendes valdkondades õpet pakkuvad asutused arenguks lisaressursse (nii inim- kui rahalisi).

108. On tõsi, et tänaseni on planeerimisprotsess põhinenud pigem haridusele juurdepääsu tagamisel kui tööturu vajaduste hindamisel. Vastavalt on poliitiliseks eesmärgiks olnud luua riiklike tugimeetmete abil ligikaudu 50% abiturientidele võimalus asuda kõrgharidust omandama. Siinkohas tuleb rõhutada, et Haridus- ja Teadusministeerium ei kontrolli seda, kas riigi loodavaid õppekohti täidavad "värsked" keskkoolilõpetajad, või need, kes on keskhariduse juba varem omandanud. Kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015 rõhutab soovi luua kõrghariduse õppekohad ka 10% kutsekeskhariduse omandanutest, mis tähendab, et esimesel õppeastmel võiksid õpinguid alustada ligikaudu 6300 inimest (perioodil 2006–2008).

109. Üldiselt usutakse, et üliõpilaste poolne nõudlus tekitab ka pakkumise ning et kolmanda taseme hariduse omandanud suudavad paindlikult ümber orienteeruda, kui olud seda nõuavad.

Samal ajal käib meedias aktiivne diskussioon olulisemate osaliste vahel teemal, kas kõrghariduse laienemine peamiselt valdkondades nagu sotsiaalteadused, humanitaaralad ja kunst, on ikka rahvamajandusele kasulik. Kõrgkoolides nähakse seda vaidlust sageli kontekstis, et tööandjad otsivad vähempretensioonikat odavat tööjõudu. Tööandjad esitavad aga teiste riikide näiteid, kus laienemine on toimunud lühikese tsükliga ning praktilisema orientatsiooniga õppekavadel võrreldes Eestiga, kus laienemine toimus põhiliselt avalik-õiguslikes ülikoolides. Kuivõrd riik pole saanud tunda olulisi majanduslikke tagasilööke, siis on esialgu lahtine, kas laienemine on teeninud riigi huve või mitte. Suuri lahkarvamusi põhjustab eeskätt majanduse struktuur – riigis on vähe ettevõtteid, mis kasutaksid teadmistemahukaid tehnoloogiaid.

110. Sellest hoolimata on seadusandlusse sisse viidud mitmeid meetmeid, mis lihtsustavad tööturu tagasisidet kõrgkoolidele. Akrediteerimisreeglite kohaselt peavad kõrgkoolid koguma infot oma lõpetajate edukuse kohta tööturul, samuti peavad tööturu esindajad olema kaasatud õppekavanõukogudesse struktuurijaotuse tasemel. Alates 2003. aastast on akrediteerimisega tegelevad hindamiskomiteed üldiselt kohtunud vastava valdkonna tööandjate esindajatega ning valdkonna erialastandardid (seal, kus need on olemas) saadetakse akrediteerimiskomitee liikmetele enne akrediteerimise korraldamist tutvumiseks. Äriringkondade häält esindab Kõrghariduse Hindamise Nõukogus Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Kuid kogemus näitab, et kasuliku panuse andmiseks vajavad osapooled aega ja huvi – kaks tegurit, mis pole sugugi alati täidetud.

111. Tihedam koostöö kõrgkoolide ja ettevõtete vahel on tekkinud rahvusvahelisel tasandil reguleeritud valdkondades praktika organiseerimisel. Teistel aladel on häid näiteid vähe või neid polegi – ettevõtted pole huvitatud üliõpilaste lühiajalisest tööle võtmisest ja nende suunamisest. Haridusasutuste poolse initsiatiivi piiratus tuleneb tõsiasjast, et väga suur arv üliõpilasi töötab õppimise ajal, olgugi vähem nõudlikel positsioonidel, mis pole tingimata nende õpiteemaga seotud. Täpsed andmed selles küsimuses, paraku, puuduvad. Koostöö kõrgkoolide ja ettevõtete vahel eriprogrammide koostamisel on alles algusjärgus. Praktika erineb valdkondade kaupa, avaliku sektori personali (ametnikud, õpetajad, meditsiinipersonal) ettevalmistavad programmid on selles osas paremal järjel.

112. Ühtset karjäärinõustamis- ja teabe süsteemi Eestis ei ole. See kehtib ka kõrgharidustaseme kohta. Seda peetakse üheks olulisemaks põhjuseks, miks paljud noored otsustavad jätkata õpinguid keskkoolis, mitte kutsekoolides ning järelikult eelistavad akadeemilisi õpinguid rakenduskõrgharidusele. Ehkki sellise süsteemi loomisest on olnud palju juttu, pole konkreetseid arenguid. Kõrgkoolide vaatevinklist võib seda passiivsust seletada lõpetajate eduka üleminekuga tööturule. Karjääriteenistuse kvaliteeti ja ulatust puudutavad otsused langetatakse üksikutes haridusasutustes eraldi, haridusministeeriumil selles osas mingit rolli pole. Üldiselt nähakse seda valdkonnana, kus ressursid on piiratud ja arengupotentsiaal suur. Tartu Ülikoolis on vaid kolm täistööajaga töötajat, kes tegelevad töövahenduse, psühholoogilise toe ja karjäärinõustamisega 18 000 üliõpilasele ning Tallinna Tehnikaülikooli 11 000 üliõpilasele annab karjäärinõustamist kaks töötajat.

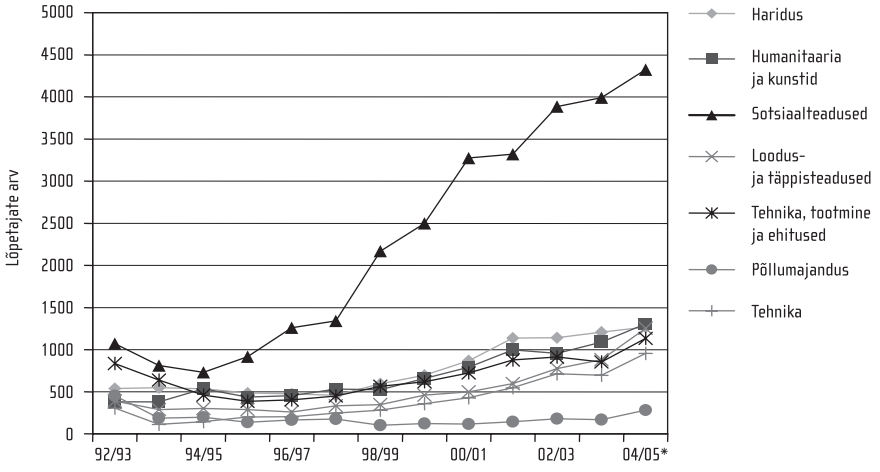
3.3. Lõpetamine ja palgatrendid

113. Viimase 25 aasta vältel on kolmanda taseme haridusega koolilõpetajate arv kolmekordistunud, sest kutsekvalifikatsiooniga lõpetajate arva on kahanenud poole võrra. Selle languse taga on haridussüsteemis struktuursed muutused (varasemate polütehnikumide muutmine

kõrgkoolideks), kolmanda taseme haridust omandama asuvate "vanade" üliõpilaste suur hulk (omandatakse teist või lõpetatakse esimest kraadi, samal ajal töötades). Lõpetajate arvu detailsemaid trende näete lisas, tabelis A11.

114. Õppevaldkondade kaupa on lõpetajate arv kasvanud kõigil aladel peale põllumajanduse (lisa, tabel A7). Suurimad muutused on toimunud ühiskonnateaduste valdkonnas – näiteks äri, õigus, avalik haldus – mis muudab vaieldavaks teemaks küsimuse turu vastuvõtuvõimest. Mure võib olla põhjendatud, sest juhtimisega seotud kursuste esimene tsükkel on üldise iseloomuga ega paku piisavaid võimalusi spetsialiseerumiseks.

Joonis 3.2. Kolmanda taseme haridusega lõpetajad õppevaldkondade kaupa, 1992/93 – 2004/05



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, 2006

115. Suhteliselt vähe on tähelepanu pööratud lõpetajate edukusele Eesti tööturul. Iga aasta detsembris avaldab Tööturuamet huvitatud osapooltele ametis töötsijana registreerunud värskete lõpetajate arvud. Paraku ei peegelda need arvud olukorda kogu selle keerukuses, libisedes üle teguritest, mis võivad näitajaid mõjutada (näiteks registreeruvad lõpetajad mõnedes regioonides kohe pärast lõpetamist töötutena, et saada sotsiaalabi).

116. Eestis puudub ühtne andmekogu töötajate palgataseme ja haridustausta kohta, tänu tööjõu valimi väiksusele. Statistikaameti andmekogu keskendub majandussektoritele ja ettevõtete suurusele. Esimese sammu lõpetajate sissetuleku hindamise suunas tegi 2005. aastal Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. Uuringut rahastas Haridus- ja Teadusministeerium.

117. Uuring tugines Maksu- ja Tolliameti andmetel lõpetajate (ja õpingud katkestanud üliõpilaste) makstud tulumaksu kohta 1999/00 ja 2002/03 õppeaastatel. Erinevatel põhjustel pole tulemust võimalik kasutada kogu sissetuleku tagasiarvutuseks. Siiski on võimalik neid arve kasutada erinevate alade ja õppetasemete lõpetajate (ja õpingud katkestanute) suhteliseks võrdlemiseks. Arvestades, et uuritud periood on väga lühike, ei saa tulemusi kasutada järgnevatele perioodidele laienevateks üldistusteks. Haridusministeerium kavatseb jätkata lõpetajate palgatasemete hindamist, laiendades uuringu ulatust ka kutsekoolide lõpetajatele.

118. Esimese uringu tulemustest selgub, et kõrghariduse omandamist kinnitav diplom avab Eesti tööturul uksed. Lõpetajate keskmine tulu on suurem kui katkestajatel, viimastest maksab tulumaksu 70%, võrreldes lõpetajate 85%-ga. Samuti kasvab lõpetajate makstava aastase tulumaksu summa kiiremini kui õpingud katkestanutel. Võrreldes erinevaid kõrghariduse tasemeid, oli tulumaksu maksvate isikute osakaal doktoriõppe lõpetanute seas 95%, magistriõppe lõpetanute seas 92%, bakalaureuseõppe lõpetanute seas 89% ja rakenduskõrghariduse omandanute seas 87%.

Tabel 3.3. Lõpetajate ja õpingud 2000/01 õppeaastal katkestanud üliõpilaste makstud tulumaks kahel järgneval aastal, kroonides

	Lõpetanud			Õpingud katkestanud üliõpilased		
	Lõpetamise aastal	Aasta pärast lõpetamist	2. aastal pärast lõpetamist	Lõpetamise aastal	Aasta pärast lõpetamist	2. aastal pärast lõpetamist
Rakenduskõrgharidus	10 772	14 730	18 129	10 209	11 653	13 757
Bakalaureuseõpe	14 361	20 671	25 840	14 597	17 109	19 200
Magistriõpe	24 602	30 121	34 443	30 973	34 108	37 849
Doktoriõpe	27 822	37 581	42 773	39 645	39 022	41 244
Residentuur[26]	17 488	30 097	43 508	34 535	36 269	65 243

Hallid alad tähistavad valdkondi, kus maksumaksjaid oli alla 50

Allikas: „Kõrghariduse omandanute ja õpingud katkestanute sissetulekute võrdlus töötasult laekunud tulumaksu põhjal" (PRAXIS, 10/2005)

119. Silmnähtav reegel on, et mida kõrgem haridus, seda rohkem makstakse. Sel moel on rakenduskõrgharidusega lõpetajate tulumaksutase olnud aastate jooksul madalam ning doktoriõppe ja residentuuri lõpetajatel kõrgem. Kolm parimate palgaväljavaadetega valdkonda on sotsiaalteadused, loodus- ja täppisteadused ning tehnika, tootmine ja ehitus. Sotsiaalteaduste puhul on avalik-õiguslike ülikoolide lõpetajate keskmine aastane tulumaks kõrgem kui erakoolide samade erialade lõpetajatel. Madalaimad algpalgad olid põllumajanduse ja hariduse valdkondade lõpetajatel, kuid tulumaksutaseme kasv kahel järgneval aastal oli neil kahel alal suhteliselt kõrgem kui mujal. Lõpetajate sissetulek humanitaarteadustes, kunstis, loodus- ja täppisteadustes ning põllumajanduses on kohati isegi madalam kui samal perioodil õpingud katkestanutel, kuid arvestades sellega, kuidas need arvud igal aastal kahanevad, jõuab lõpetajate maksutase lähiaastatel siiski ette. Naiste keskmine tulumaks erinevates õppevaldkondades on jaotunud sama ühtlaselt kui meestel – ning kui võrrelda kõrgeimat ja madalamat tulumaksutaset, siis keskmiste erinevus on väiksem.

120. Vaadates lõpetajate jaotumist erinevate tegevusalade vahel, võib näha, et tervishoiu, sotsiaalhoolde ja hariduse valdkonnad on enim koondunud: 57% töötavad tervishoiu- ja sotsiaalhoolde sektoris ning 54% hariduses. Kõige ühtlasemalt jaotuvad majandusvaldkondade vahel sotsiaalteaduste valdkonna lõpetajad, nende kolme valdkonna lõpetajaid on kõige

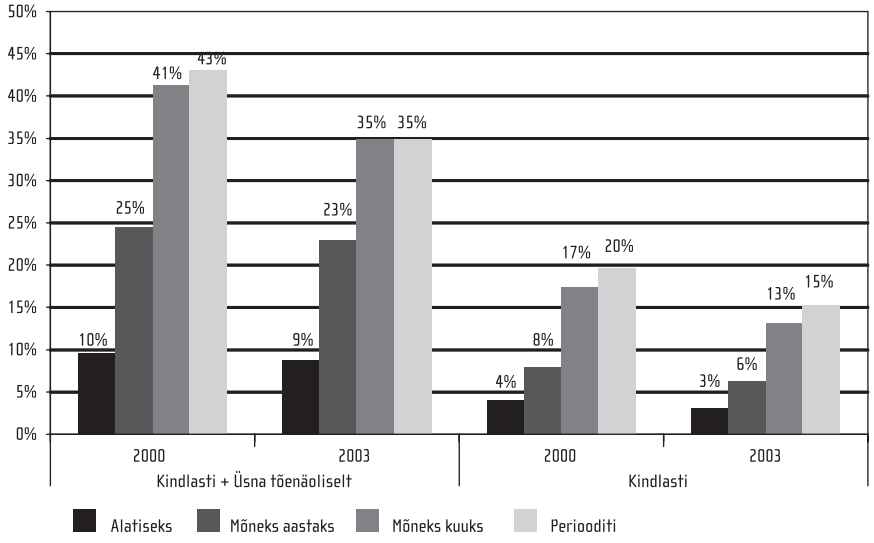
26 Residentuur – 3–5 aastat kestev kraadijärgne meditsiinikoolitusprogramm. Residentuuri lõpueksam antakse komisjonile, mille liikmed on vastava eriala tegevspetsialistid. Eduka sooituse korral antakse residendile antud valdkonna meditsiinispetsialisti tiitel. Ainult selle programmi lõpetamine annab õiguse spetsialistina töötamiseks.

rohkem koondunud avaliku halduse, riigikaitse, hulgi- ja jaekaubandus ning kinnisvaraga tegelevatesse sektoritesse. Õpingud katkestanute jaotumine tööturul on üldiselt sarnane lõpetanute omaga, ehkki mõnevõrra hajusam. Detailse info leiate lisast, tabelist A12.

3.4. Rahvusvaheline tööturg

121. Spetsialistide ja tööliste arvu kohta, kes pärast Euroopa Liiduga ühinemist on Eestist lahkunud, ametlikud statistilised andmed puuduvad. Hinnanguliselt võib inimeste arv, kes töö eesmärgil hetkel maalt lahkunud on, ulatuda 12 000 – 16 000-ni (Aru, 2006). Selle küllalt madala arvu põhjuseks peetakse eestlaste iseloomu – inimesed ei koli meelsasti töö pärast, isegi mitte siseriiklikult. Sotsiaalministeerium on teinud uuringuid, et saada rohkem teavet eelistuste kohta riikide suhtes ning Soome on osutunud kaugelt kõige populaarsemaks sihtkohaks. Tavaliselt on inimesed valmis välismaal töötama ajutiselt ning vaid 3% näeb seda ühe-otsa-reisina.

Joonis 3.3. Inimeste valmisolek välismaal töötamiseks, 2003



Allikas: Kallaste, E., et al. Eesti tööealise elanikkonna töötamise potentsiaal Euroopa Liidus, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 2004, väljavõte Rahandusministeerium, 2006

122. Tihti on välismaal töö otsimise peamine põhjus palgatasemete erinevus. Kuid eelkõige võib kõrgharidusega spetsialistidele põhjus olla uutes eneseteostusvõimalustes. Mõnedes kitsamates valdkondades võib Eesti väiksus olla erialaselt piirav – näiteks kirurgile, kes peab professionaalse taseme säilitamiseks sooritama kindla arvu mitmesuguseid operatsioone, kuid Eesti rahvaarvu juures ei pruugi see olla võimalik.

123. Siiski ähvardab Eestit just teadlaste ja inseneride osas ajude väljavool, kui lähiaastate investeeringud akadeemilisse infrastruktuuri osutuvad ebapiisavaks – see on nii kohalike kui välisteadlaste jaoks töökeskkonna atraktiivsemaks muutmisel olulisim tegur.

4. PEATÜKK KÕRGHARIDUSE REGIONAALNE ROLL

124. Võrreldes teiste Euroopa regioonidega on Eesti hõredalt asustatud – asustustihedus on 31 inimest ruutkilomeetri kohta, mis on umbes veerand Euroopa Liidu keskmisest. Samas on eri regioonide arengus suhteliselt suured erinevused. Tartu ja Tallinna linnastud torkavad oma arengupotentsiaaliga selgelt silma ning rohkem kui pool riigi majanduskasvust (umbes 60%) toimub Põhja-Eestis. Regioonide erinevat arengupotentsiaali nähakse Eestis probleemina ning seetõttu on valitsuse tasemel koostatud rida strateegilisi kavu, mis rõhutavad kõigi maakondade tasakaalustatud arengut ja mis püüavad vältida rahvastiku liikumist pealinna. Esimene regionaalpoliitika dokument võeti vastu 1994. aastal. Kahjuks ei olnud strateegilised initsiatiivid kuni 2004. aastani piisavalt konkreetsed, mistõttu regioonide ebavõrdsus on kõigi majandusnäitajate järgi kahanemise asemel hoopis kasvanud. Teatud muutustendents on hakanud ilmnema seoses Euroopa Liidu liikmestaatusega seotud põllumajandustoetustega.

125. Võimalused toetada regioonide kompleksset ja tasakaalustatud arengut konkreetsete meetmete abiga muutuvad kättesaadavaks Euroopa struktuurifondide 2007–2013 programmiperioodi jooksul, mil nõutakse märkimisväärsete toetussummade suunamist sotsiaal- ja tehnilisse infrastruktuuri. Vastavalt valitsuse otsusele on regionaalarengu toetamine üks viiest põhiprioriteedist hariduse, teaduse ja arendustegevuse, keskkonnakaitse ja teedeehituse kõrval. Uute ettevõtete ja töökohtade loomist soodustava ettevõtluskeskkonna loomist, inimeste põhivajaduste rahuldamisele suunatud avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi tõstmist ning ühiskondliku kaasamise kasvu nähakse strateegilisel tasandil oluliste teguritena. Püütud on kasutada mitmesuguseid meetmeid, et luua kõrge kvalifikatsiooniga tööjõule ning spetsialistidele ligitõmbavaid tingimusi, samuti ajaloolise ja kultuuripärandi säilitamiseks väljaspool pealinna.

126. Tänini pole Eestil olnud konkreetset kokkulepet ja strateegilist nägemust kõrghariduse arendamisest regioonides. Areng on olnud pigem sporaadiline, sõltudes pigem kohalikust initsiatiivist ja Tallinna ning Tartu kõrgkoolide huvist. Võib isegi öelda, et kõrghariduse regionaalne aspekt on senini defineerimata kuigi paljud regionaalpoliitika dokumendid (rääkimata kohalike võimude plaanidest) rõhutavad kõrghariduse olulist rolli regionaalarengu seisukohalt. Üks regionaalse mõõtme tagasihoidliku edendamise põhjusi peitub

ilmselt selles, et kuni 1991. aastani – Nõukogude perioodi vältel – tegutsesid kõrgkoolid üksnes Tartus ja Tallinnas. Eesti iseseisvuse taastamise järgne esimese reformikümnend oli suunatud peamiselt kõrghariduse üldjuhtimise moderniseerimisele ja õppekvaliteedi tagamisele, mistõttu regionaalse mõõtme arendamiseks ei jätkunud ressursse. Teisalt on probleem selles, et teaduse, arendus- ja innovatsioonitegevus ning sellega seotud kõrgharidus nõuab tugevat ettevõtlus- ja tööstussektorit, mis aga väljaspool Põhja-Eestit ja Tartu ümbrust puudub. Siin on ka peamine põhjus, miks väljaspool kahte mainitud regiooni on sedavõrd vähe teadus- ja arendusalaseid koostööprojekte kõrgkoolide ja regioonide vahel.

127. Kõrghariduse regionaalne mõõde on leidnud põhilise väljundi riikliku koolitustellimuse suunamises haridusasutustesse väljaspool kahte peamist ülikoolilinna. Regioonides kõrgharidust pakkuvate haridusasutuste võrk on loodud avalik-õiguslike ülikoolide iseseisvate otsuste ja kohaliku algatuse tulemusena varem keskhariduse järgset rakendusharidust pakkunud kutseõppeasutuste baasil. 2005/06 õppeaastal õppis väljaspool Tallinna ja Tartut 10% kõigist üliõpilastest. Samal aastal õppis Tartus 33% kõigist Eesti üliõpilastest ning pealinnas üle poole. Regioonides pakutakse peamiselt õppekavu rakenduskõrghariduse ning bakalaureuseõppe tasemel. Magistriõpet pakutakse vähe ning see on seotud keskselt kehtestatud kvalifikatsiooninõuetega spetsialistidele (nt õpetajad). Suhteliselt laialt on esindatud avalikule või teenindussektorile suunatud erialad (haridus- ja sotsiaaltöötajad), sest tööstuse ja tootmisega seotud õpet leidub üsna piiratult.

Tabel 4.1. Üliõpilaste jaotumine regioonides asuvate haridusasutuste kaupa.[27]

	Elanike arv	Kõrgharidust andvad haridusasutused (k.a eraomanduses) vastavalt kõrgkoolide regioonides asuvatele allüksustele, eraldi loetuna	Üliõpilaste arv 2005/06 õppeaastal
Põhja-Eesti	521 410	28	38 878
Kesk-Eesti	142 091	6	1800
Kirde-Eesti	174 809	6	2167
Lääne-Eesti	163 406	5	1697
Lõuna-Eesti	349 353	11	23 745
KOKKU	**1 351 069**	**56**	**68 287**

Allikas: Statistikaamet: Regionaalarengu andmebaas, 2005; Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS), 2005

128. Haridus- ja Teadusministeeriumi roll avalik-õiguslike ülikoolide toetamisel kolledžite loomise osas on olnud valikuline ning lähtunud otseselt regionaalsetest vajadustest – Tartu Ülikooli Narva Kolledž pälvis toetust tänu vajadusele valmistada ette õpetajaid vene õppekeelega koolidele Ida-Virumaal, Tartu Ülikooli Pärnu Kolledžis nähakse liidrit turismi- ja puhkemajanduse spetsialistide õpetamise vallas ning Tallinna Tehnikaülikooli Virumaa kolledž pakub rakenduskõrgharidust tehnoloogiavaldkondades, mis põhinevad regiooni tööstuse profiilil. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia on Eestis tuntud oma rahvakultuurierialade poolest. Viljandi Kultuuriakadeemia staatus muutus riiklikust rakenduskõrgkoolist Tartu Ülikooli regionaalseks kolledžiks suhteliselt hiljuti (2005).

27 Vastavalt Statistikaameti klassifikatsioonile kuulub Harju maakond Põhja-Eesti alale, Hiiu, Lääne, Pärnu ja Saare maakond moodustavad Lääne-Eesti, Järva, Lääne-Viru ja Rapla maakond Kesk-Eesti, Ida-Viru maakond moodustab Kirde-Eesti ning Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga, Viljandi ja Võru maakond Lõuna-Eesti.

129. Paralleelselt avalik-õiguslike ülikoolide struktuuriüksuste loomisega erinevates regioonides hakkasid neli kutseõppeasutust samuti kõrgharidust pakkuma, tuginedes valitsuse 1998. aastal vastu võetud kutsehariduse arengukavale. Tänaseks on üks neist koolidest – Kohtla-Järve Polütehnikum liitunud Ida-Virumaa Kutsehariduskeskusega ning alates 205/06 õppeaastast viidi kõrgharidusõpe üle Tallinna Tehnikaülikooli Virumaa Kolledžisse. Rakvere Pedagoogiline Seminar lõpetas tegevuse 2000. aastal, kusjuures sotsiaaltöö eriala viidi üle Lääne-Virumaa Kutsekõrgkooli ning lasteaiakasvatajate koolitus Tallinna Ülikooli Rakvere Kolledžisse. Kohtla-Järve meditsiinikooli tegevus lõpetati 2006. aastal, ehkki mõnesid selle programme pakub jätkuvalt Tallinna Tervishoiukõrgkooli kohalik haru. Need sammud on viinud olukorrani, kus riikliku koolitustellimuse samas valdkonnas ei pakuta paralleelselt ühe regiooni erinevates õppeasutustes.

130. Vajaduse riigi sekkumise järele kõrghariduse pakkumises on enim õigustatud Ida-Viru regioonis, kus eestlaste osakaal elanikkonnast on vaid ligikaudu 20%, mis tähendab, et selles regioonis kõrghariduse pakkumine toetab ühtlasi ka integratsiooniprotsessi. Samuti on 15-19 aastaste noorte osakaal Ida-Virumaal üks kõrgemaid võrreldes teiste maakondadega, olles Tallinna ja Harju maakonna järel kolmandal kohal. Selles regioonis on alati asunud teadusasutusi alates 1950-ndatest Nõukogude perioodil, mis tähendab, et kolmanda taseme õppe käivitamine on tänu ajaloolistele traditsioonidele olnud mõnevõrra lihtsam. Regiooni tööstusettevõtetel on suur potentsiaal tulevaste praktikakohtade ning stipendiumide pakkujana.

131. Üldiselt on kõrghariduse regionaalne mõõde, k.a riikliku koolitustellimuse kohane haridus praeguses praktikas vastuoluline teema. Paljudes regionaalsetes haridusasutustes pole tudengite arv saavutanud kriitilist massi ning nad ei eristu teistest pakutavate erialade poolest, mistõttu sõltuvad tugevalt "emaülikooli" lektoritest (kes töötavad külalislektoritena), samuti puuduvad koolitusprogrammid, mis seostuksid selgelt edasise õppega. Haridusasutused regioonides erinevad üksteisest oluliselt ka nende käsutuses olevate ressursside poolest – leidub struktuuriüksusi, mis kõigil erialadel sõltuvad üheks-kaheks päevaks õpetama saabuvatest lektoritest. Tuleb ka arvestada, et seniajani pole regioonides toimuvale õppele riiklikult kohaldatud n-ö regionaalset koefitsienti, mis tähendab, et ressursse regioonides toimuvale õppele jaotatakse samadel alustel kui Tallinnas ja Tartus toimuvale õppetööle. Arendustööd, mis toetaks õppetöö kvaliteedi tagamist, tehakse vaid üksikutes regionaalsetes haridusasutustes. Regioonides õppetöö korraldamisel on eri ülikoolidele ka erinev tähtsus, sõltuvalt sellest, kuidas ülikool enese fookust Eesti ja rahvusvahelises plaanis määratleb – kõiki võimalikke arengusuundi vajalikke ressurssidega katta ei ole lihtsalt võimalik.

132. E-õppe võimaluste laiendamises regionaalsete koolituskeskuste kaudu nähakse täiendavat jätkukoolituse võimalust regionaalse kõrghariduse pakkumisel. 2004. aastal käivitati riiklikult finantseeritava e-ülikooli raames algatus, mille sihiks on luua 10 õppekeskuses enesearendamise võimalusi väljaspool Tartu ja Tallinna regiooni elavatele inimestele. See võimaldaks erinevates regioonides elavatel inimestel osaleda jätku- ja koolitusprogrammides. Kaheksa loodud koolituskeskust töötavad koos avalik-õiguslike ülikoolidega ning samuti kasutatakse avalike raamatukogude ja kutsekoolide ruume. Info- ja sideseadmete ostu rahastatakse e-ülikooli kaudu ning toetatakse ka haridustehnoloogide ja õpetajate koolitust, et tagada keskuste teenuste ühtlane kvaliteet. Projekt ise on seni algstaadiumis, mis tähendab, et konkreetsetest väljavaadetest ja mahtudest on veel vara rääkida.

133. Et Eesti on sedavõrd väike riik, ei ole teaduse, arendustegevuse ja innovatsiooni valdkonnas selgelt defineeritud "regionaalpoliitikat" seni välja töötatud. Nii siseministeerium kui

majandusministeerium toetavad regionaalarengut projektipõhiselt (Siseministeerium, nt rahvusvahelise INTERREG-i ja Phare CBC programmide raames), kusjuures kohalik initsiatiiv ja taotluste kvaliteet on otsustavad tegurid. Infrastruktuuriobjektid on erinevatele regioonidele riigieelarve rahade jaotamise põhiküsimus. EAS-i hallatavad ettevõtluse infrastruktuuri arendamise tugiskeemid, mille kaudu toetatakse väljaspool Tallinnat asuvaid ettevõtteid ning Tallinnaga piirneva Harju maakonna ettevõtetelt nõutakse kõrgemat omafinantseeringut, samuti alustavate ettevõtete stardiabi on mõeldud ainult väljaspool Tallinna asuvatele firmadele ning seda võib käsitleda teatud tasakaalumehhanismina.

134. Eestil tuleb regionaalse kõrghariduse arendamisel valida kahe variandi vahel – luua sotsiaalsed garantiid (ühiselamud, transpordi- ja elatustoetused) üliõpilastele, kes tulevad väljastpoolt pealinna ja Tartut, mis võimaldaks neil õppida Tallinna ja Tartu kõrgkoolides, või määratleda riiklikul tasandil need regionaalsed hariduskeskused, kes saavad riigilt tuge, et tagada kriitiline arv üliõpilasi õppeasutustes ning garanteerida seal pakutava hariduse kvaliteet. Valiku tegemisel on olulised aspektid üliõpilaste arvu vähenemine (nagu märgitud 1. peatükis, on potentsiaalsete üliõpilaste arv 2014. aastal vähenenud 60%-ni 2004. aasta tasemest), samuti kõrge kvalifikatsiooniga spetsialiste vajavate alade valik. Regionaalsed haridusasutused, mis on tänaseks tegevust alustanud, võivad tegevust jätkata kummagi stsenaariumi korral, kuid mõned kolledžid võivad vajada tegevuse ümberprofileerimist jätkuhariduselt e-õppele ja õppekoolitusele. Kolledžite tulevik sõltub eeskätt suurtest autonoomsetest avalik-õiguslikest ülikoolidest, kellel on õigus pakkuda jätkuharidust lisaks riigieelarvelistele kohtadele ka tasulisena.

5. PEATÜKK KÕRGHARIDUSSEKTORI ROLL TEADUSE JA INNOVATSIOONI VALDKONNAS

5.1. Sissejuhatus

135. Praeguse teadus- ja arendustegevuse korraldamise süsteemi alus pandi Eestis 1990-ndate alguses teadus- ja kõrgharidussüsteemi reformiga, mille raames töötati välja süsteemi ja selle rahastamist reguleeriv seadusandlus ning käivitati teadusasutuste ning Eesti Teaduste Akadeemia instituutide integreerimine ülikoolidega. Kogu kümnendi vältel mängisid reorganiseerimise ettevalmistamises olulist rolli rahvusvahelised hinnangud[28], mille raames hinnati teaduse tegelikku taset ja analüüsiti Eesti teadussüsteemi tõhususe suurendamise võimalusi. Mitmed (haru)instituudid, mis tegelesid rakendusuuringutega Nõukogude Liidu sõjalis-tööstusliku kompleksi tarbeks, suleti. Nimetatud radikaalsed muutused panustasid kõrghariduse ja baasuuringute taseme tugevdamisesse ülikoolides, kuid tõid kaasa ka rakendusuuringute ning tööstusele orienteeritud arendustöö drastilise vähenemise. See sektor õigupoolest likvideeriti ning selline muutus oli Kesk- ja Ida-Euroopas ilmselt kõige radikaalsem[29].

136. Rahvusvaheline koostöö ning eriti osalemine alates 1993. aastast Euroopa Liidu Kesk- ja Ida-Euroopa teadus- ja arendustegevusele suunatud raamprogrammis on teaduse ja arendustegevuse edenemist oluliselt mõjutanud. Lisaks tõsiasjale, et Eesti teadlastele avanes juurdepääs suurele hulgale finantsinstrumentidele, on rahvusvahelises koostöös osalemine tekitanud võimaluse sidemete loomiseks, uute tehnoloogiate kasutusele võtuks ja moodsa juhtimiskompetentsi omandamiseks.

137. Esimese teadus- ja arendustegevuse strateegia kiitis Riigikogu heaks 2001. aastal. Esmakordselt määratleti strateegias teadus- ja arendustöö prioriteetsed valdkonnad (kasutajasõbralik infotehnoloogia ja infoühiskonna areng, biomeditsiin, materjalitehnoloogia), seati

28 1991-92 aitas Rootsi Kuninglik Teaduste Akadeemia korraldada esimese hindamise, teise korraldas 1994. aastal Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu.

29 S. Radovisevic, „Restructuring and Reintegration of Science and Technology Systems in Economics in Transition" 1996, tsiteeritud dokumendist „Teadus- ja arendustegevus Eestis 2000–2001".

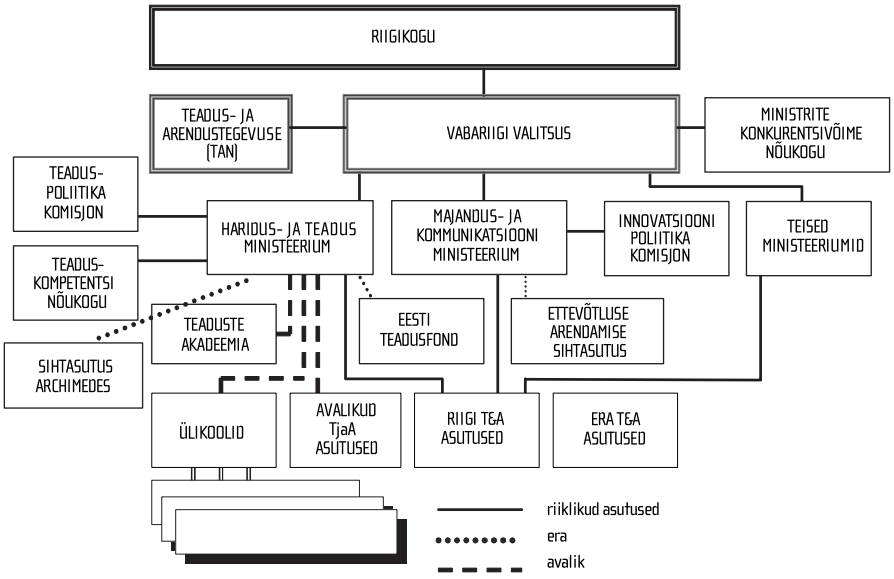
teadus- ja arenduskulutuste eesmärgiks kasv 1,5%-ni SKT-st aastaks 2006, tugevdada arendustegevuse ja ettevõtluse vahelist koostööd, arendada rahvusvahelist koostööd ning parandada avalikkuse informeerimist teadus- ja arendustöös peituvatest võimalustest. Ehkki areng pole strateegia vastuvõtmisest saadik toimunud oodatud tempos, oli dokumendil suur tähtsus, sest see tõi teadus- ja arendustegevuse teema esmakordselt kõrgel tasemel poliitilisse päevakorda. EL-i Lissaboni strateegia elluviimine, mille kontekstis antud küsimuste olulisus avaliku sektori ja ettevõtete jaoks on kasvanud, muudab teadus- ja arendustegevuse teema veelgi aktuaalsemaks.

5.2. Teadus-, arendus- ja innovatsioonisüsteemi struktuur

138. Eesti teadus- ja arendustegevuse suunaja on alates 1993. aastast peaministri juhitav Teadus- ja Arendusnõukogu (edaspidi TAN), kes nõustab Vabariigi Valitsust teadus- ja arendusstrateegia küsimustes, koordineerides sel moel teadus- ja arendus- ning innovatsioonisüsteemi arengut[30]. TAN esitab ministrite ettevalmistatud riiklike teadus- ja arenduskavade kohta arvamuse Vabariigi Valitsusele; esitab iga-aastase raporti teadus- ja arendustegevusest Eestis ning nõustab valitsust teadusasutuste asutamise, reorganiseerimise ja lõpetamise küsimustes.

139. Teaduskompetentsi Nõukogu on Haridus- ja Teadusministeeriumi juures tegutsev nõuandev organ, mis on strateegilise tähtsusega Eesti teaduspoliitika väljatöötamisel. Üks Nõukogu kõige olulisemaid eesmärke on teadusasutuste uurimisteemade sihtfinantseerimise ettepanekute tegemine, samuti teadus- ja uurimistöö hinnangute heakskiitmise suhtes ettepanekute tegemine ministrile.

Eesti teadus- ja arendustegevuse struktuur:



30 Ajaloolised juured ulatuvad veelgi kaugemale, 1990. aastasse, mil Eesti Teadusnõukogu nime all moodustati TAN-i eelkäija

140. Uurimis- ja arendustegevuse, innovatsiooni ja ettevõtluse seostatuse tugevdamiseks, teadusasutuste ning ettevõtete vahelise koostöö arendamiseks ja riiklikul tasandil uute teadmispõhiste tehnoloogiate kasutuselevõtu stimuleerimiseks asutati Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS). See sihtasutus Eesti suurim ettevõtluse tugistruktuur, mis pakub ettevõtetele, teadusasutustele, avalikule sektorile ja kolmandale sektorile finantstooteid, nõustamist, koostöövõimalusi ja koolitust. Pärast Euroopa Liiduga ühinemist avanenud majandusarengule suunatud struktuurifondide vahendeid jaotati EAS kaudu, parandamaks vähese arvu prioriteetsetel aladel suurt kompetentsi omavate teadus- ja arendusasutuste infrastruktuuri olukorda, pidades silmas majanduskasvu. Samuti administreerib EAS SPINNO võrgustikku, mis aitab

- koostöö kaudu ettevõtlussektoriga luua teadus/kõrgharidusasutustes soodsat ja motiveerivat keskkonda,
- osutab teadus/kõrgharidusasutuste töötajatele vajalikke abiteenuseid teabe- ja tehnoloogiasiirde valdkonnas,
- muudab ettevõtjatele kättesaadavaks teabe teadus/kõrgharidusasutuste pakutavate teenuste ja koostöövõimaluste kohta.

141. Individuaalsete väikeste abirahade haldamine on üks 1990. aastal asutatud Eesti Teadusfondi (edaspidi ETF) ülesandeid. Rahade jaotamine toimub avatud taotlusprotseduuri alusel. Võrreldes piirkondliku koostöönõukogu väljastatavate suuremahuliste projektide kollektiivsete toetustega on ETF abirahad küllalt väikesed – 2005. aastal oli abiraha keskmine suurus 122 500 krooni (7850 EUR) ja need olid suunatud rahvusvahelistes koostöövõrgustikes osalemiseks ning uue põlvkonna teadlaste ettevalmistamise toetamiseks, aidates doktorantidel osaleda abirahaprojektides stipendiumide ja uurimistööga seotud reisikulude katmise kaudu. ETF-i kaheksa ekspertkomitee abirahaotsused, erinevalt piirkondliku kostöönõukogu omadest, kinnitab mitte haridusminister, vaid ETF nõukogu, mis määratakse haridusministri määruse alusel. ETF ülesanded on hetkel reorganiseerimisel – muutusi tehakse juhtimisstruktuuris, ühendades kaheksa olemasoleva ekspertide komitee töö nelja komisjoni.

5.3. Teadus- ja arendustegevuse finantseerimissüsteem

142. Võrreldes teiste EL-i liikmesriikidega iseloomustab Eesti majandust küllaltki madal teadus- ja arendusinvesteeringute tase. Kogu teadus- ja arenduskulude maht moodustas 2004. aastal SKT-st vaid 0,91%, võrreldes EL-i keskmisega 1,90%. Peapõhjus on ettevõtete poolne madal investeeringute tase teadus- ja arendustegevusse ning innovatsiooni. Ettevõtete teadus- ja arendusinvesteeringute tase moodustas Eestis koguinvesteeringutest vaid 38%, võrreldes EL-i keskmisega 55%. Tuginedes sarnase metoodika järgi kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides tehtud uuringu andmetele moodustasid Eesti ettevõtete innovatsioonikulud 2000. aastal vaid 1,43% käibest, sest EL-i keskmine samal ajal oli 2,15%.

143. Ka riiklik finantseerimine riigieelarvest ja SKT-st jääb Euroopa keskmisest tugevalt maha. Riiklik finantseerimine on 2000. aastast alates aeglaselt kasvanud, moodustades 2003. aastal 0,40% SKT-st – vaid 60% EL-i keskmisest. Protsendina SKT-st panustab Eesti vähem kui poole, võrreldes arenenud teadmispõhiste majandustega (Soome, Rootsi), seetõttu on see suureks takistuseks kriitilise massi tippspetsialistide väljaõpetamisel ja teadus- ning arendustegevuse konkurentsivõimeliste suundade arendamisel.

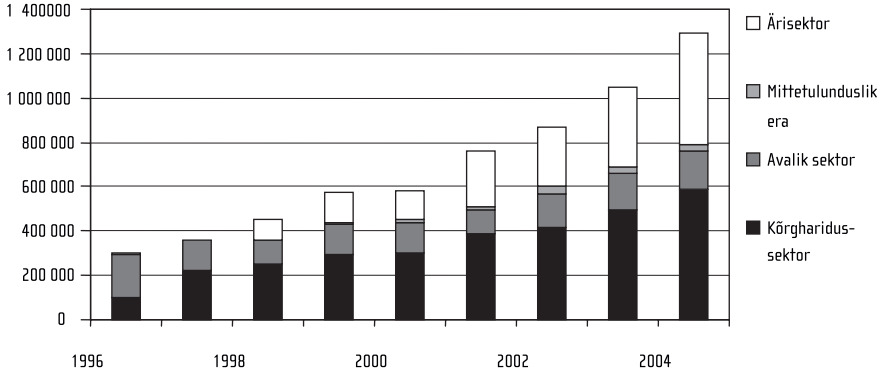
144. Planeeritud finantseesmärgid (2003. aastal 0,9% SKT-st ja 2006. aastal 1,5% SKT-st), mis sätestati "Teadmispõhises Eestis" (teadus- ja arendusstrateegia aastateks 2002–2006) on saavutamata. Suur tagasilöök strateegias seatud eesmärkide saavutamisele toimus 2004. aastal, kui Eestile muutusid kättesaadavaks Euroopa Liidu struktuurivahendid, et täiendada riigi enda teadus- ja arendus- ning derivatsioonilisustele mõeldud eelarvevahendeid. Selle asemel, et kombineerida Euroopa vahendeid valitsuse rahastamisega, toimus asendamine – peamiselt innovatsioonipoliitika meetmete osas.

145. "Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskavas" esitatud ja 13.oktoobril 2005 valitsuse esitatud Eesti seisukoht Lissaboni strateegia rakendamiseks on jõuda 2010. aastaks 1,9% teadus- ja arendustegevuse investeeringute osakaaluni SKT-st, kusjuures avaliku sektori investeeringute osa SKT-st peaks olema 1,05%. Lissaboni strateegia eesmärk, 3% SKT-st kavandatakse saavutada 2014. aastaks, kusjuures avaliku sektori osa oleks 1,2% SKT-st. Seejuures on valitsus lähtunud realistlike ja saavutatavate eesmärkide seadmise põhimõttest, tuginedes konservatiivsele prognoosile ja tagades eesmärgi täitmise.

146. Teadus- ja arendustegevuse kulutuste kasv erasektoris on olnud positiivne, tulemuseks on 23,7% kasv uute toodete ja teenuste arendamisele suunatud tehnoloogilise arendustöö osakaalus aastatel 1999–2003. Ehkki fundamentaal- ja rakendusuuringute ning tehnoloogilise arendustöö proportsioonid ei ole jõudnud arenenud riikide tasemele, annavad uued 2004–2005 rakendatud meetmed ja uue riikliku teadus- ja arendusstrateegia vastuvõtmine põhjust uskuda, et kasvutendents jätkub.

147. Teadus- ja arendustöö ning innovatsiooni eelarvelise rahastamise süsteemi alused on sätestatud Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses. Ülevaate teadus- ja arendustegevuse finantseerimise struktuurist leiab lisast, diagrammist B8. 2005. aastal ulatusid eelarvelised teadus- ja arendus- ning innovatsioonivahendid 837 miljoni kroonini (k.a EL-i struktuuriinvesteeringud). Suuremate finantsinstrumentide maht oli järgmine: sihtfinantseerimine – 230,4 miljonit krooni (14,8 mln EUR), abirahad – 94,8 miljonit krooni (6 mln EUR), baasfinantseerimine 64,4 miljonit krooni (4 mln EUR), riiklikud programmid – 66,9 mln krooni (4,3 mln EUR), teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni toetamine EAS poolt – 285 miljonit krooni (18,3 mln EUR). Uus finantsinstrument, baasfinantseerimine, mis põhineb sellistel kriteeriumidel nagu publikatsioonid, patendid, doktorikraadide arv ja teadus- ja arenduslepingute osakaal, võeti kasutusel 2005. aastal. Eraülikoolid pole suutnud rahastamise nõudeid täita, seega pole nad teadusrahadest osa saanud.

Joonis 5.1. Teadus- ja arenduskulud sektorite kaupa jooksvates hindades, 1996–2004 (tuh kr)



Allikas: Statistikaamet, 2005

148. Kõiki teadus- ja arendustegevuse finantseerimise instrumente administreeritakse avatud taotlusprotseduuride alusel projektipõhiselt ning taotlejad peavad protseduuris osalemiseks olema registreeritud teadus- ja arendusasutuste registris. Ilma avatud konkursita otseeraldisi teadusele Haridus ja teadusministeerium ei tee. Asutuste teaduseelarved kujunevad, tuginedes üksikute teadlaste ja uurimisgruppide tulemuslikkusele. Seega eraldatakse vahendid konkreetsele uurimisgrupile ning need ei ole läbirääkimiste objektiks asutuse ja ministeeriumi vahel või asutuse siseselt. Ehkki teadus- ja arendusstrateegia on formuleerinud prioriteetsed valdkonnad, on peamine abirahade eraldamise kriteerium Haridus- ja Teadusministeeriumi kaudu esitatud projektide ja nende osaliste kvaliteet (nt abirahameeskonna varasema töö tõhusus bibliomeetriliste ja muude andmete järgi, uurimisgrupi liikmete formaalne hariduskvalifikatsioon jne). Lisaks Haridus- ja Teadusministeeriumile on teised ministeeriumid vastutavad teadus- ja arendustegevuse koordineerimise ja rahastamise eest nende valitsusalas.

149. Teaduse tippkeskuste eriprogramm on toiminud 2001. aastast alates. Programmi eesmärgid on

- Tingimuste loomine Eesti teadus- ja arendusstrateegiaga kooskõlas olevaks kõrgetasemeliseks teadustööks;
- Tingimuste loomine Eesti tippkeskuste liitumiseks rahvusvahelise võrgustikuga vastavalt EL-i teaduspoliitikale;
- Lähedastel või üksteist täiendavatel aladel tegutsevate uurimisgruppide koostöö ergutamine;
- Innovatiivsete ideede tekitamise, arendamise ja ellurakendamise mehhanismi loomine.

Keskuste valikukriteeriumid ja –eesmärgid koostas Teaduskompetentsi Nõukogu, tuginedes põhiliselt Soome kogemusele. Valikuprotseduurid hõlmavad rahvusvahelise eelretsenseeringute hindamist ja Teaduskompetentsi Nõukogu soovitust haridusministrile. Eesti tippkeskused on Analüütilise spektromeetria tippkeskus, Alus- ja rakendusökoloogia keskus, Eesti käitumis- ja terviseteaduste keskus, Eesti kultuuriloo- ja folkloristikakeskus, Eesti Biokeskus, Tartu Ülikooli Füüsika Instituut ning Geeni- ja Keskkonnatehnoloogia Keskus. Kogueraldised riigieelarvest tippkeskustele 2006. aastal olid 39,3 miljonit krooni (2,5 mln EUR).

5.4. Kõrgharidussektori roll teadus- ja arendussüsteemis

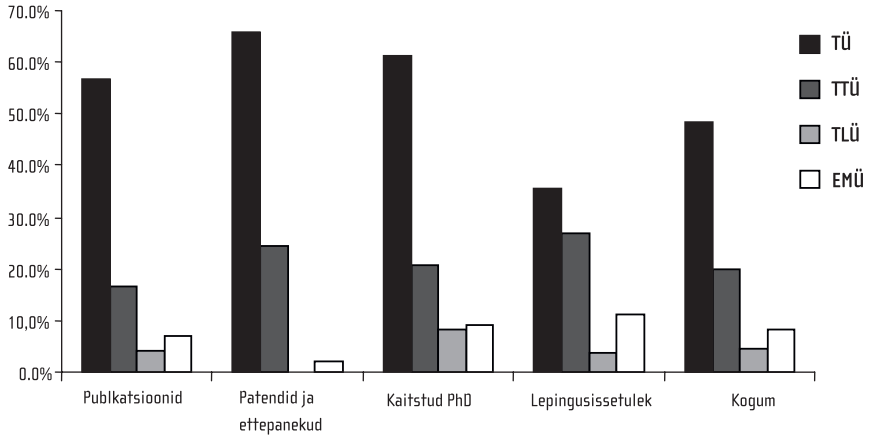
150. Ülikoolid uute teadmiste loomise keskustena mängivad Eesti teadus- ja arendussüsteemis võtmerolli. Kõrgharidussektori osakaal kogu riiklikust teadus- ja arendustegevuse rahastamisest oli 2004. aastal ligikaudu 45% ning väheste eranditega on nii kõrgharidus kui teadusuuringud koondunud nelja avalik-õiguslikku ülikooli ja nendega seotud asutustesse. Eraülikoolide põhiprioriteet on spetsialisti tasemel koolituse pakkumine, seda tehakse peamiselt niinimetatud pehmetel aladel, seega doktoriõppe ja teadus-arendustegevuse ulatus on väga piiratud. Vastavalt praegusele seadusandlusele on rakenduskõrgkoolide põhiülesandeks õpetamine, rakendusuuringute korraldamine on teisejärgulise tähtsusega. Eraldi sihtfinantseerimist riigieelarves selleks eesmärgiks ei ole, rakenduskõrgkoolid peavad teadus- ja arendusrahade pärast konkureerima võrdsetel alustel ülikoolidega. Ehkki rakenduskõrgkoolide personali seas on ka teadustöötajad, on nõuded neile samad kui ülikoolides,

ilma erisusteta. Paari möödunud aasta vältel on rakenduskõrgkoolid suurendanud oma äriliste arendusprojektide ulatust, kuid nende projektide rahalise mahu kohta puudub ametlik statistika.

151. Kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevust rahastab peamiselt riik, mille arendusrahad ja investeeringud moodustasid sektori kogufinantseerimisest 2004. aastal peaaegu 70%, kusjuures 20% tuleb välisallikatest – lepingute alusel rahvusvahelistest fondidest ja lepinguliste tööde eest välisklientidelt. Erasektori roll doonorina oli suhteliselt väike – 6,5% ringis, ülejäänud rahastamine toimus kõrgharidussektori omadest ressurssidest ja kasumitaotlusega sektori vahenditest.

152. Vaadeldes ressursside jaotust kõrgharidussektoris, muutub Tartu Ülikooli juhtiv roll ilmselgeks – nii kaitstud kraadide arvu, avaldatud publikatsioonide ja heaks kiidetud patentide poolest kui eraldatud arendusrahade ja lepingute rahalise mahu poolest. Ülalmainitud 4 ülikooli võrdlus on antud tabelis 5.2. Lisaks nimetatud ülikoolidele eraldab Haridus- ja teadusministeerium riikliku koolitustellimuse raames doktoriõppe kohti ka Eesti Kunstiakadeemiale ning Eesti Muusika- ja Teatriakadeemiale, kuid nende doktoriõppe maht on väike, vaid 2% kogumahust.

Joonis 5.2. Teaduspublikatsioonide, patentide, kaitstud doktorikraadide ja teadus- ning arenduslepingute jaotumine ülikoolide vahel (2001–2003)



Allikas: Eesti Haridus- ja Teadusministeerium, 2005

Selgitus: koondarv sisaldab erinevate komponentide (publikatsioonid jms) kaalutud kombinatsiooni, mis on riigipoolse baasfinantseerimise jaotuse alus.

5.5. Teadus- ja arendustegevuse kvaliteedi hindamine

153. Vastavalt Teadus- ja arendustegevuse korraldusele seadusele tuleb iga teadusasutust hinnata vähemalt kord kaheksa aasta jooksul. Hindamise eesmärgiks on teadusasutuste tegevuse ja nende kaetavate arendusvaldkondade analüüs, tuginedes vastava valdkonna rahvusvaheliselt tunnustatud tasemele, hinnatavas valdkonnas olulisemate puuduste tuvastamine ja esiletõstmine ja soovituste andmine nii teadusvaldkondade arendamiseks kui teadus- ja arendustegevuse strateegia küsimustes. Teadustegevuse hindamise korraldab vastaval

eesmärgil loodud kolme- kuni kuueliikmeline komisjon (edaspidi hindamiskomisjon), kuhu kuulub vähemalt kolm eksperti väljastpoolt. Komisjonide töö organiseerimist korraldab Archimedese Sihtasutuse juures tegutsev Kõrghariduse Akrediteerimiskeskus. Teadusasutuses võib hindamiskomisjoni saata Teaduskompetentsi Nõukogu esindaja. Avaliku sektori asutuse puhul kaetakse hindamiskulud riigieelarvest Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarve kaudu.

154. Hindamiskomisjoni töö põhineb teadusasutuse siseanalüüsi aruandel, millele järgneb visiit asutusse. Ekspertide töö kirjalik kokkuvõte peab sisaldama hinnangu, mis põhineb järgmistel kriteeriumidel:

- teadus- ja arendustegevuse sisuline kvaliteet ja uudsus võrreldes rahvusvaheliselt tunnustatud tasemega ning teema olulisus Eesti majanduse, avaliku sektori ja kultuuri jaoks;
- arendusvaldkondade töötajate kvalifikatsioon võrreldes rahvusvaheliselt tunnustatud tasemega ning järjepidevus, arvestades noorte teadlaste järgmise generatsiooniga;
- uurimiskeskkond, sealhulgas finantsvahendite, seadmete ja ruumide olemasolu;
- siseriiklik ja rahvusvaheline koostöö, uurimisgruppide liikmete osalus rahvusvahelistes ja kohalikes teadlaste organisatsioonides ja nende juhtimises, samuti kui teaduspoliitilistes kogudes, perioodiliste väljaannete toimetustes ja konverentside korraldamisel.

155. Hindamisprotseduuri tulemustel on tugev mõju, sest need on sihtfinantseerimise temaatiliste ja struktuursete muutuste alus. Tulenevalt uurimisgrupile eri valdkondades antud hinnete võrreldavuse probleemist ei kasutata neid otsuste langetamisel otseselt. Kuid üldine lähenemine on, et hinded "4" (hea) ja kõrgemad näitavad head kvaliteeti ning hinded allpool "3" (rahuldav) taset tähistavad probleemi. Hindamise nõrk tulemus on piisav põhjus konkreetse ülikooli vastavale valdkonnale doktorikraadide riikliku tellimuse andmisest keeldumisel. Seaduse kohaselt välistab hindamisel saadud nõrk hinne sihtfinantseerimise võimaluse. Hindamistulemusi võetakse arvesse ka doktorikoolide partnerluskandidaatide valikul, toetusrahade eraldamisel doktoriõppe välisüliõpilastele jne.

156. Vaatamata piiratud ressurssidele on hindamine ja konkursipõhine rahastamine meie teadlaste kvaliteeti tõstnud. Näiteks on ISI WEB of Science'i indekseeritavates kõrgtasemelistes väljaannetes avaldatud Eesti teadlaste artiklite arv 1993. aastast alates kahekordistunud ning moodustab nüüd 0,07%. Rohkem kui pool kõrgtasemelistest publikatsioonidest on kirjutatud füüsika, kliinilise meditsiini, keemia, botaanika ja zooloogia ning geoloogia valdkondades. Vastavalt ISI Essential Science Indicators'ile torkab riikide edetabelis artiklite olulisuse poolest (viiteid võrreldes valdkonna keskmisega) silma materjaliteadus, hoides olulisusjärjestuses viiendat kohta. Farmakoloogia-toksikoloogia, botaanika ja zooloogia ning keskkonnateadused ja ökoloogia järjestuvad samuti pisut keskmisest kõrgemale ja keemia väga keskmise lähedale. Olulisuse kasv materjaliteaduses (60%), immunoloogias, molekulaarbioloogias ning keskkonnateadustes ja ökoloogias peegeldavad kolme viimase aasta kiireimat kasvu. Vaatamata piiratud ressurssidele on hindamine ja konkursipõhine rahastamine meie teadlaste kvaliteeti tõstnud. Näiteks on ISI WEB of Science'i indekseeritavates kõrgtasemelistes väljaannetes avaldatud Eesti teadlaste artiklite arv 1993. aastast alates kahekordistunud ning moodustab nüüd 0,07%.

157. Teatud teadus- ja arendussuundade konkurentsivõimet näitab ka suhteliselt suur edukus peamiselt konkurentsipõhise välisabi hankimisel. Nii oli välisfinantseerimise osakaal Eesti teaduses 2003. aasta teadus- ja arendustegevuse kogukuludest 15,2%, võrreldes EL-i

keskmisega, ca 7%. Edukuse määr oli kõrge EL-i 5. raamprogrammi raames, edukaks osutus 195 taotlust 809-st ehk 24,2%. Kõige edukamad olid projektid sellistes valdkondades, nagu elukvaliteet ja elatusvahendite korraldus, kasutajasõbralik infoühiskond, keskkond ja säästev areng, energeetika ja säästev areng ning inimpotentsiaali arendamine.

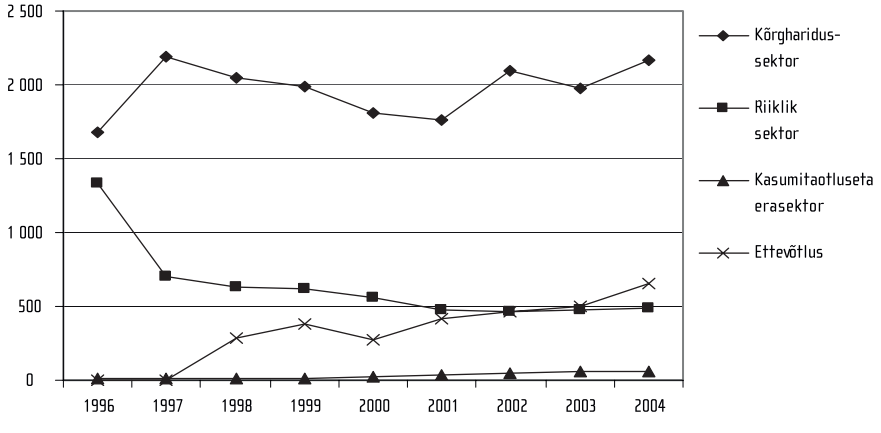
5.6. Teadus- ja arendustegevuse inimkapital

158. Teadmispõhise ühiskonna ja majanduse arendamiseks vajab Eesti praegusega võrreldes suhteliselt suuremat arvu teadlasi ja insenere, kes ühelt poolt tagaksid avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse ja kõrgharidussüsteemi jätkusuutlikkuse ning konkurentsivõime, teiselt poolt aga moodustaksid innovatiivse ettevõtluse teadus- ja arendustöö inimkapitali. Lähtudes arenenud riikide kogemusest, vajavad avalik sektor ja teised eluvaldkonnad ligikaudu sama arvu kraadiga kõrgtasemel spetsialiste.

159. Ehkki teadlaste ja inseneride arv 1000 elaniku (ka täisajatööd arvestades) kohta on mõnevõrra kasvanud, on siin arenenud riikidega võrreldes siiski suur arengulõhe. 2003. aastal töötas Eestis 4,6 teadlast ja inseneri 1000 töötaja kohta. Vastav OECD riikide keskmine on 6,5, Soomes 15,8, Euroopa Liidus 5,8.

160. Joonis 5.3 näitab teadlaste ja inseneride arvu muutuse dünaamikat sektorite kaupa aastatel 1996–2004, kus pidev ärisektoris töötavate teadus- ja arendustegevusega seotud inimeste arvu kasv viimaste aastate jooksul annab põhjust mõõdukaks optimismiks. Eesti ei kogu ametlikku statistikat selle kohta, kuidas teadus- ja arendustegevusega seotud inimeste tööaeg jaguneb teadustöö ja õpetamise vahel, seega pole vastavat statistikat võimalik esitada.

Joonis 5.3. Teadlaste ja inseneride täistööajaekvivalent sektorite kaupa, 1996–2004



Allikas: Statistikaamet, 2006.a.

161. Riik tellib doktoreid ainult avalik-õiguslikelt ülikoolidelt, sest tellimus põhineb akrediteeritud õppekavade olemasolul ja positiivse hinnanguga uurimisrühmadel. Oluline on ka teadusrahastamise ulatus. Paari viimase aasta jooksul on tellimuse jaotus erialade kaupa püsinud stabiilsena, kuid lähtuvalt teadusvaldkondade prioriteetsusest on loodus- ja täppisteaduste ning tehnoloogia, tootmise ja ehituse valdkonnad eelistatud. Riikliku koolitustellimuse maht

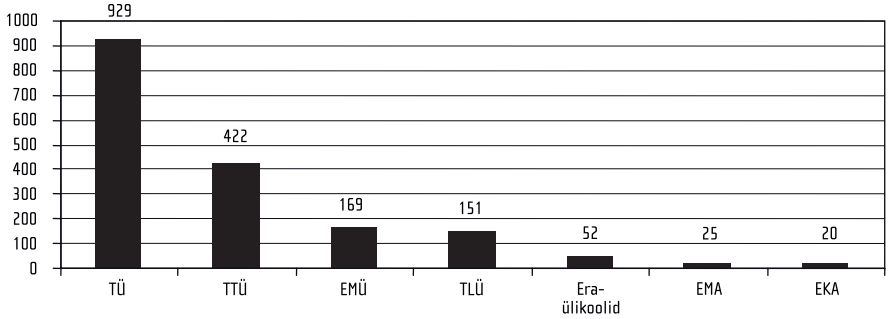
õppeaastas on viimastel aastatel kõikunud 220-st 250-ni. Arvestades doktoriõppe suhteliselt madalat tõhusust on ülikoolid märkimisväärselt suurendanud vastuvõttu – 2005/06 õppeaastal alustas õpinguid rohkem kui 440 doktorikandidaati. Tabel 5.4 näitab doktorikandidaatide jaotust koolide kaupa 2004/05.

Lähtudes ajaloolistest traditsioonidest on Eestis suurim osakaal loodus- ja täppisteaduste doktoriõppel – 38% 2005/06 õppeaastal, nendele järgnesid sotsiaal- ja käitumisteadused – 17%, tehnoloogia ja tootmine – 14%, humanitaarteadused ja kunstid – 13%, tervishoid – 8%, põllumajandus – 5%, teenindus – 3% ja haridus – 2%.

161. Ehkki mõne viimase aasta jooksul on lõpetajate arv teaduse ja tehnoloogia valdkondades kasvanud, on nende osakaal tänini oluliselt madalam kui EL-i keskmine ja veelgi madalam võrdluses Skandinaavia riikidega. Lõpetajate arvu kasv teaduse ja tehnoloogia alal ei ole kahjuks kaasa toonud märkimisväärset teadustöötajate arvu kasvu (täisajaga tööl). See võib viidata ajude väljavoolule ja tõsiasjale, et riiklikul tasandil pole pööratud piisavat tähelepanu lõpetajate kvalifikatsioonile vastavate heade töökohtade loomisele Eesti majanduses.

162. 300 doktorikraadiga inimese lisandumine aastas on piisav, tagamaks uue õpetajate ja teadlaste põlvkonna ettevalmistamist ja avaliku ning erasektori vajaduste katmiseks kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide järele. Eesti ülikoolides doktoriõppe lõpetanute arv on mõne viimase aastaga oluliselt kasvanud /2002/03 – 105 kaitstud doktorikraadi, 2003/04 – 138, 2004/05 – 118), kuid see arv on siiski kaugelt alla vajaliku. Probleemid tulenevad osalt alarahastamisest – kulutused teadlase/inseneri kohta (täistööajale taandatuna) oli ettevõtlussektoris 2,8 korda kõrgem kui kõrgharidussektoris (vastavalt 763 000 krooni 271 900 krooni vastu, 2004. aasta andmetel).

Joonis 5.4. Doktorantide arv ülikoolides seisuga 1.10.2004.



Allikas: Statistikaamet

163. Samal ajal tulenevad teatud probleemid ka doktoriõppe programmide korraldusest ülikoolides. 2004. aastal korraldas kuus avalik-õiguslikku ülikooli Tartu Ülikooli eestvedamisel uuringu, et analüüsida madala huvi põhjusi doktoriõppe vastu. Projekt tõi esile sellised järeldused.

- 75% juhtudest valib doktoritöö teema doktorand üksi.
- Üks suurimaid doktorantide muresid oli doktoritöö juhendajate kättesaadavus. Juhendajad on tihti hõivatud mitmesuguste ülesannetega, mis muutis nad üliõpilastele kättesaamatuks.
- Kolmandik doktorante tunnistas, et juhendaja määrati vaid formaalselt.

- Kolmandikule doktorantidest määrati juhendaja, kellel ei olnud uurimistoetust/projekti, seega ei saanud õpilased osaleda uurimisrühma töös.
- Piiratud stipendiumid sundisid doktorante tegelema asjadega, mis polnud tingimata seotud nende õpingutega.

164. Ülaltoodu valguses on Haridus- ja Teadusministeeriumi algatusel käivitatud mitmeid mehhanisme, mille koosmõjul peaks olukord paranema. Meetmete seas oli doktorantide stipendiumi tõstmine alates 2004. aastast, doktorikoolide pilootprojekti käivitamine, mobiilsustoetused erineva pikkusega perioodideks, eelistatavalt doktoriõppes alates 2003/04 (vähemal määral ka noortele õpetajatele ja magistrikandidaatidele mõeldud), doktorikandidaatide suunamine välisülikoolidesse täisajaga õppesse kohustusega kaitsta kraadi seal ja naasta Eestisse (alates 2002/03) ning riikliku koolitustellimuse õppekohtade avamine välismaalastele võrdsetel alustel Eesti doktorantidega.

165. Ülikoolide tasemel on pööratud rohkem tähelepanu õppetöö korraldusliku poole parandamisele. Eespool viidatud uuringule toimus ka järeluuring. Arendusprojekti toetatakse struktuurifondide kaudu. See katab aastaid 2005–2008 ning selle eesmärk on doktoriõppe programmide analüüs ja restruktureerimine, tõhususe tõstmiseks doktoriõppe lepingulise süsteemi väljatöötamine jne.

5.7. Kõrgharidusasutuste roll innovatsiooni alal, intellektuaalomandi küsimustes, koostöös ettevõtlusega

166. Praegune integreeritud projekte käsitlev seadusandlus ei erista ülikoolide teadus- ja arendustegevust ning ettevõtete sarnaseid toiminguid. EAS on rakendanud mitmeid programme, mis edendavad teadus- ja arendustegevust tööstuses ning koostööd tööstuse ja teadusasutuste vahel.

167. Teaduse ja arendustegevuse projektfinantseerimise programm jagab rakendusuuringute- ja tootearendustoetusi uute või paremate toodete ja teenuste väljaarendamiseks. Neile abirahadele võivad kandideerida nii firmad kui teadus- ja arendusasutused, kuid viimased peavad alati tõestama ettevõtte osalust nende taotluses. Programm käivitati 2001. aastal ning nende aastate jooksul on finantseeritud 219 projekti kogusummas 28,1 miljonit eurot. Ligikaudu 75% finantseeritud projektidest esitasid ettevõtted ja 25% teadusasutused.

168. Eesti kompetentsikeskuste programm toetab uute ettevõtete loomist, mis oleksid ettevõtete ja ülikoolide ühises omandis ning juhtimise all. Siiski peab enamusosalus kuuluma ettevõtetele. Nende keskuste põhieesmärgiks on teostada fundamentaal- ja rakendusuuringuid omanikfirmade tarbeks. Kompetentsikeskuste uuringute tulemused on ettevõtete tootearendustegevuse sisend. Alates 2004. aastast on asutatud viis sellist keskust nanotehnoloogia, toidutehnoloogia, manussüsteemide ja vähidiagnostika alal. Praegusel hetkel on Eesti kompetentsikeskustega seotud ligikaudu 30 ettevõtet ning 7 ülikooli ja teadusasutust. Perioodil 2004-2006 on programmi kogufinantseering olnud 9,1 miljonit eurot.

169. Spinno programm on algatus, mille eesmärk on Eesti teaduspotentsiaali parem kasutamine kohalike ettevõtete poolt. See programm toetab teadusasutuste teenuste, koostöövõimaluste ja intellektuaalse omandi aktiivset turundust ettevõtetele erinevaid kanaleid kasutades. See pakub ka kohapealset administratiivset tuge akadeemilistele ringkondadele koostööprojektide ettevalmistamisel ettevõtlusega. Programm käivitati 2001. aastal ja

hetkel on Spinno abiga ettevõtluskoostööd arendamas 10 teadusasutust ning ülikooli. Perioodil 2001-2006 on programmi kogufinantseering olnud 5,7 miljonit eurot.

170. Inkubaatorid ja tehnoloogiapargid. Hetkel tegutseb Eestis kolm tugevat tehnoloogiaparki. Kaks neist on riiklikud, üks põhineb erakapitalil. Lisaks sellele eksisteerib vähemalt kaheksa toimivat või kohe tegevust alustavat inkubaatorit. 2005. aastal käivitas EAS inkubaatorite asutamist toetava programmi. Programm finantseerib inkubaatorites asuvate ettevõtete arendusteenuseid. Selle programmi eelarve on peaaegu 1 miljon eurot ja enamik sellest on hetkel finantseerimisotsustega kaetud. Samuti eksisteerib tehnoloogiaparkide infrastruktuuri arendamiseks loodud programm. See käivitub 2006. aasta teisel poolel esialgse eelarvega 3,6 miljonit eurot.

171. Koostöö kõrgkoolide, teadusasutuste ja ettevõtluse vahel tugevneb järk-järgult, kuid seni ei toimi personalivahetuse mobiilsusskeemid nii akadeemilise kui ettevõtlussektori teadlaste tarbeks. Vastavaid skeeme valmistab ette Majandusministeerium uueks EL-i programmiperioodiks (2007–2013).

Intellektuaalomandi õigused[31]

172. Kõige olulisem intellektuaalomandi õigusi käsitlev dokument Eestis on Autoriõiguse seadus. Patendiseadus reguleerib patenteeritavate leiutiste õiguskaitset. Kõigil ülikoolidel on oma detailsed intellektuaalse omandi õiguste põhimõtted. Teose loomisest alates kuuluvad selle autoriõigused autorile. Autorile kuuluvad ka kõigi teose loomise vaheetappide (mustandite, sketšide, plaanide, jooniste, peatükkide, ettevalmistava disainimaterjali jms) autoriõigused. Teose originaalpealkiri on kaitstud võrdsel alusel töö enesega.

173. Autoriõigused koosnevad moraalsetest ja majanduslikest õigustest. Autori moraalsed õigused on autori isikust lahutamatud ning ei ole edasi antavad. Autori majanduslikud õigused on võõrandatavad ühtse õigusena või õiguste paketina tasu eest või ilma tasuta. Töölepingu alusel või avalikus teenistuses olles, oma otseste töökohustuste täitmise teel loodud teose autorile kuuluvad moraalsed õigused. Autori majanduslikud õigused lähevad üle tööandjale, kui lepingus pole sätestatud teisiti.

174. Seaduslikult omandatud teost tohib paljundada isiklikuks otstarbeks ilma autori loata ja tasu maksmata. Teose avalik esitamine otseses õpetamisprotsessis ilma autori loata ja hüvitust maksmata on lubatud, kui autori nimele on korrektselt viidatud. Patendid kaitsevad õiguslikult leiutisi. Leiutis on patenteeritav, kui see on uus, sisaldab uuendusliku elemendi ja on kohaldatav tööstuslikuks tootmiseks. Kasulik mudel, nagu ka patendiga kaitstud leiutis, peab olema uus, kuid võrreldes viimasega on uuendusliku elemendi nõue madalam. Leiutise autoril on õigus taotleda patenti või kasuliku mudeli tunnistust.

175. Eesti ülikoolides kehtib põhimõte, et töökohustuste täitmise käigus tehtud tööstusleiutiste majanduslikud õigused lähevad üle tööandjale. Leiutiste ja kasulike mudelite puhul lähevad majanduslikud õigused tööandjale üle lepingu alusel. Vastav leping võib olla osa töölepingust või sõlmitakse eraldi. Patentide ja kasuliku mudeli tunnistuste taotlused tuleb esitada Eesti patendiametisse. Ülikoolide intellektuaalomandi õiguste reeglid on saadaval nende veebilehtedel.

31 Peatüki see osa on väljavõte veebilehelt http://www.smartestonia.ee/index.php?page=197 mis kuulub Archimedese sihtasutusele.

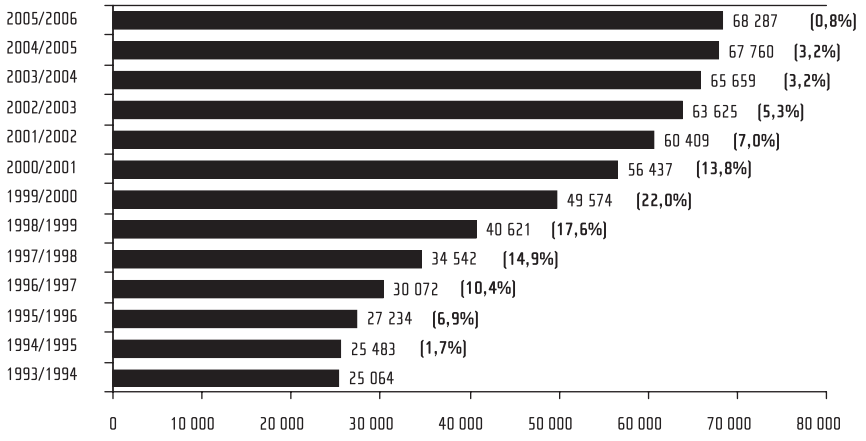
6. PEATÜKK
VÕRDSETE VÕIMALUSTE SAAVUTAMINE KOLMANDA TASEME HARIDUSES

6.1 Üliõpilaskond

176. Viimase kümne aasta jooksul on kolmanda taseme haridust omandavate inimeste arv Eestis kasvanud umbes 27 000-lt üle 68 000 (1995–2005). Samal ajal on aga rahvastik kahanenud 1,5 miljonilt 1,35 miljonile. Kõrgemat haridust omandavate inimeste arv on hetkel ligikaudu 5% elanikkonnast.

177. Tabel 6.1 näitab üliõpilaskonna kasvu Eestis viimase kümnendi jooksul. Eriti kiire oli kasv 1998. ja 1999. aastal (vastavalt 18% ja 22%), kui üliõpilaste arv kasvas kummalgi aastal ligi viiendiku võrra. Viimastel aastatel on kasv aeglustunud 2–3%-le aastas, mis tähendab keskmist kasvu umbes 2000 üliõpilase võrra aastas. Eelmisel aastal oli kasv 527 üliõpilast, mis teeb kasvumääraks alla 1%.

Joonis 6.1. Üliõpilaste koguarvu muutus kolmanda taseme hariduses 1993/94-2005/06 õppeaastatel, üliõpilaste arv ja muutus võrreldes eelmise õppeaastaga (%)



Allikas: Statistikaamet, EHIS (8.11.2005)

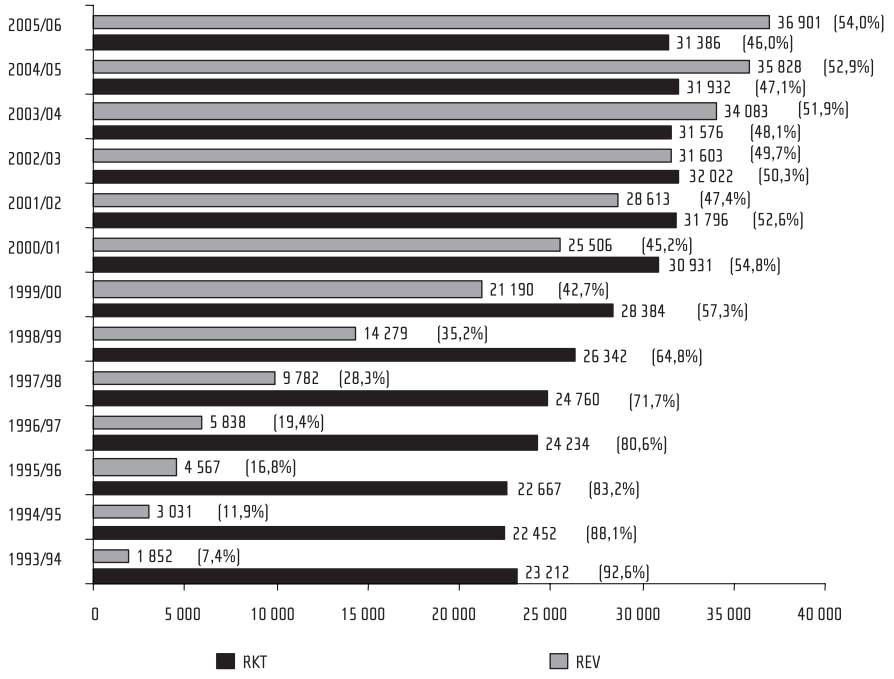
178. Üliõpilasstatistikat seletab ka muutus kõrgharidusasutuste arvus sama perioodi vältel. Kui 1980 ja 1990 andsid kolmanda taseme haridust vaid kuus avalik-õiguslikku ülikooli, siis 1993. aastaks oli kõrgharidusasutuste arv kasvanud 20-le. Aastal 2000 oli nende arv ligi 50 ning käesoleval õppeaastal on Eestis 39 kõrgharidusasutust. Kõrgharidusasutuste arv tuleneb suuresti kiirest erakoolide asutamisest ning rakenduskõrghariduse programmide käivitamisest kutsekoolides.

Üliõpilaste jaotus õppekoha finantseerimise allika järgi

179. Aastast aastasse on tudengite vastuvõtt kolmanda taseme õppesse kasvanud – nii akadeemilises kui rakenduskõrghariduses. Seda saab seletada muutunud kõrgharidussüsteemiga, mis on nüüd paljukeskuseline ning paindlikum, kuid ka tõsiasjaga, et noored tajuvad üha rohkem hariduse väärtust. See omakorda toob kaasa õppemaksu maksvate üliõpilaste osakaalu jätkuva kasvu.

180. 2005/06 õppeaastal oli riiklikult rahastatavatel õppekohtadel õppivate üliõpilaste osakaal 46% ning tasulistel õppekohtadel õppivate tudengite osakaal 54% üliõpilaste koguarvust. Õppemaksu maksvate üliõpilaste arv kasvab aastast aastasse (nagu näha jooniselt 6.2). Tasulise hariduse osakaal kasvab peamiselt avalik-õiguslikes ülikoolides ning riiklikes haridusasutustes. Eesti suurimas ülikoolis – Tartu Ülikoolis – moodustavad tasulises õppes õppivad üliõpilased 44% ülikooli üliõpilaskonnast.

Joonis 6.2. Üliõpilaste arv ja nende osakaal riiklikel õppekohtadel ning tasulises õppes õppeaastail 1993/94-2005/06



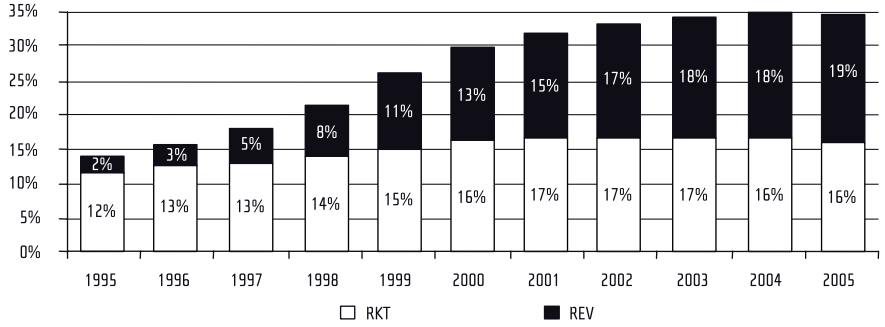
Allikas: Statistikaamet, EHIS (8.11.2005)

RKT – riikliku koolitustellimuse raames rahastatavad õppekohad

REV – riigieelarvevälised õppekohad

181. Üliõpilaste arv riiklikel õppekohtadel on kasvanud viimase kümne aasta jooksul (1995–2005) 22 667 üliõpilaselt 31 386 üliõpilaseni, st kasv on olnud 1,4-kordne. Üliõpilaste arv tasulises õppes on kasvanud 4567-lt 36 901-ni, ehk 8 korda. Tegelikult saame ettekujutuse tudengite arvu kasvust ainult kindla vanusegrupi andmeid võrreldes (vt joonist 6.4). Riiklikel õppekohtadel õppivate üliõpilaste osakaal vanusegrupis 20-29 on kasvanud 12%-lt 17%-le, samas tasulise õppe üliõpilaste osakaal on kasvanud 2%-lt 19%-ni. See näitab, et riiklik rahastamine on loonud tasuta kolmanda taseme hariduse omandamise võimalusi üha rohkematele noortele. Kuid nõudlus on kasvanud märkimisväärselt kiiremini.

Joonis 6.3. Üliõpilaste osakaal riiklikel ja tasulistel õppekohtadel vanusegrupis 20–29 aastat

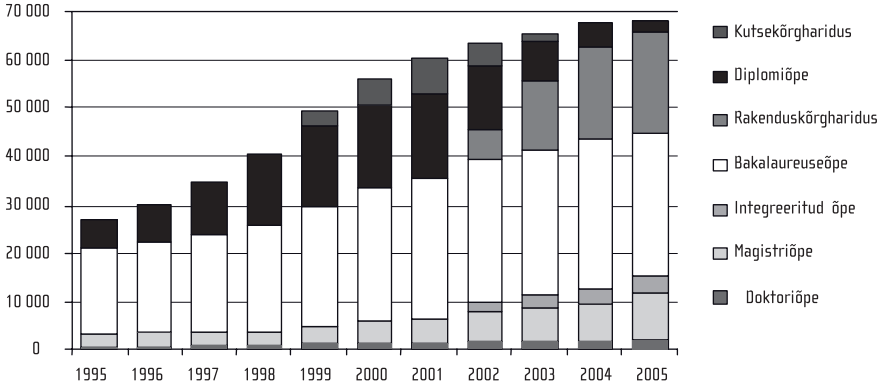


Allikas: Statistikaamet, EHIS (8.11.2005)

Akadeemiline ja rakenduslik kõrgharidus

182. Viimase kümnendi jooksul on lisaks akadeemilisele kõrgharidusele jõuliselt esile kerkinud praktilisema suunitlusega rakenduskõrgharidus (vt joonist 6.4). Vastuvõtt doktoriõppesse üliõpilaste koguvastuvõtust on viimase kümne aasta jooksul olnud küllaltki stabiilne, püsides vahemikus 2,3–2,9%. Magistrikraadi andmiseni viivasse õppesse astunud üliõpilaste osakaal oli 2005/06 õppeaastal 14%, üksteist aastat tagasi oli see näitaja 10%. Üliõpilaste osakaal bakalaureuseõppes on langenud kümnendi jooksul kolmandiku võrra. Diplomiõpe ning kutsekõrgharidus on alates 2002. aastast integreeritud rakenduskõrgharidusliku õppe nimetuse all.

Joonis 6.4. Üliõpilased õppekava tüüpide järgi, 1995–2005

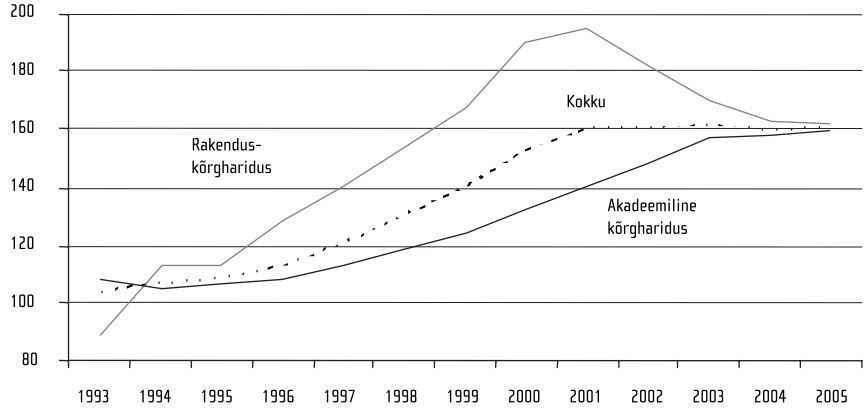


Allikas: Statistikaamet, EHIS (08.11.2005)

Üliõpilaste sooline jaotus

183. Sooline lõhe mees- ja naisüliõpilaste vahel on Eestis kasvamas. 1993. aastal valitses sugudevaheline tasakaal – naisüliõpilasi oli üliõpilaskonnast 51% ning diplomiõppes oli isegi meesüliõpilaste enamus. 2005. aastal moodustasid naised üliõpilaste koguarvust 62%.

Joonis 6.5. Naisüliõpilasi 100 meesüliõpilase kohta, 1993–2005



Allikas: Statistikaamet, EHIS (2005)

184. Joonis 6.5 näitab, kuidas sooline ebavõrdsus on pidevalt kasvanud, tõustes 1993. aasta peaaegu-tasakaalust 2005. aasta tasemele, kus iga 100 meestudengi kohta on üle 160 naisüliõpilase. Rakenduskõrghariduslikel õppekavadel on erinevus suurem kui akadeemilises õppes.

185. Akadeemilises kõrghariduses on naiste osakaalu keskmine aastane kasv aastatel 1997–2003 olnud 5,5%. Detailsem analüüs näitab, et 2005. aastaks oli naisüliõpilaste arv 100 meestudengi kohta akadeemilises kõrghariduses järgmine: bakalaureuseõppes 152, integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppes 164, magistriõppes 196 ja doktoriõppes 115. Sooline lõhe on väikseim doktoriõppes, kus naisüliõpilaste arv ületas meeste arvu esmakordselt 1997/98 õppeaastal.

186. Samasugune ebavõrdsus ilmneb ka uute sisseastujate andmetest samal perioodil (vt tabelit 6.1). Sooline lõhe laieneb naistudengite kasuks 1996–2004 sisseastujate hulgas, jõudes tippu 2001. aastal ning väheneb siis aeglaselt järgnevatel aastatel (v.a 2003).

Tabel 6.1. Uued kõrgkoolidesse sisseastujad[32], naisüliõpilasi 100 meestudengi kohta, 1993–2004

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
92	95	108	125	134	137	144	166	171	159	164	158

Allikas: Statistikaamet, 2005

32 Kõik kõrghariduslikud õppekavad, k.a doktoriõpe.

187. Sisseastumisavalduste järgi on naiste proportsioon aastate jooksul olnud isegi suurem – näiteks 1993. aastal võeti vastu 112 avaldust ja 2004. aastal 172 avaldust naistelt iga 100 avalduse kohta meestelt. Ühelt poolt võib see tähendada, et mehed on kõrgharidusest ebaproportsionaalselt vähem huvitatud. Teisalt võib see aga näidata naiste "korralikkust" avalduste esitamisel rohkematele aladele astumisel, kuid ka seda, et mehed on oma sisseastumisotsuse rohkem läbi kaalunud ning neid võetakse meelsamini vastu ja/või, et meeste seas populaarsetel aladel on konkurents väiksem.

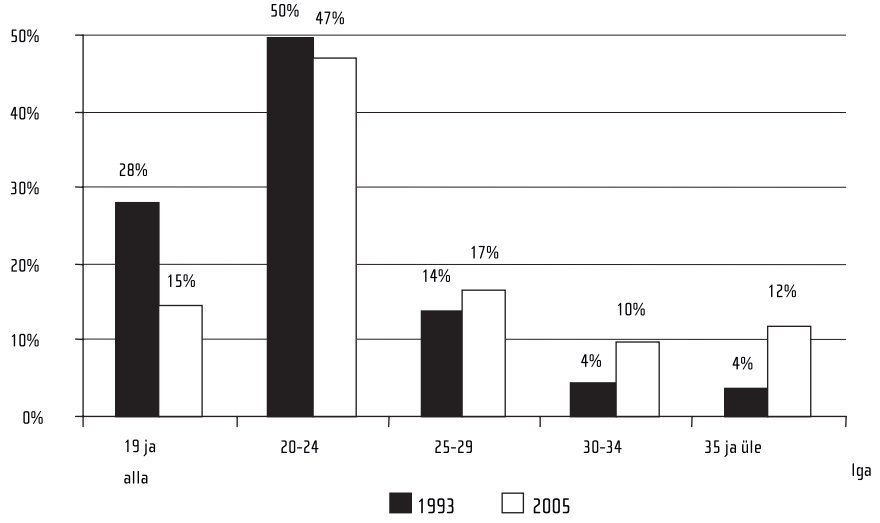
Üliõpilaste ealine jaotus

188. Kümne aasta jooksul on üliõpilaste keskmine vanus tõusnud. Üks kindel põhjus on üldkeskhariduse pikendamine 11-lt aastalt 12-le, mistõttu kolmanda taseme õpingute alustamise formaalne iga on 19 aastat. On ka teine tendents: 25-aastaste ja vanemate üliõpilaste osakaal on kasvanud (nagu näha joonisel 6.6). Ainult magistri- ja doktoriõppes õppivate üliõpilaste suure arvuga seda seletada ei saa.

189. Teine põhjus on selles, et 1990-ndate ebasoodsates majanduslikes tingimustes polnud paljudel inimestel võimalik kolmanda taseme õpinguid alustada ning need lükati edasi, seda kinnitab fakt, et 1993. aastal oli küpsemas eas (30 ja vanemad) üliõpilasi vaid 8%, kuid 2005. aastal oli neid juba 22%. Selles vanusegrupis (30 ja vanemad) domineerivad naisüliõpilased (vt tabelit A10 lisas). 2003. aastal oli küpsemas eas tudengeid 14 600 ning 2005. aastal 14 900. 1993. aastal oli selliste üliõpilaste arv veidi üle 2000.

190. Veel üks ealise jaotuse muutumise põhjus on kolmanda taseme hariduse populaarsuse kasv. Varased 1990-ndad olid nn. kooperatiivide periood, mil aktiivne ettevõtlus oli noorte seas väga populaarne ning kõrgharidust ei peetud prioriteediks. Paljud olid sunnitud õpingud katkestama töö tõttu. Vahepeal tõusnud elatustase on muutnud tasulise kõrghariduse kättesaadavamaks. Samuti on tööandjad hakanud rohkem rõhku panema kõrgemale haridusele, seades selle üheks töölevõtmise tingimuseks.

Joonis 6.6. Üliõpilaste ealine jaotus, 1993 ja 2005



Allikas: Statistikaamet, EHIS 2006

Üliõpilaste jagunemine õppekeele järgi

191. 2005. aastal õppis vene keeles 6891 üliõpilast (ehk 10% kõigist üliõpilastest), inglise keeles õppis 1007 üliõpilast (1,5%). Venekeelse keskkooli lõpetajatest on oma õpinguid mõne kõrgharidusasutuse riiklikel õppekohtadel jätkanud 31%. Vastav näitaja on eestikeelse keskkooli lõpetajate seas 39%. Arvestades vajadust vallata õpingute lõpetamiseks eesti keelt, on Haridus- ja teadusministeerium toetanud edasijõudnute taseme eesti keele kursuste korraldamist uutele sisseastujatele. Keelekursusi pakutakse üliõpilastele, kes vastavalt sisseastumisjärjestusele on vastu võetud riiklikule õppekohale, kuid kelle eesti keele oskus on allpool nõutavat taset. Siiski on väidetud, et kokkulepitud eesti keele oskuse tase (allpool riigipoolset lisa-aasta finantseeritud taset) on kõrghariduse omandamiseks vene keele taustaga üliõpilastele liialt madal. Seetõttu on mõned kõrgkoolid käivitanud spetsiaalseid toetusprogramme keeleprobleemidega esimese aasta üliõpilastele (nt TLU).

Nominaalne õppeaeg ja lõpetamine

192. Õpinguid nominaalse õppeaja jooksul lõpetavate tudengite osakaal on aastate jooksul langenud. Rakendus- ja akadeemilise kõrghariduse vahel valitseb selles osas suur erinevus. Esimeses grupis lõpetab nominaalse õppeaja jooksul ligikaudu 70% üliõpilastest, teises grupis langes see näitaja nii avalik-õiguslikes kui eraülikoolides 2004. aastaks ligi 50%-ni. Riiklikes haridusasutustes on see näitaja kõrgeim – 87%. Akadeemilises kõrghariduses lõpetavad naised nominaalse õppeaja jooksul 1,4 korda suurema tõenäosusega kui mehed, rakenduskõrghariduses sellist erinevust pole.

Tabel 6.2. Lõpetajate osakaal nominaalse õppekestuse järgi haridusasutuse tüübi kaupa, 1996–2004

Kõrghariduse tüüp	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2 004
Avalik-õiguslikud ülikoolid									
Rakenduskõrgharidus	48,0%	61,1%	71,8%	66,4%	72,4%	76,8%	70,9%	58,5%	44,6%
Akadeemiline	60,1%	58,4%	45,7%	50,6%	46,3%	52,5%	52,2%	51,3%	47,8%
Riiklikud õppeasutused									
Rakendukõrgharfdus	92,5%	91,8%	91,8%	88,8%	92,5%	87,9%	90,8%	91,1%	87,3%
Eraõppeasutused									
Rakendukõrgharidus	95,2%	84,6%	90,3%	83,5%	71,9%	78,2%	69,6%	74,6%	72,0%
Akadeemiline	90,3%	90,6%	79,2%	71,3%	59,7%	66,6%	54,0%	55,1%	52,4%

Allikas: Statistikaamet

2003/04 lõpetas kõrgkooli 10 235 noort inimest. Kui enamik kutse- ja rakenduskõrghariduse üliõpilasi lõpetas nominaalse õppeajaga, siis iga teine bakalaureuseõppe tudeng ületas seda, kusjuures 100 meestudengist lõpetas nominaalse õppeajaga vaid 35.

Õpingute katkestamine

193. Õpingud katkestanud üliõpilaste protsent oli 1993/94 õppeaastal 13,9%, see osakaal langes 2001/02 õppeaastaks 10,9%-ni ning hakkas jälle tõusma, jõudes 2004/05 14,1%-ni. 1993. aastal õpingud katkestanute seast tegid 2/3 seda akadeemilise edasijõudmatuse tõttu, 2005. aastal oli selliseid vähem kui 1/3 (Eesti Statistikaamet, 2005).

194. Võrreldes akadeemilisi ja rakenduskõrghariduslikke õppekavu võib öelda, et arvestatavaid erinevusi katkestanute osakaalu suhtes pole, küll aga on erisus soolisel alusel. 2003. aastal katkestas õpingud iga kuues meestudeng, kuid ainult iga kümnes naistudeng.

Tabel 6.3. Õpingute katkestamine haridustaseme kaupa ja soo järgi (%), 2005

Haridustase	Kokku	Naised	Mehed
Rakenduskõrgharidus	14.1%	20.8%	10.2%
Kutsekõrgharidus	30.2%	30.0%	30.5%
Diplomiõpe	15.1%	17.0%	13.7%
Bakalaureuseõpe	14.2%	17.9%	11.8%
Integreeritud bakalaureuse- ja magistriõpe	9.3%	10.7%	8.6%
Magistriõpe	15.9%	25.6%	10.9%
Doktoriõpe	8.0%	6.7%	9.2%
KOKKU	**14.1%**	**18.8%**	**11.2%**

Allikas:EV Statistikaamet; EHIS (8.11.2005)

195. Etnilise ja sotsiaalse-majandusliku tausta kohta andmeid kogutud ei ole, samuti puuduvad andmed selle kohta, kui paljud üliõpilased õpingute ajal töötavad, ehkki projektis Eurostudent osalemine 2006. aastal peaks selles osas mõningast teavet andma. Üliõpilaste päritoluregiooni kohta saab teavet koguda, kuid tulenevalt elukoha registreerimise põhimõtetest Eestis pole need andmed usaldusväärsed.

196. 2005. aastal tegid Tartu Ülikooli teadlased uuringu, mille eesmärk oli analüüsida õpingute katkestamise põhjuseid. Nagu tulemused näitavad, on nõrgalt arenenud karjääriteenistusel selged tagajärjed noorte valikute näol. Tihti tunnistavad katkestanud üliõpilased, et nad on tulevase ameti valikul teinud vale otsuse. See iseenesest mõjutab nende õpimotivatsiooni. Samuti võib põhjus olla selles, et tudengid on oma esmastes valikutes ebaõnnestunud, sest mõnedel aladel on konkurents äärmiselt tihe ning seejärel tehakse valik järelejäänud vabade tasuta õppekohtade järgi. Vastajad märkisid ka, et neil puudusid vajalikud oskused kõrghariduse edukaks omandamiseks – nad ei osanud teha märkmeid, valmistuda eksamites, otsida kirjandust, kirjutada esseesid (Must, 2006). Tulenevalt vajadusest üliõpilasi abistada ning muutunud rahastamispõhimõtetest on koolid alustanud tugiõpetuse pakkumist, eelkõige aladel, kus väljalangejate osakaal on kõrge (nt tehnoloogiavaldkonnad).

6.2. Võrdsete võimaluste suurendamisele suunatud poliitika kolmanda taseme haridussüsteemis

197. Kolmanda taseme hariduse panust sotsiaalsesse mobiilsusesse Eestis pole otseselt uuritud. Kõige silmatorkavam võimaluste võrdsustamise poliitiline meede on olnud tasuta kõrghariduse saamise võimalus, mida on toetanud kõik hiljutised valitsuskoalitsioonid. Aeg-ajalt käivitub avalik debatt üldise osalise õppemaksu sisseseadmisest, kuid enamik parlamenti kuuluvaid poliitilisi erakondi pole seda oma programmi kirjutanud. Kuid arvestades, et haridus annab loomu poolest suure isikliku hüve ning Eesti maksusüsteem põhineb ühtlasel maksumääral, siis jääb see küsimus lähematel aastatel päevakorda.

Võrdusele suunatud eesmärkide edendamine seadusandluses

198. Toetamaks noori, kes pärast keskhariduse omandamist õpinguid jätkata soovivad, on kavandatud teatud toetusmehhanismid. Kuid erinevalt paljudest teistest riikidest ei ole see tugisüsteem seotud üliõpilaste kontrollitud tegelike vajadustega. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse ettevalmistamise 2003-2004 pakuti välja ka vajaduste kontrolli kasutav süsteem, mille järgi oleks Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas loodud keskne ametiasutus, mis säilitaks tudengite kohta vajaliku taustainfo ning haldaks maksete tegemist. Seda ideed ei toetanud aga parlamendi erakonnad, tulenevalt suurtest erimeelsustest tulude taseme mõõtmise küsimustes. Seetõttu muudeti üldist lähenemist ning otsustati toetada õpingutes edukamaid üliõpilasi.

199. Kehtiv tugisüsteem hõlmab haridusega seotud finantstuge (riigi garanteeritud õppelaenud ja -toetused) ning maksuleevendusi õppemaksude osas. Toetuste integreeritud tüübid on õppetoetused ja riigi garanteeritud õppelaenud, mille eesmärgiks on riigipoolne abi neile õpilastele ja üliõpilastele, kes on suutelised oma õpingud nominaalse õppeaja jooksul lõpetama. Ülejäänutel on võimalik oma elamiskulud ja õppemaksud katta riigi garanteerimata laenu abiga. Õppetoetused jaotatakse ülikoolide vahel, millistel on Haridus- ja teadusministeeriumiga sõlmitud riikliku koolitustellimuse lepingud, kuid maksed üliõpilastele ei sõltu sellest, kas nood õpivad riiklikul õppekohal või maksavad õppemaksu. Tudengitele õppetoetuste maksmise konkreetsed tingimused kinnitatakse kooli tasandil, kuid need peavad järgima Haridus- ja teadusministeeriumi etteantud põhimõtteid.

200. oktoriõppesse vastuvõetud üliõpilastel on õigus nominaalse õppeaja vältel saada doktorandistipendiumi ning stipendiumi suuruseks on riiklikul õppekohal 6000 krooni 10 kuu vältel aastas. Doktorandistipendiumi makstakse ainult Haridus- ja teadusministeeriumi tellitud kohtadel õppivatele üliõpilastele. Seega, üliõpilased, kes on valinud erakõrgkooli[33], või kelle õpitulemused polnud piisavad riiklikule õppekohale pääsemiseks, peavad oma õppimiskulud katma ise.

201. Põhitoetus on mõeldud julgustamaks üliõpilasi alustama kõrghariduse omandamist ja püüdlema hea õppeedukuse poole, kattes minimaalsed eluaseme-, transpordi-, toidu-, riietus- ja õppematerjalide kulud. Raha jaotavad kõrgkoolid üliõpilastele akadeemiliste tulemuste alusel. Täiendav toetus peab katma täiendavad eluaseme- ja transpordikulud üliõpilastele, kelle elukoht on väljaspool kohalikku omavalitsust, kus õppeasutus paikneb, või ka väljaspool sellega piirnevaid omavalitsusi. Täiendav toetus asendas eksisteerinud sõidutoetuste süsteemi (kehtis kuni 2003, selle kohaselt kaeti neli korda kuus pool sõidukuludest kodu ja kooli vahel) ja see võimaldab toetada neid üliõpilasi, kelle hariduskulud on suuremad tulenevalt nende elukohast. Põhitoetuse summa kuus on maksimaalselt 800 krooni. Täiendava toetuse summa on kuni 400 krooni kuus.

202. Toetusi võib maksta nominaalse õppeaja vältel. Põhitoetusena makstav summa on ühtne kõikidele üliõpilastele, kes sellele kvalifitseeruvad, seda ei diferentseerita. Vanuse või perekonnaseisuga seotud piiranguid ei ole. Toetust makstakse 10 kuud aastas.

203. Selleks, et parandada kolmanda taseme kättesaadavust üliõpilastele, kes on andekad, kuid olulistel põhjustel ei saa täita seadusest tulenevaid nõudeid, on haridusasutustel õigus

33 Üheski erakõrgkoolis positiivselt akrediteeritud doktoriõpet õppeaastal 2005/06 ei olnud. Vähesed programmid on läbinud akrediteerimise negatiivse tulemusega. Enamik doktoriprogramme eraülikoolides on akrediteerimata, seega ei saa riik väljastatud diplomeid tunnustada. Akrediteerimispõhimõtteid kirjeldatakse peatükis 9.

määrata 5% põhitoetuste kogusummast (kuni septembrini 2005 2%) teisi olulisi põhjuseid arvesse võttes. Õpilastel ja üliõpilastel on õigus taotleda finantsabi, kui nad on immatrikuleeritud täisajaga või päevasesse õppesse ning nende majanduslikud võimalused ei luba neil õpinguid jätkata (isikud tõestatud majanduslikus puuduses; või keskmise, mõõduka, tõsise või sügava puudega; orvud või suurperedest pärit lapsed, alaealiste laste vanemad, või kelle vanemad on töötud või pensionil jne).

204. Õppelaen on riigi garanteeritud pikaajaline laen, mida eraldatakse kolmandas tasemes või kutseõppes õppijatele hariduskulude katteks. Valitsuse tagatud õppelaenude süsteem käivitus Eestis 1993/94 õppeaastal ning esialgu kehtestati laenusumma vastavalt miinimumpalgale. Maksimaalne laenusumma oli kuni 5 minimaalset kuupalka üliõpilastele ning 6 miinimumpalka magistrantidele ja doktorantidele semestris (poolaastas) nominaalse õppeaja jooksul. Praegu kehtestatakse maksimaalne õppelaenu summa igal õppeaastal eraldi (2004/05 oli see 17 500 krooni). Üliõpilane ei pea laenu välja võtma, laenu kasutavate üliõpilaste osakaalu kohta andmed puuduvad. Laenu tagasimaksed ei sõltu sissetulekust.

205. Laene väljastavad erakapitalil põhinevad pangad, kuid need tagab riik. See tähendab, et valitsus hüvitab finantsasutusele tagasi maksmata laenu, kui laenuvõtja osutub maksuvõimetuks. Varasematel aastatel, kui laenude intressimäärad olid tunduvalt kõrgemad, hüvitas valitsus pankadele vahe kommertsintressimäära ja 5%-le fikseeritud õppelaenu intressimäära vahel. Avalikus sektoris tööle asunud isiku laenusumma kantakse vastavalt graafikule maha. Samuti on võimalik kustutada pool tagastamata laenusummast lapse sünni korral.

206. Haridusseadus garanteerib õppimisvõimaluse orbudele ja vanemliku hoolitsuseta lastele. Seadus sätestab, et vastavalt Lastekaitseseadusele tagavad riik ja kohalikud omavalitsused täieliku riigipoolse hoolduse ja õppimisvõimalused orbudele ja vanemliku hoolitsuseta lastele.

207. Erivajadustega isikute õpetamist reguleerib Haridusseaduse 10. paragrahv. Kohalikud võimud peavad looma isikutele, kellel on füüsiline puue, kõnehäired, meelepuue, või õpiraskused, samuti eritoetust vajavatele isikutele võimaluse õppida elukoha läheduses. Kui selleks puuduvad sobivad tingimused, peab kesk- või kohalik võim vastavalt seaduses määratud protseduurile ja tingimustel looma võimaluse õppimiseks spetsiaalselt selleks loodud õppeasutuses. Lastele, kes vajavad erikohtlemist käitumisprobleemide tõttu, peavad riigi- ja kohalikud võimuorganid looma õppimisvõimaluse vastaval eesmärgil loodud õppeasutuses ning tagama riigipoolse hoolekande selliste laste eest vastavalt seaduses määratud protseduurile ja tingimustel. Haridusasutuse tüüp ja õpperežiim määratakse või soovitatakse erivajadustega lapsele meditsiinilise, psühholoogilise ja pedagoogilise hinnangu alusel.

208. Haridus- ja teadusministeerium toetab erivajadustega inimeste edasisi õpinguid pärast keskhariduse omandamist, kattes kurtidele viipekeele tõlkekulud. Tallinna Ülikool on sõlminud koostöölepingu nägemispuudega inimeste abistamiseks, vähendades nende õppemaksu 50% võrra. Keskkooli 10.–12. klassis, kutsekoolis või kõrgkoolis õppivatel noortel on õigus saada õppetoetust 100–400 krooni kuus, lähtuvalt tegelikest puudest tulenevatest täiendavatest kuludest. Kokku alustas 2004. aastal kolmanda taseme õpinguid 13 nägemispuudega, 5 kuulmispuudega ja 6 vähenenud liikumisvõimega inimest. Vahendeid selleks eraldatakse kõrgkoolidele vastavalt nende esitatud infole vajaduse kohta.

209. Vastavalt Ehitusseadusele peab kõigis hoonetes olema puudega inimestele tagatud füüsiline juurdepääs, kuid reaalselt on see nii väga vähestes asutustes. Kõrghariduses pole piisavalt tugistruktuure: kasutatakse viipekeele tõlke, kuid erivajadustele kohandatud õppematerjalid puuduvad peaaegu täielikult.

210. Et anda õppimisvõimalusi noortele väljastpoolt Eestit, kellel on mingi seos Eestiga ja kellel on majanduslikke probleeme, on käivitatud kaasmaalaste ja hõimurahvaste programmid. Kaasmaalaste programm on suunatud eestlastele, kes elavad väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi ja kes vajavad rahalist tuge, sealhulgas toetust kolmanda taseme hariduse omandamiseks. 2005. aastal eraldati Eesti kõrgkoolides õppimiseks stipendiumid seitsmele noorele Venemaalt, Gruusiast, Lätist ja Rootsist pärit väliseestlasele. 2002-2004 aasta jooksul anti stipendiume 15 eestlasele idapoolsetest kogukondadest, 2005. aastal avati konkursid esmakordselt ka Lääneriikidest pärit väliseestlastele. Stipendium peab katma õppemaksu, tervisekindlustuse ja riikliku elamisloa riigilõivu, lisaks sellele makstakse eluaseme-, koolitus- ja reisitoetusi.

211. Hõimurahvaste programm on ette nähtud Vene Föderatsiooni ja Läti Vabariigi territooriumil elavate Uurali rahvaste (soome-ugri ja samojeedi) keele ja kultuuri toetamiseks. Programmi raames toetatakse hõimurahvaste esindajate õppimist Eesti kõrgkoolides (põhiliselt ülikoolides), kusjuures riik katab õppekoha maksumuse ja maksab stipendiumi. Alates 1992. aastast on Eesti kõrgkoolides õppinud üle 100 noore soome-ugri etniliste gruppide liikme.

6.3. Vastuvõtu põhimõtted kolmanda taseme õppesse

212. Üldine kõrgkooli astumise eeltingimus on lõpetatud keskharidus. Riikliku hariduspoliitika üldine suund on alati olnud luua riiklikult rahastatud õppekohad vähemalt 50% keskkoolilõpetajatest (arvutuste alusena). Kolmanda taseme riiklikult rahastatud õppekohtade pärast toimub karm konkurents, 2006. aastal oli avaldusi ühele õppekohale 2,6. Lisaks eelistavad noored avalik-õiguslikke ülikoole ja riiklikke haridusasutusi. Täisajaga bakalaureuseõppe kohtadele avalik-õiguslikes ülikoolides oli konkurents 4,7 avaldust kohale, samuti oli 4,7 avaldust kohale riiklike haridusasutuste rakenduskõrghariduse erialadel. Üksikute erialade lõikes oli konkurents 12-18 avaldust kohale, suurim konkurents koguni 33,7 avaldust kohale. Üldjuhul on väga populaarsed uued erialad. Eraülikoolides oli konkurents täisajaga bakalaureuseõppe kohtadele ja rakenduskõrghariduse kohtadele 1,7. Siiski ei pruugi üldine konkurentsistatistika peegeldada tegelikku olukorda. Eestis pole valikutele seatud piiranguid, ehk siis üliõpilane võib esitada ilma piiranguteta avaldusi sisse astumiseks erinevatele erialadele ja erinevatesse kõrgkoolidesse, taotlused on piiratud vaid kahe õppekohaga ühe kooli piires.

213. Alates 1997. aastast peavad keskkoolilõpetajad sooritama riigieksamid. Riigieksamite tulemused on konkurentsis riikliku õppekoha pärast kõige olulisemaks kriteeriumiks. Lisaks üldnõuetele, milleks on lõpetatud keskharidus ja vastav tunnistus, võib kõrgkool kehtestada vastuvõtule erinõudeid. Nende hulka võivad kuuluda sisseastumiseksamid, riigieksamite tulemused, teemavaldkonna testid, intervjuud jne. Erinõuded kehtestatakse üldjuhul teaduskonnale (ülikoolis) või teemavaldkonnale. Ained on üldjuhul seotud teemavaldkonnaga. Laialt on levinud kombinatsioon, kus sisseastumisel arvestatakse riigieksamite tulemusi koos temaatiliste testidega, milleks on üldtest koos küsimustega eriala kohta.

214. Vastuvõtuprotsessi administreerivad koolid ise ning iga kool kehtestab oma sisseastumisreeglid. Üliõpilaskandidaadid esitavad avaldused otse ülikoolile. Kindlatele gruppidele võivad koolid kehtestada erinevaid nõudeid. Väga levinud on erinõuded akadeemiliste tulemuste osas, näiteks riiklikel ja rahvusvahelistel olümpiaadidel hästi esinenud üliõpilased võidakse valitud erialale tasuta vastu võtta.

215. Mõned ülikoolid on hakanud kasutama lävendipõhist vastuvõttu, teerajajaks oli siis Tartu Ülikool üksikute erialadega 2004. aastal. Lävendipõhine vastuvõtt tähendab, et ülikooli võetakse vastu kõik kandidaadid, kes esitavad vajalikud dokumendid õigeaegselt ning kelle riigieksamite ja sisseastumiseksamite tulemused on kehtestatud lävendiga võrdsed või sellest paremad. Sellisel juhul teab tudengikandidaat juba enne avalduse esitamist, kas tal on võimalik antud erialale sisse saada.

216. Lävendiks kõrgkooli astumisel on teatud miinim 100 võimalikust punktist. Lävend on erinevatel aladel erinev – näiteks Tartu Ülikooli inglise keele ja kirjanduse erialal on lävend 93, füüsikas aga 63. Ka nõutav riigieksamite tulemus lävendipõhisel vastuvõtul on alade kaupa erinev. Nii näiteks peab Tartu Ülikooli inglise keele ja kirjanduse erialale vastuvõtuks kvalifitseerumiseks kirjutama essee emakeeles ning sooritama inglise keele riigieksami; teoloogia erialale astumisel arvestatakse ajaloo, võõrkeele ja emakeelse essee tulemusi. (Allikas: Tartu Ülikooli koduleheküIg).

217. Avatud ülikoolis õppimisel riigieksamite nõuet ei ole. Mitmed avatud ülikoolid võtavad vastu kõik soovijad, kuid Tartu Ülikooli Avatud Ülikooli astujad järjestatakse keskkooli lõputunnistuse hinnete ja sisseastumiseksamite tulemuste järgi. Sisseastumiseksamiteks on peamiselt kirjalik test, essee või intervjuu. Mõnedel erialadel on nõutav või soovitatav eelnev töökogemus.

218. Rakenduskõrghariduslikke õppekavu pakkuvates kutseõppeasutustes toimub sisseastujate järjestamine keskkooli lõputunnistuse (või kui see on kohaldatav, riigieksamite tulemuste) ja intervjuu tulemuste alusel. Mõnel puhul tuleb teha üldtest ja eesti keele test. Kooli lõputunnistuse või riigieksamite puhul võetakse arvesse põhieriala või seotud ainete hindeid. Mõned koolid nõuavad teatud erialadele vastuvõtul töökogemust, mida kinnitab soovituskiri vastaval alal tegutsevast ettevõttest.

219. Nõuded erinevad ka rakenduskõrgkoolidesse vastuvõtul. Üldjuhul arvestavad kõik koolid riigieksamite tulemusi (või kui see on kohaldatav, lõputunnistuse hindeid) – emakeel ja võõrkeel, tehnikakoolides või –aladel, matemaatika. Neile võivad lisanduda sisseastumistestid ja –eksamid (näiteks kunstialadel). Teatud erialadel annavad lisapunkte töökogemus ja kutsehariduse omandamine sarnasel erialal või kindlas koolis.

220. Enne 1997. aastat põhines vastuvõtt peamiselt erialaga seotud sisseastumiseksamitel, mille korraldas kõrgkool. Samuti oli laialt levinud keskkooli lõpueksamite keskmise hinde arvestamine – peamiselt arvestati keskmist hinnet erialaga seotud eksamitel.

221. Välistudengite jaoks on eeltingimuseks inglise keele valdamine, kuid samuti võidakse nõuda erialaga seotud eksamitulemusi. Näiteks nõuab Tartu Ülikooli arstiteaduskond miinimumskoori bioloogias ja keemias.

6.4. Praeguse kolmanda taseme finantseerimise süsteemi (k.a õppemaksude) mõju võimaluste võrdsusele

222. Riik on seadnud eesmärgiks, et vähemalt 50% keskkoolilõpetajatele ning 10% keskkutsehariduse lõpetajatele on tagatud riiklikult finantseeritud õppekoht kõrghariduse tasemel. Aastast aastasse on vastavale vanusegrupile jaotatavate riigieelarveliste kohtade osakaal ületanud 50%. Kuid ka nõudlus on kasvanud kõrghariduslike õppekavade osas igal aastal (vt jooniseid 6.3 ja 6.4 eelpool), tulenevalt ühiskondlikust suhtumisest, et ainult kõrgem haridus võimaldab saada hästitasustatud töökoha ja kõrgema elustandardi. Konkurents

riiklike õppekohtade pärast on muutunud tihedamaks ja seega satuvad neile kohtadele kõige võimekamad, sest riiklike õppekohtade osakaal vanusegrupi kohta pole langenud. Samal ajal tekitab see ühiskonnas pingeid, sest noored tunnetavad, et riik ei eralda neile "tasuta" õppekohti, mida varem peeti loomulikuks.

223. Riikliku koolitustellimuse raames eraldatav raha ei kata muid kulusid nagu väljaminekud õppematerjalidele või elamiskuludele. Enamik kõrgkoole pakuvad üliõpilastele ühiselamukohti, mis on üldiselt odavamad kui kinnisvaraturul leida olevad üürikorterid. Enamik üliõpilasi kasutab aktiivselt raamatukoguteenuseid ja ostab nii vähe õpperaamatuid kui võimalik. Kulutused õppematerjalidele ja elamisele saab katta õppelaenuga ning õppetoetustega, kuid need pole täiesti piisavad. Veel enam, 2006. aastal makstakse õppetoetust vaid umbes 15% üliõpilastest (v.a doktorandid) ning 17% on kõlblikud täiendavate toetuste või sõidutoetuste saamiseks. Kui üliõpilane maksab ise oma õpingute eest, ja tema akadeemiline edukus on hea ning ta õpib programmi alusel, millele on olemas riiklik koolitustellimus, siis võib ta taotleda õppetoetusi. Seega on üliõpilase võimalused tugevalt seotud tema perekonna majandusliku heaoluga või vanemate võimalusega oma last õpingute jooksul toetada, samuti üliõpilase võimalusega õppimisega samaaegselt töötada.

224. Tõsistes majandusraskustes üliõpilased, nagu ka teised sotsiaalselt haavatavad grupid, võivad taotleda toetust, mis peaks katma eluasemekulud ja andma lisaks minimaalse kuusissetuleku. Samas seab seadus piirangu isiku elukoha järgi, seega pole üliõpilasel alati võimalik toetust taotleda. Valitsus omakorda üritab selliste toetuste ärakasutamist vältida, kuid reaalselt on üliõpilase tulu ja elustandardit kontrollida peaaegu võimatu. Teatud perioodi vältel oli toetustest elamine küllalt üldlevinud.

225. Mõningatele elanikkonna rühmadele on erainitsiatiivil antud eristipendiume. Nii näiteks on hästi tuntud Arno Tali stipendium, mida antakse maapiirkondadest pärit andekatele üliõpilastele. Kuid üldiselt ei toimu ühiskonnas laia arutelu võimaluste võrdsusest kõrghariduses. Üheks põhjuseks on soovimatus muuta õhukese riigi põhimõtet, sest sissetulekust lähtuv tugistruktuur eeldaks arvestatavaid riigipoolseid halduskulusid.

226. Aeg-ajalt kerkib esile diskussioon kõrghariduse finantseerimisprintsiipidest. Viimati käivitas sellise debati Tallinna Ülikooli endine rektor (Heidmets, 2006). Ta väitis, et võrdsete võimaluste tagamiseks tuleb sisse viia üldine ja osaline õppemaks. Tema artiklile järgnes rida artikleid erinevatelt autoritelt mõlemal vaidluspoolel. Üliõpilasi esindava EÜL-i argumentatsioon järgib arusaadavalt Skandinaavia tüüpi "tasuta haridus kõigile" mudelit. Ilmselgelt pole üliõpilased huvitatud arutama alternatiivsete rahastamismudelite üle, mis tooksid kaasa kulude jagamise.

227. Ühiskonnas puudub konsensus, kas Eesti – mis järgib täiesti erinevat maksurežiimi võrreldes Põhjamaadega – saab endale lubada järgida "tasuta hariduse" mudelit. Samuti leitakse, et praegune süsteem on küllalt õiglane, sest annab juurdepääsu riiklikele "tasuta" õppekohtadele akadeemilistest tulemustest lähtuvalt. Niikaua, kuni puuduvad uuringud praeguse süsteemi väljundi võrdsusest, ei ole nende seisukohtade muutumist ette näha.

7. PEATÜKK RESSURSSIDE JAOTUS KOLMANDA TASEME HARIDUSSÜSTEEMIS

7.1. Personal

Karjäärimudel: akadeemiliste ametikohtade täitmine ja edutamine

228. Eestis on kõik kõrgkoolid otseselt vastutavad personali määramise ja palgapoliitika väljatöötamise eest. Kõrgkoolide töötajad ei ole avalikud teenistujad ning nende töölepingud peavad järgima üldisi tööõiguse nõudeid. Üldised kvalifikatsiooninõuded on kirjeldatud seaduses, sealhulgas nõuded kvalifikatsioonitasemele ja töökogemusele. Ülikoolides hinnatakse kõige olulisemana teaduskompetentsi, õpetamisoskusel on oma väärtus, kuid seda ei hinnata samavõrd. Seadusest lähtuvalt peavad rakenduskõrgkoolides ja kutseõppeasutustes (kõrgharidusõppe osas) teatud ametikohtadel töötavad isikud omama eelnevat vähemalt kolmeaastast töökogemust.

229. Akadeemilisel karjääril ülikoolides on kolm põhilist astet – professor, dotsent ja lektor. Lisaks eksisteerivad assistendi ja õppejõu ametikohad, kelle töö ja vastutus on rohkem piiratud. Ajalooliselt on Eesti ülikoolid järginud traditsioonilist Saksa mudelit väheste oluliste erinevustega. Professoriks valimine toimub õppetooli põhiselt. Erinevatele uurimis- ja õpetamisvaldkondadele eraldatakse kindel arv professuuri kohti, ning kohale saab määrata vaid ühe kandidaadi. Ülikooliseaduse järgi peab professoritel olema doktorikraad (või võrdväärne kvalifikatsioon), nad peavad olema oma valdkonna tunnustatud spetsialistid ning neil peab olema õpetamiskogemus. Dotsentidele (või Põhja-Ameerika karjäärisüsteemiga võrreldes 'Associate Professor'-itele) on doktorikraad samuti miinimumnõue. Praktikas toimub ametikohale nimetamine ülikoolides põhiliselt teadustulemuste ning doktorantide juhendamise edukuse alusel. Reaalsuses väärtustatakse õpetamise osa mõnevõrra vähem. Valdkondades, millel on seoseid ettevõtlusega, on oluliseks boonuseks teadus- ja arenduslepingud. Dissertatsioonide edukas juhendamine pole esmakordsel professori- või dotsendikohale kandideerimisel kohustuslik. Erinevalt Saksa mudelist habilitatsiooni nõuet ei ole. Mõned avalik-õiguslikud ülikoolid on dotsendi- ja professorikandidaatide jaoks kasutusele võtnud *venia legendi* nõude.

230. Rakenduskõrgkoolides on akadeemilised ametikohad samad mis ülikoolides – professor, dotsent ja lektor. Seaduses kirjeldatud laiemate nõuete osas akadeemilisele personalile asutuse tüübist tingitud erinevusi pole, kuivõrd nõuded keskenduvad õppekava tüübile. Kõrghariduslikke programme pakkuvad kutseõppeasutused tegutsevad kutseõppeasutuste seaduse alusel, seetõttu puudub seal ülikoolidele ja rakenduskõrgkoolidele omane personali hierarhia.

231. Ülikooliseaduse kohaselt valitakse tavaline õppejõud või teadlane ametikohale kuni viieks aastaks tähtajalise töölepinguga (tavaliselt ongi tähtaeg 5 aastat). Seadus nõuab, et kõik valikud tehakse konkursi alusel, kus kõigile kandidaatidele on tingimused võrdsed. Kui sobiv kandidaat puudub, tohib ametikoha täita ilma konkursita, kuid sellisel juhul kannab isik ametikohal tiitlit 'erakorraline' (vastavalt erakorraline professor või dotsent jne) ja tema leping sõlmitakse kuni kolmeks aastaks. Alates 2003. aastast sõlmitakse seaduse kohaselt tähtajatu leping iga isikuga, kes on töötanud professorina samas ülikoolis vähemalt 11 aastat (st. et ta on valitud professoriks kolmel korral). Seda muudatust kohaldatakse ainult professorite ametikohtadele, mitte aga teistele akadeemilistele ametikohtadele, kes peavad pärast tähtajalise lepingu lõppu taas ametikoha pärast konkureerima. Vastavalt Ülikooliseadusele valib professori ülikooli nõukogu, teistele ametikohtadele valib isikud vastava allüksuse kollegiaalne organ.

232. Enamik avalik-õiguslikke ülikoole kaasab professorikandidaatide hindamisega tegelevatesse komisjonidesse esindajaid väljastpoolt ülikooli (teistest Eesti ülikoolidest või rahvusvahelisest kogukonnast). Tartu Ülikool on ainus, mis on hakanud teavet professorikohtade täitmise kohta avaldama rahvusvaheliselt. Üldiselt on konkurents professorikohtadele küllalt madal – 2004 oli see ülikoolides keskmisel tasemel 0,7-1,7 (Rektorite Nõukogu kvaliteedikomisjoni aruande projekt, 2005). Ilmselt on reaalsus väga erinev sõltuvalt koolist ja erialast, kuid paljudel teaduskondadel on ametikohtade täitmisel viieaastaseks perioodiks heade kandidaatidega probleeme.

233. Vastavalt seadusele on õppejõududel (v.a erakorralisel ametkohal olijatel) õigus kord viie aasta jooksul võtta ühe semestri pikkust akadeemilist puhkust koos töötasu säilitamisega, et täiendada oma erialaseid oskusi või tegelda muu loomingulise tööga. Sellise enesetäiendamise kulud peab akadeemiline personal katma oma teadustoetusest või muul moel. Tavaliselt kasutatakse seda võimalust teadustööks või välismaal raamatukogus töötamiseks.

234. Ülikooli nõukogu võib isikule, kes on ülikoolis professorina töötanud vähemalt kümme aastat ning läheb pensionile, anda emeriitprofessori tiitli. Pensioniiga on 65 aastat, nagu kõigil töötajatel. Pärast pensionile minekut võib emeriitprofessor tegelda õppe- ja teadustööga, kuid tal pole õigust asuda valitavale ametikohale. Riik katab vastavalt seadusele emeriitprofessorite töötasu, seadus määratleb ka palga arvutamise alused. 2003. aastal tehti Ülikooliseadusesse parandus, millega viidi sisse emeriitdotsendi staatus. Seadusemuudatus jõustus 2006. aastal.

235. Ehkki kutseõppeasutuste õppejõud valitakse konkursi alusel, töötavad nad tähtajatu lepinguga, mitte tähtajaliselt.

236. Tartu Ülikool on algatanud diskussiooni praeguse akadeemilise karjäärisüsteemi muutmisest vastavalt Põhja-Ameerikas kasutatavale karjäärimudelile (Aaviksoo, 2006; Saarniit, 2006). Olulisem põhimõte oleks staažiarvestus, kus esmalt täidetakse ametikoht avaliku ja võrdse konkursi alusel, edutamine toimub vastavalt staažijärgsele atesteerimisele ning pärast kolmandat atesteerimist sõlmitakse tähtajatu leping. Vastavalt ettepanekule täidetaks projektipõhised ametikohad lihtsustatud protseduuri alusel. Tähtajalisi akadeemilisi ametikohti

täidetakse jätkuvalt avaliku ja võrdse konkursi alusel. Peamiseks põhjenduseks selle muutuse taga on soov muuta akadeemiline karjäär noorema põlvkonna teadlastele atraktiivsemaks ning hoida häid kandidaate ülikooli juures (pakkudes neile karjäärivõimalust, lähtudes ainult nende endi isiklikest saavutustest). Infot sarnaste kavade kohta teistes kõrgkoolides ei ole.

Palgapoliitika

237. Akadeemiliste töötajate palgad määrab haridusasutus. Keskmiselt moodustavad nad 58% ülikoolide[34] ja 60% rakenduskõrgkoolide tegevuskuludest. 2004. aastal oli keskmine kuutasu avalik-õiguslikes ülikoolides, võttes arvesse nii eelarvelisi kui mitte-riigieelarvelisi vahendeid – akadeemilisel personalil (k.a teaduslikul personalil) 10 300 krooni (ehk 1,5 Eesti keskmist palka) ning mitte-akadeemilisel personalil 6800 krooni (ligikaudu Eesti keskmine palk). Akadeemilise personali keskmine palk viies riiklikus rakenduskõrgkoolis oli 8200 krooni kuus (ehk 1,2 Eesti keskmist palka). Detailsema kuupalga jaotuse vastavalt akadeemilistele ametikohtadele avalik-õiguslikes ülikoolides leiate lisast, tabelist A20.

238. Üks Eesti kõrgkoolide kõige strateegilisemaid probleeme on kvalifitseeritud kandidaatide piiratud valik akadeemiliste ametikohtade täitmisel. Sellel probleemil on rida põhjusi – küllaltki madal doktoriõppe väljund ülikoolides, ettevõtlussektori nõudlus kvalifitseeritud personali järele, avalik-õiguslike kõrgkoolide laienenud tegevusvaldkond ja erakoolide arvu suurenemine 1990-ndate jooksul. Üks erasektori õitsengu põhjuseid peitus avalik-õiguslike ülikoolide konkurentsivõimetus palgatasemes, mille tulemusena paljud professorid suundusid õppetööle erasektorisse. Ülikoolid on püüdnud olukorda parandada palku tõstes ning kehtestades reegleid, mis piiravad töötamist teiste kõrgkoolide juures. Arvatakse, et nende meetmete tulemusena on mitmel ametikohal töötamine vähenenud. Riiklikul tasemel kehtib regulatsioon, mis nõuab, et kindla õppeprogrammiga seotud akadeemilisest personalist 51% peab töötama kõrgkoolis täiskohaga, kuid reaalselt on selle kontrollimiseks vähe võimalusi. Tulevikus eeldatakse, et tsentraliseeritud, praegu ministeeriumis loodav EHIS andmebaas lihtsustab selliste küsimuste analüüsi.

239. Akadeemilise personali töötamine mitmel kohal tähendab Eestis (nagu ka paljudes teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides) skeemi, kus avalik-õiguslikus ülikoolis akadeemilisel ametikohal olev isik õpetab lepingu alusel ka erakoolis või riiklikus rakenduskõrgkoolis. Tavaliselt on tegu piiratud õppekoormusega osalise tööajaga ametikohaga. Sest lepingute paljusus erinevate koolidega mõjutas töö kvaliteeti (põhiliselt tulenevalt õpetamisele ja juhendamisele kuluva aja piiratusest) põhitöökohas (rääkimata osalise tööajaga õpetamisest teistes koolides), on töölevõtu tingimused muutunud rangemaks. Lisateavet akadeemilise personali töölepingute kohta leiab lisast, diagrammidest B6 ja B7.

240. Üliõpilaste arv akadeemilise personali kohta oli kogu süsteemis 2004/05 1/16. Diagramm B5 lisas näitab kuidas see suhtarv on viimase 7 aasta jooksul muutunud.

Muret tekitavad küsimused

241. Tuleb tunnistada, et suurem osa Eesti akadeemilistest töötajatest kasutab sageli ainult traditsioonilisi õpetamismeetodeid. Õpetamise kvaliteedi parandamise nimel tehtavast tööst

34 2003. aastal oli professorite keskmine kuutasu ülikoolides 16 910 krooni, dotsentidel 11 800 krooni, lektoritel 8940 krooni, assistentidel 7970, lihtõppejõududel 7300 krooni ja teaduslikul personalil 7870 krooni.

on vaid piiratud andmeid, ehkki vähesed positiivsed näited annavad järgimist väärivat eeskuju (eelkõige e-ülikooli algatus). Ülikoolide konsortsium on struktuurifondide vahendeid kasutades käivitanud mõned suuremastaabilised arendusprojektid,.

242. Kui jätta kõrvale palgaprobleem, siis on probleemseid teemasid akadeemilise personali jaoks riiklikul tasemel raske üldistada. Teema on eriti tundlik aladel, kus õppemaksu maksvaid üliõpilasi on vähe, või kus õpetamine nõuab palju individuaalset tööd juhendajaga (muusika, kunstid jms). Küsimus muutub üha olulisemaks, arvestades, et üldhariduskoolide (ning viimasel ajal ka kutseõppeasutuste) õpetajate palgad on igal aastal tõusnud. Kõrgkoolides pole sarnast tõusu olnud ja seetõttu võib kogenud õpetaja (vanemõpetaja-metoodik) minimaalne kuupalk olla samas suurusjärgus avalik-õigusliku ülikooli lektori või rakenduskõrgkooli dotsendi palgaga. Olukord on tublisti erinev nende akadeemilise kogukonna liikmete puhul, kellel on teadusprojektid ning kelle puhul palga ülempiir sõna otseses mõttes puudub.

243. Eesti kõrghariduse rahvusvahelistamiseks ning Eesti kõrgkoolide potentsiaali tugevdamiseks on Euroopa Sotsiaalfondi rahadega toodud Eestisse pikaajaliste lepingute alusel kõrgelt kvalifitseeritud, professori tasemel spetsialiste. See on muutunud ülikoolides eriti populaarseks pärast Eesti liitumist Euroopa Liiduga. Lisaks võimaldatakse piiratud arvule doktorantidele (ligikaudu 5% kogu riiklikust koolitustellimusest Eesti ülikoolidele) alustada täisajaga õpinguid välisülikoolides, kusjuures pärast doktorikraadi omandamist peavad nad naasma Eestisse. Neis nähakse Eesti teaduskondade järgmist generatsiooni. Üllataval moel on koole, mis ei ole rahvusvahelise personali palkamisest huvitatud, sest see esitab uusi nõudeid asutuse juhtimisele ja akadeemilisele kultuurile.

244. Aeg-ajalt käivitub arutelu rakenduskõrgkoolide personali kvalifikatsiooninõuetest eesmärgiga kehtestada doktorikraadi miinimumnõue rakenduskõrgkoolide professoritele (erandiks oleks kunstierialad). Hetkel võimaldavad reeglid erinevaid tõlgendusi, mis on lasknud rakenduskõrgkoolidel palgata asutuse tasemel kriteeriumidele vastavaid inimesi. Koolid näevad – pakkudes professorikohti tunnustatud, kuid doktorikraadita spetsialistidele – võimalust rikastada programme ja tõsta spetsialistide huvi töökoha vastu. Ministeerium on olnud mures kvaliteedi taseme pärast, arvestades praegust rakenduskõrgkoolide mitmepalgelisust.

245. Hetkel puudub riiklikul tasemel ülevaade akadeemilise personali vanusest, soost ja kvalifikatsioonist. Eeldatakse, et uue andmebaasi, EHIS, käivitamine muudab kättesaadavaks teabe akadeemilise personali arvukuse, täitmata ametikohtade, soo, kvalifikatsiooni, ametikohtade taseme, põhiteema, asutuse jms kohta.

7.2. Finantseerimine

Kõrghariduse finantseerimine Eestis

246. Kõrghariduse finantseerimine avaliku sektori poolt on viimase 10 aasta jooksul kasvanud 3,6 korda – 0,4 miljardilt kroonilt 1995. aastal 1,5 miljardile 2005. aastal (vt tabelit 7.1). Protsendina SKT-st on finantseerimine pisut kahanenud, 1%-lt 1995. aastal 0,9%-le 2005. aastal.

Tabel 7.1 Avaliku sektori hariduskulutused kõrghariduse tasemel ja protsendina SKT-st (miljonites kroonides) [35]

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004**	2005**
Kõrgharidus kokku	421	606	687	737	978	982	1058	1286	1374	1592	1517
% SKT-st	1,0%	1,1%	1,0%	0,9%	1,2%	1,1%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	0,9%
Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarve	363	514	631	688	792	772	814	997	1085	1264	1304
% SKT-st	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%
Kulutused reaalväärtuses (inflatsiooni arvestamata)											
Kõrgharidus, kokku	421	492	502	498	639	617	628	737	778	875	801
Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarve	363	418	461	465	518	485	484	572	614	695	688

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, 2006

* Hariduskulutused rahvusvahelises mõistes, mitte hariduse kogufinantseerimise järgi. Näiteks on kõrghariduse osas rakenduskõrgkoolide omatulud ning Tartu Ülikooli Kliinikumi ja residentuuri kulud Eesti avaliku sektori hariduskuludest maha arvatud.

** Esialgsed andmed

247. Suurim vähenemise põhjus – võrreldes 2004 ja 2005 eelarveaastaid – tulenes seadusandluse muudatustest seoses õppelaenude kustutamisega, mis muutsid finantseerimispõhimõtteid nii 2004. kui 2005. aastal. See tähendas erakorralist ligi 50-miljonilist kasvu 2004. aastal ning finantseerimise vähenemist 120 miljoni võrra 2005. aastal. Ülejäänud kõrghariduskulud sellegipoolest kasvasid (3%). Näitajat "hariduskulud %-na SKT-st" on kõvasti mõjutanud ka Eesti väga kiire majanduskasv – 2005. aastal oli nominaalne majanduskasv ligikaudu 16%, mis on erakordselt kõrge isegi sellise üleminekuriigi jaoks nagu Eesti.

248. 2005. aastal kogus Statistikaamet esmakordselt andmeid erasektori (2004. aasta) hariduskulutuste kohta (kuid see oli esimene kord, seetõttu tekitab andmete kvaliteet mõningaid küsimusi). Andmed näitavad, et erasektori hariduskulud eraülikoolides ja rakenduskõrgkoolides 2004. aastal olid 246,8 miljonit krooni (välja arvates riigipoolsed ülekanded). Kulutused avalik-õiguslikes ülikoolides ulatusid kokku 495,3 miljonini (välja arvates riigipoolsed ülekanded). Hariduskulud kõrgharidusele Eestis kokku (avalik + erasektor) 2004. aastal olid 2353,3 miljonit krooni, mis on 1,7% SKT-st. Erasektori arvele jääb umbes 1/3 kolmanda taseme hariduskuludest. (Leibkondade andmeid Eestis veel kogutud ei ole). Kogukulud üliõpilase kohta (avalik + erasektor) 2004. aastal oli 29 138[36] Eesti krooni, mis on 28% SKT-st elaniku kohta.

249. Arvestades ainult riiklikel kohtadel õppivaid üliõpilasi, olid avaliku sektori eraldised ühe üliõpilase kohta 2004. aastal 38 012 krooni. Tuleb meeles pidada, et seda näitajat ei saa võrrelda rahvusvahelise statistikaga, sest see ei hõlma erasektori finantseerimist ning kõiki üliõpilasi. Sest andmed erasektori kohta eksisteerivad Eestis alles alates 2004. aastast,

35 Tabelis on esitatud andmed 2006.a. novembri seisuga. 2007.a. täpsustatud andmetel oli 2005.a. kõrghariduse valdkonna kulud avalikus sektoris (eelarve täitmise alusel) 1,5 miljardit krooni ehk 0.90% SKT-st (uue metoodika järgi). Avaliku ja erasektori kulud kõrgharidusele on suurusjärgus 2,3 miljardit krooni ehk 1.37% (uus metoodika).

36 Tudengite soodustusi ei ole arvestatud ning ühe sõjakooli (Kaitsevägede Ühendatud Õppeasutus) andmeid pole samuti arvestatud

võib võrdluseks rahvusvaheliste andmetega (kulutused üliõpilase kohta ja %-na SKT-st) kasutada ainult 2004. aasta andmeid (29 138 krooni ja 28% SKT-st).

Tabel 7.2. Avalikud kulutused üliõpilase kohta riiklikul õppekohal (v.a tudengite soodustused, Kaitsevägede Ühendatud Õppeasutus; kroonides)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*
Avalikud kulud riiklikult rahastatud üliõpilase kohta	16 211	21 702	25 189	25 714	28 088	25 053	25 677	31 417	34 044	38 012	**40 819**
Kasvumäär		34%	16%	2%	9%	-11%	2%	22%	8%	12%	7%
SKT elaniku kohta	29 973	39 486	48 999	56 291	59 445	67 862	76 577	86 053	94 074	104 865	122 547
Kasvumäär		32%	24%	15%	6%	14%	13%	12%	9%	11%	17%
Kulutused reaalväärtuses (inflatsiooni arvestamata)											
Avalikud kulud riiklikult rahastatud üliõpilase kohta	16 211	17 630	18 401	17 361	18 358	15 745	15 252	18 013	19 269	20 888	21 547

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, 2006

** Esialgsed andmed

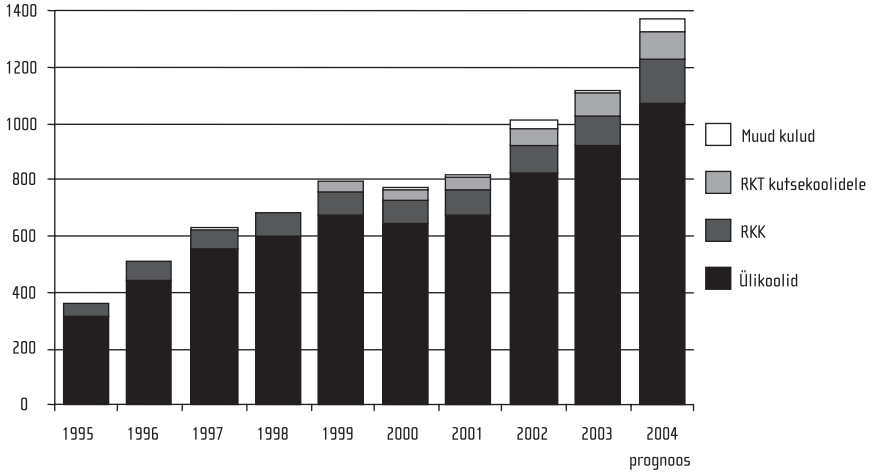
250. Suurim osa avaliku sektori kõrghariduskulutustest tehakse Haridus- ja teadusministeeriumi kaudu (ligi 80% 2004. aastal). Lisaks kuulub kaks riiklikku rakenduskõrgkooli teiste ministeeriumide valitsemisalasse (vastavalt Siseministeeriumi ja Kaitseministeeriumi, kust kaudu kaetakse ka Kaitsevägede Ühendatud Õppeasutuse ning Sisekaitseakadeemia kulud). Õppelaenude kulusid administreerib Rahandusministeerium.

251. Suurim osa Haridus- ja teadusministeeriumi kaudu toimuvast kõrghariduse rahastamisest on suunatud avalik-õiguslikesse ülikoolidesse (vt tabelit 7.1), see summa on kasvanud 1995. aasta 315 miljonilt 1073,6 miljardi kroonini 2004. aastal. Samal ajal on rakenduskõrgkoolide finantseerimine kasvanud 47 miljonilt 157,5 miljonini. Alates 1999. aastast on rakenduskõrgharidusliku õppe riiklikku koolitustellimust suunatud ka kutseõppeasutustesse ning nende finantseerimine kasvas 2004. aastaks 98 miljoni kroonini. Muude kulutuste (kulutused, mida ei saa jaotada koolitüüpide kaupa) finantseerimine on viimastel aastatel püsinud mõne miljoni krooni piires, välja arvatud 2002. aastal kõrgharidusreformi kulude tõttu ja 2004. aastal, kui finantseeriti üliõpilaste õppetööd välisriikides (45,2 miljonit krooni). Detailsema klassifikatsiooni kooli tüübi ja Haridusministeeriumi eelarve kululiigi kaupa leiab lisast, tabelist A18. Statistikat ühikukulude kohta kooli tüübi kaupa ei ole.

252. Absoluutarvudes on ülikoolide finantseerimise (suurim osa finantseeringust) osakaal protsendina Haridus- ja teadusministeeriumi poolsetest hariduskulutustest langenud – 87%-lt 78%-le (vt tabelit 7.3). Samuti on langenud rakenduskõrgkoolide finantseerimise protsent. Kui me arvestame avaliku sektori finantseeringu hulka ka rakenduskõrgkoolide teenitud omatulu,[37] siis on rakenduskõrgkoolide finantseerimise protsent jäänud põhiliselt samale tasemele – 13 % kõigist Haridus- ja teadusministeeriumi kõrghariduskuludest.

37 Rahvusvahelise metoodika kohaselt ei arvestata omatulu avaliku sektori hariduskulutuste hulka. Samal ajal on omatulu osa riigieelarvest ja teatud juhtudel arvestatakse seda kogufinantseerimise osana.

Joonis 7.1 Kõrghariduse finantseerimine Haridusministeeriumi eelarvest kooli tüübi kaupa, miljonites kroonides



Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriu, 2006

253. Rahastamine rakenduskõrghariduse riiklikule tellimusele kutseõppeasutustelt on protsendina Haridusministeeriumi kõrghariduskulutustest kasvanud 4%-lt 1999. aastal 7%-le 2004. See, ning üliõpilaste välisõppe finantseerimine muude kulude alt on mõjutanud ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide finantseerimise osakaalu vähenemist, ehkki absoluutnumbrites on see kasvanud.

Tabel 7.3 Finantseerimise osakaal haridusministeeriumi kõrghariduskulutustest õppeasutuse tüüpide kaupa

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	**2004**
Ülikoolid	87%	87%	87%	87%	85%	84%	83%	82%	82%	78%
Rakenduskõrgkoolid	13%	13%	12%	13%	11%	11%	11%	10%	9%	11%
sh omatulu *	13%	13%	12%	13%	11%	13%	14%	12%	12%	13%
RKT kutsekoolidele					4%	5%	6%	5%	7%	7%

* rakenduskõrgkoolide finantseerimine koos omatuluga, protsendina kogufinantseeringust (k.a omatulu)

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

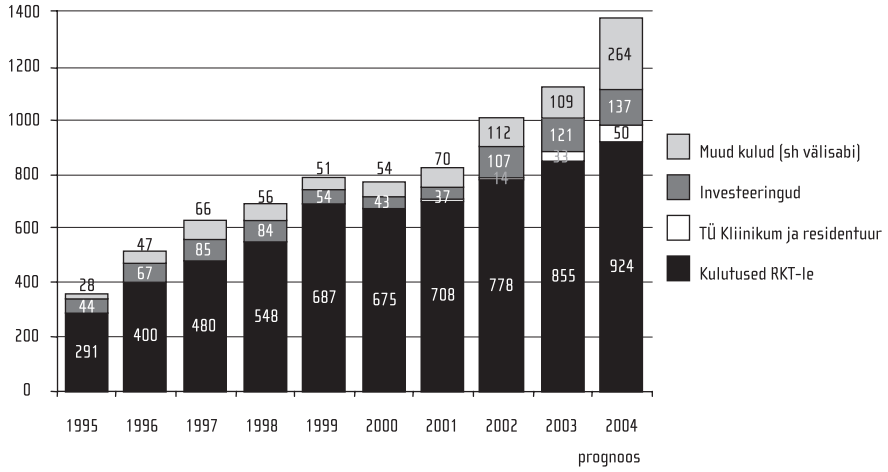
RKT – riiklik koolitustellimus

254. Kui jagame kõrghariduse finantseeringu Haridusministeeriumi valitsemisalas kuludega koolitustellimusele, investeeringute ja muude kuludega (joonis 7.2 ja tabel 7.4), näeme, et enamik kuludest (70–80%) läheb riikliku koolitustellimuse finantseerimiseks, mis on absoluutnumbrites kasvanud 1995. aasta 291 miljonilt 924 miljonile 2004. aastal. Investeeringute osakaal kogukuludest on olnud keskmiselt 10%, kasvades 1995. aasta 44 miljonilt kroonilt 137 miljoni kroonini 204. aastal.

255. Muude kulude osakaal on olnud ligikaudu 10%, selle väärtust 2004. aastal on tõstnud välisabiprojektid (64,4 miljonit krooni) ja tudengite välisõppe programmid (45,2 miljonit krooni).

Muud kulud sisaldavad välisabi projekte (v.a investeeringud), koolitustoetusi, stipendiume, IT vahendeid, raamatukogude kulud, emeriitprofessorite palgad, kõrgharidusreformi kulud, tudengite välisõppe kulud ning kõrghariduse arenduskulud.

Joonis 7.2. Riikliku koolitustellimuse, investeeringute ja muude kõrghariduskulude finantseerimine Haridus- ja teadusministeeriumi eelarvest, miljonites kroonides



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, 2006

Tabel 7.4. Riikliku koolitustellimuse, investeeringute ja muude kõrghariduskulude osakaal Haridusministeeriumi kõrghariduskulutuste kogusummast

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 prog-noos
Kulutused riiklikule koolitustellimusele	80%	78%	76%	80%	87%	87%	87%	77%	76%	67%
TÜ Kliinikum ja residentuur								1%	3%	4%
Investeeringud	12%	13%	13%	12%	7%	6%	5%	11%	11%	10%
Muud kulud (sh välisabi)	8%	9%	10%	8%	6%	7%	9%	11%	10%	19%
	100%	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Allikas:Haridus- ja Teadusministeerium, 2006

256. Nagu ülal näha, moodustab suurema osa riigipoolsest finantseerimisest kõrgharidusasutustele riiklik koolitustellimus. Kõrgkoolide tähendab see kindla arvu lõpetajate ettevalmistamist teatud õppe valdkonnas.

257. Suurem osa riigi rahadest on suunatud avalik-õiguslikesse õppeasutustesse, kuid kui erakapitalil põhinev kõrgkool pakub haridust riigile olulise valdkonnas, kus õppe taset on hinnanud akrediteerimiskomisjon positiivselt, siis võib riiklikult finantseeritavaid õppekohti suunata ka erakõrgkooli. 2005. aastal suunati eraülikoolidesse 1,1 miljonit krooni ja era-rakenduskõrgkoolidest 7,4 miljonit krooni õppekohtade finantseerimiseks. Riiklikust

koolitustellimusest läheb suurem osa prioriteetsetesse valdkondadesse (Eestis, tehnoloogia ja tootmine, IT, bioteadused, keskkonnakitse, rakenduskõrgkoolides lisaks isiklikud teenused ja tervishoid). Vähem kohti eraldatakse valdkondades (erialadel), kus juba eksisteerib suurem nõudlus tasuliste õppekohtade järele. Nendel aladel kehtib põhimõte, et riiklikus koolitustellimuses tuleb eraldada teatud arv kohti võimekate üliõpilaste jaoks, et tagada vaesematest peredest pärit andekatele noortele võimalus omandada soovitud elukutse.

258. Lisaks riiklikult finantseeritud õppekohtadele võivad koolid vastu võtta üliõpilasi, kes oma hariduse eest ise maksavad. Sellisel juhul määrab õppemaksu määra kool ja riigipoolseid piiranguid sellele pole. Õppemaksu tohib maksta ka kolmas isik, näiteks tööandja, või stipendiumifond.

259. Riiklikul koolitustellimuse kohal õppivad üliõpilased ei pea maksma mingit täiendavat õppemaksu (kuid kõrgkoolil on õigus õppemaksu nõuda, kui tudeng ületab nominaalse õppeaja). Kooli määratud õppemaksu maksavad ainult tasulistel kohtadel õppivad üliõpilased. Kõik üliõpilased katavad ise oma elamiskulud ja hangivad õppevahendid. Harva sisaldub õppevahendite kulu õppemaksus (näiteks erakoolides) või annab kool tasuta ühiselamukoha, mille eest maksab riik (näiteks riigikaitsealast haridust pakkuv kõrgkool). Võimalik on ka elamiskulude ja õppevahendite kulu katmine riigipoolsetest toetustest, kuid enamikul juhtudest ei kata toetused neid täies mahus. (Õppelaenude ja õppetoetuste ning toimetulekutoetuste kohta vt ptk 6.2).

260. Põhiline kõrgkoolide finantseerimisallikas on riigieelarve (riiklik koolitustellimus, majanduskulud, investeeringud ja sihtotstarbelised finantseeringud) ning üliõpilaste õppemaksudest kogutud summad; ülikoolidel ka teadus- ja arendustegevus. Kõrgkoolid korraldavad ka ettevõtete töötajakoolitust. Kohalike omavalitsuste eelarvetest finantseeritakse kõrgkoole harva. Kõrgkoolid võivad vastu võtta annetusi, stipendiume jne, samuti finantseeringuid kolmandatelt isikutelt (tööandjad, vilistlased jne). Usaldusväärset, detailset teavet sellise finantseerimise või erinevate finantseerimisallikate osakaalu kohta pole, sest koolid pole kohustatud neid andmeid Haridusministeeriumile esitama. Nagu juba varem mainitud, oli 2005 esimene aasta, mil Eesti Statistikaamet vastavat infot kogus, kuid andmete kvaliteet pole piisavalt hea, et koostada koolitüüpide kaupa erinevate finantseerimisallikate ülevaadet.

261. Suurim muutus viimase 10 aasta jooksul on otseselt seotud õppemaksu maksvate üliõpilaste osakaalu kasvuga kõrgkoolides. 2004/05 õppeaastal õppis niinimetatud tasulises õppes 35 827 õliõpilast (53% üliõpilaskonnast). Et erahariduskulude kohta Eestis andmeid ei kogutud, ei ole olemas ametlikke andmeid muutuste kohta finantseerimise osakaalus. Et riik on omapoolset finantseeringut aastate vältel suurendanud, võib eeldada, et koolide summaarne tulubaas on viimase 10 aasta jooksul oluliselt kasvanud, mis on ühtlasi motiveerinud arvukate erakoolide asutamist. 1994. aastal tegutses kokku 8 era-rakenduskõrgkooli, sest 11 aastat hiljem (2005) oli erakoolide arv 18 – 5 eraülikooli ja 13 era-rakenduskõrgkooli.

Rahajaotusmehhanism õppeasutuste vahel. Finantseerimine ja kvaliteet

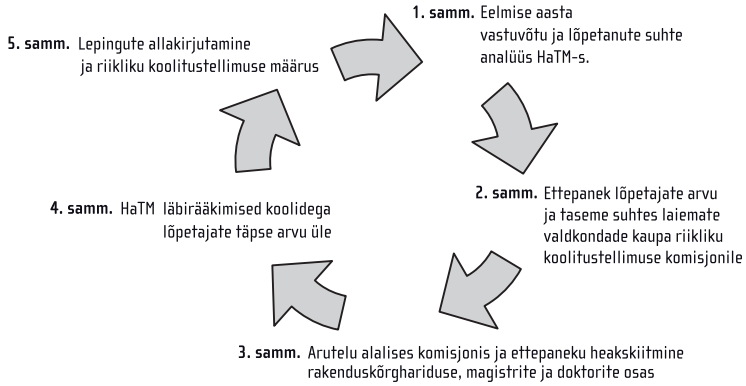
262. Alates 1999. aastast finantseerib riik õppekulusid niinimetatud riikliku koolitustellimuse süsteemi kaudu. Riiklik tellimus haridusele planeeritakse koos partneritega, milleks on ministeeriumid, Eesti Tööandjate Keskliit, Statistikaamet, Kvalifikatsiooninõukogu, Rektorite Nõukogu, Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogu, Eraülikoolide Rektorite nõukogu ja Eesti Üliõpilaskondade Liit. Samuti esitavad oma ettepanekuid erinevad ametiliidud.

263. Kõrghariduse ("riikliku koolitustellimuse") tarbeks riigi ressursside planeerimine toimub kolmes järgus.

- **Ettevalmistav järk –** Haridus- ja Teadusministeerium valmistab ette ja uuendab statistilisi ülevaateid ning töötab välja järgmise aasta põhimõtted. Teave edastatakse kõrgkoolidele ja neilt nõutakse põhjendatud taotlusi riiklikule tellimusele. Teised partnerid kaasatakse protsessi – teave saadetakse neile ja neilt palutakse ettepanekuid riigitellimuse proportsioonide suhtes lähtuvalt valdkondadest, erialadest ja nende majandusvaldkonna spetsiifikast. Selle faasi lõpus laekuvad partnerite ja kõrgkoolide ettepanekud/taotlused.
- **Riikliku koolitustellimuse komisjoni koosolekud –** teises järgus lepitakse spetsiaalses alalises riikliku koolitustellimuse komisjonis kokku valdkondade ja erialade proportsioonid, k.a riiklikud prioriteedid. Otsuse lähtekohtadeks on Riigikogu ja vabariigi Valitsuse heakskiidetud riiklikud arengukavad ning Delphi ekspertküsitluse tulemused. Arvestades piiratud ressursse, tähendab riikliku koolitustellimuse alalises komisjonis prioriteetide kokkuleppimine ühtlasi ka otsust kahaneva või stabiilse osakaaluga valdkondade ja erialade kohta. Komisjon koosneb ministeeriumide ja sotsiaalpartnerite esindajatest ning selle otsused riiklike prioriteetide kohta loovad stabiilse aluse riikliku koolitustellimuse planeerimiseks ja riiklike prioriteetide tegelikuks rakendamiseks.
- **Kolmandas järgus** –õppekohad jaotatakse kõrgkoolide vahel vastavalt riikliku koolitustellimuse komisjoni heakskiidetud valdkondadele ja erialadele. Õppekohtade jaotamise protsess toimub läbirääkimistel ministeeriumi ja kõigi avalik-õiguslike ülikoolide esindajate vahel vastavalt kokkulepitud põhimõtetele, millest kõige olulisemad on kvaliteet ja tõhusus. Läbirääkimiste tulemused kinnitatakse lepinguga. Õppekohtade jaotamine rakenduskõrgkoolide vahel toimub ministri määruse alusel.

Ülalkirjeldatud protsessi visualiseerib joonis 7.3.

Joonis 7.3. Riikliku koolitustellimuse planeerimis- ja otsustusprotsess



264. Riik on sidunud finantseerimise ja kvaliteedi akrediteerimistingimusega. RKT jaotatakse vastavalt akrediteerimistulemustele. Selle reegli suhtes on ka erandeid: lepingu allakirjutamisel on võimalik eraldada riiklikke õppekohti ka akrediteerimata õppeprogrammidele[38].

38 Ülikooliseadus, §131, punkt 5.

Sellisel juhul märgitakse ülikooliga sõlmitavas lepingus selline õppekava eraldi. Rakenduskõrgkoolide puhul eeldatakse, et uue eriala avamine on vähemalt eelnevalt Haridus- ja teadusministeeriumiga kooskõlastatud. Akrediteerimine tähendab haridusasutuse või õppeprogrammi perioodilist enesehinnangut, millega kaasneb erapooletu väline ekspertanalüüs, mis peab tagama, et õppeeesmärgid saavutatakse ja akrediteerimisasutuse kehtestatud standardid on täidetud.

265. Magistri- ja doktorikohad tellitakse ülikoolidelt, kusjuures tellimus katab võimalikult laia erialade valiku. Üks magister võrdub tinglikult 1,5 bakalaureusega, s.t. et võrreldes magistritellimusega võib riiklikel bakalaureuseõppe kohtadel õppida 1,5 korda rohkem üliõpilasi. Õppekoha baashind 1. septembril 2005 oli rakenduskõrghariduses 18 000 krooni, bakalaureuseõppes 20 000 krooni, 3+2 magistriõppes 30 000 krooni ja doktoriõppes 500 000 krooni. Hetkel tellitakse veel ka vana süsteemi (4+2) magistreid, mille õppekoha baashind on 25 200 krooni.

266. Vastavalt Ülikooliseadusele on õppekoha baasmaksumus Vabariigi Valitsuse pool igal aastal heaks kiidetud õppekoha minimaalmaksumus, mis sisaldab ühe üliõpilase õppekulud, välja arvatud kulutused investeeringutele (Ülikooliseadus, §2). Baasmaksumus lähtub ülikoolide arvutuslikest kuludest, millest umbes60% moodustavad palgad, umbes 25% juhtimiskulud ning ülejäänu on õppevahendite kulu.

267. Erinevatele valdkondadele on kehtestatud koefitsiendid valitsuse määrusega (Õppevaldkondade koefitsiendid. Vabariigi Valitsuse Määrus). Koefitsiendid jäävad 1 ja 6 vahele ning keskmine väärtus on ligikaudu 2. Samuti on erinevad koefitsiendid kehtestatud eri õppevormidele (täisajaga õpe 1 vs kaugõpe 0,2). Ühe üliõpilase õppekoha tegelik hind kujuneb baasmaksumuse korrutamisel koefitsientidega ning võib kooli tüübist ja erialast sõltuvalt oluliselt erineda.

268. Kui kõrgkool ei ole suutnud toota nõutud arvu lõpetajaid, on haridusministril õigus vähendada tema finantseerimissummat. See süsteem käivitub alates 2009/2010 aasta eelarvest.

269. Investeeringute finantseerimine toimub praegusel ajal riikliku investeeringute programmi alusel, kusjuures iga kõrgkool taotleb ministeeriumilt investeeringuid konkreetse objekti tarbeks. Haridus- ja teadusministeerium otsustab olemasolevate ressursside jaotamise Rahandusministeeriumi seatud mahtude raames. Seejärel esitab Haridus- ja teadusministeerium ettepanekud Rahandusministeeriumile, mis omakorda esitab need Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks. Teiste ministeeriumide valitsemisalas olevad kõrgkoolid taotlevad finantseeringuid vastavalt ministeeriumilt.

Muutused kõrghariduse finantseerimises viimase 10 aasta jooksul

270. Viimase 10 aasta jooksul on kõrgharidusasutuste finantseerimise süsteem muutunud oluliselt, eesmärgiga tagada finantseerimise kaudu hariduse paremat kvaliteeti ning ühtlasi muuta kolmanda taseme haridussüsteemi tõhusamaks. Samuti püüab finantseerimissüsteem korrastada üldist kõrgharidusmaastikku. Seetõttu suunatakse riiklikke eelarvevahendeid kontsentreeritumalt, vähendades erialade põhjendamatut dubleerimist ning soodustades väiksemate kõrgkoolide liitumist ja parima õppejõudude kaadri kontsentreerumist.

271. Enne 1995. aastat finantseeriti ülikoole lähtuvalt üliõpilaste koguarvust. Alates 1995. aastast finantseeriti ülikoole lähtuvalt ministeeriumi kooskõlastatud vastuvõetavate üliõpilaste arvust, mida nimetati (ja nimetatakse) riiklikuks koolitustellimuseks. Kohtade arv fikseeriti koolitustasemete ja erialade kaupa ning õppekohtade kulud kaeti nominaalse

õppeperioodi vältel. Alates 1996. aastast hakkasid ülikoolid riikliku tellimuse alla mittekuuluvaid, oma õpingute eest tasu maksvaid üliõpilasi vastu võtma ka avatud ülikoolidesse.

272. 2002. aastal võeti kasutusele uus finantseerimissüsteem, mis oli osaks laiemast kõrgharidusreformist. Reform põhines peamiselt Bologna deklaratsiooni põhimõtete rakendamisele Eesti haridussüsteemis, kuid tõi kaasa ka olulisi muutusi riigi poolse rahastamise korraldamises. Näiteks, uute reeglite kohaselt orienteeruti riiklik tellimus laiematele valdkondadele, andmata täpsemaid juhiseid jaotuse osas kitsamate erialade ja õppekavade kaupa. Teine oluline muutus oli liikumine sisendipõhiselt finantseerimiselt väljundipõhisele finantseerimisele, mille puhul peab kõrgkool ette valmistama kindla hulga lõpetajaid kindlal õppetasemel. Uue süsteemi kohaselt tellitakse koolidelt põhiliselt magistri- ja doktori taseme spetsialisti. Finantseerimisreeglid eeldavad ligikaudu 70% edukusprotsenti, mis tähendab, et iga magistrikraadi saava lõpetaja kohta võib bakalaureuse tasemel õpinguid alustada 1,5 üliõpilast.

273. Samal aastal muutus ka doktoriõppe finantseerimise skeem: kahel esimesel aastal finantseerib riik 60% (30% aastas) koolitustellimuse üldsummast doktoriõppes. Ülejäänud summa (40%) saab ülikool vastavalt kaitstud doktorikraadide arvule. Sellise finantseerimissüsteemi eesmärgiks on tõsta senist väga madalat doktoriõppe tõhusust. Enne 2002. aastat toimus doktoriõppe rahastamine iga-aastaste võrdsete summadena.

274. Viimastel aastatel on pööratud rohkem tähelepanu kraadiõppurite suunamisele välisülikoolidesse ja õppejõudude osalemisele EL-i vahetusprogrammides riikliku arengu prioriteetsetes valdkondades (loodus- ja täppisteadused ning tehnoloogia). Põhjuseks on vajadus tõsta Eesti teaduse ja kõrghariduse edukust ning suurendada teadlaste ja õppejõudude ettevalmistamist. Igal aastal võib kuni 15 doktorikandidaati saada välisülikoolis õppimiseks riikliku stipendiumi (lisaks 250 kodumaisele kohale).

Kõrghariduse finantseerimise probleemid ja võimalikud lahendusteed

275. Viimaste aastate jooksul on kõrgkoolid üha jõulisemalt väljendanud oma rahulolematust kõrghariduse rahastamisega, eelkõige ressursside nappuse tõttu. Teisalt pole ühiskond rahul kõrghariduse ülemäärase laienemise ja kvaliteediga. Kõrghariduse uue arengukava ettevalmistamise töörühm analüüsis probleeme ning esitas mitmeid soovitusi.

276. Ülikoolid ja teised kõrgharidusasutused vajavad tuluallikate laiemat valikut, mis tähendab erakapitali kaasamist kõrghariduse rahastamisse. Samal ajal peavad kõrgkoolid muutuma ressursside kasutamisel tõhusamaks ning suutma oma raha ja kinnisvara hallata strateegilisemalt, arvestades pikaajalise jätkusuutlikkuse vajadust. Üks strateegilise ja paindliku juhtimise vahendeid võiks olla tulemustele orienteeritud leping, mis võimaldaks eesmärkide selgemat kirjeldamist mitte ainult õppeprotsessis õppevaldkondade kaupa, vaid kompleksemalt. Hetkel sõlmitavad riikliku koolitustellimuse lepingud katavad ülikoolide eesmärke suhteliselt kitsalt. Lisaks tuleb ülikoolidega sõlmida erinevaid lepinguid, nt muuseumide või raamatukogude finantseerimiseks, õppejõukoolituse arendusprojektide tarbeks jne. Tulevikus peaks kõik need lepingud koondama ühte kõrgkooliga sõlmitavasse lepingusse.

277. Komisjon soovitas Vabariigi Valitsusele, et riikliku koolitustellimuse süsteem praegusel kujul tuleks hüljata ning asendada kolmeaastaste tulemuslepingutega, milles määratletaks minimaalne lõpetajate arv erialade kaupa ning riigipoolsed strateegilised toimingud. Kõikehõlmav leping kirjeldaks asutuste panust kogukonna elu arendamisse laiemalt (muuseumide ja raamatukogude rahastamine jne). Tulemuslepingud sõlmitaks ministeeriumi ja kõrgkoolide vahelistel läbirääkimistel, mis lähtuksid riigieelarve võimalustest ning kõrgkooli õppetöö

praeguse hetke kvaliteedist ja tõhususest. Tulemuslepingud sõlmitaks kõrgkoolidega, olenemata nende omandivormist.

278. Üleminek pikaajalistele tulemuslepingutele peaks toimuma hiljemalt 2008. aastal. Eesmärgiks oleks siduda ka infrastruktuuriinvesteeringud tulemuslepingutega. Lepingus seatud eesmärkide ja kohustuste täitmine on aluseks järgmise tulemuslepingu sõlmimisele ning õppetöö ja teadustegevuse finantseerimisele. Sellise lepingu ja rahastamismudeliga annab riik kõrgkoolidele, mis peavad turu vajadustele paindlikult reageerima ning samas riigiga sõlmitud lepingust kinni pidama, rohkem vabadust ja vastutust.

279. Kõige tähtsamad ootused tulemuslepingutele üleminekul:

- Killustatud toimingute finantseerimise asemel on võimalik saavutada täielik finantseerimine ühe lepinguga.
- Toetatakse tegevuste kooskõla ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide missiooni ja riiklike eesmärkidega.
- Määratakse lõpetajate vajalik arv, säilitades senised põhimõtted, samas luuakse paindlikumad võimalused erinevate õppevormide kasutamisele (k.a koolituskursused, täiskasvanukoolitus jne).
- Muudetakse investeeringud lepingu osaks (võttes teatud perioodil kasutusele eraldi infrastruktuuriprogrammi).

Kõrgharidusele tehtud erakulutuste maksustamine

280. Eestis elavad inimesed võivad aastasest maksustatavast tulust maha arvata nii omaenda koolituskulud kui alla 26-aastaste ülalpeetavate koolituskulud (k.a õppelaenu intressid). Koolituskuludeks loetakse dokumentaalselt tõestatud kulutused koolitusele riiklikus või kohaliku omavalitsuse haridusasutuses, avalik-õiguslikus ülikoolis, koolitusloaga või antud õppeprogrammi osas positiivselt akrediteeritud erakoolis, või võõrdses välisriigi haridusasutuses. Eraisiku tulumaksust vabastatud stipendiumi arvel tehtud koolituskulusid ei või maksustatavast tulust maha arvata. Riigi garanteeritud õppelaenu intress loetakse samuti koolituskuluks (Tulumaksuseadus, §26). Muude kulutuste osas (elamiskulud, õppevahendite kulu jne) maksusoodustust ei rakendata.

281. Tööandja kaetavad täiskasvanukoolituse süsteemis omandatud taseme- või vabahariduse kulud maksustatakse erisoodustusena, välja arvatud julgeolekuasutuse ametniku tasemekoolituse kulude katmine (Tulumaksuseadus, §48)

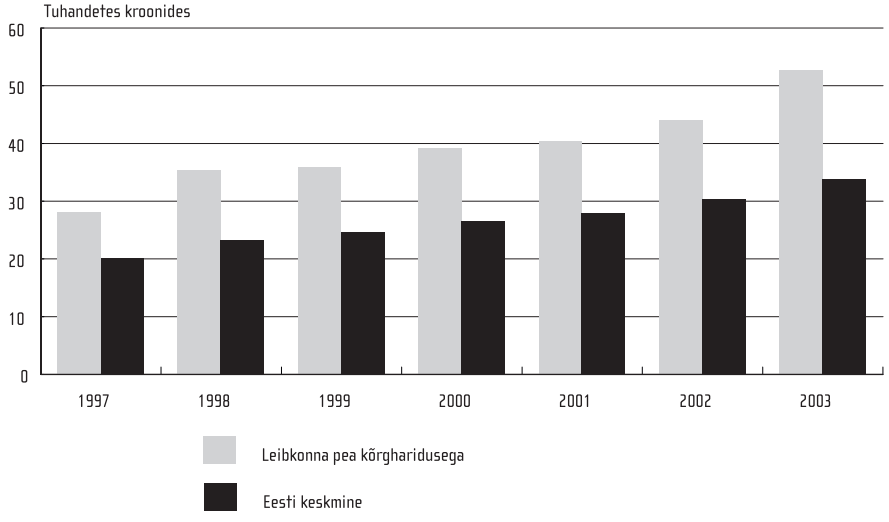
282. Tulumaksu ei arvestata riiklikele või kohaliku omavalitsuse haridusasutustele tehtud kingitustelt ja annetustelt, mis ei ületa teatud kindlat summat aastas. Eraisikule on ülempiiriks 3% sama kalendriaasta jooksul sotsiaalmaksuga maksustatud summast. Ettevõtjale on ülempiir 10% eelmise majandusaasta jooksul makstud tulumaksust. (Tulumaksuseadus, §49).

Kõrghariduse omandanute tuluprofiil

283. Eestis kõrghariduse omandanute vanuse-sissetuleku profiili kohta andmeid ei koguta, kuid tööjõu uuringud näitavad, et mida kõrgem on isiku haridustase, seda kõrgem on nende keskmine aastane sissetulek leibkonnas leibkonna liikme kohta. Leibkondades, kus perekonnapeal on kõrgem haridus, suurenes netosissetulek ehk kasutada jääv sissetulekuosa leibkonna liikme kohta perioodil 1997–2003 kiiremini kui Eesti keskmine vastav näitaja (vt

joonist 7.6). Mainitud leibkondades oli keskmine aastane kasv 11,3%, summaarne näitaja kõigis leibkondades 9,2%. 2003. aastal oli netosissetulek leibkonna liikme kohta leibkonnas, kus perekonnapeal oli kõrgharidus, 1,6 korda kõrgem kui Eesti keskmine.

Joonis 7.4. Aastane kasutada jääv sissetulekuosa leibkonna liikme kohta, 1997–2003



Allikas: Statistikaamet

284. Erinevus võrreldes leibkondadega, kus leibkonna peal oli madalam haridustase, peegeldub ka sissetuleku struktuuris (vt tabelit 7.5). Juhtudel, kus leibkonna peal on kõrgharidus, on töötasu osakaal suurem ja toetuste osakaal väiksem.

Tabel 7.5. Netosissetuleku struktuur, 2003

	Sissetulek palgatööst	Ettevõtlustulu	Toetused	sh pensionid	sh lastetoetused	Muu tulu
Leibkonna pea kõrgema haridusega	72,8	4,1	13,6	9,2	1,5	9,5
Eesti keskmine	**64,0**	**4,5**	**24,9**	**18,1**	**2,6**	**6,6**

Allikas: Statistikaamet

8. PEATÜKK SÜSTEEMI PLANEERIMINE JA REGULEERIMINE

8.1. Vastutuse jagunemine süsteemi tasemel

285. Erinevat tüüpi haridusasutuste tegevus on reguleeritud vastavat tüüpi haridusasutuste seadusega – Ülikooliseadusega, Rakenduskõrgkooli seadusega, Kutseõppeasutuste seadusega ja Erakooli seadusega. Vastavalt seadusele on õpingute alustamise ja korraldamise üldised tingimused, kraadide andmine, haridusasutuste põhiliste otsustusorganite kompetents, üliõpilaste ja akadeemilise personali õigused ja kohustused, miinimumnõuded akadeemilistele ametikohtadele valitavatele isikutele, eelarvete moodustamise alused ning riikliku kontrolli ja järelevalve korraldamise mehhanismid ja ulatus määratud tsentraalselt. Akadeemilistes küsimustes peavad eraülikoolid järgima samu põhimõtteid kui riiklikud või avalik-õiguslikud kõrgkoolid.

286. Eesti haridusasutustel on laiad volitused õpilaste vastuvõtu täpsemate tingimuste ja õppekavade sisu edasiseks täpsemaks määramiseks. Erinevalt teistest riikidest, kus õpingute sisule ja tulemustele on erialade kaupa kehtestatud täpsemad nõuded, loobus Eesti sellest vahetult pärast iseseisvuse taastamist. Sellest põhimõttest on siiski erandiks rahvusvaheliselt reguleeritud erialad, nagu arhitektuur, arstiteadus jt. Samuti kehtivad õpetajate koolituse sisule valitsuse määrusega kehtestatud nõuded. Samal ajal võivad kõrgkoolid neis etteantud raamides määrata täiesti iseseisvalt ühe või teise teema mahu ning loomulikult õpetamise meetodid ning praktika iseloomu.

287. Seoses kõrgharidussektori kiire laienemisega, sooviga suurendada üliõpilaste turvalisust ning tulenevalt negatiivsest näitest seoses ühe erakooli pankrotiga (2003) on hakatud nii kvaliteedinõudeid kui finantsseisundile kohaldatavaid nõudeid järk-järgult karmistama. Seadusandlikud muudatused selles suunas tehti 2003. aastal. Rida põhimõttelise iseloomuga muudatusi on kavandatud kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015 raamdokumendis, mis käesoleva raporti koostamise ajal ootab arutelu Riigikogus, kuid on juba saanud valitsuse heakskiidu. Näiteks määratleb see dokument eristuskriteeriumid ülikoolidele ja spetsialiseeritud ülikoolidele (nt need, mis tegelevad kaunite kunstidega või majanduskõrgharidusega tegelevad koolid); positiivselt hinnatud teadusmeeskonna olemasolu konkreetses valdkonnas nähakse doktoriõppe programmi eeltingimusena, ette nähakse otstarbekuse põhimõtte rakendamist õppekava registreerimisel jne.

288. Sõltuvalt juriidilisest staatusest on strateegilise otsustusõiguse erinevused kõrgkoolide vahel arvestatavad. Nii riiklike kutseõppeasutuste kui rakenduskõrgkoolide suhtes on Haridusministeeriumil õigus langetada uute õppevaldkondade ja uute õppekavade avamise otstarbekuse otsuseid. Erakõrgkoolide ja avalik-õiguslike ülikoolide üle sellist järelvalveõigust pole, kuid nad peavad vastama kõrgharidusstandardis kirjeldatud üldistele kvaliteedikriteeriumidele. Jätkuvalt tekitab pingeid 1990-ndate teisel poolel langetatud otsus anda kutseõppeasutustele õigus laiendada tegevust kõrghariduse valdkonda. Ehkki rakenduskõrgkoolidele ja ülikoolide kolledžitele laienevad ühtemoodi rakenduskõrghariduse reeglid, ei kehti rakenduskõrgharidust andvatele kutsekoolidele kohustus tegelda rakendusuuringutega, nõue valida õppejõude avaliku konkursi korras jne. Kõrgharidusstrateegias on võetud suund, mille kohaselt kõrgharidust tõendavate diplomite andmise õigus kuuluks ainult kõrgkoolidele, eesmärgiga kõrgharidussektorit paremini integreerida. Olemasolevad kutseõppeasutused peavad kas muutma oma juriidilise staatuse rakenduskõrgkooliks (läbides esmalt akrediteerimise) või loobuma kõrghariduse andmisest. Kõrghariduse andmisest loobumise korral pakutakse neile kutsekoolidele kompromissina õigust korraldada lühikesi kolmanda taseme kursusi. Vaidlus selle üle, milline oleks uue kvalifikatsiooni sisu ja kuidas seda võrrelda praeguse 1-2 aastase, keskharidusele järgneva kutseharidusega, ei ole veel lõppenud.

289. Riikliku koolitustellimuse lepingu üle peetavad läbirääkimised on hetkel aasta kõige olulisemaks sündmuseks, mille raames haridusasutused saavad tagasisidet oma tegevuse ja strateegilise planeerimise kohta. Nende läbirääkimiste käigus selgub riigi tellitav magistriõppe, rakendus- ja doktoriõppe spetsialistide arv. Pärast üleminekut nn Bologna kvaliteedikontrolli süsteemile ei telli Haridus- ja teadusministeerium üldjuhul[39] bakalaureuse taseme spetsialiste, sest seda nähakse vahekvalifikatsioonina, mis ei anna lõpetajatele iseseisva spetsialistina töötamise õigust. Nn. tulemuspõhine riiklik koolitustellimus käivitus 2002/03 õppeaastast koos kvalifikatsioonisüsteemi struktuursete muudatustega kõrgharidusreformi raames. Koolitustellimuse summad eraldatakse kõrgkoolidele üldtoetusena, täpne jaotus struktuuriüksuste vahel otsustatakse kõrgkooli tasandil. Eraldise kogusumma moodustub riigi tellitavatel kohtadel õppima asuvate üliõpilaste arvu korrutamisel õppekoha baasmaksumuse (mis eri õppetüüpidel on erinev) ja valdkonna koefitsiendiga. Õppevaldkondade koefitsiendid ja erinevate õppetasemete baasmaksumuse määrad kehtestatakse valitsuse määrusega. Viimaste aastate jooksul on Ülikoolide Rektorite Nõukogu üritanud siduda riikliku koolitustellimuse lepingute allakirjutamist riigieelarveliste eraldiste suurendamisega, tõstes baasmaksumuse määra. Neid ettevõtmisi on krooninud teatud edu, ehkki mitte rahuldaval määral, sest üleminek 5-aastasele spetsialistiõppele ülikoolides on toonud kaasa vajaduse lisaressursside järele (senine 4-aastane spetsialistiõpe on asendatud 5-aastase õppega), mille tagamine kokkulepitud vastuvõtumahu raames on saavutatud keerukal viisil, poliitilisel tasemel eelläbirääkimiste käigus. Rakenduskõrgkoolide ja kutsekoolide läbirääkimisruum on väiksem, sest nende pakutav riiklikult tellitav haridus määratakse ministri määruse alusel.

290. Ülikoolidel on laialdane autonoomia, mis väljendub nende õiguses omada vara ja hooneid, võtta laenu, kasutada vabalt oma eelarvet põhikirjaliste eesmärkide täitmiseks, arendada organisatsiooni struktuuri ja õppetöö sisu, palgata personali ja vabastada inimesi töölt,

39 Ainus erand on lasteaiakasvatajad, keda koolitatakse nii rakenduskõrghariduse kui bakalaureuse tasemel. See on kahtlemata laialdaselt arutatud teema, mille vahetulemuseks on kompromiss, mille järgi korraldatakse lasteiakasvataja õpet nii praktilisema suunitlusega rakenduskõrgharidusliikus õppes kui ka akadeemilisema suunaga bakalaureuseõppes.

määrata töötajate palgataset, otsustada vastuvõetavate üliõpilaste koguarvu ja määrata tasuliste õppekohtade õppemaksumäära. Ülikoolil on õigus eraõiguse alusel asutada juriidilist isikut. Seda võimalust kasutatakse ülikooli põhjakirjalist tegevust toetavate tegevuste arendamiseks (kirjastamine, raamatupoed, hoonete rentimine jne), samuti ärivõimaluste ärakasutamiseks (nt apteegid). Lisaks võivad ülikoolid osutada tasulisi teenuseid, mis on seotud nende põhitegevusega (hariduse jätkamine tasu eest, tasuline tööjõukoolitus, lepinguline teadustöö, konsultatsioonid jne) ning kogu sellisest tegevusest saadav tulu läheb ülikooli eelarvesse. Seaduse kohaselt pole ülikoolil õigust tegelda sponsorlusega, anda laene või krediiti, teha annetusi fondidesse ega garanteerida kolmandate isikute kohustusi oma varaga. Erakoolide ja –teadusasutuste asutamine eraõiguse alusel, kasutades ülikooli asutatud juriidilisi isikuid, on samuti keelatud[40]. Ehkki ülikoolidel on oma vara kasutamisel ja ettevõtlusega tegelemisel laiad volitused, peavad sellised tegevused olema seotud ülikooli põhitegevusega ning vajalikud tema õppe- ja teaduseesmärkide saavutamiseks.

291. Riiklike rakenduskõrgkoolide ning kõrgharidust andvate kutseõppeasutuste võimupiirid on märksa ahtamad. Erinevalt avalik-õiguslikest ülikoolidest on nad riigiasutused, mis alluvad ministrile. Näiteks on nende põhikirjad kehtestanud vastavalt kas valitsus või minister, nende arengukava kinnitab minister; erinevalt ülikoolidest reguleerib tasulise õppekoha minimaalset õppemaksu nõue hoida see vähemalt Haridus- ja teadusministeeriumi õppekoha eest makstava määra tasemel (mõned ülikoolidest on kehtestanud õppemaksu, mis on ministeeriumi tellimushinnast madalam); eriala avamiseks on vajalik ministri vastav otsus; minister kehtestab ka üliõpilaste vastuvõtu ja väljaheitmise protseduuri. Sellegipoolest on neil õigus määrata oma struktuuri, õppetöö sisu, palgata töötajaid ja määrata nende palgataset. Neil on õigus osutada tasu eest oma põhitegevusega seotud teenuseid (õpingute jätkamine tasu eest, tasuline personalikoolitus, lepinguline teadustöö, konsultatsioonid jne). Rakenduskõrgkoolide autonoomiat on suurendatud koolituse vallas – st minister ei otsusta enam rakenduskõrgkoolide korraldatava personalikoolituse laiemate valdkondade ja õppevormide üle ning seda vabadust on kavas veelgi suurendada, st. kavas on anda vabadus õppejõudude valimise korraldamisel, mis on hetkel ministri määrusega reguleeritud.

293. Rakenduskõrghariduse korraldamisel ja oma tegevuse organiseerimisel on kutseõppeasutuste olukord sarnane rakenduskõrgkoolide omale; veel enam, nende õigused, tulenevalt asutuse olemusest on isegi piiramatud. Varade kasutamise osas on rakenduskõrgkoolid ja kutseõppeasutused riigi vara kasutajad ning nad kasutavad ja valitsevad neid ministri loal ja järelvalve all.

294. Avalik-õiguslike ülikoolide tegevuse tõhusust jälgib Riigikontroll, aga mitte Haridus- ja Teadusministeerium. Riigikontroll otsustab analüüsi teemade ja õppeasutuste valiku vastavalt oma prioriteetidele. Nende auditite tulemused avaldatakse Riigikontrolli veebilehel. Seniajani pole ülikoolides olulisi probleeme riigi vahendite kasutamisel leitud. Haridus- ja teadusministeeriumil on õigus jälgida riikliku järelvalve raames ülikoolide tegevuse seaduslikkust. Ülikooli majandustegevust jälgivad ülikooli nõukogu määratud alalised ja erikomisjonid. Avalikkuse teavitamiseks annab ülikool oma tegevusest aru vastavalt seaduses sätestatud protseduurile, esitab statistilisi aruandeid ja eelarve täitmise aruandeid. Uue eelarve planeerimise ajal saab Haridus- ja teadusministeerium igal kevadel regulaarse ülevaate ülikooli finantsseisundi kohta. Ülikool on kohustatud esitama finantseerijale viimase nõudmisel aruandeid sihtfinantseerimise kulutuste kohta. Lisaks peavad ülikoolid informee-

40 Siin on erand sihtasutus, mille üks asutaja on riik. Eesti Infotehnoloogi Arendamise Sihtasutus, mis omakorda on asutanud IT KolledŽi, on sobiv näide.

rima Haridusministeeriumi kõigist nõukogu otsustest, mille kohta esitatakse ministeeriumile vastav dokumentatsioon.

295. Ülikoolide nõukogud on kõrgeimad otsustusorganid, mille kompetentsi kuulub kõigi ülikooli tegevusega seotud oluliste otsuste langetamine. Ülikooli nõukogu koosneb rektoritest, prorektoritest, õppe- ja teaduspersonali esindajatest ning üliõpilaste esindajatest (üliõpilased peavad moodustama vähemalt ühe viiendiku ülikooli nõukogu liikmetest). Avalikkuse ja ülikooli paremaks sidumiseks on loodud kuratooriumid, millel on nõuandev funktsioon ning mis võivad teha ettepanekuid haridus- ja teadusministrile ja ülikooli nõukogule ülikooli arengu küsimustes. Vastavalt Ülikooliseadusele peab kuratoorium esitama avalikkusele kord aastas oma hinnangu ülikoolile. Ehkki valitsus määrab kuratooriumi liikmete arvu ja nende volituste tähtaja, määrab liikmed ja kinnitab protseduurireeglid (võttes arvesse ülikooli arvamust), on need muutunud tööorganiteks, millel on suhteliselt nõrk seos riigi kõrgharidusspoliitika ja diskussioonidega. Tavaliselt soovitavad ülikoolid oma kuratooriumidesse omaenese tuntud vilistlasi, kellel on ühiskonnas kõrge positsioon ja kes panustavad ülikooli arengusse põhiliselt oma erialase töö kaudu. Seadusandlus ei jäta Haridus- ja teadusministeeriumile piisavalt võimalusi diskussiooniks ülikoolide strateegiliste eesmärkide ja arenguplaanide üle.

296. Seosed riiklike rakenduskõrgkoolide nõunike kogude ja valitsuse vahel on tugevamad, sest koolid on erialaselt rohkem spetsialiseerunud ja üldjuhul on mingi valdkonna hariduse osas monopolistlikus seisundis (lennundus, meditsiin). Seetõttu toimib erinevate riigiasutuste ja ministeeriumide kõrgete ametnike kaudu esindatud riigiadministratsioon rohkem lähtuvalt kliendi-loogikast.

297. Erakoolidel peab olema koolitusluba, mis annab neile õiguse koolitust pakkuda. Koolitusloa annab oma määrusega kindlaks tähtajaks välja ja tühistab haridus- ja teadusminister. Erakooli juht kinnitab erakooli õppekava ja Haridus- ja teadusministeerium registreerib selle koolitusloa väljastamisel. Akadeemilistes küsimustes (õppekavadele esitatavad nõuded, akadeemiliste ametikohtade täitmine, akrediteerimine, koolitusloa nõuded, nõuded rektorikandidaatidele jne) nõuded erakõrgkoolidele, võrreldes riigi- või avalik-õiguslike koolidega, ei erine. Juhtimismudelid on aga erinevad, sõltuvalt sellest, kas õppeasutuse omanik on mittetulundusühing või kuulub ta aktsiaseltsile või osaühingule. Lisaks on muudetud koolitusloa taotlemine ja õppekava registreerimine sõltuvaks lisanõuetest (erakooli arengukava, õppejõudude kirjalikud nõusolekud töötamiseks erakoolis, info materiaalsete ressursside kohta jne) ning minister võib moodustada õppekava, materiaalsete ressursside ja arengukava hindamiseks komisjoni. Ühe erakooli pankroti tulemusena 2003. aastal kehtestati üliõpilaste paremaks kaitsmiseks uued nõuded (näiteks kapitalinõuded, nõuded lepingule üliõpilase ja erakooli vahel, Haridusministeeriumi teavitamine kohustuslike auditite tulemustest, nõuded erakooli juhile ja juhtorganitesse kuuluvatele isikutele jne).

Sarnaselt avalik-õiguslikele ja riigikoolidele peavad erakõrgkoolides nõukogu liikmetest ühe viiendiku moodustama üliõpilased. Õppemaksu summa määrab õppeasutuse juht ja vastavalt seadusele ei või seda summat õppeaasta kestel muuta. Jällegi, sarnaselt teistele õppeasutustele, võib kahe õppeaasta vahel tõsta õppemaksu 10% võrra, kui erakooli ja üliõpilase vahel sõlmitud lepingus pole sätestatud teisiti. Kui Haridus- ja teadusministeeriumil on erakooliga sõlmitud riikliku koolitustellimuse leping, kaetakse õppekoha maksumus riigieelarvest vastavalt konkreetse eriala riikliku koolitustellimuse määrale, mitte vastavalt tegelikele kuludele või kehtestatud õppemaksule.

298. Üliõpilaste ja tööandjate panus kõrgkoolide juhtimisstruktuurides erineb kooliti märgatavalt. Formaalselt on üliõpilaste osalus kõrgeima otsustustaseme organis tagatud. Praktikas

on see mõnevõrra killustatum struktuurides, kus üliõpilased võiksid avaldada otsest mõju õppetöö korraldusele (nt. teaduskonna- ja osakonnanõukogud). Üldjuhul on üliõpilaste osalus paremini organiseeritud esimese ja teise tsükli täisajaga õppivate üliõpilaste seas. Osalise õppeajaga üliõpilaste ja doktorantide osalus on arusaadavatel põhjustel märksa vähem organiseeritud. Tuleb märkida, et üliõpilaste esinduskogude valimistel on osalusprotsent tavaliselt üsna madal. See on eri koolides erinev, kuid jääb tavaliselt 5–10% juurde.

8.2. Kõrgharidussektori laienemisstrateegiad

299. Tuleb tõdeda, et Eesti ei ole pärast iseseisvuse taastamist erinevatel põhjustel suutnud seada selgeid kõrgharidusspoliitilisi eesmärke. Selle tulemusel on sektori laienemine suurel määral järginud turumajanduse reegleid – uusi erialasid on loodud peamiselt seal, kus eksisteerib turu nõudlus ja eelkõige tähendab see nn. pehmeid erialasid – ärijuhtimist, avalikku haldust, õigusteadust ning majandust. Riigi suhteliselt loid suhtumine uute õppeasutuste tekkesse (selgete kriteeriumide puudumine haridusasutuste rolli ja eesmärkide, samuti finantsseisundi suhtes), kontrollimatusse uute programmide avamisse (näiteks loobumine avalik-õiguslike kõrgkoolide õppekavade registreerimisel otstarbekuse hinnangust), ebajärjekindel riigipoolne kvaliteedikontroll ja paindumatu keelepoliitika 1990-ndate alguses on kõik omal moel sektori laienemist mõjutanud.

300. Õppeasutuste tegevusvaldkonna laienemine ja nendevaheline konkurents suurendas kõrgkoolides õppijate arvu, sest kõrgkoolide maine avalikkuse silmis oli väga kõrge. Laienemine oli sedavõrd intensiivne, et 1990-ndate teisel poolel kasvas üliõpilaste arv 22% aastas. Suur osa sellest kasvust tulenes avalik-õiguslike ülikoolide strateegiast. Nimelt, täiendava sissetuleku tekitamine, programmide mitmekesisuse säilitamine ja potentsiaalsete üliõpilaste poolse suure nõudluse rahuldamine, kuid samuti ka soov suruda erakõrgkoolid turult välja – kõik see põhjustas ülikoolide püüdu kasvatada oma osa riikliku koolitustellimuse alla mitte kuuluvas hariduses.

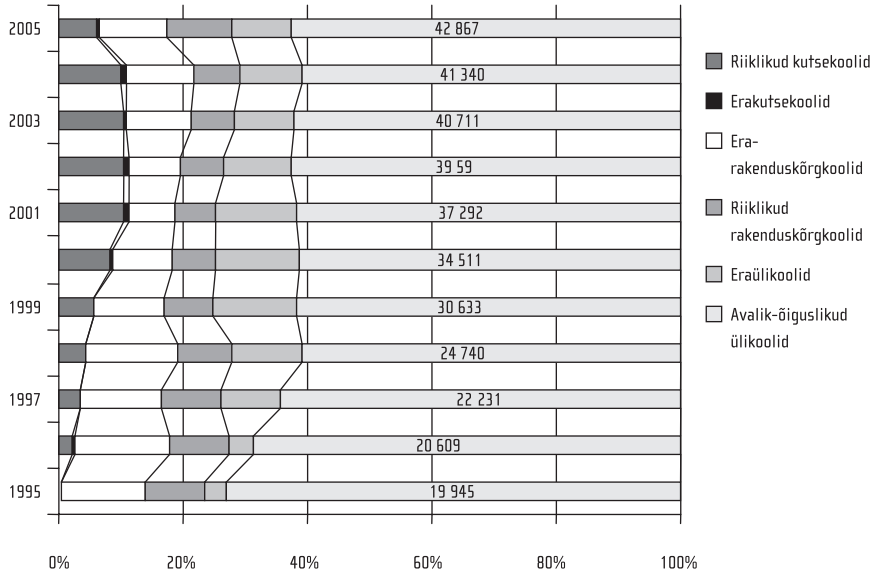
301. Täna tundub, et kiire kasvu ajad on möödas. Viimaste aastate jooksul on tudengite arvu kasv jäänud 3% piiresse. Kuni tänaseni on need protsessid andnud põhjust ägedateks vaidlusteks ning kõrgharidussektori kiire laienemise suhtes on tööandjate organisatsioonid üha sagedamini väljendanud teravat kriitikat.

302. Riigikogu vastuvõetud kõrgharidusstrateegia 2006–2015 peab tagama, et kõrgharidusdiplomite väljastamine jääb ainuüksi kõrgkoolide pärusmaaks[41]. Lisaks kehtestatakse ülikoolidele kui asutustele kõrgemad nõudmised ning uute õppeainete avamisel soovitatakse kasutada otstarbekuse printsiipi.

303. Elektroonilise andmebaasi – Eesti Hariduse Infosüsteemi EHIS – loomisega loodetakse saada paremat ülevaadet akadeemilise kaadri arvukusest, kvalifikatsioonist ja töökoormusest. Selle eesmärgiks on selgitada välja need õppeasutused, mis sõltuvad suurel määral teiste kõrgkoolide akadeemilise personali palkamisest – mis on üks olulisi sektori laienemise tagajärgi. Riikliku kutseõppeasutused muudetakse rakenduskõrgkoolideks alles pärast akrediteerimise läbimist.

41 Vastavalt strateegia projektile on erandid lubatud ainult seaduse alusel ning pärast Riigikogu poolset heakskiitmist.

Joonis 8.1. Üliõpilaste jagunemine õppeasutuste tüüpide kaupa 1995–2005



Allikas: Statistikaamet, 2006.

304. Kõrgkoolide arvu dünaamikat lähiaastatel mõjutab Erakooliseaduse muudatus aastast 2004. Seadus kehtestab kõrgemad nõuded erakoolide kapitaliseeritusele. Selle seadusemuudatuse tõi selgelt kaasa Concordia eraülikooli pankrot 2003. aastal. Selle väga keeruka juhtumi lahendamisel (mis tõi kaasa ka rahvusvahelise vastukaja) konsulteeris Haridus- ja teadusministeerium protsessi osapooli, lähtudes nende soovist kaitsta üliõpilaste õigusi. Eeskätt oli riigi osaks juriidilise abi osutamine; finantstoetuse eraldamisest loobuti, et vältida pretsedendi loomist. See kindel seisukoht oli tingitud eeskätt killustatud, nappide finantsressurssidega era-kõrgharidussektorist. Lähiaastatel on oodata kõrgharidussektori vähenemist, peaasjalikult noorte arvu järsu vähenemise tõttu. Õppeasutuste liitumine on vältimatu.

305. Plaanis on hoida lähiaastail (2006–2008) riiklikku koolitustellimust stabiilsena, võimaldades esimeses tsüklis kõrghariduse omandamist alustada ligikaudu 6300 noorel. Arvutused on lähtunud põhimõttest, et 50% keskkoolilõpetajatest ja 10% kutsekoolide lõpetajatest peaksid saama alustada õpinguid riigi finantseeritavatel õppekohtadel.

8.3. Suhted õppeasutuste vahel ja üliõpilaste liikumine

306. Üliõpilaste liikumine avalik-õiguslike ülikoolide vahel on reguleeritud kavatsuste protokolliga, mille kuue ülikooli rektorid kirjutasid alla 1995. aastal ja milles määratletakse külalistudengite vastuvõtu ning omaenda üliõpilaste mujal läbitud õpingute aktsepteerimise printsiibid. Mujal läbitud õpingute aktsepteerimine põhineb samuti sellel protokollil ning Haridus- ja teadusministeeriumi andmetel pole üliõpilastel sellega probleeme olnud. Ehkki protokoll näeb ette ülikoolide vastastikkuse arveldamise võimaluse, pole seda tänini kasutatud. Ametlikke andmeid üliõpilaste liikumisest õppeasutuste vahel pole ministeerium kogunud.

307. Keerulisem on üleminek lõpetamisel, teises ülikoolis läbiviidavasse järgmisse õppetsüklisse. Kõrgharidusreformi käigus 2002. aastal, kui valmistati ette üleminek 3+2 õppesüsteemile, oli üks põhjus just soov suurendada üliõpilaste mobiilsust riigi piires. Eesmärk oli rohkem spetsialiseeritud ja mitmekesisemad magistriprogrammid, mis suurendaksid üliõpilaste valikut ülikoolide vahel. Tegelikkuses pole seda ideed ellu viidud kuigi innukalt. Iga kõrgkool kehtestab oma sisereeglitega magistriõppesse vastuvõtu tingimused ning ülikoolide vahel on suured erinevused selles, kui suurena nähakse potentsiaalset sihtgruppi. Näiteks on Tartu Ülikool kehtestanud real erialadel magistriõppesse vastuvõtuks eeltingimuslikud ained, viidates ühtlasi õpingute läbimisele kõrgkoolides, mida loetakse tingimustele vastavaks (mõnel juhul on piisav akrediteeritud õppekava läbimine, teistel juhtudel on määratud konkreetsete kõrgkoolide konkreetsed õppekavad). Kõigis ülikoolides kiidab õppekava heaks nõukogu ning ülikoolid avaldavad detailse informatsiooni oma kodulehel.

308. Üldjuhul aktsepteerivad ülikoolid vastastikku bakalaureuse tasemel lõpetatud õpinguid[42]; suhtumine eraülikoolides lõpetatud õpingutesse on pigem valikuline. Üldjuhul pole riiklike rakenduskõrgkoolide lõpetajatel olnud magistriõppes jätkamisega probleeme. Kriitiline punkt on eeskätt väikese riikliku koolitustellimusega erialad, kus ülikoolid eelistavad pigem oma koolis bakalaureuseõppe läbinud üliõpilasi. Kõigist üliõpilastest, kes lõpetasid rakenduskõrghariduse 2005. aastal[43], jätkas õpinguid magistrikursusel või üheaastase õpetajakoolituse kava alusel 7,5%. See omakorda moodustas 7,7% kogu vastuvõtust neisse programmidesse. Selline üleminek järgmisele tasemele oli põhiliselt võimalik ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide lõpetajatel. Ehkki seaduse järgi kohalduvad rakenduskõrgharidusele ühtsed nõuded olenemata õppeasutuse tüübist, ei aktsepteeri ülikoolid üldjuhul kutseõppeasutuste antavat kõrgharidust. Enne järelduste tegemist tuleb aru saada, et kutseõppeasutuste kõrghariduse õppekavad on akrediteerimise läbinud alles viimastel aastatel. Lisaks kehtestati magistriõpe teise tsükli õppena alles hiljuti – 2002/03 õppeaastal.

309. Strateegilist koostööd õppeasutuste vahel riigi tasandil toetatakse projektide nagu e-ülikool ja doktorikoolide projekti kaudu. E-ülikooli raames on kavas luua üliõpilastele võimalus osaleda kõigi konsortsiumis osalevate ülikoolide kursustel. Euroopa struktuurifondide vahendite eraldamisel doktorikoolidele oli samas kitsas nišis tegutsevate uurimisrühmade olemasolul kahes eri ülikoolis oluliseks kriteeriumiks ressursside kontsentreerimine ja dubleerimise vältimine ühise avalduse esitamise abil. Nende projektide kaudu on järk-järgult käivitunud arvestatav koostöö õppeasutuste vahel.

310. Õppeasutuste vahelise koostöö iseloom ja piirid määratakse loomulikult asutuste tasandil. Seadusandlus määrab sellise koostöö osas ainult ühe klausli, mille kohaselt õppeasutus võib arvestada isiku varasemaid õpitulemusi teises õppeasutuses ainult kuni 50% ulatuses. Teavet selle kohta, kui laialt neid paindlikke võimalusi rakendatakse, keskselt ei koguta.

8.4. Kõrgharidussektori mitmekesisus

311. Sarnaselt teistele riikidele on ka Eesti kõrgharidussüsteemis õppeasutustel kalduvus oma tegevust laiendada valdkondadesse, mis traditsiooniliselt nende põhitegevuste hulka ei kuulu ning see trend on aastate jooksul tugevnenud. Üks iseloomulik näide on rakenduskõrgkoolide üha tugevnev soov laiendada oma õppetegevust ka magistrikursustele. Julgustatuna

42 Siin võib eristamine põhineda sellel, kas õppekaval on kehtiv akrediteering või mitte.

43 Siin arvestatakse rakenduskõrgkoolide ja ülikoolide diplomiõppe ning kutseõppeasutuste kõrgharidusõppekava lõpetajad.

välismaistest näidetest, soovist osaleda rahvusvahelises koostöös ning eelkõige parandada õppeasutuse positsiooni kodumaisel "kõrgharidusturul", näevad paljud kõrgkoolid selget arenguperspektiivi teise tsükli hariduse pakkumises. Rakenduskõrgkoolide seaduse muudatus 2003. aastast lõi võimaluse sellesuunaliseks arenguks, määratledes ühtlasi tingimused, mille täitmisel valitsus saab anda vastava loa. Nendeks kriteeriumideks on täielikult akrediteeritud rakenduskõrghariduse programmid, üliõpilaskandidaatide vähemalt üheaastane töökogemus õpingute valdkonnas, koostööleping ülikooliga jne. Esimeste riiklike rakenduskõrgkoolide magistriprogrammide avamine on kaalumisel 2006. aasta kevadel[44].

312. Seadusandlikult võimaluste loomine magistriõppe avamiseks rakenduskõrgkoolides ei tähenda, et Haridus- ja teadusministeerium näeks lähitulevikus vajadust eraldada neile programmidele õppekohti riikliku koolitustellimuse raames. Väheste eranditega pole tööandjad seni ministeeriumi teavitanud sellise taseme spetsialistide vajadusest. Tehnoloogia-aladel, kus üleminek rakenduskõrgharidusest magistriõppesse on riigi jaoks strateegilise tähtsusega, on õpingute jätkamine ülikoolide magistriõppes olnud suhteliselt lihtne.

313. Samasugune õppeasutuste missiooni "akadeemiline nihe" on olnud päevakorras seoses kutseõppeasutuste ambitsioonidega kõrghariduse pakkumisel. 1990ndate lõpul tehtud otsus on end mõningatel aladel (nt lastehoiu alal) seoses rahvusvaheliste trendidega õigustanud, kuid see on sageli suurendanud nende isikute õpingute jätkamist, kes on oma kvalifikatsiooni saanud samas õppeasutuses. See tekitab ohu, et väljaõppinud töötajaid hoitakse tööturult väljas pikema aja jooksul ning see pole õigustatud ei riigieelarveliste vahendite ratsionaalse kasutamise, ega tööturu vajaduste seisukohast.

8.5. Süsteemi sidusus

314. Kõik kõrgkoolid ning kõrgharidust pakkuvad kutseõppeasutused korraldavad nii lühiajalisi kui pikki koolituskursusi. Kõrgkoolide laiemad õppevaldkonnad, kursuste vormi ja protseduuri kinnitavad vastavalt seadusele ülikoolide või rakenduskõrgkoolide nõukogud. Kõrgkoolil on õigus oma üliõpilastele väljastada tunnistusi. Tavaliselt toimub ainepunktide arvestamine koolituskursuste eest formaalse hariduse osana vabade ja valikainete, mitte kohustuslike ainete osas. Praktika on selles osas koolide kaupa väga erinev. Koolitust korraldav õppeasutus on vastutav koolituse sisu ja kvaliteedi eest, kõrgkoolide koolituskursustega seotud tegevus allub samadele turumajanduse reeglitele kui eraõiguslikel koolitusfirmadel. Õppeasutustel pole kohustust registreerida sellist tegevust haridusministeeriumi juures, ainsaks erandiks on siin erakõrgkoolide pakutavad rohkem kui 120 tunni pikkused kursused. Haridus- ja ministeerium ei kogu tsentraalselt teavet kõrgkoolide korraldatavate koolituskursuste mahu ja sihtgruppide kohta. Vastavalt Ülikoolide Rektorite Nõukogu dokumentidele moodustas kuue avalik-õigusliku ja kahe eraülikooli kogu rahaline käive 2004. aastal 52,5 miljonit krooni.

315. Kõik suuremad ülikoolid on vastavas ülikoolis õpetatavate ainete vastu huvi tekitamiseks algatanud keskkooliõpilastele suunatud initsiatiive. Nii näiteks käivitas Tartu Ülikool 2002/03 õppeaastal Teaduskooli[45], mis koordineerib valmistumist üle-Eestilisteks aineolümpiaadideks ja valmistab ette Eesti võistkondi UNESCO egiidi all toimuvateks

44 2006/07 õa oli avatud 7 magistriõppekava viies rakenduskõrgkoolis. Nendele õppekavadele oli immatrikuleeritud 66 üliõpilast.

45 Sellelaadsete tegevuste ajalugu Tartu Ülikoolis ulatub tagasi 1995. aastasse, ehkki spetsiaalsed institutsionaalsed struktuurid on loodud hiljem.

rahvusvahelisteks aineolümpiaadideks. Teaduskool näeb oma laiema missioonina kooliõpilastes huvi tekitamist õppimise ja teadustöö vastu. 2005/06 õppeaastal käivitas Tallinna Tehnikaülikool oma teaduskooli ja linnalaagrid, kus õpilastele koolivaheajal tutvustatakse, kuidas loodusteadused igapäevaelus toimivad, kuidas ideest tehnoloogilise protsessi käigus saab toode, praktiliste harjutuste käigus õpitakse ka disainima ja konstrueerima.

316. Kõrgkoolid korraldavad sageli kursusi riigieksamiteks valmistumiseks. Kõrgharidusstrateegia määratleb regionaalsete kolledžite osas vajaduse korraldada koolituskursusi kõrgharidusega inimestele, kuid üldiselt määrab kõrgkool koolituste sihtgrupi iseseisvalt. Võrreldes mujal levinud praktikaga ei telli ettevõtted ja avaliku sektori asutused kõrgkoolidelt spetsiaalselt kohandatud kursusi tulenevalt suhteliselt kõrgest hinnatasemest. Siiski osalevad kõrgkoolide õppejõud avaliku ja erasektori korraldatavatel koolitustel lektoritena. Lähtudes tööturu olukorrast ei korralda Eesti kõrgkoolid tööturuametis registreeritud töötutele koolituskursusi ega ümberõpet. Seda rolli peavad pigem täitma kutseõppeasutused ning koolitusfirmad.

317. Vastavalt kehtivale seadusele määrab ülikooli või rakenduskõrgkooli nõukogu üliõpilaste varasemate õppetulemuste ja erialase kogemuse arvestamise (VÕTA) tingimused ja protseduuri. Hetkel on akrediteerimise võimalus üksnes rakenduskõrghariduses ja magistriõppes, sest bakalaureuseõppes on õigus arvestada üksnes varasemaid õpitulemusi. VÕTA-t ei või kasutada üliõpilaste vastuvõtul kandidaadi diplomi või formaalse hariduse puudumise kompenseerimiseks. Kõrgharidusstrateegia ettevalmistamise raames on vaidluse all olnud vajadus muuta vastuvõtutingimused paindlikumaks, eelkõige magistriõppe osas, et soodustada selliste inimeste edasiõppimist, kes pole õpinguid kõrghariduse tasemel lõpetanud ning kellel puudub piisav töökogemus või formaalne haridus. Vastavasse seadusesse tehtava muudatuse ellurakendamise täpset ideoloogiat ning mehhanisme pole veel arutatud. Arvestades protsessi kulukust, rakendavad kõrgkoolid VÕTA põhimõtteid erinevalt. Näiteks on Tartu Ülikool kehtestanud protseduuri, mille kohaselt siis, kui kandidaat soovib VÕTA rakendamist, peab ta maksma nii ainepunktide kui avalduse läbivaatamise eest. Ühtlasi on määratud maksimaalne makstav summa.

318. Haridus- ja teadusministeeriumil puudub VÕTA rakendamise ulatuse kohta teave. Kõrgkoolidel on selles osas arvatavasti vähe kogemusi ning lähtudes üliõpilaste võrdse kohtlemise põhimõttest tuleb arvamused ja reeglid põhiprintsiipide tasandil harmoniseerida.

9. PEATÜKK KOLMANDA TASEME HARIDUSE KVALITEEDI TAGAMINE JA TÕSTMINE

9.1. Sissejuhatus

319. Kõrgharidussektori kiire kasv on tekitanud ühiskonnas arusaama, et kõrghariduse kvaliteet erineb nii sõltuvalt koolist kui erialast. Ühes koolis võib leida programme, mis on võrreldavad rahvusvahelistelt tuntud ülikoolide omadega. Eelkõige leidub teaduses fundamentaaluuringute valdkondi (näiteks füüsikas), kus Eesti teadlased on võrreldavad maailma parimatega. Samas on nii uute õppeasustuste asutamise kui programmide avamise liberaalsed reeglid toonud kaasa vaid minimaalsetele kvaliteedinõuetele vastavate õppekavade pakkumise. 2003.–2004. aasta seadusandlikud muudatused olid suunatud erakõrgkoolide tegevusele kõrgemate nõuete kehtestamisele ja eeldatakse, et kõigi regulatsioonide järk-järguline rakendamine 2007. aastaks toob kaasa koolide arvu vähenemise ning rahvuslike piiratud ressursside parema kasutamise.

320. Kvaliteedikontrolli ning riikliku tunnustamise reeglid ja nõuded on sarnased kõigile kõrgkoolidele, olenemata nende omandivormist. Mõned, uute õppeprogrammide käivitamist puudutavad erinevused on siiski olemas. Erinevalt teistest riikidest ei ole uute õppeprogrammide avamise õigustatuse hindamine seotud poliitiliste otsustega. Haridus- ja teadusministeeriumil puudub otustamisõigus selles osas nii avalik-õiguslike ülikoolide, kui ka erakõrgkoolide osas. Riiklikes rakenduskõrgkoolides nõuab uue õppeprogrammi avamine ministri heakskiitu. Põhinõudeks uute õppeprogrammide avamisel avalik-õiguslikes ülikoolides ja riiklikes rakenduskõrgkoolides, samuti koolituslubade andmisel erakõrgkoolidele on kõrgharidusstandardis kehtestatud nõuete täitmine.

321. Sellise korralduse tulemusel laienesid nii avalik-õiguslikud ülikoolid kui eraülikoolid 1990-ndatel märkimisväärselt. Laienemine, eelkõige erakoolides, tõi kaasa avalik-õiguslike koolide õppejõudude osalise tööajaga palkamise, kasutades ära nende madalat palgataset põhitöökohas. Surve oli eriti tugev suure nõudlusega aladel, nagu õigusteadus, äri, majandusteadus, võõrkeeled ja IT/arvutiteadus. Praeguseks on avalik-õiguslikud ülikoolid hakanud rakendama reegleid, mis piiravad akadeemilise kaadri töötamist erakõrgkoolides. Riigi põhiline koolide käitumist mõjutav vahend on rahastamine riikliku koolitustellimuse kaudu ning sellisena on tema mõju üsna piiratud.

322. Uuringuid lõpetajate ja tööandjate rahulolu kohta korraldatakse koolide tasandil. Üldiselt leitakse, et lõpetajate erialased teadmised ja oskused on tavaliselt head, kui arvamused lahknevad pehmete oskuste nagu meeskonnatöö, võõrkeelte oskuse, initsiatiivikuse jms osas.

9.2. Kõrghariduse akrediteerimise süsteem

323. Sarnaselt teistele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele alustas Eesti oma riikliku kvaliteedikontrolli süsteemi ülesehitamist 1990-ndate keskel vastusena kõrgharidussektori kiirele laienemisele ning tulenevalt vajadusest luua avalikkusele läbipaistev süsteem ning toetada akadeemiliste ringkondade enesearengut. Arvestades kõrgkoolide suurt autonoomiat, loodi nende eesmärkide saavutamise põhilise vahendina akrediteerimissüsteem.

324. Akrediteerimine on protsess, mille kaudu õppeasutus, õppeprogramm või kõrgkooli spetsialiseeritud osa hindab perioodiliselt oma koolitustegevust. Akrediteerimisprotsessis taotleb asutus akrediteerimisorganilt ekspertide sõltumatut hinnangut selle kohta, et ta täidab oma hariduslikke eesmärke ja vastab kehtestatud standarditele. Vastavalt seadusele kaetakse akrediteerimiskulud riigieelarvest Haridus- ja teadusministeeriumi kaudu, või ülikooli taotlusel ülikooli eelarvest. 2005. aastal olid Akrediteerimiskeskuse ministeeriumi kaetud kulutused 4,9 miljonit krooni (314 000 EUR).

325. Vastavalt Ülikooliseadusele (1995) on akrediteerimine vabatahtlik, kuid riikliku rahastamise jaoks on see tungivalt soovitatav. Reaalselt tähendab see, et erakoolidele riiklikke vahendeid eraldada ei saa, sest riik ei saa tunnustada akrediteerimata programme. Avalik-õiguslikes ülikoolides on riiklikku tellimust vähestel juhtudel eraldatud ka positiivselt akrediteerimata programmidele, sest eksisteeris selge riiklik vajadus teatud spetsialistide järele (nt tõlgid enne EL-i astumist, innovatsiooni ja tehnoloogia juhtimise spetsialistide koolitus ja muu sarnane) ning programmid on värskelt käivitatud. Sellisel juhul on uute programmide nimekiri osaks ülikooli ja Haridus- ja teadusministeeriumi vahel sõlmitavast lepingust. Sellise erandi tegemine tähendab, et need programmid pannakse ootenimekirja kuni seaduses kehtestatud tähtaja lõpuni (programmi saab akrediteerida pärast seda, kui üliõpilased on läbinud kaks kolmandikku õppemahust, et hinnata tegelikku tööd). Mingil määral saab seda käsitleda eeliskohtlemisena, sest, eriti minevikus, pidid mõned õppeasutused akrediteerimisvisiite kaua ootama. Need probleemid tulenesid eraldatud ressursside piiratusest. Viimasel ajal on olukord mõnevõrra paranenud.

326. Täieliku akrediteerituse saavutamiseks tuleb kõiki ülikooli õppeprogramme hinnata ja akrediteerida iga seitsme aasta tagant. See kehtib ka rakenduskõrgkoolide kohta. Ülikoolide, rakenduskõrgkoolide ja nende õppeprogrammide akrediteerimisega tegeleb Kõrghariduse Hindamise Nõukogu, mis asutati 1995. aastal. Nõukogu moodustab soovituste tegemiseks ministrile ülikoolide, rakenduskõrgkoolide ja nende tegevuse suhtes hindamiskomisjonid. Need komisjonid koosnevad teadus- ja arendusasutuste esindajatest ja kahe välisriigi teadlastest. Väliseksperdite osalus peab garanteerima hindamise suurema objektiivsuse.

327. Vastavalt Eesti seadustele pole akrediteerimine kohustuslik; siiski on see õppeasutusele ainus võimalus saada õigust väljastada tunnustatud kõrgharidustunnistusi. Erandiks on sellised avalik-õiguslike ülikoolide diplomid, mida väljastatakse enne reformi algust (2002) registreeritud õppekavade lõpetamise eest. Erandina võib akrediteerimise algatada KHN või Haridusministeerium oluliste puudujääkide või probleemide korral kõrgkoolis. Kõrgharidusstandardil, mis määratleb erinevate kõrgharidusfaaside üldnõuded Eestis ning mille alusel

langetatakse otsused koolituslubade akrediteerimiste kohta, on kvaliteedialases seadusandluses oluline roll.

328. Kõrghariduse Hindamise Nõukogu koosneb 12 liikmest, kelle määrab kolmeks aastaks Vabariigi Valitsus haridus- ja teadusministri ettepanekul. Liikmekandidaadid esitavad ministrile ülikoolid, rakenduskõrgkoolid, teadus- ja arendusasutused, registreeritud kutseorganisatsioonid, tööandjate liidud ja Üliõpilaskondade Liit. Nõukogusse ei või kuuluda rohkem kui kaks sama ülikooli, rakenduskõrgkooli, teadusasutuse, kutseliidu, tööandjate liidu või Üliõpilaskondade Liiduga seotud liiget.

329. 1997. aastal asutati Archimedese Sihtasutuse raames Eesti Kõrghariduse Akrediteerimise Keskus. Keskus (EKAK) esitab Kõrghariduse Hindamise Nõukogule kõik vajalikud dokumendid, sealhulgas eneseanalüüsi raportid ja ekspertkomisjoni raportid, samuti põhilised õppeprogrammide akrediteerimist reguleerivad dokumendid. EKAK on kõrghariduse kvaliteedi tagamise Euroopa võrgu (European Network of Quality Assurance in Higher Education, ENQA) ja Kõrghariduse Kvaliteedi Tagamise Asutuste Rahvusvahelise Võrgu (International Network of Quality Assurance, INQA) liige. Hindamisprotseduuris on EKAK vastutav organisatsioonilise külje sujuva toimimise eest. Lisaks avalikustab EKAK akrediteerimisotsused Internetis.

330. On kahte tüüpi akrediteerimisi.

- Institutsionaalne akrediteerimine: Keskendub õppeasutusele kui tervikule ning tema struktuuriüksustele, eesmärgiks on hinnata institutsionaalset korraldust ja juhtimist, ressursside tõhusat kasutamist ja õppetööks sobiva keskkonna loomist.
- Programmide akrediteerimine: Keskendub üksikutele õppeprogrammidele, eesmärk: hinnata vastavust Kõrgharidusstandardiga, sealhulgas pakutava teoreetilise ja praktilise juhendamise taset ning õppe- ja teaduspersonali teadus- ja õppekvalifikatsiooni. Samuti peab see hindama üliõpilaste, eelkõige lõpetajate omandatud hariduse kvaliteeti.

331. Akrediteerimisel on kolm kategooriat.

- Akrediteeritud. Näitab, et kõrgkool või õppeprogramm vastab esitatud nõudmistele. Otsus võib sisaldada soovitusi väiksemate puudujääkide likvideerimiseks. Akrediteeritus kehtib seitse aastat otsuse kuupäevast.
- Tingimuslikult akrediteeritud. Näitab, et uuritaval asutusel või õppeprogrammil on olulisi puudujääke, mis tuleb kõrvaldada või millega tuleb tegelda. Sellisel juhul kehtib akrediteeritus kolm aastat otsuse kuupäevast. Perioodi lõpul tuleb läbida taasakrediteerimine, kuid "Tingimuslikult akrediteeritud" staatust uuendada ei saa.
- Akrediteerimata. Näitab, et asutusel või õppeprogrammil on tõsiseid puudujääke, mis ohustavad lõpetajate teadmiste ja oskuste kvaliteeti.

332. Akrediteerimistulemused on Internetis, Keskuse veebilehel avalikult kättesaadavad. Keskus avaldab EKAK otsused kõigi akrediteerimises osalenud programmide kohta, samuti ekspert-hinnangute kokkuvõtte iga programmi kohta, olenemata tulemustest.

333. Negatiivse akrediteerituse saamisel ("Akrediteerimata") õppekava osas peab ülikool lõpetama üliõpilaste vastuvõtu ja õppetöö korraldamise vastavalt sellele õppekavale ning koostöös Haridus- ja teadusministeeriumiga tagama, et üliõpilastel on võimalik jätkata õpinguid samas või mõnes teises ülikoolis samal või sarnasel erialal. Negatiivse akrediteerituse korral ülikoolile algatatakse ülikooli lõpetamine ning tagatakse koostöös Haridusministeeriumiga, et üliõpilastel on võimalik jätkata õpinguid mõnes teises ülikoolis samal või sarnasel erialal.

334. Kui akrediteerimisotsusest on möödunud kaks aastat, on EKAK-il õigus ministri või Kõrghariduse Hindamise Nõukogu ettepanekul koostöös HKN-iga kontrollida kõrgkooli või õppekava vastavust akrediteerimisel esitatud informatsiooniga. Kui ilmneb, et kõrgkooli tegevuses või tema õppekavas on olulisi puudusi või seaduserikkumisi, võib haridus- ja teadusminister koostöös HKN-iga akrediteerituse kontrollimisele järgnevast õppeaastast tühistada. Praktikas pole seda võimalust seni kasutatud.

335. Akrediteerimistulemused kinnitatakse KHN-i ettepanekul haridus- ja teadusministri käskkirjaga. Haridus- ja teadusministril on õigus KHN-i ettepanek põhjendatud käskkirjaga tagasi lükata ning esitada Nõukogu ettepanek teistkordseks läbivaatamiseks. Pärast teistkordset läbivaatust kinnitab minister akrediteerimisotsuse Nõukogu ettepaneku kohaselt või keeldub tulemusi kinnitamast ja algatab ülikooli või õppekava uue akrediteerimise. Uuel akrediteerimisel ei või eelnevat akrediteerimist samas kõrgkoolis korraldanud hindamiskomisjoni liikmed olla ajutise hindamiskomisjoni liikmed.

336. 2002. aastal lõpetati esimene akrediteerimisring. Aastatel 1997–2005 akrediteeriti ühtekokku 721 õppeprogrammi, millest 609 sai täieliku akrediteerituse, 184 tingimusliku ning 28 negatiivse akrediteerituse. 2005/06 õppeaastal õpib 16% üliõpilastest erialal, mida pole veel positiivselt akrediteeritud. Lisaks neile sooritati kolm institutsionaalset akrediteerimist – Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias (2000), Tartu Tervishoiukõrgkoolis ja Tallinna Tervishoiukõrgkoolis (mõlemad 2004). Tervishoiukõrgkoolide puhul kasutati institutsionaalset akrediteerimist selleks, et hinnata, kas plaan staatuse muutmine kutseõppeasutusest rakenduskõrgkooliks on põhjendatud.

337. Lähtudes Ülikooliseadusest, võib Kõrghariduse Hindamise Nõukogu rahvusvaheliste õigusaktidega reguleeritud erialade õpekavade akrediteerimisel arvesse võtta nende rahvusvaheliste õigusaktide nõudeid ning selle alusel langetada akrediteerimisotsuse ilma tavapärast akrediteerimisprotseduuri järgimata. Piiratud ulatuses on kasutatud rahvusvahelist akrediteerimist või sertifitseerimisbüroosid – Tartu Ülikoolis (2002, Euroopa Ülikoolide Assotsiatsioon), Tartu lennukolledžis (Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon ja Euroopa Ühinenud Lennuametid), Eesti Mereakadeemias (Lloyd's Register Certificate of Compliance, 2002) ning Eesti Maaülikooli Veterinaarmeditsiini ja loomakasvatuse instituudis (Euroopa Veterinaarõppeasutuste Assotsiatsioon ja Euroopa Veterinaaride Föderatsioon, 2005).

338. Eesti kõrgkoolides sageli esinevad olulisemad probleemid on välisekspertide aruannetest lähtuvalt järgmised (Laasberg, 2005).

- Õppekava arendamisel lähtuvad kõrgkoolid pigem traditsioonidest ning olemasolevatest lektoritest kui konkreetsel erialal ning õppetasandil arendamist vajavatest kompetentsidest;
- Puudub traditsioon kasutada eksamitel suurema objektiivsuse huvides eksamineerijaid väljastpoolt kooli,
- Kraadihariduse tõhusus on liiga madal, doktorandid ei lõpeta ettenähtud õppeaja jooksul;
- Akadeemilise personali kvalifikatsioon vajab parandamist nii pedagoogilises kui erialases plaanis;
- Tudengite edasijõudmist õpingutes ja nende edukust takistab liiga suur töökoormus sissetuleku tagamiseks;
- Liialt piiratud kontaktid potentsiaalsete tööandjate ja kutseliitudega.

Loomulikult on ülalloetletud probleemid erineval määral omased kõigile koolidele.

339. Akrediteerimissüsteemi käivitamine on olnud tõhusaks impulsiks asutusesiseste kvaliteedikontrolli süsteemide arendamisele ning haridusreformi ellurakendamisel 2001-2002 arvestati rea välisekspertide soovitustega.

9.3. Teadustöö hindamine

340. Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus nõuab, et teadus- ja arendustegevust riiklikes, munitsipaalasutustes, avaliku õiguse alusel loodud juriidilistes isikutes või nende allüksustes tuleb hinnata vähemalt üks kord kaheksa aasta järel. Hindamisega seotud kulud kaetakse riigieelarvest Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarve kaudu. Eraomanduses asutustele selline nõue ei laiene ning hindamine korraldatakse asutuse taotlusel ja kulul.

341. Nagu juba varem viidatud, hindab EKAK. Selleks moodustatakse ajutine hindamiskomisjon, mis koosneb kolmest kuni kuuest liikmest, kellest vähemalt kolm peavad olema väliseksperdid. Eraldi organ – Teaduskompetentsi Nõukogu (mis on valitsuse määratud nõuandev organ Haridus- ja teadusministeeriumi juures) teeb ettepanekud hindamistulemuste kinnitamiseks. Lähtudes hindamistulemustest teeb Nõukogu ettepanekuid teadustöö sihtfinantseerimiseks, mis on Eesti teaduse suurim finantseerimisskeem.

342. Ministeerium edastab hindamistulemused kirja teel või elektroonilisi vahendeid kasutades teadus- ja arendusasutusse, mille tegevust hinnati, teistesse riigi teadus- ja arendustegevuse finantseerimiseks loodud organisatsioonidesse ning Teaduste Akadeemiasse. Hindamistulemused on Internetis ka avalikult kättesaadavad.

342. Oluline on märkida, et doktoriprogrammide akrediteerimine ja uurimisrühmade hindamine toimub siiani eraldi. See on põhjustanud tulemustes mõningaid ebakõlasid ning muudab hindamistulemuste tõlgendamise poliitilistel eesmärkidel keeruliseks. Uue kõrgharidusstrateegia dokumendi kohaselt on tulevikus kavas uurimisrühmade ja koolituse hindamine ühendada.

9.4. Laienemine, kvaliteet ja uuemad arengud

343. Õigustatud on küsimus, kas üliõpilaste arvu kahekordistumine ja arvukate uute koolide teke on mõjutanud kvaliteeti. Süsteemi toimimisele sõltumatu hinnangu saamiseks tellis Haridus- ja teadusministeerium koostöös Ülikoolide Rektorite Nõukoguga 2003. aastal aruande, mis analüüsis hetkeolukorda ja jagatud kvaliteedikontrolli süsteemi arengut. Töö koordineerimine toonasele Eesti Teaduste Akadeemia presidendile professor Jüri Engelbrechtile. Meeskonda kaasati rahvusvahelised eksperdid ja aruanne anti ministeeriumile üle 2004. aasta lõpus. Rahvusvaheline komisjon tuli välja soovitustega, mis põhiosas võeti uues 2006-2015 kõrgharidusstrateegia dokumendis arvesse.

344. Vastavalt uuele kõrgharidusstrateegia projektile on kvaliteet kõiki teisi olulisi küsimusi raamistavaks peateemaks. Lisaks juba riiklikul tasandil tehtule on vaja ka selget strateegilist mõtlemist õppeasutustes. Nii näiteks on ülikoolid tunnistanud kvaliteediküsimuse strateegilist tähtsust, kirjutades 2003. aasta juunis alla kvaliteedilepingule. Rahaliselt toetas protsessi ministeerium, kuid sisu osas ministeerium ei sekkunud. Leping kehtestab küllalt detailsed nõuded õppekavadele, akadeemilistele ametikohtadele ja kraadidele (täistekst on

esitatud lisas). Vastavalt lepingule harmoniseerisid ülikoolid kvaliteedinõuded kolmes mainitud valdkonnas ja asusid lepinguga kooskõlas olevaid nõudeid rakendama alates 2004/05 õppeaastast.

345. Lepingus sisaldub kohustus hinnata igal aastal lepingu täitmise tulemuslikkust eelmise õppeaasta jooksul. Esimene eneseanalüüsi voor toimus 2005. aastal.Lepinguga on liitunud kaks eraülikooli. Sarnase initsiatiivi algatas ka Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogu 2005. aastal.

346. On üldiselt tunnustatud, et põhiline vastutus õppeprotsessi kvaliteedi eest lasub kõrgkoolide tasandil. Samuti on selge, et Eesti riiklik rahastamine üliõpilase kohta on pannud kõrgkoolid olukorda, kus kvaliteedi tagamise ja programmide parandamise arendustöö oli suuresti piiratud. Struktuurifondide avanemine lõi Eesti inimkapitali alastele investeeringutele uue perspektiivi. Kõrgkoolid, eelkõige avalik-õiguslikud ülikoolid, on neid uusi võimalusi täiel määral ära kasutanud ja lähiaastatel viiakse Euroopa Sotsiaalfondi abiga läbi rida projekte, mis võimaldavad välisprofessorite palkamist, doktorikoolide asutamist, programmiarendust, kvaliteedi hindamist jms.

347. Kõige olulisem küsimus Eesti kõrgharidussektori jätkusuutlikkuse seisukohast on infrastruktuuri arendamise riiklik rahastamine. Valitsuse 2004. aasta otsus hindab infrastuktuuri vajaduste finantseerimise mahuks 400 miljonit krooni 10 aasta jooksul. Riigi vahendid kombineerituna EL-i struktuurifondidega peaksid neid vajadusi katma.

348. Kokkuvõtlikult, Eestis on juba paigas paljud kvaliteedi tagamise süsteemi elemendid. Hästitoimiva süsteemi ülesehitamine nõuab siiski aega ja ressursse. Igal juhul nõuab see poliitilist kokkulepet Haridusministeeriumi rolli ning õppeasutuste taseme õiguste ja vastutuse suhtes. Suurel määral on nende küsimuste üle vaieldud ja kokku lepitud uue riikliku kõrgharidusstrateegia raames.

10. PEATÜKK KOLMANDA TASEME HARIDUSE RAHVUSVAHELISTUMINE

10.1. Sissejuhatus

349. Pärast iseseisvuse taastamist on rahvusvahelised suhted olnud Eesti kõrgharidusele olulise tähtsusega. Just rahvusvaheliste suhete abil on Eesti üritanud tasa teha oma mahajäämust õppetöö korralduse ja juhtimise alal, nõukogudeaja pärandit. Kõrgkoolide tegevuse kaasajastamiseks ning rahvusvaheliste kontaktide loomiseks käivitati välissaatkondade ja rahvusvaheliste organisatsioonide abiga rida arendusprojekte. Viimastel aastatel on suur mõju olnud Bologna protsessi arengutel.

350. Ehkki üliõpilaste ja teaduspersonali vahetus nende projektide kaudu on olnud küllalt intensiivne, on pikaajalise, ühisõppekavade ja õppejõudude vahetuse näol suuremale arvule Eesti üliõpilastele kasu toovat väljundit andva koostööni viinud vähesed kontaktid. Üksikud positiivsed näited ei tähenda veel pidevat ja süstemaatilist tegevust. Vajadust sellise strateegilise perspektiivi järgi tunnistab enamik kõrgkoole, kuid rahvusvahelistumise strateegia arendamise ja rakendamise nimel tegutsevad reaalselt vaid mõned neist.

351. Riiklikul tasandil on rahvusvahelistumine tegur, mida poliitika kujundamisel üha rohkem arvesse võetakse. Ühise Euroopa kõrgharidusruumi ning Euroopa teadusruumi areng viitab vajadusele koondada ressursse konkurentsivõimeliste teadus- ja kõrgharidusskeskuste arendamiseks ja tugevdada kõrgkoolide spetsialiseerumist. Need sammud on eeskätt suunatud konkurentsivõime tugevdamisele. Eesti jaoks on üks põhiküsimusi meie strateegilistes tugevustes - selleks on õppevaldkonnad, milles Eesti võiks teiste välisülikoolidega võrreldes olla sihtkohana eelistatud. Meie oma niši leidmine regionaalses tööjaotuses on Eesti kõrghariduse jaoks lähituleviku tähtsaim küsimus.

352. Riiklikud kolmanda taseme hariduse rahvusvahelistamise meetmed on seni olnud suunatud Eesti üliõpilaste ja õppejõudude mobiilsuse suurendamisele ja selles vallas astuti esimesed sammud alles 2002. aastal. Tuleb mainida üht varasemat algatust, hõimurahvaste programmi, mille raames on 1992. aastast Eesti kõrgkoolides õppinud rohkem kui 100 noort soome-ugri etnilistest rühmadest. 2004. aastal alustatud kaasmaalaste programmi, mis on suunatud noorte väliseestlaste õpingute toetamisele Eesti kõrgkoolides, võib samuti vaadelda välisüliõpilaste Eestisse kutsumisena.

353. Väljaspool nimetatud kahe programmi raame on välisüliõpilaste Eestisse kutsumine toimunud üksikute kõrgkoolide initsiatiivil. Vastavalt Statistikaameti andmetele oli välisüliõpilaste arv Eesti kõrgkoolides 2004/05 884[46], mis moodustab 1,3% üliõpilaste koguarvust. Välismaal õppivate üliõpilaste arv, vastavalt Eesti finantsasutuste andmetele, oli 2004/05 405, kusjuures ligi kolmandik neist õpib Vene Föderatsiooni kõrgkoolides.

10.2. Kolmanda taseme hariduse rahvusvahelistumise põhjused

354. Eesti kõrghariduse rahvusvahelistumisega seotud tegevust tõukab tagant soov parandada kolmanda taseme hariduse konkurentsivõimet ning tagada akadeemiline jätkusuutlikkus. Üldiselt öeldes, ilma rahvusvahelise väljundita teadusuuringute ja neil baseeruva õppetegevuse väärtus on küsitav, sest ainult rahvusvaheline koostöö loob viljaka pinnase uute ideede tekkeks ja vastastikku kasulikku koostööd võimaldavate kontaktide loomiseks. Neile küsimustele keskendub 2005. aastal välja töötatud spetsiaalne strateegiadokument. Tsiteerides kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegiadokumenti: "Eesti akadeemilised ringkonnad peavad edendama aktiivset osalust rahvusvahelistes võrgustikes, sest teaduslik karjäär vaid ühe ülikooli raames on erandlik. Doktorikraadi saamise järgsed õpingud teistes ülikoolides ning välisülikoolides töötamise kogemuse arvestamine akadeemilisele ametikohale määramisel peaksid muutuma tavalisteks. Akadeemilise edu eeltingimuseks on aktsepteerida teiste õigust eriarvamusele. Strateegilise eesmärgina tuleks selle valdkonna aktiivsed meetmed suunata eeskätt teadusele ja doktoriõppele, kus rahvusvahelise komponendi osa on erilise tähtsusega" (Kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegia aastateks 2006–2015).

355. Rahvusvahelistumise strateegia kujundamiseks levitati 2004. aastal riigieelarvest finantseeritud kõrgkoolides sellealast küsimustikku. Vastustest ilmnes, et kõrgkoolid on rahvusvahelistumisest väga huvitatud ning selle olulisemateks komponentideks peetakse rahvusvahelist õppe- ja teaduskoostööd, osalemist rahvusvahelistes võrgustikes ning Eesti üliõpilaste ja akadeemilise kaadri suuremat mobiilsust. Eraldi märgiti vajadust kasvatada välisüliõpilaste arvu, et tasandada eeldatavat tudengite arvu vähenemist.

356. Hetkel takistab akadeemilise mobiilsuse suurendamist akadeemiliste ja teadusasutuste infrastruktuur, mis vajab olulist parandamist ja see eeldab riiklikul tasemel selgete prioriteetide määratlemist. Üliõpilasvahetuse laiem rakendamine nõuab võõrkeelsete õppemoodulite käivitamist. Õppekeele üle otsustab kõrgkool ise, kuid eestlaste jaoks, kellele emakeelne kõrgharidus on kultuurilise enesemääramise ja identiteedi sümboliks, on see kahtlemata tundlik teema. Ettevaatlik ja tasakaalustatud strateegia tuleb neis küsimustes alles kokku leppida – inglise keele kui teaduskeele domineerimisest ei pääse, kuid samas tuleb ergutada eestikeelse teadusterminoloogia arendamist ja selle laialdast kasutamist. Oluline on jälgida, et magistri-, eriti aga bakalaureuseõppes ei mindaks üle täielikult võõrkeelsele õppekavale. Spetsialiseeritud valdkondades tuleks võimaluse korral kasutada eesti keelt paralleelselt võõrkeeltega, et tagada eesti erialakeele tipptasemel valdamine kõrgelt haritud professionaalide hulgas. Samal ajal tuleb arvestada, et erialase võõrkeele valdamine on teadlase jaoks läbilöömise eeltingimus.

46 Siin arvestatakse üliõpilaste arvu püsiva elukohamaa, mitte kodakondsuse järgi.

10.3. Riiklik toetus akadeemilisele vahetusele

357. Üliõpilaste mobiilsuse parandamiseks ning teistes riikides läbitud õpingute tunnustamiseks on seadusandluses tehtud mitmeid muudatusi ning Eesti on käivitanud üliõpilaste ja noorte õppejõudude vahetusprogrammid. Euroopa kõrgharidusruumiga integreerumiseks mindi üle kahetsüklilisele kõrgharidussüsteemile, Riigikogu on ratifitseerinud Lissaboni konventsiooni ning ingliskeelne akadeemiline õiend väljastatakse kõigile lõpetajatele automaatselt ning tasuta.

358. Akadeemilise kaadri, magistrantide ja doktorantide mobiilsuse suurendamiseks on käivitatud Kristjan Jaagu programm, mille kaudu toetatakse lühiajalisi väliskomandeeringuid – raamatukogukülastusi, tööd laborites ning konverentsidel osalemist. Selle programmi alusel stipendiumide jaotamisel ei ole seatud selgeid valdkondlikke prioriteete – määravaks teguriks on avalduse kvaliteet.

Tabel 10.1. Kristjan Jaagu stipendiumiprogramm (kroonides)

	Stipendiaadid	Eelarve
2003/04	113	2 259 000
2004/05	225	5 959 000
2005/06	207	8 892 783

Allikas: Sihtasutus Archimedes, 2006

359. Stipendiumiskeemid, mis on mõeldud doktoriõppeks välisülikoolides, on olemuselt erinevad, sest stipendiumisaajaid nähakse Eesti õppejõudude uue põlvkonnana. Stipendiaatidele antakse võimalus asuda täisajaga õppetööle välismaises ülikoolis ning pärast kraadi kaitsmist peavad nad naasma Eestisse. Riiklikud stipendiumid katavad nii õppemaksu kui riigi elustandardi indeksi alusel arvutatud elamiskulud.

Tabel 10.2. Doktorandid välisülikoolides riikliku koolitustellimuse raames (kroonides)

	Vastuvõtt	Eelarve*
2002/03	11	1 504 000
2003/04	13	3 792 000
2004/05	15	6 110 000
2005/06	12	7 301 479

Allikas: Sihtasutus Archimedes, 2006

* Summaarsed kulutused välisülikoolides õppivatele üliõpilastele, sh neile, kes alustasid õpinguid varasematel aastatel

360. Riikidevaheliste lepingute alusel administreeritavad stipendiumid on väiksemad. Arvestades piiratud rahalisi ressursse, pole riikide arv, kellega Eesti on sõlminud kahepoolseid üliõpilasvahetuse lepinguid, kuigi suur – põhiliselt on need Kesk- ja Ida-Euroopa riigid, kellega Eestil on sarnane lähiajalugu, kuid lepingud on ka riikidega nagu Iisrael, Šveits, Belgia ja Taani.

Tabel 10.3. Rahvusvahelised lepingud – Eesti üliõpilased välismaal

	2002	2003	2004
Kahepoolsed lepingud	28	30	25
Suvekursused	29	27	30
Ühepoolsed toetused	28	32	31

Tabel 10.4. Rahvusvahelised lepingud – välistudengid Eestis

	2002	2003	2004
Kahepoolsed lepingud	24	23	27
Suvekursused	11	12	12

Allikas: Sihtasutus Archimedes, 2005

361. Kõige aktiivsem on Eesti üliõpilaste liikumine EL-i programmi Erasmus alusel, milles osalemine on viimastel aastatel oluliselt tõusnud. Geograafiliselt eelistati 2000-ndate alguses Lõuna-Euroopa riike, millega Eestil oli eelnevalt vähem kontakte (erinevalt Soomest, mis on juba mõnda aega olnud populaarne sihtkoht). Erasmus jääb Eesti üliõpilastele vahetusprogrammiks, mis aitab laiendada nende silmaringi ning õppida Euroopa kultuurikeskkonda paremini tundma.

Tabel 10.5. EL Erasmus programmi rakendamine Eestis

	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
Välismaale läinud üliõpilased	183	255	274	304	305	444
Eestisse tulnud üliõpilased	55	84	110	170	166	266
Välismaale läinud akadeemiline personal			78	77	84	243
Eestisse tulnud akadeemiline personal			61	103	114	158

Allikas: Sihtasutus Archimedes, Socratese programm

362. Akadeemilise kaadri ja teadlaste jaoks administreeritakse Eesti Teaduste Akadeemia kaudu eraldi rahvusvahelist vahetusskeemi. Eesti teadlased teevad kõige aktiivsemalt koostööd Soome, Ungari, Läti, Leedu, Poola ja Rootsi teadlastega. Riikide järjestus võib aga oluliselt erineda sõltuvalt uurimisvaldkonnast.

Tabel 10.6. Teadlaste mobiilsus 1993–2004

Aasta	Välisteadlased Eestis		Eesti teadlased välismaal	
	Päevade arv	Külastuste arv	Päevade arv	Külastuste arv
1993	413	47	996	51
1994	891	80	1164	74
1995	797	98	1315	96
1996	739	105	1384	104
1997	714	87	1326	133
1998	1051	121	1316	148
1999	629	85	1479	173
2000	935	119	1485	161
2001	776	99	1715	207
2002	1038	116	1569	185
2003	805	86	1610	215
2004	775	95	1522	194

Allikas: Eesti Teaduste Akadeemia Välisvahetuse fond, 2005

363. Aktiivset koostööd Põhjala ja Balti riikidega tõendab kõrgkoolide käivitatud rahvusvaheliste algatuste arv, kusjuures suurimad saatjariigid on Soome, Läti ja Leedu. Suhteliselt suurt Soome üliõpilaste arvu Eestis võib seletada nende kodumaal kasutatav *numerus clausus* piirang, mis sunnib peamiselt meditsiinivaldkonna üliõpilasi tulema õppima Eestisse (eeskätt Tartu Ülikooli arstiteaduskonda ja Eesti Maaülikooli veterinaariateaduskonda). Lisaks naaberriikidele (Soome, Läti, Leedu) on saatjariikide seas viimastel aastatel domineerinud Hiina.

364. Kokkuvõtteks tuleb märkida, et viimastel aastatel on akadeemiline vahetus kasvanud, kuid rahvusvaheline koostöö on arenenud siiski pigem mõõdukalt. Aktiivsema poliitika rakendamine eeldab võõrkeelte laiemat kasutamist ning välismaiste õppejõudude laiemat rakendamist. Need meetmed omakorda eeldavad teatud uute ühiskondlike kokkulepete saavutamist: Eesti on kuni viimase ajani olnud suhteliselt homogeense rahvastikuga riik.

10.4. Rahvusvahelistumisega seotud aktuaalsed küsimused

365. Rahvusvahelistumisega seostatavad probleemid ja mõjud väljenduvad tavaliselt tippintellektuaalide lahkumises tööle välismaal. Võimalusele, et ühise Euroopa teadus- ja haridusruumi arendamisel riskib Eesti jääda ääremaaks, pole seni tähelepanu pööratud. Vastumeetmete rakendamine nõuab kõigi osapoolte läbimõeldud poliitikat ja sihipärast tegevust, sealhulgas Eesti kõrgkoolide valmisolekut spetsialiseerumiseks, kuid arvestades kogu regiooni arenguid ning jõupingutusi kooskõlastades.

366. Oluliselt suurem välisüliõpilaste kaasamine on muutumas prioriteediks. Seni on ebaselge, mil määral on ühiskond valmis selliseid muudatusi aktsepteerima. Välisüliõpilaste suurema kaasamise motiiv on akadeemilise jätkusuutlikkuse tagamine ning kõrgkoolide püüd tasakaalustada vältimatut üliõpilaste arvu langust. Arutelu kõrghariduse ekspordi mahust seisab ühiskonnas veel ees. Üliõpilaste massiivne import nõuab välistudengitele häid tingimusi (isiklikud juhendajad, eesti keele ja kultuuri kursused, majutus), kuid eeskätt ja kõige olulisemana võõrkeelsete õppemoodulite sisseviimist, mis omakorda tähendab suurema hulga välislektorite rakendamist.

367. Kui me soovime mobiilsuses osaleda võrdsetel alustel, siis on need meetmed vältimatud. Lisaks tuleb arvestada, et kõige populaarsemate erialade (majandusteadus, õigusteadus, ärijuhtimine) tasulise õppe hind Eestis ja välismaal enam kuigi oluliselt ei erine. Eesti kõrgkoolid peavad konkureerima koolidega, millel on olnud aastaid aega oma niši leidmiseks. Seetõttu peavad riigi eelarvest rahastatavad kõrgkoolid parandama akadeemilisi standardeid, Eesti kõrghariduse ning teaduse kvaliteeti ning pakkuma Eesti rahvale parimat võimalikku haridust. Õppimine koos välisüliõpilastega ning õpingute osaline toimumine välismaal on lihtsalt tänapäevase tudengielu loomulik osa.

11. PEATÜKK KOKKUVÕTE

368. Tehes kokkuvõtte Eestis toimunud arengute kohta, peaksime taas kord alustama tavapärase lausega suurest muutustest, mis on selles riigis viimase 15 aasta jooksul aset leidnud. Kaks kõige strateegilisemat nende seas on arusaadavalt EL- ja NATO liikmeks saamine – kaks suurt sihti, mida usutakse Eesti ajalugu viimaks "ohutumatesse vetesse" pööravat. Nende aastate jooksul on riik teinud läbi põhjaliku majanduse restruktureerimise ning inimesed peavad muutusi oma elu tavaliseks osaks. Riigi väike majandus on kõige kiiremini kasvav Euroopas, kusjuures keskmine kasvumäär on alates 1995. aastast olnud peaaegu 10%. Majandusedu võtmesõnadeks peetakse ettevõtlikku vaimu, riigi mõõdukat sekkumist ja avatust uutele tehnoloogiatele. Kohalikku kultuuri on tugevalt mõjutanud protestantlik kultuur ning teatud määral pragmatism – väärtused, mis on riigi kiirele arengule kahtlemata mõju avaldanud. Selle majandusedu peamised võitjad on olnud sellised linnad nagu Tartu ja eriti Tallinn. Pealinn ning Kirde-Eesti toodavad riigi majanduskasvust rohkem kui poole (ligikaudu 60%). Regioonide vaheline ebavõrdsus on jäänud riigi üheks olulisemaks majanduslikuks väljakutseks. Mõned vaatlejad on esimest 15 aastat iseloomustanud kui *tugevaimate ellujäämist.* Sellise kiire majanduskasvu hinda ühiskonnale näeme, kui vaatame selliseid näitajaid nagu sündivuse langus, pikaajaline tööpuudus, kuid ka AIDS-i haigestumine.

369. Sama arenguloogikat – mõõdukas riiklik sekkumine ja ettevõtlusvaim – rakendati suurel määral kõigis elusfäärides, sealhulgas kõrghariduses. Väga lihtsustatult öeldes – 1990-ndate alguses, kui mälestus totalitaarsest riigist oli värske, esindas riik kurja, millele tuleks anda võimalikult vähe võimu. Nii anti koos esimeste, vältimatult vajalike sammudega – Nõukogude ideoloogia eemaldamisega õppekavadest, kohustusliku sõjalise õppe kõrvaldamisega ülikoolidest, rektorite ja dekaanide vabade ning demokraatlike valimiste sisseviimisega – ülikoolidele ühtlasi laialdane autonoomia ning loodi seadusandlik alus erasektori tekkimiseks. Ühelt poolt tekitas selline äkiline reeglite lõdvendamine suuri erinevusi õppeasutuste, teaduskondade ja õppeprogrammide vahel ning mitte kõigil koolidel ei olnud suutlikkust ja kogemust värskelt tekkinud võimaluste ära kasutamiseks. Olukord muutus veelgi keerulisemaks seoses sektori kiire laienemisega 90-ndate teisel poolel. Teiselt poolt võimaldas piiratud reguleerimine muutuva keskkonnaga paindlikult kohaneda (st õppekavade arendamine uue tekkiva majanduse tarbeks, sissetulekute tekitamine, et hoida avalike vahendite nappuse tingimustes elus programmide mitmekesisus jne). Tuleb ühtlasi märkida, et riigi piiratud sekkumine oli kooskõlas piiratud administratiivse suutlikkusega ministeeriumi tasemel.

370. Tõsiasi, et kõiki reforme pole suudetud esimesel katsel täielikult rakendada, on põhjustanud avalikkuses segadust ning muret süsteemi läbipaistvuse pärast. Nõukogude süsteemi lõpust alates on kasutusel olnud ühtekokku neli kvalifikatsioonisüsteemi. Esiteks asendati kaheastmeline (diplom ja kandidaat) nõukogudeaegne süsteem kolmeastmelisega (diplom, magister, doktor), pikendades teaduskoolitust 9-lt aastalt 10–11 aastani ning säilitades ühe pikatsüklilise spetsialistikoolituse (diplom). 1995. aastal, vastavalt Ülikooliseadusele, võttis see süsteem kasutusele anglosaksi süsteemi bakalaureuse ja magistri nimetused, tegemata muudatusi õppeväljundis. Bakalaureusekraadi loeti jätkuvalt lõplikuks spetsialistkraadiks. Magistrikraad jäi spetsialisti- ja teadusõppe vahele. Kvalifikatsioonireform lõppes alles 2002. aastal, millest alates on ülikooliharidus täielikult "Bologna-ühilduv". Muutused on toimunud ka praktilisema orientatsiooniga mitte-ülikooliharidus es, kus kutsekõrgharidus ja diplomiõpe liideti 2002. aastal rakenduskõrgharidus eks. Et tagada inimeste võrdne kohtlemine tööturul ja edasistel õpingutel, võeti 2005. aastal vastu spetsiaalne valitsuse määrus erinevates kvalifikatsioonisüsteemides omandatud kvalifikatsioonide vastavusest.

371. Esimese 15 arenguaasta jooksul on kõrgharidussektor lastud areneda isevooluliselt. Mis veelgi olulisem, teatud all-sektorite arendamise poliitilised algatused olid harva tagatud hädavajalike inim- ja finantsressurssidega, rääkimata infrastruktuuriinvesteeringutest. Esimest arengukümnendit iseloomustasid sageli alt-üles toimuvad muutused, mille puhul kõrgkoolide tasandil kehtestatud reeglid ning saavutatud kompromissid jõudsid seadusandlusesse hiljem. Esimene kõrghariduse arendamise kava võeti vastu alles 2001. aastal Bologna reformide juhtimiseks. Teine strateegiadokument oli osapoolte vahel ettevalmistamisel kaks aastat ning on suunatud Eesti kõrgkoolide kvaliteedi tõstmisele ja atraktiivsuse suurendamisele laias maailmas, suurendades mobiilsust ja arendades õppeasutuste spetsialiseerumist. Nende kahe aasta jooksul analüüsiti põhjalikult kõrgharidussektori olukorda. Kõrgharidussektori põhilised osapooled leppisid kokku strateegilistes eesmärkides ning tegevussuundades. Kõrgharidusstrateegia katab perioodi 2006–2015 ning kiideti valitsuses heaks 2006. aasta juunis ja Riigikogus 2006. aasta novembris.

11.1. Eesti kolmanda taseme hariduse tugevused ja probleemid

372. Esile võib tõsta järgmised tugevused:

- Kogu süsteemis kehtivad samad kvaliteedi- ja eri kõrgharidusprogrammide tunnustamise reeglid. Kogu kõrghariduse pakkumine on riiklikul tasemel integreeritud Haridus- ja Teadusministeeriumi juhtimise alla. Ehkki kaks kõrgkooli kuuluvad Kaitse- ja Siseministeeriumi valitsemisalasse, allub nende õppeasutuste tegevus samadele põhilistele õigusaktidele kui kogu ülejäänud sektor.

- Kõrgharidus on riigis väga kõrgelt hinnatud. Nooremates vanusegruppides ulatub osalusmäär 35% lähedale (20–29-aastaste vanusegrupp 2005/06). Avalik-õiguslike ülikoolide kiire laienemine nõudluse rahuldamiseks pehmetes valdkondades on suurel määral olnud strateegiliselt mõistlik, sest nad suutsid pakkuda akadeemilist kultuuri ning teatud standarditele vastavat õpikeskkonda. Pikemas perspektiivis olnuks kasulikum paremini suunatud laienemine rakenduskõrghariduses ja tehnoloogiaga seotud aladel, kuid see nõudnuks sel hetkel üle jõu käivaid investeeringuid.

- Suur institutsionaalne autonoomia võimaldas õppeasutustel valida parima tee oma ülesannete täitmiseks ning suurendada eelarveid väliste allikate arvelt. Õppeasutustel on õigus omada kinnisvara ning neil on vabad käed oma akadeemilise ja

administratiivpersonali palgataseme määramisel. Põhimõtteliselt võimaldab see parimatele teadlastele ja professoritele maksta konkurentsivõimelist palka.

- Teine suurem reformide valdkond liikus strateegiliselt õiges suunas – endised Teaduste Akadeemia instituudid liideti piiratud inimkapitali koondamiseks ülikoolidega ja teaduse rahastamise süsteem ehitati reformide algusest peale üles konkurentsipõhimõtte järgi. Hiljem on uute uurimisvaldkondade käivitamise ja rahvusvaheliste projektide kaasfinantseerimise võimaldamiseks rakendatud baasrahastamise ideed. Toimuva teadustöö kohta laekub pidev tagasiside teadushinnangute näol, ehkki erinevate valdkondade tulemuste võrreldavaks muutmiseks tuleb teha veel täiendavat tööd.
- Kõik suuremad õppeasutused tunnistavad, et üha konkurentsitihedamas keskkonnas tegutsemisel on võtmesõnaks kvaliteet. Võime öelda, et praegune akrediteerimissüsteemi põhimõtted vastavad ENQA kehtestatud rahvusvahelistele standarditele ning õppeasutused on selle põhiliselt hästi vastu võtnud. Õppeprotsessi ja asutuste juhtimise regulaarset välist hindamist peetakse akadeemilise kultuuri osaks ja see on hästi vastu võetud. Aastate jooksul on üha rohkem rõhku pandud sisemistele kvaliteedi tagamise mehhanismidele, mille põhiprintsiibid on kokku lepitud ülikoolide vahel sõlmitud Kvaliteedileppes. On julgustav, et ehkki lepingu rakendamise esimeses hindamisringis (2004/05 õppeaasta osas) leiti probleeme, peetakse protsessi ennast ülimalt väärtuslikuks ning see jätkub. Sarnast algatust on käivitamas ka rakenduskõrgkoolid.
- Teadus- ja koolitustöö inimkapitali probleemide lahendamiseks on omaks võetud strateegiline lähenemine, mille kohaselt kasutatakse struktuurifondide vahendeid ülikoolidevaheliste kraadiõppekoolide loomiseks ning stipendiumiskeemide käivitamiseks pikaajaliselt Eestis töötavatele välisteadlastele.
- Distantsõppe arendamiseks kõrghariduses on struktuurid loodud, et rahuldada inimeste huve ja vajadusi kogu riigis. Moodsa info- ja sidetehnoloogia kasutamine võib muuhulgas toetada kvaliteedi ning õppeprogrammide tõhususe tõstmist, ühendades sarnase sisuga kursused sama õppeasutuse piires ning kandes need üle e-õppe keskkonda. Distantsõpe aitab üliõpilasi, kes õpingute ajal töötavad (sest neil tekib võimalus õppimise aega valida), või kes elavad väljaspool suuri ülikoolilinnu Tallinnat ja Tartut. Need arengud on üsna loomulikud, võttes arvesse arvutite leviku, internetikasutuse ja eriti avalike internetipunktide leviku kõrget taset Eestis.
- Kasvamas on ühiskonna ja haridustegelaste teadlikkus kõrghariduse omandamisele järgnevate kutseorientatsiooniga programmide turuväärtusest. Tagasiside õppeasutustest näitab, et rakenduskõrgkoolid teevad praktilise väljaõppe alal head tööd, kaasates üliõpilaste hindamisse ettevõtete ja kutseorganisatsioonide esindajaid.
- Viimastel aastatel on Eesti meedias käinud diskussioon selle üle, kas on tekkinud kolmanda taseme hariduse "ületootmine". Hetkel näitab tööturuameti statistika, et sellisel murel ei ole tugevat alust. Lõpetajate suundumine tööturule on olnud edukas. Enamgi veel – perioodil 1997–2004 on kõrgharidus taganud Eestis inimestele turvatunde. Sellest hoolimata peavad õppeasutused pöörama rohkem tähelepanu arengutele tööturul ning tagama, et potentsiaalsed tööandjad on kursis ja kaasatud õppekavade arendusse. Selles osas on tugev potentsiaal väljundipõhiste õppeprogrammide kohandamisel.
- Sektori konsolideerimine ning ettevalmistused üliõpilaste arvu languseks on juba alanud – toimunud on mitmed õppeasutuste liitumised ja sulgemised ning need ümberkorraldused ei ole põhjustanud probleeme üliõpilaste jaoks. Siiski pole need muudatused sektori jätkusuutlikkuse seisukohast piisavad.

11.2. Praeguse süsteemi probleemid

- Kõige olulisemaks ohuks sektori jätkusuutlikule arengule on piiratud rahastamine. Paljud globaalsed ning Euroopa Teadusruumi arengud tõstatavad küsimuse, kas Eesti suurune riik suudab üle elada teadussektori ajude väljavoolu. Valdkondades, kus riik võiks pikas perspektiivis olla rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline, on vaja palju rohkem investeeringuid.
- Prioriteetide valimistsükli-ülene stabiilsus ei ole piisav ning liiga vähe rõhku pannakse strateegilise arengu analüütilistel argumentidel tuginevale süstemaatilisele tagasisidele. Pole haruldane, et sektori taseme arengukavad jäävad rakendamata, sest ette pandud ning kinnitatud otsustega ei kaasne rahastamist. Rohkem tööd tuleb teha erinevate osapoolte seas ühise arusaama loomise nimel sektori olukorrast ja arendamisest, samuti õppeasutuste motiveerimiseks riiklike ülesannete elluviimisele.
- On arvamusi, et laialdane ülikooliautonoomia pole – vaatamata selle positiivsetele külgedele – loonud parimat võimalikku tasakaalu organisatsiooni- ja avaliku huvi vahel. Vastutusmehhanismide arendamine ning õppeasutuste tegevuse jälgimine ja analüüs nõuavad rohkem tööd. Eksisteerib selge vajadus tugevamini keskenduda tegevusvaldkondadele institutsionaalsel tasemel ning motivatsioonimehhanismidele, mis toetaksid nii riigisisest kui piiriülest koostööd.
- Vaatamata toimunud laiadele struktuuri- ja seadusandlusreformidele on uuendustele õppetöös pööratud vähe tähelepanu. Suured õpperühmad ning piiratud rahastamine ei ole toetanud muutusi õpetuskultuuris, mis Eesti kõrghariduses keskendub peamiselt õpetajapoolsele sisendile ning formaalsetele kirjalikele eksamitele hindamise põhilise meetodina. Kuue ülikooli vahel 2005. aastast toimiva, struktuurifondidest rahastatava projekti eesmärgiks on kasulike õppemeetodite väljaselgitamine ja akadeemilise kaadri tarbeks spetsiaalsete koolitusprogrammide väljatöötamine ja käivitamine. Projekti edukus on eluliselt oluline õpitulemustel baseeruva programmiarenduse rakendamiseks Bologna protsessi egiidi all.
- Rakenduskõrghariduse roll ja staatus omavad riigi majandusarengu seisukohalt märksa suuremat potentsiaali, kui praegu ära kasutatakse. Teistes riikideski täheldatud eesmärginihe toimub ka Eestis, kus kutseõppeasutused tahavad pakkuda rakenduskõrgharidust, rakenduskõrgkoolid omakorda on huvitatud magistriprogrammide käivitamisest. Liiga palju on konkurentsi üliõpilaste pärast ning liiga vähe strateegilist mõtlemist, kuidas parandada olemasolevaid õppeprogramme.
- Kõrghariduse ja tööstuse tuleviku seisukohalt on ülimalt oluline doktoriõppe tugevdamine ning kõrgkoolide ja ettevõtluse vahelise tehnoloogiasiirde toetamine. Täna on kontaktid akadeemiliste ringkondade ja erasektori vahel piiratud iseloomuga.
- 2005/06 õppeaasta seisuga lisavad paljud tegurid survet kõrghariduse õppeprogrammide kvaliteedi allakäigu suunas. On näiteid, kus üliõpilaste järsu languse perspektiiv paneb õppeasutuste juhtkondi koostama strateegiaid veelgi tugevamaks laienemiseks (et valmistada "jäämäe sulamise" hetkeks ette suuremat baasi). Tulenevalt majanduskasvust ning avatud tööturust on puudus inimressursside järele tugev, mis muudab üliõpilaste jaoks lihtsaks töö leidmise õpingute ajal, rääkimata õpingute lõpetamise järgsest. Seetõttu, ehkki leidub üksikud hääli, mis kritiseerivad kõrgkoolide töö kvaliteeti, on õppeprogrammide kvaliteedi paranemise kohta raske saada selgelt määratle-

tud tagasisidet. Huvitaval kombel näitab teiste riikide kogemus, et olulisi muudatusi juhtimisprotsessis on tehtud majandusraskuste perioodil (nt Soome, Holland), mitte aga kasvuperioodil, mis on iseloomulik Eesti majandusele täna, 2006. aastal.

- Eesti väiksus on tema kõrgharidussektorile ühtaegu nii eeliseks kui puuduseks. Väikestes riikides võivad võrgustikud lihtsustada kokkuleppeid ja ühiste eesmärkide määratlemist, mis võimaldab protsesse juhtida ning kiirelt ellu rakendada. Kuid väikestes ühiskondades võib ilmneda ka võrgustike teine pool – oluliste, erinevate osapoolte huve potentsiaalselt mõjutavate otsuste vältimine.

Kasutatud allikad

Aasmäe, Mailin, "Ülikoolile tähendab tähendab kõrgharidus vaid õppekava täitmist" 26.04.06

Aaviksoo,Jaak, "Töötajale tuleb palka maksta", Eesti Päevaleht 29.12.05.

Aaviksoo, Jaak, "Akadeemiline karjäär Tartu Ülikoolis", Universitas Tartuensis 21.06.06.

Alop, Marjaliisa, "Mis ikkagi teeb Eestist Uganda?", Eesti Päevaleht 12.01.06.

Aru, Erik, "Tööjõuturu avanemine ei too šokki", "Ärileht" 26.04.06, pp 12.

Rektorite Nõukogu, "Kvaliteedileppe täitmise ülevaade 2004/05 õppeaastal"

Eamets Raul, "Eesti tööturg ja tööpoliitika Euroopa Liitu integreerumisel." Euroopa Kolledži loengud. Vihik nr 1, 2000.

Eesti Maaülikooli õppejõudude ametikohtade täitimise eeskiri, kinnitatud TKÜ nõukogus 09.11.95, viimati muudetud 20.12.05

"Eesti teadus- ja arendustegevuse ülevaade 1996–1999. Struktuur ja suundumused", Teadus- ja Arendusnõukogu, Tallinn 2000.

"Estonian National Development Plan for the Implementation of the EU Structural Funds – Single Programming Document for 2004–2006" Measure 1.1 "Educational System Supporting the Flexibility and Employability of the Labour Force and Providing Opportunities of Lifelong Learning for All".

Eesti Statistikaamet, "Higher Education 1993–2003", 2004

Heidmets, Mati, "Eestis nagu Ugandas", Eesti Päevaleht 06.01.06.

Heinlo, Avo, Esitlusmaterjal "Eesti Statistika aastaraamatu 2004" jaoks, sotsiaalstatistika osakond.

Vabariigi Valitsuse asjatundjate komisjoni vahearuanne, 1. veebruar 2005.

Kalm, Volli, "Estonia's way in reforming higher education – from soviet-style system into the Bologna process". Käsikiri, 2004

Keevallik, Andres, "Õppemaksuga ei tohi kiirustada", 19.01.06

Kilvits, Kaarel, "Kõrgharidus tuleb ainult kasuks", Eesti Päevaleht 29.07.05

Kompus, Krista, Siseministeeriumi Regionaalarengu osakond, eravestlus 13.02.06

Kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegia 2006-2015, projekt 10.11.2005

Laasberg, Tiit, Ettekanne Kõrghariduse Hindamise Nõukogu istungil 23.11.2005 Sakus. Eestikeelne esitlusmaterjal

Loomets, Piret, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtlusosakond, *Support of the Development of Business Infrastructure 2004-2005*, e-kiri 13.02.06

Haridusministeerium, "Excellence in Research 2001-2002", 2002

Rahandusministeerium, "Inimressursi arendamise rakenduskava", eelnõu 7. juulist 2006

Sotsiaalministeerium, "Country report for the assessment of implementation of Lisbon strategy", tööjõu arengu alalõik, *käsikiri* 4. sept. 2006.

Must ,Olev, “”Mittenormatiivse õpiedu asjaolud ja motivatsioon”, uurimuse aruanne vastutavalt täitjalt Haridus- ja Teadusministeeriumile, Tartu 2006

OECD, “Reviews of National Policies for Education. Estonia”, 2001

Kõrghariduse reformikava 2001–2002, Valitsuse heakskiidetud juunis 2000

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, “Kõrghariduse omandanute ja õpingud katkestanute sissetulekute võrdlus töötasult laekunud tulumaksu põhjal”, 2005

Raig, Ivar, “Tasuline kõrgharidus on paratamatu”, Eesti Päevaleht 16.01.06

Randma, Tiia, “Millistest inimestest on tööturul puudus?”, 13.07.06

Eesti Regionaalarengu strateegia 2005-2015, Valitsuse heakskiidetud 19. mail 2005

Rektorite Nõukogu kvaliteedikomisjoni aruande projekt,” “Ülikoolide kvaliteediaruannete koondtabel”, 22.09.2005

Aruanne “Eesti kõrghariduse kvaliteedikindlustus. Senise praktika analüüs, ühtse kvaliteedikindlustuse süsteemi väljatöötamine.”, 2004. *Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Rektorite Nõukogu koostööprojekt*

Reps, Mailis, “Tasuta kõrgharidust tuleb hoida”, *Eesti Päevaleht,* 01.02.06

”Riigi põhikooli ja gümnaasiumi pedagoogide töötasustamine”, Vabariigi Valitsuse määrus 17.03.06 nr 179

Saarniit, Ivar-Igor, ”Individuaalne akadeemiline karjäär”, Universitas Tartuensis 21.06.06

Sihtasutus Archimedes, “Lepinguliste vahendite kasutamine 2005. aastal”, 16. jaanuar 2006

Riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007-2013, tööversioon 26.01.06

Kõrghariduspoliitika strateegilised alused. Ettepanekud Vabariigi Valitsusele. Vabariigi Valitsuse 27. veebruari 2004 korralduse nr 139-k alusel. Valitsuse vastuvõetud mais 2006.

Tallinna Tehnikakõrgkool, “Tallinna Tehnikakõrgkooli akadeemilise personali valimise ja nimetamise kord”, kinnitatud 05.04.00, viimati muudetud 30.03.05

Tallinna Tehnikaülikooli nõukogu otsus nr 42, “TTÜ teadus- ja arendustegevuse 2005. aasta aruande kinnitamine”, 18.04.06

Tallinna Tehnikaülikooli valimiseeskiri, kehtestatud 18.06, 02, muudetud viimati 08.03.05

Tallinna Ülikooli ametikohtade täitmise eeskiri, kinnitatud TPÜ nõukogus 28.02.05, muudetud viimati 13.03.06

Tartu Ülikool, ”Aastaaruanne 2005”, Tartu 2006

Tartu Ülikool, “Nõuded TÜ õppejõu või teadustöötaja ametikohtade taotleja hindamisel”, kinnitatud 22.12.2000, viimati muudetud 23.02.06

Tigasson, Külli-Riin, ”Õppemaksudžinn jälle pudelist väljas”, Eesti Päevaleht 09.02.06

Tiits, Marek, Kaarli ,Rein, “Teadus- ja arendustegevus Eestis 2000-2001”, 2001

“Teadmistepõhine Eesti. Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002-2006”, 2002

Tartu Ülikool, aruanne uuringu “Funding of Higher Educational Institutions in Europe” kohta, Mai 22, 2006. Koostanud Hanna Kanepi

Vaht, Gunnar, "System of stages and qualifications of higher education" in "Implementation of Bologna Declaration in Estonia. 1999-2003" pp. 3-6, Eesti raport ministrite kohtumisel Berliinis 2003

Vertmann, Thor-Sten, "Kõrgharidus tööturu teenistuses?", Eesti Päevaleht 06.12.05

Internetiallikad

Eesti Staistikaameti elektrooniline andmebaas, *http://www.stat.ee/*

Eesti Pank, Financial Stability Review, Mai 2006. *http://www.bankofestonia.info/pub/en/dokumendid/publikatsioonid/seeriad/finantsvahendus/_2006_1/index.html?objId=876918*

Eesti Teadusfond, http://www.etf.ee/index.php?setlang=eng

Eurostat, *http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=0,1136173,0_45570701&_dad=portal&_schema=PORTAL*

Sihtasutus Archimedes, Kristjan Jaagu stipendiumiprogramm *http://www.archimedes.ee/kristjanjaak/*

Välisministeerium, http://www.vm.ee/estonia

Tartu Ülikool, Õppetööd ja üliõpilasi puudutavate õigustloovate aktide terviktekstid *http://www.ut.ee/6038*

SmartEstonia – üliõpilaste ja teadlaste mobiilsuse teemaline koduleht *http://www.smartestonia.ee/index.php?page=197*

Tartu Ülikooli Teaduskool, *http://www.ttkool.ut.ee/infoleht.html*

Tallinna Tehnikaülikooli Avatud Ülikool, *http://www.au.ttu.ee/*

Tallinna Ülikool, info sisseastujale *http://www.tlu.ee/?LangID=1&CatID=656*

Ülikoolide Kvaliteedilepe. Eesti ülikoolide kvaliteedilepe õppekavade, akadeemiliste ametikohtade ja akadeemiliste kraadide kohta, (*http://www.ut.ee/erc/Kvaliteedikokkulepe.doc*)

Riikliku eelarvestrateegia 2007-2010 töödokumendid, 2006. *http://www.fin.ee/?id=13896*

Seadusandlus, leitav *www.legaltext.ee*

Õppekavade ja õppevormide koefitsientide kinnitamine, Vabariigi Valitsuse määrus nr 266 (7. septembrist 1999)
Õppetoetuste ja õppelaenu seadus
Tulumaksuseadus
Rakenduskõrgkooli seadus
Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus
Ülikooliseadus
Teaduskorralduse seadus
Eesti Vabariigi Haridusseadus
Kõrgharidusstandard Vabariigi Valitsuse määrus nr 258 (13. augustist 2000)

Lühendite loetelu

VÕTA – varasemate õpingute ja töö arvestamine

ECTS – Euroopa ainepunktisüsteem

EEK – Eesti kroon

EHIS – Eesti Hariduse Infosüsteem

EÜL – Eesti Üliõpilaskondade Liit

FTE – Täistööaja ekvivalent

KH - kõrgharidus

IKT – info- ja sidetehnoloogia

ISCED – Rahvusvaheline hariduse klassifitseerimise standard

HTM - Eesti Haridus- ja Teadusministeerium

RKK - rakenduskõrgkool

Kasutatud terminid

Baasfinantseerimine, *base-line funding* – riiklik teadus- ja arendustegevuse rahastamine teadusasutuste strateegiliste eesmärkide saavutamiseks, eelkõige uute uurimissuundade avamiseks ning välis- ja riiklike projektide kaasrahastamine.

Doktorikoolid, *doctoral schools* – teaduskoolituse alane partnerlus ülikoolide vahel või ülikoolisiseselt (struktuuriüksuste vahel). Selles aruandes viidatakse EL-i struktuurifondide vahenditest rahastatud doktorikoolidele.

Kuratoorium – ülikooli juures moodustatud nõuandev kogu, mis seob ülikooli ja ühiskonda. Kuratooriumi liikmete arvu, nende volituste tähtaja ning protseduurireeglid kehtestab ja liikmed määrab Vabariigi Valitsus pärast ülikooli arvamuse ärakuulamist. Seaduse kohaselt teeb kuratoorium haridusministrile ja ülikooli nõukogule ettepanekuid ülikooli arengu küsimustes ning avalikustab vähemalt kord aastas oma hinnangu ülikooli tegevusele. Ülikooli nõukogu istungitel osaleb kuratooriumi volitatud esindaja sõnaõigusega.

Residentuur – 3–5 aastat kestev kraadijärgne meditsiinikoolitusprogramm. Residentuuri lõpueksam antakse komisjonile, mille liikmed on vastava eriala tegevspetsialistid. Eduka soorituse korral antakse residendile konkreetse valdkonna meditsiinispetsialisti tiitel. Ainult selle programmi lõpetamine annab õiguse spetsialistina töötamiseks.

Riiklik koolitustellimus (RKT) – juriidiline termin, mis tähistab lõpetajate arvu akadeemiliste tsüklite kaupa laiemas õppevaldkonnas, või vajadusel erialal või õppekavas, mis määratakse avaliku õiguse alusel lepinguga Haridusministeeriumi ja ülikooli vahel. Ülikool on kohustatud tagama teatud arvu lõpetajaid standardse õppeperioodi vältel, mida Haridusministeerium omakorda on kohustatud standardse õppeperioodi vältel riigieelarvelistest vahenditest Haridusministeeriumi eelarve kaudu finantseerima.

Sihtfinantseerimine – uurimisrühmadele suunatud teadus- ja arendusasutuste finantseerimine riigieelarvest Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarve kaudu. Uurimisteemade sihtfinantseerimise tingimused ja protseduur kehtestatakse haridusministri määrusega. Uurimisteemade sihtfinantseerimise aastased mahud kehtestatakse haridusministri käskkirjaga Teaduskompetentsi Nõukogu ettepanekul.

Riigi taustaraport Eesti kohta
LISA

Tabel A1. Vastuvõtt institutsiooni tüübi lõikes

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Avalik-õiguslikud ülikoolid	4 643	4 953	5 829	6 410	8 496	9 980	9 535	10 537	10 724	10 735	12 765
Eraülikoolid	363	512	1 134	1 571	1 723	1 877	1 735	1 714	1 526	1 729	1 456
Riigi rakenduskõrgkoolid	793	866	1 224	1 174	1 291	1 272	1 051	1 412	1 456	1 459	1 988
Erarakendus-kõrgkoolid	1 362	1 700	1 872	2 113	1 813	1 645	1 307	1 976	2 344	2 516	2 109
Riigi kutseõppeasutused	131	551	632	735	1576	2149	2543	2607	2681	2365	1220
Erakutseõppeasutused	0	69	0	0	4	270	270	245	124	119	82

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, 2006

Tabel A2. Vastuvõtt avalik-õiguslikesse ülikoolidesse 1980, 1990, 1995-2005

	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Eesti Kunstiakadeemia	94	88	155	143	136	194	255	251	231	268	240	285	286
Eesti Maaülikool	785	881	464	476	571	820	1 198	1 141	1 130	1 155	1 228	1 208	1 410
Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia	121	121	96	114	115	122	119	138	147	192	140	168	147
Tallinna Tehnikaülikool	2 122	1 784	1 423	1 394	1 597	1 705	2 538	2 222	2 219	2 507	2 911	2 627	3 365
Tallinna Ülikool	636	817	578	695	1 172	1 205	1 602	1 789	2 060	2 077	2 276	1 968	2 413
Tartu Ülikool	1 530	1 598	1 927	2 131	2 238	2 364	2 784	4 439	3 748	4 338	3 929	4 479	5 144
Kokku	5 288	5 289	4 643	4 953	5 829	6 410	8 496	9 980	9 535	10 537	10 724	10 735	12 765

Allikas: Statistikaamet, 2006.

Tabel A3. Vastuvõtt riigi rakenduskõrgkoolidesse, 1995-2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Eesti Merekadeemia	164	155	180	184	195	212	218	260	232	203	198
Kaitsevägede Ühendatud Õppeasutus	.	.	.	85	39	16	31	46	39	35	55
Narva Kõrgkool	60	70	70	67	.	.	.	.	.	.	.
Sisekaitsekadeemia	173	190	424	264	305	266	135	285	303	318	319
Tallinna Tehnikakõrgkool	130	153	175	214	249	282	317	517	558	603	562
Tallinna Tervishoiu Kõrgkool	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	390
Tartu Kõrgem Kunstikool	.	.	.	.	.	64	62	65	67	60	59
Tartu Lennukolledzh	10	25	25	25	35	46	61	66	76	68	69
Tartu Tervishoiu Kõrgkool	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	336
Tartu Õpetajate Seminar	81	83	121	136	140	167	.	.	.	.	.
Viljandi Kultuuriakadeemia	50	65	79	74	87	118	169	173	181	172	0
Virumaa Rakenduskõrgkool	125	125	150	125	125	.	.	.	.	.	.
Kokku	**793**	**866**	**1224**	**1174**	**1175**	**1171**	**993**	**1412**	**1456**	**1459**	**1988**

Allikas: Statistikaamet, 2006.

Tabel A4. Vastuvõtt kutseõppeasutuste kõrghariduse tasemel õppekavadele,1995-2005

	Omandi tüüp	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Arvutikolledzh	Era	.	.	.	.	.	102	108	83	.	.	.
Dentes Tervishoiukool	Era	.	.	.	.	4	54	5	.	.	.	.
Disaini Kõrgem Kool	Era	.	.	.	.	.	.	37	47	.	.	.
Eesti Hotelli- ja Turismimajanduse Erakool	Era	.	.	.	.	.	.	52	87	124	119	82
Tallinna Kommertskolledzh	Era	.	.	.	.	.	114	50	.	.	.	.
Kohtla-Järve Meditsiinikool	Riiklik	.	66	61	66	75	36	34	30	.	.	.
Kohtla-Järve Polütehnikum	Riiklik	.	.	.	.	.	43	120	126	155	149	0
Konjunktuuri ja Konsultatsiooni Rahvusvaheline Õppekeskus EMONO-R	Era	.	.	.	.	.	.	.	28	.	.	.
Lääne-Virumaa Kutsekõrgkool	Riiklik	.	.	.	.	.	162	438	345	416	391	244
Rakenduskunsti Kõrgem Erakool	Era	.	.	.	.	.	.	9	.	.	.	.
Rakvere Pedagoogikakool	Riiklik	.	.	.	.	188	214	.	.	.	.	.
Tallinna Kergetööstustehnikum	Riiklik	.	.	.	.	99	239	270	179	174	91	80
Tallinna Kommertskool	Era	.	28	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Tallinna Kõrgem Giidikool	Era	.	.	.	.	.	.	9	.	.	.	.
Tallinna Majanduskool	Riiklik	.	.	.	.	239	483	666	759	583	465	446
Tallinna Meditsiinikool*	Riiklik	.	190	242	259	303	328	368	408	419	405	.
Tallinna Pedagoogiline Seminar	Riiklik	131	136	149	227	455	486	308	302	394	314	300
Tartu Meditsiinikool*	Riiklik	.	159	180	183	217	158	266	266	320	348	.
Võrumaa Kutsehariduskeskus	Riiklik	.	.	.	.	.	.	73	192	220	202	150
Kokku		**131**	**579**	**632**	**735**	**1580**	**2419**	**2813**	**2852**	**2805**	**2484**	**1302**

Allikas: Statistikaamet, 2006.

* Andmed õppeasutuste kohta esitatud alates ajast, kui õppeasutus on saanud õiguse kõrghariduse tasemel õppe avamiseks.

Tabel A5. Vastuvõtt eraülikoolidesse, 1995 – 2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Akadeemia Nord	.	.	.	249	229	159	267	228	339	270	258
Audentes Mainor Ülikool	.	.	.	.	.	.	.	214	.	.	.
Audentes Ülikool	.	.	.	.	.	.	.	.	516	629	531
Audentese Kõrgem Ärikool	.	.	.	.	243	157	127	.	.	.	.
Concordia Rahvusvaheline Ülikool Eestis	.	.	285	336	242	228	226	245	.	.	.
EELK Usuteaduse Instituut	.	.	.	.	.	.	12	30	12	40	37
Eesti Humanitaarinstituut	.	.	92	150	124	98	81	99	87	124	.
Estonian Business School	363	512	545	488	468	449	463	689	363	407	342
Euroülikool	.	.	.	193	133	158	127	139	209	259	288
Mainori Majandusinstituut	.	.	.	.	.	221	187	.	.	.	.
Sotsiaalteaduste Erakool Veritas	.	.	.	.	92	102	53	70	.	.	.
Õigusinstituut	.	.	212	155	192	305	192	.	.	.	.
Kokku	**363**	**512**	**1134**	**1571**	**1723**	**1877**	**1735**	**1714**	**1526**	**1729**	**1456**

Allikas: Statistikaamet, 2006.

Tabel A6. Lõpetajad institutsiooni tüübi järgi, 1980, 1990, 1995-2005

	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Avalik-õiguslikud ülikoolid	3655	3129	3083	2635	2715	2912	3495	3950	4596	5273	5660	5952	7470
Eraülikoolid	.	.	44	89	160	246	514	790	853	996	1117	1124	1034
Riigi rakenduskõrgkoolid	.	.	196	427	440	453	489	520	632	669	712	612	1209
Eraülikoolid	.	.	32	150	506	428	534	503	829	674	725	804	874
Riigi kutseõppeasutused (ainult kõrghariduse tasemel õppekavadel)	.	.	.	.	.	.	.	285	650	1188	1629	1695	1157
Erakutseõppeasutused (ainult kõrghariduse tasemel õppekavadel)	.	.	.	.	.	.	.	285	685	1202	1663	1743	1206
Kokku	**3655**	**3129**	**3355**	**3301**	**3821**	**4039**	**5032**	**6333**	**8245**	**10002**	**11506**	**11930**	**12950**

Allikas; Statistikaamet, 2006.

Tabel A7. Lõpetajate arv akadeemiliste ja rakenduslike õppekavadel, õppesuuna järgi, 1992/93-2004/05*

		92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05*
Haridus	Ak	509	352	252	266	248	264	263	404	445	474	521	608	797
	Rak	29	196	281	217	226	193	330	291	421	662	618	598	470
Humanitaaria ja kunstid	Ak	360	333	492	418	397	425	437	584	626	752	754	887	1 144
	Rak	20	45	40	16	57	105	86	73	162	246	200	201	160
Sotsiaalteadused, äri ja õigus	Ak	1 003	750	657	687	723	876	1 389	1 466	1 614	1 832	2 089	2 122	2 571
	Rak	67	59	74	230	536	466	779	1 033	1 659	1 486	1 796	1 866	1 753
Loodus- ja täppisteadused	Ak	390	288	303	263	236	310	325	414	440	504	587	642	973
	Rak				23	22	25	24	47	58	91	189	237	278
Tehnika, tootmine ja ehitus	Ak	836	640	428	305	350	374	458	503	589	613	623	559	804
	Rak			31	82	53	75	108	114	135	263	291	295	329
Põllumajandus	Ak	451	185	197	136	159	167	88	115	106	132	167	165	279
	Rak					5	7	14	9	9	11	13	2	
Tervis ja heaolu	Ak	232	292	438	407	591	475	399	355	438	538	528	541	379
	Rak			17	52	15	33	50	283	466	664	787	817	900
Teenindus	Ak	306	104	133	67	56	82	87	99	124	141	207	229	520
	Rak		10	12	132	147	162	195	258	303	405	507	466	436

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, 2006

Tabel A8. Lõpetajad õppekavade järgi, 1994-2005

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Rakenduskõrghariduslikud õppekavad	.	.	.	.	.	.	.	.	173	568	1768	2461
Kutsekõrghariduslikud õppekavad	.	.	.	.	.	0	285	941	1360	1331	394	93
Diplomiõpe	310	455	752	1061	1066	1586	1823	2272	2295	2502	2320	1772
Bakalaureuseõpe	2772	2546	2101	2094	2281	2639	3065	3402	3586	3794	3786	5549
Integreeritud magistriõpe	.	.	.	.	.	.	.	.	156	178	286	252
Magistriõpe *	163	325	410	618	586	672	698	831	1056	1278	1472	1535
PhD **	9	29	38	48	106	135	117	149	188	226	209	118

Allikas: Statistikaamet, 2006

*Sisaldab internatuuri lõpetajaid

** Sisaldab residentuuri lõpejaid

Tabel A9. T&A näitajad avalik-õiguslikes ülikoolides, 2004

	Tallinna Tehnikaülikool	Tallinna Ülikool	Tartu Ülikool	Eesti Maaülikool	Eesti Kunsti-akadeemia	Eesti Muusika- ja Teatriaka-deemia
Sihtfinantseerimine, milj kroonides	48.2	7.3	95.8	20.8	0.4	0.4
Kaitstud doktori-tööd	25	12	79	8	1	3

Allikas: Eesti Rektorite Nõukogu, 2005/06

Tabel A10. Üliõpilased vanuserühmade lõikes, 1993 ja 2005

	1993			2005		
Vanuserühm	Kokku	Mehed	Naised	Kokku	Mehed	Naised
18 ja nooremad	**14.8%**	15.4%	14.3%	**3.2%**	2.9%	3.5%
Vanus 19–24	**62.8%**	60.6%	65.0%	**58.4%**	62.9%	55.6%
Vanus 25–29	**14.0%**	15.3%	12.7%	**16.5%**	17.5%	15.9%
Vanus 30 ja vanemad	**8.3%**	8.7%	8.0%	**21.8%**	16.8%	25.0%

Allikas: Statistikaamet, EHIS (8.11.2005)

Tabel A11. Lõpetajad kvalifikatsiooni taseme järgi, 1980-2004

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Põhiharidus	19137	20799	18839	16879	18011	17677	15800	17464	17335	17980	18575	19534	20469
..põhiharidus – päevases õppes*	18285	20327	18474	16343	17380	17011	15296	17029	16851	17433	18094	18982	19971
..põhiharidus – õhtu- ja kaugõppes	852	472	365	472	513	544	438	398	484	547	481	552	498
..põhiharidus koos kutsega	..	..	..	64	118	122	66	37	.	.	.	.	.
Üldkeskharidus	17499	16358	14748	12139	12851	12793	12333	13699	13635	12516	13054	11178	11362
..üldkeskharidus – päeva-ses õppes	9840	9357	9277	8787	9435	9551	9216	10074	9807	8921	9882	10115	10306
..üldkeskharidus - õhtu- või kaugõppes	5163	3733	1073	1139	1143	1202	1224	1228	1256	1237	957	1063	1056
..üldkeskharidus koos kutsega	2496	3268	4398	2213	2273	2040	1893	2397	2572	2358	2215	.	.
Kutseharidus	12968	13571	12949	7345	8231	8495	8537	8542	8566	8953	10911	8081	7049
..kutseõppes	7129	8156	8202	5052	5296	5545	5670	3794	3407	2698	2445	152	248
..kutsekeskharidus	.	.	.	.	.	.	.	1989	2901	4777	8025	7886	6801
....põhihariduse baasil	.	.	.	.	.	.	.	.	.	276	3396	3526	3026
....keskhariduse baasil	.	.	.	.	.	.	.	1989	2901	4501	4629	4360	3775
..keskeriharidus	5839	5415	4747	2293	2935	2950	2867	2759	2258	1478	441	43	.
....koos keskharidusega	..	..	..	389	835	668	612	683	563	642	279	42	.
Kõrgharidus**	3655	3575	3129	3355	3301	3821	4039	5032	6048	7595	8814	9877	10235

... päevaõppes* * seoses koolimineku ea muutumisega 6 aastalt 7 aastale astus aastatel 1989-2991 kooli vähem õpilasi ja lõpetanute arv vähenes 1998. aastast.

** Lõpetanud aastatel 1980-1990, hiljem õppeaasta lõpuaastat

Allikas: Statistikaamet, 2006

Tabel A12. Lõpetajad (1999/00-2002/03) rakenduse järgi majandussektorite lõikes, 2003.

	Haridus		Humanitaaria ja kunstid		Sotsiaalteadused		Loodus- ja täppisteadused		Tehnika, tootmine ja ehitus		Põllumajandus		Tervishoid		Teenindus		Kokku
Põllumajandus, jahindus ja metsamajandus	12	0,4%	7	0,2%	88	1%	11	1%	39	1%	89	16%	3	0,1%	20	1%	269
Kalapüük		0%		0%	3	0%	1	0%	1	0%	6	1%		0%	2	0,1%	13
Mäetööstus		0%		0%	34	0,3%	3	0,1%	33	1%	1	0,2%	3	0,1%	2	0,1%	76
Töötlev tööstus	92	3%	274	10%	1 426	12%	119	6%	846	26%	62	11%	69	2%	107	5%	2 995
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	7	0,2%	5	0,2%	141	1%	17	1%	142	4%	2	0,4%	2	0,1%	9	0,4%	325
Ehitus	22	1%	12	0%	304	2%	21	1%	410	13%	3	1%	3	0,1%	17	1%	792
Hulgi- ja jaekaubandus, mootorsõidukite, mootorrataste, isiklike tarbeesemete ja kodumasinate remont	156	5%	237	8%	2 024	16%	162	8%	457	14%	91	17%	347	9%	180	9%	3 654
Hotellid ja restoranid	27	1%	45	2%	257	2%	14	1%	20	1%	6	1%	27	1%	147	7%	543
Veondus, laondus ja side	72	2%	96	3%	937	8%	84	4%	142	4%	7	1%	24	1%	282	14%	1 644
Finantsvahendus	42	1%	42	1%	1 168	10%	87	4%	38	1%	11	2%	28	1%	33	2%	1 449
Kinnisvara, rentimine ja äritegevus	120	4%	331	12%	1 859	15%	611	30%	588	18%	40	7%	137	4%	125	6%	3 811
Avalik haldus ja riigikaitse, kohustuslik sotsialkindlustus	803	24%	358	13%	2 381	19%	271	13%	234	7%	100	18%	540	14%	730	36%	5 417
Haridus	1 838	54%	786	28%	799	7%	522	26%	196	6%	96	18%	281	7%	203	10%	4 721
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	40	1%	32	1%	216	2%	25	1%	25	1%	10	2%	2 198	58%	36	2%	2 582
Muu ühiskonna-, sotsiaal- ja isikuteenindus	155	5%	576	21%	639	5%	71	4%	74	2%	17	3%	132	3%	127	6%	1 791
Kokku	**3 386**	**100%**	**2 801**	**100%**	**12 276**	**100%**	**2 019**	**100%**	**3 245**	**100%**	**541**	**100%**	**3 794**	**100%**	**2 020**	**100%**	**30 082**

Halliga on märgitud sektorid, kus tulumaksumaksjate arv on väiksem kui 50
Allikas: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 2005

Tabel A14. Keskmine oodatav õpiaeg soo, vanuserühma ja aasta järgi

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Mehed	6-23	11.84	12.11	12.44	12.74	12.97	13.22	13.48	13.59	13.62	13.56	13.64	13.76
	6-25	12.02	12.28	12.62	12.94	13.21	13.46	13.77	13.92	13.98	13.90	13.98	14.10
	6-40	12.31	12.54	12.90	13.29	13.56	13.92	14.37	14.68	14.82	14.82	14.94	15.14
Naised	6-23	12.32	12.73	13.06	13.40	13.72	14.04	14.39	14.49	14.56	14.53	14.55	14.61
	6-25	12.51	12.92	13.27	13.64	14.01	14.36	14.78	14.94	15.04	14.99	15.00	15.06
	6-40	12.77	13.20	13.55	14.01	14.46	14.97	15.68	16.21	16.55	16.74	16.88	17.06

Allikas: Statistikaamet, 2006

Tabel A13. Õpilased ja üliõpilased 10,000 elaniku kohta, õppetaseme järgi

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Üldharidus	1473	1459	1435	1539	1573	1601	1614	1615	1596	1567	1522	1472	1416
.põhiharidus	1159	1200	1233	1282	1306	1327	1346	1343	1318	1278	1228	1171	1104
..keskharidus	314	259	201	256	267	274	268	273	278	289	294	301	312
Kutseharidus	275	281	232	205	222	224	225	226	225	219	207	208	222
... kutseõpe	113	136	113	118	128	133	140	71	43	20	1	2	2
... kutsekeskharidusõpe	.	.	.	.	.	.	.	111	164	194	205	206	220
... keskeriõpe	162	145	119	87	95	91	85	44	18	4	1	0	.
Kõrgharidus	172	154	165	191	212	247	293	361	412	443	469	485	502
..rakenduskõrgharidus	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	46	106	142
..kutsekõrgharidus	.	.	.	.	.	.	.	23	41	56	38	14	2
..diplomiõpe	.	.	.	43	55	75	108	120	125	128	95	60	35
..bakalaureuseõpe	.	.	.	126	133	146	157	184	204	211	216	222	229
..integreeritud bakalaureuse- ja magistriõpe	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	16	19	23
..magistriõpe	.	.	.	18	20	19	20	25	32	38	47	52	58
..doktoriõpe	.	.	.	4	5	6	8	9	11	11	12	12	13

Allikas: Statistikaamet, 2006

Tabel A14. Üliõpilaste/ õppejõudude suhe, 1999-2005

	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Akadeemiliste töötajate arv	3 554	3 715	3 821	4 217	4 127	4 237
Akadeemilised töötajad (täidetud ametikohad)	3 106	3 069	3 189	3 313	3 201	3 228
Üliõpilased (sh RKT ja REV ülõpilased)	49 574	56 437	60 409	63 625	65 659	67 760
Üliõpilaste arv ühe akadeemilise töötaja kohta	13.9	15.2	15.8	15.1	15.9	16.0

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, 2006

Table A15. Üliõpilaste arv institutsioonide lõikes, 2005/06 õa alguses

Avalik-õiguslikud ülikoolid (6):	
Eesti Kunstiakadeemia	962
Eesti Maaülikool	4 752
Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia	567
Tallinna Tehnikaülikool	10 700
Tallinna Ülikool	7 350
Tartu Ülikool	18 536
Kokku:	**42 867**
Eraülikoolid	
Akadeemia Nord	973
Audentese Ülikool	2 547
Eesti Evangeelse Luterliku Kiriku Usuteaduse Instituut	116
Estonian Business School	1 981
Euroülikool	850
Kokku:	**6 467**
Üliõpilased ülikoolides kokku:	**49 334**
Erarakenduskõrgkoolid	
Arvutikolledž	245
Disaini Kõrgem Kool	211
Eesti EKB Liit Kõrgem Usuteaduslik Seminar	56
Eesti Infotehnoloogia Kolledž	378
Eesti Metodisti Kiriku Teoloogiline Seminar	160
Eesti-Ameerika Ärikolledz	801
Kõrgkool "I Studium"	854
Mainori Kõrgkool	2 538
Rakenduskunsti Kõrgem Erakool	18
Sillamäe Majanduse ja Juhtimise Instituut	819
Sotsiaal-Humanitaarinstituut	1 189
Tallinna Kommertskolledž	103
Tartu Teoloogia Akadeemia	80
Kokku:	**7 452**
Riigi rakenduskõrgkoolid	
Eesti Mereakadeemia	933
Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused	166
Sisekaitseakadeemia	1 100
Tallinna Tehnikakõrgkool	2 111
Tallinna Tervishoiu Kõrgkool	1 191
Tartu Kõrgem Kunstikool	257
Tartu Lennukolledzh	309
Tartu Tervishoiukõrgkool	1 075
Kokku:	**7 142**
Üliõpilased rakenduskõrgkoolides kokku:	**14 594**
Erakutseõppeasutused	
Eesti Hotelli- ja Turismimajanduse Erakool	301
Kokku:	**301**
Riiklikud kutseõppeasutused	
Kohtla-JärveMeditsiinikool	30
Lääne-Virumaa Kutsekõrgkool	991

Tallinna Kergetööstustehnikum	220
Tallinn Majanduskool	1 322
Tallinna Pedagoogiline Seminar	955
Võru Kutsehariduskeskus	540
Kokku;	**4 058**
Üliõpilased kutseõppeasutustes kokku:	**4 359**
Üliõpilased kokku:	**68 287**

Tabel A16. Avaliku sektori kulutused kõrgharidusele, % SKT-st, 1995-2004, (milj kroonides)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Kõrgharidus-kulutused	421.3	605.9	686.8	737.3	977.9	981.9	1057.6	1285.7	1373.6	1592.4
% SKT	1.0%	1.1%	1.0%	0.9%	1.2%	1.1%	1.0%	1.1%	1.1%	1.2%

* prognoos

Table A18. Kõrghariduse rahastamine Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarve kaudu, institutsiooni tüüpide lõikes (milj kroonides)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Riiklik koolitustellimus avalik-õiguslikele ülikoolidele	252.2	339.8	413.6	476.0	570.5	555.0	573.2	632.7	668.8	712.2
Riiklik koolitustellimus eraülikoolidele	0.3	1.4	1.4	1.4	1.9	1.7	2.5	1.8	1.2	1.3
Tartu Ülikooli Kliinikumi ja residentuurikulud							3.0	14.1	32.9	49.8
Muu ülikoolide rahastamine (sh välisabi)	26.5	45.1	61.3	51.4	46.7	48.4	64.3	78.7	98.1	152.6
Ülikoolide investeeringud	36.1	59.8	74.9	70.9	51.6	40.0	34.3	100.7	120.3	125.4
Kokku ülikoolid	**315.0**	**446.1**	**551.1**	**599.8**	**670.8**	**645.1**	**677.3**	**828.1**	**921.3**	**1 041.3**
Riiklik koolitustellimus riigi rakenduskõrgkoolidele	38.6	59.0	65.0	70.2	82.7	78.3	84.6	89.7	100.5	109.4
Riiklik koolitustellimus erarakenduskõrgkoolidele								0.1	1.0	3.6
Muu rakenduskõrgkoolide rahastamine (sh välisabi)	0.6	1.3	2.7	3.0	2.5	2.7	2.5	1.9	3.6	12.3
Rakenduskõrgkoolide investeeringud	7.6	6.9	9.9	13.0	2.8	3.4	2.7	6.0	0.6	2.2
Kokku rakenduskõrgkoolid	**46.9**	**67.2**	**77.6**	**86.2**	**88.1**	**84.4**	**89.8**	**97.7**	**105.8**	**127.4**
Riiklik koolitustellimus kutseõppeasutustele					**31.4**	**39.8**	**47.5**	**53.9**	**83.0**	**98.0**
Muud kulud	1.1	1.0	1.8	1.7	2.1	2.9	2.8	31.1	7.7	47.3
Kokku kõrghariduskulud	**362.9**	**514.3**	**630.6**	**687.7**	**792.3**	**772.1**	**817.3**	**1 010.8**	**1 117.9**	**1 375.7**

Lisaks riigieelarvest otse kaetavatele kulutustele, sisaldab riigieelarve ka riigi rakenduskõrgkoolide omateenitud tulu:

Riigi rakenduskõrgkoolide omatulud	16.5	24.9	25.2	28.2	23.7

* prognoos

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, 2006

Tabel 19. Avalik-õiguslike ülikoolide finantsilised arvnäitajad 2005 (milj kroonides)

	Tallinna Tehnikaülikool	Tallinna Ülikool	Tartu Ülikool	Eesti Maaülikool	Eesti Kunstiakadeemia	Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia
Tegevustulud	578.6	253.4	838.0	284.8	62.7	51.0
... sh riiklik koolitustellimus	182.6	89.3	285.8	74.7	41.0	37.5
Tegevustulud	487.3	224.1	790.2	251.5	56.5	58.8
...sh tööjõukulud	258.4	140.4	414.4	124.6	31.0	33.9
Aasta tulem	90.3	29.7	44.9	69.9	3.1	-7.9
Bilansimaht	654.5	163.8	1000.5	490.7	23.1	129.4
Käibevarad	129.8	74.3	175.3	49.0	11.7	6.4
Põhivarad	524.7	89.5	825.2	441.7	11.5	123.0
Lühiajalised kohustused	89.0	32.3	136.9	41.8	4.8	7.5
Pika-ajalised kohustused ja eraldised	27.2	15.81	189.0	43.9	.	15.5
Kapital	538.4	115.7	674.5	405.1	18.3	106.4
Laenud pankadelt	27.2	17.7	206.4	40.7	.	12.8
Riiklik koolitustellimus/ tegevustulud	31.6%	35.2%	34.1%	26.2%	65.4%	73.5%
Tööjõukulud/ tegevustulud	53%	62.7%	52.4%	49.5%	54.9%	57.6%

Allikas: Rektorite Nõukogu Aastaraamat, 2004/05

Tabel A20. Avalik-õiguslike ülikoolide töötajate kuu keskmine töötasu 2004.a. (kroonides)

	Tallinna Tehnikaülikool	Tallinna Ülikool	Tartu Ülikool	Eesti Maaülikool	Eesti Kunstiakadeemia	Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia
Professor	22 271	19 010	23 747	20 961	14 743	14 755
Dotsent	16 185	13 690	14 944	14 673	8 105	10 413
Vanemteadur	13 867	13 690	14 944	12 678		
Lektor	11 628	11 145	9 534	9 970	7 500	7 982
Teadur	10 078	10 564	9 534	8 381	11 053	7 596
Õpetaja	13 102	8 000	8 518			
Assistent	9 698	9 470	8 518	7 897		

Alikas: Eesti Rektorite Nõukogu Aastaraamat 2004/05

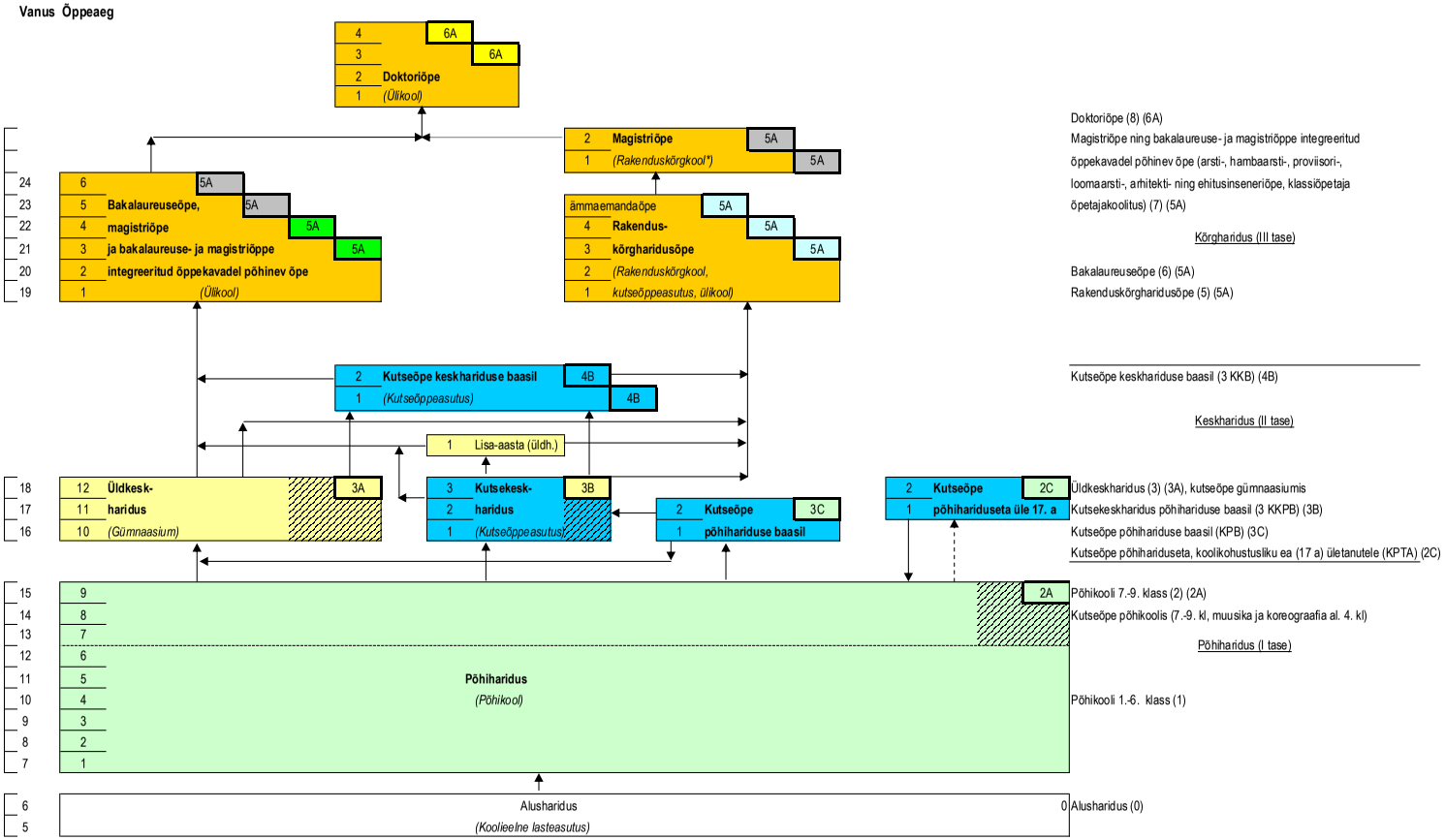
* Aasta keskmine kuupalk, mis sisaldab lisaks põhipalgale kõiki lisatasusid, toetuseid ja väljamakseid töövõtulepingu alusel

Tabel A21. T&A kulutuste jaotus valdkonna järgi, vrdl. 1996 ja 2003 (milj kroonides ja %)

	Loodusteadused	Tehnikateadused	Meditsiiniteadused	Põllumajandusteadused	Sotsiaalteadused	Humanitaarteadused
1996	111.0 (37.2%)	76.3 25.5%	32.7 11.0%	24.4 8.2%	26.0 8.7%	28.1 9.4%
2003	234.3 33.9%	144.5 20.9%	77.8 11.2%	62.8 9.1%	82.0 11.9%	90.7 13.1%

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, 2006.

Eesti formaalhariduse struktuur ja lõpudokumendid 2006



Märkused:

Võimalus õppida kutseõpet põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekava valikainena (koostöös kutseõppeasutusega eraldi õppekava alusel)

Kutsekeskhariduse õppekavad sisaldavad 40 ön mahus üldharidusaineid

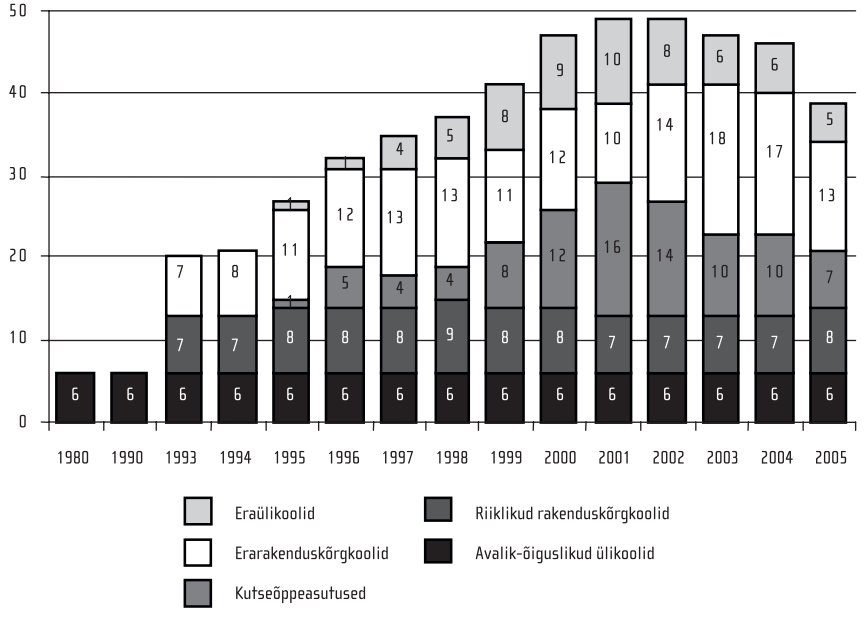
* Magistriõpe toimub rakenduskõrgkooli ja ülikooli koostöös

Lõpudokumendid:

2A	Põhikooli lõputunnistus
2C	Lõputunnistus põhihariduse nõudeta kutseõppe läbimise kohta (põhihariduseta, koolikohustusliku ea ületanud)
3A	Gümnaasiumi lõputunnistus ja Riigieksami tunnistus
3B	Lõputunnistus kutsekeskhariduse omandamise kohta (põhihariduse baasil)
3C	Lõputunnistus põhihariduse baasil kutseõppe läbimise kohta
4B	Lõputunnistus keskhariduse baasil kutseõppe läbimise kohta
5A	Rakenduskõrgharidusõppe diplom
5A	Bakalaureusekraadi tõendav diplom
5A	Magistrikraadi tõendav diplom
6A	Doktorikraadi tõendav diplom

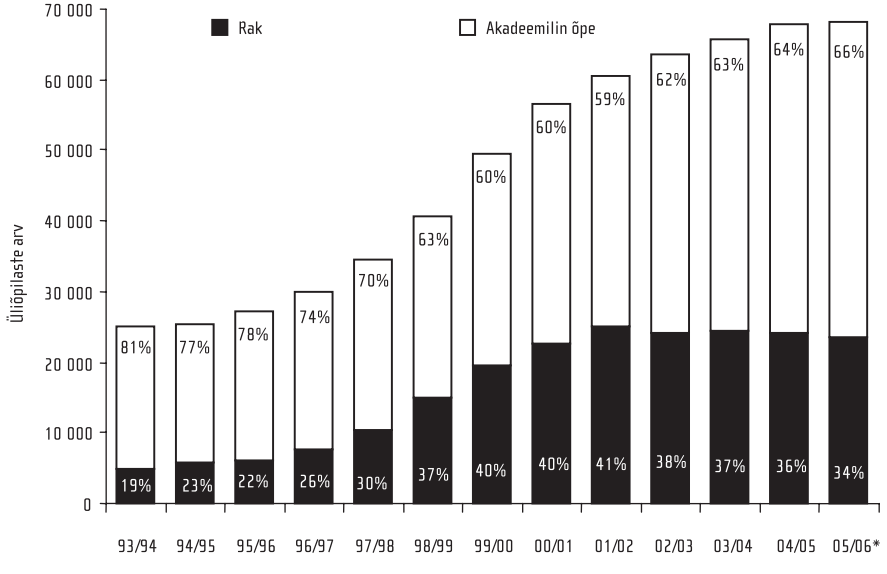
Haridus- ja Teadusministeerium,
Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus

Diagramm B2. Kõrghariduse tasemel õppekavu pakkuvate institutsioonide arvu muutus 1980, 1990, 1993-2005



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, Statistikaamet

Diagramm B3. Vastuvõtt kõrghariduse õppekavadele, 1993-2005

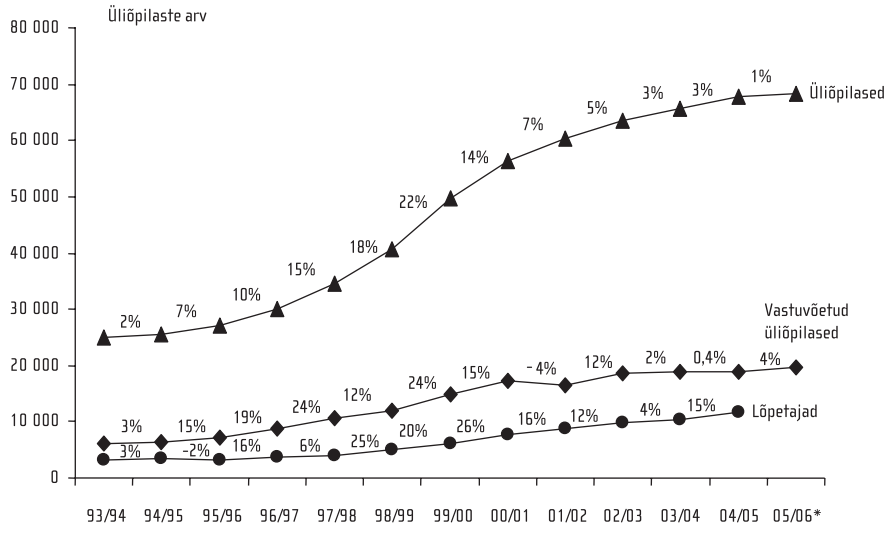


Allikas:Haridus- ja Teadusministeerium, 2006

Res – Residentuur / MA – Magistriõpe / INT – Integreeritud õpe / BA – Bakalaureuseõpe

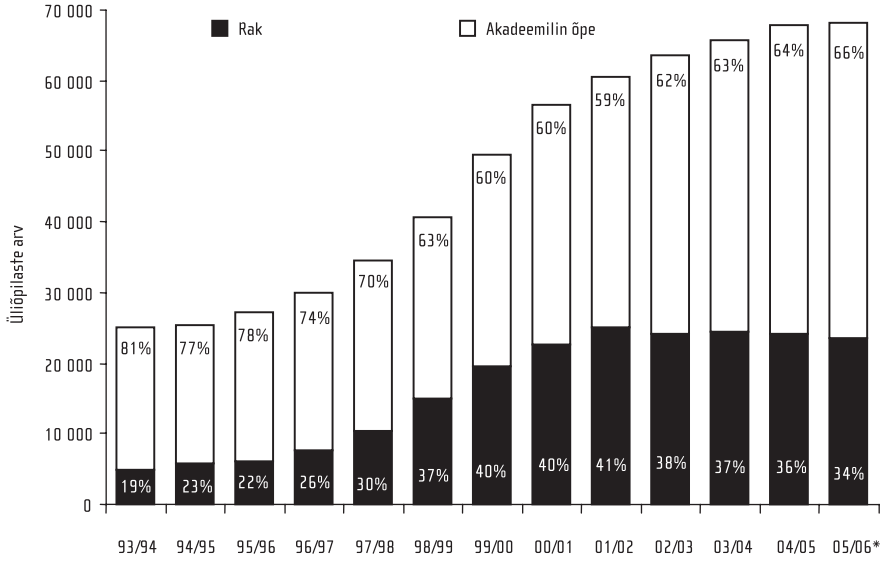
Ra – Rakenduskõrghariduslik õpe (sh. kutsekõrghariduse ning diplomiõppe õppekavad)

Diagramm B3. Kõrghariduse valdkonna koondnäitajad, muutus eelmise aastaga võrreldes, 1993-2005



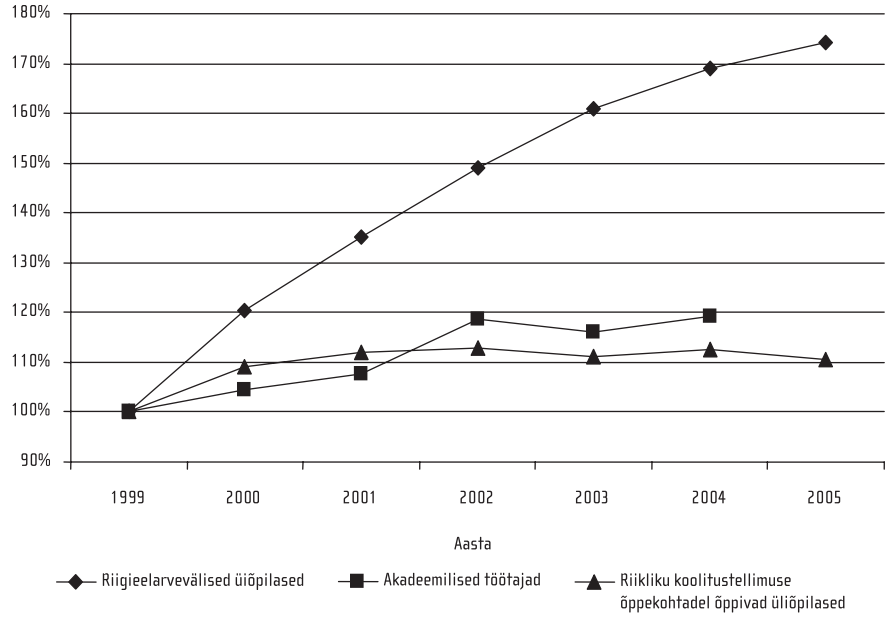
Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, 2006.

Diagramm B4. Üliõpilaste osakaal akadeemilises ja rakenduskõrghariduslikus õppes, 1993-2005



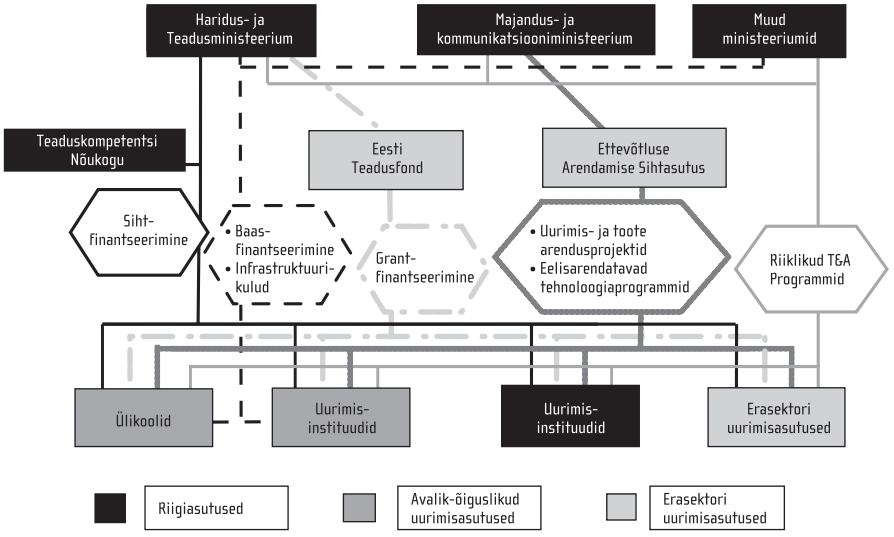
Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, 2006.

Diagramm B5. Üliõpilaste ja akadeemiliste töötajate arvu muutus, 1999-2005.



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, 2006.

Diagramm B8. Eesti teadus- ja arendustegevuse rahastamise süsteem



Käesoleva trükise algne versioon avaldati nimetuse all
„OECD Reviews of Tertiary Education Estonia"
ISBN 9789264039100

© 2007 Majandusarengu- ja Koostöö Organisatsioon (OECD), Pariis

Käesolev tõlge avaldatakse koostöös OECD-ga. Tegu ei ole ametliku tõlkega.

http://www.oecd.org/publishing/translations – OECD trükiste tõlked
http://www.oecdbookshop.org – OECD online raamatukauplus
http://www.sourceoecd.org – OECD e-raamatukogu
http://www.oecd.org/oecddirect – OECD infoteenistus