PEAKONTROLÖRI OTSUS

RIIGIKONTROLL

Peakontrolöri 24.10.2001 otsus nr 13-5/019

Riigieelarvest õppelaenude riigitagatiseks määratud raha kasutamisel esinevate riskide hindamine

SISUKORD

1 KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST 2

2 SISSEJUHATUS 4

2.1 AUDITI EESMÄRGID JA TEOSTUS 4
2.2 LÜHIÜLEVAADE AUDITEERITUD TEEMAST 6

3 OLULISEMAD TÄHELEPANEKUD 7

3.1 ÕPPELAENU ANDMISE REGULATSIOON 7
3.2 ÕPPELAENU ANDMISE KORRALDUS JA SISEKONTROLL 9
3.2.1 Haridusministeeriumi tegevus 9
3.2.2 Rahandusministeeriumi tegevus 10
3.3 SANKTSIOONID 11
3.4 AVALIKUSTAMINE 12
3.5 RIIGIRESSURSI TAGASTAMINE RIIGIEELARVESSE 12

4 MINISTEERIUMIDE SEISUKOHAD KONTROLLIAKTIDELE 13

4.1 HARIDUSMINISTEERIUMI SEISUKOHT 13
4.2 RAHANDUSMINISTEERIUMI SEISUKOHT 13

5 RIIGIKONTROLLI ARVAMUS MINISTEERIUMIDE SEISUKOHTADE KOHTA 13

6 ETTEPANEKUD 14

1 Kokkuvõte auditi tulemustest

Läbiviidud auditi käigus hinnati riigieelarvest õppelaenude riigitagatiseks määratud raha kasutamisel esinevaid riske.

Auditi kokkuvõttev järeldus on, et õppelaenude korraldusel esinev riskide jaotus riigi ja pankade vahel ei ole mõistlik ning rakendatud kontrollimeetmed ei ole küllaldased, vältimaks õppelaenu riigitagatiseks määratud raha mittesihipärast kasutamist.

See järeldus tuleneb järgmistest olulisematest leidudest ja nende alusel antud hinnangutest:

Õppelaen on 100% ulatuses riigi poolt tagatud ning panga omavastutus puudub. Laenusaaja maksab intressi 5% ning baas- ja kommertsintressi vahe kaetakse riigieelarvest.

- Haridusseaduse järgi tagab riik laenusaaja õppelaenu valitsuse poolt kehtestatud maksimaalmäära ulatuses ja sellelt õppelaenu summalt laenusaaja poolt krediidiasutusele tasumisele kuuluva intressi. Ka intressi tasumata jätmise puhul rakendub riigitagatis.
- Õppelaenu näol on panga jaoks tegemist riskivaba finantsinstrumendiga. Laenu tagasinõudmiseks saajatelt puudub pangal motivatsioon, sest lihtsam on pöörata nõue riigi vastu, kui ise laenude tagasinõudmisega tegeleda.
- Kooskõlas haridusseadusega tasub laenusaaja riigi tagatud õppelaenu summalt krediidiasutusele intressi 5% aastas. Nimetatud intressi ja kommertsintressi vahe tasub krediidiasutusele riik riigi ja krediidiasutuse vahel sõlmitavas lepingus sätestatud tingimustel.

Regulatsioonid õppelaenu tagatise, riigitagatise planeerimise ja kommertsintressi määramise osas on ebaselged.

- Õppelaenu andmise regulatsioonid võimaldavad laenu andmist ebapiisava tagatise alusel, millest ei ole hiljem võimalik riigile ületulnud nõudeid rahuldada.

- Puuduvad riigieelarves õppelaenude riigitagatiseks määratava raha planeerimise alused. Riigitagatist on aastate jooksul realiseeritud oluliselt rohkem, kui esialgselt riigieelarves ette nähti.
- Õppelaenu regulatsioonid ei sätesta kommertsintressi mõistet ega selle määramise aluseid. Siiani on kommertsintressimäär rahandusministri ja pankade vahel kokku lepitud enne õppeaasta algust.

Puuduvad piisavad sisekontrollimeetmed, välistamaks õppelaenu saamist mittelaenuõigusliku isiku poolt.

- Õppelaenu väljastavad pangad Haridusministeeriumist elektroonilisel teel edastatud õppelaenuõiguslike isikute nimekirjade alusel, kuigi õppelaenu andmise ja tagasimaksmise ning õppelaenu andmisel soodustuste andmise korra kohaselt tuleb õppelaenu taotlejal esitada laenuandjale õiend õppeasutuses õppimise kohta.
- Haridusministeeriumile esitavad andmed õppelaenuõiguslike isikute kohta õppeasutused. Õppeasutuste poolt Haridusministeeriumile esitatud andmeid ei ole ministeeriumil võimalik millegagi võrrelda, andmete õigsust saab ministeerium kontrollida ainult teenistusliku järelvalve korras.
- Haridusministri määrus "Õpilaste ja üliõpilaste registri pidamine" ei sätesta arvestuse pidamist välisriigis õppivate isikute üle, kuigi neil on õppelaenu saamiseks samad õigused, kui Eestis õppivail. Välisriigis õppivate isikute kandmist registrisse alustati käesoleva auditi ajal.
- Välisriigis õppivatele isikutele laenu andmisel ei ole kontrollitud õppeasutuste õiendi sisu selles osas, kas isik ka tegelikult õpib nimetatud õppeasutuses.

Kontrollimeetmed, tagamaks riigitagatise realiseerimisel riigi huvide kaitstust, ei ole olnud piisavad. Kontroll pankade tegevuse üle laenude õigeaegsel sissenõudmisel on olnud ebapiisav.

- Riigitagatise realiseerimisel on olulise tähtsusega kontroll pankade tegevuse üle laenude õigeaegsel sissenõudmisel. Tähtis on, et pangad teavitaksid laenusaajaid ja käendajaid võlgnevuse tekkimisest õigeaegselt. Kuna riik täidab laenusaaja ja tema käendaja kohustuse tagastamata laenusummalt arvestatud intressi osas taotluse saatmise päevani, siis on oluline, et riigitagatise realiseerimise taotlus saadetakse õigeaegselt.

- Teatisi laenusaajatele on pangad saatnud pikema perioodi jooksul, kui oleks põhjendatud.
- Rahandusministeerium ei kontrolli pankade poolt tasumiseks esitatud intressi vahe summa õigsust ega analüüsi taotlustes toodud laenujäägi arvestuse õigsust. Ministeerium ei ole piisavalt põhjalikult kontrollinud pankade tegevust õppelaenude sissenõudmisel.

Rahandusministeeriumi aruandluses ei ole kajastatud riigi poolt võetud tulevaste perioodide kohustusi ning nõudeid.

- Rahandusministeeriumi raamatupidamisarvestuses ei ole peetud arvestust riigi poolt võetud tulevaste perioodide kohustuste osas intressi vahe katmisel. Samuti ei ole kajastatud riigi nõudeõigus laenuvõlgnike suhtes.
- Ministeeriumi raamatupidamisarvestuses ei ole kajastatud nõudeid varem kehtinud korra kohaselt Hansapanga (Hoiupanga) poolt riigieelarve vahenditest antud laenude jäägi osas.

2 Sissejuhatus

2.1 Auditi eesmärgid ja teostus

Auditi läbiviimise eesmärgiks oli selgitada, kas Rahandusministeerium ja Haridusministeerium on õppelaenude andmise korraldamisel järginud asjassepuutuvaid regulatsioone ning toiminud riigi huvidele vastavalt. Auditi eelselgituse käigus leiti, et tegemist on kuritarvitustest ja väärkasutustest ohustatud alaga. Määravaks oli ka riigieelarvest eraldatava raha suur maht. Riigikontroll ei olnud õppelaenudega seonduvat varem kontrollinud.

Auditi planeerimisel, läbiviimisel ja tulemuste vormistamisel järgiti Riigikontrolli tegevusriskide auditi osakonna auditi metoodikat ja dokumenteerimise korda, INTOSAI põhistandardeid ja Riigikontrolli seadusest tulenevaid nõudeid.

Auditi eesmärgist tulenevalt keskenduti Rahandusministeeriumis järgmistele põhiküsimustele:

- Kas kehtiv õppelaenu andmise korraldus välistab õppelaenu andmise mittelaenuõiguslikule isikule?

- Kas Rahandusministeerium on kehtestanud õppelaenu riigitagatise rakendamisel vajalikud kontrollimeetmed?
- Kas õppelaenu tagatised on piisavad?
- Kas pankade taotlused riigieelarvest õppelaenu riigitagatise realiseerimiseks on põhjendatud?
- Kas Hansapanga käsutuses olevat õppelaenude riigiressurssi kasutatakse seaduslikult?

Põhiküsimustele vastuse leidmiseks:

- kontrolliti õppelaenu tagatise piisavust, kommertsintressi määramise aluseid ning baas- ja kommertsintressi vahe kompenseerimise aluseks olevaid dokumente;
- kontrolliti riigitagatise realiseerimise seaduslikkust ja põhjendatust;
- kontrolliti õppelaenude riigiressursi kasutamise seaduslikkust;
- testiti, kas rakendatud kontrollimeetmed tagavad õppelaenu riigitagatise põhjendatud ja otstarbeka kasutamise.

Haridusministeeriumis läbiviidud kontrollimisel olid järgmised põhiküsimused:

- Kas ministeerium peab õppelaenuõiguslike ja laenu saanud isikute üle arvestust regulatsioonides ettenähtud korras?
- Kas ministeerium on õppeasutuste ja õppelaenuõiguslike isikute üle arvestuse pidamisel kehtestanud vajalikud kontrollimeetmed?
- Kas ministeerium on teatanud õigeaegselt õppelaenu võlglastele riigi ees võla tekkimisest?
- Kas riigitagatisest kustutatud õppelaenude sissenõudmisel on rakendatud nende tagasinõudmiseks kõiki vajalikke meetmeid?

Põhiküsimustele vastuse leidmiseks:

- kontrolliti valikuliselt õppelaenuõiguslike isikute kohta arvestuse pidamist ning andmete edastamist õppelaenu andvatele pankadele;
- kontrolliti ministeeriumi poolt väljastatud teateid laenusaajatele riigivõla tekkimise kohta;
- kontrolliti ministeeriumi tegevust riigitagatisest kustutatud õppelaenude sissenõudmisel võlglastelt;
- testiti, kas toimivad protseduurid ja kontrollimehhanismid tagavad õppelaenu riigitagatise põhjendatud ja otstarbeka kasutamise.

Töös kasutati rahvusvaheliselt tunnustatud metoodikat, mis näeb ette kuritarvituste ja väärkasutuste vältimise aspektide kajastamist. Nendeks aspektideks on regulatsioonid, sisekontroll, sanktsioonid ja avalikustamine.

Auditeeritavaks perioodiks oli ajavahemik 1998-01.04.2001.

Rahandusministeeriumi ja Haridusministeeriumi kontrollimise kohta koostati eraldi kontrolliaktid. Kontrolliaktide ja rahandusministri ning haridusministri poolt esitatud selgituste alusel on koostatud käesolev peakontrolöri otsus.

2.2 Lühiülevaade auditeeritud teemast

2000/2001. õppeaastal on Eestis 106 õppelaenuõiguslikku õppeasutust 47,5 tuhande õppelaenuõigusliku isikuga. Õppelaenu kasutab ligikaudu 40 tuhat isikut.

Õppelaenu annavad Hansapank, Eesti Ühispank ja Sampo Pank. Nimetatud pankadega on Rahandusministeerium sõlminud õppelaenu andmise korraldamise lepingud.

Rahandusministeeriumi andmetel moodustas pankade väljastatud õppelaenu jääk 31.03.2001. aasta seisuga 1,8 miljardit krooni, sealhulgas Hansapangas 1485,1 miljonit krooni, Eesti Ühispangas 337,3 miljonit krooni ja Sampo Pangas 2,2 miljonit krooni. Õppelaenude jääk, millelt riik kompenseerib krediidiasutustele baas- ja kommertsintressi vahet, oli seisuga 31.03.2001 üle 1,7 miljardi krooni.

Õppelaenude riigitagatiseks on 2001. aasta riigieelarves ette nähtud 105 miljonit krooni, millest kaetakse laenude baas- ja kommertsintressi vahet ning kustutatakse võlgnike kohustusi pankade ees.
Õppelaenude baasintressimäär oli kontrollitaval perioodil 5% ja kommertsintressi määr vahemikus 10 – 14,5%. Baasintressi ja kommertsintressi vahet on Rahandusministeerium alates 1997. aastast kuni 01.05.2001 tasunud 195,5 miljonit krooni.

Aasta-aastalt on suurenenud riigi kulutused õppelaenuvõlgade kustutamisel. Rahandusministeeriumi andmetel moodustas riigieelarve vahenditest kustutatud õppelaenu võlg seisuga 22.05.2001 (peale 01.09.1997 väljastatud õppelaenu osas) 19,1 miljonit krooni.

Seisuga 01.05.2001 oli Rahandusministeerium edastanud Haridusministeeriumile andmed 1420 laenuvõlglase kohta. Haridusministeerium on esitanud kohtule 405 hagi. Neist 169 isiku osas on hagi rahuldatud ja 236 hagi on menetluses. Võlgnevuse riigile on tasunud 161 isikut kokku üle ühe miljoni krooni suuruses summas. Maksegraafik on koostatud 387 isikule summas 4,9 miljonit krooni.

3 Olulisemad tähelepanekud

3.1 Õppelaenu andmise regulatsioon

Õppelaen on kehtestatud haridusseaduse § 36 alusel. Kuni 1997/1998. õppeaastani toimus õppelaenu andmine selleks eraldatud riigieelarve vahenditest. Alates eelnimetatud õppeaastast annavad krediidiasutused õppelaenu oma krediidiressursi arvel.

Haridusseadus sätestab õppelaenu andjad, õppelaenu tagamise, õppelaenu tagasimaksmise, riigitagatise korraldamise ja rakendamise.

Valitsuse 08.07.1997. aasta määrusega nr 132 kinnitati "Õppelaenu andmise ja tagasimaksmise ning õppelaenu tagastamisel soodustuste andmise kord" (edaspidi *kord*). Kord määrab kindlaks õppelaenu saaja ja laenu andja vahel sõlmitava õppelaenu aluseks oleva tüüplepingu sisu, laenu andmise, taotlemise, väljastamise, laenu andmisest keeldumise, laenu tagasimaksmise ja riigitagatise rakendumise tingimused.

Haridusseaduse järgi[1] on õppelaenuõiguslikul isikul õigus õppelaenu saada vastava õppesuuna õppekavajärgse õpingute kestuse (nominaalse õppeaja) ulatuses. Välisriigi õppeasutuses õppival isikul on õigus saada õppelaenu Eesti õppeasutuse vastava või lähima õppesuuna õppekavajärgse õpingute kestuse (nominaalse õppeaja) ulatuses. Riik tagab laenusaaja õppelaenu Vabariigi Valitsuse kehtestatud maksimaalmäära ulatuses ja sellelt õppelaenusummalt laenusaaja poolt krediidiasutusele tasumisele kuuluva intressi (edaspidi *riigitagatis*)[2].

[1] Haridusseaduse § 36
[2] Haridusseaduse § 36.1 lõige 3

Õppelaenu andjaks on avaliku konkursi teel valitud krediidiasutused. Õppelaenu andja poolt antud õppelaenu peavad täiendavalt tagama kaks Eesti kodanikku või Eestis asuv kinnisvara.[3]

Riigi tagatud õppelaenu maksimaalmäära ühe laenutaotleja kohta aastas kehtestab Vabariigi Valitsus igal aastal hiljemalt 1. augustiks. Vabariigi Valitsuse 25.07.2000. aasta korraldusega nr 616-k kehtestati 2000/2001. õppeaastal riigi tagatud õppelaenu maksimaalmääraks ühe laenusaaja kohta 15 000 krooni. Sama õppelaenu maksimaalmäär kehtis ka eelneval õppeaastal.

Laenusaaja tasub riigi tagatud õppelaenu summalt krediidiasutusele intressi 5 protsenti aastas. Nimetatud intressi ja kommertsintressi vahe tasub krediidiasutusele riik haridusseaduse alusel riigi ja krediidiasutuse vahel sõlmitavas lepingus sätestatud tingimustel.[4]

Laenusaaja alustab laenusumma tagasimaksmist hiljemalt 12 kuud pärast eksmatrikuleerimist seoses õppekava täitmisega täies mahus või pärast õpingute lõpetamist seoses õppekava täitmisega täies mahus[5]. Praktikas on nimetatud säte mitmeti tõlgendatav ning see on tekitanud probleeme laenu tagastamise tähtaja arvutamisel. Haridusministeerium nõustus, et eeltoodud säte on mitmeti tõlgendatav, seda kõrvaldama pidanud uus õppelaenuseadus jäi aga Riigikogus vastu võtmata.

Laenusaaja peab kogu õppelaenu summa koos intressiga laenuandjale tagasi maksma laenusumma tagasimaksmisele asumisest arvates hiljemalt kahekordse nominaalse õppeaja jooksul[6]. Kui laenusaaja ei ole määratud tähtaja jooksul asunud laenu tagasimaksmisele ning tema või tema käendajad ei täida õppelaenulepingust tulenevaid kohustusi, tekib krediidiasutusel õigus nõuda riigilt laenusaaja või tema käendaja kohustuse täitmist laenule antud riigitagatise ulatuses[7]. Kui riik on täitnud laenusaaja kohustuse krediidiasutuse ees, tekib riigil nõudeõigus laenusaaja suhtes kogu tema poolt krediidiasutusele tasutud summa ulatuses[8].

---

[3] Haridusseaduse § 36.1 lõige 5
[4] Haridusseaduse § 36.1 lõige 4
[5] Haridusseaduse § 36.4 lõige 1
[6] Haridusseaduse § 36.4 lõige 2
[7] Haridusseaduse § 36.2 lõige 1
[8] Haridusseaduse § 36.2 lõige 2

3.2 Õppelaenu andmise korraldus ja sisekontroll

3.2.1 Haridusministeeriumi tegevus

Tulenevalt haridusseadusest, õppelaenu andmise ja tagasimaksmise ning õppelaenu tagastamisel soodustuste andmise korrast on Haridusministeeriumil järgmised ülesanded:

- õppelaenu saamiseks õigustatud ja õppelaenu saanud isikute üle arvestuse pidamine;
- riigi nõudeõiguse tekkimisest laenusaajale kirjalikult teatamine 7 päeva jooksul;
- riigi poolt krediidiasutustele tasutud summa õppelaenu saanud isikutelt või õppelaenu taganud isikutelt täitevmenetluse korras sissenõudmine.

Õppelaenu saamiseks õigustatud isikute üle peab Haridusministeerium arvestust õppeasutustest saadud nimekirjade alusel. Regulatsioonid ei sätesta, et ministeerium peaks kontrollima õppeasutustelt saadud andmete õigsust. Haridusministeeriumi selgituse kohaselt on ministeeriumil õigus kontrollida õppeasutuste esitatud andmete õigsust riikliku järelvalve korras ning seda õigust on ministeerium kasutanud 2000. aastal.

Haridusministri kinnitatud kord[9] ei sätesta arvestuse pidamist välisriigis õppivate isikute üle, kuigi haridusseaduse alusel on neil samad õigused õppelaenule kui Eestis õppivail. Ministeeriumi selgituse kohaselt valmistavad nad ette eelnimetatud korra muudatused, mis käsitlevad välisriigi õppeasutustes õppivate õpilaste ja üliõpilaste arvestust.

Välisriigi õppeasutustes õppivate isikute kandmist õpilaste ja üliõpilaste registrisse alustati käesoleva kontrollimise ajal. Arvestus hõlmab vaid neid isikuid, kes on pöördunud pankadesse õppelaenu saamise taotlusega. Laenutaotlejate esitatud õiendite puhul ei ole kontrollitud nende sisu selles osas, kas isik tegelikult õpib näidatud õppeasutuses. Ministeeriumi selgituse kohaselt on neil vajadusel võimalik teha järelpärimine välisriigi õppeasutusele.

Õppelaenu saanud isikute osas Haridusministeerium ise arvestust ei pea, kuigi see on tema üheks ülesandeks. Ministeerium põhjendab seda sellega, et vastavalt õppelaenu andmise korraldamise lepingutele loovad pangad andmebaasi ning riigil on õigus saada pankadelt piiranguteta teavet.

---

[9] Haridusministri 29.09.2000.a määrus nr 34 "Õpilaste ja üliõpilaste registi pidamine"

Õppelaenu andmise ja tagasimaksmise ning õppelaenu tagastamisel soodustuste andmise korra kohaselt teatab Haridusministeerium kirjalikult laenusaajale riigi nõudeõiguse tekkimisest seitsme päeva jooksul alates nõudeõiguste tekkimisest. Seda ülesannet ei ole Haridusministeerium täitnud, tegelikult saadab laenusaajatele teated Rahandusministeerium. Ministeeriumid põhjendavad seda asjaoluga, et kogu riigitagatist puudutav informatsioon laekub krediidiasutustelt Rahandusministeeriumile. Arvestades teatamise lühikest tähtaega, on peetud otstarbekamaks antud ülesande täitmist Rahandusministeeriumi poolt.

Seisuga 15.06.2001 oli Haridusministeeriumi poolt peetavasse andmebaasi kantud andmed 1374 võlglase kohta. Rahandusministeeriumi andmetel olid nad seisuga 01.05.2001 edastanud Haridusministeeriumile 1420 õppelaenuvõlglase dokumendid. Ka õppelaenu võla tagastamata jäägi võrdlemisel Rahandusministeeriumis ja Haridusministeeriumis ilmnes, et seisuga 01.05.2001 oli erinevus 4,3 miljonit krooni (Rahandusministeeriumi andmetel oli tagastamata võlg 18,2 miljonit krooni, Haridusministeeriumi andmetel aga 13,9 miljonit krooni). Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt võis viimatinimetatud erinevuse põhjuseks olla asjaolu, et osade võlgnike kohta ei olnud Haridusministeeriumile dokumente veel saadetud.

3.2.2 Rahandusministeeriumi tegevus

Rahandusminister sõlmib õppelaenu andmise korraldamise lepingud pankadega. Lepingutes lepitakse kokku õppelaenu kommertsintressi suurus, täpsustatakse riigitagatise rakendumise tingimused, sealhulgas laenusaaja poolt krediidiasutusele makstava intressi tasumise tingimused, laenusaaja poolt krediidiasutusele tasutava intressi ja kommertsintressi vahe tasumise tingimused. Samuti lepitakse kokku krediidiasutuse ja riigi vastastikuses informeerimiskohustuses.

Rahandusministeerium tasub pankadele baas- ja kommertsintressi vahe nende taotluste alusel. Taotlustes sisalduvat informatsiooni intressi vahe arvestuse kohta ei ole ministeerium kontrollinud.

Riigitagatise rakendumisel on olulise tähtsusega kontroll pankade tegevuse üle laenude õigeaegsel sissenõudmisel. Tähtis on, et pangad teavitaksid laenusaajaid ja käendajaid võlgnevuse tekkimisest õigeaegselt ning rakendaks vajalikke meetmeid laenude

sissenõudmiseks. Kuna riik täidab laenusaaja ja tema käendaja kohustuse tagastamata laenusummalt arvestatud intressi osas taotluse saatmise päevani, siis on oluline, et riigitagatise realiseerimise taotlus saadetakse õigeaegselt.

Hoolimata asjaolust, et pangad on pidevalt rikkunud õppelaenu andmise korraldamise lepingut riigitagatise rakendumise osas (laenusaaja ja käendaja poole on pöördutud pikema perioodi jooksul, kui leping seda ette näeb, riigitagatise realiseerimise taotlused on esitatud mõistlikust tähtajast pikema aja jooksul), on Rahandusministeerium kõikidel juhtudel pankade taotlused rahuldanud.

Kuna on puudunud kindlad planeerimise alused riigieelarves õppelaenude riigitagatiseks raha ettenägemiseks, siis määrati Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt enne 2001. aasta riigieelarvet riigitagatise suurus ministeeriumi poolt arvestuslikult. 2001. aasta eelarves planeeriti õppelaenude riigitagatiseks raha ministeeriumile esitatud pankade prognooside alusel.

Rahandusministeeriumi raamatupidamisarvestuses ei kajastu riigile võetud tulevaste perioodide kohustused intressivahe katmise osas. Samuti ei ole kajastatud riigile ületulnud laenuvõlgnevust, kui riigi nõudeõigust laenuvõlgnike suhtes.

3.3 Sanktsioonid

Õppelaenu regulatsioonid ega õppelaenu andmise korraldamise lepingud ei sätesta sanktsioone laenu saamiseks valeinfot esitanud isikute kohta.

Samuti puuduvad kehtivates õppelaenu regulatsioonides ja õppelaenu andmise korraldamise lepingutes sätted selle kohta, milliseid sanktsioone saab rakendada pankadele nende kohustuste täitmata jätmisel või mittenõuetekohasel täitmisel õppelaenu sissenõudmisel. Seetõttu on puudunud alus sanktsioonide rakendamiseks pangapoolsete rikkumiste korral.

3.4 Avalikustamine

Regulatsioonid ei sätesta õppelaenuvõlglaste kohta informatsiooni avalikustamist.

Rahandusministeeriumi koduleheküljel on avalikustatud riigile võlgu olevate isikute nimed, kes ei ole tasunud korraga kogu õppelaenuvõlgnevust riigile, ei ole koostanud maksegraafikut ega alustanud võlgnevuse likvideerimist. Kriteeriumid, mille alusel õppelaenuvõlglasi avalikustatakse, peaksid olema selged ja üheselt arusaadavad.

3.5 Riigiressursi tagastamine riigieelarvesse

Kuni 01.09.1997. aastal anti õppelaenud välja riigiressursi arvel, seejärel hakkasid pangad laenu andma omavahenditest. Regulatsioonid ei määranud kindlaks krediidiasutuste ja riigi vahelisi õigusi ja kohustusi varem riigieelarvest eraldatud õppelaenu ressursi osas. Hansapanga (Hoiupanga) poolt varem kehtinud korra kohaselt riigieelarve vahenditest antud laenude jääk moodustas 31.03.2001.aasta seisuga 113,3 miljonit krooni. Rahandusministeeriumi raamatupidamisarvestuses eelnimetatud summad ei kajastu.

Hansapangale tagasilaekuvate laenude kandmist riigieelarvesse reguleerib Rahandusministeeriumi ja panga vahel sõlmitud õppelaenu andmise korraldamise leping, mille kohaselt kvartali jooksul laekuvad summad tuleb riigieelarvesse kanda kvartalile järgneva kuu 25. kuupäevaks. Arvestades summade suurust (kuni 6 miljonit krooni kvartalis), tuleks saavutada pangaga kokkulepe eelnimetatud summade ülekandmiseks lühema perioodi jooksul või näha ette panga poolt tema kasutuses olevalt riigiressursi jäägilt intresside tasumine.

4 Ministeeriumide seisukohad kontrolliaktidele

4.1 Haridusministeeriumi seisukoht

Vastuses kontrolliaktile esitas Haridusministeerium alljärgnevad seisukohad:

- Õppelaenu andmise korraldamise lepingud ei sätesta Eesti õppeasutuses õppival isikul õppeasutuse õiendi esitamist pangale selle kohta, et laenutaotleja õpib laenu taotlemise ajal õiendi andnud õppeasutuses. Valitsuse 08.07.1997. aasta määrusega nr 132 kinnitatud õppelaenu andmise ja tagasimaksmise ning õppelaenu tagastamisel soodustuste andmise korras on aga vastav nõue ette nähtud. Ministeeriumi arvamuse kohaselt ei kujuta selline olukord probleemi, sest krediidiasutused väljastavad laenu ainult Haridusministeeriumi poolt edastatud laenu saamiseks õigustatud isikute nimekirja kantud isikutele.

- Haridusseaduse järgi peab õppelaenu saamiseks õigustatud ja õppelaenu saanud isikute arvestust Haridusministeerium. Õppelaenu saanud isikute üle Haridusministeerium arvestust ei pea, põhjendades seda asjaoluga et vastavalt õppelaenu andmise korraldamise lepingule on pangad loonud andmebaasi, mis sisaldab teavet kõigi laenu saanud isikute kohta ning riigil on õigus piiranguteta saada andmebaasist teavet.

4.2 Rahandusministeeriumi seisukoht

Vastuses kontrolliaktile esitas ministeerium järgmised seisukohad:

- Ministeerium nõustus arvamusega, et siiani ei ole õppelaenude riigitagatisega seonduv olnud piisavalt selgelt ja vajalikul määral reguleeritud. Töö selles valdkonnas aga käib.
- Ministeerium ei pea õigeks õppelaenu väljastavate krediidiasutuste viivitamist võlgnevuste üleandmisel üle õppelaenu andmise korraldamise lepingutes kokkulepitud tähtaegade. Ministeerium pöörab edasiselt suuremat tähelepanu tähtaegade järgimisele pankade poolt.

5 Riigikontrolli arvamus ministeeriumide seisukohtade kohta

Riigikontroll ei pea tingimata vajalikuks, et õppelaenutaotlejad peaksid esitama ka õppeasutuse õiendi, küll peaksid olema piisavad kontrollimeetmed, tagamaks laenu andmise ainult selleks õigustatud isikutele. Õiendi olemasolu ettenägevas valitsuse määruses tuleks sel juhul teha vastavad muudatused.

Riigikontroll peab vajalikuks, et Haridusministeeriumil oleks arvestus õppelaenu saanud isikute kohta.

Riigikontroll võtab teadmiseks Rahandusministeeriumi seisukoha, et ministeerium pöörab edasiselt suuremat tähelepanu pangapoolsete kohustuste täitmise jälgimisele.

Riigikogu menetlusse on praeguseks üle antud õppetoetuste seaduse eelnõu, mis reguleerib ka õppelaenudega seonduvat. Seaduseelnõu näeb ette olulised muudatused riigitagatise regulatsiooni osas.

Seaduseelnõu kohaselt tagab riik laenusaaja õppelaenu Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud maksimaalmäära ulatuses. Riigigarantii ei laiene enam õppelaenuintressile. Riik loobub eelnõu kohaselt intressi vahe katmisest alates 2002. aastast õppima asuvatele esimese aasta üliõpilastele.

6 Ettepanekud

Riigikontroll teeb Haridusministeeriumile alljärgnevad ettepanekud:

1. rakendada meetmed õppeasutuste poolt esitatud õppelaenuõiguslike isikute andmete õigsuse kontrollimiseks;
2. tagada nõuetekohase arvestuse olemasolu õppelaenu saanud isikute üle;
3. tagada õppelaenuvõlglaste arvu ning võlgnevuse summa võrreldavus Rahandusministeeriumi andmetega.

Riigikontroll teeb Rahandusministeeriumile alljärgnevad ettepanekud:

1. rakendada meetmed pankade poolt riigitagatise realiseerimiseks esitatavate taotluste kontrollimiseks;
2. teha pankadele ettepanek nendega sõlmitud lepingute täiendamiseks, nähes ette sanktsioonid pangapoolsete kohustuste mittenõuetekohase täitmise korral;
3. määrata kindlaks õppelaenuvõlglaste avalikustamise tingimused ja kord;
4. viia sisse raamatupidamisarvestus õppelaenu riigitagatise ning riigiressursi nõuete ja kohustuste osas;
5. teha Hansapangale ettepanek kanda riigiressursist väljaantud laenudest tagasilaekuvad summad üle riigieelarvesse senisest lühema perioodi jooksul või näha ette panga poolt tema kasutuses olevalt riigiressursi jäägilt intresside tasumine.

Riigikontroll peab vajalikuks saata käesolev otsus informatsioonina Riigikogu kultuuri-komisjonile.

Jüri Kõrge
Peakontrolöri kt

HARIDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

01.11.2001. nr 3-1-9/8676

Õppelaenude andmise ja korraldamise auditi tulemus

Vastavalt EV Haridusseaduse, Vabariigi Valitsuse 08. juuli 1997.a. määruse nr 132 ning Rahandusministeeriumi ja pankade vahel sõlmitud õppelaenu andmise korraldamise lepingule on Haridusministeeriumi ülesandeks muuhulgas õppelaenu saamiseks õigustatud isikute üle arvestuse pidamine.

Õppelaenu saamiseks õigustatud isikute üle peab Haridusministeerium arvestust läbi õppurite registri. Vastava registri andmete ulatuse ning andmevahetuse aluseks on haridusministri 20.septembri 2000.a. määrus nr 34 "Õpilaste ja üliõpilaste registri asutamine" (RTL 2000, 103, 1613).

Käsitletav riigikontrolli akt puudutab ühe osana Haridusministeeriumi tegevust õppelaenuõiguslike isikute arvestuse üle kontrolli meetmete rakendamisel. Selleks, et tagada riigikontrolli auditi kokkuvõtte punktis 3.2.1 (lõik 2), punktis 3.3. (lõik 1) ning ettepanekus 1. väljatoodud kontrollimehhanismid, lähtub Haridusministeerium registri andmete õigsuse tagamisel kriminaalkoodeksi paragrahvist 275 ning haridusministri määruse "Õpilaste ja üliõpilaste registri asutamine" paragrahvist 11.

Vastavalt nimetatud õigusaktidele on sätestatud karistus ametiasutusele teadlikult ebaõigete andmete esitamise eest (kriminaalkoodeksi paragrahv 275) ning õigus teha järelpärimisi andmeid esitanud institutsioonile ("Õpilaste ja üliõpilaste registri asutamine" paragrahv 11). Samuti on Haridusministeeriumil õigus kontrollida õppeasutuste poolt esitatud andmete õigsust riikliku järelevalve korras. Riikliku järelevalve korras on Haridusministeeriumil õigus võrrelda registri andmeid õppeasutuses asuvate algdokumentidega. Vastavat õigust on Haridusministeerium kasutanud 2000.aastal.

Rangemad regulatsioonid vastutuse tõstmiseks ebaõigete andmete esitamise eest nähakse tulevikus ette hetkel Justiitsministeeriumi poolt ettevalmistatavas karistusseadustikus.

Kõik eeltoodu kehtib ka välisriigis õppivate üliõpilaste kohta kes esitavad dokumendi originaali või selle notariaalselt tõestatud tõlke välisriigi õppeasutuses õppimise kohta. Vajadusel ning kahtlusel, et esitatud on valeandmed, on Haridusministeeriumil lisaks Eesti ENIC/NARIC keskusele võimalus esitada kirjalik järelpärimine välisriigi õppeasutusele.

Haridusministeerium on alustanud välisriigi õppeasutustes õppivate isikute kandmist õpilaste ja üliõpilaste registrisse ning sellega seoses ette valmistamas määruse "Õpilaste ja üliõpilaste registri asutamine" muudatust.

Õppelaenu saanud isikute osas Haridusministeerium arvestust ei pea (punkt 3.1.2 lõik 4 ja ettepanek 2). Õppelaenu andmise korraldamise lepingu alusel on õppelaenu väljastavad pangad

Munga 18
50088 TARTU

Tel. (07) 350 222
Faks (07) 350 250

E-post hm@hm.ee

IGIKONT
Kuupäev 05.11.2001 Reg nr 3343/13-1

loonud andmebaasi, mis sisaldab teavet kõikide õppelaenuõiguslike ja õppelaenu saanud isikute kohta (k.a. välisriigis õppivad isikud, kes on õppelaenu taotlenud). Vastavalt eelnimetatud lepingule on riigil õigus piiranguteta saada andmebaasist teavet. Antud lepingu punkti alusel on Haridusministeeriumil õigus saada informatsiooni laenu saanud välisriigis õppivate isikute kohta. Haridusministeerium nõustub õppelaenu saanud isikute kohta käiva üldise informatsiooni (laenu saanud isikute arv jms) olemasolu tagamise vajalikkuses (ettepanek 2).

Haridusministeerium tänab riigikontrolli tehtud ettepanekute eest ning on omaltpoolt tegemas koostööd Rahandusministeeriumiga tagamaks õppelaenu andmise ja korraldamise kvaliteeti.

Lugupidamisega,

Peep Ratas
Kantsler

Silja Kimmel 350 273

HARIDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

25.10.2001 nr 13-1/3199
28.11.2001 nr 3-1-9/8556

Õppelaenude riigitagatiseks määratud raha kasutamine

Haridusministeerium tänab Riigikontrolli õppelaenude riigitagatiseks määratud raha kasutamise riskide hindamisega seotud ettepanekute eest ning on omaltpoolt tegemas koostööd Rahandusministeeriumiga tagamaks õppelaenude andmise ja korraldamise kvaliteeti.

Haridusministeerium nõustub Riigikontrolli ettepanekuga, mis puudutab meetmete rakendamist õppeasutuste poolt esitatud õppelaenuõiguslike isikute andmete õigsuse kontrollimisel.

Käesoleval hetkel lähtub Haridusministeerium selleks, et tagada kontrollimehhanismid õpilaste ja üliõpilaste registri üle, registri andmete õigsuse tagamisel kriminaalkoodeksi paragrahvist 275 ning haridusministri määruse "Õpilaste ja üliõpilaste registri asutamine" paragrahvist 11.

Vastavalt eelnimetatud õigusaktidele on sätestatud karistus ametiasutusele teadlikult ebaõigete andmete esitamise eest (kriminaalkoodeksi paragrahv 275) ning õigus teha järelpärimisi andmeid esitanud institutsioonile ("Õpilaste ja üliõpilaste registri asutamine" paragrahv 11). Riikliku järelevalve korras on Haridusministeeriumil õigus võrrelda registri andmeid õppeasutuses asuvate algdokumentidega.

Õppelaenu saanud isikute üle on käesoleval hetkel loonud õppelaenu väljastavad pangad õppelaenu andmise korraldamise lepingu alusel andmebaasi, mis sisaldab teavet kõikide õppelaenuõiguslike ja õppelaenu saanud isikute kohta (k.a. välisriigis õppivad isikud, kes on õppelaenu taotlenud). Vastavalt eelnimetatud lepingule on riigil õigus piiranguteta saada andmebaasist teavet. Antud lepingu punkti alusel on Haridusministeeriumil õigus saada informatsiooni laenu saanud välisriigis õppivate isikute kohta.

Haridusministeerium nõustub Riigikontroll seisukohaga, mille alusel on vajalik tagada õppelaenu saanud isikute kohta käiva üldise informatsiooni (laenu saanud isikute arv jms) olemasolu.

Samuti peame oluliseks tagada õppelaenuvõlglaste arvu ning võlgnevuse summa võrreldavus Rahandusministeeriumi andmetega.
Haridusministeerium on käesolevaks hetkeks valmistanud ette õppetoetuste seaduse eelnõu, milline on heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse poolt ning läbinud esimese lugemise Riigikogus. Nimetatud seaduse eelnõu vastuvõtmisega Riigikogus kaasneb muutus ka praeguses õppelaenude süsteemis. Oluline muudatus on õppelaenu sidumine täiskoormusega õppega ning riigi loobumine

Munga 18
50088 TARTU
Tel. (07) 350 222
Faks (07) 350 250
E-post hm@hm.ee
Internet www.hm.ee

30.11. kiri 3655/13-1/3199

intressi vahe katmisest. Õppelaenude süsteemi muutmise üheks eesmärgiks on pankade vastutuse suurendamine õppelaenude andmisel ning tagasinõudmisel, mis muudaks muuhulgas mõistlikumaks riskide jaotust pankade ja riigi vahel.

Lugupidamisega,

Peep Ratas
Kantsler

Silja Kimmel 350 273

RAHANDUSMINISTEERIUM

Hr. Jüri Kõrge
Peakontrolöri kt
Riigikontroll

Teie 25.10.2001 nr 13-1/3198

Meie 22 .11.2001 nr 5-2/10697

Õppelaenude riigitagatiseks määratud raha kasutamine

Käesolevaga edastame meie seisukoha peakontrolöri 25.10.2001. a otsuse nr 135-5/019 "Riigieelarvest õppelaenude riigitagatiseks määratud raha kasutamisel esinevate riskide hindamine" tehtud ettepanekute suhtes.

Nõustume Riigikontrolli ettepanekuga, et vajalik on tõhustada pankade poolt riigitagatise realiseerimiseks esitatavate taotluste kontrollimist. Oleme asunud tegutsema vastavas suunas ning jätkame koostöös Haridusministeeriumiga Teie ettepaneku ellurakendamist ka edaspidi. Samuti leiame jätkuvalt, et praegune situatsioon, mil krediidiasutustel praktiliselt puudub vastutus seoses õppelaenu andmisega, ei ole riigi seisukohalt aktsepteeritav.

Vastavalt Teie ettepanekule teeme pankadele ettepaneku lepingu täiendamiseks sanktsioonide osas. Siiski juhime tähelepanu asjaolule, et kuna lepingu puhul on tegemist kahepoolse tahteavaldusega, ei pruugi meie püüdlused jõuda riiki täiel määral rahuldava tulemuseni.

Oleme asunud välja töötama õppelaenuvõlglaste avalikustamise tingimusi ja korda. Kuivõrd taolise korra ametlikuks kehtestamiseks puudub volitusnorm, rakendame Teie ettepanekut selliselt, et avaldame vastavad tingimused informatiivse tekstina Rahandusministeeriumi koduleheküljel koos õppelaenuvõlglaste andmetega.

Rahandusministeerium nõustub, et vajalik on kajastada kõiki riigi nõudeid ja kohustusi riigi bilansis ning sellest tulenevalt viia sisse raamatupidamisarvestus õppelaenu riigitagatise ning riigiressursi nõuete ja kohustuste osas. Siiski vajab põhjalikumat läbi töötamist nimetatud ettepaneku rakendamise tagamine.

Riigikontrolli ettepanek teha ASile Hansapank ettepanek kanda riigiressursist väljaantud laenudest tagasilaekuvad summad üle riigieelarvesse senisest lühema perioodi jooksul, on õigustatud. Arvestades riigiressursi jäägi (ca 100 milj krooni) ning selle tagasimaksete suurust (ca 25 milj krooni aastas), on nimetatud summade riigile üle kandmise tähtaja lühendamine vajalik, kuna see vähendaks märgatavalt krediidiasutuse võimalust vastavatelt summadelt lisatulu teenida ning võimaldaks laekunud vahendeid senisest otstarbekamalt kasutada. Seoses

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg kood 70000272

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg nr
23.11.2001 3566/13-1/3198

sellega teeme ASile Hansapank ettepaneku lisaks sanktsioonide kehtestamisele õppelaenu andmise korraldamise lepingus lühendada riigiressursi tagasimaksete sagedust seniselt kvartaalselt makselt igakuisteks makseteks.

Lugupidamisega

Siim Kallas
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Siret Neeve 6 113 912
Hanno Parksepp 6 113 684
Helje Annus 6 113 511

HARIDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

28.11.2001 nr 3-1-9/9310

Haridusministeeriumi kommentaar riigikontrolli
pöördumisele Riigikogu Kultuurikomisjoni esimehe poole
õppetoetuste seaduse eelnõu teemal

Haridusministeerium, valmistades koostöös Eesti Üliõpilaskondade Liidu-, ministeeriumide- ning kõrgkoolide esindajatega ette õppetoetuste seaduse eelnõu, lähtus eesmärgist kindlustada üliõpilastele sotsiaalsed garantiid selleks, et motiveerida neid täiskoormusega õppima ja nominaalajaga lõpetama. Samas lähtuti printsiibist kus täna kehtiv suhteliselt killustatuna tunduv sotsiaalsete garantiide süsteem peaks moodustama edaspidi ühtsesse terviklikku süsteemi.

Õppetoetuste seaduse eelnõu loeb ühtselt käsitletavaks toetuse liigiks õppetoetust ja riigi poolt tagatud õppelaen, mille eesmärgiks on pakkuda riigipoolset abi neile majanduslikult vähemkindlustatud õpilastele ja üliõpilastele, kes on valmis lõpetama oma õpingud nominaalaja jooksul. Õppelaen ja tagastamatu õppetoetus peaksid kumbki moodustama 50% õppuri toetussüsteemist. Teistele antakse võimalus katta nii oma elamiskulud kui õppemaksukulud riigitagatiseta õppelaenu kaudu. Õppetoetuste ja õppelaenude haldamiseks tegeleb haridusministeeriumi haldusalasse kuuluv Õppetoetuste Keskus. Õppetoetuste seadust rakendatakse vaid esimese aasta üliõpilastele väljaarvatud täiendav toetus, mis asendab praegust sõidusoodustuste süsteemi.

Eelnimetatust lähtuvalt peaks nii õppetoetust kui riigi poolt tagatud õppelaenu käsitlema edaspidi ühtse süsteemina ning seda eriti põhjusel kus riigi poolne toetus on õppelaenule antud nii tagatise kui ka kustutamise osas. Eesmärgiks on käsitleda õppelaenu ühe osana õppetoetustest ilma seda eraldi rõhutamata.

Samas sätestab õppetoetuste seadus nii õppetoetuse taotlemise, andmise ning järelevalve, mistõttu seaduse pealkirjas sõna "tagamine" kasutamine muudaks seaduse pealkirja eksitavaks. Seaduseelnõu sisu peaks otseselt kajastuma seaduse esimeses paragrahvis.

Haridusministeerium nõustub riigikontrolli seisukohaga, et seaduse eelnõus vajab paragrahvide järjestus ülevaatamist ning täpsustamist. Samuti arvestab Haridusministeerium seaduse eelnõu eesmärkide osa täpsustamise vajadust (regulatsiooni osa punkt 1) ning on tegemas koostööd Sotsiaalministeeriumi ning Rahandusministeeriumiga, et lihtsustada õppetoetuste arvestamise korda ning täpsustada üliõpilase sissetulekute ja perekonna tuludest sõltuvuse kontrollimehhanismi (regulatsiooni osa punktid 2, 3,5 ja 6).

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 30.11.2001 Reg nr 3636/13-1

Munga 18
50088 TARTU
Tel. (07) 350 222
Faks (07) 350 250
E-post hm@hm.ee
Internet www.hm.ee

Selgitamaks õppetoetuste ja õppelaenude saamise kestust, võib tuua välja, et nii õppelaenu kui õppetoetust on õpilastel ja üliõpilastel õigus saada nominaalse õppeaja ulatuses. Juhul kui õpingud kestavad kauem kui nominaalne õppeaeg, on õpilasel ja üliõpilasel õigus taotleda põhitoetust ja täiendavat toetust lisaks ühe õppeaasta ulatuses ning saada õppelaenu veel ühe korra. Nominaalne õppeaeg pluss üks aasta järgib põhimõtet kus järgmisel aastal rakenduvast ülikooliseaduse muutmise seadusest tulenevalt loetakse edukalt edasijõudvaks õpilast ning üliõpilast, kes õpib täiskoormusega ehk täidab 75% õppekavas selleks perioodiks määratud õppe mahust. Nimetatud muudatusest tulenevalt antakse õpilasele ja üliõpilasele võimalus lõpetada oma õpingud nominaalse õppeaja pluss ühe täiendava aasta jooksul (regulatsiooni osa punktid 4).

Haridusministeerium nõustub riigikontrolli märkusega, mis puudutab seaduse eelnõu paragrahvi 16 ning samuti riigitagatise rakendamise osa (regulatsiooni osa punkt 8, 11-14).

Vastavalt seaduse eelnõu paragrahvi 19 lõikele 5 on õppelaenu õigus saada Vabariigi Valitsuse maksimaalmäära ulatuses üks kord õppeaastas. Lahtiseletatult ei tohi aastas saadud õppelaenu summa selleks, et talle rakenduks riigitagatis, ületada Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud maksimaalmäära. Õpilane ning üliõpilane võib vastava seaduse paragrahvi alusel võtta õppelaenu välja niimitmes osas kui krediidiasutus on nõus seda talle väljastama (regulatsiooni osa punkt 10).

Haridusministeerium tänab riigikontrolli tehtud täiendusettepanekute ning märkuste eest ning jätkab koostöös Rahandusministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumiga tööd õppetoetuste seaduse eelnõu täiendamiseks ning rakendumise tagamiseks.

Lugupidamisega,

Peep Ratas

Silja Kimmel 7350 273
Heddi Lutterus 7350 142