

# Rektorite Nõukogu aruanne ja seisukohad halduslepingute ja kõrghariduse rahastuskokkuleppe küsimuses

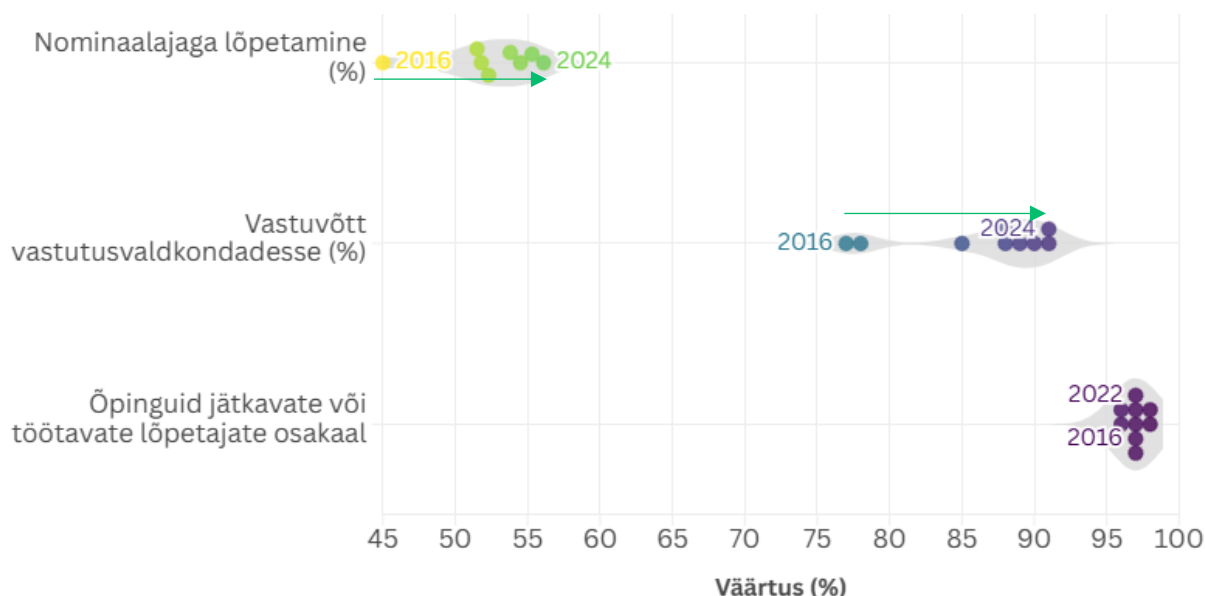
11.11.2025

Austatud haridus- ja teadusminister

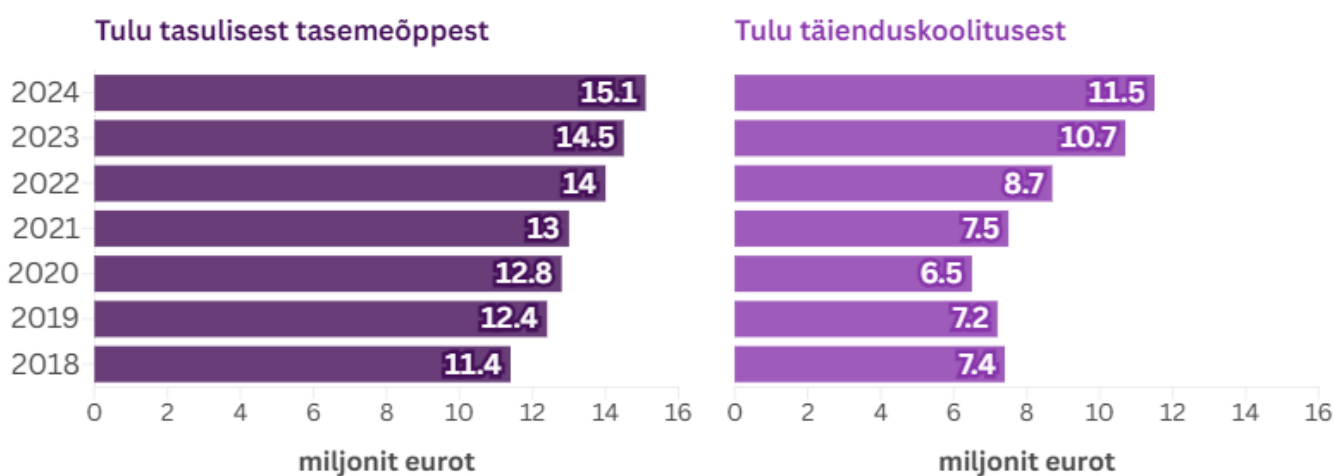
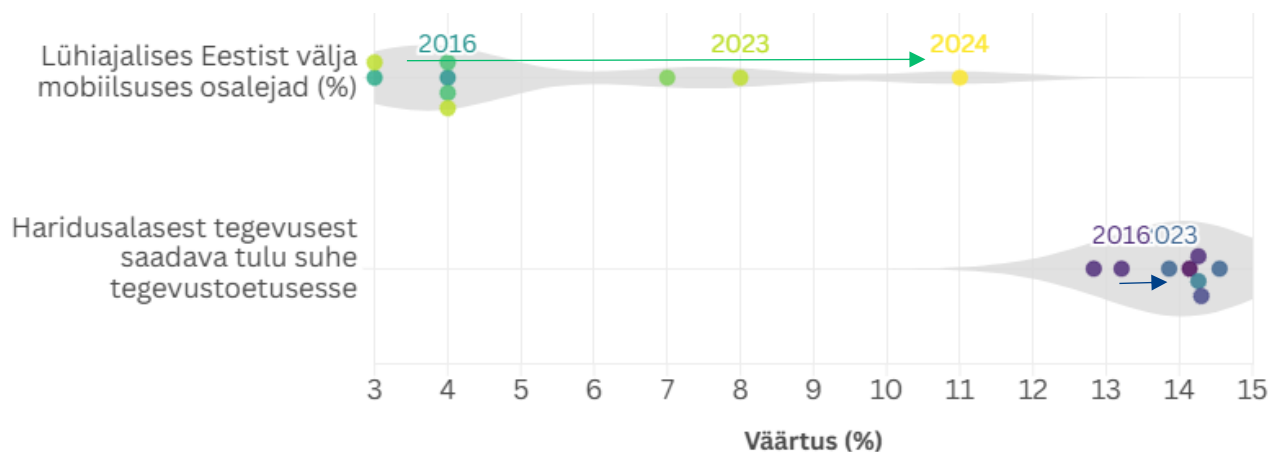
Oleme ühiselt jõudmas viiendate halduslepingute sõlmimise etappi. Halduslepingute süsteemi loomise eesmärk oli anda ministereeriumile ja ülikoolidele võimalus teha pikemaajalisi ja sisulisi ja strateegia täitmist toetavaid kokkuleppeid, mis loovad rahastamises stabiilsuse ning võimaldaksid pikaajalist planeerimist, tulemustele keskendumist ja vastastikkuse usalduse kasvu. Enne läbirääkimiste alustamist on mõistlik teha vahekokkuvõtteid. Jagame teiega enda oma ja loodame, et saate teha sama.

## 1. Tulemusrahastamine<sup>i</sup> töötab – ülikoolid reageerivad stiimulitele väga hästi

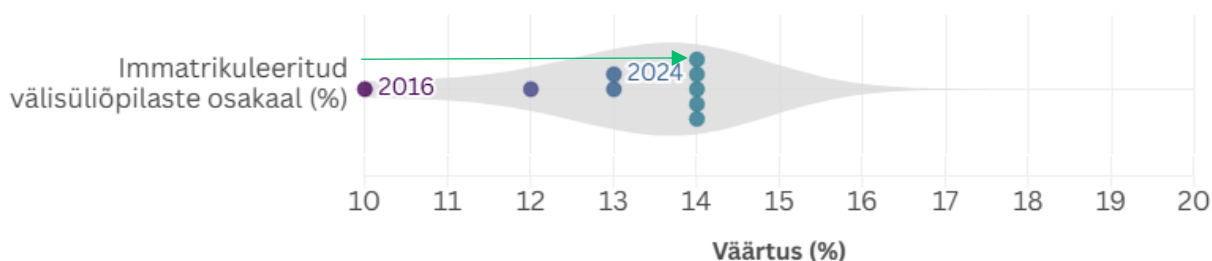
- ✓ **Kõik ülikoolid on suurendanud riigiga kokku lepitud vastutusvaldkondadesse vastuvõetud üliõpilaste osakaalu** (75%lt 2016. aastal kuni 91%ni aastal 2024). Kasv on olnud suurim seal, kus vastutusvaldkondade läbirääkimistelt väljuti kõige väiksemate osakaaludega (EMÜ ja TLÜ).
- ✓ **Lõpetamise järgne hõivesse suundumise või õpingutega jätkamise määr püsib väga kõrge. See on kõrge ka rahvusvahelises võrdluses.**<sup>ii</sup>
- ✓ **Kõik ülikoolid on kasvatanud nominaalajaga lõpetanute osakaalu.**



- ✓ **Märkimisväärne kasv** (pea kolmekordne) on olnud ka lühiajalises õpirändes Eestist välja. Mõistagi on suurematel ülikoolidel protsentuaalset muutust keerulisem saavutada kui väiksematel, mistõttu on kasvuprotsendid valdavalt suurusega korrelatsioonis.
- ✓ **Kasvanud on ka tasulisest taseme- ja täiendusõppest saadud tulud nii absoluutselt<sup>iii</sup> kui ka suhtena tegevustoetusesse.**



- ✓ **Välisüliõpilaste osakaal on kokku kasvanud 10%lt 13%ni.** Tõsi, vahepealsetel aastatel on see olnud ka kõrgem, aga Covidiga seotud otsused, Venemaa agressioonisõda Ukrainas, eri valitsuste erinev nägemus õppe rahvusvahelistumise vajadusest ja viisade saamisega seonduvad küsimused on selle näitaja arengutele oma jälje jätnud.



Kokkuvõttes võib öelda, et ülikoolid on tulemuste saavutamisele orienteeritud ja reageerivad hästi rahastamismudeli loodud stiimulitele – seal, kus eesmärgid on selged ja kooskõlas mõõdikutega, saavutatakse ka tulemusi. Ebakõlad tulemuste käsitlemisel tekivad eeskätt siis, kui poliitilised ootused ja rahastusmudeli stiimulid ei lange kokku, näiteks välisüliõpilaste osakaalu puhul, või kui mõõdikut ja sellest tulenevat kasu ei mõisteta ühtemoodi, nt vastutusvaldkondade termini sisustamine ja eriarvamused sisulise erialasises konkurentsi vajaduse osas.

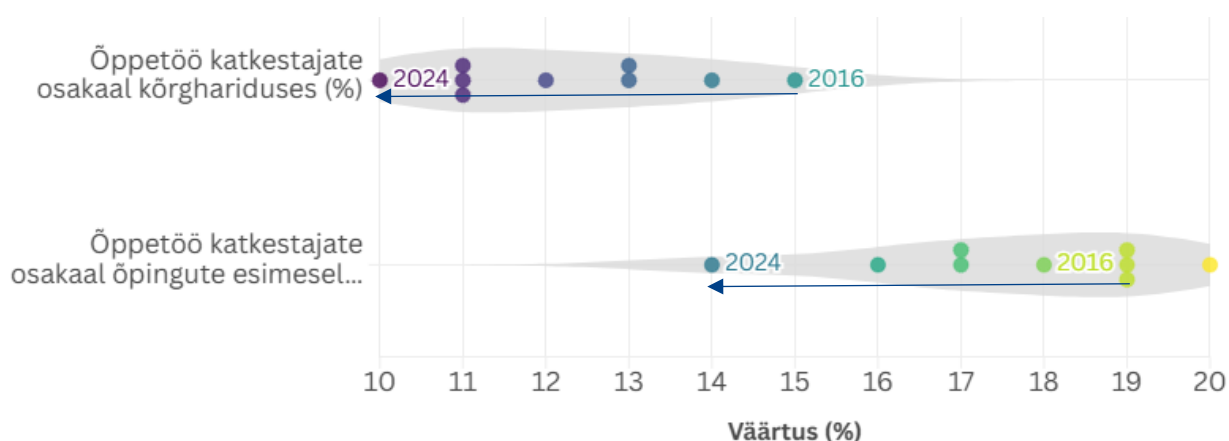
Mitmete näitajatega oleme suure sammu edasi astunud ka rahvusvahelises võrdluses. [Nominaalajaga lõpetamise määrade võrdluses](#) hüppasime 2020. aastaks isegi OECD keskmisest ülespoole, aga 2023. aastal, kus meil oli mõningane tagasilöökk, tegid mitmed riigid edusamme ja OECD keskmine määr oli taas meie tulemusest kõrgem. Teame seejuures, et 2024. aastal meie lõpetamise määr kasvas, aga tulevikku vaadates on

veel arenguruumi. Madalalt rippuvad viljad on nii riikliku poliitika kui ka õppeasutuste tasemel nopitud, edasi mõtlemiseks võiksime lähemalt vaadata, mida on teinud Iirimaa, Island, Soome, Norra, Holland, Sloveenia ja Portugal – neis riikides on nominaalajaga lõpetamine kasvanud nii programmi nominaalajaga kui ka N+3 aasta perspektiivis. Teame nt, et Norra on seadnud stiimuleid ka otse üliõpilastele, muutes nominaalajaga lõpetamisel osa õppelaenu tagastamatuks toetuseks. Meie kaldume oma poliitikaga pigem karistusmeetmete kui stiimulite poole, aga nii uuringud kui ka elu on näidanud, et stiimulid on tõhusamad.

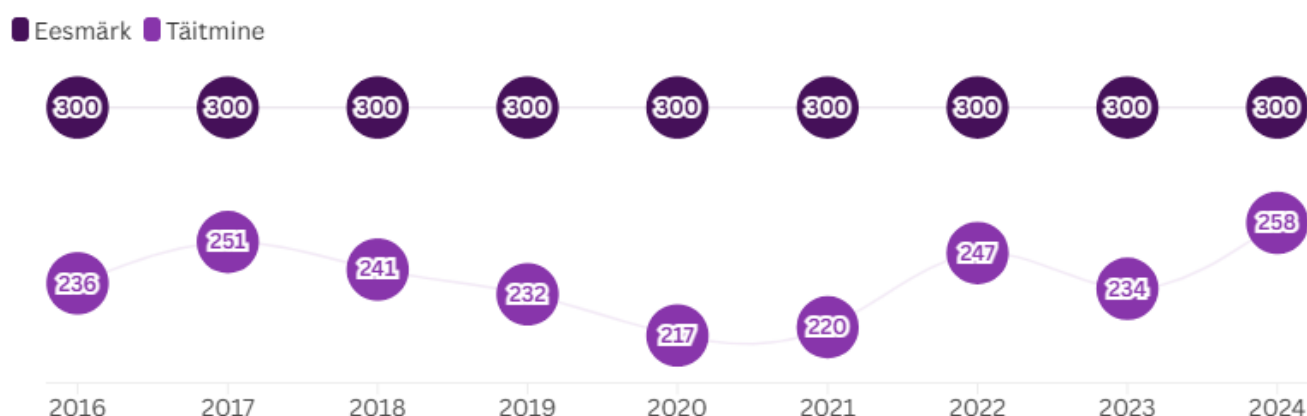
## 2. Halduslepinguga ülikoolidele seatud täiendavad ülesanded on täidetud vähemalt hindele B

Lisaks tulemusrahastamise näitajatele on ülikoolid tublisti edenenud ka halduslepingutes sõnastatud mõõdetavate ülesannete täitmisel.

- ✓ **Kõiki ülikoolid on vähendanud katkestanute osakaalu nii tervikuna kui ka esimesel õppeaastal<sup>iv</sup>**, keskmiselt on ülikoolide katkestamise määrad vähenenud 5 protsendipunkti, 15%lt 10%le (sisuliselt kolmandiku võrra) ja 19%lt 14%le (enam kui veerandi võrra).

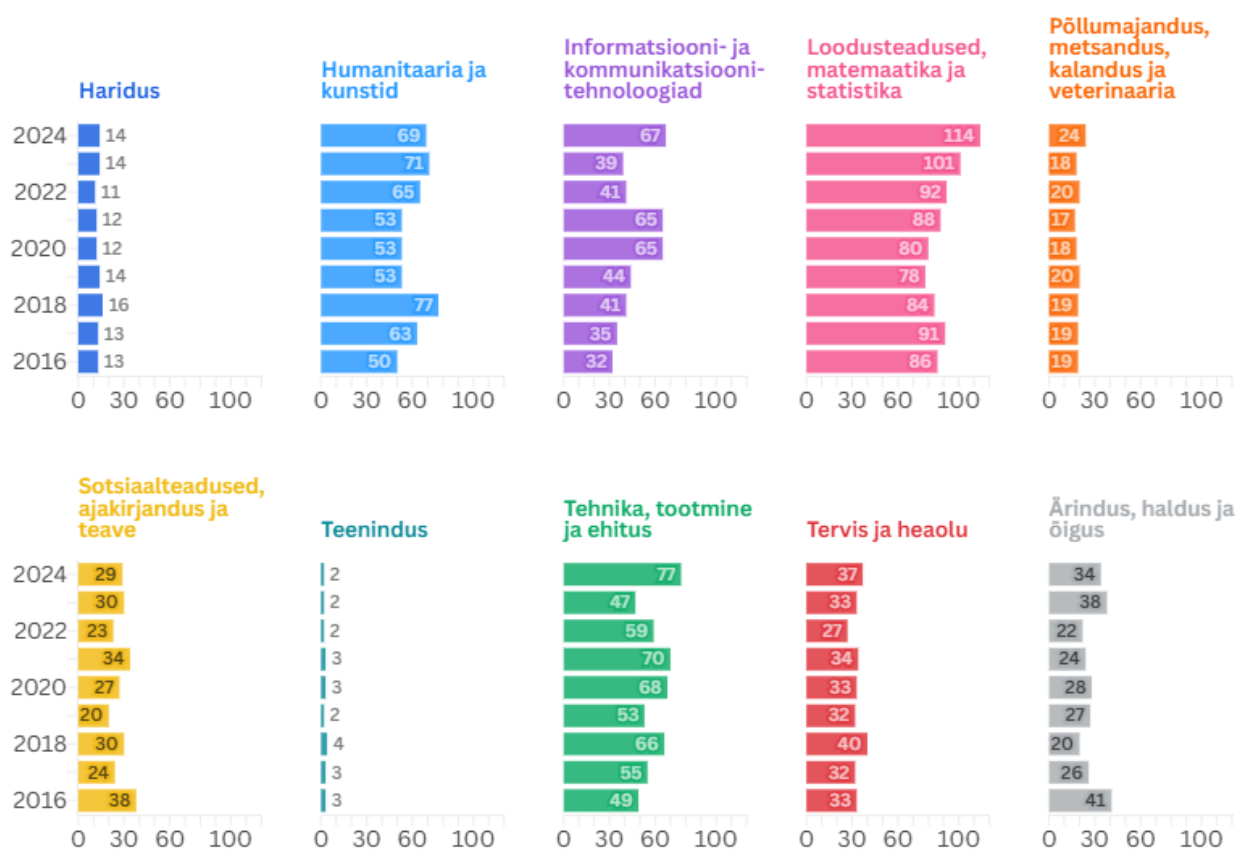


- ✓ Nõutud doktorikraadi kaitsnute arvust jäi 2024. aastal puudu 42 – kolme viimase aasta eesmärgist on täidetud 82%, hindele B. Lähiaastatel hakkame nägema ka doktorantidega sõlmitud töölepingute tulemusi.



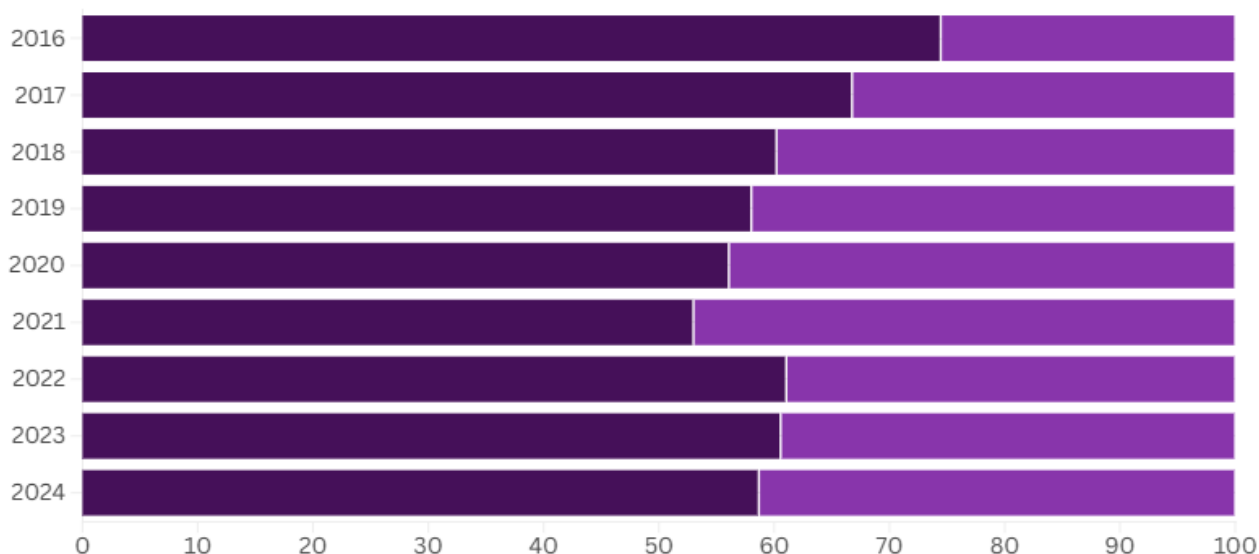
- ✓ Riigi poolt halduslepingutes nimetatud valdkondades on doktoriõppe vastuvõtt<sup>v</sup> kasvanud. Kasv on olnud valdkondlikult erinev – nt hariduses 27% ja IKTs 56%– ning seda on kindlasti mõjutanud ka samaaegne ootus kasvatada koostöist doktorikohtade arvu. Viimase osas on ülikoolid suutnud täita ministriumide ootuseid erinevalt, alates 60%st kuni 180%ni. Ülikoolide me siinkohal võrdlema ei hakka, sest halduslepingu sõnastus jätab erinevateks tõlgendusteks piisavalt ruumi ja RN arusaamise kohaselt ei ole siin ka eesmärgiks olnud praktikaid ühtlustada, vaid igale ülikoolile, valdkonnale ja doktoriõppe

udelile sobivad lahendused leida. Töötava süsteemi loomine ja rakendamine võtab mõnes valdkonnas või ka asutuses kauem aega kui kolm aastat. Kokkuvõttes oli eesmärgiks luua riigi tellimusega võrreldes 20% koostõiseid doktoriõppe kohti ning sektori peale kokku saavutati 18%<sup>vi</sup>.



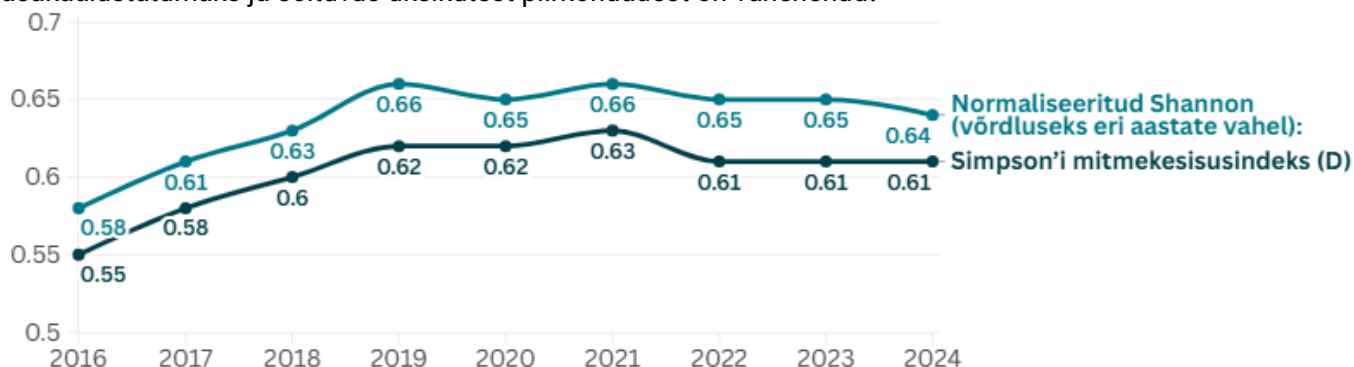
- ✓ Doktoriõppe muutmine atraktiivsemaks eesti noortele on samuti edenenud. Trend, mis näis veel 2021. aastal pidurdamatult süvenemas, on nooremteaduri töökohtade loomise ja tasustamisega ning ülikoolide täiendavate tegevustega murtud. Oleme mõõdukalt optimistlikud.

■ Eesti doktorantide vastuvõtt ■ Väisdoktorantide vastuvõtt



- ✓ Kõrghariduses tervikuna on välisüliõpilaste päritolu mitmekesisus aastatel 2016–2024 selgelt kasvanud<sup>vii</sup>. Normaliseeritud Shannoni indeks on tõusnud 0,58-lt 0,64-ni ning Simpson'i mitmekesisuse indeks 0,55-lt 0,61-ni. Indeksid näitavad, et välisüliõpilaste jaotus eri regioonide (Aafrika, Aasia, Austraalia ja Okeania,

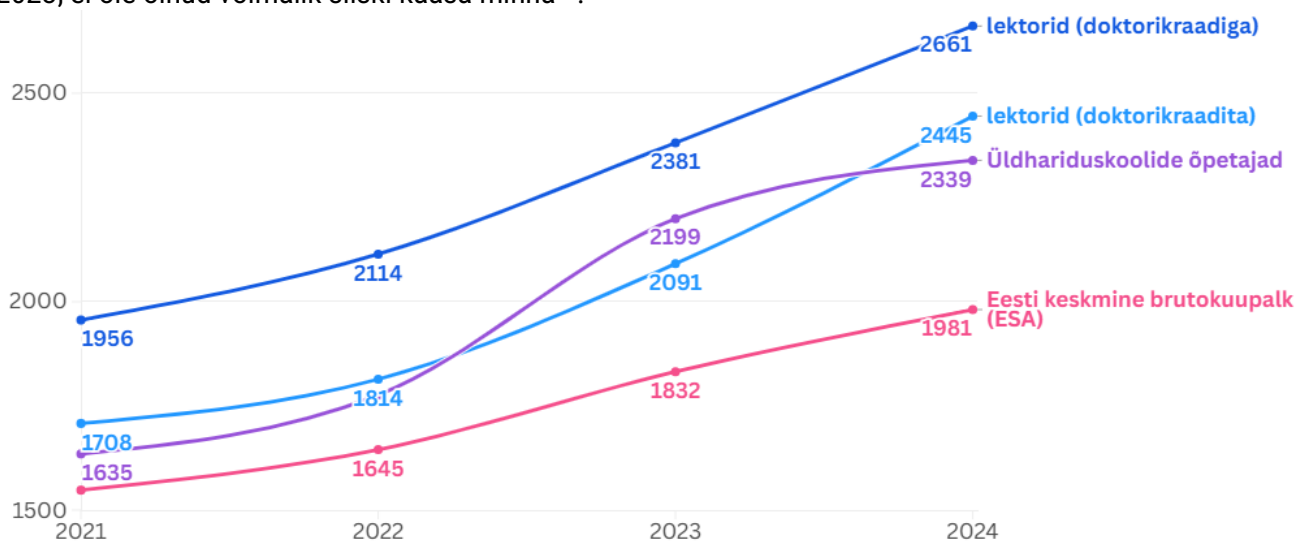
Euroopa v.a Eesti, Ladina-Ameerika ja Kariibi mere piirkond ning Põhja-Ameerika) vahel on muutunud tasakaalustatumaks ja sõltuvus üksikutest piirkondadest on vähenenud.



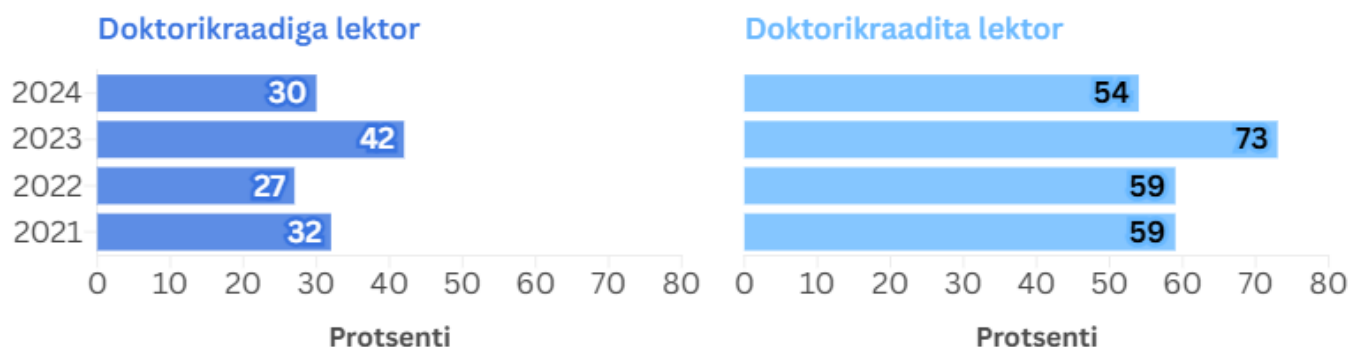
Õpete löikes on kõige mitmekesisema keele- ja kultuurikeskkonnaga magistriõpe (indeksite väärtused 0.71 ja 0.66 vastavalt). Süsteemselt on kasvanud Ladina-Ameerikast ja Põhja-Ameerikast pärit üliõpilaste osa ning see kasv on tulnud valdavalt Aafrika osakaalu vähenemise arvelt.

Ülikoolid on oma aruannetes kirjeldanud tervet hulka tegevusi, mis vastavad halduslepingutes seatud ootustele – alates erivajadustega üliõpilaste toetamisest kuni eestikeelse terminoloogia arendamise ja teadustegevuse tugevdamiseni. Rektorite Nõukogu hinnangul võiks halduslepingud keskenduda väiksemale hulgale, aga see-eest strateegilisematele eesmärkidele, et hoida fookust ja suurendada mõju. See ei tähenda, et muud valdkonnad jääks tähelepanuta. Me ei tohiks toita illusiooni, et bürokraatia ja aruandlus motiveerib ülikooli tegutsema. Oleme selle käigus juba kaotanud palju omavahelist usaldust. Peaksime süsteemina ka seda teadlikult juhtima ja õppima lepingute ja aruannete kõrval (või asemel) kasutama ka koostöisemaid vorme, näiteks ühiseid temaatilisi seminare, mis inspireeriks ja toetaks arendustegevust ja kasvataks usaldust nii ülikoolide ja ministeeriumi vahel kui ka laiemalt. Võiksime ühiselt kummutada müüdi, et kui riik midagi ette ei kirjuta, siis ülikoolid seda ei tee.

Ühel olulisel punktil aruandluses siiski veel peatuksime. Enne 2023. aasta täiendava rahastuse kokkulepet suutsid ülikoolid akadeemiliste töötajate palkasid tõsta 2-6% aastas, olenevalt ülikoolist ja aastast. Rahastusvajaku kokkuleppe tegemisel lubasid ülikoolid suunata lisarahastuse ennekõike palkadesse, **et õpetajate õpetajad ei teeniks ülikoolis vähem kui õpetajad üldhariduskoolides**. 2023. ja 2024. aastal tõusid akadeemiliste töötajate palgad keskmiselt vastavalt 10% ja 13%, aga akadeemilise karjääri õpetamise fookusega ametikohtadel kiiremini, 12-17% aastas. Üldhariduskoolide õpetajate kiireima kasvuga, 24% aastal 2023, ei ole olnud võimalik siiski kaasa minna<sup>viii</sup>.



Doktorikraadiga lektorite keskmine brutopalk on küll üldhariduskoolide õpetajate keskmisest palgast kõrgem, aga **30% doktorikraadiga lektoritest saab jätkuvalt üldhariduskoolide õpetajate keskmisest madalamat põhipalka** (joonisel on vastavad osakaalud aastate löikes, magistriskraadiga lektoritest saab üldhariduskoolide õpetajatest väiksemat palka 54%). See on väljakutse, millele peame koos riigiga lahenduse leidma.



### 3. Riik täidab kõrghariduse rahastuskokkuleppes 72%, hindele C

Riigi kohustused on seni olnud halduslepingutes kirjas pigem tahteavalduse kui kohustustena. Üksikud erandid siiski on. Viimastes halduslepingutes oli kirjas, et ministeerium kohustub:

4.5. eraldama **tulemusstipendiumi fondi**, võttes arvestamise aluseks ülikoolis kõrghariduse esimesel ja teisel astmel täiskoormusega õppivate üliõpilaste arvu;

4.6. **katma pärast doktoriõppe nominaalkestuse lõppemist doktoriõppe kulud summas, mis saadakse selleks ajaks kaitstud ja Eesti hariduse infosüsteemis kajastuvate doktorikraadide arvu korrutamisel doktoriõppe tulemustasuga.**

Lisaks oli kokku lepitud, et ministeerium kohustub:

6.1.1. **planeerima igal aastal riigieelarvesse ülikoolile kõrgharidustaseme õppe ning TA-tegevuse korraldamiseks vajalikud vahendid arvestades kõrgharidusõppe vahendite planeerimisel kasvuvajadusega 15% aastas;**

Halduslepingute sõlmimise eelduseks tehti rahastuskokkulepe aastateks 2023–2026. Riigieelarvestrateegia nägi ette, et kõrghariduse tegevustoetust suurendatakse 15% aastas, et katta pikaajaline rahastusvajak. Rahastuse samm-sammuline kasv oli kompromiss, et tuua kõrghariduse rahastus välja pikaajalisest madalseisust ja peatada aastatega tekkinud vabalangus. Kasv oli kavandatud varasema rahastuspuudujäägi katteks, mitte uute kohustuste rahastamiseks. Ennekõike vajasid järele aitamist akadeemiliste töötajate palgad, et doktorikraadiga lektorid ei teeniks vähem kui üldhariduskoolide õpetajad. Tegelik rahastus on jäänud sellest tasemest selgelt allapoole – 2025. aastal kasvas tegevustoetus 8,9% ja 2026. aastal 10,6% - ning 2027. ja 2028. aastateks on kavandatud tegevustoetuse nominaalne langus.

Ministeerium taganes ka vähestest halduslepingutesse kirja pandud rahastamise lubadustest. 2025. aastal kärbiti tulemusstipendium. Samuti loobuti sisuliselt doktoriõppe kulude katmisest. Oleme nõus, et plokkrastuse ja sihttoetuste omavahelisi proportsioone võib üle vaadata, aga protsess, kuidas seda tehakse, peaks olema läbipaistev ja osapooltele pikemalt ette teada. Viimaste halduslepingute kogemus näitab, et ülikoolid on võtnud lepingulisi kohustusi tõsisemalt kui riik ja uute lepingute sõlmimise eel ei tekita selline tõdemus kindlust, et tegemist on erandjuhtumiga. Haridus- ja Teadusministeeriumist saadud signaalid viitavad pigem, et sellised rahastusmudeli painutamise ja kokkulepetest ning lepingutest taganemise olukorrad on muutumas pigem tavapäraseks praktikaks kui erandiks.

**Ka rahastuskokkuleppes lubatud vajaku katmisest jääb kokkuleppe lõpuks täitmata enam kui 34 miljonit eurot, mis tähendab sisuliselt, et nelja-aastasest kokkuleppes viidi ellu vähem kui kolm.**

Kõrghariduse rahastuskasvu eesmärk 2025-2028 RES-is vs tegelik kasv:

Näitaja	2024	2025	2026	2027	2028
Esialgne kava kõrghariduse tegevustoetuseks ja sihttoetusteks, miljonites eurodes	241	277	317	317	317
Planeeritud kasv, %		15	14	0	0
Tulemus kärpega, miljonites eurodes	241	262	290	283	283
Tegelik kasv, %		9	10	-2	0
Erinevus, miljonites eurodes	0	-15	-27	-34	-34

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

#### 4. Soov tõsta 5% tegevustoetuse mahust eraldi läbirääkimiste objektiks ei ole õiguslikult korrektne

Esmalt soovime kinnitada, et ülikoolid ei ole kunagi olnud seisukohal, et nad ei peaks halduslepingutega lisakohustusi võtma. Eesti riigi areng on väga oluline ja ülikoolide panus sellesse on määrava tähtsusega. Küll aga on ülikoolid seisukohal, et vastutustundlik lisakohustuste võtmine vajab ka reaalselt rahastusplaani ja arusaama, missuguseid tegevusi ja mis mahus on nende ülesannete täitmiseks vaja ette võtta.

Ülikoolid on seisukohal, et nii ülikoolid kui ka ministeerium peavad halduslepingutes lähtuma kehtivast seadusest. Ülikoolide hinnangul tuleb KHaS § 41 lõikeid 3 ja 4 mõista kui lõikeid 1 ja 2 täpsustavaid, mitte aga lõigetes 1 ja 2 sätestatud tühistavaid.

Lõiked 3 ja 4:

*(3) Baasrahastamisel leitakse iga kõrgkooli osakaal, arvestades kõrgkoolile tegevustoetuse määramise kalendriaastale eelneva kolme kalendriaasta jooksul eraldatud tegevustoetust ja samal perioodil kõrgkoolidele eraldatud tegevustoetuste kogumahtu.*

*(4) Valdkonna eest vastutava ministri otsusel võib käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud osakaalu kujundamisel arvesse võtta:*

- 1) kõrgkoolile eraldatud sihttoetust;
- 2) kõrgkooli struktuuri või suuruse muutumist.

Kui lõige 3 (nn valem) ütleb, et baasrahastamisel (mis peab olema tegevustoetusena 80%) leitakse iga kõrgkooli osakaal, arvestades kõrgkoolile tegevustoetuse määramise kalendriaastale eelneva kolme kalendriaasta jooksul eraldatud tegevustoetust ja samal perioodil kõrgkoolidele eraldatud tegevustoetuste kogumahtu, siis tuleb sellest kinni pidada.

Rahastuskokkuleppes oli vastastikune arusaam, et 15% kasv rakendatakse tegevustoetusele, mitte sihttoetustele ja tegevustoetusele – vastasel korral oleks selle protsendi arvestamise aluseks tulnud samuti võtta tegevustoetuse ja sihttoetuste summa. **Kui Haridus- ja Teadusministeerium otsustab kokku lepitud ja juba kärbitud tegevustoetustest tõsta sihttoetusteks 14 miljonit eurot, jääb tegelikult tegevustoetuse kasvaks üksnes 5%.**

Lisaks läheb see otseselt vastuollu meile kärpeme tegemisel väljendatud eesmärgiga, et riik soovib sihttoetused järk-järgult kaotada ning raamatukogude toetuse, TÜ Kliinikumi tegevustoetuse, regionaalsete kolledžite toetuse ja sisuliselt ka doktoriõppe kulude hüvitamise ja tulemusstipendiumi kärpimisega seda ka tehti. Ülikoolide etteheide ei seisne seega selles, et riik ei võiks rahastusega eesmärke siduda, küll aga selles, et **kui rahastuspõhimõtteid muudetakse aasta-aastalt seadusest, halduslepingutest ja ministeeriumi enda jagatud**

selgitustest hoolimata, ei ole ülikoolidel võimalik ühtegi pikaajalist plaani teha. Samal ajal eeldab riik ülikoolidelt just pikaajalise mõjuga kohustuste võtmist.

## 5. Riik ei ole kümne aasta jooksul suutnud välja töötada kõrghariduse pikaajalist rahastusmudelit

Ülikoolide vaates on kõige suurem probleem, et vahepealse aja jooksul ei ole paljude arutelude ja analüüside tulemusena soovitud või suudetud kokku leppida kõrghariduse jätkusuutlikku rahastusmudelit. Seejuures heidetakse justkui ülikoolidele ette selle puudumist või ka liiga ambitsioonikat soovi, et haridusstrateegia eesmärk saaks täidetud ja kõrgharidust saaks kehtivas rahastussüsteemis arendada.

Riigieelarve strateegias öeldakse, et „*Kõrghariduse I astmel suurendatakse õppekohtade arvu, fookusega inseneeria, IT, küberturvalisuse, tehisarvu ning tervise- ja sotsiaalvaldkondadele...*“. Samal ajal on riigil plaanis halduslepingu teisel ja kolmandal aastal vähendada kõrghariduse tegevustoetust nominaalselt 6 miljoni euro võrra. Demograafiline olukord eeldaks, et senise kõrghariduse osakaalu säilitamiseks kasvatame vastuvõttu. Meie omavahelise koostumise kokkuvõttes hindasite demograafilisest kasvust tulenevaks lisakohtade vajaduseks aastas 200-1000. Arvestades seda, et oleme kahe protsendipunktiga maas ka strateegilisest eesmärgist tõsta kõrgharidusega 25-30-aastaste osakaalu 45%ni, peaksime kasvatama iga-aastaselt vastuvõttu veel 600-700 noore õppima võtmiseks (1% selles vanusegrupis on vahemikus 1560-1774 noort, arvestuslikult 311-355 igas vanuses). **Kui võtame tõsiselt iseendale seatud eesmärgid, siis peaks järgmistel aastatel olema vastuvõtt kuni 18% suurem kui praegu.**

Nii on ülikoolid kaks kuud enne halduslepingute kehtivuse lõppu olukorras, kus ministeerium on taandunud varasemast lubadusest rahastusvajaku katmiseks, pikaajaline rahastusplaan puudub ning järgmisteks aastateks kavandatud eelarvelised kärped ohustavad nii Eesti noorte õppimisvõimalusi kui ka akadeemiliste töötajate töötasu konkurentsivõimet.

Küsimus ei ole ainult eelarverees, vaid vastutuses ja planeerimisvõimekuses. Kui riik soovib, et ülikoolid suurendaksid vastuvõttu – eriti õpetajate, arstide, inseneride ja IT-spetsialistide koolitamisel –, peab sellel olema rahaline ja lepinguline kate. Ühe arstitudengi vastuvõtuga võtab ülikool kohustuse kuueks aastaks; õpetaja või inseneri koolitus kestab vähemalt viis aastat. Aastapõhise ja väheneva rahastusega ei ole võimalik selliseid kohustusi vastutustundlikult võtta. Selle dokumendi esimesse poolde koondatud tõendid võiksid veenda ministeeriumit, et ülikoolid võtavad halduslepinguga võetud kohustusi tõsiselt ja pingutavad, et neid täita.

**Rektorite Nõukogu leiab, et enne uute halduslepingute sõlmimist on vaja sõnastada ja kokku leppida kõrghariduse rahastamise selge kava, mis tagab järjepidevuse kogu lepingu kehtivusaja vältel.** Vastasel juhul ei saa haldusleping täita oma algset eesmärki – olla stabiilsuse, usalduse ja ühise strateegilise vastutuse raamistik.

Kui Vabariigi Valitsus ei ole rahul kehtiva rahastussüsteemiga ning soovib seda muuta, siis on tal selle algatamise õigus, Riigikogul on kõrgharidusseaduse muutmise õigus ja ministeeriumil õigus neid muudatusi ette valmsitada. Kuni seda tehtud ei ole, eeldame, et Vabariigi Valitsus, Riigikogu ning Haridus- ja Teadusministeerium soovivad jätkata kehtiva rahastusmudeliga, mille alusel on sektoril õigustatud ootus ka rahastamisele.

Oleme jätkuvalt seisukohal, et:

- ✓ 2027. aastal tuleb tehtud kärped tagasi pöörata, st tegevustoetuse (ja sihttoetuste kogusumma) peab kasvama 30 miljonit eurot.
- ✓ 2028. aastal tuleb kasvatada tegevustoetust ja sihttoetusi kokku veel 35 miljonit eurot, et vältida uue rahastuskriisi teket ja õpetajatega võrreldes palgalõhe suurenemist. See võimaldab säilitada rahastuse taseme (1,1% SKPst) ja õppemaksuta kõrghariduse kättesaadavuse halduslepingute perioodil
- ✓ Lisaks tuleb rahastuse kavandamisel hinnastada ka riigi soov kasvatada õpet valdkondades, kus õpe on eriti kulukas – näiteks meditsiinis ja inseneriõppes. Ülikoolid, kellele need soovid halduslepingute eelnõudesse

kirjutati, on vastavaid arvutusi tegemas ja need lisanduvad siin toodud summadele. Lihtsustatud soovitusel leida raha mõne teise valdkonna õppe vähendamisest või kaotamisest jätavad mulje, et selgitamist vajab ka see, mis valdkondades tulenevad magalamad kulud just mastaabisäästust ja mis valdkondades toob väikestes gruppides ja tehnoloogiamahukas keskkonnas korraldatud õpe kaasa olulise kulude kasvu ka paarikümne üliõpilase lisandumine.

	2024	2025	2026	2027	2028
Esialgne	241	277	317	317	317
Plaanitud kasvuprotsent		15	14	0	0
Tulemus kärpega	241	262	290	283	283
Tegelik kasvuprotsent		9	10	-2	0
Kokkuleppe vähendus miljonites eurodes	0	-15	-27	-34	-34
Minimaalne vajadus halduslepingute kokkuleppeks	241	262	290	320	355
Kasvuprotsent				10	10
Kasv võrreldes eelneva aastaga miljonites eurodes				30	35

## 6. Riigi senine hariduspoliitika on põlistanud kõrghariduse rahastuse kasvava mahajäämuse Eesti majandusest<sup>ix</sup> ja üldhariduskuludest – vaja on süsteemset muutust

Tegemist ei ole etteheitega konkreetsetele poliitilistele või ametkondlikele juhtidele, vaid tõdemus, et selle valdkonna strateegilises juhtimises ja riiklikul tasandil valdkonna arengu eest seismisel on pikaajalised ja süsteemsed vead, mille tagajärgedest enam mööda vaadata ei ole võimalik.

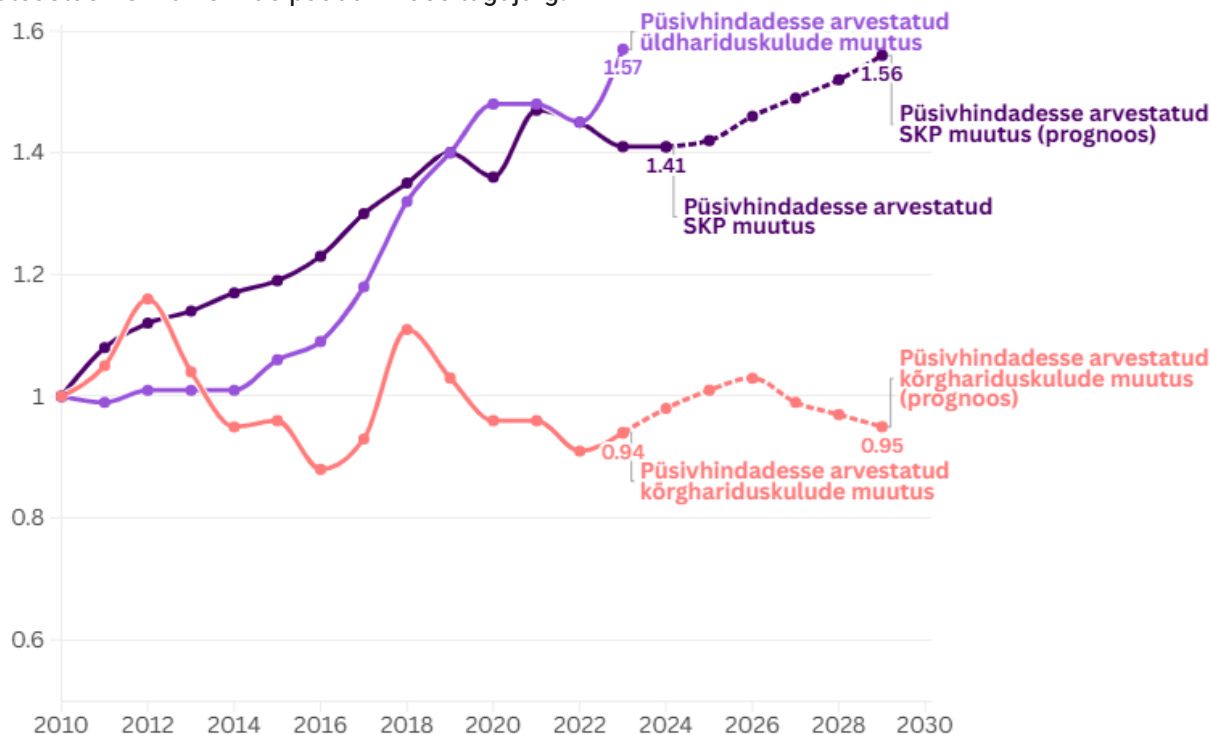
Eestis pole ühtegi ametnikku ega poliitilist juhti, kes vaataks ülikoolide tegevust Eesti arengu kontekstis tervikuna. Kõrghariduse ja teaduse juhtimine saab kokku ühe ametniku töölaual, kelleks on kõrghariduse- ja teaduse asekanter; innovatsiooni ja kõrghariduse juhtimine ei kohtu aga mitte ühegi ametniku laual ning innovatsiooni ja teaduse juhtimine samuti. Innovatsioon, kõrgharidus ja teadus ei ole pakettina ka ühegi poliitilise ametikoha vastutusallas. Olukorda on püütud parandada strateegiate osalise ühendamise ja hariduse ja teaduse rahastusinstrumentide muutmise, aga selline lähenemine ei ole olukorra lahendamiseks piisav.

**Haridus- ja Teadusministeeriumi ainus pikaajaline prioriteet on olnud üldharidus ja see ei muutu.** Heal juhul saab mõni teine haridustase üksikutele aastatele üksikute ministrite tähelepanu, aga süsteemset mitte. Poliitiliselt tuleneb see valijaskonna suurusele tuginevast suhtumisest, et vähene prioriteetsus on justkui õigustatav vähese ühiskondliku huvi või toetusega. Sisulist õigustust sellisele lähenemisele ei ole.

Vähene prioriteetsus paistab välja ka eri ametite koosseisudest. Haridus- ja Teadusministeeriumi kõrghariduse osakonnas on 6 inimest – nende õlul on kogu kõrghariduspoliitika sisuline planeerimine, seadusandluse muutmise, EL ja OECD tegevustes osalemine ja igapäevaste korralduslike asjadega tegelemine. Üldharidusega otseselt seotud ametnikke on vähemalt 10 korda rohkem. Lisaks veel HARNO, kelle 369st töötajast tegelevad kõrgharidusega tõenäoliselt veel mõnikümme inimest, aga mitte kõrghariduspoliitika, vaid EL tõukefondide, konkreetsete programmide, rahvusvahelistumise ja kvaliteedihindamisega. See ei kanna välja ei sisulise strateegilise tulevikuvaate tekkimist ega strateegilist vastutust, rääkimata süsteemi sügavast analüütilisest tundmisest või võimest ülikoolidega partnerluses tulevikku kujundada.

See paistab väga selgelt välja nii Haridusvaldkonna arengukavast 2021–2035, kõrghariduse järkjärgulisest väljajäämisest tõukefondidest, aga mis veelgi olulisem, kõrghariduskulude mahajäämisest nii Eesti majanduse arengust kui üldhariduskuludest.

Kõrghariduskulud moodustasid 2012. aastal SKPst 1.5%, sellest edasi saabus vabalangus ja osatähtsus vähenes kolmandiku võrra. Prognooosi kohaselt võiks 2025. aasta kõrghariduskulud olla 1.05% SKPst. Praeguse RESi kohaselt hakkab see osakaal kohe langema ja on alates 2026. aastast järgmine: 1.05%; 1.05%; 0.99%; 0.95% ja 0.91% jne. See ei ole juhuslik õnnetus, vaid süsteemne ametkondliku korralduse ja poliitiliste otsustusmehhanismide puudulikkuse tagajärg.



Kui suuremate ja kaugemale ulatuvate teemade jaoks ei ole jaksu, siis kiputakse mõistma ja teostama juhtimist administratiivsete käskude ja keeldudena, mis on kohased ehk riigiasutuste juhtimiseks, aga mitte avalik-õiguslike institutsioonide juhtimiseks. Selle asemel, et töötada ühiselt jagatud arusaamade nimel, suhtleb HTM ülikoolidega üksnes lepingute, kärbete ja ametlike kirjade vahendusel. Sisulist dialoogi ülikoolide ja riigi vahel ei toimu. Nii näiteks pole vastuseks rektorite tõstatatud küsimustele "suunava" rahastuse kohta tulnud HTMi esindajatelt mitte ühtegi selgitust ega argumenti peale selle, et nad jäävad oma väljapakutud idee juurde. Ministril ei jää arusaadavatel põhjustel kõrghariduse jaoks kuigi palju aega, ning ülejäänud ministeeriumi ametnikel pole suutlikkust või mandaati ülikoolidega sisulist dialoogi pidada.

Kui praegune haldus- ja juhtimisstruktuur ei võimalda piisava pühendumisega tegeleda kõrghariduse ja teaduse strateegiliste probleemidega ega võimalda käsitleda kõrghariduse ja teaduse rahastamist samaväärse riikliku prioriteedina õpetajate palkadega, tuleb tõsiselt kaaluda vastutuse ümberjagamist ja eraldi kõrghariduse, teaduse ning innovatsiooni ministeeriumi loomist. Tänapäevane olukord ei saa jätkuda, kui tahame riigina päriselt teaduspõhise ühiskonnakorralduse ja majanduse suunas liikuda.

## 7. RN hinnangul loovad HTMi seatud keelud riigi raha eest õpet pakkuda õigusvastase pretsedendi, mis eirab riigi enda seatud protsesse, ei ole läbipaistvatel alustel koostatud ning mille sisulist mõju ei ole hinnatud

Leiame, et HTMi poolt ülikoolidele esitatud halduslepingute eelnõudes sisalduvad sätted, millega keelatakse riigi tegevustoetuse kasutamine teatud õppekavades tasuta õppe pakkumiseks, ületavad seadusest tuleneva halduslepingu raamid ja riigi sekkumise volituse ning eiravad seaduste ja määrustega loodud raamistikku õppeõiguste andmise ja ära võtmise kohta.

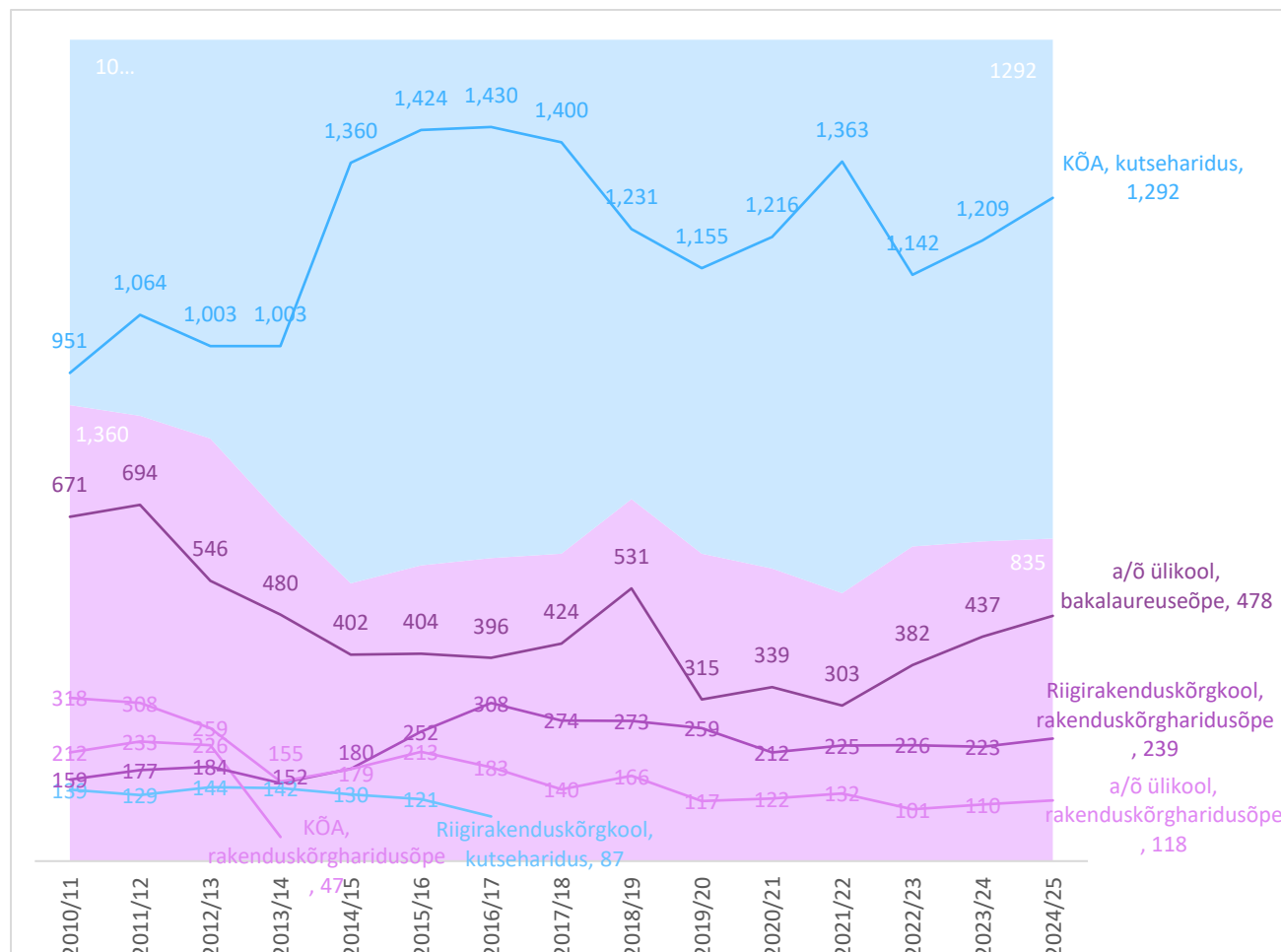
Selline piirang on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse, ülikoolide seaduste, kõrgharidusseaduse (KHaS), haldusmenetluse seaduse ja võlaõigusseaduse põhimõtetega. Halduslepingu kaudu saab riik kehtestada üksnes kohustused ja tegevused, mida ülikool peab kindlasti täitma, mitte keelde või piiranguid, mis kitsendavad ülikooli õigust oma põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks, kasutades talle seadusega ette nähtud rahalisi vahendeid.

KHaS § 43 lõike 3 punkt 1 annab HTMile õiguse sõlmida halduslepinguid tegevustoetuse andmiseks, kuid ei anna volitust keelata ülikoolil tasuta õppe pakkumist üheski õppekavagrupis, kus ülikoolile on antud õpetamise õigus ja kus ülikool seda ise vajalikuks peab. KHaS § 41 lõige 1 määratleb tegevustoetuse eesmärgina kvaliteetse kõrghariduse korraldamise ja arendamise ning kõrgkooli missiooni täitmise. Sellesse raamistikku kuulub ka tasuta õppe pakkumine erialadel, mille õpetamiseks ülikoolil on seaduslik õigus ja pädevus.

Õigus kehtestada, millistel õppekavadel ja mis mahus toimub tasuta õpe, kuulub ülikooli autonoomia alla ning on osa akadeemilisest enesemääramisõigusest. See enesemääramisõigus tagab, et lisaks ministeeriumi või poliitikute mõtetele võetakse arvesse ka ettevõtete jt partnerite ootuseid ning ülikooli tegevusloogikat bakalaureuseõppest kuni valdkondlike teadlaste järelkasvuni või ka valdkondlikest üliõpilastöödest ja praktikatest kuni valdkondlike teadusuuringute pakkumise võimekuseni. Sisuliselt läbi kaalumata ja lihtsustatud keelud ei arvesta ühtegi nimetatud aspekti ega ka laiemat konteksti, sh riigi enda omandis olevate koolide tegevust. Palume seetõttu eemaldada õpetamist keelavad või rahastuse kasutamist piiravad sätted halduslepingute eelnõudest ning tagada, et halduslepingud keskenduksid eesmärkidele ja tulemustele, mitte tegevusvabaduse piirangutele.

Lisaks sellele tekitab väga suurt segadust, kes ja missuguse metoodika alusel on defineerinud „riigile olulised“ ja seega ka „riigile ebaolulised“ õppekavad. Selliste hinnangute andmine ametnike või ka ministri tasandil on pretsedenditu soov juhtida ülikoole kui riigikoole.

Võttes aluseks nt ärinduse ja halduse valdkonna, näib, et soov juhtida ülikoole riigikoolidena on isegi suurem, kui soov juhtida riigi kutseõppeasutusi riigikoolidena. Mõned osundused sellest vallast:



1. Viimase 14 a. jooksul on eestikeelse, riigi raha eest õpetatava esimese astme kõrghariduse ja kutsehariduse omavaheline proportsioon ümber pööratud. See oli 56:44 kõrghariduse kasuks, aga on nüüd 39:61 kutsehariduse kasuks. Arusaamatuks jääb selle muudatuse eesmärk.
2. Kõrghariduse tasemel on Tartus võimalik tasuta õppida üksnes ühel õppekaval EMÜs, aga kuuel õppekaval VOCOs.
3. OSKA erinevad raportid viitavad selles valdkonnas ennekõike tippspetsialistide vajadusele. Magistriõppe baasiks on bakalaureuseõpe, mitte kutseõpe.
4. Ärinduse ja halduse valdkondlikust kärpest säästeti varasemates halduslepingutes kolledžeid, aga doktoriõppe vastutus on ülikoolide peamajades ja ka magistrikraadiga spetsialistide arvu suurendamise potentsiaal just seal. Hariduses ei ole võimalik püramiidi tagurpidi keerata.
5. ISCED klassifikaator ei ole mõeldud valdkondade sisuliseks juhtimiseks, vaid statistika tegemiseks. Ärinduse valdkonna sisuliseks käsitlemiseks tuleks seda vaadata kui ühte majandusteaduse rakendust, vähemalt kõrghariduse tasemel. Selline lähenemine on võimalik üksnes ülikoolides, aga klassifikaatoripõhise juhtimise ja vastustusvaldkondade sisustamise praktika tulemusena on see Eestis muudetud sisuliselt võimatuks.

Ärinduse ja halduse valdkond ei ole ainus, mis vajaks keeldude asemel sisulisemat diskussiooni. Ära ei tohi unustada ka seda, mis väärtust lisab konkurents eriala sees. Mõnes kohas oleks keelamise asemel tarvis ehk hoopis konkurentsi toetada, mõnes kohas rohkem sisulist koostööd ergutada. Haldusleping ei ole Rektorite Nõukogu hinnangul selleks kaugeltki mitte kõige asjakohasem instrument.



Palume ministeeriumi tagasisidet teie nägemusest halduslepingute senisele kogemusele ning selles paberis tõstatatud muredele rahastuse ja strateegiliste prioriteetide seadmise osas.

Ülikoolid on seisukohal, et ka sel korral tuleb halduslepingute allkirjastamine teha ühiselt, et märkida nende olulisust nii omavahel kui ka avalikkuses. Loodetavasti lisab see väärtust ja kaalu ka ministeeriumi vaates. Teame, et läbirääkimiste ulatus on ülikooliti erinev, ja ka seda, et läbirääkimised ei tule kerged, kuid just seetõttu on tulemus Eesti kõrghariduse jaoks eriti tähtis ja väärib laiemat tähelepanu.

Lugupidamisega

Tiit Land

Rektorite Nõukogu esimees

Lisaküsimused: peasekretär Hanna Kanep, [hanna.kanep@ern.ee](mailto:hanna.kanep@ern.ee), 5035403

---

<sup>i</sup> Esitatud statistika aluseks on rahastamismudeli näitajad, mis on arvatud HTMi poolt.

<sup>ii</sup> <https://www.euronews.com/business/2025/10/14/employment-of-recent-university-graduates-in-europe-which-countries-offer-the-best-job-pro>

<sup>iii</sup> Tasulise tasemeõppe ja täiendusõppe tulud pärinevad RN andmekogust ülikoolide majandamismudeleid kirjeldavate näitajate seast.

<sup>iv</sup> Tulemusnäitajad Haridussilmast

<sup>v</sup> Vastuvõtuandmed Haridussilmast

<sup>vi</sup> RN arvutused, alusandmed halduslepingutest ja nende täitmise aruannetest

<sup>vii</sup> RN arvutused, alusandmed Statistikaametist: HT308: VÄLISÜLIÕPILASED päritoluregiooni ja kõrgharidusastme kaupa

<sup>viii</sup> RN arvutused meie enda andmekogu, Haridussilma ja Statistikaameti andmete alusel.

<sup>ix</sup> SKP prognoos pärineb Rahandusministeeriumi suvisest majandusprognoosist. Kõrghariduskulude prognoosis oleme arvestanud RESis kavandatud muutust tegevuses „Juurdepääsu tagamine kõrgharidusele“ ning ülikoolide tasulise tasemeõppe ja täienduskoolitustulude viimaste aastate keskmist aastast kasvu, vastavalt 5% ja 8% aastas.