

Vabariigi Valitsuse korralduse „2026/2027. õppeaastal riigi tagatud õppelaenu summa maksimaalmäära kehtestamine ühe laenutaotleja kohta“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatuse ja eesmärk

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse (edaspidi ÕÕS) § 20 lõike 2 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus igal aastal hiljemalt 1. juuliks riigi tagatud õppelaenu maksimaalmäära ühe laenutaotleja kohta ühes õppeaastas. 2025/2026. õppeaastaks oli nimetatud maksimaalmääraks kehtestatud 6000 eurot.

Haridus- ja Teadusministeerium teeb ettepaneku jätta 2026/2027. õppeaastal õppelaenu maksimaalmäär 6000 euro peale ühe laenutaotleja kohta.

Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ näeb ette, et kui eelnõuga kavandatakse nõuete tõttu kasvab ettevõtjate, inimeste või vabaühenduste halduskoormus, tehakse muudatused ka halduskoormuse vähendamiseks. Antud korralduse eelnõuga ettevõtjate, inimeste ega vabaühenduste halduskoormus ei kasva, kuna eelnõuga määratakse vaid õppelaenu maksimaalmäära summa õppeaastas.

Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu on ette valmistanud kõrghariduse osakonna peaekspert Jass Juuremaa (jass.juuremaa@hm.ee; 735 3015), strateegia- ja finantsosakonna eelarve peaekspert Tiina Kõllamaa (tiina.kollamaa@hm.ee; tel 735 0163) ning õiguspoliitika osakonna õigusnõunik Maarja-Liisa Vahi (maarja-liisa.vahi@hm.ee; tel 735 0297).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud õiguspoliitika osakonna õigusnõunik Maarja-Liisa Vahi (maarja-liisa.vahi@hm.ee; tel 735 0297).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Õppelaenu on riiklikult garanteeritud laenu, mille puhul tagab riik pankadele laenusaja õppelaenu maksimaalmäära ulatuses ja sellelt õppelaenusummalt laenusaja poolt krediitiasutusele tasumisele kuuluva intressi. Riigi tagatud õppelaenu kommertsintressimäär õppelaenu summalt on alates 1.09.2026 jõustuva seadusemuudatuse järel krediitiasutuse ja laenusaja kokku lepitud intressimäär, kuid mitte rohkem kui 6 kuu euribor pluss 1,5 protsenti aastas. Kui kommertsintressimäär on kõrgem kui 5 protsenti aastas, tasub laenusaja krediitiasutusele riigi tagatud õppelaenult intresse 5 protsendi ulatuses õppelaenu summalt ning riik tasub krediitiasutusele kommertsintressimäära ja laenusaja poolt tasutava intressi vahe. ÕÕS § 15 lõike 1 alusel saavad õppelaenu võtta isikud, 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 maksimaalmäära ulatuses (üli)õpilasele üks kord õppeaastas. Kokku on õigus saada õppelaenu õppekava nominaalkestuse õppeaastate arvule vastav arv kordi. Eesti Panga andmete tuginedes on kõige aktiivsem õppelaenu võtmise periood õppeaasta alguses, septembris-oktoobris.

Viimaste õppeaastade võrdluses selgub, et õppelaenu käive kõige aktiivsemal laenuvõtmise perioodil (september-oktoober) on järgnev:

2022. aastal 2,8 miljonit eurot;
2023. aastal 3,5 miljonit eurot;
2024. aastal 3,8 miljonit eurot;
2025. aastal 8,8 miljonit eurot.

2025. aasta järsk laenukäibe tõus on seotud sama aasta Vabariigi Valitsuse otsusega tõsta senist õppelaenu maksimaalmäära 3000 eurolt 6000 eurole.

2025/2026. õppeaastal oli õppelaenu maksimumsumma 6000 eurot aastas. Õppelaenu väljastasid 2025/2026. õppeaastal Swedbank (intressiga 1,99% + 6 kuu euribor) ja LHV (intressiga 1,95% + 6 kuu euribor), kes andsid õppelaenu oma krediidiressursi arvelt. Varasemale statistikale tuginedes on kõikidest õppelaenu võtjatest 42% võtnud õppelaenu ühe korra oma õpingute jooksul, 28% kaks korda ja 21% kolm korda. Erandlikult on üksikud inimesed võtnud õppelaenu aastate jooksul 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 ning jäänud viimastel aastatel 1900 laenuvõtja juurde (tabel 1, tabel 2). Peamiseks õppelaenu võtnute arvu vähenemise põhjuseks on tasuta kõrgharidusele üleminek ning õppelaenu kustutamisest loobumine seoses avalikus teenistuses tööle asumisega. 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 kasutuselevõttuga ja Eesti riigi krediidiireitingut arvestades ei ole see enam nii.

2021. aastal langes esmakordselt õppelaenu võtnute koguarv kutse- ja kõrghariduses alla 1000 õpilase (tabel 1). 2022. aastal, pärast käendajate arvu vähendamist kahelt käendajalt üheni, intressiarvestuse põhimõtete ülevaatamist ja õppelaenu maksimummäära tõstmist 3000 euron, on õppelaenu võtnute osakaal tänaseks ligi kahekordistunud.

Tabel 1. Õppelaenu võtnute osakaal eri haridustasemetel 2021 - 2024 (HTM).

Osakaal kõigist laenu võtnutest						
Aasta	1. aste	2. aste	3. aste	Laenu võtnute arv kõrghariduses kokku	Kutseharidus	Laenu võtnute arv kutsehariduses kokku
2021	66,8 %	22,3 %	0,9 %	871	10 %	96
2022	66 %	21,6 %	1,2 %	1619	10,6 %	191
2023	65%	23,5 %	1 %	1712	10,5 %	201
2024	65,7%	23,1%	0,8%	1781	10,4%	208

Riigikogus on menetluses Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Rahandusministeeriumiga koostöös koostatud õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise seaduse eelnõu, mille rakendamine on kavandatud kahes etapis: 1. septembril 2026 ja 1. septembril 2027. Eelnõu kohaselt kehtestatakse edaspidi õppelaenu maksimaalne suurus mitte Vabariigi Valitsuse korralduse alusel, vaid riigieelarve seaduse kaudu. Selline muudatus vähendab valitsuse ja

riigiasutuste halduskoormust ning muudab õppelaenu riigieelarve planeerimise lahutamatuks osaks, arvestades, et tegemist on riigi poolt tagatud laenuga. Eelnõu vastuvõtmist Riigikogus prognoositakse 2026. aasta kevadistungjärgul, mille tulemusel on alates 2027. aasta sügisest võimalik määrata õppelaenu maksimaalne suurus riigieelarve seaduse alusel. Kuna õppelaenu maksimaalmäär kehtestatakse õppeaasta kohta, siis 2027. aasta esimesel poolel tuleb õppelaenu maksimaalmäär veel määrata senise korra alusel, kuid alates 2027. aasta sügisest oleks eelnõu kohaselt õppelaenu maksimaalmäär juba riigieelarve seaduses.

Tabel 2. Õppelaenu võtjate statistika 2012/2013-2024/2025 (HTM)

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25
õppurite arv Eesti kutseõppeasutustes, rakenduskõrgkoolides, ülikoolides seisuga 10. november	90 978	85 697	80 451	75 999	72 864	70 297	69 202	69 195	70 807	70 473	69 600	70 939	73 054
õppelaenuõiguslike arv	55 568	51 805	46 915	55 740	51 696	52 506	47 915	44 528	45 416	44 500	43 090	45 410	46 647
õppelaenuõiguslike osakaal kogu õppurite hulgast	61%	60%	58%	73%	71%	75%	69%	64%	64%	63%	62%	64%	64%
õppelaenu saanute arv	7 484	5 270	4 061	3 574	3 059	2 545	1 938	1 742	1 288	967	1 810	1 913	1 989
õppelaenu saanute arvu osakaal õppelaenuõiguslike hulgast	13%	10%	9%	6%	6%	5%	4%	4%	3%	2%	4%	4%	4%
õppeaastal võetud uued laenud (mln)	14,1	10,1	8,1	7,2	6,6	5,4	4,8	4,5	3,4	2,9	6,5	7,1	7,7

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga seonduvaid Euroopa Liidu õigusakte ei ole.

4. Korralduse mõjud

Korraldusega jäetakse õppelaenu maksimaalmäär endiselt 6000 eurole, kuna riigi hinnangul on see summa hetkel piisav üliõpilaste vajaduste katmiseks ning selle suurendamist praegu ei kavandata. Õppelaenu ülempiiri hoidmine praegusel tasemel aitab säilitada stabiilsust ning võimaldab üliõpilastel jätkuvalt katta oma õpingutega seotud kulusid, mis omakorda toetab kõrghariduse omandamist ja võib parandada noorte tööalast konkurentsivõimet. Selline otsus võib soodustada keskendumist õppetööle, vähendades vajadust tööle asumiseks õpingute ajal ning parandades seeläbi õpingute lõpetamise määra.

Samas on mõistetav, et laenu piirmäära tõstmata jätmine võib teatud õppevaldkondades, kus kulud on suuremad, piirata noorte võimalusi ning mõjutada nende valikuid, mis võib avaldada mõju tööjõu või ettevõtluse mitmekesisusele.

Laiemalt vaadates toetab õppelaenu maksimaalmäära säilitamine hariduse kättesaadavust, kuid tuleb arvestada, et inflatsiooni ja elukalliduse kasvades võib antud summa tulevikus katta väiksema osa vajalikest kuludest. Siiski ei pea riik praegu vajalikuks laenu ülemmäära muutmist.

5. Korralduse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja korralduse rakendamise eeldatavad tulud

2025/2026. õppeaastal oli õppelaenu maksimumsummana kehtestatud 6000 eurot aastas. Kui õpingute kestus õppekava järgi on alla 9 kuu, saab õppelaenu võtta poole maksimummäära ulatuses, milleks oli kuni 3000 eurot. Käesoleva eelnõu ettepanek on jätta 2026/2027. õa õppelaenu maksimumsumma samale tasemele hetkel kehtivaga ehk 6000 eurot õppeaastas. Rahandusministeeriumi 2026. a eelarves on planeeritud riigitagatiseks 200 000 eurot. Sotsiaalministeeriumi eelarves on käesolevaks aastaks planeeritud 79 000 eurot, mis on ette nähtud laenude kustutamise seotud kulude katmiseks puuduva töövõime ja sügava puudega lapse hooldamise korral. Viimastel aastatel on riigitagatiste erijuhtudena tasutud kulud võrreldes 2022. aastaga olnud langevas trendis (tabel 3). Riigitagatise hulka arvestatakse laenuvõlgnevustega seotud kulud, õppelaenu kustutamise seotud kulud laenuvõtja surma või 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.

2022. aastal rakendus riigitagatis õppelaenudega seotud kulude katteks 234 838 euro väärtuses, 2023. aastal 324 661 eurot, 2024. aastal 528 048 eurot ning 2025. aastal maksti riigitagatisena välja õppelaenuga seotult 229 491 eurot.

Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul ei saa järgmisel eelarveaastal (2027) VV korralduse rakendamisega seotud kulud riigieelarves kasvada, arvestades sh ka 6 kuu euribori prognoosi ja laenuvõtja maksimaalse intressimäära langetamist kuni 1,5%ni + 6 kuu euribor.

Tabel 3. Riigi kohustused eelnevatel aastatel (HTM)

	2021	2022	2023	2024	2025
Intresside tasumisega seotud kulu kokku	243 798	184 525	306 799	489 167	185 312
<u>Erijuhud kokku, sealhulgas:</u>	<u>243 798</u>	<u>184 525</u>	<u>139 316</u>	<u>140 677</u>	<u>135 017</u>
<i>ajateenijate nn maksepuhkusega seoses tasutud</i>	7 603	5 712	4 042	2 342	1 888
<i>kuni 3-aastast last kasvatavate vanemate nn maksepuhkusega seoses tasutud</i>	116 017	86 220	65 924	49 074	45 441
<i>arst-residentide nn maksepuhkusega seoses tasutud</i>	6 695	5 596	6 069	8 443	7 978
<i>laenusaaaja töövõime kaotusega seoses tasutud summa</i>	55 596	36 735	25 456	36 431	32 819
<i>laenusaaaja surmaga seoses tasutud summa</i>	6 022	9 364	24 652	21 263	23 738
<i>puudega laste vanematele õppelaenude tagasimaksmisega seotud kulud</i>	51 865	40 898	13 173	23 124	23 153
Töövõime kaotanud laenu võtnud isikute arv	22	12	10	11	8
Surnud isikute arv	3	4	8	9	6
Puudega laste vanemate arv, kelle eest on õppelaen hüvitatud	22	15	9	8	8
Intressivahe katmine pankadele			167 483	348 490	50 295
Laenuvõlgnevuse tõttu rakendunud riigitagatise summa	63 705	50 313	17 862	38 881	44 179
Laenuvõlglaste arv, kelle suhtes riigitagatis rakendus	21	19	8	13	19
KOKKU RIIGITAGATIS	307 503	234 838	324 661	528 048	229 491

Õppelaenuvõlgnikelt riigile laekunud	247 259	148 504	74 688	93 008	76 896
--------------------------------------	---------	---------	--------	--------	--------

6. Korralduse kehtivus

Korraldus jõustub üldises korras. Õppelaenu maksimaalmäär 6000 eurot kehtib ühe õppeaasta ehk september 2026 - juuni 2027.

7. Eelnõu koostööstamine

Eelnõu esitatakse koostööstamiseks Rahandusministeeriumile ja arvamuse avaldamiseks Eesti Üliõpilaskondade Liidule, Rektorite Nõukogule, Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogule, Eesti Pangaliidule ning laene väljastavatele pankadele Swedbank ja LHV Pank.

Kristina Kallas
minister