

Korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittäminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:9

Korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittäminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:9



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet
Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto / Utbildnings- och forskningspolitiska avdelningen
PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet
<http://www.minedu.fi/OPM/julkaisut>

ISBN 978-952-485-935-6 (nid.)

ISBN 978-952-485-933-2 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0327 (painettu)

ISSN 1799-0335 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/
Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2010:9

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä
5.8.2010

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Opintotuen kehittämisen johtoryhmä Puheenjohtaja: Valtiosihteeri Marcus Rantala (30.7.2009 asti valtiosihteeri Carl Haglund) Sihteerit: Neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, hallitussihteeri Piritta Väinölä		Julkaisun laji Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
		Toimeksiantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	
		Toimielimen asettamispvm 2.3.2009	Dnro 24/040/2009
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittäminen (Utveckling av uppföljningen av studieframgången vid högskolestudier)			
Julkaisun osat Muistio			
Tiivistelmä Opetusministeriö asetti 2.3.2009 opintotuen rakenteellisen kehittämisen johtoryhmän valmistelevaan ehdotuksia opintotukijärjestelmän rakenteelliseksi uudistamiseksi tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen. Johtoryhmän linjasi 8.12.2009 luovuttamassaan muistiossa, että kevään 2010 aikana oli tarpeen tehdä lisäselvityksiä, jotta toimeksiannon tavoitteet voitaisiin toteuttaa myös opintojen edistymisen seurannan kehittämisen osalta. Johtoryhmä on kartoittanut opintojen edistymisen seurannan nykytilaa sekä arvioinut vaihtoehtoja seurannan kehittämiseksi. Johtoryhmän ensimmäisen vaiheen ehdotuksia (8.12.2009) täydentävät korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittämislinjaukset:			
1. Opintojen edistymisen seurannan kattavuutta parannetaan. Opintojen edistymisen seuranta kohdistetaan mahdollisimman laajasti kaikkiin seurantavuoden aikana opintotukea nostaneisiin opiskelijoihin.			
2. Lukuvuosiokohtainen edistyminen arvioidaan uusin perustein. Edistymisen seurannassa kartoitetaan jatkossa nykyistä kattavammin ne opiskelijat, joilla on edeltävän lukuvuoden ajalta opintosuorituksia erityisen vähän suhteessa käytettyihin tukikuukausiin. Opiskelijalla tulee olla suorittamaansa tutkintoon kuuluvia opintosuorituksia arviointia edeltävän lukuvuoden tukikuukausien ajalta vähintään keskimäärin 5 opintopistettä tukikuukautta kohti tai koko opiskeluaikana vähintään keskimäärin 5 opintopistettä tukikuukautta kohti ja lisäksi 2 opintopistettä tukikuukautta kohti edeltävältä lukuvuodelta.			
3. Edistymisen seurannan menettelyjä yhdenmukaistetaan. Opintojen edistymisen seurannan menettelyitä yhdenmukaistetaan opintotuen määräaikaisen jatkamisen ja opintotuen lakkautusajankohdan osalta. Lisäksi määritellään yhdenmukaisesti edellytykset, jolloin opintotuen maksamista voidaan tuen lakkauttamisen jälkeen jatkaa sekä tarkennetaan opintotuen takaisinperintää koskevia säännöksiä.			
Avainsanat opintotuki, opintotuen kehittäminen, edistymisen seuranta			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:9		ISSN-L 1799-0327 ISSN 1799-0327 (painettu) ISSN 1799-0335 (PDF)	ISBN ISBN 978-952-485-935-6 (nid.) ISBN 978-952-485-933-2 (PDF)
Kokonaissivumäärä 28	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Yliopistopaino		Kustantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	

Presentationsblad

Utgivare
Undervisnings- och kulturministeriet

Utgivningsdatum
5.8.2010

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare) Ledningsgrupp för utvecklande av studiestödet Ordförande: Statssekreterare Marcus Rantala (fram till 30.7.2009 statssekreterare Carl Haglund) Sekreterare: Konsultativ tjänsteman Virpi Hiltunen regeringssekreterare Piritta Väinölä	Typ av publikation Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar		
	Uppdragsgivare Undervisnings- och kulturministeriet		
	Datum för tillsättande av 2.3.2009	Dnro 24/040/2009	
Publikation (även den finska titeln) Utveckling av uppföljningen av studieframgången vid högskolestudier (Korkeakouluopintojen edistymisen seurannan kehittäminen)			
Publikationens delar Promemoria			
Sammandrag <p>Undervisningsministeriet tillsatte den 2.3.2009 en ledningsgrupp för utvecklande av studiestödet för att bereda förslag till strukturell utveckling av studiestödssystemet så att det uppmuntrar till studier på heltid. I sin promemoria, som överläts den 8.12.2009, linjerade ledningsgruppen att man under våren 2010 behövde göra kompletterande utredningar för att målen för uppdraget skulle kunna genomföras också i fråga om uppföljningen av studieframgången.</p> <p>Ledningsgruppen har kartlagt nuläget för uppföljningen av studieframgången och bedömt olika alternativ till hur det kan utvecklas. Ledningsgruppens förslag inom projektets första skede (8.12.2009) kompletteras av utvecklingslinjer för utveckling av uppföljningen av studieframgången vid högskolestudier.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Täckningen för uppföljningen av studieframgången förbättras Uppföljningen av studieframgången riktas i så bred omfattning som möjligt på alla de studerande som under uppföljningsåret lyft studiestöd.2. Studieframgången under ett läsår bedöms på nya grunder I uppföljningen av studieframgången kommer man i fortsättningen att mer omfattande kartlägga de studerande som under det föregående läsåret hade särdeles lite studieprestationer i förhållande till använda stödmånader. En studerande bör från tiden för stödmånaderna för det läsår som föregår uppföljningen ha minst 5 studiepoäng i genomsnitt per stödmånad i studieprestationer som hör till examen eller från hela studietiden minst 5 studiepoäng i genomsnitt per stödmånad och från det föregående läsåret ytterligare 2 studiepoäng per stödmånad.3. Praxis inom uppföljningen av studieframgången förenhetligas Praxis inom uppföljningen av studieframgången förenhetligas i fråga om tidsbestämt studiestöd och tidpunkt för indragning av studiestödet. Dessutom definierar man förutsättningarna då utbetalningen av ett indraget studiestöd kan fortsätta på ett enhetligt sätt och preciserar bestämmelserna gällande återkrav av studiestöd.			
Nyckelord studiestöd, utvecklingen av studiestöd, uppföljningen av studieframgång			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2010:9	ISSN ISSN-L 1799-0327 ISSN 1799-0327 (Print) ISSN 1799-0335 (Online)	ISBN 978-952-485-935-6 (hft.) 978-952-485-933-2 (PDF)	
Sidoantal 28	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Universitetstryckeriet		Förlag Undervisnings- och kulturministeriet	

Sisältö

1	Johdanto	6
2	Nykytila	8
	2.1 Lainsäädäntö	8
	2.2 Nykymenettelyt	9
	2.2.1 Seurannan kattavuus	9
	2.2.2 Tukikuukausikohtainen opintosuoritusvaatimus	10
	2.2.3 Hyväksyttävät syyt opintojen tilapäiseen hidastumiseen	10
	2.2.4 Edistymisen seurantaan liittyvät menettelyt	11
	2.3 Tilastotietoja edistymisen seurannasta	12
	2.3.1 Kansaneläkelaitoksen tilastotietoja	12
	2.3.2 Opintotukilautakuntien selvitykset opintojen edistymisen seurannasta	13
	2.4 Nykytilan arviointia	14
	2.4.1 Seurannan kattavuus	14
	2.4.2 Tukikuukausikohtainen opintosuoritusvaatimus	15
	2.4.3 Hyväksyttävät syyt opintojen tilapäiseen hidastumiseen	15
	2.4.4 Edistymisen seurantaan liittyvät menettelyt	16
3	Opintojen edistymisen seurannan kehittämisehdot	18
	3.1 Johtoryhmän aiemmin käsittelemät ehdotukset	18
	3.2 Seurannan kattavuuden parantaminen	19
	3.2.1 Seurannan ulkopuolelle jäävät opiskelijat	19
	3.2.2 Kesäajan opintojen seuranta	20
	3.2.3 Tutkintoon kuuluvat opinnot	20
	3.3 Tukikuukausikohtaisen seurannan kehittäminen	21
	3.3.1 Seurannan kohdistaminen edeltävään lukuvuoteen	21
	3.3.2 Edeltävän lukuvuoden vähimmäissuoritusvaatimus	21
	3.3.3 Koko opiskeluaikaa koskeva edistymisen seuranta	22
	3.3.4 Ensimmäisen opiskeluvuoden opintojen edistyminen	22
	3.4 Menettelyjen yhdenmukaistaminen	23
	3.4.1 Opintotuen maksamisen jatkaminen määräaikaisesti	23
	3.4.2 Opintotuen lakkautusajankohta	23
	3.4.3 Opintotuen myöntäminen uudelleen lakkauttamisen jälkeen	23
	3.4.4 Opintotuen takaisinperintä edistymisen seurannan perusteella	23
4	Johtoryhmän ehdotukset edistymisen seurannan kehittämiseksi	24
	4.1 Kehittämislinjaukset	24
	4.2 Ehdotusten vaikutukset opiskeluun	25
	4.3 Ehdotusten taloudelliset vaikutukset	26
	4.4 Ehdotusten vaikutukset edistymisen seurannan toimeenpanoon	27

1 Johdanto

Opintotuen kehittämisen johtoryhmä linjasi 8.12.2009 luovuttamassaan mietinnössä (Opintotuen rakenteen kehittäminen. Tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33) seuraavasti:

Opintojen edistymisen seuranta kehitetään. Opintojen edistymisen tehostamiseksi ja säännölliseen opiskeluun kannustamiseksi opintojen edistymisen seurantakriteeri nostetaan 5 opintopisteeseen. Lisäksi ehdotetaan määriteltäväksi tarkemmin se, miten opintotuen maksamista voidaan tuen lakkauttamisen jälkeen jatkaa. Hyväksyttäviä syitä opintojen hitaaseen edistymiseen olisivat edelleen opiskelijan tai hänen lähiomaisensa sairaus, opiskelijan vaikea elämäntilanne tai tilapäisesti vaikuttanut muu erityinen syy.

Opintojen edistymisen seuranta koskevat ehdotukset eivät kuitenkaan ole riittävän kattavia. Johtoryhmä on pohtinut muun muassa vähimmäisopiskelun kriteerin käyttöönottoa (15/20/30 opintopistettä/lukuvuosi). Kevään 2010 aikana on tarpeen tehdä lisäselvityksiä, jotta toimeksannon tavoitteet voidaan toteuttaa myös opintojen edistymisen seurannan kehittämisen osalta.

Lisäselvitykset nähtiin tarpeelliseksi, jotta edistymisen seurannan kehittämismahdollisuuksia voitaisiin arvioida paremmin. Kehittämissuositusten pohjaksi pyydettiin opintojen edistymisen seurantaan liittyviä tietoja sekä Kelan rekistereistä että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opintotukilautakunnilta.

Nopeasti maisteriksi -tutkimuksessa nopean valmistumisen selitykseksi esitettiin taloudelliset ongelmat ja halu päästä työelämään. Opiskelijan omien tavoitteiden ja itsenäisen opiskelun tärkeys oli tulosten mukaan voimakkaasti yhteydessä valmistumisajan lyhyteen. Opintoviikkomäärä puolestaan pidensi valmistumisaikaa eniten. Tutkimuksessa on listattu aikaisempien tutkimusten esille tuomat opintoja hidastavat syyt. Niitä ovat taloudelliset ongelmat, työssäkäynti, ihmissuhdeongelmat, asumisongelmat, liian suuret opintoviikkomäärät, kurssikirjojen vähäinen määrä, tenttikirjojen määrä, ohjauksen puute ja kannustamaton ilmapiiri, raskaat tutkintovaatimukset sekä lukuvuoden lyhyys. (Satu Meriluoto, Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A:204, 2005)

Opintojen hidastumisen tyypillisiä syitä ovat:

- Oma tai lähiomaisen sairaus, muu vaikea elämäntilanne tai muu opiskeluun vaikuttanut erityinen syy.
- Opintojen aikainen yllättävä sairastuminen tai muutoin vaikea elämäntilanne voi vaikeuttaa opintojen harjoittamista. Nämä syyt katsotaan opintojen edistymisen seurannassa hyväksyttäväksi syiksi, joiden perusteella opintotuen maksamista voidaan jatkaa, vaikka opintosuorituksia ei olisikaan kertynyt riittävästi.

- Opintojen alkuvaiheesta johtuvat syyt.

Opintojen aloittaminen on nuorelle uusi haasteellinen elämäntilanne. Vaikka opiskelijat ovat lähtökohtaisesti erittäin motivoituneita opiskelemaan, on hyvin luonnollista, että "opiskelemaan oppimisen opettelu" -vaihe näkyy osalla vähäisinä opintosuorituksina.

- Opintojen aikaisesta työssäkäynnistä johtuva sivutoiminen opiskelu.

Liiallinen työssäkäynti vähentää opintoihin käytettävää aikaa ja energiaa. Opiskelijatutkimus 2006:n mukaan työssäkäyvät korkeakouluopiskelijat käyttivät keskimäärin 22 tuntia viikossa ansiotyöhön. Yhteensä 16 prosenttia korkeakouluopiskelijoista ilmoitti tehneensä kokoaikatyötä lukukausien aikana. Yliopisto-opiskelijoilla kokoaikainen työskentely on kaksi kertaa niin yleistä kuin ammattikorkeakouluopiskelijoilla.

Lukuvuoden aikana työskennelleistä osa-aikaisissa päivä-, ilta- ja/tai viikonlopputöissä ilmoitti olleensa 41 prosenttia opiskelijoista. Osa-aikatyön tekeminen on hieman yleisempää ammattikorkeakoulu- (44 %) kuin yliopisto-opiskelijoilla (38 %). Kokoaikaista päivätyötä oli kuluneen vuoden aikana puolestaan tehnyt 21 prosenttia yliopisto-opiskelijoista ja ainoastaan yhdeksän prosenttia ammattikorkeakouluopiskelijoista. Projektiluonteiset ja satunnaiset työt ovat yleisempiä yliopisto- (21 %) kuin ammattikorkeakouluopiskelijoilla (13 %). Opintoihin liittyvässä harjoittelussa oli ollut kuluneen vuoden mittaan yhdeksän prosenttia yliopisto-opiskelijoista ja 22 prosenttia ammattikorkeakouluopiskelijoista.

- Erityisen työlään, vaativan, epämotivoivan tai laajan opintokokonaisuuden suorittaminen.

Opinnot saattavat muodostua opiskelijalle liian vaativiksi. Taustalla voi olla lisäksi puutteellisia opintojärjestelyjä tai jopa väärin mitoitettuja opintoja. Opetusministeriön teettämistä selvityksistä (Opintojen etenemisen tehostaminen, Opetusministeriön työryhmien muistioita 15:1998 ja Lempinen Petri & Pajala Sasu, Pitkä tie maisteriksi, Opiskelijajärjestöjen tutkimussäätiö Otus rs 22/2001) käy ilmi, että opetusjärjestelyihin ja opintojen ohjaukseen ja suunnitelmallisuuteen sekä tutkintovaatimuksiin liittyy ongelmia, jotka estävät opintojen tehokasta etenemistä.

Teknillistieteellisen alan opiskelijoiden opintojen etenemistä ja opiskelukokemuksia tekniikan kandidaatin tutkinnossa kartoittaneen selvityksen Valmiiksi tavoiteajassa (Teknillisen korkeakoulun Opetuksen ja opiskelun tuen julkaisuja 3/2008) mukaan opiskelijat kokivat, että heidän opintojaan ovat hidastaneet useimmiten epämotivoivat kurssit, huonot opetusjärjestelyt, ajankäytön vaikeudet sekä motivaation puute.

- Ulkomailla suoritettava vaihto-opiskelu.

Ulkomailla suoritettavissa opinnoissa opintosuorituksia voi kielivaikeuksista, opintojen järjestelyistä tai opintojen vaativuudesta johtuen kertyä vaatimustasoa vähemmän. Opiskelija ei myöskään aina saa hyväksyttyä kaikkia ulkomailla suorittamia opintoja osaksi tutkintoaan.

- Opintoihin liittyvän lopputyön/gradun valmistelun ongelmat.

Opinnot voivat pitkittyvät opintojen loppuvaiheessa lopputyön valmistumiseen liittyvien ongelmien vuoksi.

- Koulutusalan vaihtamisesta johtuva opintojen pitkittyminen.

Opintojen keskeyttäminen ja koulutusalan vaihtaminen pitkittää opiskeluun käytettävää kokonaisaikaa.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

Opintotukilain 5 §:n mukaan opintotuen myöntämisen yleisenä edellytyksenä on opinnoissa edistyminen. Opintojen riittävästä edistymisestä säädetään lain 5 b §:ssä ja lisäksi opintotukiasetuksen 4 §:ssä on tarkempia säännöksiä korkeakouluopiskelijan opintojen riittävän edistymisen arvioinnista.

Opintotukilain mukaan opintojen edistymistä seurataan vuosittain. Opintotukilautakunnan tehtävänä on seurata opintojen edistymistä ja antaa oma-aloitteisesti taikka Kansaneläkelaitoksen tai opiskelijan pyynnöstä lausunto opintojen edistymisestä. Jos opinnot eivät ole edistyneet riittävästi, lautakunnan on kuultava opiskelijaa ennen lausunnon antamista. Opintotukilautakunnan lausunto sitoo Kansaneläkelaitosta.

Opintotukilain mukaan opintojen edistymistä pidetään riittävänä, jos opiskelijan päätoiminen opiskeluaika ei tule olennaisesti ylittämään kyseisiä opintoja varten määriteltyä tukiaikaa. Opintotukiasetuksen mukaan korkeakouluopiskelijan opintojen katsotaan edistyvän siten, että hän voi suorittaa tutkinnon kyseisiä opintoja varten vahvistetussa tukiajassa, kun hänellä on tutkintoonsa kuuluvia opintosuorituksia keskimäärin 5,5 opintopistettä tukikuukautta kohti.

Opintotuki voidaan kuitenkin myöntää tai tuen maksamista jatkaa, kun opiskelijalla on hänen suorittamaansa tutkintoon kuuluvia opintosuorituksia vähintään keskimäärin 4,8 opintopistettä tukikuukautta kohti. Vaikka opintosuorituksia koko edeltävältä opiskeluajalta olisi mainittua vähemmän, opintotuki voidaan myöntää tai tuen maksamista jatkaa, jos opiskelijalla on opintosuorituksia arviointia edeltävän lukuvuoden tukikuukausien ajalta vähintään keskimäärin 4,8 opintopistettä tukikuukautta kohti. Opintojen edistymistä ei kuitenkaan pidetä riittävänä, vaikka edellä mainitut edellytykset täyttyvät, jos opiskelijalla ei ole edellisenä lukuvuonna suorituksia lainkaan tai niitä on suhteessa käytettyihin tukikuukausiin erityisen vähän.

Opintotuen maksamista voidaan jatkaa, vaikka opintosuorituksia ei ole riittävästi, jos opiskelija esittää erityisiä syitä, joiden vuoksi opinnot ovat tilapäisesti hidastuneet. Hyväksyttäviä syitä voivat olla opiskelijan tai hänen lähiomaisensa sairaus, opiskelijan vaikea elämäntilanne tai tilapäisesti vaikuttanut muu erityinen syy. Opiskelijalle voidaan myös asettaa määräaika, jossa hänen on osoitettava opintojensa edistyneen opintotukilautakunnan edellyttämällä tavalla. Jos opiskelija ei määräajassa suorita häneltä edellytetyjä suorituksia, opintotuen maksaminen keskeytetään.

Opintotuki lakkautetaan, jos opiskelija ei vastaa selvityspyyntöön, ei esitä hyväksyttäviä syitä opintojen hitaaseen edistymiseen taikka ei ole asetetussa määräajassa suorittanut

häneltä edellytetyjä opintoja. Maksettu opintotuki voidaan myös periä takaisin, jos opintosuorituksia ei ole lukuvuoden aikana lainkaan tai olosuhteista ilmenee, ettei opintoja ole ollut tarkoitukseen harjoittaa päätoimisesti.

2.2 Nykymenettelyt

2.2.1 Seurannan kattavuus

Opintojen edistymistä seurataan lukuvuosittain (1.8.–31.7.). Korkeakouluopinnoissa opintotuki myönnetään yleensä yhdeksäksi kuukaudeksi lukuvuodessa eli syys-toukokuulle. Nostaakseen opintotukea myös kesäkuukausien aikana opiskelijan tulee osoittaa, että hän harjoittaa päätoimisia kesäopintoja. Kesäopintojen suorittamista ei kuitenkaan valvota erikseen, vaan opintojen riittävä edistyminen arvioidaan koko lukuvuoden opintosuoritusten ja tukikuukausien lukumäärän perusteella.

Opintojen edistymisen seuranta toteutetaan yhteistyössä Kelan ja korkeakoulujen opintotukilautakuntien kanssa. Varsinainen seuranta tehdään aina syksyllä. Keväällä tehdään seuranta niiden opintotuensaajien osalta, jotka eivät ole olleet mukana syksyn edistymisen seurannassa eli eivät ole saaneet opintotukea syksyn seurantapäivänä.

Opiskelija tulee mukaan opintojen edistymisen seurantaan, jos

- 1 opiskelijan opinnot ovat Kelan tietojen mukaan alkaneet aikaisemmin kuin 1.6. seurantaa edeltävänä lukuvuonna,
- 2 opiskelija on saanut edellisenä lukuvuonna opintotukea (opintoraha ja/tai asumislisä) vähintään kahtena kuukautena ja
- 3 opiskelija on opintotuen saaja sinä päivänä, jona edistymisen seurannan ajo suoritetaan (seurantapäivät olivat 15.9.2009 syksyllä 2009 ja 1.2.2010 keväällä 2010).

Kela lähettää korkeakouluille tietopyynnön niistä opiskelijoista, jotka täyttävät kyseiset ehdot. Korkeakoulut toimittavat tämän jälkeen Kelalle tiedot näiden opiskelijoiden opintojen aloituspäivästä sekä edellisen lukuvuoden ja koko opiskeluajan opintopisteiden määrästä. Jos kaikki kolme edellä mainittua ehtoa eivät täyty, opiskelijan opintojen edistymistä ei kyseisenä lukuvuonna seurata.

Opintojen edistymistä seurataan ainoastaan niiden opintojen osalta, joihin opiskelija on saanut ja saa edelleen opintotukea. Jos opiskelija on keskeyttänyt opintonsa, vaihtanut oppilaitosta, valmistunut, opiskelijan enimmäistukiaika on päättynyt tai opiskelija ei muusta syystä nosta opintotukea seurantapäivänä, edellisen lukuvuoden opintosuorituksia ei opintojen edistymisen seuranta-ajon yhteydessä valvota. Esimerkiksi opintonsa keskeyttäneellä tai oppilaitosta vaihtaneella opiskelijalla voi olla erittäin vähän opintosuorituksia edellisen lukuvuoden ajalta, mutta opiskelija ei ole mukana opintojen edistymisen seurannassa, koska hän ei seurantapäivänä saa opintotukea näihin opintoihin. Jos opiskelija on seuranta-ajankohtana lakkauttanut opintotukensa, mutta hakee myöhemmin uudelleen opintotukea näihin opintoihin, opintojen riittävä edistyminen tulee tarkastaa tukea myönnettäessä.

Jos opiskelija on vaihtanut oppilaitosta, opintojen edistymistä seurataan vain uudessa oppilaitoksessa suoritettujen opintojen osalta. Aiempien opintojen riittämätön edistyminen ei estä opintotuen myöntämistä uusiin opintoihin eikä edellisten opintojen opintopistekertymää huomioida tarkasteltaessa koko opiskeluajan opintosuoritusten keskiarvoa.

Jos opiskelija opiskelee samanaikaisesti useissa oppilaitoksissa, opintoja seurataan vain siinä oppilaitoksessa, johon opiskelija nostaa opintotukea. Toisessa oppilaitoksessa samanaikaisesti suoritettavat opinnot kuitenkin yleensä huomioidaan opintojen edistymisen seurannassa, jos opiskelija selvityspyyntökirjeen saatuaan esittää selvityksen näistä opinnoista.

2.2.2 Tukikuukausikohtainen opintosuoritusvaatimus

Opintojen edistymisen seurannassa tutkitaan ensin, onko opiskelijalla edellisenä lukuvuonna suorituksia keskimäärin vähintään 4,8 opintopistettä tukikuukautta (opintoraha ja/tai asumislisä) kohti. Jos suorituksia on tätä vähemmän, tutkitaan seuraavaksi, onko suorituksia koko opiskeluajalta keskimäärin vähintään 4,8 opintopistettä tukikuukautta kohti. Jos opiskelija ei täytä kumpaakaan näistä ehdoista, opiskelijalle lähetetään selvityspyyntökirje opintojen riittämättömästä edistymisestä. Koko opiskeluajan opintoina huomioidaan opinnot siinä oppilaitoksessa, johon opintotukea nostetaan.

Opintojen edistymistä ei kuitenkaan pidetä riittävänä, vaikka opintosuorituksia koko opiskeluajalla olisi riittävästi, jos suorituksia edellisenä lukuvuonna suhteessa käytettyihin tukikuukausiin on erityisen vähän. Erityisen vähäisen opintosuoritusmäärän rajaksi on sovittu 1,5 opintopistettä tukikuukautta kohti. Ammattikorkeakouluopiskelijalle lähetetään tällöin edistymisen seuranta koskeva kirje. Yliopiston opintotukilautakunnille puolestaan lähetetään selvitettäväksi listaus näistä opiskelijoista, jotka ovat suorittaneet alle 1,5 opintopistettä tukikuukautta kohti.

Opintotukiasetuksen mukaan opintojen edistymisen seurannassa huomioitavien opintojen tulisi olla tutkintoon kuuluvia opintoja. Käytännössä edistymisen seurannan yhteydessä huomioidaan kaikki seurantajakson aikana kyseisessä oppilaitoksessa rekisteröidyt opintosuoritukset, koska opintojen kuulumista tutkintoon ei voida opintojen edistymisen seurannan yhteydessä selvittää.

2.2.3 Hyväksyttävät syyt opintojen tilapäiseen hidastumiseen

Opintojen edistymistä koskevat selvityspyyntökirjeet postitetaan opintotukilautakunnan valinnan mukaan Kelasta joko suoraan opiskelijoille tai korkeakoulun lautakuntaan. Syynä kirjeen lähettämiseksi lautakuntaan voi olla esimerkiksi tieto siitä, että opintosuoritusrekisteri ei joltain osin vastaa todellista tilannetta ja lautakunta haluaa ennen kirjeiden postittamista tutkia asian tarkemmin. Syksyllä 2009 selvityspyyntökirjeet postitettiin 5 yliopiston opintotukilautakuntaan ja 6 ammattikorkeakoulun opintotukilautakuntaan. Muiden korkeakoulujen osalta (14 yliopistoa ja 20 ammattikorkeakoulua) kirjeet postitettiin suoraan opiskelijalle. Keväällä suoritettavassa opintojen edistymisen seurannassa kaikki kirjeet postitetaan lautakuntien kautta.

Selvityspyyntökirjeen saaneilla opiskelijoilla on kolme viikkoa aikaa toimittaa selvitys opintojensa hidastumiseen johtaneista erityisistä syistä. Kirjeen mukana lähetetään vastauslomake, jolla selvityksen voi toimittaa. Jos opiskelija vastaa selvityspyyntöön ja hänen esittämänsä selvitys hyväksytään, opintotuen maksaminen jatkuu viimeisimmän opintotukipäätöksen mukaisesti. Opintotukilautakunnat ilmoittavat tuen maksamisen jatkumisesta kirjeellä opiskelijalle.

Selvityspyyntökirjeen lähettäminen voi johtua myös siitä syystä, että kaikki opintosuoritukset eivät vielä näy opintosuoritusrekisterissä. Opiskelijaa pyydetäänkin tarkistamaan, puuttuuko opintosuoritusrekisteristä suorituksia sekä toimittamaan selvitys opintojaksojen osasuorituksista tai keskeneräisestä opinnäytetyöstä.

Vaikka opintosuorituksia ei olisi riittävästi, opintotuen maksamista voidaan jatkaa, jos opiskelija esittää hyväksyttävän syyn, jonka vuoksi opinnot ovat tilapäisesti hidastuneet. Hyväksyttäviä syitä voivat olla opiskelijan tai hänen lähiomaisensa sairaus, opiskelijan vaikea elämäntilanne tai tilapäisesti vaikuttanut muu erityinen syy. Sairaus tulee pääsääntöisesti todentaa lääkärintodistuksella. Kelan ohjeistuksella on täsmennetty, minkälaisia muita syitä voidaan pitää hyväksyttävänä syinä. Hyväksyttävien syiden arvioinnin suorittaa opintotukilautakunta. Terveystilaan liittyvien syiden arvioinnissa lautakunta voi tarvittaessa käyttää apuna esimerkiksi YTHS:n edustajaa.

2.2.4 Edistymisen seurantaan liittyvät menettelyt

A) Opintotuen maksamista jatketaan määräajaksi

Opiskelijan vastauksen perusteella tuen maksamista voidaan jatkaa toistaiseksi tai määräajaksi. Tuen määräajaksi myöntämistä käytetään esimerkiksi silloin, kun opiskelijan esittämää selvitystä ei voida pitää täysin riittävänä tai opintosuorituksia puuttuu vain vähän. Opiskelijan tulee tällöin määräajassa suorittaa opintotukilautakunnan asettama opintopistevaatus, jotta tuen maksamista voidaan määräajan päätyttyä jatkaa. Määräajassa vaadittava opintosuoritusvaatus vaihtelee lautakunnittain (esimerkiksi 4,8 opintopistettä tukikuukautta kohti).

Yliopistoissa opintotuki myönnetään määräajaksi yleensä toukokuun loppuun asti. Tämän jälkeen opiskelijan tulee hakea tukea uudelleen ja selvittää hakemuksen yhteydessä opintosuorituksensa. Ammattikorkeakouluissa opiskelijan tulee määräajan kuluttua toimittaa opintotukilautakunnalle selvitys opinnoistaan. Jos opiskelija ei ole saavuttanut asetettua vaatimusta eikä esitä lautakunnalle hyväksyttävää selvitystä riittämättömästä edistymisestä, opintotuki lakkautetaan lautakunnan päättämästä ajankohdasta, yleensä seuraavan lukuvuoden syys- tai lokakuun alusta lukien.

B) Opintotuki lakkautetaan

Jos opiskelija ei ole opintotukilautakunnan käytettävissä olevien tietojen mukaan edistynyt opinnoissaan riittävästi eikä hän vastaa selvityspyyntöön tai esitä hyväksyttävää syytä opintojen hidastumiseen, opintotuki lakkautetaan. Vastaamattomuuden perusteella opintotuki lakkautetaan ammattikorkeakouluissa joulukuun alusta lukien ja yliopistoissa tammikuun alusta lukien. Jos opiskelija vastaa selvityspyyntöön, mutta hänen esittämänsä selvitystä ei hyväksytä, opintotuen lakkautusajankohta on kuukautta myöhäisempi eli ammattikorkeakouluissa tammikuun alusta lukien ja yliopistoissa helmikuun alusta lukien. Kevään seurannassa lakkautusajankohta on aina toukokuun alusta lukien.

C) Opintotuki myönnetään uudelleen lakkautuksen jälkeen

Opintotukiasetuksen mukaan opintotuki voidaan lakkauttamisen jälkeen myöntää uudelleen, kun opiskelijalla on tuen lakkauttamisen jälkeen uusia opintosuorituksia siten, että hänellä on edellytykset suoriutua opinnoistaan siten, että päätoiminen opiskeluaika ei tule olennaisesti ylittämään kyseisiä opintoja varten määriteltyä tukiaikaa. Käytännössä opintotukilautakunnat määrittelevät ohjesäännöissään, millä edellytyksillä opintotuki voidaan myöntää uudelleen (esimerkiksi edellytetään 20 opintopisteen suorituksia lukukauden aikana). Opiskelijan tulee hakea opintotukea uudella hakemuksella ja opintotukilautakunta tutkii, onko opiskelija edistynyt opinnoissaan riittävästi. Opintotuki voidaan myön-

tää uudelleen lautakunnan myönteisen lausunnon perusteella hakemuksen jättämiskauden alusta lukien. Opiskelijalta voidaan myös pyytää opintosuunnitelma, jolla pyritään varmistamaan, että opinnot myös jatkossa edistyvät riittävästi.

D) Opintotuki voidaan periä takaisin

Opintojen edistymisen seurannan yhteydessä opintotuki voidaan periä takaisin, jos opintosuorituksia ei ole lukukauden aikana lainkaan tai olosuhteista ilmenee, ettei opintoja ole ollut tarkoitukseen harjoittaa päätoimisesti. Takaisinperintä voi käytännössä tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun opiskelija ei ole lainkaan ilmoittautunut opintojaksoille, hänellä ei ole tenttiyrityksiä, hän ei ole käynyt oppitunneilla tai hän on muuttanut kokonaan toiselle paikkakunnalle, josta ei voi suorittaa opintoja. Takaisinperintä harkitaan aina tapauskohtaisesti ja ennen takaisinperinnän esittämistä lautakunnat kuulevat opiskelijaa erikseen takaisinperintämahdollisuudesta.

Käytännössä opintotuen takaisinperintä opintojen edistymisen seurannan yhteydessä on harvinaista. Ammattikorkeakoulujen osalta Kelalla on ohjeistus, jonka mukaan takaisinperintää ei tulisi esittää, jos opintosuorituksia lukuvuoden aikana on vähintään yksi opintopiste käytettyä tukikuukautta kohti. Yliopistojen osalta tällaista ohjeistusta ei ole annettu ja takaisinperintöjä on esiintynyt erittäin harvoin. Ammattikorkeakouluissa takaisinperintöjä tehdään jonkin verran enemmän, mutta eri ammattikorkeakoulujen kesken on eroja sen suhteen, kuinka herkästi takaisinperintää esitetään.

2.3 Tilastotietoja edistymisen seurannasta

2.3.1 Kansaneläkelaitoksen tilastotietoja

Opintotukea myönnettiin lukuvuonna 2008–2009 yhteensä noin 165 000 korkeakouluopiskelijalle.

Näistä syksyllä 2009 suoritettujen opintojen edistymisen seurannan piirissä oli 61 050 yliopisto-opiskelijaa ja 54 430 ammattikorkeakouluopiskelijaa. Selvityspyyntökirje tulostettiin 9 050 yliopisto-opiskelijalle (n. 11 % tuensaajista) ja 10 460 ammattikorkeakouluopiskelijalle (n. 12,7 % tuensaajista).

Kela selvitti rekisteriensä kautta, kuinka paljon lukuvuonna 2008–2009 opintotukea saaneissa oli sellaisia opiskelijoita, joilla koko opiskeluajan suorituspäämäärä oli riittävä (4,8 op/tukikk), mutta edellisen lukuvuoden suorituspäämäärä oli alle 4,8 opintopistettä tukikuukautta kohti. Kyseisellä kriteerillä selvityspyyntökirjeen saajien lukumäärä olisi kasvanut 12 190 yliopisto-opiskelijalla ja 4 770 ammattikorkeakouluopiskelijalla.

	Tuensaajia	Tutkittuja tapauksia	Selvityspyyntö lähetetty	Lisäys (edellinen lukuvuosi alle 4,8 op)	Yhteensä (nykyiset + uudet)
Yliopisto	81 871	61 050	9 050	12 190*	21 240
Ammattikorkeakoulu	82 522	54 430	10 460	4 770*	15 230
Yhteensä	164 393	115 480	19 510	16 960	36 470

* Näistä arviolta lähes puolet on opintojensa loppuvaiheessa olevia opiskelijoita, sillä 5 720 yliopisto-opiskelijaa oli käyttänyt vähintään 37 tukikuukautta ja 1 872 ammattikorkeakouluopiskelijaa oli käyttänyt vähintään 28 tukikuukautta.

2.3.2 Opintotukilautakuntien selvitykset opintojen edistymisen seurannasta

Kansaneläkelaitos teki opetusministeriön aloitteesta kyselyn yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opintotukilautakunnille, jossa kartoitettiin edistymisen seuranta ja siihen liittyviä menettelyjä. Kysely koski lukuvuotta 2008–2009. Tiedot lukumääristä perustuvat osittain lautakuntien arvioihin. Taulukoiden 2 ja 3 tiedoissa eivät ole mukana Jyväskylän yliopiston, Kuvataideakatemia ja Sibelius-Akatemia tiedot.

Tietoa lukumääristä

Taulukko 1.

Lv. 2008–2009	Yliopistot	% tuensaajista	Ammattikorkeakoulut	% tuensaajista	Yhteensä	% tuensaajista
Opintotuen saajia	81 715		82 447		164 162	
Opintojen edistymisen seurannassa mukana	61 162	74,8 %	54 431	66,0 %	115 593	70,4 %
Selvityspyyntökirje lähetetty	8 776	10,7 %	9 524	11,6 %	18 300	11,1 %

Taulukko 2.

Lv. 2008–2009	Yliopistot	% kirjeensaajista	Ammattikorkeakoulut	% kirjeensaajista	Yhteensä	% kirjeensaajista
Selvityspyyntökirje lähetetty	8 294		9 524		17 818	
Ei vastannut	999	12,0 %	1 468	15,4 %	2 467	13,8 %
Vastasi	7 295	88,0 %	8 056	84,6 %	15 351	86,2 %

Selvityspyyntökirjeen saaneiden opiskelijoiden osuus opintotukea saaneista opiskelijoista oli noin 11 % sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa. Amk-opiskelijat jättivät hie- man useammin vastaamatta selvityspyyntökirjeeseen.

Taulukko 3.

Lv. 2008–2009	Yliopistot	% kirjeensaajista	Ammattikorkeakoulut	% kirjeensaajista	Yhteensä	% kirjeensaajista
Lakkautettiin (kaikki)	2 680	32,3 %	2 047	21,5 %	4 727	26,5 %
Ei vastannut, lakkautettu	999	12,0 %	1 468	15,4 %	2 467	13,8 %
Vastasi, selvitystä ei hyväksytty, lakkautettiin	1 681	20,3 %	579	6,1 %	2 260	12,7 %
Jatkettiin (kaikki)	5 614	67,7 %	7 477	78,5 %	13 091	73,5 %
Jatkettiin toistaiseksi	4 554	54,9 %	6 455	67,8 %	11 009	61,8 %
Määräaikainen tuki	1 060	12,8 %	1 022	10,7 %	2 082	11,7 %

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välillä oli huomattava ero siinä, miten usein tuen maksamista jatkettiin opiskelijan selvityksen perusteella. Noin 23 %:lla selvityspyyntöön vastanneista yo-opiskelijoista tuki lakkautettiin, kun vastaava osuus amk-opiskelijoiden kohdalla oli noin 7 %. Selvityspyyntöön vastanneiden lakkautusprosentit vaihtelivat huomattavasti myös korkeakouluittain. Yliopistoissa korkein lakkautusprosentti oli Svenska Handelshögskolanissa (64,5 %) ja alhaisin Lapin yliopistossa (2,5 %). Ammattikorkeakouluissa korkein lakkautusprosentti oli Oulun seudun amk:ssa (24 %) ja alhaisin Haaga-Helia amk:ssa (0,7 %).

Huomattavaa eroa esiintyi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välillä myös siinä, miten usein opiskelijoita kuultiin mahdollisesta takaisinperinnästä ja miten usein opintotukea perittiin takaisin opintojen riittämättömän edistymisen perusteella. Yliopistoissa oli kuultu 76 opiskelijaa opintotuen takaisinperinnästä ja 12 opiskelijan kohdalla takaisinperintää esitettiin (noin 30 opiskelijan osalta takaisinperintäasian käsittely oli kyselyhetkellä vielä kesken). Seitsemän yliopistoa (1.1.2010 yhdistyneet yliopistot käsitelty tässä erillisinä) ei ollut kuullut takaisinperinnästä yhtään opiskelijaa. Ammattikorkeakouluissa takaisinperinnästä oli kuultu 351 opiskelijaa ja takaisinperintää oli esitetty 168 opiskelijan kohdalla (takaisinperintäasioiden käsittely kyselyhetkellä useissa lautakunnissa vielä kesken).

Opintojen edistymisen seurannan menettelyt

Opintojen edistymisen seurannassa hyväksyttäviksi muiksi syiksi on katsottu esimerkiksi opiskelijasta riippumattomat opintojen järjestämiseen liittyvät syyt sekä työharjoitteluun, vaihto-opiskeluun tai lopputyöhön liittyvät yllättävät muutokset ja hankaluudet. Lisäksi on huomioitu opintosuoritusten myöhäinen rekisteröinti ja hylättyjen rästitenttien suorittaminen syyslukukauden aikana. Muina hyväksyttävänä syinä on pidetty avio- tai avoeroa, läheisen kuolemaa, vakavaa onnettomuutta, varusmiespalveluksen suorittamista, äitiyslomaa tai merkittäviä luottamustoimia.

Määräaikainen tuki on myönnetty yleensä silloin, kun suorituksia on puuttunut vaaditusta vain vähän ja opiskelijan esittämä selvitys on ollut lähes hyväksyttävä. Määräajalta edellytettävä opintosuoritusmäärä vaihteli lautakunnittain. Yleisimmin edellytettiin 4,8 opintopisteen suorituksia tukikuukautta kohti.

Opintotuen maksamista saatettiin jatkaa myös seuraavan syyslukukauden opintosuoritusten perusteella. Syksyn suoritusten huomioiminen vaihteli lautakunnittain ja jotkut lautakunnat eivät ota ollenkaan huomioon seuraavan syksyn opintosuorituksia. Toiset lautakunnat puolestaan ovat asettaneet seuraavalle syyslukukaudelle tietyn opintopisterajan (esim. 18 tai 20 op), jonka täytyessä opintotuen maksamista voidaan jatkaa.

Ehdot tuen maksamisen jatkamiseksi lakkauttamisen jälkeen vaihtelivat lautakunnittain. Lakkautuksen jälkeen saatettiin vaatia esimerkiksi 20 tai 24 opintopisteen laajuisia opintosuorituksia. Jotkut lautakunnat asettivat opintosuorituksille tietyn määräajan, esimerkiksi 5 kuukautta.

Myös takaisinperinnästä kuulemisen kriteerit vaihtelivat lautakunnittain. Joissakin lautakunnissa rajana pidettiin sitä, että opintosuorituksia ei ollut ollenkaan, toisissa esimerkiksi yhtä opintopistettä tukikuukautta kohti. Lisäksi edellytettiin, että olosuhteiden perusteella opiskelijan tarkoituksena ei ollut opiskella ollenkaan.

2.4 Nykytilan arviointia

2.4.1 Seurannan kattavuus

Opintosuorituksia ei yleensä kerry tasaisesti lukuvuoden aikana, vaan suoritusten rekisteröinti riippuu muun muassa opetusperiodeista ja tenttien ajankohdista. Osa opintojaksoista saattaa myös kestää koko lukuvuoden, jolloin opintosuoritus rekisteröidään vasta lukuvuoden päätteeksi. Opintojen edistymisen seuranta lukuvuosittain onkin perusteltu ja toimiva menettely. Kesäajan opintosuorituksiin ei kohdistu erillistä seurantaa, joten jos opiskelijalle on lukuvuoden aikana kertynyt riittävästi opintosuorituksia, hän voi nostaa kesäopintotukea, vaikka ei kesäkuukausien aikana tosiasiaassa harjoittaisikaan opintoja.

Jos opiskelija ei enää nosta opintotukea, hän ei ole edistymisen seurannan piirissä. Tällaisen opiskelijan kohdalla tuen määräaikainen myöntäminen tai lakkauttaminen eivät tulisikaan kyseeseen, mutta takaisinperintäharkinta voisi olla aiheellista, jos opiskelijalla ei ole edellisen lukuvuoden aikana ollenkaan opintosuorituksia tai opintoja ei ole ollut tarkoitukseen harjoittaa päätoimisesti. Lisäksi opiskelija saattaa myöhemmin jatkaa opintotuen nostamista, vaikka hän ei seurantapäivänä saisikaan opintotukea.

Opintojen edistymisen seurannassa ei voida valvoa, ovatko opiskelijan suorittamat opinnot tutkintoon kuuluvia. Opiskelija voi siis suorittaa esimerkiksi useita sivuaineita tai yksittäisiä kursseja vain kerätäkseen opintojen edistymisen seurannassa huomioitavia opintopisteitä, jolloin opiskelijan opinnot saattavat pitkittyä ja valmistuminen voi tutkinnon laajuuden vuoksi viivästyä.

2.4.2 Tukikuukausikohtainen opintosuoritusvaatimus

Opintotuen kehittämisen johtoryhmä on ehdottanut tukikuukausikohtaisen opintopiste-vaatimuksen nostamista 4,8 opintopisteestä 5 opintopisteeseen. Muutos selkeyttäisi järjestelmää, mutta merkitsisi vain pientä tiukennusta opintojen edistymisen vaatimukseen.

Opintojen edistymistä seurataan sekä edeltävältä lukuvuodelta että koko opiskeluajalta. Opintojen edistymisen seuranta koko opiskeluajalta on perusteltua, koska opintosuorituksia ei aina kerry tasaisesti joka lukuvuosi ja erityisesti opintojen loppuvaiheessa opintosuorituksia kertyy hitaammin laajojen ja vaativien opintokokonaisuuksien vuoksi. Koko opiskeluajan opintosuoritusten huomioiminen mahdollistaa kuitenkin sen, että aiemmin ripeästi opinnoissaan edistynyt opiskelija voi edeltävän lukuvuoden aikana edistyä opinnoissaan huomattavan hitaasti, eikä hänelle tästä huolimatta lähetetä selvityspyyntöä opintojen edistymisestä. Tällöin myöskään opintojen hidastumiseen vaikuttaviin ongelmiin ei päästä puuttumaan ajoissa.

2.4.3 Hyväksyttävät syyt opintojen tilapäiseen hidastumiseen

Opintotukilain mukaan hyväksyttäviä syitä opintojen tilapäiseen hidastumiseen voivat olla opiskelijan tai hänen lähiomaisensa sairaus, opiskelijan vaikea elämäntilanne sekä muu tilapäisesti vaikuttanut erityinen syy. Opintotukilaissa ei voida säätää yksityiskohtaisella luettelolla hyväksyttävistä syistä, mutta säännöksessä käytetty sanamuoto mahdollistaa erilaisten opintojen edistymiseen vaikuttaneiden olosuhteiden ja elämäntilanteiden huomioimisen. Kelan ohjeistuksella ja muutoksenhakuasteiden päätöksillä pyritään varmistamaan ratkaisujen yhdenmukaisuus, mutta kaikkia tapauksia kattavaa yksityiskohtaista ohjeistusta ei ole mahdollista laatia. Kelan toimihenkilöilleen ja opintotukilautakunnille järjestämässä koulutus- ja keskustelutilaisuuksissa opintojen edistymiseen liittyviä menetteilyitä ja ohjeita käsitellään kuitenkin säännöllisesti.

Opiskelijan tulee selvittää opintojen hidastumiseen vaikuttaneet syyt mahdollisimman luotettavasti. Esimerkiksi opintojen edistymiseen vaikuttanut sairaus tulee pääsääntöisesti todentaa vastaukseen liitettyllä lääkärintodistuksella ja myös muista opintojen hidastumiseen vaikuttaneista syistä tulisi mahdollisuuksien mukaan esittää ulkopuolisen tahon vahvistama selvitys. Käytännössä opiskelija ei kaikissa tilanteissa pysty esittämään olosuhteistaan muuta todistetta kuin oman kirjallisen selvityksensä ja tällöin riittäväksi selvitykseksi voidaan katsoa tämä opiskelijan oma selvitys.

Myös sairauden todentaminen voi olla ongelmallista, jos opiskelija ei ole hakeutunut sairauden yhteydessä lääkärihoitoon tai on hakeutunut hoitoon vasta myöhemmin.

Opintotukilaki ei kuitenkaan vaadi sairauden todentamista nimenomaan lääkärintodistuksella, jos opiskelija muutoin pystyy esittämään uskottavan selvityksen sairauden vaikutuksesta opintojen edistymiseen. Terveystilaa koskevien selvitysten vaikutuksen arviointi saattaa myös olla vaikeaa, jos käytettävissä ei ole lääketieteellistä asiantuntemusta. Opintotukilautakunnat voivat kuitenkin varmistaa riittävän alan asiantuntemuksen esimerkiksi lautakunnan kokoonpanossa tai kuulemalla tarvittaessa ulkopuolisia asiantuntijoita.

Hyväksyttävien syiden arvioinnissa ongelmia voi aiheuttaa vaatimus hyväksyttävän syyn tilapäisyydestä. Opiskelijalla saattaa esimerkiksi olla pitkäkestoinen sairaus, joka vaikuttaa opintoja hidastavasti, mutta ei kuitenkaan täysin estä opintojen etenemistä. Opintotukilain tarkoituksena on, että opiskelijan tulisi suoriutua opinnoistaan laissa määritellyn tukiajan puitteissa, joten on perusteltua, että hyväksyttäväksi katsottava syy hidastaa opintojen edistymistä vain tilapäisesti. Käytännössä voidaan kuitenkin ottaa huomioon esimerkiksi lukihäiriön tai kroonisesti toistuvan sairauden vaikutus vähäiseen opintojen hidastumiseen, jos opiskelijalla kuitenkin katsotaan olevan edellytykset suoriutua opinnoistaan siten, että opiskeluaika ei tule olennaisesti ylittämään tukiaikaa.

Sairauden lisäksi opintotukilain mukainen hyväksyttävä syy voi olla myös opiskelijan vaikea elämäntilanne tai tilapäisesti vaikuttanut muu erityinen syy. Kelan ohjeistuksen mukaan hyväksyttäväksi syiksi voidaan katsoa esimerkiksi avioero tai lähiomaisen kuolema. Sen sijaan opiskelujen aikaista työssäkäyntiä tai harrastustoimintaa ei tulisi katsoa hyväksyttäväksi syyksi. Kyse on kuitenkin aina tapauskohtaisesta olosuhteiden kokonaisarviointista, joten ohjeistuksessa ei voida yksiselitteisesti ottaa kantaa siihen, mitkä yksittäiset syyt katsotaan aina hyväksyttäväksi ja mitkä ei.

Korkeakoulujen tulee järjestää opetuksensa siten, että opiskelija pystyy suorittamaan tutkinnon tavoiteajassa. Myös koulutukseen siirtymistä ja tutkinnon suorittamista pohdineen työryhmän muistiossa todetaan, että opintoprosessien tehostamiseksi ja opiskelukyvyn parantamiseksi opetusjärjestelyt tulee toteuttaa siten, että opinnot on mahdollista suorittaa lainsäädännön mukaisessa tavoiteajassa (Ei paikoillanne, vaan valmiit, hep! Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, s. 45).

Opintojen järjestämisestä johtuvia syitä ei pääsääntöisesti katsota hyväksyttäväksi syiksi opintojen puutteelliseen edistymiseen. Käytännössä opintojen edistymisen seurannassa voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti ottaa huomioon myös opintojen järjestämisestä johtuvia opiskelijan omasta toiminnasta riippumattomia syitä. Opintotukilautakunnat voivat myös välittää tiedekunnille tietoa opintojen edistymisen seurannan yhteydessä havaituista opintojen järjestämiseen liittyvistä ongelmista. Tällaisia menettelytapoja olisi hyvä kehittää ja ottaa käyttöön mahdollisimman laajasti.

2.4.4 Edistymisen seurantaan liittyvät menettelyt

A) Opintotuen maksamista jatketaan määräaikaisesti

Tuen maksamisen jatkaminen määräaikaisesti on hyvä menettely ryhdistämään opiskelijan opintoja. Määräaikaisen tuen myöntämiseen liittyvät menettelyt kuitenkin vaihtelevat sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen että eri opintotukilautakuntien välillä. Tuki voidaan myöntää määräaikaisesti esimerkiksi kuluvan lukuvuoden loppuun asti tai lakauttaa opintotukilautakunnan lausunnon perusteella vasta seuraavan lukuvuoden ensimmäisten tukikuukausien jälkeen. Lisäksi määräajassa vaadittavien opintosuoritusten määrä vaihtelee opintotukilautakunnittain.

B) Opintotuki lakkautetaan

Opintotukilaissa ei ole säädetty, mistä lukien opiskelijan opintotuki lakkautetaan, jos opiskelija ei ole edistynyt opinnoissaan riittävästi. Lakkautusajankohdat vaihtelevat yliopisto- ja ammattikorkeakouluopinnoissa ja lisäksi lakkautusajankohtaan vaikuttaa se, onko opiskelija vastannut selvityspyyntöön vai ei. Vaikka opiskelijalla ei olisi esittää hyväksyttävää syytä opintojen hidastumiseen, selvityspyyntöön mitä tahansa vastaamalla opiskelija voi saada kauemmin opintotukea.

C) Opintotuki myönnetään uudelleen lakkautuksen jälkeen

Tuen myöntämisestä uudelleen lakkautuksen jälkeen ei ole yhtenäistä soveltamiskäytäntöä, vaan opintotukilautakunnat määrittelevät, milloin opintotuki voidaan myöntää uudelleen. Opintotuen myöntämisessä on kuitenkin kyse opiskelijan oikeudesta saada opintotukea, joten edellytyksistä tuen myöntämiseksi uudelleen lakkautuksen jälkeen tulisi säätää opintotukilaissa.

D) Opintotuki voidaan periä takaisin

Opintojen edistymisen seurannan yhteydessä tuen takaisinperintään ryhtyminen on melko poikkeuksellinen tilanne. Takaisinperintää tulisikin käyttää vain silloin, kun opiskelija on ilman hyväksyttävää syytä olennaisesti laiminlyönyt opintojaan. Nykyisin takaisinperintämenettelyissä esiintyy kuitenkin eroja eri oppilaitosten kesken, joten opiskelijan oikeusturvan kannalta tulisikin säätää tarkemmin, minkälaisissa tilanteissa takaisinperintää tulisi harkita. Ensisijaisena tavoitteena ei kuitenkaan ole lisätä takaisinperintöjen lukumäärää, sillä opintotuki on tarkoitettu turvaamaan opiskelijan perustoimeentuloa.

3 Opintojen edistymisen seurannan kehittämisehdot

3.1 Johtoryhmän aiemmin käsittelemät ehdotukset

Tukikuukausikohtainen opintopisteraja

Opintotuen kehittämisen johtoryhmä käsittelee 8.12.2009 luovuttamassaan muistiossa tukikuukausikohtaisen vähimmäissuoritusrajan korottamista 5 tai 5,5 opintopisteeseen. Rajan korottaminen 5 opintopisteeseen kiristäisi suoritusvaatimusta vain hieman. 5,5 opintopisteen vaatimus puolestaan merkitsisi huomattavampaa suorituskriteerin tiukentumista, sillä 5,5 opintopisteen suoritusvaatimuksella opiskelijan tulisi lähtökohtaisesti valmistua tutkinnon laajuuden perusteella määritellyssä tukiajassa. Opintopisterajan huomattava korottaminen voisi muodostua ongelmaksi erityisesti opintojen alkuvaiheessa, mutta tätä vaikutusta voitaisiin lieventää siten, että vähimmäissuoritusraja olisi ensimmäisenä lukuvuotena esimerkiksi 5 opintopistettä tukikuukautta kohti ja muina lukuvuosina 5,5 opintopistettä.

Johtoryhmä katsoi, että opintojen edistymisen seurantakriteerin tulisi olla sellainen, että se ohjaa opiskelijoita säännönmukaiseen opiskeluun, mutta ei toisaalta johda tarpeettoman paljon opintotuen lakkautuksiin, koska opiskeluvauhtiin vaikuttavat myös opiskelijasta riippumattomat syyt. Suoritusvaatimuksen korottaminen 5 opintopisteeseen kiristäisi vaatimusta vain hieman, mutta opintojen harjoittamisen joustavuuden kannalta tämä katsottiin kuitenkin perustelluksi vaihtoehdoksi. Johtoryhmä ehdotti, että opintojen edistymisen tukikuukausikohtaista seurantakriteeriä nostettaisiin 4,8 opintopisteestä 5 opintopisteeseen.

Tuen myöntäminen uudelleen lakkautuksen jälkeen

Johtoryhmä ehdotti, että määriteltäisiin nykyistä tarkemmin, miten opintotuen maksamista voidaan tuen lakkauttamisen jälkeen jatkaa. Pääsäännön mukaan tuen myöntämiseksi uudelleen opiskelijalla edellytettäisiin olevan uusia opintosuorituksia siten, että hänellä on koko opiskeluajalta tutkintoonsa kuuluvia opintosuorituksia keskimäärin 5 opintopistettä tukikuukautta kohti. Tällöin opiskelijalla voitaisiin katsoa olevan edellytykset suoriutua opinnoistaan siten, että hänen opiskeluaikansa ei tule olennaisesti ylittämään kyseisiä opintoja varten määriteltyä tukiaikaa. Jos opiskelijan opinnot kuitenkin ovat edenneet ennen tuen lakkauttamista hyvin hitaasti, vaaditun keskiarvon saavuttaminen voisi olla kohtuuttoman vaikeaa. Tällaisessa tilanteessa opintotuki voitaisiin lakkauttamisen jälkeen myöntää uudelleen, kun opiskelija olisi tuen lakkauttamisen jälkeen suorittanut vähintään 20 opintopistettä.

Vähimmäisopiskelun määritelmä

Johtoryhmä käsitteli muistiossaan myös vähimmäisopiskelun määritelmää. Vähimmäisopiskelun kriteerin mukaan opiskelijan tulisi käytettyjen tukikuukausien lukumäärästä riippumatta suorittaa lukuvuoden aikana tietty määrä opintosuorituksia (esimerkiksi 10/15/30 opintopistettä), jos hän on kyseisen lukuvuoden aikana noston opintotukea.

Vähimmäisopiskelun kriteerin tavoitteena olisi kannustaa opiskelijoita säännölliseen ja päätoimiseen opiskeluun ja samalla kohdentaa opintotukea nykyistä paremmin päätoimisille opiskelijoille. Käytännössä opintotukijärjestelmän piiristä rajautuisivat pois sellaiset opiskelijat, jotka ilman hyväksyttävää syytä edistyvät opinnoissaan huomattavan hitaasti ja nostavat opintotukea vain muutaman kuukauden lukuvuodessa. Näiden opiskelijoiden tulisi nopeuttaa opiskeluvauhtiaan voidakseen edelleen nostaa opintotukea.

Vähimmäisopiskelun kriteeri tulisi asettaa sellaiselle tasolle, että se ohjaisi opiskelijoita säännöllisempään opiskeluun, mutta ei kuitenkaan tarpeettomasti rajoittaisi opiskelijan valinnanvapautta opintojen suunnittelussa. Lisäksi vähimmäisopiskelun kriteerin yhteydessä tulisi ottaa huomioon erilaiset syyt, joiden vuoksi opiskelija harjoittaa opintoja lukuvuoden aikana osa-aikaisesti. Edistymisen seurannassa nykyisin huomioitavien hyväksyttävien syiden lisäksi lukuvuosittaisen opintopistekertymän seurannan yhteydessä tulisi huomioida esimerkiksi opiskelijajärjestön merkittävässä luottamustehtävissä toiminnasta, poissaolevaksi ilmoittautumisesta, vanhempainvapaasta tai varusmiespalveluksen suorittamisesta johtuva osa-aikainen opiskelu lukuvuoden aikana. Jos osa-aikainen opiskelu johtuisi tällaisesta hyväksyttävästä syytä, opintotuen maksamista voitaisiin vähäisistä opintosuorituksista huolimatta jatkaa.

Vuonna 2005 otettiin käyttöön yliopistotutkintojen opiskeluaikojen rajausta. Vähimmäisopiskelun määritelmän käyttöönotolla olisikin osittain opiskeluaikojen rajauksen kanssa päällekkäinen säännönmukaiseen opiskeluun ja opiskeluaikojen lyhentämiseen tähtäävä tavoite. Uuden kriteerin käyttöönotto lisäisi myös jonkin verran edistymisen seurannan yhteydessä selvityspyyntökirjeen saavien opiskelijoiden määrää sekä monimutkaistaisi edistymisen seurannan yhteydessä huomioitavien hyväksyttävien syiden arviointia ja täten kasvattaisi myös opintotukilautakuntien työmäärää. Lisäksi vähimmäisopiskelun määritelmä rajaisi opintotukijärjestelmän ulkopuolelle sellaiset opiskelijat, joille kertyy lukuvuodessa vain vähän opintosuorituksia ja jotka tämän vuoksi käyttävät yksittäisiä opintotukikuukausia.

Johtoryhmä ei ehdottanut vähimmäisopiskelun kriteerin käyttöönottoa, vaan katsoi vielä aiheelliseksi arvioida, toisiko uuden kriteerin käyttöönotto riittävästi hyötyä suhteessa lisääntyvään hallinnolliseen työhön vai voitaisiinko samaan tavoitteeseen päästä muilla toimenpiteillä.

3.2 Seurannan kattavuuden parantaminen

3.2.1 Seurannan ulkopuolelle jäävät opiskelijat

Opintotukea saavia korkeakouluopiskelijoita on noin 160 000, joista nykyisin noin 110 000 opiskelijaa on seurannan kohteena. On oletettavaa, että ulkopuolelle jää merkittävä osa opintotukea epäsäännöllisesti käyttäviä opiskelijoita, joiden opintojen edistymisestä ei ole nyt tietoa.

Opintojen edistymisen seurannan ulkopuolelle jäävät tällä hetkellä seuraavat opiskelijaryhmät:

- opintotukea edellisen lukuvuoden aikana vain yhden kuukauden nostaneet opiskelijat
- oppilaitosta vaihtaneet opiskelijat
- opiskelijat, jotka eivät nosta opintotukea seurantapäivänä
 - opintonsa keskeyttäneet
 - valmistuneet
 - enimmäistukiaika päättynyt
 - muu syy (opintotuki lakkautettu vapaaehtoisesti tai edistymisen seurannan yhteydessä, opintotukea nostetaan epäsäännöllisesti)

Opintojen edistymisen seuranta voitaisiin laajentaa koskemaan joitakin nykyisin seurannan ulkopuolelle jääviä opiskelijaryhmiä. Laajimmillaan opintojen edistymisen seuranta-ajon piiriin voitaisiin ottaa esimerkiksi kaikki sellaiset opiskelijat, jotka ovat edellisen lukuvuoden aikana nostaneet opintotukea ja jotka eivät ole valmistuneet. Näin ollen esimerkiksi opintonsa keskeyttäneet, oppilaitosta vaihtaneet ja opintotukea muusta syystä nostamatta olevat opiskelijat tulisivat edistymisen seurannan piiriin. Nykymenettelyssä opiskelija voi ilman uhkaa sanktioista nostaa opintotukea miten paljon tahansa suorittamatta opintoja, jos hän keskeyttää kyseiset opinnot, koska opintojen edistymistä ei tällöin seurata. Opintotuen takaisinperintä voisi tulla kyseeseen sellaisessa tilanteessa, jossa opintoja ei ole ollut tarkoitukseen harjoittaa päätoimisesti.

Edistymisen seurannan kattavuuden parantaminen lisäisi opintotukilautakuntien työmäärää, mutta samalla kannustaisi opiskelijoita opintotuen suunnitelmalliseen käyttöön, jolloin tukikuukaudet riittäisivät paremmin tutkinnon loppuunsaattamiseen. Seurannan kattavuuden parantaminen ehkäisisi myös opintotuen väärinkäytöksiä.

3.2.2 Kesäajan opintojen seuranta

Kesäajan opintojen erillinen seuranta kannustaisi kesäopintojen tosiasialliseen suorittamiseen ja täten nopeuttaisi opintoja. Kesäajan seuranta tukisi myös kesäopintotuen suunnitelmallista käyttöä, jotta opiskelija ei kuluttaisi tukikuukausia, jos hän ei kesäkuukausien aikana kuitenkaan aio opiskella. Erillinen seuranta merkitsisi kuitenkin menettelyjen monimutkaistumista ja opintotukilautakuntien työmäärän lisääntymistä.

Nykyisin opiskelijat nostavat kesäkuukausien ajalta tukikuukausia säästääkseen usein vain asumislisää. Jos opintotuen kehittämisen johtoryhmän esittämän ehdotuksen mukaisesti myös pelkän asumislisän nostaminen katsottaisiin jatkossa tukikuukauden käyttämiseksi, tehostaisi tämä todennäköisesti myös kesäopintojen suorittamista, koska kesätuen nostaminen lyhentäisi opiskelijan käytettävissä olevaa opintotukiaikaa.

3.2.3 Tutkintoon kuuluvat opinnot

Opintojen edistymisen seuranta voitaisiin kehittää siten, että opintojen edistymisen seurannassa huomioitaisiin vain ne opinnot, jotka kuuluvat opiskelijan tutkintoon. Opintosuoritusten kuuluminen tutkintoon voitaisiin tarkistaa esimerkiksi opiskelijan henkilökohtaisen opintosuunnitelman (hops) perusteella. Samoin jos opiskelijalta selvityspyynnön yhteydessä pyydetään opintosuunnitelmaa, voitaisiin kiinnittää huomiota siihen, onko opiskelijan esittämä suunnitelma toteuttamiskelpoinen ja kuuluvatko suunnitellut opinnot tutkintoon.

Opintosuoritusten rekisteröintiin ja henkilökohtaisen opintosuunnitelman laadintaan liittyvät menettelyt vaihtelevat kuitenkin korkeakorkeakouluittain ja on vaikeaa määrittää, mitkä opinnot kuuluvat opiskelijan suorittamaan tutkintoon. Tällaiseen menettelyyn siirtyminen edellyttäisikin todennäköisesti merkittäviä muutoksia korkeakoulujen tietojärjestelmiin. Myös korkeakoulujen olisi tällöin tarkasti selvennettävä opiskelijoille, miten suoritettavat kurssit voidaan lukea osaksi tutkintoa.

3.3 Tukikuukausikohtaisen seurannan kehittäminen

3.3.1 Seurannan kohdistaminen edeltävään lukuvuoteen

Opintojen edistymisen seuranta voitaisiin muuttaa siten, että seurattaisiin ainoastaan edeltävän lukuvuoden opintosuorituksia. Opintotuen maksamista voitaisiin tällöin jatkaa, kun opiskelijalla on hänen suorittamaansa tutkintoon kuuluvia opintosuorituksia arviointia edeltävän lukuvuoden tukikuukausien ajalta vähintään keskimäärin 5 opintopistettä tukikuukautta kohti.

Muutos selkeyttäisi opintojen edistymisen seurannan toimeenpanoa ja olisi myös opiskelijalle helposti ymmärrettävä. Muutoksen etuna olisi myös se, että opintotuen epätarkoituksenmukaiseen käyttöön, ilmenneisiin opiskeluvaikeuksiin ja opintojen hidastumiseen voitaisiin puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Selvityspyyntökirjeen saaminen on opiskelijalle hyvä muistutus siitä, mitä opintotuen saaminen edellyttää. Lisäksi korkeakoulussa voitaisiin samalla ohjata opiskelijaa tarjolla olevien tukitoimien piiriin.

Muutoksen keskeinen ongelma olisi kuitenkin se, että malli ei ottaisi huomioon opintojen eri vaiheessa esiintyviä eroja opintojen suoritusnopeudessa eikä antaisi opiskelijalle mahdollisuutta säädellä opiskeluvauhtiaan tarkoituksenmukaisesti. Käytännössä opiskelijalle tulisi kertyä opintosuorituksia tasaiseen tahtiin, mikä saattaisi johtaa siihen, että opiskelija välttelisi vaikeiden ja laajojen kurssien suorittamista ja saattaisi vain opintopisteitä kerätäkseen suunnitella opintojaan epätarkoituksenmukaisesti ja valmistumista pitkittävästi. Lukuvuosittainen opintosuoritusvaatimus saattaisi myös vähentää kiinnostusta ulkomaiseen vaihto-opiskeluun, koska tällöin opinnoissa edistyminen on yleensä hitaampaa kuin kotimaassa suoritettavissa opinnoissa.

Muutos lisäisi myös opintotuen toimeenpanoyksiköiden työmäärää, koska edistymisen seurannassa selvitettävien tapausten määrä kasvaisi. Selvityspyynnön saajien joukossa olisi aiempaa enemmän opinnäytetyön tekijöitä ja ulkomaan vaihto-opiskelussa olleita, jotka ovat suorittaneet opintoja, jotka eivät näy opintosuoritusrekisterissä. Opinnäytetyön tekemisen pitkittyminen on kuitenkin merkittävä opintojen loppuunsaattamista haittaava tekijä, mihin tulisi puuttua myös opintojen edistymisen seurannassa.

3.3.2 Edeltävän lukuvuoden vähimmäissuoritusvaatimus

Opintojen edistymisen seuranta voitaisiin jossain määrin kohdentaa enemmän nimenomaan edelliseen lukuvuoteen, jotta opintojen merkittävään hidastumiseen voitaisiin puuttua ajoissa. Edellisen lukuvuoden opintosuorituksiin kohdistuvalla seurannalla pyrittäisiin estämään myös sitä, että aiempien vuosien hyvän opintomenestyksen turvin opiskelija voisi nostaa opintotukea, vaikka hän ei suorittaisi juuri ollenkaan opintoja kyseisen lukuvuoden aikana. Samalla kannustettaisiin opiskelijaa edistymään opinnoissaan säännöllisesti.

Opintotukiasetuksessa säädetään jo nykyisin, että opintojen edistymistä ei pidetä riittävänä, jos opiskelijalla ei ole edellisenä lukuvuotena lainkaan opintosuorituksia tai

suorituksia on erityisen vähän suhteessa käytettyihin tukikuukausiin. Opintojen edistymisen seuranta voitaisiin kehittää siten, että edeltävältä lukuvuodelta edellytettäisiin tietty vähimmäismäärä opintosuorituksia (esimerkiksi 2 tai 3 opintopistettä tukikuukautta kohti), vaikka opiskelijan opintojen edistyminen koko opiskeluajalta olisikin riittävää. Tällöin esimerkiksi säännöllisesti yhdeksänä kuukautena tukea nostaneella opiskelijalla tulisi olla kaikista kertyneistä opintosuorituksista edeltävänä lukuvuonna suoritettuja opintoja yhteensä 18 tai 27 opintopistettä.

Malli olisi joustavampi kuin ainoastaan edellisen lukuvuoden suorituksiin kohdistuva seuranta, koska siinä ei täysin luovuttaisi koko opiskeluaikaa koskevasta seurannasta. Mallin heikkoutena on sen monimutkaisuus, sillä korkeakouluopiskelijoilla on usein vaikeuksia ymmärtää, miten opintojen riittävä edistyminen arvioidaan. Edellisen lukuvuoden suorituksiin kohdistuva erityistarkastelu on kuitenkin jo nykyisin käytössä opintojen edistymisen seurannan periaatteena, vaikka opintotukiasetuksessa ei olekaan säädetty tarkkaa opintopisterajaa tälle tarkastelulle.

3.3.3 Koko opiskeluaikaa koskeva edistymisen seuranta

Opintojen edistymisen seurannassa voitaisiin tarkastella ensisijaisesti edeltävän lukuvuoden opintosuorituksia, mutta tietyissä tilanteissa hyväksyttäväksi syyksi voitaisiin katsoa myös koko opiskeluajan opintopistekertymä. Vaikka opintosuorituksia edeltävältä lukuvuodelta ei olisi riittävästi (5 op/tukikk), opintotuen maksamista voitaisiin jatkaa, jos opiskelija selvittää, että opintosuorituksia koko opiskeluajalta on keskimäärin 5 opintopistettä tukikuukautta kohti ja edellisen lukuvuoden vähäiset opintosuoritukset johtuvat erityisen vaativan tai laajan opintokokonaisuuden suorittamisesta (esim. lopputyö) tai ulkomailla suoritettavasta vaihto-opiskelusta.

Järjestelmän joustavuuden ja opiskeluun kannustamisen näkökulmasta koko opiskeluajalta riittävät opintosuoritukset voitaisiin siis tietyissä tilanteissa hyväksyä perusteeksi tuen jatkamiselle, vaikka opiskelijalla ei olisikaan riittävästi opintosuorituksia seurantaan edeltävänä lukuvuonna. Peruste ei kuitenkaan olisi yhtä automaattinen kuin nykyisin, vaan se voitaisiin ottaa huomioon opiskelijan vastatessa selvityspyyntöön. Nykyisessä mallissa opiskelijan ei tarvitse itse toimia näissä tilanteissa, koska edistymistä seurataan edeltävän lukuvuoden lisäksi koko opiskeluajalta. Mallin etuna olisi, että opiskelija saisi selvityspyynnön kautta muistutuksen opintojen hitaasta edistymisestä ja ongelmiin voitaisiin tarvittaessa puuttua.

Malli lisäisi selvityspyyntökirjeen saavien opiskelijoiden lukumäärää ja monimutkaistaisi opintojen edistymisen seurantaan. Lisäksi hankaluutena olisi niiden hyväksyttävien syiden määrittäminen, joiden perusteella opintotuen maksamista voitaisiin koko opiskeluajan riittävien suoritusten perusteella jatkaa. Malli kuitenkin kannustaisi päätoimiseen opiskeluun kaikissa opintojen vaiheissa.

3.3.4 Ensimmäisen opiskeluvuoden opintojen edistyminen

Opintojen käynnistymisen vaikeudet voitaisiin ottaa huomioon edistymisen seurannassa siten, että ensimmäiseltä opintovuodelta edellytettäisiin vähemmän opintosuorituksia kuin seuraavilta opintovuosilta. Opintosuoritusvaatimus ensimmäiseltä lukuvuodelta voisi olla esimerkiksi 3 tai 4 opintopistettä tukikuukautta kohti. Tämä malli olisi yhdistettävissä kaikki edellä esitettyihin malleihin. Ensimmäisen opiskeluvuoden erilainen opintosuoritusvaatimus kuitenkin monimutkaistaisi opintojen edistymisen seurannan toimeenpanoa ja ymmärrettävyyttä opiskelijan kannalta.

3.4 Menettelyjen yhdenmukaistaminen

3.4.1 Opintotuen maksamisen jatkaminen määräaikaisesti

Menettelyjä yhtenäistettäisiin siten, että tilanteissa, joissa opintojen edistymisen katsotaan edellyttävän erityistä seurantaa ja tuen maksamista ei jatketa toistaiseksi, tuki myönnettäisiin määräaikaisesti aina lukuvuoden säännönmukaisen opiskelun ajaksi eli käytännössä toukokuun loppuun asti, jonka jälkeen opiskelijan tulisi hakea tuen jatkumista uudella hakemuksella. Opiskelijan tulisi tällöin kyseisen lukuvuoden aikana suorittaa 5 opintopistettä tukikuukautta kohti, jotta tuen maksamista voitaisiin määräajan jälkeen jatkaa. Suoritusvaatimuksen täyttyminen tarkistettaisiin myös mahdollisen kesäopintotuen myöntämisen yhteydessä.

Suoritusvaatimuksen kohdistaminen koko lukuvuoteen varmistaisi sen, että koko lukuvuoden eli myös syksyn opintosuoritukset tulisivat arvioinnissa huomioituiksi. Opiskelijalle kertyisi tällöin opintosuorituksia riittävästi, jotta hän ei saisi selvityspyyntökirjettä seuraavan vuoden syksyllä suoritettavassa opintojen edistymisen seurannassa.

Hakemuksen yhteydessä opiskelijan tulisi selvittää opintotukilautakunnan lausunnolla tai muutoin, että hän on suorittanut vaaditut opintosuoritukset. Vaikka suorituksia ei olisi riittävästi, opintotuen maksamista voidaan jatkaa, jos opiskelija esittää hyväksyttävän syyntuopintojen hidastumiseen. Jos opiskelija ei hae opintotukea, tuen maksaminen lakkaa määräajan päätyttyä eikä opintotukilautakunnan tarvitse valvoa opiskelijan suorituksia. Menettelyllä varmistetaan se, että tukea ei makseta enää seuraavalta lukuvuodelta, jos opiskelija ei ole suorittanut vaadittuja opintoja.

3.4.2. Opintotuen lakkautusajankohta

Opintojen edistymisen seurannan yhteydessä opintotuki lakkautettaisiin aina syyslukukauden (kevään seurannassa kevätlukukauden) lopussa. Lakkautusajankohta olisi yhtenäinen sekä ammattikorkeakouluilla että yliopistoilla. Lakkautusajankohta ei myöskään vaihtelisi sen mukaan, vastaako opiskelija selvityspyyntöön tai joudutaanko asiassa mahdollisesti hankkimaan lisäselvityksiä.

3.4.3 Opintotuen myöntäminen uudelleen lakkauttamisen jälkeen

Opintotuen maksamista voitaisiin tuen lakkauttamisen jälkeen jatkaa, kun opiskelijalla on koko opiskeluajalta opintosuorituksia keskimäärin 5 opintopistettä tukikuukautta kohti. Jos opiskelijan opinnot ovat edenneet ennen tuen lakkauttamista huomattavan hitaasti, vaaditun keskiarvon saavuttaminen voi kuitenkin olla vaikeaa. Tällaisessa tilanteessa opintotuki voitaisiin lakkauttamisen jälkeen myöntää uudelleen, kun opiskelija on tuen lakkauttamisen jälkeen suorittanut vähintään 20 opintopisteen laajuiset tutkintoon kuuluvat opinnot.

3.4.4 Opintotuen takaisinperintä edistymisen seurannan perusteella

Opintotukiasetuksessa määriteltäisiin tukikuukausikohtainen opintopisteraja, jonka alittuessa opintotuen takaisinperintää harkittaisiin. Opintopisteraja koskisi edellisen lukuvuoden suorituksia ja voisi olla esimerkiksi yksi opintopiste tukikuukautta kohti. Tämän rajan alittuminen ei automaattisesti merkitsisi opintotuen takaisinperintää, vaan käynnistäisi takaisinperinnän selvittelyn. Jos opiskelijalla on ollut hyväksyttävä syy opintojen hidastumiseen ja hänen tarkoituksenaan on ollut harjoittaa opintoja päätoimisesti, opintotuen takaisinperintään ei yleensä olisi aiheutta.

4 Johtoryhmän ehdotukset edistymisen seurannan kehittämiseksi

4.1 Kehittämislinjaukset

Suunnitelmalliseen ja päätoimiseen opiskeluun ohjaamiseksi opintojen edistymisen seuranta tulisi kehittää seuraavasti.

1 Opintojen edistymisen seurannan kattavuutta parannetaan

Opintojen edistymisen seuranta kohdistetaan mahdollisimman laajasti kaikkiin seuranta-vuoden aikana opintotukea nostaneisiin opiskelijoihin. Tällöin myös esimerkiksi oppilaitosta vaihtaneet, opintonsa keskeyttäneet ja epäsäännöllisesti opintotukea käyttävät opiskelijat tulevat seurannan piiriin.

2 Lukuvuosisikohtainen edistyminen arvioidaan uusin perustein

Koko opiskeluajan opintojen seuraaminen ottaa huomioon opintojen eri vaiheissa esiintyvät vaihtelut opiskelutahdissa. Lukuvuosisikohtainen seuranta ohjaa kuitenkin säännölliseen opiskeluun ja edistää opiskeluongelmiin puuttumista. Edistymisen seurannassa kartoitetaan jatkossa nykyistä kattavammin ne opiskelijat, joilla on edeltävän lukuvuoden ajalta opintosuorituksia erityisen vähän suhteessa käytettyihin tukikuukausiin.

Opiskelijalla tulee olla suorittamaansa tutkintoon kuuluvia opintosuorituksia arviointia edeltävän lukuvuoden tukikuukausien ajalta vähintään keskimäärin 5 opintopistettä tukikuukautta kohti tai koko opiskeluajalta vähintään keskimäärin 5 opintopistettä tukikuukautta kohti ja lisäksi 2 opintopistettä tukikuukautta kohti edeltävältä lukuvuodelta. Tällöin säännöllisesti 9 kuukautta tukea nostavalla opiskelijalla tulisi olla lukuvuoden aikana opintosuorituksia vähintään 18 opintopistettä.

3 Edistymisen seurannan menettelyjä yhdenmukaistetaan

Opintotuen suunnitelmallisen käytön edistämiseksi ja yhdenvertaisten menettelyjen takaamiseksi seurantamenettelyjä yhdenmukaistetaan seuraavasti:

- Opintoissaan hidastuneille myönnetään niin kutsuttu määräaikainen tuki aina lukuvuoden säännömukaisen opiskelun eli käytännössä yleensä toukokuun loppuun asti. Opiskelijalta edellytetään tällöin opintosuorituksia kyseisen lukuvuoden aikana vähintään 5 opintopistettä tukikuukautta kohti.

- Jos opintotuki lakkautetaan opintojen riittämättömän edistymisen vuoksi, tuki lakkautetaan aina seurannan suorittamislukukauden lopussa eli yleensä joulukuun lopussa.
- Jos opintotuki on lakkautettu opintojen riittämättömän edistymisen vuoksi, opintotuen maksamista voidaan jatkaa, kun opiskelija on osoittanut, että opinnot edistyvät taas riittävästi. Tämän todentamiseksi edellytetään, että opiskelijalla on koko opiskeluajalta opintosuorituksia keskimäärin 5 opintopistettä tukikuukautta kohti tai että opiskelija on tuen lakkauttamisen jälkeen suorittanut vähintään 20 opintopisteen laajuiset tutkintoon kuuluvat opinnot.
- Opintotuen takaisinperintää voidaan harkita erittäin vähäisten suoritusten perusteella. Selkeyden ja yhdenmukaisen käytännön varmistamiseksi harkinta tulee tehdä aina, jos opintosuorituksia on edeltävän lukuvuoden ajalta keskimäärin vähemmän kuin yksi opintopiste tukikuukautta kohti.

Opintojen edistymisen seurantaan koskevat lainmuutokset tulisivat voimaan 1.8.2011. Uusia opintopistevaatimuksia (5 op/tukikk koko opiskeluajalta tai edeltävältä lukuvuodelta, 2 op/tukikk edeltävältä opintovuodelta, takaisinperintäharkinnan raja 1 op/tukikk) sovellettaisiin ensimmäisen kerran lukuvuotta 2011–2012 koskevassa edistymisen seurannassa, joka suoritetaan syksyllä 2012. Koko opiskeluaikaa koskevassa opintojen edistymisen seurannassa lukuvuotta 2011–2012 edeltävältä lukuvuosilta sovellettaisiin 4,8 opintopisteen tukikuukausikohtaista suoritusvaatimusta.

Myös edistymisen seurannan menettelyjen yhdenmukaistamista koskevat lainmuutokset tulisivat voimaan 1.8.2011, mutta käytännössä niitä sovellettaisiin lukuvuoden 2011–2012 päätyttyä eli 1.8.2012 lukien. Lukuvuoden 2010–2011 opintojen edistymisen seurantaan koskisivat nykyisin voimassa olevat säännökset. Jos opintotuki lukuvuoden 2010–2011 opintojen riittämättömän edistymisen perusteella myönnetään määräaikaaisesti, lakkautetaan tai harkitaan tuen takaisinperintää, tulee tällöin noudattaa lukuvuonna 2010–2011 voimassa olleita menettelyjä ja lautakuntakohtaisia periaatteita.

Voimassa olevan sääntelyn mukaisesti opintotuen lakkauttamisen yhteydessä opintotukilautakunta määrittelee opintotuen maksamisen jatkamisen edellytykset. Jos tuki on lakkautettu vuoden 2010–2011 riittämättömän edistymisen perusteella, noudatetaan tuen uudelleen myöntämisessä lautakuntakohtaisesti määriteltyjä suoritusvaatimuksia.

4.2 Ehdotusten vaikutukset opiskeluun

Opintojen edistymisen seurannan kattavuuden ja seurantakriteerien muuttamisen ensisijaisena tavoitteena on seurannan avulla havaita ne opiskelijat, joiden opinnot ovat syystä tai toisesta hidastuneet. Tarkoituksena on ohjata opiskelijaa säännölliseen opiskeluun ja opintotuen suunnitelmalliseen käyttöön ja täten osaltaan lyhentää tutkinnon suorittamisaikaa. Opintotuen maksamisen jatkaminen olisi kuitenkin edelleen mahdollista, jos vähäiset opintosuoritukset johtuvat opintojen hidastumiseen vaikuttaneesta hyväksyttävästä syystä. Tavoitteena on mahdollisimman varhaisessa vaiheessa puuttua opintojen hidastumisen syihin ja ohjata opiskelijaa tarvittavien tukipalvelujen piiriin. Seurannan kattavuuden laajentamisen tavoitteena on myös kiinnittää huomiota opintotukikuukausien suunnitelmalliseen käyttöön opintojen aikana. Esimerkiksi opintoalan vaihtoa suunnittelevan opiskelijan on tarkoituksenmukaista lakkauttaa opintotukensa, jos hän ei tosiasiallisesti enää opiskele päätoimisesti, jotta tukikuukausia säästyy myöhempiä opintoja varten.

Seurannan kattavuuden laajentamisen myötä seurannan piiriin tulisi 10 000–15 000 uutta korkeakouluopiskelijaa. Nykyisillä kriteereillä selvityspyyntökirje lähetettäisiin näistä

arviolta 1 500 uudelle opiskelijalle. Jos opiskelijalle ei seuranta-ajankohtana kuitenkaan ole myönnetty opintotukea, opintotuen lakkauttaminen ei ole mahdollista, mutta seurannan yhteydessä voitaisiin tällöin tutkia takaisinperintäharkinnan tarve eli onko opiskelijalla edellisen lukuvuoden aikana opintosuorituksia vähintään 1 opintopiste tukikuukautta kohti. Selvityspyyntökirjeen saamisen ja mahdollisen takaisinperintäharkinnan välttämiseen kohderyhmän tulisi joko nopeuttaa opintojaan tai käyttää vähemmän opintotukea.

Lukuvuotta 2008–2009 koskevassa edistymisen seurannassa oli noin 2 700 korkeakouluopiskelijaa, joilla oli opintosuorituksia alle kaksi opintopistettä tukikuukautta kohti seuranta edeltävänä lukuvuonna, mutta koko opiskeluaikana kuitenkin vähintään 4,8 opintopistettä tukikuukautta kohti. Tästä opintojensa loppuvaiheessa olevia, valmistuvia opiskelijoita on arviolta puolet. Näin ollen tästä kohderyhmästä arviolta 1 500 opiskelijan tulisi muuttaa opiskelukäyttäytymistään siten, että suoritukset ylittäisivät kahden opintopisteen tukikuukausikohtaisen vaatimuksen.

Seurannan kattavuutta ja seurantakriteerien täsmentämistä koskevien muutosehdotusten myötä arviolta noin 3 000 opiskelijan tulisi nopeuttaa opintojaan, ellei opintojen hidastumiseen ole vaikuttanut hyväksyttävä syy. Opintojen nopeuttaminen lyhentäisi näiden opiskelijoiden kohdalla myös tutkinnon suorittamisaikaa.

Seurantamenettelyjen yhdenmukaistamista koskevat ehdotukset selkeyttävät menettelyjä sekä opintotuen toimeenpanon että opiskelijan kannalta. Opiskelija tietää tällöin yksiselitteisesti, milloin opintotuki tullaan mahdollisesti lakkauttamaan ja miten paljon opintoja hänen tulee suorittaa, jotta tuki voidaan myöntää uudelleen. Selkeät yhtenäiset pelisäännöt tukevat osaltaan opintojen ja opintotuen käytön suunnitelmallisuutta.

4.3 Ehdotusten taloudelliset vaikutukset

Ehdotusten tarkoituksena on ohjata opiskelijaa opiskelemaan säännöllisesti, mikä lisää opintotuen suunnitelmallisempaa käyttöä. Tuen käytön tehostuminen voisi vähentää käytettyjen tukikuukausien määrää. Seurannan kattavuuden laajentumisen myötä opiskelijat saattaisivat aiempaa useammin myös oma-aloitteisesti keskeyttää opintotuen nostamisen, jos he eivät enää harjoita päätoimisia opintoja. Muutosten voidaan arvioida lisäävän jonkin verran myös opintotuen lakkautuksia ja takaisinperintöjä.

Arvion mukaan noin 3 000 opiskelijan tulisi muuttaa opiskelukäyttäytymistään. Jos näistä opiskelijoista 2/3 nopeuttaisi opintojaan vaaditulle tasolle tai vähentäisi oma-aloitteisesti opintotuen käyttöä, tutkinnon suorittamisaika lyhenisi ja he käyttäisivät lukuvuosittain arviolta 1 kuukauden vähemmän opintotukea. Uudesta kohderyhmästä loput eli noin 1 000 opiskelijaa olisi sellaisia opiskelijoita, jotka eivät nopeuttaisi opintojaan vaaditulle tasolle. Arviolta noin 70 %:lla näistä opiskelijoista olisi hyväksyttävä syy opintojen hidastumiseen ja opintotuen maksamista voitaisiin jatkaa. Vastaavasti noin 300 opiskelijan opinnot olisivat hidastuneet muusta kuin hyväksyttävästä syystä, joten opintotuen lakkautuksen myötä he käyttäisivät lukuvuoden aikana keskimäärin 4 kuukautta vähemmän opintotukea. Seurannan kattavuuden laajentaminen ja takaisinperintäharkinnan täsmentäminen lisäisi opintotuen takaisinperintöjä erityisesti yliopistoissa. Arvion mukaan opintotukea perittäisiin takaisin noin 100 opiskelijalta keskimäärin 9 kuukaudelta.

Arvioitu kustannussäästö yht. 1,8 milj. euroa:

- 0,9 milj. eur (tuen käytön väheneminen)
- 0,5 milj. eur (tuen lakkautukset)
- 0,4 milj. eur (tuen takaisinperinnät)

4.4 Ehdotusten vaikutukset edistymisen seurannan toimeenpanoon

Ehdotuksilla olisi merkittävä vaikutus korkeakouluopiskelijoiden opinnoissa edistymisen seurannan toimeenpanoon. Muutokset edellyttäisivät merkittäviä muutoksia asiakastiedotukseen, menettelyohjeisiin, asiakaskirjeisiin ja päätösteksteihin. Muutokset kuitenkin selkeyttäisivät ja yhdenmukaistaisivat seurannan toimeenpanoa, mikä takaisi eri korkeakouluissa opiskelevien yhdenvertaisen kohtelun sekä helpottaisi korkeakoulujen opintotukilautakuntien toimintaa, kun tapauskohtaisen harkinnan osuus menettelytavoissa vähenisi.

Tarvittavat tietojärjestelmämuutokset olisivat työmäärältään kohtuullisia. Tietojärjestelmämuutosten kannalta haastavin muutos olisi edistymisen seurannan kattavuuden parantaminen. Opintonsa keskeyttäneiden, oppilaitosta vaihtaneiden ja tukiaikansa loppuun käyttäneiden ottaminen mukaan ohjelmalliseen seurantaan edellyttäisi muutoksia seuranta-ajon poimintaehtoihin ja selvityspyyntökirjeisiin. Näiden opiskelijoiden osalta kyse olisi takaisinperintäharkinnasta, mikä puolestaan muuttaisi myös päätöksenantomenettelyä lähinnä päätöstekstien osalta.

Nykyisessä edistymisen seurannassa on käytetty kahta suoritusmäärän raja-arvoa: 4,8 opintopistettä tukikuukautta kohti (joko koko opiskeluajalta tai edeltävältä lukuvuodelta) ja 1,5 opintopistettä tukikuukautta kohti edeltävältä lukuvuodelta erityisen vähäisten suorituksen raja-arvona. Ehdotukset muuttaisivat näitä arvoja niin, että ne olisivat 5,0 opintopistettä ja 2,0 opintopistettä. Näiden muutosten toteuttaminen olisi teknisesti yksinkertaista. Ehdotukset sisältävät kuitenkin uuden, kolmannen raja-arvon käyttöönoton: takaisinperintäharkinta tulisi tehdä, jos suoritusmäärä oli vähemmän kuin 1,0 opintopistettä tukikuukautta kohti edeltävältä lukuvuodelta. Tämä olisi tietojärjestelmämuutoksena suurempi.

Menettelyjen yhdenmukaistamista koskevat ehdotukset eivät aiheuttaisi tietojärjestelmämuutoksia, mutta niiden toimeenpano edellyttäisi mainittuja muutoksia asiakastiedotukseen, etuusohjeisiin, toimeenpano-ohjeisiin, asiakaskirjeisiin ja päätösteksteihin. Myös korkeakoulujen opintotukilautakuntien tulisi tarkistaa ohjesääntönsä, menettelyohjeensa ja asiakastiedotuksensa.

Edistymisen seurannassa käsiteltävien tapausten määrän kasvulla ja edistymisen seurannan menettelytapojen muutoksella olisi vaikutusta työmääriin eri tahoilla. Muutokset vaikuttaisivat korkeakoulujen opintotukilautakuntien lakisääteiseen työhön eli edistymisen seurannan toimeenpanon harkinnanvaraiseen osuuteen, ratkaisutyöstä sopimuksen tehneiden opintotukilautakuntien ratkaisutyöhön sekä Kelassa tehtävään päätöksentekotyöhön niiden korkeakoulujen osalta, joiden kanssa ei ole tehty sopimusta ratkaisutyöstä. Tällaisia korkeakouluja ovat tällä hetkellä kaikki ammattikorkeakoulut ja taidekorkeakoulut.

Lähetettävien selvityspyyntökirjeiden määrän kasvu lisäisi opintotuen käsittely-yksiköiden työmäärää. Arvioitu lisäys kirjeiden määrässä olisi vuositasolla muutamia tuhansia. Edistymisen seurannan harkinnanvaraisen työn osalta se jakaantuisi noin 50 opintotukilautakunnalle, joten työmäärän lisäys kussakin korkeakoulun opintotukilautakunnassa olisi kohtuullinen. Samassa suhteessa lisääntyisivät lakkautuspäätökset, määräaikaiset myönnöt ja uudet hakemukset määräaikaisen myönnön tai lakkautuksen jälkeen. Näiden osalta kyse olisi useasta sadasta uudesta lakkautuspäätöksestä tai määräaikaisesta myönnöstä ja uudesta hakemuksesta sekä arviolta sadasta uudesta takaisinperintätapauksesta. Takaisinperintäprosessi, joka usein vaatii myös opintotukilain 31 §:n mukaisen suostumus- tai poistomenettelyn, on työläs.

Vaikutukset vuosittaiseen edistymisen seurantaan olisivat siis tuntuvat ja ehdotusten edellyttämät valmistelevat toimenpiteet olisivat myös merkittävät. Niiden osalta työmäärä

jakaantuisi kuitenkin kahden vuoden ajalle, eli muutoksen voimaantuloa edeltävän lukuvuoden ajalle ja koko voimaantulolukuvuodelle aina sitä seuraavan lukuvuoden alkupuolelle saakka, jolloin ensimmäinen uusien sääntöjen mukainen edistymisen seuranta toteutettaisiin. Jos muutokset tulisivat voimaan esimerkiksi 1.8.2011, valmistelevat toimenpiteet voisivat alkaa vuoden vaihteessa 2010–11 ja jatkua aina syksylle 2012.



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-485-935-6 (nid.)

ISBN 978-952-485-933-2 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0327 (painettu)

ISSN 1799-0335 (PDF)