

Kõrgharidusseaduse ning õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

Sissejuhatus

Kõrgharidusseaduse (edaspidi *KHaS*) ning õppetoetuste ja õppelaenu seaduse (edaspidi *ÕÕS*) muutmise seaduse väljatöötamise kavatsus kaardistab erinevad kitsaskohad kõrgharidusõppe korralduses ja üliõpilaste toetussüsteemis, millele on tähelepanu juhtinud kõrgharidussüsteemi erinevad osapooled. Kõrghariduse rahastamise küsimus on laiemalt ühiskonnas olnud arutelu all juba pikemat aega sh nii üliõpilaste omavastutuse kui üliõpilaste õpinguid toetava süsteemi muudatused. Üliõpilaste omavastutust on KHaS muudatustega laiendatud ning täiendavad võimalused kõrgkoolidele õppekulude hüvitamise nõudmiseks jõustusid 1.09.2024. Selleks, et paraneksid üliõpilaste võimalused omavastutust kanda ning keskenduda tööl käimise asemel täiskoormusega õppimisele, on vajalik õppelaenu süsteemi paindlikumaks muutmise ja õppelaenu summa tõstmine. Lisaks käsitleb antud eelnõu täiendavaid eraraha kaasamise võimalusi sh õigust õppekulude hüvitamise nõudmiseks 1-aastaste magistriõppekavade puhul. Sellega saavad töötavad inimesed, kellel on varasem magistrikraad või valdkondlik töökogemus, võimaluse tasuda oma hariduse eest ning omandada magistrikraad lühema perioodi jooksul paindlikumal ja töö kõrvale sobivamal viisil kui 2-aastase magistriõppekava korral. Lisaks loome eraraha kaasamise võimaluse doktoriõppes, kus seni tasuline õpe puudus, kui Euroopa Liidu kodanikele on tagatud võrdne ligipääs tasuta doktoriõppele, siis õppekulude hüvitamist on õigust nõuda ka doktoriõppe puhul väljastpoolt Euroopa Liitu vastuvõetutelt. Seaduste muudatusi on kavandatud pikema perioodi vältel ning selleks on peetud läbirääkimisi erinevate osapooltega. Riigikogu õppelaenu koalitsioonitöörühm arutas 2024. aasta kevadel õppelaenuga seotud küsimusi ning jõudis järeldusele, et vajalik on nii õppelaenu maksimaalmäära tõstmine kui ka seadusemuudatuste kavandamine. Õppelaenureform on eesmärgina kirja pandud ka Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi. Proviisorõppe muudatuste tarvis kohtusid Tartu Ülikool ning Haridus- ja Teadusministeerium nii juba 2023. a kui 2024. aastal, et arutada võimalikke lahendusi ning muudatusi, mille tulemusel on Tartu Ülikool andnud olulise sisendi seaduseelnõu väljatöötamiskavatsusse. Haridus- ja Noorteameti kvaliteediagentuuriga seotud probleemid ja võimalikud vajalikud muudatused tõusetusid eelkõige 2024. aasta kevadel, kui muudeti ameti põhimäärust ning kujundati ümber senine struktuur.

ÕÕS kavandavad muudatuste vajadus on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi (edaspidi *VVTP*) 2023–2027 tööplaanis sõnastatud õppelaenu süsteemi reformimisega tõstes maksimaalse laenusumma 6000 euroni ning pikendades tagasimakseperioodi. Laenusumma tõstmine on lahendatav Vabariigi Valitsuse korraldusega, kuid õppelaenusüsteemi paindlikumaks muutmise kõrgharidusele ligipääsu parandamiseks on lahendatav vaid seaduse muudatusega.

Eelnevalt tulenevalt on leitud, et vajalik on kõrgharidusseaduse ning õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muudatuste kavandamine ning võimalike lahenduste arutamiseks ja kaalumiseks koostada vastavalt HÕNTEle seaduseelnõude väljatöötamiskavatsus.

Väljatöötamiskavatsus käsitleb järgmiseid lahendust vajavaid teemasid **kõrgharidusseaduses**:

1. eraraha kaasamise võimaluste laiendamine kõrgharidusõppes (tasu võtmise õiguse kehtestamine eestikeelsete 1-aastaste magistriõppekavade pakkumisel, õppetasu küsimise õigus doktoriõppes);
 2. proviisorõppe muudatused tööturu vajadustele vastavuse parandamiseks;
 3. järelevalve sätestamine kõrgharidusasutuste üle;
 4. kõrghariduse kvaliteediagentuuri regulatsiooni toomine seaduse tasandile.
- Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse** muudatusettepanekute eesmärgiks on:
5. õppelaenusüsteemi ümberkujundamine kõrgharidusõppele ligipääsu tagamiseks.

1. Eraraha kaasamise võimaluste laiendamine kõrgharidusõppes

1.1. Probleemi kirjeldus

Kõrgharidusseaduse kohaselt on eestikeelse õppekava alusel õppimine avalik-õiguslikes ülikoolides ja HTM hallatavates rakenduskõrgkoolides üliõpilase jaoks tasuta juhul, kui ta õpib täiskoormusega ja täidab kumulatiivselt igal semestril nõutava õppe mahu. Edasine õppeteenustasu maksmine sõltub üliõpilase õppimise edukusest ja kõrgkooli sätestatud nõuetest ehk teatud tingimustel on kõrgkoolil õppekulude hüvitamist ehk tasu kogu õppekava ulatuses võimalik küsida. Õppekulude hüvitamist on lisaks võimalik nõuda KHaS-is sätestatud alustel üliõpilastelt, kes õpivad osakoormusega, võrkeelse õppekava alusel või samaaegselt mitmel kõrgharidusõppe õppekaval. Õppekulude hüvitamist saab nõuda ka üliõpilastelt, kes soovivad õpinguid alustada kõrgharidusõppes, kuid on varasemalt juba õppinud või katkestanud:

- mitmendat korda õppekulud hüvitamata samal kõrgharidustasemel õpinguid alustanutelt kui lõpetamisest on möödunud vähem kui 10 a;
- vastuvõetutelt pärast kõrgharidusõpingute katkestamist, kui oli eelnevalt õppinud rohkem kui 365 päeva;
- vastuvõetutelt, kes astuvad sisse kolmandat korda samal kõrgharidusastmel olles eelnevalt kaks korda õpinguid alustanud.

Õppeasutustel on lisaks võimalik kaasata eraraha läbi koostöö ettevõtetega ning kõrgkool võib saada tulu põhitegevusest tulenevate tasuliste teenuste osutamisest (sh täienduskoolitus, rakendusuuringud).

Eraraha kaasamise võimalusi täiendati viimati 2023. a vastu võetud KHaS muudatustega, mis jõustusid 2024/2025. õppeaastast. Sellega täienesid ülikoolide õigused eraraha kaasamiseks üliõpilaste omavastutuse suurendamisega, et üliõpilased teeksid nii kaalutletuma erialavaliku kui mõtleksid läbi võimaliku katkestamise, et ka sellest perioodist saadud kasu oleks võimalikult suur ning ei kuluks asjatult kõrgkooli ressursse. Koos kutseharidusreformi ja õpikohustuse pikendamisega on ettevalmistatud seadusemuudatus, millega täiendavalt kehtestatakse õigus kõrgkoolidele ja kohustus kutseõppeasutustele nõuda õppekulude hüvitamist juhul, kui samaaegselt õpitakse nii kutsehariduse kui kõrghariduse tasuta õppekaval. Täiendavate eraraha kaasamise võimaluste hulgast on puudu võimalused õppekulude hüvitamise nõudmiseks doktoriõppes, sh nendelt üliõpilastelt, kellel on välisriigis õppimiseks nende koduriigi stipendium või muu rahastus. Eraraha kaasamise võimaluste laiendamine on vajalik ka töötava inimese jaoks pandlike õppeviiside loomiseks.

1.2. Eesmärk

2013. a jõustunud kõrgharidusreformi eesmärgiks oli võimaldada tasuta õppida täiskoormusel õppival üliõpilasel, kelle põhitegevuseks on õppimine ning kel on seetõttu võimalik õppekava läbida nominaalkestuse jooksul. Kehtiva KHaS kohaselt nõutakse õppekulude hüvitamist sihtgrupilt, kelle põhitegevuseks ei ole õppimine: osakoormusega õppes õppivad üliõpilased või eksternõppes õppijad.

Muudatuse järgselt oleks võimalik kaasata täiendavalt eraraha pakkudes rohkem tasulisi õppimisvõimalusi töötavale üliõpilasele paindlikus õppes ning seda saab saavutada tasu võtmise õiguse kehtestamisega 1-aastaste magistriõppekavade pakkumisel. Muudatuse tulemusena suureneb õppimisvõimaluste mitmekesisus. Kõrgkoolid saavad paindlikult pakkuda erinevaid variante lähtuvalt sihtgruppidest ning sihtgrupi ja tööturu ootustest. Muudatuse eesmärk on laiendada eraraha kaasamise võimalusi ka kõrgharidusõppe kolmandale astmele. Eesti ja Euroopa Liidu üliõpilaste rahastamispõhimõtteid muutmata on võimalik kõrgharidusõppesse lisaraha tuua andes ülikoolidele õiguse küsida õppekulude hüvitamist doktoriõppe üliõpilastelt, kes tulevad väljastpoolt Euroopa Liitu. Muudatuse tulemusena kasvab doktoriõppes õppivate üliõpilaste arv, mis vastab ka Eesti kõrghariduse ning teadus- ja arendustegevuse strateegilistele eesmärkidele.

1.3. Võimalikud mitteregulatiivsed ja regulatiivsed lahendused

Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• avalikkuse teavitamine	EI
• rahastuse suurendamine	JAH
• mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• muu (tegevuskava koostamine)	EI

Mitteregulatiivsed lahendused ei vii oodatud tulemuseni ehk siis eraraha osakaalu suurenemiseni kõrghariduse rahastamisel ning paindlike õpivõimaluste kasvatamisele töötavale inimesele. Mitteregulatiivse lahendusena on võimalik jätkata olemasolevate rahastamispõhimõtetega, kus nii eestikeelsed täiskoormusel 1-aastased magistriõppekavad kui doktoriõppe kolmandate riikide üliõpilaste jaoks on tasuta. Selle tulemusena ei teki kõrgkoolil ka erarahastuse kaasamise suuremat võimalust, mistõttu eeldab see veelgi suuremat riigipoolse rahastuse ootust. Sellisena jätkuks olemasolev olukord, sest kõrgkoolidel ei teki võimekust luua täiendavaid paindlikke õpivõimalusi magistriõppes ning suurendada vastuvõttu doktoriõppes.

1.3.1. Tasu võtmise õiguse kehtestamine eestikeelsete 1-aastaste magistriõppekavade pakkumisel ehk regulatiivne lahendus

Kehtiva KHaSi kohaselt on täiskoormuses eestikeelsel magistriõppe õppekaval õppimine tasuta ja õppekulude hüvitamist magistriõppes võib nõuda:

- osakoormusega õppijatelt,
- võõrkeelse õppekava alusel õppivatelt üliõpilastelt,
- mitmendat korda õppekulusid hüvitamata samal kõrgharidustasemel õpinguid alustanutelt kui lõpetamisest on möödunud vähem kui 10 a,
- vastuvõtetutelt pärast kõrgharidusõpingute katkestamist, kui oli eelnevalt õppinud rohkem kui 365 päeva,
- vastuvõtetutelt, kes astuvad sisse kolmandat korda samal kõrgharidusastmel olles eelnevalt kaks korda õpinguid alustanud,
- nõutavas mahus õppekava mittetäitvatelt üliõpilastelt,
- samaaegselt mitmel õppekaval õppivalt üliõpilaselt.

Võimaliku lahendusena eraraha kaasamiseks kõrgharidusõppe teisel astmel saab kõrgharidusseaduses kehtestada kõrgkoolidele õiguse küsida õppekulude hüvitamist ehk tasu kogu õppekava ulatuses üliõpilaselt, kes asub õppima 1-aastasel magistriõppekaval, olenemata õppekava õppekeelest. Tasu võtmine on õigustatud kuna õppekava on suunatud isikutele, kellel on vastavas valdkonnas töökogemus või varasem magistrikraad lähedasel erialal.

KHaS § 5 ja § 6 kohaselt on bakalaureuseõppe ja rakenduskõrgharidusõppe maht 180–240 ainepunkti ning õppekava nominaalkestus on kolm kuni neli õppeaastat, magistriõppe maht on

60–120 ainepunkti ja õppekava nominaalkestus on üks kuni kaks õppeaastat. Magistriõppes süvendatakse rakenduskõrgharidus- või bakalaureuseõppes omandatud teadmisi ja oskusi ning selle läbimine loob eeldused erialaspetsialistina tööle asumiseks või õpingute jätkamiseks doktoriõppes. Magistriõppes on selgemalt välja toodud tööle asumiseks ja elukestvaks õppeks vajalike teadmiste ja oskuste omandamine.

Eesti hariduse infosüsteemi andmetel oli 2023/2024. õppeaastal Eestis magistriõppes avatud vastuvõtuks 271 õppekava (tabel 1).

Tabel 1. Magistriõppe õppekavad 2023/2024. õppeaastal (EHIS)

Magistriõppekava nominaalkestus	Õppekava õppekeel	Õppekavade arv
2 aastat	eesti	161
2 aastat	inglise	88
2 aastat	vene	2
1 aasta 6 kuud	eesti	3
1 aasta 3 kuud	inglise	2
1 aasta	eesti	8
1 aasta	inglise	7

Kui Bologna süsteemile üle minnes domineeris kõrgharidusõppe I ja II astme läbimisel õppe nominaalkestuse osas 3+2 kombinatsioon ja selle raames 2-aastased magistriõppekavad, siis viimastel aastatel on nii Eestis kui mitmetes teistes Euroopa Liidu riikides hakatud pakkuma ka 1-aastaseid magistriõppekavu. Praegu Eestis olemasolevad üksikud 1-aastased magistriõppekavad on ingliskeelsed või osakoormusega, st neil pakutav õpe on õppurile tasuline.

Haridus- ja Teadusministeerium näeb, et tuleviku kõrghariduselt oodatakse pigem lühemaid õppekavasid, mis võimaldaks paindlikku ümberõpet ja kiiremat tööturule siirdumist ning arvestaks võimalikult palju nende teadmiste ja oskustega, mis isikul juba olemas on. Kõrgharidussüsteemilt oodatakse õppimisvõimaluste mitmekesisust, et kõrgkoolid saaksid paindlikult pakkuda erinevaid variante lähtuvalt sihtgruppidest ning sihtgrupi ja tööturu ootustest.

1-aastaste eestikeelsete magistriõppekavade õppurite sihtrühmaks on eelkõige töökogemusega ja/või varasema magistrikraadiga inimene, kes on huvitatud lühiajalisemast õppest. Tasuline ja lühema perioodi vältel toimuv õpe on õigustatud ka seetõttu, et enamasti on selliste õppurite põhitegevuseks õppimise asemel siiski töötamine. Neile, kel pole eesmärgiks magistrikraad, jääb võimalus valida mikrokraad, kus ei ole ka lõputöö kirjutamise kohustus.

Kui Eesti kõrgharidusmaastikul laieneksid magistriõppe võimalused, võib vähendada ka Eesti õppurite välismaale magistriõppesse minek. Eestis kõrghariduse I astme lõpetanud, kes sooviksid lühema ajaga jõuda magistrikraadini, ei pruugi valida 1-aastase talle sobiva õppe olemasolul enam lühemat õpet pakkuvat välisriigi kõrgkoolis, vaid jätkaksid siin oma õpinguid. Võib väheneda surve ingliskeelsete magistriõppekavade avamiseks kuna hetkel võivad kõrgkoolid küsida õppeteenustasu vaid osakoormuses või ingliskeelsetel õppekavadel.

On oluline jälgida, et tasuliste 1-aastate õppekavade võimaldamisega ei kaasneks tasuta magistriõppe piiramine, kus teatud erialadel võimaldataks vaid 1-aastaseid tasulisi õppekavu. Sellega piiraks juurdepääsu neile, kes ei ole maksujõulised või kel puudub vastav eelnev töökogemus peale 3-aastast esimese astme õppe lõpetamist. Tasuta 2-aastase magistriõppe jätkumine on oluline ka doktoriõppes piisava järelkasvu ning teadus- ja arendustegevuse jaoks. Lühema õppe tulemusel võib jääda nõrgaks õppekava teaduslik pool, mis valmistab magistriõppurit ette doktoriõppeks. Nende õppekavade lõpetajatel võib olla ebapiisav juurdepääs ja teadmised doktoriõppese astumiseks.

Negatiivsete mõjude vähendamiseks tuleb ülikoolidega sõlmitavates halduslepingutes pöörata rohkem tähelepanu tasuta magistriõppe pakumisele, et tagada järgmise kõrgharidusastme järelkasv. Kvaliteedi tagamiseks võib osutada vajalikuks sõlmida kõrgkoolide

kvaliteedikokkulepe, et 1-aastaste magistriõppekavade väljatöötamisel lähtutakse sarnastest põhimõtetest

1.3.2. Õppetasu küsimise õigus doktoriõppes

Kõrgharidusseaduse alusel on võimalik kehtestada kõrgkoolidele võimalus võtta vastu erinevate stipendiumifondide õppetasu/toetus, mille doktorant riigilt või stipendiumifondilt on välisriigis õppimiseks saanud ning võimalus küsida doktoriõpingute eest tasu väljastpoolt Euroopa Liitu saabuvatelt üliõpilastelt.

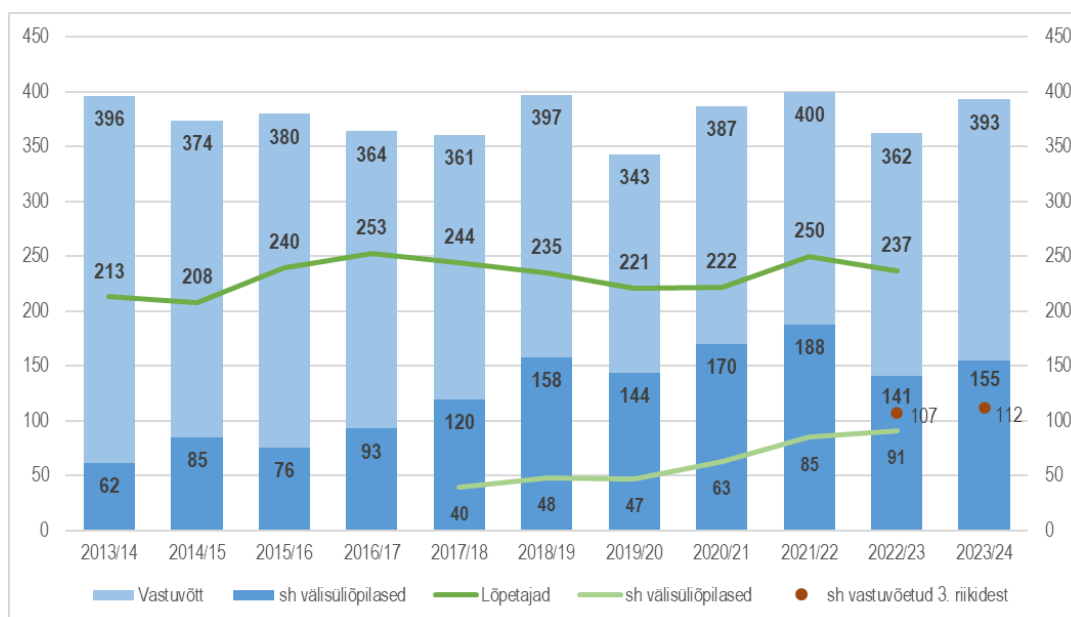
Erinevalt kõrgharidusõppe I ja II astme võimalustest on doktoriõppes tasu võtmise võimalused piiratumad. Kõrghariduse I ja II astmel on kõrgkooli õigus nõuda üliõpilaselt õppekulude hüvitamist seotud õppekava keelega ning kõrgharidusstandardi kohaselt määratakse õppekavale üks õppekeel. Doktoriõppe õppekavas on vajaduse korral võimalik määrata rohkem kui üks õppekeel. Kuna doktoriõpe on oma olemuselt rahvusvaheline ning võõrkeelel on teadustöös suur osakaal, ei ole võimalik doktoriõppes tasu võtmise õigust siduda õppekava keelega. Kuna Eesti ja Euroopa Liidu üliõpilastele kehtivad kõrgharidusõppes võrdsed tingimused, on doktoriõppes võimalik kehtestada õigus nõuda õppekulude hüvitamist kolmandate riikide üliõpilastelt.

Tasu võtmise õiguse kehtestamine doktoriõppes võimaldaks võtta vastu erinevate stipendiumifondide õppetasu/toetus, mille (välis)doktorant riigilt, stipendiumifondilt jms on õppimiseks saanud ning võimalus panna kolmandate riikide üliõpilased, keda meie doktoriõppes on ebaoproportsionaalselt palju, oma õpingute eest tasuma.

KHaS kohaselt on kõrghariduse kolmandal õppeastmel ehk doktoriõppes õppimine üliõpilase jaoks tasuta õppekava nominaalkestuse jooksul. 2024/2025. õa-st võivad avalik-õiguslikud ülikoolid nõuda sarnaselt kõrghariduse I ja II astmel jõustuvate muudatustega õppekulude hüvitamist ka doktoriõppe üliõpilaselt, kes:

- 1) on õppima asudes juba immatrikuleeritud kõrgharidustaseme tasuta õppesse;
- 2) on juba tasuta õppinud doktoriõppes vähemalt 365 kalendripäeva ja õppest eksmatrikuleerimisest on möödas lühem aeg kui kümme aastat.

Doktoriõppesse vastuvõetute arv ülikoolides on püsinud pärast 2013. a ligikaudu 400 üliõpilase juures, kuid kasvanud on välisüliõpilaste osakaal (joonis 1). Kõrgeim oli see 2021/22. õa vastuvõtul ulatudes 47%-ni vastuvõetutest. 2022/23. ja 2023/24. õa on vastuvõetud välisüliõpilaste osakaal langenud alla 40%. Kolmandatest riikidest pärit doktorandid on 2022/2023. ja 2023/2024. õa moodustanud pea kolmveerandi vastuvõetud välisdoktorantidest.



Joonis 1. Doktorõppe vastuvõetud ja lõpetajad, sh välisüliõpilased (EHIS).

Välisüliõpilaste osakaalu langust viimastel aastatel võib mõjutada ülikoolidega 2022-2025. a halduslepingutes sõlmitud doktorõppe lõpetajate keeleoskusega seotud kokkulepe: doktorõppe korraldamisel, sealhulgas nooremteadurite ametikohtade loomisel, seab ülikool eesmärgiks eesti keeles õpetavate akadeemiliste töötajate järelkasvu tagamise jälgides, et igas õppevaldkonnas oleks doktorõppe lõpetanute hulgas vähemalt 50% minimaalselt B2-tasemel eesti keelt oskavaid doktorante.

Tasu võtmise õiguse sisseseadmisel doktorõppes tuleb arvestada, et õppetasu ei kata tõenäoliselt kõiki tekkivaid kulusid sh teadustegevusega seotud kulusid. Samuti võib probleemseks osutuda doktorantide ebavõrdne kohtlemine, kuna enamikule doktorantidest jääb doktorõppe tasuta, lisaks võivad nad saada töötasu nooremteaduri ametikohal. Kvaliteetse doktorõppe ning piisava akadeemilise järelkasvu tagamiseks ei ole mõistlik rakendada lausalist õppemaksu doktorõppes kolmandate riikide üliõpilastele ning ülikoolile peaks jääma sarnaselt teiste rahastamist puudutavate küsimustega võimalus nõuda õppekulude hüvitamist, aga mitte kohustus.

2. Proviisorõppe muudatused tööturu vajadustele vastavuse parandamiseks

2.1 Probleemi kirjeldus

Farmaatsia valdkond areneb pidevalt nii maailmas kui ka Eestis ning ravimitööstuses ja apteekides on vaja üha rohkem ravimiteadlasi. Selleks, et tööturule jõuaks piisaval hulgal kõrge kvalifikatsiooniga spetsialiste, peab valdkonna arenguga kaasas käima ka vastava eriala spetsialistide õpetamine.

Eestis antakse ravimite alast kõrgharidust kahes õppeasutuses.

1. Tartu Ülikoolis õpetatakse proviisoreid, kes on magistrakraadiga ravimispetsialistid. Neil on laiapõhjalised oskusteadmised ravimitest alates nende disainimisest, valmistamisest ja toimest organismis kuni sobiva ravimi valikuni lähtuvalt inimese füsioloogiast (sh haigustest). Proviisoriõppe toimub vastavalt kõrgharidusseadusele (KHaS § 7 lg-d 1 ja 2) integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppena (kestus viis aastat, 300 ainepunkti, Euroopa Liidu reguleeritud kutseala). Proviisoriõppe lõpetanul on võimalik edasi õppida farmaatsia vms eriala doktorõppes.
2. Tallinna Tervishoiu Kõrgkoolis (edaspidi TTK) õpetatakse farmatseute, kes on rakenduskõrgharidusega spetsialistid. Nad tunnevad ravimeid, ravimite valmistamist ning muid meditsiinkaupu ja tervisetooteid. TTK-s toimub farmatseutide õpetamine

rakenduskõrgharidusõppes, mis on kõrgharidustaseme esimese astme õpe (õppekava kestus kolm aastat, 180 ainepunkti). Farmatseudi kutse pole Euroopa Liidus reguleeritud. Kuigi Tartu Ülikool on proviisori õppekava pidevalt arendanud, on viimastel aastatel vähenenud huvi proviisoriõppe vastu. Sellest tulenevalt on ka lõpetajate hulk väike. Vähesed huvi põhjuseks võib olla õppekava paindlikkuse puudus, aga ka farmaatsia valdkonna vähenenud tunded ja negatiivne kuvand ühiskonnas ning proviisori rolli ebamäärasus esmatasandi tervishoiu süsteemis¹.

2.2 Eesmärk

Selleks, et tagada ravimitööstusele, ravimivaldkonnaga seotud institutsioonidele ja kogu tervishoiusüsteemile piisavalt magistri- ja doktorikraadiga ravimiteadlasi ning garanteerida ravimiteaduse alase akadeemilise kõrghariduse järjepidevus Eestis, on vaja proviisoriõppes muutusi, mis garanteeriks stabiilse üliõpilaste arvu ülikoolis ja proviisorite ning ravimiteadlaste järelkasvu. Kavandatavate õiguslike muudatuste keskne eesmärk on olemasolevate regulatsioonide kaasajastamine, mis võimaldaks pakkuda ravimiteadlastele kaasajastatud õpet ülikoolis. Lisaks proviisoriõppe jagamisele eraldi bakalaureuse- ja magistriõppeks ning terminite muutmisele (uute õppekavade nimetus on vastavalt ravimiteaduse bakalaureusekava ja ravimiteaduse magistrikava), on vajalik kontrollida ja vastavusse viia ka farmatseudi, proviisori ja teiste ravimiteadlaste (ravimiarendaja magistriõppe lõpetanud üliõpilased) pädevused ja vastutused, kirjeldada farmatseudi ja proviisori rolle uuendatud kutsestandardites ning tekitada toetav struktuur ravimiteadlase pädevuste rakendamiseks praeguses ühiskonnas.

Ühiskonnas puudus ravimiteadlastest

Eesti ühiskonnas on puudus ravimiteadlastest, kuid vajadus nende järele järjest kasvab. Juba 2023. aastal koostatud Eesti ravimipoliitika alusdokumendis „Ravimipoliitika 2030“¹ on välja toodud, et riik ootab ülikoolidelt ravimiteadlaste (proviisorite, farmatseutide, kliiniliste proviisorite) koolitamist. Ravimiteadlased ehk proviisorid on olulised esmatasandi tervishoiutöötajad, kes annavad ravimialast nõu. Apteekrid – apteegis töötavad farmatseudid ja proviisorid on väga sageli abivajaja tervisemurede tekkimisel esimene kontakt ja patsiendile viimane enne ravimite kasutamist või kättesaadavaim kasutamise ajal. Lisaks üldapteegile töötavad farmatseudid ja proviisorid ka haiglaapteegis ning kliinilised proviisorid on haiglas osa patsiendi ravimeeskonnast. 2013. a PRAXISE teostatud uuringus märgiti, et apteegiteenust on võimalik senisest paremini integreerida esmatasandi tervishoiusüsteemi ning edukas koostöö erinevate tervishoiutöötajate vahel võib suurendada nii tervishoiusüsteemi finantsilist jätkusuutlikkust ja kuluefektiivsust kui ka mõjuda positiivselt elanike tervisele, sealhulgas vähendada ravimite koos- ja kõrvaltoimetest tulenevaid tervisekahjusid ning suurendada elanikkonna terviseteadlikkust. Kirjeldatud arenguteks on aga vaja piisavalt tööjõudu.

Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi OSKA 2017. a raportist² lähtuvalt oli juba 2015. a valdkonda esindavate ekspertide hinnanguil puudu 100–150 farmatseuti ja proviisorit. Kuigi proviisorite absoluutarv on jäänud samaks, on üldapteekide arv kasvanud, mis tähendab, et tööjõupuudus on pigem suurenenud. 2014. a Tartu Ülikooli tervishoiu instituudis teostatud apteegitöötajate prognoosimudelite põhjal vajab apteekide tööjõuturg perioodil 2017–2025 kokku 260 lisanduvat proviisorit (s.o 28,9 proviisorit aastas) ja 330 farmatseuti (s.o 36,7 farmatseuti aastas). 7.02.2024 kinnitati sotsiaalministri 11.03.2005 määruse nr 42 „Nõuded pädeva isiku kvalifikatsioonile ja kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide loetelu“³ (edaspidi

¹ <https://www.sm.ee/sites/default/files/documents/2023-03/Ravimipoliitika%202030.pdf>

² https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2016/04/tervishoiu_uuringu_terviktekst.pdf

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/114022024007>

Määrus nr 42) muudatused, mille kohaselt enam kui kuus kuud järjest apteegi pädevat isikut asendav apteeker peab nüüd olema proviisor. Samuti peab enam kui 4000 elanikuga linnades asuvates apteekides osalise koormusega töötava juhataja puhul tema asendaja olema proviisor. Sellised kitsendused muudavad apteekide senise toimimise vähese tööjõu tingimustes äärmiselt keeruliseks ja vajadus ravimiteadlaste järele on veelgi suurem.

Teiselt poolt on Eestis vajalik koolitada ravimiteadlasi ka Eesti oma ravimitööstuse arendamiseks. Ravimitööstus, hulгимүүгига tegelevad ettevõtted, järelevalveasutused (ravimiamet, terviseamet, tervisekassa) ja ministriumid on samuti kohad, kus oodatakse tööle ülikoolis koolitatud ravimiteadlasi lähtuvalt nende pädevustest. Uute ravimite tootmisega tegelevate ettevõtete kiire areng Eestis tekitab ka lisavajaduse proviisorite kui ravimite arendamise ja tootmise spetsialistide järele. Kaasaegne ja innovaatiline ravimitööstus on oluline sektor, kus Eesti teadlased saavad oma panuse anda ja aidata ettevõtlust arendada jõudmaks järele Euroopa juhtivatele riikidele, kus on juba pikaajalised ravimite arendamise ja tootmise traditsioonid. Võttes arvesse, et Šveits, Taani ja Sloveenia ei ole ka nii palju suuremad riigid kui Eesti, aga neil on väga suur ravimitööstus. Šveitsi näitel mahuvad kaks suurt ravimitootmise ettevõtet ära isegi samasse linna. See kõik algab inimestest ja nende koolitamisest ning riik saab esitada tellimuse spetsialistide koolitamiseks ja tekitamiseks meie ühiskonda. Samuti on vajalik ravimiteadlaste koolitamine doktorantuurasemel, mis on oluline jätk bakalaureuse- ja magistriõppe edukale läbimisele, võimaldab akadeemilist järelkasvu ülikoolis ning valmistab tööturule doktorikraadiga ravimiteadlasi.

Ühiskonna vähene teadlikkus farmaatsiaeriala kohta

Farmaatsiaerialal tegutsevad nii farmatseudid kui proviisorid, kellest esimesed õpivad kolm aastat Tallinna Tervishoiu Kõrgkoolis ja asuvad peale lõpetamist tööle üld- ja haiglaapteeki. Proviisorid õpivad viis aastat Tartu Ülikoolis ja leiavad töö farmaatsiaspektori erinevates valdkondades, tegutsedes nii ravimiteadlasena ravimitööstuses kui ka tervishoiutöötajana patsiendile igakülgset ravimialast abi pakkudes.

Ühiskonnas ei ole need elukutsed piisavalt tuntud ja mõistetud, kuna täpselt ei teata kõiki erialapädevusi ja sellest tulenevaid rolle. Peamiselt teatakse, et proviisor ja farmatseut võivad töötada üldapteegis apteekrina. Samas on ühiskonnas laialdaselt levinud teadmatus, kes on apteeker ning et apteegis võivad töötada erineva kvalifikatsiooni ja väljaõppega spetsialistid, kellelt võib saada erineva tasemega ravimite-alast nõu. Levinud on väärarvamus, et apteeker müüb apteegis ainult ravimeid ja teisi apteegikaupu.

Sisseastujate ja lõpetajate arvud Tartu Ülikooli proviisoriõppes on olnud viimastel aastatel väikesed. See langustrend on jätkunud juba läbi viimase kümnendi. Noored gümnaasiumilõpetajad ei tea, et ülikoolis on võimalik õppida ravimiteadlaseks ja et proviisor on ravimiteadlane, kellel on nii tervishoiutöötajana kui ka ravimiarendaja väga oluline roll ühiskonnas. On ilmne, et noorele inimesele, aga ka ühiskonnale tervikuna pole selge, kes on proviisor, milline on tema pädevus ja kuidas see pädevus erineb farmatseudi kutse saanu teadmistest ja oskustest. Tartu Ülikooli meditsiiniteaduste valdkonna farmaatsia instituudi õppekava nimetus on olnud pikki aastaid „proviisoriõpe“, kuid paljud noored tänapäeval ei tea, mida termin proviisor (kutsenimetus) tähendab. 2023. aastal viis Tartu Ülikool läbi küsitluse Tartu Ülikooli üliõpilaste ja ka meditsiiniteaduste valdkonna akadeemiliste töötajate hulgas, mis kinnitas, et sõna „proviisor“ ei avarda selle kutse ja spetsialisti tagamaid. Seega on vajalik muuta õppekava nimetust, et lihtsustada õpilastele õppekava olemuse selgitamist ja saadavate teadmiste suuna mõistmist.

Oluline on ka see, et lisaks Tartu Ülikoolile koolitatakse erialaspetsialiste TTKs. Erinevalt praegusest Tartu Ülikooli viieaastasest proviisoriõppesest kestab farmatseudiõpe TTKs kolm aastat ja sisseastumistingimused on palju leebemad, kui Tartu ülikoolis. TTKs on vajalik teha vastuvõtutest (testis on valikvastustega küsimused, kontrollitakse funktsionaalset

lugemisoskust, õigekirjaoskust ja üldkeele sõnavara kasutamise oskust) ja intervjuu. Tartu Ülikooli proviisoriõppesse sisseastumisel arvestatakse eesti keele riigieksamini hinnet (30%), vajalik on sooritada sisseastumiseeksam keemias (50%) ja osaleda sisseastumisintervjuul (20%). TTKI pole sisseastujate arvuga probleeme. See viib omakorda paratamatult Tartu Ülikooli viieaastase proviisoriõppekava hääbumiseni. Samas Tartu Ülikool on ainuke ülikool Eestis, kellel on pikad ravimiteadlaste koolitamise traditsioonid ning viimasel kümnel aastal on aktiveerunud ka doktoriõpe ja Tartu Ülikoolis on oma kraadi kaitsnud mitmed ravimiteadlased, kes ka seda valdkonda on edasi viimas ja arendamas. Lisaks aktiivsele õppe- ja teadustööle tegelevad Tartu Ülikooli õppejõud- teadlased ka aktiivselt arendus- ja teenusprojektidega ettevõtetele.

Riiklikul tasandil pole täpselt paika pandud pädevused ja rollid erineva tasemega spetsialistidel

Praegusel hetkel puudub ühine arusaam farmatseudi ja proviisori kompetentside kohta, mida on vähe või ebamääraselt kirjeldatud ka riiklikul tasandil (nt proviisori⁴ ja farmatseudi⁵ kutsestandardid). Tervishoiusektoris ja ka aastani 2030 koostatud ravimipoliitika alusdokumendis räägitakse sageli „apteekritest“, kuid pole selge, millisest spetsialistist on jutt. Apteeker on spetsialist, kes töötab apteegis. Samas võivad apteegis töötada nii farmatseudid kui proviisorid. Inimene, kes apteeki külastab, ei tee vahet, kas teda teenindab ja nõustab farmatseut või proviisor. Samas, kuna need kaks spetsialisti on saanud erineva koolituse, siis ei ole neil ühesugune teadmiste tase.

Keeruline on farmatseutidele juba antud õigusi ära võtta, küll aga on võimalik sätestada täpsed piirid ja see riiklikult reguleerida. Aastaid tagasi võisid farmatseudid proviisorit apteegitöös vaid abistada ja neil puudus õigus nõustada retseptiravimite kasutamist. Selline on endiselt seis näiteks Sloveenias ja ka Ameerika Ühendriikides, kus farmatseudid on apteekides tööl proviisori abilistena. Praeguseks tohivad Eestis ja näiteks ka Soomes farmatseudid nõustada nii käsimüügi- kui retseptiravimeid. Ravimite valmistamisega tegeles peamiselt farmatseut ja kvaliteedikontrolli teostas proviisor. Uued apteegiteenused, mida apteegis soovitakse pakkuma asuda, nõuavad kõrgema kvalifikatsiooniga spetsialiste - proviisoreid. See on vajalik kvaliteetse apteegiteenuse tagamiseks.

Enamus noori ei ole motiveeritud õppima sarnase palga saamiseks kolme aasta asemel (farmatseudi õpe TTKs) viis aastat proviisoriõppes (Tartu Ülikoolis). Tartu Ülikooli tulevad sisseastumiskatseid tegema vaid need noored, kes on ravimiteadlase erialast kuulnud oma perekonnalt või Tartu Ülikooli korraldatud populariseerimise ürituste kaudu.

2.3 Võimalikud mitteregulatiivsed ja regulatiivsed lahendused

Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• avalikkuse teavitamine	EI
• rahastuse suurendamine	EI
• mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• muu (tegevuskava koostamine)	EI

Mitteregulatiivse lahendusena on jätkata olemasoleva süsteemiga ja jätkata õpinguid üksnes integreeritud õppevormis. Selline lahendus ei ole aga jätkusuutlik ja piirab oluliselt tööturu ja ühiskonna vajadusi. Seega nähakse hetkel vajadust pigem regulatiivseks muudatuseks.

⁴ <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10983334>

⁵ <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10982662>

Üheks võimaluseks viia proviisorite õpetamine vastavusse tööturu muutuste ja vajadustega on viieaastase integreeritud proviisoriõppe jagamine eraldi kolmeaastaseks bakalaureuseõppeks ja kaheaastaseks magistriõppeks (3+2 mudel). Kolmeaastase õppe läbimise järel omandatakse farmatseudi kutse ja jätkates õpinguid magistriõppes, on võimalik saada proviisori kutse. See võimaldaks paremini reageerida tööturu vajadustele ning tagada piisav hulk kõrgetasemelisi magistri- ja doktorikraadiga spetsialiste ravimiteaduse valdkonnas. Selle muudatuse elluviimiseks tuleks muuta kõrgharidusseadust (KHaS § 7 lg-d 1 ja 2), mis praegu lubab proviisoriõpet läbi viia ainult integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppena. Tulenevalt muudatustest farmatseudi ja proviisoriõppes, tuleb muuta ka ravimiseaduses sätestatud proviisori ja farmatseudi definitsioone (RavS § 11).

Proviisori pädevused on praeguses seadusruumis kasutamata ja piiratud õigused ei võimalda tema pädevusi piisavalt realiseerida

Proviisor on ainuke ekspert ravimite disaini, valmistamise ja tootmise alal. See on pädevus, mida ei oma ükski teine spetsialist tööturul. Ajalooliselt on olnud alati retsepti kirjutamise ja ravimi valmistamise ja väljastamise õigused lahus. Arst vastutab diagnoosimise ja ravimi väljakirjutamise eest ning proviisor tegeleb ravimite valmistamise ja väljastamisega arstiresepti või tellimislehe alusel. Aastast 2005 võeti Eesti seadusruumis kasutusele toimeainepõhised retseptid⁶ ning aastast 2010 hakati kasutama elektroonilist retsepti. Küll aga on ajale jalgu jäänud ekstemporaalsete ravimitega seotud õigusloome. Viimastel aastakümnetel on toimunud kiired arengud ravimite valmistamise tehnoloogiates ning uute abianete, ravimvormide, ravimkandursüsteemide ning nanotehnoloogiate kasutuselevõtmises. Need on teadmised ja oskused, mida õpetatakse Tartu Ülikooli farmaatsia instituudis proviisoriõppe üliõpilastele ning kus paljud õppejõud-ravimiteadlased viivad läbi ka oma teadus- ja arendusuuringuid. Nende arenduste ja teadmistega aga ei ole kursis arstid. Arstiõppe üliõpilastele ei õpetata põhjalikult ravimvormi ega nende valmistamise tehnoloogiaid, see on proviisori pädevus. Seega ei saa eeldada, et arst oskaks ja peaks oskama välja kirjutada kaasaegseid ekstemporaalseid ravimeid. Tihtipeale tuuakse argumendiks, et ekstemporaalseid ravimeid enam polegi vaja ja pole vaja apteekides ravimeid enam valmistada. Antud juhul on see äärmiselt lühinägelik ja eksitav mõtlemine. See on valdkond, kus just on vajadused suurenemas arvestades, et liigutakse personaalsete lahenduste poole, mida teatud inimeste rühmadele meie populatsioonis on vaja pakkuda. Nende vanus või muud eripärad vajavad individuaalset lähenemist, kus pole võimalik manustada kommertsiaalseid ravimpreparaate ja vajalik on kas modifitseerida olemasolevaid kommertsiaalseid ravimpreparaate turul või valmistada ekstemporaalne ravim. Need tegevused mõlemad on igapäevaselt teostatavad protseduurid haiglaapteekides, aga tegelikult peaksid olema ka osa üldapteekides tehtavast tööst.

Hetkel kehtivas ravimiseaduses⁷ on ekstemporaalsed ravimid defineeritud järgmiselt: „Ekstemporaalne ravim on arstiresepti või tellimislehe alusel apteegis valmistatud ravim.“ Tervise- ja töministri määrus „Ravimite apteegis valmistamise, jaendamise ja kontrollimise tingimused ja kord ning apteegis seeriaviisiliselt valmistatavate ravimite loetelu“⁸ annab suunised apteegi juhatajale (proviisorile), kuidas kirjalikult määrata isik või isikud, kellel on õigus ravimeid valmistada, jaendada, kontrollida ja väljastamiseks lubada. Nimetatud isikutel peab olema piisav väljaõpe ja praktiline kogemus ning see tuleb dokumenteerida. Samas sotsiaalministri määruses „Ravimite väljakirjutamine ja apteekidest väljastamine ning retsepti vorm“⁹ on sätestatud, kes tohib ja kuidas peab välja kirjutama retsepti või teenuslehe ekstemporaalsete ravimite valmistamiseks. Ravimeid võivad meditsiinilisel ja teise isiku

⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122023017>

⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/115122023008#para4>

⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/114022024014>

⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122023017>

ravimise eesmärgil kasutamiseks välja kirjutada ainult Eesti Vabariigis tervishoiuteenuse osutamise õigust omavad arstid, hambaarstid, ämmaemandad, tervishoiuteenuste korraldamise seaduse¹⁰ § 24 lõike 2 alusel kehtestatud määruses nimetatud õendusabi eriala omandanud õed ja perearsti nimistu alusel tegutseva perearstiga koos töötavad õed nende poolt ravitavate isikute ambulatoorseks raviks. Selle määruse § 4 lg 1 p 6 kohaselt peab ekstemporaalset ravimi retseptile märkima: „ekstemporaalset valmistatavate ravimite korral ravimi täielik koostis, koostisainete sisaldus ja ravimi koguhulk ning pöördumine apteegi poole ravimi valmistamiseks ja väljastamiseks.“ Kui tegemist on ekstemporaalset valmistatavate ravimitega, siis arst, hambaarst, ämmaemand, ega ka õed ei oma kaasaegsete ravimite korral pädevusi ekstemporaalsete ravimite välja kirjutamiseks. Antud juhul on vajalik see töö ja kohustus anda/jätta ikkagi proviisorile, kes on selleks saanud erialase väljaõppe. Seega vajalik on sarnaselt teiste ravimipreparaatidega arstil (või teistel määruse järgi retsepti väljakirjutamise õigust omaval tervishoiutöötajal) kirjutada ka ekstemporaalsete ravimite retseptile vaid: toimeaine nimetus ja manustamisviis, ning ekstemporaalne ravim, ning proviisor disainib manustamiseks sobiva ravimvormi ja koostab valmistamisprotokolli. Ja vastavalt apteegijuhataja kirjalikult antud õigustele saab selle ravimvormi siis valmistada kas proviisor või farmatseut, kui tal on selleks olemas väljaõpe. See võimaldaks proviisoril oma pädevuste raames ka teha oma tööd ning tema roll ja olulisus oleks selgelt nähtaval ka ühiskonnas.

On ilmselge, et igas apteegis lähiajal enam ravimeid ei valmistata, aga isegi, kui tekivad ravimite valmistamisega tegelevate üldapteekide ja haiglaapteekide nimekirjad või luuakse ravimite valmistamise kompetentsikeskused, siis on proviisorid nende apteekide või kompetentsikeskuste peamine tööjõud. Ülikoolil on võimalik neid apteeke ja kompetentsikeskuseid kasutada praktikabaasidena ja see annaks võimaluse saada väga hea praktika ravimite valmistamise valdkonnas. Ühiskonnas on endiselt vaja ravimite valmistamise kompetentsi omavaid ravimiteadlasi, ja see on ravimiteadlase üks olulisi pädevusi ja rolle eristamaks teda teistest spetsialistidest ja ametitest.

Oluline pädevus, mis on olemas proviisoril, aga on hetkel jäetud kasutamata seotult Eesti õigusruumiga, on ravimite koos- ja kõrvaltoimete nõustamine. Praegusel hetkel ei ole võimalik esmatasandil seda nõustamist proviisoril läbi viia lähtuvalt sellest, et puudub juurdepääs patsiendi terviseandmetele. Lisaks sellele on apteek koht, kus inimesed saavad nõu ja abi ka tervisekäitumise nõustamisel, ravimikasutamise hindamise teenuse andmisel, kui ka teiste apteegiteenuste andmisel. Proviisorite pädevused võimaldavad neil anda esmast tagasisidet ka tervisenäitajate hindamisel ning patsientide nõustamisel, ning näha on, et lähitulevikus lisanduvad vererõhu, veresuhkru ja kolesterooli ning rauasisalduse näitajatele juurde ka geenianalüüsid.

Uus ravimiteaduse õppekava 3+2 ja väljaantava bakalaureusekraadi nimetuse muutus

Selleks, et viia proviisoriõpe vastavusse tööturu muutunud vajadustega, tuleks avada eraldi ravimiteaduse bakalaureuseõppe ja magistriõppe õppekavad (3+2 õppekava). – Hetkel kehtiv seadusandlus seda teha ei luba. Selleks tuleb muuta kõrgharidusseaduse § 7 ja lisada juurde võimalus viia proviisoriõpet läbi lisaks integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppele ka eraldi bakalaureuseõppena ja magistriõppena. Mõlemal integreeritud õppes kui ka 3+2 mudeli alusel toimivas õppes on proviisorina töötamiseks vaja läbida kokku viieaastane õpe 300 EAP mahus kooskõlas EL direktiiviga 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta.

Ühtlasi tuleks muuta õppekava nimetus ravimiteaduse õppeks ja lisada Vabariigi Valitsuse määruse „Kõrgharidusstandard“ lisasse 3 meditsiini õppekavagruppi täiendav bakalaureusekraadi nimetus „farmaatsia bakalaureusekraad“. Kehtima jääks farmaatsia magistrikraad, mille saab pärast magistriõppe lõpetamist – määruses tuleb täpsustada, et farmaatsia magistrikraadi saab anda ka magistriõppekava lõpetamisel, praegu on vastava kraadi

¹⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/120032024004#para24>

andmine lubatud vaid integreeritud õppekava lõpetamisel. Hetkel on farmatseudiõpe Eestis vaid TTKs ja õppekava lõpetanud üliõpilased saavad endale „meditsiiniteaduste bakalaureusekraadi“ vastavalt kõrgharidusstandardi lisale 3¹¹. Tartu Ülikoolis õpetatakse proviisoreid farmaatsia instituudis, mis tegutseb meditsiiniteaduste valdkonnas. Siiski on farmaatsia eriala meditsiiniteaduste valdkonnas omaette teadusvaldkond ja seetõttu on põhjendatud ka kraadinimetuse täpsustamine. Soomes Helsingi Ülikoolis ja tegelikult ka paljudes teistes Euroopa riikides eksisteerivad eraldiseisvad farmaatsia teaduskonnad. Seega on eelistatud termini „farmaatsia“ või „ravimiteaduse“ kasutamine ka kraadinimes. Seda enam, et proviisorid, kes lõpetavad hetkel Tartu Ülikooli, saavad endale farmaatsiamagistri kraadi.

Õppekava muutmise jaoks sai Tartu Ülikool nii Haridus- ja Teadusministeeriumi, kui ka Sotsiaalministeeriumi poolt positiivse vastuse 2023. aastal. Alates sellest on Tartu Ülikooli farmaatsia instituudis tegeletud uute õppekavade kokku panemisega ja läbirääkimiste pidamisega nii Tartu Ülikooli sees kui ka tööandjatega. Lisaks on peetud läbirääkimisi ja arutelusid ka Tallinna Tervishoiu Kõrgkooliga, kes peab ka uuendustega kaasa tulema ja oma õppekava vastavalt muutma, et ka nende lõpetajad saaksid jätkata oma õpinguid Tartu ülikooli magistriõppes.

Loodavad uued õppekavad leevendaksid eeldatavasti eelpool kirjeldatud tööjõuprobleemi erinevates farmaatsiavaldkondades, võimaldades pärast kolmeaastast bakalaureuseõpet väljuda tööturule või jätkata kohe või mõne vaheaja järel magistriõppes. Samuti võimaldaks eraldiseisev magistriõpe jätkata proviisoriõpinguid ka Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli lõpetanud farmatseutidel või teistel erialadel bakalaureusekraadi omandanutel (ravimiarenduse suund). Ravimiarenduse suunal lõpetajad ei saa küll taotleda proviisori kutset, aga nad oleksid vajalik täiendav ja kvalifitseeritud tööjõud farmaatsiasektorile lisaks farmatseutidele ja proviisoritele. Kokkuvõtlikult tagaksid uued õppekavad vajalikul hulgal kõrgetasemeliste spetsialistide koolituse ning garanteeriks laiema eriala jätkusuutliku arengu, mis praeguse lõpetajate arvu korral võib muutuda teatud aja pärast probleemseks.

Tulenevalt muudatustest farmatseudi ja proviisoriõppes, tuleb muuta ka ravimiseaduses sätestatud proviisori ja farmatseudi definitsioone (RavS § 11). Proviisor on praegu defineeritud kui farmaatsiaalase haridusega proviisoriõppe õppekava läbinud isik ja farmatseut farmaatsiaalase haridusega kutsekeskharidusõppe või rakenduskõrgharidusõppe õppekava läbinud isik.

Lisaks õppekavade muutmisele Tartu Ülikoolis ja paralleelselt teatavate muutuste tegemisele Tallinna Tervishoiu Kõrgkoolis, on vajalik muuta ka kutsestandardeid ja kirjeldada nende erialade sisu ravimiseaduses ja määrustes. Samuti peab ka sektor tegema muudatusi tööturul, mis on seotud nende spetsialistidele töö ja sobiva palga pakkumisega vastavalt nende kvalifikatsioonile.

Proviisorite ja farmatseutide rollid ja pädevused üldapteegis ja ravimiarendaja pädevus

On oodata, et apteegiteenuse reformi tulemusel muutuvad proviisorite ja farmatseutide rollid üldapteegis. Selleks on vaja selgelt eristada nende kahe spetsialisti pädevused, õigused ja kohustused juba riiklikul tasandil. See selgus on äärmiselt vajalik luua just riiklikult, et ka tööandjad neid pädevusi apteegi kontekstis arvestaksid ja hindaksid.

Proviisori kutse ja proviisorid on ravimiseaduse järgi pädevad isikud (RavS § 12). Juurde tuleb tööturule ravimiarendaja, kellel on ka ravimiteadlase magistrikraad – farmaatsiamagister (ravimiteadus), aga tal puudub õigus töötada apteegis ja olla apteegijuhataja ja olla sealne pädev isik. Küll aga võib ta töötada hulgimüügifirmas, riigiasutustes ning ravimitööstuses ravimiteadlasena.

Paika panna arsti ja proviisori rollid retsepti kirjutamisel ja ravimite valmistamisel

¹¹ <https://www.riigiteataja.ee/aktiivis/1120/7201/9017/Lisa3.pdf>

Lisaks on vajalik muuta määrust, mis annab ettekirjutused ja õigused retseptide kirjutamiseks. Hetkel kirjutab ekstemporaalsete ravimite retsepte välja arst, pannes sinna kirja nii raviaine, kui ravimvormi ja selle valmistamiseks vajalikud abiained. See vajab muutmist, kuna arst ei ole kursis uudsete ravimvormide, abiainetega ega ravimvormide valmistamise tehnoloogiatega. See ongi proviisori kui ravimiteadlase kompetents, milleks ta on saanud väljaõppe. Seega lahendus on, et arst kirjutab välja raviaine ja manustamisviisi ning proviisor paneb kokku sobiva ravimvormi ja leiab ka sobiva tehnoloogia ravimvormi valmistamiseks. See on koht, kus arst ja proviisor saavad teha tihedalt koostööd ja proviisor saab täpselt välja selgitada, millise vabanemisprofiiliga ravimvormi täpselt on vaja ning kuidas on planeeritud selle raviaine annustamine jne. Antud juhul proviisor on ainuke spetsialist, kes omab teadmisi ravimvormide disaini ja valmistamise osas. Farmatseudile õpetatakse erinevaid ravimvorme tundma ja valmistamisprotokolli järgi ka valmistama, aga tema pädevuses ei ole disain ja ka sobiva ravimvormi otsustamine, see on proviisori pädevuses. Samuti ei õpetata arstile erinevaid ravimvorme ning nende disaini, ja selleks pole ka vajadust, kuna arst keskendub oma töös diagnoosimisele ja ravi määramisele ning patsiendi paranemise jälgimisele. Selline retsepti välja kirjutamine juba toimub käesoleval hetkel haiglas, kus arst kirjutab välja raviaine ja manustamisviisi ning proviisor leiab lahenduse, kuidas see raviaine viia inimesele manustamiseks sobivamale kujule.

3. Järelevalve sätestamine kõrgharidusasutuste üle

3.1. Probleemi kirjeldus

Kuni 2019. aastani toimis kõrgharidusvaldkond mitme erineva seaduse alusel. Avalik-õiguslikele ülikoolidele kehtis ülikooliseadus, riigi rakenduskõrgkoolidele rakenduskõrgkooli seadus ja erakõrgkoolid pidi lähtuma erakooliseaduses sätestatust. Kõigis kolmes seaduses oli reguleeritud järelevalve korraldus lähtuvalt kõrgkooli tüübist.

Ühtse kõrgharidusseaduse loomisel 2019. aastal nähti ette, et samal ajal menetluses olnud haridusseaduse eelnõusse koondatakse kogu haridusvaldkonna järelevalve korraldamise alused. Kavandatud haridusseaduse eelnõu seletuskirjas toodi välja põhjalik analüüs, kuidas muudatused haridusvaldkonna järelevalvet mõjutavad. Selle kohaselt 2014. aasta 1. juulist jõustunud korrakaitseadus ja Vabariigi Valitsuse seaduse muudatused reguleerivad riikliku, haldus- ja teenistusliku järelevalve tegemise põhialused ja –tingimused, haridusseaduse eelnõus aga tuuakse välja haridusvaldkonna mõned erisused.

KHaS jõustumisel lisati erakooliseadusesse säte, mille kohaselt erakõrgkooli või tema pidaja üle riikliku järelevalve korraldamisel lähtutakse erakooliseadusest. Samuti tulenes erakooliseadusest erakõrgkoolide järelevalves lubatud erimeetmete loetelu. Kuna kõrgharidusseaduses järelevalve korraldamise aluseid ei ole, tehakse haldusjärelevalvet avalik-õiguslike ülikoolide tegevuse üle Vabariigi Valitsuse seadusega sätestatud üldises korras. Kui haridusseadus oleks uuel kujul vastu võetud, oleks liikunud kogu haridusvaldkonna järelevalve regulatsioon haridusseadusesse ning erakooliseaduse riikliku järelevalve sätted oleks tunnistatud kehtetuks.

KHaS vastuvõtmisest on möödunud üle viie aasta, kuid paraku haridusseadust, kuhu oli plaan koondada kõik järelevalvet puudutavad sätted haridustasemetega ülestena, sellisel kujul vastu võetud ei ole. Kõrgharidusvaldkonna teenistuslik ja haldusjärelevalve toimub Vabariigi Valitsuse seaduse alusel. Riiklikule järelevalvele kohaldatakse erakooliseaduse järelevalve paragrahve. Seega oleme olukorras, kus erakõrgkooli puudutav regulatsioon on sätestatud KHaS-is, välja arvatud erakõrgkoolide järelevalvet puudutav, mille korraldamisel tuleb lähtuda erakooliseadusest.

Kõrgharidusvaldkonna järelevalve korraldus ei ole kõrgkooli tüübiti proportsionaalne ja tekitab õiguselgusetust. Haridusvaldkonna järelevalve erisused on kehtestatud erakõrgkoolidele. Avalik-õiguslikud ülikoolide ja riigi rakenduskõrgkoolide järelevalve teostatakse vaid järelevalve üldpõhimõtete alusel, mis on toodud Vabariigi Valitsuse seaduses. Olukorras, kus seaduses ei ole reguleeritud järelevalve korraldust, tekitab õiguselgusetust kehtiva kõrgharidusseaduse § 10, mille lõikes 4 viidatakse, et õppeõiguse võib valdkonna eest vastutav minister kehtetuks tunnistada siis kui on järelevalve käigus tuvastatud erinevaid puudusi.

3.2. Eesmärk

Põhiseaduse § 37 viimane lause sätestab, et hariduse andmine on riigi järelevalve all. Haridus- ja Teadusministeerium teostab riiklikku ja haldusjärelevalvet kõrghariduses ja teaduses. Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavates õppeasutustes teostab ministeerium teenistuslikku järelevalvet.

Järelevalve regulatsioon peab tagama haridussüsteemi nõuetele vastava toimimise. Haridussüsteemi korraldamiseks vajalike nõuete kehtestamine on riiklik ülesanne, mida vastavalt oma pädevusele täidavad nii Riigikogu, Vabariigi Valitsus kui ka Haridus- ja Teadusministeerium.

Eesti haridusjärelevalve eripäraks võrreldes mitmete teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega on, et tegemist on õiguspärasuse järelevalvega: järelevalve kontrollib õppeasutuste ja nende pidajate tegevuse vastavust õppe- ja kasvatustegevust reguleerivates õigusaktides sätestatud nõuetele, mitte kvaliteeti laiemas tähenduses. Lähtutakse põhimõttest, et riigi hariduspoliitika materialiseerub õigusaktides ning riik saab nõuda õppeasutustelt ning nende pidajatelt vaid nende nõuete täitmist, mille ta eelnevalt on kehtestanud. Järelevalve on vajaduspõhine ning Haridus- ja Teadusministeeriumil on kaalutusõigus, et otsustada, millistel tingimustel järelevalve algatada.

Plaanitavate muudatuste eesmärgiks on tekitada süsteemne lähenemine kõrgharidusasutuste järelevalve korraldusele. Ühtlasi täpsustada ja spetsiifilisemalt kirjeldada järelevalve korraldamise erisusi kõrgkoolides võrreldes Vabariigi Valitsuse seaduses tooduga.

Üldpõhimõtted riikliku järelevalve korraldamiseks on korrakaitseaduses, samas vajab täpsustamist, kes on riikliku järelevalve organiks erakõrgkoolide puhul, samuti, milliseid riikliku järelevalve erimeetmeid on õigus kasutada. Erakooliseadusesse lisati kõrgharidusseaduse loomisel säte, mille kohaselt erakõrgkooli või tema pidaja üle riikliku järelevalve korraldamisel lähtutakse erakooliseadusest. Samuti tuleneb erakooliseadusest erakõrgkoolide järelevalves lubatud erimeetmete loetelu. Kuna kõrgharidusseaduses järelevalve korraldamise aluseid ei ole, tehakse haldusjärelevalvet avalik-õiguslike ülikoolide tegevuse üle Vabariigi Valitsuse seadusega sätestatud üldises korras.

Kõrgharidusvaldkonna järelevalve kõrgharidusseadusesse koondamise poolt räägib ka asjaolu, et teiste haridusvaldkondade õigusaktides on jätkuvalt järelevalve korralduse alused reguleeritud. Ka teaduse teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses on eraldi välja toodud järelevalve teostamise alused.

Kavandatava eelnõuga antakse Haridus- ja Teadusministeeriumile kui haldusjärelevalve teostajale õigus hinnata lisaks tegevuse õiguspärasusele ka haldusülesande täitmise otstarbekust.

3.3. Võimalikud mitteregulatiivsed ja regulatiivsed lahendused

Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• avalikkuse teavitamine	EI
• rahastuse suurendamine	EI
• mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• muu (tegevuskava koostamine)	EI

Mitteregulatiivse lahendusena on võimalik jätkata olemasolevate seaduste alusel järelevalve läbiviimist kõrgkoolide üle. Antud lahendus ei ole aga kooskõlas üldise järelevalve põhimõtetega, mille kohaselt eriseadusest peab olema selgelt arusaadav, kes teostab järelevalvet, kelle üle, millises ulatuses ja mille üle. Seega mitteregulatiivse lahenduse jätkamine toob kaasa jätkuva ebaselge olukorra ning riigipoolse tegevusetuse olukordades, kus on selgelt vajadus järelevalve läbiviimiseks, kuid selleks puudub seaduses alus.

Kuna haridusseaduse muutmist laiemalt ei ole Haridus- ja Teadusministeeriumil kavas lähiajal alustada ja teiste õppetasemete seadustes on järelevalve jätkuvalt reguleeritud, on esmaseks lahenduseks viia KHaS-i sisse kõrgharidusvaldkonnas järelevalve korraldamise alused ehk eelistatud on siiski regulatiivne lahendus.

Mitteregulatiivse lahendusena jääb kehtima tänane olukord, kus järelevalvete teostamisel avalik-õiguslikes ülikoolides ja riigi-rakenduskõrgkoolides lähtutakse korrakaitseaduses ja Vabariigi Valitsuse seaduses reguleeritud riikliku, haldus- ja teenistusliku järelevalve tegemise põhialustest ja –tingimustest ning erakõrgkoolide puhul erakooliseaduses välja toodud erakoole puudutavatest erisustest. Antud variant tuleks kõne alla, kui siiski on lähitulevikus kavas haridusseadus põhjalikult üle vaadata ja teha korrekture järelevalve korraldamise alustes laiemalt.

Kolmanda variandina võib kaaluda olukorda, mille kohaselt kogu kõrgharidusvaldkonna järelevalve korraldus hakkab lähtuma vaid korrakaitseaduses ja Vabariigi Valitsuse seaduses reguleeritud järelevalve alustest ning sel juhul tunnistatakse kehtetuks ka erakooliseaduses kõrgharidusvaldkonna erakoolidele kehtivad erisused.

4. Kõrghariduse kvaliteediagentuuri regulatsiooni toomine seaduse tasandile

4.1. Probleemi kirjeldus

Eestis saavad kõrgharidust pakkuda ainult õppe kvaliteedi hindamise läbinud kõrgkoolid. Õppe kvaliteedi hindamist viib KHaS § 9 alusel läbi HTM kaasates kõrghariduse kvaliteediagentuuri (edaspidi *HAKA*). *HAKA* ülesandeks on hinnata, kas õppe kvaliteet vastab kõrgharidustaseme õppe nõuetele ning kas õppeks vajalikud ressursid ja jätkusuutlikkus on piisavad.

Euroopa tasandil on kokku lepitud, millistele nõuetele peab vastama kvaliteediagentuur, mille poolt läbi viidavad hindamised, ning seeläbi ka hinnatud kõrgkoolid, oleksid Euroopas tunnustatud. Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standardi kohaselt on kvaliteedihinnanguid andvad agentuurid oma otsustes sõltumatud, lähtuvad rahvusvaheliselt välja kujunenud kvaliteedihindamise tavadest ning nende tegevuse põhimõtted ja töö tulemused on avalikud Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standardid ja suunised¹² (edaspidi *ESG*) näevad ette tingimused sisemise ja välise kvaliteedi tagamisele ning kvaliteedi tagamise agentuuridele.

ESG standard 3.2 kohaselt peab agentuuril olema kehtestatud õiguslik alus ja riigivõim peab teda ametlikult tunnustama kvaliteedi tagamise agentuurina. *ESG* standard 3.3 näeb ette, et agentuur peab olema sõltumatu ja tegutsema iseseisvalt ning tal on täielik vastutus oma

¹² https://www.eqar.eu/assets/uploads/2018/04/ESG_2015-1.pdf

toimingute ja nende tulemuste eest ilma kolmanda osapoole mõjuta. Agentuuri sõltumatuse kaalumisel on olulised järgmised asjaolud:

- organisatsiooniline sõltumatus, mida tõendavad ametlikud dokumendid (nt valitsuse instrumendid, õigustloovad aktid või organisatsiooni põhikiri), mis sätestavad agentuuri töö sõltumatuse kolmandatest osapooltest nagu kõrgkoolid, valitsus ja muud sidusrühmade organisatsioonid;
- tegevuse sõltumatus: asutuse protseduuride määratlemine ja toimimine ning meetodid, samuti välisekspertide nimetamine ja määramine sõltumatult kolmandatest osapooltest, nagu kõrgkoolid, valitsus ja muud sidusrühmad;
- ametlike tulemuste sõltumatus: kuigi asjaomaste sidusrühmade taustaga eksperdid, eriti üliõpilased, osalevad kvaliteedi tagamise protsessides, siis kvaliteeditagamise tegevustest tulenevate lõpptulemuste eest vastutab agentuur.

Seega on vajalik tagada, et kõrghariduse välise kvaliteedihindamise eest vastutavad agentuurid oleksid sõltumatud kolmandatest osapooltest, nagu kõrgkoolid ja valitsusasutused ning muud sidusrühmad, nii oma hindamiste ja selle metoodika väljatöötamisel, hindamiste läbiviimisel kui otsuste vastuvõtmisel.

Kõrghariduse kvaliteediagentuuride vastavust Euroopa standarditele hinnatakse vähemalt iga 5 aasta järel. Hindamise läbimine positiivselt võimaldab lülitada agentuuri Euroopa kvaliteediagentuuride registrisse EQAR, mille andmebaasis kuvatakse ka kõik vastava agentuuri poolt läbi viidud hindamiste tulemused. Lisaks on registrisse kantud agentuurid kohustatud esitama igal aastal EQARile aruande kõrgharidussüsteemi, kvaliteedihindamise metoodika või agentuuri staatusega seonduvate muudatuste kohta. EQARi nõukogul on õigus alustada käivitada agentuuri erakorraline hindamine, kui toimunud muudatused viitavad tõsistele mittevastavustele standarditega.

HAKA on nüüdseks kolmel korral läbinud edukalt välise hindamise – aastatel 2013, 2018 ja 2023¹³.

Kuni 2020 kehtinud kõrgharidusseaduses¹⁴ sisaldasid paragrahvis 37 kõrghariduse kvaliteedihindamise volitused kõrghariduse kvaliteediagentuurile. Sel hetkel kuulub kvaliteediagentuur Sihtasutuse Archimedes koosseisu. Selline lahendus tagas ESG standardite täitmise, millele andis kinnituse ka agentuuri välishindamise positiivsed tulemused 2013. ja 2018. aastal.

2020. aastal võeti vastu otsus viia Sihtasutus Archimedes, mille koosseisus tegutses ka kõrghariduse kvaliteediagentuur, loodava Haridus- ja Noorteameti (edaspidi *Harno*) koosseisu. Harno moodustamisel tekkis vajadus muuta mitmeid seadusi, sh kõrgharidusseadust, kuna lakkas eksisteerimast sihtasutus, millele kvaliteediagentuuri ülesannete täitmine oli volitatud. Peamine probleem, mis vajas lahendamist kvaliteediagentuuri liitmisel riigiameti koosseisu, oli tõsiasi, et riigiamet kui valitsusasutus ei saa olla valitsusest sõltumatu, nagu nõuavad Euroopa standardid ja suunised. KHaS muutmisel seoses Harno moodustamisega jäeti siiski seaduse tasandil määratlemata, et kõrghariduse kvaliteedihindamine on volitatud riigiametile ning jäeti seadusesse üksnes viide kõrghariduse kvaliteediagentuurile. Täpsem korraldus on sätestatud haridus- ja teadusministri 16. juuni 2020 määruses nr 19 „Haridus- ja Noorteameti põhimäärus“¹⁵ 4. peatükis.

Seega hetkel on kõrghariduse kvaliteediagentuuri ülesanded ja toimimise põhimõtted küll KHaS tasandil määratletud, kuid täpsustamata on, kellele nende ülesannete täitmine on volitatud.

Harno põhimäärus määratleb kvaliteediagentuuri kui ameti koosseisus iseseisvaid ülesandeid täitva struktuuriüksusena. Tagamaks iseseisvate ülesannete täitmise riigiasutuse koosseisus,

¹³ <https://haka.ee/ekka-valishindamine/>

¹⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019012>

¹⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/119062020035>

annab põhimäärus HAKA koosseisu kuuluvale kuratooriumile lisaks nõuandvale rollile ka otsustusõigused agentuuri toimimise seisukohast olulistes aspektides: valida seadusest tuleneva õigusega haldusorgani rolli täitvate hindamisnõukogude liikmed, kinnitada HAKA arengukava ja aastaaruanne. Kuratooriumi koosseisu kuuluvad HAKA põhiülesannetega seotud huvirühmade esindajad moel, et huvirühmade esindatus oleks tasakaalustatud ning ühelgi huvirühmal ei tekiks võimalust oma ootusi ja eelistusi peale suruda. Sel moel on tagatud kvaliteediagentuuri toimimine sõltumatult kolmandatest osapooltest nagu valitsus, kõrgkoolid jt huvigrupid. Kõik olulised huvigrupid on kuratooriumis esindatud ning seetõttu on tagatud nn „tasakaalustatud sõltuvus“. Kuratooriumi koosseisu kinnitab küll haridus- ja teadusminister oma käskkirjaga, kuid selle koosseisu nimetavad huvigruppe esindavad organisatsioonid ise oma esindajad.

4.2. Eesmärk

Tagamaks Eesti kõrgkoolide jätkuvat tunnustamist Euroopas ning kindlustamaks kvaliteediagentuuri vastavust Euroopa standarditele täpsustatakse seaduses HAKA sõltumatus ja põhimõtted.

4.3. Võimalikud mitteregulatiivsed ja regulatiivsed lahendused

Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• avalikkuse teavitamine	EI
• rahastuse suurendamine	EI
• mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• muu (tegevuskava koostamine)	EI

Üheks võimalikuks lahenduseks on jätta seaduses vastav regulatsioon kehtestamata ja piirduda olemasolevate regulatsioonidega määruse ehk Haridus- ja Noorteameti põhimääruse tasandil. Sellisel juhul puudub siiski kindlus, et tagatud on piisav nõutud sõltumatus.

Teiseks lahenduseks on regulatsiooni kehtestamine lisaks põhimäärusele ka seaduse tasandil, millega sätestatakse HAKA täpsem roll, sõltumatus, toimimise viis. Kuna volitusnorm kvaliteediagentuuri eristaatuseks riigiameti koosseisus peab tulema seaduse tasandilt, siis on vajalik selle sissetoomine kõrgharidusseadusesse. Aluseks on võimalik võtta Soome kvaliteediagentuuri KARVI toimimise põhimõtted ning rahvusvaheliste ekspertide hinnangud sellele, et sätestatud raamistik tagaks piisaval määral kõrghariduse kvaliteedihindamist teostava agentuuri sõltumatuse riigiameti koosseisus.

5. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muudatused kõrgharidusõppele ligipääsu tagamiseks - õppelaenusüsteemi reform

5.1. Probleemi kirjeldus

Õppelaen on õpilasele ja üliõpilasele antav riigi tagatud laen hariduse omandamisega kaasnevate kulutuste katmiseks. Õppelaenu puhul on tegemist riiklikult garanteeritud laenuga, mille puhul tagab riik pankadele laenusaja õppelaenu maksimaalmäära ulatuses ja sellelt õppelaenusummalt laenusaja poolt krediidasutusele tasumisele kuuluva intressi. Õppelaenusüsteemile on viimastel aastatel nii õpilaste, õppeasutuste kui ka pankade esindajate poolt tehtud sagedasi etteheiteid, mis viitavad sellele, et õppelaen senisel kujul ei täida oma eesmärki ning selle tingimused on aastate jooksul ajale jalgu jäänud.

Väike laenusumma, mis ei võimalda katta õpingutega seotud kulusid, kõrge intressimäär võrreldes teiste sarnaste laenutoodetega ning käendaja/kinnisvaratagatise nõudmine laenu

tagamiseks on peamised põhjused, miks õppelaenu tingimused on muutunud üliõpilastele ebaatraktiivseks.

5.2. Eesmärk

Õppelaenusüsteemi muudatuste eesmärgiks on kujundada õppelaenu õpilaste jaoks paindlikumaks ning atraktiivsemaks, võimaldamaks võrdsemat ligipääsu haridusele kõigis ühiskonnagruppides. Lisaks on õppelaenusüsteemi reformi eesmärgiks vähendada üliõpilaste töökoormust õpingute ajal ning pakkuda õppelaenu puhul alternatiivset võimalust, mille abil osaliselt katta oma hariduse omandamisega kaasnevad täiendavad kulud.

Eestis on üliõpilastele võimaldatud tasuta kõrghariduse omandamine täiskoormusel eestikeelsetel õppekavadel õppides, kuid majanduslikult ebasoodsamate tingimustest pärit õppurite jaoks võib osutuda keeruliseks õpingutega seotud lisakulutuste (elamiskulud, transpordikulud, õppematerjalide ja -vahenditega seotud kulud jms) katmine. Selle tulemusel suureneb ebavõrdne ligipääs kõrgharidusele erinevates ühiskonnagruppides. Paindlik ning õpilaste jaoks atraktiivne õppelaenusüsteem võib olla üheks võimaluseks, kuidas soodustada kehvematest sotsiaalmajanduslikest tingimustest pärit õpilaste ligipääsu kõrgharidusele, pakkudes õppelaenu abil tuge oma õpingutega seotud kulutuste osalisel katmisel.

Täiendavalt on õppelaenusüsteemi reformi eesmärgiks muuta tingimused õppelaenu vajavatele õppuritele paindlikumaks, et vähendada õpilaste töökoormust õpingute ajal ning pakkuda õppelaenu puhul alternatiivset võimalust, mille abil osaliselt katta oma hariduse omandamisega kaasnevad täiendavad lisakulud. 2022. aastal läbi viidud üliõpilaste toimetulekut puudutava uuringu Eurostudent 8¹⁶ andmetele tuginedes kulutavad Eesti üliõpilased tasustatud tööle keskmiselt u 28 tundi nädalas, millele lisandub õpingutele kuluv aeg. See näitab ilmekalt, et töötavate ja samal ajal õppivate üliõpilaste nädalakoormus on väga kõrge, mistõttu võivad kannatada õpitulemused, väheneda nominaalajaga lõpetajate arv ning suurened risk õpingute poolelijätmiseks. Sellest tulenevalt on õppelaenusüsteemi muudatuste eesmärgiks pakkuda õppelaenu puhul alternatiivset võimalust täiskoormusel töötamisele, et võimaldada üliõpilastel suuremal määral keskenduda oma õpingute läbimisele. Kõigi eelduste kohaselt õppelaenu ei vähenda üliõpilaste soovi ning vajadust õpingute kõrvalt töötada, kuid loodetavasti võimaldab see üliõpilastel vähendada oma töökoormust ning keskenduda suuremal määral õppimisele.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027 tööplaanis on sõnastatud õppelaenu süsteemi reformimine läbi maksimaalse laenusumma tõstmise 6000 euronit ning tagasimakseperioodi pikendamise. Lisaks VVTP-s välja toodud muudatusettepanekutele analüüsime täiendavaid ettepanekuid õppelaenusüsteemi paindlikumaks ning soodsamaks muutmiseks, et võimaldada võrdsemat ligipääsu haridusele kõigis ühiskonnagruppides ning tagada seeläbi võimalus õpilastel oma hariduse omandamisega kaasnevate täiendavate lisakulude osaliseks katmiseks.

5.3. Võimalikud mitteregulatiivsed ja regulatiivsed lahendused

Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• avalikkuse teavitamine	• EI
• rahastuse suurendamine	• EI
• mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	• JAH
• senise regulatsiooni parem rakendamine	• EI
• muu (tegevuskava koostamine)	• EI

Õppelaenu on riiklikult garanteeritud laenu, mille puhul tagab riik pankadele laenusaaaja õppelaenu maksimaalmäära ulatuses ja sellelt õppelaenusummalt laenusaaaja poolt krediitiasutusele tasumisele kuuluva intressi. Riigi tagatud õppelaenu kommertsintressimäär õppelaenu summalt

¹⁶ Haugas, S., Kendrali, E., Kletter, T. (2023). EUROSTUDENT 8 Eesti tulemuste lühiülevaade. Tallinn: Mõttekoda Praxis. https://www.praxis.ee/uploads/2022/02/EUROSTUDENT8_Lopparuanne.pdf

on krediidasutuse ja laenusaja kokku lepitud intressimäär, kuid mitte rohkem kui 6 kuu euribor pluss 3 protsenti aastas. Kui kommertsintressimäär on kõrgem kui 5 protsenti aastas, tasub laenusaja krediidasutusele riigi tagatud õppelaenu intresse 5 protsendi ulatuses õppelaenu summalt ning riik tasub krediidasutusele kommertsintressimäära ja laenusaja poolt tasutava intressi vahe.

Õppetootuste ja õppelaenu seaduse § 15 lõike 1 alusel saavad õppelaenu võtta õpilased, kes õpivad Eesti ülikoolis, rakenduskõrgkoolis, kutseõppeasutuses või välisriigis nimetatud õppeasutusega samaväärses õppeasutuses ja õppevormis ning kelle puhul on täidetud seaduses ettenähtud tingimused. Õppelaenu antakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud maksimummäära ulatuses õpilasele üks kord õppeaastas. Kokku on õigus saada õppelaenu õppekava nominaalkestuse õppeaastate arvule vastav arv kordi.

Eesti Panga andmetele tuginedes on kõige aktiivsem õppelaenude võtmise periood õppeaasta alguses, septembris-oktoobris. Viimaste õppeaastate võrdluses selgub, et õppelaenude käive perioodil september-oktoober 2022. aastal oli 2,8 mln € ning 2023. aastal vastavalt 3,5 mln €. 2024. aastal on septembris olnud õppelaenude käive 2,4 mln €, oktoobri andmeid ei ole veel laekunud. Kogu õppelaenu võtjate arvust 42% on õppelaenu oma õpingute jooksul võtnud ühe korra, 28% kaks korda ja 21% kolm korda. Üksikud inimesed on õppelaenu võtnud kuni kümme korda.

Alates 2023/2024. õppeaastast on õppelaenu maksimummäär olnud 3000 eurot. Kui õpingute kestus õppekava järgi on alla 9 kuu, saab õppelaenu võtta poole maksimummäära ulatuses, milleks on kuni 1500 eurot. Õppelaenu väljastavad 2024/2025. õppeaastal Swedbank (intressiga 1,99% + 6 kuu euribor) ja LHV (intressiga 1,95% + 6 kuu euribor), kes annavad õppelaenu oma krediidiressursi arvelt.

Õppelaenu väljastavad krediidasutused oma krediidiressursi arvelt, kuid riigil on õppelaenuga seoses järgmised rahalised kohustused:

- õppelaenu on laenu väljastava panga jaoks 100%-liselt riigi poolt tagatud;
- riik katab õppelaenude intressivahe pankadele;

Lisaks on riigil õppelaenuga seoses järgmised eelkõige laenusajale suunatud kohustused:

- intressi tasumine laenusaja ajateenistuses viibimise ajal;
- intressi tasumine ühe vanema eest kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni;
- intressi tasumine arst-residendi eest kuni residentuuri lõpetamiseni;
- õppelaenude tagasimaksmisega seotud kulud puudega laste vanematele;
- õppelaenulepingust tulenevate kohustuste täitmine laenusaja surma korral;
- õppelaenulepingust tulenevate kohustuste täitmine laenusaja töövõimetuks tunnistamise korral;
- riigi või kohaliku omavalitsuse asutuses teenistuses või tööl ning avalik-õigusliku juriidilise isiku juures tööl olevate isikute õppelaenu põhiosa kustutamine selleks õigust omavatel isikutel;
- kuni 5-aastast last kasvatava ühe vanema õppelaenu tagasi maksmata osa osaline kustutamine selleks õigust omavatel isikutel.

Õppelaenusüsteemi on mõningal määral ka varasematel aastatel muudetud, viimati tehti seda 2022. aastal. 2022. aastal jõustunud õppelaenusüsteemi muudatused vähendasid käendajate arvu kahelt käendajalt ühele. Samuti löi muudatus tingimused madalama kui 5% intressimääraga õppelaenu pakkumiseks olukorras, kus euribor ei ületa 3%.

Kehtiva õppelaenusüsteemi peamiste murekohtadena on välja toodud õppelaenu kõrget intressimäära, madalat laenusummat ning lühikest tagasimakseperioodi. Lisaks VVTP-s nimetatud laenusumma tõstmisele ning tagasimakseperioodi pikendamisele, on kaalumisel täiendavad ettepanekud õppelaenusüsteemi paindlikumaks muutmiseks.

Võimalikud lahendused õppelaenusüsteemi muutmiseks:

1) Tõsta alates 2025/26. õa õppelaenu maksimumsumma 6000 euroni

- 2) Pikendada õppelaenu tagasimakseperioodi kolmekordsele või neljakordsele nominaalse õppekava kestusele
- 3) Kaotada eraisikust käendaja ja kinnisvaratagatise nõue
- 4) Kommertsintressimäära ning üliõpilaste poolt tasutava intressimäära ülempiiri langetamine
- 5) Kaaluda õppelaenu intresside kapitaliseerimist või ajatamist õpingute ajal

1) Tõsta alates 2025/26. õa õppelaenu maksimumsumma 6000 euroni

Alates 2023/2024. õppeaastast on õppelaenu maksimumsumma olnud 3000 eurot aastas. Kui õpingute kestus õppekava järgi on alla 9 kuu, saab õppelaenu võtta poole maksimummäära ulatuses, milleks on käesoleval aastal kuni 1500 eurot. Õppelaenu maksimaalmäär kehtestatakse iga-aastaselt Vabariigi Valitsuse korraldusega hiljemalt 1. juuliks. Ettepanek kehtestada alates 2024/2025. õa õppelaenu maksimumsumma 6000 eurot õppeaastas. Laenusumma ebapiisavale suurusele on tähelepanu juhtinud mitmed osapooled, näiteks Eesti Üliõpilaskondade Liit, kõrgkoolide esindajad, Teadus- ja Areendusnõukogu, Arenguseirekeskus ning Eesti Pangaliit.

Võimalus suuremas mahus oma õpingute toetuseks õppelaenu võtta pakuks üliõpilastele võimaluse vähendada oma töökoormust ning pakkuda õppelaenu puhul alternatiivi oma õpingute rahastamiseks. Tulenedes viimaste aastate jooksul Eesti inimeste majandusliku heaolu vähenemisest ning erinevate toodete ja teenuste hindade tõusust, ei võimalda hetkel kehtiv maksimaalne õppelaenu summa katta üliõpilase õpingutega seotud kulusid. Võttes maksimummääras 3000 euro ulatuses laenu ning jagades selle õppekuude arvuga (kümnega), tähendab see keskmiselt igakuist summat 300-euro suuruses. Õppur peab selle eest tasuma oma elamisega seotud kulud (eluaseme üür, toidukulud, transport) ning oma õpingutega seotud täiendavad lisakulud (õppetasu, õppevahendid). Sellest tulenevalt teeme ettepaneku tõsta õppelaenu maksimummäära seniselt 3000 eurolt 6000 euroni. Vastav muudatus ei eelda seaduse muudatust, kuna maksimaalmäär kehtestatakse Vabariigi Valitsuse korraldusega iga-aastaselt. Küll on vajalik erinevate osapoolte nõusolek ja valmisolek selle tõstmiseks.

2) Pikendada õppelaenu tagasimakseperioodi kolmekordsele või neljakordsele nominaalse õppekava kestusele

Kehtivas süsteemis on laenu tagasimaksmiseks (üli)õpilasel aega kaks korda nii palju, kui pikk on olnud nominaalne õppeaeg õppekava alusel, kuid mitte üle 20 aasta. Kui õpingud jäävad pooleli, tuleb õppelaenu tagasi maksta pooleteisekordse õppeasutuses õpitud aja vältel, kuid mitte lühema kui 6-kuulise perioodi jooksul ning mitte pikema perioodi kui õppekava pooleteisekordse nominaalkestuse jooksul. Intressi hakatakse arvestama kohe pärast laenusumma ülekandmist ning arvestamine lõpeb laenusumma täieliku tagasimaksmise päeval. Laenu põhiosa tagasimaksmine algab panga koostatud graafiku alusel hiljemalt 12 kuud pärast seda, kui õppur lõpetab õppeasutuse või lahkub sealt muul põhjusel. Erandkorras saab pikendada tagasimakse perioodi algust kuni 18 kuuni. Kui 12 kuu jooksul jätkatakse õpinguid, ei pea alustama põhiosa tagasimakseid, vaid tagasimaksmise periood algab pärast õpingute lõpetamist.

Ettepanek on pikendada tagasimakseperioodi senise kahekordse õppekava nominaalkestuse asemel kolme- või neljakordsele nominaalse õppekava kestusele. Eesti Pangaliit on teinud ettepaneku kaaluda nelja- või viiekordset nominaalse õppekava kestuse pikkust perioodi. Tagasimakseperioodi pikendamisega väheneb (üli)õpilaste õpingute lõpetamise järgne finantskoormus. Teisalt suurenevad intressimaksud, mis muudavad tagasimakstava laenu kokkuvõttes kallimaks.

3) Kaotada eraisikust käendaja ja kinnisvaratagatise nõue

Kehtiva süsteemi alusel on õppelaenu taotlejal võimalik oma laenu tagamiseks kasutada kas eraisikust käendajat või kinnisvaratagatist. Kinnisvaratagatise puhul peab see asuma Eestis ning kuuluma õppelaenu taotlejale või tema vanematele. Kinnisvaratagatise kasutamisel kaasnevad

täiendavad kulud, milleks on notaritasud, riigilõiv, kinnisvara hindamine ning kindlustamine. Õppelaenu käendajaks sobib inimene, kes on Eesti Vabariigi kodanik või Eesti Vabariigis alalise elamisõiguse või pikaajalise elaniku elamisloa alusel viibiv täisealine ja teovõimeline inimene ning kelle regulaarne tõendatav sissetulek on viimased 3-6 kuud (sõltuvalt pangast) vähemalt Eestis kehtiva miinimumpalga suurune.

Kuna õppelaenu puhul on tegemist riigi poolt krediidasutustele täielikult tagatud laenutootega ning senise kogemuse põhjal on õppelaenu tagasilaekumine riigile väga hea, on Riigikogu õppelaenu koalitsioonitöörühma ettepanekul kaalumisel võimalus kaotada eraisikust käendaja ja kinnisvaratagatise nõue. Muudatus lihtsustab taotlemist üliõpilase jaoks ning muudab laenu taotluse menetlemise pankade jaoks vähem koormavaks. Eraisikust käendajast loobumise pooltargumendiks on õppelaenu võlglaste väike osakaal.

Õppelaenuvõlgaste arv on vähenenud iga aastaga, langedes 2023. aastaks 237 inimeseni (tabel 2). 2022. a rakendus õppelaenu võlglastele riigitagatis summas 0,5 mln eurot, mille moodustasid laenu põhiosa, intressid ning menetluskulud. 2023. aastal rakendus õppelaenuvõlglastele riigitagatis kogusummas 0,44 mln eur.

Tabel 2. Õppelaenuvõlglaste arv 2020 – 2023 (EMTA).

Aasta	Õppelaenuvõlglaste arv	Rakendunud riigitagatise suurus
2020	445	797 000
2021	349	620 000
2022	284	520 000
2023	237	443 620

4) Kommertsintressimäära ning üliõpilaste poolt tasutava intressimäära ülempiiri langetamine

Õppelaenu on riiklikult garanteeritud laenu, mille puhul tagab riik pankadele laenusaaaja õppelaenu maksimaalmäära ulatuses ja sellelt õppelaenusummalt laenusaaaja poolt krediidasutusele tasumisele kuuluva intressi. Riigi tagatud õppelaenu kommertsintressimäär õppelaenu summalt on krediidasutuse ja laenusaaaja kokku lepitud intressimäär, kuid mitte rohkem kui 6 kuu euribor + 3% aastas. Kui kommertsintressimäär on kõrgem kui 5% aastas, tasub laenusaaaja krediidasutusele riigi tagatud õppelaenu intresse 5% ulatuses õppelaenu summalt ning riik tasub krediidasutusele kommertsintressimäära ja laenusaaaja poolt tasutava intressi vahe. Euribori tõus on viimastel aastatel kaasa toonud olukorra, kus riigi kulud on suurenenud 5 protsenti ületava intressiosa katmisega pankadele. Euribori kasvust tulenevalt kasvasid 2023. aastal õppelaenuga seotud kulud riigile ligikaudu 130 000 eurot.

Ettepanek kokkuleppel pankadega langetada õppelaenu kommertsintressimäära 1,2%-ni aastas (+ 6 kuu euribor). Täiendavalt on võimalik kaaluda ettepanekut üliõpilaste poolt tasutava intressimäära ülempiiri langetamist 5%-lt 3%-ni.

5) Ettepanek kaaluda õppelaenu intresside kapitaliseerimist või ajatamist õpingute ajal

Kehtivas süsteemis hakatakse intressi arvestama ning (üli)õpilase poolt tasuma kohe pärast laenusumma ülekandmist. Intressi arvestamine lõpeb laenusumma täieliku tagasimaksmise päeval. Laenu põhiosa tagasimaksmine algab panga koostatud graafiku alusel hiljemalt 12 kuud pärast seda, kui õppur lõpetab õppeasutuse või lahkub sealt muul põhjusel.

Kehtiva süsteemi murekohana on tõstatatud intressimaksete tasumine üliõpilase õpingute ajal, mille tõttu tekib olukord, kus õpilased peavad sageli võtma intressimaksete tasumiseks uuesti õppelaenu. Riigikogu õppelaenu koalitsioonitöörühma poolt esitati ettepanek kaaluda õpinguteaegse intressimakse kaotamiseks intresside kapitaliseerimist või ajatamist, mille puhul intressimaksete tasumine algab pärast õpingute lõppu koos laenu tagasimaksmisega. Intresside ajatamine ja kapitaliseerimine võimaldavad üliõpilasele olla õppelaenuga seotud kulude

katmise kohustustest vaba kuni õpingute lõpetamiseni, misjärel algab laenusumma tagasimaksmine koos kapitaliseeritud/ajatatud intressiga.

6. Uuringud

6.1. Tehtud uuringud, analüüsid ja võrdlus teiste riikidega

6.1.1. Eraraha kaasamise võimaluste laiendamine kõrgharidusõppes

Eraraha kaasamise võimaluste analüüs on olnud Vabariigi Valitsuse tööplaani ülesannete seas nii 2022.¹⁷ kui 2024. aastal¹⁸ eesmärgiga leida kõrghariduse rahastamiseks täiendavaid võimalusi erasektorist, suurendada üliõpilaste omavastutust, laiendada paindlikku õppe võimalusi pidades silmas töötava inimese ning tööandjate vajadusi.

2022. a Vabariigi Valitsuse kabinetiarutelule esitatud kõrgharidusse lisaraha kaasamise võimaluste seas kõrgharidusseaduse muutmist vajavate ettepanekute alusel muudeti kõrgharidusseadust ning muudatused jõustusid 2024/2025. õa-st:

- samal kõrgharidusastmel uuesti õppimise tasuliseks muutmine,
- katkestamise järgselt uuesti tasuta õppima asumise aja / ümberotsustamise aja piiramine,
- mitmel õppekaval (sh mitmes kõrgkoolis) samaaegselt õppimise piiramine.

Tehti ettepanekuid ka kehtiva KHaS paremaks rakendamiseks ning seadusemuudatust mitte vajavateks muudatusteks:

- ainult osakoormuses õppe laiem lubamine,
- kehtiva süsteemi pakutavate võimaluste tõhusam kasutamine kõrgkoolide poolt (sh inglisekeelsetel õppekavadel õppijatelt õppeteenustasu küsimine, teatud õppekavadel paindlikkuse piiramine, nt moodustades eraldi täis- ja osakoormusel või päevast vs sessioonõpet võimaldavad õpperühmad),
- mikrokraadide ja täiendõppe laiem pakkumine.

Lisaks tegi HTM ettepanekud ettevõtete kõrgharidusse panustamise lihtsustamiseks (tulumaksuseduse muudatus avalik-õiguslike ülikoolide lisamiseks tulumaksusoodustusega isikute nimekirja).

2024. a Vabariigi Valitsuse kabinetiarutelule esitatud HTM analüüsis oli koos eraraha kaasamise võimaluste laiendamisega vaatluse all ka muudatused üliõpilaste toetusüsteemis. Analüüsitud võimalused hõlmasid

- tasuliste õppimisvõimaluste laiendamine paindlikus õppes (tasu võtmise õiguse kehtestamine eestikeelsete 1-aastaste magistriõppekavade pakkumisel, ainult osakoormuses õppe pakkumise laiendamine, õppetasu küsimise õigus doktoriõppes),
- õppeaasta-põhise administreerimistasu kehtestamine,
- välisüliõpilaste osakaalu kasvatamine ning rangemate nõudmiste seadmine õppetasu võtmisel,
- stiimulite seadmine ettevõtete kõrgharidusinvesteeringute kasvatamiseks.

Täiendavalt on Riigikogu Arenguseire Keskuse poolt valminud uuringud „Kõrghariduse rahastusmudelid ja nende tulevikukindlus“ ja „Kõrghariduse rahastamise stsenaariumid Eestis ning raport „Kõrghariduse tuleviku raport“¹⁹. Analüüsi keskseteks küsimusteks oli, millised muudatused võivad kõrgharidust ees oodata maailmas ja Eestis ning mida need arengud tähendaksid majandusele, kõrgkoolile ja inimesele. Samuti, kuidas peaks muutuma

¹⁷ https://www.riigiteataja.ee/aktiis/3310/5201/9006/VV_30052019_130klisa.pdf

¹⁸ <https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2024-03/VVTP%202023-2027%202024.02.29.pdf>

¹⁹ <https://arenguseire.ee/uurimissuunad/korghariduse-tulevik/>

kõrghariduse rahastamispehimoõtted, arvestades kõrghariduse erinevaid võimalikke arengusuundumusi.

Kõrghariduse rahastamise korralduses toob Arenguseire Keskus (edaspidi ASK) oma raportis välja kaks valikut. Vähem radikaalse lahendusena tasuta kõrghariduse reformi lõpule viimise: tegevustoetuse suurendamise koos laenude ja toetuste reformimisega, et tagada õiglasem ligipääs kõrgharidusele. Põhimõttelisema muudatusena pakub ASK oleks õppemaksude seadmise kas madalamal või kõrgemal tasemel, mis oleks kooskõlas Maailmapanga soovitusel jagada kõrghariduse kulud riigi ja indiviidi vahel. Üliõpilastele oleks see suur finantskoormus, mis eeldab ka täiendavat riigi tuge.

6.1.2. Proviisorõppekavade muudatus

Proviisor (*pharmacist*) on üks Euroopa Liidu (EL) reguleeritud kutsealadest, millele rakendub EL Direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta²⁰, Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2013/55/EL²¹ ja Bologna Deklaratsioon²². Kahes esimeses kirjeldatakse teadmisi, oskusi ja kompetentse, mis on vajalikud farmaatsia kutsealal tegutsemiseks ja viimases ELis proviisoriõppe üliõpilaste ja proviisorite mobiilsust.

EL direktiivi kohaselt on proviisoriõppe viieaastane, sisaldades kuuekuulist praktikat üld- ja haiglaapteegis. Bologna deklaratsioon soovib, et kraadiõppe struktuur põhineks 3-aastaselt bakalaureuseõppel, millele järgneb 2-aastane magistriõppe, lubades õppest väljumist 3-aastase bakalaureuseõppe lõpus. Bakalaureusekraad peaks olema "... asjakohane Euroopa tööturul sobiva kvalifikatsioonitasemena". Seega on Bologna mudelil kolm sõltumatut tsükli (bakalaureuse-, magistri- ja doktoriõppe tase), millest kahe esimese kogukestus on viis aastat. Bologna deklaratsioonis keskendutakse parendatud liikuvusele: seoses sisenemisega tööturule bakalaureusekraadiga, erinevate erialade bakalaureusekraadiga üliõpilaste liikuvusele magistriprogrammidesse ning lõpuks liikuvusele ka Euroopa Kõrgharidusruumis, järgides kursuste ühtlustamist bakalaureuse-magistri süsteemiks.

Kui Bologna mudelit rakendatakse proviisoriõppes rangelt vastavalt Bologna deklaratsioonile, erineks see tõenäoliselt mitmel viisil mudelist, mis põhineb EL direktiivil 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta. Bakalaureusekava tuleks üles ehitada nii, et see valmistaks lõpetajaid ette paralleelselt kahes suunas, nii 1) jätkamiseks magistriõppes kui ka 2) tööturule sisenemiseks (farmatseudina). Magistrikava tuleks üles ehitada nii, et see võimaldaks bakalaureusekraadiga lõpetajate vastuvõttu muudelt erialadelt peale farmaatsia. See laiendab paljude loodus- ja täppisteaduste ning ka meditsiiniteadlaste võimalusi jätkata oma õpinguid just ravimiteaduses ja võimaldab võimekatel noortel enda tulevikku ravimiteadusega siduda ka siis, kui esialgu bakalaureusekraadi ravimiteaduses ei saada.

EL riikidest Belgia, Rootsi ja Läti annavad "akadeemilise" bakalaureusekraadi, mis on nõue sisseastumiseks farmaatsia magistriõppesse, kuid mitte tööturukvalifikatsiooniks. Soome bakalaureusekraadiga lõpetajaid sisenevad tööturule farmatseutidena peamiselt apteegivaldkonnas. Siiski ei saa nad olla apteegiomanikud ega juhatajad, milline ülesanne on lubatud ainult magistrikraadiga proviisorile. Samuti ei ole farmatseudil proviisoriga samad töörollid apteegis ja nii vastutuse kui ka palgatasemed on riiklikult eristatud farmatseudi ja proviisori vahel andes proviisorile suurema vastutuse ning palgataseme. Saksamaal on 2+2+1 aasta pikkune õpe koos "Staatsexameniga" teise, neljanda ja viienda aasta lõpus. Austrias on 4,5-aastane õppekava ja Ühendkuningriigis 4-aastane õppekava (Atkinson 2011). USA-s on tööturul küll ka farmatseudid (*Pharmacy Technician*), kuid nemad läbivad oma õppe peamiselt

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:02005L0036-20240303>

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0055>

²² <https://education.ec.europa.eu/education-levels/higher-education/inclusive-and-connected-higher-education/bologna-process>

rakendus-kõrgkoolides ja kutsekoolides ning farmatseut on proviisori nn parem käsi apteegis ja teeb oma tööd proviisori juhendamisel.

KHaS kohaselt ja lähtuvalt eelpool kirjeldatud EL direktiivist 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta on proviisoriõpe Eestis korraldatud integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppena mahuga 300 ainepunkti viie aasta jooksul. Vabariigi Valitsuse 25.06.2004 määruse nr 312 „Arstiõppe, loomaarstiõppe, proviisoriõppe, hambaarstiõppe, ämmaemandaõppe, õeõppe, arhitektiõppe ja ehitusinseneriõppe raamnõuded“ (edaspidi *Vabariigi Valitsuse raamnõuded*)²³ kohaselt sisaldab õpe lisaks teoreetiliste teadmiste andmisele ka praktikat üld- ja haiglaapteegis. Lisaks on sõnastatud omandatud pädevused ja nendest lähtuvad erialased oskused, mis peegeldavad võimalusi töötada erinevates farmaatsiavaldkondades. Proviisoriõppe lõpetajale omistatakse magistrikraad ja tal on õigus jätkata õpinguid doktoriõppes.

Eestis antakse ravimite-alast haridust kahes õppeasutuses:

1. Tartu Ülikoolis, kus meditsiiniteaduste valdkonna proviisori õppekava lõpetanu saab endale taotleda proviisori kutse. Proviisor on magistrikraadiga (integreeritud bakalaureuse- ja magistriõpe, kestus viis aastat, 300 ainepunkti, Euroopa Liidu reguleeritud kutseala) ravimispetsialist. Proviisoril on laiapõhjalised oskusteadmised ravimitest alates nende disainimisest, valmistamisest/tootmisest ja toimest organismis kuni sobiva ravimi valikuni lähtuvalt inimese füsioloogiast (sh haigustest). Proviisoriõppe lõpetanul on võimalik edasi õppida nii kliinilise farmaatsia magistriõppes (uus 2024. aastal avatud rahvusvaheline inglisekeelne magistrikava Tartu Ülikoolis) ja farmaatsia vms eriala doktoriõppes (nt Tartu Ülikooli meditsiiniteaduste valdkonnas „Meditsiin ja Sport“ õppekaval farmaatsia erialal, kui soov on jätkata just ravimiteaduse valdkonnas oma doktoritööd).

2. Tallinna Tervishoiu Kõrgkoolis, kus farmatseudi õppekava lõpetanu saab taotleda endale farmatseudi (*Pharmacy technician*) kutse. Farmatseudi õppekava (kestus kolm aastat, 180 ainepunkti) läbinu on rakenduskõrgharidusega spetsialist, kes aitab proviisorit apteegis ja tunneb enamkasutatavamaid ravimeid ja ravimite valmistamist protokoll järgi ning omab ülevaadet muudest peamistest meditsiinikaupadest ja tervisetoodetest (nt taimsed preparaadid). Farmatseudi kutse pole ELs reguleeritud.

Valdavalt töötavad farmatseudid, aga ka suur osa proviisoritest, Eestis üldapteekides ja haiglaapteekides. Kahe eriala rollid on selgelt eristuvad haiglaapteegis, kus on paigas nii farmatseudi, kui ka proviisori täpsed tööülesanded, vastutused ning nende palk vastab täpselt nende teadmiste, oskuste ja vastustuste tasemetele. Hoolimata kutsestandardite olemasolust on rollid üldapteegis Eestis ebaselged ja kattuvad praeguse peamise apteegiteenuse („nõustamine ravimite kasutamise osas“) osutamisel suuresti, kuigi teadmised ja pädevused kahe kutse saanutel on ilmselgelt erinevad. Proviisoril on laiapõhjaline kõrgharidus farmaatsias ja neile on ülikoolist kaasa antud oskused oma teoreetilisi ja teaduspõhiseid teadmisi igapäeva töös rakendada. Farmatseut saab praegusel hetkel oma väljaõppe rakenduskõrgkoolist ning teda on koolitatud peamiselt erinevaid ülesandeid täitma, omamata samaväärseid laiapõhjalisi teadmisi proviisoriga. Ta on äärmiselt oluline erialaspetsialist, kuid tema teadmised ei ole võrdväärsed proviisori teadmistega. Viimane on seotud ja põhjendatud sellega, et farmatseudiks on võimalik õppida juba kolme aastaga ja selle aja sees on ka kuus kuud praktikat, samas proviisoriks on võimalik õppida viie aastaga (kus sees on ka 6-kuuline praktika).

Integreeritud farmatseudi- ja proviisoriõppe kava läbis viimase põhjaliku muutuse 2007. a. Et käia kaasas farmaatsiavaldkonna muutustega ühiskonnas, jagati 2019. a õpe kompetentsipõhisesse moodulitesse, kaasajastati apteegipraktika korraldust ning lisandusid mitmed uued õppeained. Sellest hoolimata on huvi Tartu Ülikooli proviisoriõppe vastu viimastel aastatel olnud pigem vähene ja sellest tulenevalt on ka lõpetajate arv väike: 2018. a

²³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131072019006>

20, 2019. a 25, 2020. a 14, 2021. a 17 ning 2022. a 27 lõpetanud. Vähesse huvi põhjuseks võib olla madal farmaatsia valdkonna tuntus ja negatiivne kuvand ühiskonnas, õppekava paindlikkuse puudus ja proviisori rolli ebamäärasus esmatasandi tervishoius (7) ning ühiskonna teadmatus proviisori, kui ravimiteadlase kasutamiseks oma meeskonna liikmena uute ravimite arendamisel farmaatsiatööstuses.

Eelpool kirjeldatud muudatused õppekavas ei ole olnud piisavad, et tagada farmaatsiaspektori erinevatele valdkondadele vajalik spetsialistide arv. Apteegisektorile lisaks on ravimiteadlased nõutud ka erinevates riigiasutustes, ravimite hulgemüügifirmades, ravimiuuringute ja ravimite tootmisega tegelevates ettevõtetes, jm. Just viimaste kiire areng Eestis tekitab ka lisavajaduse proviisorite kui ravimite arendamise ja tootmise spetsialistide järele. OSKA raporti kohaselt on oluliseks tööjõu ettevalmistusega seotud probleemkohaks ebapiisav ravimispetsialistide koolituspakkumine. Haridussüsteem suudab pakkuda arvestuslikult 56% soovitud arvust proviisoritest, mis võib olla ühelt poolt seotud vähesse vastuvõetute arvuga, kuid teisalt ka madala edukalt lõpetanute määraga. Raportis soovitati integreeritud 5-aastase proviisoriõppe ümberstruktureerimist 3+2 (ühis)õppekaval baseeruvaks õppeks, mis toetab loodetavasti ka õpimotivatsiooni ja tekitab noortele õppimisel rohkem paindlikkust. Nii võivad proviisoriks õppijad teha kolmeaastase õppeperioodi järel õpingutes pausi, olles samas tööturul teretulnud erialaspetsialistid. Farmatseudiks õppinutel on aga lihtsam jätkata karjääriteed juba pärast apteegis töötamise alustamist. Sel moel on paremini juhitud ka turunõudlusest tulenevad riskid – proviisorite suurema vajaduse korral on võimalik nõudlusele vastata vaid kaheaastase viiteajaga, suurendades magistriõppekohtade arvu vastavalt vajadusele. Täiendavat analüüsi vajab suurenev ootus tööjõule, mis on seotud kohaliku ravimitööstuse arenguga.

6.1.3. Kõrghariduse kvaliteediagentuuri regulatsiooni toomine seaduse tasandile

Selleks, et leida lahendus sõltumatu agentuuri toimimiseks riigiameti koosseisus, vaadati erinevate riikide kogemusi ning kõige sobivaim ning sarnasem lahendus on Eesti jaoks võrdluseks Soomes. Soomes on kvaliteedihindamisega tegelev üksus (Kansallinen Koulutuksen Arviointikeskus KARVI), mis on Soome Haridusameti (Opetushallitus) osa, kuid juhtimisstruktuurilt sõltumatu.

Soome kvaliteediagentuuri KARVI toimimise põhimõtted on fikseeritud seaduse tasandil, milleks on *Act on the Finnish Education Evaluation Centre*²⁴. Soome kvaliteedihindamise keskuse roll, staatus ja ülesanded on reguleeritud seaduse tasandil. Seadus ning selle sätteid täpsustava valitsuse määrusega on Soome haridusameti koosseisu loodud iseseisvaid ülesandeid täitev struktuuriüksus, mille tegevust suunab *Evaluation Council*, mille otsetõlge eesti keelde on küll „hindamisnõukogu“, kuid mis ei võta vastu kvaliteedihindamise otsuseid, vaid valib neid otsuseid vastu võtva haldusorgani liikmed (Eesti kontekstis kõrghariduse kvaliteedihindamise nõukogu liikmed).

6.1.4. Õppelaenu võtjate analüüs

Õppelaenu antakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud maksimaalmäära ulatuses (üli)õpilasele üks kord õppeaastas. Kokku on õigus saada õppelaenu õppekava nominaalkestuse õppeaastate arvule vastav arv kordi. Kogu õppelaenu võtjate arvust 42% on õppelaenu oma õpingute jooksul võtnud ühe korra, 28% kaks korda ja 21% kolm korda. Üksikud inimesed on õppelaenu võtnud kuni kümme korda.

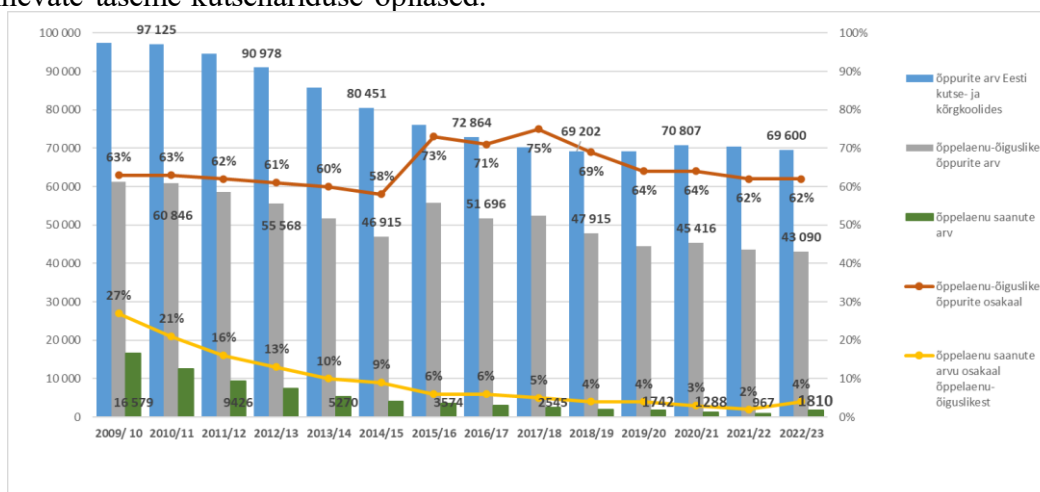
Aastatel 2006-2008 võttis õppelaenu ligi 20 000 üliõpilast (30% kõigist tudengitest) ja 2000 kutsehariduse õpilast (8%). Sellest alates on õppelaenu võtnute arv ja osakaal aasta-aastalt vähenenud. Peamiseks õppelaenu võtnute arvu vähenemise põhjuseks on tasuta kõrgharidusele üleminek ning õppelaenu kustutamisest loobumine seoses avalikus teenistuses tööle asumisega.

²⁴ <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2013/en20131295.pdf>

Viimastel aastatel on sagenenud viited õppelaenu ebaatraktiivsusele üliõpilaste seas, mis on tingitud kõrge intressimäärast ning madalast laenusummast, mis ei võimalda õpingutega seotud kulusid täies ulatuses katta. Kui õppelaenusüsteemi luues Eesti krooni kehtivuse ajal oli viieprotsendine intressimäär pikaajaliste laenude puhul pigem soodne, siis euro kasutuselevõtuga ja Eesti riigi krediitdireitingut arvestades ei ole see enam nii.

Õppelaenu võtjate profiil

2021. aastal langes esmakordselt õppelaenu võtnute arv alla 1000 õpilase (joonis 2). 2022. aastal, pärast käendajate arvu vähendamist kahelt käendajalt üheni, intressiarvestuse põhimõtete ülevaatamist ja õppelaenu maksimummäära tõstmist 3000 euroni, on õppelaenu võtnute osakaal ja arv veidi tõusnud. 2022/23. õa võttis laenu 1607 üliõpilast ning 191 kutsehariduse õpilast. 2023/2024. õppeaastal võttis õppelaenu 1913 õpilast, kelle seast 201 oli erinevate taseme kutsehariduse õpilased.



Joonis 2. Õppelaenu saanute osakaal õppurite koguarvust ning õppelaenuõiguslikest õpilastest (HTM)

Aastate lõikes õppis ligi kolm neljandikku õppelaenu võtnutest kõrghariduse 1. astmel (bakalaureuse, rakenduskõrghariduse või integreeritud õppes) (tabel 3). 14% moodustasid laenu võtnutest 2. astmel õppivad üliõpilased, 1% 3. astme üliõpilased ja veidi üle 11% kutsehariduse õpilased.

Tabel 3. Õppelaenu võtnute osakaal eri haridustasemetel lõikes (osakaal kõigist laenu võtnutest (HTM))

Aasta	1. aste	2. aste	3. aste	Laenu võtnute arv kõrghariduses kokku	Kutseharidus	Laenu võtnute arv kutsehariduses kokku
2020	66,4%	21,7%	0,9%	1146	11%	142
2021	66,8%	22,3%	0,9%	871	10%	96
2022	66%	21,6%	1,2%	1607	10,6%	191
2023	65%	23,5%	1%	1712	10,5%	201

Õppelaenu võtnute vanuselise jaotuse osas on toimunud viimastel aastatel teatavad muutused. 2006. aastaga võrreldes on nii kutse- kui kõrghariduses noorte osakaal laenuvõtjate hulgas tunduvalt kahanenud – kui 2006. aastal võtsid laenu pigem nooremad, siis nüüd pigem vanemad õppijad. Endiselt on kõige suurem õppelaenu võtnute osakaal 1. astme õppurite hulgas vanusegrupis 20–24, mis on aastate lõikes jäänud 50%–55% lähedale. 2. astme üliõpilaste hulgas on suurim osakaal õppelaenu võtjatest vanuserühmas 35+, jäädes viimastel aastatel 35%–45% ümbrusesse. Kutsehariduses on vanuseline jaotus õppelaenu võtnute seas nihkunud veelgi suuremal määral vanemate õppurite suunas jäädes 2007. aastal 38% juurde, kuid 2022. aastal moodustasid 25+ vanusegruppi kuuluvad õpilased juba 73% (Tabel 4).

Tabel 4. Õppelaenu võtnute vanuseline jaotus (HTM).

Vanusegrupp	17-19	20-24	25-29	30-34	35+

1. aste					
2006	21%	51%	9%	8%	11%
2020	11%	55%	15%	8%	10%
2021	13%	55%	13%	8%	11%
2022	12%	51%	14%	10%	13%
2. aste					
2006		47%	24%	11%	18%
2020		25%	28%	13%	34%
2021		23%	22%	17%	38%
2022		16%	20%	18%	45%
Kutseharidus					
	17-19	20-24	25+		
2007	21%	41%	38%		
2022	6%	21%	73%		

Ehkki ka välismaal kõrghariduse omandamiseks õppelaenu võtnute arv on kahanenud, on välismaal õppimiseks laenu võtnute osakaal kõigest õppelaenu võtnutest kasvanud 8%-ni. Kõige sagedamini võetakse välismaal õppimiseks õppelaenu kõrghariduse 1. astmel õppijate hulgas. Kodakondsuse alusel moodustavad valdava enamuse välismaal õppimiseks õppelaenu võtnutest Eesti kodakondsusega õpilased (2345), järgnevad väiksemal määral Venemaa (152) ja Saksamaa kodakondsusega õpilased (10).

Analüüsid detailsemalt 2020.–2022. aastal õppelaenu võtnud üliõpilaste andmeid selgub, et õppelaenu võtjate hulgas on märgatavalt enam vajaduspõhise õppetoetuse saajaid (ligi 25%). Õppelaenu mittevõtnutest on vajaduspõhise õppetoetuse saajaid 14%. Sarnane on olukord ka vajaduspõhise eritoetuse saajate hulgas – ka nemad on võtnud suuremal määral õppelaenu. Õppekoormuse vaatest võtsid antud perioodil mõnevõrra suuremal määral õppelaenu osakoormusega tasulistel õppekohtadel õppivad üliõpilased. Sellest võib järeleda, et õppelaenu võetakse sagedamini just nende üliõpilaste poolt, kelle sissetulekud või perekonna toetus on väiksemad ning õpingutega seotud kulud suuremad. Vaadates lähemalt õppelaenu ja õpingute katkestamise võimalikku seost näeme, et õppelaenu võtnute hulgas on vähem katkestanuid (8%) kui mitte-võtjate hulgas (12%). Sellest tulenevalt saab väita, et õppelaen aitab vajadusel keskenduda suuremal määral õpingutele, et vähendada majanduslikest raskustest tingituna riski õpingute katkestamiseks. Koolide lõikes oli kõige suurem õppelaenu võtnute osakaal 2022. aastal tervishoiu kõrgkoolides, EKAs, EBSis, ja Mainoris. EBSis ja Mainoris on tasulistel õppekavadel õppijaid üle 95% (erakõrgkoolid). Valdkondade lõikes võttis suurem osakaal üliõpilastest õppelaenu humanitaaria ja kunsti, äriduse, halduse ja õiguse ning tervise ja heaolu valdkonnas. Sarnane muster on ilmnunud ka eelneval kahel õppeaastal.

Võimalikku regionaalset mõju hinnates analüüsisime õppelaenu võtnute ja õppetoetusi saanud üliõpilaste osakaalu 2022. aasta 1. astmele vastuvõetutest, kelle põhikooli maakond oli teada. 300 üliõpilast, kes asusid 2022. aastal õppima kõrghariduse 1. astmele, võtsid oma õpingutega seotud kulude katmiseks õppelaenu. Saare, Lääne ja Lääne-Viru maakonnas põhikooli lõpetanutest võttis laenu ligi 6%. Vajaduspõhist õppetoetust või eritoetust on saanud ligi 30% Jõgeva, Ida-Viru, Põlva, Saare ja Valga maakonnas põhikool lõpetanud kõrghariduse õppes alustajatest. Harju- ja Tartumaal põhikooli lõpetanutest võttis 3,6% laenu ja ka toetuse saajaid oli nende hulgas vähem. Selle põhjal saab väita, et mujalt kui Harjumaal ja Tartumaal põhikooli lõpetanud õpilastel on kõrgharidusõpinguid alustades õpingutega seotud väljaminekud suuremad ning vajadus õppelaenu ja õppetoetuste järele seetõttu samuti suurem.

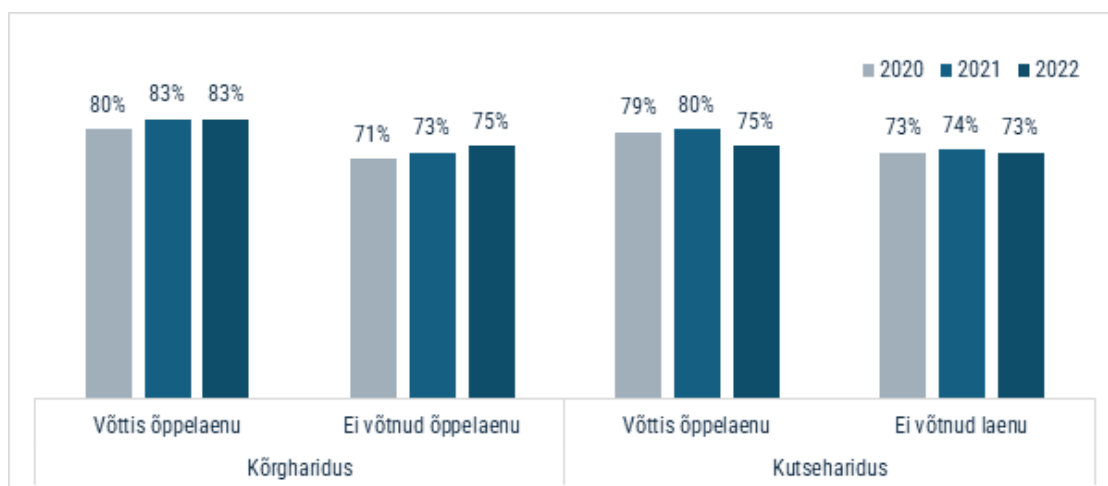
Õppelaenu võtjate ja mittevõtjate tööhõive ja palgad 2020 – 2022

Aastatel 2020–2022 õppelaenu võtjate ja mittevõtjate hõive ja palkade analüüsimiseks sidusime kõrg- ja kutsehariduse õppijate andmetega õppelaenu võtmise ning samal aastal teenitud palkade andmed (tabel 5). See tähendab, et näiteks 2020. aasta nii kutse- kui kõrghariduse andmetele lisasime 2020. aastal õppelaenu võtmise tunnuse ning 2020. aastal tulu- ja sotsiaalmaksuga maksustatud tulu andmed (sh töölepingu alusel saadud palk, tööttevõtu- või käsunduslepinguga saadud palk, juhatuse liikme palk). Hõivatuks on loetud õppija, kes on saanud aasta jooksul EMTA andmetel töist tulu. Kutsehariduse õpilaste valimist on välja jäetud kutsekeskhariduse õppijad, kuna neil ei ole õigust õppelaenu saada keskhariduse puudumise tõttu. Kuna teiste õppeliikide õpilaste puhul pole teada, kas neil on keskharidus või ei, siis on nad õppelaenu mittevõtnute valimisse sisse arvatud, kuigi nende hulgas on kindlasti õppijaid, kes õppelaenu võtta ei saa. Iga õppija on andmestikus kajastatud ühekordselt, arvesse on võetud viimast õppima asumist. Kõik kalendriaastal õppelaenu võtjad ei olnud sama aasta 10. novembri seisuga enam õppijate nimekirjas (olid jõudnud lõpetada või õpingud katkestada enne 10. nov), seetõttu jäid nemad antud analüüsist välja. Kokku oli selliseid isikuid igal aastal vähem kui 10% õppelaenu võtjatest. Andmete osas on omavahel võrreldud laenu võtjaid ja mittevõtjaid, et tuvastada, mille poolest nende töötamise taust erineb.

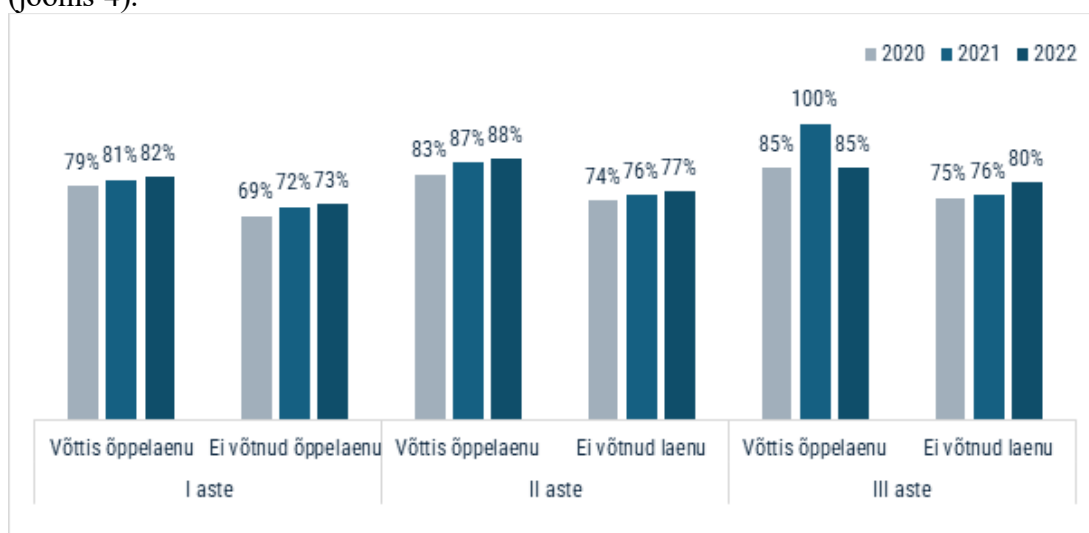
Tabel 5. Valim õppelaenu võtjate ja mittevõtjate tööhõive ja palkade analüüsimiseks aastatel 2020–2022 (HTM)

	Õppimiste arv kokku	Valimisse kuulunud õppijate arv (va duplikaadid ja kutsekesk-hariduse õpilased)	Õppelaenu võtjate arv kokku	Valimisse kuulunud õppelaenu võtjaid (kuulusid 10.11 seisuga õppijate nimekirja)
2020				
Kõrgharidus	46048	45880	1146	1054
Kutseharidus	25548	15051	142	136
2021				
Kõrgharidus	45294	45140	870	780
Kutseharidus	25862	15031	96	95
2022				
Kõrgharidus	44714	44558	1618	1452
Kutseharidus	25470	14357	191	183

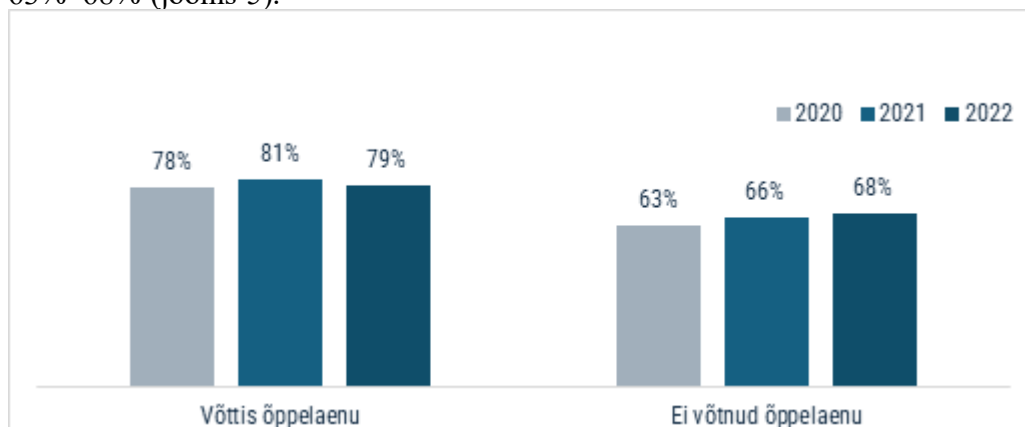
Õppelaenu võtnute seas on hõivatute osakaal suurem. Vaadates detailsemalt õppelaenu võtjate seost töötamisega selgub, et 2020–2022. a andmetele tuginedes on õppelaenu võtnute seas hõivatute osakaal suurem. Antud perioodil oli kõrghariduses õppinud õppelaenu võtjatest oli hõivatud 80%–83%, laenu mittevõtnutest 71%–75% (joonis 3). Hõivatute osakaal ajavahemikus 2020–2022 kasvas mõlemas grupis. Kutsehariduses õppinud õppelaenuvõtjatest oli hõivatud 75%–80% ja mittevõtjatest 73%–74%. Laenu võtnute seas oli 2022. aastal hõivatute osakaal väiksem kui kahel eelneval aastal.



Joonis 3. Hõivatute osakaal õppelaenu võtnud ja mittevõtnud kõrg- ja kutsehariduse õppijatest, % (HTM)
Seos, et õppelaenu võtjate seas on rohkem hõivatuid, kehtib kõigil kõrghariduse astmetel (joonis 4).



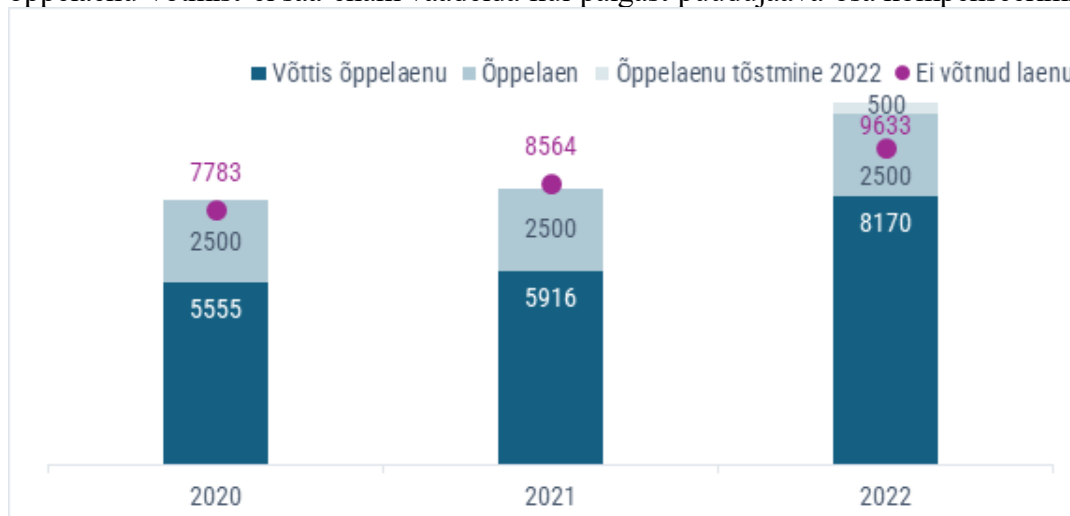
Joonis 4. Hõivatute osakaal õppelaenu võtnud ja mittevõtnud õppijatest kõrghariduse astmeti, % (HTM)
Kõrghariduse I astmel alustanud üliõpilaste puhul on vahe hõivatuses keskmisest suurem. Õppelaenu võtjatest oli samal aastal hõivatud 78%–81%, samas õppelaenu mittevõtnutest 63%–68% (joonis 5).



Joonis 5. Hõivatute osakaal õppelaenu võtnud ja mittevõtnud kõrghariduse I astmele vastuvõetud üliõpilastest, % (HTM).

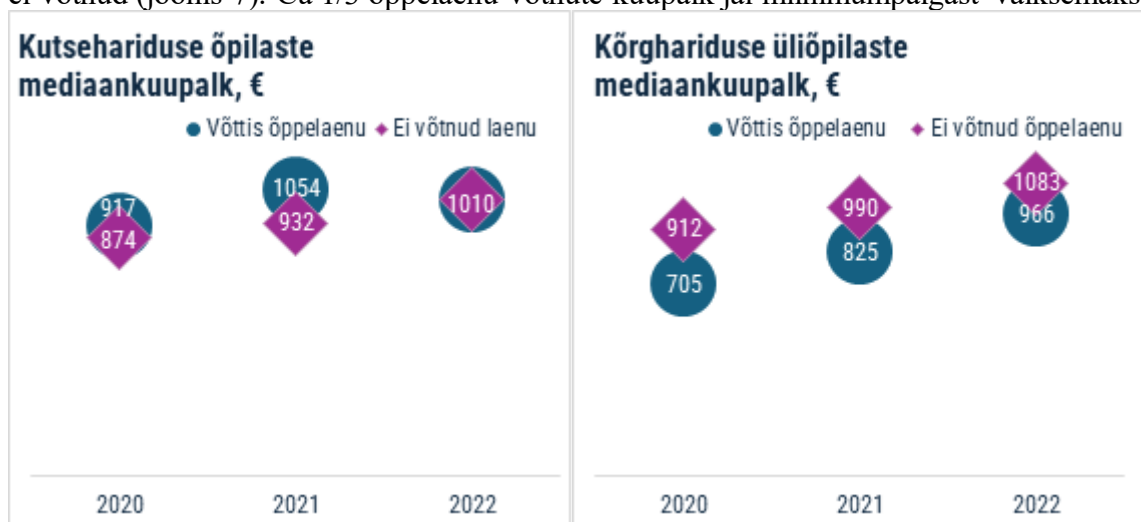
Õppelaenu võtnud üliõpilaste teised sissetulekud on väiksemad. Kogu aasta mediaansissetulekute võrdlusest selgub, et 2020. ja 2021. a õppelaenu võtnute töötamisest saadud aasta kogusissetulek oli ca 2200–2600 euro võrra väiksem võrreldes nende töötavate

üliõpilastega, kes õppelaenu ei võtnud (joonis 6). Tänu õppelaenu võtmisele suurenes õppelaenu võtjate aastasissetulek ligikaudu samale tasemele, mis oli õppelaenu mittevõtnud töötavatel üliõpilastel ehk õppelaenu võimaldas kompenseerida puudujäävat summat. 2022. aastal oli õppelaenu võtnute ja mittevõtnute aastase mediaansissetuleku vahe väiksem ja õppelaenu võtmist ei saa enam vaadelda kui palgast puudujääva osa kompenseerimist.



Joonis 6. Õppelaenu võtnud ja mittevõtnud üliõpilaste aastane tõine sissetulek, € (HTM).

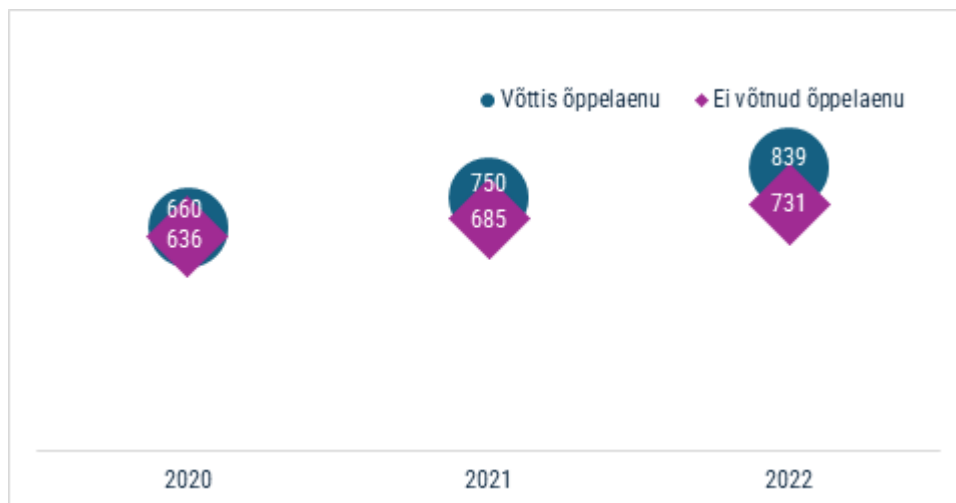
Kutsehariduse õppijate puhul on olukord vastupidine – õppelaenu võtjate aasta sissetulek on olnud märksa suurem kui õppelaenu mittevõtjatel, aga siin tuleb arvestada, et õppelaenu võtnute arv kutseõppes on väike ning õppelaenu saavad võtta üksnes keskharidusega õppijad. Õppelaenu mittevõtnute seas aga võib olla arvestatavad hulgal ka keskhariduseta õppijaid, kuna andmed keskhariduse olemasolu kohta puuduvad. Kõrghariduse üliõpilastest oli laenu võtnute mediaankuupalk aastatel 2020–2022 märksa väiksem võrreldes nende üliõpilastega, kes laenu ei võtnud (joonis 7). Ca 1/3 õppelaenu võtnute kuupalk jäi miinimumpalgast väiksemaks.



Joonis 7. Kõrghariduse ja kutsehariduse õpilaste mediaanpalk, € (HTM).

Kutsehariduse õpilaste puhul selget vahet ei ole, pigem on laenu võtjad teeninud enam kui laenu mittevõtjad, kuid 2022. aastal oli kuu mediaanpalk mõlemas rühmas sama suur.

Kõige väiksemat palka teenivad kõrghariduse I astmel alustanud üliõpilased, kuid selle grupi eripäraks on, et õppelaenu võtjate mediaansissetulek on õppelaenu mittevõtnute omast suurem ning ajaperioodil 2020–2022 on see vahe suurenenud (joonis 8).



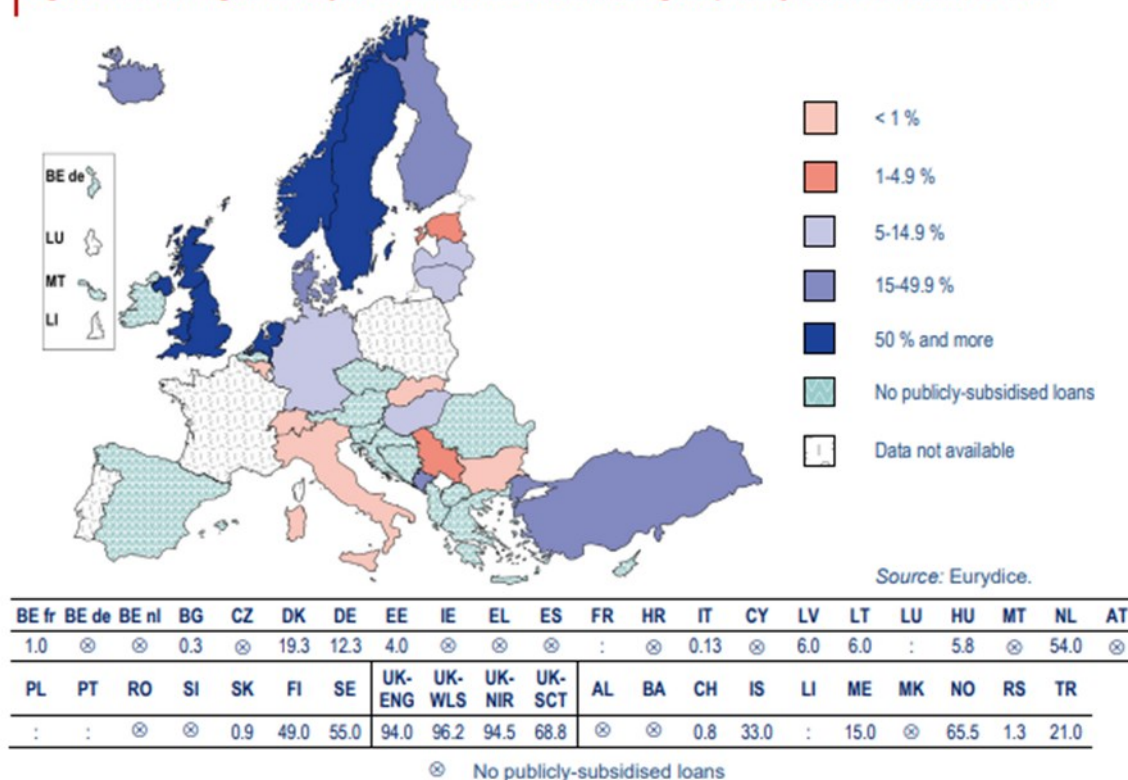
Joonis 8. Kõrghariduse I astmele vastuvõetud üliõpilaste mediaankuupalk, € (HTM).

Kokkuvõttes võib eelpool välja toodud andmetele tuginedes väita, et õppelaenu võtjad töötavad enam kui õppelaenu mittevõtjad, kuid samas on nende teenitud tulu väiksem. Vahed hõives ja sissetulekutes ei ole siiski väga suured. Sellest tulenevalt saab järeldada, et tõenäoliselt on õppelaenu võtjatel õpingute perioodil perekonna rahaline tugi mõnevõrra väiksem, mistõttu on elamiskulude katmiseks vajalik töötada. Samas töötatakse ametikohtadel või sellise koormusega, mille eest saadav palk ei ole üksinda piisav ja seetõttu kombineeritakse õppelaenu võtmist ja töötamist, et katta oma õpingutega seotud kulud.

6.1.5. Eri riikides kasutusel olevad õppelaenu ja -toetuste süsteemid

Õppelaenu pakutakse kahes kolmandikus Euroopa riikides. Võrreldes toetustega, mis on kasutusel enamikus riikides, kasutavad tudengid õppelaenu vähem. Kasutamine varieerub täisajaga õppivatest tudengitest 1% puhul Belgias enam kui 90% Suurbritannias (joonis 9). Laenusummad, tagasimaksmise tingimused (sh tagasimaksmise algus, aeg, intressimäär, tagasimaksmise vabastused jms) varieeruvad riigiti.

Figure 14: Percentage of first-cycle full-time home students taking out publicly-subsidised loans, 2019/20



Joonis 9. Laenuvõtjate osakaal I astme täiskoormusega üliõpilaste seas 2019/2020 (European Commission/EACEA/Eurydice, 2020).

Euroopa riigid, kus õppelaenu pakuvad mitte pangad, vaid riigiasutused

Riikides, kus õppelaenu pakuvad pankade asemel riigiasutused, on Euroopa suurim laenuvõtjate osakaal ning õppelaenu on osa keerukast kombineeritud õppetoetuste, stipendiumite ja laenude süsteemist. Laenusumma ja tagasimaksmise tingimused sõltuvad muuhulgas sissetulekust, perekondlikust seisust, laste arvust, elukohast, töötamisest jms faktoritest. Laenu ja toetuse piirid võivad nihkuda, laenu saab osaliselt kustutada (st käsitada toetusena). Üliõpilase jaoks on ühtne toetuste-laenude süsteem mugav, sest info, taotlemine ja laenude-toetuste haldamine on koondunud ühte kohta. Sellise kompleksse õppetoetuste, stipendiumite ja õppelaenu kombineeritud lähenemise puhul on osutunud otstarbekaks koondada toetused-laenu ühtse haldusasutuse alla.

Euroopa riigid, kus õppelaenu pakuvad krediidasutuste asemel riigiasutused:

- Ühendkuningriik: [Student Loans Company \(SLC\)](#) – eraldi laenu õppetasu maksmiseks ning elamiskulude katmiseks
- Rootsi: [Centrala Studiestödsnämnden \(CSN\)](#) – tagatiseta laenu, ülimaldal intress (2023.aastal 0,59%, 2024. aastal 1,23%)
- Norra: [Lånekassen](#) – 40% laenu saab teatavatel tingimustel ümber konverteerida toetuseks (st kustutada)
- Taani: [Statens Uddannelsesstøtte \(SU\)](#) – kui õppetoetust enam ei saa, saab taotleda „lõpetamislaenu“
- Soome: [Kela \(Sotsiaalkindlustusamet\)](#) – 40% laenu saab teatavatel tingimustel ümber konverteerida toetuseks (st kustutada)

Õppelaenusüsteem Rootsis ja Soomes

Mõlemas riigis on kombineeritud õppetoetuste ja -laenude süsteem alates keskharidusest kuni täiskasvanuhariduseni. Eri haridustasemed erinevad toetuste ja laenude määrade poolest. Rootsis moodustab laenusajate osakaal täisajaga üliõpilaste seas 55%, samal ajal kui vastav

näitaja on Soomes 50%. Universaal- või vajaduspõhise õppetoetuse saajaid on samal ajal Rootsis 88% ning Soomes 50%. Tabelis 6 on välja toodud andmed kõrghariduse laenuitingimuste kohta mõlema riigi kontekstis.

Tabel 6. Soome ja Rootsi õppelaenuitingimuste võrdlus (HTM).

	Soome	Rootsi
Taotlemine	Riik annab vastuvõetud õppijale automaatselt tagatise, laenu taotlus pangale	Centrala Studiestödsnämnden (CSN) annab laenu
Laenu periood	Sõltuvalt õppeaja pikkusest, 9 kuud aastas	Maksimaalselt 240 nädalaks (5 aastaks)
Laenu väljamaksed	2x aastas õpingute vältel (välismaal õppija võib saada kogu summa korraga)	Iga kuu 25. kuupäevaks järgmise kuu makse
Maksimaalne laenusumma	Summa aluseks on riigi tagatise määr: 850–1000 eur/kuus (1000 eur on välismaal õppijale) = 5859 eur aastas	Keskmiselt 7256 eur aastas. Maksimaalne laenusumma sõltub: <ul style="list-style-type: none"> • õppeaja pikkusest • õppekoormusest (täiskoormus, 75%, 50%) • suurendatud õppetoetuse korral maksimaalne laenusumma väiksem • erialavalikust (nt aineõpetaja erialal suurem toetus) • elu- ja õppekoha vahemaast (lisalaen)⁵ • varem töötanud võimetus taotleda lisalaenu (al 25. eluaastast) • sissetuleku suurusest (sõltub õppeaja pikkusest ja õppekoormusest)
Tagasimakseperiood	<ul style="list-style-type: none"> • Maksimaalselt 30 aastaks, samaks perioodiks riigi tagatis • Sõltub lepingust pangaga, üldiselt algab 1-2a pärast lõpetamist • NB! Tagasimaksmist ei tasu alustada enne lõpetamist, laenuhüvitis väheneb 	<ul style="list-style-type: none"> • Maksimaalselt 25 aastat (peab 64. eluaastaks olema tasutud) • Algab 6 kuud pärast õppetoetuse saamise lõppu
Õppelaenu hüvitamine	<ul style="list-style-type: none"> • Kehtib nominaalajaga lõpetamise korral • Kui laenusumma on üle 2500 euro • Hüvitise määr 40% 2500 eurot ületavast osast • Kela maksab pangale tagasi, st laenu tagasimakseperiood lüheneb⁶ 	
Õppelaenu vähendamine	<ul style="list-style-type: none"> • Kehtib nominaalajaga lõpetamise korral • Kui laenusumma on üle 2500 euro • Vähenduse määr 30% 2500 eurot ületavast osast • Maksuvähendus, st laenusumma vähenemise võrra tuleb maksta vähem tulumaksu 	
Probleemid		Laenuvõlgnike osakaal 10% laenuvõtnutest (peamiselt välismaal elavad)

Rootsi ülimadala intressi (2023.aastal 0,59%, 2024. aastal 1,23%) põhjenduseks on, et valitsus hoiab subsidiumiga intressi madalal, intressimäära arvutamise aluseks on kolme viimase aasta keskmine aastane hoieuseintressimäär.

7. Mõju ja sihtrühm

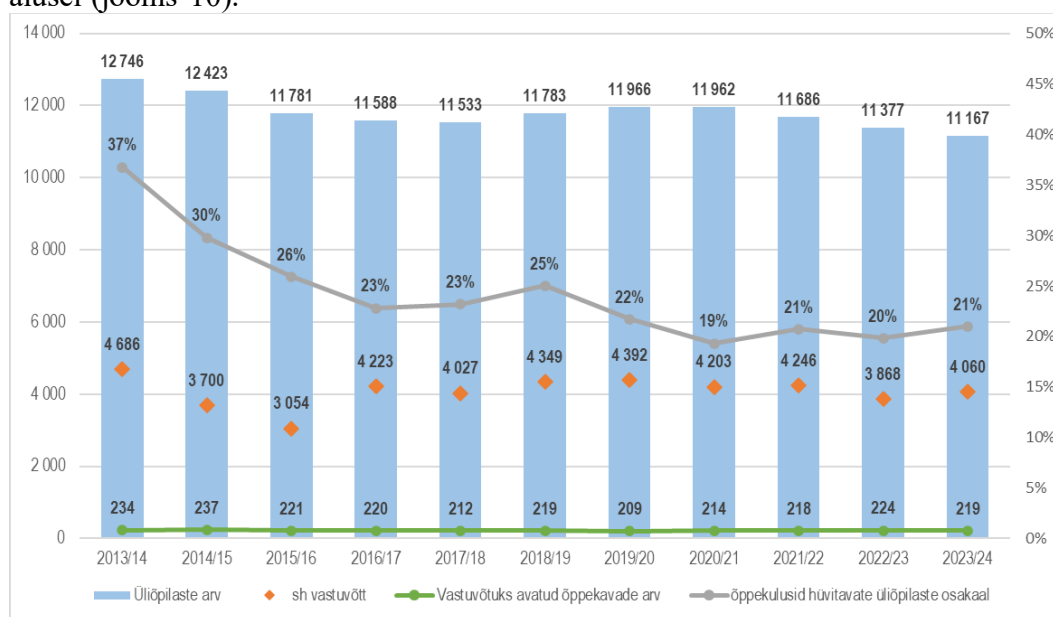
7.1. Kõrgharidusseaduse muudatustega kaasnevad mõjud ja sihtrühm

Kõrgharidusseaduse muutmisest tulenev sihtrühm on eelkõige üliõpilased ja kõrgkoolid. Täpsemalt võib jagada sihtrühma tulenevalt lahendatavatest probleemidest aga järgmiselt:

- 1) potentsiaalsed üliõpilased, kes soovivad omandada uut magistrikraadi,
- 2) doktorandid,
- 3) farmaatsiaõppe olemasolevad ja tulevased üliõpilased,
- 4) kõrgkoolid.

7.1.1 Sotsiaalsed mõjud

Üliõpilaste valikuvõimalusi ja õpikäitumist mõjutavad kõrgharidusseaduse muudatused eraraha kaasamiseks. 2023/2024. õa oli õppeks avatud 219 magistriõppekava, kus õppis 11 167 üliõpilast, kellest viiendik hüvitas õppekulud tasulises õppes juba kehtivate regulatsioonide alusel (joonis 10).



Joonis 10. Magistriõppe üliõpilaste, vastuvõetute ja õppekavade arv ning tasuliste õppurite osakaal. EHIS.

Teatud osale üliõpilaskonnast võib olla muudatusel negatiivne mõju ning õppimisest loobutakse või otsitakse õpingute jätkamiseks tasuta võimalusi kui huvipakkuv õppekava on vaid tasuline. Samas võib väheneda Eesti õppurite välismaale magistriõppesse minek, sest kuna seni on lühikesi magistriõppe võimalusi piiratud hulgal, siis oli teatud sihtrühmal valmisolek otsida tasulise õppe võimalus välisriigi kõrgkoolist.

Kuna õppekulude hüvitamist saab muudatusega nõuda vaid doktoriõppe üliõpilastelt, kes tulevad väljastpoolt Euroopa Liitu, ei mõjuta see Eesti noorte võimalusi doktoriõppes. Rahvusvaheline kogemus näitab, et tasulise õppe sisseviimisega esialgu sihtrühma huvi väheneb, kuid paari aasta möödudes taastub. Piisava akadeemilise järelkasvu tagamiseks ning vältimaks ohtu, et doktoriõppes õppekohad ei täitu, ei ole mõistlik rakendada lausalist õppemaksu doktoriõppes kolmandate riikide üliõpilastele ning ülikoolile peab jääma võimalus nõuda õppekulude hüvitamist, aga mitte kohustus.

Kavandatava proviisorõppe muudatuse laiem sihtrühm on kogu Eesti elanikkond, kes kasutavad vähemalt mõnes oma eluetapis tervishoiuteenuseid (arvestuslikult 1,37 miljonit inimest). Muutuv regulatiivne keskkond võimaldab rikastada tervishoiuteenuste paketti täiendavate teenustega ning seeläbi toetada elanike heaolu, pikendada tervelt elatud elu ning eluiga.

Plaanitavad seaduse muudatused võivad mõjutada üliõpilaste valikuvõimalusi ja õpikäitumist. Proviisorõppe korraldustes kavandatavad muudatused laiendavad paindlikkust ligipääsuks

proviisorite ja farmatseutide õppekavadele. Seega paraneb ligipääs kõrgharidusele, võimaldades senise integreeritud õppe asemel omandada proviisori või farmatseudi eriala eraldi bakalaureuse- ja magistriõppes. Sihtrühmaks tulevased üliõpilased. Tulenevalt muudatustest proviisorite ja farmatseutide õpetamisel, hakatakse farmatseute koolitama lisaks Tallinna Tervishoiu Kõrgkoolile ka Tartu Ülikoolis.

7.1.2 Mõju haridusele ja teadusele

1-aastaste magistriõppekavade võimaldatakse senisest lühema ajaga ja intensiivsemalt omandada magistrikraad juba olemasoleva töökogemusega inimestel. Muudatuse positiivse mõjuna laieneb paindlike tööturu vajaduste vastavate õppimisvõimaluste valik. Ühe võimaliku negatiivse mõjuna võib näha üldist 1-aastaste õppekavade kvaliteedi langust. Kvaliteedi hoidmiseks tuleb jälgida, et magistriõppes, sõltumata selle pikkusest, peab üliõpilane omandama kõik õppes nõutud õpiväljundid. Negatiivsete mõjude vähendamiseks tuleb ülikoolidega sõlmitavates halduslepingutes pöörata rohkem tähelepanu tasuta magistriõppe pakkumisele, et tagada järgmise kõrgharidusastme järelkasv. Kvaliteedi tagamiseks võib osutada vajalikuks sõlmida kõrgkoolide kvaliteedikokkulepe, et 1-aastaste magistriõppekavade väljatöötamisel lähtutakse sarnastest põhimõtetest, sh arvestatakse, et magistriõppe õpiväljundite omandamine oleks võimalik ühe aastaga ning ei tehtaks järeleandmisi vastuvõtunõuete osas (piisava töökogemuse või eelneva kvalifikatsiooni olemasolu).

Ravimiteaduse bakalaureuseõppekava õppijate sihtrühmaks on keskhariduse või sellele vastava kvalifikatsiooniga isikud, kellel on huvi ravimiteaduse vastu ja kes täidavad vastuvõtutingimused (keemia sisseastumiseksam, sisseastumisintervjuu, eesti keele tase vähemalt B2, inglise keele tase vähemalt B2). Kolmeaastase õppe järel (õppekava maht 180 EAP, sisaldab kuuekuulist praktikat üld- ja haiglaapteegis ning lõpueksamit) saavad lõpetanud üliõpilased bakalaureusekraadi ning neil on õigus taotleda farmatseudi kutset.

Ravimiteaduse magistriõppekava alusel saab õppida kahel erialal:

- Proviisor-ravimiarendaja eriala õppijate sihtrühmaks on Tartu Ülikooli ravimiteaduse bakalaureuseõppekava või TTK farmatseudiõppekava läbinud isikud, kes sooritavad edukalt sisseastumiseksami proviisor-ravimiarendaja erialale ning täidavad muud vastuvõtutingimused. Kaheaastase õppe järel (õppe maht 120 EAP, mis sisaldab ka magistritööd) saavad proviisor-ravimiarendaja eriala lõpetanud üliõpilased magistrikraadi farmaatsias (proviisor-ravimiarendaja) ning neil on õigus taotleda proviisori kutset.
- Ravimiarendaja erialale saavad kandideerida kõik loodusteaduste, täppisteaduste (füüsika, keemia, materjaliteadus, geenitehnoloogia jt), inseneri, tehnoloogia bakalaureuseõppekava või meditsiiniteaduste õppekava läbinud isikud, kes sooritavad edukalt sisseastumiseksami ning täidavad muud vastuvõtutingimused. Kaheaastase õppe järel (120 EAP, mis sisaldab ka magistritööd) saavad ravimiarendaja eriala lõpetanud üliõpilased farmaatsia magistrikraadi (ravimiarendaja).

7.1.3 Majanduslik mõju

Muudatusega laienevad võimalused küsida õppeteenustasu ja seeläbi muudatus suurendab üliõpilaste kulutusi seoses õppimisega. See omakorda võib muuta üliõpilaste õpikäitumist ja mõjutada nende otsuseid nii õpingute alustamise kui jätkamise osas.

Üliõpilaste sissetulekute statistika näitab, et üha enam üliõpilasi töötab samaaegselt kõrgkooliõpingutega, mis annab kinnitust, et neil on võimalik oma õpingute eest tasuda. 2019. a sai õpingute alustamise aastal tõist tulu 72% kõrgharidusõppesse vastuvõetutest ja õpingute alustamisele eelneval aastal ligikaudu 66% vastuvõetutest. Enim oli palgasaajaid magistri- ja doktoriõppesse vastuvõetute seas (rohkem kui 80%).

Tabel 7. Palgasaajate arv ja osakaal 2019. a vastuvõetutest (Andmed: EHIS ja EMTA)

	2018. a (õpingutele eelnev aasta)		2019. a (õpingute alustamise aasta)		2020. a (II õppeaasta)	
	N	%	N	%	N	%
Rakenduskõrgharidusõpe	2705	69%	2889	74%	2829	72%
Bakalaureuseõpe	2748	57%	3058	63%	2973	61%
Integreeritud õpe	345	55%	366	59%	362	58%
Magistriõpe	2697	77%	2855	82%	2834	81%
Doktoriõpe	232	81%	241	85%	233	82%
Kokku	8727	66%	9409	72%	9231	70%

Ka viimase üleeuroopalise üliõpilaste küsitlusuuringu Eurostudent²⁵ andmetest selgub, et 2021/2022. õa Eesti üliõpilastest 70% töötas kogu semestri vältel või semestri jooksul aeg-ajalt. Mida vanemad on üliõpilased, seda rohkem on nende seas ka töötavaid üliõpilasi. Kui kuni 19-aastaste üliõpilaste ja 20–24-aastaste üliõpilaste seas oli töötavaid üliõpilasi alla üliõpilaskonna keskmise (vastavalt 44% ja 59%), siis 25–29-aastastest töötasid juba 80% ning üle 30-aastastest 85%. Eurostudent küsitluse andmetel oli 2021/2022. õa Eesti üliõpilaste keskmine netosissetulek ühes kuus on 1078 eurot. Kuna vanemates vanusegruppides oli töötavaid üliõpilasi rohkem, oli seal ka suurem sissetulek. Magistriõppe üliõpilaste keskmine netosissetulek oli 1504 eurot kuus, üle 30-aastaste üliõpilaste keskmine netosissetulek 1563 eurot kuus.

Kõrgkoolidele on muudatusel positiivne mõju kuna läbi tasulise õppe pakkumise suureneb eraraha teenimise võimalus. Alla 2-aastaseid õppekavu magistriõppes oli HTM rahastatavates kõrgkoolides 2023/2024. õa avatud 14 ja neile võeti õppima 281 üliõpilast. Avatud alla 2-aastastest magistriõppekavadest olid 11 eestikeelsed ja 3 ingliskeelsed.

Tabel 8. Alla 2-aastase nominaalkestusega magistriõppekavad, mis olid vastuvõtuks avatud 2023/24. õa EHIS.

Kõrgkool	Õppekava	keel	Vastuvõetute arv 2023/24.	Õppemaks 2023/24. õa
Tallinna Tehnikaülikool	Digimuutused ettevõttes	eesti	59	
	Merenduse digitaliseerimine	eesti	6	
Tallinna Tervishoiu Kõrgkool	Terviseteadus	eesti	40	
Tallinna Ülikool	Kaasav haridus	eesti	7	
Tartu Tervishoiu Kõrgkool	Terviseteadus	eesti	26	
Tartu Ülikool	Ettevõtlikkus majanduspoliitika kujundamises	inglise	1	4200 eur
	Haridustehnoloogia	inglise	16	
	Infotehnoloogiaõiglus	inglise	19	
	Juhtimis- ja digikommunikatsioon	eesti	10	4600 eur
	Kaasaegne finantsjuhtimine	eesti	9	4000 eur
	Kaasaegne turundus	eesti	12	4000 eur
	Kaasav haridus	eesti	54	
	Rakenduslik käitumisteadus	eesti	22	2600 eur
Õpetajaharidus	eesti			

Muudatuse mõju ja ulatus nii üliõpilastele kui kõrgkoolidele on siiski väike, sest magistriõpe jääb suuremas mahus 2-aastaseks ning lühemad õppekavad on suunatud väiksemale sihtrühmale. Õppetasku seotud kulude katmiseks ja negatiivsete mõjude vähendamiseks on

²⁵ Haugas, S., Kendrali, E., Kletter, T. (2023). EUROSTUDENT 8 Eesti tulemuste lühiülevaade. Tallinn: Mõttekoda Praxis. https://www.praxis.ee/uploads/2022/02/EUROSTUDENT8_Lopparuanne.pdf

oluline käesoleva VTK-ga kavandatud õppelaenureform, mis võimaldaks töökoormust suurendamata leida viise õpingute eest tasumiseks.

Doktoriõppes õppetasu kehtestamine kolmandate riikide üliõpilastele suurendab ülikooli võimalusi eraraha teenimiseks. Mõju ülikooli eelarvele on pigem väike, lisaks ei kata võimalik õppetasu kindlasti kõiki doktoriõppe ning selle raames tehtava teadustööga seotud kulutusi (tabel 9).

Tabel 9. Lisaraha tasulises doktoriõppes kolmandate riikide üliõpilastelt

Välisüliõpilase päritoluriik	Vastuvõetute arv (2023/24. õa)	Lisaraha (10 000 eur aastas)	Lisaraha (10 000 eur aastas) Üliõpilaste vähenemine 50%
Aafrika	16	160 000 €	80 000 €
Aasia	50	500 000 €	250 000 €
Euroopa (mitte EL) ja Venemaa	34	340 000 €	170 000 €
Kesk- ja Lõuna-Ameerika	9	90 000 €	45 000 €
Põhja-Ameerika	3	30 000 €	15 000 €
KOKKU	112	1 120 000 €	560 000 €

7.1.4 Mõju keskvalitsuse korraldusele

KHaS-is järelevalve sätestamine kõrgharidusasutuste üle mõjutab sihtrühmana nii kõrgkoole kui HTM-i. Muudatustega tekib süsteemne lähenemine kõrgharidusasutuste järelevalve korraldusele, täpsustatakse ja kirjeldatakse spetsiifilisemalt järelevalve korraldamise erisusi kõrgkoolides võrreldes Vabariigi Valitsuse seaduses tooduga. Muudatusega tagatakse õigusselgus nii kõrgkoolide jaoks kui HTM tegevustes.

7.2 Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muudatustega kaasnevad mõjud ja sihtrühm

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muudatustest mõjutatud sihtrühmad on:

- 1) Eesti ülikoolis, rakenduskõrgkoolis või kutseõppeasutuses õppivad õpilased
- 2) Eesti üliõpilased ja kutseõppurid, kes õpivad välismaal samaväärsetes õppeasutustes Eesti kõrgkoolid ning kutseõppeasutustega
- 3) Eesti Vabariigis pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel viibivad isikud, kes õpivad Eesti ülikoolis, rakenduskõrgkoolis või kutseõppeasutuses
- 4) ülikoolid, rakenduskõrgkoolid ja kutseõppeasutused
- 5) krediitiasutused, kes väljastavad õppelaenu
- 6) riik

7.2.1 Sotsiaalsed mõjud

Muudatused mõjutavad ka Eesti üliõpilasi ja kutseõppureid, kes õpivad välismaal samaväärsetes õppeasutustes Eesti kõrgkoolide ning kutseõppeasutustega. Samuti Eesti Vabariigis pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel viibivad isikud, kes õpivad Eesti ülikoolis, rakenduskõrgkoolis või kutseõppeasutuses. Ka nende sihtrühmade jaoks muutuvad õppelaenu tingimused paindlikumaks.

7.2.2 Majanduslikud mõjud

Eesti ülikoolis, rakenduskõrgkoolis või kutseõppeasutuses õppivatele õpilastele kaasneb õppelaenusüsteemi muudatustega otsene majanduslik mõju. Kuna õppelaen muutub õpilaste jaoks soodsamaks ning paindlikumaks, suureneb õppelaenuõiguslike üliõpilaste ja kutseõppurite ligipääs laenule. Selle tulemusel kasvab võimalus kasutada õppelaenu ühe alternatiivina oma õpingutega seotud kulude katmisel.

Krediidasutustele avaldub otsene majanduslik mõju, kuna nemad pakuvad õpilastele õppelaenu oma krediidiressursi arvelt. Kavandatavate muudatustega suurenevad üliõpilaste kohustused krediidasutuste ees nii laenusumma suurenemisel kui ka tagasimakseperioodi pikenemisel.

Riigile kaasneb otsene majanduslik mõju, sest riik tagab kogu laenusumma ulatuses krediidasutustele õppelaenu. Laenuvõtjate arvu suurenemisel tagatavate laenude hulk kasvab. Samuti võivad kasvada riskid laenusumma kahekordistamisel ning eraisikust käendaja nõude kaotamisel riigitagatise rakendumiseks laenuvõlglaste arvu suurenemisel. Samas kasvatab oodatav õppelaenu võtjate arvu kasv ja õppelaenu summa kasv ka riigi tulusid maksude suurema laekumisega, sest tõenäoliselt suunatakse enamus sellest rahast sisetarbimisse.

Ülikoolidele, rakenduskõrgkoolidele ja kutseõppeasutustele avaldub kaudne mõju. Õppelaenu summa kahekordistumisel ning õppelaenu süsteemi paindlikumaks muutumisel suureneb õpilaste finantsvõimekus õpingute ajal, mille tulemusel võimaldab see loodetavasti suuremal määral keskenduda töötamise asemel oma õpingutele.

7.3 Õppetootuste ja õppelaenu seaduse muutmise seaduse erinevate võimalike muudatuste mõjud

7.3.1 Õppelaenu maksimumsumma tõstmine alates 2025/26. õppeaastast 6000 euroni 2024/2025. õppeaastal on õppelaenu maksimumsumma 3000 eurot aastas. Õppelaenu maksimaalmäär kehtestatakse iga-aastaselt Vabariigi Valitsuse korraldusega hiljemalt 1. juuliks. Ettepanek tõsta alates 2025/2026. õppeaastast õppelaenu maksimumsumma 6000 euroni.

2024. aasta riigieelarves on õppelaenudega seotud riigitagatisena planeeritud 370 000 eurot. Laenude kustutamise seotud kulude katmiseks puuduva töövõime ja sügava puudega lapse hooldamise korral on planeeritud 84 000 eurot. Haridus- ja Teadusministeeriumi 2024. aasta eelarves on õppelaenudega seonduvalt arvestuslike tuludena planeeritud õppelaenuõuete intresside laekumisi 14 000 eurot, arvestuslike kuludena on planeeritud õppelaenuvõlglaste eest intressimakseid pankadele 5000 eurot, arvestuslike finantseerimistehingutena kavandatud õppelaenuvõlglaste eest põhiosa makseid pankadele 147 000 eurot ning õppelaenuvõlglaste tagasimakseid HTM-le 400 000 eurot. Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarves on õppelaenudega seonduvalt kajastatud nõ vanadel tingimistel võetud laenudega seotud kulud.

Viimastel aastatel on õppelaenu puhul riigitagatisena tasutud kulud olnud langevas trendis. 2020. aastal rakendus õppelaenudega seotud kulude katteks riigitagatis 755 000 euro väärtuses, 2021. aastal oli riigitagatis 307 503 eurot ning 2022. aastal maksti riigitagatisena välja õppelaenuga seotult 234 838 eurot. Tabelis 10 on välja toodud 2022. ja 2023. a näitel, kuidas rakendus riigitagatis erinevate kululiikide lõikes. Riigitagatise hulka arvestatakse laenuvõlgnevustega seotud kulud, laenuvõtja surma korral õppelaenu kustutamise seotud kulud, õppelaenu kustutamine laenuvõtja töövõime kaotuse korral, õppelaenu kustutamise seotud kulud puudega laste vanematel ning intresside katmisega seotud kulud ajateenistuses viibimise ajal, kuni 3-aastast last kasvataval vanemal ning arst-residendil residentuuri lõpetamiseni.

Tabel 10. Riigitagatise rakendumine 2022.-2023. aastal (HTM).

	2022	2023
Laenuvõlgnevused	50 313 eur	17 862 eur
Õppelaenu kustutamine laenuvõtja surma korral	9364 eur	24 652 eur
Õppelaenu kustutamine laenuvõtja töövõime kaotuse korral	36 735 eur	25 456 eur
Õppelaenu kustutamine puudega laste vanematel	40 898 eur	13 173 eur

Intresside katmisega seotud kulud ajateenistuses viibimise ajal, kuni 3-a last kasvataval vanemal, arst-residendil residentuuri lõpetamiseni	97 528 eur	76 036 eur
Kokku:	234 838 eur	157 179 eur

Lisaks riigitagatisele, tagab riik krediidasutustele kommertsintressimäära ja laenusaaja tasutava intressimäära vahe, mille jaoks oli 2024. a eelarves planeeritud hinnanguliselt 230 000 eurot. Kui kommertsintressimäär on kõrgem kui viis protsenti aastas, tasub laenusaaja krediidasutusele riigi tagatud õppelaenu intresse viie protsendi ulatuses õppelaenu summalt ning riik tasub krediidasutusele kommertsintressimäära ja laenusaaja poolt tasutava intressi vahe. Riigile kehtiva intressivahe määra arvestuse aluseks on kuue kuu euribor pluss kolm protsenti aastas.

Õppelaenu maksimummäära tõstmisega seotud tugevused ning võimalikud nõrkused:

Tugevused:

- Õppelaenu maksimumsumma tõstmine võimaldab õpilasel suuremas ulatuses katta nii õpingute kui elamisega seotud lisakulusid.
- Õppelaenu maksimummäära tõstmine võimaldab õpilastel vähendada õpingute ajal töökoormust.
- Ligipääs haridusele suureneb kõigis ühiskonnagruppides, sest suurem õppelaenu summa vähendab õpilaste sõltuvust perekonna sotsiaalmajanduslikust taustast.
- Õppelaenu suunatakse tarbimisse ning elavdab majandust ning suurendab maksulaekumisi.

Nõrkused:

- Õppelaenu maksimummäära tõstmisel suureneb õpilaste finantskoormus õpingute järgselt suuremate igakuiste laenumaksete kujul.
- Suurem finantskoormus õpingute lõpetamise järgselt võib soodustada mitteerialasele tööle asumist, et võimalikult kiiresti sissetulek leida ning õppelaenu tagasimaksmist alustada.
- Õppelaenu maksimummäära kahekordistamine suurendab õpilaste finantskoormust, mis võib mõjutada muude laenu- ja liisingutoodete kättesaadavust.
- Suurem laenusumma võib soodustada ebaühtlaselt huvitavate õppelaenu kui laenukoostiste suhtes, mis võib tähendada riigi jaoks õppelaenuvõlglaste osakaalu suurenemist.

Eeldusel, et teised laenutingimused jäävad samaks, kuid õppelaenu maksimummäär suureneb seniselt 3000 eurolt 6000 euron, siis tänase euribori prognoosi kohaselt lähiaastatel riigi jaoks pankadele intressikulude katmiseks prognoositavad kulud ei suurene.

Õppelaenu maksimaalmäär kehtestatakse iga-aastaselt Vabariigi Valitsuse korraldusega hiljemalt 1. juuliks. Käesolevas seaduses on see sõnastatud järgnevalt: Riigi tagatud õppelaenu maksimaalmäära ühe laenuaastale kohta ühes õppeaastas kehtestab Vabariigi Valitsus igal aastal hiljemalt 1. juuliks. Kui õppelaenu maksimummäär jääb eelneva aastaga samale tasemele, teeme ettepaneku õppelaenu maksimummäära eraldi Vabariigi Valitsuse korraldusega mitte uuesti kinnitada. Seetõttu teeme ettepaneku kehtivas sõnastuses välja võtta sõnaühend „igal aastal“.

Alternatiivse tehnilise muudatusena teeme ettepaneku kaaluda õppelaenu maksimummäära kehtestamist eelneval kalendriaastal riigieelarve seaduse tekstiparagrahvis. Muudatus võimaldaks paremini planeerida riigieelarves õppelaenu summa suurenemisega kaasnevat võimalikke riigi kohustusi, mille tulemusel oleksid protsessid omavahel paremini kooskõlas. Peamise muudatusena võib ilmuda olukord, kus õppeaasta alguses perioodil september-detsember saavad õpilased laenu võtta ühe summa ulatuses, kuid laenusumma suurenemisel tekib jaanuarist alates võimalus õppelaenu võtta suuremas mahus. Laenuvõtja vaatest muus

osas midagi ei muutu, kuid tekib võimalus soovi korral alates jaanuarist oma käesolevaks õppeaastaks võetud laenusummat suurendada.

7.3.2 Õppelaenu tagasimakseperioodi pikendamine kolmekordsele või neljakordsele nominaalse õppekava kestusele

VVTP-s on õppelaenusüsteemi muudatusettepanekuna sõnastatud lisaks õppelaenu maksimumsumma kahekordistamisele tagasimakseperioodi pikendamine. Kehtivas süsteemis on laenu tagasimaksmiseks õpilasel aega kaks korda nii palju, kui pikk on olnud õppekava nominaalkestus. Kui õpingud jäävad pooleli, tuleb õppelaen tagasi maksta pooleteisekordse õppeasutuses õpitud aja vältel, kuid mitte lühema kui 6-kuulise perioodi jooksul ning mitte pikema perioodi kui õppekava pooleteisekordse nominaalkestuse jooksul. Laenu põhiosa tagasimaksmine algab panga koostatud graafiku alusel hiljemalt 12 kuud pärast seda, kui õppur lõpetab õppeasutuse või lahkub sealt muul põhjusel. Erandkorras saab pikendada tagasimakseperioodi algust kuni 18 kuuni. Kui 12 kuu jooksul jätkatakse õpinguid, ei pea alustama põhiosa tagasimakseid, vaid tagasimaksmise periood algab pärast õpingute lõpetamist.

Ettepanek pikendada õppelaenu tagasimakseperioodi kolme- või neljakordsele nominaalse õppekava kestusele. Pangaliidu ettepanek on kaaluda pikemat, nelja- või viiekordset nominaalse õppekava kestuse pikkust tagasimakseperioodi. Tagasimakseperioodi pikendamisega väheneb õppurite õpingute lõpetamise järgne finantskoormus. Teisalt suureneb intressimaksete kogukulu, mis muudab tagasimakstava laenu kokkuvõttes kallimaks. Tabelis 11 on välja toodud, kuidas mõjutab tagasimakseperioodi pikkus õpilase igakuist laenumakse suurust ning laenu kogukulu koos intressikuluga. Kaalumisel on tagasimakseperioodi pikendamine kolme- või neljakordsele nominaalse õppekava kestusele, kuna viiekordse nominaalse õppekava kestuse pikkuse tagasimakseperioodi puhul märkimisväärset mõju õpilase igakuise laenumakse suurusele võrreldes neljakordse tagasimakseperioodiga ei avaldu.

Tabel 11. Laenu kogukulu ja tagasimakstava laenumakse kulu ühes kuus erineva pikkusega tagasimakseperioodide lõikes 3-aastase bakalaureuseõppekava õpilase näitel (HTM)

	Kahekordne	Kolmekordne	Neljakordne	Viiekordne
Laenukulu	18 000	18 000	18 000	18 000
Intressikulu	4950	6300	7650	10 080
Laenu kogukulu	22 950	24 300	25 650	28 080
Igakuine laenumakse	319 EUR	225 EUR	178 EUR	156 EUR

Tugevused:

- Tagasimakseperioodi pikendamisega väheneb õpilaste õpingute lõpetamise järgne finantskoormus, sest õppelaenu tagasimaksed jagunevad pikemale perioodile, muutes igakuise tagasimakse väiksemaks.
- Tagasimakseperioodi pikendamisega säilib ka võimalus valida lühem tagasimakseperiood, mis suurendab õppelaenusüsteemi paindlikkust ning võimaldab õpilasel endale sobivad tingimused pangaga kokku leppida.

Nõrkused:

- Tagasimakseperioodi pikendamisega suurenevad intressimaksed, mis muudavad laenu kogukulu laenuvõtja jaoks kallimaks.

Kui laenu maksimumsumma kahekordistub ning tagasimakseperiood pikeneb senise kahekordse õppekava nominaalkestuse asemel kolmekordsele või neljakordsele nominaalse õppekava kestusele ning eeldusel, et muud laenu tingimused (sh kuue kuu euribor) jäävad samaks, siis prognoositavalt riigi intressikulu koos laenu garantii riskiga lähiaastatel ei kasva. Pikema tagasimakseperioodi puhul võivad mõningat mõju avaldada selliste faktorite nagu

laenuvõtjate puuduva töövõime tekkimine, laenusaaja lapsel puude tuvastamine või laenusaaja surm sagenemine. Kui tagasimakseperiood muutub pikemaks, on riigil kohustus pikema perioodi vältel nimetatud olukordade tekkimisel katta laenu kustutamiseks seotud kulud. Paraku on antud mõjude ilmnemist keeruline prognoosida. Seega antud hetkel riigi vaatest tagasimakseperioodi pikendamine riigieelarvele märkimisväärset mõju ei avalda.

7.3.3 Eraisikust käendaja ja kinnisvaratagatise nõude kaotamine

Kehtiva süsteemi alusel on õppelaenu taotlejal võimalik oma laenu tagamiseks kasutada kas eraisikust käendajat või kinnisvaratagatist. Kinnisvaratagatise puhul peab see asuma Eestis ning kuuluma õppelaenu taotlejale või tema vanematele. Kinnisvaratagatise kasutamisel kaasnevad täiendavad kulud, milleks on notaritasud, riigilõiv, kinnisvara hindamine ning kindlustamine. Õppelaenu käendajaks sobib inimene, kes on Eesti Vabariigi kodanik või Eesti Vabariigis alalise elamisõiguse või pikaajalise elaniku elamisloa alusel viibiv täisealine ja teovõimeline inimene ning kelle regulaarne töendatav sissetulek on viimased 3-6 kuud (sõltuvalt pangast) vähemalt Eestis kehtiva miinimumpalga suurune.

Kuna õppelaenu puhul on tegemist riigi poolt krediitiasutustele täielikult tagatud laenu tootega ning senise kogemuse põhjal on õppelaenu tagasilaekumine riigile väga hea, on kaalumisel ettepanek kaotada eraisikust käendaja ja kinnisvaratagatise nõue. Muudatus lihtsustab taotlemist laenuvõtja jaoks ning muudab laenu taotluse menetlemise pankade jaoks vähem koormavaks. Eraisikust käendajast loobumise pooltargumendiks on õppelaenu võlglaste väike osakaal.

Õppelaenuvõlgaste arv on vähenenud iga aastaga, langedes 2023. aastaks 237 inimeseni (tabel 12). 2022. aastal rakendus õppelaenuvõlglastele riigitagatis summas 0,5 mln eurot, mille moodustasid laenu põhiosa, intressid ning menetluskulud. 2023. aastal rakendus õppelaenuvõlglastele riigitagatis kogusummas 0,44 mln eur.

Tabel 12. Õppelaenuvõlgased 2020 – 2023 (EMTA).

Aasta	Õppelaenuvõlglaste arv	Rakendunud riigitagatise suurus
2020	445	797 000
2021	349	620 000
2022	284	520 000
2023	237	443 620

Pankadel puuduvad andmed, kui suur hulk käendajatest on sunnitud õppelaenu tagasimakseid tasuma, kuna seni ei ole sellist statistikat kogutud. Muudatuse tulemusena muutub õppelaenu kättesaadavamaks nõrgema sotsiaalmajandusliku taustaga noorte jaoks, kuid võib suurendada riski riigitagatise rakendumiseks.

Riigikogu õppelaenu koalitsioonitöörühma hinnangul on tegemist õppelaenuvõtjate puhul usaldusväärse sihtrühmaga, seega käendaja nõude kaotamine on õigustatud. Lisaks käendaja nõude kaotamisele tuleks kaotada ka kinnisvaratagatise kasutamise nõue. Hinnanguliselt 95% õppelaenuvõtjatest kasutab senise praktika põhjal laenu tagamiseks käendajat. Kinnisvaratagatise eelistatakse vähem, sest tagatise seadmisega kaasnevad suuremad kulud – notaritasu hüpoteekide seadmisel, hindamisaktiga seotud kulud, lisandub tagatise kindlustuse tasu. Samuti piirab kinnisvaratagatise kasutamist asjaolu, et sageli ei luba pangad kasutada sama tagatist teiste laenukohustuste tagamiseks (nt kodulaenu). Seetõttu on muudatusettepanekuna käsitletud nii käendaja kui kinnisvaratagatise nõude kaotamist.

Käendaja nõude täieliku kaotamise alternatiivina on võimalik kaaluda käenduse osalist kaotamist, et jätta pankadele kõrgendatud riskiga (nt hasartmängusõltuvus, kiirlaenu, varasemad laenuvõlgnevused) laenu taotlejate puhul alles õigus kliendi maksejõulisuse tagamiseks kasutada käendajat laenu tagamisel. Samuti on võimalik kaaluda osalist käendaja ja

kinnisvaranõude kaotamist selliste laenuaotlejate puhul, kellel on endal piisav sissetulek, et oma laenu tagada. Antud ettepanekud aitaksid vähendada riigi riske ning muudaksid õppelaenu ligipääsetavamaks majanduslikult heal järjel sihtgruppide seas, kuid osalise käendaja ja kinnisvara nõude kaotamine võib halduskoormuse kontekstis kujuneda pankade jaoks liiga mahukaks.

Tugevused:

- Suureneb ligipääs õppelaenule ning seeläbi ka haridusele, sh sotsiaalmajanduslikult keerulisematest oludest pärit õppuritele, sest viimati nimetatud sihtgruppi kuuluvatel isikutel esineb sagedamini raskusi sobiva käendaja leidmisel.
- Süsteem muutub paindlikumaks, eelkõige maksejõuliste õppurite jaoks, kes suudavad ise oma õppelaenu tagada ning ei vaja selleks käendajat.
- Õppelaenuvõtjaid käsitletakse nii riigi kui pankade vaatest usaldusväärse sihtgrupina ehk kliendisegmendina, kes ei vaja lisatagatist või käendust õppelaenu tagamiseks.
- Õppelaenude tagasilaekumine riigile on väga hea, õppelaenu võlglaste osakaal on väike (alla 1% ning väheneb iga aastaga).
- Euroopa Investeerimispannga poolt läbiviidud uuringust selgus, et Eesti õppelaenu käendus on üks konservatiivsemaid avaliku sektori poolt pakutavatest (üli)õpilastele suunatud teenustest. Käendaja ja lisatagatise nõude kaotamise tulemusel muutub taotlemine üliõpilastele lihtsamaks ning taotlusprotsess kiiremaks.
- Taotlusprotsessi on võimalik senisest enam automatiseerida kui ei nõuta lisatagatist, mistõttu väheneb pankade halduskoormus. Siinjuures tuleb aga juhtida tähelepanu sellele, et positiivne mõju pankade halduskoormusele ja -kuludele on uute laenude puhul ühekordne, üksnes õppelaenu väljastamise etapis. Varem väljastatud laenudes muudatuste tegemisel jääb halduskoormus samaks.
- Õppelaenu toote puhul kasutatakse sageli võrdlust krediitkaardi ja väikelaenuga, mille puhul on tegemist sarnases suurusjärgus finantskohustustega ning kus ei nõuta käendaja ega kinnisvaratagatise olemasolu.

Nõrkused:

- Võib suurendada riski riigitagatise rakendumiseks, kuna makseraskuste tekkimisel puudub käendaja, kes laenuvõtja eest kohustusi aitaks katta ning riigigarantii võib rakenduda varasemas etapis.
- Võib tekkida olukord, kus laenuvõtjate vastutustunne väheneb ning õppelaenu hakatakse võtma kergekäelisemalt.

7.3.4 Õppelaenu kommertsintressimäära langetamine 1,2%-ni aastas (+ 6 kuu euribor) ning üliõpilaste poolt tasutava intressimäära ülempiiri alandamine

Õppelaen on riiklikult garanteeritud laen, mille puhul tagab riik pankadele laenusaaaja õppelaenu maksimaalmäära ulatuses ja sellelt õppelaenusummalt laenusaaaja poolt krediidasutusele tasumisele kuuluva intressi. Riigi tagatud õppelaenu kommertsintressimäär õppelaenu summalt on krediidasutuse ja laenusaaaja kokku lepitud intressimäär, kuid mitte rohkem kui 6 kuu euribor + 3% aastas. Kui kommertsintressimäär on kõrgem kui 5% aastas, tasub laenusaaaja krediidasutusele riigi tagatud õppelaenult intresse 5% ulatuses õppelaenu summalt ning riik tasub krediidasutusele kommertsintressimäära ja laenusaaaja poolt tasutava intressi vahe.

Ettepanek langetada kokkuleppel pankadega õppelaenu kommertsintressimäära 1,2%-ni aastas (+ 6 kuu euribor). Üliõpilaste jaoks õppelaenu soodsamaks muutmiseks võimalik täiendavalt kaaluda üliõpilaste poolt tasutava intressimäära ülempiiri langetamist 5%-lt 3%-ni.

Pankade jaoks on õppelaen siiani olnud kallis toode, mille käenduste ja tagatistega kaasneb suur administreerimiskulu. Seoses õppelaenureformi raames esitatud muudatusettepanekuga käenduse või lisatagatise nõude kaotamiseks õppelaenu taotlemisel pankade halduskoormus mõnevõrra väheneb, mis võimaldab langetada kommertsintressimäära. Siinkohal tuleb aga

meeles pidada, et pakutav marginaal peaks võimaldama katta panga õppelaenuga seotud arendus-, haldus- ning intressikulud. Halduskulu sisaldab laenu süsteemide ülalpidamise kulusid, personalikuluseid, laenu väljastamise ja muudatustega seotud kulusid, kaebuste ja võlamenetlust ning IT-arenduste kulusid. Pangaliit on välja toonud, et madala intressimäära pakkumine on eeskätt levinud nendes riikides, kus riigid ise on õppelaenude finantseerijad ehk tegemist on avalikes huvides antava laenuga, millel on madal intressimäär. Krediidiasutuste hinnangul võib keskmine halduskulu aastas kõikuda sõltuvalt IT-arenduste vajadustest ning sellest, kuidas lahendatakse üleminek vanalt õppelaenu süsteemilt uuele. Uue süsteemi rakendamisel võib tekkida olukord, kus aastaid õppelaene väljastanud pankadel on vaja ülal pidada kolme erinevat süsteemi, et tagada kõikide õppelaenude haldamist. Pärast pankade ning Eesti Pangaliidu esindajatega konsulteerimist teeme ettepaneku langetada kommertsintressimäär 1,2 %-ni aastas + 6 kuu euribor, et pakkuda õpilastele võimalust soodsatel tingimustel oma õpingutega seotud kulude katmiseks õppelaenu võtta.

Tugevused:

- Kommertsintressimäära langetamine muudab õppelaenu laenuvõtjatele soodsamaks. Riigi tagatud õppelaenu intressimäär peab olema selgelt soodsam kui tavalisel turupõhisel laenuintressil, seega nimetatud muutused täidaksid antud eesmärgi.

Nõrkused:

- Pangad on välja toonud, et hetkel kehtivatel tingimustel ei ole nende hinnangul võimalik pankade poolt intressimäära ülemäära palju langetada, kuna tegemist on väikest klientide hulka arvestades suhteliselt suurt halduskoormust nõudva tootega, mille kasumlikkus on madal. Esitatud õppelaenusüsteemi muudatusettepanekud (käendaja ja lisatagatise nõude kaotamine) aitavad vähendada pankade halduskoormust, mis võimaldab langetada riigi tagatud kommertsintressimäära. Intressimäärade langetamise ettepaneku küsimus nõuab täiendavaid läbirääkimisi pankadega juhtkondade tasandil.

Missugused kulud võivad kaasneda riigi vaatest kommertsintressimäära ning üliõpilaste poolt tasutava intressimäära ülempiiri alandamisel? Kui laenu maksimumsumma kahekordistub ning üliõpilaste poolt tasutava intressimäära ülempiir langeb 3%-ni ning eeldusel, et muud laenu tingimused jäävad samaks, võib suureneva prognoositava laenukulu riigi jaoks järkjärgult paarisajast tuhandest eurost 2025. aastal kuni paari miljoni euroni 2028. aastal. Kui muud laenu tingimused jäävad kehtivas süsteemis samaks (k.a üliõpilaste poolt tasutava intressimäära ülempiir 5%), kuid laenu maksimumsumma suureneb 6000 euroni, siis lähiaastatel riigile prognoositavat täiendavat laenukulu ei teki. Seega üliõpilaste poolt tasutava intressi ülempiiri alandamisega 5% 3%-le kasvab riigi kulu intressivahe kompenseerimisele, mis avaldab otsust mõju riigieelarvele.

Kui laenu maksimumsumma kahekordistub ning üliõpilaste poolt tasutava intressi ülempiir langeb 3%-ni ning pankade poolt pakutava laenu kommertsintressimäär langeb 1,2%-ni + 6 kuu euribor, võib suureneva prognoositava laenukulu järkjärgult riigi jaoks 2028. aastaks hinnanguliselt 2 mln euroni aastas. Kui pankade poolt pakutava laenu kommertsintressimäär langeb 1,2%-ni + 6 kuu euribor, kuid üliõpilaste poolt tasutava intressimäära ülempiir jääb senisele tasemele 5%, siis riigi jaoks täiendavaid lisakulusid ei kaasne.

Antud analüüsis välja toodud muudatusettepanekute kalkulatsioonide puhul tuleb arvestada, et tegemist on hinnanguliste arvutuste ja prognoosiga. Siinkohal on oluline rõhutada, et kõik kalkulatsioonid on hinnangulised ning põhinevad 3-aastastel bakalaureuseõppekavadel õppivate üliõpilaste näitel, kes võtavad maksimummääras õppelaenu kolmel järjestikusel aastal ning alustavad laenu tagasimaksmist aasta pärast lõpetamist. Kalkulatsioonide puhul on arvestatud, et õppelaenuvõtjate arv jääb senisele tasemele, milleks on ca 1800 uut laenuvõtjat aastas. Teostatud kalkulatsioonide puhul on tegemist prognoositava lisakuluga riigieelarvele, mis lisandub juba eelarves olemasolevatele kuludele.

7.3.5 Õppelaenu intresside kapitaliseerimine või ajatamine õpingute ajal

Kehtivas süsteemis hakatakse intressi arvestama ning õpilase poolt tasuma kohe pärast laenusumma ülekandmist. Intressi arvestamine lõpeb laenusumma täieliku tagasimaksmise päeval. Laenu põhiosa tagasimaksmine algab panga koostatud graafiku alusel hiljemalt 12 kuud pärast seda, kui õppur lõpetab õppeasutuse või lahkub sealt muul põhjusel.

Õpinguteaegsete intressimaksete kaotamiseks on võimalik kaaluda intressi kapitaliseerimist või intresside ajatamist. Intressi kapitaliseerimisel kapitaliseeritakse seda alates õppuri 1. õppeaastast kuni tagasimaksete alguseni aasta kaupa (sh 12 kuu pikkuse maksepuhkuse ajal pärast lõpetamist). Intresside ajatamine on eraldi graafiku alusel intressimaksete tasumine. Intressi ajatamisel on õppeperioodi ja 12-kuise maksepuhkuse perioodil arvestatud lihtintress ajatatud tagasimakse perioodi lõpuni annuiteetmakse sisse. Nii intresside kapitaliseerimine kui ka ajatamine võimaldavad olla üliõpilasele õppelaenuga seotud kulude katmise kohustustest vaba kuni õpingute lõpetamiseni, misjärel algab laenusumma tagasimaksmine koos kapitaliseeritud/ajatatud intressiga.

Tabelis 13 ja 14 on välja toodud erineva pikkusega tagasimakseperioodide vältel nii bakalaureuseõppe kui ka bakalaureuse + magistriõppe puhul annuiteetmaksete suurus ja intresside kogukulu intresside kapitaliseerimisel ning ajatamisel. Paindlikkuse tagamiseks võiks intresside ajatamine või kapitaliseerimine olla õppuri enda valik, kuid see võib kogu süsteemi halduskoormuse mõttes pankade jaoks pigem keerulisemaks muuta.

Tabel 13. Õppelaenu intresside kapitaliseerimine ja ajatamine bakalaureuseõppe näitel (Eesti Pangaliit).

Max laenusumma bakalaureus (3)	18 000 (3 x 6000)			
Max laenusumma bakalaureus + magister (3 + 2)	30 000 (5 x 6000)			
Intress tudengile	3%			
Intressimeetod	act/360			
Maksepuhkus peale kooli lõpetamist	12 kuud			
Bakalaureuseõppe nominaalaeg	3 a			
Bakalaureuse + magistriõppe nominaalaeg	3 + 2 = 5 a			
Bakalaureuseõppe				
Tagasimakseperiood	2 x nominaal	3 x nominaal	4 x nominaal	5 x nominaal
Maksekoormus intressi kapitaliseerimisel				
Annuiteetmakse	299,3	208,47	163,25	136,27
Intressikulu kokku	3550,87	4517,48	5511,14	6531,68
Maksekoormus intressi ajatamisel				
Annuiteetmakse	296,32	205,73	160,6	133,67
Intressikulu kokku	3336,43	4220,58	5129,79	6063,43

Tabel 14. Õppelaenu intresside kapitaliseerimine ja ajatamine bakalaureuse+magistriõppe näitel (Eesti Pangaliit).

Bakalaureuse + magistriõppe				
Tagasimakseperiood	2 x nominaal	3 x nominaal	4 x nominaal	5 x nominaal
Maksekoormus intressi kapitaliseerimisel				
Annuiteetmakse	326,98	234,06	188,13	160,99
Intressikulu kokku	9242,72	12139,74	15164,97	18316,48
Maksekoormus intressi ajatamisel				

Annuiteetmaksed	320,26	227,78	182,01	154,91
Intressikulu kokku	8436,24	11007,71	13692,98	16491,62

Tugevused:

- Õppurite finantskoormus õpingute ajal väheneb, mis võimaldab suuremal määral keskenduda õpingutele.
- Intressimaksete tasumise kohustuse kaotamine õpingute ajal vähendab survet õpilasele võtta igal järgneval õppeaastal uuesti õppelaenu.

Nõrkused:

- Suureneb õpilaste finantskoormus õpingute lõpetamise järgselt laenu tagasimaksmisel, kuna tagasimakstav laen on kapitaliseeritud/ajatatud intresside osas suurem.
- Suurem finantskoormus õpingute lõpetamise järel võib soodustada üliõpilaste rakendumist mitte-erialasel tööl, sest olemasolev finantskohustus võib mõjuda rõhuvalt, soodustades kiiresti tööle asumist.

Erinevate õppelaenusüsteemi muudatuste panekute mõjude analüüsimisel riigieelarvele selgub, et esimesel neljal aastal märkimisväärset mõju riigieelarvele ei avaldu. Kui euribor jääb samale tasemele (2,894%), ei suurene õppelaenu maksimummäär tõstmisel 6000 euronit riigi jaoks prognoositavate lisakulude hulk. Samuti ei kaasne tagasimakseperioodi pikendamisega riigi vaatest täiendavaid lisakulusid. Erasisikust käendaja nõude ja kinnisvaratagatise nõude kaotamise puhul on hetkel keeruline prognoosida riigi riskide suuremal määral realiseerumist, kuid lähtume ettepanekut esitades sihtgrupi usaldusväärsusest ning eesmärgist muuta õppelaenu õpilastele paindlikumaks ning kättesaadavamaks.

Otsene mõju riigieelarvele kulude suurenemise näol kaasneb intressimäärade langetamisega. Riigi vaatest kaasneb üliõpilaste poolt tasutava intressimäärade ülempiiri alandamisega praeguselt 5%-lt 3%-le lähiaastatel täiendav lisakulu hinnanguliselt kuni 2 miljonit eurot 2028. aastal, sest kasvab riigi kulu intressivahede kompenseerimisele. Kui laenu maksimumsumma kahekordistub ning üliõpilaste poolt tasutava intressi ülempiir langeb 3%-ni ning pankade poolt pakutava laenu kommertsintressimäär langeb 1,2%-ni + 6 kuu euribor, võib suurendada prognoositav laenukulu järkjärgult riigi jaoks 2028. aastaks hinnanguliselt 1 mln euronit aastas. Kui pankade poolt pakutava laenu kommertsintressimäär langeb 1,2%-ni + 6 kuu euribor, kuid üliõpilaste poolt tasutava intressimäär ülempiir jääb senisele tasemele 5%, siis riigi jaoks täiendavaid lisakulusid lähiaastatel ei kaasne. Kapitaliseerimise korral sisuliselt liidetakse edasilükkumise perioodi intressid iga-aastaselt laenusummale juurde, mis suurendab laenujääki ja omakorda intressi summat, kuid mitte intressimäärade, mis jääb ikkagi alla 5%, mistõttu täienevat kohustust riigile ei teki. Detailsem mõjuanalüüs esitatakse õppetöetuste ja õppelaenu seaduse muudatuste eelnõuga.

8. Edasine väljatöötamine ja lahendused

8.1 Valitavad lahendused

VTK alusel koostatakse seaduste muudatused. Tulenevalt muudatuste mahukusest ja asjaolust, et soovitakse muuta kahte eraldiseisvat seadust, koostatakse VTK alusel kaks eelnõud, millest esimesega muudetakse kõrgharidusseadust ja sellega seotud õigustakte ning teine eelnõu tehakse õppetöetuste ja õppelaenu seaduse muudatuste jaoks.

Eelnõude koostamisel lähtutakse lisaks VTK-s toodule töörühmades ja läbirääkimistel saadud tulemustest ja kokkulepetest. Proviisorõppe muudatuste panekute osas on Tartu Ülikool andnud olulise sisendi seaduseelnõu väljatöötamiskavatsusse. Sisend kõrghariduse kvaliteediagentuuri regulatsiooni toomise osas seaduse tasandile pärineb Haridus- ja Noorteameti kvaliteediagentuurilt.

Kõrgharidusseaduse probleemide lahendamiseks ning ettepanekuteks on haridus- ja teadusministri poolt kokku kutsutud kõrghariduspoliitika töörühm.

Õppetoetuste ja õppelaenu seadusega seotud küsimusi on arutatud haridus- ja teadusministri poolt kokku kutsutud Riigikogu koalitsiooni töörühmas.

8.2 Puudutatud ja muudetavad õigusaktid

Kõrgharidusseadus (RT I, 11.03.2023, 54)

Õppetoetuste ja õppelaenu seadus (RT I, 06.07.2023, 129)

Proviisori- ja farmatseudiõppe läbiviimise tingimused:

- [kõrgharidusseadus](#) (§ 7) – lisada võimalus viia proviisoriõpet lisaks integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppele ka eraldi bakalaureuseõppena ja magistriõppena. Mõlemal juhul on proviisorina töötamiseks vaja läbida kokku viieaastane õpe 300 EAP mahus;
- Vabariigi Valitsuse määrus „[Kõrgharidusstandard](#)“ (§ 2 lg 2 ja [lisa 3](#) “Õppekavarühmade ja õppekavagruppide vastavustabel ning õppekavagruppides antavate kraadide nimetuste loetelu”) – meditsiini õppekavagruppi lisada kraadinimetus “Ravimiteaduse bakalaureus” ja täpsustada, et farmaatsia magistrikraadi saab anda ka magistriõppekava lõpetamisel, kuna praegu on vastava kraadi andmine lubatud vaid integreeritud õppekava lõpetamisel;
- Vabariigi Valitsuse määrus „[Arstiõppe, loomaarstiõppe, proviisoriõppe, hambaarstiõppe, ämmaemandaõppe, õeõppe, arhitektiõppe ja ehitusinseneriõppe raamnõuded](#)“ – täpsustada proviisori- ja farmatseudiõppe raamnõudeid.

Proviisori, farmatseudi ja ravimiarendaja defineerimine ning rollid ja pädevused:

- [ravimiseadus](#) (§-d 11 ja 45) – tulenevalt muudatustest farmatseutide ja proviisorite õpetamisel, tuleb muuta proviisori ja farmatseudi definitsioone;
- sotsiaalministri määrus „[Proviisori või farmatseudina registreerimise ja Eestis proviisori kutsekvalifikatsiooni omandanud isiku kutsekvalifikatsiooni tunnustamise aluseks olevate kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide loetelu](#)“;
- sotsiaalministri määrus „[Proviisori ja farmatseudi kvalifikatsioonieksami korraldamise tingimused ja kord](#)“;
- proviisori ja farmatseudi kutsestandardid.

8.3 Kooskõlastamine ja arvamuse andmine

VTK saadetakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks Rektorite Nõukogule, Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogule, Eesti Üliõpilaskondade Liidule, Eesti Kunstiakadeemiale, Eesti Maaülikoolile, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemiale, Tallinna Tehnikaülikoolile, Tallinna Ülikoolile, Tartu Ülikoolile, EELK Usuteaduste Instituudile, Eesti Metodisti Kiriku Teoloogilisele Seminarile, Eesti Ettevõtluskõrgkoolile Mainor, Eesti EKB Liidu Kõrgemale Usuteaduslikule Seminarile, Eesti Lennuakadeemiale, Tallinna Tehnikakõrgkoolile, Tallinna Tervishoiu Kõrgkoolile, Kõrgemale Kunstikoolile Pallas, Tartu Tervishoiu Kõrgkoolile, Estonian Business Schoolile, Kaitseväe Akadeemiale, Sisekaitseakadeemiale, Eesti Pangaliidule, Swedbank AS-le, AS LHV Pank-le, Haridus- ja Noorteametile.

VTK esitatakse teadmiseks Riigikantseleile ja Riigikogule.

VTK alusel koostatakse kaks eraldi eelnõu kahele seadusele ning need esitatakse kooskõlastamisele 2025. aasta esimeses pooles.

8.4 Õigusakti eeldatav jõustumise aeg

Õigusaktid plaanitakse jõustada 2026. aasta 1. september.

8.5 Vastutavad ametnikud

Margus Haidak, kõrghariduspoliitika ja elukestva õppe osakonna juhataja,

margus.haidak@hm.ee

Kristi Raudmäe, kõrghariduse valdkonna juht, kristi.raudmae@hm.ee

Tiina Laidvee, kõrghariduse valdkonna juhtivekspert, tiina.laidvee@hm.ee

Janne Pukk, kõrghariduse valdkonna juhtivekspert, janne.pukk@hm.ee

Hemminki Otstavel, kõrghariduse valdkonna peaekspert, hemminki.otstavel@hm.ee

Maarja-Liisa Vahi, õigusnõunik, maarja-liisa.vahi@hm.ee

Kasutatud materjalid

1. Atkinson J, Rombaut B. The PHARMINE study on the impact of the European Union directive on sectoral professions and of the Bologna declaration on pharmacy education in Europe. Pharm Pract (Granada). 2011 Oct;9(4):188-94. doi: 10.4321/s1886-36552011000400002
2. Bologna Deklaratsioon.
<https://education.ec.europa.eu/education-levels/higher-education/inclusive-and-connected-higher-education/bologna-process> (15.03.2024)
3. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta
<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/?uri=CELEX:32005L0036> (15.03.2024)
4. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2013/55/EL <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0055> (15.03.2024)
5. European Commission/EACEA/Eurydice, 2020. National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2020/21. Eurydice – Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/national-student-fee-and-support-systems-european-higher-education-202021>
6. Haugas, S., Kendrali, E., Kletter, T. (2023). EUROSTUDENT 8 Eesti tulemuste lühiülevaade. Tallinn: Mõttekoda Praxis https://www.praxis.ee/uploads/2022/02/EUROSTUDENT8_Lopparuanne.pdf
7. Kõrgharidusseadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019012?leiaKehtiv> (15.03.2024)
8. SA Kutsekoda. (2017). Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: tervishoid
9. Vabariigi Valitsuse määrus „Arstiõppe, loomaarstiõppe, proviisoriõppe, hambaarstiõppe, ämmaemandaõppe, õeõppe, arhitektiõppe ja ehitusinseneriõppe raamnõuded“ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131072019006> (15.03.2024)