

Haridus- ja Teadusministeerium

Kõrgharidusseadustiku kaasajastamise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus

HTM
24.08.2017

Sisukord

SISSEJUHATUS	2
I HETKEOLUKORD JA TRENDID KÕRGHARIDUSES.....	2
II KEHTIV REGULATSIOON, SEOTUD STRATEEGIAD JA ARENGUKAVAD	4
III KAASATUD OSAPOOLED.....	5
IV KAVANDATAV ÕIGUSLIK REGULATSIOON JA VÄLJATÖÖTAMISE TEGEVUSKAVA.....	6
V KÕRGHARIDUSSEADUSTIKU KAASAJASTAMISE TEEMAD	8
1. KÕRGHARIDUSSEADUSTIKU STRUKTUUR.....	8
2. ÕIGUS KÕRGHARIDUSELE	13
2.1. Õiguse kõrgharidusele teostamise tingimused	14
2.2. Õppekeel.....	20
2.3. Õppimine akadeemilise puhkuse ajal	22
2.4. VÕTAg saadud ainepunktide arvestamine õppekulude hüvitamisel	25
2.5. Mõisted.....	27
3. KÕRGKOOLID.....	29
3.1. Kõrgkooli asutamine	30
3.2. Kõrgkooli ühinemine, ümberkorraldamine ja (tegevuse) lõpetamine	35
3.3. Kõrgkooli juhtimine.....	37
3.4. Kõrgkooli struktuur.....	43
3.5. Õppejõud ja teadustöötajad	44
4. KÕRGHARIDUSÕPE.....	52
4.1. Kõrgharidusõppe eesmärk	54
4.2. Rakenduskõrgharidusõppe ja bakalaureuseõppe eristamine	57
4.3. Kõrghariduse esimese astme õppe ja magistriõppe nominaalkestus kokku vähemalt viis aastat....	63
4.4. Ühisõppekavad.....	66
4.5. Kõrghariduse kvaliteedi hindamine	71
4.6. Teaduse evalveerimise ja kõrghariduse kvaliteedihindamise meetmete kattuvus ning kooskõla	77
5. MUUDATUSED TEADUSE RAHASTAMISMEETMETES.....	83
5.1. Teaduse tegevustoetus	84
5.2. Teaduse uurimistoetused (grandid).....	87

Sissejuhatus

Senine kõrgharidusseadustik on põhijoontes kujundatud 1990ndate aastate teises pooles. Sellest ajast on oluliselt muutunud ootused kõrgharidusele. Kõrgkoolide konkurents ei piirdu enam siseriiklike kõrgkoolide ja üliõpilastega. Üliõpilased liiguvad rohkem, nende eelnevad õpiteed ja kogemused on mitmekesised. Kõrgkoolide organisatsiooniline võimekus on oluliselt kasvanud ja lisandunud on mitmeid uusi ja olulisi õigusakte.

Õppeasutuste seadused keskenduvad enam õppeasutuste toimimise alustele, samas elukestva õppe kontekstis on tegevuste keskpunktiks õppija, tema õigus kõrgharidusele ja võimalused liikuda sujuvalt erinevat liiki õpete vahel. Senised regulatsioonid on kohati liialt detailsed. Kõrgharidus ja teadustegevus on omavahel lahutamatult seotud, samas mõlema valdkonna regulatsioonides on kohati dubleerimist ja normide kooskõla võiks olla parem. Erakooliseadus, mis reguleerib kõikide eraõppeasutuste tegevust alates koolieelsest lasteasutusest kuni kõrgkoolideni, on tekitanud korduvalt tõlgendamisprobleeme.

Neil põhjusel on alustatud kõrgharidusseadustiku kaasajastamist. Kõrgharidusseadustiku kaasajastamine on üks osa haridusseadustiku kaasajastamisest, mille esimeseks etapiks oli uue haridusseaduse koostamine. Uuendatud haridusseaduse fookuses on õigus haridusele, tööandjate arvestamine haridussüsteemi osapoolena, suund haridussüsteemi avatusele ja erinevate õppeviiside tunnustamisele. Menetluses olevast haridusseaduses puudutavad kõrgharidusseadustikku kõige vahetumalt õppeasutuse juhtimist puudutavad sätted, mis kohalduvad rakenduskõrgkoolidele ja erakõrgkoolidele, sisseastumisel varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamise tingimused ja järelevalve regulatsioon. Uue haridusseaduse koostamisel oli eesmärk reguleerida vähem ja põhimõttelisemat laadi küsimusi, mis annavad normi rakendajatele nii suurema vabaduse kui ka vastutuse. Sama eesmärk on ka kõrgharidusseadustiku kaasajastamisel.

Kaasajastamise protsessi eesmärk ei ole muuta kõrgharidussüsteemi toimimise põhialuseid. Eesmärk on õiguslikult toetada seniste kõrgharidusvaldkonna tegevuste säilimist ja nõrkustega tegelemist.

I Hetkeolukord ja trendid kõrghariduses

Eesti kõrgharidus on viimase 25 aasta jooksul läbi teinud hüppelised muutused. Olulisemad neist on järgmised.

- 1990-ndate alguses kiire loobumine NL aegsetest õppekavadest: 4+2 bakalaureuse- ja teadus/kutsemagistriõppe loomine. Kaasaegse doktoriõppe loomine NL-aegse teaduste kandidaadi ja teaduste doktori asemele.
- Kõrgkoolide (ennekõike erakõrgkoolide) ja õppijate arvu kiire kasv 1990-ndate teises pooles. 2000-ndate alguses hakkas hoogsalt kasvama ka täiskasvanud õppijate osalus kõrghariduses. Toimus kiire tasulise õppe kasv: nii erakõrgkoolides õppijad kui riigieelarvelised kohad avalik-õiguslikes ülikoolides ja rakenduskõrgkoolides. Tippajal maksid pooled üliõpilased oma õpingute eest. Täna on tasuta õppijaid 79%.
- 2000-ndate alguses üleminek Bologna süsteemile: 3+2 õppekavad ning hiljem väljundipõhine õpe, kasvav tähelepanu mobiilsusele ja mujal sooritatud õppe tunnustamisele.
- Kõrghariduse kvaliteedi hindamise süsteemi muutused 2008. a ja üleminekuhindamine 2009-2011, millega kaasnes kõrgkoolide arvu vähenemine.

- 2013. a üleminek tasuta eestikeelsele kõrgharidusele (õigus õppida eestikeelsel õppekaval õppekulusid hüvitamata).
- Eesti üliõpilaste arvu kiire vähenemine viimasel viiel aastal. Välisüliõpilaste arvu kiire kasv samal ajal.

Üliõpilased

1995-2005 toimus kiire üliõpilaste arvu kasv ning 2005-2010 olid kõrghariduses nõ buumiaastad. Viimasel viiel aastal on üliõpilaste arv igal aastal kahanenud 4-7% võrra. Kahanemine jätkub hinnanguliselt veel viis aastat, aga tõenäoliselt väiksemas tempos. 2016/17. õppeaastal õppis Eesti kõrgkoolides 47 794¹ üliõpilast, mida on ca 30% vähem kui 10 aastat tagasi. Üliõpilaste arvu vähenemine ei ole tingitud vaid noorte arvu langusest. Vähenenud on ka nende osakaal, kes peale keskhariduse omandamist järgmisel õppeaastal asuvad õppima kõrghariduse esimese astme õppekavadel. Kui 2006. aastal alustas gümnaasiumi statsionaarõppe lõpetanutest samal aastal Eestis kõrgharidusõpinguid 67% lõpetanutest, siis 2016. a lõpetajatest tegi seda 56% lõpetanutest. Vähenemine tuleneb peamiselt nende arvelt, kes üldse õpinguid Eestis ei jätka. Seega on lisaks üliõpilaste arvu vähenemisele muutunud ka nende koosseis: kasvanud on täiskasvanud õppijate ning välisüliõpilaste osakaal. Kõrgharidusõppesse vastuvõetutest on täna üle poole need, kes ei asu kohe gümnaasiumi lõpetamise järel õppima. Üha enam suureneb vanematesse vanusegruppidesse kuuluvate üliõpilaste osakaal. 25-aastaste ja vanemate vanusegruppide osatähtsus õppurite hulgas on võrreldes 2011/12. õppeaastaga kasvanud 40%-lt 47 %-ni 2016/2017. õppeaastal.

Lõpetajate arv on olnud viimase viie õppeaasta jooksul vahemikus 10 190 (2013/14. õppeaastal) kuni 11 497 (2011/12. õppeaastal). Nagu üliõpilasi, nii on ka lõpetajaid üldiselt olnud kõige enam bakalaureuseõppes (2015/16. õppeaastal kõigist lõpetajatest 39,8%). Viimastel aastatel on aga kõigi lõpetajate seas kasvanud magistriõppe lõpetanute arv. Kõige rohkem on vähenenud rakenduskõrgharidusõppe lõpetanute arv. Doktorikraadi kaitsnute arv on olnud kasvava trendiga: viimase 10 aastaga on doktoriõppe lõpetanute arv kasvanud 50% (2006/07. õppeaastal 153, 2015/16. õppeaastal 239).

2015/16. õppeaastal lõpetanud üliõpilaste (kokku 10277) andmeid vaadates õpib neist lõpetamisele järgneval õppeaastal kõrghariduse õppekavadel edasi ligi viiendik (2014 inimest), lisaks on 1% alustanud õpinguid kutsehariduse õppekavadel. Suur osa (76%) üliõpilastest töötab õpingute ajal, kasvanud on nende üliõpilaste osakaal, kes töötavad juba enne õppima asumist. 2015. a vilistlaste hulgas oli neid 50%. Magistriõppe lõpetanutest töötas õpingute ajal 80% ja rakenduskõrghariduse lõpetanutest 78%². Mida kõrgem on haridus, seda suurem on hõivemäär ja palk. Ka iga tööturul oldud aasta suurendab palka.

Kõrgkoolid

Kõrgkoole oli 2016/17. õppeaastal 21, mida on 14 võrra vähem, kui kümme aastat varem. Riigi rakenduskõrgkoole on kaheksa, erarakenduskõrgkoole kuus, avalik- õiguslikke ülikoole kuus ja eraülikoole üks. Üheski kutseõppeasutuses kõrgharidustaseme õpet enam ei pakuta. 2016/17. õppeaasta 10. novembri seisuga õppis ligi kolmveerand (76%) üliõpilastest avalik-õiguslikes ülikoolides, sealjuures on avalik-õiguslikes ülikoolides õppivate üliõpilaste osakaal viie õppeaasta jooksul kasvanud. Koos eraõppeasutuste arvu vähenemisega on vähenenud ka neis õppivate üliõpilaste arv ning osakaal kogu üliõpilaskonnast. Üliõpilaste arvult on suurim Tartu Ülikool 12 674 üliõpilasega, väiksemate erarakenduskõrgkoolide üliõpilaste arv on alla 100.

¹ Allikas: EHIS (vt [HaridusSilm](#))

² [Eesti kõrgkoolide 2015. aasta vilistlaste uuring](#). Aruanne, 20.08.2017

Õppekavad

Kõrgharidustaseme õppekavasid, millele toimus vastuvõtt, oli 2016/17. õppeaastal 569. Sarnaselt üliõpilaste ja õppeasutuste arvu vähenemisega on vähenenud ka õppekavade arv. Samas on üliõpilaste arvu langus olnud suhteliselt veel kiirem. Kui 2011/12. õppeaastal õppis ühel õppekaval keskmiselt 90,3 üliõpilast, siis 2016/17. õppeaastaks on sama näitaja 65,7 (27% võrra väiksem). See, et viimastel õppeaastatel ei ole õppekavade arv olulisel määral langenud, on osaliselt tingitud 2013. jõustunud kõrgharidusstandardi muudatusest, mille kohaselt on õppekaval üks õppekeel (v.a doktoriõpe, kus õppekeeli võib olla mitu), millest tulenevalt registreeriti siiani ühe mitmekeelse õppekava asemel mitu. Õppevaldkondade lõikes on perioodil 2011/12.-2016/17. õppeaasta arvuliselt kõige rohkem üliõpilasi õppinud ärimise, halduse ja õiguse ning tehnika, tootmise ja ehituse valdkondades. Vähenenud on üliõpilaste arv kõigis valdkondades, va IKT.

Õppejõud

Õppejõudude (nii isikute kui ametikohtade) arv on viimase viie aasta lõikes vähenenud (ca 5000lt ca 4000le). Vähenemine on olnud kiirem, kui üliõpilaste arvu vähenemine. Seega kasvanud üliõpilaste ja õppejõudude suhtarv. Kasvanud on doktorikraadiga õppejõudude osakaal. Kui 2011/12. õppeaastal oli nende osakaal õppejõududest 45,6%, siis 2016/17. õppeaastal 52,6%. Õppejõudude keskmine vanus on viimasel viiel aastal olnud stabiilne, 47 a.

Õppekeel

Eesti keel on kõrghariduses jätkuvalt domineeriv keel, kuid eriti magistriõppes on kõrgharidusreformi³ ja rahvusvahelistumismeetmete tõttu märkimisväärselt suurenenud ingliskeelsete õppekavade ja inglise keeles õppijate osakaal. 2016/2017. õppeaastaks õppis 10% kõigist üliõpilastest ingliskeelsetel õppekavadel, magistritasemel isegi 18%. Kõik inglise keeles õppijad pole aga välisüliõpilased: magistriõppes oli neid inglise keelsetel õppekavadel 65%, ülejäänud 35% olid Eesti taustaga üliõpilased. 2016/17. õppeaastal õpib iga kümnes (11%) Eesti taustaga üliõpilane inglise keeles.

Välisüliõpilased

Välisüliõpilaste⁴ arv on viimaste aastate jooksul pidevalt kasvanud: kui 2011/12. õppeaastal õppis Eestis 1573 välisüliõpilast, siis 2016/17. õppeaastal on neid 3917, mis on 8,2% kõigist Eestis õppivatest üliõpilastest. Sama suur osakaal Eesti päritolu tudengitest õpib OECD (2017)⁵ andmetel välismaal. Välisüliõpilastest valdav enamus on õppinud avalik-õiguslikes ülikoolides. Välisüliõpilaste jaoks on kõige populaarsem valdkond olnud püsivalt ärimise, haldus ja õigus, milles on viimasel viiel õppeaastal õppinud pidevalt enam kui kolmandik välistudengitest (2016/17. õppeaastal 39,3%). Kõige vähem on välistudengeid teeninduse ja hariduse valdkondades. Suurim välisüliõpilaste osakaal on doktoriõppes (alates 2014/15. õppeaastast üle 10%). Märgatavalt on viimastel aastatel tõusnud välisüliõpilaste osakaal magistriõppes. Enamus välisüliõpilastest õpib inglise keeles, kuid 5% õpib ka eesti keelsetel õppekavadel.

II Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

³ Eestikeelsetel õppekavadel tasuta õppimise õigus tõi kaasa mitmekeelsete õppekavade ümberregistreerimise eesti ja inglise keelseteks. Doktoriõppes võib olla ka mitmekeelseid õppekavasid: nt õppis inglise ja eesti keelsetel õppekavadel 2016/17 1240 doktoranti e 47% kõigist doktoriõppe üliõpilastest.

⁴ Välisüliõpilase definitsiooni vt „Andmete allikad ja üldised märkused“ lk 4

⁵ [Education at a Glance 2016: OECD Indicators](#)

Kõrgharidusvaldkonna reguleerimiseks annab aluse põhiseadus. Paragrahv 37 lg 1 sätestab õiguse haridusele, sh kõrgharidusele ning õiguse saada eestikeelset õpetust. Teadus ja kunst ning nende õpetused on vabad (PS § 38 lg 1). Riigi ja KOVi ülesanne on ülal pidada piisaval arvul õppeasutusi, sh kõrgkooli. Ülikoolid ja teadusasutused on seaduses ettenähtud piires autonoomsed (PS § 38). Õigus on avada erakooli, sh erakõrgkooli (PS § 37 lg 2). Riigil on järelevalve kohustus, sh kohustus teha järelevalvet kõrghariduse andmise üle (PS § 37 lg 5).

Kõrgharidusseadustiku moodustavad ülikooliseadus (ÜKS), rakenduskõrgkooli seadus (RakKKS), erakooliseadus (EraKS), Tartu Ülikooli seadus (TÜKS) ning Tallinna Tehnikaülikooli seadus (TTÜKS). Lisaks on kõrgharidusvaldkonda puutuvaid norme teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses (TAKS) ning õppetoetuste ja õppelaenu seaduses (ÕÕS). Nendes seadustes antud volitusnormide alusel on kehtestatud üheksa Vabariigi Valitsuse määrust ning 11 ministri tasandi määrust.

Kõrgharidusvaldkonna strateegiliseks alusdokumendiks on Eesti elukestva õppestrateegia 2020⁶, mis hõlmab kõiki haridustasemeid. Kõrgharidusvaldkonnaga on seotud ka Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014-2020 „Teadmistepõhine Eesti“⁷.

Paralleelselt kõrgharidusseadustiku kaasajastamise ettevalmistamisega töötab Riigikantselei juures kõrghariduse ja teaduse rahastamise ning korraldamise rakkerühm⁸. Rakkerühma ülesanne on valmistada ette Teadus- ja Arendusnõukogule (TAN) koostatud „Eesti ülikoolide, teadusasutuste ja rakenduskõrgkoolide võrgu ja tegevussuundade raport“⁹ pikema ajaperspektiiviga soovitude rakendamine. Soovitud puudutavad kõrgkoolide ja teadusasutuste ja nende tugiteenuste konsolideerimist ning teaduse ja kõrghariduse rahastamist pikaajalises perspektiivis. Rakkerühma ettepanekud on samuti sisendiks kõrgharidusseadustiku kaasajastamisele.

III Kaasatud osapooled

Kõrgharidusseadustiku kaasajastamist mõjutab kõrgkoolide ulatuslik autonoomia oma tegevuse korraldamisel ja sisemiste reeglite kehtestamisel. Seetõttu kaasati kõrgkoolid kaasajastamise protsessi juba enne väljatöötamise kavatsuse (edaspidi *VTK*) koostamisele asumist.

Kõrgharidusseadustiku kaasajastamise protsess algas 2016. aasta suvel, kui Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi *HTM*) pöördus kõrgharidusvaldkonnaga seotud esindusorganisatsioonide, kõrgkoolide, ministeeriumide ja teiste partnerite poole küsimusega, milliseid probleeme on kõrgharidust reguleerivate õigusaktide rakendamisel esinenud ja millised teemad vajaksid kõrgharidusseadustiku kaasajastamisel käsitlemist.

Saabunud tagasiside põhjal alustati arutelusid neljas töörühmas. Kõrgharidusseadustiku kaasajastamise juhtrühm moodustati ministri käskkirjaga¹⁰, kõrgkooli juhtimise ja ülesannete töörühm, õppekorralduse töörühm ja kõrgharidusseadustiku ning TAKSi seoste töörühm olid nõo liikuva koosseisuga ja organisatsioonid saatsid oma eksperdid vastavalt arutatavale teemale.

⁶ Eesti elukestva õppe strateegia 2020

⁷ Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014-2020

⁸ Kõrghariduse ja teaduse rahastamise ning korraldamise rakkerühm

⁹ Eesti ülikoolide, teadusasutuste ja rakenduskõrgkoolide võrgu ja tegevussuundade raport, Okk, G., 2015

¹⁰ Kõrgharidusseadustiku kaasajastamise juhtrühma moodustamine

Aruteludes osalenud organisatsioonid

Sihtrühm	Sihtrühma esindavad organisatsioonid
Õppijad	Eesti Üliõpilaskondade Liit (edaspidi EÜL)
Õppeasutused ning teadus- ja arendusasutused	Eesti Kunstiakadeemia (EKA), Eesti Maaülikool (EMÜ), Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia (EMTA), Tallinna Tehnikaülikool (TTÜ), Tallinna Ülikool (TLÜ), Tartu Ülikool (TÜ), <i>Estonian Business School</i> (EBS), Eesti Lennuakadeemia, Tallinna Tehnikakõrgkool, Tallinna Tervishoiu Kõrgkool, Tartu Kõrgem Kunstikool, Tartu Tervishoiu Kõrgkool, Eesti Ettevõtluskõrgkool Mainor, Sisekaitseakadeemia (SKA), Eesti Teaduste Akadeemia, Eesti Keele Instituut, Eesti Kirjandusmuuseum, Eesti Biokeskus, Tartu Observatoorium, Eesti Rahva Muuseum, Tervise Arengu Instituut, Underi ja Tuglase Kirjanduskeskus, Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut
Õppeasutuste juhid	Rektorite Nõukogu (RN), Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogu (RakRN)
Õppeasutuste liikmeskond	TALO, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Kõrgkoolide, Teadus- ja Arendusasutuste Ametiliitude Ühendus <i>Universitas</i>
Tööandjad	Eesti Kaubandus- Tööstuskoda, Tööandjate Keskliit
Valdkondlikud kompetentsikeskused	Eesti ENIC/NARIC Keskus, Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuur (EKKA), Eesti Teadusagentuur (ETAg)
Valitsusasutused	Sotsiaalministeerium, Siseministeerium, Kaitseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

IV Kavandatav õiguslik regulatsioon ja väljatöötamise tegevuskava

VTGs on seatud eesmärgiks uue seadusena kõrgharidusseaduse eelnõu koostamine. Senised *ülikooliseaduse* ja *rakenduskõrgkooli seaduse* ning *erakooliseaduses* erakõrgkooli puudutavad sätted lisatakse kõrgharidusseadusesse. Ülikooliseadus ja rakenduskõrgkooli seadus tunnistatakse kehtetuks ning erakooliseaduse rakendusala jätakse erakõrgkoolid välja.

Ülikooliseadus on vastu võetud 1995. aastal. Ülikooliseadust on muudetud 43 korda, sh on muudetud kaalukaid teemasid nagu Bologna protsessiga liitumisega kaasnenud muudatused, sh üleminek 3+2 õppekavade struktuurile, uus kvaliteedihindamise süsteem ja uus rahastamissüsteem. Rakenduskõrgkooli seadus on vastu võetud 1998. aastal ja seda on muudetud 39 korda. Nii ülikooliseaduse kui ka rakenduskõrgkooli seaduse struktuur järgib 1990ndate õigusaktide eeskujule, mis toetas detailsete regulatsioonide esitamist seaduse tasandil, aga tõi seetõttu regulatsioonide kaasajastamiseks kaasa pidevad seadusemuudatused. Pika aja jooksul kogunenud muudatused on õigusselgust ja sätete kooskõla mõjutanud. Nendel põhjustel on otsustatud uue tervikseaduse kasuks.

Kõrgharidusseadustikku kuuluvad *Tartu Ülikooli seadus* ja *Tallinna Tehnikaülikooli seadus*. VTGs on kirjeldatud alternatiivid, mil viisil edaspidi avalik-õiguslike ülikoolide juhtimismudelid ja ülesanded ja muud erisused sätestada - kas eraldi kõiki avalik-õiguslikke ülikooli hõlmavas seaduses või kõikidel ülikoolidel eraldi nende jaoks loodud seadustes. Muude lahenduste korral ei oleks tagatud avalik-õiguslike ülikoolide ühetaoline kohtlemine. Avalik-õiguslike ülikoolide seadust või seadusi puudutavas küsimuses arutelu jätkub.

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadust (TAKS) muudetakse kõrgharidusseadustiku kaasajastamiseks vajalikus ulatuses. Kõrgharidusseadustiku korrastamisel hinnatakse teadus- ja arendustegevust puudutavate regulatsioonide kooskõla kõrgharidusseadustikuga, loobutakse ebavajalikust ning dubleerivast osast ja võimalusel lisatakse teadus- ja arendustegevust puudutavad normid kõrgharidusseadusesse. Arutusel oli ettepanek tunnistada TAKS kehtetuks ja lisada kogu teaduskorraldust puudutav regulatsioon kõrgharidusseadustikku. Ettepaneku arvestamine oleks tähendanud TAKSis kõikide teemade aruteluks avamist, ka selliste teemade, mis kõrgharidusseadustikku vahetult ei puuduta ja mille regulatsioon praktikas probleeme ei ole tekitanud. See oleks eelnõu ja diskussioonide mahu ebamõistlikult suureks teinud ja seetõttu ei peetud kõrgharidusseadustiku kaasajastamise protsessi raames TAKSi kehtetuks tunnistamise arutelu avamist otstarbekaks.

Õppetoetuste ja õppelaenude seaduse põhimõtteid kõrgharidusseadustiku kaasajastamise raames muuta ei ole kavas.

Eelnõu koostamise ja kaasamise ajakava on järgmine

Aeg	Tegevus	Osalejad
2016 kvartal	III Kõrgharidusseadustiku kaasajastamiseks probleemide ja ettepanekute kogumine	Õppijad, õppeasutused ning teadus- ja arendusasutused, õppeasutuste liikmeskond, tööandjad, valdkondlikud kompetentsikeskused, ministeeriumid.
2016 kvartal- 2017 II kvartal	IV Kaasajastamist ettevalmistavate töörühmade töö	Õppijad, õppeasutused ning teadus- ja arendusasutused, õppeasutuste liikmeskond, tööandjad, valdkondlikud kompetentsikeskused, ministeeriumid.
	Kõrgharidusseadustiku kaasajastamise VTK koostamine	HTM
2017 kvartal	III Kõrgharidusseadustiku kaasajastamise VTK	Õppijad, õppeasutused ning teadus- ja arendusasutused, õppeasutuste liikmeskond, tööandjad, valdkondlikud kompetentsikeskused, ministeeriumid.
2017 kvartal – 2018 II kvartal	IV Kõrgharidusseadustiku kaasajastamise eelnõu töörühma töö	Õppijad, õppeasutused ning teadus- ja arendusasutused, õppeasutuste liikmeskond, tööandjad, valdkondlikud kompetentsikeskused, ministeeriumid.
2018 kvartal	III Eelnõu kooskõlastamine	Õppijad, õppeasutused ning teadus- ja arendusasutused, õppeasutuste liikmeskond, tööandjad, valdkondlikud kompetentsikeskused, ministeeriumid.
2018 kvartal – 2019 II kvartal	IV Eelnõu menetlemine Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus, väljakuulutamise	
2019 kvartal	IV Kaasajastatud kõrgharidusseadustiku jõustumine	

Kõrgharidusseadustiku kaasajastamise protsessi juht on HTM haridusseadustiku juht Sille Uusna (sille.uusna@hm.ee, tel 07354 029). VTK koostamisel olid kaasatud HTM kõrghariduse ja teaduse asekanstler Indrek Reimand, kõrghariduse osakonna juhataja Margus Haidak, analüüsiosakonna juhataja Aune Valk, kõrgharidusosakonna peaeksperdid Janne Pukk ja Tiina Laidvee, teadusosakonna juhataja Taivo Raud ning teadusosakonna peaeksperdid Mariann Saaliste ja Katrin Mandra.

V Kõrgharidusseadustiku kaasajastamise teemad

1. Kõrgharidusseadustiku struktuur

1.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Kõrgharidusvaldkonna alusseaduseks on ülikooliseadus. Kehtiva ülikooliseaduse ülesanne on sätestada ülikooli asutamise, ühinemise, jagunemise ja tegevuse lõpetamise kord, tegutsemise alused, autonoomia piirid, juhtimise põhimõtted, kõrghariduse omandamise vormid ja tingimused, ülikooli varade õiguslik seisund, finantseerimise kord, õppejõudude ja üliõpilaste põhiõigused ja -kohustused ning haldusjärelevalve ülikooli tegevuse üle (ÜKS § 1).

Rakenduskõrgkooli seadus sätestab riigi rakenduskõrgkooli moodustamise, ümberkorraldamise, tegutsemise ja tegevuse lõpetamise alused, juhtimise põhimõtted, kõrghariduse omandamise tingimused ja õppekorralduse alused, üliõpilaste põhiõigused ja -kohustused, rakenduskõrgkooli eelarve, finantseerimise ning haldusjärelevalve alused (RakKKS § 1 lg 1). Kõrgharidusvaldkonna mõisted ja üldised põhimõtted on ka rakenduskõrgkoolides õppivate üliõpilaste jaoks reguleeritud ülikooliseadusega, kuigi rakenduskõrgkooli üliõpilased ülikooliseaduse reguleerimisalasse otseselt ei kuulu. Mõlemas seaduses on sätestatud üliõpilaste üldised õigused ülikoolis või rakenduskõrgkoolis õppides, kuigi need ei ole erinevad.

Erakõrgkoolidel lisandub ülikooliseadusele ja rakenduskõrgkooli seadusele erakooliseaduse regulatsioon. Seega erarakenduskõrgkoolis õppiva üliõpilase jaoks võivad mõnes küsimuses kohalduda kolme erineva seaduse normid.

1.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Kõrgharidusseadustiku kaasajastamise eesmärk on korrastada ja lihtsustada kõrgharidusvaldkonna õigusakte, keskenduda erinevalt senisest institutsioonipõhisest reguleerimisest õigusele kõrgharidusele ja seada regulatsioonide keskpunkti õppiia. Kõrghariduskorralduse senised põhialused on kavas säilitada.

Regulatsioonis säilib kõrgkoolide liigitamine rakenduskõrgkoolideks, kus õpe toimub kõrghariduse 1.-2. astmel, ülikooli tüüpi kõrgkoolideks, kus õpe toimub kolmel kõrghariduse astmel ja klassikalisteks ülikoolideks, mis võivad oma nimetuses kasutada sõna „ülikool“ ja kus õpet toimub kolmel astmel mitmes õppevaldkonnas. Lisaks õppetegevusele ning teadus- ja arendustegevusele on kõrgkoolidel nn kolmas missioon. Kolmanda missioonina mõistetakse VTKs kõrgkoolide teadustegevusele tuginevat teadmussiiret ja innovatsiooni, õpetamisega

seotud täienduskoolitust ja muid elukestva õppe võimalusi ning ka panustamist ühiskonna arengusse laiemalt¹¹.

1.3.Sihtrühm

Kõrgharidusseaduse loomine ülikooliseaduse asemel mõjutab kõiki kõrgharidussüsteemi osapooli, eriti neid, kelle roll on senistes regulatsioonides kajastatud kas vähesel määral või üldse mitte. Lähtudes menetluses olevast haridusseaduse eelnõust ja Eesti elukestva õppe strateegia 2020¹² põhimõtetest on kõrgharidussüsteemi osapoolteks õppija, riik, kõrgkoolide pidajad, kõrgkoolid, kõrgkoolide juhid ja õppejõud ning tööturu osapooled. Vahetu mõju osapooltele sõltub konkreetsetest regulatsioonidest, mitte niivõrd kõrgharidusseadustiku struktuurist.

1.4.Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Nii ÜKS, RakKKS kui ka EraKS on institutsioonide seadused ja keskenduvad ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide tegevuse reguleerimisele. Elukestva õppe kontekstis vajab enam tähelepanu õppija, tema võimalused õiguse kõrgharidusele teostamiseks ning erinevate haridustasemete vahel liikumiseks. Seetõttu kavandatakse senise kõrgharidusseadustiku struktuuri muutmist.

1.5.Võimalikud regulatiivsed lahendused

Õiguse kõrgharidusele teostamise tingimuste reguleerimiseks on senistest institutsioonide seadustest sobivam haridustaseme seadus ehk kõrgharidusseadus. Loodavas kõrgharidusseaduses reguleeritakse kõrgharidussüsteemi osapoolte õigused ja kohustused, kõrgharidustaseme õpped ja nende tunnused, kõrgkoolid, nende tunnused ja toimimise põhimõtted ning kõrghariduse rahastamise ja kvaliteedi hindamise tingimused. Samasse seadusesse koondatakse rakenduskõrgkoolide ja erakõrgkoolide tegevust puudutavad sätted ning vastavatest sätetest muudes seadustes loobutakse. Haridusvaldkonna alusväärtused ja haridussüsteemi toimimise olulisemad põhimõtted ning järelevalve on koondatud haridusseadusesse.

Ülikoolide seadus vs ülikooli seadus

Kõrgharidusseadustiku struktuuri mõjutab debatt, kas igal avalik- õiguslikul ülikoolil peab olema oma seadus või mitte.

Põhiseaduse § 37 on sätestatud õiguse haridusele, sh õiguse kõrgharidusele teostamise tingimused ja § 38 sätestab ülikoolide ja teadusasutuste autonoomia. Põhiseaduses sätestatud institutsionaalse autonoomia kasutamiseks on ülikoolidel avalik-õigusliku juriidilise isiku staatus. Avalik-õiguslik juriidiline isik on riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel (TsÜS § 25 lg 2). Ülikooliseadus reguleerib kuue avalik-õigusliku juriidilise isiku - Tartu Ülikooli, Tallinna Tehnikaülikooli, Tallinna Ülikooli, Eesti Maaülikooli, Eesti Kunstiakadeemia ning Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia - tegevust. Ka Tartu Ülikoolile ja Tallinna Tehnikaülikoolile kohaldatakse ülikooliseadust, aga niivõrd, kuivõrd vastavalt Tartu Ülikooli seadus või Tallinna

¹¹ [Needs and constraints analysis of the three dimensions of third mission activities](#), Padfield, C., Mora, J.-G., Lifelong Learning Programme

¹² [Eesti elukestva õppe strateegia 2020](#)

Tehnikaülikooli seadus ei sätesta teisiti (ÜKS § 3 lg 1). Seega on kõigil ülikoolidel TsÜSis avalik-õigusliku juriidilise isiku loomiseks nõutud „tema kohta käiv seadus“.

On seisukohti, mis seavad kahtluse alla ühise ülikooliseaduse alusel loodud ülikoolide õigusvõime¹³, tõlgendades TsÜSis „selle juriidilise kohta isiku käiva seaduse alusel“ nõuet „ainult selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel“ nõudena. Viidatud on, et kõik ülejäänud avalik-õiguslikud juriidilised isikud (Rahvusraamatukogu, Rahvusooper, Teaduste Akadeemia, Rahvusringhääling jne, kokku 16) tegutsevad ainult nende kohta käiva seaduse alusel. Neis tõlgendustes on iga ülikooli kohta käiva eriseaduse puudumist käsitletud lüngana, mis tuleb täita. Teistes tõlgendustes on õiguspärane ka olukord, kus ülikooliseaduse rakendusallas on nimetatud need avalik-õiguslikud isikud, kelle kohta ülikooliseadus käib. Kõigil teistes avaliku huvi valdkondades tegutsevatel avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel on igal eraldi seadus seetõttu, et nad igaüks on oma tegevusvaldkonnas ainus avalikku huvi teeniv avalik-õiguslik juriidiline isik.

VTK koostamisel on lähtutud seisukohast, et kehtiv regulatsioon avalik-õiguslike ülikoolide seaduste osas on õiguspärane. Avalik-õiguslik ülikool peab avalik-õigusliku juriidilise isikuna olema asutatud seaduse alusel, aga mitte tingimata ainult ja üksnes teda puudutava seaduse alusel.

TsÜSis ei ole piiratud avalik-õiguslike juriidiliste isikute arv, mida ühe seadusega luua võib. Isegi kui selline reegel oleks kehtestatud, oleks seadusandjal õigus teha sellest üldsättest erisusi. Põhiseaduse § 38 alusel on oluline, et ülikooli autonoomia piirangud kehtestatakse seadusega ja juhul, kui seadusandja nii otsustab. Vastavalt TsÜSis nõutule on ülikooliseaduses määratud ülikoolide õigusvõime tekkimine (TsÜS § 26 lg 3), sätestatud põhikirja nõuded (TsÜS § 28 lg 2), juhtorganid ja nende pädevus (TsÜS § 31 lg 4) ning isiku lõpetamise kord (TsÜS § § 45 lg 3). TÜ seadus ja TTÜ seadus viitavad, et mõlemas seaduses on välja toodud üksnes erisused võrreldes teiste ülikoolidega. Seega üldseadusena kohaldub ka TÜle ja TTÜle ülikooliseadus. TsÜSi kitsalt tõlgendades ei täidaks ükski ülikool nõuet, mis puudutab seaduse alusel loomist. Ülikoolid on saanud avalik-õigusliku staatuse seadusega, aga ei ole institutsioonidena loodud seaduse alusel, vaid oluliselt varem, kui avalik-õigusliku juriidilise isiku kontseptsioon Eesti õigusruumi tekkis.

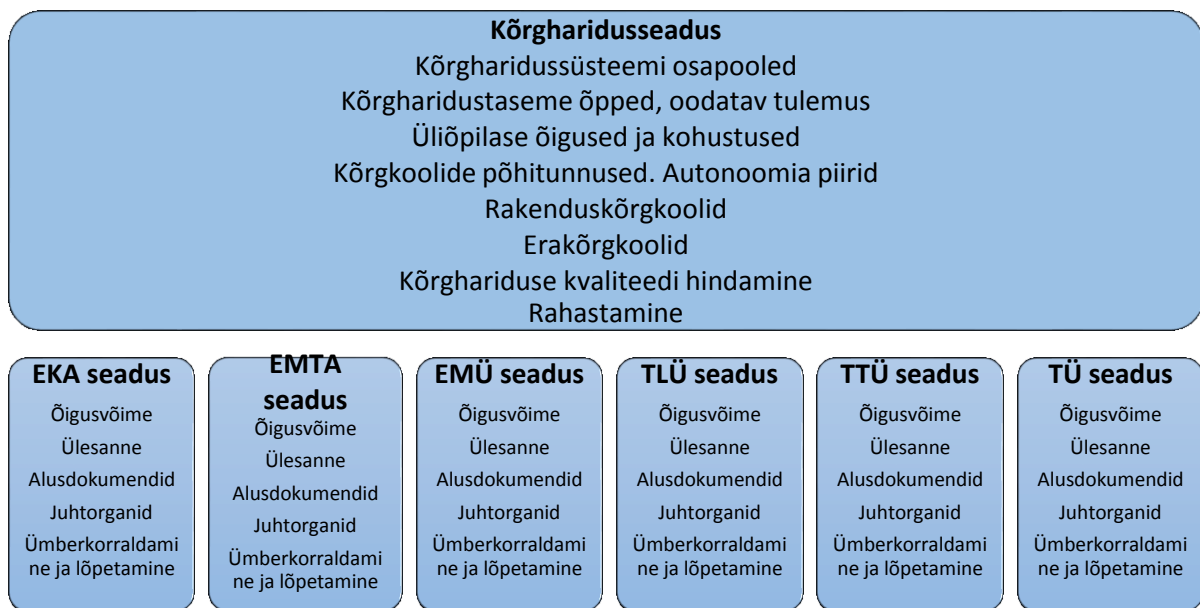
VTKs toodud alternatiivides on lähtutud sellest, et kõrgharidusseadustiku struktuur oleks võimalikult õigusselge ja kohtleks kõiki avalik-õiguslikke ülikoole ühetaoliselt.

Alternatiiv 1

Lisaks kõrgharidusseadusele luuakse igale avalik-õiguslikule ülikoolile oma seadus, milles reguleeritakse selle konkreetse ülikooli õigusvõime tekkimine, täpsemad ülesanded, põhikirja nõuded, juhtorganid ja nende pädevus ning isiku lõpetamise kord. Avalik-õigusliku ülikooli institutsiooni puudutavaid sätteid kõrgharidusseaduses ei korrata.

Kõrgharidusseadustiku struktuur 1. alternatiivi korral

¹³ Kõige argumenteeritumalt [Tallinna Ülikool vajab eraldi seadust, Varul, P., Postimees, 2004](#)



Alternatiivi 1 mõju

Sihtrühm: kõrgharidussüsteemi osapooled: üliõpilased, riik, kõrgkoolide pidajad, kõrgkoolid, kõrgkoolide juhid ja õppejõud, tööturu osapooled.

Mõju ulatus ja sagedus: kõrgharidusseadusesse koondatakse õiguse kõrgharidusele teostamise tingimused. Ülikoolide seadusi puudutavalt on selle lahenduse korral igal avalik-õiguslikul ülikoolil tema organisatsiooni, täpsemaid ülesandeid ja juhtimismudelit puudutav seadus ja kõiki avalik-õiguslikke ülikoole koheldakse oma seaduse loomisega võrdselt. Iga ülikool on regulatsioonides oma avaliku ülesande valdkonnas ainulaadne avalik-õiguslik juriidiline isik ja iga ülikooli seadus võib olla struktuurilt ja sisult teiste ülikoolide seadustest erinev nii, nagu konkreetse ülikooli profiilile parim on.

Ebasoovitavate mõjude risk: regulatsioonide ja seaduste arv kasvab oluliselt. Kui kõik ülikoolide seadused on selle vältimiseks sarnased, tekib juurde palju dubleerivaid regulatsioone. Ülikoolid toimivad õiguslikult samadel alustel. Iga ülikooli eraldi seaduse loomisel seisneks nende erinevus peamiselt ülesannete ja juhtimismudeli erisustes. Seega kuue erineva seaduse loomine tähendab kuue sarnase seaduse loomist, sh nelja täiesti uue, aga sisult sarnase seaduse loomist. Kui dubleerimise vältimiseks ülikoolide ühisosa kõrgharidusseadusesse lisada, muutuvad eraldiseisvad ülikoolide seadused raskesti loetavaks, sest moodustavad tervikliku regulatsiooni ainult koos kõrgharidusseadusega.

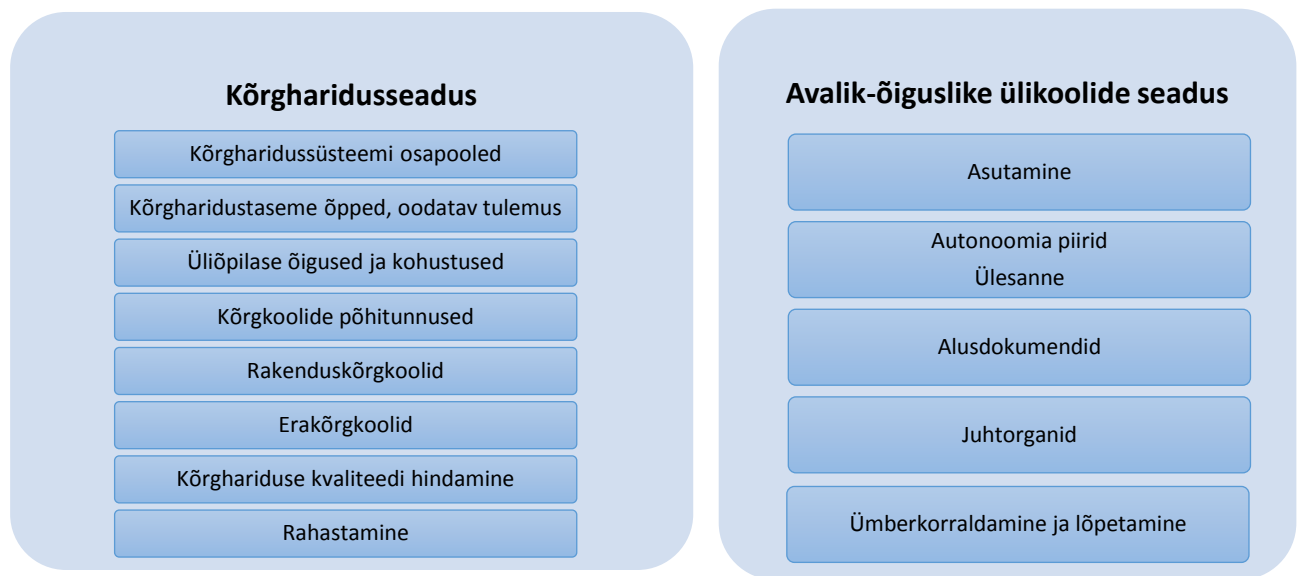
Sel lahendusel on mõju üliõpilastele juhul, kui kõigi kuue ülikooli seadused kujunevad mingites põhimõttelistes küsimustes erinevateks. Kui kõik ülikoolide seadused üksteisest erinevad, võivad olenevalt sellest, millisesse ülikooli õppima asuda põhjendamatult erineda üliõpilase õiguse kõrgharidusele teostamise tingimused.

Eraldi seaduste formaat võib tervikliku seaduse mahu saavutamiseks veelgi enam motiveerida detailsemat reguleerimist küsimustes, mis tegelikult ei vaja seaduse tasandil lahendamist ja võiksid olla lahendatud põhikirjas. Risk on, et nõ terviklike seaduste mahu saavutamiseks kujunevad neist seadustest ülikoolide seniste põhikirjade laadsed õigusaktid. Pikaajalisem mõju võib olla lisaks ülikoolidele HTMile ja teistele õigusloomeprotsessi kaasatud isikutele, sest uute ja ilmselt detailides täpsete seaduste kehtestamisega on sagedasem ka vajadus neid muuta.

Alternatiiv 2

Lisaks kõrgharidusseadusele luuakse kõikide avalik-õiguslike ülikoolide õigusvõime tekkimist, haldusülesannet, põhikirja nõudeid, juhtorganeid ja nende pädevust ning isiku lõpetamise korda puudutav ühine ülikoolide seadus, kus tuuakse välja iga ülikooli erisused. Avalik-õigusliku ülikooli institutsiooni puudutavaid sätteid kõrgharidusseaduses ei korrata.

Kõrgharidusseadustiku struktuur 2. alternatiivi korral



Alternatiivi 2 mõju

Sihtrühm: kõrgharidussüsteemi osapooled: üliõpilased, riik, kõrgkoolide pidajad, kõrgkoolid, kõrgkoolide juhid ja õppejõud, tööturu osapooled.

Mõju ulatus ja sagedus: kõrgharidusseadusesse koondatakse õiguse kõrgharidusele teostamise tingimused. Ülikoolide seadusi puudutavalt koheldakse selle lahenduse korral kõiki avalik-õiguslikke ülikoole võrdselt. Kõikidele ülikoolidele ühised sätted sätestatakse ülikoolide seaduse üldosas ja iga ülikooli erisused tema kohta käivas peatükis. Kõrgharidusseadus reguleerib õiguse haridusele teostamise tingimusi, aga ka rakenduskõrgkoolide ja erakõrgkoolide tegevuse aluseid.

Regulatsioonide maht ei suurene. Nii kõrgharidusseadus kui ka ülikoolide seadus on iseseisvalt tervikliku regulatsiooni moodustavad seadused, mille reguleerimisobjekt ei kattu.

Ebasoovitavate mõjude risk: iga uue seaduse loomine peab olema samavõrd põhjendatud, kui kehtiva seaduse kehtetuks tunnistamine. TÜ seadus ja TTÜ seadus on jõustunud seadused ning otsest põhjust nende kehtetuks tunnistamiseks ei ole. TÜ seaduse ja TTÜ seaduse liitmine ülikoolide seadusega võib nende seaduste tugeva märgilise tähenduse tõttu olla keeruline.

1.6. Välisriigid

Ühtset praktikat kõrgharidusseadustiku koosseisu osas välisriikides ei ole. On nii haridustaseme ehk kõrghariduse seaduseid kui ka institutsioonide seaduseid. Teadaolevalt ei ole aga ühtegi

riiki, kus igal ülikoolil oleks oma seadus¹⁴. Erandiks on Luksemburg, kus on ainult üks avalik-õiguslik (ja üks eraõiguslik) ülikool¹⁵. Lisaks on Slovakkial ülikoolide jaoks kehtestatud mõnest paragrahvist koosnevad regulatsioonid, milles on nimetatud ülikooli teaduskonnad ja õppekeel¹⁶.

Austria – ülikoolide seadus, kus on kõik ülikoolid nimetatud, eraülikoolide seadus, rakenduskõrgkoolide seadus, kõrghariduse kvaliteedi hindamise seadus.

Soome – ülikoolide seadus, kus on kõik ülikoolid ja nende eriülesanded sätestatud, polütehnikumide seadus.

Saksamaa – kõrgkoolide raamseadus, liidumaade kõrgkooliseadused, kunsti- ja muusikakolledžite ja rakenduskõrgkoolide seadused.

Island – kõrgkoolide seadus, avalike kõrgkoolide seadus.

Läti – kõrgkoolide seadus.

Leedu – kõrghariduse ja teaduse seadus.

Lõuna- Korea – kõrghariduse seadus¹⁷.

Holland – kõrghariduse ja teaduse seadus, kõrghariduse akrediteerimise seadus.

Norra – ülikoolide ja ülikooli kolledžite seadus, millega on hõlmatud ka erakõrgkoolid.

Poola – kõrghariduse seadus.

Sloveenia – kõrghariduse seadus.

Rootsi – kõrghariduse seadus (lisaks mahukas kõrgharidusstandard), kahel ülikoolil on ministri kehtestatud määrused erisuste kirjeldamiseks, ülejäänud on kirjeldatud nimeliselt ministri kehtestatud kõrghariduskorralduse määruses¹⁸.

Šveits – Tehnoloogiainstituudi seadus, ülikoolide toetamise ja koostöö seadus, rakenduskõrgkooli seadus.

Uus- Meremaa – kõrgharidus on reguleeritud haridusseaduses¹⁹.

2. Õigus kõrgharidusele

Põhiseaduse § 37 sätestab põhiõiguste peatükis õiguse haridusele, sh õiguse kõrgharidusele. Õiguse haridusele ulatuse kirjeldamisel on kasutatud nn „nelja a kriteeriume: hariduse kättesaadavus (*availability*), juurdepääs (*accessibility*), vastuvõetavus (*acceptability*) ja kohandatavus (*adaptability*)²⁰. Nendest kriteeriumidest lähtudes on võimalik kirjeldada õiguse haridusele teostamise tingimusi kõikidel haridustasemetel.

Kriteeriumitest lähtudes tuleb kõrgharidustasemel tagada piisav *kõrgkoolivõrk* koos piisava arvu õppejõudude ja muude ressursidega. *Kõrgharidusele juurdepääs* tuleb nendele, kellel kõrgharidustasemel õppimine on võimetekohane, tagada võrdselt koheldes²¹. Vajadusel tuleb *majanduslikult toetada* neid, kellel õppimine kõrgharidustasemel on võimetekohane, aga võib jääda majanduslike takistuste taha. Haridus peab olema *kvaliteetne* ja võimaldama iga inimese *võimete parimat mõeldavat väljaarendamist*²². Kõrgharidusõpe peab olema *paindlik*, et

¹⁴ [Higher Education. Legislation. Eurydice](#)

¹⁵ [Study in Luxembourg: Higher education in Luxembourg](#)

¹⁶ [Zakony](#), Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu

¹⁷ [Higher Education Act. Korea](#)

¹⁸ [Laws and Regulations. Sweden](#)

¹⁹ [Education Act. New Zealand](#)

²⁰ [ÜRO Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti art 13 kommentaarid](#), p 17.

²¹ [ÜRO Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti art 13 kommentaarid](#), p 19.

²² [PS § 37 kommentaar 26](#)

kohaneda ühiskonna ja kogukonna muutuvate vajadustega ning erinevate õppijate sotsiaalsete ja kultuuriliste vajadustega²³.

Nendest põhimõtetest lähtuvad ka teemad, mida õiguse kõrgharidusele teostamiseks seaduse tasandil reguleerida:

- Kõrgharidusele juurdepääsu tingimused;
- Kõrgharidusõppe läbimisega kaasnevad õigused;
- Kõrgharidusõppe paindlikkus ja vastavus tööturu vajadustele;
- Majanduslik või erivajadusest tingitud tugi võimetekohase hariduse omandamiseks;
- Kõrgkoolide toimimine, nende juhtimine, õppejõududega seonduv;
- Kõrghariduse kvaliteedi tagamise tingimused.

Mida kõrgem haridustase, seda tugevam on hariduse individualistlik aspekt ehk isiku õigus end arendada ja mida kõrgem haridustase, seda suurem on kasu, mida isik hariduse omandamisest saab. Suuremad on ka õiguse haridusele teostamiseks lubatavad piirangud ja väiksemad avaliku võimu kohustused²⁴. Võrreldes teiste haridustasemetega on kõrgharidusel enam privileegi tunnuseid, aga põhiseadus liigitab õiguse kõrgharidusele osana üldisest õigusest haridusele põhiõiguste hulka. Samas erinevalt kohustuslikust üldharidusest ei pea kõrgharidusõppe olema tagatud kõigile, see ei pea olema tagatud tasuta või piiramatult.

2.1. Õiguse kõrgharidusele teostamise tingimused

2.1.1. Probleemi kirjeldus ja tekke põhjus

Kõrgharidusvaldkonna senised seadused keskenduvad õppeasutuste tegevuse reguleerimisele. 1990ndatel oli vajalik kõrgkoolide toimimise alused kõrgharidusvaldkonna seadustes selgelt kokku leppida, sest muid Eesti Vabariigi õigusakte ei olnud. Kõrgkoolid on aga ainult üks osapool õiguse kõrgharidusele teostamiseks tingimuste loomisel. Õiguse haridusele, sh kõrgharidusele teostamise keskmeks oleva õppija õigused ja kohustused on seni seaduses pigem tagasihoidlikult kajastatud ja sedagi enamasti läbi õppeasutusele pandud keelu või kohustuse. Õppija õigused ja kohustused õppetöös osaledes on reguleeritud ülikooliseaduses §-s 42 ning rakenduskõrgkooli seaduses §-s 24, aga need loetelud ei käsitle õigust haridusele laiemalt ja keskenduvad pigem õppekorraldusele, mis lähtudes põhiseaduse § 38 sätestatud ülikoolide ja teadusasutuste autonoomiast ei vaja sageli nii ulatuslikku seaduse tasandil reguleerimist.

Lisaks sellele, et kõrgharidusvaldkonna seadustes praegu õigust kõrgharidusele selgelt piiritlevat regulatsiooni ei ole, toodi VTKd ette valmistades välja konkreetsemaid probleeme, mis seonduvad seniste üliõpilaste õigusi puudutavate regulatsioonidega: õppekeel, akadeemilise puhkuse ajal õppetöös osalemine, varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamine ja mõistete erinev sisustamine.

2.1.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Menetluses olevat haridusseaduse eelnõu täiendavalt täpsustatakse kõrgharidustasemele omaseid õigusi ja kohustusi kõrgharidusseadustikus. Senisest selgemalt sätestatakse üliõpilase õigused (sarnaselt senisele õigus saada õppetoetusi, stipendiume, kõrgkoolilt õpi- ja

²³ [ÜRO Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti art 13 kommentaarid](#), p 6 d.

²⁴ [PS § 37 kommentaar 8](#)

karjäärinõustamist, moodustada esindusorganeid ja nendes osaleda, saada akadeemilist puhkust) ja kohustused (õppida, järgida õppeasutuse seatud tingimusi, mitte kahjustada teisi õppijaid).

Sarnaselt senistele tingimustele on eestikeelsel õppekaval pidevalt täismahus õppekava täitjatel õigus õppida õppekulusid hüvitamata. Igal üliõpilasel on õigus valida osakoormusega õppimine ja sellisel juhul võib kõrgkool nõuda õppekulude hüvitamist. Riigile prioriteetsetel õppekavadel võib olla ka osakoormusega või mitmendat korda samal astmel õppimine tasuta. Sarnaselt senisele lepitakse ainult osakoormusega õppekava avamise, osakoormusega tasuta õppimise ja mitmendat korda samal astmel tasuta õppimise võimalustes kokku tegevustoetuse eraldamisel.

2.1.3. Sihtrühm

Õppija, riik, õppeasutuse pidaja, õppeasutuse juht, õppejõud ning tööturu osapooled. Õiguse kõrgharidusele teostamiseks tingimuste loomisel panustavad ka kõrgkoolide mitteakadeemilised töötajad.

2.1.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Haridusseaduse eelnõus on sätestatud õiguse haridusele teostamiseks vajalikud õigused ja kohustused. Need õigused ja kohustused on universaalsed ja piisavalt üldised, et olla kohaldatavad kõikidele hariduse liikidele ja tasemetele. Õiguse kõrgharidusele teostamise piirid tuleb kõrgharidusseadustikus sätestada selliselt, et need õigused või kohustused, mis õiguse realiseerimist olemuslikult mõjutavad, oleksid selged. Seega on vajalik regulatiivne lahendus.

2.1.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Õppija peamised õigused ja kohustused õiguse haridusele kasutamiseks on koondatud uude haridusseadusesse, mille eelnõu on menetluses. Haridusseaduse eelnõus nimetatud haridustasemest sõltumatud õigused ja kohustused on ka kõrgharidustasemel. Selles eelnõus sätestatud õppija õigused on kas haridustasemest sõltumatud (mittediskrimineerimine, tugi majanduslikult ebasoodsamas olukorras ning erivajadusega õppijatele, eesti keeles õppimine, õigus õppida riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutustes õppekulusid hüvitamata, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, õigused varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamiseks õppe alustamisel ja õppekava täitmisel) või haridustasemest sõltuvad (füüsilise juurdepääsu tagamine, õppe alustamise tingimused, õppe läbimisel saadavad õigused). Õppija õigustele vastab õppija kohustus kujundada aktiivselt oma õpiteed, otsida võimalusi elukestvalt õppimiseks, olla salliv ja lugupidav nii õpetajate kui teiste õppijate suhtes ja täita tingimusi, mis õppes osalemiseks on ette nähtud, sh jõuda õpingutes edasi.

Haridusseaduse eelnõu kohaselt on riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustus tagada, et igale Eesti elanikule on võimetekohane haridus kättesaadav ja selleks on loodud kvaliteetsed õppetingimused, sealhulgas piisavalt õppeasutusi. Õppeasutuse pidaja loob tingimused õppeasutuse toimimiseks ning tagab õppeasutuse ülalpidamiseks vajalikud vahendid. Õppeasutuse juht ning õppejõud korraldavad õppetegevust ja kujundavad õppija arengut toetava turvalise õpikeskkonna. Tööturu osapooled osalevad tööturu vajadustele vastava õppe kujundamises ja oma tegevusvaldkonnaga seotud õppekavade arendamises ning pakuvad haridussüsteemi korraldamisel tuge praktikakohtade loomise ja praktikantide juhendamise ja ning muul sobival viisil.

Kõrgharidusseadustikus on vajalik täpsustamine, millistes konkreetsetes tegevustes õiguse kõrgharidusele teostamiseks vajalikud õigused ja kohustused kõrgharidustasemel väljenduvad ja kes nende täitmise tagab.

Kõrgharidusõppele juurdepääs

Haridusseaduse eelnõus on sätestatud haridustasemetele ja kõrghariduses ka kõrghariduse astmetele kandideerimiseks nõutav eelnev kvalifikatsioon. Kõrghariduse esimese astme õppele juurdepääsuks on vajalik vähemalt keskharidus, magistriõppele juurdepääsuks vähemalt kõrghariduse 1. astme õppe läbimisel saadav kvalifikatsioon ja doktoriõppesse kandideerimiseks magistrikraad. Siseriikliku kvalifikatsiooniga samaväärselt annab kõrgharidusele juurdepääsu ka vastav välisriigi kvalifikatsioon.

Juurdepääs kõrgharidustaseme õppele on kõrgharidustasemel seotud isiku võimete, eelneva kvalifikatsiooni ja valikutega. Seega sarnaselt senisele vajab seaduses täpsustamist, millistel tingimustel võib kõrgkool kas konkreetsel õppekaval või konkreetse isiku kõrgharidustaseme õppele juurdepääsu piirata.

Kõrgkool ei ole kohustatud vastu võtma kõiki soovijaid, kui see seaks ohtu kvaliteetse hariduse andmise²⁵. Senise regulatsiooni kohaselt võib kõrgkool vastuvõttu piirata objektiivsete vastuvõtutingimuste seadmise ja sisseastumismäärade kehtestamisega. Põhjendatud juhul võib ülikooli nõukogu kehtestada vastuvõtutingimustes immatrikuleeritavate üliõpilaste arvu ülempiiri, täites õppekohad paremusjärjestuse alusel (ÜKS § 13² lg 1, RakKKS § 27⁴ lg 1). Kandideerijaid võib rühmitada lähtudes eelnevast kvalifikatsioonist või erivajadusest tulenevalt ja kehtestada nendele erinevad sisseastumismäärad. Senist regulatsiooni ei ole kavas sisuliselt muuta.

Menetluses oleva haridusseaduse eelnõuga ja sellega kaasnevate seadusemuudatustega kavandatakse muudatust, mis kõrgharidustaseme õppele juurdepääsu võimalusi laiendab. Muudatus võimaldab juhul, kui see on kõrgkooli vastuvõtutingimustes ette nähtud, kõrgharidustaseme õppesse kandideerida isikutel, kellel vahetult eelneva haridustaseme või astme lõpudokument puudub, aga kes on kõrgharidustasemel õppimiseks vajalikud teadmised ja oskused saavutanud muul viisil (töötades, täienduskoolitusi läbides, kutse omistamisega jne). Muul viisil teadmiste ja oskuste saavutamist hinnatakse varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamise (edaspidi *VÕTA*) protseduuri ja põhimõtteid järgides. Kõrgkool otsustab, millistel õppekavadel ja millistel tingimustel *VÕTA* sisseastumisel rakendada saab. Kõrgkooli regulatsioone ja tegevust *VÕTA* rakendamisel hinnatakse kvaliteedihindamise raames.

Õppekulude hüvitamine

Üliõpilasele, kes asub õppima eestikeelsele õppekavale ja täidab igal semestril õppekava kohaselt täitmisele kuuluva õppe mahu, on seadusega tagatud õigus õppida õppekulusid hüvitamata.

Senises nõu tasuta kõrghariduse süsteemis ning kõrgkoolide rahastamisel muudatusi ei kavandata. Rahastamise reform tehti 2013. aastal. Uuele rahastamismudelile ülemineku on toimunud järkjärguliselt aastatel 2013–2015. Viimased muudatused rahastamismudelil jõustusid 2017. aastal. Arvestades üleminekuperioodi, on 2013. aastal alanud reform alles käivitumisjärgus ja uue rahastamismudeli mõju kõrgharidusõppe kvaliteedile ei ole veel

²⁵ [PS § 37 kommentaar 9](#)

hinnatav²⁶. Rahastamise põhimõtetes või tegevussuundades tehtud muudatuste tulemusi saab objektiivselt hinnata kõige varem kümne aasta pärast.

Riik ei ole kohustatud võimaldama lõputut hariduse omandamist²⁷. Senise regulatsiooni kohaselt ei tagata isikule, kes on samal kõrgharidusastmel õppekava vähemalt poole nominaalkestuse ulatuses õppinud, teist korda samal kõrgharidusastmel õigust õppida õppekulud hüvitamata. Õppima saab samale astmele asuda, aga sellisel juhul on õppeasutusel õigus üliõpilaselt õppekulude hüvitamist nõuda ka siis, kui üliõpilane asub õppima eestikeelsele õppekavale ja täidab kogu õppeaja jooksul õppekava täies mahus. Õppeasutus on täiskoormusega õppivate üliõpilaste õppekulude hüvitamise määra kehtestamisel seotud Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud ülemmääradega²⁸. Regulatsioonis sisulisi muudatusi ei kavandata.

Uuesti saab üliõpilane ilma õppekulude hüvitamiseta sellele astmele õppima asuda õppekava kolmekordse nominaalkestuse möödumisel. Piirangu eesmärk seondub sellega, et riigi jaoks on oluline tagada eelkõige esimese kõrghariduse omandamine. Lubades piiramatult kõrgharidustasemel õppekulud hüvitamata õppida tekib ebavõrdne olukord esimest korda kõrgharidustaseme õppesse kandideerivate ja juba korra kõrghariduse omandanud isikute vahel, samuti ei ole sellisel viisil riigi ressursi kasutamine otstarbekas. Tõenäoliselt osutuvad kord juba kõrghariduse omandanud isikud sisseastumistingimuste täitmisel edukamateks. See võib luua olukorra, et kõrgkooli esimest korda astuvad noored kõrgharidust omandama ei mahu ja vastu võetakse need, kellel kord juba riigi raha eest kõrgharidus omandatud ja kes võiksid tööturule siseneda. Tegevustoetuse eraldamisel võib selle piirangu osas ette näha valdkondlikke erisusi, mille puhul teist korda samal kõrgharidusastmel ilma õppekulud hüvitamata õppimine on lubatud.

Kehtivas regulatsioonis ei ole täpsustatud, kas üliõpilane saab korraga olla immatrikuleeritud mitmesse kõrgkooli sama taseme õppesse. On juhtumeid, kus üliõpilane on asunud õppima korraga mitmesse kõrgkooli täiskoormusega õppesse. Poole õppekava läbimisel tekib üliõpilasel seetõttu kohustus otsustada, millisel õppekaval ta soovib jätkata tasuta õppes ning millisel tasulises. Seaduses on kavas täpsustada nõ tasuta õppimise õiguse ulatust ja sätestada senisest selgemalt, et see õigus on korraga ühel õppekaval.

Tugi õppimise ajal

Et õppekulude hüvitamise regulatsiooni ei ole kavas muuta, ei ole kõrgharidusseadustiku kaasajastamise raames kavas muuta ka õppetoetuste, õppelaenu ja stipendiumite eraldamise põhimõtteid.

Kehtiva seaduse kohaselt on üliõpilasel õigus õpi- ja karjäärinõustamisele (ÜKS § 42 lg 1 p 9¹, RakKKS § 24 lg 1 p 3¹). Seejuures on silmas peetud, et nõustamisteenus on kättesaadav kõigile üliõpilastele, ka nendele, kelle õppekeel ei ole eesti keel või kes on välisüliõpilased. Vilistlasuuringu põhjal hindas viiendik välisüliõpilastest vilistlastest, et nad ei saanud õpingute ajal piisavalt tuge ja neljandik, et nad ei olnud tugisüsteemide kasutamise võimaluses teadlikudki²⁹. Seega eriti välisüliõpilastele tugiteenuste kättesaadavuse tagamine vajab kõrgkoolidelt enam tähelepanu.

²⁶ [Analüüs Eesti ülikoolide, teadusasutuste ja rakenduskõrgkoolide võrgu ja tegevussuundade raporti soovitude rakendamiseks](#), HTM, 2012, lk 12

²⁷ [PS § 37 kommentaar 9](#)

²⁸ VVm [Kõrgharidustaseme õppe õppekulude osalise hüvitamise ülemmäärad ainepunktidele](#)

²⁹ [Eesti kõrgkoolide 2015. aasta vilistlaste uuring](#). Aruanne, 20.08.2017, lk 26

Erivajadusega õppijatele võimetekohasele õppele juurdepääsu tagamise kohustus tuleneb menetluses olevast haridusseaduse eelnõust. Erivajadusega õppijal on õigus saada tugiteenuseid, mida tal on vaja õppes osalemiseks.

Kõrgharidusõppes õppimise õiguse piiramine

Kõrgharidusvaldkonna õigusaktides ei ole reguleeritud üliõpilase kohustusi õiguse kõrgharidusele teostamisel või aluseid, mille esinemisel üliõpilase õiguse kõrgharidusele teostamise õigust piiratakse. Õiguse kõrgharidusele kui põhiõiguse teostamise piirangud peavad tulenema seadusest.

Menetluses oleva haridusseaduse eelnõu kohaselt on õppijal kohustus kujundada aktiivselt oma õpiteed ja otsida võimalusi elukestvalt õppimiseks. Õppija kohustus on olla salliv ja lugupidav nii õpetajate (sh õppejõudude) kui teiste õppijate suhtes ja täita tingimusi, mis õppes osalemiseks on ette nähtud. Üliõpilase peamine kohustus on õpingutes vastavalt õppekavale edasi jõuda. Kohustuste sätestamisel on võimalik kaaluda ka õppetöö käigus teatavaks saanud andmetega seonduva konfidentsiaalsuskohustuse sätestamist ja lõpetamisele eelnevalt kutsesobivuse hindamise läbimise kohustust. Õppekorralduslikud küsimused ja õppes osalemise tingimused on kõrgkooli kehtestada. Kui tingimusi ei täideta, on kõrgkoolil õigus kõrgharidustasemel õppimist kas piirata.

Üliõpilasele tagatud muud õigused ja kohustused (ravikindlustus, õigus õppetoetusele või stipendiumile, õppelaenu tagasimaksmise kohustus jne) on seotud üliõpilase staatusega. Seaduse tasandil tuleb selgelt määratleda, millal üliõpilase staatus algab ja lõpeb.

Kõrgkool peab arvestama kõigi üliõpilastega. Seega saab isik teostada oma õigust kõrgharidusele senikaua, kuni ta ei takista kaasüliõpilaste õppimist.

Üliõpilaste esindusõigus

Üliõpilaste juhtorganites ja üliõpilaste esindusorganites esindamisega seonduvad küsimused on kehtivas seaduses reguleeritud. Nendes põhimõttelisi muudatusi ei kavandata, aga need regulatsioonid võivad vajada korrastamist.

Seaduses on seni sätestatud kõrghariduse kvaliteedihindamise tingimused, samuti kõrgkoolide rahastamise alused. Kaalumisel on võimalikud muudatused kõrghariduse kvaliteedihindamise süsteemis. Kõrgkoolide rahastamise põhialuseid muuta ei ole kavas. Järelevalvet puudutavad küsimused on koondatud haridusseaduse eelnõusse ja neid kõrgharidusseadustikus ei ole kavas korrata.

2.1.5.1. Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele³⁰

Mõju riigi- ja KOV asutuste korraldusele

Sihtrühm: kõrgkoolid³¹

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: senistes kõrgkooli kohustustes õppetegevuse korraldamisel ja üliõpilasele õppimiseks tingimuste loomisel olulisi muudatusi ei kavandata. Kõrgkooli

³⁰ Mõju avalik-õiguslikule ülikoolile on siin ja edaspidi kajastatud selle mõjuvaldkonna juures.

³¹ Mõistet „kõrgkool“ kasutatakse siin ja edaspidi üldmõistena kõikide ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide jaoks.

tegevust võib mõjutada see, kui sätestada seaduses senisest selgemalt kõrgkoolist väljaarvamise alused.

Eesmärk on suurendada õigusselgust ja koondada erinevates sätetes olevad õigused ja kohustused loogiliseks tervikuks. Suurem õigusselgus toetab kõikide kõrgharidussüsteemi osapoolte ülesannete täitmise tulemuslikkust.

Ebasoovitavate mõjude risk: kuivõrd muudatused on õigusselgust suurendavad, ei ole ette näha negatiivset mõju.

2.1.5.2. Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud **Mõju haridussüsteemi ja kultuuri korraldusele** Sihtrühm: üliõpilased

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: õiguse kõrgharidusele teostamise tingimuste selgem sätestamine mõjutab mõnevõrra nii kõrgharidusele juurdepääsu kui ka kõrgharidustasemel õppimist. Kuna olulisi muudatusi seniste õiguste sisus ei kavandata, ei ole muudatuste mõju oluline. Eesmärk on suurendada õigusselgust, koondada erinevates sätetes olevad õigused ja kohustused loogiliseks tervikuks. Üliõpilasi mõjutab see, kui sätestada seaduses senisest selgemalt ka kõrgkoolist väljaarvamise alused. Samas on ka praegu olnud kõrgkoolil õigus otsustada alused, mille esinemisel üliõpilane eksmatrikuleeritakse. Kui teatud üldisemad alused on seaduse tasandil sätestatud, tagab see üliõpilaste ühetaolisema kohtlemise ka kõrgkoolist väljaarvamisel.

Ebasoovitavate mõjude risk: kuivõrd muudatused on õigusselgust suurendavad, ei ole ette näha negatiivset mõju.

2.1.6. Välisriigid

Norra. Üliõpilaste õigused ja kohustused on ülikoolide ja ülikooli kolledžite seaduses³² koondatud eraldi peatükki. Reguleeritud on üliõpilasesinduse moodustamise alused, õppelepingu sõlmimine (kui õppekava maht on 60 ainepunkti või enam, sõlmib kõrgkool üliõpilasega õppelepingu), nõuded õpikeskkonnale, üliõpilaste esindusõigus kõrgkooli juhtorganites, õigus vanemapuhkusele, konfidentsiaalsuskohustus, kui õppekava käigus on kasutatud kellegi isikuandmeid, eksamitulemuse tühistamise alused (valeandmete esitamine, pettus), kõrgkoolist väljaarvamise alused, piirang õppimisele, kui isik on kriminaalkorras karistatud, kõrgkoolist väljaarvamine kutsesobivustesti mitteläbimisel ning üliõpilase õigus pöörduda teatud juhtudel kohtusse. Eraldi peatükk on vaidluste kohta. Vaidluste läbivaatamiseks moodustatakse kõrgkoolis komisjon. Kaebusi saab esitada nii protseduurireeglite kui ka hinnete kohta.

Soome. Ülikoolide seaduse³³ kohaselt on üliõpilase peamiseks õiguseks õppida õppemaksu maksmata, kui õpitakse soome- või rootsikeelsel õppekaval. Reguleeritud on õigus õppida, õigus turvalisele õpikeskkonnale, ülikooli õigus pikendada üliõpilase õppeaega, õppimise õiguse kaotamise alused (kui ei ole nominaalaja jooksul lõpetanud, tuleb uuesti õppima kandideerida) ja muudel põhjustel õppimise õiguse kaotamise alused (ohustab teiste turvalisust,

³² [Act relating to universities and university colleges](#), chapt 4-5

³³ [Universities Act, Finland](#), sec 41-47

pettus, valeandmete esitamine sisseastumisel). Üliõpilast võib kohustada läbima narkotesti ja tema suhtes võib alгатada distsiplinaarmenetluse. Üliõpilastel on õigus luua esindusorganeid.

Rootsi. Kõrghariduse seaduses³⁴ on sätestatud õppemaksuta õppimise õiguse ulatus, õppemaksu maksmata jätmise tagajärg, ajutise õppetööst eemaldamise võimalus kõrgkoolile, kõrgkoolist väljaarvamise alused, selle otsuse vaidlustamise kord ja üliõpilasesinduse loomise tingimused. Kõrgharidust reguleerivas korralduses³⁵ on reguleeritud üliõpilase õigus saada õpi- ja karjäärinõustamist ning teavet, tema suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise algused ja selle menetluse korraldus ja kõrgkooli otsused, mida üliõpilane saab vaidlustada. Rootsis saab isik kaebusega kohtusse pöörduda üksnes siis, kui see on seaduses selgesõnaliselt ette nähtud.

2.2. Õppekeel

2.2.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Igaühel on õigus saada eestikeelset õpetust (PS § 37 lg 4). Seega on riigil kohustus jälgida, et eestikeelse õppe võimalused oleksid piisavalt tagatud.

Nõ tasuta kõrghariduse omandamise võimalus on tagatud üksnes eestikeelsel õppekaval õppides. Õppekulude hüvitamise regulatsiooni eesmärk on tagada ja toetada eestikeelse kõrghariduse omandamise võimalusi. Sama oluline eesmärk on kõrghariduse rahvusvahelistumine, milleks on siseriiklikult vaja ka ingliskeelseid õppekavasid. Viimase viie aastaga on välisüliõpilaste arv rohkem kui kahekordistunud (2011/12. õppeaastal 1573, 2016/17. õppeaastal 3917 välisüliõpilast)³⁶, mis on otseses seoses ingliskeelsete õppimisvõimaluste suurenemisega. Tasakaalu eestikeelsete ja ingliskeelsete õppekavade vahel leiab iga kõrgkool ise, aga üha enam on kõrgkoolidel motivatsiooni määrata õppekava õppekeeleks inglise keel ja eestikeelse õppe võimalused pigem vähenevad.

Juba praegu on õppekavagruppe, kus eestikeelseid õppekavasid on kas sama palju või vähem, kui ingliskeelseid õppekavasid (veterinaaria, õigus, humanitaaria, IKT, matemaatika ja statistika, sotsiaalteadused)³⁷. Osaliselt võib olla põhjus selles, et paralleelselt avatakse sama õppekava kahe erineva õppekeelega ning erineva õppekeelega õppekava tuleb eraldi õppekavana registreerida. Stabiilselt kasvab inglise keeles õppijate osakaal, mis oli kümme aastat tagasi 2% kõigist üliõpilastest, 2016/17. õppeaastal aga juba 11% kõigist õppijatest³⁸. Seejuures ei ole kasv seotud üksnes välisüliõpilaste suurema arvuga (välisüliõpilasi on 8,2% kõigist üliõpilastest). Ka üha enam eesti emakeelega üliõpilasi õpib ingliskeelsetel õppekavadel.

2.2.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Sarnaselt senistele tingimustele on eestikeelsel õppekaval pidevalt täismahus õppekava täitjatel õigus õppida õppekulusid hüvitamata ja selleks on tagatud piisavalt eestikeelse kõrghariduse omandamise võimalusi. Sarnaselt senisele pakuvad kõrgkoolid eesti keele õppimise võimalusi nendele õppijatele, kelle emakeel ei ole eesti keel. Kõrgkoolid toetavad välisüliõpilasi õpi- ja

³⁴ [Higher Education Act, Sweden](#), chapt 4

³⁵ [Higher Education Ordinance, Sweden](#), chapt 6 sec 3, chapt 10

³⁶ Allikas: EHIS

³⁷ Allikas: EHIS

³⁸ Allikas: EHIS

karjäärinõustamisega ning nii välisüliõpilasi kui ka -õppejõude Eestis kohanemisel. Kõrgkoole toetavad meetmed on suunatud sellele, et välisüliõpilasi oleks Eesti kõrgkoolides kümnendik ja et parimad spetsialistid jääksid Eestisse tööle.

2.2.3. Sihtrühm

Kõrgkoolid, üliõpilased, riik.

2.2.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Õppekeel on kõrgharidustasemel õigusaktidest tulenevate õiguste ja kohustuste aluseks kolmel juhul:

- 1) kõrgharidustasemel on võimalik õppida õppekulusid hüvitamata, kui õpitakse eestikeelsel õppekaval ja täidetakse nõutavas mahus igal semestril õppekava. Seega on nn tasuta kõrghariduse õigus seotud eestikeelsel õppekaval õppimisega ja õppekeele määramise alused mõjutavad õiguse kõrgharidusele teostamise tingimusi;
- 2) keeleseaduse kohaselt loetakse haridus omandatuks eesti keeles, kui vähemalt 60 protsenti õppetööst toimus eesti keeles (§ 26 lg 4). Keeleseadus seab nõude eeskätt eesti keele tasemeeksami sooritamise vajaduse konteksti – eesti keele tasemeeksamit ei pea sooritama isik, kes on omandanud kõrghariduse eesti keeles;
- 3) elamisluba õppimiseks antakse juhul, kui välismaalase riigis viibimise eesmärk on kõrgharidustaseme õppekava alusel õppimine ja tema õppekeele oskus on piisav ehk vastab õppeasutuste kehtestatud õppekeele taseme miinumnõuetele või kui välismaalane asub süvendatult riigikeelt õppima (VMS § 168).

Ülikooli õppekeel on eesti keel ja muude keelte kasutuse otsustab ülikooli nõukogu (ÜKS § 22 lg 8). Rakenduskõrgkooli õppekeel on eesti keel ja teiste keelte kasutamise otsustab minister, kelle juhitava ministeeriumi valitsemisalasse rakenduskõrgkool kuulub (RakKKS § 17). Erakõrgkooli õppekeel määratakse õppeasutuse põhikirjas, mille kinnitab erakooli pidaja (EraKS § 15 lg 1).

Kõrgharidusstandardi kohaselt on õppekaval, va doktoriõppe õppekaval, üks õppekeel, kuigi õpiväljundite saavutamiseks võib kasutada ka teisi keeli. VTK ettevalmistamisel tehti ettepanek muuta kõrgharidusstandardit selliselt, et ühel registreeritud õppekaval oleks lubatud mitu õppekeelt. On õppekavasid, mida on võimalik pakkuda nii eestikeelsete kui ka ingliskeelsetena. Kuna suund on õppekavade arvu vähenemisele, eelistatakse registreerida üks õppekava, valides ühe õppekeele, mis on üha sagedamini inglise keel. Inglisekeelsed õppekavad on avatud ka välisüliõpilastele ja nendel õppivatelt Eesti päritolu õppijatelt on võimalik õppekulude hüvitamist nõuda. Motivatsioon ingliskeelsete õppekavade avamiseks ei ole seotud tingimata kõrgharidusstandardi definitsiooniga ja definitsiooni muutmine seda oluliselt ka ei mõjutaks.

Inglisekeelsete õppekavade arvu suurenemine on seotud rahvusvahelistumise ja sooviga olla üliõpilaste jaoks atraktiivne. Kõrgharidusstandardis õppekeele definitsiooni muutmine ja ühel õppekaval mitme õppekeele märkimise võimaldamine selles osas eeldatavalt muutust kaasa ei too. Võib eeldada, et ka pärast ühel õppekaval mitme õppekeele märkimise lubamist jätkuks trend avada enam ingliskeelseid õppekavu ja vähendada eestikeelse õppe võimalusi. Samas aga tekiks juurde probleem, kuidas mitme õppekeele lubamisel piiritleda need õppekavad, kus õppimine on tagatud ilma õppekulusid hüvitamata. Seetõttu õppekeele definitsiooni muutmist ei kavandata.

Kõrgkoolide valikuid on võimalik suunata tegevustoetuse eraldamisel. Seega juhul, kui õppekavagrupis on vajalik riiklikult sekkuda enama eestikeelse õppe võimaluste tagamiseks, saab seda teha tegevustoetuse eraldamisel kõrgkooli ülesandeid kokku leppides.

Õppekeele valik on seotud ka vajalike ressursside, sh õppekeelt väga hästi valdavate õppejõudude olemasoluga. Ingliskeelsete õppekavade arvu suurenedes vajab kõrgkoolidelt enam tähelepanu õppejõudude piisava keeleoskuse saavutamine ja tagamine ning välisõppejõudude kaasamine.

2.2.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Õppekeelega seondub küsimus, mil viisil on õppeasutusel õigus ja kohustus veenduda üliõpilase piisavas keeleoskuses. Kolmandast riigist pärit isik saab Eestis õppimiseks elamisloa juhul, kui tema riiki sisenemise eesmärk on kõrgharidustasemel õppimine ja tema keeleoskus vastab õppeasutuste kehtestatud õppekeele taseme miinimumnõuetele (VMS § 168). Õppekeele taseme miinimumnõuete kehtestamisega ei vabane kõrgkool vastutusest tagada, et vastuvõetav üliõpilane tegelikult ka piisavalt õppekeelt oskab. Kuna elamisluba õppimiseks väljastatakse selleks, et üliõpilane saaks Eestis õppida, peab tema tegelik keeleoskus ja muud võimed kõrgharidustasemel õppimist võimaldama. Hinnangu, kas konkreetse üliõpilase õppekeele oskus on piisav või kas tal on olemas kõrgharidustasemel õppimise võimekus, peab andma kõrgkool vastuvõtuprotseduuris. Õppeasutuse vastuvõtuprotseduur peab olema piisavalt põhjalik selleks, et anda selge hinnang üliõpilase võimekusele kõrgharidustasemel õppida, sh tema keeleoskusele.

Senine praktika näitab, et kõrgkooli vastutus selles küsimuses ei pruugi olla piisavalt selgelt sätestatud ja vajalik on regulatsiooni muutmine. Üliõpilased liiguvad erinevate riikide vahel üha enam. Seetõttu on oluline senisest veelgi selgemalt kokku leppida ka kõrgkooli vastutus sellisel juhul, kui kolmandast riigist pärit üliõpilane Eesti kõrgkooli vastu võetakse. Kolmandast riigist pärit isiku vastuvõtmisega annab kõrgkool hinnangu, et ta on võimeline selle isiku lähtudes tema teadmistest ja oskustest kõrgharidustaseme õppe õpiväljundite saavutamiseni viima. Kui on põhjust kahelda kõrgkooli usaldusväärsuses, on õigus selles kõrgkoolis õppimiseks taotletud tähtjalise elamisloa andmisest keelduda (VMS § 172¹).

2.2.6. Välisriigid

Õppekeele küsimused ei ole üldjuhul seadusega reguleeritud. Erandiks on Soome, kus ülikoolide õppekeel ja eksamite sooritamise keel on seaduses sätestatud³⁹: õppekeel on soome või rootsi keel. Lisaks on ülikoolidel õigus otsustada muude keelte kasutamine. Eraldi on pandud teatud ülikoolidele kohustus õpetada riigi vajadustele piisavalt rootsi keele oskajaid. Juhul, kui õppekeel ei ole soome või rootsi keel, võib üliõpilaselt nõuda õppemaksu.

2.3. Õppimine akadeemilise puhkuse ajal

2.3.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Üliõpilasel on õigus võtta akadeemilist puhkust ehk ajutiselt peatada oma õppetöös osalemine. Akadeemilisel puhkusel viibides ei ole üliõpilasel õigust täita õppekava, välja arvatud juhul,

³⁹ [Universities Act, Finland](#), sec 10-12

kui ta on keskmise, raske või sügava puudega isik või alla 3-aastase lapse või puudega lapse vanem või eestkostja või akadeemilisel puhkusel seoses aja- või asendusteenistuse läbimisega (ÜKS § 22 lg 10, RakKKS § 12¹ lg 3).

VTK ettevalmistamisel tehti ettepanek taastada enne 2013. aastat kehtinud regulatsioon, kus akadeemilisel puhkusel olles oli võimalik täita õppekava. Ettepanekut põhjendati sellega, et üliõpilased käivad tööl, selle tõttu võivad tekkida õppevõlgnevused ja akadeemilise puhkuse võtmine aitaks õppekava nominaalkestuse peatada, akadeemilise puhkuse ajal sooritamata jäänud ained sooritada ja vältida õppekulude hüvitamise nõude tekkimist siis, kui uuesti õppima asutakse.

2.3.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Sarnaselt senisele toetatakse õpingutele pühendumist ja õppekulude hüvitamise nõudeta õppimine on seaduses tagatud nendele üliõpilastele, kes pidevalt ja intensiivselt õppekava täidavad.

2.3.3. Sihtrühm

Kõrgkoolid, üliõpilased.

2.3.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Akadeemilise puhkuse ajal õppimise tingimuste muutmist seaduse tasandil ei kavandata. Kõrgkoolide õppekulude hüvitamise regulatsioonid on piisavalt paindlikud, et arvestada juhtudega, kui üliõpilasel on ajutiselt keeruline õppekava täitmisel piisava intensiivsusega osaleda.

Piirang akadeemilise puhkuse ajal õppimisele sätestati 2013. aastast rakendatud nn tasuta kõrghariduse reformiga, et toetada igati täiel määral õpingutele pühendumist. Akadeemilist puhkust ei tohiks käsitleda kui õppevõlgnevuste likvideerimise perioodi. See ei ole õiglane nende üliõpilaste suhtes, kes pidevalt õppetöös osalevad, vajalikus mahus intensiivselt õppekava täidavad ja juhul, kui tekib võlgnevus, selle eest ka õppekulud hüvitavad. Akadeemilisel puhkusel ainete sooritajate olukord ei tohi olla soodsam, kui nendel üliõpilastel, kes pidevalt aktiivselt õppetöös osalevad. Eesmärk on igati motiveerida ja toetada õppekava intensiivset täitmist.

Seaduses on sätestatud tingimused, mille täitmisel on üliõpilasele tagatud õppimise võimalus õppekulud hüvitamata – selleks tuleb õppida eestikeelsel õppekaval ja maksimaalselt õpingutele pühenduda. See eesmärk ei ole muutunud.

Samas on õppekulude hüvitamise nõude esitamine kõrgkooli õigus, mitte kohustus. Kõrgkoolid on reguleerinud juhud, kui õppekulude hüvitamise nõuet ei esitata, isegi kui seadus hüvitamist nõuda võimaldab. Seega on süsteem piisavalt paindlik, et ka ilma et üliõpilane akadeemilisele puhkusele siirduks reageerida juhtudele, kui õppevõlgnevus on tekkinud mõjuval põhjusel. Lisaks nn tasuta õppimise võimalusele on riiklik õppetoetuste ja stipendiumite süsteem, mis võrreldes varasemaga, kui pea pooled üliõpilased tasusid nii õpingute kui õppimisega kaasnenud kulude eest, toetab majanduslikku tuge vajavaid üliõpilasi oluliselt enam. Riik on panust suurendanud ja üliõpilase pühendumine õpingutele on tema panus, mida selle eest oodatakse.

Lisaks näitab õppeasutuste kogemus, et akadeemilisele puhkusele siirdumine reeglina suurendab katkestamise riski. Sellele on kinnitust leitud mitmes uuringus⁴⁰. Õigus akadeemilise puhkuse ajal õppetöös osaleda tõenäoliselt aitaks mõnel juhul vähendada õpingute katkestamist, kui probleemidele akadeemilise puhkuse ajal lahendus leitakse. Oluliselt sagedamini on aga akadeemiline puhkus esimene samm enne katkestamist. Katkestamise vältimiseks on olulisem ennetada probleeme, mille tõttu õppekulude hüvitamise nõude vältimiseks akadeemilisele puhkusele minna või katkestada tahetakse.

Akadeemilise puhkuse võtjate osakaal on viimastel aastatel vähenenud. Kui 2013/2014. õppeaastal oli akadeemilise puhkuse võtjaid 16% kõigist üliõpilastest, siis 2016/2017. õppeaastal oli akadeemilisel puhkusel 14% kõigist üliõpilastest⁴¹.

Ühe põhjusena akadeemilise puhkuse regulatsiooni muutmiseks toodi välja, et riik ei peaks üldse sellises küsimuses kõrgkoolide tegevusse sekkuma. Akadeemilisele puhkusele siirdumise korra kehtestab kõrgkooli nõukogu. Samas oli kõrgkoolide erinev praktika akadeemilisele puhkusele siirdumise tingimuste osas üks põhjuseid, miks seaduses üldine printsiip kõikidele üliõpilastele lisati⁴². Nn tasuta kõrghariduse tingimustes oleks kõrgkooli nõukogu kehtestatud akadeemilise puhkuse korrast sõltunud, kas üliõpilasele on õigus õppekulude hüvitamata õppida või mitte. Kõrgkool võib nn tasuta õppimise võimalusi laiendada, aga seaduses peab ette nägema need juhud, kui õppekulude hüvitamiseta õppimine on tagatud. On eesmärk, et tasuta õppimise võimalus on tagatud õpingutele täiel määral pühendunud üliõpilastele.

2.3.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Regulatsiooni muutmist ei kavandata.

2.3.6. Välisriigid

Nõ tasuta õppimise võimaluste tagamisel on riikidel erinev praktika. On riike, kus kõrghariduse omandamise eest tasu ei tule maksta või tuleb tasu maksta teatud tingimuste täitmisel. Erinevate riikide tasudest kõrgharidustaseme õppes on põhjaliku ülevaate teinud OECD⁴³. Samuti erinevad akadeemilisele puhkusele siirdumist puudutavad regulatsioonid.

Eestile sarnaselt on seaduse tasandil reguleeritud akadeemilist puhkust ja õppetöös osalemist *Austrias*: ülikooli kehtestatud tingimustel on üliõpilasel õigus võtta kaheks semestriks akadeemilist puhkust eelkõige ajateenistuse läbimiseks või vanemapuhkuse ajaks. Õppimise õigus akadeemilise puhkuse ajal säilib, aga õppeainete sooritamine, sh eksamite tegemine ja lõputöö kaitsmine akadeemilise puhkuse ajal lubatud ei ole⁴⁴.

⁴⁰ [Programmi TULE uuringu „Haridustee valikud ning õpingute katkestamise asjaolud Eesti kõrghariduses“ aruanne](#), Must, O., Must, A., Täht, K., Tartu, 2015 ja [Tallinna Ülikooli katkestajate uuring. Aruanne](#), Roosmaa, E-L., Reiska, E., Tallinn, 2015

⁴¹ Allikas: EHIS

⁴² [Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 89 UA](#), Algataja seletuskiri

⁴³ [How much do tertiary students pay and what public support do they receive. Education at a Glance 2016: OECD Indicators](#), lk 234

⁴⁴ [Austrian Universities Act](#), § 67

Vanemapuhkuse ajal õppetööst vabastamine on ette nähtud *Norra* ülikoolide ja kolledžite seaduses⁴⁵. Vanemapuhkuse ajal üliõpilasele eksamite tegemise võimaldamise kohustus on ette nähtud *Saksa* kõrgkoolide raamseaduses⁴⁶.

Soome ülikoolide seaduse kohaselt on üliõpilasel igal aastal kohustus registreerida oma õppetöös osalemine või mitteosalemine. Kuni neljaks semestriks on võimalik registreerida ka end õppetöös mitteosalejana ja selle aja jooksul õppekava nominaalkestuse arvestamise aeg üliõpilase jaoks peatub. Samuti ei arvestata nominaalkestuse möödumist ajal, kui üliõpilane on puhkusel seoses ajateenistuse või vanemapuhkusega⁴⁷.

Rootsis on akadeemilise puhkuse võimalus reguleeritud kõrgharidusvaldkonna korraldamiseks antud määrusega. Üliõpilase õppeaega võib pikendada üksnes põhjendatud aluse olemasolul. Alus on olemas haiguse, ajateenistuse, ametiühingusse või üliõpilasorganisatsiooni valituks osutamisel või vanemapuhkusele siirdumisel. Rootsi kõrghariduse nõukogu (*Swedish Higher Education Council*) võib kehtestada täpsemad akadeemilisele puhkusele siirdumise tingimused⁴⁸.

2.4. VÕTAga saadud ainepunktide arvestamine õppekulude hüvitamisel

2.4.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Seaduses on sätestatud tingimused, mille täitmisel on üliõpilasel õigus õppida ilma õppekulude hüvitamata. Üheks tingimuseks on, et üliõpilane peab täitma õppekava kumulatiivselt täies mahus igal semestril. Kui üliõpilane on osa vastava semestri ainepunktidest saanud VÕTA rakendamise, siis need ainepunktid ei ole saadud konkreetse semestri aktiivsete soorituste tulemusel ja neid ei loeta seaduses seetõttu ka nõ tasuta õppimise õiguse tagamisel õppemahu hulka.

VTKd ettevalmistamisel toodi välja, et selline regulatsioon vähendab VÕTA rakendamist ja võib tekitada olukorra, kus üliõpilane peab õppekulude hüvitama asuma ka siis, kui tal on semestril vajaliku ainepunktide mahu sooritamiseks vaid mõned ainepunktid arvestatud VÕTAga. Samuti toodi välja probleemina, et VÕTA rakendamise abil semestri ainepunktide mahu täitnud üliõpilased ei saa kandideerida tulemusstipendiumile.

2.4.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Sarnaselt senisele toetatakse õpingutele pühendumist ja õppekulude hüvitamise nõudeta õppimine on seaduses tagatud nendele üliõpilastele, kes pidevalt ja intensiivselt õppekava täidavad.

2.4.3. Sihtrühm

Kõrgkoolid, üliõpilased.

⁴⁵ [Act relating to universities and university colleges](#), section 4-5

⁴⁶ [Hochschulrahmengesetz](#), § 16

⁴⁷ [Finnish Universities Act](#), section 41

⁴⁸ [Swedish Higher Education Ordinance](#), section 29, section 33

2.4.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

VÕTAga saadud ainepunktide arvestamiseks õppekulude hüvitamise nõude tekkimisel tingimuste muutmist seaduse tasandil ei kavandata. Kõrgkoolide õppekulude hüvitamise regulatsioonid on piisavalt paindlikud ja võimaldavad vajadusel arvestada nii VÕTA rakendamisega kui ka juhtudega, kui VÕTA rakendamise tõttu ei saa üliõpilane temast mitteolenevatel põhjustel sooritada piisavas mahus aineid, et õppekulude hüvitamise nõuet ei tekiks.

Sarnaselt piiranguga akadeemilise puhkuse ajal õppekava täita lisati ka VÕTA arvestamisega seotud muudatus seadusesse 2013. aastal jõustunud nn tasuta kõrghariduse reformiga. Õpingutele pühendumisega seotud nõuded on seatud eesmärgiga väärtustada intensiivselt õppetöös osalemist. See eesmärk ei ole muutunud.

Seaduses on sätestatud tingimused, mille täitmisel on üliõpilasele tagatud õppimise võimalus õppekulusid hüvitamata – selleks tuleb õppida eestikeelsel õppekaval ja maksimaalselt õpingutele pühenduda. Kui osa õppekavast täidetakse VÕTA rakendamisega, on reeglina võimalik õpingud läbida lühema õppeajaga. Kui igas semestris õppida 30 ainepunkti mahus ja lisaks täita osa õppekavast VÕTA rakendamisega, saadakse õppekava täies mahus täitmiseks vajalik ainepunktide arv kokku kiiremini, kui õppekava nominaalkestus ette näeb. Seega toetab selline regulatsioon lühema ajaga lõpetamise ja tööturule siirdumiseni jõudmist.

VÕTA taotluste arv ja VÕTAga saadud ainepunktide arv on mõnevõrra vähenenud⁴⁹, aga see langus on sujuv, ei viita konkreetselt kõrgharidusreformile ja on pigem kooskõlas üliõpilaste arvu langusega.

Õppekulude hüvitamise nõude esitamine on kõrgkooli õigus, mitte kohustus. Kuigi seaduse eesmärk on motiveerida õpingute kiiret läbimist, on suur osa kõrgkoolidest loobunud õppekulude hüvitamise nõude esitamisest juhul, kui osa semestris vajalikke ainepunkte on saadud VÕTAga. Selle otsuse põhjused võivad olla erinevad. Näiteks ei ole õppeasutus ise loonud võimalusi paindlikult õppekava täitmiseks. Sellisel juhul ei ole üliõpilasel õppeasutustest tulenevatel põhjustel võimalik järgmise semestri aineid võtta ja seetõttu ei peeta õiglaseks üliõpilast väiksema soorituse eest nõ karistada. Või soovitakse olla teiste kõrgkoolidega võrreldes üliõpilasesõbralikumad ja konkurentsivõimelisemad.

Õppekulude hüvitamise nõudmisest loobumise võimalus on kõrgkoolidele ette nähtud ja seega on ka selles VÕTAga seotud küsimuses võimalik olla paindlik. Riigi tasandil on oluline tagada nõ tasuta kõrghariduse võimalused neile, kes intensiivselt õppetöös osalevad. Ka tulemusstipendiumitega tunnustatakse õppetööle pühendumist.

Ei ole leidnud kinnitust, et õppekulude hüvitamise regulatsioon oleks mõjutanud VÕTA rakendamise aktiivsust. VÕTAga saadud ainepunkte arvestatakse õppemahu hulka siis, kui hinnatakse, kas üliõpilane on täitnud täis- või osakoormusega õppimise nõudeid, samuti õppetoetuste määramisel.

2.4.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Regulatsiooni muutmist ei kavandata.

⁴⁹ Allikas: EHIS

2.4.6. Välisriigid

Nõ tasuta õppimise võimaluste tagamisel on riikidel väga erinev praktika. On riike, kus kõrghariduse omandamise eest tasu ei tule maksta või tuleb tasu maksta teatud tingimuste täitmisel. Enam on neid riike, kus kõrghariduse omandamine on tasuline. Erinevate riikide tasudest kõrgharidustaseme õppes on põhjaliku ülevaate teinud OECD⁵⁰.

2.5. Mõisted

2.5.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Kõrgkoolid on tõlgendanud seaduses sätestatud mõisteid erinevalt, mis võib halvemal juhul viia üliõpilase põhjendamatult erineva kohtlemiseni. Näiteks „õppeaasta“ või „õppekeele“ mõiste erinev kasutamine võib viia erineva kohtlemiseni õppekulude hüvitamise nõude tekkimisel.

2.5.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Kõrgharidusvaldkonnas kasutatavad mõisted on selgelt piiritletavad. Lisaks seadusele kasutatakse definitsioonidele üheselt mõistetava sisu andmiseks selgitavaid ja juhendmaterjale.

2.5.3. Sihtrühm

Üliõpilased, kõrgkoolid, riik, erakoolide pidajad, tööandjad.

2.5.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

VTK aruteludes toodi välja mitmeid mõisteid, mille tõlgendamisel on kõrgkoolide praktika olnud erinev. Samas on mitmete mõistete tõlgendamisprobleemid lahendada täiendavate selgitustega ja regulatsiooni muutmine ei ole vajalik.

Tunnina on kõrgharidustasemel üldjuhul silmas peetud 60minutilist ajavahemikku, astronoomilist tundi. 45minutiline ajavahemik, mida nimetatakse akadeemiliseks tunniks, kõrgharidusvaldkonna õigusaktides kasutusel ei ole. 45minutiline tund on kasutusel täiskasvanute koolituse seaduses ja seal on regulatsioonis ka eraldi viidatud akadeemilisele tunnile ja selle 45minutilisele kestusele. Muus kontekstis on tund 60 minutit pikk.

Ainepunkti definitsioonis kirjeldatud 26 tundi tööd on arvestuslik keskmine, mis kulub üliõpilasel õpiväljundite saavutamiseks. Olenevalt üliõpilase võimekusest võib tegelikkuses konkreetsel üliõpilasel vajaliku õpiväljundi saavutamiseks kuluda kas rohkem või vähem aega. Õppeaasta maht on määratletud arvestusega, et üliõpilane kulutab õppeks nädalas keskmiselt kuni 40 tundi. Sama töömaht on töötaja tavalisel töönädalal.

Õppeaasta pikkus on kümme kuud ning üliõpilasel on õigus puhata kaks kuud (kaheksa nädalat). Seejuures võib üliõpilase puhkuse aja arvestus olla kumulatiivne ja kõrgkoolil ei ole kohustust tagada korraga kaheksa nädalat puhkust. Puhkuse võib õppetöö loogilistel ja sobivatel hetkedel semestri jooksul tagada. Tulenevalt erialaspetsiifikast on sageli vajadus

⁵⁰ How much do tertiary students pay and what public support do they receive. [Education at a Glance 2016: OECD Indicators](#), lk 234

praktikat sooritada suveperioodil, seega teatud paindlikkus õppeaasta alguse ja lõpu kuupäeva osas on vajalik, aga kestuselt saab see olla ikkagi ainult kümme kuud.

Õppekava nominaalkestus väljendab mõistlikku keskmist aega õppe läbimiseks. Eristatavad on õppekava nominaalkestus ning üliõpilase tegelik õppeaeg, mis konkreetsel üliõpilasel kulub õppekava läbimiseks. Ülikooliseadus, rakenduskõrgkooli seadus ja kõrgharidusstandard määravad õppe nominaalkestuse aastatega (nt bakalaureuseõppe nominaalkestus on kolm kuni neli aastat), lisades juurde õppekavaga määratud õppe mahu ainepunktides. *Üliõpilase tegelik õppeaeg* võib õppekava nominaalkestusest erineda. Kui üliõpilane peatab õpingud või kui tema õpingud pikenevad seaduses määratud tingimustel, pikeneb üliõpilase tegelik õppeaeg, aga mitte õppekava nominaalkestus.

Õppevorm ei ole seni seaduse tasandil reguleeritud ja seda ei kavandata ka edaspidi. Seaduse tasandil on õiguste ja kohustuste määratlemisel aluseks õppekoormus (täis- või osakoormus), mitte õppevorm. Õppevormide reguleerimist seaduse tasandil ei kavandata. Iga õppeasutus saab valida sobivad õppevormid ja need tuleb kirjeldada õppeasutuse õppekorralduse eeskirjas. Et vältida sisuliselt erineva õppevormi juures sama mõiste kasutamist, oleks otstarbekas sõlmida kõrgkoolide vahel kokkulepe, millises tähenduses mingit õppevormi mõistet kasutatakse. Seda kokkulepet on võimalik oluliselt paindlikumalt tegelikele vajadustele kohandada, kui seaduse regulatsiooni. Info igal üksikul õppekaval toimuva õppimisviisi kohta peaks olema kättesaadav õppeasutuste ühises sisseastumiskeskkonnas SAIS ja õppeasutuste kodulehel, samuti Eesti hariduse infosüsteemis.

Rektorite Nõukogu on kogunud kokku teabe õppeasutustes kasutusel olevate õppevormide kohta. Avalik-õiguslikud õppeasutused kasutavad õppevormi kohta, kus toimub igapäevane õppetöö mõistet „statsionaarne õpe“ ja „päevane õpe“ ning õppevormi kohta, kus õppetöö toimub valdavalt sessiooniti, mõisteid „kaugõpe“, „tsükliõpe“ ja „avatud ülikooli õpe“.

Õppetöö vormid on reguleeritud kõrgharidusstandardis. Senises sõnastuses võib tulevikus enam probleeme tekitada praktika mõiste sisustamine. Praktikana mõistetakse töökeskkonnas juhendaja juhendamisel toimuvat teadmiste ja oskuste rakendamist. Lisaks praktikale on kõrgharidusstandardis õppetöö vormina nimetatud kontaktõpe ja iseseisev töö (§ 5 lg 1). Seejuures on praktiliste oskuste omandamisele suunatud ka mitmed kontaktõppe vormid (seminar, praktikum, laboratoorne töö).

Kogu kõrgharidustaseme õppe juures on praktiliste väljundite saavutamine aina olulisem. Samas ei ole praktika ainus õppetöö vorm, kuidas teadmiste ja oskuste rakendamist õppida. VTKd ette valmistades tehti ka ettepanek loobuda praktika mõiste juures nõudest, et see peab toimuma töökeskkonnas ehk väljapool õppeasutuse loodud õpikeskkonda. Sellise ettepaneku põhjustest võib aru saada, sest eriti välisüliõpilastele praktikakohtade loomine on kõrgkoolidele keeruline ülesanne. 38% vilistlasuuringus osalenud vilistlastest ja 55% välisüliõpilastest ei ole rahul neile tagatud praktikavõimalustega⁵¹. Lisaks töökeskkonnale on üliõpilase jaoks oluline kontakt tööandjaga ja seda simuleeritud töökeskkonnas võimaldada ei sa. Seega tähendab üliõpilaste rahulolematust ja tööandjate ootust saada praktiliste oskustega lõpetajaid pigem seda, et praktikavõimaluste tagamisega tuleb ka edaspidi järjekindlalt ning tööandjaid kaasates tegeleda.

⁵¹ [Eesti kõrgkoolide 2015. aasta vilistlaste uuring](#). Aruanne, 20.08.2017, lk 55

2.5.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Senised mõisted vajavad selgitamist, aga olulisi muudatusi senistes definitsioonides ei kavandata.

2.5.6. Välisriigid

Igas riigis on kasutusel oma mõistesüsteem ja mõisteid enamasti seaduse tasandil ei sisustata. Isegi kui välisriigi õigusaktis on definitsioon antud, ei anna võrdlemine piisavalt alust hinnata, kas sama lahendus oleks ka Eestis kasutatav.

Erinevate riikide *õppeaasta* määratlustest on tehtud ülevaade 2016. a ilmunud Eurydice väljaandes⁵². Regulatsioonid õppeaasta alguse, lõpu, semestrite arvu või eksamite aegade kohta on riigiti erinevad ja samuti on erinev, mil määral on õppeaasta ülesehitust puudutavat reguleeritud keskselt ja mil määral on see kõrgkooli enda otsustada.

Õppekava nominaalkestus on mõnes riigis eraldi defineeritud. Soomes on kõikide kõrgharidustaseme õpete nominaalkestus antud⁵³. Norra ülikoolide ja kolledžite seaduses on kasutatud mõistet nominaalkestus⁵⁴, aga seda pole defineeritud. Saksa kõrgkoolide raamseaduses kasutatakse samuti läbivalt nominaalkestuse mõistet (*Regelstudienzeit*)⁵⁵. Taanis on kirjeldatud iga kõrgharidustaseme õppe maht ainepunktides ja seejärel lisatud, et ühe õppeaasta maht on 60EAPd, aga eraldi õppekava nominaalkestuse mõistet kasutusel ei ole⁵⁶. Üheski neist seadustest ei ole antud nominaalkestuse definitsiooni.

Ainepunkti määratlus on osa Bologna protsessiga tehtud kokkulepetest, mille eesmärk on muuta eri riikide vahel liikumine üliõpilaste jaoks lihtsamaks. Euroopa Ainepunktisüsteemi ainepunktidenäe mõistetakse konkreetse kursuse või programmi õpikoormust ja kindlaksmääratud õpitulemusi (mida konkreetne üliõpilane teab, mõistab ja mida ta on võimeline tegema). Kogu aasta õpingud või töö võrdub 60 ainepunktiga. Koostatud on täpsemad juhised Euroopa Ainepunktisüsteemi rakendamiseks⁵⁷.

Õppevorme ei ole enamasti seaduse tasandil reguleeritud. Enamasti kasutatakse termineid „*full-time*“ ja „*part-time*“ *studies* (näiteks Soome, Taani, UK). Sarnaselt Eesti õigusaktidele on silmas peetud õpingutele täiel määral pühendunud nõ täisajaga õppimist või töö või muude tegevuste kõrvalt õppimist.

3. Kõrgkoolid

Põhiseaduse § 38 sätestab ülikoolide ja teadusasutuste autonoomia, mida on võimalik piirata üksnes seadusega. Institutsionaalne autonoomia tähendab piisavat iseseisvust osas, mis puudutab sisemist organisatsiooni ja juhtimisstruktuuri, ressursside asutusesisest jagamist ja

⁵² European Commission/EACEA/Eurydice, 2016. [The Organisation of the Academic Year in Europe – 2016/17](#). Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union

⁵³ [Finnish Universities Act](#), section 40

⁵⁴ [Act relating to universities and university colleges](#), section 3-7 (7) a

⁵⁵ [Hochschulrahmengesetz](#), §-d 10, 11, 15 jne.

⁵⁶ [Danish University Act](#), section 4.-(1)

⁵⁷ [ECTS User' Guide 2015](#), Euroopa kõrgharidusruumi haridusministrite 2015 Jerevanis konverentsil heaks kiidetud

ressursside hankimist erasektorist, oma töötajaskonna värbamist ning tingimuste seadmist õppetööks, eriti aga teadus- ja õpetustegevuse vabadust⁵⁸.

Ülikoolide autonoomia ulatust on võimalik hinnata talle seadusega tagatud organisatsioonilise, finantsilise, liikmeskonnaga seotud autonoomia ja akadeemilise vabaduse kaudu⁵⁹. Eesti ülikoolidele autonoomiat on hinnatud teiste Euroopa riikidega võrreldes ulatuslikuks⁶⁰. See on üks Eesti kõrgharidussüsteemi tugevus ja ülikooli autonoomia ulatust muuta ei ole kavas.

Institutsionaalse autonoomiaga ei ole hõlmatud rakenduskõrgkoolid. Akadeemiline vabadus on kõigil õppejõududel ja teadusasutustel, olenemata sellest, millises asutuses nad õppe- või teadustööd teevad⁶¹.

Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014–2020 seab ülesandeks toetada kõrgkoolide ning teadus- ja arendusasutuste vastutusvaldkondade arendamist, struktuurseid muutusi, keskendumist strateegilisele põhitegevusele ning asutuste võrgustiku korrastamist. Samuti näeb Eesti elukestva õppe strateegia 2020 ette, et töötatakse välja kõrgkoolide mõistlik tööjaotus ja selged vastutusvaldkonnad. Viimastel aastatel on toimunud mitmed tegevused kõrgkoolivõrgu korrastamiseks. Vajadus kõrgkoolivõrku konsolideerida on toodud välja ka TANile koostatud nn Okki raportis⁶². Struktuurseid ümberkorraldusi toetatakse teadus- ja arendusasutuste ja kõrgkoolide institutsionaalsest arendusprogrammist ASTRA⁶³. Kõrgkoolide asutamist, ümberkorraldamist ja tegevuse lõpetamist puudutav regulatsioon peab kavandatavaid muudatusi võimalikult tulemuslikult toetama. Kõrgkoolide puudutavad sätted peavad tagama kõrgkoolide piisava autonoomia, aga võimaldama teha perioodilist kvaliteedikontrolli ja vajadusel järelevalvet. Kõrgkoolivõrgu korrastamisel on lisaks muudele kõrghariduspoliitilistele eesmärkidele oluline ka kõrgkoolide liikmeskonna ja üliõpilaste ärakuulamine.

3.1. Kõrgkooli asutamine

3.1.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Kõrgkoolivõrgu kujundamine ja mitmekesiste kõrgharidusõppe võimaluste tagamine on riigi ülesanne. Selleks tuleb selgelt määratleda iga kõrgkooli vastutusvaldkonnad ja ülesanne kõrgkoolivõrgus.

Kõrgkoolide asutamine reguleeriti 90ndate keskpaigas, kui puudusid juriidiliste isikute ja asutuste tegevust puudutavad üldnormid. Nüüdseks on erinevat liiki asutuste ja isikute asutamise üldised põhimõtted seadustes sätestatud, kõrgkoolide võimekus on oluliselt kasvanud, aga kõrgkoolide tegevust puudutavad sätted on endiselt 90ndate aastate regulatsioonide vaimus suunatud kohati detailsetele tegevusjuhiste.

Õppeasutusena on seni õigusaktides silmas peetud pigem konkreetsetes füüsilises kohas õpet pakkuvat asutust, mille oluline ressurss on piisavalt üliõpilasi mahutavad loenguruumid. On

⁵⁸ [PS § 38 kommentaar 19](#)

⁵⁹ [University Autonomy in Europe](#), European University Association, 2016

⁶⁰ [University autonomy in Europe II. Country Profiles, EUA, 2017](#)

⁶¹ [PS § 38 kommentaar 8](#)

⁶² [Eesti ülikoolide, teadusasutuste ja rakenduskõrgkoolide võrgu ja tegevussuundade raport](#), Okk, G., 2015

⁶³ [Institutsionaalne arendusprogramm teadus- ja arendusasutustele ja kõrgkoolidele](#)

oluline, et regulatsioon arvestaks võimalusega, et tulevikus liigub enam õppetööd e-keskkonda ja õppeasutus võibki tegutseda e-lahendusi kasutades.

Välisriikide õppeasutuste huvi Eestis tegevuse alustamise vastu on suurenev. 2000ndatel oli huvi peamiselt Vene Föderatsiooni õppeasutustel. Nüüdseks on Eestis õppeasutuse asutamiseks huvi üles näidanud ka teised nii Euroopa Liidu liikmesriikide kui ka kolmandate riikide õppeasutused. Seega on oluline, et regulatsioon oleks hästi rakendatav ja tagaks nii Eestis pakutava kõrghariduse kvaliteedi kui ka kõrgkoolide võrdse kohtlemise.

3.1.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Kõrgharidusseadustiku kaasajastamise tulemusel on kõrgkoolidel selged vastutusvaldkonnad, milles pakutakse kõrgtasemel kõrgharidust ja täienduskoolitusi ning tehakse teadust ja panustatakse teadmussiirdesse. Säilib põhimõte, et on kõrgkoolid, kes pakuvad õpet valdavalt 1. astmel ja ülikoolid, kus pakutakse õpet kõigil kolmel kõrghariduse astmel. Kõrgkoolid keskenduvad õppe pakkumisel, teadustegevuses, täienduskoolituste pakkumisel, teadmussiirdesse panustamisel, rahvusvahelises koostöös ja ühiskondlikus tegevuses vastutusvaldkondadele.

Eesmärk on toetada kõrgkoolivõrgu korrastamise protsesse võimalikult õigusselge ja rakendatava regulatsiooniga. Avalik-õiguslikku ülikooli või ülikoole puudutavas seaduses tuleb kirjeldada avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse ja õigusvõime tekkimine, samuti lõpetamise kord, seega need küsimused tuleb konkreetse avalik-õigusliku juriidilise isiku (või isikute) kohta käivas seaduses reguleerida. Avalik-õiguslik ülikool luuakse seadusega. Seega kirjeldus, kes milliseid ülesandeid täitevvõimu sees ülikooli asutamisel täidab, ei ole vajalik. Seadusandja peab iga avalik-õigusliku juriidilise isiku asutamisel kaaluma selle vajalikkust, ressursside olemasolu ja asutamise põhjendatust.

3.1.3. Sihtrühm

Võimalikud kõrgkoolide asutajad: riik (riigi rakenduskõrgkooli korral ministeerium, avalik-õigusliku ülikooli korral Riigikogu) ja eraõiguslikud juriidilised isikud.

3.1.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Muudatusi ei kavandata kõrgkoolide liigitamises rakendusliku suunitlusega kõrgharidusõpet pakkuvateks rakenduskõrgkoolideks, ülikooli tüüpi kõrgkoolideks, kus toimub kõrgharidusõpe kõigil kolmel astmel ning klassikalisteks ülikoolideks, millel on õigus kasutada oma nimetuses sõna „ülikool“ ja kus toimub mitmes valdkonnas kõrgharidusõpe kõigil astmetel. Lisaks traditsioonilistele õpetamise ja teadustöö ülesannetele täidavad kõrgkoolid neile tegevustele tuginevaid nn kolmanda missiooni ülesandeid.

Muudatusi ei kavandata ka kõrgkoolide omandivormi alusel liigitamisel. Kõrgkool võib omandivormilt olla riigiasutus, eraõigusliku juriidilise isiku asutus või avalik-õiguslik juriidiline isik. Lisaks on võimalik era- ja avaliku sektori vaheline õppeasutuse liik, mille pidajaks on eraõiguslik juriidiline isik, aga selle eraõigusliku juriidilise isiku asutajate hulgas on ka riik või kohalik omavalitsus. Sellist õppeasutust peetakse asutamisel, õppe õiguse andmisel ja kehtetuks tunnistamisel ning tegevuse lõpetamisel erakooliks, muus osas, sh õppekulude hüvitamisel ja õppekeele valikul kohaldatakse seda tüüpi õppeasutusele avaliku sektori õppeasutuste nõudeid (EraKS § 1 lg 2²). Iga omandivormiga kaasnevad selle

spetsiifikale vastavad kõrgkooli asutamise, ümberkorraldamise ja lõpetamise sätted kõrgharidusseadustikus ja lisaks kohalduvad kõrgkoolidele üldised isikuid ja asutusi puudutavad sätted VVSist, äriseadustikust, riigivaraseadusest ja VÕSist.

Erakooli asutamine

Erakool on vastavalt erakooliseadusele erakooli pidaja ehk juriidilise isiku asutus. Asutuse mõiste kui niisugune on tekitanud segadust eraõiguslike juriidiliste isikute kontekstis nii asutuse piiritlemise (kas raamatupidamine, hooned või muud ressursid tuleb kuidagi õppeasutuse pidaja omadest lahus hoida) kui ka õiguspädevuse osas (kas õiguste ja kohustuste kandja on õppeasutus või tema pidaja). Sisuliselt on eraõigusliku juriidilise isiku asutuse näol tegemist mõttelise tasandi üksusega, mis on mõnevõrra sarnane ettevõtte mõistele. Ettevõtte on majandusüksus, mille kaudu ettevõtja tegutseb (TsÜS § 66¹). Äriühingu vara, õigused ja kohustused kuuluvad ettevõtjale, mitte majandusüksusele. Sama põhimõte rakendub ka eraõigusliku juriidilise isiku asutusele, mis õpet läbi viib.

Õiguslikult on üheselt mõistetav, et kõiki erakooli õigusi ja kohustusi kannab juriidiline isik ehk erakooli pidaja, kellele on ka seni erakooli puudutavate õigusaktide kehtestamise ja otsuste tegemise õigus antud. Seega erakooli juhil peab erakooli esindamiseks olema erakooli pidajalt saadud volitus. Erakõrgkoolil on võimalik välissuhtluses selgitada Eesti õigusaktidest tulenevat regulatsiooni ja viidata seadusele, kui tekib küsimus, miks erakõrgkooli nimel teeb toiminguid eraõiguslik juriidiline isik ehk erakooli pidaja. Seaduses konkreetselt sätestamine, et erakooli õiguste ja kohustuste kandja on erakooli pidaja võib erakõrgkoolide välissuhtluses olla asjaajamist lihtsustav, aga sellise sätte puudumisel ei ole õiguslikku mõju ja see ei takista välissuhtlust.

Haridusvaldkonnas antav õppe õigus on erakoolide jaoks tegevusluba majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse tähenduses. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus reguleerib põhjalikult, kuidas toimub tegevusloa taotlemine, majandustegevuse teostamine ja majandustegevuse lõppemine. Et õppe õiguse saamine tagaks õppeasutuse omandivormist olenemata sarnased õppetingimused, on erakõrgkoolide tegevusloa taotlemise, kontrollieseme ja kehtetuks tunnistamise osas tehtud erisusi majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses sätestatud üldisest korrast. Eelkõige hõlmab see õppe õiguse taotlemise menetlemisel hinnatavate nõuete täpsemat väljatoomist ja nendele vastavuse hindamise erisusi. Samalaadne kvaliteedikontroll tuleb läbida ka avalik-õiguslikel ülikoolidel ja riigi rakenduskõrgkoolidel enne õppe õiguse saamist. Regulatsioonis sisulisi muudatusi ei kavandata, aga õppe avamise regulatsioon koondatakse senise kolme seaduse asemel ühte kõrgharidusseadusesse.

Välisriigi kõrgkooli asutamine

Erakooliseaduse kohaselt on välisriigi õppeasutuste õppetegevus ning välisriigi õppeasutuste ja nende filiaalide asutamine Eestis lubatud vastavasisuliste riikidevaheliste kokkulepete alusel (EraKS § 10). Riikidevahelist kokkulepet ei nõuta EL liikmesriigi õppeasutuste ja nende filiaalide suhtes. Need normid on kehtestatud selleks, et määrata selgesõnaliselt, milline õigus kohaldub, kus välisriigi õppeasutus või selle filiaal Eestis tegutsemist alustada soovib. Välisriigi õppeasutus teeb Eestis õppe alustamiseks läbi samasugused protseduurid, kui siseriiklik õppeasutus ja õppe alustamiseks taotletakse Eesti õigusaktide kohaselt õppe õigus. Õppe õiguse saamisega muutub välisriigi õppeasutus või tema filiaal Eesti kõrgharidussüsteemi osaks ja tal on õigus anda välja Eesti riigi tunnustatud diplomeid. Välisriigi õppeasutuste või nende filiaalide asutamisele erisusi tehtud ei ole, seega tuleb nende asutamiseks läbida sama protsess, mis tavapärase siseriikliku erakooli asutamisel.

Välisriigi päritolu õppeasutusi puudutavas regulatsioonis tuleb tagada Eesti ja Euroopa Liidu liikmesriikide õppeasutuste võrdne kohtlemine Eestis õppetegevuse alustamisel⁶⁴. See on kehtivas regulatsioonis tagatud, sest kõikide kõrgkoolide asutamisele kohaldatakse olenemata päritoluriigist sama korda. Kõrgkoolidele, mille asutajaks ei ole Eesti riik ja mille asutamise eest Eesti riik vastutust ei saa võtta, kohaldatakse erakooli asutamist puudutavaid sätteid: kõrgkool loetakse asutatuks esimese õppekava kandmisest Eesti hariduse infosüsteemi, üliõpilased kantakse samuti registrisse ja neile laienevad Eesti üliõpilastele ette nähtud soodustused. Sarnaselt Eestis tegutsevale erakoolile sekkub Eesti riik välisriigis tegutseva kõrgkooli tegevusse õppijate huvide kaitsmiseks kvaliteeti ja jätkusuutlikkust tagavate nõuete seadmisega. Lisaks kõrgharidustaseme õppe õiguse taotlemisel esitatud nõuete täitmisele ja ülikooli puhul eelnevalt ka teaduse evalveerimise läbimisele tuleb välisriigi õppeasutusel sarnaselt Eesti erakoolidele täita ka erakooli pidajale seatud kapitalinõuded.

Erakooliseaduse regulatsioonis on viidatud välisriigi õppeasutuse filiaali loomisele. Eesti õigussüsteemis on filiaali mõiste kasutusel äriseadustikus. Välisriigi õppeasutused, mis Eestis tegutsemist alustada soovivad, ei pruugi olla äriühingud, aga õppeasutuse filiaali tegevusele äriseadustikus nimetatud filiaaliga analoogia kohaldamine on siiski võimalik. Äriseadustiku kohaselt peab välisriigi äriühing juhul, kui ta tahab oma nimel Eestis püsivalt pakkuda kaupu või teenuseid, kandma äriregistrisse filiaali. Filiaal ei ole juriidiline isik. Äriühing vastutab filiaali tegevusest tulenevate kohustuste eest. Seaduses sätestatud juhtudel peab äriühing saama loa Eestis filiaali asutamiseks (ÄS § 384). Haridusvaldkonnas on ette nähtud loamenetlus välisriigi õppeasutuse Eesti filiaali asutamiseks. Loamenetlus on sama, mis uue õppeasutuse asutamisel. Seega ei ole sisuliste nõuete täitmisel vahet, kas taotleda Eestis õppeasutuse asutamist filiaali tegevuse asutamiseks või uue õppeasutuse asutamiseks. Erisus võib tekkida õppeasutuse nime kasutamisest. Välismaa äriühingu filiaali ärinimi koosneb äriühingu ärinimest ja sõnadest „Eesti filiaal“ (ÄS § 14). Analoogiat kasutades saab ka välisriigi õppeasutuse Eesti filiaali nimetuses kasutada nii õppeasutuse nime kui ka sõnu „Eesti filiaal“.

Senise regulatsiooni kohaselt kohaldatakse välisriigi õppeasutuse filiaali asutamisele erakooli asutamise kohta sätestatud (EraKS § 10 lg 3). Välisriigi õppeasutuse filiaali loomisele kohaldatakse ka sätet, mille kohaselt erakooli (filiaali) saab asutada üksnes Eesti äriregistris või MTÜde ja SAde registris registreeritud juriidiline isik. Seega peab välisriigi õppeasutus esmalt registreerima Eestis juriidilise isiku. Kui välisriigi õppeasutusel ei ole teises riigis juriidilise isiku asutamise õigust, siis Eestis tegevust alustada ei ole võimalik. Samas on oluline, et välisriigi õppeasutusel oleks ka Eestis olemas esindaja, kellel on õigusvõime ning kes kannab vastutust seaduses sätestatud kohustuste täitmise eest.

Kuivõrd erakooliseaduse kohaselt on erakooli pidajaks Eestis registreeritud juriidiline isik, tuleb sel juriidilisel isikul (mitte aga välisriigi õppeasutusel) täita ka kõrgkooli pidajale sätestatud kapitalinõuded (EraKS § 2¹ lg 1-2). Välisriigi õppeasutusel võivad nõuete tagamiseks vajalikud ressursid olemas olla, aga probleemne võib olla kapitalinõuete täitmiseks vajalikus mahus ressursside andmine Eestis filiaali pidajaks registreeritava juriidilise isiku netovarasse. Kapitalinõuded on sätestatud üliõpilaste nõuete kiireks tagamiseks, kui kõrgkool tegevuse kas omal soovil või majanduslikesse raskustesse sattumisel või kvaliteediprobleemide tõttu lõpetab. Kui välisriigi õppeasutusele teha kapitalinõuetes erisus ja lubada kapitalinõuetena näidata ka välisriigi õppeasutuse vara, on probleemide esinemisel üliõpilasel oluliselt keerulisem välisriigis asuvalt õppeasutuselt nõuda kohustuste täitmist. Seega on põhjendatud, et

⁶⁴ Arvestades Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2006/123/EÜ, [teenuste kohta siseruturul](#) (ELT L 376/36, (54))

konkreetne juriidiline isik, kelle poole nõudega pöörduda, on üliõpilase asukohariigis olemas ja mõistliku pingutusega kättesaadav.

Eestis juriidilise isiku registreerimise kohustus ja kapitalinõuete täitmise kohustus võib mõjutada välisriigi õppeasutuse otsust Eestis tegevust alustada. Kui prestiižne välisriigi kõrgkool loobub Eestis õppe pakkumise alustamisest näiteks seetõttu, et tema asukohariigi õigussüsteem ei luba tal välisriigis juriidilist isikut asutada, mõjutab see Eesti üliõpilaste valikuvõimalusi. Samas on võimalik õppe õiguse andmise menetluses arvestada ka ilma seaduses muudatusi tegemata õppeasutuse asukoha riigis aktsepteeritud hindamise (Euroopa kõrghariduse kvaliteediagentuuride võrgustikku kuuluva agentuuri hindamise) tulemust, kui selle alusel on võimalik kinnitada, et õppele, ressurssidele ja jätkusuutlikkusele seatud nõuded on täidetud.

Välisriigi õppeasutuste ja nende filiaalide asutamisel ei kohelda kõrgkooli teistest õppeasutustest erinevalt. Välisriigi õppeasutuste ja nende filiaalide asutamise üldised põhimõtted on sarnasena senisele erakooliseadusele kavandatud haridusseaduse eelnõusse. Kõrgharidusseadustiku kaasajastamisel regulatsioonis muudatusi ei kavandata. Kõrgharidusvaldkonna õigusaktides ei ole kavas teha üldisest korrast erisusi.

3.1.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Kõrgkoolide asutamise, ümberkorraldamise (ühinemise) ja lõpetamise regulatsioon tuleb uude seadusesse lisada korrastatud ja õigusselgel kujul. Peamiselt tähendab see regulatsioonide vähendamist ja seniste protsessi etappide kirjeldamise asemel enam asutamist, ümberkorraldamist (ühinemist) ja lõpetamist puudutavate printsiipide kirjeldamist.

Vabariigi Valitsuse seaduses ja selle alusel kehtestatud riigiasutuste moodustamist puudutavas määruses, riigivaraseaduses ja äriseadustikus on erinevat liiki isikute ja asutuste asutamiseks juhised olemas. Kõrgkoolide puhul on põhjendatud regulatsioonides üksnes erisuste väljatoomine. Kõrgkooli eristab teistest isikutest ja asutustest kõrgharidustaseme õppe õigus. Seega on võimalik siduda kõrgkooli asutamine üksnes õppe õiguse protseduuriga. Muus osas kohalduvad õppeasutusele üldseadustest (VVS, riigivaraseadus, äriseadustik) tulenevad üldised nõuded. Kui õppe õiguse saamiseks vajalikus menetluses on kõrgkooli võimekust õppe alustamiseks hinnatud, puudub vajadus täiendavate asutamise nõuete kehtestamiseks.

E-õpe

Eesmärk on kaasajastada regulatsiooni selliselt, et see oleks kasutatav nii e-õppe vormis õpet pakkuvate õppeasutuste kui ka traditsioonilistele õppeasutuste asutamiseks. E-teenuse pakkumisel on õppeasutusele kui hoonele esitatavate nõuete asemel olulisem, kuidas e-õppe kvaliteeti tagada ja kontrollida, kuidas on tagatud andmete kaitse, küberturvalisus, milliseid tehnoloogilisi vahendeid ja nende kasutamise oskust eeldab selline õpe üliõpilaselt, kuidas tagatakse isikusamasus teadmiste kontrollil jne. Virtuaalkeskkonnas tegutseva õppeasutuse puhul on õppeasutuse asukohast olulisem teenuse pakkuja ja teenuse tarbija asukoht. Senine kõrgkoolide tegevuse regulatsioon lähtub sellest, et Eesti õigusaktide nõuded kohalduvad Eesti territooriumil tegutsevale kõrgkoolile, seega teenuse pakkuja asukoha järgi. E-teenuste puhul on sagedasem aga see, et reeglid (näiteks maksustamisel) kohalduvad vastavalt e-teenuse tarbija asukohale.

Kõrgharidusõpe on tunnustatud siis, kui selle kinnituseks on välja antud tunnustatud lõpudokument. Juhul kui e-õppe lõpus on soov välja anda riiklikult tunnustatud lõpudokument,

tuleb ka valida, millise riigi haridussüsteemi see õpe kuulub ja seega ka, millise riigi kõrgharidusõppele seatud nõuded õppe pakkumisel täita tuleb. Kui õppetegevus toimub e-keskkonnas ja kuulub mõne teise riigi haridussüsteemi, ei kuulu õppetegevus Eesti riigi järelevalve alla ka siis, kui e-teenuse tarbija asub Eestis. Seega on võimalik olukord, kus Eesti territooriumil asuvatele õppijatele pakutakse nõuetele mittevastavat kõrgharidust, mida Eesti riik ei tunnusta. E-õppe võimaluste laienemisega on sellise olukorra vältimine sisuliselt võimatu. Seega on oluline, et e-õppe võimalusi kasutades on isik teadlik, millistele nõuetele vastavat haridust talle pakutakse ja kas selle õppe lõpus antavat lõpudokumenti ka tunnustatakse.

3.1.6. Välisriigid

Soome ülikoolide seaduses⁶⁵ ja *Rootsi* kõrghariduse seaduses ega ka kõrghariduskorralduse määruses⁶⁶ ja *Norra* ülikoolide ja ülikooli kolledžite seaduses kõrgkoolide asutamist, ümberkorraldamist ja lõpetamist reguleeritud ei ole⁶⁷. *Saksa* kõrgkoolide raamseaduse kohaselt on kõrgkoolid avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja samal ajal riigiasutused⁶⁸. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud on ülikoolid ka *Austria* õiguse kohaselt⁶⁹. Samas nende kõrgkoolide asutamise, ümberkorraldamise või lõpetamise korda kõrgharidusvaldkonna seadustes ei ole.

Väga põhjalikult on kõrgkoolide asutamine ja registreerimine reguleeritud *Läti* kõrgkoolide seaduses⁷⁰.

3.2. Kõrgkooli ühinemine, ümberkorraldamine ja (tegevuse) lõpetamine

3.2.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Kõrgkoolide ühinemisel on kõrgharidusvaldkonna seadustes detailsemalt kirjeldatud üks ühinemise tüüp – avalik-õigusliku ülikooli ja riigi rakenduskõrgkooli ühinemine. Regulatsiooni on viimastel aastatel mitmel korral rakendatud. Kogemus näitab, et senise regulatsiooni detailsus ei võimalda alati konkreetse ühinemise eripäradele vastavalt protseduuri kohandada. Iga ühinemine on unikaalne ja asjaosalisi sageli häiriv. Seetõttu on oluline, et protsessi saaks kujundada vastavalt ühinevate asutuste spetsiifikale.

Avalik-õigusliku ülikooli kui juriidilise isiku lõpetamise sätteid seni kohaldatud ei ole. Kehtiva seaduse kohaselt ülikool lõpetatakse, kui on ära langenud edasise tegevuse vajadus või pole võimalik ülikooli finantseerida (ÜKS § 8 lg 2). Tegevustoetuse eraldamise otsustab HTM. Seega võib ministerium mittefinantseerimise otsusega sisuliselt lõpetada avalik-õigusliku juriidilise isiku tegevuse, kuigi see pädevus peaks olema üksnes Riigikogul.

Kellel ja mis laadi kohustused tekivad juhul, kui avalik-õiguslik juriidiline isik satub majanduslikesse raskustesse, on kõiki avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, mitte ainult ülikoole

⁶⁵ [Universities Act, Finland](#)

⁶⁶ [Higher Education Act, Sweden](#)

⁶⁷ [Act relating to universities and university colleges, Norway](#)

⁶⁸ [Hochschulrahmengesetz](#), § 58

⁶⁹ [Austrian Universities Act](#), section 7

⁷⁰ [Law On Institutions of Higher Education, Latvia](#)

puudutav küsimus, mis vajaks kõiki avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid hõlmavat lahendust, mitte eriregulatsiooni kõrgharidusseadustikus.

3.2.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Kõrgharidusseadustikus tuuakse välja põhimõtted, millest olenemata omandivormist iga kõrgkooli ühinemisel, ümberkorraldamisel või tegevuse lõpetamisel peab üliõpilaste ja liikmeskonna huvide kaitsmiseks lähtuma. Muud detailsemad regulatsioonid tulenevad vastavat juriidilist isikut puudutavatest üldistest regulatsioonidest.

3.2.3. Sihtrühm

Kõrgkoolide pidajad, kõrgkoolid, kõrgkooli liikmeskond.

3.2.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Eesmärk on regulatsioonide detailsust ja dubleerimist vähendada, seetõttu kavandatakse regulatsiooni muutmist.

3.2.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Kõrgkoolide ühinemisele, ümberkujundamisele ja ümberkorraldamisele kohaldatakse võlaõigusseaduse, Vabariigi Valitsuse seaduse, äriseadustiku jt juriidiliste isikute ja asutuste tegevust korraldavaid üldisi norme.

Menetluses oleva haridusseaduse eelnõu õppeasutuste peatükk, sh õppeasutuse tegevuse lõpetamine, ümberkorraldamine ja üleandmine teisele pidajale hõlmab küll rakenduskõrgkooli ja erakooli, aga mitte ülikooli. Haridusseaduse eelnõu kohaselt tuleb õppeasutuse tegevuse lõpetamisest või ümberkorraldamisest teatada ette vähemalt kuus kuud enne uue õppeaasta algust. Õppeasutuse pidaja tagab HTMi kaasates õppijatele võimalused jätkata õpinguid muus õppeasutuses. Õppeasutuse ümberkorraldamisel või üleminekul kohaldatakse võlaõigusseaduses ettevõtte ülemineku sätteid.

Kõrgharidusseadustikus tuuakse välja kõrgkoolide ühinemise protsessi erisused: liikmeskonna ärakuulamise kohustus, kaasatud isikud ja asutused ning ümberkorraldamise tähtaegadega seonduv, et õppetööd võimalikult vähe häirida.

Erakooli tegevuse lõpetamine on pidaja otsus, mille juures avalik huvi seonduv eeskätt õppijate õiguste ja edasiste õppimisvõimaluste tagamisega. Muud kaalutlused on eraõigusliku juriidilise isiku enda otsustada. Eraõiguslikul juriidilisel isikul, erinevalt avaliku ülesande täitmiseks loodud avalik-õiguslikest ja riigi õppeasutustest ei ole hariduse kättesaadavuse tagamise kohustust. Erakooli tegevuse lõpetamisele kohaldatakse üldisi kõrgkooli tegevuse lõpetamise põhimõtteid ning muu korraldus on erakooli pidaja otsustada. Erakooli pidaja konkreetsemad kohustused tegevuse lõpetamisel lepatakse kokku õppija ja erakooli pidaja vahelises lepingus.

Avalik-õigusliku juriidilise isiku lõppemise kord tuleb seadusega ette näha (TsÜS § 45 lg 3), seega sarnaselt senisega tuleb avalik-õigusliku ülikooli puhul sätestada ka juriidilise isiku lõppemisega seonduv, sh kohustused üliõpilaste ja muu liikmeskonna ees.

3.2.5.1. Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ja avaliku sektori kuludele ja tuludele

Mõju riigi- ja KOV asutuste korraldusele

Sihtrühm: kõrgkoolid ja nende pidajad

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: kõrgkoole on 2017. a seisuga 20. Neist kaheksa pidajaks on riik läbi ministeeriumite (HTM, SiM ja KaM), seitsme pidajaks on eraõiguslik juriidiline isik ja kuus on avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Muudatused on suunatud korrastamisele ja lihtsustamisele, seega ei tohiks kohanemisel raskusi tekkida. Muudatused on suunatud tulevikus toimuvatele ümberkorraldustele ja kõrgkoolide tegevuse lõpetamisele ja pooleliolevaid menetlusi muudatused ei mõjuta. Seega on võimalik ümberkorraldamise või tegevuse lõpetamise otsust tehes arvestada ka muutunud regulatsiooniga.

Ebasoovitavate mõjude risk: avalik-õigusliku ülikooli ja riigi rakenduskõrgkooli ühinemine on kehtivas seaduses põhjalikult reguleeritud. Selle asendamine üldisemate põhimõtetega võib õppeasutuse liikmeskondades kaasa tuua ebakindluse, kas nende võimalused olla ära kuulatud on ühinemistel piisavalt tagatud. Regulatsioonis on kavas sätestada, et iga ühinemise juures on kaasatud HTM, kelle ülesanne on jälgida, et kõik osapooled ümberkorraldusteks ettenähtud põhimõtteid parimal moel järgivad.

3.2.6. Välisriigid

Soome ülikoolide seaduses⁷¹ ja *Norra* ülikoolide ja ülikooli kolledžite seaduses kõrgkoolide asutamist, ümberkorraldamist ja lõpetamist reguleeritud ei ole⁷². *Rootsi* ülikoolide seaduses on sätestatud, et parlament otsustab, millised kõrgkoolid luua⁷³.

Saksamaa kõrgkoolide raamseaduse kohaselt on kõrgkoolid avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja samal ajal riigiasutused⁷⁴. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud on ülikoolid ka *Austria* õiguse kohaselt⁷⁵. Samas nende kõrgkoolide asutamise, ümberkorraldamise või lõpetamise korda kõrgharidusvaldkonna seadustes ei ole.

Taani ülikooliseaduses on sätted ülikoolide ühinemiseks teiste ülikoolidega ja ülikoolide ja teiste kõrgkoolide ühinemiseks, samuti on sätted ülikooli vara üleandmiseks juhul, kui ülikooli tegevus lõpetatakse⁷⁶. *Läti* kõrgkoolide seaduses on kõrgkoolide ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine väga põhjalikult reguleeritud⁷⁷.

3.3. Kõrgkooli juhtimine

3.3.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Juba 2007. aastal tõid Eesti kõrgharidussüsteemi analüüsinud OECD eksperdid välja, et Eesti kõrghariduse paremaks muutmisel on võtmeküsimus, kuidas ühendada üksikute õppeasutuste

⁷¹ [Universities Act, Finland](#)

⁷² [Act relating to universities and university colleges, Norway](#)

⁷³ [Higher Education Act, Sweden, sec 1](#)

⁷⁴ [Hochschulrahmengesetz](#), § 58

⁷⁵ [Austrian Universities Act](#), section 7

⁷⁶ [University Act, Denmark](#), 31.-(1), 32.-(1)

⁷⁷ [Law On Institutions of Higher Education, Latvia](#)

prioriteedid ning kõrgharidussüsteemi laiemad sotsiaalsed ja majanduslikud eesmärgid. Rõhutati vajadust suurendada õppeasutuste väljapoole suunatud fookust, mis tähendab muu hulgas kõrgkooliväliste huvitatud osapoolte suuremat rolli süsteemis, õppeasutuste juhtimises ja kvaliteedikontrollis⁷⁸.

TANile esitatud Eesti ülikoolide, teadusasutuste ja rakenduskõrgkoolide võrgu ja tegevussuundade raportis rõhutatakse samuti, et ülikooli edukuse teguriks on paljuski ülikoolide professionaalse juhtimise ja administratiivse suutlikkuse tase, majanduslik jätkusuutlikkus ning sidusus kohaliku ühiskonnaga ja maailmaga laiemalt⁷⁹. Ülikooliseadusest tuleneva ülikooli juhtimise regulatsiooni kohaselt on ülikooli juhtimine eeskätt ülikoolisisene, välistest liikmetest koosneval kuratooriumil olulistes küsimustes otsustuspädevust ei ole.

Kahel ülikooli on strateegilisi otsuseid tegevasse juhtorganisse ülikoolivälised liikmed kaasatud, neljal avalik-õiguslikul ülikoolil mitte. Samas kõik avalik-õiguslikud ülikoolid on loodud avalikes huvides ja peaksid omama sidet ühiskonnaga. Osaline juhtimismudelite muutmine on viinud ka selleni, et ülikoolide samalaadsete ülesannetega juhtorganite nimetused on erinevad ja ühel juhul on erinevate ülesannetega juhtorganitel sama nimetus.

3.3.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Kõikide ülikoolide juhtimismudelites nähakse ette juhtorgan, mille koosseisu kaasatakse ülikoolivälised liikmed. Muudatuste eesmärk on toetada ülikoolide seotust ühiskonnaga, tulemuslikku juhtimist ja vastutuse jaotuse täpsustamisega juhtorganites tõsta ülikoolide konkurentsivõimet. Kõik kõrgkoolid teevad tööandjatega koostööd õppe sisu ja praktilise osa kujundamisel.

3.3.3. Sihtrühm

Avalik-õiguslikud ülikoolid, nende liikmeskond ja üliõpilased. Ülikooliväliste liikmete kaasamine võib mõju avaldada laiemalt ühiskonnas, kui ülikooli tegevus muutub sellega läbipaistvamaks ja arvestab selle kaudu enam nn kolmanda missiooni täitmist, avalikku huvi ja tööturu arenguid.

3.3.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Avalik-õigusliku juriidilise isiku organid ja nende pädevus nähakse ette seadusega (TsÜS § 31 lg 4). Seega kui ülikoolide enamaks sidumiseks ühiskonnaga, tulemusliku juhtimise toetamiseks ja vastutuse jaotuse täpsustamiseks on vajalik ülikoolide juhtorganeid muuta, tuleb muuta seadust.

Rakenduskõrgkoolides on kõrgkoolivälised liikmed kaasatud nõunike kogusse, mille moodustamise ja toimimise aluseid muuta ei ole kavas. Erakõrgkooli tegevusse väliste liikmete kaasamise viisid otsustab erakooli pidaja, ka seda põhimõtet ei ole kavas muuta. Rakenduskõrgkoolil ja erakoolil on kavas säilitada senised juhtorganid, aga nende ülesanded reguleeritakse vähem detailselt. Erinevalt avalik-õiguslikust ülikoolist on neil kõrgkoolidel

⁷⁸ [OECD Reviews of Tertiary Education. Estonia. Jeroen Huisman, Paulo Santiago, Per Högselius, Maria Jose Lemaitre ja William Thorne. 2007. lk 65-66](#)

⁷⁹ [Eesti ülikoolide, teadusasutuste ja rakenduskõrgkoolide võrgu ja tegevussuundade raport, Okk, G., 2015. lk 19](#)

juhtorganina olemas konkreetne kõrgkooli pidaja – kas ministeeriumi kaudu riik või erakoolil eraõiguslik juriidiline isik.

3.3.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Menetluses oleva haridusseaduse eelnõu kohaselt kohaldatakse õppeasutuse juhi regulatsiooni rakenduskõrgkooli rektorile ja erakõrgkooli (sh eraülikooli) rektorile. Kandidaadile esitatavatele nõuetele ja juhi ametikoha täitmisele kohaldatakse haridusseadust ning juhul, kui eriseadustes on kehtestatud muid nõudeid, siis ka eriseaduste nõudeid. Kehtiva seaduse kohaselt on erisuseks rakenduskõrgkooli rektorile esitatud konkreetsed kvalifikatsiooninõuded ja temaga sõlmitava töölepingu tähtsajalisus. Haridusseaduse eelnõu kohaselt säilib erakooli pidajal õigus täita erakooli juhi ametikoht kas avaliku konkursiga, muul moel korraldatud konkursiga või nimetada sobiv kandidaat ametisse ilma konkursita.

Kõrgharidusseadustiku kaasajastamisel kavandatakse muudatusi ülikoolide juhtorganitega seondult. VTKs on võetud eesmärgiks luua regulatsioon, mis võimaldab kõikide ülikoolide juhtimisse kaasata ülikooliväliseid liikmed. Lisaks välise liikmete juhtimisse kaasamisele on samavõrd oluline üliõpilaste ja muu liikmeskonna kaasamine otsuste tegemisse.

VTKd ettevalmistavates aruteludes toetati juhtorganite nimetuste ühtlustamist. Akadeemilise kogu saab kõikides ülikoolides nimetada senatiks ja väliseid liikmeid kaasavat kogu läbivalt nõukoguks. Muudatuste tulemusel oleks kõigil avalik-õiguslikel ülikoolidel strateegilisi otsuseid tegev ja väliseid liikmeid kaasav nõukogu, akadeemilisi küsimusi otsustav ning ülikooli liikmeskonna esindajatest koosnev senat ja rektor igapäevase tegevuse juhina.

Avalik-õigusliku ülikooli juhtorganite ülesanded

Juhtimismudelite kaasajastamisel on otsustavaks küsimuseks juhtorganite pädevuse jaotus ja sellest lähtuvalt, kes kogudesse kuuluvad. Seaduses on detailsete ülesannete asemel otstarbekam juhtorganite pädevuse põhimõtteline jaotus ning koosseis. Nõukogu ülesannetena on võimalik kaaluda arengukava, eelarve ja majandusaasta aruande kinnitamist ning olulise mõjuga varaliste otsuste tegemist, senati põhiülesandena akadeemilistes küsimustes regulatsioonide kehtestamist ja otsuste tegemist.

Ülikooli juhtorganina on kavas säilitada senat kui akadeemiline otsustuskogu, kes vastutab ülikooli õppe- ning teadus- ja arendustegevuse eest ning tagab selle kõrge kvaliteedi. Senatisse kuuluvad nii õppejõudude, üliõpilaste kui ka teadustöötajate esindajad. Seega senati kaudu saavad õppejõud, üliõpilased ja teadustöötajad ka edaspidi osaleda ülikooli juhtimises ning otsustada ülikooli õppe- ning teadus- ja arendustegevuse üle. Suur hulk akadeemilise kogu (senati) ülesandeid on kehtivas seaduses loetletud, aga see loetelu ei ole ammendav. Seetõttu oleks otstarbekas loobuda detailsetest ülesannetest ja sisemiste kordade volitusnormidest ja sätestada, et akadeemilised küsimused tervikuna on senati pädevuses.

Ülikooliseaduse kohaselt kinnitab põhikirja ülikooli akadeemiline nõukogu (eelnevas tähenduses senat). TÜ seaduse kohaselt senat võtab põhikirja vastu ja esitab selle nõukogule kinnitamiseks. Nõukogul on võimalik kas üks kord põhikirja vastuvõtmine vetostada või põhikiri kinnitada. Samas on sellise jagatud pädevuse juures ebaselge, mis seisus on põhikiri siis, kui see on vastu võetud, aga seda ei ole kinnitatud. TTÜs esitab nõukogu (eelnevas tähenduses senat) kuratooriumile (eelnevas tähenduses nõukogule) põhikirja eelnõu. Kuratoorium kinnitab põhikirja ja nõukogul (senatil) on otsuse suhtes ühekordne vetoõigus. See

lahendus on õiguslikult selgem, sest põhikiri vastuvõetud siis, kui kuratoorium (nõukogu) on otsuse teinud ja nõukogu (senat) ei ole ühekordse veto õigust kasutanud.

Ülikooliseaduse kohaselt sätestatakse rektori valimine ülikooli põhikirjas. Rektori valimise praktikad on Eesti ülikoolides erinevad, kuid lähtuvad ühe erandiga (TTÜ) põhimõttest, et rektori valivad ülikooli töötajatest, üliõpilastest ning kuratooriumi liikmetest loodud suured valimiskogud. Selline skeem muudab ülikooli rektori valimised mõjutatavaks ühe või teise valimisringkonna suurusest. TÜ seaduse kohaselt valib rektori valimiskogu, kuhu kuuluvad ka nõukogu ja senati liikmed. TTÜs valib rektori kuratoorium (eelnevas tähenduses nõukogu) ja akadeemilisel kogul (senatil) on ühekordne vetoõigus. Akadeemiline nõukogu esitab rektori kandidaatide kohta kuratooriumile oma arvamuse, samuti saab panna kuratooriumi valitud rektorile veto, misjärel kuratoorium ei saa sama isikut samadel valimistel rektoriks kinnitada ega vahetult järgnevatel valimistel rektoriks valida⁸⁰.

Arvestades ka kahe ülikooli kogemusi juhtorganite muudatuste rakendamisel, jätkatakse eelnõu ettevalmistamisel arutelusid selle üle, kas rektori valimist seaduses reguleerida ning kui seda teha, siis millisel viisil.

Avalik-õigusliku ülikooli juhtorganite koosseis ja nõuded

Senised kaks muudetud juhtimismudelit näevad ette, et nõukogus on 11 liiget, kellest viis nimetatakse ülikoolist, viis ülikoolist väljast ja üks liige on koosseisus Eesti Teaduste Akadeemia nimetatuna. Sellise regulatsiooni eesmärk on tagada, et ülikoolivälised liikmed on nõukogus enamuses.

Haridus- ja teadusminister nimetab koosseisu viis liiget lähtudes erinevate esindusorganisatsioonide ettepanekutest ja sellest, et liikmed esindaksid ühiskonna huvisid parimal moel. Haridus- ja teadusministri nimetatud liikmed ei esinda ministeeriumi, vaid laiemalt ühiskonda. Praktikas on olnud ebaselge, keda Eesti Teaduste Akadeemia nimetatud ja ülikooli valitud isikud esindavad – kas ennast eksperdina, oma töökoja organisatsiooni või teda valinud või nimetanud sihtrühma huvisid. Seda on kavas eelnõu ettevalmistamisel täpsustada. Samuti peab olema üheselt selge, et korraga on võimalik olla ühe juhtorgani liige ning ühe ülikooli töötajad teise ülikooli juhtorganitesse kuuluda ei saa. Nõukogu koosseisu nimetab Vabariigi Valitsus, seda ei ole kavas muuta.

Ülikoolide akadeemilise kogu (senati) koosseisu on seni kuulunud rektor ja vähemalt 1/5 ulatuses üliõpilaste esindajad. Ülejäänud liikmete osas on kas seadusest või põhikirjast tulenevad erisused. On otstarbekas säilitada nõue, et senatisse kuuluvad rektor ja vähemalt 1/5 ulatuses üliõpilaste esindajad ning teiste sihtrühmade esindajate ning senati liikmete koguarv jätta põhikirja küsimuseks.

Avalik-õigusliku ülikooli rektorilt oodatakse nii juhtimisvõimekust kui ka akadeemilist kõrgtaset. Seega on rektori nõudena professoriks (kellel on nii akadeemilised kui ka juhtimise ülesanded) valituks osutumine kavas säilitada.

Avalik-õigusliku ülikooli teiste akadeemiliste tasandite juhtimist seaduses käsitleda ei ole kavas.

⁸⁰ [Tallinna Tehnikaülikooli seadus 619 SE. Algataja seletuskiri](#)

3.3.5.1. Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori tuludele ja kuludele

Mõju riigi- ja KOV asutuste korraldusele

Sihtrühm: avalik-õiguslikud ülikoolid

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: muudatused toovad kaasa uue juhtorgani loomise. Juhtorganite pädevuse jaotus muutub ning see toob tõenäoliselt kaasa ka muudatusi sisemises töökorralduses. Ülikooli põhiülesannete täitmisel võib eeldada suuremat sidusust ühiskonna vajadustega ehk kvaliteedi tõusu.

Üliõpilaste kui liikmeskonna osa kaasatakse ülikooli akadeemilisse otsustuskogusse, kus nad peavad moodustama vähemalt 1/5 koosseisust. See tagab üliõpilastele endiselt õiguse kaasa rääkida ülikooli õppetegevust puudutavates olulistest küsimustes. Üliõpilaste kaasamine peaks olema läbivalt tagatud ka sellistel juhtimistasanditel, mis seadusega reguleeritud ei ole.

Väliste liikmete kaasamine iga ülikooli juhtimisse tähendab, et lisaks senisele kahele nõukogule tuleb leida ülikooli strateegiliseks juhtimiseks sobivad isikud veel nelja ülikooli nõukogudesse.

Ebasoovitavate mõjude risk: seni on kõikide ülikooli arengut puudutavate otsuste tegemine olnud ülikooli liikmeskonnast koosneva akadeemilise nõukogu ülesanne. Võib eeldada, et väliste liikmete kaasamine strateegiliste otsuste tegemisse teeb juhtimise avatumaks. Samas tähendab see aga ka akadeemilise nõukogu seniste ülesannete vähendamist, mis on eriti liikmeskonda ennast puudutavate otsuste osas ilmselt raske protsess. Juhtorganite muudatused eeldavad muudatusi ka ülikooli teistel juhtimistasanditel, mille tegevus ei ole seadusega reguleeritud. Seega on muudatuste rakendamisel oluline ülikoolipoolne valmisolek ja võimekus juhtimisstruktuuri kaasajastamiseks muudatusi läbi viia.

Juhtimismudelite aruteludes toodi välja, et mitmetasandilise ja reguleeritud juhtimismudeli nõue võib erinevalt mõjutada väiksemate ja suurte ülikoolide tegevust. Leiti, et väiksematel kõrgkoolidel suurte ülikoolidega sarnase juhtimismudeli loomine võib olla ebaotstarbekalt ressursimahukas ja kohmakas, seega võiks väiksematel ülikoolidel olla juhtorganite funktsioonid ühildatavad. Samas kui väiksemal ülikoolil on üks ühendjuhtorgan, siis sinna kaasatud välisliikmed ei pruugi akadeemilistes küsimustes suuta kaasa rääkida ja nende kaasamine kõikidesse akadeemilisi küsimusi puudutavatesse aruteludes ei ole otstarbekas. Samuti tekitab see sarnaselt senisele olukorra, kus sama tüüpi õppeasutustel on erinevad juhtimismudelid.

3.3.6. Välisriigid

Juhtorganitega seonduv on osa ülikoolide institutsionaalsest autonoomiast, mida on uurinud *European University Association*⁸¹. Juhtimismudelite praktikas leidub nii unitaarseid kui ka duaalseid süsteeme. Valdavalt on otsustuskogude kaudu ülikooli juhtimisse kaasatud ka ülikooliväliseid liikmeid.

Austria. Ülikooliseaduses on väga detailselt reguleeritud juhtorganite koosseis ja nende ülesanded. Ülikoolid valivad ja nimetavad oma juhid autonoomselt. Rektori vabastamise alused on seaduses nimetatud. Kollegiaalsetest juhtorganitest rektoraat täidab täidesaatvat funktsiooni, nõukogu jälgib eelarve ja strateegilisi küsimusi ning senat keskendub akadeemilistele

⁸¹ [University Autonomy in Europe III. Country Profiles, EUA, 2017](#)

küsimustele ja vastutab akadeemiliste töötajate töölevõtmise eest. Nõukogus on 5-9 liiget ning kõik nad on ülikoolivälised. Senat nimetab pool nõukogu liikmetest, teise poole nimetab minister. Nimetatud liikmed valivad ühe lisaliikme. Välised liikmed on kas teistest ülikoolidest, ärivaldkonnast või laiemalt ühiskonna esindajad. Iga ülikool saab otsustada, kas ka välismaalased võivad olla nõukogu liikmed. Senatis on 18-26 liiget, sh professorid, abiprofessorid, üliõpilased ja teised liikmeskonna esindajad. Alates 2014. aastast peab nii rektoraadis, senatis kui ka nõukogus olema vähemalt 50% naisi.

Norra. Kõrgkoolide juhtorganid, nende koosseis ja ülesanded on ülikoolide ja ülikoolide kolledžite seaduses põhjalikult reguleeritud. Ülikool otsustab rektori valikukriteeriumid ja valib rektori. Pooled ülikoolidest valivad rektori nõukogus, teine pool kaasavad valimisse ülikooli liikmeskonna. 2016. aastal muudeti seadust selliselt, et rektori nimetab nõukogu, samas võib nõukogu otsustada rektori valida koos liikmeskonnaga. Peamiseks kollegiaalseks juhtorganiks on nõukogu, mis koosneb 11 liikmest, kellest neli on välised liikmed. Ülejäänud liikmetest neli on akadeemiliste, üks mitteakadeemiliste töötajate ja kaks üliõpilaste esindajat. Kui rektori on valinud ülikooli liikmeskonda kaasav valimiskogu, loetakse ta üheks neljast akadeemiliste töötajate esindajatest nõukogus ja ka nõukogu esimeheks. Ülikoolides, kus rektori on valinud nõukogu, ei kuulu rektor nõukogusse, aga on selle ees aruandekohustuslik. Nõukogu välised liikmed nimetab ülikooli ettepanekul haridus- ja teadusministeerium. Välised liikmed võivad olla ärivaldkonnast või teistest akadeemilistest asutustest.

Soome. Juhtorganite pädevus on seaduses reguleeritud, aga mitte nii detailselt, kui Austrias või Norras. Ülikooli rektori valimise tingimused on seaduses, valimise ja ametist vabastamise kord reguleeritakse põhikirjas. Rektori valib ja nimetab nõukogu. Kollegiaalseteks juhtorganiteks on senat ja nõukogu. Nõukogu on keskne ülikooli otsustuskogu, senat kinnitab nõukogu otsuseid, võtab vastu eelarve ja aastaaruanded ja arutab struktuuriüksiste piire ületavaid teemasid. Senat kinnitab nõukogu koosseisu arvestusega, et 40% liikmetest on nõukogus välisliikmed. Senat nimetab nõukogu välised liikmed. Senat koosneb kuni 50 liikmest. Nii nõukogus kui ka senatis peab olema akadeemilise ja mitteakadeemilise liikmeskonna esindaja ning ka üliõpilaste esindus.

Island. Kõrgkoolide seaduses on juhtorganite pädevus üldisel tasandil reguleeritud. Rektori valimise ja ametist vabastamise peab heaks kiitma ministeerium. Rektori nõudeid seaduses ei ole, aga on hea tava, et rektor on olnud valitud akadeemilisele ametikohale. Ainus kollegiaalne otsustuskogu on nõukogu. Seda toetab nõuandev senat, millel on ka teatud ülesanded seoses valimistega. Nõukogu koosneb 11 liikmest. Rektor, kolm akadeemiliste töötajate esindajat, kelle on nimetanud senat, kaks üliõpilaste esindajat, viis välisliiget, kellest kaks on ministeeriumi nimetatud ja kolm on nõukogu teiste liikmete nimetatud. Senati liikmed on rektor, dekaanid, teaduskonna juhid ja üliõpilaste ja töötajate esindajad.

Rootsi. Juhtorganite moodustamise põhimõtted ja põhiülesanded on sätestatud kõrgharidusseaduses. Avaliku sektori ülikooli rektori peab heaks kiitma ministeerium. Valikukriteeriumid on seaduses. Ministeerium kinnitab ka rektori ametist vabastamise, kuigi protseduuri viib läbi ülikool. Peamine otsustuskogu on nõukogu. Ajalooliselt on mõnesse ülikooli jäänud ka senati tüüpi otsustuskogu, aga selle tegevus ei ole seadusega reguleeritud. Nõukogus on 15 liiget, seejuures ka rektor. Kuus liiget on ülikoolist, neist pooled üliõpilased ja pooled akadeemiliste töötajate esindajad. Mitteakadeemilised töötajad ei ole nõukogus esindatud. Nõukogus peab olema kaheksa välisliiget, kelle nimetab ülikooliga kooskõlastatult ministeerium. Välisliikmed on vilistlaste, teiste ülikoolide akadeemiliste töötajate, kunsti- või kultuurivaldkonna, äri ja tööstuse esindajad. Ametiühingu töötajad võivad nõukogu

koosolekutel ilma hääleõigusega samuti osaleda. 2012. aastal alustati muudatusi väliste liikmete määramise protseduuris ja loodi selleks eraldi komisjon, kuhu kuulub üks valitsuse esindaja ja alates 2017. aastast ka ülikooli nimetatud esindaja.

3.4. Kõrgkooli struktuur

3.4.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Ülikooliseaduses on kirjeldatud, millest lähtudes ülikool struktuuri kujundab, kus reguleeritakse struktuuriüksuste tegevuse alused, kes struktuuriüksusi juhivad ja lisaks on nimetatud ülikooli asutus kui spetsiifiline struktuurüksuse liik, mille juht valitakse avaliku konkursiga ning võetakse tööle tähtajalise töölepinguga. Asutustena peeti omal ajal silmas teadus- ja arendusasutusi, mis ülikoolidega ühinesid ja mille tegevust oli soov eraldiseisvana teatud üleminekuperioodil säilitada. Nüüdseks on ühinenud teadus- ja arendusasutuste tegevus loogiliselt põimunud õppetegevusega (nii TÜ kui ka TTÜ on teinud olulisi struktuurireforme) ja kunagine asutuste selge eristamine on pigem takistus teadus- ja õppetegevuse sujuvale seostatusele.

3.4.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Ülikoolide struktuuri puudutavaid regulatsioone vähendatakse ja see toetab enam paindlikkust ülikoolisisesest otsustusprotsesside lihtsustamiseks.

3.4.3. Sihtrühm

Avalik-õiguslikud ülikoolid, nende liikmeskond ja üliõpilased.

3.4.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Kuivõrd ÜKSis ei ole sätestatud ülikooli struktuurüksusena eristaatuses oleva asutuse tunnuseid, on TÜl ja TTÜl olnud võimalik teha ulatuslikke struktuurimuutusi ka kehtiva seaduse raames. Ehk tulemus võib olla saavutatav ka seniste regulatsioonide paremal rakendamisel.

3.4.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Ülikooli struktuuriüksused, nende ülesanded, staatus ja juhtimine reguleeritakse ülikooli põhikirjas, mitte enam seadusega. Ülikooli õigus kujundada oma struktuuri (sisemist organisatsiooni) on osa põhiseaduse § 38 nimetatud institutsionaalsest autonoomiast. Puudub oluline avalik huvi selle õiguse piiramiseks.

Ülikooli struktuuri reguleerimisest seaduse tasandil loobumine ei kohusta ülikoolide struktuuri muutma, aga annab edasistes arendustegevustes ülikoolile suurema paindlikkuse õppe- ja teadustegevuse integreerimiseks vajalike struktuurimuudatuste tegemisel.

3.4.6. Välisriigid

Kõrgkooli õigus struktuuri kujundada on osa ülikoolide institutsionaalsest autonoomiast, mida on järjepidevalt kaardistanud Euroopa Ülikoolide Assotsiatsioon⁸².

Austrias, Soomes ja Norras otsustavad ülikoolid ise oma struktuuri üle.

Islandi kõrgkoolide seaduses on sätestatud ülikoolide akadeemiline ja administratiivne struktuur, sätestades ka, et ülikool võib luua koole, teaduskondi nendes koolides ja teadusasutusi.

Rootsi kõrgharidusseaduses tehti 2010. aastast muudatused ülikoolide õigustes oma struktuuri kujundada. Seadus ei sätesta enam, et ülikoolidel on teaduskonna nõukogud. See muudatus võimaldas oluliselt ümber korraldada sisemise organisatsiooni ja otsustusprotsessid.

3.5. Õppejõud ja teadustöötajad

3.5.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Ülikooli ja teadusasutuse õigus valida oma töötajaskonda on osa institutsionaalsest autonoomiast⁸³. Lisaks ülikooli autonoomiale sätestab põhiseadus akadeemilise vabaduse, mis laieneb kõikidele õppejõududele ja teadustöötajatele, sh ka rakenduskõrgkoolides ja ainult teadustööga tegelevates teadusasutustes⁸⁴. Heade õppejõudude olemasolu on eeldus selleks, et kõrghariduse kvaliteeti oleks võimalik tagada ja isikul oleks võimalik teostada õigust (kvaliteetsele) kõrgharidusele. Seega ülikooli institutsionaalse autonoomia piiramine õppejõududele kvaliteedinõuete kehtestamisega või nende valiku viiside reguleerimine on põhjendatud siis, kui see on vajalik kõrghariduse kvaliteedi tagamiseks.

Ülikooli autonoomiat saab piirata seadusega, seega peavad ka ülikooli töötajaskonna valimisele seatud nõuded, kui neid on vaja sätestada, olema kehtestatud seadusega. Töölepingu seadus kehtib kõigile töötajatele. Kõrgharidusvaldkonna töösuhete erisused tuleb välja tuua kõrgharidusvaldkonna seadustes.

Õppejõudude regulatsioon tuleneb ÜKSist ja RakKKSist, teadustöötajate regulatsioon TAKSist. Õppejõudude ja teadustöötajate ametikohtade loetelud, kvalifitseerumisenõuded, ülesanded ja garantiid on reguleeritud erinevalt. Ülikoolis on akadeemilisel töötajal nii õppe- kui ka teadustöö ülesandeid ning õppejõudude ja teadustöötajate nii jäik eristamine võib saada takistuseks õppe- ja teadusprotsessi sujuval ühendamisel.

Seaduses on nimetatud viis erinevat õppejõudude ametikohta (professor, dotsent, lektor, assistent, õpetaja), lisaks on TAKSis kirjeldatud neli erinevat teadustöötaja ametikohta (nooremteadur, teadur, vanemteadur, juhtivteadur). Akadeemiliste töötajate kokku üheksa ametikoha kirjeldamine seaduse tasandil ei ole vajalik ega ka mõistlik. Nende ametikohtade tööülesannete ja kvalifikatsiooninõuete erisused on kohati väga väikesed ja keeruliselt eristatavad.

Teadustöötajatele ja õppejõududele tagatud garantiid (ülikooli õppejõududel vaba semestri võimalus, pikendatud puhkus, õppejõududel emeriteerumine) on eelkõige ajaloolistel põhjustel

⁸² [University Autonomy in Europe III. Country Profiles, EUA, 2017](#)

⁸³ PS § 38 [kommentaar 19](#)

⁸⁴ PS § 38 [kommentaar 8](#)

erinevad. Vaba semestri võtmise õigust keeruline paigutada kehtiva töölepingu seaduse töösuhte loogikasse. Töölepingu seadus sätestab õiguse teatud alustel keelduda töö tegemisest. Vaba semester ülikooliseaduse kohaselt on õigus tööülesannetest vabale semestrile, aga eeldatakse, et õppejõud sel ajal ei keeldu töö tegemisest töölepingu seaduse mõistes, vaid täidab teistlaadseid tööülesandeid.

Õppejõudude ja teadustöötajate töölepingud on sarnaselt teiste töötajate töölepingutega üldjuhul tähtajatud. Teadustöötajate ametikohtade ebastabiilsust on seostatud teaduse projektipõhise finantseerimisega. Kui uurimisprojekt rahastust ei saa ja tööandjal muud tööd pakkuda ei ole, lõpevad ka kõik uurimisprojekti rahastamisega seotud tähtajatud töölepingud. Tähtjatu töölepingu nõudega tagatud töösuhte stabiilsus on näiline, kui tööandja ei suuda või saa tagada tähtjatut tööd.

Üldjuhul täidetakse nii õppejõudude kui ka teadustöötajate ametikohad avaliku konkursiga. Kaalutakse ettepanekut, et kõrgkoolil või teadusasutusel tööandjana võiks teatud tingimustel olla võimalus tagada õppejõududele ja teadustöötajatele töösuhe koos edutamise võimalusega ja ilma täiendava konkursi läbiviimise kohustusega.

3.5.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Kõrgharidusseadustikus on õppejõudude ja teadustöötajate regulatsioon ühtlustatud ja korrastatud. Õppejõu karjäär on võrreldes teadlase karjääriga samaväärselt hinnatud. Õppejõududele ja teadustöötajatele on võimalik tagada stabiilne töösuhe koos edutamise võimalusega.

Muudatuste eesmärk on vähendada senist ülereguleerimist ning võimaldada kõrgkoolidele ja teadusasutustele suuremat tegutsemisvabadust kujundada akadeemilistele töötajatele sobiv ja valdkonna eripärasid arvestav karjäärimudel. See on kooskõlas üldise akadeemilise vabaduse ja eneseregulatsiooniga, kus karjäärimudeli üldine raamistik on kirjeldatud õigusaktides ning detailsemad tingimused on kõrgkoolide ja teadusasutuste enda kujundada (sh kvaliteedikokkulepete ja asutusesiseste õigusaktidega).

3.5.3. Sihtrühm

Kõrgkoolid, teadusasutused, õppejõud, teadustöötajad.

3.5.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Õppejõudude ja teadustöötajate ametikohad on seaduses detailselt reguleeritud. Seega eeldab probleemi lahendamine regulatsiooni muutmist.

3.5.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Õppejõudude ja teadustöötajate ametikohad

Kuivõrd õppe- ja teadustöö ülesanded on kõrgkoolides sageli põimunud, on võimalik lahendus võtta kasutusele üldmõistena akadeemilise töötaja mõiste ja mitte eristada seaduses enam eraldi õppejõudude ja teadustöötajate ametikohti. Akadeemiliste töötajate ametikohtadena on seaduses võimalik nimetada professor, teadur, lektor ja praktilisemate ainete õpetamiseks õpetaja. Lisaks säilib doktorantidele suunatud nooremteaduri ametikoht. Akadeemilistel töötajatel kokku üheksa ametikoha reguleerimine seaduse tasandil ei ole vajalik ega mõistlik.

Senistes nooremteaduri, teaduri, õpetaja, lektori ja professori nõuetes ning põhilistes tööülesannetes olulisi muudatusi ei kavandata.

Professor on akadeemiliste töötajate ametikohtade hierarhia kõrgeim aste. Professoril on nii õppe- kui ka teadustöö ülesanded. Nõ puhta teadusasutuse ametikohtade loetelus professori ametikohta ei ole, sest teadusasutusel ei ole kõrgharidustasemel õpetamise õigust ega ülesannet. Kõrgkoolil on õigus professori ametikoha sees vastavalt vajadusele luua astmeid – näiteks abiprofessor, kaasprofessor, täisprofessor⁸⁵ vms.

Lektori tööülesannetest peamise osa moodustavad õppeülesanded, teadustöö ülesanded on õppeülesannete täitmist toetava iseloomuga. Nõ puhta teadusasutuse ametikohtade loetelus lektori ametikohta ei ole, sest teadusasutusel ei ole kõrgharidustasemel õpetamise õigust ega ülesannet. Kõrgkoolil on õigus lektori ametikoha sees vastavalt vajadusele luua astmeid – näiteks lektor, nooremlektor ja vanemlektor vms.

VTK ettevalmistamisel kaaluti, kas õpetaja ametikoha säilitamine on endiselt vajalik. Kuivõrd praktiliste ainete õppejõu tööülesanded ja seetõttu ka tema kvalifikatsiooninõuded teistest akadeemilistest töötajatest siiski erinevad, peeti vajalikuks ka praktilisemat laadi õppe jaoks õpetaja ametikoha säilitamist. Samas leiti, et assistendi ametikoha eristamiseks vajadus puudub.

Teaduri tööülesannetest peamise osa moodustavad teadustööga seotud ülesanded, õppeülesandeid võib olla, aga need on teadustöö ülesannete täitmist toetava iseloomuga. Seega nõ puhta teadusasutuste töötajad on teadurid. Kõrgkooli või teadusasutuse otsusel saab teaduri ametikoht sarnaselt senise TAKSi regulatsiooniga liigituda astmeteks nooremteadur, teadur, vanemteadur ja juhtivateadur, vms. Kuna nooremteaduri ametikoht on suunatud doktorantidele ja erinevalt teistest akadeemiliste töötajate ametikohtadest ei eelda teaduskraadi, võib olla vajadus nooremteaduri ametikoht siiski seaduses eraldi ametikohana eristada. Tööülesannetest selgub, kas tegemist on ainult teadustöö, ainult õppetöö või mõlemaga. Vastavalt töö sisule liigitub konkreetne ametikoht seaduses nimetatud kategooriasse.

TAKSis nimetatud järeldoktori ja uurija-professori ametikohad jäävad seaduses sarnaselt senisele regulatsioonile seotuks konkreetsete rahastamise meetmetega.

Ametikohtade täitmine

Akadeemiliste töötajate ametikohad täidetakse üldjuhul avaliku konkursiga. Selle eesmärk on tagada töökohtade täitmise avatus ka nõ uutele tulijatele ja läbipaistvate tingimuste loomine ametikohtade täitmisel. Põhimõte, et akadeemiliste töötajate ametikohad täidetakse üldjuhul avaliku konkursiga, on kavas säilitada.

Mitmetes riikides on kasutusel tenuuri mõiste, mis on akadeemilises maailmas üldlevinud tähenduses kasutusel, aga mille õiguslikud tunnused võivad erinevates õigussüsteemides olla erinevad. Tenuuri tähendust on nendes riikides, kus akadeemiliste töötajate töölepingud on valdavalt tähtajalised, seostatud kõrgematele akadeemilistel ametikohtadel pakutava *tähtajatu töölepinguga*, mis on märkimisväärne privileeg võrreldes teiste akadeemiliste töötajatega⁸⁶.

⁸⁵ Nii on liigitanud astmeid professori ametikoha sees näiteks TTÜ, [Akadeemilise karjääri korraldus](#), § 3 p 1.

⁸⁶ [Tenure and tenure track at LERU Universities: Models for attractive research careers in Europe](#). Advice Paper nr 17, 2014, lk 3

Eesti keelde võib mõiste „tenuur“ tõlkida kui „püsiv kohakindlus“⁸⁷. ÜKSi, RakKKS ja TAKSi kohaselt on teadustöötajate ja õppejõudude töölepingud valdavalt tähtajatud. Seega tenuuri eristamisel on olulised tähtajatule töölepingule lisanduvad hüved ja õigused.

Tähtajaline tööleping sõlmitakse, kui töö iseloom on ajutine (TLS § 9 lg 1, ÜKS § 34 lg 4 p 1, RakKKS § 23 lg 8 p 1). Kõrgkooli nõukogu kehtestatud tingimustel on rektoril õigus konkurssi välja kuulutamata kutsuda kuni viieks aastaks külalisõppejõuna õppetööd läbi viima teadlasi või teisi silmapaistvaid loomeisikuid või oma eriala silmapaistvaid praktikuid (ÜKS § 34 lg 5, RakKKS § 23 lg 9). Teadustöötaja konkursi võitmisega samaväärseks võib lugeda väljaspool teadus- ja arendusasutust korraldatud avaliku konkursi tulemust, millega kaasneb isiku teadus- ja arendustegevuse finantseerimine vastava teadusprojekti elluviimise ajal (TAKS § 9 lg 5). Tähtajalised töölepingud sõlmitakse ka kõrgkooli ja teadusasutuste juhtidega.

Enamasti sõlmitakse tähtajatu tööleping ka juhul, kui konkreetse töö *rahastamise allikas* on tähtajaline. Valdavalt on see seotud teadustöötajate ametikohtadega. Tähtajatu tööleping sõlmitakse seetõttu, et vaatamata rahastamisallika ajutisusele ei ole töö iseloom ajutine, vaid kuulub teadusasutuse või kõrgkooli põhiülesannete hulka. Kui projektipõhine finantseerimine lõpeb, tekib olukord, kus asutuse põhiülesande täitmiseks enam konkreetset finantseerimisallikat ei ole. Sel põhjusel on algatatud ka TAKSi muudatused, mis võimaldaksid teadusasutustele sarnaselt kõrgkoolidega tegevustoetust. Tegevustoetus on ette nähtud teadusasutuse põhiülesannete täitmiseks ja võimaldab püsiva iseloomuga ametikohtadele ka püsiva iseloomuga rahastamist toetada.

Lisaks tähtajatule töölepingule ja ametikoha stabiilsele rahastamisele võib tenuuri kolmanda tunnuseks välja tuua *edutamise* võimaluse. Nii õppejõudude kui ka teadustöötajate ametikohad täidetakse avaliku konkursiga. Silmapaistvatele teadustöötajatele ja õppejõududele perspektiivi ja samas institutsioonis ka karjääris edenemise võimaluse tagamiseks on otsitud võimalusi, kuidas lisaks avalikule konkursile saaks teadustöötaja või õppejõud karjääris edeneda ka edutamisega⁸⁸.

Lahendusena on võimalik, et seaduses nimetatakse akadeemiliste töötajate ametikohad ja avalik konkurss tuleb korraldada nende ametikohtade täitmiseks. Ametikohtade põhiülesanded ja üldised kvalifitseerumisnõuded on seaduses sätestatud. Kõrgkoolil või teadusasutusel on võimalik luua ühe ametikoha sees astmeid. Ühe ametikoha sees loodud astmetel töötamiseks on kõrgkoolil või teadusasutusel õigus kas korraldada konkurss või edutada juba sel ametikohal kõrgkoolis või teadusasutuses töötavat isikut. Seaduses sätestatud ametikohale kandideerimise nõuded peavad täitma kõik sellele ametikohale kandideerivad isikud. Isikud, kelle töötulemused on silmapaistvad, on võimalik ametinimetuse (tiitli) kaudu eristada ja edutada neid seaduses nimetatud ametikoha sees hierarhia järgmisele astmele. Seega näiteks teaduri ametikohale seaduses sätestatud nõuded peavad täitma kõik teaduri ametikohal töötavad isikud. Silmapaistvate töötulemustega teaduri ametinimetuse ja aste asutuses loodud karjäärimudelil võib olla vanemteadur või juhtivateadur, kui teadusasutus on oma regulatsioonides sellise võimaluse ette näinud.

Sellisel viisil oleks edutamine võimalik nii professori, lektori kui ka teaduri ametikoha sees. On tavapärane praktika, et nõu esimesele ametikohale akadeemilise töötaja karjääriastmetel tuleb kandideerida. Samas võib kõrgkool või teadusasutus ka otsustada, et kõikide akadeemiliste ametikohtade ja nende astmete täitmiseks korraldatakse avalik konkurss. Seetõttu ei ole ka

⁸⁷ [ÕS 2013](#)

⁸⁸ [Tenuur kui akadeemilise vabaduse tagatis](#), Aaviksoo, J., Veinthal, R., Sirp 23.09.2016

töötajal õigus eeldada või nõuda, et teda edutatakse. Oluline on, et edutamise põhimõtted ja kord oleksid ühetaolised ja läbipaistvad.

Veel ühe tenuuri tunnuseks on erinevates lähenemistes nimetatud *töölepingu lõpetamise erisust*: tenuuriga seotud ametikohal saab töölepingu lõpetamise aluseks olla mingi väga erandlik põhjus (väärtegu või kriminaalkaristus). Kõrgharidusvaldkonna õigusaktides on tööandja kohustusena sätestatud korraliste õppejõudude ja teadustöötajate atesteerimine vähemalt korra viie aasta jooksul. Kui õppejõud või teadustöötaja ei läbi atesteerimist, võib temaga sõlmitud töölepingu erakorraliselt üles öelda töölepingu seaduses sätestatud tingimustel ja korras (ÜKS § 39² lg 2, RakKKS § 23² lg 2, TAKS § 9² lg 2). Kuna töölepingud on tähtajatud, on atesteerimine töötajale tagasiside andmiseks ja perioodiliseks töötulemuste hindamiseks vajalik meede ning sellest ühegi korraliste õppejõudude ega teadustöötajate ametikohtade puhul loobuda ei ole kavas.

Õppejõudude ja teadustöötajate garantiid

Kui õppejõudude ja teadustöötajate eristamise asemel võtta kasutusele ühine akadeemilise töötaja mõiste, vajab lahendamist ka õppejõudude ja teadustöötajate garantiide erinevus.

Vaba semester

Ülikooli korralistel õppejõududel on õigus viie aasta jooksul ühele tööülesannetest vabale semestrile oma kutseoskuste täiendamiseks või muuks loometööks ühes ametipalga säilitamisega (ÜKS § 39 lg 7). Rakenduskõrgkooli õppejõududel ega teadustöötajatel sellist õigust ei ole. Küsimus võrdsest kohtlemisest tekib eriti ülikooli ja rakenduskõrgkooli õppejõude võrreldes, sest nende tööülesanded on sarnased. Erisuse põhjuseks ei saa olla rakenduskõrghariduse spetsiifika, sest vaba semestri võimalus laieneb ka ülikooli rakenduskõrgharidusõppe õppejõududele.

ÜKS viitab, et tööülesandeid õppejõule vaba semestri ajal anda ei tohi. Vaba semestri võtmise õigus on ülikooli õppejõududele siiski ette nähtud erialaseks enesetäiendamiseks või loometööks, mitte puhkamiseks. Praktikaks on tekkinud küsimus, milline on õppejõu töölepinguline staatus vabal semestril olles – kas teda on võimalik lähetusse saata või kas tal on õigus vabal semestril võtta puhkust. Sisuliselt on vabal semestril ülikooli õppejõul õigus keelduda töö tegemisest (TLS § 19) ja tööleping on peatunud. Teisest küljest ei ole õppejõud tööandja korraldustest ka vabal semestril päris vaba.

Vaba semestri võtmise võimalus on akadeemilises maailmas laialt levinud ja selle võimalus peab ka Eesti kõrgharidussüsteemis säilima. Samas on põhjendatud, et vaba semestri võimalust saavad kasutada kõik õppejõud, ka rakenduskõrgkooli õppejõud. Tööandjal on õigus kehtestada vabale semestrile siirdumise tingimused ja tegevused, mida vabal semestril kutse- või erialaseks täiendamiseks või muuks loometööks tehakse. Tööandjal on õigus täpsustada, mis eesmärgil töötajale vaba semester antakse. Vaba semestri eesmärk on sarnane töölepingu seaduse § 28 lg 2 punktis 5 sätestatud suuremahulisel koolitusel osalemisega – mõlemal juhul tagab tööandja töötajale enesetäiendamise võimaluse selleks, et töötajal oleks hiljem tööülesandeid võimalik paremini täita. Erinevalt suuremahulisest koolitusest ei ole vaba semestri eesmärk tingimata koolitusel osaleda. Tööandja ja töötaja lepivad teatud perioodiks kokku teistlaadsed tööülesanded, mille täitmisel õppejõud on tavapärasest suurema iseseisvuse määraga. Tööandja maksab vabal semestril oldud ajal töötasu. Vaba semestri õigust ei ole kavas laiendada teaduritele. See õigus on olemuslikult seotud selliste ametikohtadega, millel töötava isikud osalevad pidevalt aktiivses õppetöös.

Pikendatud puhkus

Ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide juhtidel, õppejõududel ning teadustöötajatel on pikendatud puhkus. Teadustööga seotud ametikohtade põhipuhkus pikkus on 42 päeva, õppetööga seotud ametikohtadel 56 päeva. Praktikas ei ole akadeemilisel töötajal tegelikult võimalust 56 päeva puhata, kuna suveperioodil on töötajad hõivatud suvekoolide, artiklite kirjutamise, konverentsidega jm. Suveperioodil on ka uute üliõpilaste vastuvõtt. Puhkuse pikkus 56 päeva on ajalooliselt seotud üldhariduskoolide õpetajate puhkusega, aga akadeemilises karjääris ei ole nii pikk puhkus õigustatud ja kui akadeemiline töötaja on aktiivne, ei ole tal ka võimalik nii pikalt töölt eemal olla.

Ettepanek on ühtlustada ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide juhtide, õppejõudude ja teadustöötajate puhkuse kestus töölepingu seaduses teistele töötajatele ettenähtud puhkuse kestusega. Tööandja ja töötaja saavad kokku leppida pikemas põhipuhkuses, kui seadus ette näeb. Töölepingu seaduse kohaselt on üldreeglina põhipuhkuse kestuseks 28 päeva (TLS § 55). Kõrgkoolides ja teadusasutustes on võimalik pikem põhipuhkus kokku leppida kollektiivlepingus.

Emeriteerumine

Emeriidi tiitel on kõrgkooli nõukogul õigus anda professorile või dotsendile. Emeriitprofessori staatuse eelduseks on kõrgkoolis vähemalt kümme aastat professorina töötamine, ülikoolis ka kahel korral professoriks valituks osutumine ja vanaduspensioniealisus. Emeriitprofessoril on õigus osaleda kõrgkooli tegevuses, kusjuures ta ei täida korralise professori ametikohta, ja saada emeriitprofessori tasu nõukogu kehtestatud korras (ÜKS § 35 lg 3, RakKKS § 23 lg 12). Emeriitdotsendi nimetuse võib ülikooli nõukogu anda ülikoolis vähemalt 15 aastat dotsendina töötanud õppejõule, kes on saanud vanaduspensioniealiseks. Emeriitdotsendi nimetuse andmisel võib ülikool dotsendi tööstaaži hulka lugeda ka töötamise professori või uurija-professorina (ÜKS § 36 lg 2). Kui ametikohtade loetelus enam dotsendi ametikohta ei ole, edaspidi enam uusi emeriitdotsendi nimetusi ei omistata.

Emeriidi staatuse eesmärk on toetada aktiivsest õppetööst taandumist. Kuigi emeriteerumine on mõeldud väärrika väljumisena akadeemilisest karjäärist, siis praktikas jätkavad vanaduspensioniealised akadeemilised töötajad töötamist sageli vanemteadurina. Vanemteaduri ametikohalt on seni emeriteerumise võimalus puudunud. Kui akadeemiline töötaja emeriteerumisel süsteemist ei välju, siis akadeemilisi töökohti ei vabane ja uutel tulijatel ei ole võimalik süsteemi siseneda.

Emeriidi staatuse andmise otsustamine ning tasu määramine ja vastavate rahaliste vahendite tagamine on kõrgkooli pädevuses. Seda muuta ei ole kavas. Emeriteerumise eesmärgiga on aga kooskõlas, kui töötaja arvestab emeriidi staatuse taotlemisel sellega, et tema senine aktiivset töötamist eeldav tööleping võib lõppeda. Töötajal on sellisel juhul õigus valida, kas taanduda akadeemilisest tegevusest ja võtta vastu emeriidi staatus koos vastava tasuga või jätkata täistööajaga töötamist. Kui töötaja on emeriidi staatuse vastu võtnud, tekib kõrgkoolil õigus senine täistööajaga töötamiseks sõlmitud tööleping lõpetada ja vabastada töökoht uutele süsteemi sisenejatele. Emeriidi staatuse vastuvõtmisega kaasnevad tingimused peavad olema töötajale enne otsuse tegemist teada.

Ühtse akadeemilise töötaja mõiste kasutusele võtmisel on asjakohane anda emeriteerumise võimalus ka teaduritele. TAKSis emeriteerumise võimalust seni sätestatud ei ole. Teadustöötajatele on kavas seaduse tasandil sätestada ametikohana teadur (nooremteaduri ametikoht on suunatud doktorantidele ja ei ole alalise iseloomuga). Teadus- ja arendusasutuse

nõukogu otsustab, milliselt asutusesiseselt hierarhia tasandilt on teaduril võimalik emeriteeruda, aga emeriteerumise võimaluse eesmärk on tagada väärika süsteemise väljumise võimalus eelkõige teenekatele teaduritele. Sarnaselt seni professori ja dotsendi kohalt emeriteerumisele saaks teaduri ametikohalt emeriteerumise tingimuseks olla vanaduspensioniealisus ja vähemalt kümneaastane töötamine vastavalt asutuse karjäärimudelile teaduri ametikoha kõrgemal astmel.

3.5.5.1. Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori tuludele ja kuludele

Mõju riigi ja KOV asutuste korraldusele

Sihtrühm: kõrgkoolid ja teadusasutused

Mõju avaldumise ulatus ja sagedus: mõiste „akadeemiline töötaja“ on tavapärasemalt kasutusel kõrgkoolide kontekstis. Seega eeldab akadeemiliste töötajate mõiste kasutamine teadustöötajate ja teadusasutuste kontekstis muudatusega kohanemist.

Seaduses sätestatud ametikohtade arvu vähendamisel eristuvad selgemalt ja loogilisemalt erinevatele akadeemiliste töötajate ametikohtadele kandideerimise nõudeid ja tööülesandeid.

Muudatused eeldavad kõrgkoolide ja teadusasutuste sisemiste akadeemilisi töötajaid puudutavate kordade üle vaatamist. Asutused võivad jääda ametikohtade kirjeldamisel ka senises seaduses sätestatud loetelu juurde, kui sisemises korras selgitatakse, millistele seaduses nimetatud ametikohtadele asutustes kasutusel olevad ametikohad vastavad. Kõiki seaduses nimetatud ametikohti ei pea kõrgkool või teadusasutus oma struktuuri looma. Ametikohad on ka seni loodud vastavalt asutuste tegevuse spetsiifikale ja täitmist vajavatele tööülesannetele. Seega võib eeldada, et kuna kõrgkoolide ja teadusasutuste vabadus töösuhete korraldamisel suureneb, kordade seadusega kooskõlla viimisel probleeme ei teki.

Muudatus loob võimaluse, et kõrgkool või teadusasutus loob seaduses sätestatud ametikohtade piires akadeemilise töötaja karjäärimudeli, kus iga ametikoha sees on vastavalt konkreetsele ametinimetusele võimalik eristada karjääri alustavaid akadeemilisi töötajaid (nooremteadureid, nooremlektoreid), kesktasemel töötajaid, kellelt eeldatakse teadustöö või õpetamiskogemust (näiteks teadureid, lektoreid) ja kõrgema taseme akadeemilisi töötajaid (professoreid, juhtivateid teadureid).

Akadeemiliste töötajate garantiide ühtlustamine eeldab asutuste sisemiste kordade üle vaatamist.

Ebasoovitavate mõjude risk: ametikohtade erinevate astmete vähendamine ja edutamise võimaluse loomine seaduses võib kaasa tuua ohu, et samade ametinimetustega töötajatena mõistetakse erinevates asutustes erinevatele nõuetele vastavaid isikuid. Selle riski saab maandada, kui astmete nimetused ja nende täitmise põhimõtted lepitakse kokku kõrgkoolide ja teadusasutuste üleselt pehme eneseregulatsiooniga, näiteks kvaliteedileppena kas Rektorite Nõukogu või ka vajadusel HTMi eestvedamisel. Samas on ka kehtiva seaduse alusel kõrgkoolid ja teadusasutused täpsustanud nõudeid konkreetsetele ametikohtadele kandideerimiseks. Seega on ka kehtiva seaduse kohaselt võimalik olnud, et sama ametinimetuse (tiitliga) töötajate kvalifikatsioon või eelnev tegevus on erinevad.

3.5.5.2. Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud

Mõju töösuhtele

I Sihtrühm: õppejõud ja teadustöötajad

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: muudatuses on kavandatud, et dotsendi ja assistendi ametikohta seaduse tasandil enam ei reguleerita. Dotsente oli 2016/2017. a 539, assistente ja vanemassistente kokku 271⁸⁹. Seega tuleb tööandjal otsustada, millisele seaduses nimetatud ametikohale nende töötajate ametikohad vastavaks lugeda. Töölepingute muutmiseks tuleb seaduses ette näha piisav rakendusaeg. Olenevalt töölepingu sõnastusest võib olla vajalik vanemteadurite ja juhtivteadurite töölepingute muutmine. Muudatused ei eelda töö sisu või muude töölepingu tingimuste muutmist. Töölepingu tingimused lepivad kokku tööandja ja töötaja.

Puhkuse muudatused puudutavad kõiki akadeemilisi töötajaid. Teadustöötajatena oli 2015. a märgitud 5465⁹⁰ isikut, õppejõudusid 4209, samas paljud isikud on märgitud nii teadustöötaja kui ka õppejõuna. Selleks, et anda tööandjatele ja töötajatele aega otsustamiseks, kas pikendatud põhipuhkus kokku leppida kollektiivlepingus või konkreetsetes töölepingutes, tuleb anda muudatuse jõustumiseks piisav rakendusaeg.

Emeriteerumist puudutavad muudatused ei puuduta neid isikuid, kellele on emeriidi staatus juba omistatud. Muudatused puudutavad tulevikus nimetatavaid emeriite, kellel tekib valik, kas võtta emeriidi staatus vastu ja arvestada, et tööandja võib siis ka täistööajaga töötamiseks sõlmitud töölepingu lõpetada või jätkata aktiivset töötamist.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui karjääriredelil edenemine on võimalik ka edutamisega, võib see muuta akadeemiliste töötajate süsteemi senisega võrreldes suletumaks uutele tulijatele. Dotsendi ametikoha ümberkujundamise kohta on vajalik eraldi rakendussäte. Samalaadne rakendussäte vajadus on ka assistendi ametikoha täitjatele. Seniste professorite, lektorite, teadurite, vanemteadurite ja juhtivteadurite jaoks sedalaadi rakendussätet vaja ei ole, sest nende ametikohad on muutuvate ametikohtade nimetustega lihtsamini ühendatavad.

Tagatud põhipuhkuse regulatsiooni muutmine on töötajate jaoks negatiivse mõjuga. Samas võib eeldada, et suur osa tööandjatest lepib töötajatega kokku sarnaselt senisega pikendatud põhipuhkuste võimaldamises.

II Sihtrühm: kõrgkoolid ja teadusasutused

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: tööandjal tekib nende ametikohtade osas, mida akadeemiliste töötajate muudetud loetelus ei ole, vajadus hinnata, millisele muudetud loetelus olevale ametikohale töötaja viia. Edutamise võimalus võimaldab anda noortele silmapaistvatele teadlastele või õppejõududele stabiilse töökeskkonna ja samas asutuses arenguvõimalused.

Kui lepitakse kokku pikemas põhipuhkuses, kaasneb sellega töölepingute või kollektiivlepingu muutmine.

Ebasoovitavate mõjude risk: ühelt süsteemilt teisele ülemineku ajal võib tekkida tavapärasest enam vaidlusi võrdse kohtlemise tagamisel. Samas on oluline, et erinevate ametikohtade täitmise põhimõtted ning edutamise põhimõtted oleksid kõrgkoolis või teadusasutuses reguleeritud ja kõigile teatavaks tehtud.

⁸⁹ EHISE andmed, vt [HaridusSilm](#)

⁹⁰ Statistikaameti andmed, vt [HaridusSilm](#)

3.5.6. Välisriigid

Kuigi mitmete ametikohtade nimetustel on rahvusvahelises suhtluses üldteada sisu, on riikide akadeemiliste töötajate ametikohtade hierarhiad riigiti erinevad⁹¹. Põhjalikult on käsitletud Euroopa riikide akadeemiliste töötajatega seonduvaid küsimusi 2017. a ilmunud Eurydice raportis⁹². Pigem on seaduse tasandil sätestatud pigem vähem akadeemiliste töötajate ametikohti, kui Eestis.

Saksamaa. Esimene akadeemilise töötaja aste on doktorant. Sel ajal loetakse doktorant akadeemiliseks töötajaks/nooremteaduriks (teadustöötaja). Aste 2a on esimene põhiametikoht, kas akadeemiline assistent/vanemteadur (teadusassistent). Aste 2b on nooremprofessor. Astmed W2 ja W3 on professor.

Soome. Õppejõudude karjääriastmed: 1. doktorant, 2. järeldoktorant ja vanemassistent, 3. täisõppejõud, 4. abiprofessor, 5. lektor, 6. professor. Tehtud ettepanek lisada ka teaduskarjäär: 1. nooremteadur (doktorant), 2. järeldoktorant (teadlane), 3. ülikoolis töötav teadlane, 4. professor.

Rootsi. 1. doktorant, 2. järeldoktorant, 3. nooremlektor, 4. vanemlektor, 5. professor.

Norra. 1. doktorant, 2. järeldoktorant, 3. lektor, 4. kaasprofessor ja vanemlektor, 5. professor.

Taani. 1. järeldoktor, 2. teadusassistent, 3. assistentlektor, 4. osaajaga lektor, 5. abiprofessor ja teadlane, 6. kaasprofessor ja vanemteadur, 7. professor.

Austria. Tenuur: 1. doktorant, 2. ülikooliassistent, 3. abiprofessor, 4. professor.

Mittetenuur: 1. lektor, 2. projekti akadeemiline töötaja, 3. vanemlektor, 4. vanemteadlane ja vanemloovisik.

Belgia (flaami). doktorant, 2. teadusassistent, 3. järeldoktor, 4. assistent-õppejõud, 5. dotsent, 6. vanemlektor, 7. professor, 8. täisprofessor.

Erinevates riikides on kasutusel erinevad tenuuri rakendamise eeldused ja tingimused, mis puudutavad tenuurile eelnevat katseaega, eelnevalt madalamatel kohtadel töötamist ja sellele järgnevalt kas edutamist või õigust kõrgemale ametikohale kandideerida. Konkurents tugevate akadeemiliste töötajate pärast ei ole asutusesisene, vaid ka riikidevaheline. Ülikoolid otsivad võimalusi, kuidas ka noorematele võimekatele teadlastele anda atraktiivsemaid ametikohti, stabiilset karjääriperspektiivi ja suuremat iseseisvust⁹³.

4. Kõrgharidusõpe

Globaalseks trendiks on töö muutumine keerukamaks ning töötajatelt oodatakse aina kõrgemal tasemel ettevalmistust. Kuna madalamaid oskusi nõudvaid töökohti jääb aina vähemaks on ka EL liikmesriigid kokku leppinud eesmärgis, et vähemalt 40% 30-34aastaste eagrupis peaks

⁹¹ [Careers by country](#), European University Institute

⁹² [Modernisation of Higher Education in Europe: Academic Staff – 2017](#), Eurydice Report, European Commission, 2017

⁹³ [Tenure and tenure track at LERU Universities: Models for attractive research careers in Europe](#). Advice Paper nr 17, 2014, lk 21

olema kõrgharidusega. Sama eesmärk on seatud ka Eesti elukestva õppe strateegias. Aastal 2016. oli Eestis kolmanda taseme haridusega 30-34aastaste osakaal 46%, mis juba praegu ületab 2020. a seatud eesmärgi. Eestis on kolmanda taseme haridusega 38% kõigist 25-64 aastastest isikutest. Seegi osakaal on suurem, kui OECD riikide keskmine (35%)⁹⁴. Kuni kolme aasta möödumisel kõrgharidusõpingute läbimisest töötab 75,5% 20-34aastastest lõpetanutest. 2020. aastaks on eesmärk tõsta tööhõives osalevate lõpetajate osakaal 88%ni. Elukestvas õppes osalemise määr on Eestis jõudsalt kasvanud. Kõige aktiivsemalt osalevad elukestvas õppes kõrgharidusega inimesed, kelle puhul ulatub osalus 25%ni, samas kui kõikide haridustasemete lõikes kokku on elukestvas õppes osalemise määr 15,7%⁹⁵. Aktiivne osalus ka kõrghariduse omandamise järgselt on seotud tööga, mis eeldab ja pakub võimalusi õppimiseks.

Kõrgharidustaseme õpingud katkestas 2016. a oma esimesel õppeaastal 22,3% üliõpilastest⁹⁶. Ühe olulise katkestamise põhjusena on toodud välja huvi kadumine õppetöö vastu. Huvi kadumine õpitava vastu on üks selgemaid näitajaid, mis eristab õppetöö peatamist selle katkestamisest⁹⁷. Huvi õpitava vastu on ka vilistlaste väljatoodud erialavaliku põhjustest esimene, sellele järgnevad töö leidmise võimalused, kooli maine ja hea palk tulevikus⁹⁸. Katkestamist või õpingute jätkamist mõjutavate asjaoludena välja toodud ka liiga teoreetilisi ja ebahuvitavaid õppeaineid ning asjaolu, et õppeainete praktilisus ja tihedam seos erialaga võib motiveerida õpinguid jätkama⁹⁹. Seega üliõpilase huvi säilimine õpitava vastu mõjutab oluliselt õpingute lõpetamist ja mittekatkestamist.

Mitmed kõrgkoolid on võtnud eesmärgiks esimese astme õppekavadega anda üliõpilastele head baasteadmised, suurendada praktilise ja probleemipõhise õppe osakaalu ja interdistsiplinaarse õppe võimalusi. On kõrgkoole, kus on võetud eesmärk esimese astme õppekavade arvu vähendada, pakkuda nendel võimalust saada üldisemaid teadmisi laiemast valdkonnast. Laiemad õppekavad ja hilisem spetsialiseerumise võimalus annab üliõpilastele aega pärast õpingute alustamist endas ja oma huvides täpsemalt selgusele jõuda ning võiks mõjuda katkestamist vähendavalt. Hilisema spetsialiseerumise võimalusega saab tuua valikutesse akadeemilisema ja rakenduslikuma suunitluse.

Kõrgharidustaseme õppekavade kujundamine on osa kõrgkooli akadeemilisest vabadusest. Kõrgkooli akadeemiline vabadus seisneb õiguses otsustada üliõpilaste arv ja vastuvõtuprotseduurid, kujundada õppekavasid ja otsustada nende avamine, otsustada lõpetamise tingimused ja valida õppekava õppekeel¹⁰⁰. Akadeemiline vabadus kaitseb nii teadusuuringuid kui ka teadussaavutuste õpetamist¹⁰¹. Akadeemiline vabadus piirneb õigusega kõrgharidusele. Õigus kõrgharidusele on õigus kvaliteetsele kõrgharidusele ja kõrgharidusõppe peab toetama isiklikku eneseteostust. Kõrgharidusõppe paindlikkus peab tagama vastavuse tööturu vajadustele. Haridus peab olema "efektiivne", mis tähendab, et isikul peab olema omandatud haridusest võimalik saada kasu¹⁰².

⁹⁴ OECD (2016), [Education at a Glance 2016: OECD Indicators](#), OECD Publishing, Paris

⁹⁵ Statistikaameti andmetel

⁹⁶ EHISe andmed, vt [HaridusSilm](#)

⁹⁷ [Haridustee valikud ning õpingute katkestamise asjaolud Eesti kõrghariduses](#), TÜ, 2015, lk 79

⁹⁸ [Eesti kõrgkoolide 2015. aasta vilistlaste uuring](#), Aruanne, 20.08.2017, lk 19

⁹⁹ [Õpingute katkestamise põhjused ja õpingutega jätkamise motivatsioon](#), TTÜ, 2015, lk 7, lk 22

¹⁰⁰ [University Autonomy in Europe. Dimensions. Academic](#), European University Association, 2016

¹⁰¹ [PS § 38 kommentaar 4](#)

¹⁰² [EIKo Folgero jt vs. Norra, 29.06.2007, p 84](#)

Kõrgharidusseadustiku kaasajastamisel ei ole kavas muuta kõrgkooli õigust õppekavasid kujundada. Samas tuuakse seaduse tasandil välja muutunud ootused ja eeldatavad tulemused, mida kõrgharidusõpe isikule ja ühiskonnale laiemalt peaks andma.

4.1. Kõrgharidusõppe eesmärk

4.1.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Kõrgharidusõppe eesmärk on võrreldes 90ndatega muutunud. Uued tehnoloogiad nõuavad uusi oskusi ja sellega kaasneb mõnede seniste harjumuspäraste ametikohtade kadumine ja teiste muutumine. Kõrgharidusõppe eesmärk on valmistada üliõpilane ette muutuvast maailmast muutuvate oludega toimetulekuks. Ei piisa sellest, kui kõrgharidusõppe valmistab ette esimeseks ametikohaks, õppimine peab olema võimalik ja tavapärane igas eas ja iga kvalifikatsiooniga. Konkreetsete kutse- ja erialaste oskuste kõrval on olulised nn tulevikuoskused: õpioskused, enesejuhtimine, koostööoskused, probleemilahendamise oskus, kriitiline mõtlemine, koostööoskus, kiire kohanemine, loovus jne¹⁰³. Samas ei piisa vananevates ühiskondades ainult uutele üliõpilastele tulevikuoskuste andmisest, olemasolev töötajaskond vajab samuti ümberõpet¹⁰⁴.

Lisaks töömaailma vajadustele ja ootustele on muutunud ka üliõpilaste ootused. Üliõpilaste seas on enam neid, kes on eelnevalt mõne kvalifikatsiooni juba omandanud või töötanud. Esmakordsetel üliõpilastel on head tehnoloogilised oskused, nad on nõudlikumad õppejõudude suhtes, eelistavad kombineeritud õppemeetodeid ja peavad oluliseks õppe seostatust nõ tegeliku elu probleemidega. Vilistlased on hinnanud, et võrdväärselt erialaste teadmistega on neil töötamiseks vajalik suhtlemisoskus, olulised on ka iseseisvus ja vastutus töötamisel, seejärel erialased oskused, probleemilahendamise oskused, analüüsi- ja tõlgendusoskus ning koostöö ja meeskonnatööoskus¹⁰⁵.

Akadeemiline vabadus kaitseb nii teadusuuringuid kui ka teadussaavutuste õpetamist¹⁰⁶. Riik või seadusandja kõrgharidustaseme õppekavade kujundamisesse ei sekku, see on osa kõrgkoolide akadeemilisest vabadusest. Riiklikul tasandil on aga põhjendatud kõrgharidustaseme õppele ootuste ja eesmärgi seadmine, millest kõrgkoolid saavad õppekavade kujundamisel lähtuda. Samuti on põhjendatud õppele teatud miinimumnõuete kehtestamine, mis tagavad kõrgharidusõppe ühetaolised võimalused. Sellise sekkumise eesmärk on tagada nii kõrghariduse individualistlik aspekt – et isikul oleks omandatud kõrgharidusest kasu¹⁰⁷ ja ka ühiskondlik aspekt - riigi huvi haritud elanikkonna järele, mis tagab demokraatia, ühiskonna (majandusliku jne) edendamise ning riigi elanikkonna homogeense väärtussüsteemi¹⁰⁸.

4.1.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

¹⁰³ [What are the 21st-century skills every student needs?](#) Soffel, J., World Economic Forum, 10.03.2016. Kolm esimest oskust on nimetatud ka õpikäsituse muutuse peaeesmärkidena, vt www.hm.ee/opikasisitus

¹⁰⁴ [The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution](#). World Economic Forum, 2016

¹⁰⁵ [Eesti kõrgkoolide 2015. aasta vilistlaste uuring](#). Aruanne, 20.08.2017, lk 63

¹⁰⁶ [PS § 38 kommentaar 4](#)

¹⁰⁷ [PS § 37 kommentaar 7](#)

¹⁰⁸ [PS § 37 kommentaar 6](#)

Kõrgharidusõppe sisu ja õppekorraldus vastavad õppija, töömaailma ja laiemalt ühiskonna ootustele ja vajadustele¹⁰⁹. Kõrgharidusseaduses sätestatakse eesmärgina, et kõrgharidus peab olenemata õppest ja valdkonnast andma lisaks eri-, ameti- ja kutsealastele teadmiste ja oskustele valmisoleku elukestvalt õppimiseks ning töötamiseks.

4.1.3. Sihtrühm

Kõrgkoolid, üliõpilased, tööandjad ja ühiskond laiemalt.

4.1.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Õppekava kujundamine on kõrgkooli pädevuses. Seaduses vajavad kaasajastamist nii kõrgharidusõppe eesmärk kui ka erinevate kõrgharidusastme õpete oodatavad tulemused. Eesti tööturul vajaminevat tööjõu- ja oskuste vajadust lähema kümne aasta jooksul uuritakse OSKA analüüsides¹¹⁰. Nende analüüsides tulemused on sisendiks nii kõrgkoolidele õppe kujundamisel kui ka riigile kõrgharidusõppe tegevustoetuse eraldamisel. Seega saab kõrgharidusõppe väljundit seadusemuudatustest olulisemalt mõjutada tegevustoetuse eraldamisel.

4.1.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Euroopa kõrgharidusruumis on eesmärgina välja toodud vajadus toetada kõrgharidusõppe lõpetajate tööhõivet kogu elu jooksul kiirelt muutuval tööturul tingimustes, kus tehnoloogia areneb, tekivad uue profiiliga töökohad ning tööhõive ja suurema iseseisvusega töövõtjana töötamise võimalused suurenevad. Riiklikul tasandil stiimulite, eesmärkide ja kvaliteedistandardite seadmine toetab tõhusat kõrgharidussüsteemi¹¹¹. Iga õppeastme lõpuks tuleb lõpetajale tagada sobivad teadmised ja oskused tööturule siirdumiseks ja võimekus omandada uusi teadmisi ja oskusi tuleviku töökohtade jaoks. Kõrgkoolile tuleb toetada eesmärkide saavutamiseks uute meetmete rakendamisel, sh suurendada dialoogi tööandjatega, rakendada õppekavasid, kus teoreetiline ja praktiline töö on tasakaalus, edendada üliõpilaste ettevõtlikkust ja innovatsioonioskusi ja jälgida lõpetajate edasist karjääri. Tuleb edendada rahvusvahelist mobiilsust, sest see laiendab üliõpilaste kompetentse ja töövõimalusi¹¹².

Kõrgharidustaseme õpete eesmärgid ja peamine väljund on seaduse tasandi regulatsiooni teema. Neis eesmärkides tuleks senisest selgemalt anda suunis, et iga kõrgharidustaseme õpe peab võimaldama tööle asumiseks ja elukestvaks õppeks vajalike teadmiste ja oskuste omandamist. Kõrgharidusseadustikus kõrgharidusõppe oodatava tulemuse kirjeldamine on osa (üliõpilase) õiguse kõrgharidusele realiseerimise tingimustest.

Kõrgharidusstandard

Nõuded kõrgharidusõppele on kehtestatud kõrgharidusstandardis. VTKd ettevalmistavates aruteludes tehti ettepanek kõrgharidusstandardist loobuda. Kõrgharidusseadustiku kaasajastamise üks eesmärk on vähendada seaduse detailsust ja reguleerida enam põhimõttelisi küsimusi. Kõrgkoolide hulgas on väga erineva suunitluse ja võimekusega kõrgkooli, lisaks võib juurde tekkida uusi kõrgkooli. Hariduse, sh kõrghariduse andmine on põhiseaduse

¹⁰⁹ [Eesti elukestva õppe strateegia 2020](#)

¹¹⁰ [OSKA valdkonnad](#)

¹¹¹ [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a renewed EU agenda for higher education](#), Euroopa Komisjon, 2017

¹¹² [Yerevan Communiqué 2015](#)

kohaselt riigi järelevalve all. Teatud miinimumkriteeriumite täitmine on kõrgharidusvaldkonnas tegutsemiseks vajalik. Vastasel korral ei saa riik võtta vastutust kõrghariduse kvaliteedi eest. Kõrgharidusstandardit tuleb kaasajastada ja loobuda aegunud regulatsioonidest ja ebavajalikust detailsusest, aga seaduses sätestatud nõudeid täpsustava rakendusakti olemasolu on eriti seaduse regulatsioonide vähenemisel endiselt vajalik.

4.1.5.1. Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ja avaliku sektori tuludele ja kuludele

Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele

Sihtrühm: kõrgkoolid

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: seaduses kõrgharidustaseme õppe eesmärgi täpsustamine mõjutab kõrgkoolis õppekavade kujundamise protsessi ja õppekavaarendust. Samas on enamus kõrgkooli sihipäraselt tööd teinud, et nende lõpetajad oleksid tööturul edukad, et pakutav kõrgharidus vastaks nii õppija kui ka tööturu ootustele. Seega võib eeldada, et kõrgharidusõppe eesmärgi kaasajastamine toetab kõrgkoolide seniseid püüdlusi, mitte ei sunni neis muudatusi tegema.

Tööturuga parema seose saavutamiseks on kõrgkoolid kaasanud õppekavasid kujundavate kogude töösse tööandjaid. Laiema ringi kõrgkooliväliste ekspertide kaasamine suurendab teatud määral kõrgkoolide töökoormust.

Kõrgharidustaseme õppe õppekavad on tihti üles ehitatud vähemalt viieaastastena, seega ei ole seni bakalaureuseõppes tööle asumiseks vajalike oskuste omandamine olnud esmatähtis. Seaduses muudatuste tegemine eeldab, et õppekavasid edaspidi ka nende eesmärkide saavutamise suunas arendatakse. Teatud akadeemilisematel õppekavadel võib bakalaureuseõppes tööle asumise oskuste integreerimine õppekavadesse olla keeruline. Bakalaureuseõpe võib neil erialadel piirduda sissejuhatusena erialasse ja tööle asumiseks vajalikud teadmised ja oskused omandatakse alles magistriõppes.

Ebasoovitavate mõjude risk: konkreetsete meetmete rakendamiseta ja muude mõjutajateta ei avalda ainuüksi õppe eesmärgi muutmine seaduses kõrgkoolide tegevusele piisavalt mõju.

4.1.5.2. Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud

Mõju tööturule

Sihtrühm: tööandjad

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: tööandjate panuse kaasamine õppeprotsessi kujundamisesse võimaldab tööandjatel esitada nõu tellimust, milliste teadmiste ja oskustega töötajad nad vajavad. Ootuste jõudmine tegelikesse oskustesse on pikema mõjuga, sest kõrgharidustaseme õppe õppekavad on mitmeaastased. Tööandjate kaasamine õppekavade kujundamisesse ja praktika korraldamisesse toetab kvaliteetse kõrgharidusõppe võimalusi.

Ebasoovitavate mõjude risk: õppe kujundamisesse kaasatus tähendab tööandjate jaoks ka halduskoormust, sest koostöösse kõrgkooliga, õppekavade arendamisesse ja praktikakohtade loomisesse eeldab pidavat panustamist. Kaasamisega võib kaasneda ka mõju, et kõrgharidustaseme õpe võib olla enam vastav konkreetsete tööandjate hetkevajadustele, aga ei ole suunatud tuleviku töökohtade või üldist majandusarengut toetavate töökohtade loomisele. Konkreetsete meetmete rakendamiseta võib tööandjate kaasamine endiselt jääda ebapiisavaks.

Mõju töösuhtele

Sihtrühm: kõrgharidusõppe lõpetajad

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: on tõenäoline, et kõrgkooliga tihedates suhetes tööandjal on suurem motivatsioon luua üliõpilastele praktikakohti. Üliõpilastele toob õppekavade parem seos tööturu vajadustega kaasa ilmselt paremad töövõimalused pärast lõpetamist. Samas on oluline, et kõrgharidustaseme õppe läbimisega kaasneksid ka elukestvas õppes osalemise oskused. Ehk et õpe ei valmistaks ette mitte ainult esimeseks töökohaks, vaid ka edasiseks õppimiseks uutel töökohtadel. Seaduses sätestamine, et kõrgharidustaseme õppes peab olema võimalik omandada nii tööle asumiseks kui ka elukestvas õppes osalemiseks vajalikke oskusi on eelkõige suunis kõrgkoolidele. Üliõpilastele avaldab see vahetut mõju siis, kui kõrgkool oma õppekorralduses nende suunistega arvestab.

Ebasoovitavate mõjude risk: konkreetsete meetmete rakendamiseta võib kõrgharidusõppe väljundi kaasajastamine jääda deklaratsiooniks, mis üliõpilaste töövõimalusi ja elukestvas õppes osalemise valmisolekut ei mõjuta.

4.1.6. Välisriigid

Kõrgharidusõppe eesmärk on eraldi paragrahvina välja toodud *Saksa* kõrgkoolide raamseaduses¹¹³. Õpingute eesmärk on valmistada üliõpilane ette tööeluks ja anda talle edasi erialased teadmised, oskused ja meetodid töötamiseks.

Rootsi kõrghariduse seaduses¹¹⁴ on toodud välja erinevate õpete eesmärgid üldiste õpiväljunditena. Kõrgharidustaseme esimese astme õppe eesmärk on arendada üliõpilaste võimekust teha iseseisvaid ja kriitilisi otsuseid, tuvastada, sõnastada ja lahendada iseseisvalt probleeme ja valmisolekut toime tulla tööelus toimuvate muutustega. Lisaks erialastele teadmiste ja oskustele on eesmärk arendada oskust koguda ja tõlgendada teaduslikult informatsiooni, olla kursis valdkonna arengutega ja levitada oma teadmisi teistele, sh nendele, kellel ei ole vastavas valdkonnas üldse teadmisi. Teise astme õpe peab sisaldama spetsialistile vajalike teadmiste, oskuste ja hoiakute omandamist ja edasi arendada üliõpilase võimekust seostada oma teadmisi ja neid iseseisvalt kasutada, edasi arendada üliõpilase võimekust toime tulla komplekssete fenomenide, teemade ja situatsioonidega ja arendada professionaalseid oskusi, mis nõuavad olulist iseseisvust või on vajalikud teadus- ja arendustegevuseks. Kolmanda astme kõrgharidusõpe peab ette valmistama iseseisvaks teadustööks.

Soome ülikoolide seaduses ja *Norra* ülikoolide ja kolledžite seaduses ei ole kõrgharidustaseme õpete eesmärgid kirjeldatud.

4.2. Rakenduskõrgharidusõppe ja bakalaureuseõppe eristamine

4.2.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Kõrgharidustaseme esimesel astmel on kaks õpet – magistriõppes edasiõppimisele suunatud bakalaureuseõpe ja rakendusliku suunitlusega rakenduskõrgharidusõpe. Ülikoolid võivad

¹¹³ [Hochschulrahmengesetz](#) § 7

¹¹⁴ [Higher Education Act, Sweden](#), sec 8-9a

pakkuda nii bakalaureuseõpet kui ka rakenduskõrgharidusõpet. Rakenduskõrgkoolidel bakalaureuseõppe pakkumise õigust ei ole ja nemad pakuvad esimesel astmel rakenduskõrgharidusõpet. Õigusaktides neid õppeid eristavateks tunnusteks on rakenduskõrgharidusõppele kehtestatud kohustuslik praktika määr ning teatavad erisused õppejõudude nõuetes. Üliõpilaste jaoks on erisus ka saadavas kvalifikatsioonis – bakalaureuseõpe lõpeb bakalaureusekraadiga, rakenduskõrgharidusõppe lõpetajad saavad rakenduskõrgharidusõppe diplomi, aga mitte kraadi.

Kõrgharidusseadustiku kaasajastamiseks ettepanekuid tehes tõid kõrgkoolid välja, et piir bakalaureuseõppe ja rakenduskõrghariduse vahel ei ole enam selgelt eristatav. Suur osa bakalaureuseõppe lõpetajatest lähevad peale lõpetamist tööle, seega on ka bakalaureuseõppes oluline üliõpilane tööle asumiseks ette valmistada. Sageli võib praktika mahu asemel õppekava rakenduslikkuse määrata õppevaldkond. Samas on näiteid, kus sama spetsiifika ja väljundiga õpet pakutakse ühes õppeasutuses rakenduskõrgharidusõppe ja teises bakalaureuseõppena. Rakenduskõrgkoolid on oluliselt kasvatanud oma valdkonnas tulemusliku arendus- ja innovaatilise tegevuse võimekust ning rakendusuringute pakkumine on rakenduskõrgkooli ülesanne (RakKKS § 2 lg 4). Rakenduskõrgkoolid pakuvad sageli ka magistriõpet, mida ilma teadustööta teha ei ole võimalik. On võimalik olukord, kus bakalaureuseõppe praktika osakaal on suurem, kui rakenduskõrgharidusõppes, sest bakalaureuseõppes praktika määrale nõudeid ei ole esitatud.

Nii kõrgkoolid kui ka üliõpilased tõid välja, et üliõpilastel on olnud probleeme välisriikidesse õppima asudes selgitamisega, mis kvalifikatsioon on rakenduskõrgharidusõppe diplom. Kuna erinevate riikide välisriikide kvalifikatsioonide hindamise regulatsioonid ja praktika on erinev - otsuse teeb kas õppeasutus või ENIC/NARIC Keskus - võib kvalifikatsiooni nimetus saada edasiõppimisel takistuseks riikides, kus lõpliku hindamisotsuse teeb õppeasutus. Seega lõpetanute kohtlemisel võib tekkida ebavõrdsus, kui 1. astme õpe lõpeb bakalaureuseõppes kraadiga ja rakenduskõrgharidusõppes mitte.

4.2.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Kõrgharidustaseme õpe peab olenemata suunitlusest andma teadmised ja oskused, et asuda tööle esimesel töökohal, aga ka selleks, et olla valmis edasi õppima ja töötama järgmistel töökohtadel. Kui õpete eristamist jätkata, tuleks lõpetajaid kohelda kvalifikatsiooni nimetuse osas võrdselt ja anda mõlema õppe lõpetajatele bakalaureusekraad.

Kaalutakse, kas seaduse tasandil säilib 1. astmel senine õpete liigitus või on 1. astme õpe üksnes bakalaureuseõpe, mille suunitlus on kas akadeemiline või rakenduslik. Eesmärk on, et esimese astme õppes suureneb võimalus valida erinevatel õppekavadel akadeemilise ja rakendusliku suunitluse vahel, mis võimaldab erinevate huvide, õpikogemuse ja taustaga õppijatel valida sobiv õppekava.

4.2.3. Sihtrühm

Kõrgkoolid, üliõpilased ja tööandjad.

4.2.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Rakenduskõrgharidusõppel ja bakalaureuseõppel on mõlemal koht kõrgharidussüsteemis. 2016/2017. õppeaastal on üliõpilasi 191 bakalaureuseõppe õppekaval ja 151

rakenduskõrgharidusõppe õppekaval¹¹⁵. Siseriiklikult on bakalaureuse- ja rakenduskõrgharidusõppe sisu õppijate jaoks üldjuhul eristatav. Kvalifikatsiooni nimetus on seotud õppe sisuga, läbipaistvus ja arusaadavus on nii õppe sisu kui ka nimetuse osas oluline. Tööandjad on nüüdseks harjunud rakenduskõrgharidusõppe diplomiga, mõistavad selle erinevust ja väärtustavad suurema praktika osakaaluga saavutatud praktilisemaid oskusi.

Rakenduskõrgkoolid pakuvad rakenduskõrgharidusõpet, milles on kindel minimaalse praktika osakaal, mille õppejõudude nõuetel on praktilisest suunitlusest tulenevad erisused ja mille lõpetaja saab rakenduskõrghariduse diplomi. Ülikoolid pakuvad nii bakalaureuseõpet kui ka rakenduskõrgharidusõpet ja neil on kaalumisruum otsustamisel, kas õppekava avada bakalaureuse või rakenduskõrghariduse õppekavana. Ajalooliselt on rakenduskõrghariduse õppekavad enamasti ülikoolide kolledžites.

Rakenduskõrgharidusõppe eristamisest loobumiseks peavad olema kaalukad põhjused. Senised uuringud näitavad, et bakalaureuseõppe lõpetajad on rakenduskõrgharidusõppe lõpetajatega üsna sarnases positsioonis¹¹⁶, seetõttu on keeruline leida mõjuvat põhjust, miks rakenduskõrgharidusõppe eristamisest loobuma peaks. Mõlemas õppes on peaaegu sama hulk üliõpilasi¹¹⁷ ja katkestamisi.

Uuritud on kõrghariduse lõpetanute tööturu seisundit ja töist sissetulekut, sh ka erisusi bakalaureuseõppe ja rakenduskõrgharidusõppe lõpetajate edukuses¹¹⁸. Bakalaureuseõppe ja rakenduskõrgharidusõppe lõpetajate õpingutejärgset tegevust ja toimetulekut on uuritud vilistlaste uuringutes¹¹⁹. Eri haridustasemetel ja õppevaldkondade lõpetanute oskusi on analüüsitud PIAAC uuringu raames¹²⁰. Need uuringud kinnitavad pigem seda, et nii bakalaureuseõppe kui ka rakenduskõrgharidusõppe lõpetajate toimetulek ei ole märkimisväärselt erinev. Rakenduskõrghariduse lõpetanute sissetulek on vahetult peale lõpetamist veidi kõrgem kui bakalaureuse lõpetanutel, kuid 3-4 aastat peale lõpetamist vahe kaob ja üheksa aastat peale lõpetamist teenib bakalaureusekraadiga lõpetanu juba enam kui rakenduskõrghariduse lõpetanu¹²¹.

Suuremad erinevused on ka edasiõppimises. Bakalaureuseõppe õppekavad on üles ehitatud selliselt, et nende loogiline jätk on magistriõppes, seega õpivad lõpetajad oluliselt sagedamini edasi ja liiguvad tööturule hiljem. Rakenduskõrgharidusõppe lõpetajad õpivad edasi oluliselt harvem, mis võib viidata sellele, et nende teadmised ja oskused on head esimesel töökohal töötamiseks ja karjääris edenemiseks piisab kõrgharidustaseme õppes osalemise asemel täienduskoolitustest või ka sellele, et elukestvas õppes osalemiseks vajalikud oskused ei ole piisavad. See võib viidata ka juba algselt erinevale suunitlusele: kas minna pigem kiiresti tööle või õppida edasi. Samuti on erisused selgelt ka tööturu ja õppekavadega seotuses, rakenduskõrgharidusel on sageli selgem ja otsesem tööturuväljund (õppekavad, mis on seotud konkreetsete ametialadega), kui bakalaureuseõppel.

¹¹⁵ Haridussilma andmetel on rakenduskõrghariduse õppekavade arv olnud viimastel aastatel üsna stabiilne, tõus oli 2015/2016 õppeaastal, kui rakenduskõrgharidusõppes õppis üliõpilasi 172 õppekaval.

¹¹⁶ [Haridus ja oskused. PIAAC uuringu temaatiline aruanne nr 6, Valk, A., Silm, G., 2015](#)

¹¹⁷ Haridussilma andmetel on 2016/2017. õppeaastal rakenduskõrgharidusõppes 13 414 üliõpilast, bakalaureuseõppes 16 849 üliõpilast.

¹¹⁸ [Analüüs: kutse- ja kõrghariduse omandanute edukus tööturul, HTM, 2016](#)

¹¹⁹ [Eesti kõrgkoolide 2012. aasta vilistlaste uuring. Lõpparuanne, HTM, 2012](#)

¹²⁰ [Haridus ja oskused. PIAAC uuringu temaatiline aruanne nr 6, Valk, A., Silm, G., 2015](#)

¹²¹ [Analüüs: kutse- ja kõrghariduse omandanute edukus tööturul, HTM, 2016](#)

Vilistlasuuringus osalenud rakenduskõrgharidusõppe lõpetajatest 77% on neile pakutud praktikavõimalustega kas rahul või pigem rahul, samal ajal kui bakalaureuseõppes on praktikaga rahul 47% uuringus osalenud vilistlastest¹²². Rakenduskõrgharidusõppe praktikale miinimumnõuetest loobumist ei kaaluta. Pigem võib bakalaureuseõppes järjekindlamalt paremate praktikavõimaluste tagamiseks olla vajalik sarnaselt rakenduskõrgharidusõppele reguleerida keskselt ka bakalaureuseõppe minimaalse praktika maht.

Senise regulatsiooni tingimustes võib üldiselt hinnata nii bakalaureuseõppe kui ka rakenduskõrgharidusõppe võimalusi piisavaks ning lõpetajate edasist toimetulekut üsna võrdväärselt heaks.

4.2.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Peamise põhjusena, miks senist kahe õppe süsteemi muuta, on välja toodud ebaselgust, milliste tunnuste esinemisel peaks nägema ette suurema praktika mahu ja looma rakenduskõrgharidusõppekava ja millisel juhul mitte. Sellest sõltub nii praktika maht kui ka saadav kvalifikatsioon. On teada juhtusid, kus rakenduskõrgharidusõppe lõpetaja diplomit ei ole loetud välisriigi õppeasutusse kandideerimisel vaatamata Eesti õppeasutuse lisakinnitusele 1. astme kvalifikatsiooniks, samas on tegemist pigem selgitamist vajava probleemiga, sest Eesti haridussüsteemis on tegemist kõrgharidusõppe 1. astme kvalifikatsiooniga. Kui kaaluda seaduses kõrgharidustaseme 1. astmele ainult üht liiki õppe jätmist või rakenduskõrgharidusõppe lõpetajatele kraadi andmist, siis mitteregulatiivseid lahendusi kasutada ei saa ja vajalik on seaduse muudatus.

Alternatiiv 1

Seaduses sätestatakse 1. astme õppena üksnes bakalaureuseõppe, õppe lõpus saab üliõpilane bakalaureusekraadi. Kõrgkooli tasandil eristatakse bakalaureuseõppes akadeemilisemat ja rakenduslikku suunitlust.

Seega on võimalik lahendus, et seaduse tasandil 1. õppe eristamine kaob. Seaduse tasandil reguleeritakse õiguse haridusele teostamise tingimusi ning üliõpilasi puudutavad õigused, sh kraadinimetuse on mõlema suunitluse puhul samad. Kõrgkooli tasandil ja tõenäoliselt ka kõrgharidusstandardis jääb rakenduslik suunitlus kõrgharidustaseme esimese astme õppes alles. Seda eristab akadeemilisest suunitlusest minimaalse praktika mahu nõue ning õppe rakenduslikust iseloomust tulenevalt ka õppejõudude nõuete erisused. Bakalaureuseõppe rakenduslikule suunitlusele viidatakse diplomil, aga üliõpilasele antav kraad on bakalaureusekraad. Ülikoolis pakutakse nii akadeemilise kui ka rakendusliku suunitlusega bakalaureuseõpet. Rakenduskõrgkoolid pakuvad ka edaspidi üksnes rakendusliku suunitlusega bakalaureuseõpet ehk bakalaureuseõpet, kus on praktika minimaalne osakaal määratud.

Alternatiivi 1 mõju

Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Mõju haridussüsteemi ja kultuuri korraldusele

Sihtrühm: kõrgkoolid, üliõpilased ja tööandjad

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: rakenduskõrgharidusõppele kõrgharidusstandardis kohustusliku praktika osakaalu määratlemine on toetanud lõpetajate töövõimalusi. Seega

¹²² ¹²² [Eesti kõrgkoolide 2015. aasta vilistlaste uuring](#). Aruanne, 20.08.2017, lk 58

vähemalt osal kõrgharidusharidustaseme õppe õppekavadest peab säilima rakenduslik suund ja praktika miinimummäära nõuded. Seni on keskselt rakenduskõrgharidusõppe õppekavade loomist suunatud seeläbi, et rakenduskõrgkooli pakutav õpe saab olla üksnes rakenduskõrgharidusõpe.

Kui seaduse tasandil reguleeritakse 1. astme õppena üksnes bakalaureuseõpet, tähendab see kõrgkoolidele seniste rakenduskõrgharidusõppe õppekavade ümbernimetamist ja uuesti registreerimist koos sellega kaasnevate toimingutega.

Välisriikides kvalifikatsiooni tõendamine on bakalaureusekraadiga, mis on rahvusvaheliselt kasutusel olev kvalifikatsioon, arusaadav. Võib eeldada, et vähemalt osa üliõpilaste jaoks on kõrgharidusõppes kraadi saamise võimalus kõrgharidusvalikute tegemisel määravaks. Seega võib 1. astme õppe lõpus kraadi saamise võimalus soodustada sisulisemalt põhjendatud haridusvalikute tegemist.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui kõik kõrgkoolid pakuvad bakalaureuseõpet, võib see suurendada survet akadeemilise suunitlusega bakalaureuseõppe õppekavade loomiseks. Samas on oluline, et õpe arvestaks OSKA uuringutest tulenevat tööturuvajaduse prognoosi. Kõrgkoolidele tegevustoetuse eraldamisel on OSKA uuringutest tuleneva tööjõuvajaduse prognoosi arvestamine kõigi kõrgkoolidega kokku lepitud ja eeldatavalt õppekavade kujundamises ka mõju omab.

Kui rakenduskõrgharidusõppe diplomeid enam ei väljastata, võib tööandjate jaoks tekkida probleem, kuidas eristada rakendusliku suunitlusega õppe kvalifikatsiooni. Diplomi andnud õppeasutuse nimi võib tööandja jaoks olla rakendusliku suunitluse näitajana piisav, aga kõigilt tööandjatelt ei saa eeldada kõrgkoolide spetsiifika sellist tundmist. Lisaks diplomile antakse lõpetajale ka akadeemiline õiend, kus on täpsemalt läbitud ained ja saavutatud õpiväljundid kirjas. Seega võib vajadusel täpsemalt läbitud õppe spetsiifikaga ka akadeemilise õiendi kaudu tutvuda, aga on tõenäoline, et õpete nimetuste muutumine võib vähemalt esialgu segadust tekitada.

Siseriiklikult võib senise harjumuspärase rakenduskõrgharidusõppe diplomi asemel bakalaureusekraadiga tööle kandideerimine nõuda teatud lisaselgituste andmist ja sellega harjumine võib võtta aega.

Diplomite ümbervahetamine kvalifikatsiooni nimetuse muutumise tõttu ei ole mõistlik ja uue nimega kvalifikatsiooni saaks väljastada nendele üliõpilastele, kes õppima asuvad pärast muudatuste tegemist. Ülejäänud üliõpilased jätkavad senistel tingimustel õppimist ja saavad ka rakenduskõrghariduse diplomi. Rakenduskõrgharidusõppesse õppima asunud üliõpilased on õppima asunud teadmisega, et neile antav kvalifikatsioon on rakenduskõrghariduse diplom. Samas kuna õppe sisu muutmine eesmärk ei ole, võib olla probleemiks erineval ajal lõpetanute erinev kohtlemine.

Kõrghariduse esimesele astmele vaid bakalaureuseõppe jätmine võib olla olulise negatiivse mõjuga edasiõppida soovivatele kutseõppuritele. Kutseõppeasutuse lõpetaja on seni näinud õpingute jätkamise võimalusi peamiselt rakenduskõrgharidusõppes, kus on reeglina suurem praktika osakaal ning vähem akadeemilisi õppeaineid. Kui kõrghariduse esimesel astmel õpped ühtlustada, võib kutsehariduse taustaga inimestel jääda edasiõppimise valikuid vähemaks.

Alternatiiv 2

Rakenduskõrgharidusõppe ja bakalaureuseõppe eristamine õigusaktides jääb senisel kujul alles, aga kõigile esimese astme õppe lõpetajatel antakse bakalaureusekraad.

Alternatiivi 2 mõju

Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Mõju haridussüsteemi ja kultuuri korraldusele

Sihtrühm: kõrgkoolid, üliõpilased ja tööandjad

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: olemasolevat olukorda muudetakse nii vähe, kui võimalik.

Välisriikides kvalifikatsiooni tõendamine on bakalaureusekraadiga, mis on rahvusvaheliselt kasutusel olev kvalifikatsioon, arusaadav. Võib eeldada, et vähemalt osa üliõpilaste jaoks on kõrgharidusõppes kraadi saamise võimalus kõrgharidusvalikute tegemisel määravaks. Seega võib 1. astme õppe lõpus kraadi saamise võimalus soodustada sisulisemalt põhjendatud haridusvalikute tegemist.

Ebasoovitavate mõjude risk: rakenduskõrgharidusõppele või bakalaureuseõppele ainuomased tunnused ei ole selgelt eristavad. Erisused rakenduskõrgharidusõppe praktika ja õppejõudude nõuete osas ei tulene seadusest, vaid kõrgharidusstandardist. Seaduse tasandil on võimalik eristada bakalaureuseõpet, kui selle pakkumine on sarnaselt senisele lubatud üksnes ülikoolis. Rakenduskõrgharidust õppeasutuse tüüp ei erista, sest rakenduskõrgharidusõpet võivad pakkuda nii ülikool kui ka rakenduskõrgkool.

4.2.6. Välisriigid

Erinevate riikide kvalifikatsiooninimetustest on hea ülevaade Eesti ENIC/NARIC Keskusel, kelle hinnangul on teiste riikide praktika põhjal on sama kvalifikatsiooni nimetus nii akadeemilise kui rakendusliku suunal pigem reegel. Erinevate Euroopa riikide kõrgharidussüsteemidest, sh 1. astme õpete liigitusest on koostatud Eurydice võrgustiku ülevaade¹²³.

Austria. Kõrgharidustaseme 1. astme õpe on bakalaureuseõpe, mille läbimisel antakse bakalaureusekraad. Bakalaureuseõpet pakuvad ülikoolid, rakenduskõrgkoolid ja õpetajakoolitusele spetsialiseerunud ülikooli kolledžid.

Taani. Kõrgharidustaseme 1. astme õpped on:

- ülikoolide pakutav bakalaureuseõpe, mille läbimisel antakse bakalaureusekraad ja
- ülikooli kolledžites pakutav rakendusliku suunitlusega rakenduslik bakalaureuseõpe, mille läbimisel antakse rakenduslik bakalaureusekraad.

Soome. Kõrgharidustaseme 1. astme õpe on bakalaureuseõpe, mille läbimisel antakse bakalaureusekraad ja mida pakutakse ülikoolides ja polütehnikumides.

Saksamaa. Kõrgharidustaseme 1. astme õpe on bakalaureuseõpe, mille lõpetamisel antakse bakalaureusekraad ja mida pakutakse ülikoolides, rakenduskõrgkoolides ning kunsti ja muusika kolledžites.

¹²³ [Higher Education, Eurydice](#)

Island. Kõrgharidustaseme 1. astme õpe on bakalaureuseõpe, mille läbimisel antakse bakalaureusekraad ja mida pakutakse kõrgkoolides.

Läti. Kõrgharidustaseme 1. astme õpped on:

- kõrgem akadeemiline õpe, mille läbimisel antakse bakalaureusekraad ja mida pakutakse ülikoolides ja
- rakenduskõrgharidusõpe, mille läbimisel antakse rakenduslik bakalaureusekraad ja mida pakutakse kõrgkoolides ja kolledžites.

Holland. Kõrgharidustaseme 1. astme õpe on bakalaureuseõpe, millel antakse:

- rakenduskõrghariduse bakalaureusekraad, kui õpe toimub rakenduskõrgkoolis ja
- ülikooli bakalaureusekraad, kui õpe toimub ülikoolis.

Rootsi. Kõrgharidustaseme 1. astme õpped on:

- rakenduskõrgharidusõpe, mille läbimisel antakse rakenduskõrghariduse diplom ja
- bakalaureuseõpe, mille läbimisel antakse bakalaureusekraad.

Mõlemat õpet pakutakse ülikoolides ja ülikooli kolledžites.

4.3. Kõrghariduse esimese astme õppe ja magistriõppe nominaalkestus kokku vähemalt viis aastat

4.3.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Magistrikraadini jõudmise eelduseks on üldjuhul viieaastasena ülesehitatud kõrgharidustaseme õpingud. Samas on mitmetes Euroopa riikides võimalik jõuda magistriõppe õpiväljundite saavutamiseni lühema ajaga.

Jäik viieaastaste õpingute nõue võib vähendada Eesti kõrghariduse atraktiivsust ja loob ebavõrdse olukorra Eestis magistrikraadi omandanud üliõpilase ja välisriigis õppinud üliõpilase vahel. Tuleviku kõrghariduselt oodatakse pigem lühemaid õppekavasid, mis võimaldaks kiiret ümberõpet ja kiiremat tööturule siirdumist ning arvestaks võimalikult palju nende teadmiste ja oskustega, mis isikul juba olemas on.

4.3.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Kõrgharidusõppe õppekavade nominaalkestuse nõuded lähtuvad õpiväljundite saavutamiseks vajalikust õppeajast.

4.3.3. Sihtrühm

Kõrgkoolid ja üliõpilased.

4.3.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Nõue, et 1. astme õpe ja magistriõpe peavad olema üles ehitatud viieaastase õppena, on seaduses sätestatud. Põhjendatud juhul erisuse lubamine eeldab seaduse muudatust.

4.3.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Bakalaureuseõppe või rakenduskõrgharidusõppe ja magistriõppe nominaalkestus peab kokku olema vähemalt viis aastat (ÜKS § 28 lg 2, RakKKS § 15² lg 4). Üldjuhul on tegemist 3+2 õppekavadega (3 aastat bakalaureuseõpet, 2 aastat magistriõpet). Magistriõppe õppekava nominaalkestus võib olla 1-2 aastat, seega on võimalik ka 4+1 õppekavade kasutamine. Nominaalkestuse nõuded on seotud õpiväljundite saavutamise ja saavutamiseni jõuda ei ole võimalik.

3+2 õppekavade süsteem on Eestis kasutusel olnud 15 aastat. Praktikas on tekitanud küsimust, kas viie aasta nõuet kohaldatakse õppekavade ülesehitusele või üliõpilase õppeajale. VTKs on asutud seisukohale, et viie aasta nõue on eesmärgipärane õppekavade ülesehituse juures, sest üliõpilase õppeaeg võib olla õppekava nominaalkestusest erinev näiteks juhul, kui osa õppekavast loetakse täidetuks VÕTA rakendamise ja saavutamiseni jõuda ei ole võimalik. Viie aasta nõue on seotud ajaga, mis on arvestuslikult vajalik magistriastme õpiväljundite saavutamiseks.

Euroopa riikides on sarnaselt Eestiga valdavalt levinud 3+2 süsteem. Samas on mitmetes riikides tulenevalt tööturu ja üliõpilaste nõudlusest levinud ka muud kombinatsioonid, sh võimalus jõuda magistrikraadini 3+1 õppekavade läbimisega. Sageli kaasneb üheaastase magistriõppega teatud eeltingimus (töökogemuse olemasolu, eelnev sama astme kvalifikatsioon muus valdkonnas).

Kõrgkoolid on teinud ettepaneku luua süsteemis enam paindlikkust. Kui välisriigi kõrgkoolides on võimalik jõuda magistrikraadini lühema ajaga, ei pruugi Eesti üliõpilased valida magistriõppes õppimiseks Eesti kõrgkooli, vaid eelistada lühemat õpet pakkuvat välisriigi kõrgkooli. Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteedihindamise Agentuuri (EKKA) hinnangul võib Eestis seatud viieaastaste õppekavade nõue saada takistuseks ühisõppekavade tegemisel välisriigi õppeasutustega. Nominaalkestuse aastate arvu asemel peaks olema olulisem see, kas lühema ajaga on õpiväljundid saavutatavad või mitte.

Üldise 3+2 õppekavade süsteemi muutmist ei kaaluta. Kui kaaluda teatud erandjuhtudel nn 3+1kuni2 õppekavade lubatavust, on oluline, et lühematel magistriõppe õppekavadel ei oleks järeleandmisi õpiväljundites ja õppe kvaliteedis. Lühem nominaalkestus saaks kõne alla tulla siis, kui juba vastuvõtutingimustes juhitakse kandideerijate tähelepanu sellele, et tavapärasest kaheaastase magistriõppe õppekavast erinevalt on vajalik töökogemus, kindlas valdkonnas 1. astme õppe läbimine või esinevad muud mõjuvad valdkonnaspetsiifilised asjaolud, mis põhjendavad lühema ajaga magistriõppe väljundite saavutamise võimalikkuse. Lühemate õppekavade võimalus saab kõne alla tulla üksnes siis, kui kõrgkool suudab veenvalt põhjendada erisuse vajaduse ja näidata ära, kuidas jõutakse magistriõppe õpiväljundite saavutamiseni. Et tagada läbivad printsiibid ja anda kõrgkoolidele kindlus, et lühema õppega magistrikraadini jõudmisel kvalifikatsiooni tunnustatakse, on mõistlik, kui sellise õppekava avamine kooskõlastatakse HTMiga.

Lühema magistriõppe kraadi tunnustamisega Eesti ENIC/NARIC Keskuse hinnangul probleemi ei teki (v.a Läti).

4.3.5.1. Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori tuludele ja kuludele

Mõju riigi ja KOV asutuste korraldusele

Sihtrühm: kõrgkoolid

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: kui võimaldada magistrikraadini jõudmiseks lühemate õppekavade kasutamist, on Eesti kõrgkoolid konkurentsivõimelised nende riikide kõrgkoolidega, kus lühema ajaga magistrikraadini jõudmine võimalik on.

Ebasoovitavate mõjude risk: muudatus tekitab kvaliteediriski, kui kõrgkool kas eksliku hinnangu tõttu või tahtlikult kasutab lühemaid õppekavasid siis, kui tegelikult magistriõppe õpiväljundid saavutatavad ei ole. Ilma seda riski maandamata ei ole võimalik lühemate õppekavade võimalus kaaluda. Riski vältimiseks on esmalt vajalik selgelt kokku leppida, et kogu tõendamiskoormis valiku põhjendamisel lasub kõrgkoolil, samuti tuleb õppekava avamine sel eesmärgil kooskõlastada HTMiga.

4.3.5.2. Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud

Mõju tööturule

Sihtrühm: magistrikraadi vajavad töötajad

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: kui (näiteks) eelneva töökogemuse olemasolul on võimalik läbida magistriõppe õppekava lühema ajaga, võivad õppima tulla ka need isikud, kes töö kõrvalt kaheaastase õppekava läbimisest huvitatud ei ole. Lühemad õppekavad võimaldavad ka kiiremini siirduda töökohtadele, mille eelduseks on magistrikraad. Seega võib muudatus nii teadmiste täiendamiseks kui ka ümberõppeks luua hästi kasutatava, hea mainega ja kvaliteetse võimaluse ja suurendada elukestvas õppes osalejate arvu.

Samas on ka praeguses süsteemis võimalik kaheaastasel magistriõppe õppekaval õppides sobivate teadmiste ja oskuste olemasolul kasutada vähemalt osa õppekava ulatuses VÕTAt. Senine kõrgharidusstandard eeldab, et lõputöö tuleb kindlasti õppeasutuses sooritada, aga muus osas on VÕTA nõuetekohane rakendamine lubatud.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui lühem õppeaeg ei võimalda siiski õpiväljundite saavutamist, on muudatusel negatiivne mõju kõrghariduse kvaliteedile.

4.3.6. Välisriigid

Soome. Magistrikraadini jõudmise eelduseks on 300EAP mahus õpingud, st kaheaastast magistriõpet pärast bakalaureuseõppe läbimist. Meditsiini valdkonnas on magistrikraadi eelduseks kuueaastased õpingud ja veterinaarias 5,5aastased õpingud.

2005. aastast on võimalik saada magistrikraad polütehnikumist. See magistriõpe on suunatud isikutele, kes on läbinud kõrgharidustaseme esimese astme õppe ja kellel on vähemalt kolm aastat töökogemust. Neid õppekavasid on vähe ja nende avamise lepib polütehnikum iga õppekava juures ministeeriumiga kokku. Polütehnikumi magistriõpe on 1-1,5 aastat (60-90EAPd) ja seda on võimalik läbida töötamise kõrvalt¹²⁴.

Norra. Magistriõppe nominaalkestus on üldjuhul kaks aastat, 120EAPd. Mõne üksiku magistriõppe õppekava kestus on 90EAPd, poolteist aastat ja nendele õppekavadele õppima asumine eeldab töökogemuse olemasolu¹²⁵.

¹²⁴ [Second Cycle Programmes. Finland](#), Eurydice

¹²⁵ [Second Cycle Programmes. Norway](#), Eurydice

Holland. Magistriõppe nominaalkestus on üldjuhul üks aasta, 60EAPd. Ülikoolid nõuavad bakalaureusekraadi omanikelt tavaliselt enne üleminekuprogrammi (*pre-master*) läbimist ja võivad kehtestada ka muid vastuvõtutingimusi¹²⁶.

Saksamaa. Magistriõppe nominaalkestus on üks kuni kaks aastat. Ülikoolides ja kunsti ja muusikaakadeemias on magistriõppe nominaalkestus kaks aastat. Rakenduskõrgkoolides on magistriõppe kestus üldjuhul poolteist kuni kaks aastat¹²⁷.

Inglismaa. Kõrghariduse teise astme õppekavade hulgas on ka lühikesi õppekavasid ja ümberõppe õppekavasid, mis on suunatud neile, kes on juba muu valdkonna ühe kõrghariduskvalifikatsiooni omandanud. Lühikesed õppekavad on näiteks õiguse ja psühholoogia valdkonnas. Lühikesed teise astme õppekavad võivad olla ka magistriõppe õppekavad, näiteks õpetajakoolituses, kus on võimalik teisel astmel õppida nii lühikesel kui ka pikal teise astme õppekaval ja kvalifikatsiooni nimetuses on erisus ka kajastatud. Mõnel õppekaval võib olla ka eelneva töökogemuse nõue¹²⁸.

4.4. Ühisõppekavad

4.4.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

ÜKSis ja RakKKSis on peaaegu kümme aastat kehtinud regulatsioon ühisõppekavade avamiseks. Eesti Hariduse Infosüsteemi 2016/2017. õppeaasta andmetel on registreeritud 23 ühisõppekava, millega on seotud kuus erinevat õppeasutust. Kokku oli vastuvõtuga õppekavasid 569. Seega on ühisõppekavasid ca 4% kõigist õppekavadest.

Õppeasutused on välja toonud, et piiriüleste õppekavade loomisel ja eriti koostöö alustamise faasis on seaduses sätestatud ühisõppekava koostöölepingu sõlmimise nõuded ja reeglid liialt paindumatud. Samuti on probleemiks, et kraadinimetused on siseriiklikult fikseeritud ja ühisõppekava erisust ei ole võimalik arvestada. Erinevate riikide kraadide nimetused ei ole samad ning juhul, kui Eestist osaleb ühisõppekavas ainult üks kõrgkool, puudub võimalus väljastada ühisdiplomit (sama kraadi nimetusega).

Ühisõppekava nõuetes on kohustus läbida 20 protsendi ulatuses õppekava ühisõppekavas osaleva õppeasutuse juures. Vajab täpsustamist, kas 20% kehtib üliõpilase tegelikele õpingutele või ühisõppekava ülesehitusele ehk partnerkõrgkoolide arvule.

Ühisõppekavade regulatsioon on keerukas selles osas, kuidas rakenduskõrgkoolil on võimalik magistriõppes ühisõppekava avada. Üks ühisõppekava avamise nõue on õppe õiguse olemasolu vastavas õppekavagrupis. Rakenduskõrgkoolile antakse magistriõppe õigus ainult konkreetse magistriõppe õppekava ulatuses. Kui see konkreetne magistriõppe õppekava on kavas avada ühisõppekavana, ei saa rakenduskõrgkool kuidagi täita tingimust, mis eeldab eelneva õppe õiguse olemasolu magistriõppe läbiviimiseks. Seda õigust taotleb rakenduskõrgkool alles ühisõppekavaga. Seega võib tekkida olukord, kus rakenduskõrgkoolil on magistriõppe ühisõppekavas osalemiseks ressursid olemas, aga taotlust ta esitada ei saa, sest tal puudub õppe õigus selles osas, millega ta ühisõppekavas osaleda soovib. Seni on see probleem ületatud tõlgendamisega, aga õigusselge selline olukord ei ole.

¹²⁶ [Second Cycle Programmes. Netherlands](#), Eurydice

¹²⁷ [Second Cycle Programmes. Germany](#), Eurydice

¹²⁸ [Second Cycle Programmes. United Kingdom \(England\)](#), Eurydice

4.4.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Ühisõppekavade regulatsioon on kõrgharidusseadustikus piisavalt põhjalik, et tagada ühisõppekava kvaliteet ja õppijate õiguste kaitse, samas paindlik selleks, et koostööst ainuüksi regulatsiooni tõttu ei loobutaks.

4.4.3. Sihtrühm

Kõrgkoolid, üliõpilased.

4.4.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Ühisõppekavade eesmärk on toetada sünergiat ja koostööd nii siseriiklike kui ka siseriiklike ja välisriigi õppeasutuste vahel. See omakorda toetab üliõpilaste mobiilsust. Kuna ühisõppekava regulatsiooni peetakse koormavaks, eelistatakse koostööd teha enamasti muus vormis, kui ühisõppekava registreerimisega. Otseselt eeliseid ühisõppekava registreerimine või selle läbimine ei anna ja erinevate õppeasutuste ressursse on võimalik kaasata ka muus vormis.

Seega on ühe variandina võimalik, et ühisõppekavade avamist seaduse tasandil üldse ei reguleerita. Sellisel juhul jääb iga kõrgkooli enda otsustada, millistes küsimustes partnerikõrgkooliga kokku lepitakse, kuidas ressursse jagatakse ja kelle diplomi saab sellise õppekava lõpetaja.

Kui ühisõppekavade regulatsiooni seaduses ei ole, jääb seadusest välja ka säte, mis lubab õppeasutusel osaleda ühisõppekavas, mille õppe õigust tal endal ei ole. Senise regulatsiooni järgi piisab ühisõppekava registreerimiseks sellest, et vähemalt ühel osaleval kõrgkoolil on ühisõppekavaga samas õppekavagrupis õppe õigus ja kõigil ülejäänutel on õppe õigus selles osas, millega nad ühisõppekavas osalevad. Kui ühisõppekava reguleeritud ei ole, ei ole võimalik ühelgi kõrgkoolil luua õppekava, milles tal õppe õigust ei ole. Valdkonnaülestes õppekavade jaoks on mitme kõrgkooli tugevustel põhineva õppekava loomise võimaluse säilitamine oluline ja vajalik. Seega ühisõppekavade regulatsiooni seadusest täiesti välja jätmine ei ole mõistlik lahendus.

4.4.4.1. Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori tuludele ja kuludele

Mõju riigi ja KOV asutuste korraldusele

Sihtrühm: kõrgkoolid

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: detailse regulatsiooni puudumine võimaldab kõrgkoolidel ühisõppekava avamisel kokku leppida partneritega täpselt nendes küsimustes, mida nad ise vajalikuks peavad. Ühest küljest paindlikkus suureneb ja see võib motiveerida enam koostööd tegema. Samas on reguleerimata viisil koostöö tegemine lubatud ka siiani, seega olulisel määral see muudatus koostööd ei mõjuta.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui kõrgkoolide koostöö sõltub täies ulatuses sellest, kuidas tingimustes kokku lepitakse, võivad osalevate kõrgkoolide ja üliõpilaste õigused erinevate kõrgkoolide vahel liikudes olla kokku lepitud kas puudulikult või üldse mitte. Eriti võib see problemaatiline olla välisriikide kõrgkoolidega koostööd tehes, sest need kõrgkoolid kuuluvad teistsugusesse õigusruumi. Seega võib suureneda koostööga seotud vaidluste hulk ja

õppimisvõimalused võivad erineda üsna suurel määral sõltuvalt sellest, kui võimekas ja ettenägelik on kõrgkool läbirääkimistel.

4.4.4.2. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Mõju haridussüsteemi ja kultuuri korraldusele

Sihtrühm: üliõpilased

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: paindlikumate koostöövõimaluste suurenemine võimaldab avada üliõpilaste jaoks huvitavamaid ja erinevate kõrgkoolide tugevustel põhinevaid õppekavasid.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui ühisõppekavad seaduses reguleeritud ei ole, sõltuvad üliõpilasele õppimiseks loodud tingimused sellest, milles koostööd alustades kõrgkoolid kokku lepivad. See võivad üliõpilaste tingimused olla erinevad ja kui olulistes küsimustes ei ole kokku lepitud, suureneb vaidluste arv. Samas on ka seni võimalik olnud teha koostööd ka muus vormis kui ühisõppekava registreerides, seega muudatuse mõju ka selles osas ei ole kuigi oluline.

4.4.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Kui ühisõppekavade regulatsioon säilitada, on vajalik ühisõppekava nõuete ülevaatamine. Eraldi paragrahvides on reguleeritud ühisõppekavale esitatavad nõuded (kokku üheksa), ühisõppekava koostöölepingu nõuded (12 nõuet) ja ühisõppekava avamine (kuus nõuet). Ühisõppekava nõuetest mitmed sätestavad erisused võrreldes õppekavadele (õppekavagruppidele) kehtivate üldnormidega ja puudutavad eelkõige seda, millise õppe õiguse alusel ühisõppekava saab avada.

Praktikas on probleeme tekitanud nõue, mille kohaselt iga ühisõppekavas osalev õppeasutus peab õppekavasse panustama olulise osaga ja seda nõuet on kavas seaduses täpsustada. Iga õppeasutuse osa ühisõppekavast peab kokku moodustama vähemalt 20 protsenti ühisõppekava mahust (ÜKS § 22¹ p 6).

Ühisõppekava üks oluline eesmärk on toetada üliõpilaste mobiilsust. Selle eesmärgiga on enam kooskõlas, kui üliõpilane peab ühisõppekava läbimiseks iga ühisdiplomi väljaandva õppeasutuse juures õppima vähemalt 20% õppekava mahust. Sellisel juhul on kõrgkooli huvides luua atraktiivne võimalus, et üliõpilane teeks sellised valikud, et just selles õppeasutuses vähemalt 20% ulatuses õppes osaleda. Enamus õppekavu sisaldavad valikaineid, seega on praeguse kõrgkooli osalusele esitatud 20%se nõudega võimalik, et üliõpilane teeb sellised valikud, et tal tegelikkuses erinevates kõrgkoolides õppimise kogemust ei teki. Erinevate kõrgkoolide tugevuste kasutamise ja erinevate keskkondade kogemus on põhjus, mille pärast ühisõppekava eraldi mõistena üldse käsitleda.

Kehtiv seadus viitab sellele, et ühisõppekavas osaleva õppeasutuse juures õppimiseks loetakse õppimist igas õppevormis. Seega on võimalik, et kõrgkoolis füüsilise viibimise asemel osaleb üliõpilane kõrgkooli e-õppes. Teise kõrgkooli keskkonna kogemus jääb üliõpilasel siis saamata, aga kuivõrd ühisõppekava eesmärk on tekitada erinevate kõrgkoolide koostööst sünergia, on ka sellisel juhul üliõpilasel võimalik ühisõppekavast tavapärase õppekavaga võrreldes enam kasu saada. Seega on mõistlik see põhimõte ka tulevikus säilitada. Kui kõrgkool pakubki ainult e-õppe võimalusi, tähendab füüsilise kohal viibimise nõudmine seda, et üliõpilane sõidab välisriiki või õppeasutusse ja sooritab seal ained e-õppe vormis. Teises keskkonnas elamise

kogemus tekib, aga ühisõppekava partneri pakutavat õpet oleks võimalik kasutada ka ressursse mõistlikumalt kasutades koduriigis viibides.

Praktika näitab, et enamik seadusega koostöölepingus nõutavaid kokkuleppeid on koostöö hilisemates faasides vajalikud, probleemne võib olla aga koostöö alguses kokkulepeteni jõudmine. Ühisõppekava koostöölepingute nõuetes on põhjendatud põhimõttelisem lähenemine. Ehk mitte nõuda konkreetseid lepingupunkte, vaid näiteks seda, et koostöölepingus tuleb kokku leppida üliõpilaste ja osalevate kõrgkoolide õigused ja kohustused ning vastutuse jaotus mh ka suhtluses Eesti riigiga.

Ühisõppekava avamise menetlus on üldjoontes sama tavapärasele õppe õiguse andmise menetlusega, seega piisab regulatsioonis üksnes antava õppe õiguse ulatusega seotud erisuse väljatoomisest. Samuti on vajalik viidata, et ühisõppekava avamiseks tuleb läbi teha tavapärane õppe õiguse menetlus.

Ka muudes kehtiva seaduse paragrahvides on välja toodud ühisõppekava erisused, näiteks lõpudokumendi väljaandmisel, täis- ja osakoormusega õppimisel õppe mahu arvestamine, immatrikuleerimine ning üliõpilase õigused ja kohustused. Kuivõrd need on erisused võrreldes üldise korraga, tuleb need ka tulevikus sätestada.

Ühisõppekavade avamist on siiani mõjutanud nõue, et 1. astme õppe ja magistriõppe kestus kokku peab olema vähemalt viis aastat. Seega selle nõude täitmisest põhjendatud juhul erisuste tegemise lubamine mõjutab ka ühisõppekavade avamist.

Kraadinimetused ja lõputöö mahule esitatavad nõuded on reguleeritud rakendusaktidega, seega tuleb nende kaasajastamisel ka kaaluda, kas teha ühiskraadi nimetusele võrreldes teiste kraadinimetustega erisus.

4.4.5.1. Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori tuludele ja kuludele

Mõju riigi ja KOV asutuste korraldusele

Sihtrühm: kõrgkoolid

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: kui 20% käsitleda üliõpilase tegeliku õppimise ja mitte kõrgkooli panuse nõudena, toob see kaasa selle, et kõrgkooli võib ühisõppekava koostamisel osaleda rohkem kui viis. Ühiskraadi on võimalik välja anda üksnes sellel ühisõppekavas osaleval kõrgkoolil, kelle juures üliõpilane vähemalt 20% õppekava mahust õppinud on. Kuna kõrgkoolil peab olema tähtajatu õppe õigus selles osas, millega ta ühisõppekavas osaleb, ei ole võimalik, et kõrgkool ühineb õppekavaga seetõttu, et tal iseseisvana selles õppekavagrupis õppe pakkumise võimekust ei ole.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui koostöölepingu nõuded kirjeldada üldisemalt, võib see luua riski, et üliõpilaste õigusi ja kohustusi piisava põhjalikkusega koostöö alguses ei kirjeldata. On mõistlik, et koostöölepingu vorm on soovitatavana olemas ja kõrgkoolid ka juhul, kui mõnes küsimuse lepitakse kokku hiljem, on teadlikud, milline on soovitatav miinimum, milles kokku leppida tuleb.

4.4.4.2. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Mõju haridussüsteemi ja kultuuri korraldusele

Sihtrühm: üliõpilased

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: ühisõppekava saab luua üksnes siis, kui selles osas, millega ühisõppekavas osaletakse, on saadud tähtajatu õppe õigus. Lisaks antakse ühisõppekavale veel hinnang ka eraldi õppekavana. Seega on eelduseks, et õppe kvaliteet on enne õppe alustamist hinnatud.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui koostöölepingu nõuded kirjeldada üldisemalt, võib see luua riski, et üliõpilaste õigusi ja kohustusi piisava põhjalikkusega koostöö alguses ei kirjeldata ja kui vaidlus tekib, võtab selle lahendamine aega. Samas on ka üliõpilase enda vastutus veenduda, millised õigused ja kohustused talle ühisõppekaval õppides tagatakse.

4.4.6. Välisriigid

Ühisõppekavade ja ühiskraadide loomise võimalus on üks Bologna protsessiga kokku lepitud haridusvalikuid suurendav, mobiilsust, koostööd ja kvalifikatsioonide tunnustamist võimaldav tööriist. Bologna protsessi rakendamise raport¹²⁹ kinnitab, et ühisõppekavade tasakaalustatud õiguslik regulatsioon on väljakutse kõikide Bologna riikide jaoks. Enamus Bolognaga liitunud riikides on ühisõppekavade ja ühiskraadide regulatsioonid välja töötanud, aga enamus näeb ka vajadust neid regulatsioone kohendada, sest ühisõppekavade arv ei ole oluliselt suurenenud. Näiteks *Taani* ülikooliseaduses ühisõppekavade regulatsioon on põhjalik ja keskendub koostööle välisriigi õppeasutustega¹³⁰. *Rootsi* kõrghariduse korralduses on põhjalikult reguleeritud ühisõppekavade avamine ja ühiskraadide andmise tingimused ja kord¹³¹. Üheteistkümnel riigil on eraldi mõistetenähtude kasutusel ühisõppekava ja ühiskraadi mõiste, aga neist kolmes riigis ei ole ühtki ühisõppekava ega ühiskraadi andmise võimalust kasutatud.

Mitmed riigid on reguleerinud ühisõppekavad, aga mitte ühiskraadide andmise võimalust. Andmeid ühisõppekavade arvu või nendel õppivate üliõpilaste kohta ei koguta, aga enamuses riikides jääb ühisõppekavades osalevate kõrgkoolide osa alla 25%. Eestis on ühisõppekavasid registreerinud 6 kõrgkooli, kokku on kõrgkooli 20. Seega kolmandikul kõrgkoolidest on ühisõppekava registreerimise kogemus olemas.

Üle pooled Bologna riigid on öelnud, et neil on probleeme ühisõppekavade kvaliteedi hindamisega. Peamiselt seetõttu, et ühisõppekavade lisaväärtust ja spetsiifikat on keeruline hinnata tavapäraste kvaliteedihindamise meetmetega. Seetõttu valmistab ekspertgrupp ette eraldi juhiseid ühisõppekavade kvaliteedi hindamiseks. Eesmärk on kokku leppida ühisõppekavade jaoks ühised kvaliteedihindamise standardid ja mitte kohaldada ühisõppekavade hindamisele siseriiklikke kvaliteedihindamise meetmeid.

Juhul kui Euroopa kõrgharidusruumis tõesti selline kvaliteedistandard ühisõppekavadele tekib, võib kõne alla tulla ka olulisem siseriikliku regulatsiooni vähendamine. Samas mõistetenähtude tuleks ühisõppekava ja ühiskraad endiselt seaduses sätestada ja samuti ei ole Euroopa üldise kõrgharidusruumi juhiste seotud siseriiklikud ühisõppekavad, mida Eesti senine regulatsioon lisaks riikidevahelistele ühisõppekavadele lubab.

¹²⁹ [The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report](#)

¹³⁰ [University Act, Denmark](#), 3.-(1), 3a.-(1)

¹³¹ [Higher Education Ordinance, Sweden](#), sec 11

4.5. Kõrghariduse kvaliteedi hindamine

4.5.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Põhiseadus § 37 lõike 5 kohaselt on hariduse, sh kõrghariduse andmine riigi järelevalve all. Haridus peab olema kvaliteetne ja võimaldama iga inimese võimete parimalt mõeldavat väljaarendamist. Isikul peab olema omandatud haridusest võimalik saada kasu selle ametliku tunnustamise kaudu¹³².

Kõrghariduse kvaliteedi hindamiseks on Euroopa kõrgharidusruumis kokku lepitud kvaliteedikindlustuse standardid ja suunised¹³³. Kvaliteedikindlustus, eelkõige väline kvaliteedikindlustus, annab Euroopa kõrgharidussüsteemidele võimaluse tõendada kvaliteeti ja suurendada läbipaistvust, aidates niiviisi kasvatada vastastikust usaldust ning pakutavate kvalifikatsioonide, õppekavade ja muu tegevuse paremat tunnustamist¹³⁴. Iga kõrgkooli pakutava õppe kvaliteedi esmane alus on sisemine kvaliteedikindlustuse süsteem. Väline kvaliteedikindlustus toetab selle arengut ja tagab, et riik pakutavat õpet ja saadavat kvalifikatsiooni tunnustab.

Olulisemad muutused Eesti kõrghariduse kvaliteedihindamise süsteemis tehti 2008. a, mil loobuti üksikute õppekavade akrediteerimisest. Välise hindamisena rakendatakse õppekavagruppide kvaliteedi hindamist ja kõrgkooli institutsionaalset akrediteerimist.

Institutsionaalsel akrediteerimisel hinnatakse ülikooli juhtimise, töökorralduse, õppe- ja teadustegevuse ning õppe- ja uurimiskeskonna vastavust õigusaktidele, ülikooli eesmärkidele ja arengukavale (ÜKS § 2 p 3). Positiivne akrediteerimisotsus kehtib seitse aastat ja on ülikoolina tegutsemise eelduseks ning negatiivse akrediteerimisotsuse õiguslikuks tagajärjeks võib olla ettepanek ülikoolilt kõikide õppe õiguste äravõtmiseks.

Õppekavagrupi kvaliteedi hindamisel hinnatakse õppekavade ning nende alusel toimuva õppe ja õppealase arendustegevuse vastavust õigusaktidele, riigisisestele ja rahvusvahelistele standarditele ja arengusuundadele eesmärgiga anda soovitusi õppe kvaliteedi parandamiseks (ÜKS § 2 p 3).

Samuti muutus muudatuste tulemusel õppekavade avamise menetlus oluliselt põhjalikumaks ja sellega kaasnes ekspertiisil põhinev kvaliteedikontroll. HTMil on õigus teostada õiguspärasuse kontrolli riikliku ning haldus järelevalvega ja õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolli teenistusliku järelevalve raames.

Aastaks 2018 on kõikides kõrgkoolides toimunud institutsionaalne akrediteerimine ja vähemalt korra on hinnatud ka kõiki õppekavagruppe. Paralleelselt kõrghariduse kvaliteedihindamise meetmetega hinnatakse ülikoolides perioodiliselt teadustegevuse kvaliteeti iga seitsme aasta tagant toimuval korralise evalveerimisel ja temaatilisel sihtevalveerimistel.

Senise kvaliteedihindamise süsteemi kohta on Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuur (edaspidi *EKKA*) kogunud kõrgkoolide juhtkondadelt, õppejõududelt, üliõpilastelt, hindamiskomisjonidelt, sh tööandjate esindajatelt tagasisidet. Nii EKKA kogutud tagasisides kui ka kõrgharidusseadustiku kaasajastamiseks kogutud ettepanekutes on mitmel korral

¹³² [EIKo Folgero jt vs. Norra, 29.06.2007, p 84](#)

¹³³ [Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standardid ja suunised, 2015](#)

¹³⁴ [Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standardid ja suunised, 2015](#), lk 4

viidatud, et periooditi on hindamiste maht kõrgkooli jaoks suur ning erinevaid hindamisi on liiga palju. Suuremates ülikoolides võib toimuda korraga korraline evalveerimine, doktoriõppe hindamine ja ka mitme õppekavagrupi hindamine. Väiksematel kõrgkoolidel kattuvad osaliselt institutsionaalne akrediteerimine, kus hinnatakse ka õppetegevust, ja õppekavagruppide hindamine. Õppekavagrupi kvaliteedi hindamine on väga töömahukas nii kõrgkooli kui ka hindamiskomisjoni jaoks ning selle tajutud kasutegur on kohati väike.

4.5.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Kõrgharidusseadustiku kaasajastamisel on eesmärk tagada, et õppe kvaliteedi hindamise protsess on rahvusvaheliste põhimõtetega kooskõlas, toetab õppija ja õppeasutuse arengut ning annab vajalikku teavet kõrghariduspoliitika kujundamiseks.

Kõrghariduse kvaliteedihindamise süsteem tagab Eesti kõrghariduse usaldusväärsuse nii siseriiklikult kui ka välisriikides. Sarnaselt senisele on õppe avamise eelduseks ekspertiisi läbimine. Doktoriõppe avamisel hinnatakse valmisolekut nii teadustööks kui ka õppeks. Kõrgkoolide tegevuse kvaliteeti hinnatakse (institutsionaalsel) akrediteerimisel. Kvaliteedihindamise keskmeks on kõrgkooli juhtimisprotsessid õppe- ja teadustegevuse korraldamisel ning sisemise kvaliteedikindlustamise korraldus, mille tõhusust hinnatakse õppekavade valimi alusel.

Kõrghariduse kvaliteedi seiramiseks ja ka tulemusnäitajate avalikustamiseks kogutakse nii kõrgkoolide, üliõpilaste kui ka õppekavade kohta pidevalt andmeid Eesti hariduse infosüsteemi¹³⁵.

4.5.3. Sihtrühm

Kõrgkoolid, riik, hindamist korraldavad asutused, üliõpilased.

4.5.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Riigi järelevalve kohustus kõrgharidusvaldkonnas tuleneb põhiseadusest. Euroopa kõrgharidusruumis kokkulepitud kvaliteedikindlustuse standardid ja suunised eeldavad samuti välishindamise süsteemi olemasolu. Igasugune kontroll ja sekkumine kõrgkooli tegevusse on kõrgkoolide jaoks koormav, seega on hindamistega kaasnev koormus riigi järelevalvekohustuse ja kõrghariduse usaldusväärsuse tagamise vajadusega kaasnev paratamatus.

EKKAle antud tagasisides on välja toodud, et institutsionaalne akrediteerimise ja õppekavagruppide hindamine on võimaldanud anda tagasisidet nii kõrgkooli juhtimisele ja toimimisele kui ka õppekavade arendamisele ja õppetegevusele. Positiivseks on peetud eneseanalüüsi tegemise kohustust, see aitab juhtimissüsteemi korrastada, sunnib regulaarselt andmeid koguma ja neid analüüsima ning on sisendiks ka kõrgkooli arengukava täitmise analüüsi ja uue kavandamise. Õppekavagrupi hindamisel on eeliseks olnud selle soovituslik ja parendusele suunatud iseloom. Otsese negatiivse õigusliku tagajärje puudumine on soodustanud protsessis suuremat enesekriitilisust.

Seega on ühe lahendusena võimalik, et senist kvaliteedihindamise süsteemi ei muudeta. Sarnaselt senisele tuleb kõrgkoolil kord seitsme aasta jooksul läbida institutsionaalne

¹³⁵ Vt [HaridusSilm](#)

akrediteerimine, mille tulemus võib viia õppe õiguste kaotamiseni ning kord seitsme aasta jooksul õppekavagruppide kvaliteedi hindamine, mille käigus antakse arengusootusi. Ülikoolidel tuleb kord seitsme aasta jooksul läbida korraline evalveerimine, mis on eelduseks doktoriõppe läbiviimisel. Ülikool võib sattuda ka sihtevalveerimise sihtrühma, aga selles osalejad on seotud sihtevalveerimise teema valikuga.

Kui jääda senise kvaliteedihindamise süsteemi juurde, tuleb kvaliteedihindamiste korralduses veelkord üle vaadata, millises osas andmete esitamise kohustus või ka hindamisobjekt dubleerivad. Andmete loetelu või hindamise kord ei tulene seadusest, seega neid muudatusi kvaliteedihindamise korralduses on võimalik teha ka seadust muutmata. Doktoriõpet puudutava teaduse evalveerimise ja doktoriõppe kvaliteedi hindamise protsessis on EKKA ja teaduse evalveerimist korraldav Eesti Teadusagentuur juba ühisosa tuvastanud. Eelnevate hindamiste kasutamine sisendina järgmistes hindamistes ei vaja kõrgharidusvaldkonna seaduste muudatust.

Seega kvaliteedihindamiste korralduses on võimalik dubleerimist ja nii hindamiste korraldajate kui ka hindamistel osalejate koormust vähendada ka ilma seadust muutmata.

4.5.4.1. Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori tuludele ja kuludele

Mõju riigi ja KOV asutuste korraldusele

I Sihtrühm: kvaliteedihindamisi korraldavad asutused

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: kui institutsionaalse akrediteerimise korraldus säilib senisel kujul, on tagatud teatav hindamiste järjepidevus. On võimalik kaaluda, kas väiksemate kõrgkoolide jaoks on võimalik institutsionaalset akrediteerimist ja õppekavagrupi hindamist korraldada samaaegselt, kui nende hindamiste objekt teatud ulatuses kattub. Probleem võib tekkida aga hindamiste erineva õigusliku tagajärgena – institutsionaalse akrediteerimise negatiivne tulemus võib viia õppe õiguse kaotamiseni, õppekavagrupi hindamise eesmärk on anda parendussoovitusi ja otsene õiguslik tagajärg puudub.

Kõrghariduse kvaliteedi hindamist korraldab EKKA, teaduse kvaliteedi hindamist ETAg. Hindamistel dubleerimiste vähendamine eeldab agentuuride omavahelist pidevat infovahetust ja koostööd. Doktoriõppe hindamiste ettevalmistus on juba näide sellest, kuidas olemasolevate seaduse tasandil regulatsioonide piires on võimalik hindamisi koostöös korraldada.

Ebasoovitavate mõjude risk: õppekavagruppide kvaliteedi samal viisil teistkordse hindamise kasutegur võib jääda väikeseks, sest esimesel hindamisel antud soovitused ei pruugi veel rakendunud olla või ei ole nende mõju avaldunud. Samas on võimalik uues õppekavagruppide hindamise vóorus keskenduda esimesel hindamisel välja toodud parendusettepanekutele. Kui parendusettepanekuid aga palju ei olnud, ei pruugi ei kõrgkooli ega hindamise korraldaja ressursikulu uue hindamise jaoks mõistlik olla.

Teaduse korraline evalveerimine keskendub nõ miinimum teadusvõimekuse tuvastamisele, hõlmab suurt teadusvaldkonda ja on seotud konkreetsete õiguslike järeldemitega. Õppekavagrupi hindamine on soovitusliku ja parendusliku eesmärgiga hindamine ning õppekavagrupi ulatus on võrreldes teaduse valdkonna ulatusega kitsam. Seega võib hindamiste sidumine olla probleemne, sest nii hindamise eesmärk kui ka objekt on erinevad ja teatud dubleerimine säilib.

II Sihtrühm: kõrgkoolid

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: seniste hindamistega jätkamine tagab hindamiste järjepidevuse ja ei teki vajadust oluliste muudatustega kohaneda. Kui ebamõistlikku dubleerimist vähendada ja seeläbi ka hindamiste koormust kõrgkoolide jaoks vähendada, võib senise süsteemiga jätkamine võimaldada hinnata, mis võrreldes eelmise hindamisega muutunud on. Seda saab teha aga ainult siis, kui jätkub üldjoontes sama metoodikaga hindamine.

Ebasoovitavate mõjude risk: kõrgkoolide võimekus kvaliteedihindamistega tegeleda on erinev. Suures kõrgkoolis on võimalik luua selleks eraldi korraldav üksus, aga hindamisi on mitmete õppekavagruppide ja teadusvaldkondade tõttu ka sagedamini. Väiksemas kõrgkoolis tuleb kvaliteedihindamiseks valmistuda paralleelselt põhitegevuse ehk õppe- ja teadustegevusega, hindamisi on vähem, aga nende ettevalmistus võib olla seda pingelisem. Esmane tähelepanu ja ressursid peaks kõrgkoolis kuluma sisemise kvaliteedikindlustamise süsteemi ülesehitamisele ja töös hoidmisele. Välise kvaliteedihindamise eesmärk on toetada sisemist kvaliteedikindlustamise süsteemi, seega see ei tohi olla koormavam kui sisemise kvaliteedikindlustamise süsteemi töös hoidmine. Risk on, et ka juhul, kui dubleerimist on võimalik vähendada ja kõrgkoolid on juba ka kogenumad protsessis osalemisel, võib kvaliteedi hindamine olla kõrgkoolide jaoks põhitegevust häirivalt koormav.

4.5.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

EKKA valmistab ette uut institutsionaalse akrediteerimise perioodi ja analüüsis HTMi ülesandel, millises osas vajab kehtiv kõrghariduse kvaliteedi hindamise süsteem muutumist ja mil viisil oleks kvaliteedihindamistel võimalik dubleerimist vähendada. EKKA kaasas aruteludesse kõrgkoolide, HTMi ja tööandjate esindajad. Töö tulemusena valmis kõrghariduse kvaliteedi hindamise kontseptsioon. Kontseptsioonis on pakutud alternatiiv senise süsteemiga jätkamisele.

Kontseptsioonis tehakse ettepanek loobuda edaspidi senisest perioodilisest õppekavagruppide hindamisest. Nendest hindamistest tekib kõrgkoolidele kõige sagedasem koormus ja uus ring õppekavagrupi hindamisi ei anna võrreldes eelmise vooruga olulist lisaväärtust. Perioodiline kvaliteedihindamine toimub peamiselt institutsionaalsel akrediteerimisel, mille põhisisu on kavas jätta sarnaseks senisega, aga mille fookus on enam strateegilisel juhtimisel ja mille käigus hinnatakse ka valimit õppekavadest.

Sarnaselt teadusvaldkonnas tehtavate sihtevalveerimistega on ettepanek kõrgharidusvaldkonnas kasutusele võtta temaatilised hindamised, mis keskenduvad erinevatel hindamistel välja toodud parendusvaldkondadele või riiklikult olulistele teemadele. Sihtevalveerimise tulemuseks on soovitusel ja parendusettepanekud.

Õppe õiguse taotlemise protsess on osa õppe kvaliteedi hindamisest. Õppe õiguse taotlemise menetlust olulisel määral muuta ei ole kavas. Kaalutakse piirangut, mille kohaselt saab juhul, kui õppe õigus on mingil kõrgkoolist tuleneval põhjusel kaotatud, samas õppekavagrupis uue õppe õiguse taotluse esitada alles teatud ajavahemiku möödumisel.

Menetluses oleva haridusseaduse eelnõu kohaselt viiakse õppe õiguste andmise üle otsustamine Vabariigi Valitsuse tasandilt haridus- ja teadusministri tasandile. Kehtiv seadus näeb ette, et kui õppe õigust ei anta, kinnitab selle negatiivse haldusotsuse minister käskkirjaga. On mõistlik, kui ka õppe õiguse annab ehk positiivse haldusotsuse teeb minister. Kõrgharidusseadustikku kaasajastades on vajadus analüüsida, kas senised õppe õiguse kehtetuks tunnistamise alused on asjakohased ja võimaldavad sekkuda rikkumistesse piisava operatiivsusega.

Temaatiline hindamine kavandatakse kord aastas. Temaatilist hindamist korraldab EKKA. Teema valikul lähtutakse Eesti elukestva õppe strateegia eesmärkidega ja teistest Eesti ja Euroopa kõrghariduse arengudokumentidest (näiteks Euroopa kõrgharidusruumi standardid ja suunised) ning vähemalt esimeste hindamiste puhul saab olema seotud õppekavagruppide välishindamisel tehtud süsteemiülestest parandusettepanekutega. Temaatilisel hindamisel osalejad võivad olla kas kõik Eesti kõrgkoolid või neist osad. Valim sõltub hindamise teemast. Eesmärk on, et temaatiliste hindamise kavandamisel jaotuks hindamiskoormus kõrgkoolide vahel võimalikult ühtlaselt. Temaatiliste hindamiste plaani kinnitab HTM.

Enne kvaliteedisüsteemi muutumist 2009. aastal kontrolliti kõrghariduses iga õppekava kvaliteeti. 2007/2008. õppeaastal toimus vastuvõtt 633 kõrgharidustaseme õppekavale ja tegutses 35 kõrgkooli. Pärast kvaliteedisüsteemi muutumist on hinnatud õppekavade asemel õppekavagruppe, mida on 28 ja kuhu liigituvad kõik õppekavad. 2016/2017. õppeaastal tegutseb 20 kõrgkooli. Kvaliteedihindamise süsteemi muudatus koosmõjus 2008. a alanud majanduslangusega on oluliselt korrastanud kõrgkoolide võrku. Kõikide tegutsevate kõrgkoolide tegevust on hinnatud üleminekuhindamisel, kõik on läbinud institutsionaalse akrediteerimise ja valdavas osas osalenud vähemalt mõne õppekavagrupiga ka õppekavagruppide kvaliteedi hindamisel. Pidev kvaliteedikontroll on suunatud kvaliteedi säilitamisele ja võimalikult varakult probleemide tuvastamisele. Teatud meetmed, mis ka Euroopa kõrgharidusruumis kokkulepitud põhimõtteid arvestavad, peavad olema pidevaks kvaliteedikontrolliks tagatud.

Kvaliteediotsuste kehtivus on erinevates riikides vahemikus viis kuni seitse aastat. Kui kvaliteedihindamise meetmeid jääb vähemaks, on põhjendatud ka kaalumise, kas institutsionaalse akrediteerimise periood peaks olema lühem, kui seitse aastat.

Menetluses olevasse haridusseaduse eelnõusse koondatakse kogu haridusvaldkonna järelevalve korraldamise alused. Haridusseaduse eelnõu seletuskirjas on põhjalik analüüs, kuidas muudatused haridusvaldkonna järelevalvet mõjutavad. 2014. aasta 1. juulist jõustunud korrakaitseadus ja Vabariigi Valitsuse seaduse muudatused reguleerivad riikliku, haldus- ja teenistusliku järelevalve tegemise põhialused ja –tingimused, haridusseaduse eelnõus tuuakse välja haridusvaldkonna mõned erisused. Kõrgharidusvaldkonna õigusaktides järelevalve sätteid ei korrata.

4.5.5.1. Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori tuludele ja kuludele

Mõju riigi ja KOV asutuste korraldusele

I Sihtrühm: HTM

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: sihtevalveerimise-laadne hindamismeede võimaldab kõikide kõrgkoolide kõikide õppekavagruppide lauskontrolli asemel keskenduda probleemsetele või riiklikult olulistele teemadele. Õppekavagruppide hindamise põhieesmärk on anda tagasisidet kõrgkoolile. Sarnaselt teaduse sihtevalveerimisega on temaatiliste hindamiste raames võimalik anda soovitusi ka kõrghariduspoliitika kujundamiseks.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui kõrgkoolide õppekvaliteeti enam keskselt korraldatud perioodilisel kvaliteedihindamisel ei hinnata, muutub probleemsetele juhtumitele reageerimisel ainsaks meetmeks riiklik või haldusjärelevalve. Alates 2008. a tehtud kvaliteedisüsteemi muudatustest on HTM teinud kõrgkoolides järelevalvet 18 korral, mis on keskmiselt kaks

järelevalvet aastas. Juhul, kui probleemid ilmnevad, võib probleemipõhiste järelevalvete maht suurened. Kindlasti peab muutuma järelevalvete spetsiifika, nende käigus tuleb lisaks konkreetsele normikontrollile teostada õiguspärasuse kontrolli laiemalt. Järelevalve all peab enam olema õppe kvaliteet ja selle hindamiseks peab järelevalve teostamisse kaasama enam konkreetset õppekvaliteeti hindavaid eksperte.

Samas on senise õppekavagrupi hindamise eesmärk olnud soovitude ja parendusettepanekute tegemine, mitte ettekirjutused. Seega on ka seni kehtinud süsteemis olnud nõuetele vastavuse kontrolli meetmeks järelevalve, mitte õppekavagrupi hindamine.

II Sihtrühm: kvaliteedihindamisi korraldavad asutused

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: EKKA õppekavagruppide kvaliteedi hindamise korraldamise ülesanne asendub temaatiliste hindamiste ülesandega. Kui temaatiliste hindamiste eesmärk ja korraldus on üles ehitatud sarnastele põhimõtetele, on võimalik hinnata nõ sihtvalveerimistel nii vastava valdkonna teadust kui ka kõrgharidust koos. Temaatilised hindamised on kavandatud kahes vormis: eneseanalüüsil ja välisekspertide hinnangutel põhinevate hindamistena või konkreetse probleemi analüüsina.

Teemade valikul on oluline jälgida, et ei tekiks kattuvust mõne muu analüüsimeetmega. Samas kõrgharidusvaldkonna õppele ja õppekorraldusele keskenduvat muud keskselt korraldatud ja finantseeritud analüüsimeedet ei ole.

Ebasoovitavate mõjude risk: ei ole ette näha, muudatustega kohanemine raskusi ei valmista.

III Sihtrühm: kõrgkoolid

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: kõrgkoolide regulaarne õppekavagruppide hindamine ja sellega kaasnev kõrgkoolide koormus kaob. Temaatilistel hindamistel (analüüsidel) osalejate ring otsustatakse igal korral vastavalt analüüsi teemale. Õppekavagruppide laushindamisest loobumine ja probleemvaldkondadele keskendumine annab kõrgkoolidele enam tagasisidet nendes küsimustes, mis on probleemsed.

Ebasoovitavate mõjude risk: suurte kõrgkoolide jaoks hindamise koormus ei vähene piisavalt, sest puutumus on kõikide kõrgharidusvaldkonna teemade ja õppekavagruppidega. Seega võib olla, et kõrgkool peab endiselt osalema igal aastal ka temaatilisel hindamisel, sest puutumus on iga temaatilise hindamise teemaga. Samas on see kõrgkooli jaoks ikkagi väiksem koormus, kui iga-aastaselt toimuvad õppekavagrupihindamised.

4.5.5.2. Mõju avaliku sektori rahastamisele, sh kuludele ja tuludele

Õppekavagruppide kvaliteedi hindamise kulu on olnud keskmiselt 350 000 eurot aastas. Temaatiliste hindamiste ja nendega kaasnevate tegevuste (lähteülesande koostamine, küsitlused, järelseminarid) maksumus sõltub nii teema ulatusest kui ka kaasatavate kõrgkoolide ja ekspertide arvust, kuid ei ületa 100 000 eurot aasta kohta. Seega õppekavagruppide hindamisest loobumise ja temaatiliste järelevalvete meetme kasutuselevõtuga on hindamiste kulu aastas ca 200 000 eurot väiksem.

Samas uut tüüpi institutsionaalne akrediteerimine, mille raames hinnatakse valimipõhiselt ka õppekavu, suurendab institutsionaalse akrediteerimise maksumust ca 30% võrra. Kulu suurenemine on tingitud suurema arvu ekspertide kaasamise vajadusest ekspertkomisjoni.

Senise 30 000 euro asemel on kavandatud ühe kõrgkooli institutsionaalseks akrediteerimiseks ca 40 000 eurot. Ühel aastal viiakse läbi ca viie kõrgkooli institutsionaalne akrediteerimine. Seni on institutsionaalse akrediteerimise aastane maksumus ca 120 000 eurot aastas, suurema komisjoniga institutsionaalse akrediteerimisel on prognoositav kulu ca 160 000 eurot aastas.

4.5.5.3. Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud

Mõju haridussüsteemi ja kultuuri korraldusele

Sihtrühm: üliõpilased

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: üliõpilased peavad ka edaspidi olema kvaliteedihindamistesse kaasatud. Olenemata kvaliteedihindamiste meetmete arvust on riigi vastutus tagada üliõpilastele võimetekohase ja kvaliteetse kõrghariduse võimalused. Seega kui üks kvaliteedihindamise meede kaob, peab olema selge, kuidas kvaliteet muul moel tagatakse.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui kesksete kvaliteedikontrolli meetmete arv väheneb, võib see luua riski, et ennetavat kontrolli, mille käigus võimalikke probleeme ära hoida oleks võimalik, enam ei tehta. Riikliku- või haldusjärelvalvega sekkumine toimub enamasti siis, kui rikkumine või probleem on juba ilmnunud. Seega võib muudatus mõjutada kõrghariduse kvaliteeti konkreetse üliõpilase jaoks.

4.5.6. Välisriigid

EKKA on koostanud ülevaate kõrghariduse välishindamise trendidest maailmas¹³⁶. Ülevaates on analüüsitud Saksamaa, Flandria ja Hollandi, Suurbritannia, Iirimaa, Soome, Austraalia ja USA seniseid tegevusi ja kavandatavaid muudatusi kõrghariduse kvaliteedi hindamisel.

Ülevaatest nähtub, et vaatamata Euroopa kvaliteedikindlustuse ühtsetele suunistele on riikides endiselt kasutusel väga erinevad kvaliteedihindamise mudelid. Täheldatav on trend integreeritud hindamiste suunas, kus institutsionaalse hindamise käigus hinnatakse ka õppekavu ja/või nende kvaliteedikindlustust ning hindamisse on võimalik lisada riigi ning kõrgkooli jaoks olulisi teemasid. VTKs pakutud alternatiiv senise süsteemiga jätkamisele liigub samas suunas. Täiesti teistlaadse lähenemise on valinud Rootsi, kus kvaliteedihindamisel hinnatakse õpiväljundite saavutamist ja kõrgkooli sisemine kvaliteedisüsteem on hindamisest peaaegu täiesti kõrvale jäänud.

4.6. Teaduse evalveerimise ja kõrghariduse kvaliteedihindamise meetmete kattuvus ning kooskõla

4.6.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Ülikool teadus- ja arendusasutusena peab läbima nii kõrghariduse kvaliteedi hindamiseks ettenähtud hindamised (institutsionaalse akrediteerimise ja õppekavagrupi hindamise) kui ka teaduse kvaliteedi hindamised. Teadusasutuste ja teadustöö kvaliteeti hinnatakse perioodilistel korralistel evalveerimistel. Lisaks on teadusvaldkonnas sihtevalveerimised, mille valimisse satub ülikool siis, kui sihtevalveerimise teema teda puudutab.

¹³⁶ [Kõrghariduse välishindamise trendid maailmas](#), Udam, M., 2016

Korralisel evalveerimisel hinnatakse teadus- ja arendusasutuse vastava teadus- ja arendustegevuse valdkonna teadus- ja arendustegevuse taset, võrreldes seda rahvusvaheliselt tunnustatud kriteeriumidega (TAKS § 20¹ lg 1). Positiivne otsus kehtib seitse aastat ja annab õiguse taotleda riiklikest teaduse finantseerimise meetmetest raha, saada baasfinantseerimist ning viia läbi doktoriõpet evalveeritud valdkonnas. Korraline evalveerimine ei anna automaatselt doktoriõppe õigust, aga annab juurdepääsu doktoriõppe õiguse taotlemisele.

Sihtevalveerimisi korraldatakse teadus- ja arendustegevust suunavate valdkonna arengukavade või muude teaduspoliitiliste otsuste ja meetmete ettevalmistamiseks või nende mõjude ning rakendamise hindamiseks ja analüüsimiseks. Sihtevalveerimine korraldatakse kas ühes või mitmes teadus- ja arendustegevuse valdkonnas (TAKS § 20² lg 1).

Ülikoolides, kus on palju õppekavagruppe ja teadusvaldkondi, võivad mitmed hindamised sattuda samale ajale, mis toob ülikoolide jaoks kaasa ajutiselt suureneva koormuse hindamiseks ettevalmistamisel. Probleem tekib siis, kui ajaliselt lähestikku asuvad hindamised kattuvad kas eesmärgilt või hindamisobjektilt või küsitakse samu andmeid erinevate hindamiste jaoks mitmel korral.

4.6.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Kõrgharidusseadustiku kaasajastamisel on eesmärk, et teaduse ja kõrghariduse kvaliteedi hindamise meetmed ei dubleeri. Kui sama tegevust on ühel usaldusväärsel hindamisel juba hinnatud, siis seda teise meetmega enam ei hinnata, vaid arvestatakse eelneva hindamise tulemusi.

Kõrghariduse kvaliteedihindamise meetmete juures on kaalumisel ühest hindamismetmest, õppekavagruppide hindamisest, loobumine ja uue hindamismetmena temaatiliste hindamiste (analüüside) loomine. Teaduse kvaliteedihindamise meetmetes nii põhjalikke muudatusi ei kavandata. Nii korraline evalveerimine kui ka sihtevalveerimine on kavas teaduse kvaliteedihindamise meetmetena säilitada.

4.6.3. Sihtrühm

Ülikoolid, kvaliteedihindamisi korraldavad asutused, riik.

4.6.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Kui välja arvata korraline evalveerimine, on kvaliteedihindamiste korraldus seaduse tasandil piisavalt paindlikult reguleeritud. Sätestatud on hindamise eesmärk, osalejad, hindamisotsuse kestus ja hindamise õiguslik tagajärg, kui seda on. Kui korralise evalveerimise regulatsiooni detailsust seaduses vähendada, on võimalik ülejäänud küsimustes hindamiste kattuvust ja dubleerimist vähendada ka ilma regulatsiooni muus osas muutmata.

Täpne loetelu andmetest, mida erinevatel hindamistel küsitakse, ei ole reguleeritud seadusega. Eesti Teadusinfosüsteem ja Eesti hariduse infosüsteem koondavad suure osa hindamistel kasutatavatest andmetest. Seega on võimalik hindamiste korralduses ka ilma seadust muutmata üle vaadata, kas kõikide seni kogutud andmete kogumine on ka edaspidi vajalik, kas samu andmeid on juba riiklikesse andmekogudesse kogutud või kas samu andmeid on nõutud juba teiste hindamiste tarbeks. Seega on võimalik andmete esitamisel dubleerimist vähendada ilma seadust muutmata.

Üks väljatoodud probleem on hindamiste üheaegne toimumine või sattumine ajaliselt lühikesele ajaperioodile. Teaduse ja kõrghariduse kvaliteedihindamiste sattumine ühele ajale ei ole otseselt seaduse regulatsiooni tagajärg, vaid sõltub hindamiste korraldusest ja hindamist korraldavate asutuste kokkuleppest. Korralise evalveerimise positiivne otsus kehtib seitse aastat, institutsionaalse akrediteerimise regulatsioonis on lisaks viidatud, et ülikoolil on kohustus korra seitsme aasta jooksul akrediteerimine läbida. Seega teatav paindlikkus süsteemis on.

Alternatiiv 1

Planeerida teaduse korraline evalveerimine ja ülikoolide institutsionaalne akrediteerimine ühiselt ja vähendada sellega võimalust, et ülikool peab samal aastal osalema mitmel mahukal hindamisel. Hindamised toimuvad sarnaselt senisele eraldi, aga hindamiste ajakava koostamisel võetakse eesmärgiks, et ülikoolil ei ole sama aasta sees korralist evalveerimist ja institutsionaalset akrediteerimist.

Alternatiivi 1 mõju

Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori tuludele ja kuludele
Mõju riigi ja KOV asutuste korraldusele

I Sihtrühm: kvaliteedihindamisi korraldavad asutused

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: ühine hindamiste planeerimine eeldab EKKA ja ETAg koostööd ja infovahetust. Kõrghariduse kvaliteedihindamisi korraldav EKKA ja teaduse kvaliteedihindamisi korraldav ETAg on koostanud doktoriõppe kvaliteedihindamise ja korralise evalveerimise uue vooru ettevalmistusena korralise evalveerimise jaoks doktoriõppekavade seosed Frascati käsiraamatu peavaldkondadega¹³⁷. Korralise evalveerimise ja institutsionaalse akrediteerimise korda koos vaadates on võimalik hinnata, millises osas andmetes dubleerimine on või millises osas hindamiste tegevused kattuvad. Kui kvaliteedihindamise protsess on süsteemselt üle vaadatud, saab hinnata, millises osas kellegi teise tehtud tööd või kogutud andmeid järgmises või teistes hindamises kasutada saab.

Nii teaduse kui ka kõrghariduse kvaliteedikontroll säilib, aga hindamiste korraldus ei lähtu agentuuri üldisest plaanist, vaid sellest, milliseks kujuneb konkreetse kõrgkooli hindamiskoormus igal aastal. Samas on EKKA ka praegu võimalusel arvestanud kõrgkoolide soovidega institutsionaalse akrediteerimise ja õppekavagrupi hindamise ajakava koostamisel.

Ebasoovitavate mõjude risk: risk on, et tähtajaliste hindamisotsuste või ekspertrühmade planeeritud tegevuste või muude põhjuste tõttu ei sobi üldine hindamisgraafik kõikidele ülikoolidele ühtviisi hästi. Korralise evalveerimise üks eesmärk on saada teavet kõikide teadusasutuste teadustöö taseme kohta vastavas valdkonnas. Kui kõikide vastavas teadusvaldkonnas tegutsevate teadusasutuste ühel ajal evalveerimise asemel teha korraline evalveerimine väiksemates gruppides ja ülikoolidele sobivamatel aegadel, ei pruugi tulemused olla enam täiel määral võrreldavad või vastava valdkonna teadustegevuse taseme kohta hinnangu andmiseks piisavad. Väiksemates gruppides korralise evalveerimise korraldamine on ka kindlasti ressuriimahukam, sest eksperte tuleb kaasata siis mitmesse hindamisse.

II Sihtrühm: ülikoolid

¹³⁷ [Korralise evalveerimise hindamisjuhendi lisa 1 doktoriõppekavade seosed Frascati käsiraamatu peavaldkondadega](#)

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: hindamisagentuuride pidev koostöö hindamiste planeerimisel vähendab riski, et ühel aastal osaleb ülikool erinevat laadi kõrghariduse kui ka teaduse kvaliteedihindamistes. Ülikoolide töökoormus seoses hindamistega väheneb, kuna erinevate hindamiste raames ei küsita asutustelt enam dubleerivaid andmeid. Hindamiste arv kokkuvõttes jääb samaks, kuid väheneb esitatavate andmete hulk ja seega ka ülikoolide töökoormus.

Ebasoovitavate mõjude risk: ka juhul, kui püüda hindamisi hajutada, ei mõjuta see kokkuvõttes suurte ülikoolide kvaliteedihindamiste arvu.

Alternatiiv 2

Teadustöö taset hinnatakse korralisel evalveerimisel ja selle tulemused võetakse arvesse järgneval institutsionaalsel akrediteerimisel. Institutsionaalsel akrediteerimisel teadustöö taset ei hinnata.

Alternatiivi 2 mõju

Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori tuludele ja kuludele
Mõju riigi ja KOV asutuste korraldusele

I Sihtrühm: kvaliteedihindamisi korraldavad asutused

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: jätkub sisuliselt senine korraldus. Koostöös on võimalik vältida hindamisel osalejatelt samade andmete mitmekordset küsimist. Hindamiste arv ei muutu.

Ebasoovitavate mõjude risk: korralisel evalveerimisel hinnatakse ülikooli tegevust kogu hinnatavas teadusvaldkonnas. Hiljem institutsionaalsel akrediteerimisel näiteks doktoriõppe korralduse kohta hinnangu andmiseks võib valdkonnavaade olla liiga üldine. Korralise evalveerimise ja institutsionaalse akrediteerimise objekt on erinevad, aga hindamised võivad kasutada sarnaseid andmeid. Et ülikoolidel ei tekiks samade andmete mitmel korral esitamise kohustust, on vajalik hindamisi korraldavate asutuste koordineeritud tegevus.

II Sihtrühm: ülikoolid

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: ülikoolide töökoormus institutsionaalsel akrediteerimisel väheneb, kuna võetakse arvesse korralise evalveerimise tulemusi.

Ebasoovitavate mõjude risk: kvaliteedihindamiste arv jääb kokkuvõttes ei vähene. Samas võib eeldada, et väheneb esitatavate andmete maht.

Alternatiiv 3

Institutsionaalne akrediteerimine ja korraline evalveerimine toimuvad ülikoolis samaaegselt ja ühendatuna ning ülikooli juhtimise, töökorralduse, õppe- ja teadustegevuse ning õppe- ja uurimiskeskonna vastavuse õigusaktidele, ülikooli eesmärkidele ja arengukavale vastavuse hindamise ja ülikooli teadusvaldkonna teadustegevuse kvaliteedi hindamise tegevused toimuvad paralleelselt.

Alternatiivi 3 mõju

Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori tuludele ja kuludele
Mõju riigi ja KOV asutuste korraldusele

I Sihtrühm: kvaliteedihindamisi korraldavad asutused

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: eelduseks on kvaliteedihindamisi korraldavate asutuste tihe koostöö hindamise planeerimisel. Ühe hindamise ettevalmistamise ja läbiviimisega kaasnev koormus on suur, aga samas on võimalik koguda mõlema hindamise jaoks vajalikud andmed samaaegselt ja sellega vältida ka andmete mitmel korral küsimist. Samaaegne hindamine võimaldab anda erinevatest aspektidest ja sama ajahetke seisuga hinnangu suurele osale ülikooli tegevusest.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui teha korraline evalveerimine ja institutsionaalne akrediteerimine korraga, on probleemiks vastava võimekusega ekspertkomisjoni kokkupanemine, sest kaasata tuleb ka kõikide teadusvaldkondade taset hinnata suutvaid eksperte.

Korralise evalveerimise üks eesmärk on saada teavet kõikide teadusasutuste teadustöö taseme kohta vastavas valdkonnas. Kõiki ülikoole ei ole võimalik samaaegselt institutsionaalselt akrediteerida ja korraliselt evalveerida. Kui iga ülikool osaleb ühendatud hindamisel talle sobival ajal, ei ole võimalik võrreldavaid tulemusi kõigi ülikoolide teadustegevuse kohta vastavas valdkonnas saada. Ühendhindamise jaoks võib olla keeruline leida sobivat hindamiskomisjoni, sest esindatud peaksid olema väga erineva valdkonna eksperdid. Kaasata tuleks ka kõikide teadusvaldkondade taseme hindamiseks sobivaid eksperte.

II Sihtrühm: ülikoolid

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: ühendhindamise tulemus on ülikooli jaoks kõige terviklikum ja vähendab ka erinevate hindamiste arvu. Seni kahe eraldi protsessina toimunud hindamised on võimalik läbi viia samaaegselt ja vältida andmete mitmel korral esitamist.

Ebasoovitavate mõjude risk: ühendhindamiseks valmistumisega kaasnev koormus võib olla ajutiselt oluliselt suurem, kui hindamiste hajutatud läbimisel. Hindamiste eesmärgid ja ekspertide pädevused on erinevad, seega on hindamiste ühendamine keeruline. Samas annab sellise hindamise tulemus tõenäoliselt seostatunud soovitusel parandustegevusteks ja jätab pikema ajalise distantssi ka nende elluviimiseks.

4.6.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

TAKSis korralise evalveerimise paragrahvis saab ja tuleb detailsust vähendada. Kvaliteedihindamiste kooskõlalist planeerimist, korraldamist ja erinevate hindamiste tulemuste arvestamist sisendina on võimalik saavutada ka nii, et seadust muuta ei ole vaja.

Regulatiivse lahendusena on võimalik kaaluda regulatsiooni, mille kohaselt avalik-õiguslik ülikool peab igas teadusvaldkonnas teaduse evalveerimise läbima ühel korral. Kui esmasel korralisel evalveerimisel on saadud positiivne otsus, avalik-õiguslik ülikool enam teaduse lävepakuhindamisel ehk korralisel evalveerimisel osalema ei pea. Ülikooli tegevust tervikuna, sh teadustegevuse korraldust ja planeerimist hinnatakse institutsionaalsel akrediteerimisel.

Kui ülikool soovib avada evalveerimise läbinud teadusvaldkonnas, aga uues õppekavagrupis doktoriõppe õppekava, tuleb läbida doktoriõppe õiguse taotlemise menetlus, mille käigus hinnatakse ka doktoriõppeks vajalike teadustöö ressursside olemasolu. Kui ülikool soovib avada doktoriõppe õppekava teadusvaldkonnas, milles tema teadustegevust hinnatud ei ole, tuleb esmalt läbida korraline evalveerimine ja seejärel saab taotleda doktoriõppe õigust.

4.6.5.1. Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori tuludele ja kuludele

Mõju riigi ja KOV asutuste korraldusele

I Sihtrühm: kvaliteedihindamisi korraldavad asutused

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: korraliste evalveerimiste arv väheneb. Evalveerimise protsess vaadatakse üle eesmärgiga vältida dubleerimisi erinevate kvaliteedihindamiste vahel ning optimeerida ülikoolide töökoormust seoses kvaliteedihindamistega. Ülikoolide poolt esitatavate andmete hulk väheneb, kuid regulaarse hindamise kaudu on tagatud ülevaade ülikoolide teadusvaldkondade kvaliteedist.

Ebasoovitavate mõjude risk: korralise evalveerimise üks eesmärk on saada teavet kõikide teadusasutuste teadustöö taseme kohta vastavas valdkonnas. Kui korralisel evalveerimisel osaleb ainult osa teadusasutustest ning ülikoolide puhul rakendatakse muid hindamismeetmeid, ei anna tulemused võrreldavat teavet vastava teadusvaldkonna taseme kohta riigis tervikuna.

II Sihtrühm: ülikoolid

Mõju avaldumise sagedus ja ulatus: ülikoolidel on igas teadusvaldkonnas ühekordne korralisel evalveerimisel osalemise kohustus. Kui muudatus teha, hinnatakse ülikooli kui tervikut institutsionaalsel akrediteerimisel, mille üheks osaks on ka õppe- ja teadustegevuse vastavuse hindamine õigusaktidele, ülikooli eesmärkidele ja arengukavale.

Ebasoovitavate mõjude risk: korralise evalveerimise üks eesmärke on anda võrreldavad tulemused kõigi samas teadusvaldkonnas tegutsevate teadusasutuste kohta. Kui ülikoolidel on igas teadusvaldkonnas ainult ühekordne korralisel evalveerimisel osalemise kohustus ja teavet valdkondade teadustegevuse kvaliteedi kohta kogutakse teiste hindamismeetmetega, sellist võrdlust enam teha ei ole võimalik.

Teaduslik tase võib aja jooksul langeda ning pole kindel, kas institutsionaalsel akrediteerimisel, mis hindab eelkõige asutuse töökorraldust ja kvaliteedijuhtimist, suudetakse anda hinnang ka teadustegevuse tasemele vastavas valdkonnas.

4.6.6. Välisriigid

Eesti Teadusagentuur on koostanud 2017. aasta korraliseks evalveerimiseks valmistumisel põhjaliku ülevaate teiste riikide arengutest teaduse kvaliteedi hindamisel. Ülevaates on viidatud, et vaatamata viimastel kümnenditel toimunud rahvusvaheliste kokkulepete ja tavade ühtlustamisprotsessidele teaduse kvaliteedi hindamisel, on see eri riikides, tulenevalt nende suurusel, seadusandlusest, funktsioonist ja ajalooliselt kujunenud tavadest rõhuasetustes ja detailides siiski erinev.

Evalveerimise eesmärk on mõnedes riikides kõrgetasemelise teaduse toetamine (Suurbritannia), teistes heade tavade ja teadus- ja arendusasutuste arengu toetamine (Holland). Evalveerimisel võivad need funktsioonid olla ka kombineeritud (Norra)¹³⁸. Evalveerimise tasanditena eristatakse riiklikku tasandit (*national level evaluation*), konkreetsete

¹³⁸ [OECD Issue Brief: Research Organisation Evaluation](#)

teadusprogrammide või teemade/valdkondade fookust (*programme level evaluation*) ning asutuse tasandit (*institution level evaluation*). Evalveerimise mõju järgi võib jaotada süsteemid n-õ rangeteks (evalveerimistulemused on aluseks teadusrahastuse jaotamisel, nt Suurbritannias ja Rootsis) või leebeteks (evalveerimine ei mõjuta asutuste teadusrahastust, vaid omab mainekujunduslikku mõju või toetab sisemist kvaliteedikindlustamist ja asutuse arengut, nt Hollandis).

Teaduse ja kõrghariduse kvaliteedi hindamine on valdavalt eraldatud, kuivõrd neil on erinevad eesmärgid ning ka kvaliteedihindamise mõju vastavalt teaduse ja kõrghariduse rahastamisele on erinev. Doktoriopet, mida enamikes riikides käsitletakse pigem teadussüsteemi osana, hinnatakse sageli teaduse evalveerimisel jätkusuutlikkuse kriteeriumi raames¹³⁹.

5. Muudatused teaduse rahastamismeetmetes

Kõrgkoolide ja teadusasutuste võrk moodustavad ühise terviku. Suur osa teadustegevusest toimub ülikoolides ja muudatused teaduse rahastamises avaldavad olulist mõju ka kõrghariduse pakkumisele. Teaduse rahastamismeetmete käsitlemine kõrgharidusseadustiku kaasajastamisel võimaldab seostada teaduse ja kõrghariduse rahastamist senisest enam. Üks teadustegevuse olulisemaid mõju väljundeid on läbi kõrghariduse ja haritud inimeste. Teaduse ja kõrghariduse lähendamine ja parem seostamine on üks meetod teaduse sotsiaalmajandusliku mõju suurendamiseks. Seostatud teaduse ja kõrghariduse rahastamise korraldus aitab tagada akadeemiliste töötajate karjäärimudeli sisseseadmist.

Teaduse rahastamine koosneb praegu mitmetest komponentidest nagu baasfinantseerimine ja tippkeskuste toetamine, uurimistoetused, arendustoetused, riiklikud teadus- ja arendusprogrammid, teadus- ja arendusasutuste infrastruktuuri ülalpidamiskulutuste hüvitamine (TAKS § 14 lg 2).

Eesti Teadusagentuur (ETAg) ning Haridus- ja Teadusministeerium on erinevaid osapooli kaasates välja töötanud uue teadus- ja arendusasutuste uurimistoetuste ja baasfinantseerimise kontseptsiooni. Kontseptsiooni eesmärk on ette valmistada muudatused, mis aitavad kaasa Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegias 2014–2020 „Teadmistepõhine Eesti” (edaspidi *TAI strateegia*) seatud eesmärkide täitmisele.

Kontseptsioonis pakuti välja, et selgelt tuleb eristada teaduse konkurentsipõhise ja institutsionaalse rahastamise eesmärgid ning tagada nende eesmärkide täitmine tulemuspõhiselt. Seniselt institutsionaalsete ja personaalsete uurimistoetuste ning baasfinantseerimise „kolmikjaotuselt“ on kavandatud minna üle „kaksikjaotusele“: uurimistoetused ning teadus- ja arendusasutuste tegevustoetused. Uurimistoetuste ning teadus- ja arendusasutuste tegevustoetuste rahaline proportsioon on kavas ümber kujundada proportsiooniks 50% ja 50% (hetkel 70:30 uurimistoetuste kasuks), mis on muuhulgas vajalik ka selleks, et tagada teadlaste karjäärimudel teadusasutuses. Samuti on eesmärgiks vähendada regulatsiooni ja bürokraatiat, eelistada teadusasutuste pehme koordineerimise võimalusi, sh karjäärimudeli rakendamisel.

¹³⁹ LERU. Academic career maps in Europe – <http://www.leru.org/index.php/public/extra/careermapseurope/>

Uurimistoetuste ja baasfinantseerimise ümberkorraldamise eesmärgid:

- toetada akadeemilise töötaja karjäärimudeli rakendamist;
- suurendada teadusasutuste omavastutust asutuse põhivaldkondade arendamisel, sh kõrgharidusõppele vajaliku kvaliteetse teadusliku baasi tagamisel;
- stimuleerida teadusasutuste koostööd ettevõtetega ja riigieelarveväliste rahaliste vahendite hankimist;
- vähendada rahastusinstrumentide killustatust ja lihtsustada taotlemist ning aruandlust;
- valmistuda Euroopa Liidu tõukefondidest väljumiseks.

5.1. Teaduse tegevustoetus

5.1.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Avalik-õiguslik ülikooli põhiülesandeks on nii kõrgharidustaseme õpe kui ka teadus- ja arendustegevus. Seniste regulatsioonide kohaselt rahastatakse ülikooli oma põhitegevuse läbiviimiseks erinevatest allikatest – õppetöö läbiviimiseks nähakse halduslepinguga ette tegevustoetus ning teadus- ja arendustegevusteks on ette nähtud baasfinantseerimine (muudetavas rahastamissüsteemis tegevustoetus).

Seni on stabiilse rahastusallika funktsiooni kõikide evalveeritud teadusasutuste jaoks täitnud baasfinantseerimine. Baasfinantseerimist on õigus saada positiivselt evalveeritud teadus- ja arendusasutustel. Tegelikult on teadus- ja õppetöö ülikoolides teineteisega tihedalt seotud ning antavaid toetusi on omavahel keeruline ja ebamõistlik lahus hoida.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt võivad baasfinantseerimist taotleda kõik positiivselt evalveeritud teadus- ja arendusasutused. Evalveeritud teadus- ja arendusasutuste hulgas on ka eraõiguslikke teadus- ja arendusasutusi. Eraõiguslikele teadusasutustele on eraldatud baasfinantseerimist sarnaselt avaliku sektori teadusasutustega teadustegevuse kõrge kvaliteedi tõttu (positiivne evalveerimise tulemus), mitte otseselt riigi poolt antud avaliku ülesande täitmiseks.

5.1.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Senine teadusasutuste baasfinantseerimine kujundatakse ümber teadusasutuste tegevustoetuseks. Uus rahastamissüsteem toetab teadlaskarjääri mudeli rakendamist. Asutustele antav tegevustoetus tagab teadlaste töö stabiilsema rahastamise. Rahastamise süsteemi muudatused toetavad asutuste motivatsiooni ja võimekust ettevõtetega koostööks.

Seaduses sätestatakse põhimõtte, et ülikoolidele eraldatakse kõrghariduse ja teaduse tegevustoetus koos. Halduslepinguga lepitakse kokku tegevustoetuse kasutamise tingimused, vähendatakse aruandluse mahtu ning keskendutakse konkreetsete tegevuste asemel enam oodatavatele tulemustele.

Tegevustoetust eraldatakse edaspidi ka teistele positiivselt evalveeritud avalik-õiguslikele ning riigi teadus- ja arendusasutustele, mis täidavad avalikke ülesandeid.

Eraõiguslikele asutustele eraldatakse tegevustoetust vaid juhul ja ulatuses, mis on vajalik selgete avalike funktsioonide täitmiseks (tegemist saab olla vaid sihtotstarbelise toetusega).

5.1.3. Sihtrühm

Ülikoolid, teadus- ja arendusasutused, teadustöötajad.

5.1.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Senise baasfinantseerimise eesmärgi, sihtrühma ja eraldamise tingimuste muutmiseks on vajalik seaduse muutmine. Väiksemaid muudatusi on tehtud rakendusaktide tasandil, aga rahastamismeetmete sisuline muutmine eeldab seadusemuudatusi.

5.1.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Kavandatavate muudatuste kohaselt on teadusasutuste tegevustoetus riigieelarvest HTMi eelarve kaudu eraldatav toetus teadus- ja arendustegevuse läbiviimiseks ja järjepidevuse tagamiseks (sh kõrghariduse vastutusvaldkondades kvaliteetse teaduse tagamiseks), asutuse ja riigi strateegiliste arengueesmärkide täitmiseks, karjäärimudeli rakendamiseks, infrastruktuuri ülalpidamiseks ning muudeks asutuse eesmärkide täitmiseks.

Sarnaselt kõrghariduse tegevustoetusele sõltub iga-aastane tegevustoetuse maht 80% ulatuses teadus- ja arendusasutuse senisest rahastuse tasemest ning 20% ulatuses kumulatiivselt tulemuskomponendist (sh publikatsioonid, lepinguline tulu teadus- ja arendusteenustest, tööstusomand, doktorikraadi kaitsmised).

Teadusasutuste tegevustoetus on kavandatud sarnaselt kõrghariduse tegevustoetusele liigitada baastoetuseks ja sihttoetuseks.

Baastoetust eraldatakse avaliku sektori teadus- ja arendusasutustele. Kavandatud muudatuse kohaselt on edaspidi tegevustoetuse baasrahastusele juurdepääs seotud lisaks positiivselt evalveeritud teadustegevuse kvaliteedile ka seaduse või muude õigusaktidega pandud avaliku ülesande täitmisega.

Eraõiguslikele teadus- ja arendusasutustele tegevustoetuse baastoetuse eraldamist ei kavandata. Tegevustoetuse eraldamisel eristatakse eraõiguslike teadusasutuste avalikes huvides toimuvat teadustegevust ja ettevõtte muud tegevust. Tegevustoetuse baasosa eraõiguslikele teadusasutustele ei eraldata, tegevuskulude katmine on eraõigusliku teadusasutuse enda esmane vastutus. Eraõiguslikel teadusasutustel on võimalik taotleda uurimistoetusi (grante) ning avalikes huvides toimuva tegevuse rahastamiseks tegevustoetuse sihttoetust.

Sihttoetust antakse positiivselt evaleeritud teadusasutustele teatud avalikes huvides toimuva tegevuse elluviimiseks või funktsiooni täitmiseks. Näiteks on võimalus tuua sihttoetuse alla ülikoolide teadusraamatukogude teavikute toetus, teaduskollektsioonide toetused, mille üle küll peetakse eraldi arvestust, kuid mis eraldatakse asutusele tegevustoetuse koosseisus. Sihttoetust on õigus taotleda ka eraõiguslikel teadusasutustel – nt mingi spetsiifilise avaliku funktsiooni täitmisel või teenuse osutamisel, mida avalikud teadusasutused ei paku.

Kõrghariduse tegevustoetust on võimalik eraldada erakõrgkoolile, kui see on riiklikult vajalik (EraKS § 22 lg 3). Tegevustoetusega rahastatud osas allub erakõrgkool avaliku sektori õppeasutusele esitatud nõuetele ja tegevustoetusega rahastatud õppekaval õppival üliõpilasel on õigus õppida õppekulusid hüvitamata samadel alustel, kui avaliku sektori kõrgkoolis õppival üliõpilasel. Teaduse tegevustoetuse sihttoetuse osa eraldatakse eraõiguslikule teadusasutusele

siis, kui teadusasutus on positiivselt evalveeritud ja tema tehtav teadustöö on riiklikult vajalik ning täidab avalikes huvides olulisi funktsioone.

Seaduses sätestatakse ka teadusasutuste tegevustoetuse ehk baastoetuse ja sihttoetuse määramise kriteeriumid. Tegevustoetuse baastoetuse määramise kriteeriumid jäävad üldjoontes praeguse baasfinantseerimisega samaks, kriteeriumid on:

- 1) teaduspublikatsioonide kvaliteet (indikaatorid: kõrgetasemeliste publikatsioonide koguarv, 10% enimtsiteeritud publikatsioonide hulka kuuluvate publikatsioonide osakaal);
- 2) teadlaste järelkasvu tagamine ja teadlaskarjääri toetamine (indikaator: doktorikraadi kaitsnute arv aastas);
- 3) innovatsiooni ning teadmus- ja tehnoloogiasirde alane koostöö (indikaatorid: teadus- ja arendustegevuse lepingute maht (sh välismaalt, ettevõtlusest, avaliku sektori tellimustest); tööstusomandite arv).

Sihttoetust riiklikult strateegilise tähtsusega kokkuleppeliste ülesannete täitmiseks kavandatakse teadusasutustele eraldada kas teatud perioodiks või tähtajatult.

5.1.5.1. Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Mõju riigiasutuste korraldusele

I Sihtrühm: ülikoolid, avaliku sektori teadusasutused

Mõju avaldumise ulatus ja sagedus: rahastamissüsteemi ümberkorraldamine mõjutab avalikus sektoris tegutsevate teadus- ja arendusasutuste, sh ülikoolide toimimist positiivselt. Stabiilse tegevustoetuse suurenemise järel kasvavad oluliselt asutuste võimalused rahastada pikaajalisi strateegiaid ning luua stabiilsem teadlaskarjääri süsteem. Muudatus eeldab sihtrühma ümberkohanemist ning oluline on asutuste strateegilise planeerimise ning strateegilise juhtimise oskus, sealhulgas võime selgitada strateegilisi otsuseid asutuse kõikidel tasanditel ning saavutada konsensus lahenduste osas. Tegevustoetuse määramise põhimõtted ja täpsemad kriteeriumid vajavad (rakendusaktide väljatöötamisel) hoolikat läbikaalumist ja läbirääkimist kõikide osapooltega.

Kuna tegevustoetuse (senise baasfinantseerimise) osakaal kasvab, tähendab see teadus- ja arendusasutuste senisest suuremat võimalust otsustada vahendite jaotuse üle asutuse sees. Baasfinantseerimise osakaalu suurendamine annab stabiilse ning senisest suurema põhirahastuse abil võimaluse rohkem panustada asutuste pikaajaliste eesmärkide täitmisse, sealhulgas ehitada üles asutuse teadlaskarjääri süsteem ning investeerida arendustegevustesse.

Sihttoetus võimaldab tegevustoetuse määramisel senisest paindlikumalt arvestada teadus- ja arendusasutuste eripärasid. Tegevustoetuse mahu kasvamine toetab ka teadus- ja arendusasutuste ja ettevõtete koostööd, sh eksperimentaalarenduse osakaalu suurendamist. Seni teadus- ja arendusasutustele eri lepingute alusel eraldatud olemuselt baasrahastamise komponendid eraldatakse ühe lepingu alusel, mis ülikoolide puhul sisaldab ka kõrghariduse rahastamise osa. Senise kahe eraldi lepingu asemel sõlmitakse üks leping ja aruandlus toimub saavutatavate tulemuste lõikes vastavalt tulemuslepingus kokkulepitule.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui asutused hakkavad suurenevat tegevustoetust jagama asutuse sees omakorda projektipõhiste toetustena (mini-uurimistoetuste konkursid), ei pruugi projektipõhise rahastuse probleem teadlaste jaoks leeveneda. Riski maandamiseks on võimalik tegevustoetuse eraldamisel leppida kokku täpsemad tegevustoetuse kasutamise tingimused (sh

tagades raha suunatuse asutuse strateegiliste arengueesmärkide täitmiseks). Vastavust riiklikele arengueesmärkidele saab suunata ka tulemuskomponendi indikaatorite valiku kaudu.

5.1.5.2. Mõju majandusele

Mõju ettevõtete tegevusele

Sihtrühm: eraõiguslikud teadusasutused

Mõju avaldumise ulatus ja sagedus: kui eraõiguslik ja positiivselt evalveeritud teadusasutus täidab avalikku ülesannet, nähakse ette võimalus eraldada eraõiguslikule teadusasutusele tegevustoetuse sihttoetuse komponenti. Samuti on eraõiguslikul teadusasutusel juurdepääs konkurentsipõhiste rahastamise meetmetele.

Ebasoovitavate mõjude risk: eraõiguslikele teadus- ja arendusasutustele ei ole kavas eraldada tegevustoetuse baastoetuse osa. Samas on kavandatud uuele rahastamissüsteemile üleminek järk-järgulisena, et võimaldada teadusasutustel muudatustega kohaneda.

5.1.6. Välisriigid

Välisriikide praktikad kõrghariduse ja teaduse rahastamisel on erinevad. Näiteks Soomes eraldatakse ülikoolidele baasfinantseerimist koos nii kõrghariduse kui ka teadustegevuste elluviimiseks koos, võttes arvesse nende tegevuste ulatust, kvaliteeti ja tõhusust, samuti teisi haridus- ja teaduspoliitilisi eesmärke. Samuti toimub see ka näiteks Taanis ja Hollandis. Lähtudes ka Euroopa Liidus kehtivatest riigiabi raamistiku reeglitest saavad eraõiguslikud teadusasutused taotleda toetust konkurentsipõhistest rahastamise meetmetest.

5.2. Teaduse uurimistoetused (grandid)

5.2.1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Senise teaduse rahastamissüsteemi peamise probleemina on välja toodud kõrge projektipõhisus, mistõttu:

- on raskendatud teadusasutuste pikemate tegevuseesmärkide seadmine ja täitmine;
- on piiratud teadusasutuste motivatsioon ja võimekus reageerida uurimissuundade arendamisel ettevõtluse ja ühiskonna vajadustele;
- on ohus teaduse valdkondlik mitmekesisus, mis võib pikas perspektiivis avaldada negatiivset mõju kõrghariduse kvaliteedile (teadus kõrghariduse alusena);
- administreerimine on ülemäära bürokraatlik.

Välja on toodud, et kuna teadlaste töö rahastamine sõltub suures osas teadlaste edukusest erinevate grantide taotlemisel, ei anna projektipõhisus teadlastele stabiilseks töötamiseks piisavat kindlustunnet ja püsivaid sotsiaalseid garantiisid ega taga jätkusuutlikkust.

5.2.2. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Muudatuste kohaselt minnakse seniselt institutsionaalsete ja personaalsete uurimistoetuste ning baasfinantseerimise „kolmikjaotuselt“ üle „kaksikjaotusele“: uurimistoetused ning teadus- ja arendusasutuste tegevustoetused. Seniste institutsionaalsete ja personaalsete uurimistoetuste asemele luuakse ühtne uurimistoetuste süsteem. Seniste institutsionaalsete uurimistoetuste

kaudu toetatud püsiva iseloomuga institutsionaalsed eesmärgid lähevad üle teadusasutuste tegevustoetusele, mis on stabiilsem.

Uurimistoetused loovad vundamendi kõrgetasemelise teadustegevuse arendamiseks ja sellel põhineva kõrgharidusõppe pakkumiseks. Uurimistoetused (grandid) on teadlastele ja uurimisrühmadele kindla eesmärgiga ning eesmärgist tuleneva mahu ja kestusega väljaantavad rahalised toetused. Uurimistoetusi antakse välja avaliku konkursi korras, mida korraldab Eesti Teadusagentuur.

Uute uurimistoetuste rahastus kavandatakse nii, et väheneb lõppevatest projektidest vabanevate vahenditega seotud rahastuse perioodiline kõikumine. Grandid on suunatud teadlaskarjääri erinevatele astmetele, teadlaskarjääri alguses suuremast hulgast teadlastest kuni karjääriredeli tipus olevate üksikute tippteadlasteni.

Teaduse rahastamisel lähtutakse *Frascati Manualis* nimetatud valdkondadest, rahastatakse üksnes teadus- ja arendustegevusi ja neid teostavaid asutusi. Valdkondlikke erisusi (nt rahastada loometegevuse valdkonna tegevusi, mis ei ole teadus- ja arendustegevus) ei ole kavas sisse tuua.

5.2.3. Sihtrühm

Uurimistoetuste peamiseks sihtrühmaks on teadlased ja uurimisrühmad. Lähtuvalt eeldusest, et tänapäevane konkurentsivõimeline teadus- ja arendustegevus on oma olemuselt rahvusvaheline ning et rahvusvaheline mobiilsus on teadlaskarjääri lahutamatu osa, on grandid suunatud kõigile võimekatele teadlastele, sõltumata nende päritoluriigist. Uurimistoetuste kasutamine on piiratud nõutud töölepingulise suhte kaudu vähemalt ühe Eesti teadusasutusega, kuivõrd toetuse eesmärgiks on mh toetada Eesti teadustegevust. Samuti kuuluvad sihtrühma ülikoolid, teadus- ja arendusasutused, Eesti Teadusagentuur.

5.2.4. Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Kuna rahastamismeetmete maht ei ole seaduse tasandil reguleeritud, siis on põhimõtteliselt võimalik rahastamise osakaalu meetmete vahel muuta ka ilma seadust muutmata. Samas muutuvad rahastamisproportsioonide muutumisel ka meetmete eesmärgid. Erinevate rahastamismeetmete eraldamise eesmärkide muutmine eeldab seaduse muutmist.

5.2.5. Võimalikud regulatiivsed lahendused

Teaduse rahastamise kontseptsioonis on eristatud uurimistoetuste ja baasfinantseerimise rahastusinstrumendid lähtuvalt sellest, kellele või millele rahastus on suunatud:

1. Teadlastele (sh uurimisrühmadele) suunatud uurimistoetused (grandid) - teadlaskarjääri grandid: järeldoktori grant, stardigrant, rühmagrant; sihtteema grant; uurija-professor;
2. Teadus- ja arendusasutustele suunatud tegevustoetus - valemipõhine baastoetus ja asutusespetsiifiline sihttoetus ning
3. Teadus- ja arendustegevuse süsteemi toetusinstrumendid - riiklikud teadus- ja arendusprogrammid, tippkeskuste toetus, teadus- ja arendusasutuste toimimise ning TA tegevuse sihtsuunitlusega toetused (teadusinformatsiooni hankimine, teaduskollektsioonid, tuumiktariistu toetus).

Uurimistoetuste süsteemi muutmine tähendab sihtrühmade jaoks muuhulgas seda, et eraldatavad grantid vastavad *European Research Council* (ERC) grantide mudelile, kus eristatakse kolme astme konkurentsipõhiseid uurimistoetusi (*Starting Grant, Consolidator Grant, Advanced Grant*). Grandi suurus on arvestatud sellisena, et see katab üldjuhul uurimisprojekti täitmise täies ulatuses. Seega aitab uue süsteemi loomine kaasa rahastamisvõimaluste selgusele erinevate sihtgruppide ja erinevate teadlaskarjääri tasemete lõikes. Alustavatele teadlastele suunatud grantide mahud on väiksemad, kui teadlaskarjääri kõrgematele astmetele jõudnud teadlastel, st grandide kestus pikeneb ja rahaline maht suureneb, mida kõrgemale karjääriastmele on see ette nähtud. Grantide rahaline maht eri granditüüpide kaupa on kavas fikseerida nn ühikuhinnaga. Eristatakse eksperimentaalseid ja mitteeksperimentaalseid grante.

Uurimistoetuste hindamise peamiseks kriteeriumideks on teadlase ja uurimisrühma teaduslik tase ning uurimisprojekti läbiviimise võimekus. Uurimistoetuste hindamisel saab seada täiendavaid kriteeriume teadus- ja arendustegevuse valdkondliku ning teadus- ja arendustegevuse komponentide (alus- ja rakendusuuringud ning eksperimentaalarendus) tasakaalustatuse, riigi strateegiliste arengusuundade või ettevõtluse ja ühiskonna vajadustega arvestamise toetamiseks. Eriti viimasele tuleb hindamiskriteeriumide määratlemisel pöörata senisest suuremat tähelepanu.

Uurimistoetusele kvalifitseerumise piiranguks on, et projektijuht ei saa osaleda samaaegselt mitmes grandis ning et ta peab grandiprojekti täitmise ajal töötama õppejõu või teadustöötajana Eesti teadus- ja arendusasutuses.

Lisaks sellele nähakse ette võimalus luua ka sihtteema grant (praegu RITA programmi tegevuse 1 raames rahastatavate uuringute vaste). See on teadlastele ja uurimisrühmadele suunatud eraldi otsustusmehhanismiga toetus tipptasemel n-ö ettemääramatu, ootamatult aktuaalseks muutunud või arengukriitilise teadus- ja arendustöö rahastamiseks. Analoogiks on Soome Akadeemia *Distinguished Professor* ja *Strategic Research Funding* skeem. Sihtteema grandide lähtealuseks võib olla näiteks riigi strateegiline vajadus, ühiskondlik vajadus, suure potentsiaaliga otsingulise või innovaatilise projekti rahastamine, uue inter- või transdistsiplinaarse uurimisteema algatamine, distsiplinaarse valdkondliku mitmekesisuse tagamine vms. Sellise suunitlusega võiks sihtteema grant olla oluline lüli teaduse ning ühiskonna ja ettevõtete sidustamisel, nt nn rahvateaduse (*citizen science*) elementide integreerimise kaudu. Sihtteema grandide taotlemise ja väljaandmise korraldus võiks tugineda RITA programmi praktikale. Seda granditüüpi hakatakse rakendada vastavalt grandisüsteemi kogurahastuse kasvule pärast RITA programmi lõppu orienteeruvalt 2022. aastast.

5.2.5.1. Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Mõju riigiasutuste korraldusele

I Sihtrühm: teadus- ja arendusasutused

Mõju avaldumise ulatus ja sagedus: teadustegevuse konkurentsipõhised ja institutsionaalsed eesmärgid on kavandatavate muudatuste rakendamisel selgemini määratletud ja rahastamisinstrumentidega tagatud. Eeldatavalt suureneb teadlaskarjääri atraktiivsus, mis mh aitab Eestis hoida ja Eestisse tuua talente. Uurimissuundade arendamisel arvestatakse senisest enam ettevõtluse ja ühiskonna vajadustega. Selle kaudu kasvab teadustegevuse sotsiaalmajanduslik mõju.

Ebasoovitavate mõjude risk: institutsionaalse uurimistoetuse ümberkujundamisel uurimistoetuse rühmagrandiks võivad institutsionaalsed eesmärgid jääda teadusasutuses piisava katteta (kui rühmagrante ei õnnestu piisavas mahus või teatud valdkondades saada). Selleks on plaanis ka edaspidi mingil kujul tagada garantiid teadusasutuste finantseerimise mahtudele. Senine institutsionaalse uurimistoetuse nn 85% garantii senisel kujul kaob, kuid edaspidi on plaanis jälgida asutuse finantsolukorda uurimistoetuste ja tegevustoetuse peale kokku.

II Sihtrühm: rahastamist korraldav asutus

Mõju avaldumise ulatus ja sagedus: ETAgil kui uurimistoetuste rahastamist korraldava asutuse töömahtu uuele süsteemile üleminek olulisel määral ei mõjuta. Taotlemisega seotud halduskoormus väheneb. Vabanev ressurss suunatakse kvaliteedi ühtlustamisele rahvusvaheliste tavade ja kontseptsioonist lähtuvate uurimistoetusega seotud arenduste kavandamisele ja elluviimisele.

Ebasoovitavate mõjude risk: enam mõjutab ETAgil tööd see, et erinevatel aastatel on uurimistoetuste maht väga erinev ja kui rahastamisperioodi algus langeb mitmetel taotlustel ühte aastasse, tähendab see ka seda, et rahastamisperiood lõpeb samal ajal ja uueks perioodiks raha tulevad samad taotlejad taotlema jälle samal aastal. See on suur probleem aastatel 2020-2021, kui uurimistoetuste eelarvete „lainetuse“ mõju on suur. Sellise ajutise taotluste arvu suurenemisega kohanemiseks tuleb teha eraldi ettevalmistused.

Mõju avaliku sektori rahastamisele

Seaduse muudatused on kavandatud selliselt, et neid on võimalik rakendada ka ilma lisarahastuseta. Samas on kavandavate muudatuste mõju teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegia rahastamiseesmärgi saavutamisel oluliselt suurem. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014-2020 kohaselt on kavandatud teaduse rahastamist suurendada 1%-ni SKP-st (seni alla 0,8%). Uuele rahastamismudelile üleminek tuleb läbi viia järk-järgult, võimalusel seni tehtud rahastamisotsuseid mitte muutes.

Lähtuvalt eesmärgist, et uurimistoetuste ja tegevustoetuse omavaheline suhe on 50:50, jõuab nn kasvustsenaariumi puhul (teadus- ja arenduskulutuste osakaal SKP-st 1%) tegevustoetus sarnaselt uurimistoetustega 2020. aastaks 42,9 mln euronit. Tegevustoetuse maht oleks kasvutsenaariumi korral 16,9 mln € (juhul, kui 2018. a riigieelarves kasvu ei toimu) või 20 mln € (juhul kui 2018. a kasv toimub, ent edaspidi enam mitte).

5.2.5.2. Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud

Mõju haridussüsteemi korraldusele (teadus- ja arendustegevus)

Sihtrühm: teadustöötajad

Mõju avaldumise ulatus ja sagedus: grantide muudatused ei eelda sihtrühmade põhjalikku ümberkohanemist.

Uurimistoetused on seotud teadlaskarjääriga ning kavandatud valdkondlikke eripärasid arvestavalt (alustava teadlase ja uurimiserühma juhi grandid, individuaal- ja rühmagrandid, eksperimentaalse- ja mitteeksperimentaalse suunitlusega grandimahud). Uurimistoetuste mahud, sh teadlaste arvestuslikud töötasu määrad on senistega võrreldes suuremad. Uurimistoetuste mahtu on kavandatud uurimistööga seotud otsesed ja kaudsed kulud.

Uurimistoetuste koguarvu ei ole plaanitud oluliselt muuta. Uurimistoetustest rahastatavate töökohtade arv (täistööaja arvestuses) langeb mõnevõrra, kuivõrd paralleelselt suurenev tegevustoetus toetab samuti teadlase karjäärimudeli rakendamist. Seega üldkokkuvõttes jääb uurimistoetustega hõlmatud teadustöötajate arv samaks, muutub nende rahastamisallikate struktuur, st projektipõhisus väheneb.

Uurimistoetuste taotlemise ja kasutamise tingimused ja aruandlus on lihtsam (detailse eelarvestamise asemel nn ühikuhinnad. Uurimistoetuste mahu suurenemisega kavandatav suurem üldkulu võimaldab asutustel tagada teadlastele kvaliteetse uurimiskeskonna.

Ebasoovitavate mõjude risk: kui konkurents uurimistoetustele ei vähene ning edukuse määrad püsivad madalal, on konkurentsipõhine rahastus teadlastele jätkuvalt ebastabiilne. Samas uurimistoetuste struktureerimine ning parem vastavus karjääriredeli erinevatele astmetele tagab, et ka noorematele süsteemi sisenejatele on teatud võimalused iseseisva teadustööga alustamiseks siiski olemas. Lisaks tasakaalustab kasvav tegevustoetus (senine baasfinantseerimine) teadus- ja arendusasutuste finantseerimise stabiilsust.

5.2.5.2. Mõju majandusele

Mõju ettevõtete tegevusele

Sihtrühm: eraõiguslikud teadusasutused

Mõju avaldumise ulatus ja sagedus: konkurentsipõhine rahastamine (uurimistoetused) on edaspidi eraõiguslike teadus- ja arendusasutuste teadus- ja arendustegevustele avatud. Lisaks grantidele on eraõiguslikel teadus- ja arendusasutustel võimalik taotleda tegevustoetuse sihttoetuse osa avalikes huvides elluviidava teadus- ja arendustegevuse jaoks.

Ebasoovitavate mõjude risk: eraõiguslike teadus- ja arendusasutuste rahastamise maht väheneb tegevustoetuse baasosa võrra. Samas on kavandatud uuele rahastamissüsteemile üleminek järkjärgulisena, et võimaldada teadusasutustel muudatustega kohaneda.

5.2.6. Välisriigid

Uurimistoetuste süsteemi väljatöötamisel on võetud eeskuju Euroopa Teadusnõukogu ERC grandisüsteemist.

Projektipõhise ja institutsionaalse plokkfinantseerimise osakaalud on riikides, mille kohta on OECD-l vastavad andmed olemas, väga erinev¹⁴⁰. Kõrgeima projektifinantseerimise osakaaluga (65-71%) on Tšiili, Korea, Uus-Meremaa ja Iirimaa. Madalaima projektifinantseerimise osakaalu ja asutuse püsirahastusega suurema osakaaluga on Šveits, Austria, Holland ja Taani. Soome, Tšehhi ja Norra puhul on kahe rahastusviisi osakaal ligikaudu võrdne¹⁴¹.

¹⁴⁰ [OECD \(2014\), OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014, OECD Publishing.](#)

¹⁴¹ [Eesti Teadusagentuuri Aastaraamat 2016](#)