

# Kõrghariduse ja teaduse rahastamise ning korraldamise rakkerühma 16. kohtumise kokkuvõte

Lossi 40b, Tartu/ Suur-Ameerika 1, Tallinna

22. november, 2017.a.

Algus 11:00, lõpp 13:00

## **Osalesid:**

Katrin Pihor (Rakkerühma juht); Indrek Reimand (Haridus- ja Teadusministeerium); Britt Järvet (Eesti Üliõpilaskondade Liit); Hanna Kanep, Peep Jonas (Rektorite Nõukogu); Kaie Koskaru-Nelk (Rahandusministeerium); Andres Öpik (Teaduste Akadeemia); Tiina Saron (Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda).

**Kohal viibisid:** Helelyn Tammsaar (Rakkerühma juhi assistent); Anne Jürgenson (Riigikantselei).

## **Päevakord**

1. Konsolideerimise põhimõtted ja kriteeriumid
2. Tugiteenuste korraldamise otstarbekus ning võimalik konsolideerimine

### **1. Konsolideerimise põhimõtted ja kriteeriumid**

Rakkerühma ülesandeks on: "Töötada välja avalik-õiguslike ülikoolide, teadusasutuste ja rakenduskõrgkoolide edasise konsolideerimise põhimõtted ja kriteeriumid." Antud ülesannet ei ole detailsemalt määratletud, eeldatavalt on ülesanne tõukunud Okki/TAN raporti ettepanekutest.

Viimase kümne aasta jooksul on kõrgharidus- ja teadusmaastikul toimunud mitmeid muudatusi (eriti erakõrgkoolide osas), toimunud on nii liitumisi kui asutuste sulgemisi. Olukord on muutunud ka võrreldes Okki/TAN raporti kirjutamise ajaga ning isegi Rakkerühmale ülesannete koostamise ajahetkega.

Konsolideerimine on jätkuv protsess, hiljuti on toimunud liitumisi (nt 01.08.17.liitus IT Kolledž TTÜ-ga), lähiajal liidetakse kaks teadusasutust ülikooliga (hiljemalt 01.01.2018 liidetakse Tartu Observatoorium ning Eesti Biokeskus Tartu Ülikooliga), toimuvad läbirääkimised (nt KBFI). Samal ajal on riigi toetatud tehnoloogia arenduskeskuste (TAK-id) arengu tulemusena tekkinud mitmeid uusi eraõiguslikke teadusasutusi, mis ei ole kooskõlas konsolideerimispuudlustega.

Rakkerühma juht tõstatas küsimuse, mil määral tunnetatakse liitumiste vajadust tänasel kõrgharidus- ja teadusmaastikul ning kes peaks seda vajadust väljendama.

Indrek Reimandi sõnul tuleb kõrgharidus- ja teadusmaastiku puhul silmas pidada ka asutuste funktsioone (nt Eesti Keele Instituut) või loomise tausta (nt Underi ja Tuglase kirjanduskeskus kui Underi ja Tuglase pärandvara hoidja).

Okki raportist tõukuvalt on HTM varasemalt välja pakkunud järgnevad konsolideerimise printsiibid:

1. Senine kõrgkoolide ja teadusasutuste võrk on Eesti suurst, konkurentsipositsiooni ning majanduslikku jätkusuutlikkust arvestades liialt killustunud ja vajab konsolideerimist.
2. Asutuste ühinemise korral toetada asutuse ühinemist tervikuna (mitte täiendavalt killustada või jaotada asutust osadeks).
  - a. Osalised siirded võivad erandjuhul olla võimalikud näiteks asutuste valdkondliku tööjaotuse korrastamisel, kuid asutuse ühinemist jagamise teel HTM ei toeta.
  - b. Liitumisel tuleb kavandada asutuste sisuline integreerimine mõistliku aja jooksul (senine kogemus 5 aastat), mis kahtlemata tähendab võimalikke muudatusi, võrreldes senise struktuuri ja korraldusega.
3. Kui teadusasutus tegeleb puhtalt akadeemilise teadus- ja arendustegevusega ning tal ei ole muid riiklikke erifunktsioone, siis toetada asutuse ühinemist ülikooliga, et integreerida teadus- ja õppetöö, tagada valdkonna jätkusuutlikkus, vähendada dubleerimist ning parandada majanduslikku toimetulekut.
4. Kui asutus täidab lisaks teadustegevusele selgeid riiklikke eriülesandeid (nt arendustegevus mingi poliitikavaldkonna huvides), mille eest ülikool oma põhitegevuses ei vastuta, kaaluda ühinemise korral regulatsiooni ja seadusandluse muutmist nii, et vajalikud funktsioonid oleksid tagatud.
5. Iga ühinemine tuleb analüüsida üksikjuhtumina, kaaludes eeltoodud põhimõtteid ning kaasates analüüsi- ja läbirääkimistesse nii liituvat kui vastuvõtva organisatsiooni esindajad. Tulemuslik liitumine saab toimuda ainult kaasamise ja oskusliku muutuste juhtimise teel. (esialgne sõnastus muudetud)

Rakkerühmas arutleti, kas antud põhimõtteid oleks vajalik täiendada, nt kas tuleks täpsustada konsolideerimise eesmäärke. Nagu Katrin Pihori poolt koostatud ja rakkerühma liikmetele tutvumiseks saadetud taustaülevaade (nii Eesti kui rahvusvaheliste näidete põhjal) osutas, on konsolideerimiste käigus kõige paremini täitunud eesmärgid suurendada akadeemilist mitmekesisust ja valikuid ning parandada strateegilise infrastruktuuri paremat planeerimist ja kasutust. Vähemedukad on olnud püüdlused konsolideerimise toel dubleerimist vähendada. Kulutõhususe efekti osas on tulemused vastakad, kuid uuringud näitavad, et suuremad institutsioonid on üldjuhul majanduslikult tugevamad ning suudavad paremini riske maandada.

HTM-i sõnul tõstatuvad arutelud konsolideerimise üle lähtuvalt teatud tüüpi murekohtadest:

1. Majanduslikud—mitmed institutsioonid on aja jooksul vajanud lisanduvat rahalist toetust.
2. Õppe- ja teadustöövaheline tasakaal ei ole paigas. Näiteks, kui õppetöö tase on nõrk, kuid samas valdkonnas on kõrge tasemega eraldiseisev teadusasutus. Enim sellistest juhtudest kerkivad esile kvaliteedihindamiste käigus.
3. Tähelepanu nõuab ka käitumine, mis näib väljastpoolt vaadatuna ebaökoonoomne, nt sisseastujate hulgas atraktiivsete õppekavade avamine, mille tulemusel tekib lõpetanute üleproduktioon, ja mis toimub eeldatavalt mõne teise eriala arendamise arvelt.

HTM peab vajalikuks adresseerida ebamõistlikku konkurentsi ehk dubleerivaid õppekavu. Siinkohal tõdeti aga rakkerühmas, et mitmed dubleerimised on sündinud just liitumise tulemusel.

Rektorite Nõukogu ning Teaduste Akadeemia esindajate nägemuses ei ole realistlik oodata, et ülikoolid isekeskis dubleerimise vähendamisega toime tuleksid, HTM-i poolt võiksid tulla (nt tulemuslepingus väljendatuna) selgemad suunised nii dubleerimise vähendamise kui ka

ühisõppekavade osas—nendeks on piisavalt alust, kui lähtuda nt evalveerimistulemustest või õppekavade hindamistest. HTM-i sõnul on kavas tugevam juhtimine antud valdkonnas, sh uute, 2019. aastal sõlmitavate halduslepingute kaudu. Rahastuslepingusse viiakse stiimulid sisse alates 2018. aastast.

Rakkerühma arutelus adresseeriti ka õppekavade arvu, mis ei ole vähenenud proportsioonis üliõpilaste arvuga. See tõukub osaliselt tänasest seadusandlusest—õppekavade sulgemine on pikk protsess, kuna õppekaval alustanutele on tagatud õigus lõpetada samal õppekaval. Õppekavade arvu on paisutanud ka see, et varem võis ühel õppekaval olla mitu keelt, tänasel päeval nõuab sama õppekava teises keeles õpetamine eraldi õppekava. Ülikoolid tegelevad jätkuvalt õppekavade vähendamisega, kuid see võtab aega. Rõhutati, et õppekavade dubleerimise vähendamiseks ei ole konsolideerimine parim võimalus, kuna senise kogemuse põhjal võib see viia hoopis dubleerimise kasvule. Enam tuleks kontrollida õppekavade avamist väljaspool vastutusvaldkondi, tuleks soosida rohkem ühisõppekavasid ja spetsialiseerumist ka Eesti siseselt.

Rakkerühma arutelus tõdeti, et rakkerühm saab ja võib teha soovitusi, kuid asutuste konsolideerimine on igal juhul poliitiline otsus. Uuringud osutavad sellele, et pealesunnitult liitumised on vähemedukad. Seetõttu tuleb kujundada stiimuleid, mis loovad motivatsiooni liitumiseks. Rakkerühm saab toonitada ettepanekutes, et läbirääkimisi saab alustada nimetatud põhimõtete põhjal, kuid asutuste liitmine on protsess, mis peab olema osapooli kaasav, argumentidega arvestav ja veenav. Stiimuli loomine on oluline, kiratsemine ja väljasuretamine ei ole strateegiad, kuna seeläbi kannatavad eelkõige üliõpilased.

Konsolideerimise taustal võib Eesti kontekstis suurimaks probleemiks pidada piiratud ressursse. Ülevaated osutavad sellele, et konsolideerimiste üks positiivseid tulemeid võib olla võimekuse kasv ning kõrgem kvaliteet. Positiivsete stiimulite kontekstis eeldaks see ressursside juurde suunamist mingisse konkreetseesse valdkonda, samas kui Eestis on seni konsolideerimise taustal olnud eesmärgiks siiski pigem kulude optimeerimine.

Rakkerühma käesoleva ülesannet raskendab see, et Eestis ei ole läbiviidud põhjalikemaid analüüse konsolideerimiste tulemuste osas ning rakkerühma tegevusajal seda teostada ei jõua. Rakkerühm võib teha soovitusi antud teema uurimiseks, nt akadeemiliselt: uurida, milliseid õppetunde pakuvad senised liitumised, võrrelda neid rahvusvahelise kogemusega.

Kokkuvõtlikult said rakkerühmas kirja neli peamist konsolideerimise eesmärki:

1. kvaliteediprobleemide lahendamine
2. majanduslik jätkusuutlikkus
3. ressursside kasutuse optimeerimine
4. uute võimekuste ülesehitamine ja sünergia loomine

Rakkerühm arutas nelja täiendava kriteeriumi üle:

1. asutused on üksteist täiendavad ja potentsiaalse sünergiaga ning piisavalt sarnaste toimemehhanismidega;
2. võimaldavad sünergiat akadeemilisest tegevusest st teadustöö haakub õpetamissuundadega ja vastupidi;
3. asuvad piirkondlikult lähestikku;
4. liitumisprotsessis tagada tingimused, mis säilitaks mõlema liituva institutsiooni tugevused (nt et ei läheks kaduma praktilise õppe kogemus või ei tehtaks järeleandmisi tiipsemel teaduse tegemisel).

Rakkerühm loobus piirkondliku läheduse ettepanekust—ei ole Eesti väiksust ja vahemaid arvestades õigustatud.

HTM rõhutas, et tuleks läheneda ka funktsioonipõhiselt—ühe ja sama funktsiooni täitmine võiks olla koondatud ühte asutusse. On funktsioone, mis lähtuvad seadustest, nt keelepoliitikaga seonduv. Teine näide on Sotsiaalministeeriumi haldusalas olev Tervise Arengu Instituut—kui selliseid asutusi konsolideerida, tuleb tagada nende funktsiooni säilimine.

4. punkti puhul on murekohaks see, et suurem institutsioon neelab väiksema ning seeläbi lähevad kaduma väiksema osapoole tugevused: nt senine tugev praktiline suunitlus võib väheneda ja praktikasüsteemid laguneda. Seetõttu tuleb liitumisprotsessis ka liidetava organisatsiooni tugevuste säilitamisele tähelepanu pöörata.

HTM-i nägemusel tuleb liitumisel lähtuda asutuste sünergiast tekkivast mõjust ja ei saa eeldada, et maksimeeritakse iga liituva asutuse eesmärke. Näiteks, teadusasutuse liitmisel ülikooliga on laiemaks eesmärgiks teadlaste osalemine õppetöös.

HTM on koostanud konsolideerimise protsessi põhimõtted:

1. Pidada ühinemissettepanekute korral läbirääkimiste pidamist ja analüüside tegemist otstarbekaks.
2. Asutuste maastiku ülevaatamine ja korrastamine on pikem protsess, mis on mõistlik jagada ajaliselt ja sisuliselt kahte etappi:
  - a. Vaadata lähema 1–3 aasta jooksul üle väiksemate (riigi) teadusasutuste ja kõrgkoolide maastik ja viia läbi võimalikud ühinemised. Selleks saab osaliselt kasutada ASTRA meetme vahendeid ning võtta aluseks ülikoolide ettepanekud asutuste ühinemisläbirääkimiste algatamiseks.
  - b. Avalik-õiguslike ülikoolide võimalik ühendamise või restruktureerimine eeldab laiemat ühiskondlikku kokkulepet ja kindlasti ka lisaressurssi.
  - c. Kaaluda täiendavate uuringute ja analüüside käivitamist asutuste võrgu korrastamise läbiviimiseks

#### Kokkuvõtteks:

Rakkerühm täiendas protsessi põhimõtteid klausliga, et iga probleemi lahendamiseks ei ole liitumine ainus või optimaalne lahendus. Soovitakse rõhutada, et konsolideerimised on lühiajaliselt seotud suurte kulutuste ning riskidega ja asutuste liitmistele on sageli alternatiive, nt erinevad koostöövormid: võrgustumised (alliansid) ja ühisõppekavad. Oleks mõistlik jagada liitumised vahe-etapidesse üle pikema ajaperioodi. Mitmel juhul on nii mujal kui ka Eestis säilitatud eraldi kaubamärgid (nt BFM)—kaubamärgi kadumine tõstatub liitumiste puhul sageli vastuargumendina. Mujal maailmas on kasutusel ka konsortsiumid, nt toimivad Soomes ühes linnas samas ülikoolilinnakus/hoones kolm erinevat ülikooli.

Ei Eesti ega muu maailma kogemus tõesta, et konsolideerimine oleks parim viis adresseerida dubleerimise küsimust. Rakkerühmas leiti, et ka dubleerimise vähendamiseks võiks kaaluda teisi meetodeid ning liitumiste puhul tuleks alati dubleerimise aspekti eraldi käsitleda (st et täiendav dubleerimine ei sünniks liitumise tulemusel).

Rahastusmudel on jätkuvalt üks vahend suunamiseks asutuste otsuseid ning käitumist, samuti ülikoolidega sõlmitavates lepingutes määratletud institutsioonipõhised vastutusvaldkonnad.

Rakkerühm otsustas, et põhimõtete ja kriteeriumite esitamisel tuuakse välja ka kaasnevad riskid, sh nii liitumistega kaasneva kulu kui ka tegeliku mõju ilmnemine alles pikema ajaperioodi jooksul.

Otsustati, et rakkerühma arutelu tulemuste põhjal koostab rakkerühma juht konsolideerimise printsiipide ja põhimõtete loetelu, mida rakkerühma liikmed saavad kirjalikult kommenteerida ja mida arutatakse uuesti detsembri kohtumisel.

## **2. Tugiteenuste korralduse otstarbekus ning võimalik konsolideerimine**

Rakkerühma ülesandeks on samuti: “Analüüsida avalik-õiguslike ülikoolide, teadusasutuste ja rakenduskõrgkoolide tugiteenuste (sh tehnoloogia- ja teadmussiirde, rahvusvahelise turunduse ning infotehnoloogia kasutamise, kinnisvara haldamise ja muude haldustegevuste) korralduse otstarbekust ning sellealast koostööd ja nende tegevuste konsolideerimisest saadavat võimalikku kasu.”

Rakkerühma juht tõstas küsimuse tugiteenuste mahust ülikoolides ning laiemast probleemist antud ülesandepüstituse taga. Ülikoolid kinnitasid, et omavad head ülevaadet oma institutsiooni tugiteenuste kuludest (sh haldus, personal, IT, raamatupidamine, projektide administreerimine, välissuhted, hanked, turundus jms).

HTM-i nägemuses on antud ülesande puhul suurima võimaliku kasuteguriga koostöö IT süsteemide arendamisel. Senine kogemus SAIS-iga näitab, et piisavalt pika vaatega projektide puhul võib omaalgatuslik koostöö ülikoolide vahel toimida hästi.

Rakkerühm jäi kriitilisele positsioonile ülikoolide kinnisvara omamise ja haldamise staatuse muutmise küsimuses ega näe RKAS-t võimaliku lahendusena. Ülikoolid on seisukohal, et nende omanduses olev kinnisvara sunnib seda kasutama ja haldama võimalikult efektiivselt.

HTM-i arusaama kohaselt võib ettepanek tõukuda arvutustest, et pindade kasutus ülikoolides ei ole ühtlaselt optimaalne. Üks võimalus riigi poolt ülikoole juhtida ning skaleerida on aga just läbi pindade mahu—see on praktika ka mitmetes naaberriikides. Sellest tulenevalt lähtus rakkerühm eeldusest, et haldusteenuse sisseostmine ei ole antud ülesande sisu ning seda ei adresseerita. Ülikoolide siseselt on pinna optimeerimisel ümber korraldatud kulujaotust—ruumid on viidud instituutide kulude alla.

Ülikoolid rõhutasid, et TA tellimusi silmas pidades oleks hangete asemel pikaajaline strateegiline koostöö avaliku sektoriga tulemuslikum. Samuti on oluline ära märkida, et avalik sektor peaks TA tellimuses pöörduma institutsiooni, mitte indiviidi poole. On problemaatiline, kui riik pöördub teenuse hinna langetamise eesmärgil otse teadlase poole, teades, et TA uuringu jaoks kasutatakse ülikooli või teadusasutuse infrastruktuuri.

Mujalt Euroopast on näiteid, kus teadmussiirde soodustamiseks toimivad samal pinnal ülikoolid/teadusasutused ning ettevõtted.

Rektorite Nõukoguga on kokkulepitud, et RTK teeb lähiajal orienteeruva pakkumise TTÜ põhjal raamatupidamise ja personaliarvestuse teenuse pakkumiseks. Ühe institutsiooni näite põhjal oleks võimalik hinnata potentsiaalset kokkuhoidu ka teistel asutustel.

Riik on tänaseks teinud märgatavaid samme tugiteenuste konsolideerimiseks—rakkerühma juht tutvustas põgusalt KPMG mudelit, mida kasutati nelja ministeeriumi tugiteenuste analüüsis.

Rakkerühm otsustas jätkata arutelu RTK pakkumise pinnalt detsembri kohtumisel.

Kohtumist juhatas: Katrin Pihor

Protokollis: Helelyn Tammsaar