



OPETUSMINISTERIÖ

KANNUSTAVA OPINTOTUKI

18:2002

KUVAILEHTI

Julkaisija
Opetusministeriö

Julkaisun päivämäärä
31.5.2002

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji	
Puheenjohtaja: Leena Koskinen Sihteeri: Virpi Hiltunen		Työryhmämuistio	
		Toimeksiantaja	
		Opetusministeriö	
		Toimielimen asettamispvm	Dnro
		22.11.2001	57/043/2001
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)			
Opintotuen kannustavuus (Studiestödets sporrande effekt)			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä			
<p>Työryhmä on selvittänyt erilaisia vaihtoehtoja lisätä kannustavuutta opintotuessa ja tehnyt ehdotuksen opintotuen kehittämistoimenpiteistä. Työryhmän mielestä järjestelmää tulee kehittää nykyrakenteen pohjalta siten, että se paremmin turvaisi päätoimisen opiskelun ajalle riittävän toimeentulon, tehokkaan opiskelun ja tutkinnon suorittamisen kohtuullisessa ajassa. Opintotukea kehittämällä arvioidaan lyhennettävän tutkinnon suorittamisaikaa.</p> <p>Työryhmä ehdottaa, että opintotuen kannustavuutta tulisi kehittää kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa vuoden 2003 alusta lukien tulisi opintotuen keston ja tutkintojen työmäärän yhteensovittamiseksi ja tukiajan riittävyyden parantamiseksi pidentää 180 opintoviikon laajuisten tutkintojen enimmäistukiaika 60 tukikuukauteen. Lukuvuonna 2004-2005 tulisi korottaa asumislisässä huomioon otettavan vuokran rajaa, mahdollistaa tukiaikansa käyttäneille ylempää korkeakoulututkintoa suorittaville valtiontakausta opintolainaan opintojen loppuun saattamiseksi ja tehokkaasti opiskelleille nykyistä joustavampi opintorahan nostaminen opintojen loppuvaiheessa (korotettu opintorahajakso). Ehdotus mahdollistaisi nykyistä opintorahapainotteisemman tuen korkeakouluopiskelijalle opintojen loppuvaiheeseen, minkä arvioidaan ohjaavan tuen käyttöä nykyistä tavoitteellisemmaksi ja tehostavan samalla opintoja. Jatkovalmistelussa selvitetään opintotuen suunnitelmallisen käytön edistämiseksi edellytykset myöntää asumislisä vain opintorahan yhteydessä. Lainatakuksen myöntäminen parantaisi niiden opiskelijoiden mahdollisuuksia opintojen loppuun saattamiseen, jotka ovat käyttäneet tukiaikansa ja jäljellä on enää yhden lukuvuoden opinnot. Asumislisän vuokraton korottaminen tukisi opintotuen riittävyyttä ja kohdistuisi välttämättömien asumiskustannusten korvaamiseen. Tarveharkinnan kiristyminen korjattaisiin samalla opiskelijan omia tulorajoja korottamalla.</p> <p>Toisessa vaiheessa lukuvuodesta 2005-2006 alkaen tulisi kolmen lukuvuoden aikana tarkistaa opintorahan ja valtiontakauksen määriä ottamalla huomioon vuoden 1995 jälkeen toteutunut kustannuskehitys. Opintotuen tasoa tulisi tarkistaa jatkossa tarpeen mukaan. Riittävällä opintotuella edistetään tehokasta opiskelua.</p> <p>Ehdotuksissa on otettu huomioon tutkintorakenteen uudistaminen kaksiportaiseksi.</p>			
Avainsanat (asiasanat)			
Opintotuki			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero		ISSN	ISBN
Opetusministeriön työryhmien muistioita 2002:18		0359-761X	952-442-143-7
Kokonaissivumäärä	Kieli	Hinta	Luottamuksellisuus
64+liitteet			julkinen
Jakaja		Kustantaja	
Yliopistopaino		Opetusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare
Undervisningsministeriet

Utgivningsdatum
31.5.2002

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation	
Ordförande: Leena Koskinen Sekreterare: Virpi Hiltunen		Arbetsgruppspromemoria	
		Uppdragsgivare Undervisningsministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet	Dnr
		22.11.2001	57/043/2001
Publikation (även den finska titeln)			
Studiestödets sporrande effekt (Opintotuen kannustavuus)			
Publikationens delar			
<p>Sammandrag</p> <p>Arbetsgruppen har utrett olika alternativ att öka studiestödets sporrande effekt och lagt fram ett förslag om åtgärder för att utveckla studiestödet. Arbetsgruppen anser att systemet bör utvecklas utifrån den nuvarande strukturen så att det bättre än för närvarande säkrar de studerande tillräcklig utkomst under den tid studierna bedrivs på heltid, effektiva studier och möjligheter att avlägga examen inom rimlig tid. Genom att studiestödet utvecklas beräknar man att studietiden fram till examen förkortas.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att studiestödets sporrande effekt skall utvecklas i två faser. I syfte att samordna längden på studiestödets och arbetsmängden för en examen och för att göra stödtiden tillräcklig kunde man i den första fasen med början vid ingången av 2003 förlänga maximitiden för studiestöd till 60 stödmånader för examina som omfattar 180 studieveckor. Läsåret 2004-2005 kunde den hyresgräns som beaktas i bostadstillägget höjas, de som använt sin stödtid och studerar för en högre högskoleexamen ges möjlighet till statsborgen för studiestöd så att studierna kan slutföras och de som studerat effektivt smidigare kunna ges högre studiepenning mot slutet av studierna (period med höjd studiepenning). Förslaget möjliggör ett mer studiepenningbetonat stöd till högskolestuderande mot slutet av studierna, vilket bedöms styra användningen av stödet så att den blir mer målinriktad samt på samma gång effektivera studierna. I syfte att främja en planerlig användning av studiestödet utreder man i den fortsatta beredningen förutsättningarna att bevilja bostadstillägg bara i samband med studiepenning. Beviljandet av statsborgen ger de studerande som bara har ett läsår kvar av studierna och har använt hela sin stödtid möjlighet att slutföra studierna. En höjning av hyrestaket för bostadstillägg stöder tanken att studiestödet skall vara tillräckligt och hänför sig till betalning av nödvändiga boendekostnader. Den skärpta behovsprövningen korrigeras samtidigt genom att inkomstgränsen för egna inkomster höjs.</p> <p>I den andra fasen med början läsåret 2005-2006 skall beloppen för studiepenningen och statsborgen enligt förslaget justeras under tre läsår så att kostnadsutvecklingen efter 1995 beaktas. Nivån på studiestödet skall i fortsättningen justeras vid behov. Tillräckligt studiestöd främjar effektiva studier.</p> <p>I förslaget beaktas den tilltänkta nya tvåstegsmodellen i examensstrukturen.</p>			
Nyckelord			
Studiestöd			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Promemorior av undervisningsministeriets arbetsgrupper 18:2002		0359-761X	952-442-143-7
Sidoantal	Språk	Pris	Sekretessgrad
64+bilagor	Finska		offentlig
Distribution		Förlag	
Universitetstrycket		Undervisningsministeriet	

DESCRIPTION

Publisher
Ministry of Education

Date of publication
31.5.2002

Authors (If a committee: name of organ, chair, secretary)		Type of publication Committee report	
Chair: Leena Koskinen		Contracted by Ministry of Education	
Secretary: Virpi Hiltunen		Committee appointed on 22.11.2001	Dno 57/043/2001
Name of publication (also in Swedish) Incentive in student financial aid (Studiestödets sporrande effekt)			
Parts			
<p>Abstract</p> <p>The committee explored different means of enhancing incentive in student financial aid and submitted its proposal for development measures. The committee sees that the student aid system should be developed on the basis of the present structure to provide better financial security for full-time studies and to encourage effective studies and graduation in a reasonable time. It is thought that better student support will shorten study times.</p> <p>The committee proposes that incentive be developed in two stages. In the first phase, from 2003 onwards, the duration of student financial aid would be extended to 60 months for degrees consisting of 180 Finnish credit units in order to accommodate the work load in different degrees. In the academic year 2004/05, the maximum rent entitling to housing supplement should be raised, a government loan guarantee should be made available to master's students who have exceeded the maximum duration of financial aid to enable them to finish their studies, and the withdrawal of the student grant should be made more flexible for high achievers at the final stages of their studies (a period of raised student grant). These measures would ensure that the financing of studies would be more grant-based for higher education students at the end of their studies, which is seen to encourage both a more goal-oriented use of the financial aid and more efficient studies. In further action, measures will be taken to explore the possibility of only granting housing supplement in connection with study grants with a view to promoting planned use of student support. The government guarantee for student loans would enable those students to finish their studies who have exceeded the maximum duration of student financial aid and only need one academic year to graduate. A higher rent ceiling would help students to eke out their financial support and help with the necessary housing costs. To encourage planned use of student support, the housing supplement would be paid only in connection with the student grant. The maximum amount which students are allowed to earn would be raised to counterbalance the higher degree of means-testing.</p> <p>In the second phase, from 2005/06 onwards, the amount of the student grant and the government loan guarantee should be reconsidered in view of cost development since 1995. Sufficient student support will promote efficient studies.</p> <p>In making its proposals, the committee has taken account of the introduction of the two-cycle degree structure.</p>			
Key words Student financial aid			
Other information			
Name and number of series Ministry of Education committee reports 2002:18		ISSN 0359-761X	ISBN 952-442-143-7
Number of pages 64+appendices	Language Finnish	Price	Degree of confidentiality public
Distributed by Helsinki University Press		Published by Ministry of Education	

OPETUSMINISTERIÖLLE

Opintotukea tulee Hallitusohjelman mukaan kehittää valmistumista paremmin tukevaksi ja tukiaikaa joustavoittaa, jotta opintojen loppuunsaattamiseen olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet.

Opintotuen kannustavuutta selvittämään asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli aluksi kartoittaa opintojen loppuunsaattamisen mahdollistamiseksi 28.2.2002 mennessä edellytykset:

- 1) 180 opintoviikon laajuisten tutkintojen enimmäistukiajan pidentämiseen; ja
- 2) opintolainan valtioneuvoston ja asumislisän myöntämiseen määräajaksi ylempää korkeakoulututkintoa suorittavalle opiskelijalle, jonka enimmäistukiaika on päättynyt ennen kuin kaikki tutkintoon kuuluvat opinnot on suoritettu.

Toisena vaiheena työryhmän tuli 30.5.2002 mennessä:

- 1) arvioida sitä, voidaanko opintotuen edellytyksiä kehittämällä lyhentää ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisaikaa; ja
- 2) arvioida erilaisten mallien kannustavuutta ja toteuttamismahdollisuuksia ja tehdä ehdotus toimenpiteistä, joilla lisätään opintotuen kannustavuutta.

Työryhmän puheenjohtajaksi opetusministeriö nimesi neuvotteleva virkamies Leena Koskisen opetusministeriöstä ja jäseniksi budjettineuvos Arto Merimaan valtiovarainministeriöstä, opetusneuvos Anita Lehikoisen, opetusneuvos Tapio Huttulan ja ylitarkastaja Virpi Hiltusen opetusministeriöstä, rehtori Jorma Sipilän Tampereen yliopistosta, rehtori Pauli Niemelän Diakonia-ammattikorkeakoulusta, opintotukipäällikkö Kati Kettusen Helsingin yliopistosta sekä sosiaalipoliittinen sihteeri Jukka Pajarisen Suomen ylioppilaskuntien liitosta ja opiskelija Piia Mäkilän Suomen Ammattikorkeakouluopiskelijayhdistysten Liitosta. Työryhmän sihteerinä toimi ylitarkastaja Virpi Hiltunen opetusministeriöstä.

Työryhmä kuuli opintotuen toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä Kansaneläkelaitosta ja opintotuen asumislisän ja asumistuen yhteensovituskysymyksissä ympäristöministeriötä.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt tukiajan pidentämistä ja lainatakuksen myöntämistä tukiajan käyttäneille opintojen loppuunsaattamisen mahdollistamiseksi. Työryhmä on myös arvioinut, voidaanko opintotuen edellytyksiä kehittämällä lyhentää ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisaikaa ja erilaisten mallien kannustavuutta ja toteuttamismahdollisuuksia ja tehnyt ehdotuksen toimenpiteistä, joilla lisätään opintotuen kannustavuutta.

Työryhmän mielestä järjestelmää tulee kehittää nykyrakenteen pohjalta siten, että se nykyistä paremmin turvaisi päätoimisen opiskelun ajalle riittävän toimeentulon, tehok

kaan opiskelun ja tutkinnon suorittamisen kohtuullisessa ajassa. Opintotukea kehittämällä arvioidaan lyhennettävän tutkinnon suorittamisaikaa.

Työryhmä ehdottaa, että opintotuen kannustavuutta tulisi kehittää kahdessa vaiheessa. Jo helmikuussa 2002 luovuttamassaan väliraportissa työryhmä ehdotti, että vuoden 2003 alusta lukien tulisi opintotuen keston ja tutkintojen työmäärän yhteensovittamiseksi ja tukiajan riittävyden parantamiseksi pidentää 180 opintoviikon laajuisten tutkintojen enimmäistukiaika 60 tukikuukauteen. Lukuvuonna 2004-2005 tulisi korottaa asumislisässä huomioon otettavan vuokran rajaa, mahdollistaa tukiaikansa käyttäneille ylempää korkeakoulututkintoa suorittaville valtioneuvoston opintolainaan opintojen loppuun saattamiseksi ja tehokkaasti opiskelleille nykyistä joustavampi opintorahan nostaminen opintojen loppuvaiheessa (korotettu opintorahajakso). Ehdotus mahdollistaisi nykyistä opintorahapainotteisemman tuen korkeakouluopiskelijoille opintojen loppuvaiheeseen, minkä arvioidaan ohjaavan tuen käyttöä nykyistä tavoitteellisemmaksi ja tehostavan samalla opintoja. Jatkovalmistelussa selvitetään opintotuen suunnitelmallisen käytön edistämiseksi edellytykset myöntää asumislisä vain opintorahan yhteydessä. Lainatakauksen myöntäminen parantaisi niiden opiskelijoiden mahdollisuuksia tutkinnon suorittamiseen, jotka ovat käyttäneet tukiaikansa ja joilla on jäljellä enää yhden lukuvuoden opinnot. Asumislisän vuokraton korottaminen tukisi opintotuen riittävyttä ja kohdistuisi välttämättömien asumiskustannusten korvaamiseen. Tarveharkinnan kiristyminen korjattaisiin samalla opiskelijan omia tulorajoja korottamalla.

Toisessa vaiheessa lukuvuodesta 2005-2006 alkaen tulisi kolmen lukuvuoden aikana tarkistaa opintorahan ja valtioneuvoston määrää ottamalla huomioon vuoden 1995 jälkeen toteutunut kustannuskehitys. Opintotuen tasoa tulisi tarkistaa jatkossa tarpeen mukaan. Riittävällä opintotuella edistetään tehokasta opiskelua.

Ehdotuksissa on otettu huomioon tutkintorakenteen uudistaminen kaksiportaiseksi.

Työryhmä kokoontui 10 kertaa.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittavasti muistionsa opetusministeriölle. Muistioon sisältyvät Arto Merimaan sekä Piia Mäkilän ja Jukka Pajarisen eriävät mielipiteet.

Helsingissä 31. päivänä toukokuuta 2002.

Leena Koskinen

Arto Merimaa

Anita Lehikoinen

Tapio Huttula

Jorma Sipilä

Pauli Niemelä

Kati Kettunen

Piia Mäkilä

Jukka Pajarinen

Virpi Hiltunen

Sisältö

1. Johdanto.....	1
1.1 Miksi meillä on opintotuki?	1
1.2 Tavoitteet	3
2. Opintotukijärjestelmän kehityksestä.....	5
3. Nykytilanne	8
3.1 Opintotuen rakenne	8
3.2 Opintojen edistymisen seuranta.....	12
3.3 Opintotuen kannustavuus nykyisin	13
3.4 Tutkintojen suorittamisajat	14
4. Nykytilan arviointia.....	17
4.1 Opintojen etenemiseen vaikuttavat tekijät.....	17
4.2 Opintotukitutkimusten johtopäätöksiä	19
4.3 Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden tukiajan käyttö	21
5. Muissa maissa toteutettuja ratkaisuja	23
6. Erilaisia vaihtoehtoja kannustavuuden lisäämiseksi.....	28
6.1 Opintotuen tason parantaminen.....	29
6.1.1 Kustannuskehityksen huomioiminen tuessa	30
6.1.2 Asumislisän kehittäminen	32
6.1.3 Opintorahapainotteisuuden lisääminen.....	36
6.2 Opintotukiajan riittävyyden parantaminen	41
6.2.1 180 opintoviikon laajuisten tutkintojen tukiajan pidentäminen	42
6.2.2 Opintolainan myöntäminen enimmäisajan tukea saaneelle	42
6.3 Opintotuen myöntäminen aluksi lainana	44
6.4 Opintolainan maksaminen osittain valtion varoista opintojen jälkeen	46
6.5 Muita toimenpiteitä	48
7. Työryhmän selvitysten arviointia	50
8. Työryhmän esittämät ratkaisuehdotukset.....	52
8.1 Kannustinmallin lähtökohdat.....	52
8.2 Kannustinmalli	54
8.3 Vaikutukset opiskelijan talouteen.....	57
8.4 Valtiontaloudelliset vaikutukset	58
8.5 Organisaatiovaikutukset	61
8.6 Voimaantulo	62

Liitteet

Kuviot ja kaaviot

Liite 1. Kansaneläkelaitoksen opintoetuustilasto, Kuviot 1-6

Liite 2. Kaavio 1: Opintotukivertailu eräissä Euroopan maissa 2002

Liite 3. Kaavio 2: Opintotukivertailu Pohjoismaissa 2002

Liite 4. Kaavio 3: Vähimmäisetuudet 2002

Taulukot

Liite 5. Taulukko 1: Opintotukimenot valtion budjetissa 1990-2002

Muut liitteet

Liite 6. Työryhmän ehdotus opetusministeriölle 28.2.2002

Liite 7. Käytetyt opintotukikuukaudet

Vuonna 2001 ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet yliopistoittain ja opintolinjoittain

Liite 8. Luonnos laiksi opintotukilain muuttamisesta

Kirjallisuutta

1. Johdanto

1.1 Miksi meillä on opintotuki?

Opintotuella on yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, jotka ovat sekä sosiaalipoliittisia että koulutuspoliittisia. Opintotuki edistää osaltaan kansallista hyvinvointia tasa-arvoistamalla ja edistämällä yksilön ja eri väestöryhmien kouluttautumisedellytyksiä. Toimeentulon turvaaminen koulutuksen ajalle yhteiskunnan varoin mahdollistaa "koko kansan lahjakkuusreservin" hyödyntämisen. Järjestelmällä voidaan vaikuttaa kansalliseen koulutustasoon, joka yleensä korreloi yksilön työllistymiseen ja toimeentuloon sekä henkisen hyvinvointiin positiivisesti ja edistää samalla kansainvälistä kilpailukykyä. Opintotuki on sekä koko yhteiskunnan hyvinvoinnin että yksilön kannalta investointi, ei pelkkä menoerä.

Opintotuen tulisi osaltaan edistää kansallisen sivistystason ja osaamisen jatkuvaa nostamista (Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma 1999-2004). Perimmäinen kysymys on, kuinka hyvin opintotuki mahdollistaa perustuslain 16 §:n tarkoittamia sivistyksellisiä oikeuksia eli yksilön mahdollisuutta "kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä".

Opintotukijärjestelmän toimivuutta voidaan arvioida sille asetettujen koulutus- ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden näkökulmasta.

Opintotukeen vaikuttavia koulutuspoliittisia tekijöitä ovat :

- koulutuspaikkojen määrällinen kasvu
- kansainväliset vaihto-ohjelmat, ulkomailla opiskelun kasvu
- koulutusjärjestelmien uudistuminen
- tutkintojärjestelmien uudistuminen korkeakouluissa
- ammattikorkeakoulu-uudistus
- koulutusvakuutusjärjestelmän kehitys, aikuisten opintojen rahoitusjärjestelmien uudistuminen ja eriytyminen opintotuesta.

Koulutuspoliittisille toimenpiteille on viime vuosina asetettu kustannustietoisuuden, tuloshakuisuuden ja kansainvälisen vertailtavuuden vuoksi erityisiä tavoitteita. Yksi keskeinen tavoite on ollut opintojen tehostaminen, johon on mm. pyritty tutkintorakenteiden

uudistamisella. Lähes samanaikainen ja -suuntainen oli myös opintotukiuudistuksen tavoite.

Opintotuen tarkoituksena on mahdollistaa päätoiminen opiskelu. Jos opintotukea ei olisi, olisi opiskelijan itsensä tai hänen vanhempansa maksettava opinnot. Tällöin opiskelun taloudellisia edellytyksiä olisi nykyistä harvemmalla ja todennäköisesti nykyistä useammat opiskelisivat työn ohella hitaasti. Osalla opiskelun keston optimoiminen houkuttelisi myös suppeisiin opintosisältöihin.

Nykyinen opintotuki ei kaikilta osin tue tehokasta opiskelua, koska

- elinkustannukset ovat nousseet, mutta opintotukea ei ole vastaavasti korotettu
- asumislisä on usein riittämätön vallitsevaan vuokratasoon nähden
- vanhempien rahoitusosuus on Suomessa pieni
- opintolainaa ei tahdota nostaa ja
- työssäkäynti on suositumpaa kuin lainan otto.

Opintotuki koostuu valtion varoista maksettavasta opintorahasta ja asumislisästä sekä lainasta, jota voidaan pitää yksilön kannalta investointina. Epävakaat työmarkkinat ovat osaltaan hämärtäneet koulutuksen investointiluonnetta yksilön näkökulmasta. Opiskelijat eivät mielellään käytä opintolainaa, vaan mieluummin täydentävät toimeentuloansa työtuloilla. Työssäkäynti puolestaan aiheuttaa opintojen pitkittymistä ja opintojen keskeyttämistä, joka voidaan nähdä yhteiskunnan kannalta koulutusresurssien hukkakäytönä.

Mitä tulisi tehdä?

Kannustaa voidaan palkkioilla ja tuella tai rangaistuksilla ja rajoituksilla. Yksi tapa rankaista olisi viivästyneiden opintojen muuttaminen maksullisiksi. Se nopeuttaisi joidenkin opintoja ja keskeyttäisi toisten opinnot. Sama ongelma on mahdollisilla uusilla rajoituksilla opintotuen saamisessa. Palkintona voidaan antaa rahaa keskitasoa nopeammin valmistuville. Palkitseminen voidaan kohdentaa tutkinnon suorittaneille tai opiskeluaikaan, jolloin kyse ei enää ole palkitsemisesta vaan tukemisestä. Tuen kohdentamisella voidaan samanaikaisesti pyrkiä opintotuen määrärahojen uudelleen kohdentamiseen.

1.2 Tavoitteet

Opintojen tehostamistavoite ja opintotuen kannustavuus on ollut esillä eri muodoissa. Se löytyy poliittisista asiakirjoista ja eduskunnan kannanotoista. Tavoitteena on löytää ratkaisuja pitkittyneisiin opiskeluaikoihin ja tutkinnon suorittamisasteen alhaisuuteen sekä parantaa päätoimisen opiskelun edellytyksiä. Myös Suomen kilpailukyvyn kehittämistarpeita kartoittavassa selvityksessä on todettu tarve parantaa opiskelun tehokkuutta työmarkkinoiden tasapainoisen kehityksen takaamiseksi.

Hallitusohjelman mukaan opintojen tehostumista tavoitellaan sekä opintotuen kehittämisen että tutkintojen rakenteiden kehittämisen kautta:

- opintotukea tulee kehittää valmistumista paremmin tukevaksi ja tukiaikaa joustavoitetaan opintojen loppuunsaattamisen mahdollistamiseksi nykyistä paremmin sekä
- kehitetään perus- ja jatkotutkinto-opiskelun edellytyksiä niin, että tutkintoihin tarvittava aika lyhenee.

Yksi keskeisistä tekijöistä opintojen pitkittymisessä ovat liiaksi kuormittuneet perustutkinnot. Opetusministeriön koulutuksen ja tutkimuksen vuosia 1999-2004 koskevan kehittämissuunnitelman mukaan koulutuksen läpäisyä tehostetaan siten, että aloittaneista yliopisto-opiskelijoista 75 % suorittaa ylemmän korkeakoulututkinnon viidessä vuodessa ja ylempää tutkintoa edeltävä kandidaatin tutkinto suoritetaan kolmessa vuodessa. Tähän tavoitteeseen liittyen opetusta, ohjausta ja neuvontapalveluja kehitetään siten, että ne tukevat opintojen etenemistä ja tutkintojen suorittamisajat lyhenevät. Perustutkintoja, jatkotutkintoja ja täydennyskoulutusta kehitetään kokonaisuutena siten, etteivät perustutkintovaatimukset perusteettomasti laajene. Kehittämissuunnitelmassa on nostettu esille yksi opintotuen kehittämisehdotus: Opintojen loppuunsaattamisen mahdollistamiseksi uudistetaan opintotuen myöntämisperusteita siten, että opintotukea enimmäisajan saaneelle ylempää korkeakoulututkintoa suorittavalle opiskelijalle voidaan myöntää opintolainan valtiontakaus ja asumislisä.

Sivistysvaliokunta on kannanotoissaan korostanut opintotuen kannustavuuden lisäämistä ja opintotuen kehittämistä opiskelijan ensisijaisena tukimuotona. Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että vuonna 1995 toteutettuja opintotukileikkauksia ei ole kompensoitu. Valiokunnan tuoreimmassa opintotukea koskevassa mietinnössä (SiVM 16/2001) todetaan, että "Kun samalla yleisenä pyrkimyksenä on tehostaa opis-

kelua ja opintojen loppuun suorittamista ja siten lyhentää opiskeluaikoja, valiokunta katsoo, että näiden pyrkimysten toteuttamisessa opintotuen tason vaikutukset tulee myös arvioida."

Opintotuen kannustavuuden kehittämisessä on tarkoituksenmukaista ottaa huomioon tutkintojen rakenteellinen kehittäminen. Opetusministeriössä on käynnistynyt tutkintojen rakenteiden selkeyttämiseen ja tutkintojen suorittamisaikojen lyhentämiseen tähtäävä valmistelutyö, jota varten on asetettu työryhmä. Työryhmän tehtävänä on laatia esitys toimenpiteiksi, joita tarvitaan alakohtaisesti yliopistollisen perustutkintorakenteen muuttamiseksi kaksiportaiseksi siten, että kaikki opiskelijat suorittaisivat ensin pääsääntöisesti kolmivuotisen kandidaatin tutkinnon ja sen jälkeen halutessaan pääsääntöisesti kaksivuotisen maisterintutkinnon. Tällä tehtävällä on merkitystä opintotuen kannalta, sillä toteutuessaan se merkitsee muutoksia opintotuen käyttöön. Jos ylemmät korkeakoulututkinnot ovat suoritettavissa nykyistä lyhyemmässä ajassa, opintotukea tarvitaan vastaavasti nykyistä lyhyemmälle ajalle. Tämä mahdollistaa opintotuen kohdentamisen uudelleen siten, että järjestelmä tukee tehokasta opiskelua.

Myös opiskelijajärjestöt opiskelijoiden edunvalvojina ovat pitkään kiinnittäneet huomiota opintotuen riittämättömyyteen ja vaatineet opintotuen kehittämistä. Yliopisto-opiskelijoita edustavan Suomen ylioppilaskuntien liiton (SYL:n) vuonna 2002 julkaistun akateemisen manifestin mukaan:

"Nykyisellä opintotuella ei yksinkertaisesti elä ellei pidä asketismia erityisen tavoiteltavana. Tukijärjestelmän on myös kohdeltava eri elämäntilanteessa olevia opiskelijoita tasapuolisesti ja oltava joustava. Opintotukijärjestelmän pitää kannustaa tutkinnon suorittamiseen. Alakohtaisia eroja tutkintojen laajuudessa ja opintojen järjestämisessä on vähennettävä."

"Asumislisän opintosuorituskytkentä ei ole lainkaan perusteltu".

"Opintotukijärjestelmä saatetaan vastaamaan tämän hetkistä kustannustasoa ja siinä otetaan huomioon muutokset tutkintojen laajuuksissa ja rakenteissa. Järjestelmän avulla vähennetään opintojen keskeytymisen riskiä."

"Opiskelijoiden asumisen tukijärjestelmässä otetaan huomioon alueelliset kustannusvaihtelut."

"Opiskelijan päätavoite on suorittaa tutkinto. Opiskelija haluaa valmistua. Hänellä on siihen oikeus."

Suomen Ammattikorkeakouluopiskelijayhdistysten Liiton (SAMOK:n) sosiaalipoliittisen ohjelman mukaan :

"Opintotuki on tärkein opiskelun mahdollistaja. Opintotukijärjestelmän tulee tarjota edellytykset täysipainoiselle ja kokopäiväiselle opiskelulle. Opintotukijärjestelmää on edelleen kehitettävä opintorahapainotteisena tukemaan tätä tarkoitusta."

"Opintotuen asumislisän vuokrattoa tulee nostaa suhteessa opiskelijoiden maksamiin vuokraluihin. Tällöin opiskelijoilla olisi paremmat mahdollisuudet täysipäiväiseen opiskeluun ilman pelkoa rahojen loppumisesta ja asunnon menettämisestä."

2. Opintotukijärjestelmän kehityksestä

Nykyisen opintotukijärjestelmän perusta luotiin vuonna 1969, jolloin ryhdyttiin myöntämään kattavasti valtion takaamia opintolainoja yliopisto-opintoihin. Opintorahoja ryhdyttiin myöntämään valtion varoista opintolainojen lisäksi 1972. Asumislisä otettiin järjestelmään 1970-luvun loppupuolella. Vielä 1980 luvulla opintotuki oli lainapainotteinen. Järjestelmä uudistui 1990 luvulla toteutetun opintotuki uudistuksen myötä opintorahapainotteisemmaksi. Opintotuen nykyinen rakenne on säilynyt leikkauksista huolimatta samana. Tuen tasoa ei ole voitu kuitenkaan valtiontaloudellisista syistä parantaa. Järjestelmää koskevat muutokset ovat olleet luonteeltaan laadullisia. Tuen tason jälkeenjääneisyys on opiskelijan toimeentulon kannalta ongelmallista, koska elinkustannukset ja erityisesti asumiskustannukset ovat nousseet tuntuvasti. Kysymys on samalla myös järjestelmän legitimitetistä. Jos tuki ei ole riittävällä tasolla, ei sen avulla myöskään voida saavuttaa niitä koulutus- ja yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, joita varten se on luotu.

Keskeisiä muutoksia 1990-2002

Opintotuki uudistus käynnistyi vuonna 1992 korkeakouluissa ja 1994 muissa oppilaitoksissa. Uudistus toteutettiin korottamalla opintorahan osuutta ja muuttamalla opintolainat markkinaehtoisiksi sekä vähentämällä tarveharkintaa. Ylempää korkeakoulututkintoa varten tarkoitettua opintotukiaikaa lyhennettiin noin vuodella.

Opintotuen toimeenpano siirtyi Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi vuonna 1994, ja samalla aiemmin toimeenpanoa hoitanut Valtion opintotukikeskus liitettiin Kansaneläkelaitoksen yhteyteen. Yliopistojen opintotukilautakunnat voivat myöntää opintotuen oman korkeakoulunsa opiskelijoille Kansaneläkelaitoksen kanssa solmitun sopimuksen perusteella. Muiden oppilaitosten opiskelijoiden opintotukien myöntämistoimintaa hoitaa Kansaneläkelaitos.

Opintotukimenoja leikattiin osana hallituksen sopimia valtiontalouden säästötoimia vuonna 1995. Leikkauksia tehtiin sekä opintorahaan että asumislisään. Opintolainan valtiotakauksen määrää korotettiin kompensationsa tehdyistä opintorahasäästöistä.

Opintotuen enimmäisaikaa pidennettiin 1998 laajaa työmäärää edellyttävien tutkintojen osalta. Samassa yhteydessä valmisteltiin tukiajan harkinnanvarainen pidentämisen mahdollisuus opiskelijan henkilökohtaisten syiden perusteella.

Opiskelijoiden asumisen tukea parannettiin nostamalla tukiprosentti samaksi kuin asumistuessa vuonna 2000. Samassa yhteydessä asumisentukijärjestelmiä yhteensovitettiin siten, että kaikki vuokralla asuvat opiskelijat, joilla ei ole huollettavia lapsia kuuluvat asumislisän piiriin. Suhde asumistukijärjestelmään selkiintyi samalla siten, että opiskelijoiden tukeminen kokonaisuutena tapahtuu pääsääntöisesti yhden järjestelmän, eli opintotuen kautta.

Opintotuen tarveharkintaa selkeytettiin 1998 opintotukea ja työtuloja yhteensovittamalla siten, että opiskelijan koko vuoden tulot otetaan huomioon. Järjestelmää kehitettiin edelleen vuonna 2000 siten, että liikaa nostettu tuki tulee palauttaa viimeistään tukivuotta seuraavan maaliskuun loppuun mennessä. Vuotta 2001 koskevasta tulovalvonnasta lähtien takaisinperittävä määrä vastaa liikaa maksetun tuen määrää.

Aikuisopintotuen saantiedellytyksiä tiukennettiin koko 1990-luvun ajan. Aikuisten tukimuotojen yhtenäistäminen käynnistyi työttömille tarkoitetulla koulutustuella 1997. Uusi aikuiskoulutustuki korvasi syyslukukaudesta 2001 aikuisopintotuen sekä muut aikuisille koulutuksen aikana maksettavat etuudet. Aikuisten opintojen rahoitusjärjestelmien hallinnointi siirtyi opetusministeriöltä sosiaali- ja terveysministeriölle.

Opintolainajärjestelmän ongelmiin valmisteltiin ratkaisuehdotuksia, jotta valtion takauksen perustella maksettavaksi tulevien lainojen määrä pienenisi. Keskeisin opintovelallisen tilannetta auttava muutos on, että korkoavustus ulotettiin kaikille, joilla on heikentynyt maksukyky. Lisäksi opintolainan valtioneuvoston hakevan opiskelijan luottotiedot tutkitaan ennen takauksen myöntämistä, osa opintolainojen koroista tulee opiskelijan maksettavaksi jo opiskeluaikana sekä opintolainan koron pääomituskautta pidenttiin. Opintolainan vuosittaisia nostoeria lisättiin siten, että korkeakoulussa opiskeleva voi nostaa lainan kahdessa erässä ja muissa oppilaitoksissa opiskeleva neljässä erässä.

Opintotukijärjestelmän toimivuutta ja kehittämistarpeita on kartoitettu arviointiselvityksessä Opintotuki-opiskelijapalkka vai koulutusinvestointi (Opetusministeriön työryhmien muistioita 14:2000). Keskeinen johtopäätös oli, että opintotukijärjestelmä on pääpiirteissään ajan tasalla. Selvitykseen on koottu 40 opiskelijan toimeentuloon parantavasti vaikuttavaa yksittäistä kehittämissuositusta.

Lisäksi opintotuen toimeenpanoa ja muutoksenhakua koskevia säädöksiä on yhdenmukaistettu muun Kelan hoitaman etuuslainsäädännön kanssa.

Opintotuen piirissä olevien opiskelijoiden määrä on lisääntynyt aina lukuvuoteen 1999/2000 saakka. Opintotuen määrärahat ovat olleet 1995 lähtien varsin vakaalla tasolla. Opiskelijan saama tuki oli korkeimmillaan ennen lukuvuonna 1995/1996 tehtyjä leikkauksia. Opintolainaa nostavien määrä on nykyisellään noin 55 prosenttia opintotukiudistusta edeltävästä tasosta. (Liite 1: Kansaneläkelaitoksen opintoetuustilasto, kuvat 1-6, Liite 5: Taulukko 1: Opintotukimenot valtion budjetissa 1990-2002)

3. Nykytilanne

Opintotuen nykyinen perusrakenne syntyi opintotukiuudistuksessa. Korkeakouluopiskelijan opintotuki on opintorahapainotteinen yksilölle maksettava syyperusteinen etuus. Opintolaina opintotuen osana korostaa tuen investointiluonnetta. Opintolainaa ei enin osa opiskelijoista kuitenkaan miellä lainkaan opintotueksi. Vain noin joka kolmas opintotukea saava nostaa lainaa. Lainamäärät ovat pienempiä, kuin ennen opintotukiuudistusta.

- Opintotukiaika määräytyy pääsääntöisesti koulutusasteiden mukaan, opintoala-kohtaisia tukiaikoja on vähän.
- Opintotukea myönnetään peruskoulun jälkeiseen koulutukseen.
- Tuen piirissä olevien määrään vaikuttaa keskeisesti tuen tarveharkintaisuus.
- Suurin osa opintotuen saajista kuuluu asumislisäjärjestelmän piiriin.

Opintotuen piirissä olevat opiskelevat yleensä päätoimisesti. Keskeisesti opintojen edistymistä viivästyttää työssäkäynti, joka johtuu sekä riittämättömästä opintotuesta että tarpeesta hankkia työkokemusta. Myös opiskeluolosuhteilla on todettu olevan merkittävästi vaikutusta opintojen edistymiseen. Erityisesti yliopisto-opintojen opiskeluajat vaihtelevat koulutusaloittain.

3.1 Opintotuen rakenne

Opintotuki koostuu opintorahasta, opintotuen asumislisästä sekä opintolainan valtiontakauksesta. Opintoraha on veronalainen etuus. Opiskelijavähennyksen ansiosta opiskelijan ei kuitenkaan tarvitse maksaa veroa lainkaan, jos hänellä ei ole opintorahan lisäksi muita tuloja.

Opintotukea voi saada oppivelvollisuuden jälkeisiin opintoihin. Opintotuen saamisen edellytyksenä on päätoiminen opiskelu, opinnoissa edistyminen ja taloudellisen tuen tarve. Tuki määräytyy opiskelijan iän, asumismuodon, koulutusasteen sekä opiskelijan tai hänen vanhempiansa tulojen perusteella tehtävän tarveharkinnan perusteella. Ammatillisessa koulutuksessa, lukiokoulutuksessa ja kansanopistossa opintorahan määrään vaikuttavat opiskelijan omien tulojen lisäksi myös vanhempien tulot, kun opiskelija on alle 20-vuotias ja asumislisän määrään, kun opiskelija on alle 18-vuotias. Korkeakoulussa

tuen määrään vaikuttavat vain opiskelijan omat tulot. Poikkeuksena tästä voivat vähävaraisten vanhempien luona asuvat korkeakouluopiskelijat saada opintorahan korotettuna ja puolison tulot vaikuttavat asumislisään alentavasti.

Vuonna 2001 vanhempien tulot vaikuttivat 14 533 opiskelijan opintorahaan vähentävästi ja 32 266 opiskelijan opintorahaan korottavasti. Opiskelijan omien tulojen perusteella tapahtuvan tulovalvonnan piiriin joutui vuoden 2000 tulojen perusteella 23 500 opiskelijaa, joista liian suurten tulojen vuoksi tukea peritään takaisin arviolta 18 000 opiskelijalta, joka on noin 6 prosenttia opintotuen saajista. Puolison tulot vaikuttivat vuonna 2001 1 375 opiskelijan asumislisään.

Opintoraha

Opintorahan enimmäismäärät €/kk 1.1.2001

	korkeakoulu	muu oppilaitos
Avioliitossa oleva tai elatusvelvollinen	259,01	213,60
Itsenäisesti asuva 20 vuotta täyttänyt	259,01	213,60
Itsenäisesti asuva alle 18-19-vuotias	259,01	213,60***
Itsenäisesti asuva 17-vuotias	126,14*	84,09**
Vanhempiensa luona asuva ja 20 vuotta täyttänyt	105,96*	63,91*
Vanhempiensa luona asuva ja alle 20 vuotta	38,68*	21,86**

*voidaan korottaa vanhempien tulojen perusteella

** voidaan korottaa tai alentaa vanhempien tulojen perusteella

*** voidaan alentaa vanhempien tulojen perusteella

Asumislisä

Opiskelija voi saada tukea asumiseensa kahden järjestelmän, joko opintotuen asumislisän tai asumistuen kautta. Asumislisä korvaa asumismenoista opiskelukuukausina 80 % (26,90 -171,55 euroa) enintään 214,44 euron kuukausivuokrasta. Asumislisä on tarkoitettu lapsettomien vuokralla asuvien tukemiseen. Huomioon otettava kuukausittainen vuokranraja on 214,44 euroa. Opiskelijan osuus asumismenoista saadaan jakamalla koko

asunnon asumismenot asukkaiden lukumäärällä, jollei erityisestä syystä hyväksytä muuta jakoperustetta.

Jos opiskelija asuu vanhemmaltaan vuokraamassaan tai vanhempansa omistamassa asunnossa, asumislisän määrä on enintään 58,87 euroa kuukaudessa. Kansanopiston tai liikunnan koulutuskeskuksen maksullisella linjalla opiskelevan, oppilaitoksen asuntolassa asuvan opiskelijan asumislisän määrä on 58,87 euroa kuukaudessa. Ulkomailla opiskelevan asumislisän määrä on 180,80 euroa kuukaudessa. Opetusministeriö voi määrätä, että ulkomailla opiskelevan asumislisä on tätä pienempi, jos opiskelumaan vuokrataso on alhainen.

Asumislisää ei makseta, jos asumismenot ovat alle 33,63 euroa kuukaudessa

Lapsiperheet ja omistusasunnossa asuvat kuuluvat asumistuen piiriin, joka korvaa 80 % laskennallisista asumiskustannuksista koko vuoden ajalta. Asumistukea voivat saada perheelliset ja omistusasunnossa asuvat opiskelijat.

Opintolaina

Opintolainan valtiontakaus on osa opintotukea. Opintolainoja myönnetään pankeista ja ne ovat markkinaehtoisia. Opiskelija ja pankki sopivat tarkemmin lainaehdoista ja takaisinmaksusta. Valtiontakauksen enimmäismäärä on 18 vuotta täyttäneillä 220 euroa kuukaudessa. Alle 18-vuotiailla takaus on 160 euroa kuukaudessa. Ulkomailla opiskelevalla se on 360 euroa kuukaudessa.

Ennen vuotta 1992 yliopisto-opiskelijoille ja ennen vuotta 1994 muille opiskelijoille myönnetystä nk. vanhoista opintolainoista valtio maksaa osan korosta korkotukena. Sekä uusien että vanhojen opintolainojen korot (nk. korkoavustus) voidaan lisäksi maksaa valtion varoista, jos velallisen tulotaso on alhainen.

Tukiaika

Muussa kuin korkeakoulussa tukea voi saada useampaan kuin yhteen perättäiseen tutkintoon. Korkeakouluopintoihin opintotukea voi saada yhteensä enintään 70 kuukaudeksi.

Yliopistossa opintotukea voi saada yhden ylemmän perustutkinnon suorittamiseen enintään 55 kuukaudeksi. Ylempää korkeakoulututkintoa lyhyempää koulutusta varten opintotukeen oikeuttavan enimmäisajan vahvistaa opetusministeriö. Ammattikorkeakoulututkinnon opintotuen enimmäisaika vaihtelee 45 kuukaudesta 55 kuukauteen. Eläinlääketieteen lisensiaatin ja lääketieteen lisensiaatin tutkintoon sekä ylempään korkeakoulututkintoon, kun pääaine tai aineryhmä, johon pääaine kuuluu, on Aasian ja Afrikan kielten ja kulttuurin alueella tukiaikaa opetusministeriön päätöksellä pidennetty 65 tukikuukauteen. Tukiaikaan voidaan myöntää pidennystä myös, jos opinnot ovat viivästyneet opintojen edistymiseen merkittävästi vaikuttaneen sairauden tai muun erityisen painavan syyn vuoksi, joita ovat esimerkiksi opiskelijan oma tai lähiomaisen sairaus tai vaikea elämäntilanne. Jäljellä olevien opintojen laajuus voi olla enintään 30 opintoviikkoa. Arvion ja ratkaisun tukiajan pidentämisestä tekee opintotukilautakunta. Harkinnanvaraiselle tukiajalle opiskelija voi saada nykyisenlaisen opintorahan, opintolainan valtioneukauksen ja asumislisää.

Yliopistossa opintotuki myönnetään koko opintotuen enimmäisajalle. Ammattikorkeakoulussa tuki myönnetään aluksi tutkinnon laajuutta vastaavalle ajalle. Enimmäistukiajassa on kuitenkin huomioitu mahdollisuus suorittaa tutkinto yhtä vuotta tutkinnon säännönmukaista laajuutta pidemmässä ajassa. Ero tukiajan määrittelyssä johtuu siitä, että ammattikorkeakoulussa lukuvuoden opintojen laajuus on 40 opintoviikkoa. Yliopistossa tuki myönnetään yleensä yhdeksälle kuukaudelle lukuvuodessa, jolloin 160 opintoviikon laajuisen tutkinnon suorittamiseen kuluu 55 kuukautta, kun opinnot edistyvät kolme opintoviikkoa kuukaudessa.

Tuloihin perustuva tarveharkinta

Korkeakoulussa opiskelevan tukeen vaikuttavat opiskelijan omat tulot. Tarkoituksena on, että opiskelija säätelee tuen nostamista tulojen mukaan. Tarvittaessa opiskelija voi jättää tukea nostamatta tai palauttaa jo nostetun tuen. Tulorajat ovat vuosikohtaiset ja määräytyvät tuettomien ja tuellisten tukikuukausien tulorajojen perusteella. Tuloseuranta tehdään jälkikäteen verotuksen valmistuttua. Jos opiskelijan vuosituloraja ylittyy, peritään liikaa maksettu tuki takaisin 15 prosentin korotuksella.

Opintotuen myöntäminen 2000/2001

Oppilaitos	Opintoraha ja asumislisä					Opintolainan valtiontakauksen saaneet	
	saajien lukum.	% opisk. määrästä	määrä yht. milj. €	keskim. saajaa kohden €/kk	asumislisän saajien lukum.	% opisk. määrästä	% opintotuen saajista
Lukiot	34 405	26	19,56	217	7 804	3	11
Ammatilliset oppilaitokset ja kansanopistot	96 019	60	133,19	307	41 512	27	44
Ammattikorkeakoulut	85 685	75	203,23	410	60 693	38	51
Yliopistot	80 131	51	207,68	410	61 078	24	47
Ulkomaiset oppilaitokset	5 340	80	17,89	452	4 901	73	65
Yhteensä	301 583	50	581,6	359	175 012	22	43

3.2 Opintojen edistymisen seuranta

Opintotuen myöntämisen edellytyksenä on opintojen edistyminen, jota seurataan vuosittain. Opetusministeriö on antanut suosituksen (8/011/99) opintojen riittävästä edistymisestä myönnettäessä opintotukea korkeakouluopiskelijoille. Suositukseen mukaan yliopisto-opiskelijan voidaan katsoa suoriutuvan opinnoistaan opintotukilain 7 §:ssä tarkoitetussa ajassa silloin, kun hänellä on opintosuorituksia keskimäärin kolme opintoviikkoa tukikuukautta kohti. Opintotukilautakunta vahvistaa opintoviikkomäärän, joka opiskelijalta edellytetään arvioitaessa, voiko hän suoriutua opinnoistaan opintotukilain 7 §:ssä tarkoitetussa ajassa. Arvioinnin perusteena käytetään sekä edellisen lukuvuoden että opiskelijan koko opiskeluajan opintosuorituksia. Riittävä opintosuoritusten määrä tulee olla keskimäärin vähintään 2,5 opintoviikkoa tukikuukautta kohti.

Ammattikorkeakouluopinnoissa opiskelijan katsotaan suoriutuvan opintotukilain 7 §:ssä tarkoitetussa ajassa, kun hänellä on opintosuorituksia keskimäärin neljä opintoviikkoa tukikuukautta kohti. Opintotukilautakunta vahvistaa opintoviikkomäärän, joka opiskelijalta edellytetään arvioitaessa, voiko hän suoriutua opinnoistaan opintotukilain 7 §:ssä tarkoitetussa ajassa. Arvioinnin perusteena käytetään sekä edellisen lukuvuoden että opiskelijan koko opiskeluajan opintosuorituksia. Riittävä opintosuoritusten määrä tulee olla keskimäärin vähintään kolme opintoviikkoa tukikuukautta kohti.

Muihin kuin tutkintoon johtaviin korkeakouluopintoihin opintotuki myönnetään opintojen päätoimisen keston ajaksi. Opintojen edistymistä arvioitaessa edellytetään, että opiskelija on suorittanut keskimäärin kolme opintoviikkoa tukikuukautta kohti.

Opintotukilautakunnan tulee vuosittain seurata opintotukea saaneiden opiskelijoiden opintojen edistymistä. Opiskelijalle, jonka opinnot eivät ole edistyneet riittävästi lähetetään kirje, jossa hänelle asetetaan määräaika, jonka kuluessa hänen tulee esittää selvitys opintojensa edistymisestä tai heikon edistymisen syistä. Selvityksen jälkeen opintotukilautakunta voi

- jatkaa opintotuen maksamista
- lakkauttaa opintotuen, tai
- periä opintotukea takaisin.

Opintotuen maksamisen jatkamiseksi opiskelijan on määräajassa osoitettava opintojensa edistyneen opintotukilautakunnan edellyttämällä tavalla.

Opintojen edistymisen seuranta toteutetaan korkeakouluissa vuosittain vertaamalla käytettyjä tukikuukausia ja suoritettuja opintoviikkoja. Opintojen edistymisen seurannan piiriin riittämättömien opintojen vuoksi joutui syksyllä 2001 toteutetussa seuranta-ajossa noin kahdeksan prosenttia yliopistossa opiskelevista (6 505) opintotuen saajista. Ammattikorkeakouluissa seurannan piiriin puolestaan joutui noin 14 prosenttia (9 976) opiskelijoista. Tuen maksaminen keskeytettiin riittämättömien opintosuoritusten vuoksi 1 619 opiskelijalta yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa 1 144 opiskelijalta. Määrät kertovat sen, että suurin osa opintotuen piirissä olevista opiskelijoista opiskelee riittävän tehokkaasti.

3.3 Opintotuen kannustavuus nykyisin

Opintotuen tarkoitus on opiskeluaikaisen toimeentulon turvaaminen. Toimeentulon turvaamisen lisäksi opintotuen avulla nykyisin pyritään tehostamaan opintoja seuraavasti:

- Korkeakouluopintoihin myönnetään opintotukea rajoitetuksi ajaksi.
- Opintotuen jatkuvan myöntämisen edellytyksenä on riittävä opintomenestys, jota seurataan säännöllisesti.

- Opintotuki ja työtulot on yhteensovitettu niin, että opiskelijan on mahdollista työskennellä opintojen ohessa varsin joustavasti. Järjestelmä ottaa huomioon yksilölliset tilanteet siten, että tukea voi hakea vain tietyille kuukausille tai tuen maksun voi peruuttaa tai tukea voi palauttaa, jos työtulot ylittävät tukeen oikeuttavan vuositulorajan. Tukikuukausien määrin suhteutetut vuositulorajojen tarkoituksena on myös ohjata tuen käyttöä vain päätoimisiin opintoihin. Opintotukea ei peritä takaisin ennen opintojen aloittamista tai tutkinnon suorittamisen jälkeen saatujen tulojen perusteella.
- Merkittävä osa opintotuesta on lainaa. Markkinaehtoisiin lainoihin liittyvä korkojen pääomittaminen opiskeluaikana lisää lainapääomaa ja kannustaa osaltaan nopeampaan valmistumiseen. Lainaa voi kuitenkin halutessaan lyhentää jo opiskeluaikana.
- Tukea voidaan korottaa vähävaraisuuden perusteella, jolla pyritään kannustamaan opiskelemaan vanhempien vähävaraisuudesta huolimatta. Kyse on tällöin mahdollisuuksien tasa-arvoistamisesta.
- Tukikuukausia voi säästää tutkinnon suorittamisen jälkeen päätoimisiin täydennys- ja jatko-opintoihin.

3.4 Tutkintojen suorittamisajat

Ylempiä korkeakoulututkintoja koskevien tutkintoasetusten mukaan lähes kaikki 160 ja 180 opintoviikon laajuisten tutkintojen opinnot tulee järjestää niin, että ne on suoritettavissa viidessä vuodessa. Tämä edellyttäisi keskimäärin 32-36 opintoviikon suorittamista lukuvuodessa. Jos lukuvuosi on keskimäärin yhdeksän kuukautta, tulisi opintoviikkoja kertyä keskimäärin 3,5 - 4 opintoviikkoa kuukaudessa. Opintojen tilastointia selvittänyt työryhmä (2001:25) toteaa mietinnössään, että tähän ylittää noin puolet niistä yliopisto-opiskelijoista, joilla on opintosuorituksia. Lukuvuoden opintosuoritusten mediaani yliopistossa oli 22.5 opintoviikkoa.

KOTA-tietokannan mukaan pisimmät tutkinnon suorittamisajat olivat vuonna 2000 arkitehdiksi (9 vuotta) ja musiikin maisteriksi (8 vuotta) opiskelevilla. Keskimäärin seitsemän vuotta kestää humanististen tieteiden, lääketieteen ja eläinlääketieteen ylemmän

korkeakoulututkinnon suorittaminen. Maa- ja metsätieteellisen ja teologisen keskimääräinen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisaika on kuusi ja puoli vuotta. Keskimäärin kuudessa vuodessa suoritetaan diplomi-insinöörin, taiteiden, liikuntatieteellisen, oikeustieteellisen, luonnontieteellisen, teknillistieteellisen, farmasian sekä kuvataiteiden ylempi korkeakoulututkinto. Lyhyimmät ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisajat olivat vuonna 2000 teatteritieteessä (4 vuotta), terveystieteessä (4.5 vuotta), kasvatustieteessä (5 vuotta), kauppatieteessä ja hammaslääketieteessä (5.5 vuotta).

Kaikkien ylempien korkeakoulututkintojen keskimääräinen suorittamisaika oli vuonna 2000 kuusi vuotta. Vuodesta 1990 vuoteen 2000 mennessä se on lyhentynyt yhden vuoden. Arkkitehdin tutkinnon, kauppatieteen, eläinlääketieteen, kasvatustieteen sekä oikeustieteen koulutusalailla suorittamisajat ovat pysyneet samana. Muilla aloilla suorittamisajat ovat lyhentyneet puolesta vuodesta vuoteen.

Ammattikorkeakoulututkintojen laajuus on pääsääntöisesti ammattikorkeakouluopinnoista annetun asetuksen (256/1995) mukaan joko 140 tai 160 opintoviikkoa, jolloin niiden kesto on 3,5 - 4 vuotta. Neljä ja puoli vuotta kestäviä, 180 opintoviikon laajuisia ammattikorkeakoulututkintoja on viisi (merikapteeni, insinööri ja kättilö, musiikkipedagogi, muusikko). Tutkinnot on suoritettava viimeistään yhtä vuotta niiden laajuutta pitemmässä ajassa eli 4.5 - 5,5 vuodessa. Tällöin opintosuorituksia tulisi kertyä 31 - 32 opintoviikkoa lukuvuodessa. Ammattikorkeakoulussa opiskelevien opintosuoritusten mediaani lukuvuonna 1999-2000 oli 31 opintoviikkoa. Suorituksia tulisi kertyä keskimäärin 40 opintoviikkoa lukuvuodessa, jotta tutkinto tulisi suoritetuksi laajuutta vastaavassa ajassa eli 140 opintoviikon laajuinen tutkinto 3,5 vuodessa.

AMKOTA-tietokannan mukaan vuonna 2000 ammattikorkeakoulututkinto suoritettiin keskimäärin 3,9 vuodessa. Pisin - 4,2 vuoden - suoritusajaksi oli luonnonvara- sekä tekniikan ja liikenteen alalla. Kulttuurialalla suoritusajaksi oli 4,1 vuotta; hallinnon ja kaupan, matkailu- ja ravitsemis- sekä talousalalla 3,9 vuotta, humanistisella 2 vuotta ja opetusalailla 3,4 vuotta. Aikuisten koulutuksessa olevien tutkinnon keskimääräisessä tutkinnon suorittamisaika on keskimäärin vuoden lyhyempi kuin nuorten koulutuksessa, koska aikuiskoulutuksessa opiskellaan lähtökohtaisesti kestoaltaan lyhyemmässä koulutuksessa aikaisempien opintojen korvauksena osan opintosuorituksista.

Opintojen etenemisen tehostamista vuonna 1998 opetusministeriössä pohtineen työryhmän tehtävänä oli selvittää, miten yliopistoissa ollaan pääsemässä siihen tavoitteeseen,

seen, että maisterin tutkinto suoritetaan viidessä vuodessa ja uusista opiskelijoista 75 prosenttia suorittaa maisterin tutkinnon. Työryhmän teettämien selvitysten perusteella maisteriksi valmistuu viidessä vuodessa alasta riippuen 20-60 prosenttia aloittaneista. Valmistumisasteella tarkoitetaan tutkinnon suorittaneiden osuutta oppilaitokseen hyväksytyistä opinnot aloittaneista opiskelijoista. Opiskelijajärjestöjen tutkimussäätiön tekemän *Pitkä tie maisteriksi* -selvityksen johtopäätös on, että opintonsa aloittaneista seitsemässä vuodessa tai nopeammin valmistuu puolet ja neljäsosa ei valmistu lainkaan. Suomen korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus tyypillisistä tutkinnon suorittamisikäisistä nuorista on kuitenkin kansainvälisesti varsin korkea. OECD:n tilaston mukaan Suomessa on neljänneksi paras valmistumisaste.

Korkeakouluopiskelun päätoimisuutta vuonna 2001 selvittäneen opetusministeriön työryhmän tulosten mukaan ainakin noin kolmannes opiskelijoista on osa-aikaisia. Alle 25 opintoviikkoa vuodessa suorittavat ovat työryhmän mukaan luokiteltavissa osa-aikaisiksi opiskelijoiksi.

Opiskelijoiden itsensä suhtautumisen tavoiteajassa valmistumiseen on havaittu olevan yhteydessä opiskelualaan (Vesikansa, 1998, 20). Lääketiedettä lukuun ottamatta viiden vuoden tavoiteaikaa pidetään opiskelijoiden keskuudessa järkevänä. Humanistisilla ja taidealoilla opiskelevat suhtautuivat muita kriittisemmin tavoitteeseen. Tavoiteajoilta toivottiin joustavuutta sekä lisääaikaa laajan tutkinnon suorittamiseen, ulkomaiseen vaihto-opiskeluun ja pääaineen vaihtamiseen (Vesikansa, 1998, 23). Opiskelijat arvioivat itse netto-opiskeluajan olevan puoli vuotta brutto-opiskeluaikaa lyhyempi.

Brutto-opiskeluajalla tarkoitetaan aikaa, jonka opiskelija käyttää tutkinnon suorittamiseen. Aika alkaa oppilaitokseen sisäänkirjoittautumisesta ja päättyy, kun opiskelija valmistuu ja saa tutkintotodistuksen. KOTA ja AMKOTA -tietokantojen opiskeluajat ovat brutto-opiskeluaikoja.

Netto-opiskeluajalla tarkoitetaan aikaa, jona opiskelija opiskelee päätoimisesti. Netto-opiskeluaika saadaan, kun brutto-opiskeluajasta vähennetään ne jaksot, joihin opiskelija ei ole opiskellut, vaan on ollut oppilaitoksesta poissaoleva.

4. Nykytilan arviointia

4.1 Opintojen etenemiseen vaikuttavat tekijät

Opintojen etenemiseen vaikuttavat tekijät voidaan jakaa:

- opiskelijan omista lähtökohdista,
- opiskeluolosuhteista ja alakohtaisista (= korkeakoulusta johtuvia) sekä
- yhteiskunnallisista syistä johtuviin.

Opiskelijasta johtuvia tekijöitä ovat opiskelijan omat, henkilökohtaiset ominaisuudet ja tietyt, elämäntilanteeseen kuuluvat, ratkaisut opintojen eri vaiheissa. Opiskelijan opiskeluorientaation muodostavat keskeisesti oppimiskyky, työkyky ja motivaatio. Tutkimuksissa on havaittu, että erityisesti kommunikaatiokyky, ongelmanratkaisukyky sekä oppimaan oppimiskyky ovat valmiuksia, joita tarvitaan menestykselliseen opiskeluun.

Opiskelijan omaan elämäntilanteeseen liittyviä ratkaisevia tilanteita ovat opintoalan vaihtaminen, perheen perustaminen ja työssäkäynti. Erityisesti työssäkäynnin on todettu pitkittävän opiskelua. Esimerkiksi opintotukiajan riittävyttä korkeakouluopiskelijoilla selvittävässä tutkimuksessa 1998 kaksi kolmasosaa kyselyyn vastanneista katsoi työssäkäynnin hidastaneen opintoja. Työssäkäynnin on havaittu lisääntyvän opiskeluvuosien ja iän mukaan. Yleisintä työssäkäynti on pitkään opiskelleilla, jotka eivät enää kuulu opintotuen piiriin (Vesikansa, 1998, 51). Työssäkäynnillä pyritään myös saavuttamaan työkokemusta ja parempi elintaso, ei pelkästään kompensoimaan lainan ottamista (Vesikansa, 1998, 52-53).

Opintojen keskeyttämistä ja koulutustilastojen kehittämistä vuonna 2001 pohtinut työryhmä selvitti opiskelijoiden työssäkäyntiä, opintotuen nostamista ja opintoviikkosuorituksia tilastokeskuksen tilastojen avulla. Työryhmän selvitysten mukaan vuonna 1998 ylempää korkeakoulututkintoa suorittavista 47,2 prosentilla ja ammattikorkeakouluopiskelijoista 42,6 prosentilla oli vuoden viimeisellä viikolla työsuhde. Opiskelijoista 20,5 prosenttia oli nostanut opintotukea vähintään yhdeksän kuukautta. Tämän ryhmän ulkopuolelle kuuluvat opiskelijat, joilla on muita tuloja siinä määrin, että tarve tukeen on vähemmän kuin yhdeksälle kuukaudelle ja opiskelijat, jotka opiskelevat päätoimisesti lyhyemmän ajan kuin yhdeksän kuukautta, eivätkä tästä syystä ole nostaneet tukea enempää. Selvityksen perusteella opiskelijoista lähes kolmasosa ei ollut nostanut lain-

kaan opintorahaa. Tämä kertoo myös osaltaan siitä, kuinka merkittävä osuus työssäkäynnillä ja työtuloilla on.

Opiskelijajärjestöjen tutkimussäätiön tekemässä selvityksessä Opiskelijatutkimus 2000 korostetaan korkeakouluopintojen etenemiseen keskeisesti vaikuttavan vallitsevan "suomalaisen tavan opiskella", johon olennaisena osana kuuluu työssäkäynti opintojen ohella. Tilastoissa tämä näkyy pitkinä opiskeluaikoina ja opintojen keskeyttämisinä. Tutkimuksen tuloksena oli muun muassa, että merkittävä osa opiskelijoista koki sivutoimisen opiskelun ongelmalliseksi.

Opintojen viivästyminen keskeisesti vaikuttavia opiskeluolosuhteisiin liittyviä syitä ovat 1998 opintojen tehostamista pohtineen työryhmän mietinnön mukaan opintojen järjestämiseen liittyvät tekijät, kuten opetuksen ja ohjauksen riittämättömyys, todellisen lukukauden lyhyys sekä puutteelliset kirjasto- ja tietopalvelut.

Työryhmä ehdotti, että opintojen etenemisen tehostamiseksi käynnistetään laaja yliopisto-opetuksen ja oppimisen kehittämisohjelma, parannetaan yliopistojen mahdollisuuksia riittävien opetus- ja ohjauspalvelujen takaamiseksi, sitoutetaan opiskelijat täysipäiväiseen ja tehokkaaseen opiskeluun, tarkistetaan tutkintovaatimuksia sekä selkeytetään tutkintorakennetta ja tilastointia. Työryhmän mukaan myöskään yliopisto- ja opintotukijärjestelmät eivät riittävästi kannusta opiskeluun. Opintotukea työryhmä ehdotti kehitettävän kokopäiväopiskeluun rohkaisevaksi. Myöskin opintotukiajan pidentämistä ehdotettiin nykyistä joustavammaksi.

Opetusministeriö ja yliopistot ovat käynnistäneet runsaasti erilaisia kehittämistoimia tutkintoaikojen lyhentämiseksi. Kehittämishankkeet liittyvät erityisesti tehostettuun opintojen suunnitteluun, ohjaukseen ja etenemisen seurantaan sekä opetuksen laadun parantamiseen. Monissa yliopistoissa on lisäksi käynnistetty alakohtaisia ydinainesanalyseja, joilla pyritään karsimaan paisuneita tutkintovaatimuksia. Kaikki yliopistot ovat laatineet perusopetuksen ja -tutkintojen kehittämisstrategiat, joiden toteuttamista opetusministeriö seuraa. Opetusministeriö on painottanut opintojen etenemisen tärkeyttä suuntaamalla tuloksellisuusrahoitusta yliopistoille etenemisen perusteella.

Tavoiteajan ja opintotuen riittävyyden kanssa eniten ongelmia on oletettu olevan humanistisilla ja luonnontieteellisillä aloilla. KOTA-tietokannan mukaan perustutkinnon keskimääräinen suorittamisaika on humanisteilla seitsemän vuotta ja luonnontieteilijöillä kuusi vuotta. Koulutuksen läpäisyaste, eli tutkinnonsuorittamisaste on näillä aloilla mui-

ta aloja alhaisempi. Selvityksen *Pitkä tie maisteriksi* (s. 44) mukaan humanistien osuus viidessä vuodessa valmistuneista jää alle 10 prosentin ja luonnontieteilijöiden osuus alle 15 prosentin. Humanistisen koulutusalan opintojen pitkittymisen syitä kartoittavassa selvityksessä (23/2002) merkittävä osa pitkittymisestä selittyi työhön menolla, elämäntilanteella sekä alan ja opiskelupaikan vaihdoksilla.

Opintojen etenemisessä on havaittu alakohtaisia eroja. Ammattikorkeakoulututkinnon suorittamista tavoiteajassa tukevat erityisesti rajoitettu opiskeluaika sekä opiskelun perustuminen merkittävässä määrin oppilaitoksessa läsnäoloa edellyttävään opetukseen osallistumiseen. Yliopistotutkinnon suorittamiselle ei ole asetettu aikarajaa ja opiskelu edellyttää opiskelijalta merkittävässä määrin itsenäisyyttä ja oma-aloitteisuutta kaikissa opintojen vaiheissa. Ammattikorkeakoulututkinnon työelämäläheisyys osaltaan mahdollistaa hallitun työelämään tutustumisen opintojen ohella. Yliopistotutkintojen työelämän yhteydet ovat alakohtaista. Kaikkiin tutkintoihin ei sisälly työharjoittelua.

Yhteiskunnallista tekijöistä keskeisimpiä tekijöitä opiskelijan opintojen etenemisen kannalta ovat koulutuspoliittiset ratkaisut. Riittäväillä taloudellisilla resursseilla luodaan perusta toimiville opetusjärjestelyille. Yliopiston määrärahoja on lisätty kehittämislain nojalla, joka mahdollistaa opintojen kehittämistyön jatkuvuuden. Opiskelijan taloudellisiin edellytysten turvaamiseen kuuluu riittävä opintotuki. Opintotukeen varattujen määrärahojen osuus valtion talousarviossa on ollut varsin vakaalla tasolla. Merkittäviin tukijärjestelmän parannuksiin ei ole ollut valtiontaloudellisia edellytyksiä 1992 käynnistyneen opintotukiuudistuksen jälkeen.

4.2 Opintotukitutkimusten johtopäätöksiä

Opetusministeriö tilasi syksyllä 1999 Tampereen yliopistolta opintotukijärjestelmän arviointiselvityksen. Tarkoituksena oli saada arvio siitä, miten 1990-luvulla toteutetun opintotukiuudistuksen tavoitteet ovat toteutuneet ja missä määrin niitä tulisi viime vuosina tapahtuneen kehityksen perusteella tarkistaa. Arvioinnin suoritti professori Reijo Raivolan johtama tutkijaryhmä.

Tutkimusraportti on ulkopuolisen tutkimusryhmän suorittama arviointitutkimus, jossa opintotukijärjestelmän toimivuutta pyrittiin tarkastelemaan sekä sisältä päin koettujen ongelmien että ulkopuolisten kriteereiden kautta. Lisäksi tutkimuksessa on haettu laa-

jempaa yhteiskunnallista viitekehystä, jossa arvioinnin kriteerit ja ongelmat määriteltiin yleisempien yhteiskunnallisten tavoitteiden kautta.

Tutkimusryhmän keskeinen johtopäätös oli, että opintotukijärjestelmä on pääpiirteis- sään ajan tasalla eikä tarvitse perusteellista uudistamista. Raportissa tutkijaryhmä esit- tää yhteensä 40 suositusta opintotukijärjestelmän kehittämiseksi. Ehdotuksista varsin monet koskevat muuta kuin opintotukilainsäädännön kehittämistä, joskin kaikilla on merkitystä opiskelijan toimeentulon näkökulmasta. Suositukset eivät muodosta yhte- näistä kokonaisuutta vaan niitä voidaan tarkastella toisistaan riippumatta.

Arviointiselvityksessä ehdotetaan toimenpiteitä

- opintotuen toimeenpanoon
- opintotuen rajapintojen selkeyttämiseen
- opintotuen tarveharkintaan
- asumislisäjärjestelmään ja
- opintolainajärjestelmään.

Opiskelijoiden toimeentuloa koskevien selvitysten perusteella opiskelijoiden toimeentu- lo-ongelmilla on yhteyttä opintojen pitkittymiseen. Useiden selvitysten johtopäätös on, että opintotuen riittämättömyys ja halu välttää lainan nostamista aiheuttaa työssäkäyn- tiä, joka puolestaan hidastaa opintojen etenemistä (Purhonen, 1995, Lempinen & Tiili- kainen 2000, Vehviläinen & Zechner, 2000, Pajala & Lempinen, 2001, Palokangas, 2001).

Opiskelijoilta on eräissä selvityksissä kysytty mikä olisi päätoimisen opiskelun mahdol- listava opintotuki. Esimerkiksi Helsingin yliopiston opiskelijoille keväällä 1995 tehdyn kyselyn vastausten perusteella kolmasosan mielestä opintorahan tulisi olla tasoltaan toimeentulotuen tasolla ja puolet halusi sen nostettavaksi työttömälle maksettavan pe- ruspäivärahan tasolle. Opiskelijajärjestöjen tutkimussäätiön vuonna 1992 tekemän sel- vityksen perusteella riittävä opintoraha oli opiskelijoiden reilun kolmasosan mielestä noin 2 500 mk/kk.

Opintotukiajan riittävyttä (Vesikansa) koskevassa tutkimuksessa vuodelta 1998 valta- osa kyselyyn vastanneista piti tukiajan mitoitusta joustamattomana. Tukiajan mitoituk- sessa tulisi huomioida kyselyn mukaan paremmin opiskelijan henkilökohtaiset elämänti- lanteet ja alan vaihtaminen. Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että huomio pitäisi kiin-

nittää opintojen keskeyttämisvaiheeseen, joka usein sijoittuu tutkielman valmistelun aikaan. Kritiikki kohdistui myös tukiajan kaavamaisuuteen eli siihen, että tukiajan mitoituksessa ei riittävästi ole otettu huomioon koulutusalojen välisiä tutkintorakenteen eroja.

Helsingin yliopiston opiskelijoiden toimeentuloa käsittelevän selvityksen (Härkönen, 2002) mukaan opiskelijat suunnittelevat opintojaan ja sopeuttavat opintonsa opintotukikuukausien mukaan. Selvityksen mukaan opiskelijat ovat myöskin tiedostaneet hyvin sen, että opintotuen saaminen edellyttää riittävästi opintosuorituksia. Peräti 71 prosenttia selvitykseen vastanneista opiskelijoista työskenteli osa-aikaisesti. Joka kolmannen opiskelijan mukaan syy työssä käyntiin oli toimeentulon turvaaminen. Noin 40 prosenttia vastanneista oli hakenut lainatakauksen. Yleisin selitys lainan nostamattomuuteen oli se, ettei periaatteessa halua elää lainarahalla.

4.3 Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden tukiajan käyttö

Kansaneläkelaitos selvitti opetusministeriön pyynnöstä työryhmän toimeksiantoon liittyen keväällä 2002 ylemmän korkeakoulututkinnon vuonna 2001 suorittaneiden tukikuukausien käyttöä. Selvitysten perusteella mediaanitukikuukausien määrä ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneilla oli 48 tukikuukautta. Mediaani vaihteli yliopistoittain ja tiedekunnittain. Tukikuukausien mediaani ei ole sama eri yliopistojen saman alan (tiedekunta) opiskelijoilla. Mediaani on korkea, eli tukikuukausia käyttävät eniten teologiassa, humanistisessa, matemaattis-luonnontieteellisessä, maa- ja metsätaloustieteellisessä, oikeus- ja yhteiskuntatieteellisessä opiskelevat (liite 7: Käytetyt opintotukikuukaudet).

Tukikuukausien mediaani työmäärältään laajemmissa vähintään 180 opintoviikon tutkinnoissa on Helsingin yliopistossa lääketieteellisessä tiedekunnassa 52 kuukautta ja eläinlääketieteellisessä tiedekunnassa 54 kuukautta. Teknillisessä korkeakoulussa diplomi-insinöörin tutkintoa suorittavilla mediaani on 44 kuukautta ja arkkitehdin tutkintoa suorittavilla 55 kuukautta. Tampereen ja Lappeenrannan teknillisen korkeakoulun sekä Oulun yliopiston mediaanit ovat vastaavissa tutkinnoissa hieman alhaisempia. Sibelius-Akatemiassa opiskelevien (musiikin maisterin tutkinto) mediaani on 54. Psykologin tutkintoa suorittavista ei tässä yhteydessä saatu yksilöityä tietoa.

Opintotuen enimmäisajan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen eli 55 tukikuukautta oli käyttänyt 2 327 opiskelijaa, joka on 23 prosenttia opintotukea nostaneista vuonna 2001 tutkinnon suorittaneista opiskelijoista. Vajaalla puolella (44 %) kaikista opintotukea saaneista tutkinnon suorittaneista oli tukikuukausien määrä enintään 45 kuukautta. Lainkaan opintotukea ei ollut nostanut 1 713 opiskelijaa, joka on 14 prosenttia valmistuneista. Suurimmalla osalla (85 %) opintotuen nostaminen loppuun valmistumisvuonna tai sitä edeltävänä vuonna.

Ylemmän korkeakoulututkinnon vuonna 2001 suorittaneiden tukikuukausien käyttö yliopistoittain

	Mediaani
Helsingin kauppakorkeakoulu	44
Helsingin yliopisto	50
Joensuun yliopisto	50
Jyväskylän yliopisto	50
Kuopion yliopisto	43
Kuvataideakatemia	?
Lapin yliopisto	51
Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu	43
Oulun yliopisto	48
Taideteollinen korkeakoulu	49
Tampereen teknillinen korkeakoulu	39
Tampereen yliopisto	48
Teatterikorkeakoulu	39
Teknillinen korkeakoulu	44
Turun kauppakorkeakoulu	47
Turun yliopisto	53
Vaasan yliopisto	46
Åbo Akademi	51
Sibelius-Akatemia	54
Svenska handelshögskolan	46

Tukikuukaudet vuonna 2001 valmistuneilla (n= 11 937)

	opiskelijat	Σ	%- kaikista	Σ	% -opinto-tuen saajista	
ei tukea	1 713	1 713	14	14	-	Σ
-25	928	2 641	8	22	9	9
26-30	462	3 103	4	26	5	14
31-35	736	3 839	6	32	7	21
36-40	1 055	4 894	9	41	10	31
41-45	1 293	6 187	11	52	13	44
46-50	1 329	7 516	11	63	13	57
51-54	1 160	8 676	10	73	11	68
55	2 327	11 003	19	92	23	91
55-	934	11 937	8	100	9	100
opintotuen saajat	10 244		86 % valmistuneista			

Viimeisin tuen saantivuosi opintotukea nostaneilla (n= 10 224)

2001	6189	61 %
2000	2441	24 %
1999	883	9 %
1998	550	5 %
-1998	161	1 %

Johtopäätöksiä

- Tukikuukausien käyttöä on tarpeen seurata jatkossa vuosittain.
- Nyt kerättyä tietoa tulee muokata siten, että eri alojen (tiedekunnittain) tukikuukausien käytöstä olisi käytössä vertailukelpoista tietoa.
- Myös ammattikorkeakoulututkintoa suorittavien tukiajan käyttöä tulisi selvittää.
- Saatu tieto tulee ottaa huomioon opintotuen kehittämisessä.

5. Muissa maissa toteutettuja ratkaisuja

Maissa, joissa koulutus rahoitetaan verovaroin, opintotukea maksetaan yleensä opiskelijalle hänen toimeentuloedellytystensä parantamiseen (Pohjoismaat). Monissa maissa opintotuen lisäksi on myös opiskelijan vanhemmille suunnattuja verohelpotuksia ja /tai lapsilisäjärjestelmiä (Saksa, Kreikka, Itävalta, Luxemburg, Liechtenstein). Maissa, joissa on käytössä lukukausimaksu, on opintotuen tarkoituksena avustaa lukukausimaksun maksamisessa ja tukea vähävaraisia perheitä (Irlanti, Alankomaat, Iso-Britannia). Belgiassa, Espanjassa, Ranskassa, Italiassa ja Portugalissa on käytössä kaikki tuen muo-

dot eli opintotuki, tuki lukukausimaksuun sekä verohelpotukset tai muu perheelle opiskelun perusteella maksettava etuus.

Koulutuksen rahoitus ja opiskelijoiden tukeminen 1997/98

	On yhteys yliopiston rahoitusjärjestelmään^{*)}	Ei ole yhteyttä yliopiston rahoitusjärjestelmään^{*)}
Tuki opiskelijalle tai perheelle	Belgia, Espanja, Italia, Portugali, Liechtenstein, Luxemburg, Ranska	Saksa, Itävalta, Kreikka
Tuki ainoastaan opiskelijalle	Irlanti, Alankomaat, Iso-Britannia	Tanska, Suomi, Ruotsi, Islanti, Norja

(lähde: Eurydice, 1999, *Financial support for students in higher education in Europe*)

^{*)}viittaa siihen, onko tuessa otettu huomioon lukukausimaksu

Maissa, joissa tuki on pelkkää opintorahaa, tuki on tarveharkintainen ja yleensä melko alhainen (esim. Ranska, Portugali, Irlanti, Espanja, Belgia, Itävalta). Tuki on kattava maissa, joissa se muodostuu sekä opintorahasta että -lainasta (esim. Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Iso-Britannia, Alankomaat). Opintolainasta ei peritä korkoa Saksassa, Ranskassa, Italiassa ja Liechtensteinissa. Opintotuen piirissä olevien päätoimisten opiskelijoiden osuus eräissä Euroopan maissa Eurydicen selvityksen mukaan vuonna 1999:

Saksa	alle 20%
Itävalta	n. 10 %
Alankomaat	yli 70 %
Suomi	yli 60 %
Ranska	n. 20 %

Pohjoismaita lukuun ottamatta opiskelijan omien tulojen lisäksi vanhempien tulot huomioidaan myös yli 20-vuotiailta opiskelijoilta. Alhaisen tulotason maissa (esim. Kreikka ja Italia) tuki ohjautuu vähävaraisille ja lahjakkaille. Yleensä opiskelijoiden asumista ei tueta erillisillä järjestelmillä vaan osana opintotukea.

Kannustavuutta opintotuessa on muissa maissa toteutettu siten, että

- opintotuen myöntäminen edellyttää opintojen edistymistä
- opintojen riittävästä edistymisestä/nopeasta opiskelusta palkitaan
- hitaasta opiskelusta rankaistetaan vähentämällä tukea/epäämällä tuki

- tukiaika on rajoitettu, mutta sitä voidaan pidentää opintojen loppuunsaattamiseksi
- tuen saamiselle on joissakin maissa yläikäraja (esim. 26, 35, 45, 65)

Opinnoissa edistymisestä palkitseminen on tyypillistä maissa, joissa yleensä tuen kokonaistaso on varsin alhainen. Opintotuen enimmäisaika on määritelty joko kaavamaisesti, esimerkiksi enintään kuudeksi tai viideksi vuodeksi, alakohtaisesti tai nk. normaali-keston ja ehdollisen lisäajan (1 - 2 vuotta) perusteella. Esimerkiksi Espanjassa, Luxemburgissa, Itävallassa, Liechtensteinissä ja Norjassa tukea voidaan myöntää yhden vuoden koulutuksen normaalikestoa pitemmän ajan opintojen loppuun saattamiseksi.

Australia

Australiassa on käytössä malli, jossa opiskelija saa lainaa lukukausimaksuun. Opintojen päätyttyä lainanmaksu on sidottu tulotasoon. Australiassa lukukausimaksun määrä riippuu koulutusohjelman todellisista kustannuksista ja tutkinnon jälkeisestä todennäköisestä ansiotasosta. Maksaessaan lukukausimaksun kokonaan tai osittain etukäteen opiskelija saa maksuista 25 prosentin alennukset. Maksut voidaan myös muuttaa indeksiin sidotuksi lainaksi, jonka opiskelija maksaa takaisin tuloistaan verotuksen yhteydessä ns. koulutusverona. Pienissä tuloluokissa maksu on kolme prosenttia vuositulosta. Maksu nousee tulojen mukaan enintään kuuteen prosenttiin. Lainaa voi maksaa valmistumisen jälkeen myös omaan tahtiin. Jokaisesta 500 dollarin lyhennyserästä saa 15 prosentin alennuksen.

Alankomaat

Opiskelija voi alle 27-vuotiaana saada opintorahan, korollista lainaa ja sekä vanhempien tuloista riippuvaista täydentävää opintorahaa. Ennen vuotta 1996 opiskelemaan tulleet voivat saada opintojen edistymiseen sidottua opintorahaa. Järjestelmä uudistettiin 1996 opintosuorituksiin perustuvaksi opintotueksi, jossa tuki myönnetään aluksi lainana. Laina muuttuu opintorahaksi, jos opinnot edistyvät riittävästi ja tutkinto tulee suorituksi kymmenessä vuodessa. Rahamuotoista tukea saa enintään neljäksi vuodeksi, jonka jälkeen voi saada vielä kolmeksi vuodeksi lainaa. Opiskelijan tulee suorittaa vuosittain vähintään 50 % opintosuorituksista, jotta laina muuttuu rahaksi. Jos ensimmäisen vuoden suoritukset jäävät vähäisiksi, voidaan laina muuttaa rahaksi, jos opiskelija suorittaa kaikki opinnot vähintään neljässä vuodessa. Tuen mitoituksessa on otettu huomioon lukukausimaksu.

Saksa

Tuesta puolet on korotonta valtion lainaa ja toinen puoli on opintorahaa. Tuki on tarveharkintaista ja sitä voi saada myös lukukausien ulkopuolella. Neljännen lukukauden jälkeen opiskelijan tulee osoittaa, että opinnot ovat edenneet riittävästi, jotta tuen maksamista voidaan jatkaa. Jos opiskelija valmistuu tavoiteajassa ja sijoittuu suoritustensa perusteella parhaan kolmanneksen joukkoon, osa hänen opintolainansa muutetaan opintorahaksi. Alle 27-vuotiaan opiskelijan perhe saa lisäksi verovähennyksen ja/tai lapsilisää.

Itävalta

Tuki myönnetään tarveharkintaisena opintorahana, joka on tasoltaan varsin hyvä. Opintolainaa ei voi saada. Tukea voi saada 35 ikävuoteen saakka ja enintään yhden vuoden yli tavanomaista tutkinnon suorittamisaikaa. Opintojen edistymiselle ei ole asetettu tiukoja kriteerejä. Lisäksi vanhemmat voivat saada tarveharkintaisen verovähennyksen opiskelevan lapsen perusteella. Vähennys on muunnettavissa kuukausittain maksettavaksi suoraksi tueksi eli lapsilisäksi, jonka määrä vaihtelee lapsiluvun mukaan.

Islanti

Tuki myönnetään opintolainana. Puolivuosittaisten seurantojen yhteydessä lainan määrää voidaan pienentää, jos opinnot eivät ole edistyneet kokoaikaista opiskelua edellyttävää määrää. Lainaa voidaan myöntää, jos toteutunut työmäärä on vähintään 75 % määritellystä tasosta.

Norja

Tuki muodostuu itsenäisesti asuvalla opiskelijalla tarveharkintaisesta opintorahasta (30 %) ja lainasta (70 %). Jos opiskelija valmistuu kurssivaatimusten mukaisesti tietyssä ajassa, tuen lainaosuus muuttuu rahaksi, eli tiettyä osuutta lainasta ei tarvitse maksaa takaisin lainkaan. Esimerkiksi kuuden vuoden eli 12 lukukauden opintojen lainaosuus vähenee 6 055 euroa, joka vastaa noin yhden opiskeluvuoden lainaosuutta. Pääsääntöisesti laina voidaan muuntaa rahaksi, jos koulutuksen säädetty suorittamisaika on vähintään 10 lukukautta tai kun on kyse koulutusaloista, joita ei voi opiskella Norjassa.

Ruotsi

Opiskelijan opintotuen määrään vaikuttaa opintojen päätoimisuus ja tarveharkinta. Jos opiskelee puolet päätoimisesta opiskelusta eli osa-aikaisesti, saa 50 prosenttia tuen enimmäismäärästä ja jos taas opiskelee 75 prosenttisesti, saa vastaavasti 75 prosenttia tuen määräästä. Alle 25-vuotiaalla opintorahan osuus kuukausittaisesta tuesta on enintään 35 prosenttia ja lainan osuus 65 prosenttia. Opintojen edistymiselle on määritetty opintojen päätoimisuusasteen mukaiset kriteerit. Täytettyään 25 vuotta opiskelija voi saada aikuiskoulutuksessa korotetun opintorahan (82 %) ja lainan (18 %). Lisäksi 25-vuotta täyttänyt opiskelija voi saada tarveharkintaista täydentävää lainaa.

Tanska

Tuki myönnetään voucherina 70 kuukaudelle ja sitä voi saada 12 kuukauden ajan vuodessa. Tukiaika voi kuitenkin vaihdella opintoaloittain. Tuen maksamisen edellytyksenä on opintojen edistyminen ja tuen tarve. Tanskassa kuukausittainen opintorahan osuus itsenäisesti asuvalla opiskelijalla on 66 %. Lainat ovat valtion lainoja, joiden kiinteä korko päämitetaan opiskeluaikana. Opiskelija voi säästää opintotukea nostaakseen sitä opintojen loppuvaiheessa kaksinkertaiseksi korotettuna. Säästäminen voi tapahtua joko jättämällä tukikuukausia nostamatta tai opiskelemalla nopeammin ja nostamalla tukea normaaliaikaa lyhyemmäksi ajaksi. Korotettu tuki voidaan myöntää opintojen loppuvaiheessa ja opiskelijan tulee osoittaa, että opinnot on suoritettavissa loppuun 12 kuukauden aikana.

Muita kansainvälisiä vertailuja

Opiskelijoille, kotitalouksille ja yksityisille tahoille suunnatun tuen osuus kolmannen asteen eli korkeakouluasteen (yliopistot ja ammattikorkeakoulut Suomessa= tertiary level) koulutuksessa on OECD-maissa keskimäärin 18 prosenttia kaikista julkisista (valtion) koulutusmenoista. Suomi sijoittuu OECD-maiden vertailussa 13. sijalle ja prosenttiosuus vastaa OECD-maiden keskiarvoa. Kärkimaita ovat Uusi Seelanti, Kanada ja Iso-Britannia. Näiden jälkeen tulevat Tanska, Ruotsi ja Norja. Muut Pohjoismaat ohittavat Suomen, koska niissä on valtion opintolainajärjestelmä, joka sitoo merkittävän osan valtion varoja (Education at a Glance, 2001, s. 101)

Vuonna 2000 on tutkittu kyselytutkimuksella Itävallan, Belgian, Suomen, Ranskan, Saksan, Irlannin, Italian sekä Alankomaiden opiskelijoiden toimeentuloa EURO-

STUDENT 2000 tutkimusprojektissa, jota koordinoi Saksan opetusministeriö (EURO-STUDENT 2000).

Tutkimuksen vielä virallisesti julkaisemattomien tulosten mukaan on muihin tutkimukseen osallistuneisiin maihin verrattuna Suomessa mm :

- alhaisin vanhempien rahoitusosuus
- korkein yhteiskunnan tuen osuus
- itsensä hyvin ja huonosti toimeentulevaksi kokevien opiskelijoiden osuus keskimääräinen
- opiskelijan keskimääräiset kuukausitulot pienemmät kuin Itävallassa, Saksassa ja Alankomaissa
- yhteiskunnan tuki opiskelijalle kuukautta kohti kolmanneksi korkeimmalla tasolla Saksan ja Itävallan jälkeen
- työtulojen osuus keskitasoa
- opintotuen piirissä olevien osuus toiseksi suurin (83 %) Alankomaiden (90 % jälkeen).

6. Erilaisia vaihtoehtoja kannustavuuden lisäämiseksi

Opintotuen kannustavuuden kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat

Opintotuen taso

Onko opintotuki riittävä mahdollistamaan päätoimisen opiskelun?

Opintotuen rakenne

Tukeeko opintoraha ja -lainan osuus päätoimista opiskelua?

Opiskelijoiden työssäkäynti

Mahdollistaako järjestelmä työssäkäynnin sopivasti vai liikaa?

Opiskeluajat ja tukiajat

Riittääkö tukiaika tutkinnon suorittamiseen?

Voidaanko tukiaikaa kohdentaa uudelleen?

Voidaanko opintotuella lyhentää tutkinnon suorittamisaikaa?

Tutkinnon rakenne ja työmäärä

Mahdollistaako tutkinnon työmäärä ja rakenne tutkinnon suorittamisen tukiajassa?

Asumiskustannusten osuus

Missä määrin muuhun kuin asumiseen tarkoitettua opintorahaa ja lainaa joudutaan käyttämään asumiskustannuksiin?

Opintotuen määrärahat

Voidaanko opintotuen määrärahoja uudelleen kohdentamalla kehittää järjestelmää kannustavammaksi?

Opintotuen kannustavuutta selvitettäessä työryhmä arvioi nykyjärjestelmän toimivuutta sekä kartoitti ja arvioi erilaisia *opintotuen malleja*, joihin liittyy opintojen etenemisen tehostamiseen tähtääviä piirteitä. Mallien toimivuutta on arvioitu koulutuksellisen tasarvon ja investointi -näkökulman sekä taloudellisuuden kannalta. Opintotuen tarveharkintaan ei opiskelijan omia tulorajoja lukuun ottamatta tässä yhteydessä oteta kantaa.

Työryhmä on tarkoituksellisesti toimeksiantonsa perusteella rajannut selvitysten ulkopuolelle opintotukimallit, jotka on luotu koulutuksen rahoitusta (esim. lukukausimaksuja) varten.

6.1 Opintotuen tason parantaminen

Opintotuen kokonaistaso laina mukaan lukien vastaa vähimmäisturvan tasoa. Tuen määrää ei ole vuonna 1992 toteutetun uudistuksen jälkeen korotettu. Lisäksi vuonna 1995 opintotukietuuksia leikattiin. Opintorahan osuus on itsenäisesti asuvilla 20-vuotta täyttäneillä ja avioliitossa olevilla tai elatusvelvollisilla 54 prosenttia. Kansainvälisessä vertailussa Suomen opintotuen taso on pohjoismaiden alhaisin ja eurooppalaisittain keskitasoa. Euroopan maiden järjestelmiin verrattuna etuna voi pitää sitä, että tuki on yksilölle maksettava ja kattavampi vähäisemmän tarveharkinnan vuoksi. Muissa kuin Pohjoismaissa tuki ohjataan yleensä perheelle (Ks. Liite 1. Kuvio 3, Liite 2. Kaavio 1:

Opintotukivertailu eräissä Euroopan 2002 maissa, Liite 3, Kaavio 2: Opintotukivertailu Pohjoismaissa 2002 ja Liite 4. Kaavio 3: Vähimmäisetuudet 2002).

Opintotuen ostovoima on jäänyt jälkeen sekä palkkakehityksestä että yleisestä kustannuskehityksestä. Ansiotasoindeksin perusteella ansiotaso on noussut vuodesta 1995 16 prosenttia. Kuluttajahintaindeksin mukainen hintojen nousu on ollut vastaavasta ajankohdasta 12 prosenttia.

Tällä hetkellä noin puolella asumislisän saajista vuokra ylittää nykyisen vuokraton. Nykyinen vuokratotto ei vastaa todellista vuokratasoja. Lähtökohtana tulisi olla opiskelijoiden ja muun väestön asumisen tuen tason yhtenäisyys, jonka perusteella toteutettiin myös vuonna 2000 opintotuen ja asumislisän yhteensovitus. Yhteensovituksen jälkeen asumislisän piirissä olevien vuokrataso on noussut aravarahoitteisissa vuokrataloissa 3,5 prosenttia. Vuokraton korottaminen olisi erityisen perusteltua, koska asumistuen osa-asunnon normia on korotettu vuoden 2002 alusta lukien. Korottaminen kohdentuisi erityiseen tarpeeseen eli asumiskustannusten korvaamiseen niille itsenäisesti asuville, joiden vuokrataso ylittää nykyisen vuokraton.

6.1.1 Kustannuskehityksen huomioiminen tuessa

Jotta opintotuki mahdollistaisi nykyistä paremmat edellytykset keskittyä päätoimiseen opiskeluun, tulisi opintotuen tasoa korottaa siten, että toteutunut kustannustason muutos otettaisiin huomioon korottamalla opintorahan ja/ tai vaihtoehtoisesti lainan osuutta. Pitkällä tähtäimellä riittävä opintoraha tukee päätoimista opiskelua ja edistää tehokasta opiskelua ja tutkinnon suorittamista kohtuullisessa ajassa.

Valtiontalouden kannalta vähemmän ongelmallinen tapa korottaa opintotuen tasoa olisi nostaa opintolainan valtiontakauksen määrää. Tämä ei kuitenkaan merkitsisi kaikille opiskelijoille todellista tuen tason paranemista, koska opintolainan käyttöaste on alhainen. Jos opintolainan osuutta joudutaan nostamaan merkittävästi, olisi tarpeellista samalla selvittää toimenpiteitä, joilla voidaan lisätä opiskelijoiden halukkuutta opintolainan käyttämiseen.

Jos vuoden 1995 jälkeen toteutunut kustannuskehitys haluttaisiin ottaa huomioon, merkitsisi se noin 12 % korotusta opintotuen enimmäismääriin. Valtion takauksen määrää

tulisi korottaa nykyisestä 220 eurosta 245 euroon kuukaudessa ja itsenäisesti asuvan täysi-ikäisen korkeakouluopiskelijan opintorahaan 31 euron kuukausittaista korotusta. Tällöin kuukausittainen opintotuki itsenäisesti asuvalla täysi-ikäisellä opiskelijalla olisi $245 + 290 = 535$ euroa kuukaudessa, kun se on nyt 479.01 euroa. Opintorahan korottaminen voitaisiin tehdä vaiheittain. Jos se toteutettaisiin kolmen lukuvuoden aikana nousisi opintoraha kerralla enimmillään 10 euroa kuukaudessa. Kustannukset korkeakouluopiskelijoiden osalta opintorahan korottamisesta kustannuskehitystä vastaavasti olisivat valtiolle noin 39 miljoonaa euroa. Kaikkien opintorahoihin korotuksen kustannukset olisivat noin 50 miljoonaa euroa. Jokainen viiden euron korotus kaikkiin opintorahan kuukausittaisiin määriin aiheuttaisi vastaavasti kustannuksia noin 12 miljoonaa euroa.

Opiskelijan omaa tulorajaa tulisi myös tarkistaa ansiotason kehityksen mukaisesti. Kustannukset esimerkiksi 5 %:n korotuksesta tulorajaan olisivat 1.1 miljoonaa euroa. Tulorajan korottaminen on tarpeellista, jotta tarveharkinta ei kiristyisi.

Opintorahan ja lainan määrän korottaminen

EDELLYTYKSET	Nykyiset tuen myöntämisen edellytykset.
HYÖDYN KOHDENTUMINEN	Kaikille opintorahaa ja lainaa saaville.
EDUT	Parantaisi opintotuen tasoa ja riittävyyttä. Opintorahan korotus vähentäisi opiskelijan velkaantumista ja ehkäisisi valtion takausvastuiden kasvua.
HAITAT	Kustannukset olisivat merkittäviä, mutta kuukausittaisen korotuksen kannustinvaikutus olisi vähäinen. Lainan määrän korottaminen merkitsisi lainapainotteisempaa tukea ja takausvastuiden kasvua jossain määrin.
KUSTANNUKSET	Kustannukset opintorahan korottamisesta korkeakouluopiskelijoilla olisivat enintään 39 milj. euroa.

Opintolainan valtiontakauksen määrän korottaminen kustannusten nousua vastaavalla määrällä lisäisi opintolainamäärää arviolta 20 miljoonaa euroa.

6.1.2 Asumislisän kehittäminen

- Asumislisän saajia oli vuonna 2001 yhteensä 175 988, jossa on edelliseen vuoteen lisäystä 57 628 opiskelijaa asumislisän ja asumistuen yhteensovituksen vuoksi. Asumislisää saa keskimäärin kuukausittain noin 144 000 opiskelijaa.
- Huomioon otettavan vuokran määrä on enintään 214.44 €/kk. Asumislisän enimmäismäärä on 171.55 €/kk.
- Keskimääräinen asumislisä on 155 €/kk ja tuettava vuokra 194 €/kk. Asumistuessa keskimääräinen tuki on yksin vuokralla asuvalla 152 €/kk ja tuettava vuokra on 295 €/kk.
- Noin puolella asumislisää saavista vuokra ylittää nykyisen asumislisän vuokraton.
- Asumislisää maksetaan vain niinä kuukausina, joina opiskelija on oikeutettu opintotukeen eli opiskelee.
- Asumislisän tason parantaminen tukisi opintotuen riittävyttä ja kohdistuu välttämättömien asumiskustannusten korvaamiseen.
- Opiskelijoiden asumisen tuki parani vuonna 2000 toteutetun uudistuksen yhteydessä kompensoiden ainakin osittain toteutuneen asumiskustannusten nousun ja vuonna 1995 toteutetun tukiprosentin leikkauksen.
- Asumislisän piirissä olevien opiskelijoiden ilmoittamat vuokrat ovat nousseet 2,6 % vuodessa. Vapaiden vuokramarkkinoiden vuokrat ovat nousseet noin 5 % vuodessa. Aravalainarahoitteisissa asunnoissa nousu on ollut 3,5 %.

Vaihtoehtojen yksityiskohtaisempaa arviointia

Vuokraton korottaminen nykytasosta

Jos vallitseva vuokrataso otettaisiin huomioon asumislisää myönnettäessä tulisi huomioon otettavaa vuokratasoa nostaa nykyisestään. Jos vuokratasoa nostettaisiin 252 euroon

kuukaudessa (n. 1 500 mk/kk), olisivat vuotuiset kustannukset noin 16 miljoonaa euroa. Vastaavasti 228 euroon korotus maksaisi noin 10 miljoonaa euroa.

Vuokraton korottamisen etuna olisi nykyjärjestelmän yksikertaisuus ja selkeys sekä tuen kohdentuminen kaikille asumislisän piirissä oleville, joilla vuokra on vähintään 252 euroa kuukaudessa. Arviolta korotus koskisi 75 000 opiskelijan vuokraa. Keskimääräinen korotus olisi 13.7 €/kk ja 23.5 €/kk niillä, joiden vuokra nyt on yli nykyisen vuokra-ajan. Ehdotettu uusi vuokratto (252) vastaisi 33 neliön opiskelija-asunnosta maksettavaa keskimääräistä vuokraa (7,6 €/neliö), joka vastaa asumistuen II kuntaryhmässä huomioon otettavaa osa-asunnon vuokran rajaa (251 €/kk).

Alueelliset vuokratrajat asumislisäjärjestelmään

Jos asumislisää myönnettäessä ryhdyttäisiin soveltamaan osa-asunnon normien mukaisia vuokratrajoja olisivat vuokratrajat (€/kk) seuraavat:

I kuntaryhmä	II kuntaryhmä	III kuntaryhmä	IV kuntaryhmä
272	251	228	207

I kuntaryhmä: Helsinki

II kuntaryhmä: Espoo, Kauniainen, Vantaa

III kuntaryhmä: Hyvinkää, Hämeenlinna, Jyväskylä, Joensuu, Järvenpää, Kajaani, Kerava, Kirkkonummi, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Nurmijärvi, Oulu, Pori, Porvoo, Raisio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipoo, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa ja Vihti

IV kuntaryhmä: Muut kunnat

Alueelliset vuokratot ovat ongelmallista, koska tilastojen mukaan kaikilla suurilla korkeakoulupaikkakunnilla vuokrataso on varsin korkea. Opiskelijoiden todellisten asumiskustannusten kannalta I ja II kuntaryhmän jako (Helsinki vs. muu pääkaupunkiseutu) on keinotekoinen. Erilaiset vuokratrajat toisivat järjestelmään joustamattomuutta. Todellisiin asumiskustannuksiin nähden vuokratrajat ovat kuitenkin varsin alhaiset.

Tuen korottaminen tältä pohjalta kohdentuisi pääsääntöisesti pääkaupunkiseudulla asuville opiskelijoille. Mallin vuotuiset kustannukset olisivat noin 13 miljoonaa euroa.

Asumislisän ympärivuotisuus

Jos asumislisää maksettaisiin 12 kuukauden ajalta, olisi vuosittain tuen piirissä myös kesäaikana teoriassa noin 60 % nykyisestä asumislisän saajamäärästä. Vuosituloihin perustuvan tuloseurannan vuoksi voidaan suuren osan opiskelijoista olettaa jättävän asumislisän nostamatta kesäajalta, jolloin heillä on myös muita tuloja. Lisäksi erityisesti toisella asteella mallin kustannuksiin vaikuttaa vuosittain opinnoissa aloittavien ja valmistuvien määrä ja asuminen kesäaikana muussa kuin opiskelupaikkakunnan opiskelija-asunnossa.

Jos opiskelukytkentä poistettaisiin asumislisää nostaisi kesäaikana arviolta noin 35 500 opiskelijaa enemmän kuin nyt. Kustannukset uudella 252 vuokratrajalla olisivat tällöin 18 miljoonaa euroa (16.5 milj. € nykyisellä vuokratrajalla).

Asumislisän myöntäminen ympäri vuoden ilman opiskelukytkentää olisi perusteltua, koska se

- vähentäisi opiskelija-asuntojen tyhjäkäyttöä ja näin vähentäisi siitä aiheutuvia vuokrankorotuspaineita
- parantaisi opintotuen riittävyttä, kun opiskelijalla on merkittävät asumiskustannukset
- vähentäisi opiskelijoiden toimeentulotuen käyttöä kesäaikana (opiskelija, joka ei voi opiskella kesäaikana ja on ilman kesätyötä ja työtuloja, voi joutua turvautumaan toimeentulotukeen asumiskustannusten kattamiseksi).

Asumislisän maksun rajoittaminen silloin, kun opiskelija ei opiskele, ei yleensä ole ongelma. Asumislisätön kausi sijoittuu yleensä kesäaikaan, jolloin suurimmalla osalla opiskelijoista on työtuloja. Nykyinen järjestelmä mahdollistaa tuen nostamisen joustavasti ja yksilöllisesti. Tuloseurannassa on merkitystä nostettujen kuukausien määrällä ja vuositulolla.

Asumislisän kehittämisen vaihtoehdot

A 1) Asumislisässä huomioon otettavan vuokran tarkistaminen suhteessa vallitsevaan vuokratason.

A 2) Vuokrataraja voisi määräytyä alueellisesti, kuten asumistuessa ja se voisi perustua osa-asunnon vuokratarajojen normeihin.

B) Asumislisän maksamisen ulottaminen myös opiskelukuukausien ulkopuolelle.

EDELLYTYKSET

Malli A 1: Vuokratarajan korotus 252 tai 228 euroon kuukaudessa.

Malli A 2: Asumislisään alueelliset asumistuen vuokra-rajat.

Malli B: Kesäaikana ei edellytettäisi enää opiskelua asumislisän saamiseksi. Tarveharkintakriteerit muuttuisivat ainakin opintojen edistymistä koskevien vaatimusten osalta.

HYÖDYN KOHDENTUMINEN

Malli A 1: Itsenäisesti asuville, asumislisän piirissä oleville, joiden vuokrataso korkeampi, kuin nykyinen vuokrataso, eli erityiseen tarpeeseen - asumiskustannusten korvaamiseen.

Malli A 2: Korotus kohdentuisi erityisesti pääkaupunkiseudulle.

EDUT

Parantaa opiskelijan toimeentuloa ja opintotuen riittävyttä.

HAITAT

Kustannukset olisivat merkittäviä. Erityisesti mallin B yhteydessä jouduttaisiin ratkaisemaan tarkistettaanko samalla tarveharkintaa, kun kuukausittainen tuki paranee. Malli A 2 olisi monimutkainen.

KUSTANNUKSET

Mallien A 1 ja B kustannukset 16 milj. €. vuodessa. Mallin A 2 kustannukset olisivat noin 13 milj. €.

Kustannuksia voidaan vähentää kohdentamalla vuokraton korotus vain yksin vuokralla asuville,

joiden asumismenot ovat yleensä suhteessa suuremmat kuin esimerkiksi jaetussa asunnossa vuokralla asuvien asumismenot. Rajaukseen ei kuitenkaan ole koulutuspoliittisia perusteita.

6.1.3 Opintorahapainotteisuuden lisääminen

Opintorahapainotteisuutta voitaisiin lisätä:

Malli A) ensimmäisen opintovuoden jälkeen tai

Malli B) opintojen loppuvaiheessa.

Malli A toimisi siten, että päätoimista opintoihin keskittymistä tuettaisiin erityisesti opintojen alussa, jolloin opintotuki olisi opintorahapainotteisempi kuin nyt. Ensimmäisen opiskeluvuoden menestyksekkäiden opintojen jälkeen opintotuki olisi kokonaan opintorahamuotoista. Käytännössä malli voitaisiin toteuttaa siten, että opiskelija voisi ensimmäisen vuoden jälkeen nostaa nykytasoisen opintorahan kaksinkertaiseksi korotettuna. Nykyiseltä pohjalta rakennettuna opintorahamuotoinen tuki riittäisi ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen näin nostettuna kolmen ja puolen lukuvuoden opintoihin. Tämän jälkeen opiskelijalle voitaisiin tarvittaessa myöntää valtion takaamaa opintolainaa ja asumislisää opintojen loppuunsaattamiseen. Mallin toteuttaminen edellyttäisi erityisesti uudistuksen käynnistymisvaiheessa huomattavaa rahallista panostusta.

Mallissa B opintorahapainotteisuus voitaisiin toteuttaa vaihtoehtoisesti siten, että opiskelija voisi saada opintorahapainotteisen tukijakson, joka olisi enintään lukukauden mittainen. Korotetun tuen jakson saamisen ehtona olisivat riittävästi edistyneet noin kolmen - neljän vuoden opinnot. Jäljellä olevia, tutkintoon kuuluvia opintoja saisi olla enintään yhden lukuvuoden opiskelua vastaavat opinnot (esim. 40 ov) ja käyttämättömiä tukikuukausia riittävästi. Saadakseen korotetun tukijakson opiskelijan tulisi tehdä sitova opintosuunnitelma.

Lähtökohtana olisi opintotuen tason korottaminen opinnoissaan edistyvillä ja päätoimisesti opiskelevilla. Korotetun tuen myöntämisen rajoittaminen jo suhteellisen pitkälle edenneisiin opintoihin ja opiskelun kriittisimpään vaiheeseen eli gradu-vaiheeseen olisi perusteltua, jos halutaan mahdollistaa opintoihin keskittyminen erityisesti opintojen lop-

puvaiheessa. Rajaamisella opintojen loppuvaiheeseen tuettaisiin samalla suunnitteilla olevan 3+2 mallin mukaisen tutkintorakenteen toimivuutta siten, että kannustin sijoittuisi maisterivaiheen opintoihin ja nimenomaan graduvaiheeseen. Loppuvaiheen opintoihin rajaaminen ehkäisee myöskin väärinkäytöksiä ja ohjaa tuen jo todisteellisesti tehokkaasti opiskelleille. Korotettu opintorahajakso on myös vaihtoehto opintojen ohella työs-kentelylle, joka yleensä pitkittää opintoja. Tuen korottaminen opintojen loppuvaiheessa kytkemättä sitä opintotuen nykyiseen tukiaikaan ei tehostaisi opintoja nykyisestään, eikä mahdollistaisi määrärahojen uudelleen kohdentamista, vaan aiheuttaisi merkittävästi lisämenoja.

Opiskelijan sitoutumista opintojen loppuun saattamiseen jakson aikana tukisi osaltaan se, että jakson pituus olisi vain yhden lukukauden mittainen. Tavoitteena on, että opintojen keskeyttäminen jakson aikana elämäntilanteessa tapahtuvien muutosten perusteella olisi mahdollisimman vähäistä. Jos jakso olisi pitempi, riski hankaliin jälkikäteen tapahtuviin selvittelyihin tuen palautuksina ja takaisinperintänä kasvaisi. Mallin toimivuutta varmistetaan siten, että opetusta antava laitos ja opintotukilautakunta arvioivat opiskelijan suunnitelman realistisuuden.

Edellytykset

- Korotettu jakso olisi mahdollinen korkeakouluopiskelijoille.
- Korotettu opintoraha olisi kahden tukikuukauden opintorahan määrä eli täysi-ikäisille muualla kuin vanhempiensa luona asuville korkeakoulussa opiskeleville 518.02 €/kk ja vanhempiensa luona asuvilla 211.92 €/kk.
- Korotetut kuukaudet sisältyisivät tutkinnon enimmäistukiaikaan, jolloin yksi korotettu kuukausi vähentäisi kaksi tukikuukautta enimmäistukiajasta.
- Ylempi korkeakoulututkinto tulisi olla suoritettavissa vähintään enimmäistukiajan puitteissa.
- Ammattikorkeakoulututkinto tulisi olla suoritettavissa tutkinnon laajuutta vastaavassa ajassa (=ajanjakso, jolta oppilaitos saa valtionosuutta) 180 ov = 4,5 vuotta, 160 ov = 4 vuotta ja 140 ov = 3,5 vuotta
- Korotetun jakson voisi saada enintään yhden kokonaisen lukukauden ajaksi vain kerran. Tällöin jakso olisi keväällä viisi kuukautta ja syksyllä neljä kuukautta.
- Käyttämättömiä tukikuukausia tulisi olla vähintään 10, kun jakso sijoittuu kevätlukukaudelle ja 8, kun jakso sijoittuu syyslukukaudelle.
- Korotettua tukea saaville tulisi määritellä verotuksen opintorahavähennys.

- Jäljellä olevien opintojen määrä tulisi olla sellainen, että opinnot on suoritettavissa opiskelijan suunnitelman mukaisesti.
- Korotettua jaksoa ei voitaisi myöntää lukukautta lyhyemmälle ajalle, jolloin tilanteessa, jossa opintoja on jäljellä vähemmän kuin yhden lukukauden ajalle, ei korotettujakso ole mahdollinen, vaikka tukikuukausia olisi säästynyt.
- Opiskelijan tulisi sitoutua korotetun jakson aikana opiskelemaan päätoimisesti. Jos opiskelija haluaisi keskeyttää korotetun jakson, hän voisi palauttaa tukikuukausia, kuten tavallista tukeakin voi. Näin palautuvat tukikuukaudet hän voisi käyttää myöhemmin. Hän ei kuitenkaan voisi enää hakea korotettua jaksoa toista kertaa.
- Jos opiskelija on saanut myönteisen päätöksen korotetusta jaksosta, mutta hänelle ei ole maksettu vielä korotettua tukea, voi korotetun jakson peruuttaa ja käyttää myöhemmin, jos muut edellytykset vielä täyttyvät.
- Opintotukilautakunta ratkaisisi sen, täyttyvätkö korotetun jakson myöntämisen edellytykset. Ratkaisuun sisältyisi arvio siitä, ovatko opinnot suoritettavissa opiskelijan suunnitelman mukaisesti.
- Opiskelijan tulisi hakea korotettua jaksoa tiettyyn määräaikaan mennessä. Syksyllä haettaessa hakemuksen voisi jättää jo toukokuun loppuun mennessä ja keväälle haettaessa lokakuun loppuun mennessä, jotta hakemus ehdittäisiin käsitellä ennen lukukauden alkua.
- Hakemukseen tulisi liittää opiskelijan oma arvio siitä, että opinnot ovat suoritettavissa yhden lukukauden puitteissa. Laitos vahvistaisi opiskelijan arvion. Lautakunnan päätöksenteon helpottamiseksi laadittaisiin valmis hakemuslomake. Hakemuksesta voisi vielä täydentää lukukauden alkuun mennessä.
- Päätöksentekojärjestelmässä korotetun jakson opiskelijat tulisi erotella omana ryhmänään seurannan vuoksi (oma koodi).
- Korotetun jakson aikana opiskelijan omiin tuloihin perustuva tarveharkinta olisi sama kuin tavallisen tuen aikana. Jälkikäteen tehtävässä tuloseurannassa tulisi kuitenkin säätää tukien takaisinperimisestä korotettua jaksoa nostaneiden osalta siten, että ensin perittäisiin korotettuja opintorahoja, koska muutoin kevät- ja syyslukukaudella korotettua tukea nostaneet olisivat eriarvoisessa asemassa. Nyt peritään aikajärjestyksessä aloittaen viimeksi maksetusta. Tämä ohjaisi osaltaan sitoutumaan opiskelemaan korotetun jakson aikana päätoimisesti.
- Jos opiskelija ei täyttäisi korotetun jakson saamisen kriteeriä, hän saisi kuitenkin nykymuotoista opintotukea.

- Jotta korotetulla opintorahajaksolla olisi toivotut vaikutukset opintojen tehokkaaseen suorittamiseen, on asumislisän maksamisen liittäminen opintorahan yhteyteen ratkaistava tässä yhteydessä.
- Eri alojen tutkintoja suorittavien opiskelijoiden mahdollisuudet korotettuun jaksoon yhdenvertaistuvat tutkintojen työmäärien yhteismitallistumisen myötä.

Asumislisän myöntäminen vain opintorahan yhteydessä

Nykyisellään asumislisää voi nostaa, vaikka ei nosta opintorahaa. Kuukausittain noin 5 600 opiskelijaa tekee näin. Tämän seurauksena asumislisäkuukausia voi opiskeluaikana kertyä enemmän kuin opintorahakuukausia. Jos opintorahan ja asumislisän suunnitelmallista käyttämistä haluttaisiin korostaa ja suunnata tukea sitä eniten tarvitseville, tulisi asumislisää myöntää vain opintorahan yhteydessä. Poikkeuksena tästä olisi opiskeluun pakollisena kuuluva työharjoittelujakso, jolle kuitenkin myönnettäisiin asumislisä, vaikka opintorahaa ei myönnettäkään. Asumislisän opintorahakytkentä selkiinntää korotetun jakson saamisen edellytyksiä. Muutoksesta syntyisi säästöä opintotukimenoissa vuosittain noin 7 miljoonaa euroa.

Opiskelijajärjestöt ovat nähneet asumislisän opintorahakytkennän ongelmallisena, koska haluavat korostaa asumisen tukemisen sosiaalipoliittista luonnetta. Asumislisän maksaminen vain opintorahan yhteydessä on opiskelijajärjestöjen mielestä ongelmallista, koska monella alalla tutkintoon liittyvät mielekkäät kesäopintomahdollisuudet ovat rajalliset ja kesäaikaisen asumisen tuen suhteen saattaa tällöin syntyä ongelmia. Nykyisin asumislisän nostaminen ilman opintorahaa on opiskelijajärjestöjen mukaan joillekin opiskelijoille kriittinen seikka opintotukikuukausien riittävyden ja erityisesti kaikkein pienituloisempien opiskelijoiden toimeentulon kannalta.

Opintorahapainotteiset vaihtoehdot

EDELLYTYKSET

Malli A: Korotettu tuki olisi mahdollinen ensimmäisen vuoden menestyksellisten opintojen jälkeen.

Malli B: Korotettu tuki olisi mahdollinen opintojen loppuvaiheessa enintään yhden lukukauden ajan.

Opintojen olisi edistytävä riittävästi jo ennen korotetun tuen jaksoa. Jakso sisältyisi 55 kuukauden enimmäisaikaan.

HYÖDYN KOHDENTUMINEN

Malli A: Mahdollinen kaikille, jota ovat edenneet hyvin opinnoissaan.

Malli B: Opintojen loppuvaiheessa oleville ja hyvin opinnoissaan edistyneille.

EDUT

Tuki olisi tasoltaan parempi määräajan. Korotettu tuki olisi vaihtoehto työssäkäynnille ja mahdollistaisi myös osa-aikaisesti opiskelevan siirtymisen päätoimiseksi opiskelijaksi edes yhdeksi lukukaudeksi.

Malli A: mahdollistaisi päätoimisen keskittymisen opintoihin opintojen alussa ja hyödyttäisi niitä, joiden tutkinto on suoritettavissa tavoiteajassa.

Mallissa B tuki kohdentuisi opintojen loppuunsaattamiseen ja kriittiseen vaiheeseen, jossa yleensä mennään työhön. Olisi neutraalimpi opintoalojen suhteen kuin malli A.

HAITAT

Malli A: Velkaantumisen välttämiseksi saattaisi lisätä työssäkäyntiä opintojen loppuvaiheessa ja pitkittää valmistumista. Malli ei parantaisi niiden tilannetta, joiden tutkinnon suorittamisaika on nykyisellään keskimääräistä pitempi.

Malli B: Opiskelijoiden lähtökohdat ovat erilaisia, koska tutkintojen työmäärissä on alakohtaisia eroja. Korotettu opintorahajakso kohdentuisi tehokkaasti opiskeleville, mutta ei heikentäisi kuitenkaan muiden asemaa.

Työssäkäynti olisi osalle kuitenkin vaihtoehto, koska korotuksen määrä ei voi kilpailla palkkojen kanssa. Takaisinperintä lisääntyisi hieman.

KUSTANNUKSET

Mallissa A kustannukset vähintään 35 milj. €, koska mahdollinen suurelle osalle tutkinnon suorittajille.

Mallissa B opintoraha kaksinkertaisena lukukaudelta maksaisi esim. 10 000 opiskelijalle vuosittain n. 22 milj. €. Jos tukiaika lyhenisi, säästyisi asumislisämenoissa noin 13 milj. €.

6.2 Opintotukiajan riittävyyden parantaminen

Tukiajan päättyminen kesken tutkinnon suorittamisen on ongelma, koska tällä hetkellä joudutaan jossain määrin maksamaan toimeentulotukea lähellä valmistumista oleville opiskelijoille, joilla ei ole muuta keinoa opintojensa rahoittamiseen. Toimeentulotukea ei voida pitää tarkoituksenmukaisena opintojen rahoituskeinona. Tarkkoja lukumääriä tästä syystä toimeentulotukea saavista opiskelijoista ei ole. Stakesin vuoden 1999 tilaston mukaan toimeentulotuen saajista 14.1 prosenttia (41 036 kotitaloutta) oli opiskelijoita. Myöskään työttömyysturva ei yleensä voida maksaa opintonsa keskeyttäneelle.

Koulutuspoliittisesti olisi perusteltua mahdollistaa opintojen loppuunsaattaminen yhteiskunnan tuen turvin, kun puuttuvat opinnot ovat suoritettavissa kohtuullisen lyhyessä ajassa ja opintojen pitkittymisen taustalla on esimerkiksi opintoalanvaihto kesken opintojen tai tutkintovaatimuksia laajemman tutkinnon suorittaminen ja jos opinnot saattaisivat jäädä kokonaan kesken ja tutkinto suorittamatta ilman tukea. Tuen myöntäminen lainana olisi vaihtoehto työssäkäynnille, joka yleensä pitkittää opintojen loppuun saattamista.

Jos tukiaikaa pidennettäisiin eli opintoraha, asumislisä ja valtiontakaus myönnettäisiin 55 tukikuukautta pidemmäksi ajaksi tuen tarpeessa oleville nykyistä väljemmillä kriteereillä (harkinnanvarainen pidentäminen sosiaalisista ja terveydellisistä syistä on mahdollista), ohjaisi opintotuki nykyistä pitempään opiskeluun. Tilanteissa, joissa opintojen pitkittyminen johtuu opiskelijan omista valinnoista, voidaan perustellusti rajoittaa rahanmuotoisen tuen maksamista. Tilanteissa, joissa kysymyksessä on tutkinnon liian suu-

resta työmäärästä, on taas perustellumpaa ryhtyä uudistamaan tutkintoa siten, että se on suoritettavissa tutkintoasetuksen mukaisessa ajassa. Lähtökohtana tulee olla, että opintotuen kesto mitoitetaan tutkintojen rakenteellisen ja sisällöllisen kehittämistyön pohjalta. Keskeinen tavoite on tutkintojen työmäärän oikea mitoitus.

Opiskelijajärjestöt ovat nähneet lainajoustojärjestelmän liittämisen opintotukijärjestelmään ongelmalliseksi, koska se jakaa enimmäistukiaikansa käyttäneet kahteen eri ryhmään ja lisää lainapainotteisuutta.

6.2.1 180 opintoviikon laajuisten tutkintojen tukiajan pidentäminen

Tukiajan pidentäminen 180 opintoviikon laajuisiin tutkintoihin olisi perusteltu, jotta enimmäistukiajat määräytyisivät johdonmukaisesti suhteessa tutkintojen nykyisiin laajuuksiin (160 ov - 55 kk, 180 ov - 60 kk, 220 ov - 65 kk).

Opetusministeriön päätöstä tukiajan pidentämisen perusteista tulisi tarkistaa siten, että 180 opintoviikon laajuisten tutkintojen enimmäistukiajaksi määriteltäisiin 60 tukikuukautta. Pidennys koskisi arkkitehdin, diplomi-insinöörin, maisema-arkkitehdin, musiikin maisterin ja psykologian maisterin tutkintoja. Kelan tukiaikaselvityksen perusteella tukiajan pidentämisen tarpeessa olevia opiskelijoita olisi noin 500.

Jos tutkintorakennetta yhdenmukaistetaan siten, että 180 opintoviikon laajuisten tutkintojen työmäärä määritellään uudelleen 3 + 2 mallin pohjalta, toimisi tukiajan pidennys väliaikaisesti.

6.2.2 Opintolainan myöntäminen enimmäisajan tukea saaneelle

Opintolainan valtiontakaus kaksinkertaisena myönnettäisiin enintään vuodeksi enimmäisajan opintotukea käyttäneelle opiskelijalle, jonka tutkinnosta puuttuvien suoritusten määrä on kohtalaisen vähäinen. Muutoin tuki olisi nykyisenlainen tuki. Laina-aika tulisi 55 tukikuukauden lisäksi.

Opetusministeriön päätöstä tukiajan pidentämisen perusteista tulisi tarkistaa samalla siten, että harkinnanvarainen pidennys olisi mahdollinen nykyisen 30 opintoviikon si-

jaan 40 opintoviikon opinnoille. Kun lainatakauksen saamiselle asetettaisiin tietyt kriteerit, joiden tulee täytyä, ei järjestelmää voi väärinkäyttää. Valtiontakaus tukiajan käyttäjille on tarpeellinen vain rajalliselle määrälle opiskelijoita, eikä sen merkitys tällöin korostu tuen rakenteessa.

Vaihtoehtoinen tapa lainajoustop toteuttamiselle olisi malli, jossa lainajoustop olisivat oikeutettuja ne, jotka eivät ole nostaneet kaikkia lainatakauksia niitä opintoja varten, joihin olisivat olleet oikeutettuja. Tämä malli olisi kuitenkin tarpeettoman byrokraattinen, kun kysymys on varsin pienestä määrästä opiskelijoita, joita lainan tarve koskee.

Valtiontakauksen lisäksi opiskelija voisi saada joko asumislisän tai asumistuen. Asumislisän saamisen seurauksen yksin vuokralla asuva opiskelija tulisi myös opintotuen tulovalvonnan piiriin, joka saattaisi merkitä takaisinperintöjen kasvua. Tukijärjestelmien yhteensovituksen kannalta tämä opiskelijaryhmä asumistuen saajina olisi poikkeus. Kun kyse on varsin pitkällä opinnoissa olevista olisi osa jo perhetilanteen vuoksi asumistuen piirissä. Loogisinta olisi säilyttää asumislisän ja asumistuen välinen raja nykyisenlaisena.

Jos tutkintojen rakenteita ja työmääriä yhdenmukaistetaan, saattaa se vähentää lainajoustop tarvetta tulevaisuudessa. Lainajoustop on opiskelijalle vaihtoehtoinen tapa opintojen loppuun saattamiseen, jos hän ei tukiajan päätyttyä halua/voi mennä työhön. Muiden tukijärjestelmien, kuten työttömyysturvan tai toimeentulotuen piiriin opiskelija ei yleensä voi päästä ennen kuin tutkinto suoritettu.

Lainajoustop

EDELLYTYKSET

Tutkintoon kuuluvia opintoja voisi olla jäljellä enintään 40 opintoviikkoa ja tutkinto suoritettavissa yhden lukuvuoden aikana. Jäljellä olevien opintojen tulisi olla tutkintoon kuuluvia. Opiskelijalta edellytetään opintosuunnitelma. Arvion ja ratkaisun tekisi opintotukilautakunta.

HYÖDYN

KOHDEKUMINEN	Kohderyhmä on opintojen loppuvaiheessa olevat opiskelijat. Laina saattaisivat tarvita ne, jotka opiskelevat tutkinnon normaalia laajempaan tai ovat vaihtaneet opiskelualaa. Lainajousto olisi ensisijaisesti niille, jotka eivät täytä harkinnanvaraisen tukiajan pidentämisen edellytyksiä. Hyvin vähän lainajoustopiiriin tulisi niitä, joilla ei ole mahdollisuutta suorittaa tehokkaasti norminmukaista 160 opintoviikon laajuista tutkintoa nykyisen tukiajan puitteissa.
HAITAT	Kansaneläkelaitos on arvioinut tämän ehdotuksen merkitsevän koko opintotuen atk-järjestelmän perusrakenteen muutosta ja suurta työmäärää varsin pientä saajamäärää varten
EDUT	Mahdollistaisi tutkinnon suorittamisen päätoimisesti opiskellen. Nopeuttaisi opintojen loppuunsaattamista. Toimeentulotuen tarve opintojen loppuvaiheessa vähenisi. Mahdollisuus lainajoustopiiriin ei muuttaisi koko opintotukijärjestelmän perusrakennetta lainapainotteiseksi, vaan koskisi hyvin rajallista opiskelijaryhmää, arviolta vuosittain enintään 800 opiskelijaa.
KUSTANNUKSET	Kustannuksia aiheutuisi enintään 1,2 milj. €, jos opiskelijat olisivat asumislisän piirissä. Kustannuksia ei syntyisi lainkaan, jos asumislisää ei myönnettäisi pidennykseen oikeutetuille.

6.3 Opintotuen myöntäminen aluksi lainana

Opintotuki koostuisi opintojen alussa opintolainasta ja asumislisästä. Laina voitaisiin maksaa valtion varoista opintojen päättymisen jälkeen osittain (esim. 60 % tuesta). Tuki olisi kuitenkin kokonaan lainaa silloin, kun tutkintoa ei ole suoritettu tai opiskelu on ollut liian hidasta.

Malli toimisi vaihtoehtoisesti siten, että opintotukena myönnettäisiin aluksi opintolainaa ja asumislisää. Kun opiskelija olisi suorittanut erikseen määritellyn opintoviikkomäärän, lainan lisäksi myönnettäisiin myös opintorahaa. Tavoitteena voisi olla esimerkiksi tuen muuttuminen osittain rahamuotoiseksi kolmannen opintovuoden alusta lukien, jos opinnot ovat edistyneet riittävästi. Malli edellyttäisi uutta tarkistusta opintojen päättymisen jälkeen.

Opintolainamalli

EDELITYKSET	Opintojen on edistytävä riittävästi ja tutkinto suoritettava tavoiteajassa.
HYÖDYN KOHDENTUMINEN	Tehokkaasti opiskeleville ja lainaa käyttäville.
EDUT	Tuen riittävyys paranisi, jos lainan käyttö lisääntyisi. Opinnot tehostuisivat päätoimisesti opintoihinsa sitoutuvilla opiskelijoilla. Valtion menot vähenisivät lyhyellä tähtämellä.
HAITAT	<p>Takausvastuut kasvaisivat. Työssäkäynti olisi vaihtoehto edelleen osalla. Jälkikäteen tehtävä selvittely lainan muuttamiseksi rahaksi olisi työlästä. Opiskelijan epävarmuus opiskelun jälkeisestä tilanteesta kasvaisi. Jos lainan nostamista vältetään, ei investointilähtökohta toteudu. Malli ei tue koulutuksellista tasa-arvoa, koska sillä olisi epäsuotuisia vaikutuksia koulutukseen hakeutumiseen. Tuen myöntäminen aluksi lainana vähentää opiskeluhaluutta erityisesti vähävaraisista perheistä tulevilta.</p> <p>Malli sitoisi merkittävästi valtion määrärahoja, joita ei voida kohdentaa tuen tarpeen kannalta eniten tukea tarvitseville. Kustannusten ennustettavuus vaikeutuisi nykyisestään.</p> <p>Tutkinnon suorittamisaikatavoite ei voisi olla sama kaikilla aloilla, jotta ei rangaistaisi niitä, joilla ei edes mahdollisuutta opiskella tehokkaasti. Edellyttäisi päätoimisen opiskelun seuranta-</p>

järjestelmää. Opintojen jatkuva seuraaminen lainan pelossa olisi stressaava opiskelijan kannalta.

Toimivan mallin rakentaminen niitä varten, joiden opinnot eivät hyväksyttävistä syistä edisty riittävästi (esim. sairauden tms. syyn vuoksi), olisi vaikeaa.

KUSTANNUKSET Kustannukset riippuvat opintorahan ja lainaosuudesta. Malli voisi olla kustannusneutraali, jos osalla tuki olisi vain lainaa. Opiskeluaikana kertyisi korkoja merkittävässä määrin, mikä lisäisi valtion menoja.

6.4 Opintolainan maksaminen osittain valtion varoista opintojen jälkeen

Opintotuki rakentuisi nykyiseltä pohjalta, jonka lisäksi valtio maksaisi jälkikäteen osan lainoista. Lainoja ei maksettaisi valtion varoista jälkikäteen lainkaan, jos opiskelija ei valmistu tavoiteajassa. Malli olisi joko:

A) Palkkiomalli, jossa valtio maksaisi esimerkiksi tietyn prosenttiosuuden ja/tai enintään yhden vuoden lainaosuuden kaikilta tavoiteajassa valmistuneilta.

B) Stipendimalli, jossa korkeakoulu maksaa osan opintolainoista.

Opiskelijan suoriuduttua opinnoista tavoiteajassa osa opintolainoista muuttuisi palkkioksi. Palkkio voisi olla prosenttiosuus lainoista, kuitenkin enintään esimerkiksi yhden opintovuoden lainamäärä. Malli voisi toimia joko opintotukijärjestelmän osana tai siitä irrallisena esimerkiksi korkeakoulun omana stipendijärjestelmänä, jolloin malli voitaisiin joustavasti ottaa käyttöön aloilla, joilla se koettaisiin tarpeelliseksi.

Stipendijärjestelmien tarkoituksena on yleensä palkita hyvistä suorituksista. Palkitseminen kohdistuu vain niille, jotka täyttävät stipendin saamiselle asetetut ehdot, kuten vähävaraisuus, hyvät arvosanat tai tehokas opiskelu ja opintolainan nostaminen. Opintotukijärjestelmään stipendijärjestelmä ei sovi, koska opintosuoritusten arviointi ei kuulu opintotukihenkilöstön osaamisalueeseen. Stipendijärjestelmä voisi toimia opintotukijärjestelmästä irrallisena esimerkiksi siten, että yliopistot palkitsisivat tieteenalakohtaisin kriteerein omia opiskelijoitaan. Tällöin koulutuslakohtaiset erot voitaisiin ottaa huomioon.

Palkkio- ja stipendimalli

EDELITYKSET	Opintojen on edistytävä riittävästi ja tutkinto suoritettava tavoiteajassa. Mallissa B korkeakoulu määritteli palkitsemisen perusteet ja palkkion määrän.
HYÖDYN KOHDENTUMINEN	Tehokkaasti opiskeleville. Lainaa käyttäville. Opintojen jälkeiseen vaiheeseen.
EDUT	Vähentäisi velkaantumista osalla. Järjestelmä tukisi niitä, jotka ovat joutuneet velkaantumaan. Saattaisi vähentää valtion takaajana maksettavaksi tulevien lainojen määrää. Palkitsemisessä voitaisiin ottaa huomioon alakohtaiset lähtökohdat.
HAITAT	<p>Suuntautuisi rajalliselle ryhmälle. Eriarvoisuus lisääntyy erityisesti B-mallissa, koska esim. eri tiedekuntien kriteerit saattaisivat poiketa toisistaan. Aiheuttaisi kustannuksia valtiolle ja erityisesti korkeakouluille.</p> <p>Tutkinnon suorittamisen tavoiteajan määrittely olisi ongelmallista. Tavoiteaika ei voisi olla sama kaikilla aloilla, jotta ei rankaista niitä, joilla ei edes mahdollisuutta opiskella tehokkaasti. Toinen vaihtoehto on asettaa tavoiteaika varsin pitkäksi.</p> <p>Sekä opintotuen kautta että tiedekuntahallinnon kautta toteutettuna malli olisi varsin byrokraattinen. Työmäärä korkeakouluissa lisääntyisi.</p>
KUSTANNUKSET	Lisäisi opintotukimenoja. Jos esim. yhden vuoden lainaosuus 1 980 euroa korvattaisiin esim. kaikilta tavoiteajassa valmistuneilta olisivat kustannukset yliopistosektorin osalta n. 16 milj. € ja ammattikorkeakoulusektorin osalta noin 14 milj. € (oletus 50 % tutkinnon suorittajista). MALLISSA B palkkio maksettaisiin korkeakoulujen budjeteista. Menot riippuvat stipendien saajien ja stipendin määrästä.

6.5 Muita toimenpiteitä

Korkojen maksaminen valtion varoista

Korot voitaisiin maksaa kokonaan tai osittain valtion varoista opintojen päätyttyä, jos opiskelija on valmistunut tutkinnon suorittamiseen varatussa ajassa. Malli edellyttäisi korkotukijärjestelmän luomista ja määrärahojen uudelleenkohdentamista.

Korkojen maksaminen tukisi niitä, jotka joutuvat velkaantumaan. Korkojen maksaminen aiheuttaisi kustannuksia valtiolle. Korkojen maksaminen valtion varoista kohdentaisi tukea opiskeluajan ulkopuolelle.

Verotukseen liittyvät toimenpiteet

Veroihin kohdistuvat tukimuodot ovat epäsuoraa tukea. Opiskeluaikana opiskelijalle myönnetään nykyisin opintorahavähennys. Opintolainan korot ovat vähennyskelpoisia.

Vähennyskäytäntöjä tulisi arvioida osana opiskeluajan ja opiskelun jälkeisen ajan toimeentuloa. Verotusta koskevia ehdotuksia ei voida tarkastella irrallisina yleisestä veropolitiikasta ja mahdollista muutoksista opintotuessa, joilla on merkitystä verotuksen kannalta. Kokonaiskuvan saamiseksi opiskelijan toimeentulosta tulisi arvioida opintorahavähennyksen toimivuus suhteessa opiskelijan kokonaisverotukseen.

Opintojen edistymisen seurannan tehostaminen

Opintojen edistymisen seurannan tarkoituksena on puuttua opiskelijan tilanteeseen, jos opinnot eivät näytä edistyvän riittävästi. Seuranta antaa tietoa paitsi yksittäisten opiskelijoiden tilanteesta myös mahdollisista koulutusaloittain edistymisongelmista.

Opintotukilautakunnat määrittelevät opintotuen jatkuvan myöntämisen edellytyksenä olevan opintoviikkomäärän. Opetusministeriön suosituksen mukaan opiskelijalta tulee edellyttää vähintään 2,5 opintoviikon suorituksia tukikuukautta kohti. Vuosittain suoritettavassa valvonnassa noin viisi prosenttia tuensaajista joutuu antamaan lisäselvityksiä opintojensa edistymisestä. Noin puolet esittää joko puuttuvia opintosuorituksia tai hyväksyttäviä syitä suoritusten vähäisyyteen. Noin puolessa tapauksista opintotuen mak-

saminen keskeytetään. Ammattikorkeakouluissa tukikuukautta kohti edellytettävä opintosuoritusten määrä on opetusministeriön suosituksen mukaan vähintään kolme opintoviikkoa. Tuen lakkauttaminen vähäisten opintosuoritusten vuoksi on harvinaisempaa kuin yliopistosektorilla.

Työryhmän mielestä olisi perusteltua selvittää, voitaisiinko opintojen edistymisen seuranta kehittää siten, että nykyistä enemmän kiinnitettäisiin huomiota opiskelijoihin, joiden edistymisessä näyttää olevan ongelmia, ja opastettaisiin heitä turvautumaan käytävissä oleviin neuvontapalveluihin. Tämä edellyttäisi opintotukihenkilöstön yhteistyön lisäämistä muun opintohallinnon, tiedekuntien ja laitosten sekä ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön kanssa.

Tutkimustarpeet

Päätöksenteon ja valmistelutyön tueksi tarvitaan yksityiskohtaisempaa tietoa sekä ylempiin korkeakoulututkintoihin että ammattikorkeakoulututkintoihin käytetystä opintuudesta (erityisesti tukiajasta). Tuloksia voidaan hyödyntää valmisteltaessa uudistusta, joka mahdollistaa nykyistä joustavamman tukikuukausien nostamisen.

Korkeakoulujen stipendit

Korkeakoulut voivat halutessaan tukea menestyneitä opiskelijoita stipendeillä, jotka myönnetään opintojen päättymisen jälkeen. Stipendejä myönnettäessä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi opintojen kesto, alakohtaiset erityiskriteerit ja opintolainan määrä.

Ateriatuki

Ateriatuki on avustus opiskelijaravintoloille korkeakouluopiskelijoiden aterioiden hinnan alentamiseksi. Ateriatuki vaikuttaa opiskelijan jokapäiväiseen toimeentuloon, joten mahdolliset korotukset aterioiden enimmäishinnoissa tulee kompensoida ateriatuella.

7. Työryhmän selvitysten arviointia

Kannustavia malleja voidaan arvioida ulottuvuuksilla *palkitseminen - tukeminen*. Työryhmä on päättänyt valitsemaan lähtökohdaksi tukemisen, koska se soveltuu yleiseen tukijärjestelmään paremmin. Tukeminen voidaan toteuttaa tasapuolisesti ilman negatiivisia sanktioita ja kohdentamalla se päätoimisen opiskelun ajankohtaan, jolloin tuen tarve on olennainen. Palkitseminen on ongelmallista, koska silloin tuettaisiin niitä, jotka opiskelevat kuten heidän tuleekin opiskella, eli palkitseminen tehtäisiin toivotusta käytäytymisestä. Palkitseminen ei myöskään välttämättä ajoitu tuen tarpeen kannalta oikein, koska se tapahtuu jälkikäteen.

Osa työryhmän käsittelemistä malleista voidaan toteuttaa opintotuen määrärahoja uudelleen kohdentamalla ja jopa kustannusneutraalisti. Valtiontalouden edellytykset on otettu mahdollisuuksien mukaan huomioon eri mallien toteuttamiskelpoisuutta harkittaessa.

Palkitseminen

Lainaan sidottu palkitseminen on koulutuksellisen tasa-arvon kannalta ongelmallinen, koska erityisesti vähävaraisista perheistä tulevien opiskelijoiden velkaantuminen saattaisi lisääntyä. Lainan pelko vähentäisi myös halukkuutta lähteä opiskelemaan. Lainan nostamista vältetään, jolloin osa opiskelijoista saattaa joka tapauksessa mieluummin mennä työhön, eikä palkitseminen tällöin edistä tehokasta opiskelua. Tällöin järjestelmä pitkittäisi opintoja niilläkin, jotka koulutuksen hakeutuisivat.

Tuen myöntäminen aluksi lainana olisi lyhyellä aikavälillä kustannusneutraali, mutta saattaisi lisätä pitkällä aikavälillä valtion takausvastuuneroja. Koska lainan nostamista vältetään, ei lainaosuuden lisääminen merkittävästi tehostaisi opiskelua nykyisestään.

Lainan kautta kannustamisesta seuraa, että

- lainan käyttö lisääntyy
- lainaa saatetaan nostaa myös ilman todellista tarvetta, jos osa lainasta maksetaan takaisin valtion varoista joka tapauksessa
- osa opiskelijoista välttäisi lainan ottamista nykyistä enemmän
- tavoiteajan määrittely on ongelmallinen, koska tutkimukset eivät ole yhteismitallisia

- ilman tutkintokohtaisia tavoiteaikoja malli ei kuitenkaan toimi, koska silloin palkitaisiin vain niitä, joilla on mahdollisuus suorittaa tutkinto esim. viidessä vuodessa
- tilanteisiin, joissa opiskelija ei suorita tutkintoa tavoiteajassa, joudutaan määrittelemään erilaisia harkinnanvaraisia syitä, kuten opiskelijan terveyteen tai muuhun vaikeaan elämäntilanteeseen liittyvät syyt, jotka tulisi ottaa huomioon
- tulkintavaikeudet ja rajankäyntitilanteet olisivat vaikeita
- lainan käytön lisääntyminen kasvattaisi valtion takausvastuun
- vaikuttaisi asenteisiin siten, että opinnoissaan epäonnistuneet jättäisivät nykyistä helpommin lainan takaajan maksettavaksi
- järjestelmä hyödyttäisi niitä, joilla ei ole ongelmia opintojen edistymisessä ja jotka nostavat lainaa tarvitsivat sitä tai eivät
- riski on suurin opinnoissaan epäonnistuneilla, jotka kuitenkin itse rahoittavat toimeentulonsa eli investoivat itse opintoihin eniten
- hyvin opinnoissaan menestyneet ja velkaantuneet investoisivat vähiten, jos lainan takaisinmaksuun osallistuisi valtio.

Tukeminen

Jos opintotukijärjestelmää kehitetään siten, että kannustetaan tehokkaaseen opiskeluun tukemalla päätoimista opiskelua, niin:

- tuki kohdentuu päätoimisesti opiskeleville ja parantaa opiskelijan toimeentuloa
- työssäkäynti vähenisi ainakin parempitasoisen tuen aikana
- tehokkaan opiskelun merkitys korostuisi nykyisestään
- opintojen edistymistä seurattaisiin nykyistä enemmän (esim. korotettua tukea ei voisi saada, jos opinnot eivät ole edistyneet riittävästi)
- lainan käyttö vähenisi
- opintorahamenot kasvaisivat jossain määrin.

Määrärahojen uudelleen kohdentaminen ja kustannusneutraalit vaihtoehdot

Käsitellyistä malleissa opintotuen määrärahojen kohdennettaisiin uudelleen opintorahapainotteisissa malleissa sekä mallissa, jossa tuki myönnettäisiin aluksi kokonaan laina-

na. Toteuttamiskelpoinen opintorahapainotteinen malli tutkintorakenteen kannalta on opintorahaosuuden lisääminen opintojen loppuvaiheessa nk. korotetulla opintorahaosuudella nykyisen enimmäistukiajan puitteissa. Opintorahan tason korottamisen edellytyksiä parantaisi tulevaisuudessa kaksiportainen tutkintorakenne.

Lyhyellä tähtäimellä täysin kustannusneutraali ratkaisuvaihtoehto on opintolainan määrän korottaminen ja lainajousto eli lainatakaus tukiajan käyttäneille.

Muita huomioita

Opintotuen tehtävänä ei ole korjata tutkintorakenteen ja tutkintojen työmäärien erilaisuuteen liittyviä ongelmia. Erityisesti tuen nykyistä joustavamman nostamisen mahdollistaminen yhdenmukaisin lähtökohdin edellyttää tutkintojen kehittämistyötä, joka on parhaillaan vireillä opetusministeriössä ja korkeakouluissa.

Tuen sitominen pelkästään opintosuorituksiin perustuvaksi järjestelmäksi ei ole perusteltua, koska opintojen edistymistä seurataan nykyisellään (ks. 3.2 Opintojen edistymisen seuranta) ja opintotuki on myös tuloihin perustuva tarveharkintainen etuus. Tarveharkinnalla on olennainen merkitys opintotuen kokonaismenojen kannalta. Opiskelija voi nykyisellään varsin joustavasti nostaa tukea, palauttaa sitä tai säästää käytettäväksi uudelleen oman opiskelu- ja työskentelyintensiteettinsä mukaan. Esimerkiksi Ruotsissa käytössä oleva osa-aikaopiskelijan erillinen opintosuoritusmäärä ei ole tarpeellinen meillä tästä syystä.

8. Työryhmän esittämät ratkaisuehdotukset

8.1 Kannustinmallin lähtökohdat

Työryhmän mielestä opintotukijärjestelmää tulee kehittää nykyrakenteen pohjalta siten, että se nykyistä paremmin turvaa päätoimisen opiskelun ajalle riittävän toimeentulon, tehokkaan opiskelun ja tutkinnon suorittamisen kohtuullisessa ajassa. Opintotukea kehittämällä arvioidaan lyhennettävän tuen käyttöä ja tutkinnon suorittamisaikaa. Työryhmän ehdottamien toimenpiteiden lähtökohtana on kolme perusteltua arvolähtökohtaa:

Koulutuksellinen tasa-arvo

Koulutuksellinen tasa-arvo on suomalaisen yhteiskuntapolitiikan peruslähtökohta, jonka perusteella myös opintotukea tulee kehittää. Tämän arvolähtökohdan perusteella opintotukea tulee kehittää nykyisen rakenteen pohjalta suunnaten tukea erityisesti opiskelijan toimeentuloon siten, että järjestelmä mahdollistaa ja tasa-arvoistaa kouluttautumisen edellytyksiä opiskelijan taustasta (sosiaalinen, taloudellinen) riippumatta.

Koulutuksellisen tasa-arvon näkökulmasta olisi työryhmän näkemyksen mukaan perusteltua selvittää myös toisen asteen opiskelijoiden opintotuen kehittämistoimenpiteitä.

Henkinen pääoma edellyttää panostusta

Opintotuen kehittäminen on kansantaloudellisesti tarkasteltuna perusteltua, koska koulutus lisää kansallista henkistä pääomaa, jolla on olennainen myönteinen merkitys kansallisen tuottavuuden ja kilpailukykyyn kannalta. Opiskelijoiden toimeentuloturvan taso ei voi jäädä jälkeen yleisestä toimeentuloturvan kehityksestä. Opintotuen määrärahojen lisääminen opintorahan tason jälkeenjääneisyyden ja asumislisän tason parantamiseksi näyttää lähivuosina välttämättömältä. Riittävä opintotuki mahdollistaa tehokkaan opiskelun ja ehkäisee tarpeetonta opintoja viivästyttävää työssäkäyntiä.

Taloudellisuus

Valtion talouden tila on vakaa, mutta mahdollisuudet uusiin menoihin ovat rajalliset. Opintotuen määrärahoja voidaan jossain määrin kohdentaa uudelleen tukemaan asetettuja tavoitteita. Jos tehokkaasti opiskeleva voi nostaa opintorahaa opintojen loppuvaiheessa nykyistä joustavammin, säästyisi samalla asumislisään varattuja määrärahoja. Kun opintotuen tasoa parannetaan nykyisestään ja tutkintorakenteita selkiinnytetään kaksiportaisen mallin mukaisesti ja samalla tutkintojen työmäärää karsitaan, voidaan opintotuen määrärahoja kohdentaa uudelleen.

8.2 Kannustinmalli

Opintotuen kannustavuuden kehittäminen voisi tapahtua kahdessa vaiheessa.

I Vaihe

Tukiajan yhteensovitus (180 ov - 60 kk)
 Asumislisän vuokraton korottaminen
 Korotettu opintorahajakso
 Opiskelijavähennyksen tarkistaminen
 Asumislisän opintorahakytkentä
 Opiskelijan omien tulorajojen tarkistaminen
 Opintolainan valtioneuvoston opintotukiajan käyttäneelle

II Vaihe

Opintorahan tason korottaminen
 Opintolainan valtioneuvoston määrän korottaminen
 Opintotuen tason kehityksen ja tulorajojen sitominen kustannuskehitykseen

I Vaihe

Tukiajan pidentäminen 180 opintoviikon tutkinnoissa

Opintotuen keston ja tutkintojen työmäärän mitoituksen yhteensovittamiseksi ja tukiajan riittävyyden parantamiseksi opintotuen enimmäisaikaa pidennetään arkkitehdin, diplomi-insinöörin, maisema-arkkitehdin, musiikin maisterin ja psykologian maisterin tutkinnoissa nykyisestä 55 tukikuukaudesta 60 tukikuukauteen. Kustannukset tukiajan pidentämisestä ovat 1 miljoonaa euroa.

Asumislisän vuokraton korottaminen

Asumiskustannusten kasvun huomioimiseksi ja opintotuen riittävyyden parantamiseksi korotetaan opintotuessa huomioon otettavaa vuokrattoa 252 tai 228 euroon kuukaudessa, jotka vastaavat yleisen asumistuen tuettavan vuokran rajoja. Tällöin asumislisä olisi enintään 201.6 €/7 tai 182.4 €/kk, kun se nyt on 171.55 €/kk. Kustannukset vuokraton korottamisesta ovat 10 - 16 miljoonaa euroa.

Korotettu opintorahajakso

Opintojen tehostamiseksi opintorahan myöntämistä joustavoitetaan siten, että korkeakouluopiskelija voi nostaa opintojen loppuvaiheessa lukukauden ajan kahden kuukauden opintorahat yhden kuukauden aikana. Korotettu jakso ajoittuisi lopputyön tekemisen ja valmistumisen vaiheeseen. Jakso on mahdollinen tehokkaasti opiskeleville. Tuki-kuukausia tulee olla jäljellä siten, että niitä riittää yhdelle lukukaudelle, ja jäljellä olevien opintojen määrän tulee olla sellainen, että tutkinto on suoritettavissa opiskelijan suunnitelman mukaisesti yhden lukuvuoden aikana.

Kustannukset korotetusta jaksosta ovat enintään 9 miljoonaa euroa.

Tuloverolain (1535/1992) 105 §:ssä säädettyä kunnallisverotuksen opintorahavähennystä tarkistetaan määrittelemällä korotettua tukea saavan opintorahavähennys.

Jatkovalmistelun yhteydessä selvitetään opintotuen suunnitelmallisen käytön edistämiseksi edellytykset asumislisän myöntämiseen vain opintorahan yhteydessä. Tästä syntyvä säästö olisi 7 miljoonaa euroa.

Opiskelijan omien tulorajojen tarkistaminen

Jotta opiskelijan omien tulojen perusteella tapahtuvan tarveharkinnan perusteet eivät kiristyisi tarkistetaan nykyisiä tulorajoja vuoden 1998 jälkeen toteutuneen ansiotason kehityksen mukaisesti. Tulorajojen korottaminen viidellä prosenttiyksiköllä vastaa opiskelijoiden toteutunutta ansiotason kehitystä. Vuositason kustannukset ovat noin 1 miljoonaa euroa.

Opintolainan valtiontakauksen myöntäminen tukiaikansa käyttäneelle opiskelijalle

Opintojen loppuun saattamiseksi opintotukiajan käyttäneelle ylempää korkeakoulututkintoa suorittavalle opiskelijalle voidaan myöntää opintolainan valtiontakaus kaksinkertaiseksi korotettuna jäljellä oleviin enintään yhden lukuvuoden kestäviin opintoihin. Tällöin kuukausittainen lainamäärä olisi enintään 440 €/kk. Lisäksi opiskelija voisi saada asumistukea.

Tukiajan pidentämisen perusteita tulee tarkistaa samalla siten, että harkinnanvarainen pidennys, joka mahdollistaa opintorahan, asumislisän ja lainatakauksen saamisen, olisi mahdollinen nykyisen 30 opintoviikon sijaan 40 opintoviikon opinnoille.

Valtiontakauksesta ei aiheutuisi välittömästi kustannuksia lainkaan.

II Vaihe

Opintorahan tason korottaminen

Jotta opintotuki mahdollistaisi päätoimisen opintoihin keskittymisen ja tehokkaan opiskelun, tulee sekä opintorahan että lainatakauksen määrää tarkistaa kustannuskehityksen mukaan. Ensisijaista olisi kuroa umpeen vuoden 1995 jälkeen toteutunut tason jälkeenyjääneisyys, joka on elinkustannusindeksin mukaan 12 prosenttia. Jatkossa opintorahan määrää tulee säännöllisesti tarkistaa kustannuskehityksen perusteella.

Opintorahan perusmääriä korotetaan vaiheittain kolmena lukuvuonna lähtien lukuvuodesta 2005 - 2006 siten, että vuosittain korotus on kolmasosa tason korottamisen tarpeesta. Vuosittaiset kustannukset ovat 13 miljoonaa euroa.

Opintolainan valtiontakauksen määrän korottaminen

Opintolainan valtiontakauksen määrää korotetaan 25 €/kk eli nykyisestä 220:stä 245 euroon kuukaudessa. Takauksen määrän korottamisella ei ole välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia.

8.3 Vaikutukset opiskelijan talouteen

Vaihe I

Opintotuen enimmäismäärät (€/kk)

	2004-2005	Nyt
Opintoraha		
Tavallinen opintoraha	259.01	259.01
Korotettu opintoraha	518.02 - 211.92	-
Opintolaina	220	220
Asumislisä	26,90 - 201.6/182.4	26,90-171.55
Vuokrat	33,63 - 252/228	33,63-214,44

Itsenäisesti asuvan täysi-ikäisen opiskelijan opintotuki olisi korotuksen jälkeen edelleen opintorahapainotteinen. Opiskelijan kuukausittainen opintotuen enimmäismäärä nousisi korkeamman asumislisän vuoksi. Tuki olisi nykyistä opintorahapainotteisempi korotetun jakson aikana, jolloin kuukausittainen opintoraha olisi kaksinkertainen. Opiskelijan nostaisi opintotukea nykyistä suunnitelmallisemmin, jos asumislisä myönnetään vain opintorahan yhteydessä.

Jos tulorajojen korotettaisiin viisi prosenttia, nousisi tukikuukauden tuloraja nykyisestä 505 eurosta 530 euroon ja tuettoman kuukauden tuloraja 1 515 eurosta 1 590 euroon. Esimerkiksi vapaan tulon raja 12 kuukautta tukea nostavalla olisi 6 360 euroa ja yhdeksän kuukautta saavalla 9 540 euroa. Tulorajan korotuksen seurauksena tulisi tuen piiriin uusia opiskelijoita enintään 500.

Opintotukiajan käyttäneen opiskelijan tuki olisi opintolainan valtiontakaus määrältään nykytasoon verrattuna kaksinkertaisena. Kuukausittainen lainamäärä olisi tällöin 440 euroa kuukaudessa. Asumiskustannuksiin opiskelija voisi saada asumistukea. Mahdollisuus lainan turvin opintojen loppuun saattamiseen olisi arviolta enintään 800 opiskelijalla.

180 opintoviikon laajuisten tutkintojen tukiajan pidentäminen parantaisi toimeentulo-edellytyksiä saattaa tutkinto suoritetuksi opintotukiajan puitteissa. Pidennys koskisi vuosittain 500 opiskelijaa, joiden tarve toimeentulotukeen tai työssäkäyntiin opintojen loppuvaiheessa vähenisi.

II Vaihe

Päätoimisen opiskelijan toimeentulo paranisi opintorahan ja valtiontakauksen määrän korottamisen seurauksena. Jokainen 4 %:n korotus merkitsisi itsenäisesti asuvalle täysi-ikäisen kuukausittaiseen opintorahaan noin 10 euron korotusta. Jos vuoden 1995 jälkeen tapahtunut kustannuskehityksen mukainen korotus toteutettaisiin kolmen lukuvuoden aikana olisi opintorahan enimmäismäärä noin 12 prosenttia nykytasoa korkeampi, eli 31 euroa kuukaudessa nykytasoon verrattuna. Tällöin korkeakouluopiskelijan opintoraha olisi enintään 290 euroa kuukaudessa. Yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa on itsenäisesti asuvia täysi-ikäisiä tai elatusvelvollisia opiskelijoita noin 130 000. Vanhempien luona asuvia on lisäksi 8 500, joilla opintorahan korotus olisi pienempi. Valtiontakauksen määrän korottaminen 25 eurolla kuukaudessa parantaisi lainaa käyttävien noin joka kolmannen tuen piirissä olevan toimeentuloa. Enimmillään kaikki toimenpiteet nostaisivat opiskelijan kuukausittaista tukea nykyisestä 86 euroon (505 mk/kk).

Kuukausittaisen tuen enimmäismäärä itsenäisesti asuvalla täysi-ikäisellä korkeakouluopiskelijalla

	Nyt	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Opintoraha	259.01	269*	279	290
Valtiontakaus	220	245**		
Asumislisä	171.55	201.6/182.4***		
Yhteensä	650.56	715.6	725.6	735.6
Ero		+65.05	+10	+11

* 10 €/kk

** lainatakauksen määrää voidaan korottaa myös vaiheittain, esimerkiksi 10 euroa/lukuvuosi)

***vuokratto joko 252 tai 228

8.4 Valtiontaloudelliset vaikutukset

Parempitasoisen opintotuen turvin opiskelijat voivat keskittyä opiskelemaan päätoimisesti tehokkaammin siten, että opintotuen kokonaiskäyttö vähenee. Merkittävä osa määrärahatarpeista voidaan kattaa opintojen tehostumisen ja tutkintorakenteiden selkiintymisen ja tutkintojen yhteismitallisuuden myötä.

I Vaihe (lukuvuodesta 2004-2005 lähtien)

Tukiajan pidentäminen 180 ov:n tutkinnoissa	+1
Asumislisän vuokratto	+16-10
Korotettu opintorahajakso	+ 9 - 4.5*
Tulorajan korottaminen	+1
Asumislisän opintorahakytkeä	-7 - 3.5**
Yhteensä	14 - 20 milj. €

*4,5 milj. €, jos vasta syyslukukaudesta lähtien

**3,5 milj. €, jos vasta syyslukukaudesta lähtien

II Vaihe (lukuvuodesta 2005/2006 lähtien, milj. €)

Opintorahan tason korottaminen	+13*
Opintolainan valtioneuvoston korottaminen	-
Opintotuen käytön tehostuminen yliopistossa ja ammattikorkeakoulutuksessa	-13**
	-13**

*yhteensä 39 milj. €

** säästö syntyy asteittain muutamia vuosia kestävä siirtymävaiheen aikana

I Vaihe

Opintorahaa saa yliopistoissa kuukausittain keskimäärin noin 70 000 ja ammattikorkeakoulussa 74 000 opiskelijaa. Korotettu jakso olisi mahdollinen vuosittain noin 7 prosentille tuen piirissä olevista, eli 10 000 opiskelijalle, joista noin puolet olisi yliopistoista ja toinen puoli ammattikorkeakouluista.

On todennäköistä, että korotettua jaksoa eivät käyttäisi lainkaan ne opiskelijat, joille edullisempi vaihtoehto on valmistuminen ja työhönmeno. Jos taas pystyy opiskelemaan erityisen nopeasti (esim. keskimäärin 4 ov/kk) ei korotettua jaksoa voi saada kuitenkaan yhtä lukukautta pidemmälle ajalle, jolloin säästöä syntyy siitä, että koko enimmäisaika ei tule käytetyksi.

Korotuksen piiriin tulevien määrä tulisi kasvamaan vähitellen uudistuksen voimassaolon alkuvuosina, kun uudet opiskelijat voisivat jo opintojen alusta lähtien suunnitella opiskelunsa siten, että korotettu jakso on mahdollinen. Samalla myös syntyvä säästö kasvaisi. Tuen käytön muutos merkittäisi opintotukimenojen rakenteen muutosta siten, että asumislisämenoja ei syntyisi enää koko opintotuen enimmäisaikan niiden osalta, jotka nostavat korotettua opintorahaa. Tällöin lisäkustannus nykyjärjestelmään verrattuna olisi opintorahan ja asumislisän erotuksen määrä kerrottuna korotetun jakson opiskelijoiden

määrällä. Kustannuksia syntyy siitä, että opintoraha maksetaan kaksinkertaisena, mutta vastaavalta ajalta jäävät asumislisäkuukaudet käyttämättä. Asumislisän rajoittaminen silloin, kun opiskelija ei nosta opintorahaa tukisi opintotuen joustavamman nostamisen mahdollisuutta opintojen loppuvaiheessa.

Tutkinnon suorittamisaikoja koskevien tilastojen perusteella erityisesti kauppatieteen, kasvatustieteen, oikeustieteen ja yhteiskuntatieteellisen alalla arvioidaan uudistuksen tehostavan opintoja. Kelan tukikuukausien käyttöä koskevan selvityksen perusteella tehostumista voisi lisäksi tapahtua humanistisessa ja matemaattis-luonnontieteellisessä tiedekunnassa opiskelevilla. Myöskin ammattikorkeakoulututkinnoissa käytetyn tukiajan lyheneminen on mahdollista.

$104 \text{ €/kk} \times 9 \text{ kk} \times 10\,000 \text{ opiskelijaa} = 9 \text{ milj. € (56 milj. mk)}$

(opintoraha 259.01 €/kk x 9 kk x 10 000 opiskelijaa - asumislisä 155 €/kk x 9 kk x 10 000 opiskelijaa)

Kun samalla opiskelijan omaa tulorajaa tarkistettaisiin ansiotason kehityksen mukaisesti, olisivat vuotuiset kustannukset esim. 5 %:n korotuksesta 1 miljoonaa euroa.

Asumislisän vuokraton korottamisesta arvioidaan syntyvän vuosittain kustannuksia noin 10 - 16 miljoonaa euroa, kun korotus tulisi noin joko 30 000:lle tai 75 000 opiskelijalle riippuen vuokratosta. Kustannuksia voidaan vähentää, jos asumislisän saaminen sidottaisiin opintorahan saamiseen.

Lainajousto ei aiheuttaisi välittömiä kustannuksia valtion talouteen.

II Vaihe

Jos opintorahan tasoa korotettaisiin vaiheittain kolmena lukuvuonna neljä prosenttia lukuvuodessa, olisivat vuotuiset kustannukset korkeakouluopiskelijoiden osalta noin 13 miljoonaa euroa. Tällöin kokonaiskustannukset tason jälkeensä jääneisyyden paikkaamisesta olisivat noin 39 miljoonaa euroa (231 miljoonaa markkaa).

Opintorahan tason korottamisen arvioidaan säästävän pitkällä tähtäimellä opintotukimenoja, kun paremman tasoisen opintotuen turvin opiskelijoiden opiskeluaika lyhenee,

eivätkä opiskelijat käytä koko opintotuen enimmäisaikaa. Samaan suuntaan vaikuttaa myös tutkintorakenteen uudistuminen ns. 3 + 2 mallin pohjalta.

Tukiajan lyheneminen yhden lukukauden (5 kk) merkitsisi säästöä opintotukimenoissa opiskelijaa kohti 2 069 euroa. Tukea saavia yliopisto-opiskelijoita on noin 70 000. Vuosittain valmistuu noin 12 000 ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanutta opiskelijaa. Jos opinnot tehostuisivat ja opintotuen kokonaiskäyttö lyhenisi yhdellä lukukaudella nykyisestään noin puolella ylempää korkeakoulututkintoa suorittavista eli noin 6 000 opiskelijalla, syntyvä säästö opintotukimenoissa olisi 13 miljoonaa euroa.

Jos käytettävä tukiaika lyhenisi tuen tason paranemisen seurauksena arviolta kolme kuukautta ammattikorkeakoulututkintoa suorittavilla, aiheutuisi säästöä opintotukimenoissa vastaavasti vähintään 13 miljoonaa euroa. Oletuksena on, että opinnot tehostuisivat ja opintotuen kokonaiskäyttö lyhenisi nykyisestään joka kolmannella opiskelijalla (30% / 74 000/ 4 vuotta) eli noin 6 000 opiskelijalla, joka on noin puolet nuorten koulutuksessa vuosittain valmistuvista. Nykyinen keskimääräinen tutkinnon suorittamisaika on 3,9 vuotta. Tutkinnon suorittamisajan lyhenemistä voisi tapahtua erityisesti 140 opintoviikon laajuisissa tutkinnoissa, joissa tutkinnon laajuutta vastaava tutkinnon suorittamisaika on 3.5 vuotta.

8.5 Organisaatiovaikutukset

Työryhmän ehdottamat opintotuen kehittämistoimenpiteet heijastuvat opintotuen toimeenpanosta vastaavien Kansaneläkelaitoksen ja korkeakoulujen opintotukilautakuntien työhön. Eniten lautakuntien henkilöstön työmäärää lisää korotetun tuen jakson edellytysten selvittäminen. Suurin osa korotetun tuen jaksoa koskevista hakemuksista arvioidaan ratkaistavan virkatyönä. Vain pieni osa arvioidaan käsiteltävän opintotukilautakunnan kokouksessa.

Tukijärjestelmään tehtävät muutokset edellyttävät atk-tekniisiä muutoksia ja ratkaisutoimintaan osallistuvan henkilöstön koulutusta ja ohjeistusta, joista vastaa Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto.

Ehdotusten toimeenpanon valmistelu tehdään yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Atk-tekniselle suunnittelulle pyritään varaamaan riittävästi aikaa.

8.6 Voimaantulo

Työryhmä esittää, että 180 opintoviikon laajuisten tutkintojen tukiaikaa pidennettäisiin vuoden 2003 alusta lukien. Muut I vaiheen ehdotukset toteutettaisiin lukuvuonna 2004 - 2005. Kannustinmallin II vaihe käynnistyisi lukuvuodesta 2005 - 2006 lähtien vaiheittain siten, että lukuvuoteen 2007 - 2008 mennessä opintotuen kokonaistasossa olisi huomioitu vuoden 1995 jälkeen toteutunut kustannuskehitys.