

UURING 2022

Kõrghariduse rahastamise stsenaariumid Eestis

Kõrghariduse tuleviku uurimissuund

Uku Varblane



ARENGUSEIRE
KESKUS

Riigikogu juures tegutsev sõltumatu mõttekoda

Kõrghariduse rahastamise stsenaariumid Eestis

Uuring

Autor: Uku Varblane

Uuringus sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Varblane, Uku (2022). Kõrghariduse rahastamise stsenaariumid Eestis. Uuring. Tallinn: Arenguseire Keskus.

Arenguseire Keskuse uuringud
ISSN 2733-337X

Vaata ka teisi uurimissuunas ilmunud materjale
<https://arenguseire.ee/uurimissuunad/korghariduse-tulevik/>.

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

Mai 2022

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Stsenaariumide kirjeldus	6
2. Kõrgkoolide tulud	9
3. Riigi kulud kõrgharidusõppele	11
4. Üliõpilaste rahaline heaolu	14
5. Üliõpilaste arv.....	17
Kokkuvõte	19

Sissejuhatus

Kõrghariduse rahastamise kompleksses maailmas on võimalik välja pakkuda sadu erinevaid rahastamise kombinatsioone, mis erinevad üksteisest selle poolest, kas avalik raha jõuab kõrgkoolideni otse või tudengite kaudu, mil määral ja viisil kaasatakse eraraha, mis ulatuses ja mille alusel makstakse õppetoetusi või pakutakse õppelaene. Komplekssust lisab veelgi, et eri õppevaldkondades või õppeastmetes saab neid küsimusi omakorda erinevalt lahendada.

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

Näiteks kehtestades õppemaksu 5000 eurot õppeaastas, on sellel eelduste ja teiste riikide kogemuse kohaselt mõningane negatiivne mõju kõrgkooli sisseastumisele. Samas, kui õppemaksu kehtestamisega kaasnevad kõrgemad toetused ning soodsamad õppelaenu tingimused, võib see negatiivset mõju kompenseerida. Lisaks erineb mõju õppevaldkondade lõikes. Näiteks on tõenäoline, et tervise ja heaolu õppevaldkonnas võib samas suuruses õppemaksu mõju olla teistsugune kui humanitaaria ja kunstide valdkonnas. Lisaks tuleb rahastussüsteemi muutmisel arvesse võtta, et ühe õppevaldkonna sees erineb mõju ka ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide lõikes. Seetõttu peab rahastussüsteem arvestama ka rakenduskõrgharidusõppe eripärasid. Kõrghariduse rahastussüsteemide muutmiste mõjudest teiste riikide kogemuste näitel on hiljuti avaldatud mahukas teaduskirjanduse analüüs.¹

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

¹ Silm, Tiitsaar, Valk (2022).

² Kalkulaator on leitav www.arenguseire.ee/korghariduse-rahastamise-kalkulaator/.

üliõpilasi ja ei vaatle kõiki kõrghariduse rahastuse komponente, kuid toob välja peamised avaliku raha jaotamisega seotud efektid ning rahastamispanuse jagunemise riigi ja üliõpilase vahel.

Kalkulaatoris kuvatakse muudatuste tegemisega kaasnevat rahalist mõju iga aasta kohta kuni aastani 2028. Selline ajahorisont on valitud põhjusel, et juhul kui kaaluda õppemaksude kehtestamist, siis seda sisaldavate stsenaariumide rahaline mõju avaldub alles süsteemi täielikul rakendumisel. Teisisõnu, õppemaksu saab küsima hakata üksnes uue süsteemi järgi sisseastunudelt, mis tähendab, et kulub viis aastat, kuni kõik bakalaureuse-, magistri- ja integreeritud õppe üliõpilased õpivad uue rahastussüsteemi alusel.

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

1. Stsenaariumide kirjeldus

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

Jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaariumis säilib senine tegevustoetuse keskne süsteem ning lisaraha tuleb kõrgharidusse läbi kiirendatult kasvava riigi panuse. Tehtud on eeldus, et tegevustoetus kasvab järgmise kuue aasta jooksul 10% aastas. Üliõpilaste jaoks säilib praegune süsteem ehk eestikeelsel õppekaval ja täiskoormuse korral õppeteenustasu ei küsita. Laiendatakse vajaduspõhise õppetoe saajate ringi (senise 14% asemel hakkab toetust saama 20% üliõpilastest) ning tõstetakse ka toetussummasid – maksimaalne toetus kasvab seniselt 220 eurot kuus 300 eurole ning sama protsendi ehk pisut enam kui kolmandiku võrra suurenevad ka teised toetuse tasemed. Õppelaenusüsteemis tõstetakse maksimaalne laenusumma 4000 euronit aastas ning üliõpilase jaoks

³ Riigi tagatud õppelaenu kommertsintressimäär õppelaenu summalt on krediidasutuse ja laenusaaaja kokku lepitud intressimäär, kuid mitte rohkem kui kuue kuu euribor pluss kolm protsenti aastas. Kuivõrd kuue kuu euribor on hetkel negatiivne, on see loetud nulliks.

märksa soodsamaks muudetakse ka intressimäär, mis tuuakse tasemele 1,5% aastas.

Madalate õppemaksude stsenaariumis on suurimaks muudatuseks võrreldes stsenaariumiga „Samamoodi edasi“ ühetaolise õppemaksu kehtestamine suurusega 1000 eurot õppeaastas. Selle tulemusel kasvab tudengite enda panus ehk eraraha osa kõrghariduse rahastamises. Lisaks on tehtud eeldus, et õppemaksust on vabastatud 20% üliõpilastest (kas sotsiaalmajandusliku tausta alusel või on õppemaksust vabastatud teatud riiklikult olulised õppekavad ja õppekavagrupid vms). Koos õppemaksude sisseseadmisega muudetakse oluliselt õppelaenu süsteemi. Rakendatakse põhimõtet, et üliõpilased peaksid saama õppemaksu tasuta õppelaenu abil ning lisaks pakuksid õppelaenu senisest suuremat tuge ka elamiskulude katmiseks. Seetõttu suurendatakse maksimaalset laenusummat 5000 euroni aastas (1000 eurot õppemaksude katmiseks + 4000 eurot elamiskuludeks) ning õppelaenu intressimäära langetatakse 1,5% peale. Õppelaenu tagasimaksmine muudetakse sissetulekust sõltuvaks – tagasimaksmine algab alates 1,5-kordse keskmise palga teenimisest. Selle muudatuse eesmärk on julgustada madalama sissetulekuga peredest pärit tudengeid kõrgharidusse astuma. Sarnaselt eelmise, jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaariumiga suurendatakse ka vajaduspõhiste õppetoetuste summasid (pisut enam kui kolmandiku võrra) ja saajate osakaalu (20%-ni kõigist üliõpilastest).

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

maksimaalne toetus tõuseb 300 euroni kuus ja toetust saab senise 14% asemel 20% üliõpilastest.

Tabel 1. Stsenaariumide sisendinfo võrdlus

Samamoodi edasi	Jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaarium	Madalate õppemaksude stsenaarium	Turupõhiste õppemaksude stsenaarium
• Tegevustoetus kasvab senise ajaloolise kasvuga ehk ligikaudu 3% aastas • Õppemakse ei kehtestata • Õppelaenu intressimäär 3%, maksimaalne laenusumma (2500 eurot aastas) ei muutu • Vajaduspõhised õppetoetused ei muutu (maksimaalne määr 220 eurot kuus) ja saajate osakaal (14%) ei kasva	• Tegevustoetus kasvab järgmisel kuuel aastal 10% võrra aastas • Õppemakse ei kehtestata • Õppelaenu intressimäär 1,5%, maksimaalne laenusumma 4000 eurot aastas • Õppetoetused kasvavad (kuni 300 eurot) ning kasvab ka saajate osakaal (20%)	• Tegevustoetus kasvab senise ajaloolise kasvuga ehk ca 3% aastas • Kehtestatakse ühetaoline õppemaks 1000 eurot aastas • Õppemaksust on vabastatud 20% üliõpilastest • Õppelaenude tagasimaksmine muutub sisetulekust sõltuvaks – tagasimaksmine algab alates 1,5-kordse keskmise palga teenimisel • Õppelaenu intressimäär langeb 1,5%-le aastas, maksimaalne laenusumma 1000+4000 eurot • Õppetoetused kasvavad (kuni 300 eurot) ning kasvab ka saajate osakaal (20%)	• Tegevustoetuse kasv külmutatakse järgmiseks viieks aastaks ning seejärel suureneb tegevustoetus ajaloolise kasvuga ehk ca 3% aastas • Kehtestatakse ühetaoline õppemaks 5000 eurot aastas • Õppemaksust on vabastatud 20% üliõpilastest • Õppelaenude tagasimaksmine muutub sisetulekust sõltuvaks – tagasimaksmine algab alates 1,5-kordse keskmise palga teenimisel • Õppelaenu intressimäär langeb 1,5%-le aastas, maksimaalne laenusumma 5000+4000 eurot • Õppetoetused kasvavad (kuni 300 eurot) ning kasvab ka saajate osakaal (20%)

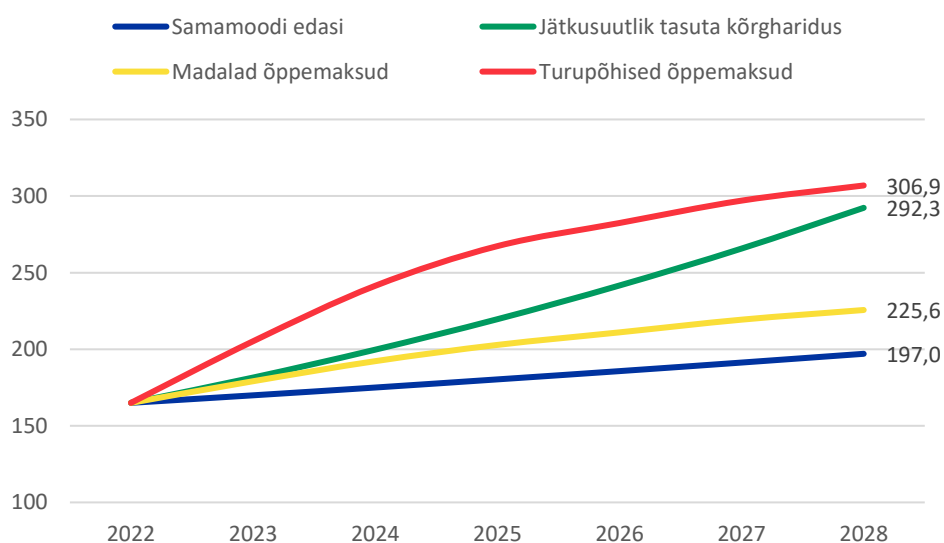
Allikas: Arenguseire Keskus

2. Kõrgkoolide tulud

Kõrgkoolide vaates tagaks rakendatud eelduste korral perioodi lõpuks ehk aastaks 2028 kõige kõrgemad tulud turupõhiste õppemaksude stsenaarium (306,9 mln), millele järgnevad jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaarium (292,3 mln) ja madalate õppemaksude stsenaarium (225,6 mln). Samamoodi edasi stsenaariumi korral jõuaks kõrgkoolide tulud vaatlusalustest rahastusinstrumentidest 197 mln euron.

Aastate kaupa vaadates on stsenaariumidega kaasnevad rahastustasemete erinevused samuti märkimisväärsed. **Kõige rohkem lisaraha toob rakendamise järgsel aastal turupõhiste õppemaksude stsenaarium.** Selle rakendamisel suureneksid kõrgkoolide tulud esimesel aastal 40,2 mln euro võrra võrreldes stsenaariumiga „Samamoodi edasi“. Jätkusuutliku tasuta kõrghariduse ja madalate õppemaksude stsenaariumid tooksid esimesel rakendamise aastal lisaraha ligikaudu ühesuguses mahus (vastavalt 16,5 ja 14,1 mln eurot).

Õppemaksude kehtestamist sisaldavate stsenaariumide puhul hakkab õppemaksudena laekuva eraraha osakaal järk-järgult kasvama kuni süsteemi täieliku rakendumiseni ehk olukorrani, kus kõik üliõpilased on uue, õppemaksu sisaldava süsteemiga õppekohtadel.



Joonis 1. Kõrgkoolide tulud avalikust rahast ja õppemaksudest (mln eurot)

Allikas: Arenguseire Keskus

Jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaariumis jääb kogu kõrghariduse rahastamise koormus riigi kanda, madalate õppemaksude stsenaariumis katavad 12,7% kõrgkoolide tuludest õppemaksudena üliõpilased, turupõhiste õppemaksude stsenaariumis on õppemaksudena kogutav osa aga 44,6%.

Tabel 2. Kõrgkoolide tulude struktuur erinevate stsenaariumide korral aastal 2028

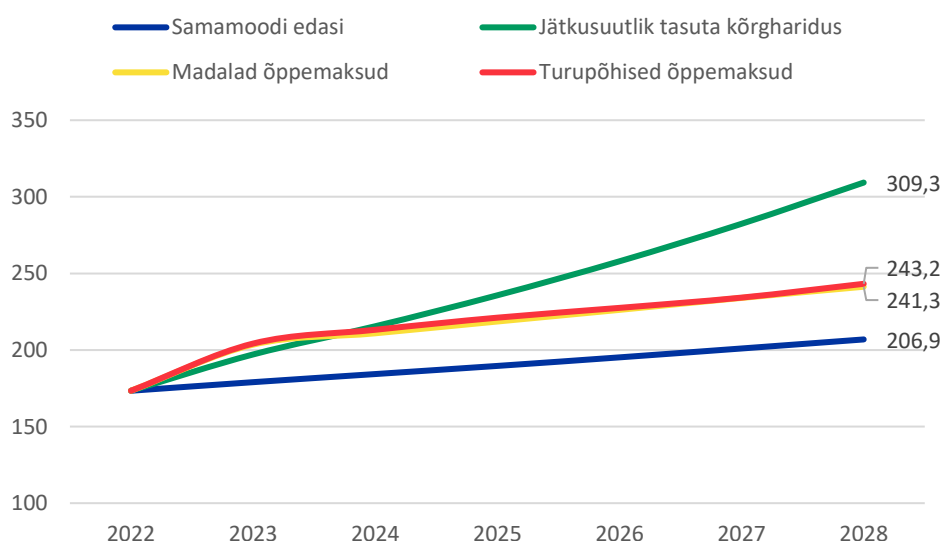
	Samamoodi edasi	Jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaarium	Madalate õppemaksude stsenaarium	Turupõhiste õppemaksude stsenaarium
	<i>mln eurot</i>	<i>mln eurot</i>	<i>mln eurot</i>	<i>mln eurot</i>
Avalik raha	197,0	292,3	197,0	169,9
Õppemaksuna laekuv täiendav eraraha	0	0	28,6	137,0
Kõrgkoolide tulud avalikust rahast ja õppemaksudest	197,0	292,3	225,6	306,9

Allikas: Arenguseire Keskus

3. Riigi kulud kõrgharidusõppele

Riigi jaoks kaasnevad kõige suuremad kulud kõrgharidusõppele jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaariumis – aastal 2028 ulatuks need 309,3 miljoni euroni. Turupõhiste ja madalate õppemaksude stsenaarium on riigi kulude mõttes sarnased – esimene tähendab riigile 243,2 mln ja teine 241,3 mln euro investeerimist kõrgharidusse aastal 2028. „Samamoodi edasi“ stsenaariumis on riigi kulud tegevustoetusele prognoositult 197 mln eurot.

Õppemakse sisaldavad stsenaariumid toovad rakendamise järgsel aastal jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaariumiga võrreldes riigi jaoks kaasa mõnevõrra suuremad kulud – ca 6–7 mln euro võrra aastal 2023. See tuleb eelkõige õppelaenusüsteemi muudatustest. **Alates aastast 2024 toob jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaarium riigi vaatest suurimad kõrghariduskulud.**



Joonis 2. Riigi kulud kõrgharidusõppele (mln eurot)

Allikas: Arenguseire Keskus

Riigi kõrgharidusõppe kulude struktuur on stsenaariumide lõikes märkimisväärselt erinev. Ootuspäraselt on suur erinevus tegevustoetuse mahus ja selle osakaalus teiste kululiikidega võrreldes. Seoses õppelaenusüsteemi põhimõttelise reformimisega muutuvad kahes õppemaksudega stsenaariumis oluliselt ka riigi õppelaenudega seotud kulud nii õppelaenude intresside katmiseks kui ka seoses

sellega, et tekib potentsiaalne tulevikukohustus õppelaenude põhiosa tagasimaksmiseks nende laenuvõtjate eest, kelle sissetulek ei ületa tulevikus stsenaariumides seatud lävendit (1,5 keskmist palka). Kuigi see kohustus võib realiseeruda alles aastate pärast, on mõistlik rahastamise alternatiivide kõrvutamisel seda arvesse võtta.

Koos õppelaenude mahuga kasvab ka tagasimaksmise potentsiaalne tulevikukohustus riigi jaoks. See on peamiseks põhjuseks, miks riigi kulud turupõhiste õppemaksudega stsenaariumis, kus tegevustoetuse kasv külmutatakse, ei ole väiksemad kui madalate õppemaksudega stsenaariumis. Teisisõnu, heldemate toetuste ja laenusüsteemi tõttu ei tähenda isiku suur osalus samavõrra suurt kokkuhoidu riigile. Õppelaenudega seotud potentsiaalne tulevikukohustus on tundlik seatud sissetulekuläveni suhtes – kui kasutada madalamat lävendit kui 1,5 keskmist palka, väheneb kulu riigi jaoks märkimisväärselt. Näiteks turupõhiste õppemaksude stsenaariumis on õppelaenu tagasimaksmise potentsiaalne kohustus riigi jaoks 1,5-kordse keskmise palga tasemele seatud läveni korral 47,7 mln eurot, 1,25-kordse keskmise palga tasemel 35,4 mln ja läveni seadmisel keskmise palga tasemele 22,1 mln eurot.

Nii jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaariumis kui ka mõlemas õppemaksude kehtestamist sisaldavas stsenaariumis kasvab märgatavalt ka vajaduspõhiste õppetoetuste väljamaksmiseks kuluv summa. See on kõige suurem jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaariumis ja väikseim turupõhiste õppemaksude stsenaariumis. Erinevus tuleb peamiselt sellest, et viimasena nimetatutes on üliõpilaste koguarv mõnevõrra väiksem ning seetõttu on ka toetuste ja stipendiumite saajate arv väiksem. Väiksem üliõpilaste arv omakorda on põhjustatud sellest, et mudeli koostamisel on tehtud eeldus, et kõrgharidusse astujate arv õppemaksude kehtestamisel kahaneb ning kahanemise ulatus sõltub õppemaksu suuruselt – eeldatud on mittelineaarset õppemaksuelastsust. Lisaks eelnevatele kuluridadele kasvavad kõigis kolmes stsenaariumis õppelaenude ja õppemaksudega seotud administreerimise kulud. Viimaste leidmisel on tehtud lihtsustav eeldus, et administreerimisega seotud kulud moodustavad 1% õppelaenude ja õppemaksude mahust.

Tabel 3. Riigi kõrgharidusõppe kulude struktuur erinevate stsenaariumide korral aastal 2028

	Samamoodi edasi	Jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaarium	Madalate õppemaksude stsenaarium	Turupõhiste õppemaksude stsenaarium
	<i>mln eurot</i>	<i>mln eurot</i>	<i>mln eurot</i>	<i>mln eurot</i>
Tegevustoetus	197,0	292,3	197,0	169,9
Õppelaenu intresside kulud	0,8	0,6	4,1	7,4
Õppelaenu põhisumma tagasimaksmise potentsiaalne tulevikukohustus	0	0	23,4	47,7
Vajaduspõhiste õppetoetuste kulud	6,7	13,0	12,9	12,3
Tulemusstipendiumite kulud	2,2	2,9	2,9	2,8
Administreerimise kulud	0,3	0,4	1,1	3,0
Kogukulu	206,9	309,3	241,3	243,2

Allikas: Arenguseire Keskus

4. Üliõpilaste rahaline heaolu

Üliõpilase rahalise heaolu hindamiseks erinevate kõrghariduse rahastamise stsenaariumide korral on kasutatud kolme näitaja – elamiskulude katmiseks jääva õppelaenu, keskmise vajaduspõhise õppetoetuse ja tulemusstipendiumi – suhet suhtelise vaesuse piiri⁴. Nende mõõdikute väärtusi kirjeldatakse rakendamise järgsel aastal ehk 2023 ja vaatlusaluse perioodi lõpul aastal 2028. Ilma täiendavaid muutusi tegemata hakkavad suhtarvud järk-järgult langema, sest suhtelise vaesuse piir ootuspäraselt ajas kasvab.

„Samamoodi edasi“ stsenaariumis säilib suuresti praegune õppelaenusüsteem – maksimaalne laenusumma on 2500 eurot aastas ning laenuintressiks on arvestatud 3% aastas. Kui õppelaenu summa jaotada õppeaasta lõikes ühtlaselt 10 kuu peal, jääb üliõpilasel kasutada 250 eurot kuus, mis on 31% suhtelise vaesuse piirist. Jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaariumis ning madalate ja turupõhiste õppemaksude stsenaariumides on elamiskulude katmiseks mõelnud maksimaalse õppelaenu piir tõstetud 4000 euronii aastas. Sellise summa laenamine võimaldab üliõpilasele märksa mugavamalt eluolu – jaotades selle summa 10 kuu peale, jääb üliõpilasel kasutada 400 eurot kuus. See moodustab 49% suhtelise vaesuse piirist.

Juhul, kui üliõpilane võtab elamiskulude katmiseks õppelaenu, saab vajaduspõhist õppetoetust ning heade tulemuste eest ka tulemusstipendiumi, moodustavad tema sissetulekud „Samamoodi edasi“ stsenaariumis 59,5% suhtelise vaesuse piirist. Jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaariumis ning õppemaksudega stsenaariumides, kus nii õppetoetuste ja tulemusstipendiumide summat kui ka õppelaenu maksimaalset summat tõsteti, moodustavad need 84% suhtelise vaesuse piirist. Tasub meenutada, et tulemusstipendiumi saab vaid ligikaudu 6% tudengitest ning seda ei jagata vajaduspõhiselt ehk selle rahaga ei saa kõik tudengid arvestada. Kui toetused, stipendiumid ja laenusummad püsivad muutumatuna, hakkab tudengite rahaline heaolu ajas järk-järgult langema, sest suhtelise vaesuse piir eelduste kohaselt kasvab. Üliõpilaste elustandardi säilitaks toetuste, stipendiumite ja maksimaalse laenusumma pidev ülevaatamine või indekseerimine.

⁴ Suhtelise vaesuse piir on 60% leibkonnaliikmete aasta ekvivalentnetosissetuleku mediaanist. Suhteline vaesus tähendab, et inimese tulu jääb allapoole suhtelise vaesuse piiri.

Samas on iga laen rahaline kohustus. **Tudeng, kes õpib kolm aastat bakalaureuse- ja kaks aastat magistriõppes ning võtab igal õpinguaastal maksimaalses mahus õppelaenu, astub ellu märgatava igakuise rahalise kohustusega.** „Samamoodi edasi“ stsenaariumi korral (aastane laenusumma 2500 eurot ja intressimäär 3%) on õppelaenu kuine tagasimakstav summa üliõpilase jaoks 120,7 eurot, kui õppelaenu makstakse tagasi kahekordse õppe nominaalaja jooksul. Kui õppelaenu tagasimaksmise perioodi pikendada kolmekordse õppe nominaalajani, on kuine tagasimakstav summa 86,3 eurot. Jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaariumis (aastane laenusumma 4000 eurot, intressimäär 1,5%) on kuine tagasimakstav summa vastavalt 179,6 eurot (tagasimakse kahekordse õppeaja jooksul) ja 124,2 eurot (tagasimakse kolmekordse õppeaja jooksul). Madalate õppemaksude stsenaariumis (aastane laenusumma 1000+4000 eurot, intressimäär 1,5%) vastavalt 224,5 eurot või 155,2 eurot. Viimases, turupõhiste õppemaksude stsenaariumis (aastane laenusumma 5000+4000 eurot, intressimäär 1,5%) vastavalt 404,1 või 279,3 eurot.

Tabel 4. Üliõpilaste rahalise heaolu näitajad erinevate kõrghariduse rahastamise stsenaariumide korral aastal 2023 ja 2028

	Samamoodi edasi		Jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaarium		Madalate õppemaksude stsenaarium		Turupõhiste õppemaksude stsenaarium	
	2023	2028	2023	2028	2023	2028	2023	2028
Elamiskulude katmiseks jääva õppelaenu suhe suhtelise vaesuse piiri (%)	30,9	22,3	49,4	35,6	49,4	35,6	49,4	35,6
Keskmise vajaduspõhise õppetoetuse suhe suhtelise vaesuse piiri (%)	16,3	11,7	22,3	16,0	22,3	16,0	22,3	16,0
Tulemusstipendiumi suhe suhtelise vaesuse piiri (%)	12,3	8,9	12,3	8,9	12,3	8,9	12,3	8,9

Allikas: Arenguseire Keskus

Seades õppelaenu tagasimaksmise sõltuvusse kõrgkooli lõpetanute sissetulekust, tekib riigile täiendav potentsiaalne kohustus tasuda õppelaen nende üliõpilaste eest, kelle sissetulek ei saavutagi seatud piiri. Käesolevas uuringus on näiteks seatud piiriks 1,5 keskmist palka. Arvestades sissetulekute erinevust erinevate õppevaldkondade lõpetajate seas ning Eesti keskmise palga prognoositavat dünaamikat, selgub, et **prognoositult on kõige väiksem osakaal tudengitest, kes seatud sissetuleku piiri ei saavuta, informatsiooni ja kommunikatsiooni-tehnoloogiate õppevaldkonnas (11%).** Seevastu hariduse õppevaldkonnas on seniste palgatrendide jätkudes kõige kõrgem osakaal lõpetanutest (92%), kelle sissetulek ei ületa 25 aasta jooksul seatud piiri ning kelle eest tuleb õppelaenu põhiosa ja intressid tagasi maksta riigil.

Tabel 5. Üliõpilaste osakaal (%) õppevaldkondade kaupa, kelle eest tuleb sissetulekuga seotud õppelaenusüsteemi korral laen tagasi maksta riigil (piiris on seatud 1,5-kordne keskmine palk)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Haridus	92,2	92,1	92,1	92,1	92,1	92,1
Humanitaaria ja kunstid	91,6	91,6	91,5	91,5	91,5	91,5
Informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiad	11,5	11,3	11,3	11,2	11	11,1
Loodusteadused, matemaatika ja statistika	26,1	26	26,1	26	25,9	25,9
Põllumajandus, metsandus, kalandus ja veterinaaria	47,4	47,6	47,6	47,3	47,1	47
Sotsiaalteadused, ajakirjandus ja teave	61,6	61,6	61,5	61,3	61,1	61,1
Teenindus	62	62	61,9	61,6	61,4	61,6
Tehnika, tootmine ja ehitus	46,8	46,6	46,6	46,4	46,1	46,3
Tervis ja heaolu	75,2	74,8	74,5	74,2	73,9	74
Ärindus, haldus ja õigus	62,9	62,8	62,6	62,5	62,4	62,5

Allikas: Arenguseire Keskus

5. Üliõpilaste arv

Eesti tudengite sisseastumise prognoosimisel on eeldatud viimase viie aasta keskmist sisseastumise määra vanuse, õppevaldkonna ja õppetaseme lõikes. Nendes lõigetes on hinnatud õppima asumise tõenäosust, kasutades rahvaarvu alusena Eurostatist võetud rahvastikuprognoosi.

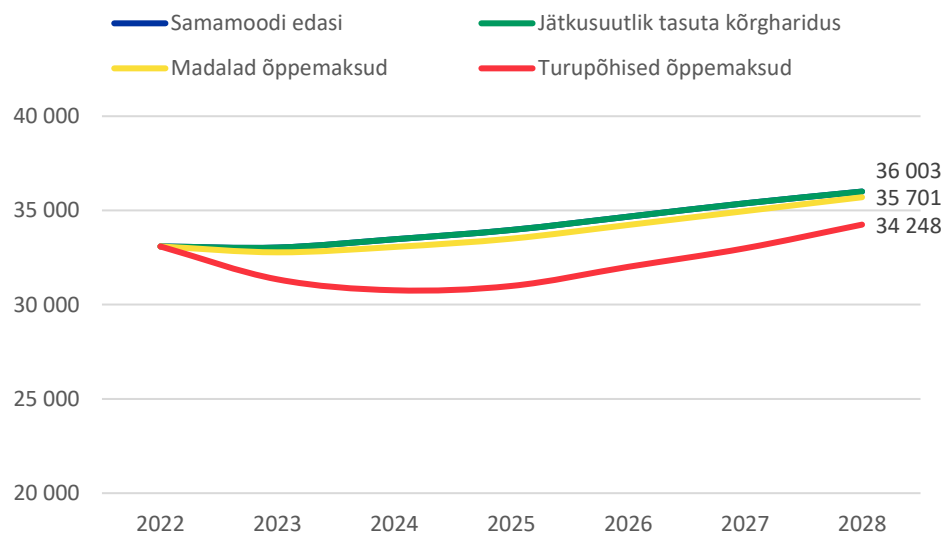
Üliõpilaste arvu hindamisel on püütud arvesse võtta ka õppemaksude kehtestamise võimalikku mõju sisseastumisele. Kuivõrd Eestis ei ole võrreldavat empiirilist kogemust aluseks võtta, on hindamisel tuginetud kirjandusele ja teiste riikide näidetele. Õppemaksude kehtestamise mõju sisseastumisele on teaduskirjanduses palju uuritud, kuid tulemused erinevad märkimisväärselt sõltuvalt riigis, seal kehtinud varasemast süsteemist ning õppemaksu muutmise määrast. Samuti sellest, milline on kõrghariduse rahastamise süsteem naaberriikides, osariikides või liidumaades. Ühe võrdlemisi palju kinnitust leidnud trendina on leitud, et riikides, kus on pikalt kehtinud ühesugune süsteem, on selle muutmise mõju suurem. Samuti on leitud, et süsteemimuutuste mõju kahaneb ajas.

Neist teadmistest lähtuvalt on käesolevas mudelis Eesti jaoks tehtud eeldus, et õppemaksude kehtestamise mõju sisseastumisele sõltub õppemaksu suuruselt (kõrgem õppemaks toob kaasa suurema sisseastumise vähenemise), erineb rakenduskõrgkoolide ja ülikoolide lõikes (sisseastumine väheneb enam rakenduskõrgkoolidesse) ning mõju kahaneb ajas (kolmandal aastal pärast õppemaksude rakendamist on alles 50% esialgsest efektist, viiendaks aastaks 20%).⁵

Kasutatud eelduste alusel on leitud, et 1000-eurone õppemaks vähendab üliõpilaste arvu aastaks 2028 võrreldes „Samamoodi edasi“ stsenaariumiga ligikaudu 300 üliõpilase võrra, 5000-eurone õppemaks aga ligi 1800 üliõpilase võrra (eeldusel, et 20% üliõpilastest on õppemaksust vabastatud). Seejuures väheneb sisseastujate arv rakendus-kõrgharidusse 1000-eurose õppemaksu korral ligi 2,3 korda enam võrreldes

⁵ Matemaatiliselt on õppemaksude rakendamise mõju sisseastumisele kuni 10 000-eurose õppemaksu korral rakendamise järgsel aastal kirjeldatav järgmiste valemitega: ülikoolide puhul $N*(-3.970*10^{-15}*x^4 + 6.821*10^{-11}*x^3 + 3.733*10^{-8}*x^2 + 1.322*10^{-3}*x)$, rakenduskõrgkoolide puhul $N*(6.609*10^{-15}*x^4 - 5.801*10^{-11}*x^3 + 1.058*10^{-7}*x^2 + 5.950*10^{-3}*x)$, kus x on õppemaksu määr ja N tudengite arv.

ülikoolidesse sisseastumisega. Kõrghariduse rahastamise kalkulaatoriga saab prognoosida üliõpilaste arvu ka õppevaldkondade kaupa.



Joonis 3. Prognoositav Eesti tudengite arv kõrgharidusõppes erinevate rahastamise stsenaariumide korral

Allikas: Arenguseire Keskus

Kokkuvõte

Stsenaariumid kirjeldavad, mis võiks olla kõrghariduse rahastamise alternatiivide tähendus kõrgkoolide tulude, riigi kulude ning üliõpilaste rahalise heaolu mõttes. Kõrgkoolidele toob „Samamoodi edasi“ stsenaariumiga võrreldes aastaks 2028 kõige rohkem lisatulu turupõhiste õppemaksude (+110 mln) ja jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaarium (+95 mln). Madalate, 1000-euroste õppemaksudega stsenaarium (+29 mln) kõrgkoolidele väga suurt lisatulu võrreldes „Samamoodi edasi“ stsenaariumiga ei paku.

Riigi jaoks on kõige suuremad kulud kõrgharidusele võrreldes „Samamoodi edasi“ stsenaariumiga jätkusuutliku tasuta kõrghariduse stsenaariumis (+102 mln aastaks 2028). Oluliselt väiksemaks jäävad kulud madalate õppemaksude (+34 mln) ja turupõhiste õppemaksude stsenaariumides (+36 mln).

Tabel 6. Stsenaariumide võrdlus

	Samamoodi edasi	Jätkusuutlik tasuta kõrgharidus	Madalad õppemaksud	Turupõhised õppemaksud
Ülikoolidele tulusaim	-	+95 mln	+29 mln	+110 mln
Riigile säästlikum	-	+102 mln	+34 mln	+36 mln

Allikas: Arenguseire Keskus

Õppemaksuga stsenaariumides rakendatakse jagatud finantseerimise poliitikat, mida teaduskirjanduses kõrghariduse erakasude tõttu soovitatakse. See tähendab, et kõrghariduse rahastamine jaguneb riigi, pere ja üliõpilase vahel. Praegu on kõrghariduse rahastamise koormus Eestis eelkõige riigi kanda.

Kõrghariduse rahastamise arutelu ei ole ainult arutelu õppemaksu kehtestamise üle. Kõrghariduse rahastamise süsteem sisaldab üksteisest sõltuvaid elemente, mida ei saa vaadelda ega rakendada eraldiseisvalt:

- avaliku ja/või eraraha maht kõrgkoolile;
- hästi disainitud õppelaenu ja -toetused tudengite eelarvepiirangute ületamiseks;

- sekkumine potentsiaalsete üliõpilaste varasemates eluetappides, tegelemaks võimalike piirangutega.

Õppemaksude kehtestamine eeldab ka õppelaenu ja toetuste süsteemi ülevaatamist, et madalama sotsiaalmajandusliku taustaga üliõpilaste ligipääs kõrgharidusele ei kannataks. Tasub meenutada, et üliõpilase jaoks on suurem osa kõrghariduse omandamisega seotud kuludest elamiskulud – viimase Eurostudenti uuringu andmetel olid mittetöötavate üliõpilaste kuised väljaminekud Eestis keskmiselt 576 eurot.⁶ Õppemaksu mitte küsimine üksinda ei laienda kõrghariduses osalemist, nagu näitab ka Eesti kogemus.

Vähem radikaalne lahendus kõrghariduse rahastamise jätkusuutlikkuse probleemile on tegevustoetuse suurendamine koos laenude ja toetuste reformimisega. Tegevustoetuse suurendamine 10% aastas tooks aastal 2028 kõrgkoolide eelarvetesse senise rahastamistrendi jätkumisega võrreldes 95 miljonit eurot enam. Siiski jääb suures osas riiklikust rahastamisest sõltuva kõrghariduse rahastamise puhul risk, et riik ei suuda tegevustoetuse kasvu pikaajaliselt tagada. Koos elanikkonna vananemise ja sotsiaalkulude kasvuga see risk pigem ajas kasvab.

Põhimõttelisem muudatus kõrghariduse rahastamises oleks õppemaksude seadmine kas madalal või kõrgemal tasemel. Üliõpilastele on see suur finantskoormus, mis eeldab ka täiendavat riigi tuge. Õppemakse sisaldavates stsenaariumides käsitletakse seetõttu ka teist põhimõttelist muutust, mis on õppelaenu tagasimaksmise sidumine lõpetaja hilisema sissetulekuga. Tagasimaksmise kohustuse sidumine hilisema sissetulekuga toetab ebasoodsama taustaga tudengite astumist kõrgharidusse – ühelt poolt vähendab õppelaenu võtmise võimalus eelarvepiirangut sisseastumisel ning teisalt vähendab tagasimaksmise sissetulekuga sidumine riski, et laenu tagasimaksmine ei ole tulevikus jõukohane. Reformid mõjutavad seega kogu üliõpilase elukaart. Neid planeerides peab silmas pidama pikaajalist horisonti.

Omaette küsimus on, kuidas peaks avalik raha kõrgkoolidele liikuma. Euroopa liigub ülikoolide rahastamisel tulemusrahastamise (PBF) ehk väljunditepõhise valemi

⁶ EUROSTUDENT VII: Eesti lühiülevaade. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. ISBN 978-9949-662-19-7 (pdf).

suunas, Eesti samuti. Siiski on senini Eestis kõrghariduse rahastusmudel Euroopa võrdluses pigem ajaloolise raha põhine.

Arenguseire Keskus

Lossi plats 1a, 15165 Tallinn

arenguseire@riigikogu.ee

www.arenguseire.ee



ARENGUSEIRE KESKUS