

RAPORT 2022

Kõrghariduse tulevik

Arengusuundumused
aastani 2035



ARENGUSEIRE
KESKUS

Riigikogu juures tegutsev sõltumatu mõttekoda

Kõrghariduse tulevik

Arengusuundumused
aastani 2035

Raport

Uku Varblane

Autor: Arenguseire Keskus
Raporti koostaja: Uku Varblane
Keeletoimetaja: Siiri Ombler
Kujundus: Groovy Solutios OÜ

Raport on kokkuvõte Arenguseire Keskuse kõrghariduse tuleviku seiretöö tulemustest.

Raportis sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Arenguseire Keskus (2022). Kõrghariduse tulevik. Arengusuundumused aastani 2035. Raport. Tallinn: Arenguseire Keskus.

ISBN 978-9916-631-13-3 (trükis)

ISBN 978-9916-631-14-0 (pdf)

Loe ka teisi kõrghariduse tuleviku uurimissuunas valminud töid www.arenguseire.ee.

› Männasoo, K., Pöder, K., Ferraro, S., Hein, H., Rozeik, H. (2022) „Kõrghariduse rahastusmodelid ja nende tulevikukindlus“

› Varblane, U. (2022) „Kõrghariduse rahastamise stsenaariumid Eestis“

Arenguseire Keskus on ühiskonna ja majanduse pikaajalisi arenguid analüüsiv mõttekoda Riigikogu juures. Meie missioon on aidata kaasa tulevikku vaatavale poliitikakujundusele.

Täname

Täname uurimissuuna juhtkomisjoni: Aadu Must (Riigikogu), Jaak Valge (Riigikogu), Jevgeni Ossinovski (Riigikogu), Jürgen Ligi (Riigikogu), Margit Sutrop (Riigikogu), Hanna Kanep (Rektorite Nõukogu), Heli Mattisen (Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuur), Margus Haidak (Haridus- ja Teadusministeerium), Mart Laidmets (Haridus- ja Noorteamet), Raoul Lättemäe (Rahandusministeerium), Koit Kaskel (Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogu).

Täname eksperte, kes raporti valmimisele oma teadmisi jagades kaasa aitasid: Aune Valk (Tartu Ülikool), Erik Terk (Tallinna Ülikool), Hanna Kanep (Rektorite Nõukogu), Heili Hein (TalTech), Ivo Lasn (Playtech), Kadri Männasoo (TalTech), Kaia Pata (Tallinna Ülikool), Kaire Põder (Estonian Business School), Koit Kaskel (Eesti Lennuakadeemia), Kristof De Witte (KU Leuven), Mait Rungi (Eesti Ettevõtluskõrgkool), Meelis Kitsing (Estonian Business School), Simona Ferraro (TalTech), Triin Lauri (Tallinna Ülikool), Ulla Preeden (Tartu Tervishoiu Kõrgkool), Yngve Rosenblad (Kutsekoda). Täname Haridus- ja Teadusministeeriumi töötajaid, kes toetasid uuringu valmimist, jagades kõrghariduse rahastamisega seotud statistikat, ja paljusid teisi valdkonnaga seotud inimesi, kes samuti uuringu valmimisele kaasa aitasid.

Sisukord

EESSÕNA	6
UURIMISSUUNA KOKKUVÕTE	7
KÕRGHARIDUSE TÄHTSUS	14
KÕRGHARIDUSÕPPE ARENGUSUUNDUMUSED	17
Digitaliseerumine ei pruugi tuua kulude kokkuhoidu	19
Rahvusvahelistumine suurendab turgu, aga kasvatab ka konkurentsi.....	20
Personaliseerimine muutub endastmõistetavaks	21
Kõrgkoolid lahendavad ühiskondlikke probleeme ja juhivad suuri muutusi.....	23
Kõrgharidus homme: kolm lühilugu kõrghariduse tulevikust	23
KÕRGHARIDUSE VÄLJAKUTSED EESTIS	27
Kõrgharitute osakaalu eesmärk ootab püüdmist	28
Tudengite väljalangevus on suur	28
Töötamise ja õppimise läbipõimumist takistab nominaalajaga lõpetamise eesmärgistamine	29
Tööturg ei paku kõigile kõrgharitutele väärilist tööd	30
Kõrghariduse mõju töötasule ei paista hästi välja.....	31
Probleemid elamiskulude katmisega takistavad ligipääsu kõrgharidusele	33
Kõrgkoolide rahastamine ei ole jätkusuutlik	34
KÕRGHARIDUSE RAHASTAMINE	36
Kõrghariduse rahastamise ideaalmudelid: kas rahastada kõrgkoole otse või üliõpilaste kaudu?...	38
Kõrghariduse rahastamine tudengi vaatenurgast: õppemaksud ja toetused.....	43
KÕRGHARIDUSE RAHASTAMISE STSENAARIUMID EESTIS	45
Samamoodi edasi stsenaarium	46
Riigi rahastuse kasvu stsenaarium	46
Madalate õppemaksude stsenaarium	47
Turupõhiste õppemaksude stsenaarium	47
Kõrgkoolide tulud	50
Riigi kulud kõrgharidusõppele	50
Üliõpilaste rahaline heaolu	51
Stsenaariumide võrdlus	52

Eessõna

Kõrgharidusõpe otsib oma kohta muutuv maailmas. Vastamata küsimusi on mitmeid, alustades näiteks sellest, kas kõrgharitud peaks ühiskonnas olema vähemus või enamus. Kas leiame, et seda haridustaset on mõistlik anda vaid teadlastele, juhtidele ja tippspetsialistidele või näeme kõrgharidust kui eeldust paremaks eneseteostuseks ja tähendusrikkamaks eluks?

20. sajandi edulugu on olnud massikõrgharidus – kõrghariduseni on OECD riikides jõudnud kuni pool elanikkonda. Kuigi sellega on kaasnenud ka teatud tasemelangus, on see siiski avanud uusi uksi varasemast palju enamatele inimestele. Kuid 20. sajandi kõrgkool ei sobi 21. sajandisse. Enam ei kehti õppimise ja tööelu järgnevus: varastes kahekümnendates omandatud haridusest ei piisa rohkem kui neljakümneks aktiivse tööelu aastaks.

Tehnoloogia areneb ja inimeste oskused aeguvad üha kiiremini, kasvatades vajadust õppimise ja tööelu pideva vaheldumise või nende ühildamise järele. See omakorda tähendab, et kõrgharidus peab sobituma teiseväliste ootuste, erinevate elustiilide ja eelistustega ehk muutuma üksjagu paindlikumaks. Vastasel korral saadab edu haridustehnoloogia ettevõtete pakutavaid mitteakadeemilisi kraade ja õpiampse, surudes kõrgkoolid elukestva õppe turult välja.

Paindlikkust ja personaalsust kõrgharidusõppes annab juurde digitehnoloogiate rakendamine, milles riiklikud kõrgkoolid peavad püüdma teiste hariduspakkujatega sammu pidada. Võib-olla juba üsna pea jälgib meie õpingute edenemist tehisintellektist personaalne assistent: koostab individuaalset õppeprogrammi, hindab edenemist ja annab nõu.

Lisaks eelnevatele on tekkimas uusi tegureid, mis kõrgkoolide senise tegevusmudeli jätkusuutlikkust mõjutavad. Elanikkond vananeb ja koos sellega nõuavad lisaraha sotsiaalvaldkond ja tervishoid. See tekitab surve kõrghariduse avaliku rahastuse vähenemiseks. Kuivõrd kõrgharidusest saavad kasu nii õppijad kui ka riik, on järjest enam kuulda mõtteid kõrghariduse kulude jagamisest. Tudengi vaatenurgast eeldab see võimalust katta need kulud õppelaenuga nii, et see tulevikus ei põhjusta ülemäära maksekoormust, näiteks muutes õppelaenude tagasimaksmise sõltuvaks sissetulekust või ka võimaldades tööandjatel neid maksulisata tasuda.

Eesti kõrgharidus on jõudnud ristteele, kus tuleb peatselt teha otsuseid, mida ja kuidas kõrghariduse rahastusmudel muutuda. Unustada ei saa ka kõrgharidust mõjutavaid trende, eelkõige elukestvat õpet. Loodan, et käesolevast raportist on pisut abi selle teema avamisel ja otsuste ettevalmistamisel.



Head tutvumist!

Tea Danilov

Arenguseire Keskuse juhataja



Uurimissuuna
kokkuvõte

Kõrgharidus on väärtus nii üksikisiku, majanduse kui ühiskonna jaoks. Inimese ajendiks kõrgharidusse investeerida on oodatav parem heaolu tulevikus: suurem sissetulek ja sellega saavutatav kõrgem elukvaliteet, aga ka vaimne rikastumine ja mitmekesisem elu. Majanduslikust vaatenurgast on kõrgharidus tehnoloogia, mille abil tõstetakse inimvara väärtust, mis toob riigile kõrgemat maksutulu, aga aitab kokku hoida ka tervise- ja sotsiaalkuludelt. Ühiskonnale tähendab kõrgharidus keele ja kultuuri kestmist ja arengut, suutlikkust osaleda ühiskonda mõjutavate protsesside juhtimises ning abi nende ga kohanemisel – näiteks kliima soojenemine ja loodusliku mitmekesisuse kahanemine, geopoliitiliste jõujoonte muutused ja tehnoloogiariikuse kasv. Kõrgharidusõppe läbimine võimaldab paremini mõista erinevaid vaatenurki ja kultuure ning suurendab seeläbi ühiskonna sidusust ja julgeolekut.

Ootused kõrgharidusõppele on muutumas.

Inimesed vahetavad töid ja isegi elukutseid üha kiirenevas tempos ning palgatöö vaheldub järjest sagedamini iseendale tööandmisega. Keskmine eluiga samal ajal pikeneb ning pensioniiga tõuseb, seega aktiivse tööelu aastaid on järjest rohkem. Tudengite seas muutuvad tavalisteks need, keda varem peeti ebatraditsioonilisteks õppuriteks: kõrghariduse omandamist edasi lükanud õppijad, töö kõrvalt õppijad, ülalpeetavatega õppijad või need, kes pole lõpetanud standardset keskharidust. See kõik toob kaasa ootusi, et kõrgharidus sobituks erinevate elustiilide ja eelistustega. Kõrghariduse kontsentreerumine elukaare algusesse ja pakkumine põhimõttel „üks suurus sobib kõigile“ ei suuda enam neile nõudmistele vastata.

Muutusi kõrgharidusmaastikul tõukavad tagant neli peamist arengusuundumust:



Digitaliseerimine suurendab tööprotsesside efektiivsust ja võimaldab teoreetiliselt kaasata sama kulubaasi juures rohkem tudengeid, kuna internetis ruumi on. Praktikas tuleb aga arvestada, et veebikursusi pakuvad ohtralt ka maailma mainekaimad kõrgkoolid. Tudengite hoidmiseks tuleb eristuda, pakkudes personaliseeritumat teenust, kuid see on seotud lisakuludega.



Rahvusvahelistumine suurendab kõrgkoolide jaoks potentsiaalset turgu ja võimaldab ligi tõmmata rahvusvahelisi talente, kuid globaalne turg tähendab ka avatust globaalsele konkurentsile.



Personaalne lähenemine ning paindlikkus õppimise aja, koha, vormi ja mahu osas muutub enesestmõistetavaks ja soodustab kõrgharidusõppe mitmekesistumist.



Kõrgkoolidelt oodatakse tuge suurte ühiskondlike muutustega toimetuleku juhtimiseks ning probleemidele lahenduste otsimiseks.

Eesti haridusvaldkonna ekspertide seas läbi viidud küsitlusest selgus, et kõige olulisemateks Eesti kõrghariduse tulevast nägu kujundavateks

teguriteks peetakse digitehnoloogiate rakendamise viisi ning seda, millist rolli hakkavad kõrgkoolid mängima täienduskoolitusturul.

Kolm lugu Eesti kõrghariduse tulevikust (loe pikemalt lk 23–26)

Riiklik elukestev õpe

Kõrgkoolidele luuakse eeliseid täienduskoolitusturul osalemiseks, näiteks mikrokraadide pakkumise ainuõiguse andmise kaudu. Kõrgkoolid pingutavad, et käia kaasas muutunud karjäärirootustega ja pakkuda paindlikke õppimisvõimalusi – eesmärk on muuta tööl käivatele õppijatele hariduse omandamine hõlpsamaks. Tasuline täienduskoolitus toob kõrgkoolide eelarvetesse arvestatavat lisatulu. Kõrgkoolid kasvavad nii õppijate kui ka õppejõudude arvult.



Eliitkõrgharidus

Konkurents elukestva õppe maastikul on rangelt turupõhine. Uued turuosalised, eelkõige haridustehnoloogia ettevõtted, aga ka ametikoolid jt praktilisema õppe pakujad reageerivad paindlikult ja pakuvad sageli kõrgkoolidest rohkem väärtust: õppimises rakendatakse eri vorme (kontaktõpe või veebiõpe või nende kombinatsioon), eksperimenteeritakse enam õpitu sisu ning õpetamise meetoditega. Kõrgkoolid muutuvad elitaarsemaks, tõmbuvad kokku ja sektor tervikuna kahaneb.



Virtuaalülikool

Õppimine digitaliseerub nii sisult kui vormilt. Tehnoloogilised lahendused ei ole pelgalt vahend õppeprotsessi lihtsustamiseks ja platvorm õppetöö läbiviimiseks, vaid järjest enam õppe olemuslik osa – alates virtuaalses klassiruumis kasutatavatest tehnoloogiatest, testimisest ja hindamisest, sisseastumise korraldamisest, tunnistuste ja karjääri planeerimisest. Personaliseeritud õpikogemust pakuvad masinõppe ja tehisintellekti rakendused. Igaüks saab õppida omas tempos ja mängustamine aitab äratada õppijate tähelepanu.

Koos rahvusvahelistumisega on kasvanud ka globaalsete tehnoloogiagigantide turujõud – Google'i ja Microsofti hallatavad platvormid muutuvad haridusmaastikul domineerivaks. Globaalsel turul leiavad kõrgkoolid oma niši, pakkudes ainekursusi digiplatvormidele, kuid tulusus on piiratud platvormil valitsevate mängureeglitega ning elukestva õppe kasvavast turust kõrgkoolid eriti osa ei saa.





” Olukorda Eesti kõrghariduses aitaks parandada loobumine nominaalajaga lõpetamisest kui kvaliteedi kriteeriumist, sest see on tegelikult kontraproduktiivne ning ei osuta mitte õppeprotsessi efektiivsusele, vaid kõrgkooli valmidusele anda välja tegelike teadmiste ja oskustega katmata diplomeid. **“**

Professor Rein Raud

Kuigi haridusstrateegias tunnustatakse, et Eesti ülikoolid on rahvusvaheliselt konkurentsivõimelised ja avatud, seisab Eesti kõrgharidusõpe mitme väljakutse ees:

- **Kõrgharitute osakaalu eesmärk ootab püüdmist** – Eesti ei ole alates 2017. aastast liikunud lähemale Eesti Haridusstrateegias seatud 45% eesmärgile vanusegrupis 25–34.
- **Tudengite väljalangevus on teiste riikidega võrreldes silmapaistvalt suur**, sh karistab kehtiv vajaduspõhiste õppetoetuste ja õppeteenustasude süsteem õppekava täitmisel tekkivat mahajäämust karmilt.
- **Töötamise ja õppimise läbipõimumist takistab nominaalajaga lõpetamise eesmärgistamine** – täiskoormusega õppes püsimine seab üliõpilase õlule suure koormuse.
- **Tööturg ei paku kõigile kõrgharitutele väärilist tööd** – hariduse ning ametikoha kvalifikatsiooninõuete ebakõla ehk ala- või üleharitus ametikohtadele rakendumisel oli Eestis 2016. aastal OECD keskmisest kõrgem, seda eriti vanemaealiste naiste seas.
- **Kõrghariduse mõju töötasule ei paista hästi välja** – kõrgharidusõpingud katkestanuid käsitletakse sageli sarnaselt kõrghariduses mitteosalenutega, kõrgharitute hulka loetakse keskeriharidusega inimesed, kelle osakaal on suur, kuid töötasu aegunud hariduse tõttu teistest kõrgharitutest väiksem.
- **Probleemid elamiskulude katmisega takistavad kõrgharidusele ligipääsu**, praegused ebapiisavad vajaduspõhised toetused ja ebasoodne õppelaen ei soosi madalama sotsiaalse taustaga tudengite astumist kõrgharidusõppesse.
- **Valitsuse iga-aastastest eelarveotsustest sõltuv kõrghariduse rahastamine ei ole jätkusuutlik** – alates kõrgharidusreformist aastal 2013 kuni aastani 2020 on valitsuse kõrghariduskulud kasvanud 15% võrra, samas kui SKP kasvas 42% ning keskmine brutokuupalk 53%.

Kõrghariduse rahastamise edasises korralduses saab välja tuua kaks valikut.

1 Vähem radikaalne lahendus on tasuta kõrghariduse reformi lõpule viimine: **tegevustoetuse suurendamine koos laenude ja toetuste reformimisega.**

Seiretöö raames koostatud analüüsist nähtub, et tegevustoetuse suurendamine 10% aastas toob aastaks 2028 kõrgkoolide eelarvetesse senise rahastamistrendi jätkudes 95 miljonit eurot enam. Samas on see ka riigi jaoks kõige kallim alternatiiv.

Eesti senine kogemus näitab, et õppemaksuta õppimise võimalus üksi ei taga veel haridusõiglust – juurdepääsu kõrgharidusele piiravad kehvamal järjel tudengite jaoks probleemid õpinguteaegsete elamiskulude kandmisega. Erinevalt teistest tasuta kõrgharidusega riikidest puuduvad Eestis piisavad vajaduspõhised õppetootused ja/või soodne õppelaen. **Kõrgharidusele võrdse juurdepääsu kindlustamine on just tasuta kõrghariduse puhul eriti oluline, sest kui kõrghariduses osalevad enam jõukamad, aga selle rahastamiseks kogutavaid makse maksavad kõik, siis piltlikult öeldes maksavad vaesed kinni rikaste hariduse.**

2 Põhimõttelisem muudatus oleks **õppemaksude seadmine kas madalamal või kõrgemal tasemel.**

See oleks kooskõlas Maailmapanga soovitusel jagada kõrghariduse kulud riigi ja indiviidi vahel. Ka hiljutised arvutused kõrgharidusest riigile ja indiviidile tekkiva tootluse kohta on andnud tulemuseks, et riigi rahastuse optimaalne tase on kuni 80% kõrghariduskuludest.¹ Näiteks 1000 euro tasemele seatud õppemaks toob süsteemi täielikul rakendamisel kõrgkoolidele lisatulu ligikaudu 29 mln eurot aastas, 5000-eurone õppemaks aga 137 mln eurot aastas.

Üliõpilastele on see suur finantskoormus, mis eeldab ka täiendavat riigi tuge. Õppemakse sisaldavates stsenaariumides käsitletakse seetõttu ka teist põhimõttelist muutust, mis on **õppelaenu tagasimaksmise sidumine lõpetaja hilisema sissetulekuga.** Tagasimaksmise kohustuse sidumine hilisema sissetulekuga toetab ebasoodsama taustaga tudengite sisenemist kõrgharidusse – ühelt poolt vähendab õppelaenu võtmise võimalus eelarvepiirangu probleemi sisseastumisel ning teisalt vähendab tagasimaksmise sidumine riski, et laenu tagasimaksmine ei ole tulevikus jõukohane.

Selleks, et pakkuda analüütilist tuge kõrghariduse rahastamise süsteemis muudatuste tegemiseks, on Arenguseire Keskus välja töötanud **kõrghariduse rahastamise kalkulaatori**.² Kalkulaatori abil saab igaüks läbi mängida erinevaid rahastamisvalikuid ning hinnata muudatuste ligikaudset rahalist mõju.

¹ Männasoo, K., Pöder, K., Ferraro, S., Hein, H., Rozeik, H. (2022). Kõrghariduse rahastusmudelid ja nende tulevikukindlus. Uuring. Arenguseire Keskus. <https://arenguseire.ee/raportid/korghariduse-rahastusmudelid-ja-nende-tulevikukindlus/>

² Kalkulaator on leitav Arenguseire Keskuse veebilehelt: <https://arenguseire.ee/korghariduse-rahastamise-kalkulaator>

Eesti ühiskonnas napib õppemakse toetavat hoiakut ning pigem leitakse, et kui üldse, siis peaks õppemaksu maksuma madala hindega õpilased, mitte keskmisest jõukamad õpilased. Samas peegeldavad ühiskondlikud hoiakud kehtivat süsteemi: need, kes ei ole enda õpingute eest ise maksnud, ootavad, et ka teised saaks tasuta õppida ja vastupidi, need, kes on maksnud enda õpingute eest, toetavad õppemakse.

Lisaks õppemaksudele saab kõrgharidusse lisaraha kaasamiseks või sisemise efektiivsuse suurendamiseks esile tuua järgmisi võimalusi:

- Haridusosakute sisseviimine suurema turundlusega õppevaldkondades ehk iga tudengiga jõuab kõrgkooli kindel summa raha. Hollandi ja Belgia näitel on haridusosakute kasutamine andnud häid tulemusi. Üks võimalus oleks rakendada haridusosakuid piiratud üksikutes valdkondades nagu õigusteadus, IKT, ärimus või haldus.
- Koolitushanked teatud spetsialistide tellimiseks. Teatud eriala lõpetajate tellimiseks kuulutab riik välja hanke, millele kandideerivad erinevad kõrgkoolid. Tagab kiire reageerimisvõime tööjõuturu vajadustest tulevatele survele.
- Kõrgkoolidele regulatiivsete eeliste loomine täienduskoolitusturul, näiteks ainuõigus mikrokraade anda. Koos võimalusega mikrokraade kombineerides akadeemilise kraadini jõuda, võiks selline lahendus olla soodne nii õppija kui ka kõrgkooli jaoks.
- Maksuerandid ettevõtetele õppelaenu tasumisel. Võimaldada eraettevõtetel tasuda oma töötajate õppelaenu ilma erisoodustusemaksu maksmata.

An aerial photograph of a large, open plaza paved with light-colored cobblestones. Several groups of people are scattered across the plaza, some standing in small clusters and others walking. A large, circular manhole cover is visible in the upper right corner. The overall scene is captured from a high angle, looking down on the plaza.

Kõrghariduse tähtsus

Üldjoontes võib kõrgharidusest rääkides teha vahet kolme erineva lähenemisviisi vahel:³



individualistlikus vaates on kõrgharidus üksikisiku elu ja professionaalse tegevuse tingimusi oluliselt parandav ressurss,



majanduslikus vaates on kõrgharidus üks viis tagada majanduse areng (ning on ise kirjeldatav teatava teenuste kompleksina) ja



avaramas **ühiskondlikus** vaates on kõrgharidus seevastu kõikehaaravamal viisil ühiselule seatavaid eesmärgi (nt keelekeskkonna säilimist) toetav strateegilise tähtsusega eluvaldkond.

Individualistlikus vaates on kõrghariduse väärtus inimese varustamine kriitilise mõtlemise võimega, lubades tal orienteeruda olemasolevate andmete piires ka teistes valdkondades, mis tema elukeskkonda kujundavad.⁴ Seeläbi on võimalik leida paremaid eneseteostusvõimalusi nii tööalaselt kui ka ühiskondlikus elus osalemiseks.⁵ Seejuures annab kõrgharidus suurema tulevikukindluse, näiteks väheneb töötuks jäämise risk. Kõrgem haridus tagab üldjuhul ka parema tervise ja pikema eluea. Inimese ajendiks oma aega ja raha kõrgharidusse investeerida on seega oodatav suurem heaolu ehk sissetulek ning kõrgem üldine elukvaliteet ja vaimselt mitmekesisem elu.

Majanduslikust vaatenurgast saab kõrgharidus-õpet mõtestada kui tehnoloogiat, mille abil tõstatatakse inimvara väärtust. Riigi majanduslik tulu

kõrgharidusse investeerimisest avaldub mitmel moel – ühelt poolt kõrgharidusega inimestelt laekuvate täiendavate maksutulude näol, aga ka otseste valitsuskulude kokkuhoiuna tervise- ja sotsiaalkuludelt üle kõrgharidusega indiviidi eluea. Käesoleva seiretöö raames läbi viidud analüüs näitab, et konservatiivselt hinnates ja vaadeldes üksnes täiendavaid maksutuluseid, on valitsuse tootlusmäär Eesti kõrgharidusse investeerimisel piiratud rände korral 8,5–16,6% ning suure rände korral 3,6–5,4%.⁶ Ameerika Ühendriikide näitel on leitud, et valitsuse kõrgharidusse investeerimise sisemine tulumäär on konservatiivsel hinnangul 10,3%.⁷

Ühiskondlikust vaatest on kõrgharidusel lisaks keele ja kultuuri kestmisele ning arengule kaasaaitamisele oluline roll ka globaalsete protsesside ja suundumuste juhtimisel ning ühiskonnana nendega kohanemisel – näiteks kliima

³ ⁴ Raud, R. (2022). Eesti kõrghariduse tulevik: väljavaated ja võimalused. Arenguseire Keskuse blogi.

<https://arenguseire.ee/uudised/eesti-korghariduse-tulevik-valjavaated-ja-voimalused/>

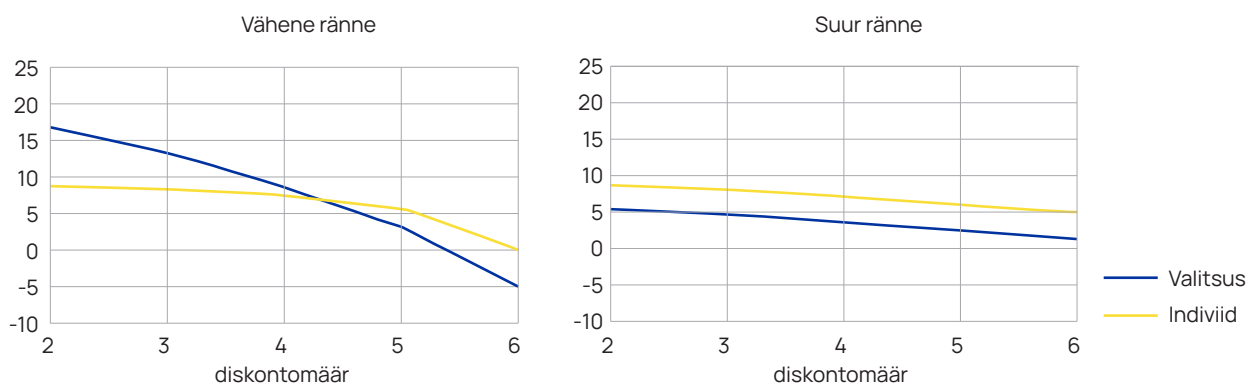
⁵ Sutrop, M. (2021). Kõrghariduse väärtus inimesele, kultuurile ja ühiskonnale. Riigikogu kõrghariduse toetusrühma raport. Kõrghariduse roll, kvaliteet ja rahastamise alused.

https://ekka.edu.ee/wp-content/uploads/RK_korghariduse_toetusruhma_raport.pdf

⁶ Männasoo, K., Pöder, K., Ferraro, S., Hein, H., Rozeik, H. (2022). Kõrghariduse rahastusmudelid ja nende tulevikukindlus. Arenguseire Keskus. <https://arenguseire.ee/raportid/korghariduse-rahastusmudelid-ja-nende-tulevikukindlus/>

⁷ Trostel, P. A. (2010). The Fiscal Impacts of College Attainment. Res High Educ 51, 220–247.

<https://doi.org/10.1007/s1162-009-9156-5>



Joonis 1. Kõrghariduse tootluse määr indiviidile ja valitsusele, %
 Allikas: Männasoo et al. (2022)

soojenemine ja loodusliku mitmekesisuse ka-hanemine, geopoliitiliste jõujoonte muutused ja tehnoloogiarikkuse kasv. Kõrgharidusega kaas-neb kriitilise mõtlemise võime ning oskus näha ennast osana tervikust ja neid tervikuid ka mõ-jutada.⁸

Kõrghariduse jaotusel elanikkonnas on laiemad tagajärjed: näiteks märgatava linna- ja maa-elanike või meeste ja naiste või eesti ja vene emakeelega püsielanike haridusliku lõhe (ning sellega korreleeruva sissetulekute erinevuse) süvenemine mõjutab negatiivselt ka muid sot-siaalseid protsesse. Ideaalis teenib kõrghari-duspoliitika kõigi Eesti püsielanike legitiimseid huve ning toetab seeläbi nii Eesti ühiskonna funktsioneerimist tervikuna kui ka keelelis-kul-tuurilise ruumi jätkusuutlikkust.

Kõrgharidus võimaldab paremini mõista teisi kul-tuure ja vaatenurki ning see suurendab ühiskon-na siseriiklikku sidusust ja rahvusvahelisi kon-takte.

Kõrghariduse tähtsusega seotud erinevate ta-sanditega võib paralleeli tuua meditsiinis: in-dividualistlik ettekujutus näeb tervisehädasid üksikisiku eraprobleemidena ning nende lahen-damist turusuhetega reguleeritavate teenuste-na. Majanduslik vaade peab oluliseks tööealis-tele inimestele teatava piisava tervises seisundi

kindlustamist, sest vastasel korral ei suuda nad panustada majanduse arengusse. Ühiskondlik vaade näeb tervete eluviiside levikut ja tervete inimeste osakaalu suurenemist väärtusena ise-eneses, sest need edendavad üldist heaolu, pa-randavad kogu rahva enesetunnet ja seeläbi nii motivatsiooni positiivseks eneseteostuseks kui ka kodanikuosaluseks ühiste asjade ajamisel.⁹

Kõrgharidus pole seega üksnes teadmiste ja oskuste vahendamine, vaid **eelduste loomine elukestvaks õppeks**; mitte üksnes praeguse parima teadmise rakendamine, vaid **uute tead-miste tekkeks vajalike tingimuste loomine, muutuste haldamine**. Väikeses keeleruumis on omakeelne kõrgharidus ka peamine **keelelise jätkusuutlikkuse tagatis**.

Kõrghariduse roll ühiskonnas sõltub ka riigis valitsevast teadmiste ja oskuste režiimist ning turumajanduse mudelist¹⁰ (ingl *varieties of ca-pitalism*). Liberaalsetes turumajandustes, mille hulka liigitub ka Eesti, omandatakse kõrghari-duses pigem üldoskusi¹¹ ja ülekantavaid oskusi. Spetsiifilisi ametioskusi treenitakse töötamise käigus ja täiendkoolituses ehk pigem elukaare keskmises osas. Koordineeritud turumajandus-tes, mille näiteks on Saksamaa või Austria, on just rakenduslikud oskused ehk amet ja selle prestiiž haridussüsteemi sisemise struktuuri aluseks.

⁸ Sutrop, M. (2021). Kõrghariduse väärtus inimesele, kultuurile ja ühiskonnale. Riigikogu kõrghariduse toetusrühma raport. Kõrghariduse roll, kvaliteet ja rahastamise alused.

⁹ Raud, R. (2022). Eesti kõrghariduse tulevik: väljavaated ja võimalused. Arenguseire Keskuse blogi. <https://arenguseire.ee/uudised/eesti-korghariduse-tulevik-valjavaated-ja-voimalused/>

¹⁰ Hall, P. A., Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism. op. cit., 21–27.

¹¹ Üldoskuste all peetakse siin silmas näiteks digipädevusi, keeleoskust aga ka ajajuhtimise, meeskonnatöö, enesejuhtimise ning motiveerimise jms oskusi.



Kõrgharidusõppe
arengusuundumused

Inimesed vahetavad töid ja isegi elukutseid üha kiirenevas tempos ning palgatöö vaheldub järjest sagedamini iseendale tööandmisega. Keskmine eluiga samal ajal pikeneb ning pensioniiga tõuseb, seega aktiivse tööelu aastaid on järjest rohkem. Kõrghariduse kontsentreerumine elukaare algusesse ja pakkumine põhimõttel „üks suurus sobib kõigile“ ei suuda neile nõudmistele vastata.

Mida kauem inimesed õpivad enne tööturule sisenemist, seda aegunumaks muutuvad omandatud teadmised õppimise lõpetamise ajaks. See viitab, et diplomitest ja kraadidest oluliseks muutub elukestev õpe, mille fookus on suunatud teadmiste ja oskuste ajakohasena hoidmisele, mitte kraadide omandamisele.

Tudengite seas muutuvad tavalisteks need, keda varem peeti ebatraditsioonilisteks õppuriteks: kõrghariduse omandamist edasi lükanud õppijad, töö kõrvalt õppijad, ülalpeetavatega õppijad või need, kes pole omandanud standardset keskhariidust. See kõik toob kaasa ootusi, et kõrgharidus sobituks erinevate elustiilide ja eelistustega.

Kui klassikalised kõrgharidusasutused on liiga aeglased eespool toodud muutustega kaasa minema, võivad nad end leida olukorrast, kus nendega on asunud mitmetes aspektides konkureerima erinevad ettevõtted nii haridusvaldkonnast kui ka väljastpoolt, nii koduriigist kui ka välismaalt. Tehnoloogiaettevõtted saavad pakuda taskukohast, personaliseeritud, andme- ja veebipõhist õpet, kus tehisintellektist personaalne assistent jälgib õpingute edenemist, hindab tulemusi ja annab vajadusel nõu.

Varasemalt ühe hariduspakkuja hooleks olnud n-ö täisteenus hargneb lahti erinevateks osadeks, mida pakuvad erinevad teenuseosutajad. Kujutlegem näiteks kõrgkooli kui õppeteenuste platvormi, kus kõrgkooli kaubamärgi all ja kvaliteedistandardite alusel õpetavad erinevad haridusteenuste osutajad; õpianalüütikat, testimist ja hindamist pakuvad teised teenuseosutajad ning õppeprotsessis kasutatavaid tehnoloogiasid kasutavad kolmandad.

Muutusi kõrgharidusmaastikul tõukavad tagant neli peamist arengusuundumust: **digitaliseerimine, rahvusvahelistumine, personaliseerimine ning kõrged ootused kõrgkoolide rollile ühiskonna probleemide lahendajana.**



Joonis 2. Kõrghariduse arengusuundumused
Allikas: Männasoo et al. (2022)

Digitaliseerumine ei pruugi tuua kulude kokkuhoidu

Digivahendeid saab kõrghariduses kasutada mitmeti:

- suurendades kõrgkooli sisemiste protsesside efektiivsust (näiteks sisseastumine, tunnistuste ja sertifikaatide väljastamine);
- parandades teadmiste edasiandmise viise, luues parema õpikogemuse ja tudengi elustiili arvestava õpikeskkonna (näiteks interaktiivsed veebimaterjalid või loengute järelvaatamise võimalused);
- parendades tagasisidet nii õppijale kui ka kõrgkoolile ning edendades suhtlust õpikogukonna eri osapoolte vahel (näiteks automatiseeritud testimine ja hindamine, mitmekesine õpianalüütika, sotsiaalmeediagrupid jms).

Kõrgkoolid peavad arvestama, et kõigis neis valdkondades arenevad uued ärimudelid, mis saavad sobivate koostöösuhete tekkides praegust kõrgharidusõpet edukalt täiendada, aga võivad ka osutuda konkurentideks, kes potentsiaalseid üliõpilasi enda juurde meelitavad.

Eesti kui väikeriigi kõrgkoolide jaoks on juba kätte jõudnud olukord, kus suurte välisülikoolide pakutav veebipõhine kaugõpe ja kõrgkvaliteetsete õppematerjalide vaba kättesaadavus veebis tõmbab potentsiaalseid üliõpilasi koduselt kõrgharidusturult ära. Konkurents püsimiseks tuleb **õppurile pakkuda lisaväärtust: näiteks personaliseeritud lähenemist, tudengikesksete õpitegevusi, probleemipõhist õpet ja individuaalset konstruktiivset tagasisidet**. Nii sugused tegevused on aga (aja)kulukad.

Tähendus Eesti kõrgharidusõppele

- Kuna veebis on kõrgkvaliteetsed õppematerjalid (tippülikoolide veebikursused, videod, erinevad interaktiivsed õpikeskkonnad jms) igaühele vabalt kättesaadavad, peavad Eesti kõrgkoolid pakkuma õppurile lisaväärtust.
- Lisaväärtust saavad Eesti kõrgkoolid pakkuda näiteks tudengikesksete õpitegevuste, probleemipõhise õppe, konstruktiivse personaliseeritud tagasiside kaudu.
- Need tegevused on (aja)kulukad, mistõttu digitaliseerimine ja uued tehnoloogiad Eesti kõrgkoolide jaoks (vähemalt lähitulevikus) olulist kokkuhoidu ei tähenda.
- Pikemas perspektiivis võib olla võimalik pakkuda nii personaliseeritud õpikogemust kui alandada ka kulusid, kasutades tehisintellekti rakendusi (nt virtuaalsed õpiassistendid).

Näiteid trendi avaldumisest Eestis

- Eesti elanikud (vanuses 25–64 aastat) on Hollandi, Islandi ja Sloveenia järel Euroopa Liidus ühed suuremad veebikursustel osalejad.
- Oma MOOC-e on loonud ning uusi välja arendamas mitmed Eesti kõrgkoolid.
- TalTechi XR Keskus võimaldab virtuaal- ja liitreaalsuse tehnoloogiate Futuclassi kasutamist õppetöös, seda on sageli rakendatud näiteks arhitektiõppes.
- Probleemipõhise õppe heaks näiteks on Tallinna Ülikooli õppeaine Erialasid Lõimiv Uuendus.¹²

¹² <https://elu.tlu.ee/>

Rahvusvahelistumine suurendab turgu, aga kasvatab ka konkurentsi

Kõrgkoolide rahvusvahelistumisenä mõistetakse enamasti välisüliõpilasi ning tudengite õpirännet. 2011. aastal õppis välismaal hinnanguliselt 4 miljonit tudengit ning 2019. aastal juba 6 miljonit.¹³ Kuigi koroonapandeemia andis õpirändele tagasilöögi, eeldatakse, et rahvusvaheliselt mobiilsete tudengite arv hakkab lähiaastatel taas kasvama.¹⁴

Kõrghariduse rahvusvahelistumine on laiem protsess kui tudengite rahvusvaheline mobiilsus. Järjest tähtsamaks saavad erinevad rahvusvahelise koostöö vormid ja kõrgkoolide võrgustikud:

- partnerlussuhted eri riikide kõrgharidusasutuste, osakondade, õppekavade jne vahel;
- akadeemilise ja tugipersonali kasvav mobiilsus ning ränne;
- kraadiõppe pakkumine teistes riikides, sh kõrgkoolide harulinnakute rajamine – näiteks on Suurbritannia kõrgkoolide õppeprogrammidesse immatrikuleeritud 665 000 tudengit, kes ei resideeru Suurbritannias;
- rahvusvahelised vaba juurdepääsuga veebipõhised massikursused ehk MOOC-id;
- „rahvusvahelistumine kodus“ (ingl *internationalisation at home*) ehk rahvusvahelise ja mitmekultuurilise mõõtme lõimimine õppekavadesse kodumaises õpikeskkonnas.

Tähendus Eesti kõrgharidusõppele

- Eesti kõrgkoolidele on välistudengid võimalus teenida tulu, kuid oluline on ka talentide ligimeelitamine – selleks pakutakse tugevamatele kandidaatidele sihtstipendiume, millega vabastatakse üliõpilane õppeteenustasust.
- Akadeemilise ja tugipersonali mobiilsuse toetamiseks ning partnerlussuhete loomiseks teiste riikide kõrgharidusasutustega kasutatakse Eestis sageli Euroopa Liidu programme ja toetusi.
- 10–15 aasta perspektiivis võib mõne välisriigi kõrgkool asuda pakkuma kraadiõpet Eestis.

Näiteid trendi avaldumisest Eestis

- Välistudengite osatähtsus kõigi Eesti kõrgkoolides õppivate tudengite seas on viimastel aastatel oluliselt kasvanud; lähiaastatel panustavad kasvu senisest enam Ukraina päritolu tudengid.
- Tallinna Tehnikaülikool on kuue Euroopa tipptasemel tehnikaülikooli koostööprojekti EuroTeQ partner, luues üliõpilastele võimalusi õppida oma õppekava raames üle Euroopa.
- Estonian Business School tegutseb juba alates 2011. aastast transnatsionaalse hariduse vallas, pakudes kraadiõpet ka Soomes (EBS Helsinki).

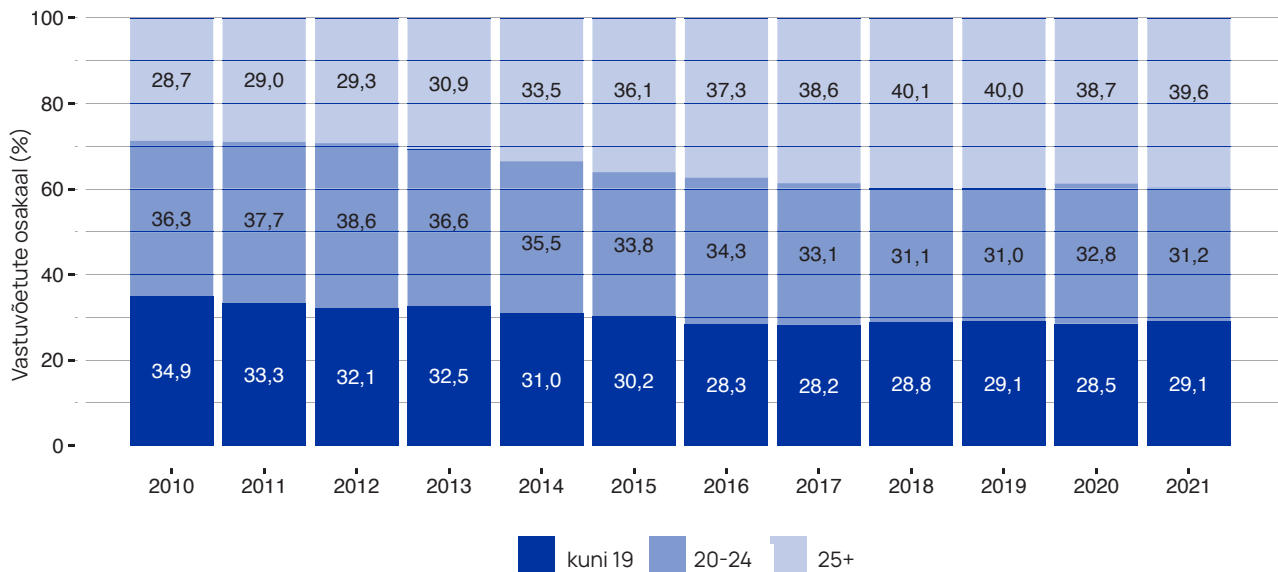
¹³ <http://data.uis.unesco.org/>

¹⁴ Van Damme, D. (2021). Transforming Universities for a Sustainable Future. In: Van't Land et al., The Promise of Higher Education: Essays in Honour of 70 Years of IAU, Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-67245-4>

Personaliseerimine muutub endastmõistetavaks

Tööandjatel ja ühiskonnal on uued ootused kõrgkoolilõpetajatele ning ka tudengitel endil on uued ootused kõrgharidusõppe pakkujatele. Järjest tugevam on narratiiv „tudeng kui klient“. Kliendiajastu tudengid tahavad, et nen-

de vajaduste ja eripäradega arvestatakse ning nende arvamusi võetakse kuulda, et nende kõrghariduskogemus oleks individualiseeritud. Kuna üleelukaarelise õppe tähtsus on kasvamas, jõuab kõrgkoolidesse üha rohkem vanema-ealisi tudengeid ning seega on õppurite taust ja vajadused üha erinevamad.



Joonis 3. Kõrgharidusõppesse vastuvõetute vanuseline jaotus Eestis
Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteemi portaali Haridussilm vahendusel

See kannustab kõrgharidusõppe mitmekesisust. Kõrgharidusmaastik liigub suhtelise üheaolisuse juurest üha suurema mitmekesisuse poole.¹⁵ Alternatiivsete kvalifikatsioonide laiem kasutuselevõtt hägustab piire erinevate õppeasutuste vahel, sealhulgas kõrgharidusõppe ja muud tüüpi keskkoolijärgse õppe vahel.¹⁶ Õppimiseks pakutakse eri vorme: tudengid saavad valida enamjaolt kontaktõppe põhineva kõrghariduse, veebi- ja kontaktõppe kombinatsiooni või ainult veebiõppe vahel. Pedagoogiliselt eksperimenteeritakse enam õpitu sisuga ning õpetamise meetoditega, kasutatakse järjest rohkem

aktiivõppe meetodeid. Järjest enam pannakse tähele nii neid, kes vajavad rohkem tuge, kui ka neid, kes on keskmisest võimekamad.¹⁷

Üks kõrgharidusõppe personaliseerumise ilming, mis on tugevalt seotud kasvava vajadusega elukestva õppe järele, on **mikrokvalifikatsioonid** (ingl *microqualifications*) ehk õpiampsud. Mikrokvalifikatsioonid on pikema, terviklikuma sisuga tasemeõppe baasil loodud täiendõppe vorm, mille eesmärk on vastata paremini muutava tööturu ja õppijate vajadustele. Kuigi mikrokvalifikatsioonide mõiste on küllalt laialivalgus ning erinevate riikide praktikas nen-

¹⁵ KPMG International (2020). The future of higher education in a disruptive world.

<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2020/10/future-of-higher-education.pdf>

¹⁶ Wheelahan, L. ja Moodie, G. (2021). Gig qualifications for the gig economy: micro-credentials and the 'hungry mile'. Higher Education. <https://doi.org/10.1007/s10734-021-00742-3>

¹⁷ Näiteks Hollandis rakendatakse üha enam *excellence*-programme ehk õppekavasid tudengitele, kes tunnevad, et tavalised haridusprogrammid ei ole piisavalt nõudlikud (Huijts ja Kolster 2021).

de definitsioon erineb¹⁸, siis usutakse, et mikroraadidel on potentsiaal parandada ligipääsu kõrgharidusele, toetada enesearendamist ja personaliseeritud, tudengikeskset õppimist, teenides samas ka tööandjate huve.

Töövalmis tudengi tähendus on erinevate ettevõtete jaoks siiski isesugune: kui väiksemad ettevõtted otsivad spetsiifiliste oskustega töötajaid, siis suuremate ettevõtete jaoks on oluline võime abstraktselt mõelda ning kompleksseid probleeme lahendada.¹⁹ Üha kiiremini areneva tehnoloogia ning töö muutuva iseloomu tingimustes on need oskused järjest tähtsamad. Sellest perspektiivist on kõrgkoolid alati harinud n-ö töövalmis tudengeid, sest kõrgem haridus korreleerub positiivselt intelligentsuse ja erinevate ülesannete lahendamise võimega ning need omadused toetavad hakkamasaamist mistahes töökohal.

Veel üheks personaliseerimise ilminguks on õppekavade nn lahtipakendamine (ingl *unbundling*). Seda on hõlpsaim selgitada analoogia põhjal muusikatööstusega. Vanasti tuli muusikat osta plaatide või kassetidena, kus lisaks muusikapalale, mida kuulata soovisid, võis seal olla ka vähem meeldivaid. Muusika voogedastuskeskkondade tekkimine lõi võimaluse muusikapaladele ükshaaval juurdepääsuks ja

omaenda kuulamisnimekirjade koostamiseks. Sarnane lahtipakendamine on viimastel aegadel aset leidnud ka meediatööstuses, panganduses ja kindlustuses ning mujal.²⁰

Teoreetiliselt võimaldab sedalaadi kõrghariduse lahtipakendamine panna õppijal kokku omaenda unikaalne õppekava, võttes kursusi erinevatelt erialadelt ning erinevatelt haridusepakkujalt. Teisalt paneb see õppijale suure vastutuse ning pole lihtne panna enda jaoks kokku sidusat ja terviklikku õppekava. Suur killustatus muudab keeruliseks õpitugiteenuste saamise, mõjudes negatiivselt õppeedukust. Kuid kuigi iseen-dale terve õppekava koostamine võib jääda rea-liseerimata, saab sedalaadi „haridus kui teenus“ põhimõttest lähtudes olemasolevate õppeka-vade sees individuaalselt sisustatavat osa oluli-selt suurendada.

Tuleb arvestada, et nägemus tudengist kui kliendist ning õppe personaliseerimine nõuab õppijatelt enam enesejuhtimise oskusi, sh ot-suseid ja vastutust oma õppeprotsessi valikute osas. Samas tähendab personaalsem lähenemi-ne siiski ka suuremat vajadust õppejõu toe järe-le ning õppejõud peavad seetõttu tegema üha rohkem emotsionaalset tööd (ingl *emotional labour*) ehk suheldes suunama oma tundeid ja väljenduslaadi.

Tähendus Eesti kõrgharidusõppele

- Tudengid soovivad üha enam, et nende eripäradega arvestatakse: oodatakse paindlikkust õppimise aja, vormi ja mahu osas, vajatakse personaalset tuge ja motiveerimist.
- Personaliseerumist ajendab ka Eesti kõrgkoolide (mikro)kraadiõppurite keskmise vanuse kasv: õppijate taust ja vajadused on järjest mitmekesisemad.
- Personaliseeritud lähenemise pakkumine on kulukas, kuid kui seda mitte teha, kannatab akadeemiline sooritus, tudeng katkestab õpingud, läheb alternatiivse teenusepakkuja juurde vms.

¹⁸ Cirlan, E. ja Loukkola, T. (2020). Micro-credentials linked to the Bologna Key Commitments. Draft publication. Desk research report, European University Association.

¹⁹ Selle tähelepaneku eest tänavad autorid üht Arenguseire Keskuse ekspertide grupi koosolekul osalenud tööandjate esinda-jat.

²⁰ Copenhagen Institute for Futures Studies (2019). Rethinking Higher Education: Structural Transformations on the Horizon.

- Eesti kõrgkoolides on suhteliselt väike õppurite-õpetajate suhtarv, mis soosib õppijakeskset ja personaalset lähenemist pakkuvat õpetamist.
- Ootus, et kõrgkoolid valmistaksid ette n-ö töövalmis tudengeid, ajendab kõrgharidusõppe ja kutseõppe integreerumist, kuid oma (ülioluline) koht on endiselt ka laiemapinnalisel, pigem üldoskusi arendaval kõrgharidusõppel.

Näiteid trendi avaldumisest Eestis

- Mikro- või nanokraade pakuvad praeguseks kõik suuremad Eesti kõrgkoolid.
- Kõrgharidusõppe ja kutseõppe suurema integreerumise näiteks on Eesti Ettevõtlus-kõrgkooli Mainor ja Cleveroni koostööprojekt Cleveroni Akadeemia; kõrgematel õppetasemetel avaldub suundumus näiteks Tallinna Tehnikaülikooli tööstusmagistratuuri ja tööstusdoktorantuuri õppevormide kaudu.
- 2021. aastal loodud tehnoloogiakool kood/Jõhvi on näide haridusmaastiku mitmekesisu-misest ja alternatiivsete pakujate sisenemisest keskkoolijärgse õppe turule.

Kõrgkoolid lahendavad ühiskondlikke probleeme ja juhivad suuri muutusi

21. sajandi keskpaigaks on maailmas vaja toita ligi 10 miljardit inimest, tagada kõigile õiglane juurdepääs tervishoiule ja mõistlik elustandard, vähendades samal ajal koormust looduskon-nale ja kasvuhoonegaaside heidet. Kõrgkoo-lid on oma olemuselt interdistsiplinaarsed, seal tehakse kõrgetasemelist teadustööd ja koolita-takse ajakohaseimate oskuste ja teadmistega spetsialiste. Seetõttu on nad parimad ja loogi-lisemad kandidaadid suurte ühiskondlike muu-tustega toimetuleku juhtimiseks ning problee-midele lahenduste otsimiseks.

Populismi esiletõusuga paljudes lääneriikides on kõrgkoolide maine kannatada saanud, kuna neid peetakse ühiskonna muredest irdunuks ja elitaarseks. Suurbritannias on leitud, et kõrg-koolid peavad ühiskonna usalduse ja poliitilise toetuse taastamiseks käiku vahetama, tehes asju mitte üksnes teisiti, vaid ka teisi asju.²¹ See tähendab, et kõrgkoolide missiooniks peab saa-

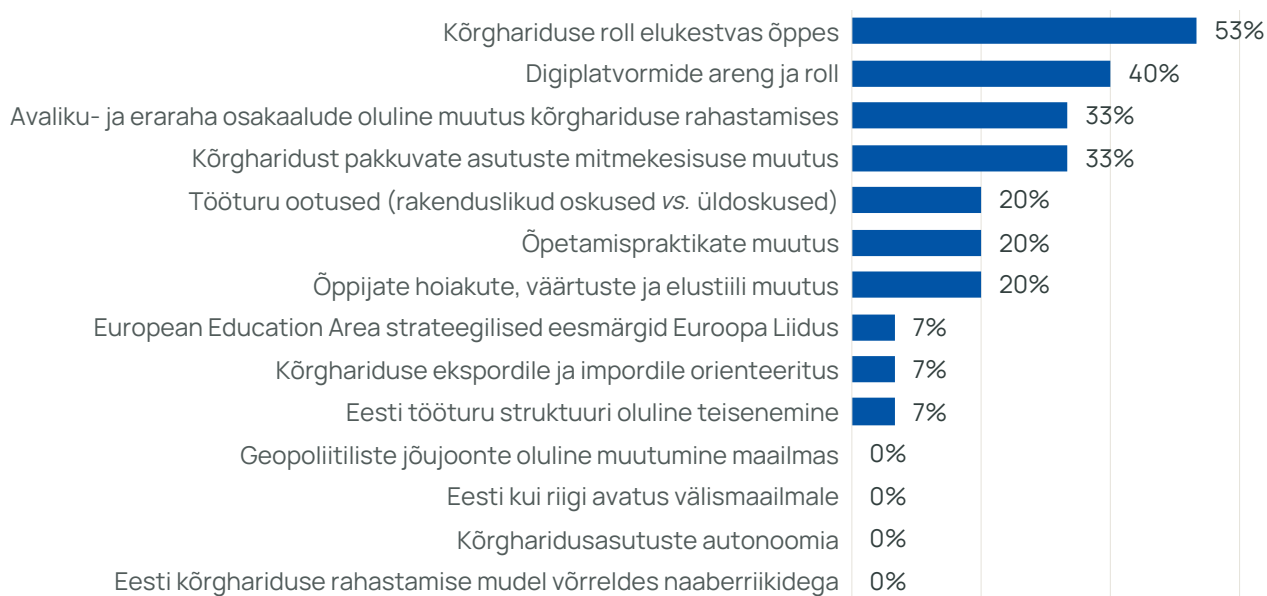
ma aidata ühiskonnal ja majandusel toime tulla suurte ja kiirete muutustega – rohepöördest te-hisintellektini.

Selleks tuleb lisaks rahvusvahelisele õppe- ja teaduskoostööle eesmärgistada ka kohaliku majanduse ja elukeskkonna arendamist ning ühiskondliku sidususe suurendamist. Tuleviku kõrgkoolid on korraga rahvusvahelised ja koha-likud, suunates rahvusvahelises koostöös saa-dud infot ja teadmisi kohalikuks hüvanguks.

Kõrgharidus homme: kolm lühilugu kõrghariduse tulevikust

Kõrghariduse tulevikustsenaariumide kujutle-miseks vajame infot, mis on need võtmetäht-susega tegurid, mille muutumisest sõltub enim kõrgharidussektori tulevane nägu. Eesti hari-dusvaldkonna ekspertide abiga reastati erine-vad tegurid tunnetatud olulisuse alusel. Kahe kõige olulisema tegurina tõusid esile digiteh-noloogia roll õpetamises ja kõrgkoolide roll elu-kestvas õppes.

²¹ Byrne, E., Clarke, C. (2020). The University Challenge: Changing Universities in a Changing World, Pearson Education, 288 pp.



Joonis 4. Eesti hariduseksperptide hinnangud väljapakutud tegurite olulisusele (N=15)
 Allikas: Arenguseire Keskus (2022)

Vaadates lähemalt, milliseks võib kujuneda kõrghariduse roll elukestva õppe maastikul, saab välja tuua kaks vastandlikku arenguteed:

Kõrgkoolid reageerivad kiiresti ja ulatuslikult oskuste üha kiiremas tempos aegumisele ja kasvavale nõudlusele ajakohaste oskustega töötajate järele, pakkudes paindlikke täiend- ja ümberõppevõimalusi. Riik loob kõrgkoolidele täiendõppeturul eeliseid, kuna leiab, et kõrgkoolide suur turuosa tõstab õppe kvaliteeti.

VÕI

Täienduskoolituse vajaduse kasvuga muutub haridusteenuste turg märksa mitmekesisemaks, tekib arvukalt haridusteenuseid osutavaid ja haridustehnoloogiad pakkuvaid ettevõtteid. Akadeemilise kraadi tähtsus kahaneb.

Ka digitehnoloogiate roll õpetamises saab avalduda mitmeti:

Digitaliseerimine muudab oluliselt õppejõudude rolli õppeprotsessis ning õppimine muutub märksa individuaalsemaks nii sisult kui ka vormilt.

VÕI

Õppimine on senisest rohkem veebipõhine, kuid digilahendused täidavad eelkõige õppeplatvormi ülesandeid. Õppejõudude roll küll teiseneb, kuid ei vähene praegusega võrreldes oluliselt.

Neid võimalikke erinevaid arenguteid kombineerides loodi kolm ministsenaariumi ehk „Kolm lühilugu kõrghariduse tulevikust“.



Riiklik elukestev õpe

Riik loob kõrgkoolidele eelseid täienduskoolitusturul osalemiseks, näiteks läbi mikrokraadide pakkumise ainuõiguse andmise. Kõrgkoolid pingutavad, et käia kaasas muu-

tunud karjääriootustega ja pakkuda paindlikke õppimisvõimalusi – eesmärk on muuta tööl käivatele õppijatele hariduse omandamine hõlpsamaks. Mikrokraadidest saab kokku panna akadeemilise kraadi ning see soosib järjepidevalt erinevaid n-ö kõrghariduspse võtma.

Haridustehnoloogia ettevõtted arenevad kiiresti, kuid mitteakadeemilised sertifikaadid jäävad tähtsaks vaid piiratud valdkondades, eelkõige tehnoloogia-sektoris. Ühelt poolt kasvab avalik rahastus kõrgharidusse, teisalt toovad õppe-maksud ning tasuline täienduskoolitus kõrgkoolide eelarvetesse arvestatavat lisatulu, mis võimaldab hoida tööl piisavalt personali. Õppimine on märksa digitaalsem, kuid õppejõudude töömaht ei kahane, sest tagasiside pakkumine, seminaride ja grupitööde juhendamine on ajamahukas. Virtuaalne õppeassistent ei suuda neid ülesandeid veel piisavalt hästi täita ning eks on õppijatel samuti ootus, et kõrgkoolis õppimise juurde käib ka ümbritsev akadeemiline õhkkond. Kõrgkoolid kasvavad nii õppijate kui ka õppejõudude arvult.



Eliitkõrgharidus

Konkurents elukestva õppe maastikul on rangelt turupõhine ja kõrgkoolidele ei tehta eeliseid. Uued turuosalisid, eelkõige haridustehnoloogia ettevõtted, reageerivad

paindlikult ja pakuvad sageli kõrgkoolidest suuremat väärtust. Mitteakadeemilised sertifikaadid saavad tähtsaks ka väljaspool tehnoloogia-sektorit. Mõned tööandjad on rahul, et hoogsalt

on käima läinud täppisõpe ehk spetsiifiliste oskuste pakkumine just siis, kui neid on vaja, selle asemel et pakkuda kõigile ühesugust laia valikut erinevatest oskustest, mida võib kunagi vaja minna. Teised kurdavad, et vanasti olid noored mitmekülgsemad, laiema silmaringi ja uuenduslikuma mõtteviisiga.

Kõrgkoolid muutuvad elitaarsemaks ning paljudes valdkondades täidavad nende rolli haridustehnoloogia ettevõtted, ametikoolid jt praktilisemad õppevõimalused. Hägustuvad piirid nende õppeasutuste vahel, õppimiseks pakutakse eri vorme (kontaktõpe või veebiõpe või nende kombinatsioon), eksperimenteeritakse enam õpitu sisuga ning õpetamise meetoditega. Kõrghariduse rahastamine tugineb peaaegu avalikule rahale, turult teenitav lisa on väike. Kõrgkoolid tõmbuvad kokku ja sektor ter-vikuna kahaneb.



Virtuaalülikool

Õppimine digitaliseerub nii sisult kui ka vormilt. Tudengid ei võrdle õppimiskogemust ainult haridussektori raames, vaid palju laiemalt – kui Amazon,

Netflix ja Uber pakuvad isikupärastatud teenuseid, tekib samasugune ootus ka kõrgharidusele. Tehnoloogilised lahendused ei ole pelgalt vahend õppetöö läbiviimiseks, vaid järjest enam õppe olemuslik osa – alates virtuaalses klassiruumis kasutatavatest tehnoloogiatest, testimisest ja hindamisest, sisseastumise ja tunnistuste andmise korraldamisest ja karjääri planeerimisest. Personaliseeritud õpikogemust pakuvad masinõppe ja tehisintellekti rakendused. Need võimaldavad ühteaegu nii kulude kokkuhoidu kui ka personaliseeritud lähenemist. Igaüks saab õppida omas tempos ja mängustamine aitab haarata õppijate tähelepanu – vähemalt ajutiselt.

Digitaalne haridusmaastik on praegusest märksa globaalsem. Koos rahvusvahelistumisega on kasvanud ka globaalsete tehnoloogiagigantide turujõud – Google'i ja Microsofti hallatavad platvormid muutuvad haridusmaastikul domineerivaks. Globaalsel turul leiavad kõrgkoolid oma niši, pakkudes ainekursusi digiplatvormidele, kuid tulusus on piiratud platvormil valitsevate mängureeglitega. Elukestva õppe kasvavast turgust kõrgkoolid eriti osa ei saa.

Kõrgharidusõppe riiklik rahastus jääb praegusele tasemele, kuna leitakse, et tagada tuleb vaid hädavajalik ja raskemini digitaliseeritav õpe, ülejäänud valdkondades las tegutsevad turujõud. Digitaliseerimine võimaldab mõne õppetööga seotud protsessi automatiseerimise arvelt inimtööjõudu säästa, kuid eelarved on pingelised ja elevandiluu torni võrdlust kõrgkoolidest rääkides enam ei kasutata.



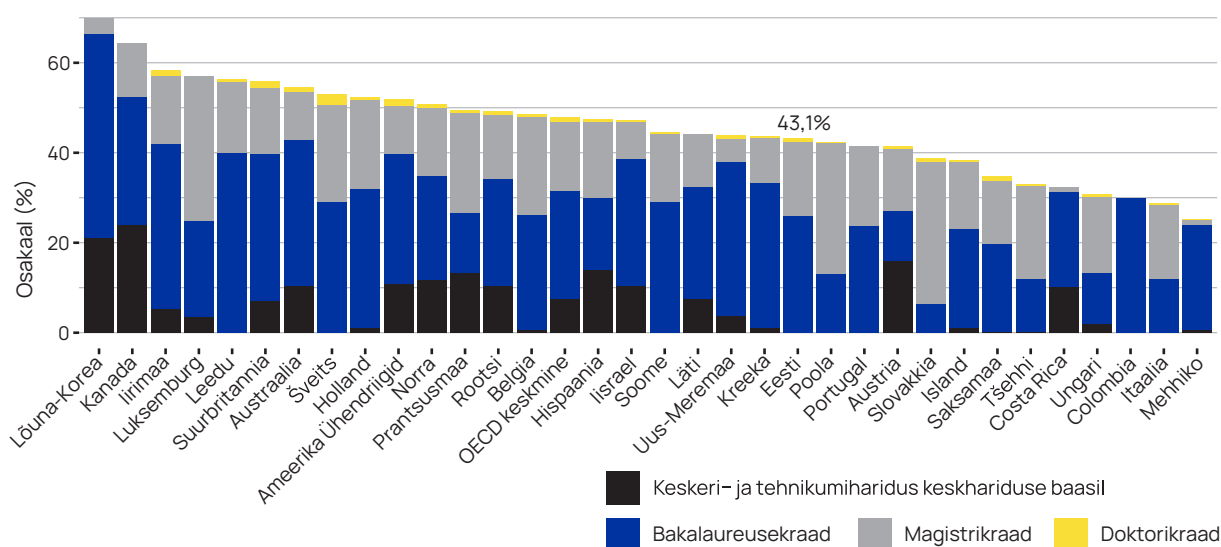
Kõrghariduse
väljakutsed Eestis

Kõrgharitude osakaalu eesmärk ootab püüdmist

Eesti edestab kõrgharitude osakaalult enamikku Kesk- ja Ida-Euroopa riike, kuid jääb alla OECD keskmisele. 2020. aastal oli kolmanda taseme haridusega inimeste osakaal 25–34-aastaste Eesti elanike seas 43,1%. Kõrghariduse omandanud osakaal jõudis Eestis kõrgeimale tasemele

2017. aastal, misjärel on toimunud väike langus ning on kaugenetud Eesti Haridusstrateegias 2035. aastaks seatud 45% eesmärgist.

Eesti kõrghariduse bakalaureuse- ja magistriõppe struktuur sarnaneb OECD riikide keskmisega, kuid oluliselt väiksem on rakendusliku kõrghariduse osakaal.



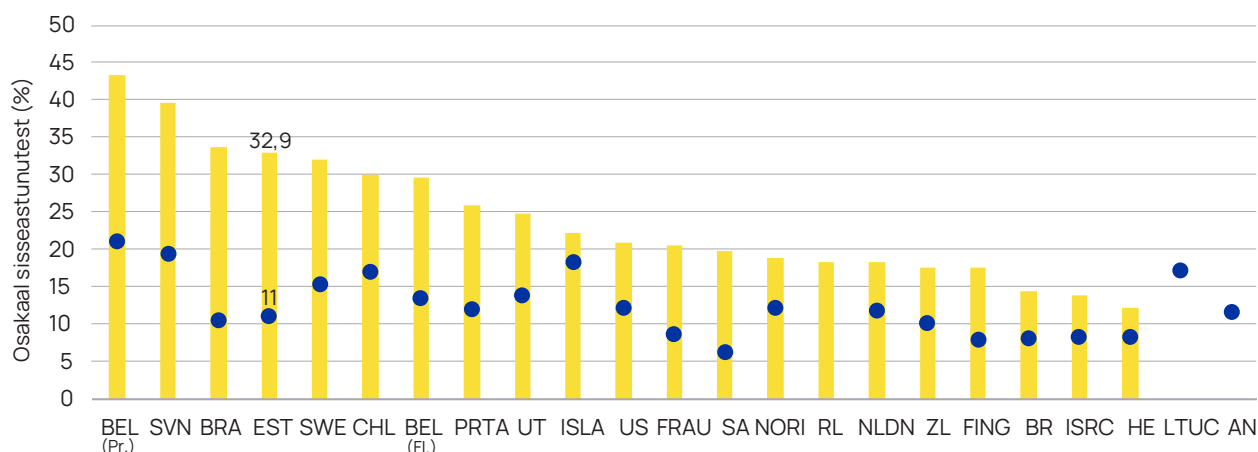
Joonis 5. Kolmanda taseme haridus 2020. aastal vanusegrupis 25–34
Allikas: Education at a Glance (OECD, 2021)

Tudengite väljalangevus on suur

Kuigi Eesti riik väärtustab kõrgelt kõrgharidusõpingute katkestamise vähendamist – see ilmneb näiteks ülikoolide ja riigi vahel sõlmitavates halduslepingutes –, ei vii oluline osa Eestis kõrgharidusõpinguid alustanud tudengitest oma õpinguid lõpule. OECD andmetel edestas Eesti 2017. aastal 33-protsendise bakalaureuseõppes väljalangevusega enamikku võrdlusriike. Samas oli õpingute teiseks aastaks katkestanuid ainult 11%, mis on riikide võrdluses pigem hea tu-

lemus ning näitab, et kõrgkoolid oskavad tudengeid valida ja hoida õpingute algfaasis. Bakalaureusetöö kirjutamine, mis on nõudlik, iseseisvat mõttetööd ning enesejuhtimist eeldav tegevus, osutub paljude tudengite jaoks saavutamatuks.

Väljalangevust soodustab ka asjaolu, et mahajäämus õppekava täies ulatuses täitmise osas toob tudengile arve ning kui üliõpilane sai varem vajaduspõhist õppetoetust, jääb ta mahajäämuse tekkides ka sellest ilma. Samal ajal puudub Eestis mõistlike tingimustega õppelaenu-süsteem õppemaksu ja elamiskulude katmiseks.



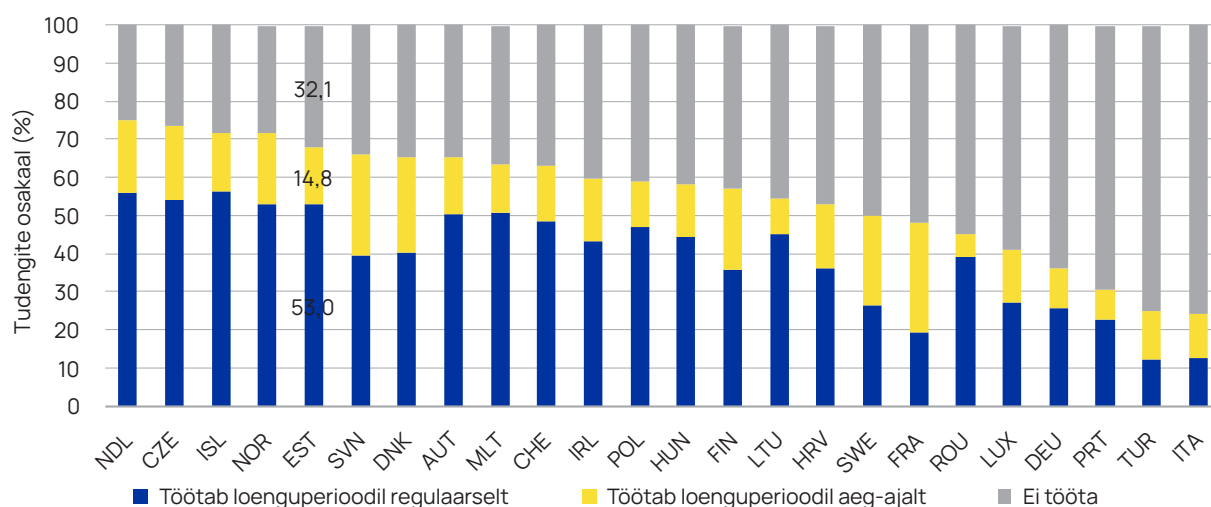
Joonis 6. Bakalaureusetudengid, kes pole kolm aastat pärast nominaalaja lõppu enam tudengi staatuses ega lõpetanud (tuhad) või kes pole teise õppeaasta alguses enam tudengi staatuses (pallid)
Allikas: OECD (2019)

Töötamise ja õppimise läbipõimumist takistab nominaalajaga lõpetamise eesmärgistamine

2013. aasta kõrgharidusreform ning laialdasem ligipääs „tasuta“ õppekohtadele pole õpingute kõrvalt töötamises muutusi tootnud. Aastatel 2018–2020 töötas regulaarselt üle poole tudengitest, üksnes õpingutele keskendus alla kolmandiku kõigist kõrghariduse omandajatest. Eesti tudengitest üle 47% identifitseerivad end

pigem töötajate kui tudengitena, samas kui enamikus Euroopa riikides jääb see osakaal alla 40%.

Ühelt poolt töötatakse elamiskulude katmiseks – 78% töötavatest tudengitest on märkinud seda olulise põhjusena –, kuid samavõrd tähtis on ka varasema töökogemuse tähtsustamine tööturul. Kuivõrd paljudes Eesti kõrgkoolide õpekavades pole praktikat, siis võib tudengite laialdast töötamist näha kui praktikaprogrammide asendust – 57% töötavatest tudengitest



Joonis 7. Tudengite töötamine loenguperioodil 2019–2020 (enne koroonapandeemia algust)
Allikas: Eurostudent VII voor (Eurostudent, 2021)

ütleb, et nende töö on õpitavaga väga lähedalt või lähedalt seotud. Palgatöö ja õpitava eriala tihed seotus võib tuleneda ka asjaolust, et järjest enam tullakse Eestis õppima töötamise kõrvalt, mitte ei minda tööle õpingute kõrvalt.²²

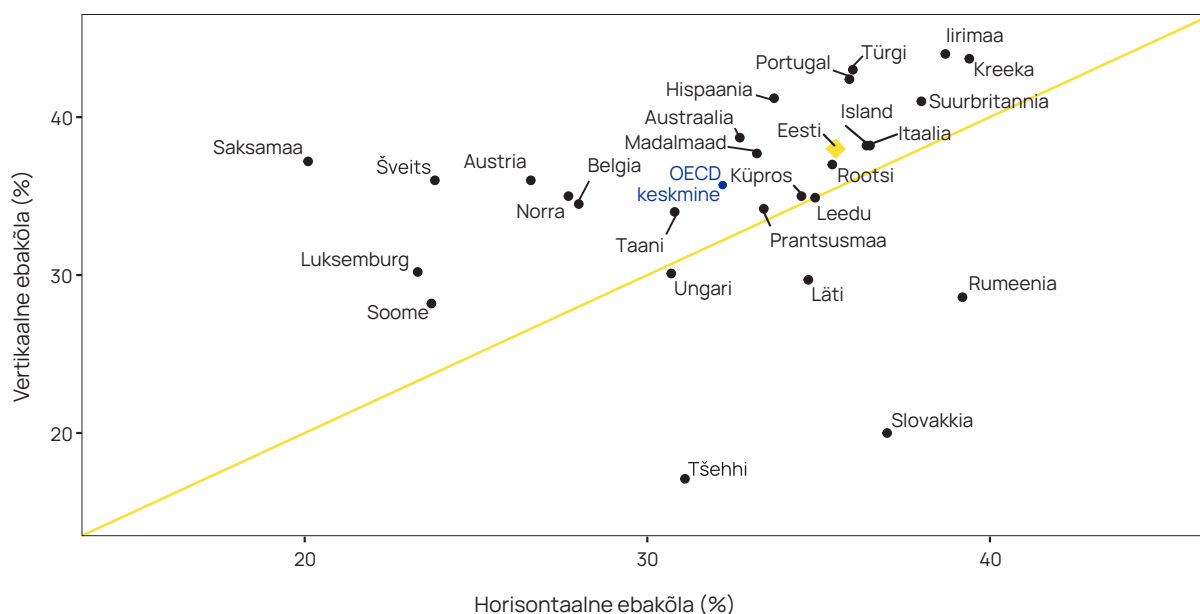
Andmed ei näita, et pikkadel töötundidel oleks akadeemilisele sooritusele olulist mõju. Küll aga seab nominaalajaga lõpetamise eesmärgistamine üliõpilase õlule suure koormuse. Iga kolmas üliõpilane ütleb, et tal on töötamise tõttu õppimisega raskusi. Seda on Euroopa riikide keskmisest ligi kaks korda enam. Suure koormuse hinnaks on surve vaimsele tervisele. Eesti üliõpilaste osakaal, kellel on enda kinnitusele vaimse tervise probleem, on kolme aasta tagusega võrreldes kolmekordistunud.²³

Üliõpilaste pühendumist nii töötamisele kui ka õppimisele on selgitatud sellega, et Eestis pole ainult kõrghariduskraadi omamine tööandjate jaoks piisav signaal tudengi võimete kohta ning tudengid töötavad, et signaliseerida potent-

siaalsetele tööandjatele, et nad on motiveeritud ja tulemuslikud töötajad.²⁴

Tööturg ei paku kõigile kõrgharitutele väärilist tööd

Hariduse ning ametikoha kvalifikatsiooninõuete ebakõla ehk ala- või üleharitus ametikohtade rakendumisel oli Eestis 2016. aastal OECD keskmisest kõrgem ning 38% töötajatest oli rakendatud ala- või ülekvalifitseerituna. Näiteks on madalaima kvalifikatsiooniga lihttöölise ametikategoorias (ISCO 9), mis valdavalt ei eelda erialast väljaõpet, kolmanda taseme hariduse omandanute osakaal Eestis 2020. aastal 25–64-aastaste töötajate seas 16% (Euroopa Liidu keskmine 6,5%). Põhjamaadest ületab Eestit kõrgharidusega lihttöölise osakaalult vaid Rootsi. Teenindus- ja müügijärgsete (ISCO 5) kategoorias ületab Eesti kõrgharidusega töötajate osakaal (28%) EL-i keskmise (16%) peaaegu kahekordselt.



Joonis 8. Ebakõlad omandatud hariduse ja töö vahel 15–64-aastaste töötajate seas (2016)
Allikas: *Getting Skills Right: The OECD Skills for Jobs Indicators* (OECD, 2017)

²² Riigikontroll (2019)

²³ Eurostudent VII (2021)

²⁴ Beerkens *et al.* (2011)

Osalt saab suuri erinevusi selgitada aastakümneid tagasi omandatud kõrghariduse, eeskätt keskeri- ja tehnikumiharidusega inimeste erialase rakenduse leidmise probleemidega. Hariduse ja ametiala ebakõla soolis-vanuseline struktuur annab tunnistust eelkõige vanemaealiste naiste kvalifikatsiooni alarakendatusest. Vanemaealiste meeste puhul on rakendumise ebakõlad märksa väiksemad. Seega ei saa rakendumise ebakõlasid selgitada üksnes hariduse ja oskuste aegumisega, vaid hariduse ja ametiala suur ebakõla on Eestis tingitud pigem tööturu- kui haridusprobleemidest.

Kui võtta vaatluse alla vaid 25–34-aastased töötajad, on ebakõlad hariduse ja ametikoha vahel väiksemad. Soolisest vaatenurgast tõstatub vähemal, kuid siiski murettekitaval määral ka noorte kõrgharidusega naiste ülemäärane rakendamine teenindus- ja müügitoöl.

2020. aasta seisuga teeb lihttööd 4000 bakalaureuse-, magistri- või doktoriõppe läbinud inimest. Koos keskerihariduse omandanud inimestega teeb madalama kvalifikatsiooniga tööd 9300 inimest.

2020. aastal jäi Eestis juhtide (66%) ja tippspetsialistide (82%) ametikategooriates kolmanda taseme haridusega töötajate osakaal alla EL-27 keskmisele (vastavalt 72% ja 86%).

Ametikoha eeldusi ületava kvalifikatsiooni korral on tegemist majandusliku raiskamisega, mis vä-

hendab tulu haridusse investeerimiselt. Varasemate uuringutega on leitud, et kui keskmiselt on tulu haridusinvesteeringutelt 9,6%, siis üleharityte puhul on see vaid 5,2%.²⁵

Kõrghariduse mõju töötasule ei paista hästi välja

Kõrghariduse rolli palgatulu mõjutajana saab mõõta erineval viisil (vt tekstikasti „Kõrghariduse ja töötasu seoste mõõtmisest“) ning andmed ei ole kuigi hästi rahvusvaheliselt võrreldavad. Näiteks on üheks hindamise probleemiks kõrghariduse omandamise määra ebatäpne kajastamine statistikas: kõrgharidusõpingute katkestajaid käsitletakse sageli sarnaselt kõrghariduses mitteosalenutega, kelle kõrgharidusaastate arv on null. Õpingute katkestamise osakaal, sh lõpufaasis on Eestis teatavasti teiste riikidega võrreldes väga suur. Nii rakenduvad Eestis teadmismahukatele, kvalifitseeritud ametikohtadele (nt tarkvaraarendajatenä) sageli kõrghariduses osalenud, kuid diplomit mittekaitanud töötajad. See statistiline moonutus annab tegelikust madalama hinnangu kõrghariduse agregeeritud palgaerinevusele võrreldes keskharidusega töötajatega. Rahvusvahelises võrdluses paistab Eesti madala kolmanda taseme hariduse palgaboonusena silma ka seetõttu, et kõrgharitud hülka loetud keskeriharidusega inimeste osakaal on suur, kuid aegunud hariduse tõttu on nende töötasu teiste kõrgharitudte omast väiksem. Lisaks põhjustab statistilist moonutust see, et kuni 2021. aastani ei kalibreeritud Eesti kohta kasutatud valimit haridustasemete lõikes.

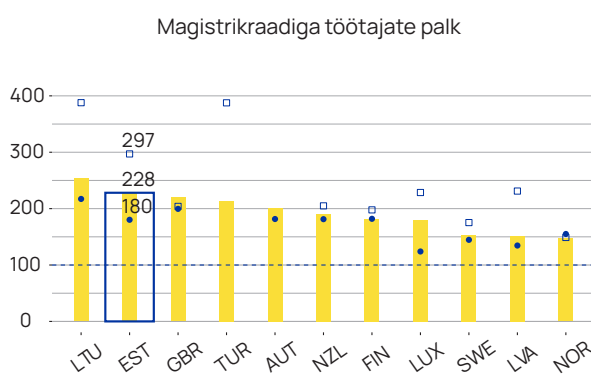
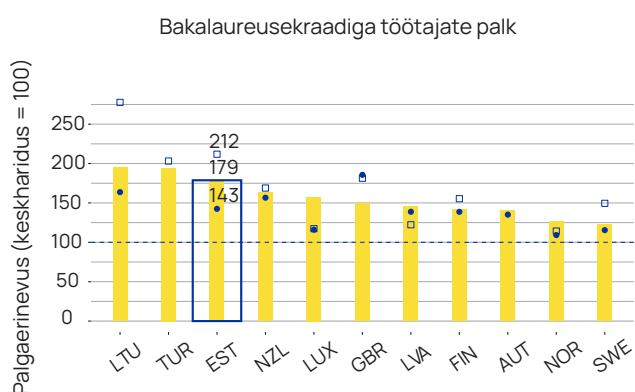
²⁵ Rubb, S. (2003). Overeducation in the labor market: a comment and re-analysis of a meta-analysis. *Economics of Education review*, vol. 22, no. 6, pp. 621–629.

Kõrghariduse ja töötasu seoste mõõtmisest

- Brutopalg erinevus (ingl *gross wage differential*) peegeldab keskmist agregeeritud palgaerinevust kõrgharidusega ja kõrghariduseta töötajate vahel. See on kirjeldav mõõdik, mis ei võta arvesse kõrgharitud suuremat tõenäosust leida tööd ega ka indiviidide muid erinevaid tunnuseid, mis võivad nende palgatulu mõjutada, sh töökogemust ja eriala.
- Palgaboonus (ingl *return to education*) peegeldab kas ühe (kõrg)haridusaasta või omandatud (kõrg)haridusastme mõju indiviidi oodatavale keskmisele palgale, arvestades mitmeid muid töötasu mõjutavaid näitajaid, eelkõige töökogemust ja sotsiaalmajanduslikku tausta.
- Kumulatiivne elukaareülene kõrghariduse sissetulekupreemia peegeldab kõrgharidusega töötajate üle tööea akumulēruvat (sageli nüüdisväärtusesse arvestatud) palgasissetulekut võrreldes kõrghariduseta töötajatega. Siin võetakse arvesse ka seda, et palgalisa muutub ajas.
- Kõrgharidusinvesteeringu finantstootlus (ingl *Internal Rate of Return, IRR*) näitab kõrghariduse aastast netotulumäära määratletud ajavahemiku jooksul, võttes erinevalt palgaerinevuse ja palgaboonus mõõdikutest arvesse ka kõrghariduse omandamiseks tehtud kulutusi (sh õppemaks) ning alternatiivkulu õppimise ajal saamata jäänud töötasu näol.

OECD uuem ja metoodiliselt täpsem hariduse ja töötasu registri andmetel põhinev analüüs näitab, et Eestis on kõrgharidusega töötajate palgaerinevus võrreldes keskhariduse omandanutega rahvusvahelises võrdluses pigem suur. Uuringus kõrvutatakse samal aastal magistri-, bakalaureusekraadi või keskhariduse omanda-

nud 15–34-aastaste tööle suundujate palgaerinevusi üks, kolm ning viis aastat pärast vastava haridusastme omandamist. Selline lähenemisiis tagab, et eeldatav tööaastate arv on kõigi võrreldavate töötajate puhul sama ning palgaerinevus ei ole erineva pikkusega töökogemusest mõjutatud.



Joonis 9. Bakalaureusekraadi ja magistrikraadi omandanud töötajate palk võrreldes samal aastal keskhariduse omandanutega (keskharidus = 100). Vanuses 15–34 hariduse omandanud täis- ja osaaajaga töötajad, kes pole ühegi haridusasutuse nimekirjas; ringid: viis aastat pärast kraadi omandamist, tulbad: kolm aastat pärast kraadi omandamist, ruudud: üks aasta pärast kraadi omandamist. Märkused: Referentsaasta on 2018, välja arvatud Soome (2017). Palk ilma tulumaksuta Türgis, Luksemburgis ja Lätis.

Allikas: Data collection on labour market outcomes of recent graduates. OECD (2020)

Probleemid elamiskulude katmisega takistavad ligipääsu kõrgharidusele

Elamiskulud õpingute ajal on osa haridusinvesteringust. Sellega toimetulek põhjustab probleeme eelkõige ebasoodsama majandusliku taustaga üliõpilastele. Õppemaksuta õppimise võimalusest jääb kõrgharidusele võrdseks ligipääsuks väheks, kui osa potentsiaalseid üliõpilasi ei suuda katta täiskoormusega õppimisega kaasnevaid elamiskulusid.

Ka uuringud näitavad, et ebasoodsa taustaga üliõpilased ei alahinda mitte kõrgharidusest tulenevaid tulusid, vaid ülehindavad kõrghariduse

omandamisega seotud kulusid.^{26 27 28} Lisaks, kulud tuleb kanda täna, samas kui ebakindlad tulud jäävad homsesse ning ebasoodsa taustaga üliõpilased kipuvad eelistama lühiajalist perspektiivi.

Õppetoetuste süsteem on Eestis liikunud tulemuspõhisuse poole. Kui enne 2013. aasta reformi olid õppetoetused peamiselt vajaduspõhised, siis 2018. aastal olid enam kui pooled õppetoetused tulemuspõhised. Lisandunud on nn nutika spetsialiseerumise stipendiumid, mida antakse mitmetel suure palgaboonusiga õppekavadel – IT, tehnoloogia, inseneeria (STEM), aga ka õpetajahariduse õppekavadel õppijatele.

Tabel 1. Vajaduspõhise õppetoetuse suurus 2021. aastal

Keskmine brutosissetulek pereliikme kohta	Toetuse suurus kuus
0,00–157,75 eurot	220 eurot
157,75–315,51 eurot	135 eurot
315,51–631 eurot	75 eurot

Allikas: RES (2021). Arvestuslikuks elatusmiinimumiks loetakse Eestis 233,6 eurot kuus.

Vajaduspõhised, elamiskulude katmiseks mõeldud õppetoetused on Eestis väikesed (vt tabel 1) ning neid saab teiste riikidega võrreldes suhtelist väike hulk üliõpilasi (24%). Lisaks saavad neid taotleda üksnes need õppurid, kes õpivad eestikeelsel õppekaval ja täidavad seda jooksvalt täismahus.

Vajaduspõhine õppetoetus määratakse üliõpilasele, kelle leibkonna keskmine sissetulek ühe liikme kohta on kuni 631 eurot. Seejuures loetakse tudengid kuni 24. eluaasta lõpuni (kui üliõpilasel ei ole endal abikaasat ja/või alaealist

last) oma vanemate leibkonna liikmeks. See on vastuolus perekonnaseadusega (PKS 2009, § 97), mis nõuab vanematelt lapse ülalpidamist üksnes kuni 21-aastaseks saamiseni. Kui siduda üliõpilased perest lahti, oleks vajaduspõhist õppetoetust õigus saada ligi kahel kolmandikul kuni 24-aastastest üliõpilastest.

Lahenduseks pole ka õppelaenu, mille tingimused on Eestis väga ebasoodsad: intress ületab tunduvalt turutaset ja on fikseeritud. Eurydice (2020) statistika näitab, et Eestis võtab õppelaenu vaid kuni 5% üliõpilastest.

²⁶ Abbiati, G., Barone, C. (2017). Is university education worth the investment? The expectations of upper secondary school seniors and the role of family background. *Rationality and Society*, 29(2), pp. 113–159.

²⁷ Grodsky, E., Jones, M. T. (2007). Real and imagined barriers to college entry: Perceptions of cost. *Social Science Research*, 36(2), pp. 745–766.

²⁸ Usher, A. (2005). A Little Knowledge is A Dangerous Thing: How Perceptions of Costs and Benefits Affect Access to Education. Toronto: Educational Policy Institute.

Tabel 2. Õppelaenu taotlemise tingimused 2020/2021. õppeaastal

Maksimaalmäär aastas (õpingute pikkus 6–8 kuud)	1250 eurot
Maksimaalmäär aastas (9 või enam kuud)	2500 eurot
Intressimäär	5%
Käendajate arv	2
Tagasimaksed	12 kuud pärast õpingute lõppemist või katkemist

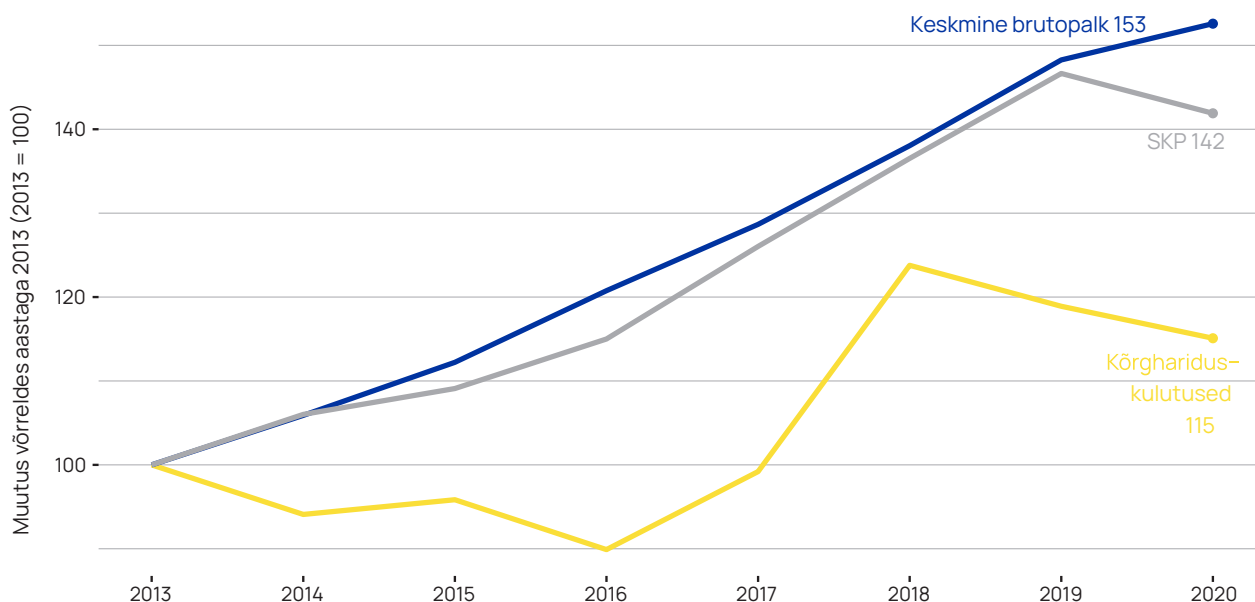
Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi õppelaenu koduleht (2020)

Kõrgkoolide rahastamine ei ole jätkusuutlik

Kõrghariduse rahastamine Eestis sõltub valitsuse eelarveotsustest, sest eraraha kaasamise võimalused Eesti kõrghariduses on piiratud. Alates kõrgharidusreformist aastal 2013, millega riik võttis vastutuse kõrgkoolide ülalpidamise eest, kasvasid riigi kõrghariduskulud 2020. aastaks 15% võrra. Samal ajavahemikul on sisemajandu-

se kogutoodang kasvanud 42% ning keskmine brutokuupalk tõusnud 53%.

Üle poole (54,3%) valitsussektori kõrghariduskuludest moodustasid 2020. aastal hüvitised töötajatele ehk personalikulu. Üldisele palgaskavule alla jääv valitsuse panus kõrgharidusse on muutnud kõrgkoolide jaoks õppejõududele konkurentsivõimelise palga maksmise väga keeruliseks. 2020. aastal oli üldhariduskoolide

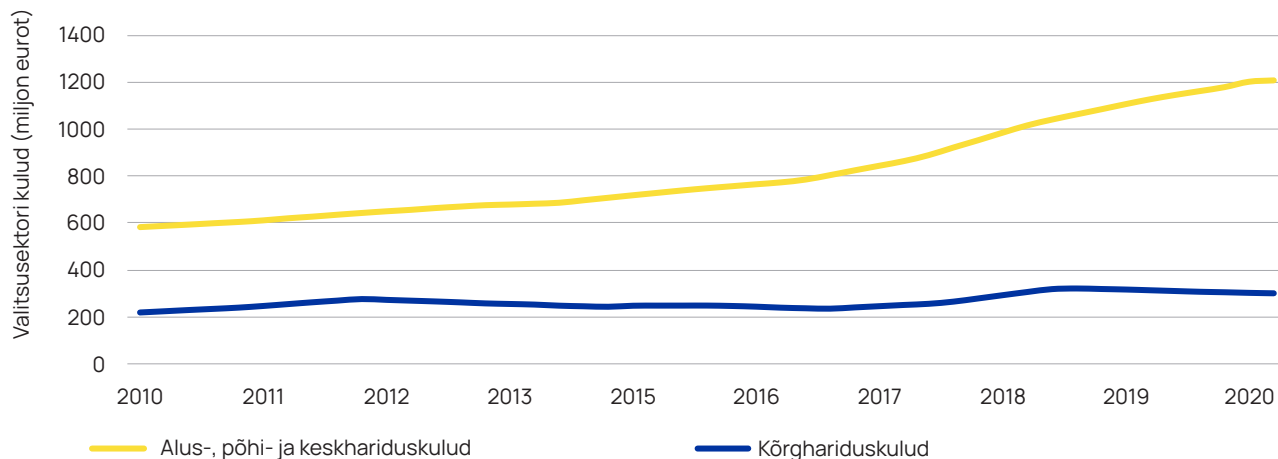


Joonis 10. Keskmine brutokuupalk, sisemajanduse kogutoodang (SKP) ning riigi kõrghariduskulud (kõik jooksevhindades) võrreldes aastaga 2013

Allikas: Statistikaamet (tabelid RR056, RAA0012, PA001)

õpetajate keskmine kuupalk 1624 eurot²⁹, samas kui kolmes avalik-õiguslikus ülikoolis kuuest ei kүүndinud selle summani rohkem kui poolte töötajate palk ehk mediaanpalk. Selline olukord

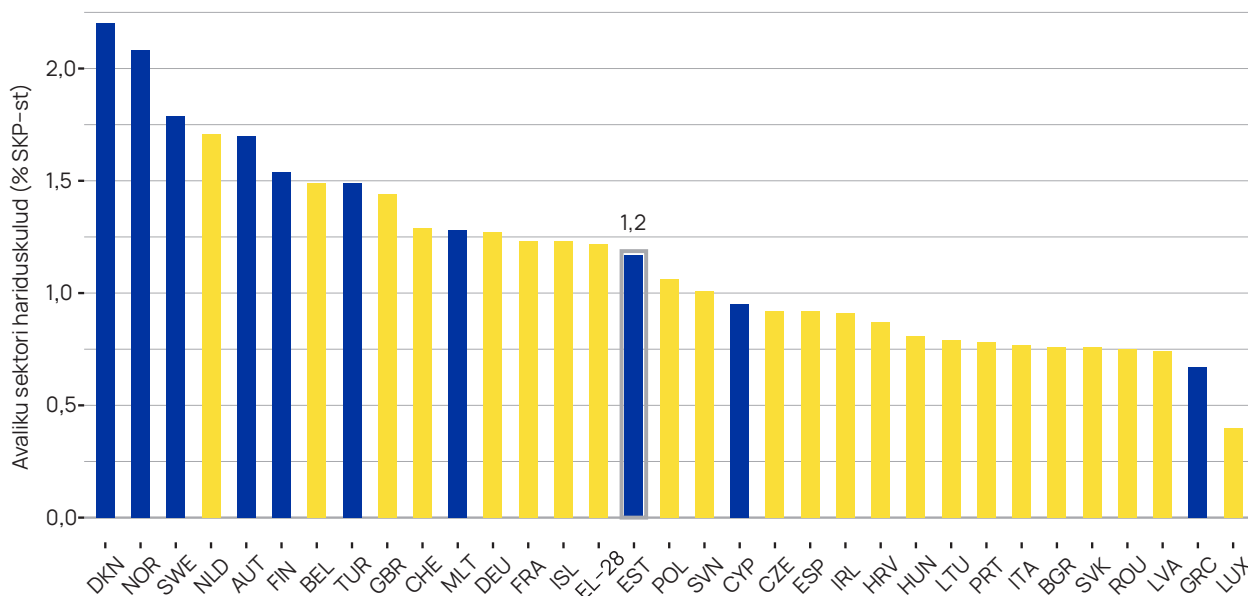
on tekkinud, sest üldhariduskulude kasv on viimasel kümnendil olnud majandus- ja palgakasvuga paremini kooskõlas kui kõrghariduskulude kasv.



Joonis 11. Riigi kulutused alus-, põhi- ja keskharidusele ning kõrgharidusele
Allikas: Statistikaamet (tabel RR056)

Vaadates kõrghariduse riiklikku rahastust rahvusvahelises võrdluses, on viimastele kättesaadavatele ehk 2018. aasta andmetele tuginedes Eesti avaliku sektori kõrghariduskulutused osakaaluna sisemajanduse koguproduktis sar-

nased Euroopa Liidu keskmise tasemega. Kui võrrelda Eestit riikidega, kus kõrgharidus on enamikule tudengitele õppemaksuvaba, kulutavad kõrgharidusele Eestist vähem vaid Küpros ja Kreeka.



Joonis 12. Avaliku sektori kulutused kolmanda taseme haridusele suhtena sisemajanduse kogutoodangusse (SKP) 2018. aastal. Tumedana on märgitud riigid, kus õppimine on tudengi jaoks üldjuhul tasuta. Märkus: Austrias on õppimine „tasuta“ ülikoolides, kuid rakenduslikuma suunitlusega kõrgkoolides (*Fachhochschulen*) on õppimine tasuline.

Allikas: Eurostat (andmetabel EDUC_UOE_FINE06), Eurydice (2020)

²⁹ Haridussilma andmetel.



Kõrghariduse
rahastamine

Kõrghariduse rahastamissüsteemi kujundades tuleb silmas pidada eesmärgi, mida tähtsaks peetakse. Eesmärgiks saab seada:

- haridusõiglust: võrdne ligipääs kõrgharidusele ehk kui oluline on see, et ebasoodsa taustaga tudengite kõrghariduses osalemine suureneks ja kõrghariduse rahastamine ei võimendaks olemasolevat ühiskondlikku ebavõrdsust;
- efektiivsust: kui oluline on see, et kõigil osalistel tekiks õiged ajendid – üliõpilastel ajend õppetöösse panustada, ning kõrgkoolil ei tekiks ajendit keskenduda vaid majanduslikult tulusamatele õppekavadele;
- kõrgkooli autonoomiat: kui tähtsad on kõrgkoolide endi otsustused ja kontroll;
- administreerimise lihtsust: kui oluline on see, et rahastamise- ja järelevalvesüsteem ei tooks kaasa suuri tehingukulusid.

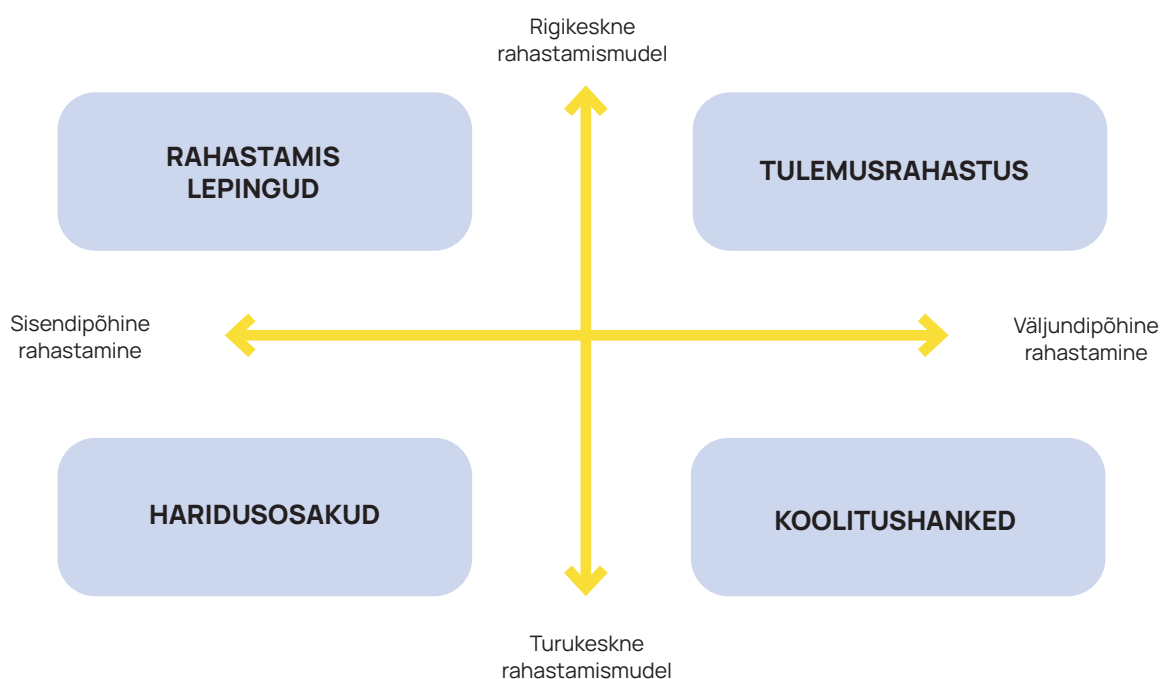
Üheks eesmärgiks saab olla ka kõrgharidussektori mõistliku suuruse tagamine. Seda eesmärki ei tooda sageli eraldi esile, kuid kiired tehnoloogilised muutused tähendavad, et vaja on senisest rohkem täienduskoolitust, sest oskused aeguvad varasemast kiiremini. Kõrgharidussektor kui inimkapitali kasvatamise n-ö tehnoloogia peab olema piisava suurusega, et neid ülesandeid täita.

Kõrghariduse rahastamise alternatiivid on tihe-
dalt seotud valitud kõrghariduse strateegiaga. Näiteks, kas õppekavasid loob riik/ministeerium või kõrgkooli juhtkond, kes ja kuidas hindab kõrgkooli tulemuslikkust ning mis on kõrgkooli majanduslik ülesanne. **Kõrghariduse rahastamismudel ei mõjuta mitte ainult üliõpilaste ajendeid, vaid ka seda, kuidas kõrgkoole juhitakse ja milliseid institutsioone kõrghariduspoliitika elluviimine vajab.**

Kõrghariduse rahastamise ideaalmudelid: kas rahastada kõrgkooli otse või üliõpilaste kaudu?

Kõrghariduse rahastamise teoreetilises käsitluses eristatakse riigi- ja turukeskseid lahendusi. Euroopas on kasutusel nii esimesed kui ka tei-

sed ja need võivad keskenduda nii sisendite (nt töötajate või üliõpilaste arv) kui ka väljundite (nt teadusartiklid või doktorikraadid) rahastamisele. Kuigi siiani on endiselt enim kasutusel sisendipõhine rahastamine, kasutades peamise indikaatorina tudengite arvu, liigub Euroopa ülikoolide rahastamisel tulemusrahastamise suunas.



Joonis 13. Rahastamismudelite alternatiivid
Allikas: Jongbloedi & Koelmani (2000) põhjal kohendatud.

HARIDUSOSAKUD on üliõpilastepõhine rahastamismudel, kus tudengid maksavad kõrgkoolidele neile eraldatud haridusosakutega. Haridusosakud võivad olla sisetulekupõhised (jõukamatele väiksemad, kehvemal järjel olijatele suuremad) ja nende suurus võib rahastaja reguleerida.

- + annab tudengile hääle ja valikuvabaduse ning suurema sõnaõiguse kõrgkooli asjades kaasa rääkida
- + sobitub liberaalse heaoluriigi poliitikaga ning soosib hariduse ja kõrgkoolide efektiivsust
- + annab kõrgkoolile autonoomia nii sisendite kui ka väljundite juhtimisel
- + loob sõltumata omandivormist ja kõrgkooli suuruselt võrdse raamistiku kõigile kõrgkoolidele
- kallimad õppekavad võivad kannatada, sest nende pakkumine on majanduslikult vähem kasulik
- kõrgkoolidele tekib surve paisutada turunduskulusid

KOOLITUSHANKED on mudel, kus teatud eriala lõpetajate peale kuulutatakse välja hange, millele kandideerivad eri kõrgkoolid. Õppemaksu üldjuhul ei ole või kehtib nn duaalne süsteem – riigieelarvelistel õppekohtadel õppijad seda ei maksa (Eestis enne 2013. aastat).

- + paindlik poliitikakujundus – loob eeldused, et tööturu vajadustele kiiresti reageerida
- riigi võime reageerida tööturu vajadustele võib olla liiga aeglane
- finantseerimise ebastabiilsus
- keeruline on edendada haridusõiglust

TULEMUSRAHASTUSE korral rahastatakse kõrgharidust väljundite ehk tulemuste alusel – õppetöö puhul arvestatakse kaitstud diplomite ja kraadide ning läbitud ainepunktide arvu. Õppemaksu kehtestamine on kõrgkooli õigus ja suva.

- + kohtleb kõiki kõrgharidusinstituutsioone võrdselt olenemata suuruselt või omandivormist
- + efektiivsus ehk õigete ajendite loomine – saab luua ajendeid, mida poliitikakujundaja väärtustab
- ilma heldete vajaduspõhiste toetuste või atraktiivse laenusüsteemita halveneb haridusele ligipääs ebasoodsas olukorras olevatele tudengitele
- administreerimine nõuab õiglaste ja tõhusate indikaatorite süsteemi, mida pole lihtne välja töötada ja mõõta

SISENDIPÕHINE RAHASTAMISLEPING tähendab, et lepinguga määratakse sisendid, mida eesmärgistatakse ja mille eest riik maksab – näiteks õpilaste arv, töötajate arv ja/või läbitud ainepunktid. Selline rahastamisleping võib sisaldada ka õppemaksu kehtestamise tingimusi, näiteks selle lage.

- + võib olla soodne haridusõiguse vaatenurgast, sest lepingu ühe kriteeriumina saab määrata nõrgema taustaga üliõpilaste osakaalu
- + tagab kõrgkoolidele suurema autonoomia oma tegevuste planeerimisel ja eesmärgistamisel
- võib tekitada rajasõltuvuse ehk lepingud kinnistavad kõrgkoolide arengupiirid – suured jäävad suureks ja väikesed jäävad väikeks
- administreerimise keerukus

Kuidas ja miks erinevad kõrghariduse rahastamise süsteemid Euroopas?

Kõrghariduse rahastamise süsteemide mitmekesisust saab vaadata riikide heaolupoliitikate kontekstis. Garritzmann (2016) väidab, et kõrghariduse rahastamise erinevuste taga on peamiselt ajaloolised ja parteipoliitilised mõjurid. Lihtsustatult, riikides, kus on pikalt olnud võimul sotsiaaldemokraatlik

koalitsioon, näiteks Põhjamaad, on hariduse rahastamine madalate õppemaksude ja helledete kõigile mõeldud toetuste keskne. Uusliberaalne mudel seevastu põhineb turgudel ehk materiaalsetel ajenditel ning rõhutab individuaalset vastutust.

Eesti kõrghariduse rahastamise mudelit peetakse nn „liberaalne+“ mudeliks, kus plussiks on helled hariduskulutused (Toots ja Lauri, 2022).

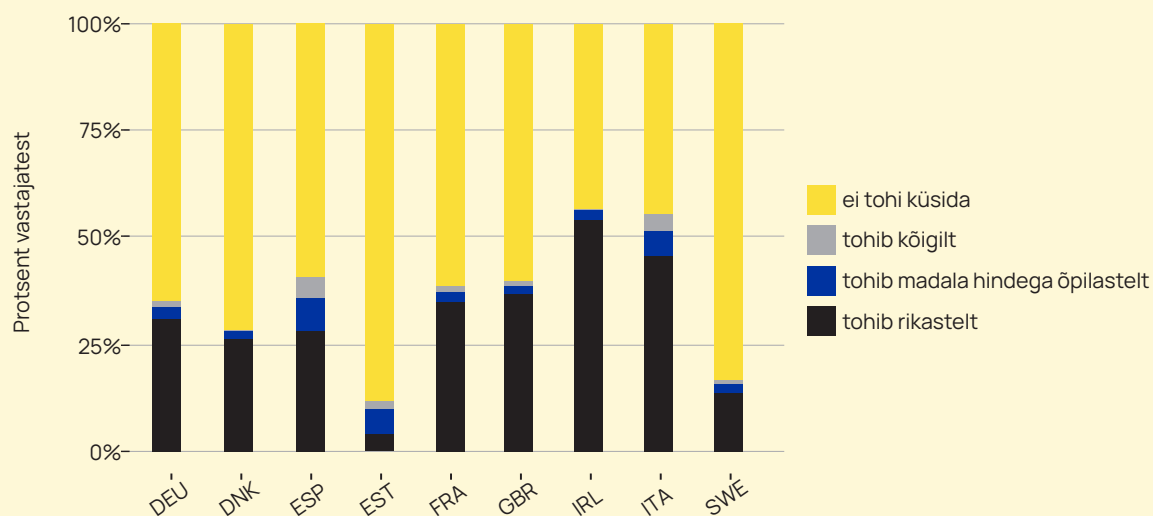


Joonis 14. Erinev õppemaksude ja toetuste korraldus
Allikas: Eurydice (2020)

Kõrghariduse rahastamine võib töötada vastu varanduslike lõhede vähendamisele

Kõrge ebavõrdsusega riikides ei peeta sissetulekute suurt erinevust sageli probleemiks, vaid õigustatakse seda inimeste erineva võimekusega. Seega kipuvad sotsiaalsed kulutused ebavõrdsete sissetulekutega riikides olema väikesed, aga kulutused kõrgharidusele võivad olla suhteliselt helled, ning seda ei nähta probleemina. Kui valijad sõltumatult sotsiaalsest klassist ei näe kõrghariduse helles avalikus rahastamises probleemi, siis ei ole ka poliitilist huvigruppi selliste poliitikate muutmiseks.

Mida kauem on rahastamise süsteem kehtinud, seda keerulisem on seda muuta, sest inimesed kohandavad oma eelistusi. Ühiskondlikud hoiakud peegeldavad kehtivat süsteemi: need, kes ei ole enda õpingute eest ise maksnud, ootavad, et ka teised saaks tasuta õppida ja vastupidi, need, kes on maksanud enda õpingute eest, toetavad õppemakse. Eesti ühiskonnas napib õppemakse toetavat hoiakut ning pigem leitakse, et kui üldse, siis peaks õppemaksu maksma madala hindega õpilased, mitte keskmisest jõukamad õpilased.



Joonis 15. Eelistused õppemaksu maksmisel Eestis ja võrdlusriikides
Allikas: Pöder et al. (2022)

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kui nn vanade riskide (töötus, terviseriskid ja vanadusega seotud terviseriskid) maandamisel saab Eesti heaolu riiki pidada liberaalseks, siis kõrghariduse rahastamisel ollakse pigem konservatiivne. See

tähendab, et suhteliselt helde kõrghariduse rahastamine taastoodab varanduslikke lõhesid, sest jõukamad elanikud saavad kõrgharidusse investeeritud avalikust rahast suhteliselt rohkem kasu.

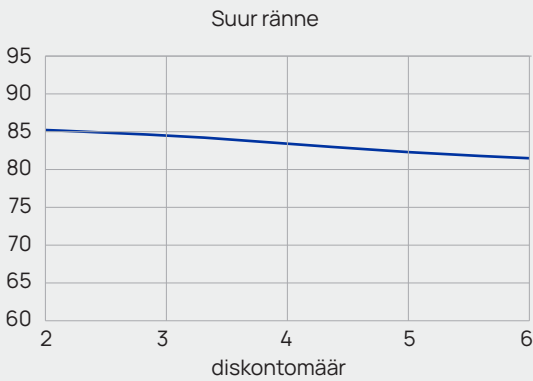
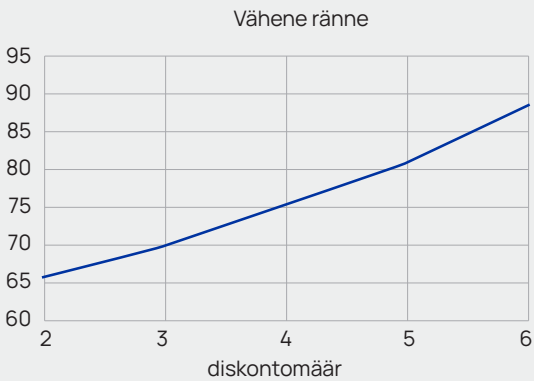
Riigi optimaalne panus on 75–80% kõrghariduse rahavajadusest

Indiviidide õppimisotsused ning valitsuse rahastamisotsused kõrgharidusse on seotud. Mida suurem on indiviidide erahuvi õppida, seda vähem peab valitsus pingutama, et toetada ja rahastada kõrgharidust.

Matemaatiliselt on võimalik leida optimaalne lahend, mis on samaaegselt indiviidide kasulikkust ning valitsuse oodatavaid maksutulusi

sid maksimeeriv. Optimaalne lahend sõltub sellest, kui lihtne on lahkuda välismaale tööle või õppima. Kui välisriiki lahkuda on lihtne, toob valitsuse kõrgharidusinvesteeringu vähenemine kaasa olulise väljarände, millega kaasneb maksubaasi vähenemine tulevikus.

Inimeste piiratud mobiilsuse korral on valitsuse optimaalne kõrghariduse rahastamise osakaal 75% hariduskulutustest ning kõrge mobiilsuse ehk aktiivse rändestsenaariumi korral 80% kogu rahastamisest.



Joonis 16. Optimaalne riigirahastuse osakaal kõrghariduses (%)
Allikas: Männasoo et al. (2022)

Tabel 3. Neli rahastamise ideaaltüüpi haridusõigluse, efektiivsuse, kõrgkooli autonoomia ja administreerimise lihtsuse vaatenurgast

	Haridus- õigus	Haridus- efektiivsus	Kõrgkooli autonoomia	Läbipaistvus/ administreeri- mise lihtsus
Tulemusrahastus	●	●	●	●
Rahastamisleping	●	●	●	●
Haridusosakud	●	●	●	●
Koolitushanked	●	●	●	●

- negatiivne mõju
- vastuolulised mõjud
- positiivne mõju

Allikas: Männasoo et al. (2022)

Kokkuvõtlikult on tulemusrahastuse peamised valukohad seotud haridusõiglusega: kui rahastatakse diplomeid, võib kannatada kõrgharidusele ligipääs, aga ka haridusefektiivsus, ehk tekib surve lõpetamise kvaliteedinõudeid langetada. Ka sisendipõhine rahastamisleping ei pruugi tagada haridusõiglust, kui seda ei seata eraldi eesmärgiks. Kui Eestis rakendatakse (vanemate sissetulekute alusel diferentseeritud) haridusosakuid, siis muutuks kõrgkoolide finantseerimine täielikult nõudluspõhiseks ning regulatiivne raamistik nõuaks suurt muutust.

Kõrghariduse rahastamine tudengi vaatenurgast: õppemaksud ja toetused

Üliõpilase vaates on peamiselt kaks kõrghariduse finantseerimise komponenti: õppemaksud ja õppetoetused. Enamikus riikides maksavad tudengid õppemakse, v.a Põhjamaades. Õppemaksud on jäänud Euroopas sissetulekute taset silmas pidades suhteliselt madalaks – valdavalt 500 euro (nt Belgia) ja 1500 euro (nt Itaalia) vahel aastast.³⁰ Õppemaksude puhul on oluline, kas need kaetakse stipendiumide või laenudega, erinevus on tagasimaksmises – laenud tuleb üliõpilasel tagasi maksta.

Ühe õppemaksude toetusargumendina, mis ei ole leidnud kindlat empiirilist kinnitust, tuuakse välja see, et ilma turujõududeta kõrgkoolid priiskavad ja seega on eraraha oluline konkurentsipõhine järelevalvemehhanism. Ka on kasutusel pragmaatiline argument ehk väidetakse, et riiklik

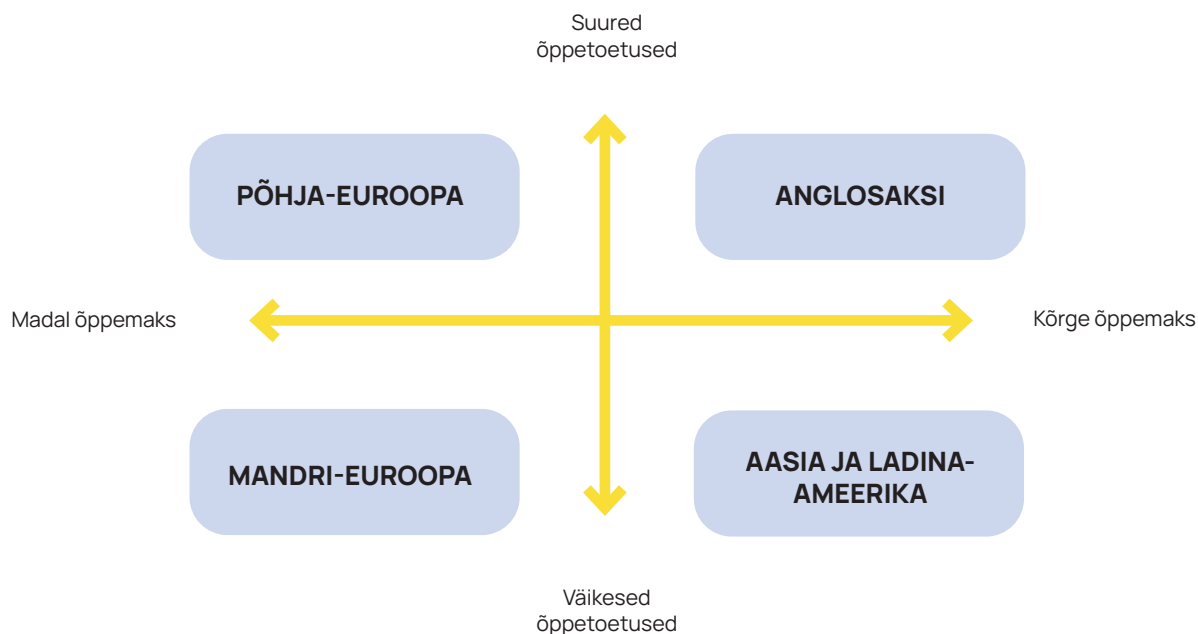
rahastus ei suuda käia sammu kõrgharidussektori rahavajadusega. Veelgi enam on aga toetust leidnud argument, et kuivõrd kõrgharidusel on selge erakasu ehk see annab inimesele parema tervise, pikema eluea, kõrgema palga, suurema pensioni,³¹ peaks kõrghariduse kulud jagunema valitsuse (maksumaksjate) ja tudengite vahel. Õppemaksude finantseerimiseks nähakse ette vajaduspõhiseid toetusi ja õppelaene.

Õppetoetused jagunevad universaalseteks, tulemuspõhisteks ja vajaduspõhisteks. Universaalse õppetoetuse saamine on kooskõlas sotsiaaldemokraatliku poliitikaga ja sellist toetust makstakse nii Taanis, Rootsis, Norras kui ka väiksemal määral Soomes. Kõige enam levinud on vajaduspõhised õppetoetused, mille saamisel on eeltingimused, näiteks vanemate madal sissetulek, hõivestaatus või haridus ning tudengi hariduslikud erivajadused. Lisaks on umbes pooltes Euroopa riikides kehtestatud tulemuspõhised stipendiumid, mida makstakse heade hinnete eest. Ka vajaduspõhised toetused ei pruugi olla sõltumatud õpitulemustest – näiteks Leedu, Austria, Soome ja Rootsi rakendavad minimaalsete ainepunktide lävendit, Rootsis peab õppekoormus olema vähemalt 50% täiskoormusest.

Postsotsialistlikud riigid paistavad õppetoetuste jagamisel silma sellega, et paljudes neist on vajaduspõhine õppetoetus kättesaadav vaid hästi õppijatele ehk riiklikel õppekohtadel õppijatele.

³⁰ Euridyce (2020)

³¹ Barr (2004), Johnstone (2004), Salmi ja Hauptman (2006)



Joonis 17. Haridusfinantseerimise neli tüüpi (*four worlds of student finance*)
 Allikas: Garritzmanni (2016) tüpoloogia. Eesti kuulub pigem Mandri-Euroopa tüüpi.

Lisaks toetustele on õpingute finantseerimiseks kasutusel õppelaenud. Euroopa riikides on subsideeritud või riigi garantiiga laenud siiani

suhteliselt vähe levinud – kuigi 2/3 riikidest on selline toetusliik olemas, jääb selle kasutus sageli alla 15% üliõpilaskonnast.

Lisaks õppemaksudele saab kõrgharidusse lisaraha kaasamiseks või sisemise efektiivsuse suurendamiseks tuua esile järgmisi võimalusi:

- Haridusosakutega eksperimenteerimine suurema turunõudlusega valdkondades. Hollandi ja Belgia näitel on haridusosakute kasutamine andnud häid tulemusi. Üks võimalus oleks rakendada haridusosakuid piiratult üksikutes valdkondades nagu õigusteadus, IKT, ärimus või haldus.
- Koolitushanked teatud spetsialistide tellimiseks. Teatud eriala lõpetajate tellimiseks kuulutab riik välja hanke, millele kandideerivad erinevad kõrgkoolid. Tagab kiire reageerimisvõime töajõuturu vajadustest tulevatele survele.
- Kõrgkoolidele regulatiivsete eeliste loomine täienduskoolitusturul, näiteks mikrokraadide väljastamise eksklusiivne õigus. Koos võimalusega mikrokraade kombineerides akadeemilise kraadini jõuda, võiks selline lahendus olla soodne nii õppija kui ka kõrgkooli vaates.
- Maksuerandid ettevõtetele õppelaenu tasumisel. Võimaldada eraettevõtetal tasuda oma töötajate õppelaenu ilma erisoodustusmaksu maksmata.

Kõrghariduse rahastamise stsenaariumid Eestis

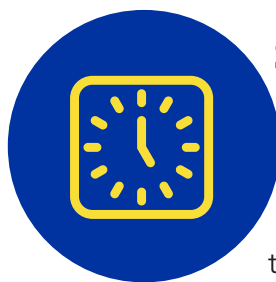


Ideaalmudelilt töökindla rahastusmodelini jõudmisel on vaja otsustada, kas kohendada praegust süsteemi või viia läbi põhjalikum reform. Kõrghariduse rahastamise komplekses maailmas on võimalik välja pakkuda sadu erinevaid rahastamise kombinatsioone, mis erinevad üksteisest selle poolest, kas kõrgkooli rahastatakse otse või tudengite kaudu, mil määral ja viisil kaasatakse eraraha, missuguses ulatuses ja mille alusel makstakse õppetoetusi või pakutakse õppelaene. Komplekssust lisab veelgi see, et eri õppevaldkondades või õppeastmetes saab neid küsimusi omakorda erinevalt lahendada.

Kõigil kõrghariduse rahastamisega seotud valikutel on mõju – nii kõrgkoolide eelarvetele ja jätakusuutlikkusele, kõrgkoolidesse astumisele kui ka üliõpilase rahalisele heaolule. Nende mõjude mõõtmine on väga keeruline, sest muutujaid on väga palju ning muutuste mõjud ei avaldu päriselus isoleerituna ja ükshaaval, vaid ühekorraga.

Käesolevas raportis on võetud vaatluse alla kolm avalikus debatis kõige sagedamini esinevat kõrghariduse rahastamise alternatiivi ning võrreldud neid olukorraga, kus jätkub senine areng ehk rahastamise süsteemis muudatusi ei tehta.

Selleks, et pakkuda analüütilist tuge muudatuste tegemiseks kõrghariduse rahastamise süsteemis, on Arenguseire Keskus välja töötanud **kõrghariduse rahastamise kalkulaatori**.³² Kalkulaator käsitleb ainult Eesti üliõpilasi ega vaatle kõiki kõrghariduse rahastamise komponente, kuid toob välja peamised avaliku raha jagamisega seotud mõjud ning rahastamispanuse jagunemise riigi ja üliõpilaste vahel. Sedasi saab igaüks läbi mängida erinevaid rahastamisvalikuid ning leida seatud eesmärkidele kõige paremini vastav rahastamismudel.



Samamoodi edasi stsenaarium

Kõrghariduse rahastamises muudatusi ei tehta. Säilib tegevustoetusekeskne rahastamine ning see kasvab ka edaspidi keskmiselt 3% aastas – sellise tempoga on tegevustoetus viimase viie aasta jooksul keskmiselt suurenenud. Ka üliõpilaste vaatenurgast ei tehta õppe rahastamises muutusi. Täiskoormusega ja eestikeelsel õppekaval õppivad üliõpilased, kes täidavad iga semestri lõpuks kogu nõutava õppemahu, ei pea maksma õppemaksu ehk õppeteenustasu. Teiste sõnadega saab iga üliõpilane, kes nimetatud nõuded täidab, õppemaksuvabastuse ehk riikliku stipendiumi, mille suurus on võrdne õppemaksuga. Seega säilib olukord, kus kõrghariduse rahastamise koormus on avalikul sektoril ning eraraha osakaal on väike. Muudatusi ei tehta ka vajaduspõhiste õppetoetuste süsteemis, kus toetuste tase (maksimaalne määr 220 eurot kuus) ning toetuste saajate osakaal säilib praeguses mahus (14%). Õppelaenusüsteemi puhul võetakse arvesse sel aastal jõustuvat muudatust, mis viib intressimäära tasemele 3% + kuue kuu euribor.³³ Maksimaalne laenusumma on 2500 eurot aastas. Tulemusstipendiumide maksmise põhimõtetes ei ole siin ega ka teistes stsenaariumides praegusega võrreldes muudatusi tehtud ei stipendiumi suuruse (100 eurot kuus) ega ka saajate osakaalu (ca 6%) osas.



Riigi rahastuse kasvu stsenaarium

Säilib senine tegevustoetusekeskne süsteem ning lisara-

³² Kalkulaator on leitav Arenguseire Keskuse veebilehelt: www.arenguseire.ee/korghariduse-rahastamise-kalkulaator/.

³³ Riigi tagatud õppelaenu kommertsintressimäär õppelaenu summalt on krediidiasutuse ja laenusaja kokku lepitud intressimäär, kuid mitte rohkem kui kuue kuu euribor pluss kolm protsenti aastas. Kuivõrd kuue kuu euribor on praegu negatiivne, on see loetud nulliks.

ha tuleb kõrgharidusse läbi kiirendatult kasvava riigi panuse. On eeldatud, et tegevustoetus kasvab järgmise kuue aasta jooksul 10% aastas. Üliõpilaste jaoks säilib praegune süsteem ehk eestikeelsel õppekaval ja täiskoormuse korral õppeteenustasu ei küsita. Laiendatakse vajaduspõhise õppetoetuse saajate ringi (senise 14% asemel hakkab toetust saama 20% üliõpilastest) ning tõstetakse ka toetussummasid – maksimaalne toetus kasvab seniselt 220 eurolt kuus 300 eurole ning sama protsendi ehk pisut enam kui kolmandiku võrra tõuseb ka teiste toetuste tase. Õppelaenusüsteemis tõstetakse maksimaalne laenusumma 4000 euronit aastas ning üliõpilase jaoks muudetakse märksa soodsamaks ka intressimäär, mis tuuakse tasemele 1,5% aastas.



Madalate õppemaksude stsenaarium

Suurimaks muudatuseks võrreldes stsenaariumiga „Samamoodi edasi“ on ühetaolise õppemaksu kehtestamine suurusega 1000 eurot õppeaastas. Selle tulemusel kasvab tudengite enda panus ehk eraraha osa kõrghariduse rahastamises. Tehtud on eeldus, et õppemaksust on vabastatud 20% üliõpilastest (kas sotsiaalmajandusliku tausta alusel või on õppemaksust vabastatud teatud riiklikult olulised õppekavad ja õppekavagrupid vms). Koos õppemaksude siseseadmisega muudetakse oluliselt õppelaenude süsteemi. Rakendatakse põhimõtet, et üliõpilased peaksid saama õppemaksu tasuda õppelaenu abil ning lisaks pakuksid õppelaenud senisest suuremat tuge ka elamiskulude katmiseks. Seetõttu suurendatakse maksimaalset laenusummat 5000 euronit aastas (1000 eurot õppemaksude katmiseks + 4000 eurot elamiskuludeks) ning õppelaenude intressimäära langetatakse 1,5% peale. Õppelaenude tagasi-

maksmine muudetakse sissetulekust sõltuvaks – tagasimaksmine algab 1,5-kordset keskmist palka teenides. Selle muudatuse eesmärk on julgustada madalama sissetulekuga peredest pärit tudengeid kõrgharidusse astuma. Sarnaselt eelmise, tegevustoetuste kiire kasvu stsenaariumiga suurendatakse ka vajaduspõhiste õppetoetuste summasid (pisut enam kui kolmandiku võrra) ja saajate osakaalu (20%-ni kõigist üliõpilastest).



Turupõhiste õppemaksude stsenaarium

Kõrghariduse rahastamise raskuskese liigub veelgi enam üliõpilaste kanda. Seatakse sisse ühetaolised õppemaksud 5000 eurot aastas. See võimaldab kasvatada kõrgkoolide eelarveid selliselt, et riigi antav tegevustoetus ei pea suurenema. Tegevustoetus külmatakse järgmiseks viieks aastaks ehk selle ajani, kuni kõik kõrgharidusse astujad on asunud õppima uue, õppemaksuga süsteemi järgi. Edaspidi suureneb tegevustoetus ajaloolise kasvuga ehk ca 3% aastas. Õppemaksudest vabastatud tudengite osakaaluks on määratud sarnaselt eelmise stsenaariumiga 20%. Ka õppelaenude süsteemi muutmisel järgitakse sama põhimõtet nagu eelmises stsenaariumis – laen peab katma õppemaksu ning lisaks ka aastased elamiskulud 4000 euro ulatuses. Maksimaalne laenusumma kasvab seega $4000 + 5000 = 9000$ eurole aastas. Õppelaenude intressimäär langeb 1,5% tasemele ning õppelaenude tagasimaksmine algab alles siis, kui kõrgkooli lõpetanu sissetulek ületab 1,5-kordset keskmist palka. Vajaduspõhised õppetoetused kasvavad sarnaselt eelmiste stsenaariumidega – maksimaalne toetus tõuseb 300 euronit kuus ja toetust saab senise 14% asemel 20% üliõpilastest.



Joonis 18. Stsenaariumide sisendinfo võrdlus

Allikas: Arenguseire Keskus (2022)

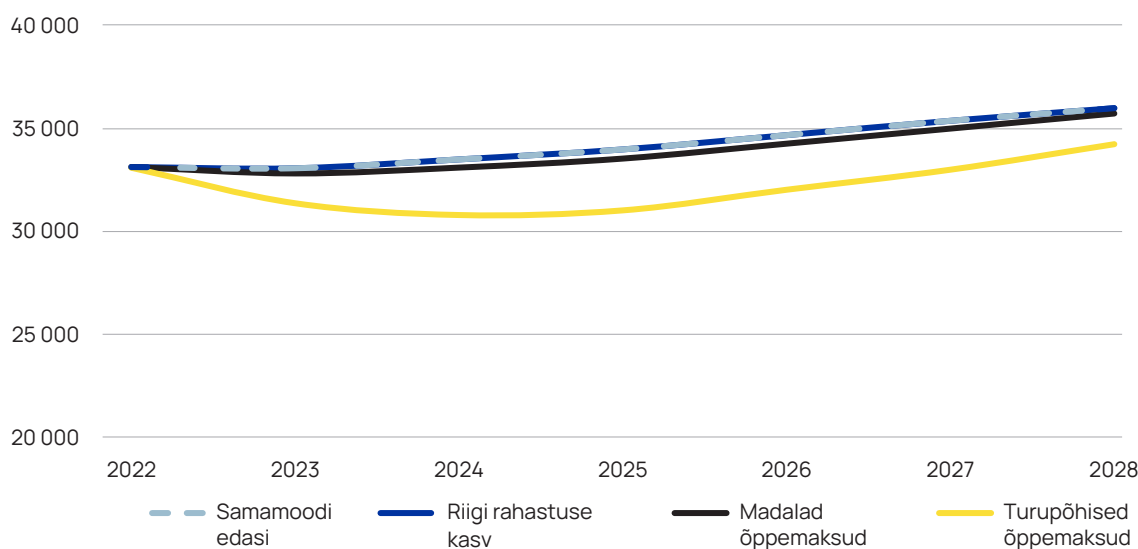
ARENGUSEIRE KESKUS | Kõrghariduse tulevik

Kuidas muutub Eesti üliõpilaste arv erinevate stsenaariumide korral?

Eesti tudengite sisseastumise prognoosimisel on eeldatud viimase viie aasta keskmist sisseastumise määra vanuse, õppevaldkondade ja õppetasemete lõikes. Nendes lõigetes on hinnatud õppima asumise tõenäosust, võttes rahvaarvu aluseks Eurostati rahvastikuproгноosi andmed.

Üliõpilaste arvu hindamisel on püütud arves-

se võtta ka õppemaksude kehtestamise võimalikku mõju. Õppemaksu sisseseadmisel on tehtud eeldus, et selle mõju sisseastumisele sõltub õppemaksu suuruselt (kõrgem õppemaks toob kaasa sisseastumise vähenemise), erineb rakenduskõrgkoolide ja ülikoolide lõikes (sisseastumine väheneb enam rakenduskõrgkoolidesse) ning selle mõju kahaneb ajas (kolmandal aastal pärast õppemaksude rakendamist on alles 50% esialgsest efektist, viiendaks aastaks 20%).



Joonis 19. Prognoositav Eesti tudengite arv kõrgharidusõppes erinevate rahastamisstsenaariumide korral
Allikas: Arenguseire Keskus (2022)

Rakendatud eelduste põhjal on leitud, et võrreldes stsenaariumiga „Samamoodi edasi“ vähendab 1000-eurone õppemaks üliõpilaste

arvu aastaks 2028 ligikaudu 300 üliõpilase võrra, 5000-eurone õppemaks aga ligi 1800 üliõpilase võrra.

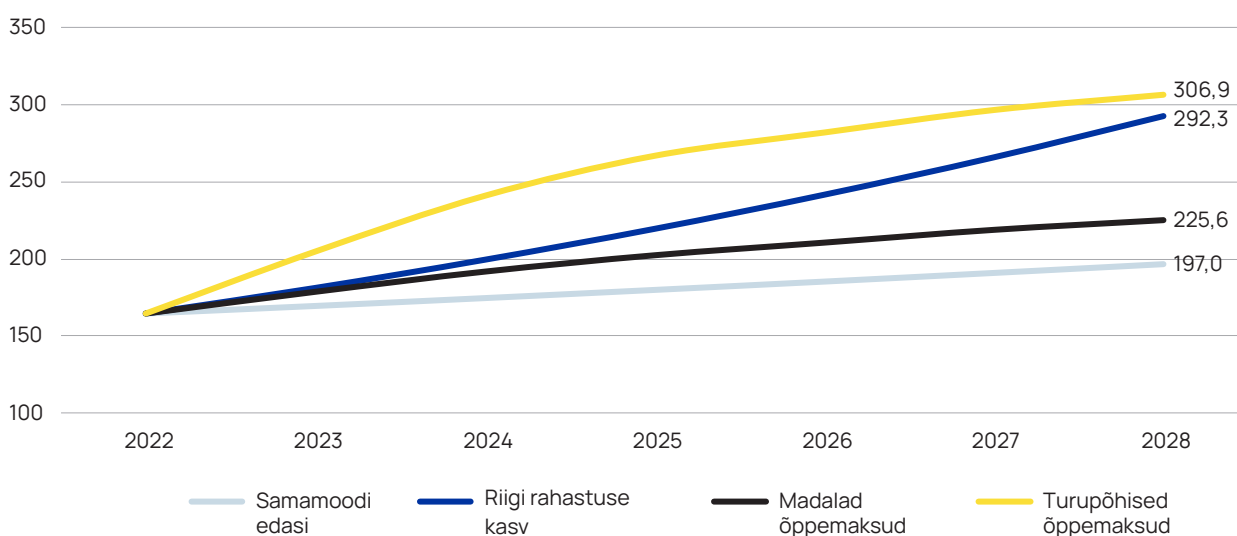
Kõrgkoolide tulud

Kõrgkoolide vaates tagaks rakendatud eelduste korral perioodi lõpuks ehk aastaks 2028 kõige suuremad tulud turupõhiste õppemaksude stsenaarium (306,9 mln), millele järgnevad riigi rahastuse kasvu stsenaarium (292,3 mln) ja madalate õppemaksude stsenaarium (225,6 mln). Stsenaariumi „Samamoodi edasi“ korral jõuaks kõrgkoolide vaatlusalustest rahastusinstrumentidest saadavad tulud 197 mln euronit.

Riigi rahastuse kasvu stsenaariumis jääb kogu kõrghariduse rahastamise koormus riigi kanda.

Õppemaksude kehtestamist sisaldavate stsenaariumide puhul hakkab õppemaksudena laekuva eraraha osakaal järk-järgult kasvama.

Süsteemi täielikul rakendumisel ehk olukorras, kus kõik üliõpilased on uue, õppemaksu sisaldava süsteemiga õppekohtadel, katavad üliõpilased madalate õppemaksude stsenaariumis õppemaksudena 12,7% kõrgkoolide tuludest, turupõhiste õppemaksude stsenaariumis on õppemaksudena kogutav osa 44,6%.



Joonis 20. Kõrgkoolide tulud avalikust rahast ja õppemaksudest (mln)
Allikas: Arenguseire Keskus (2022)

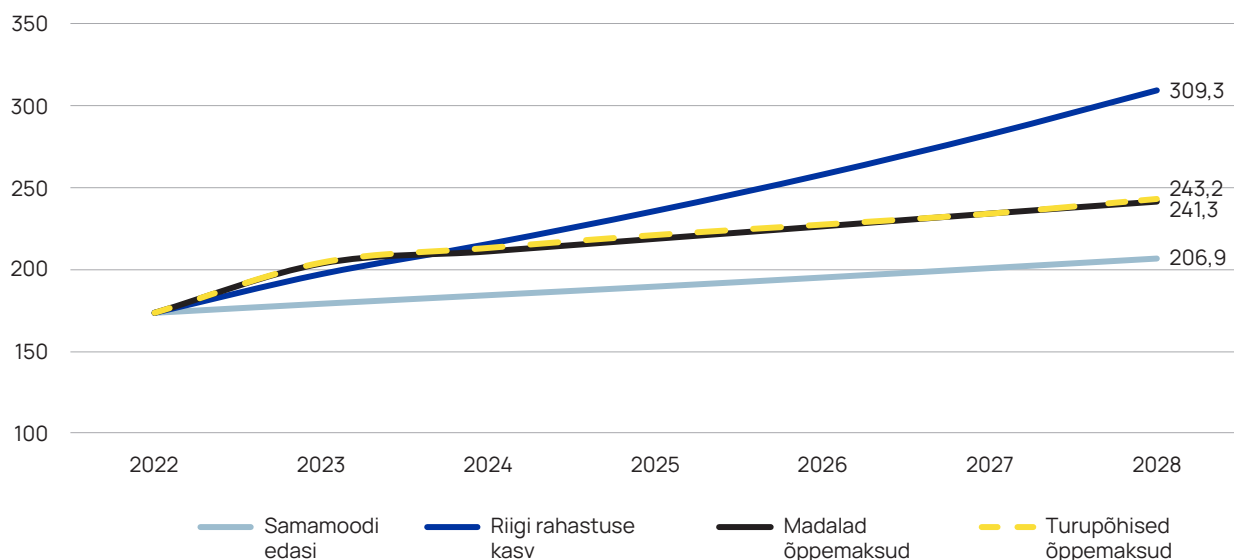
Riigi kulud kõrgharidusõppele

Riigi jaoks kaasnevad kõige suuremad kulud riigi rahastuse kasvu stsenaariumis – aastal 2028 ulatuks need 309,3 miljoni euronit. Turupõhiste ja madalate õppemaksude stsenaariumid on riigi kulude mõttes sarnased – esimene tähendab riigile 243,2 miljoni ja teine 241,3 miljoni euro investeerimist kõrgharidusse aastal 2028. Stsenaariumis „Samamoodi edasi“ on riigi kulud prognoositult 206,9 miljonit eurot.

Seoses õppelaenusüsteemi reformimisega ja sissetulekust sõltuva laenusüsteemi rakendamisega muutuvad kahes õppemaksudega stsenaariumis oluliselt õppelaenudega seotud kulud riigi jaoks – eelkõige seetõttu, et tekib potentsiaalne tulevikukohustus õppelaenude põhiosa tagasimaksmiseks nende laenuvõtjate eest, kelle sissetulek ei ületa tulevikus stsenaariumides seotud lävendit. Kuigi see kohustus võib realiseeruda alles aastate pärast, on mõistlik rahastamise alternatiivide kõrvutamisel seda

arvesse võtta. Õppelaenu tagasimaksmise potentsiaalne tulevikukohustus on peamiseks põhjuseks, miks riigi kulud turupõhiste õppemaksudega stsenaariumis, kus tegevustoetuste kasv külmutatakse, ei ole väiksemad kui madalate õppemaksudega stsenaariumis. Teisisõnu, heldemate toetuste ja laenusüsteemi tõttu ei

tähenda isiku suur omaosalus õppekulude katmisel samavõrra suurt kokkuhoidu riigile. Kõrgkoolide tulude vaates jäävad stsenaariumid siiski erinevaks – kõrgete õppemaksude stsenaariumis saab prognoosida ca 70 miljoni euro võrra suuremaid tulusid.



Joonis 21. Riigi kulud kõrgharidusõppele (mln)
Allikas: Arenguseire Keskus (2022)

Üliõpilaste rahaline heaolu

Üliõpilase rahalise heaolu hindamiseks erinevate kõrghariduse rahastamise stsenaariumide korral on kasutatud kolme näitaja – elamiskulude katmiseks jääva õppelaenu, keskmise vajaduspõhise õppetootuse ja tulemusstipendiumi – suhet suhtelise vaesuse piiri.³⁴

Stsenaariumis „Samamoodi edasi“ säilib suuresti praegune õppelaenusüsteem – maksimaalne laenusumma on 2500 eurot aastas ning laenuintressiks on arvestatud 3% aastas. Kui õppelaenu summa jaotada õppeaasta lõikes ühtlaselt 10 kuu peale, jääb üliõpilasel kasutada 250 eurot kuus, mis on 31% suhtelise vaesuse

piirist. Riigi rahastuse kasvu stsenaariumis ning madalate ja turupõhiste õppemaksude stsenaariumides on elamiskulude katmiseks mõeldud maksimaalse õppelaenu piir tõstetud 4000 euroni aastas. Sellise summa laenamine võimaldab üliõpilasele märksa mugavamalt eluolu – jaotades selle summa 10 kuu peale, jääb üliõpilasel kasutada 400 eurot kuus. See moodustab 49% suhtelise vaesuse piirist.

Juhul kui üliõpilane võtab elamiskulude katmiseks õppelaenu, saab vajaduspõhist õppetootust ning heade tulemuste eest ka tulemusstipendiumi, moodustavad tema sissetulekud stsenaariumis „Samamoodi edasi“ 59,5% suhtelise vaesuse piirist.

³⁴ Suhtelise vaesuse piir on 60% leibkonnaliikmete aasta ekvivalent-netosissetuleku mediaanist. Suhteline vaesus tähendab, et inimese tulud jäävad allapoole suhtelise vaesuse piiri.

telise vaesuse piirist. Riigi rahastuse kasvu stsenaariumis ning õppemaksudega stsenaariumides, kus nii õppetoetuste ja tulemusstipendiumide summat kui ka õppelaenu maksimaalset summat tõsteti, moodustavad need 84% suhtelise vaesuse piirist. Tasub meenutada, et tulemusstipendiumi saab vaid ligikaudu 6% tudengitest ning seda ei jagata vajaduspõhiselt ehk selle rahaga ei saa kõik tudengid arvestada.

Seades õppelaenu tagasimaksmise sõltuvusse kõrgkooli lõpetanute sissetulekust, tekib riigile

täiendav potentsiaalne kohustus tasuda õppelaen nende üliõpilaste eest, kelle sissetulek ei saavutagi seatud piiri. Käesolevas raportis on näiteks seatud piiriks 1,5 keskmist palka. Arvestades erinevate õppevaldkondade lõpetajate sissetulekute erinevust ning Eesti keskmise palga prognoositavat dünaamikat, selgub, et hariduse õppevaldkonnas moodustavad seniste palgatrendide jätkudes kõige suurema osa need lõpetanud (92%), kelle sissetulek ei ületa seatud piiri ning kelle eest tuleb õppelaenu põhiosa ja intressid tagasi maksta riigil.

Tabel 4. Nende üliõpilaste osakaal, kelle eest tuleb sissetulekuga seotud õppelaenusüsteemi korral laen tagasi maksta riigil (piiriks on seatud 1,5-kordne keskmine palk), õppevaldkondade kaupa

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Haridus	92	92	92	92	92	92
Humanitaaria ja kunstid	92	92	92	92	92	92
Informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiad	12	11	11	11	11	11
Loodusteadused, matemaatika ja statistika	26	26	26	26	26	26
Põllumajandus, metsandus, kalandus ja veterinaaria	47	48	48	47	47	47
Sotsiaalteadused, ajakirjandus ja teave	62	62	62	61	61	61
Teenindus	62	62	62	62	61	62
Tehnika, tootmine ja ehitus	47	47	47	46	46	46
Tervis ja heaolu	75	75	75	74	74	74
Ärindus, haldus ja õigus	63	63	63	63	62	63

Allikas: Arenguseire Keskus (2022)

Stsenaariumide võrdlus

„Samamoodi edasi“ stsenaariumiga võrreldes toob aastaks 2028 kõrgkoolidele kõige rohkem lisatulu turupõhiste õppemaksude (+110 mln) ja riigi rahastuse kasvu stsenaarium (+95 mln). Madalate, 1000-euroste õppemaksudega stsenaarium (+29 mln) kõrgkoolidele võrreldes stsenaariumiga „Samamoodi edasi“ väga suurt lisatulu ei paku.

Võrreldes stsenaariumiga „Samamoodi edasi“ on riigi kulud kõrgharidusele kõige suuremad riigi rahastuse kasvu stsenaariumis (+102 mln aastaks 2028). Oluliselt väiksemaks jäävad kulud madalate õppemaksude (+34 mln) ja turupõhiste õppemaksude stsenaariumides (+36 mln).

Tabel 5. Stsenaariumide võrdlus

	Samamoodi edasi	Riigi rahastuse kasv	Madalad õppemaksud	Turupõhised õppemaksud
Kõrgkoolidele tulusaim	-	+95 mil	+29 mil	+110 mln
Riigile säästlikeim	-	+102 mil	+34 mil	+36 mil

-  negatiivne mõju
-  vastuolulised mõjud
-  positiivne mõju

Allikas: Arenguseire Keskus (2022)

Õppemaksuga stsenaariumides rakendatakse jagatud finantseerimise poliitikat, mida soovitatakse teaduskirjanduses kõrghariduse erakusude tõttu. Kõrghariduse rahastamise arutelu ei toimu siiski ainult õppemaksu kehtestamise üle. Kõrghariduse rahastamise süsteem sisaldab üksteisest sõltuvaid elemente, mida ei saa vaa- delda ega rakendada eraldiseisvalt:

- avaliku ja/või eraraha maht kõrgkoolides;
- hästi disainitud õppelaenu ja -toetused tudengite eelarvepiirangute ületamiseks ning
- sekkumine potentsiaalsete üliõpilaste varasemates eluetappides, tegelemaks varasemate piirangutega.

Arenguseire Keskus

Lossi plats 1a, 15165 Tallinn
arenguseire@riigikogu.ee
www.arenguseire.ee



ARENGUSEIRE KESKUS