

Nr 16 / 29.05.2012

Ülikoolide autonoomia

Sissejuhatus

Põhiseaduse paragrahvis 38 sisaldub kolm põhiõigust: teaduse ja selle õpetuse vabadus, kunstivabadus ning teadusasutuste ja ülikoolide autonoomia. Viimati mainitu puhul on tegu lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mille eesmärk on kaitsta ülikooli ja teadusasutusi riigi liigse sekkumise eest. Ülikool on ülikooliseaduse § 4 lg 1 kohaselt õppe-, loome- ning teadus- ja arendusasutus, kus toimub kõrgharidusstandardile vastav õpe kõrgharidustaseme kolmel astmel ning vastavalt sama seaduse § 3 lõikele 1 on Eestis 6 avalikku ülikooli: Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Eesti Maaülikool, Eesti Kunstiakadeemia ning Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia.

Ülikoolide autonoomia tähendab ülikoolide sõltumatust oma sisemise organisatsiooni ja juhtimisstruktuuri korraldamisel, ressursside asutusesisese jagamisel ning erasektorist hankimisel, oma töötajaskonna värbamisel ning õppetöö tingimuste seadmisel, samuti hõlmab see teadus- ja õpetustegevuse vabadust. Lahutamatu on omavahel seotud ülikoolide autonoomia (institutsionaalne autonoomia) ning teaduse ja selle õpetuse vabadus (akadeemiline vabadus), sest vaba teadustegevus ei saa eksisteerida ilma autonoomsete ülikoolideta ning ülikoolide institutsionaalse autonoomia peab tagama oma liikmete akadeemilise vabaduse.

Ülikoolide institutsionaalne autonoomia ei ole üheselt sisustatav mõiste ning erinevates riikides mõistetakse seda erinevalt. Kirjanduses viidatakse sageli autonoomia jagunemisele protseduuriliseks ning materiaalseks autonoomiaks. Materiaalne autonoomia on ülikooli otsustusõigus ise määrata oma eesmärgid ja tegevussuunad („mis“ on ülikool). Protseduuriline autonoomia tähendab ülikooli otsustusõigust selle kohta, kuidas neid eesmärke saavutatakse ning ellu viiakse („kuidas“ olla ülikool).

Euroopa Ülikoolide Assotsiatsiooni (EUA) president Jean-Marc Rapp märgib, et ülikoolide autonoomia ei tähenda riigipoolsete regulatsioonide puudumist – riik peab omalt poolt pakkuma sobiliku raamistiku, mille abil ülikoolid saavad parimal võimalikul viisil oma eesmärkideni jõuda. Reegleid on vaja nii kvaliteedistandardite kui ka riigipoolse rahastamise tingimuste kehtestamiseks. Üldiselt aktsepteeritakse põhimõtet, et vastukaaluks autonoomiale on ülikool aruandekohustuslik.

Euroopa Ülikoolide Assotsiatsioon on koostanud Euroopa ülikoolide institutsionaalse autonoomia tasemete võrdlemiseks kaks raportit. Esimene Euroopa ülikoolide autonoomiat käsitlev raport avaldati 2009. aastal ning selles uuriti institutsionaalse autonoomia olulisi elemente 34 Euroopa riigis. Teine raport, „Autonomy Scorecard“, mis hõlmab 26 riiki ja keskendub Euroopa ülikoolide õiguslikele raamistikele aastal 2010, avaldati 15. novembril 2011. EUA on oma raportites hinnanud ülikoolide autonoomiat järgmiste komponentide kaudu: organisatsiooniline autonoomia, majanduslik autonoomia, personalivaldkonna autonoomia ning akadeemiline autonoomia.

Institutsionaalse autonoomia komponendid

Organisatsiooniline autonoomia tähendab eelkõige ülikoolide õigust määrata ise oma struktuur ja töökorraldus, juhtimise korraldus ning juhtorganite koosseis, st kuivõrd saab ülikool ise oma juhtimisstruktuuri üle otsustada ning kes määrab ülikooli juhtorganite koosseisu ja valib või nimetab rektori. Juhtorganite moodustamise kord ja volitused on enamasti seadusega määratud ning seda ei peeta autonoomia piiramiseks. Samas on mitmetes riikides sätestatud vaid juhtorganite moodustamise üldised põhimõtted ning täpsemad tingimused jäetud ülikooli enda määrata. Rektori valimisel kasutatakse Euroopas peamiselt nelja süsteemi: 1) rektori valib spetsiaalne, harilikult suurearvuline akadeemilise kogukonna esindajatest moodustatud valimiskogu; 2) rektori valib akadeemilise kogukonna hulgast demokraatlikult valitud otsustuskogu, nt senat; 3) ülikooli kõrgeim otsustuskogu nimetab rektori; 4) rektor nimetatakse kaheastmelises protsessis, kuhu on kaasatud nii kõrgeim otsustuskogu kui akadeemiline otsustuskogu. EUA raporti kohaselt valitseb Euroopas suundumus kaasata ülikoolide otsustusprotsessi rohkem ülikooliväliseid liikmeid. Ühelt poolt vaadeldakse seda kui aruandekohustuslikkuse üht osa, teisalt teenib see strateegilisi eesmärke sidemete loomisel teiste sektoritega. Õige tasakaalu leidmine ülikooliväliste liikmete sekkumise määra osas – mitte liiga palju ning mitte liiga vähe – on mõistagi keeruline.

Personalivaldkonna autonoomia hindamisel vaadeldakse, kas ülikool saab ise kehtestada akadeemiliste töötajate kvalifikatsiooninõuded ja otsustada nende töölevõtmise tingimused, milline on ülikooli töötajate õiguslik staatus, kas ülikoolil on vabalt võimalik otsustada töötajate töölevõtmine või nendega töölepingute lõpetamine ning kas ülikool saab ise otsustada oma palgakulude ning palgatasemete üle või on need riiklikult määratud jne.

Akadeemilist autonoomiat iseloomustavad sellised näitajad nagu ülikooli õigus ise määrata õppe- ja teadustöö strateegia, otsustada õppekavade avamise ja sulgemise üle, määrata kraadide kaitsmise tingimused ja kord, otsustada üliõpilaste arvu ning nende valiku üle, valida õppekeel jne. Sageli nõuab uute õppekavade avamine riigiga mingil moel kooskõlastamist ning on tihedalt seotud eelarveläbirääkimistega.

Majanduslik autonoomia on väga tihedalt seotud akadeemilise ja personalivaliku autonoomiaga. Ülikooli majanduslikku autonoomiat iseloomustavad järgmised näitajad: millist tüüpi rahastamist kasutatakse, kas ülikoolil on õigus ise määrata oma õppetasusid, kas ta võib ise määrata oma eelarve ja jagada ümber riikliku finantseerimise raha, kas ülikool on ise kinnisvara omanik, kas ta võib vabalt laenu võtta jne. Ülikoolide avaliku rahastamise põhimõtted on Euroopa riikides väga erinevad mahu, õigusliku aluse, aruandekohustuse ja muude aspektide osas, kuid peamisteks ülikoolide riikliku rahastamise süsteemideks on kas rahastamine riigieelarvest makstavate toetuste kaudu (*funding through block-grants*) või kulupõhine rahastamine (*line-item budgeting*). Kulupõhist rahastamist kasutatakse raportis kajastatavatest maadest Küprosel, Kreekas ja Türgis ning sellise süsteemi korral antakse raha konkreetsete kokkulepitud ülesannete täitmiseks, kusjuures ülikooli õigused raha ümber jaotada on väga piiratud. Teistes EUA Euroopa ülikoolide autonoomia II raportis vaadeldud riikides rahastatakse ülikooli riigieelarvest peamiselt toetuste kaudu, mille kulutamise üle võivad nad ise otsustada. Siiski ei tähenda selline rahastamissüsteem raha kasutamise täielikku vabadust – näiteks võib antav toetus olla jagatud teatud laiematesse kategooriatesse (õppetöö, palgad, tegevuskulud jne) või kehtida selle kasutamisele muud piirangud. Üha enamates riikides sõlmitakse ülikoolide tegevuse rahastamiseks ministeeriumi ja ülikooli vahel pikaajalisi lepinguid, milles määratakse kindlaks (võimalusega iga-aastasteks täpsustusteks) mõlema poole õigused ja kohustused, näiteks finantsvahendite kasutamise ja õpilaste arvu osas. Raportis märgitakse, et ehkki üldises plaanis on ülikoolide autonoomia tase Euroopas tõusnud, on seda negatiivselt mõjutanud majanduskriis ja sellest tulenevad kokkuhoiumeetmed, mille tõttu on kontrolli ja aruandlust raha kasutamise üle rangemaks muudetud. Eelnev ei tähenda seda, et riigipoolne rahastamine tähendaks automaatselt vähem autonoomiat ning eraraha kaasamine suuremat tegevusvabadust, nagu mõnikord väidetakse. Osaliselt on see tõesti nii, sest erasektori hangitud finantside kaasamine avardab ülikoolide valikuvõimalusi. Samas seab erarahastaja oma vahendite kulutamisele harilikult rangemad tingimused kui riik. Seega peetakse kõrghariduse rahastamisel oluliseks nii avaliku kui erasektori osalust.

Euroopa Ülikoolide autonoomia raporti tulemused

2011. aastal avaldatud Euroopa ülikoolide autonoomia raporti „Autonomy Scorecard“ analüüsitulemuste alusel on moodustatud neli gruppi – kõrge, pigem kõrge, pigem madala ja madala autonoomiaga riigid (vt tabelid allpool). Eesti on kõrgeimas grupis nii ülikoolide organisatsioonilise, majandusliku, personalivaldkonna kui akadeemilise autonoomia arvestuses.

Organisatsioonilise autonoomia arvestuses on esikohal Suurbritannia, Eesti asetseb Taani ja Soome järel neljandal kohal. Kõrge organisatsioonilise autonoomia korral on ülikoolidel õigus vabalt otsustada oma teaduskondade ja osakondade struktuuri üle ning luua erinevaid tulunduslikke ja mittetulunduslikke üksusi.

Organisatsiooniline autonoomia

Koht	Kõrgharidussüsteem	Tulemus
1.	Suurbritannia	100%
2.	Taani	94%
3.	Soome	93%
4.	Eesti	87%
5.	Nordrhein-Westfalen (Saksamaa)	84%
6.	Iirimaa	81%
7.	Portugal	80%
8.	Austria	78%
	Hessen (Saksamaa)	78%
	Norra	78%
11.	Leedu	75%
12.	Holland	69%
13.	Poola	67%
14.	Läti	61%
15.	Brandenburg (Saksamaa)	60%
16.	Prantsusmaa	59%
	Ungari	59%
18.	Itaalia	56%
19.	Hispaania	55%
	Rootsi	55%
	Šveits	55%
22.	Tšehhi Vabariik	54%
23.	Küpros	50%
24.	Island	49%
25.	Slovakkia	45%
26.	Kreeka	43%
27.	Türgi	33%
28.	Luxembourg	31%

Majanduslik autonoomia

Koht	Kõrgharidussüsteem	Tulemus
1.	Luxembourg	91%
2.	Eesti	90%
3.	Suurbritannia	89%
4.	Läti	80%
5.	Holland	77%
6.	Ungari	71%
7.	Itaalia	70%
	Portugal	70%
	Slovakkia	70%
10.	Taani	69%
11.	Iirimaa	66%
12.	Šveits	65%
13.	Austria	59%
14.	Nordrhein-Westfalen (Saksamaa)	58%
15.	Soome	56%
	Rootsi	56%
17.	Hispaania	55%
18.	Poola	54%
19.	Leedu	51%
20.	Norra	48%
21.	Tšehhi Vabariik	46%
22.	Prantsusmaa	45%
	Türgi	45%
24.	Brandenburg (Saksamaa)	60%
25.	Island	43%
26.	Kreeka	36%
27.	Hessen (Saksamaa)	35%
28.	Küpros	23%

Allikas: University Autonomy in Europe II

kõrge	pigem kõrge	pigem madal	madal
-------	-------------	-------------	-------

Ka akadeemilise autonoomia osas kuulub Eesti kõrge autonoomiatasemega riikide hulka, järgnedes Iirimaa, Norra ja Suurbritanniale. Akadeemilist autonoomiat vähendab eelkõige piirang üliõpilaste üldarvu üle otsustamisel. Personalivaldkonna autonoomia hindamisel peeti Eestit vaadeldud riikidest ainsana sajaprotsendilise autonoomiamääraga riigiks, mis näitab ülikoolide vaba otsustusõigust kõigis personalivaliku küsimustes. Majandusliku autonoomia arvestuses on kõrge autonoomia tasemega riikide hulka loetud 3 riiki: esimesel kohal Luksemburg, seejärel Eesti ning kolmandal kohal Suurbritannia. Eesti ülikoolide majandusliku autonoomia määra on hinnatud üheksakümne protsendiga ning piirangutena, mis välistavad maksimumi saavutamist, on toodud välja üheaastane rahastamistsükkel ning Vabariigi Valitsuse heakskiidu nõue ülikooli kinnisvara müümisel (nõue kehtis kuni 1. septembrini 2008). Tõsi, nagu märgivad ka raporti koostajad, on tulemused tegelikult ajas väga kiiresti

muutuvad, kuna antud valdkonnas kas kavandatakse või viiakse reforme läbi kogu aeg ning Eestigi ei ole selles osas erand.

Personalivaldkonna autonoomia

Koht	Kõrgharidussüsteem	Tulemus
1.	Eesti	100%
2.	Suurbritannia	96%
3.	Tšehhi Vabariik	95%
	Rootsi	95%
	Šveits	95%
6.	Soome	92%
	Läti	92%
8.	Luxembourg	87%
9.	Taani	86%
10.	Leedu	83%
11.	Iirimaa	82%
12.	Poola	80%
13.	Austria	73%
	Holland	73%
15.	Island	68%
16.	Norra	67%
17.	Ungari	66%
18.	Portugal	62%
19.	Hessen (Saksamaa)	61%
	Nordrhein-Westfalen (Saksamaa)	61%
21.	Türgi	60%
22.	Brandenburg (Saksamaa)	55%
23.	Slovakkia	54%
24.	Itaalia	49%
25.	Küpros	48%
	Hispaania	48%
27.	Prantsusmaa	43%
28.	Kreeka	14%

Akadeemiline autonoomia

Koht	Kõrgharidussüsteem	Tulemus
1.	Iirimaa	100%
2.	Norra	97%
3.	Suurbritannia	94%
4.	Eesti	92%
5.	Soome	90%
6.	Island	89%
7.	Küpros	77%
8.	Luxembourg	74%
9.	Austria	72%
	Šveits	72%
11.	Hessen (Saksamaa)	69%
	Nordrhein-Westfalen (Saksamaa)	69%
13.	Brandenburg (Saksamaa)	67%
14.	Rootsi	66%
15.	Poola	63%
16.	Itaalia	57%
	Hispaania	57%
18.	Taani	56%
	Slovakkia	56%
20.	Läti	55%
21.	Portugal	54%
22.	Tšehhi Vabariik	52%
23.	Holland	48%
24.	Ungari	47%
25.	Türgi	46%
26.	Leedu	42%
27.	Kreeka	40%
28.	Prantsusmaa	37%

Allikas: University Autonomy in Europe II

Kasutatud allikad:

- Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Juura 2008.
- R. Berdahl. Autonomy and accountability in US higher education, 1991 (viidatud: L. Chiang. The Relationship between university autonomy and funding in England and Taiwan. Higher Education 48, 2004).
- T. Estermann, T. Nokkala, M. Steinel. University Autonomy in Europe II, 2011. Kättesaadav: <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/projects/university-autonomy-in-europe/>.
- T. Estermann, T. Nokkala. University Autonomy in Europe I, 2009. Kättesaadav: <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/projects/university-autonomy-in-europe/>.
- A. Liin. Akadeemiline vabadus ja ülikooli autonoomia. Magistritöö, Tartu Ülikool, 2010.
- Euroopa Ülikoolide Assotsiatsiooni Lissaboni deklaratsioon, lk 6. Kättesaadav: http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Lisbon_Convention/Lisbon_Declaration.pdf
- L. Chiang. The Relationship between university autonomy and funding in England and Taiwan. Higher Education 48, 2004.

Katre Tubro
nõunik
tel 6367

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab rahvaesindajaid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev informatsioon on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema huvilistega töö sisu üle. Kõik kommentaarid on teretulnud.