

Selvitys yliopistojen harjoittelukoulujen taloudesta ja harjoittelukoulujen toiminnan kustannuksista

Opetusministeriön julkaisuja 2003:16

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä.

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar.

Selvitys yliopistojen harjoittelukoulujen taloudesta ja harjoittelukoulujen toiminnan kustannuksista

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:16

Opetusministeriö • Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto • 2003

Undervisningsministeriet • Utbildnings- och forskningspolitiska avdelningen • 2003



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

Opetusministeriö
Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto
Meritullinkatu 10, Helsinki
PL 29, 00023 Valtioneuvosto

<http://www.minedu.fi/julkaisut/index.html>
Yliopistopaino, Helsinki 2003

ISBN 952-442-135-6 (nid.)
ISBN 952-442-138-0 (pdf)
ISSN 1458-8102

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:16

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetusministeriö

Julkaisun päivämäärä
31.3.2003

Tekijät Selvitystehtävä Selvitysmies: Sakari Liimatainen	Julkaisun laji Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä Toimeksiantaja Opetusministeriö Toimielimen asettamispv 22.11.2002 Dnro 64/043/2002		
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Selvitys yliopistojen harjoittelukoulujen taloudesta ja harjoittelukoulujen toiminnan kustannuksista (Utredning om övningsskolornas ekonomi och kostnaderna för övningsskolornas verksamhet)			
Julkaisun osat Muistio			
Tiivistelmä <p>Selvitysmiehen toimeksiantona oli tehdä selvitys harjoittelukoulujen taloudesta ja harjoittelukoulujen toiminnan kustannuksista. Toimeksiannon mukaisesti työn tarkoituksena oli selvittää harjoittelukoulujen toiminnasta aiheutuvien kustannusten perusteita, tarkastella koulujen toimintojen aiheuttamien kustannusten välisiä eroja sekä arvioida erojen syitä. Huomiota tuli kiinnittää muun muassa opetusharjoittelun järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin sekä maahanmuuttaja-opetuksen ja erityisopetuksen järjestämiseen. Selvitystyössä tuli arvioida harjoittelukoulujen asemaa tulossopimuskäytännössä ja tarkastella harjoittelukoulujen toiminnan rahoituksen määräytymisperusteita. Selvitysmiehen tuli tarkastella harjoittelukoulujen tilasto- ja tilinpitokäytänteitä ja arvioida niiden kehittämistarpeita valtakunnallisen koulutuskustannusten seurannan sekä tulossopimuskäytännön kannalta.</p> <p>Selvitystyön tuloksena voidaan tiivistetysti todeta, että harjoittelukoulut ovat jääneet opetusministeriön ja yliopistojen välisen tulosohjauksjärjestelmän kehittämistyössä ulkopuolelle. Viime vuosina toteutetut opettajien perus- ja täydennyskoulutustarpeiden ennakoinnit ovat osoittaneet, että nopea reagointi koulutustarpeisiin edellyttää tehokkaampaa opetusministeriön ohjausta. Harjoittelukoulut ovat yksi yliopistoissa tapahtuvan opettajankoulutuksen keskeisistä toimijoista. Kun koulut liitetään aidolla tavalla mukaan tulosohjaukseen, mahdollistuu opettajankoulutuksen kokonaisvaltainen, kaikki toimijaosuudet huomioon ottava ohjaaminen.</p> <p>Tulossopimusneuvotteluissa koulujen toiminnan laajuudella ei ole kytkentää voimavarojen määrään. Määrärahojen tasapuolinen jakaminen edellyttää uuden rahoitusjärjestelmän rakentamista. Harjoittelukoulujen toimintamäärärahojen jakaantumista perus-, tuloksellisuus- ja hankemäärärahoihin tulee selkiyttää. Perusrahoitus määräytyy raportissa esitetyn mallin mukaisesti opetustoimintamenojen, opettajankoulutusmenojen ja kiinteistömenojen summana siten, että opetustoimintamenojen rahoitus lasketaan oppilasmäärää kohden sovitun yksikköhinnan tulon perusteella lisättynä harjoittelukoulukertomella, opettajankoulutustoiminta lasketaan harjoittelukoulussa suoritettujen opettajankoulutuksen opetussuunnitelmien mukaisten opintosuoritusten yksikköhintaisena tulona ja kiinteistökulut lasketaan todellisten kustannusten mukaisesti. Tuloksellisuus arvioidaan suhteessa toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin, ja hankerahoitus kohdennetaan laajempiin hankkeisiin. Esitetty rahoitusmalli edellyttää, että koulujen toiminnasta kerättävät tiedot ovat luotettavia ja yksiselitteisiä.</p> <p>KOTA -tietokantaa kehitetään harjoittelukoulujen tulosohjauksjärjestelmän perustietojärjestelmänä. Harjoittelukoulujen tiedot tulee kerätä Opetushallituksen ylläpitämään opetustoimen rahoitusjärjestelmään sekä valtionosuuspohjallaan kuuluvien että kuulumattomien tietojen osalta, jotta koulujen kustannuksista saadaan käytettäväksi tilinpäätöstietojen mukainen kokonaisuus.</p> <p>Koulut hoitavat tunnollisesti talouttaan, jota viime vuosina on kiristänyt erityisesti kiinteistökustannusten kasvaminen. Harjoittelukoulujen kiinteistökustannusten kasvu tulee vuosittain kompensoida harjoittelukoulujen toimintamäärärahoihin ja vuokrien indeksisidonnaisuudet yhtenäistää. Opetusministeriön tulee selvittää, miten Senaatti-kiinteistöjen perimä pääomavuokra on perusteltavissa valtion kouluissa, jos oppilaitos toimii perusopetusta antavana oppivelvollisuuskouluna.</p> <p>Harjoittelukouluilta perittävä yleiskustannuslisä tulee rakentua yliopiston ja koulun yhdessä sopimiin avoimiin perusteisiin, ja sen suuruus tulee perustua kustannuslaskentaan. Yliopiston keskushallinnon ja muiden yliopiston yksiköiden, jotka saavat osuutensa yleiskustannuslisästä tai harjoittelukoulujen kiinteistömäärärahasta, tulee huolehtia, että määräraha tulee asianmukaisessa ajassa käytetyksi. Tällöin vältytään harjoittelukoulun tilinpäätöksessä siirtomäärärahalta, joka ei ole koulun käytettävissä.</p> <p>Lähes kaikilla kouluilla on kiinteä vuorovaikutus sijaintikuntansa opetustoimen kanssa. Harjoittelukoulujen rahoitusjärjestelmä kehitetään sellaiseksi, että harjoittelukoulut voivat täydentää sijaintikuntansa kouluverkkoa tavallisena kouluna ottaen kunnan koulun tavoin oppilaakseen myös alueensa erityisoppilaita ja maahanmuuttajaoppilaita.</p> <p>Opettajankoulutusyhteistyön ja myös muun yhteistyön lisäämisessä harjoittelukoulun ja yliopiston muiden yksiköiden kesken on vielä runsaasti mahdollisuuksia.</p>			
Avainsanat (asiasanat) yliopistot, opettajankoulutus, harjoittelukoulu			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:16	ISSN 1458-8102	ISBN 952-442-135-6 (nid.) 952-442-138-0 (pdf)	
Kokonaissivumäärä 72	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkainen
Jakaja Yliopistopaino	Kustantaja Opetusministeriö		

Presentationsblad

Utgivare

Undervisningsministeriet

Utgivningsdatum

31.3.2003

Författare Utredningsuppdrag Utredare: Sakari Liimatainen		Typ av publikation Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar	
		Uppdragsgivare Undervisningsministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 22.11.2002	Dnr 64/043/2002
Publikation (även den finska titeln) Utredning om övningsskolornas ekonomi och kostnaderna för övningsskolornas verksamhet (Selvitys yliopistojen harjoittelukoulujen taloudesta ja harjoittelukoulujen toiminnan kustannuksista)			
Publikationens delar Promemoria			
Sammandrag <p>Utredaren hade i uppdrag att företa en utredning av övningsskolornas ekonomi och kostnaderna för dessa skolors verksamhet. Enligt uppdraget var syftet att utreda grunderna för kostnaderna för övningsskolornas verksamhet, granska skillnaderna mellan kostnaderna för olika funktioner i skolorna samt bedöma orsakerna till skillnaderna. Uppmärksamhet skulle fästas bl.a. vid kostnaderna för undervisningsövningarna samt vid invandrandervisningen och specialundervisningen. Arbetet skulle omfatta en bedömning av övningsskolornas ställning i resultatavtalspraxis och en granskning av grunderna för hur finansieringen av övningsskolornas verksamhet bestäms. Utredaren skulle granska övningsskolornas statistik- och bokföringspraxis och bedöma utvecklingsbehoven med tanke på uppföljningen av utbildningskostnaderna samt resultatavtalspraxis på riksnivå.</p> <p>Resultatet av utredningsarbetet kan i korthet sägas vara att övningsskolorna har fallit utanför arbetet med att utveckla resultatstyrningssystemet mellan undervisningsministeriet och universiteten. De senaste årens prognostiseringar av behovet av grundutbildning och fortbildning av lärare har visat att en snabb reaktion på utbildningsbehoven kräver en effektivare styrning från undervisningsministeriet. Övningsskolorna hör till de centrala aktörerna i universitetens lärarutbildning. När skolorna reellt tas in i resultatstyrningen, möjliggörs en helhetsinriktad styrning av lärarutbildningen där alla agerande parter beaktas.</p> <p>I resultatavtalsförhandlingarna är omfattningen av skolornas verksamhet inte kopplad till resurskvantiteten. En jämlik fördelning av resurserna förutsätter ett nytt finansieringssystem. Indelningen av övningsskolornas omkostnadsanslag i basanslag, resultatbaserade anslag och projektanslag bör bli tydligare. Basfinansieringen bestäms enligt den modell som presenteras i rapporten som summerar av kostnaderna för undervisningsverksamhet, lärarutbildning och fastigheter så, att finansieringen av utgifterna för undervisningsverksamheten beräknas på basis av produkten av elevantalet och det överenskomna priset per enhet höjdt med koefficienten för övningsskolor, lärarutbildningsverksamheten beräknas som en produkt av de studieresultat enligt läroplanen för lärarutbildningen som fullgjorts vid övningsskolan och priset per enhet, medan fastighetskostnaderna beräknas enligt faktiska kostnader. Resultaten bedöms i relation till de mål som satts för verksamheten, och projektfinansieringen riktas mot mer omfattande projekt. Den föreslagna finansieringsmodellen förutsätter att de uppgifter som insamlas om skolornas verksamhet är tillförlitliga och entydiga.</p> <p>Databasen KOTA utvecklas som basdatasystem för systemet för resultatstyrning av övningsskolorna. Uppgifterna om övningsskolorna skall samlas i Utbildningsstyrelsens finansieringssystem för undervisningsverksamheten både i fråga om sådana uppgifter som hör och sådana som inte hör till statsandelsgrundern, så att skolornas kostnader utgör en helhet motsvarande bokslutsuppgifterna.</p> <p>Skolorna sköter omsorgsfullt sin ekonomi, som de senaste åren stramats åt i synnerhet av de allt större fastighetskostnaderna. Övningsskolornas ökade fastighetskostnader bör årligen kompenseras i övningsskolornas omkostnadsanslag och hyrornas indexbindningar göras enhetliga. Undervisningsministeriet bör utreda hur den kapitalhyra som Senatsfastigheter tar ut kan motiveras i statliga skolor, om läroanstalten är en läropliktsskola som ger grundläggande utbildning.</p> <p>Det tillägg för allmänna kostnader som tas ut av övningsskolorna skall bygga på öppna kriterier som universitetet och skolan kommer överens om tillsammans, och storleken på tillägget skall vara baserat på en kostnadsuträkning. Universitetets centralförvaltning och andra universitetens enheter som får sin andel av detta tillägg eller av övningsskolornas fastighetsanslag, skall se till att anslaget används inom regelrätt tid. På det sättet undviker man i övningsskolans bokslut reservationsanslag, som inte får användas av skolan.</p> <p>Nästan alla övningsskolor har en etablerad växelverkan med undervisningsväsendet i placeringskommunen. Övningsskolornas finansieringssystem utvecklas så att övningsskolorna kan komplettera skolnätet i kommunen som en vanlig skola och liksom kommunala skolor även ta in specialelever och invandrarelever i området.</p> <p>Inom samarbetet kring lärarutbildningen liksom i det övriga samarbetet mellan övningsskolan och andra enheter vid universitetet finns det fortfarande gott om möjligheter till utbyggnad.</p>			
Nyckelord universitet, lärarutbildning, övningsskola			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2003:16		ISSN 1458-8102	ISBN 952-442-135-6 (nid.) 952-442-238-0 (pdf)
Sidoantal 72	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Universitetstrycket		Förlag Undervisningsministeriet	

Description

Publisher
Ministry of Education

Date of publication
31.3.2003

Authors (If a committee: name, chair, secretary) One-man committee Sakari Liimatainen		Type of publication Reports of the Ministry of Education, Finland	
		Contracted by Ministry of Education	
		Committee appointed on 22.11.2002	Dno 64/043/2002
Name of publication Review of the economy and operational expenditure of university practice schools			
Parts			
Abstract The assignment was to review the finances and operational expenditure of university practice schools; to examine the grounds for costs, differences between schools in this respect and assess the reasons for this; to review the costs accruing from the arrangement of teaching practice and the training of teachers for immigrant and special-needs education; to look into the position of practice schools in the target outcome agreement procedure and into the criteria for the funding of practice schools; and to examine the statistical and accounting procedures in the practice schools, assessing development needs from the perspective of national monitoring of educational expenditure and the practice of target outcome agreements. The review revealed that practice schools have been overlooked in the development of the target outcome agreements concluded between universities and the Ministry of Education. Recent teacher education foresights have shown that rapid response to educational needs requires more effective steering by the Ministry of Education. Practice schools are a vital component in teacher training provided by universities. When genuinely involved in management by target outcome, teacher training can be managed comprehensively with due consideration to all the stakeholders. The scope of the school's activities is not linked to resources in the target outcome negotiations. Fair allocation of resources entails a new financing system. The division of the schools' funding into core, performance-based and project funding should be clarified. Core funding is the aggregate cost of teaching, teacher training and real estate, in which the cost of teaching is calculated per pupil according to a set unit price, plus the practice school factor; teacher training costs are calculated as the product of curricular study attainments based on a unit price; and the real estate expenditure according to real costs. Performance is assessed in relation to the targets set for the activity, and project funding is allocated for specified major projects. This model entails that the data concerning operations are reliable and unambiguous. The KOTA database on university data will be developed as the basic information system in the management of the practice schools by target outcome. The data on practice schools must be compiled into the education financing system maintained by the National Board of Education as concerns both provision covered by the statutory state aid system and provision not covered by it. The schools manage meticulously their finances, which in recent years have been strained by rising real estate costs in particular. This rise in costs must be compensated annually in the appropriation for their operational expenditure, and the index-linkages of rents should be unified. The Ministry of Education should study how justified the rents charged by Senate Properties are as concerns state schools which provide compulsory basic education. The overhead charged from practice schools must be based on an open accrual agreed by the university and the school, and its size should be determined on the basis of cost accounting. The university's central administration and other university units which get their share of the overhead or of the practice school's real estate appropriation must take care that the sum is used in the set time. This precludes transferred funds in the school's accounting which are no longer available to the school. Nearly all schools interact closely with the local education authority. The financing of the practice schools should be developed to enable them to complement the local school network and to admit special-needs and immigrant pupils from the catchment area. There are many unused possibilities to intensify cooperation in teacher training and other cooperation between the practice schools and other university units.			
Other information			
Name and number of series Reports of the Ministry of Education, Finland 2003:16		ISSN 1458-8102	ISBN 952-442-135-6 (nid.) 952-442-238-0 (pdf)
Number of pages 72	Language Finnish	Price	Degree of confidentiality public
Distributed by Helsinki University Press		Published by Ministry of Education	

Sisältö

1 Toimeksianto	7
2 Tausta	8
3 Yliopistojen harjoittelukoulut ja niiden tehtävät	11
3.1 Koulunpito	12
3.3 Opettajankoulutus	15
3.4 Muut tehtävät	20
3.5 Harjoittelukoulujen opettajat	23
4 Opetustoimen rahoitus	25
5 Harjoittelukoulujen asema tulossopimuskäytännössä	28
5.1 Valtion talousarvio	28
5.2 Opetusministeriön ja yliopistojen väliset tulossopimusneuvottelut	32
5.3 Yliopiston sisäinen rahanjako	36
5.3.1 Vuokramenot ja muut kiinteistöjen hoitomenot	37
5.3.2 Yleiskustannuslisä	38
6 Esitys harjoittelukoulujen perusrahoitusmalliksi.	41
7 Harjoittelukoulujen kustannukset	46
7.1 Opetus	47
7.2 Opettajankoulutus	48
7.3 Oppilasruokailu	49
7.4 Oppilaskuljetukset.	51
7.5 Muu oppilashuolto	51
7.6 Sisäinen hallinto	53
7.7 Kiinteistöjen ylläpito	54
8 Harjoittelukouluista kerättävät tiedot ja tilastot	58
8.1 Opetusministeriön KOTA-tietokanta	59
8.2 Opetustoimen rahoitusjärjestelmä	61
9 Harjoittelukoulujen tilinpitokäytänteet	63
10 Harjoittelukoulujen yhteistyö sijaintikuntien kanssa	66
11 Selvitysmiehen suositukset	69

1 Toimeksianto

Opetusministeriö kutsui 22.11.2002 tekemällään päätöksellä selvitysmiehen tekemään selvitystä yliopistojen harjoittelukoulujen taloudesta ja harjoittelukoulujen toiminnan kustannuksista.

Selvityksen lähtökohtana on yliopistojen ja opetusministeriön välisissä tulosneuvotteiluissa esille tullut tarve harjoittelukoulujen taloutta koskevien käytänteiden yhtenäistämiseen.

Toimeksiannon mukaisesti selvitysmiehen työn tarkoituksena oli selvittää harjoittelukoulujen toiminnasta aiheutuvien kustannusten perusteita, tarkastella koulujen toimintojen aiheuttamien kustannusten välisiä eroja sekä arvioida erojen syitä. Huomiota tuli kiinnittää muun muassa opetusharjoittelun järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin sekä maahanmuuttajaopetuksen ja erityisopetuksen järjestämiseen. Selvitystyössä tuli arvioida harjoittelukoulujen asemaa tulossopimuskäytännössä ja tarkastella harjoittelukoulujen toiminnan rahoituksen määräytymisperusteita. Selvitysmiehen tuli tarkastella harjoittelukoulujen tilasto- ja tilinpitokäytänteitä ja arvioida niiden kehittämistarpeita valtakunnallisen koulutuskustannusten seurannan sekä tulossopimuskäytännön kannalta. Selvitysmies esittää tarpeelliseksi katsomiaan ehdotuksia selvitystyönsä tulosten perusteella.

Selvityksen tulee olla valmis 31.3.2003, jolloin selvitysraportti tulee luovuttaa opetusministeriön käyttöön.

Selvitysmiehen avuksi asetettiin tukiryhmä, jonka puheenjohtajana toimi opetusneuvos Armi Mikkola opetusministeriöstä sekä jäsenenä tarkastustoimen päällikkö Tiina Heikkinen opetusministeriöstä, kvestori Ilkka Hyvärinen Helsingin yliopistosta, johtava rehtori Timo Lappi Oulun normaalikoulusta, rehtori Vesa Toivonen Hämeenlinnan normaalikoulusta ja taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen opetusministeriöstä. Tukiryhmän sihteerinä toimii ylitarkastaja Touko Hilasvuori opetusministeriöstä.

Selvitysmiehen tuli työssään kuulla asiantuntijoina yliopistojen ja opetushallinnon edustajia.

2 Tausta

Selvitystyön lähtökohtina voidaan pitää seuraavia harjoittelukoulujen talousasioihin liittyviä kehittämistarpeita:

- harjoittelukoulut eivät ole aidolla tavalla mukana opetusministeriön ja yliopistojen välisessä tulosohjausjärjestelmässä
- koulujen tiukkeneva talous
- opettajankoulutuksen lisääntynyt ohjaustarve
- harjoittelukoulujen kustannusten väliset erot: erityiskysymyksinä opettajankoulutustehtävä, yleiskustannuslisä sekä vuokrat ja muut kiinteistömenot
- harjoittelukouluilta kerättävät tiedot ja niiden soveltuminen rahoitusjärjestelmän kehittämiseen
- harjoittelukoulujen ja sijaintikuntien väliset suhteet.

Valtionhallinnon yleistä kehitystä seuraten on opetusministeriön ja yliopistojen välille rakennettu tulosohjausjärjestelmä, jonka mukaisesti yliopistojen määrällisten ja laadullisten tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavista voimavaroista sovitaan vuosittain tulossopimusneuvotteluissa. Ohjausjärjestelmässä yliopistojen toimintamäärärahoista perusrahoitus määräytyy laskennallisesti rahoitusmallin avulla, jossa sopimuskaudeksi kiinnitetyt tavoitteet määräävät rahoituksen suuruuden. Sopimuskaudella 2001–2003 käytetty malli perustui opetusministeriön ja yliopistojen yhteisen rahoitusprojektin (OPM 20:1998) esityksiin. Mallissa yliopistojen määrälliset tavoitteet asetettiin ylemmille korkeakoulututkinnoille, tohtorin tutkinnoille, kansainväliselle opiskelijavaihdolle, avoimen yliopiston toiminnalle sekä avoimen yliopiston väylän kautta tutkinto-opiskeluun siirtyville. Sopimuskaudelle ei asetettu harjoittelukoulujen toiminnalle eikä opettajankoulutukselle yleisemminkään sellaisia määrällisiä tavoitteita, joista olisi voitu rakentaa yhteyden koulujen määrärahoihin. Sopimuskauden 2004–2006 tulosohjauksen kehittämistä varten opetusministeriön asettama kehittämistyöryhmä ei sekään tehnyt ehdotuksia harjoittelukoulujen toiminnan tavoitteiden määrittämiseksi ja koulujen perusrahoituksen muodostumisperusteiksi (OPM 26:2002). Harjoittelukoulujen ei voida katsoa olevan opetusministeriön ja yliopistojen välisessä tulosohjausjärjestelmässä mukana.

Harjoittelukoulujen toimintamenojen määräytyminen opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulossopimuksissa on jäänyt kouluille epäselväksi selkeän rahoitusjärjestelmän puuttumiseen vuoksi. Toiminnan laajuuden ja määrärahojen välillä ei ole rakentunut riittävää yhteyttä. Vallitsevaan tilanteeseen ei olla oltu tyytyväisiä. Sekä opetusministeriön että yliopistojen taholta on esitetty toivomuksia tasapuolisen, läpinäkyvän ja pitkäjänteisen rahoitusjärjestelmän laatimiseksi. Myös koulujen toimintaedellytysten keskinäisessä kehityksessä on nähty eriarvoisuutta. Kaikkinensa koulut ovat kokeneet, etteivät niiden toimintameno määrärahat ole seuranneet kasvanutta kustannuskehitystä.

Viime vuosina toteutetut opettajien perus- ja täydennyskoulutustarpeiden ennakoinnit ovat osoittaneet, että nopea reagointi koulutustarpeisiin edellyttää tehokkaampaa opetusministeriön ohjausta. Harjoittelukoulut ovat eräs yliopistoissa tapahtuvan opettajankoulutuksen keskeisiä toimijoita. Koulujen ollessa tulohajausjärjestelmän ulkopuolella vaikeutuu opettajankoulutuksen kokonaisvaltainen, kaikki toimijaosapuolet huomioon ottava ohjaaminen. Opettajankoulutuksen kehittämissuunnitelmassa (OPM 2001) todetaan, että opetusministeriö ja yliopistot selkiyttävät opettajankoulutuksen osuutta nykyisessä tulossopimuskäytännössä. Vuosien 2004–2006 tulossopimuskaudelle on opetusministeriö tarjonnassa yliopistoille ensimmäistä kertaa opettajankoulutusta koskevia määrällisiä tavoitteita. Vaikka tulohajauksen kehittämistyöryhmän esittämä yliopistojen uusi perusrahoitusmalli tarjoaa varsin huonon yhteyden opettajankoulutustoiminnan laajuuden ja määrärahojen suuruuden välille, on opettajankoulutuksen kehittämisen kannalta välttämätöntä liittää tulokeskusteluihin mukaan harjoittelukoulujen osuus koulutustoiminnassa.

Harjoittelukoulujen kustannukset on jaettavissa kahteen pääluokkaan: koulunpitolukustannuksiin ja opettajankoulutuskustannuksiin. Koulunpitolukustannusten osoittamiseksi tarjotaan kuntien vastaavan opetustoiminnan tilinpidon malli riittävän kustannusjaottelun, mutta opettajankoulutuksen osuuden arvioimiseksi ei ole ollut käytettävissä mitään yhteisesti sovittua seurantamenetelmää. Koska opettajankoulutustoiminta on upponut osaksi koulun kaikkia kustannuksia, ovat koulut aiheellisesti peränneet opettajankoulutustoimintansa oikeudenmukaisen suuruuden määrittämistä ja toimintaa varten riittäviä voimavaroja. Toinen kysymyksiä herättänyt kustannustekijä ovat olleet yliopistojen pidättämät yleishallintokulut. Niiden perusteita ei ole kaikissa yliopistoissa tuotu riittävän avoimesti julkisuteen, ja niiden suuruus vaihtelee yliopistoittain huomattavasti eron pienimmän ja suurimman kustannuksen välillä ollessa moninkertainen. Koulujen vuokra- ja kiinteistöhoitomien edustavat kustannuksia, joiden suuruuteen koulut eivät ole juurikaan voineet vaikuttaa. Toimintameno määrärahat eivät ole pystyneet seuraamaan vuokramenojen kasvua, johon on vaikuttanut muun muassa vuokrien indeksisidonaisuus. Kysymyksiä on noussut myös siitä, miksi vuokrataso vaihtelee kouluittain huomattavasti, miksi indeksisidonaisuus on sopimuksista riippuen erilainen ja miten Senaatti-kiinteistöjen perimä pääomavuokra on perusteltavissa valtion kouluissa, jos oppilaitos toimii perusopetusta antavana oppivelvollisuuskouluna.

Tulohajausjärjestelmän kehittäminen edellyttää kattavaa toiminnan tulosten seuranta ja arviointia. Harjoittelukoulut kyllä raportoivat laajasti toiminnastaan sekä valtakunnallisiin järjestelmiin että yliopiston sisäisesti, mutta koulujen eri toimintamuotoja varten ei ole sovittu yhteismitallisia indikaattoreita, jotka mahdollistaisivat koulujen keskinäisen vertailtavuuden. Kerättävien tietojen ohjeistuksessa on tulkinnanvaraisuuksia, ja eri järjestelmien tietojen yhteiskäyttö on vaikeaa.

Harjoittelukoulut hoitavat kuntien opetustoimelle kuuluvia esi- ja perusopetukseen sekä lukiokoulutukseen kuuluvia tehtäviä. Koulut ovat osa sijaintikuntiansa kouluverkkoa. Kuntien tuli aikaisemmin voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti osoittaa harjoittelu-

koululle alue, josta koulu saattoi ottaa riittävä määrä oppilaita. Nykyinen perusopetuslaki edellyttää, että koulutusta järjestävä yliopisto ja sijaintikunta noudattavat aikaisemman vallinnutta tilannetta siihen asti, kunnes toisin sovitaan. Eräissä kunnissa harjoittelukoulujen oppilasrekrytointi on kohdannut ongelmia: oppilaaksiottoalueista ei ole päästy sopimukseen tai oppilaiden saaminen on muulla tavoin vaikeutunut. Toiseksi ongelmaksi on noussut erityisoppilaiden ja maahanmuuttajaoppilaiden sijoittaminen. Valtion koulut eivät ole tasavertaisessa asemassa kunnan koulujen kanssa, sillä harjoittelukoulujen nykyinen rahoitusratkaisu ei pysty reagoimaan näistä oppilasryhmistä aiheutuviin lisäkustannuksiin. Lisäksi harjoittelukoulujen rakentamistoiminnan yhteydessä on ilmennyt, etteivät sijaintikunnat ole aina riittävästi varautuneet koulujen investoinneista aiheutuvaan kunnan mak-suosuuteen.

3 Yliopistojen harjoittelukoulut ja niiden tehtävät

Harjoittelukoulut ovat yliopistojen kasvatustieteellisiin tiedekuntiin kuuluvia esi- ja perusopetusta sekä lukiokoulutusta antavia oppilaitoksia. Päätökset opetuksen järjestämisestä on tehnyt opetusministeriö perusopetuslain ja lukiolain perusteella. Kouluja on kahdeksan yliopiston alaisuudessa yhteensä 13.

Helsingin yliopisto

Helsingin normaalilyseo	(perusopetus 7–9, lukio)
Helsingin II normaalikoulu	(esiopetus, perusopetus, lukio)

Joensuun yliopisto

Joensuun normaalikoulu	(esiopetus, perusopetus, lukio)
Savonlinnan normaalikoulu	(esiopetus, perusopetus 1–6)

Jyväskylän yliopisto

Jyväskylän normaalikoulu	(esiopetus, perusopetus, lukio)
--------------------------	---------------------------------

Lapin yliopisto

Lapin yliopiston harjoittelukoulu	(esiopetus, perusopetus 1–6)
-----------------------------------	------------------------------

Oulun yliopisto

Oulun normaalikoulu	(esiopetus, perusopetus, lukio)
Kajaanin normaalikoulu	(esiopetus, perusopetus 1–6)

Tampereen yliopisto

Tampereen normaalikoulu	(perusopetus 7–9, lukio)
Hämeenlinnan normaalikoulu	(esiopetus, perusopetus 1–6)

Turun yliopisto

Turun normaalikoulu	(perusopetus, lukio)
Rauman normaalikoulu	(perusopetus)

Åbo Akademi

Vasa övningsskola	(esiopetus, perusopetus, lukio)
-------------------	---------------------------------

Harjoittelukoulut perustettiin opettajankoulutuslain (844/1971) nojalla. Nyttemmin lakkautetun lain 6 §:n mukaisesti yliopiston opettajankoulutusyksikköön, kasvatustieteelliseen tiedekuntaan, kuuluu tarpeellinen määrä harjoittelukouluja. Silloisten opettajakorkeakoulujen ja opettajankoulutusseminaarien harjoittelukoulut sekä normaalilyseot liitettiin vuosina 1973, 1974 ja 1975 yliopistoihin, ja oppilaitokset yhdistettiin tiedekuntaan kuuluviksi harjoittelukouluiksi. Laissa olevaa harjoittelukoulujen lukumäärän tarpeellisuusvaatimusta sekä koulujen riittävää laajuutta opettajankoulustoimintaa ajatellen pohdittiin koulujen perustamisvaiheessa ainakin Vuoden 1973 opettajankoulustoimikunnan mietinnössä (Komiteamietintö 1975:75). Mietinnössä esitettiin, että harjoittelukoulujen ala-asteet ja lukiot olisi laajennettava 3-luokkasarjaisiksi ja peruskoulun yläasteet 4-luokkasarjaisiksi sekä koulujen toiminnan että opetusharjoittelun järjestämisen vuoksi. Elettiin peruskoulujärjestelmään siirtymisvaihetta ja uuteen kouluun tarvittiin lisää opettajia.

Lähes kaikki harjoittelukoulut toimivat tänä päivänä toimikunnan tavoitteina pitämässä luokkasarjalaajuuksissa. Kouluja on laajennettu vuosien mittaan perustellen laajennuksia kasvavilla opettajankoulutustarpeilla tai koulun profiloitumista edistävillä uusilla luokilla. Yläasteella, nykyään perusopetuksen 7–9 vuosiluokilla, luokkasarjoja on aina kuuteen saakka, ja lukioista puolet toimii nelisarjaisina.

Harjoittelukoulujen yleinen johto ja valvonta kuuluvat yliopistolle. Koulujen tehtävistä ja hallinnosta säädetään yliopistolaisissa (645/1997), yliopistoasetuksessa (115/1998), perusopetuslaissa (628/1998) ja perusopetusasetuksessa (852/1998), lukiolaissa (629/1998) ja lukioasetuksessa (810/1998) sekä kunkin yliopiston hallintojohtosäännössä ja harjoittelukoulun johtosäännössä. Lisäksi harjoittelukouluja koskeissa asioissa noudatetaan muita yliopistokohtaisesti hyväksytyjä johtosääntöjä ja määräyksiä.

Yliopistolain 38 §:n mukaisesti yliopistoon, jossa järjestetään opettajankoulutusta, kuuluu opetusharjoittelua ja opettajankoulutuksen kehittämistä varten tarpeellinen määrä harjoittelukouluja, joissa voidaan järjestää perusopetusta ja esiopetusta sekä lukiokoulutusta. Harjoittelukoulun oppilaat eivät ole yliopistoon kuuluvia opiskelijoita. Päätökset koulutuksen aloittamisesta ja lopettamisesta tekee opetusministeriö. Harjoittelukoulussa on yliopiston asettama johtokunta, jonka jäsenenä voi olla myös yliopistoon kuulumattomia jäseniä.

Yliopistoasetuksen 30 §:ssä säädetään, että harjoittelukoulussa on johtava rehtori, joka vastaa koulun toiminnasta.

Harjoittelukoulujen johtosäännöt määrittävät harjoittelukoulujen hallinnollisen aseman toimielimien sekä täsmentävät harjoittelukoulujen tehtäviä. Harjoittelukoulun hallintoa hoitavat yliopiston keskushallinnon lisäksi kasvatustieteellinen tiedekunta, koulun johtokunta, harjoittelukoulun johtava rehtori, peruskoulun ja lukion rehtorit, vararehtorit ja opettajakunta. Edellä mainittujen tahojen tehtävien lisäksi johtosäännöissä on määrätty koulun opettajan ja muun henkilökunnan tehtävistä sekä oppilaiden ja oppilaskunnan asemasta.

3.1 Koulunpito

Harjoittelukouluissa tarjotaan nykyisen koululainsäädännön mukaisesti esiopetusta alle kouluikäisille, vuosiluokkien 1–9 perusopetusta ja nuorille tarkoitettua lukiokoulutusta. Oppilaille harjoittelukoulu antaa samat opetussuunnitelman mukaiset tiedot ja taidot kuin vastaavassa kunnan perusopetuksessa tai lukiossa. Tästä opetustoiminnasta on säädetty perusopetuslaissa (628/1998) ja lukiolaissa (629/1998). Erytispiirteinä harjoittelukouluis-

sa on pienemmät perusopetusryhmät ja opettajankoulutuksesta johtuva monipuolisempi opetustarjonta. Harjoittelukouluissa oli oppilaita syyslukukaudella 2001 yhteensä 7 853.

Taulukko 1. Harjoittelukoulujen oppilasmäärä syyslukukaudella 2001

	esi- opetus	perus- opetus	perusop. 1–6	lukio 7–9	yhteensä
Helsingin normaalilyseo			277	239	516
Helsingin II normaalikoulu	8	321	284	245	858
Hämeenlinnan normaalikoulu	12	381			393
Joensuun normaalikoulu	8	329	208	330	875
Jyväskylän normaalikoulu	9	335	279	254	877
Kajaanin normaalikoulu	18	272			290
Lapin yo:n harjoittelukoulu	5	358			363
Oulun normaalikoulu	6	314	264	245	829
Rauman normaalikoulu		255			255
Savonlinnan normaalikoulu	9	366			375
Tampereen normaalikoulu			284	253	537
Turun normaalikoulu		345	276	251	872
Vasa övningsskola	8	282	169	354	813
Yhteensä	83	3 558	2 041	2 171	7 853

Esiopetusta toteutetaan yhdeksässä harjoittelukoulussa, ja siinä sovelletaan perusopetusta koskevaa lainsäädäntöä. Esiopetuksen laajuus on vähintään 700 tuntia. Osallistuminen on lapselle vapaaehtoista. Velvollisuus esiopetuksen järjestämiseen sekä lapsen oikeus esiopetukseen astuivat voimaan 1.8.2001. Esiopetuksen päätavoitteena on kouluvalmiuksien kehittäminen ja mahdollisten oppimisvaikeuksien ennakointi. Harjoittelukoulujen esioppi-
laat siirtyvät oman koulunsa perusopetukseen. Siirryttäessä joustavasti esiopetuksesta alkuopetukseen korostuu aktiivinen oppiminen ja jo esiopetuksessa harjoiteltujen taitojen kehittyminen.

Helsingin normaalilyseota ja Tampereen normaalikoulua lukuun ottamatta kaikissa harjoittelukouluissa annetaan 1–9 vuosiluokkien perusopetusta, joka toiminta yhdeksänvuotisena oppivelvollisuuskouluna vastaa kuntien peruskouluja. Helsingin normaalilyseossa ja Tampereen normaalikoulussa on perusopetuksen 7–9 vuosiluokat. Perusopetuksessa oppilaille opetus, opetusvälineet ja kouluruokailu ovat maksuttomia, ja harjoittelukoulu huolehtii pääsääntöisesti yli viisi kilometriä pitkien koulumatkojen järjestämisestä ja kustannuksista. Harjoittelukoulut ovat profiloituneet monin eri tavoin kuten kansainvälistymisen ja informaatioteknologian alueilla. Osa kouluista toimii UNESCO -kouluina. eNorssi-hanke on muodostumamassa mittavaksi koulujen yhteinen verkko-opetusfoorumiksi. Opettajankoulutustehtävästä johtuen erityisesti kielten opiskelumahdollisuudet ovat kunnan kouluihin verrattuna laajemmat. Oppilailta, joilla on oppimisvaikeuksia, on oikeus saada erityisopetusta muun opetuksen ohessa. Erityisopetus järjestetään ensisijaisesti integroituna. Varsinaisia erityisluokkia harjoittelukouluissa ei ole.

Harjoittelukoulujen lukiot sijaitsevat yliopistopaikkakunnilla. Lukiokoulutusta ei anneta Hämeenlinnan, Kajaanin, Rauman ja Savonlinnan normaalikouluissa eikä Lapin yliopiston harjoittelukoulussa. Peruskoulun suorittamisen jälkeen oppilaat voivat hakeutua

lukiokoulutukseen. Harjoittelukoulujen lukiot tekevät opiskelijavalinnan yhteistyössä sijaintipaikkakuntansa lukioiden kanssa. Perusopetuksen tapaan myös harjoittelukoulujen lukiot ovat profiloituneet monessa tapauksessa tukeutumalla yliopistonsa painoalueisiin. Harjoittelukoulujen lukioiden kurssitarjonta on kunnan kouluihin verrattuna laajempi. Lukio on luokaton ja kurssimuotoinen yleissivistävä koulu, joka päättyy valtakunnalliseen ylioppilastutkintoon, jonka rakennekokeilussa harjoittelukoulut ovat mukana. Turun normaalikoulussa ja Vasa övningsskolanissa on IB -lukio.

Vuosiluokilla 1–6 opetus tapahtuu ensisijaisesti luokanopetuksena ja vuosiluokilla 7–9 sekä lukiossa aineenopetuksena. Harjoittelukouluilla, joilla on kaikki perusopetuksen vuosiluokat, on kehittämistavoitteena yhtenäinen yhdeksänvuotinen perusopetus.

Valtioneuvosto päättää sekä perusopetuksen että lukiokoulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä tuntijaosta, jonka mukaisesti opetukseen käytettävä aika jaetaan eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen Opetushallitus päättää opetussuunnitelmien perusteissa eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien sekä oppilaanohjauksen ja muun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä.

Perusopetusta annetaan oppilaalle ensimmäisellä ja toisella vuosiluokalla keskimäärin vähintään 19, kolmannella ja neljännellä vuosiluokalla keskimäärin vähintään 23, viidennellä ja kuudennella vuosiluokalla keskimäärin vähintään 24 ja sen jälkeisillä luokilla keskimäärin vähintään 30 tuntia työviikossa. Lukiokoulutuksessa opetusta eri oppiaineissa ja opinto ohjausta annetaan keskimäärin 38 tuntia kestävinä kursseina. Opiskelijalle vapaaehtoiset opinnot voivat olla kestoltaan edellä mainittua lyhyempiä tai pitempiä. Lukiossa on vähintään 75 kurssia, joista kursseista on 45–49 pakollisia.

Harjoittelukoulun johtokunta hyväksyy koulun opetussuunnitelman, jonka kasvatustieteellinen tiedekunta vahvistaa. Opetussuunnitelman toteuttamiseksi kouluissa laaditaan vuosittain suunnitelma, jonka opettajakohtaisten opetusmäärien summa muodostaa koulun opetukseen käyttämän tuntikehyksen.

Taulukko 2. Opetukseen käytetty tuntikehyys vuonna 2001

	perusopetus		lukio	erityisopetus		yhteensä
	1–6	7–9		1–6	7–9	
Helsingin normaalilyseo		500	317	48		865
Helsingin II normaalikoulu	720	631	344,5	48	48	1 791,5
Hämeenlinnan normaalikoulu	535			30		565
Joensuun normaalikoulu	506	419	405	46	23	1399
Jyväskylän normaalikoulu	505	575,45	345,5	62	38,8	1 526,75
Kajaanin normaalikoulu	451			52		503
Lapin yo:n harjoittelukoulu	576,3			36		612,3
Oulun normaalikoulu	509,4	540,5	314	46	46	1 455,9
Rauman normaalikoulu	392			24		416
Savonlinnan normaalikoulu	541			30		571
Tampereen normaalikoulu		553	333,6			886,6
Turun normaalikoulu	529	493	334	56	26	1438
Vasa övningsskola	546	304,8	514,8	31	25	1 421,6
Yhteensä	5 810,7	4 016,75	2 908,4	509	206,8	13 451,65

Perusopetuksen oppilasta kohti kouluilla oli vuonna 2001 käytettävissä opetuskehystä keskimäärin 1,15 vuosiviikkotuntia. Lukion opetuskehys oli keskimäärin 1,34 vuosiviikkotuntia.

Harjoittelukoulun oppilasryhmän koosta ja opetukseen käytettävästä tuntikehyksestä säädettiin aikaisemmin harjoittelukoululaissa (143/1985) ja harjoittelukouluasetuksessa (336/1985). Lain mukaan saatiin harjoittelukoulussa perusopetusryhmään kuuluvien oppilaiden säädettyjä enimmäismääriä vähentää yhdellä neljäsosalla kunnan kouluihin verrattuna. Peruskouluasetuksen (718/1984) mukaisesti kunnan kouluissa enimmäismäärä laskettiin siten, että koulussa on perusopetusryhmä ensimmäisen ja toisen vuosiluokan alkavaa 25 oppilasta kohti ja muun vuosiluokan alkavaa 32 oppilasta kohti. Tuntikehyks kiinnitettiin kouluasteittain. Harjoittelukoulun ala asteella sai käyttää opetussuunnitelmassa vahvistettujen oppiaineiden opettamiseen kutakin kouluasteen luokanopettajana toimivan lehtorin virkaa ja ylimääräistä tointa kohti 31,5 tuntia viikossa. Yläasteella opetuskehystä oli käytettävissä vuosiluokkaa kohti 45,5 tuntia viikossa sekä kutakin oppilasta kohti 1,6 tuntia viikossa, ja lukiossa lukuvuoden työpäivien aikana opettamiseen oli käytettävissä vuosiluokkaa kohti 39 tuntia viikossa sekä kutakin oppilasta kohti 1,1 tuntia viikossa. Näin esitettyjä tuntimääriä sai korottaa opetusharjoittelun ja tutkimuksen järjestämisen, opettavien kielten lukumäärän ja oppimäärän laajuuden, erityisopetuksen, esiopetuksen tai muun erityisen syyn vuoksi harjoittelukouluasetuksen mukaisesti perusasteen opetukseen enintään kolme tuntia viikossa jokaista perusopetusryhmää kohti ja lukion tuntimäärää enintään 30 tuntia viikossa. (1084/1995).

3.3 Opettajankoulutus

Kasvatustieteellisen alan tutkinnoista ja opettajankoulutuksesta annetun asetuksen (576/95) mukaisesti maisterin tutkinto tuottaa opettajan kelpoisuuden, kun siihen sisältyy 35 opintoviikon laajuiset opettajan pedagogiset opinnot. Opettajan pedagogiset opinnot voidaan suorittaa myös erillisinä. Täsmällisemmin maisterin tutkinnon antama opettajakelpoisuus määrittyy tutkinnon sisällön perusteella. Tutkintoasetuksen 16 §:n mukaisesti opettajan pedagogiset opinnot ovat kasvatustieteellisiä aineopintoja, jotka painottuvat didaktisesti ja sisältävät harjoittelua. Opinnot voivat suuntautua erityisesti peruskoulun tai lukion tai ammatillisten oppilaitosten taikka aikuiskoulutuksen tehtäviin.

Kasvatusalan tutkintoasetuksessa on säädetty opettajankoulutuksesta yleisesti, opettajan pedagogisista opinnoista ja kasvatusalan opettajankoulutuksesta. Kasvatusalan opettajankoulutuksen sisältyy luokanopettajankoulutus, erityisopettajankoulutus, opinto-ohjaajakoulutus, eräät taide- ja taitoaineiden aineenopettajankoulutukset sekä lastentarhanopettajankoulutus. Aineenopettajien koulutuksesta on yksityiskohtaisemmin säädetty alakohtaisissa tutkintoasetuksissa. Esimerkiksi asetuksessa humanistisista ja luonnontieteellisistä tutkinnoista (221/1994) todetaan, että maisterin tutkintoon johtavaan koulutukseen voi sisältyä opettajankoulutus, johon kuuluvat yhden tai kahden opetettavan aineen opinnot sekä pedagogiset opinnot. Opetettavalla aineella tarkoitetaan peruskoulun, lukion tai muun oppilaitoksen opetukseen kuuluvan aineen aineenhallintaa edistäviä opintoja.

Opettaja saa pedagogisilla opinnoillaan kelpoisuuden kaikkiin oppilaitosmuotoihin. Siksi pedagogisten opintojen tulee sekä edistää eri oppilaitosmuodoissa tarvittavan erityisosaamisen hankkimista että sisältää yhteistä opettajaidentiteettiä vahvistavia osia. Opetusministeriö on kirjannut opettajankoulutuksen kehittämisohjelmaan (2001) pedagogisten opintojen sisällölliset kehittämistavoitteet. Niiden lisäksi ohjelmassa edellytetään, että

yliopistot kehittävät pedagogisia opintoja niin, että opinnot antavat opettajalle valmiuksia työskennellä eri kouluasteilla eri-ikäisten oppijoiden kanssa. Opintojen suoritusajankautana on voitava hankkia kokemuksia yhteistyöstä yli oppilaitosrajojen. Opettajankoulutuksessa opetusharjoitteluun on varattava riittävästi aikaa, jotta harjoitteluun voi sisällyttää tavoitteisiin, sisältöihin ja suorituspaikkaan liittyvää valinnaisuutta ja laaja-alaisen opettajakelpoisuuden edellyttämää monipuolisuutta.

Harjoittelukouluissa järjestetään luokanopettajien, aineenopettajien, erityisopettajien sekä opinto-ohjaajien koulutukseen sisältyviin opettajan pedagogisiin opintoihin kuuluvaa ohjattua opetusharjoittelua. Myös lastentarhanopettajiksi opiskelevat voivat harjoitella koulujen esi- ja alkuopetuksessa. Harjoittelukoulujen kehittämissuunnitelman (2003) mukaisesti koulujen kehittämissuunnitelmana on olla opetusharjoittelun ja sen ohjaamisen osaamiskeskukset, joilla on tärkeä tehtävä opetusharjoittelun monipuolistamisessa sekä opetusharjoittelijoiden perehdyttämisessä yhteisöllisyyteen. Merkittävin osa pedagogisiin opintoihin sisältyvästä opetusharjoittelusta tapahtuu kehittämissuunnitelman mukaan harjoittelukouluissa.

Opetusharjoittelu sisältyy opettajan pedagogisten opintojen osana kasvatustieteellisten tiedekuntien hyväksymiin opettajankoulutuksen opetussuunnitelmiin. Opettajankoulutuksen tiukan normiohjauksen purkaannuttua opettajankoulutuksen opetussuunnitelmat ovat enenevästi alkaneet poiketa toisistaan. Tästä johtuen myös opetusharjoittelun laajuus vaihtelee eri yliopistojen opettajankoulutuksissa. Luokanopettajankoulutuksessa ero pienimmän ja suurimman opintoviikkomäärän välillä on jopa lähes 100 % (JoY 10 ov; LaY 19 ov). Samoin vaihtelee myös se, kuinka paljon harjoittelusta suoritetaan harjoittelukoulujen ulkopuolella kenttäkouluissa. Opetusharjoittelua koskevat opetussuunnitelman käsitteet ovat valtakunnallisesti epäyhtenäiset.

Opettajaksi opiskelevien ammatillisen kasvun varmistamiseksi yliopistojen kasvatustieteellisten tiedekuntien tulee sopia keskenään viimeistään vuonna 2005 voimaan tulevien opettajankoulutuksen opetussuunnitelmiin opettajan pedagogisten opintojen sisältämän opetusharjoittelun vähimmäismäärä ja yhtenäistää opettajankoulutuksen opetussuunnitelmien käsitteistöä siten, että opetusharjoittelu opettajankoulutuksen opiskelumuotona on yksiselitteisesti erotettavissa opetussuunnitelmissa.

Harjoittelun ja ohjauksen sisällöllinen kehittäminen, harjoittelun asema teorian ja käytännön integroijana sekä ohjaajien ja muiden opettajankouluttajien koulutus edellyttävät yhteistyötä harjoittelukoulun, kasvatustieteellisen tiedekunnan opettajankoulutuksesta vastaavien laitosten ja aineenopettajankoulutuksessa ainetiedekuntien laitosten kesken. Tämän yhteistyön edistämiseksi yliopistoihin on perustettu opettajankoulutuksen yhteistyöryhmiä, joissa eri opettajankoulutustahot ovat edustettuina. Näitä ryhmiä perustettiin erityisen vilkkaasti muutama vuosi sitten toteutetun opettajankoulutuksen strategiatyön tuloksena. Ryhmillä ei ole kuitenkaan virallista hallinnollista asemaa, joten niissä tehdyt esitykset tarvitsevat vielä yliopiston hallintoelinten päätöksenteon.

Opettajankoulutusyhteistyötä on syytä edelleen tiivistää yliopistojen sisällä. Keskeisiin opettajankoulutusta koskeviin kuten opetussuunnitelma- ja opiskelijavalintapäätösten tekemiseen tulee kaikilla opettajankoulutustahoilla olla mahdollisuus vaikuttaa. Opettajankoulutuksen yhteistyöryhmien asema tulee vakiinnuttaa yliopistoissa.

Kasvatustieteellinen tiedekunta tekee vuosittain esityksen uusien opettajankoulutuksen opiskelijoiden määristä, jotka lopullisesti päätetään yliopiston hallituksessa tai konsistorissa. Kaikissa yliopistoissa ei harjoittelukoulun osuutta opetusharjoittelun toteuttajana ole

otettu riittävästi huomioon, kun harjoittelun laajuudesta tai opettajankoulutuksen määrästä tehdään päätöksiä. Koulut ovat saattaneet saada hoidettavakseen opiskelijamäärän, joka ylittää koulun ohjauksen kapasiteetin, tai koulun kaikkia ohjausmahdollisuuksia ei ole käytetty hyväksi, ja kenttäkouluihin on siirtynyt harjoittelua, joka olisi voitu hoitaa harjoittelukoulussa ilman kasvatustieteelliselle tiedekunnalle aiheutuneita eri kustannuksia. Tieto koulujen ohjauksenvolyymista tulee liittää alusta alkaen mukaan opetussuunnitelmia ja opiskelijamääriä koskeviin päätöksentekoprosesseihin.

Oman lisänsä harjoittelukoulujen opettajankoulutustoimintaan on tuonut vuonna 2001 alkanut opettajankoulutuksen laajennusohjelma. Opettajakunnan korkean ikärakenteen ja vailla muodollista pätevyyttä olevien opettajien suurehkon määrän vuoksi opetusministeriö käynnisti opettajien perus-, pätevöittämis- ja täydennyskoulutuksen määrällisen ja sisällöllisen kehittämisen ohjelman vuosille 2001–2003. Ohjelman ensimmäisessä vaiheessa lisätään opettajankoulutusta noin 3 000 paikalla. Suurimpia kohderyhmiä ovat matemaattisluonnontieteellisten aineiden ja kielten opettajat sekä luokanopettajat. Ohjelmalle on tulossa jatkoa vuosiksi 2004–2006. Suuri osa laajennusohjelman opiskelijoista suorittaa opetusharjoittelunsa harjoittelukouluissa.

Opetusministeriön Opettajankoulutustarvetyöryhmä on laatinut ehdotuksen (OPM 2003:9) opettajien peruskoulutuksen määrällisestä mitoittamisesta vuosille 2003–2008. Tehtävää suorittaessaan työryhmän tuli ennakoita opetusalan - yleissivistävä koulutus, ammatillinen koulutus ja aikuiskoulutus - työvoimatarpeen kehitys vuoteen 2020 saakka. Vaikka työryhmä laski vuonna 2020 tarvittavan 3 700 opettajaa vähemmän kuin vuonna 2002, ei ryhmän mukaan opettajatarpeen pieneneminen vaikuta ainakaan lyhyellä tähtämällä opettajankoulutuksen volyyymiin. Päinvastoin aineenopettajakoulutusta tulisi työryhmän näkemyksen mukaan välittömästi lisätä ja nostaa aineenopettajakoulutukseen otettavien määrä mahdollisimman suureksi vuosiksi 2003–2005. Erityisesti vieraiden kielten ja matemaattisten aineiden opettajien koulutusta tulisi painottaa lähivuosille. Myös oppilaan-/opinto-ohjaajakoulutuksen sekä erityisopetuksen sisäänottoa on tarpeen painottaa lähivuosille. Ruotsinkielisessä perusopetuksessa muodollista kelpoisuutta vailla olevien luokanopettajien osuus on suuri, samoin alueelliset erot opettajien muodollisessa kelpoisuudessa. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa myös tämän koulutukseen otton painottamista vuosille 2003–2008. Ryhmän esitysten vaikutukset lähivuosiä myöhäisempään opettajankoulutukseen ja sitä kautta harjoittelukoulujen toimintaan tulee arvioida erikseen, kun työryhmän kehittämissuunnitelmakaudeksi asettamat opettajankoulutustavoitteet konkretisoituvat yliopistokohtaisiksi. Opettajatarvetyöryhmä ei ole ennakoitunut maahanmuuttajien koulutuksesta johtuvia erityistarpeita, vaan esittää uuden työryhmän perustamista asian selvittämiseksi.

Harjoittelukoulun opetustuokiosta on luovuttu opettajankoulutusten opiskelijavalinnan osiona. Yhtenä syynä on ollut opiskelijavalintojen aikaistuminen syyslukukauden alusta kesään. Harjoittelukoulujen opettajat ovat kuitenkin kaikissa yliopistoissa mukana muulla tavoin arvioimassa hakijoita. Se, miten harjoittelukoulujen opettajille valintakokeisiin osallistuminen korvataan ja kuinka valintatyöhön velvoitetaan, vaihtelee ja on tästä syystä synnyttänyt ärtynyttä keskustelua yliopistoissa. On kuitenkin erittäin tärkeää, että harjoittelukoulun opettajat osallistuvat opettajankoulutuksen opiskelijavalintoihin, jotta kaikki yliopistossa opettajankoulutusta toteuttavat tahot olisivat valinnoissa mukana ja jotta opettajankoulutuksen kehittämisohjelman edellyttämä soveltuvuus, motivoituneisuus ja sitoutuneisuus saataisiin mahdollisimman monipuolisesti valinnoissa arvioitaviksi.

Taulukko 3. Harjoittelukoulujen harjoittelijamäärät vuonna 2001 koulujen ilmoituksen mukaan

	luokan- opettajat	aineen- opettajat	erityis- opettajat	opinto- ohjaajat
Helsingin normaalilyseo		183		
Helsingin II normaalikoulu	103	173	5	
Hämeenlinnan normaalikoulu	103			
Joensuun normaalikoulu	126	140	19	3
Jyväskylän normaalikoulu	106	230	10	
Kajaanin normaalikoulu	55			
Lapin yo:n harjoittelukoulu	66			
Oulun normaalikoulu	80	141		
Rauman normaalikoulu	64			
Savonlinnan normaalikoulu	58			
Tampereen normaalikoulu		115		
Turun normaalikoulu	85	205		
Vasa övningsskola	114	67	13	
Yhteensä	960	1 254	47	3

Taulukko 4. Harjoittelukouluissa suoritettavat opintoviikot vuonna 2001 (KOTA2001)

	yht.	luokan- opett.	aineen- opett.	erityis- opett.	opinto- ohjaajat	aik. op. koul.	muu op. koul.
Helsingin yliopisto	4 984	1 237	3 719	28			
Jyväskylän yliopisto	2 888	991	1 841	42			14
Oulun yliopisto	3 837	1 985	1 852				
Joensuun yliopisto	2 494	1 266	1 136	80	12		
Turun yliopisto	4 236	2 421	1 712			78	25
Tampereen yliopisto	2 007	835	1 161			11	
Åbo akademi	1 349	828	413				108
Lapin yliopisto	846	846					
Yhteensä	22 641	10 409	11 834	150	12	89	147

Harjoittelukouluissa vuonna 2001 suoritettavat opintoviikot jakaantuvat lähes puoliksi luokanopettajankoulutuksen ja aineenopettajankoulutuksen kesken. Muun opettajankoulutuksen opintoviikkomäärät jäävät pieniksi. Sekä taulukon 4. että 5. tietoihin on syytä suhtautua varauksella, koska eri tietojenkeruissa vastauksia ei ole selvästikään verrattu toisiinsa. Harjoittelukoulut eivät ole muun muassa ilmoittaneet aikuiskoulutukseen ja muuhun opettajankoulutukseen suuntautuneita opiskelijoitaan, mutta näille ryhmille on kuitenkin merkitty KOTA -tietokantaan opintoviikkosuorituksia. Toisaalta Vasa övningsskolainin 13 erityisopettajaopiskelijaa eivät näytä KOTA:n mukaan saaneen yhtään opintosuoritusta. Harjoittelukouluista kerättävistä tiedoista ja yliopistojen suhtautumisesta tietojenkeruuseen

on raportoitu tarkemmin luvussa 8. Harjoittelukouluista kerättävät tiedot ja tilastot. Todetakaan kuitenkin jo tässä kohdin, että yliopistoilla on harjoittelukoulujen tietojen toimittamisessa eri tilastointijärjestelmiin runsaasti parantamisen varaa.

Harjoittelukoulussa tapahtuvan harjoittelun kustannuksista vastaa harjoittelukoulu. Ohjauskehyksen enimmäismäärästä ja opettajien palkkioperusteista on määrätty virkaehtosopimuksessa. Kenttäkouluissa toteutettavan harjoittelusta aiheutuvat kustannukset hoitaa kasvatustieteellinen tiedekunta tai sen opettajankoulutuslaitos. Kenttäharjoittelun ohjauspalkkioista on päätetty yliopistokohtaisesti opetusministeriön luovuttua säädösmuutosten myötä palkkioiden määräämisestä. Näiden palkkioiden määräytymisperusteet ja suuruudet vaihtelevat huomattavasti. Yliopistojen olisi syytä yhdenmukaistaa käytäntöjä keskenään.

Yliopistojen tulee pyrkiä yhdenmukaistamaan kenttäharjoittelun ohjauksen palkkioiden määräytymisperusteet ja palkkioiden suuruudet.

Virkaehtosopimuksen mukaisesti opettajankoulutuksen tuntikiintiö on koulukohtainen opettajankoulutustehtäviin käytettävien tuntien enimmäismäärä, joka on lukuvuodessa enintään 1,5 vuosiviikkotuntia jokaista opiskelijaa kohti, joka suorittaa opettajan pedagogisten opintojen opetussuunnitelman mukaisesti harjoittelun harjoittelukoulussa. Harjoittelukoulun opettajien opettajankoulutukseen antamat yhteenlasketut opetustunnit muodostavat opettajankoulutukseen käytetyn tuntikehyksen.

Taulukko 5. Opettajankoulutukseen käytetty tuntikehyys vuonna 2001.

	luokan- opettajat	aineen- opettajat	erityis- opettajat	yhteensä
Helsingin normaalilyseo		178		178
Helsingin II normaalikoulu	103	173	10	286
Hämeenlinnan normaalikoulu	94			94
Joensuun normaalikoulu	103	142	10	255
Jyväskylän normaalikoulu	139,78	234,79	5,75	380,32
Kajaanin normaalikoulu	97			97
Lapin yo:n harjoittelukoulu	101,5			101,5
Oulun normaalikoulu	112,7	199,9		312,6
Rauman normaalikoulu	64,5			64,5
Savonlinnan normaalikoulu	88			88
Tampereen normaalikoulu		123,6		123,6
Turun normaalikoulu	122	195		317
Vasa övningsskola	80,35	72,37	5	157,72
Yhteensä	1 105,83	1 318,66	30,75	2 455,24

Harjoittelukoulut ilmoittivat vuonna 2001 ohjanneensa luokanopettajiksi, aineenopettajiksi, erityisopettajiksi ja opinto-ohjaajiksi opiskelevia opiskelijoita. Lastentarhanopettajien harjoittelusta ei merkitty koulujen työsuunnitelmiin ohjaustunteja. Luokanopettajien koulutuksessa ohjauskehystä käytettiin kouluissa keskimäärin 1,15 vuosiviikkotuntia opiskelijaa kohti ja vastaavasti aineenopettajien koulutuksessa 1,05 vuosiviikkotuntia.

Opetusharjoittelun kokonaisvastuunottajasta on käyty aika ajoin muutamissa yliopistoissa keskustelua. Kasvatustieteelliset tiedekunnat ovat esittäneet, että koska pedagogiset opinnot ovat tiedekunnan vastuulla olevia opintoja, tulee kokonaisvastuu voimavaroineen niiden toteuttamisesta myös opetusharjoittelun osalta kuulua tiedekunnalle. Yhtä perustellusti harjoittelukoulut ovat esittäneet vastuun ottamista kaikesta opetusharjoittelusta, koska koulujen nimenomaisena tehtävänä on jo säädöstasolla olla yliopistojen opettajankoulutuksessa opetusharjoittelua varten. Harjoittelukoulut haluaisivat ottaa vastatakseen myös kenttäkouluissa tapahtuvan opetusharjoittelun.

Molemmilla esityksillä on perustelunsa, mutta kokonaisvastuun siirtäminen kummalle tahansa toimijaosapuolelle synnyttää ongelmia. Mikäli merkittävä osuus harjoittelukoulujen voimavaroista, opettajankoulutuksen osuus, siirrettäisiin kasvatustieteellisten tiedekuntien hoidettavaksi, tulisi koko harjoittelukoulujärjestelmä kyseenalaistettavaksi. Koulunpitoa ja opetusharjoittelua koskevat asiat liittyvät harjoittelukoulussa niin elimellisesti yhteen, ettei niiden erillinen hallinnointi onnistu. Mikäli taas vastuu kaikesta opetusharjoittelusta siirrettäisiin harjoittelukouluille, joutuisivat koulut vastaamaan myös niille vieraista opettajankoulutusalueista kuten esimerkiksi ammatillisten oppilaitosten, vapaan sivistystyön ja eri erityisoppilaitosten opettajankoulutuksesta, joiden parempi tuntemus löytyy tiedekunnan puolelta. Järjestely olisi epätarkoituksenmukainen ja se edellyttäisi kouluilta uutta asiantuntemusta. Lisäksi se saattaisi rajoittaa opetusharjoittelun monipuolistamista.

Opettajankoulutuksen korkean laadun varmistamiseksi keskeinen osa perusopetuksen ja lukio-opetuksen opettajankoulutukseen sisältyvästä opetusharjoittelusta toteutetaan harjoittelukoulussa, ja kasvatustieteellinen tiedekunta vastaa muun opettajankoulutuksen opetusharjoittelusta. Kaikki opetusharjoittelu tulee järjestää siten, että opiskelijat saavat monipuolisesti tutustua eri oppilaitosten koulutustoimintaan.

3.4 Muut tehtävät

Harjoittelukoulut toteuttavat voimavarojensa puitteissa koulunpitoa ja opettajankoulutusta edistävää kehittämis- ja kokeilutoimintaa. Harjoittelukoulujen kehittämissuunnitelman (2003) mukaisesti koulut ovat aktiivisia koulun kehittäjiä ja kokeilu- ja kehittämistyönsä ne keskittyvät opettajankoulutuksen kannalta olennaisiin hankkeisiin. Lisäksi ohjelmassa esitetään, että koulut muodostavat yhä selkeämmin valtakunnallisen osaamis- ja kehittämisverkoston, joka edistää tutkimusta ja palvelee täydennyskoulutuksen tarpeita. Oman kehittämis- ja kokeilutoimintansa lisäksi harjoittelukoulut tarjoavat ympäristön yliopiston muulle tutkimus- ja kokeilutoiminnalle.

Viime aikojen keskeisimmät kehittämistoimet ovat kohdistuneet opetusharjoittelun monipuolistamiseen, mutta hankkeilla on myös pyritty tehostamaan kansainvälistymistä, tieto- ja viestintätekniiikan pedagogista käyttöä sekä uusien oppimisympäristöjen rakentamista. Lähes kaikki koulut ovat rakentaneet erilaisia verkkopohjaisia opetus- ja opetusharjoittelun ohjausratkaisuja. Osa hankkeista toteutetaan yhteisinä yliopiston laitosten, kunnan koulutoimen, ammattikorkeakoulujen tai yritysten kanssa. Monet koulujen raportoidut kehittämis- ja kokeiluhankkeet ovat sinällään merkittäviä, mutta osa niistä jää pienuudessaan koulun omaksi toiminnaksi, josta saatavaa hyötyä ei ole levitty laajemmin yliopiston sisälle saati muihin yliopistoihin. Ongelmana on yhtäältä hankerahoituksen pienuus ja toisaalta yhteistoimintamallien puuttuminen.

Kehittämis- ja kokeilutoimintaa edistävän hankerahoituksen osuus on harjoittelukoulujen toimintamäärärahoissa kutistunut käytännössä olemattomaksi. Koulujen esittämiä hankkeita ei ole pystytty toimintamäärärahoilla rahoittamaan, ja ainoastaan valtakunnallisille hankkeille on kohdistettu voimavaroja. Hyvänä esimerkkinä valtakunnallisesta hankerahoituksesta on tietostrategiamäärärahoilla synnytetty eNorssihanke, joka on tehokkaasti lyhyessä ajassa rakentanut harjoittelukouluista monipuolisesti informaatioteknologian käyttöä kehittävän ja kokeilevan verkoston. Harjoittelukoulujen tulisi huolehtia, ettei hyvin käynnistynyt yhteistoiminta pääse loppumaan.

Harjoittelukoulujen kehittämishankkeet tulee rakentaa suuremmiksi kokonaisuuksiksi, joihin osallistuvat yliopiston muut yksiköt ja verkottumisen kautta muut harjoittelukoulut ja yliopistot. eNorssi -hankkeen jatkuminen tulee varmistaa ja samalla tehostaa sen linkkiytymistä muihin opettajankoulutuksen verkostohankkeisiin.

Täydennyskoulutuksen järjestäminen on tärkeä osa harjoittelukoulujen toimintaa. Opettajien täydennyskoulutusta toteutetaan sekä harjoittelukoulun ulkopuolisille opettajille Opetushallituksen, lääninhallituksen, kuntien tai muiden koulutuksen rahoittajien kanssa yhteistyössä että opetusministeriön rahoittamana opettajankouluttajille. Kehittämissuunnitelmassaan (2003) koulut odottavat, että niillä on tulevaisuudessa nykyistä aktiivisempi rooli opettajien ja opettajankoulutustehtävissä työskentelevien täydennyskoulutuksessa. Toteutettu koulutus on ensisijaisesti lyhytkestoista ja erityiskysymyksiin kohdistuvaa. Kattavaa pitkäkestoista opettajien täydennyskoulutusjärjestelmää ei saatu rakennetuksi, minkä vuoksi sekä koulutuksen järjestäjät että koulutukseen osallistujat joutuvat kärsimään koulutuksen pirstaleisuudesta. Harjoittelukouluille koulun ulkopuolisten opettajien täydennyskoulutustoiminta ei tuo lisätuloja, ja koulun osuus täydennyskoulutuksen järjestämisessä onkin lähinnä sitä, että koulun opettajat toimivat erilliskorvauksella kouluttajina sekä koulun tiloja ja välineitä tarjotaan koulutuksen käyttöön. Harjoittelukoulujen koulun ulkopuolisille opettajille toteuttama opettajien täydennyskoulutustoiminta tulee rakentaa siten, että se on pitkäkestoista ja suunnitelmallista ja että se on sitä järjestäville kouluille myös taloudellisesti kannattavaa.

Täydennyskoulutus on yliopiston ulkoista toimintaa, jota toteutetaan joko maksullisena toimintana tai yhteisrahoitteisena toimintana. Maksullisessa toiminnassa tilaaja saa maksua vastaan yliopistolta tavaran tai palvelun. Toimintaa säätelee valtion maksuperustelaki (150/1992) ja asetus sekä opetusministeriön tähän liittyvät maksuperustepäätökset (OPM 81/1993; 82/1993; 83/1993). Yhteisrahoitteisella toiminnalla tarkoitetaan hankkeita, joihin yliopisto saa talousarviossa myönnetyn määrärahan lisäksi osarahoitusta erilaisilta yhteistyötahoilta. Yhteisrahoitteisen toiminnan määrittely ja erottaminen maksullisesta toiminnasta on joskus ongelmallista.

Yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen valvontaa ja hallinnointia selvittelleen työryhmän (OPM 21:2001) mukaan ulkoisen toiminnan ongelmana ovat yleensä olleet täsmällisten taloudellisten ja muiden tavoitteiden puuttuminen ja selkeät kytkennät yliopiston muuhun toimintaan. Yhteisrahoitteisen toiminnan osalta kustannuslaskenta on vielä kehittämättömä. Opetusministeriön päätös korkeakoulujen eräistä suoritteista perittävistä maksuista (81/1993) määrittelee, että liiketaloudellisiin perusteisiin hinnoitellaan tilatut tutkimukset, täydennyskoulutus ja muut palvelutehtävät, joita korkeakoulu suorittaa valtion ja kunnan viranomaisille sekä muille yhteisöille ja yksityisille näiden pyynnöstä sekä sellaisen tehtävän yhteydessä tuotettu tavara. Harjoittelukoulujen toimintamomentti on nettoutettu. Tämä tarkoittaa, että sinne kirjatut tuloerät ovat välittömästi koulun käytettävissä. Sponso-

rointityöryhmän muistio (VM 5/2000) määrittelee ulkoisen rahoituksen varsinaista suoraa budjettirahoitusta täydentäväksi rahoitukseksi.

Täydennyskoulutuksen organisointi vaihtelee yliopistoittain, ja toiminnan keskittämisen tarkoituksenmukaisuutta yliopistojen täydennyskoulutuskeskuksiin ollaan joissakin yliopistoissa arvioimassa uudelleen. Harjoittelukoulujen täydennyskoulutustoiminta on kuitenkin yliopiston muuhun täydennyskoulutustoimintaan verrattuna pienimuotoista. Vaikka harjoittelukoulut ovat siirtyneet nettobudjetointiin, ja maksullisesta toiminnasta saadut tulot tulevat koulun käyttöön koulun toimintamenomomentille, on tarkoituksenmukaista etteivät ne ryhdy rakentamaan omia organisaatioitaan täydennyskoulutuskoulutustoiminnan toteuttamista varten. Isommat täydennyskoulutushankkeet on syytä toteuttaa yliopiston yhteisen täydennyskoulutusorganisaation kautta.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen henkilöstö ei kuulu kunnan koulujen opettajien täydennyskoulutusrahoituksen piiriin. Tähän täydennyskoulutukseen sisältyy sekä kuntatyönantajan järjestämää henkilöstökoulutus että valtion tukema opetushenkilöstön täydennyskoulutus, joista viimeksi mainittu toteutetaan pääosin Opetushallituksen organisoimana. Opettajankouluttajien täydennyskoulutus järjestettiin aikoinaan tarjoamalla opettajille mahdollisuus palkalliseen opintovapaaseen, sapattiin. Sapattijärjestelmä lakkasi opettajankoulutuslain kumoamisen yhteydessä, eikä yliopiston tarjoama henkilöstökoulutus ole pystynyt vastaamaan harjoittelukoulun opettajien täydennyskoulutustarpeisiin.

Sapattijärjestelmän lakkauttamisen jälkeen opetusministeriö on alkanut rahoittaa opettajankouluttajien täydennyskoulutustoimintaa. Harjoittelukoulut ja yliopistojen muut opettajankoulutustoimintaan osallistuvat yksiköt hakevat vuosittain opetusministeriöltä määrärahoja täydennyskoulutuksen toteuttamiseksi. Rahoituspäätöksillä on opetusministeriö pyrkinyt kohdistamaan koulutustoiminnan opettajankoulutuksen ajankohtaisiin aihealueisiin ja lisäämään yksiköiden välistä yhteistoimintaa. Odotukset opettajankouluttajien täydennyskoulutukselle ovat tavanomaiseen opettajien täydennyskoulutukseen verrattuna huomattavasti suuremmat. Opettajankouluttajan tulee jatkuvasti päivittää tietojaan ja taitojaan, jotta hän pystyy uskottavasti toimimaan opettajankoulutuksessa olevien opiskelijoiden opettajana, kenttäkoulujen opettajien kouluttajana ja vielä omien oppilaittensa opettajana.

Yliopistoissa, kasvatustieteellisissä tiedekunnissa ja harjoittelukouluissa on harjoittelukoulujen lehtoreita koskeva työnantajan henkilöstökoulutusvelvoite jäänyt vähäiselle huomiolle. Opettajankoulutusta tukevaa henkilöstökoulutusta ei ole, ja rahoitusvastuu koulutuksesta jätetty opetusministeriölle. Yliopistoissa tulisi opettajankouluttajien täydennyskoulutusta varten laatia lukuvuosittain päivitettävä koulutussuunnitelma, johon sekä yliopiston itsensä tarjoama että opetusministeriön rahoittama opettajankouluttajien täydennyskoulutus kirjataan pitkäkestoisina ohjelmina, joiden laadinnassa korostuu koulutuksen tavoitteellisuus, tuloksellisuus ja vaikuttavuus.

Harjoittelukoulun opettajien osallistumista täydennyskoulutukseen olisi mahdollista helpottaa apurahajärjestelyin. Tällä tavoin voitaisiin myös tukea harjoittelukoulujen opettajien jatko-opintoja, joiden harjoittamiseen näyttää olevan kasvava kiinnostus.

Harjoittelukouluissa toteutettava opettajien ja opettajankouluttajien täydennyskoulutustoiminta tulee järjestää siten, että se on pitkäkestoista ja suunnitelmallista ja että se on sitä järjestäville kouluille myös taloudellisesti kannattavaa. Opettajankouluttajien täydennyskoulutukseen osallistumista ja jatko-opiskelumahdollisuuksia voidaan edistää opetusministeriön opettajankouluttajien täydennyskoulutusmäärärahoista tai yliopistojen omista toimintamenomäärärahoista osoitetuilla apurahoilla.

3.5 Harjoittelukoulujen opettajat

Harjoittelukoulun päätoimisia opettajia ovat johtava rehtori, rehtori, lehtori ja päätoiminen tuntiopettaja. Virkasuhteiden ehdoista on sovittu omassa, harjoittelukouluja koskevassa opetusministeriön hallinnonalan tarkentavassa virkaehtosopimuksessa. Virkaehtosopimuksessa on yleisten palkkausehtojen lisäksi myös sopimukset opettajankoulutuksesta johtuvista tehtävistä, koulukohtaisesta opettajankoulutuksesta tuntikiintiöstä ja opettajankoulutustehtävien korvaamisesta.

Harjoittelukoulun opettajan viran kelpoisuusvaatimuksista on säädetty korkeakoulujen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä annetun asetuksen (1068/1998) 12 § :ssä. Harjoittelukoulun lehtorin virkaan vaaditaan sama kelpoisuus kuin vastaavaan opetukseen edellytetään opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa (986/1998), jolla säädetään kunnan opetustoimen viranhaltijoiden kelpoisuuksista. Tämän lisäksi harjoittelukoulun lehtorilta edellytetään aina ylempi korkeakoulututkinto, kasvatus-tieteen aineopinnot, vähintään kaksi vuotta virkaan kuuluvien tehtävien hoitamista edistävää päätoimista opetuskokemusta, joka on hankittu opettajankelpoisuuden saavuttamisen jälkeen, ja hyvä opetustaito. Harjoittelukoulun johtavalta rehtorilta vaaditaan harjoittelukoulun lehtorin kelpoisuus sekä opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen mukainen rehtorin kelpoisuus. Harjoittelukoulun opettajien palkkaus on kunnan kouluihin verrattuna korkeampi.

Koska harjoittelukoulujen opettajien virat on perustettu koulukohtaisesti, sellaiset lehtoraatit, joilla on opetusta sekä perusasteella että lukiossa sijoitetaan opettajia tilastoitaessa eri kouluasteille laskennallisesti. Turun normaalikoulussa lehtoreiden työtehtävät jakaantuvat eri kouluasteille niin limittäin, ettei koulu katso sillä olevan edes laskennallisia edellytyksiä opettajien jakamiseksi eri kouluasteille.

Taulukko 6. Harjoittelukoulujen opettajamäärä vuonna 2001.

	perus- opetus	lukio	yhteensä
Helsingin normaalilyseo		57	57
Helsingin II normaalikoulu	30	61	91
Hämeenlinnan normaalikoulu	27		27
Joensuun normaalikoulu	27	55	82
Jyväskylän normaalikoulu	31	68	99
Kajaanin normaalikoulu	23		23
Lapin yo:n harjoittelukoulu	27		27
Oulun normaalikoulu	27	61	88
Rauman normaalikoulu	21		21
Savonlinnan normaalikoulu	27		27
Tampereen normaalikoulu		52	52
Turun normaalikoulu			100
Vasa övningsskola	29	52	81
Yhteensä	269	406	675

Harjoittelukoulun lehtorin opetusvelvollisuuteen voidaan laskea opetusharjoittelun ohjauksen lisäksi myös muuta opettajankoulutukseen kuuluvaa opetusta kuten luento-opetusta ja muuta ryhmälle annettavaa opetusta. Tätä mahdollisuutta ei ole kuitenkaan kovin paljon käytetty hyväksi yliopistoissa. Vastaavasti vähemmälle on myös jäänyt kasvatustieteellisen tiedekunnan didaktiikan tai pedagogiikan lehtorin osallistuminen harjoittelukoulun opetuksen antamiseen. Tämänkaltainen opettajavaihto olisi opettajankoulutuksen kannalta erittäin tärkeätä, ja sen vuoksi koulun ja tiedekunnan henkilöstöä tulisi kannustaa siihen. Joissakin yliopistoissa on ollut hankkeita harjoittelukoulun ja tiedekunnan yhteisten virkojen perustamiseksi, mutta ainakin osa hankkeista on kariutunut hallinnollisiin esteisiin.

Harjoittelukoulujen kehittämissuunnitelman (2003) mukaisesti koulujen vahvuus on niiden opettajien asiantuntijuus ja sitoutuneisuus tulevaisuuden opettajien kouluttamiseen, jossa opetusharjoittelun laadukas ohjaus on avaintekijä. Ohjausprosessin laaja alainen tuntemus on hankittu käytännön työssä ja ohjaajakoulutuksessa. Opetuksen ja opetusharjoittelun ohjauksen lisäksi harjoittelukoulun opettajat joutuvat työskentelemään hyvin monenlaisissa tehtävissä lähtien tiedekunnan opiskelijavalinnoista aina täydennyskoulutuksen kouluttajatehtäviin saakka. Nykyinen, jäykkä kaikki työtehtävät erittelemään pyrkivä virkaehtosopimus ei taivu tämän päivän opettajankoulutustehtävien haasteisiin. Harjoittelukoulun opettajien työehdot tulisi uudistaa mahdollisimman nopeasti.

Harjoittelukoulun opettajien tulee siirtyä kokonaistyöaikaan.

4 Opetustoimen rahoitus

Opetustoimen rahoituksesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998). Opetustoimen rahoitusjärjestelmä kattaa kunnille, kuntayhtymille ja yksityisille koulutuksen järjestäjille käyttökustannuksiin ja perustamishankkeisiin myönnettävän lakisääteisen ja harkinnanvaraisen rahoituksen sellaista toimintaa varten, josta säädetään perusopetuslaissa, lukiolaissa ja muissa koululaeissa. Esiopetuksen, lisäopetuksen ja maahanmuuttajille järjestettävän perusopetukseen valmistavan opetuksen rahoituksesta on voimassa, mitä rahoituslaissa säädetään perusopetuksen rahoituksesta. Kuntien ja kuntayhtymien osalta rahoitusjärjestelmä on osa kuntien valtionosuusjärjestelmää.

Harjoittelukoulujen opetustoiminnan rahoitus ei kuulu rahoituslain piiriin. Valtion ylläpitämien oppilaitosten rahoitus määräytyy valtion talousarvion mukaan. Rahoituksesta sovitaan opetusministeriön ja yliopiston kesken tehdyssä tulossopimuksessa. Opetustoimen rahoitusjärjestelmään sisällytetään kuitenkin harjoittelukoulujen kustannustiedot, joita käytetään kuntien oppilaskohtaisten yksikköhintojen ja rahoitusosuuden laskemiseen. Järjestelmää varten harjoittelukoulujen kustannustiedoista vähennetään muun muassa opettajankoulutuksen osuus, jotta ne vastaisivat kuntien koulujen valtionosuuspohjaan kuuluvia kustannuksia. Harjoittelukoulujen perusopetuksen antamiseen liittyvät perustamishankkeet sen sijaan sisältyvät opetustoimenrahoitusjärjestelmään. Järjestelmän mukaisesti sijaintikunta joutuu maksamaan harjoittelukoulun rakentamishankkeesta sen suuruisen kuntasuuden kuin hanke olisi kunnan omaa koulurakentamista.

Rahoituslain mukaiset rahoitusperusteet ovat laskennallisia eikä myönnetyn rahoituksen käyttöä ole sidottu rahoituksen myöntämisen ja laskentaperusteisiin. Rahoituslainsäädännön mukaisesti käyttökustannuksia varten myönnettävä rahoitus, valtionosuuden peruste, lasketaan opiskelijamäärää kohden määrätyn yksikköhinnan tulon perusteella. Kuntayhtymä ja yksityinen koulutuksen järjestäjä saavat valtiolta rahoituksena valtionosuuden perustetta vastaavan määrän kokonaisuudessaan. Kunnalle myönnetään valtionosuutta opetustoimen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun kunnan valtionosuuden perusteesta vähennetään kunnan rahoitusosuus. Kunnan rahoitusosuuden kautta kunnat osallistuvat yksikköhintojen ja opiskelijamäärien perusteella laskettuihin opetustoimen laskennallisiin kustannuksiin. Kunnan rahoitusosuus opetustoimen kustannuksiin saadaan, kun valtakunnallisesti yhteenlasketusta kuntien valtio-osuuden peruste-

den mukaisesta summasta lasketaan kunnan asukasmäärään suhteutettu osuus. Kunnan rahoitusosuuteen lisätään vielä valtion oppilaitoksille, siis myös harjoittelukouluille, kuntayhtymille ja yksityisille koulutuksen järjestäjille lasketut valtionosuuden perusteita vastaavat euromäärät. Kunnan laskennallinen osuus kokonaiskustannuksista on 43 prosenttia. Todellisuudessa kuntien osuus on kuitenkin mainittua prosenttimäärää suurempi, koska kunnan rahoitusosuuteen on lisätty julkisen talouden tasapainottamiseksi toteutettuja valtionosuuksien vähennyksiä.

Valtioneuvosto määrää koulutuksen yksikköhinnat oppilasta kohden vuosittain ja ne lasketaan joka toinen vuosi kaikille opetuksen järjestäjille yksikköhintojen määräämistä edeltäneenä vuonna aiheutuneiden valtakunnallisten kokonaiskustannusten perusteella. Vuosittain keskimääräisiä yksikköhintoja tarkistetaan yleisen kustannustason muutoksen sekä toiminnan laadun ja laajuuden muutosten mukaisesti. Kuntien valtionosuuslain mukaan kustannustason arvioidusta muutoksesta otetaan huomioon vähintään puolet.

Kunnille määrättävät yksikköhinnat vaihtelevat. Niitä porrastetaan kunnan kouluverkon rakenteen, erityisopetusta saavien oppilaiden määrän ja kunnan asukastiheyden perusteella. Hintoja korotetaan kymmenellä prosentilla niiden oppilaiden osalta, joille järjestetään perusopetusta ruotsin kielellä. Saaristokunnissa, yksikköhintaa korotetaan 10 tai 20 prosentilla. 18 vuotta täyttäneiden oppilaiden osalta yksikköhinta on 60 prosenttia asianomaiselle opetuksen järjestäjälle oppilasta kohden määrätystä yksikköhinnasta. Oppilas-kohtaista hintaa korotetaan, kun kyseessä on pienten koulujen (alle 80 oppilasta) perusopetus tai pienten vähemmistökieliryhmien opetus.

Koulujen perustamishankkeisiin myönnetään valtionosuutta 25B50 prosenttia valtionosuuden laskennallisesta perusteesta. Valtionosuus määräytyy kuntien valtionosuuslain mukaisesti kunnan asukasta kohden lasketun tasatun verotulon perusteella. Kunnalla on myös velvollisuus osallistua harjoittelukoulun perustamiskustannuksiin. Sijaintikunta maksaa valtiolle harjoittelukoulussa annettavaa perusopetusta varten tarvittavien tilojen perustamiskustannuksista sen osan perustamishankkeen hinnasta, jota valtionosuus ei katsoisi, jos kysymys olisi kunnan omasta perustamishankkeesta.

Selvitysmies Jukka Pekkarinen on tehnyt ehdotuksia kuntien peruspalvelujen rahoitusjärjestelmän tarkistamiseksi. Pekkarinen on esittänyt raportissaan (sisäasiainministeriö, kuntaosaston julkaisut; 1/2001), että pääosa nykyisistä valtionosuuksista yhdistetään yleiseksi rahoitustueksi, jonka hallinnointi ja budjetointi keskitetään yhteen, valtionosuuksia hoitavaan ministeriöön. Yleiseen rahoitustukeen sisällytetään nykyisistä valtionavuista yleinen valtionosuus, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta sekä opetustoimen valtionosuudet perusopetuksen osalta. Toisen asteen koulutuksessa otetaan käyttöön opiskelijan kotikunnan oppilaskohtainen, tasasuuruinen korvaus, joka otetaan huomioon yleisen rahoitustuen korjauserässä. Valtio vastaa tasasuuruisen korvauksen ylittävästä osuudesta. Pekkarisen esityksessä luovutaan kiinteästä kustannustenjaosta valtionosuuslainsäädännön yhteensitovana periaatteena. Tilalle esitetään menettelyä, jossa valtion ja kuntien kustannustenjaon määräävä yleisen rahoitustuen taso sovitetaan peruspalvelujen koko rahoitustarpeen sekä kuntatalouden tasapainon vaatimusten mukaisesti. Yleistä rahoitustukea mitoitettaessa noudatetaan lähtökohtaisesti rahoitusperiaatetta, jonka mukaisesti valtion säättämien velvoitteiden muutos ei saa aiheuttaa muutosta kunnallisverotuksen tasossa. Esitys toteutuessaan uudistaa koko opetustoimen valtionosuusjärjestelmän rakenteen sekä peruspalvelujärjestelmän rahoitusta koskevan päätöksentekojärjestelmän.

Vaikka harjoittelukoulujen rahoitus ei määräydy rahoitusjärjestelmän mukaisesti, niiden kustannustiedot on kerätty järjestelmän rekistereihin vuosilta 2000 ja 2001 keskimää-

räisten yksikköhintojen laskemista varten. Kerättyjen tietojen muokkaaminen vertailukelpoisiksi kunnan koulujen kanssa on kuitenkin osoittautunut jossain määrin ongelmalliseksi, mutta jo nyt järjestelmästä on saatavissa yhteenvetoja harjoittelukoulujen ja kuntien koulujen kustannusten välisistä eroista.

5 Harjoittelukoulujen asema tulossopimuskäytännössä

Yliopistojen autonomiaa on vahvistettu väljentämällä säädös- ja budjettiohjausta. Tuloso-
haukseen kuuluva toimintamenobudjetointi on lisännyt yliopistojen sisäisen rahanjaon va-
pautta. Vuonna 1998 voimaan tullut yliopistolaki (645/1997) jättää yliopistojen sisäiseen
päätöksentekoon monet asiat, joista aiemmin säädettiin kunkin yliopiston omassa laissa ja
asetuksessa. Erityisesti määrärahojen käyttöä koskeva päätöksenteko on muuttunut yksin-
kertaisemmaksi.

Tulosohjauksella ja tavoitteiden asettamisella opetusministeriö pyrkii edistämään niitä
keskeisiä tavoitteita, joita koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiseksi on asetettu hallitusoh-
jelmassa, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa, opetusministeriön toimin-
ta ja taloussuunnitelmassa sekä muissa strategisissa erillisohjelmissä. Opetusministeriön ja
yliopistojen välisessä tulosohjauksessa siirryttiin kolmevuotiseen tulossopimukseen kau-
desta 1998B2000 alkaen. Neuvottelut kolmannen, vuosien 2004 - 2006 sopimuskauden
tavoitteista ja voimavaroista ovat paraikaa käynnistymässä. Yliopistojen toimintamenojen
budjetointijärjestelmää on kehittämiseksi on työskennellyt useita työryhmiä (Opetusminis-
teriön työryhmien muistiota 37:1995, 36:1996, 39:1996, 20:1998 ja 26:2002).

Harjoittelukoulut tulee liittää tulosohjauksen periaatteiden mukaisesti mukaan opetusminis-
teriön ja yliopistojen väliseen tulosohjausjärjestelmään.

5.1 Valtion talousarvio

Valtion talousarvion momentilla 29.10.24 on asetettu tulostavoitteet ja voimavarat harjoit-
telukouluille. Harjoittelukoulujen toimintamenot ovat kaksivuotisia siirtomäärärahoja.
Vuoden 2003 valtion talousarviossa momentin selvitysosaan on opetusministeriön tavoit-
teina kirjattu: "Harjoittelukoulujen tavoitteena on opettajankoulutusta palvelevan toimin-
nan korkea taso ja läheinen vuorovaikutus yliopiston kanssa. Harjoittelukoulut huolehtivat
opetustyön laadusta sekä kehittävät opetussuunnitelmatyötä, opetusharjoittelua ja opetus-
teknologian käyttöä. Harjoittelukoulut osallistuvat täydennyskoulutuksen kehittämiseen ja

toteuttavat osaltaan Koulutuksen ja tutkimuksen tietostrategiaa." Toiminnan laajuudeksi vuodelle 2003 on asetettu 8 250 oppilasta, joista perusasteella on 6 000 ja lukiossa 2 250. Lisäksi harjoittelukouluissa järjestetään talousarvion mukaan noin 3 400 opettajaksi opis-kelevan opetusharjoittelu.

Taulukko 7. Harjoittelukoulut valtion talousarviossa vuosina 1998–2003.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Oppilasmäärä, josta	8 100	8 200	8 250	8 250	8 250	8 250
perusasteella	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000
lukiossa	2 100	2 200	2 250	2 250	2 250	2 250
Opiskelijoita opetusharj:ssa	3 300	3 300	3 400	3 400	3 400	3 400

Sopimuskaudella 1998–2000 opetusministeriön arvioima toiminnan laajuus kasvoi vuosittain. Pohjat tavoitelukuihin saatiin summaamalla yhteen eri yliopistojen toiminta- ja taloussuunnitelmiin liitettyjen harjoittelukoululomakkeiden tiedot. Laajuuden kasvattaminen kytkettiin määrärahan kasvuodotukseen. Toisella sopimuskaudella on pitäyditty koko kauden samassa laajuudessa, eikä opetusministeriö ole enää kerännyt toiminta- ja taloussuunnitelmakerroksen yhteydessä erillisiä harjoittelukoulujen määrällisiä tietoja.

Harjoittelukoulut eivät ole saavuttaneet budjettikirjan kiinnittämää toiminnanlaajuutta. Vuoden 2001 oppilasmäärä oli 7 853, joka luku on 4,8 % pienempi kuin budjetissa. Saman vuoden opetusharjoittelijoiden todellisen määrän 2 264 ja budjetin 3 400 välinen 33,4 %:n ero johtuu siitä, että yliopistot ovat antaneet laajuusluvut eri perusteilla, kun opettajankoulutuksen opiskelijoita on tilastoitu. Laajuusluvut arvioitiin kalenterivuonna harjoittelukouluissa opiskelleina opiskelijoina, kun taas tilinpäätöstietoihin kytketyt kouluilta kerätyt luvut pohjautuivat pedagogiset opinnot aloittaneiden opiskelijoiden lukumäärään. Tosin ainakin Joensuun harjoittelukoulun ja Vasa övningsskolanin tiedot lienee ilmoitettu vuonna 2001 eri perustein. Joka tapauksessa budjettikirjassa esitetty ja toiminnan todellinen laajuus eivät kohtaa.

Harjoittelukoulujen oppilasmäärien vertailu on luotettavaa, ja se antaa selkeän käsityksen koulutoiminnan laajuudesta. Opetusharjoittelijoiden määrällä ei sen sijaan voida täsmällisesti kuvata opettajankoulutustoimintaa, joka tuleekin ilmoittaa yhtenäisin perustein. Opettajankoulutuksen todellinen laajuus voidaan esittää harjoittelukouluissa suoritettuina opintoviikkoina tai vuodesta 2005 lähtien ECTS -pisteinä. Opiskelijamäärät antavat ainoastaan ei-luotettavaa lisäinformaatiota, koska opetussuunnitelmien sisältämät opetusharjoittelumäärät vaihtelevat yliopistoittain.

Valtion talousarviossa olevat harjoittelukoulujen oppilas- ja opetusharjoittelijamäärät tulee saattaa ajan tasalle ja opettajankoulutuksen laajuus tulee ilmoittaa koulun opetusharjoittelussa suoritettuina opintoviikkoina.

Taulukko 8. Harjoittelukoulujen määrärahat valtion talousarviossa vuosina 1998–2003.

mom.	1998	1999	2000	2001	2002	2003
21/24 Määräraha (1 000 mk)	252 665	347 353	353 599	377 792	399 220	399 922
22 Oppilashuolto (1 000 mk)	14 850					
74 Talonrakennukset (1 000mk)	17 600					
Kuntaosuus 29.40.30 (-01 1 000mk; -02 1 000 euroa)	62 000	59 488	74 279	76 925	13 888	15 069
Yhteensä (1 000 mk)	267 515*	347 353	353 599	380 792	399 220	399 922
Yhteensä (1 000 euroa)	44 993	58 421	59 471	64 044	67 144	67 262
Tilinpäätös (1 000 euroa)	45 887	58 421	60 556	65 418		

* ei sisällä mom. 74. Talonrakennukset

Sopimuskauden 1998–2000 alkaessa harjoittelukoulujen toimintamenot olivat omassa 29.11. luvussaan momenteilla 29.11.21, 29.11.22 ja 29.11.74. Vuonna 1999 luku poistettiin budjettikirjasta ja koulujen toimintamenot ja oppilashuoltomenot yhdistettiin yliopistoluukuun momentiksi 29.10.24. Harjoittelukoulun talonrakennusmomentti niin ikään poistettiin, kun talonrakennuksiin kohdistuvista määrärahoista alkoi 1.1.1999 lähtien vastata liikelaitokseksi muutettu valtion kiinteistölaitos. Budjettikirjaan on harjoittelukoulujen momentin selvitysosaan merkitty rahoituslain mukainen kuntien osuus harjoittelukouluissa annettavan opetuksen kustannuksiin. Summa on otettu huomioon vähennyksenä kuntien opetustoimen valtionapumomentin 29.40.30 mitoituksessa. Tilinpäätössumman ja talousarvion välinen ero johtuu koulujen valtion lisätalousarvioissa saamista määrärahoista. Koulut ovat kokeneet, etteivät niiden toimintamenomäärärahat ole seuranneet kasvannutta kustannuskehitystä. Toimintamenomomentin kasvu ei ole kaikkina vuosina kattanut täysimääräisesti edes palkkakustannusten nousua. Yhtenä syynä toimintamenomomentin hitaalle kasvulle on pidetty koulujen siirtomäärärahojen suuruutta.

Taulukko 9. Harjoittelukoulujen siirtomäärärahat vuosina 1998–2003 (markkoina).

	1998			1999		
	määräraha	siirtom.	%	määräraha	siirtom.	%
Helsingin yliopisto	53.541.000	4.077.028	7,6	69.330.000	8.248.759	11,9
Jyväskylän yliopisto	32.882.000	3.016.081	9,2	43.720.000	4.483.759	10,3
Oulun yliopisto	36.884.000	562.185	1,5	48.652.000	891.088	1,8
Joensuun yliopisto	36.686.000	1.597.109	4,4	51.070.000	3.531.303	6,9
Turun yliopisto	41.737.000	2.639.557	6,3	50.016.000	3.208.036	6,4
Tampereen yliopisto	28.585.000	793.171	2,8	38.344.000	2.192.050	5,7
Åbo Akademi	29.165.000	849.338	2,9	36.775.000	715.146	1,9
Lapin yliopisto	8.035.000	304.597	3,8	9.446.000	645.047	6,8
Yhteensä	267.515.000	13.839.066	5,2	347.353.000	23.915.188	6,9

	2000			2001		
	määräraha	siirtom.	%	määräraha	siirtom.	%
Helsingin yliopisto	68.842.000	5.917.304	8,6	75.431.000	6.926.208	9,2
Jyväskylän yliopisto	42.765.000	2.947.712	6,9	46.739.000	2.950.785	6,3
Oulun yliopisto	48.123.000	1.050.273	2,2	54.209.000	1.338.819	2,5
Joensuun yliopisto	51.977.000	4.360.394	8,4	56.068.000	8.050.191	14,4
Turun yliopisto	49.640.000	3.129.823	6,3	52.308.000	1.825.296	3,5
Tampereen yliopisto	38.387.000	1.286.559	3,4	41.037.000	311.044	0,8
Åbo Akademi	37.148.000	1.122.240	3,0	39.947.000	1.277.987	3,2
Lapin yliopisto	16.717.000	104.000	0,6	15.053.000	72.187	0,5
Yhteensä	353.599.000	19.918.305	5,6	380.792.000	22.752.517	6,0

Harjoittelukoulujen vuosien 1998–2001 siirtomäärärahat ovat vaihdelleet 5,2 %:sta 6,9 %:iin. Järkevä taloudenpito edellyttää säästäväisyyttä ja varautumista yllättäviin menoeriin. Yhden kuukauden palkkasummaa on pidetty epävirallisena siirtomäärärahan ohjearvona. Vuoden 2001 siirtomääräraha 22 752 517 markkaa on runsas yhdeksän prosenttia kyseisen vuoden koulujen yhteenlasketusta palkkasummasta 241 064 241 markkaa, siis hieman enemmän kuin kuukauden palkkasumma.

Siirtomäärärahat paljastavat koulujen tämän hetkisen rahoitustilanteen mielenkiintoisella tavalla. Muutamissa yliopistoissa koulut selvästikin näyttävät elävän kädestä suuhun, kun taas toisissa yliopistoissa siirtomääräraha kertoo, että vuodesta selviämiseen ei ole tarvittu likimainkaan kaikkia määrärahoja. Asiaa voi tarkastella tiukan tai löyhemmän taloudenpidon kysymyksenä, johon vastauksia saadaan, kun harjoittelukoulujen kustannusten välisiin eroihin perehdytään tarkemmin luvussa 6. Hyväksyttävänä selityksinä siirtomäärärahoille voidaan pitää rakennushankkeiden viivästymistä. Tällä tavoin on perusteltavissa Joensuun yliopistossa siirtomäärärahan huomattava kasvu vuodesta 2000 vuoteen 2001. Varustelumäärärahoja ei saatu käytetyksi aiottuna vuotena. Muista siirtomäärärahoista selittävistä tekijöistä kerrotaan tarkemmin kohdissa 5.3. Yliopistojen sisäinen rahanjako.

Jotkut yliopistot ovat esittäneet, että harjoittelukoulujen toimintamenot tulisi yhdistää yliopistojen toimintamenoihin, ja päätökset koulujen määrärahoista voitaisiin tällöin tehdä yliopistojen sisällä. Ehdotusten takana voi olla pyyteetön halu varmistaa koulujen rahoitus,

tai kiinnostus käsitellä yliopiston opettajankoulutuksen voimavaroja kokonaisuutena. Tässä vaiheessa toimintamenojen yhdistämiseen ei ole syytä ryhtyä. Yliopistojen perusrahoitusmallin kehittämistyö on ollut siinä määrin varovaista ja etäällä opettajankoulutustoitinnasta, että harjoittelukoulujen erityiskysymyksiä kuten koulunpitoon liittyviä kustannuksia malliin tuskin saataisiin edes karkealla tarkkuudella lisätyksi.

Harjoittelukoulujen oman toimintamomentin sulauttaminen yliopiston toimintamomenttiin on ajankohtaista vasta silloin, kun yliopistojen perusrahoitusmalli on muotoiltu niin joustavaksi, että se ottaa huomioon opettajankoulutuksen ja koulunpidon erityiskysymykset. Koulujen toiminnan luonteesta johtuen niiden perusrahoituksen kehitys tulee olla ennustettavaa ja stabiilia.

5.2 Opetusministeriön ja yliopistojen väliset tulossopimusneuvottelut

Yliopistokohtaisista harjoittelukoulujen toimintamäärärahoista sovitaan vuosittain pidettävissä opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulossopimusneuvotteluissa. Neuvottelujen lähtöasiakirjoina ovat yliopiston esitys tulossopimukseksi sekä yliopiston toiminta- ja taloussuunnitelma hanke-esityksineen ja tilahankkeiden suunnitelmineen. Harjoittelukouluja koskevat esitykset sisältyvät näihin asiakirjoihin. Kun opetusministeriö on saanut yliopiston esityksen, se tekee vastatarjouksen, joka pysyy useimmissa tapauksissa rakentamiseen liittyviä kysymyksiä lukuun ottamatta pohjatekstinä opetusministeriön ja yliopiston välille solmittavalle tulossopimukselle.

Opetusministeriö antaa vuosittain yksityiskohtaiset ohjeet tulossopimusten valmistelun luvuksi. Harjoittelukoulujen osalta ohjeet ovat kohdistuneet pääasiassa toiminnan tuloksellisuuden arviointia varten laadittavan raportin laatimiseen. Vuosien 2004–2006 tuloksellisuuden arvioinnissa kiinnitetään päähuomio opetusharjoitteluun harjoittelukoulujen erityistehtävänä.

Harjoittelukoulut katsovat, että heitä kuullaan riittävästi yliopiston valmistautuessa neuvotteluihin. Kuuleminen on useimmiten epämuodollista ja tapahtuu yliopiston rehtorin, hallintoviraston virkamiesten ja harjoittelukoulun johtavan rehtorin kesken. Osa harjoittelukouluista valmistautuu tulossopimuskierrokselle laatimalla oman toiminta- ja taloussuunnitelmansa. Koulujen asema prosessissa vahvistuisi, jos tämä menettely leviäisi kattamaan kaikki harjoittelukoulut.

Harjoittelukoulujen aseman vahvistamiseksi tulossopimusprosessissa tulee kaikkien koulujen laatia toimintansa tavoitteet sisältävä asiakirja, joka voi olla joko koulun toiminta- ja taloussuunnitelma tai esitys tulossopimukseksi ja joka pohjautuu yliopiston opettajankoulutusstrategiaan ja rakentuu koulun omien tavoitteiden ja toimenpide-ehdotusten lisäksi yliopiston muiden opettajankoulutustahojen toiminta- ja taloussuunnitelmien tavoitteisiin ja toimenpide-ehdotuksiin.

Tulosneuvotteluissa yliopiston neuvottelijoita johtaa yliopiston rehtori, joka kokoaa tarpeelliseksi katsomansa avustajajoukon yliopiston, lähinnä yliopiston keskushallinnon virkamiehistä. Vasa övningsskolanin johtava rehtori on ainoana harjoittelukoulun edustajana ollut mukana neuvottelussa. Tulosneuvottelut etenevät opetusministeriössä tiiviissä aikataulussa. Yliopistokohtaista neuvottelu-aikaa ei ole paljon, niinpä harjoittelukouluja koske-

vista asioista on ollut esillä lähinnä rakentamiseen liittyvä kysymykset. Harjoittelukoulujen taholta on esitetty toive, että koulun johtava rehtori voisi osallistua tulosneuvotteluihin. Mikäli kouluja koskevia asioita tullaan tulevaisuudessa käsittelemään tulosneuvotteluissa laajemmin, on koulujen asiantuntemus keskusteluissa varmasti paikallaan. Asia jää viime kädessä yliopiston rehtorin ratkaistavaksi.

Varsinainen tulossopimus sisältää niukasti harjoittelukoulun toimintaan liittyvää tekstiä. Tuloskaudeksi koululle asetetut yleiset tavoitteet ovat yliopistojen itsensä asettamia, ja vuosien 1998 ja 1999 jälkeen tulossopimus ei ole sisältänyt määrällisiä tavoitteita. Tuolloinkin esitetyt tavoitteet olivat lähtöisin yliopistojen omista esityksistä, eivätkä ne ole tukeneet keskitettyä opettajankoulutuksen ohjausta. Opettajankoulutustoiminnan tavoitteita asetettiin ohjausvuosiviikkotunteina, opetusharjoittelutunteina tai opetusharjoitteluun osallistuvien opiskelijoiden lukumääränä.

Taulukko 10. Harjoittelukoulujen määrälliset tavoitteet opetusministeriön ja yliopiston välisessä tulossopimuksissa 1998 ja 1999.

	koulun oppilas- määrä	ohjaus vuosi- viikot	harjoitt. laajuus tuntia	harjoitt. laajuus opisk.
Helsingin yliopisto	1 477	428		
Joensuun yliopisto	1 190	2 900		
Jyväskylän yliopisto	940		19 200	
Lapin yliopisto	300			70
Oulun yliopisto	1 177	409		
Tampereen yliopisto	911	129		
Turun yliopisto	1 100	400		
Åbo akademi	870			270

Vuodelle 1999 asetettiin vuoden 1998 määrälliset tavoitteet. Ainoa poikkeus tuolle vuodelle oli Joensuun yliopiston harjoittelukoulujen yhteenlasketun oppilasmäärätavoitteen kasvaminen 1220:een.

Toiminnalle asetettavien tavoitteiden seuranta on olennainen osa tulossopimusprosessia, ja tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa käytetään osapuolten yhdessä sopimia indikaattoreita. Harjoittelukoulujen koulunpidon laajuustavoitteelle on ollut helppo löytää yksiselitteinen indikaattori, oppilasmäärä, mutta opettajankoulutustoiminnan arvioiminen näin erilaisilla tunnusluvuilla on ollut vaikeata, ja myöhemmissä tulossopimuksissa harjoittelukoulujen määrällisistä tavoitteista luopumisen ymmärtää.

Opetusministeriön ja yliopistojen väliin tulossopimukseen harjoittelukoulujen määrälliset tavoitteet tulee kirjata yksiselitteisillä tunnusluvuilla, joita ovat koulun oppilasmäärä ja koulun opetusharjoittelussa suoritettavat opintoviikot.

Sopimuksessa harjoittelukoulujen toimintamenomomentti sisältää tuloksellisuuden ja hankkeiden osuudet. Perusrahoituksen osuus on laskettavissa vähentämällä kokonaisrahoituksesta mainitut tuloksellisuus- ja hankerahoitukset. Perusrahoitus on muuttunut likipitään samalla prosentilla kaikissa yliopistoissa. Pysyvät perusrahoituksen muutokset ovat

liittyneet uusien tilojen myötä aiheutuneista vuokrien korotuksista. Perusrahoituksen pohja on historiaan perustuva. Mikäli tilakustannukset jätetään huomiotta, koulujen väliset oppilaskohtaiset kustannuserot ovat varsin pienet.

Taulukko 11. Harjoittelukoulujen toimintamenomenot vuoden 2001 tulossopimuksessa. (markkaa)

	perusrahoitus	tuloksellisuus	hankkeet	yhteensä
Helsingin yliopisto	73 846 000		350 000	74 196 000
Joensuun yliopisto	54 277 000	200 000	750 000	55 227 000
Jyväskylän yliopisto	45 048 000	200 000	750 000	45 998 000
Lapin yliopisto	14 445 000	200 000	225 000	14 870 000
Oulun yliopisto	52 313 000	200 000	800 000	53 313 000
Tampereen yliopisto	39 955 000	200 000	200 000	40 355 000
Turun yliopisto	51 139 000		300 000	51 439 000
Åbo akademi	38 752 000		550 000	
Yhteensä	369 775 000	1000 000	3925 000	374 700 000

Tuloksellisuuden perusteella jaettava määräraha on jaettu jonkin koulun toiminta-alueeseen liittyvän erityistehtävän perusteella. Ohjeet raportointiin on annettu tulossopimusten valmistelua koskevissa ohjeissa. Vuosien 2004–2006 tulossopimuksissa tuloksellisuuden arvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota opetusharjoittelun kehittämiseen. Raporttien arviointien perusteella neuvotteluissa tuloksellisuusrahaa jaettiin siten, että vuosina 1998–1999 puolet yliopistoista sai tuloksellisuuserän ja toinen puolet 50 % tästä summasta. Vuonna 2000 tuloksellisuuserän sai kuusi yliopistoa ja vuonna 2001 viisi yliopistoa. Vuonna 2000 summien suuruudet vaihtelivat. Vuonna 2001 jaettiin tasasummat yliopistoittain, mikä tarkoittaa koulukohtaisesti erisuuruisia summia. Tuloksellisuusrahan osuus koko toimintamäärärahasta on laskenut tasaisesti vuoden 1998 0,75 %:sta vuoden 2001 0,27 %:iin. Syynä on ollut perusrahoituksen laskun kompensoiminen tuloksellisuusrahalta. Vuosina 2004–2006 tuloksellisuusraha jaetaan enintään viidelle harjoittelukoululle.

Tuloksellisuus arvioidaan laadullisin perustein. Menettelyn voidaan katsoa edustavan jo melkein poikkeuksia nykyisissä korostetun määrällisissä tulosohejaustoteutuksissa. Tuloksellisuuserän jakamisen ongelmana on ollut jaettavan rahan niukkeneminen ja jakopuusteiden kiinnittämisen vaikeus. Kaikki koulut ovat kokeneet tuloksellisuutensa, markoissa mitattuna, heikenneen, ja tätä kautta keskustelu on edennyt tuloksellisuuserän jakopuusteisiin. Opetusministeriön tulossopimuksia koskevissa valmisteluohjeissa on esitetty toiminta-alue, mihin tuloksellisuuden arviointia koskeva raportointi tulee kohdistaa. Koulut kuitenkin odottavat saavansa vielä lisäinformaatiota arviointiperusteista raportointityönsä jäsentämiseksi.

Tässä raportissa esitetyt suositukset harjoittelukoulujen tulossopimusmenettelyn tiivistämiseksi, harjoittelukouluilta kerättävien tietojen yhtenäistämiseksi ja uudeksi rahoitusmalliksi toteutuessaan tarjoavat edellytyksiä harjoittelukoulun tuloksellisuuden laajemmalle arvioimiselle. Kun koulun toiminnalle asetetaan selkeät tavoitteet toiminta- ja taloussuunnitelmassa, voidaan niiden toteutumista arvioida myös tuloksellisuuden näkökulmasta. Asetettujen tavoitteiden tulee liittyä kiinteästi koulun toimintaan, ja niiden toteutumisella tulee olla koululle myönteinen vaikutus. Tavoitteista sovitaan sopimuskausiksi ker-

rallaan, ja sopimusneuvottelujen yhteydessä tuloksellinen toiminta muuttuu palkkioksi. Koulujen tuloksellisuuskriteerit voivat olla osin määrällisiä ja osin laadullisia.

Koulun toiminnan tuloksellisuuteen liittyviä kriteereitä, joita on mahdollista arvioida myös määrällisesti voivat olla:

- Opettajankoulutuksen opintosuoritustavoitteiden saavuttaminen.
- Kansainvälistyminen, laskettuna opettaja- ja oppilasvierailuina
- Kokeilu, kehittämis- ja tutkimushankkeet; raportit
- Toteutettu täydennyskoulutustoiminta

Laadullisesti arvioidaan kehittyminen, jota tarkastellaan uusiutumisen, innovatiivisuuden ja tavoitteiden saavuttamisen perusteella.

Tuloksellisuusrahoituksen kriteerit tulee uudistaa siten, että ne kytkeytyvät koulun opettajankoulutustoiminnan tavoitteisiin. Tavoitteiden saavuttaminen ja koulun toiminnan muu tuloksellinen kehittäminen palkitaan.

Taulukko 12. Harjoittelukoulujen tuloksellisuus vuosien 1998–2001 tulossopimuksissa. (markkaa)

	1998	1999	2000	2001
Helsingin yliopisto	166 000	361 000	400 000	
Joensuun yliopisto	166 000	184 000	300 000	200 000
Jyväskylän yliopisto	332 000	361 000	200 000	200 000
Lapin yliopisto	166 000	184 000		200 000
Oulun yliopisto	332 000	361 000	200 000	200 000
Tampereen yliopisto	332 000	184 000	200 000	200 000
Turun yliopisto	332 000	361 000	200 000	
Åbo akademi	166 000	184 000		
Yhteensä	1 992 000	2 180 000	1 500 000	1 000 000

Hankerahoitus on vaihdellut vuosina 1998–2001 0,5%:sta 2,9%:iin toimintamomentin kokonaissummasta. Keskeisimmät hankerahoituksen kohteet ovat olleet valtakunnallisia hankkeita kuten koulutuksen ja tutkimuksen tietostrategia tai kielten ja matemaattisten aineiden opetuksen kehittäminen. Myös kansainvälistyminen, opetusteknologia- ja opetusharjoittelun etäohjaukokeilut ovat saaneet hankerahaa. Hankerahaa on kohdennettu myös koulujen varustamiseen.

Taulukko 13. Harjoittelukoulujen hankerahoitus vuosien 1998–2001 tulossopimuksissa. (markkaa)

	1998	1999	2000	2001
Helsingin yliopisto	465 000	1565 000	350 000	350 000
Joensuun yliopisto	474 000	1170 000	250 000	750 000
Jyväskylän yliopisto	668 000	1228 000	200 000	750 000
Lapin yliopisto	208000	508 000	70 000	225 000
Oulun yliopisto	534 000	1070 000	330 000	800 000
Tampereen yliopisto	218 000	1688 000	200 000	200 000
Turun yliopisto	792 000	990 000	300 000	300 000
Åbo akademi	202 000	731 000	200 000	550 000
Yhteensä	3 561 000	9 050 000	1 900 000	3 925 000

Vuonna 2001 opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulossopimusneuvotteluissa opetusministeriö osoitti yliopistoille 374 700 000 markkaa harjoittelukoulujen toimintamenoihin. Budjettikirjassa olevaan 377 792 000 markan summaan verrattuna ministeriö jakoi siis lähes kaiken Eduskunnan kouluille tarkoittaman määrärahan.

Harjoittelukoulujen toimintamäärärahojen jakaantumista perus-, tuloksellisuus- ja hanke-määrärahoihin tulee selkiyttää. Perusrahoitus tulee olla erikseen osoitettavissa, ja sen suuruus määräytyy sovittuun laskentamallin mukaisesti. Edellyttäen, että koulujen perusrahoituksen taso voidaan säilyttää vähintään nykyisen suuruisena, tulee tuloksellisuusrahoitusta ja hankerahoitusta lisätä. Tuloksellisuusrahoitus tulee palauttaa vähintään vuoden 1999 tasolle ja sen arviointikriteerit uudistaa. Hankerahoituksen osuutta rahoituksessa lisäämällä mahdollistetaan kouluille omien, laajempien hanke-esitysten tekeminen yliopiston tulossopimusesitykseen.

5.3 Yliopiston sisäinen rahanjako

Harjoittelukoulujen osuus yliopistojen sisäisessä tulossopimusmenettelyssä vaihtelee. Harjoittelukoulut voivat laatia yliopiston muiden yksiköiden kanssa samankaltaiset toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä esityksen koulun tulossopimukseksi, ja neuvottelut noudattavat tiedekuntien tai erillislaitosten kanssa käytäviä tulosneuvotteluja. Toisessa ääripäässä koulut eivät valmistaudu toimintameno-määrärahojensa saamiseen millään tavalla. Määrärahojen suuruus vain ilmoitetaan koululle. Useimmissa tapauksissa harjoittelukoulun voimavarat sovitaan kasvatustieteellisen tiedekunnan tulossopimusneuvottelun yhteydessä, ja ne kirjataan joko kasvatustieteellisen tiedekunnan tulossopimukseen tai niistä tehdään erillinen asiakirja.

Harjoittelukoulujen osuuden vähäisyyteen yliopiston tulossopimusmenettelyssä yliopiston sisällä vaikuttaa se, ettei koulujen toiminnalle ole asetettu tavoitteita, ja koulun määrärahat on jo kiinnitetty yliopiston ja opetusministeriön välisessä tulossopimuksessa. Yliopistoissa sanotaan, ettei tässä tilanteessa ole mitään mistä neuvotella. Lähtökohtaisesti koulut saavat yliopiston ja opetusministeriön välisen sopimuksen mukaiset voimavarat. Yliopistoissa, joissa on kaksi harjoittelukoulua, yliopiston rehtori jakaa voimavarat koulu-

jen kesken. Useimmiten koulut saavat sopia keskenään määrärahojen jakamisen perusteista ja käytännön jakamisesta.

Tulosneuvottelun yhteydessä tai ilman sitä suoritetussa rahanjaossa koulun toimintamenomäärärahoista erotetaan yliopiston yleishallintokulut. Yleishallintokulujen suuruus vaihtelee huomattavasti yliopistoittain. Samoin vaihtelee koulun aiheuttamien yleishallintokustannusten kohdentaminen yliopiston sisällä. Koulun tilakustannukset joko siirretään yliopiston keskushallinnolle rahanjaon yhteydessä arviomäärärahana tai jätetään koulun maksettaviksi. Tulossopimukseen sisältyvistä koulun hankkeista yliopistosta riippuen joko peritään yleiskustannuslisä tai hankkeiden yleiskustannukset katsotaan korvatuksi yleishallintokulupidätyksen yhteydessä. Sama menettelyjen erilaisuus koskee myös kesken toimintavuoden koulun saamaa hanke- tai muuta ulkoista rahoitusta. Monet harjoittelukoulut ovat ilmaisseet olevansa yliopistojen tulossopimusjärjestelmän ulkopuolella ja epätietoisia rahoituksensa sekä päältä pidätettyjen yleishallintokulujen ja kiinteistökulujen määräytymisperusteista. Lisäksi koulut haluavat selkeän sopimuksen osuudestaan yliopiston opettajakoulutustoimintaan.

Yliopistojen tulee liittää harjoittelukoulut mukaan tulossopimusmenettelyynsä joko siten, että rehtori käy erilliset tulosneuvottelut harjoittelukoulun kanssa tai että koulu osallistuu kasvatustieteellisen tiedekunnan ja rehtorin väliseen tulossopimusneuvotteluun.

Vuoteen 1998 asti opetusministeriön ja yliopistojen tulossopimuksissa mainittiin, että harjoittelukoulujen kiinteistö- ja hallintokustannukset sisältyvät yliopiston toimintamenoihin. Valtion talousarvion asianomaisen momentin päätösosassa ei asiasta mainittu, ja valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti asiaan huomiota todeten, ettei tulossopimuksilla voida poiketa talousarvion momenttien sisällöstä. Tästä johtuen opetusministeriö aloitti 13.5.1998 päivätyllä kirjeellään (Dnro 3/202/98) määrärahojen siirron valmistelun yliopistojen toimintamomentilta harjoittelukouluille. Yliopistoja pyydettiin toimittamaan opetusministeriöön vuoden 1997 tilinpäätöstietoihin pohjautuen tiedot toimintamenoihinsa sisältyvistä harjoittelukoulujen vuokramenoista, muista kiinteistöjen hoitomenoista ja muista harjoittelukoulujen ylläpitoon liittyvistä menoista kuten palkanmaksu, atk ja muu yleishallinto. Viimeksi mainittujen tuli perustua kustannuslaskentaan. Opetusministeriö vielä esitti, että mahdollisimman suuren yhtenäisyyden saavuttamiseksi kustannus selvitykseen tulisi liittää lyhyt kuvaus laskelman perusteista.

5.3.1 Vuokramenot ja muut kiinteistöjen hoitomenot

Harjoittelukoulujen kiinteistömenot siirrettiin koulujen toimintamomentille vuonna 1999 vähentämällä yliopistojen toimintamenoista 70 503 000 markkaa. Siirrot tehtiin yliopistojen antamien tietojen mukaisesti (OPM:n kirje 26.6.1998; Dnro 10/023/98):

Taulukko 14. Harjoittelukoulujen toimintamenomomentille siirretyt kiinteistömäärärahat vuoden 1999 valtion talousarviossa (markkaa).

Helsingin yliopisto	12 700 000
Jyväskylän yliopisto	9 167 000
Oulun yliopisto	10 185 000
Joensuun yliopisto	11 669 000
Turun yliopisto	11 572 000
Tampereen yliopisto	7 414 000
Åbo akademi	7 066 000
Lapin yliopisto	730 000
Yhteensä	70 503 000

Käytännössä tilakustannuksista huolehditaan kolmella eri tavalla. Yksinkertaisimmillaan harjoittelukoulu vastaa tilakustannuksista omilla toimintamäärärahoillaan maksaen vuokrat ja muut kulut toiminnasta aiheutuvien laskujen mukaisesti. Toisessa vaihtoehdossa yliopisto maksaa tilakustannukset, jotka koulu maksaa takaisin yliopistolle sisäisen laskutuksen kautta omista toimintamäärärahoistaan. Kolmannessa vaihtoehdossa harjoittelukoulujen kiinteistökustannukset otetaan yliopiston keskushallinnon huolehdittavaksi. Rahanjaon yhteydessä tilakustannukset leikataan vuosikustannusarviona koulun toimintamenomomentilta, ja keskushallinto tai sen alainen tilapalveluyksikkö huolehtii koulun kaikista tilakustannuksista. Viimeksi mainitussa vaihtoehdossa koulu ei itse pääätä toimintamäärärahojensa käytöstä. Tässä vaihtoehdossa ongelmana on myös se, että etukäteisarvio koulun tilakustannuksista saattaa olla ali- tai ylilimitoitu. Alimitoitettu arvio johtaa varmasti lisämäärärahan leikkaamiseen, mutta palautetaanko aina ylilimitoidun arviomäärärahan käyttämättä jäänyt osuus? Tässä on mahdollisuus koulusta riippumattoman mom.24:n siirtomäärärahan syntymiselle.

Harjoittelukouluilta etukäteen perittävät tilakustannukset tulee mitoittaa todellisia kustannuksia vastaaviksi. Mikäli tilakustannuksia varten etukäteen on peritty liikaa, tulee ylimäärä palauttaa koulun käyttöön välittömästi, jotta vältytään synnyttämästä siirtomäärärahaa koulun tilinpäätöksessä.

5.3.2 Yleiskustannuslisä

Opetusministeriö uudisti vuonna 1998 tekemänsä hallinnon yleiskustannuksia koskevan pyynnön 10.12.1999 päivätyllä kirjeellä (Dnro 5/023/99). Kirjeessä yliopistoja pyydettiin kustannuslaskentatietoihin pohjautuen toimittamaan ministeriöön tiedot yliopiston toimintamenoihin sisältyneistä harjoittelukoulujen hallinnon yleiskustannuksista niiden vähentämiseksi yliopiston toimintamenoista ja lisäämiseksi harjoittelukoulun menoihin. Kirjeessä viitattiin alustavaan kartoitukseen, joka tehtiin edellisen kirjeen perusteella harjoittelukoulujen kustannuksista vuodelta 1997. Opetusministeriö katsoi, että tuolloin yliopistot olivat kohdistaneet tukitoimintojen kustannuksia harjoittelukouluille hyvin eri laajuudessa. Ministeriö piti oleellisena, että kustannukset ovat mahdollisimman pitkälle aiheuttamisperiaatetta noudattavia ja harjoittelukoulut pystyvät siirrettävällä määrärahalta selviytymään

vastaavista tehtävistä. Kirjeessä kehoitettiin, että siirrettävästä määrärahasta tulee sopia yliopiston ja harjoittelukoulun johdon välillä.

Yleishallintokulut siirrettiin harjoittelukoulujen toimintamenomomentille vuonna 2001. Näyttää siltä, että yliopistot eivät menetelleet yhtenäisesti arvioidessaan yleishallintokoulujen suuruutta ja kiinnittäessään laskelman perusteita. Useimmissa tapauksissa opetusministeriön pyynnöt arvioitiin sisäiseksi rahansiirroksi, jossa yliopiston toimintamenomomentilta siirrettiin rahaa harjoittelukoulun toimintamenomomentille ja sama raha siirrettiin yliopiston rahanjaon yhteydessä takaisin yliopiston keskushallinnolle. Läheskään kaikissa yliopistoissa ei harjoittelukoulujen kanssa käyty kunnan keskusteltua asiasta, joten harjoittelukouluille on muutamaa koulua lukuun ottamatta jäänyt epäselväksi yleiskustannuslisän määräytymisperusteet eli mistä hallintopalveluista koulu maksaa. Epäselvää on myös se, kuinka yliopisto jakaa sisällään harjoittelukoulujen yleiskustannuslisän, ja se, miten yleiskustannuslisä suhtautuu harjoittelukoulujen ulkoisesta rahoituksesta perittäviin yleishallintokuluihin.

Taulukko 15. Harjoittelukouluilta perityt yleishallintokulut vuonna 2002 koulujen oman ilmoituksen mukaan. Euromuunnokset pyöristetty lähimpään 100 euroon. Yleishallintokulut koulun henkilökuntaan kuuluvaa henkilöä kohti (euroa).

	yleishallinto- kulut	hallintokulut/ henkilö
Helsingin yliopisto	683 500	3 435
Jyväskylän yliopisto	235 500	2 286
Oulun yliopisto	521 400	4 138
Joensuun yliopisto	135 000	1 089
Turun yliopisto	168 000	1 302
Tampereen yliopisto	93 000	823
Åbo akademi	211 000	1 918
Lapin yliopisto	117 700	3 678
Yhteensä/Keskimäärin	2 165 100	2 313

Yleishallintokuluja vertailtaessa voidaan arvioida kulujen suuruutta suhteessa koulun henkilökunnan määrään. Henkilökunnan määrä on hyvä hallinnon laajuuden indikaattori. Näin laskettuna yliopistojen väliset erot ovat erittäin suuret. Suurimmat kustannukset ovat viisinkertaiset pienimpään verrattuna. On vaikea uskoa, että harjoittelukoulujen aiheuttamat yleiskustannukset on yliopistoissa laskettu likimainkaan samojen perusteiden tai aiheuttamisperiaatteen mukaisesti.

Yleishallintokulujen osuutta harjoittelukoululle vyörytettäessä tulee arvioida, mitä opetusministeriön kirjeessä mainitut "harjoittelukoulun ylläpitoon liittyvät menot kuten palkanmaksu atk ja yleishallinto" tarkoittavat ja kuinka kustannuslaskentaan perustuen harjoittelukoulun osuus osoitetaan. Laajimmillaan ajateltuna harjoittelukoulu voi synnyttää seuraaviin yliopiston yhteisiin tukipalveluihin kustannusrasitetta:

- yliopiston rehtori ja muu johto
- henkilöstö- ja palkkahallinto
- kirjanpidon ja maksuliikenteen palvelut
- yliopiston yhteinen tilapalvelu
- tiedotuksen ja viestinnän palvelut
- kirjaamon ja sisäisen postin palvelut
- puhelinvaihteen palvelut
- kasvatustieteellisen tiedekunnan hallintopalvelut
- yliopiston kirjaston palvelut
- yliopiston atk -keskuksen palvelut ja tietoliikenne
- harjoittelukoulun työterveyskustannukset
- harjoittelukoulun luottamusmiespalkkiot

Kustannusrasitetta ei kuitenkaan ole oikeudenmukaista laskea suoraan esimerkiksi henkilötyövuosien suhteessa, koska koulun henkilöstö ei ole kaikkien tukipalvelujen suhteen samassa asemassa yliopiston muun henkilöstön kanssa. Valtaosa koulun toimintamenoista kohdistuu koulunpitoon, ja vieläpä oppivelvollisuuskoulunpitoon, jolloin yliopiston laves-
asti koululle vyöryttämät yleiskustannukset ovat varmasti koululakien hengen vastaiset.

Yleiskustannuslisä on useimmiten jäänyt yliopiston keskushallinnolle, joka on joko käyttänyt rahan harjoittelukoulun toiminnasta aiheutuneisiin kustannuksiin tai maksanut määrärahalta yliopiston yleisiä hallintokuluja. Muiden yksiköiden osuus harjoittelukoulun toiminnasta aiheutuneista yleishallintokuluista on selitetty hoidetun sillä, että kustannuksiin tarvittava määrärahalisä on otettu huomioon yliopiston rahanjaossa. Tämä selitys ei kaikissa yliopistoissa pidä paikkaansa. Jos yliopiston yksiköiden rahoitus perustuu puhtaasti laskennalliseen malliin, tällöin harjoittelukoulurahan tulisi näkyä ylimääräisenä rahoituseränä. Tällaisia rahoituseriä ei yksiköiden tulossopimukseen ole Helsingin yliopistoa lukuun ottamatta kirjoitettu. Kuten etukäteen perityt kiinteistökulut saattavat yleishallintokulut myös synnyttää käyttämättöminä siirtomäärärahan, joka on ongelmallinen koulun kokonaisrahoitustilannetta arvioitaessa.

Harjoittelukouluilta perittävä yleiskustannuslisä tulee rakentua yliopiston ja koulun yhdessä sopimiin avoimiin perusteisiin, ja sen suuruus tulee perustua kustannuslaskentaan, jossa otetaan huomioon ainoastaan koulun toiminnan aiheuttamat välittömät hallintokustannukset. Yliopiston hallintoviraston ja muiden yliopiston yksiköiden, jotka saavat osuutensa yleiskustannuslisästä, tulee huolehtia, että määräraha tulee asianmukaisessa ajassa käytetyksi. Tällöin vältetään harjoittelukoulun tilinpäätöksessä siirtomäärärahalta, joka ei ole koulun käytettävissä.

6 Esitys harjoittelukoulujen perusrahoitusmalliksi

Harjoittelukoulujen toiminnasta ei ole ollut yhteisesti sovittuja indikaattoreita, ja tästä johdun koulujen toiminnan määrällisen laajuuden kiinnittäminen voimavaroihin on ollut mahdotonta. Muiden valtion ylläpitämien yleissivistävien oppilaitosten rahoituksesta sovietaan Opetushallituksen ja oppilaitoksen kesken tehdyssä tulossopimuksessa, jossa määrärahojen mitoituksessa ja jakamisessa oppilaitosten kesken on pyritty käyttämään pääosin vastaavia yksikköhintoihin pohjautuvia perusteita kuin kuntien opetustoimen valtionosuuksien määräytymisessä. Myös yksityisten koulujen rahoitus perustuu oppilaskohtaisiin yksikköhintoihin.

Harjoittelukoulujen nykyrahoitus ei kytkeydy toiminnan laajuuteen, ja se reagoi huonosti toiminnan volyymin muutoksiin. Tämän vuoksi nopea vastaaminen esimerkiksi meillä olevaan opettajankoulutuksen laajennushankkeeseen on ollut ongelmallista. Eri laisten oppilasryhmien kuten erityis- ja maahanmuuttajaoppilaiden aiheuttamiin lisäkustannuksiin malli ei ole myöskään pystynyt vastaamaan. Harjoittelukoulujen toiminnan laajuuden ja laadun muutoksiin voidaan vaikuttaa kiinnittämällä koulujen toiminnan rahoitus yksikköhintoihin.

Opettajankoulutuksen kehittämisohjelman (OPM 2001) mukaisesti opetusministeriön ja yliopistojen tulee selkiyttää opettajankoulutuksen osuutta nykyisessä tulossopimuskäytännössä. Osana tätä selkiyttämistä harjoittelukoulujen rahoitukseen on rakennettavissa suoriteperusteinen rahoitusmalli, jossa harjoittelukoulujen opettajankoulutustoiminnan rahoitus määräytyy tuotoksiin liittyvän suoritekriteerin perusteella, ja muilta osin rahoituksen pohjana voivat olla toteutuneet kustannukset kuten kuntien kouluissa. Toimiakseen kunnolla rahoitusmallin tulee olla yksinkertainen ja läpinäkyvä, ja aikaisempaan rahanjakoon verrattuna oikeudenmukaisempi ja kannustavampi. Uuden rahoitusmallin tulee olla kaista koulujen rahoitusjärjestelmän historiasta aiheutuvia rahoituksen vinoutumia.

Perusrahoitusmallia varten harjoittelukoulujen kustannukset jaetaan kolmeen pääluokkaan: opetustoiminta-(koulunpito-)kustannuksiin, opettajankoulutuskustannuksiin ja kiinteistö-kustannuksiin. Koulunpitokustannusten lähtökohtana on vastaavanasteinen sijaintikunnan koulutus lisättyä sopivalla harjoittelukoulukertoimella. Harjoittelukoulukertoimella

men perusteluna ovat opettajankoulutuksen erityistarpeet kuten pienemmät perusopetusryhmät, laajemmat kielivalinnat, laajemmat lukion kurssitarjottimet ja opettajien korkeampi palkkaustaso. Sijaintikunnan oppilaskohtaiset yksikköhinnat saadaan opetustoimen rahoitusjärjestelmästä. Koulun oppilasmäärät kerrottuna vastaavilla yksikköhinnoilla antavat koulunpitoiminnan rahoitusperustan. Harjoittelukoulukertoimen suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon harjoittelukoulujen kunnan kouluihin verrattuna korkeammat opetus-, hallinto- ja kiinteistökustannukset. Harjoittelukoulun oppilashuolto, ruokailu ja koulukuljetuskustannuksia voidaan pitää samansuuruisina kuin sijaintikunnan kouluissa. Rahoitusmallin kiinnittäminen yksikköhintoihin antaa samanperustaisen mahdollisuuden kustannusten vertailuun harjoittelukoulujen kesken ja myös harjoittelukoulujen vertailuun kunnan koulujen kanssa. Malli huomioi myös erityisopetuksen ja maahanmuuttajaopetuksen korkeampina yksikköhintoina.

Rahoitusmallin opettajankoulutuksen osuus saadaan, kun sovittu yksikköhinta kerrotaan koulun ohjauksessa suoritettujen opettajan pedagogisten opintojen opintoviikkojen tai ECTS -pisteiden toteutumalla tai tavoitteella. Opettajankoulutuksessa suoritettavat opintoviikot tarjoavat välittömän yhteyden koko yliopiston opettajankoulutustoimintaan, josta harjoittelukoulun osuus saadaan mallin avulla resursoiduksi. Verkostohankkeissa kuten kasvatusalan virtuaaliyliopistossa (KasVi) suoritettujen pedagogisten opintojen opintosuoritukset kohdennetaan sille yliopistolle, jossa opinnot on suoritettu. Opiskelijamäärät tai ohjaukseen käytetty vuosiviikkotuntikehyys eivät anna kuvaa opettajankoulutustoiminnan todellisesta laajuudesta.

Kiinteistökulut ovat jakaantuneet koulujen kesken hyvin epäyhtenäisesti, ja koulut voivat vaikuttaa niihin erinomaisen vähän, joten ne jäävät malliin kiinteäksi laajuustekijäksi, joka sovitaan erikseen todellisten kustannusten mukaan. Kiinteistökulujen irrottaminen koulunpito- ja opettajankoulutuskustannuksista on perusteltua myös siksi, että niiden suuruudella ja koulun perustoimintojen laajuudella ei näytä olevan juurikaan riippuvuutta. Lisäksi vuokrasopimukset edellyttävät pitkäaikaista sitoutumista, eikä kouluilla ole todellisia vaihtoehtoja edullisempien korvaavien tilojen hankkimiseksi. Uudet tilahankkeet merkitsevät koulujen osalta oleellista lisäystä nykyisiin tilakustannuksiin ottaen huomioon toimintamenojen kokonaismäärän, joten niiden vaikutus tulee saada kokonaisuudessaan rahoituksessa korvatuksi.

Taulukko 16. Esitys harjoittelukoulujen perusrahoitusmalliksi.

opetustoimi (koulunpito)	opettajankoulutus	kiinteistökulut
sijaintikuntakust. (yksikköhinta)	tavoite/ toteutuma	todellisten kustannusten mukaisesti
harj.koululisä (kerroin)		

Mallin opetustoimen kustannusosuutta laskettaessa yksikköhintana voi olla valtioneuvoston määräämä kuntakohtainen yksikköhinta tai opetustoimen rahoitusjärjestelmästä saatu oppilaskohtaiset valtionosuuspohjaan kuuluvat tilakustannuksilla vähennetyt käyttökustannukset, jotka perustuvat kuntien tilinpäätöstiетoihin. Useimmissa kunnissa todelliset käyttökustannukset ovat jonkin verran suuremmat kuin valtioneuvoston yksikköhinta.

Kuntakohtaisiin kustannuksiin vaikuttavat monet asiat lähtien kunnan kouluverkon rakenteesta, asukastiheydestä aina kunnan halukkuuteen sijoittaa koulutukseen. Taulukkoon 17. on asetettu sijaintikuntien tietojen rinnalle vastaavat harjoittelukoulujen käyttökustannuslaskelmat. Taulukossa on myös käyttökustannuslaskelmat ilman tilakustannuksia, mikä tasoittaa sekä harjoittelukoulujen välisiä että harjoittelukoulujen ja sijaintikuntien välisiä kustannuseroja.

Tilakustannuksista puhdistettujen kustannusten välisiä eroja tarkasteltaessa harjoittelukoulujen vastaava koulutustoiminta on kunnan koulutustoimintaan verrattuna esiopetuksessa keskimäärin 47 %, perusopetuksessa keskimäärin 40 % ja lukiokoulutuksessa 31 % kalliimpaa. Tilakustannusten kanssa vastaavat kustannuserot ovat 80 %, 54 % ja 43 %. Tämä tarkastelu antaa perustan harjoittelukoululisän tai -kertoimen suuruuden arvioimiselle.

Niissä harjoittelukouluissa, joissa annetaan perusopetusta ainoastaan vuosiluokilla 1–6, tulee vastaavien sijaintikuntien koulujen käyttökustannuslaskelma laskea opetustoimen rahoitusjärjestelmästä. Taulukossa 17. on perusopetus yhdenmukaisuuden vuoksi laskettu kaikkien kuntien osalta vuosiluokkien 1–9 mukaisesti, koska kuntakohtaiset yksikköhinnat käsittävät koko perusopetuksen.

Taulukko 17. Sijaintikuntien ja harjoittelukoulujen valtionosuuden laskentaperuste (yksikköhinta), valtionosuuspohjaan kuuluvat toteutuneet käyttökustannukset ja valtionosuuspohjaan kuuluvat toteutuneet käyttökustannukset ilman tilakustannuksia vuonna 2001. (euroa/oppilas)

koulutuksen järjestäjä	esiopetus			perusopetus			lukio		
	yks.- hinta	tot. kust.	ilman kiint.k.	yks.- hinta	tot. kust.	ilman kiint.k.	yks.- hinta	tot. kust.	ilman kiint.k.
Helsingin kaupunginhallitus	3 294	3 229	3 117	3 876	5 228	4 175	3 582	4 841	3 854
Hämeenlinnan kaupunginhallitus	3 359	2 834	2 653	3 952	4 073	3 412			
Joensuun kaupunginhallitus	3 340	3 618	3 185	3 930	3 719	3 014	3 432	3 444	2 971
Jyväskylän kaupunginhallitus	3 383	4 059	3 533	3 980	4 422	3 529	3 483	3 614	3 045
Kajaanin kaupunginhallitus	3 469	2 678	2 530	4 081	5 048	4 121			
Oulun kaupunginhallitus	3 309	3 146	2 609	3 892	4 617	3 852	3 633	4 066	3 448
Rauman kaupunginhallitus				4 068	4 909	3 939			
Rovaniemen kaupunginhallitus	3 354	2 370	2 296	3 946	4 445	3 687			
Savonlinnan kaupunginhallitus	3 470	2 420	2 084	4 083	4 314	3 747			
Tampereen kaupunginhallitus				3 935	4 238	3 567	3 480	3 665	3 109
Turun kaupunginhallitus				4 174	4 594	3 521	3 500	3 623	3 014
Vaasan kaupunginhallitus	3 416	3 546	3 405	4 019	5 015	4 186	3 498	4 060	3 544
keskimäärin	3 377	3 100	2 823	3 994	4 552	3 729	3 515	3 902	3 284
Helsingin II normaalikoulu		2 089	2 089		8 722	5 920		7 225	5 011
Helsingin normaalilyseo					7 850	6 245		5 897	4 692
Hämeenlinnan normaalikoulu		6 423	3 536		5 975	4 176			
Joensuun normaalikoulu		5 441	3 831		6 868	5 222		5 103	4 061
Jyväskylän normaalikoulu		6 564	5 269		7 276	5 849		4 947	3 950
Kajaanin normaalikoulu		6 570	5 092		5 929	4 543			
Oulun normaalikoulu		7 705	5 673		7 289	5 733		4 863	4 044
Rauman normaalikoulu					7 575	4 720			
Lapin yliopiston harj. koulu		4 099	2 905		6 697	4 768			
Savonlinnan normaalikoulu		5 269	3 951		5 497	4 131			
Tampereen normaalikoulu					8 163	6 340		5 534	4 274
Turun normaalikoulu					5 893	4 731		4 496	3 663
Vasa övningsskola		6 008	5 033		7 447	5 843		6 760	4 800
keskimäärin		5 574	4 153		7 014	5 248		5 603	4 312

Opettajankoulutus saadaan, kun sovittu yksikköhinta kerrotaan koulun ohjauksessa suoritettujen opettajan pedagogisten opintojen opintoviikkojen toteutumalla tai tavoitteella. Toteutuman mukaan laskettaessa voidaan tavoitteen ylitys huomioida esimerkiksi 20 % saakka, jotta mallin ohjaava vaikutus säilyy. Tavoitteet ja toteuma voidaan myös yhdistää laskemalla tavoitteista 2/3 osaa ja toteumasta 1/3. Lukuina tulee käyttää kolmen vuoden keskiarvoja, ettei muutoksista tule liian suuria. Kun toiminnan laajuus suhteutetaan tietoon, että opettajankoulutuksen osuus harjoittelukoulujen toimintamäärärahojen kokonaissummasta on keskimäärin 23 %, saadaan opintoviikkokohtainen yksikköhinta lasetuksi.

Harjoittelukoulujen perusrahoitus määräytyy opetustoimintamenojen, opettajankoulutusmenojen ja kiinteistömenojen summana siten, että opetustoimintamenojen rahoitus lasketaan oppilasmäärää kohden sovitun yksikköhinnan tulon perusteella lisättynä harjoittelukouluker-toimella, opettajankoulutustoiminta lasketaan harjoittelukoulussa suoritettujen opettajankou-lutuksen opetussuunnitelmien mukaisten opintosuoritusten yksikköhintaisena tulona ja kiin-teistökulut lasketaan todellisten kustannusten mukaisesti.

Ennen kuin malli otetaan käyttöön tulee selvittää, kuinka harjoittelukoulujen toimintame-not jaetaan perusrahoitukseen, hankerahoitukseen ja tuloksellisuuteen. Lisäksi koulupidon osalta on kiinnitettävä yksikköhinnat ja koelaskelmien avulla arvioitava opettajankoulutus-rahoituksen edellyttämät opintoviikkohinnat sekä sovittava siitä, miten kiinteistökulut liite-tään rahoitukseen. Niinikään on ratkaistava perustuuko malli tavoitteisiin vai toteutumiin, ja jos ratkaisuksi valitaan molemmat vaihtoehdot, kuinka tavoitteen ja toteutuman suhdetta tarkastellaan. Kuinka malli palkitsee tai sanktioi tavoitteen ylityksen tai alituksen. Tärkeää on, että mallilla tehdään koelaskelmia, jotta nähdään sen aiheuttamat muutokset koulujen nykyrahoitukseen. Näiden koelaskelmien perusteella voidaan arvioida mallin käyttöönoton edellyttämä siirtymäaika. Siirtymäaika on tarpeen, koska kouluilla tulee olla mahdollisuus sopeuttaa toimintansa uuden rahoitustilanteen mukaiseksi.

7 Harjoittelukoulujen kustannukset

Harjoittelukoulujen kustannuksia esitetään usealla eri jaottelulla. Pelkistetyimmillään kustannukset esitetään KOTA -tietokannassa, jossa kustannukset on jaettu kolmeen luokkaan: palkkaukset, tilakustannukset ja muut toimintamenot. Tarkastelutasona ei ole koulu, vaan yliopisto. Hienojakoisimmat kustannusjaottelut on koulujen omissa tilinpidoissa, joissa kustannusten seuranta on viety aina oppiainetasolle asti. Kustannusvertailuun käyttökelpoisimmat tiedot saa Opetushallituksen järjestelmästä, josta koulukohtaisesti saadaan käyttöön opetus-, oppilasruokailu-, koulukuljetus-, muu oppilashuolto-, sisäinen hallinto-, kiinteistö- ja pienet hankekustannukset. Tiedot perustuvat tilinpäätöksiin ja ovat koulujen valtionosuuspohjaan kuuluvia kustannuksia. Harjoittelukoulujen osalta tiedoista on poistettu opettajankoulutuksen osuus, mutta tämän vuoksi ne antavat hyvän mahdollisuuden tehdä kustannusvertailuja harjoittelukoulun ja sijaintikuntien koulujen kesken.

Kun harjoittelukoulujen kustannuksia verrataan sijaintikuntien koulujen kustannuksiin, on huomattava, että niiden harjoittelukoulujen, joissa on ainoastaan perusopetuksen 1–6 vuosiluokat, vertailukohteena kunnissa on koko 1–9 vuosiluokkien perusopetus. Koska vuosiluokkien 7–9 opetus tapahtuu aineenopetuksena, on odotettavissa että se on myös jonkin verran alempien vuosiluokkien opetusta kalliimpaa. Perusopetuksen laajuuden aiheuttama ero näkyy myös, kun harjoittelukouluja verrataan keskenään.

Seuraavissa luvuissa tarkastellaan lähemmin harjoittelukoulujen kustannuksia ja niitä verrataan myös sijaintikuntien koulujen vastaaviin kustannuksiin. Koulujen investointeihin sisältyvät valtioneuvoston vahvistaman markkamäärän (VNp 1200/1998) 2 mmk alittavat niin sanotut pienet hankkeet, joita kunnan kouluissa tarkastellaan hankkeina, joihin ei ole saatu erillistä perustamishankkeen valtionosuutta, jätetään tarkastelematta lähemmin. Näiden kustannusten osuus kokonaiskustannuksista vaihtelee keskimäärin 0,5 %:sta 1 %:iin, ja niitä ovat maininneet ainoastaan muutamat harjoittelukoulut ja toistaiseksi niiden merkitys kustannuskyselyssä on ollut harjoittelukoulujen osalta epäselvä.

7.1 Opetus

Harjoittelukoulun opetuskustannuksiksi katsotaan opetukseen ja siihen välittömästi liittyvän toiminnan kustannukset kuten tukiovetus, kerho- ja nuorisokerhotyö, opetuksen ohjaus, oppilaan ohjaus ja kotitehtävien valvonta. Opetuskustannuksiin sisällytetään opetustoiminnan välittömät rehtorien ja opettajien palkat lakisääteisine henkilösivukuluineen, eläkkeet, opettajien henkilöstökoulutus, materiaalin ja palvelujen ostot, koneiden ja kaluston vuokrat, muut kuin koulun ja kodin väliset oppilaskuljetukset sekä muut opetustoiminnan välittömät kustannukset.

Taulukkoon 18. on koottu Opetushallituksen kustannuskyselyssä saadut harjoittelukoulujen opetuskustannukset. Luvut on kyselyä varten muunnettu valtiosuus pohjaan kuuluviksi kustannuksiksi vähentämällä alkuperäisistä opetuskustannuksista opettajankoulutuksen osuus.

Taulukko 18. Harjoittelukoulujen ja sijaintikuntien koulujen valtiosuus pohjaan kuuluvat opetuskustannukset vuonna 2001 (euroa/oppilas).

	sijaintikunta					
	esi- opetus	perus- opetus	lukio	esi- opetus	perus- opetus	lukio
Helsingin II normaalikoulu	1 510	5 188	4 238	2 704	3 090	3 044
Helsingin normaalilyseo		5 295	3 941			
Hämeenlinnan normaalikoulu	2 785	3 398		2 322	2 815	
Joensuun normaalikoulu	3 253	4 460	3 400	2 845	2 487	2 635
Jyväskylän normaalikoulu	3 908	4 544	3 113	3 030	2 978	2 684
Kajaanin normaalikoulu	3 991	3 511		2 067	3 055	
Oulun normaalikoulu	4 447	4 512	3 056	2 042	2 948	3 039
Rauman normaalikoulu		4 242			3 003	
Lapin yliopiston harj. koulu	1 964	3 174		1 583	2 975	
Savonlinnan normaalikoulu	3 290	3 293		1 397	2 715	
Tampereen normaalikoulu		5 107	3 289		2 722	2 484
Turun normaalikoulu		3 601	2 728		2 581	2 318
Vasa övningsskola	3 964	4 606	3 820	2 948	3 079	2 908
Keskimäärin	3 235	4 225	3 448	2 326	2 613	2 730

Opetuksen osuus harjoittelukoulujen valtiosuus pohjaan kuuluvista menoista on esiopetuksessa 58 %, perusopetuksessa 60 % ja lukiossa 62 %. Kunnan kouluihin verrattuna harjoittelukoulujen oppilaskohtaiset opetuskustannukset ovat esiopetuksessa 39 %, perusopetuksessa 47 % ja lukiossa 26 % keskimäärin korkeammat. Kustannuseroa selittävät opettajankoulutuksen erityistarpeet kuten pienemmät perusopetusryhmät, laajemmat kielivalinnat sekä laajemmat lukion kurssitarjottimet. Myös opettajien palkat ovat harjoittelukoulussa kunnan kouluihin verrattuna suuremmat.

Harjoittelukoulujen esiopetuksen suuria kustannuseroja on vaikea uskoa toiminnasta johtuviksi. Ennemmin kyseessä lienee vaikeus tehdä luotettavaa kustannuserottelua esi- ja perusopetuksen kesken. Tosin kunnissa on myös huomattavan suuria eroja esiopetuskustannuksissa.

7.2 Opettajankoulutus

Opettajankoulutuskustannukset muodostuvat opetusharjoittelun ohjauksen palkkakustannuksista, muusta opettajankoulutukseen kuuluvasta harjoittelukoulun opettajan antamasta luento- tai muusta ryhmälle annettavasta opetuksesta sekä opetusharjoittelusuunnitelman laatimista ja seuranta avustavan opettajan korvauksista. Lisäksi opettajankoulutuksesta aiheutuvia kustannuksia sisältyy koulun muihin kuin opetuspalkkiomenoihin, muihin toimintamenoihin sekä kiinteistö- ja hallintomenoihin.

Taulukossa 19 on laskelma opettajankoulutuskustannusten osoittamiseksi harjoittelukouluittain. Tilinpäätöksen mukaisista kokonaiskustannuksista on vähennetty Opetushallituksen kustannuskyselyssä saadut harjoittelukoulujen valtionosuuspohjaan kuuluvat kokonaiskustannukset, ja näin saatu erotus osoittaa opettajankoulutuksen kustannukset. Harjoittelukoulujen valtionosuuspohjaan kuuluvat kokonaiskustannukset on kyselyä varten saatu vähentämällä alkuperäisistä kokonaiskustannuksista opettajankoulutuksen osuus työsuunnitelmassa olevien opetus- ja ohjaustuntien välisellä suhteella sekä vähentämällä jäljelle jääneistä muista kustannuksista 15 %. Kouluksien, kouluruokailun, muun oppilashuollon ja pienten (alle 2milj.mk) aiheuttamiin kustannuksiin ei opettajankoulutusrasitetta ole vyyrytetty.

Taulukko 19. Harjoittelukoulujen opettajankoulutuskustannukset euroina vuonna 2001.

	kokonais- kustannukset	menot ilman op. koul	erotus= op. koul.	osuus %
Helsingin II normaalikoulu	8 963 281	6 879 570	2 083 710	23
Helsingin normaalilyseo	4 914 953	3 455 892	1 459 061	30
Hämeenlinnan normaalikoulu	2 443 135	2 194 067	249 068	10
Joensuun normaalikoulu	6 656 146	5 339 101	1 317 045	20
Jyväskylän normaalikoulu	8 058 575	5 672 602	2 385 973	30
Kajaanin normaalikoulu	1 994 416	1 691 885	302 531	15
Oulun normaalikoulu	7 291 376	5 372 758	1 918 619	26
Rauman normaalikoulu	2 216 032	2 028 791	187 241	8
Lapin yliopiston harj. koulu	2 540 310	2 211 810	328 500	13
Savonlinnan normaalikoulu	2 274 325	1 994 511	279 814	12
Tampereen normaalikoulu	4 639 629	3 409 925	1 229 704	27
Turun normaalikoulu	6 658 900	4 628 433	2 030 467	30
Vasa övningsskola	6 655 924	5 260 252	1 395 672	21
Yhteensä	65 307 002	50 139 597	15 167 405	23

Opettajankoulutuksen osuus kokonaiskustannuksista vaihtelee kouluittain 8 %:sta 30 %:iin. Pienimmät osuudet on harjoittelukouluilla, joilla on ainoastaan perusopetuksen 1–6 vuosiluokat. Laaja aineenopettajien koulutus nostaa opettajankoulutuskustannusten osuutta.

Taulukko 20. Harjoittelukoulujen opettajankoulutuskustannukset suoritettua opintoviikkoa kohti vuonna 2001 (euroa).

	suoritettut opintoviikot	opetusharj. kustannukset	euroa/ opintoviikko
Helsingin yliopisto	4 984	3 542 771	711
Jyväskylän yliopisto	2 888	2 385 973	826
Oulun yliopisto	3 837	2 221 150	579
Joensuun yliopisto	2 494	1 596 859	640
Turun yliopisto	4 236	2 217 708	524
Tampereen yliopisto	2 007	1 478 772	737
Åbo akademi	1 349	1 395 672	1 035
Lapin yliopisto	846	328 500	388
Yhteensä/Keskimäärin	22 641	15 167 405	670

Kun harjoittelukoulujen opettajankoulutustoiminnan tulokset ja kustannukset ovat tiedossa, on houkuttelevaa yrittää laskea myös tälle toiminnalle yksikkökohtaisia hintoja. Taulukossa 20 on KOTA -tietokannasta saadulla harjoittelukoulussa suoritettujen opintoviikkojen kokonaissummalla jaettu edellä saadut opettajankoulutuskustannukset, jolloin osamääräksi saadaan kustannukset opintoviikkoa kohden. Näihin melko suuriin lukuihin on syytä suhtautua varauksellisesti. Kuten tässä raportissa aikaisemmin on esitetty, koulut eivät ole ilmoittaneet tietojaan KOTA -tietokantaan erityisen huolellisesti, ja toisaalta edellä lasketut opettajankoulutuskustannukset antavat vain varsin karkean arvion kustannusten suuruusluokasta tyyliin; mikä ei ole koulunpitokustannuksia, on opettajankoulutuskustannuksia. Oikeat opintoviikkokustannukset olisivat siis pienempiä. Opintoviikkosumman käyttäminen jakajana vääristää yliopistokohtaisia lukuja, koska ohjauskustannukset vaihtelevat eri opettajankoulutuksissa. Aineenopettajankoulutuksen palkkauskustannukset ovat vajaa 20 % kalliimmat ohjaustuntia kohden luokanopettajankoulutukseen verrattuna. Joka tapauksessa keskiarvo antaa suuntaa valtakunnallisista bruttokustannuksista, ja yliopistokohtaiset kustannukset kertovat ainakin yliopiston opettajankoulutuksen painottumisista eri opettajankoulutustehtävien kesken.

7.3 Oppilasruokailu

Oppilasruokailukustannukset käsittävät opetukseen osallistuneille oppilaille järjestetystä ruokailusta aiheutuneet kokonaiskustannukset (palkat, elintarvikkeet, kalusto, laitteet, kuljetukset sekä muut oppilaitosruokailun järjestämiseen liittyvät kustannukset). Myös muilta ostetut ruokailupalvelut sisällytetään näihin kustannuksiin. Kustannuksiin ei lueta ruokailuun liittyviä kiinteistöstä aiheutuvia kustannuksia. Ruokailukustannuksiin luetaan vain perusopetuksen ja lukiokoulutuksen koko oppimäärää suorittavien ruokailukustannukset, ei siis esimerkiksi aikuislukioiden aineopiskelijoiden eikä henkilökunnan ruokailukustannuksia valvovaa opettajaa lukuun ottamatta. Harjoittelukoulujen ruokailukustannukset ovat kokonaisuudessaan valtionosuuspohjaan kuuluvia kustannuksia, joten ne ovat verrattavissa sellaisinaan sijaintikuntien vastaaviin tietoihin.

Harjoittelukouluissa oppilasruokailu on järjestetty eri tavoin. Koulu voi vastata itse ruoanvalmistuksesta tai ruokapalvelut ostetaan tarjouskilpailun kautta joko sijaintikunnalta tai muilta ulkopuolisilta ruoantoimittajilta. Joillakin kouluilla on omaa ruokalahenkilökuntaa riippumatta siitä, tehdäänkö ruoka itse vain ostetaanko se palveluna. Oppilaskohtaiset ateriahinnat eivät poikkea toisistaan huomattavasti. Ostopalveluna hankittujen aterioiden hinta vaihtelee välillä 1,51–1,85 euroa. Kouluruokailun kokonaiskustannusten suuruuteen vaikuttaa koulun oman ruokalahenkilökunnan määrä.

Mikäli ruokala tarjoaa ateriat useamman kouluasteen tai koulutusmuodon oppilaille (esim. ammatillinen koulutus jne.), jaetaan kouluruokailun kustannukset taulukossa 21. eri kouluasteiden ja koulutusmuotojen kesken ruokailuun osallistuvien oppilaiden määrien suhteessa. Tosin näyttää siltä, että harjoittelukoulut ovat olleet kuntien kouluihin verrattuna huolellisempia kustannusten jakajia. Sijaintikuntien yläaste-lukioyhdistelmissä on ruokailukustannuksia selvästi vyörytetty perusopetuksen kannettavaksi. Muulla tavalla ei kuntien perusopetuksen ja lukio-opetuksen välistä suurta kustannuseroa voi selittää. Samankaltaisia arvailuja esittävät myös kuntien kouluruokailusta vastaavat virkamiehet. Ylioppilaskirjoitusten aiheuttama vähennys lukion oppilaskohtaisissa ruokailukustannuksissa on noin 10 %.

Taulukko 21. Harjoittelukoulujen ja sijaintikuntien koulujen oppilasruokailukustannukset vuonna 2001 (euroa/oppilas)

	sijaintikunta					
	esi- opetus	perus- opetus	lukio	esi- opetus	perus- opetus	lukio
Helsingin II normaalikoulu	503	460	379	377	413	318
Helsingin normaalilyseo		271	272			
Hämeenlinnan normaalikoulu	389	384		267	311	
Joensuun normaalikoulu	311	310	301	314	281	230
Jyväskylän normaalikoulu	386	374	352	443	350	249
Kajaanin normaalikoulu	384	360		437	411	
Oulun normaalikoulu	354	297	298	515	303	250
Rauman normaalikoulu		337			436	
Lapin yliopiston harj. koulu	243	392		317	323	
Savonlinnan normaalikoulu	356	369		379	342	
Tampereen normaalikoulu		423	428		393	235
Turun normaalikoulu		396	412		355	219
Vasa övningsskola	387	402	393	401	397	240
Keskimäärin	368	367	354	383	360	249

Oppilaskohtaiset ruokailukustannukset ovat harjoittelukouluissa ja sijaintikunnissa keskimäärin samansuuruiset. Kuntakohtaisesti poikkeamat ovat huomattaviakin väliin harjoittelukoulun ja väliin sijaintikunnan koulujen eduksi. Poikkeuksena on lukiokoulutus, jossa oleva kustannusero on selitettävissä lähtötietojen erilaisella käsittelyllä.

7.4 Oppilaskuljetukset

Harjoittelukoulujen oppilaskuljetuskustannukset ovat koulun perusopetukseen kodin ja koulun välisestä koulukuljetuksista sekä kuljetus- ja saattoavustuksista koululle aiheutuneita käyttökustannuksia. Koulukuljetus tukeutuu pääosin joukkoliikenteeseen ja sen lisäksi tarjouksen perusteella hankittaviin kuljetuspalveluihin linja-autoyrittäjiltä ja taksiryrittäjiltä. Oppilaaksiottoalueiden muutokset ja mahdolliset kouluverkkoratkaisut vaikuttavat koulukuljetuksessa olevien oppilaiden määrään. Harjoittelukoulujen oppilaskuljetuskustannukset ovat valtiosuuspohjaan kuuluvia kustannuksia, joten ne ovat verrattavissa sellaisinaan sijaintikuntien vastaaviin tietoihin

Taulukko 22. Harjoittelukoulujen ja sijaintikuntien koulujen oppilaskuljetuskustannukset vuonna 2001 (euroa/oppilas).

	perusopetus	sijaintikunta perusopetus
Helsingin II normaalikoulu	26	88
Helsingin normaalilyseo	51	
Hämeenlinnan normaalikoulu	22	56
Joensuun normaalikoulu	23	98
Jyväskylän normaalikoulu	92	60
Kajaanin normaalikoulu	22	110
Oulun normaalikoulu	21	97
Rauman normaalikoulu	0	103
Lapin yliopiston harj. koulu	27	43
Savonlinnan normaalikoulu	161	254
Tampereen normaalikoulu	30	40
Turun normaalikoulu	10	64
Vasa övningsskola	102	97
Keskimäärin	45	93

Harjoittelukoulujen kuljetuskustannukset ovat keskimäärin alle puolet sijaintikuntien vastaavista kustannuksista. Pääasiallisina selityksinä kustannusten pienuuteen ovat koulun läheisyyteen sovitut oppilaaksiottoalueet ja kuljetusta tarvitsevien erityisoppilaiden pieni lukumäärä. Savonlinna poikkeaa sekä harjoittelukoulujen että sijaintikuntien suhteen selvästi kustannuksiltaan korkeampana muista kunnista. Saaristokaupungin koulunpitäjät joutuvat turvautumaan kalliisiin oppilaskuljetusjärjestelyihin.

7.5 Muu oppilashuolto

Harjoittelukoulujen muun oppilashuollon kustannuksiin sisällytetään harjoittelukoulun erityistehtäviin liittyviä lisäkuluja kuten tutkimus- ja kehittämistoiminta-, sijais-, matkustus-, täydennyskoulutus-, materiaali-, tietoliikenne-, kokous- ja vieraanvaraisuuskuluja.

Koulunpitoon liittyviä muita oppilashuoltomenoja ovat esimerkiksi oppilaiden tapaturmien hoidosta aiheutuneet menot, oppilastestaukset ja aistivammaisten erityisoppilaiden erityisoppilaitosopiskelujaksot sekä muun oppilashuoltohenkilökunnan kuten kouluavustajien palkat lakisääteisine maksuineen. Kunnan kouluissa muita oppilashuoltomenoja ovat lisäksi oppilaiden tapaturmavakuutusmaksut ja kesäsiirtolatoiminta.

Muu oppilashuoltokustannukset mukautetaan harjoittelukoulujen osalta valtionosuuspohjaan kuuluviksi kustannuksiksi kustannuskyselyn yhteydessä siten että alkuperäisistä kokonaiskustannuksista vähennetään opettajankoulutuksen osuus opetuksen ja opettajan-koulutuksen tuntikehyssuhteessa ja jäljelle jääneistä kustannuksista vähennetään 15%.

Valtionosuuspohjaan kuulumattomia muu oppilashuoltokustannuksia ovat kansanterveys- ja lastensuojelulain alaista toimintaa esimerkiksi kouluterveydenhuollosta, koulu-psykologista ja koulukuraattorista aiheutuneet kustannukset. Nämä kustannukset eivät näy taulukossa 23.

Taulukko 23. Harjoittelukoulujen ja sijaintikuntien koulujen valtionosuuspohjaan kuuluva muu oppilashuolto vuonna 2001 (euroa/oppilas).

	sijaintikunta					
	esi- opetus	perus- opetus	lukio	esi- opetus	perus- opetus	lukio
Helsingin II normaalikoulu	48	22	0	14	136	0
Helsingin normaalilyseo		0	0			
Hämeenlinnan normaalikoulu	0	0		54	48	
Joensuun normaalikoulu	32	37	46	24	52	4
Jyväskylään normaalikoulu	96	43	48	0	39	0
Kajaanin normaalikoulu	30	26		0	46	
Oulun normaalikoulu	117	91	82	0	110	0
Rauman normaalikoulu		0			158	
Lapin yliopiston harj. koulu	54	87		76	97	
Savonlinnan normaalikoulu	23	23		21	82	
Tampereen normaalikoulu		52	53		91	0
Turun normaalikoulu		53	54		45	0
Vasa övningsskola	158	138	85	0	147	0
Keskimäärin	62	44	46	21	88	1

Muu oppilashuoltokustannukset ovat suhteellisen pienet ja jakautuneet harjoittelukoulujen kesken niin epäyhtenäisesti, että johtopäätösten tekeminen kustannusten eroista on hyödyttömiä. Joka tapauksessa ilmeisin syy kustannuseroihin on koulujen tekemät tulkintaerot kustannuksia luokiteltaessa. Tosin yksittäiselle oppilaalle sattunut tapaturma, jonka hoito on kallista ja pitkäkestoista, saattaa yllättäen nostaa harjoittelukoulun muut oppilashuoltokustannukset vuositasolla hyvin korkeiksi.

Oulussa kaupunki ja normaalikoulu ovat sopineet, että kaupunki vakuuttaa omien oppilaittensa lisäksi myös Oulun normaalikoulun oppilaat. Koska valtion oppilaitosten oppilaille ei voida koulun omilla toimintamenomäärärahoilla hankkia vakuutusta, saattaisi

muidenkin harjoittelukoulujen olla hyödyllistä käydä oululaisten kanssa samanlainen sopimuskeskustelu oppilasvakuutuksista sijaintikunnassaan.

7.6 Sisäinen hallinto

Sisäisen hallinnon kuluja ovat koulutuksen järjestämisestä aiheutuneen sisäisen hallinnon palkat lakisääteisine maksuineen, eläkkeet, materiaalin ja palvelujen ostot, koneiden ja kaluston vuokrat, koulujen johtokuntien kokouspalkkiot ja muut koulujen sisäiseen toimintaan liittyvät kustannukset, joita ei voida lukea edellä lueteltuihin kustannuksiin. Harjoittelukoulujen osalta sisäisen hallinnon kustannuksia ovat lisäksi yliopistojen pidättämät yleishallintokulut.

Harjoittelukoulujen sisäisen hallinnon kustannukset lasketaan valtiosuuspohjaan kuuluviksi kustannuksiksi kustannuskyselyn yhteydessä siten, että alkuperäisistä kokonaiskustannuksista vähennetään opettajankoulutuksen osuus opetuksen ja opettajankoulutuksen tuntikehyssuhteessa. Valtiosuuspohjaan ei kuulu rahoituslain 23 § :n mukaan sellaiset hallintokustannukset, jotka eivät aiheudu välittömästi kyseisen koulutuksen tai opetuksen järjestämisestä.

Taulukko 24. Harjoittelukoulujen ja sijaintikuntien koulujen valtiosuuspohjaan kuuluvat sisäinen hallinto -kustannukset vuonna 2001 (euroa/oppilas).

	sijaintikunta					
	esi- opetus	perus- opetus	lukio	esi- opetus	perus- opetus	lukio
Helsingin II normaalikoulu	28	224	393	20	359	456
Helsingin normaalilyseo		628	479			
Hämeenlinnan normaalikoulu	18	190		10	98	
Joensuun normaalikoulu	235	392	314	3	73	91
Jyväskylän normaalikoulu	455	495	341	61	98	111
Kajaanin normaalikoulu	597	545		25	171	
Oulun normaalikoulu	755	755	535	39	136	152
Rauman normaalikoulu		141			167	
Lapin yliopiston harj. koulu	483	781		318	161	
Savonlinnan normaalikoulu	282	284		288	153	
Tampereen normaalikoulu		728	503		252	348
Turun normaalikoulu		672	469		373	405
Vasa övningsskola	523	595	501	56	244	300
Keskimäärin	375	495	442	91	190	266

Sisäisen hallinnon kustannukset on yksi niistä kustannustekijöistä, joista harjoittelukoulu eniten poikkeavat sijaintikuntiansa kouluista. Sijaintikunnissa kustannuksia laskeva tekijä on suuren kouluverkon tuoma synergiaetu: yksi keskushallinto monelle koululle. Harjoittelukouluilla tilanne on päinvastainen: yksi keskushallinto enintään kahdelle koululle. Kuntien kouluilla ei myöskään ole suuruudeltaan yliopiston perimiin yleishallintokuluihin rinnastettavaa hallintokustannusten vyörytystä.

Harjoittelukouluja keskenään verrattaessa on hallintokulujen välisille eroille vaikea löytää perusteluja. Esiopetukseen ja perusopetukseen liittyvät oppilaskohtaiset hallintokulut vaihtelevat kouluittain erittäin paljon. Esiopetuksessa olevat erot johtuvat kustannusten erilaisista koulukohtaisista jakoperusteista esiopetuksen ja perusopetuksen välillä. Perusopetuksen suurimmat hallintokustannukset ovat lähes 420 % suuremmat kuin pienimmät kustannukset. Sekä suurimmat että pienimmät hallintokustannukset ovat perusopetuksen 1–6 vuosiluokkaisissa kouluissa. Lukioitten välillä ei ole näin suuria sisäisen hallinnon kustannuseroja.

7.7 Kiinteistöjen ylläpito

Kiinteistökulut muodostavat harjoittelukoulujen toiseksi suuriman menoerän opetus- ja tutkimuskustannusten jälkeen. Vuokra ja muut kiinteistöjen hoitomenot olivat vuoden 2001 tilinpäätöksen mukaisesti keskimäärin 23 % kokonaiskustannuksista osuuden vaihdellessa 18 %:sta 37 %:iin.

Harjoittelukoulut toimivat Senaatti-kiinteistöjen vuokralaisina lukuun ottamatta Vasa övningsskolanin ala-astetta, joka toimii kaupungilta vuokratuissa tiloissa. Yliopistojen piirissä on käyty vilkasta julkista keskustelua Senaatti-kiinteistöjen yliopistoilta perimien vuokrien tasosta. Yliopistojen kritiikki on kohdistunut vuokratason yleisesti, mutta myöskin Senaatti-kiinteistöjen pääomalle asettamaan seitsemän prosentin tuottovaatimukseen. Vuokrat on sidottu elinkustannusindeksiin, jonka korotusvaikutus on sovittu joko puoleksi tai täydeksi vuokrasopimuksista riippuen. Tällä hetkellä koulut pitävät tilakustannuksiaan nopeasti kasvavana ja vaikeasti hallittavana kustannuseränä. Koulut katsovat, ettei vuokrien korotuksia kompensoida täysimääräisesti toimintamenomomentille, ja kasvavat tilakustannukset syövät perustoimintojen edellytyksiä. Koulut maksavat sähkö- ja siivouskulunsa itse. Erityisesti nopeasti kasvaneet sähkökustannukset ovat muodostaneet menoerän, joka on alkanut syödä perusrahoitusta.

Taulukko 25. Harjoittelukoulujen kiinteistökustannukset vuonna 2001 (euroa)

	tilakustannukset	tilinpäätös 2001	tilakust. osuus %
Helsingin II normaalikoulu	2 613 426	8 963 280	29
Helsingin normaalilyseo	1 011 518	4 914 953	20
Hämeenlinnan normaalikoulu	6 866 46	2 443 135	28
Joensuun normaalikoulu	1 531 757	6 656 146	23
Jyväskylän normaalikoulu	1 612 999	8 058 575	20
Kajaanin normaalikoulu	450 847	1 994 461	22
Oulun normaalikoulu	1 448 745	7 291 376	19
Rauman normaalikoulu	826 307	2 216 031	37
Lapin yliopiston harj. koulu	683 048	2 540 310	26
Savonlinnan normaalikoulu	552 517	2 274 325	24
Tampereen normaalikoulu	939 937	4 639 629	20
Turun normaalikoulu	1 214 653	6 658 899	18
Vasa övningsskola	1 464 519	6 655 923	22
Yhteensä	15 036 924	65 307 047	23

Harjoittelukoulujen oppilaskohtaiset tilakustannukset ovat sijaintikunnan kouluihin verrattuna huomattavan korkeat. Esiopetuksessa harjoittelukoulun kiinteistökulut ovat kunnan kouluun verrattuna 5,2 kertaa kalliimmat, perusopetuksessa 3,3 kertaa ja lukiossa tasan kolme kertaa kalliimmat. Tässä vertailussa lukuina on käsitelty valtionosuuspohjaan kuuluvia kiinteistömenoja, joista opettajankoulutustoiminnan osuus on leikattu pois, joten vertailupohja on samanlainen. Näin suurta eroa ei voi selittää pelkästään harjoittelukoulujen paremmilla kiinteistöillä. On ilmeistä, että kunnat koulutuksen järjestäjinä toimivat kiinteistöpolitiikassaan erilaisista lähtökohdista valtioon verrattuna.

Opetusministeriön tulee selvittää, miten Senaatti-kiinteistöjen perimä pääomavuokra on perusteltavissa valtion kouluissa, jos oppilaitos toimii perusopetusta antavana oppivelvollisuuskouluna.

Taulukko 26. Harjoittelukoulujen ja sijaintikuntien koulujen kiinteistöjen ylläpito valtionosuuspohjaan kuuluvina kustannuksina vuonna 2001 (euroa/oppilas).

	sijaintikunta					
	esi- opetus	perus- opetus	lukio	esi- opetus	perus- opetus	lukio
Helsingin II normaalikoulu	0	2 802	2 214	112	964	721
Helsingin normaalilyseo		1 605	1 205			
Hämeenlinnan normaalikoulu	2 887	1 799		181	463	
Joensuun normaalikoulu	1 610	1 646	1 042	433	523	248
Jyväskylän normaalikoulu	1 295	1 427	997	526	509	321
Kajaanin normaalikoulu	1 478	1 386		148	529	
Oulun normaalikoulu	2 032	1 556	819	521	637	444
Rauman normaalikoulu		2 855			757	
Lapin yliopiston harj. koulu	1 194	1 929		74	597	
Savonlinnan normaalikoulu	1 318	1 366		336	503	
Tampereen normaalikoulu		1 823	1 260		414	236
Turun normaalikoulu		1 162	833		599	430
Vasa övningsskola	975	1 604	1 960	141	614	277
Keskimäärin	1 421	1 766	1 291	275	592	382

Koulukiinteistöjen nykytilaa kokonaisuudessa arvioitaessa voidaan todeta, että harjoittelukouluilla on käytettävissä uusia, hyväkuntoisia uudehkoja tai peruskorjattuja koulutiloja. Uusimmat tilat saadaan käyttöön Helsingin yliopistossa, kun Helsingin II normaalikoulu muuttaa 1.7.2003 Viikin tiedepuistoon, ja koulu saa nimekseen Helsingin yliopiston Viikin normaalikoulu. Koulu toimii tällä hetkellä yliopiston harjoittelukouluna Haagassa ja osin Viikissä.

Harjoittelukoulujen oppilaskohtaiset neliömäärät vaihtelevat huomattavasti kouluittain eron ahtaimman ja väljimmän koulun välillä ollessa noin kaksinkertainen. vuosiluokilla 0–6. Yläasteella ja lukiossa erot eivät ole aivan näin suuret. Vaikka taulukoiden 27. ja 28. luvuissa Turun normaalikoulun tietoja ei ole jaettu kouluasteittain, voidaan summätiedoistakin päätellä, että Turussa tilat ovat tehokkaimmin käytössä.

Taulukko 27. Harjoittelukoulujen tilat 1.9.2001: vuosiluokat 0–6.

	huoneis- toala m ²	oppilas- määrä	opettaja- määrä	muu hlö- kunta	ala/opp m ²	ala/hlö- kunta m ²
Helsingin II normaalikoulu	2 316	330	30	12	7,02	55,14
Hämeenlinnan normaali- koulu	6 736	395	27	2	17,05	232,28
Joensuun normaalikoulu	5 977	332	27	2	18,00	206,10
Jyväskylän normaalikoulu	5 834	349	31	2	16,72	176,79
Kajaanin normaalikoulu	3 298	290	23	3	11,37	126,85
Oulun normaalikoulu	5 446	299	27	4	18,21	175,68
Rauman normaalikoulu	5 544	253	21	5	21,91	213,23
Lapin yliopiston harj. koulu	7 126	363	26,6	7	19,63	212,08
Savonlinnan normaalikoulu	5 174	367	27	3	14,10	172,47
Turun normaalikoulu ¹	9 250	872	100	25	10,61	74,00
Vasa övningsskola	3 900	290	29	3	13,45	121,88
keskimäärin²					15,75	169,25

¹ Turun normaalikoulun tiedot koko koulun osalta

² Keskiarvoon ei laskettu Turun normaalikoulun tietoja

Taulukko 28. Harjoittelukoulujen tilat 1.9.2001: vuosiluokat 7–9 ja lukio.

	huoneis- toala m ²	oppilas- määrä	opet- taja- määrä	muu hlö- kunta	ala/opp m ²	ala/hlö- kunta m ²
Helsingin II normaalikoulu	10 608	529	61	19	20,05	132,60
Helsingin normaalilyseo	7 529	516	57	15	14,59	104,57
Joensuun normaalikoulu	8 104	555	55	8	14,60	128,63
Jyväskylän normaalikoulu	9 420	535	68	11	17,61	119,24
Oulun normaalikoulu	6 988	545	61	7	12,82	102,76
Tampereen normaalikoulu	9 495	536	52	23	17,71	126,60
Turun normaalikoulu ¹	9 250	872	100	25	10,61	74,00
Vasa övningsskola	10 017	521	52	7	19,23	169,78
keskimäärin²					16,66	126,31

¹ Turun normaalikoulun tiedot koko koulun osalta

² Keskiarvoon ei laskettu Turun normaalikoulun tietoja

Harjoittelukoulujen kiinteistökustannuksista vuokrien osuus on keskimäärin 85 %. Vuotuisen neliövuokran vaihdellessa 85 eurosta lähes 124 euroon. Harjoittelukoulujen keski- vuokra vuonna 2002 oli 102,55 euroa vuodessa ja 8,55 euroa kuukaudessa, joka on 5,6 % yliopistojen keskivuokraa, 8,1 euroa, korkeampi. Helsingin yliopiston harjoittelukouluista on selvitystyössä ollut käytettävissä ainoastaan tilojen kokonaiskustannukset, joten koulu- kohtaiset vuokrat sekä siivous- ja sähkötulot Helsingin osalta puuttuvat taulukosta 29.

Helsingin yliopiston harjoittelukoulujen kokonaiskustannuksista on pääteltävissä, että koulujen täytyy olla myös vuokra-, siivous- ja sähkökoulujen osalta kalleimpien koulujen joukossa. Koulujen siivouksesta vastaa useimmiten Engel, mutta myös muut yritykset ovat kilpailuttamisen kautta saaneet tehtävän hoidettavakseen. Turun normaalikoulu vastaa itse koulun siivouksesta.

Taulukko 29. Harjoittelukoulujen tilakustannusten erittelyä vuodelta 2002 (euroa/vuosi)

	huo- neisto- ala m ²	kokonais- kust./ vuosi	vuokra/ m ²	siivous/ m ²	sähkö/ m ²	kokonais- kust./ m ²
Helsingin II normaalikoulu	12 924	1 989 358				153,93
Helsingin normaalilyseo	7 529	1 002 200				133,11
Hämeenlinnan normaali- koulu	6 736	672 751	85,14	15,14	2,00	99,87
Joensuun normaalikoulu	14 081	1 604 806	102,85	7,25	3,01	113,97
Jyväskylän normaalikoulu	15 254	1 819 962	103,44	8,78	3,31	119,31
Kajaanin normaalikoulu	3 298	487 515	123,76	11,96	7,48	147,82
Oulun normaalikoulu	12 434	1 446 618	98,81	10,94	5,45	116,34
Rauman normaalikoulu	5 544	760 080	123,74	9,99	2,40	137,10
Lapin yliopiston harj. koulu	7 126	696 925	86,24	8,00	3,56	97,80
Savonlinnan normaalikoulu	5 174	561 625	99,04	7,50	1,44	108,55
Tampereen normaalikoulu	9 495	1 052 537	99,32	13,93	2,98	110,85
Turun normaalikoulu	9 250	1 307 920	116,03	11,05		141,40
Vasa övningsskola	13 917	1 464 580	89,71	12,09	3,10	105,24
Yhteensä	122 762	14 866 878	102,55	10,60	3,16	121,10

Harjoittelukoulujen rakennusinvestoinnit korottavat koulujen vuokria, ja näitä korotuksia yliopistot eivät aina saa neuvotelluksi täysimääräisesti koulun toimintamenomäärärahoihin. Valtiontalous ei lähitulevaisuudessa näytä kovin lupaavalta, joten yliopistojen on syytä olla pidättyväisiä harjoittelukoulujensa rakennushankkeissa, etteivät uudisrakennukset syö pohjaa koulujen toimintaedellytyksiltä.

Harjoittelukoulujen kiinteistökustannusten kasvu tulee vuosittain kompensoida harjoittelukoulujen toimintamenomäärärahoihin, ja vuokrien indeksisidonnaisuudet tulee yhtenäistää.

8 Harjoittelukouluista kerättävät tiedot ja tilastot

Opetusministeriö vastaa toimialaansa kuuluvien koulutus-, tiede- ja kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan tehtävien hoitamisesta, ja osana näitä tehtäviä ministeriö vastaa hallinnonalansa tietohallinnon ja tietojärjestelmien yhteensovittamisesta ja strategisista linjauksista. Ministeriön alaiset virastot ja laitokset vastaavat oman virastonsa tietohallinnosta sekä tietohallintotyöhön liittyvien hankkeiden ylläpidosta.

Opetusministeriön asettama työryhmä Koulutus- ja tiedepolitiikan sekä kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan tietotarpeet vuoteen 2010 (OPM 50:2002) on arvioinut koulutus- ja tiedepolitiikan sekä kulttuuri-, nuoriso ja liikuntapolitiikan arvioinnin ja ohjauksen tietotarpeet vuoteen 2010, kartoittanut tietotuotannon rahoitustarpeet sekä tehnyt ehdotuksia tilasto- ja tietotuotannon kehittämistä, järkiperäistämistä ja kehittämistä. Työryhmä esittää johtopäätöksissään, että opetusministeriön ja Opetushallituksen koulutus- ja tiedepolitiikan ohjauksen sektorikohtaisia tietojärjestelmiä on kehitettävä paremmin yhteensopiviksi niin, että koko koulutus- ja tutkimusjärjestelmää voidaan ohjata ja tarkastella riittävässä määrin yhteisin perustein kokonaisuutena. Yleisesti tilasto- ja tietotuotannon tavoitteina pidetään vertailukelpoisen tiedon tuottamista, käytettävyyden parantamista, tietojärjestelmien kehittämistä sekä päällekkäisen tiedonkeruun välttämistä.

Tulosohjauksen ja tulosohjauksen kehittämisen edellyttää kattavaa toiminnan tulosten seuranta ja arviointia. Harjoittelukoulujen toiminnasta kerätään runsaasti tietoja sekä valtakunnallisiin järjestelmiin että yliopiston sisäisesti, mutta tiedonkeruu ei yllä tietotarvetyöryhmän esittämiin tavoitteisiin. Harjoittelukoulujen tiedot eivät ole vertailukelpoisia ja päällekkäisiä tietoja kerätään. Koulun eri toimintamuotoja varten ei ole sovittu indikaattoreita, jotka mahdollistaisivat eri järjestelmien yhteensopivuuden. Myös kerättävien tietojen ohjeistuksessa on tulkinnanvaraisuuksia.

Tulosohjauksjärjestelmä edellyttää, että harjoittelukoulujen eri toimintamuodoista on käytävissä yhteismitallisia indikaattoreita, jotka mahdollistavat kouluilta kerättyjä tietoja sisältävien järjestelmien yhteensopivuuden. Tietojen kerääminen on ohjeistettava niin yksiselitteisesti, ettei tulkinnanvaraisuuksia pääse syntymään.

Tärkeimmät tilasto- ja tiedontuottajat koulutuksen alueella ovat opetusministeriö, Opetushallitus sekä Tilastokeskus, joiden välillä on useita yhteistyösopimuksia. Harjoittelukoulujen toimintaan liittyviä Tilastokeskuksen aineistoja ovat peruskouluaineisto, lukiokoulutuksen aineisto sekä opettajat ja muu henkilökunta-aineisto. Lisäksi opettajavarannon kartoittamiseksi yliopistoilta on vuonna 2002 kerätty takautuvat tiedot opettajan pedagogisten opintojen suorittaneista, ja kouluilta on viime vuosina kaksi kertaa kerätty tiedot työssä olevien opettajien muodollinen kelpoisuudesta. Harjoittelukoulut sisältyvät niinikään koulutuksen järjestäjät -rekisteriin ja oppilaitosrekisteriin, joiden perusteella laaditaan vuosittain vastaavat julkaisut. Harjoittelukoulujen tiedot kerätään valtionosuuslaskentaa varten Opetushallituksen ylläpitämiin valtionosuusjärjestelmään sekä oppilaitostietojärjestelmään sekä osana yliopistolaitosta opetusministeriön KOTA -tietokantaan.

Kerättävien tietojen kokoaminen ei ole koordinoitu yliopistojen sisällä aina asianmukaisesti. Samalta ajankohdalta olevat tiedot voivat vaihdella eri rekistereissä. Toisaalta hämmennystä aiheuttaa myös se, että samoja tietoja kootaan eri rekistereihin eri ajankohdilta.

Yliopistojen on kiinnitettävä suurempaa huolellisuutta järjestelmiin syötettävien tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi. Eri rekistereihin kerättävien tietojen yhteiskäyttöä helpottaa, kun harjoittelukouluilta kerättävät tiedot kiinnitetään kalenterivuoteen ja koulun tilinpäätökseen.

Harjoittelukoulujen tulosohtauksen kannalta keskeisimmät tietojärjestelmät ovat opetusministeriön KOTA-tietokanta ja Opetushallituksen valtionosuusjärjestelmään liittyvä opetustoimen rahoitusjärjestelmä.

8.1 Opetusministeriön KOTA-tietokanta

KOTA-tietokanta on opetusministeriön ylläpitämä tietokanta, joka sisältää yliopistojen toimintaa kuvaavia tilastotietoja vuosittain, yliopistoittain ja koulutusaloittain vuodesta 1981 alkaen. Yliopistojen harjoittelukoulutiedot on liitetty KOTA -tietokantaan vuonna 1999. Koska harjoittelukoulujen tiedot, kuten myös muut KOTA:n tiedot, kerätään yliopistoittain, ei koulukohtaista tarkastelua tietokannan aineistosta voi suorittaa. Opetusministeriö on tarkoittanut tietokannan palvelemaan yliopistojen toimintaa koskevan suunnittelun, seurannan ja arvioinnin numeerisena tietopohjana ja johtamisen apuvälineenä opetusministeriössä ja yliopistoissa. Palvellakseen paremmin näissä tehtävissä KOTA -tietokannan tulee sisältää myös harjoittelukoulujen koulukohtaiset tiedot.

Tietokannan tiedot on luokiteltu pääosin Tilastokeskuksen luokitusten mukaan. Käytössä olevat käsitelmääritykset on luettavissa KOTA -käsikirjasta, jota ylläpidetään opetusministeriön ja Tilastokeskuksen yhteistyönä. Yliopistojen yhdyshenkilöt päivittävät kalenterivuoden alussa edellisen vuoden tiedot suoraan KOTA:an. Periaatteena on, että yliopistot vastaavat tietojen sisällöllisestä oikeellisuudesta. Kahden harjoittelukoulun yliopistoissa koulutiedot ovat yliopiston keskushallinnon kokoamia summatietoja, joten niiden tarkastaminen kouluilla on hankalaa. Harjoittelukouluista on KOTA -tietokantaan tallennettu tiedot koulun oppilasmäärästä, henkilöstöstä, toiminnasta, budjettirahoituksesta sekä tiloista.

KOTA -tietokantaan tulee harjoittelukoulujen tiedot tallentaa kouluittain. Näin järjestelmä saadaan tehokkaammin palvelemaan opettajankoulutuksen suunnittelua, arviointia ja seuranta. Lisäksi tällä tavalla tietokantaan syötettyjen tietojen tarkistamisen edellytykset paranevat.

KOTA -tietokannassa koulun oppilasmäärä on kalenterivuoden lukumäärätieto, joka ilmoitetaan kevät ja syyslukukauden keskiarvona. ja ryhmitellään luokkiin esiopetus, perusasteen luokat 1–6, perusasteen luokat 7–9 sekä lukio.

Henkilöstöllä tarkoitetaan budjettirahoitteisen henkilökunnan tekemien henkilötyövuosien lukumäärää. Henkilökuntaan sisältyy johtava rehtori ja kouluasteen rehtorit, lehtorit, päätoimiset opettajat, muu tuntiopetus ja muu henkilöstö. Muu tuntiopetus tarkoittaa sivutoimista tuntiopetusta, joka muutetaan päätoimiseksi jakamalla sivutoimisen tuntiopetuksen kokonaismäärä opetustunnit luvulla 16.

Harjoittelukoulun toiminta sisältää tietokannassa koulun työsuunnitelman kokonaistuntimäärän, opettajankoulutukseen tehtävän työn sekä opettajankoulutuksessa suoritettavat opintoviikot. Kokonaistuntimäärä saadaan syyslukukauden työsuunnitelmasta säännöllisen palkan maksun perustana olevina viikkotunteina. Opettajankoulutustehtävä poimitaan työsuunnitelmasta kokonaisviikkotuntimääränä, johon sisältyy harjoittelukoulun toimintamenomäärärahoilla maksettavat opettajankoulutustehtävät, joita ovat muun muassa ohjaus, koordinointi, kokeilutoiminta, didaktiikan opetus, demonstraatiot ja täydennyskoulutus. Harjoittelukoulussa suoritettujen opettajankoulutukseen liittyvien opintojen opintoviikkomäärä ilmoitetaan luokanopettajankoulutuksen, aineenopettajankoulutuksen, erityisopettajankoulutuksen, opinto ohjaajakoulutuksen, lastentarhanopettajankoulutuksen, aikuiskoulutukseen painottuneen opettajankoulutuksen ja muiden opettajankoulutusryhmien harjoittelussa suoritettuina opintoviikkoina. Opintoviikkojen kokonaismäärä saadaan kertomalla jaksoittain harjoittelijoiden määrä kunkin harjoittelijan suorittamalla opintoviikkomäärällä. Syys ja kevätlukukaudensuoritukset lasketaan yhteen.

Budjettirahoitus ilmoitetaan kalenterivuoden tilinpäätöstietona mukaan lukien ao. vuonna käytetyt siirtomäärärahat. Tiedot ryhmitellään palkkauksiin, tilakustannuksiin ja muihin toimintamenoihin. Tilakustannuksilla tarkoitetaan vuokria ja muita kiinteistömenoja siltä osin, kun ne eivät sisälly vuokraan. Muita kiinteistömenoja ovat siivous, sähkö, vesi, lämpö, valaisinhuolto, jätehuolto, kiinteistönturvallisuus, muutot, mahdolliset muut kiinteistön ylläpito ja hoitomenot. Lisäksi tilakustannuksiin lasketaan toiminnalliset muutokset ja korjaukset siltä osin, kun ne eivät sisälly vuokraan.

Harjoittelukoulun tilat ilmoitetaan neliömetreinä tarkoittaen huoneistoneliöiden lukumäärää.

KOTA -tietokanta muodostaa keskeisen osan yliopistojen tulosohjausjärjestelmän seuranta. Tietokanta on nykyisiin vastaaviin tietojärjestelmiin verrattuna osittain teknisesti vanhentunut. Tiedot ovat kyllä verkossa kaikkien avoimesti saatavilla ja valmiiksi laadittuja tilastoja on melko runsaasti, mutta järjestelmän käyttöliittymä saisi olla vaivattomampi. Omien yhteenvedojen laatiminen tietokannasta on kömpelöä. Harjoittelukouluja koskevat tietosisällöt on syytä tarkistaa yhdenmukaiseksi muun kouluista kerättävän aineiston kanssa. Erityisesti koulukohtainen tietojen tallentaminen on välttämätöntä. KOTA -tietokantaa voitaisiin käyttää myös nykyistä enemmän hyödyksi tulosohjausprosessin käytännön toteuttamisessa. Yhteiseen järjestelmään samoin perustein kerätyt tiedot lisäävät tulosohjausprosessin läpinäkyvyyttä, helpottavat asiakirjojen käsittelyä ja aikaansaavat seurannasta ja raportoinnista luontevan osan tulosohjausjärjestelmää.

KOTA -tietokantaa kehitetään harjoittelukoulujen tulosohjausjärjestelmän perustietojärjestelmänä. KOTA:aan kerätään harjoittelukoulujen perusrahoitusmallin edellyttämät tiedot: 1. oppilasmäärät luokiteltuna perusopetus, lukiokoulutus ja yleisopetus, erityisopetus, maahanmuuttajaopetus; 2. koulun opetusharjoittelussa suoritettut opintoviikot luokiteltuna opettajakoulutuksittain; 3. koulun kiinteistökustannukset.

8.2 Opetustoimen rahoitusjärjestelmä

Opetustoimen rahoitusjärjestelmän avulla lasketaan kunnille, kuntayhtymille ja yksityisille koulutuksen järjestäjille käyttökustannuksiin ja perustamishankkeisiin myönnettävä lakisääteinen ja harkinnanvarainen opetustoimen rahoitus. Opetushallitus vastaa järjestelmän ylläpidosta. Järjestelmään kerätään koulutuksen järjestäjiltä rahoituslaskennan edellyttämät perustiedot. Keräämiensä tietojen perusteella Opetushallitus laskee rahoitusperusteet, yksikköhinnat sekä raportoi perusteista ja kustannuksista. Opetushallituksen www-sivuilla (<http://vos.uta.fi/rap/kust/v01/raporit.html>) on kattava kokoelma valmiita opetustoimen kustannustilastoja. Lisäksi Opetushallitus laatii selvityksiä ja laskelmia keskushallinnolle tehtäväalueen taloussuunnitelmien ja budjettilaskennan tekemistä varten sekä tarjoaa järjestelmän käyttäjille koulutus- ja konsultointipalveluja.

Vaikka harjoittelukoulujen opetustoiminnan rahoitus ei määräydy järjestelmän mukaan, on koulujen kustannustiedot on kerätty rahoitusjärjestelmän rekistereihin vuosilta 2000 ja 2001 rahoituslain velvoittamaa keskimääräisten yksikköhintojen laskemista varten. Aikaisemmin harjoittelukoulujen tiedot lisättiin järjestelmään keskiarvotietoina, eikä erillistä tietojenkeruuta suoritettu. Harjoittelukouluista on kerätty vain valtionosuuspohjaan kuuluvat menot, jolloin opettajankoulutustoiminta, kokeilu- ja kehittämistoiminta sekä täydennyskoulutustoiminta ovat jääneet järjestelmän ulkopuolelle. On noussut kysymys, miksi jatkaa harjoittelukoulujen tietojenkeruuta, kun rahoituslain velvoitteet on hoidettavissa yksinkertaisemmin ja kun kerättyjen tietojen muokkaaminen vertailukelpoisiksi kunnan koulujen kanssa on osoittautunut työlääksi.

Opetustoimen rahoitusjärjestelmä on ainoa oppilaitostietoja sisältävä tietojärjestelmä, johon on kustannustiedot tallennettu toiminnoittain. Harjoittelukoulujen kustannusten valtakunnallisen seurannan kannalta koulujen säilyttäminen järjestelmässä on välttämätöntä. Järjestelmän avulla harjoittelukoulujen koulunpito-kustannukset saadaan selville ja vertailtaviksi kunnan koulujen kanssa. Järjestelmään on mahdollista sisällyttää myös valtionosuuspohjaan kuulumattomia menoja. Harjoittelukoulujen muiden kuin koulunpitoon liittyvien kustannusten lisääminen syötettäviin tietoihin parantaisi vielä järjestelmän käytettävyyttä. Tällöin myös harjoittelukoulujen osalta saataisiin kaikki kustannukset mukaan ja päästäisiin tilinpäätöksen mukaisiin tietoihin.

Harjoittelukoulut tulee säilyttää opetustoimen rahoitusjärjestelmässä, jotta koulujen tiedot saadaan alkuperäisinä järjestelmän valtionosuuslaskelmiin ja jotta järjestelmästä saadaan vertailupohja harjoittelukoulujen ja sijaintikuntien koulujen kustannusten välisiin eroihin. Opetustoimen rahoitusjärjestelmään tulee sisällyttää tiedot harjoittelukoulujen valtionosuuspohjaan kuulumattomista menoista tavoitteena tilinpäätöksen mukainen kustannuskokonaisuus.

Järjestelmään kerätään kustannustiedot esiopetuksesta, perusopetuksesta sekä lukiokoulutuksesta. Kustannustiedot muodostuvat toiminnoittaisista valtionosuuspohjaan kuuluvista

menoista ja valtionosuuspohjaan kuulumattomista menoista. Valtionosuuden kustannuspohjaan sisällytetään kirjanpidon mukaiset perusopetuksen käyttötalouden bruttomenot ja sellaiset investointimenot perustamishankkeista, joiden arvioidut kokonaiskustannukset alittavat valtioneuvoston perustamishankkeelle vahvistaman vähimmäismäärän (RahA 1395/2001, 320 000 euroa, ilman alv:a). Palkkausmenot ilmoitetaan nettona, henkilöstökorvauksilla vähennettynä. Lisäksi järjestelmään sisältyy eräitä muita rahoituslain (635/1998) mukaisia muun muassa rahoituskustannuksiin liittyviä rajoituksia.

Opetustoimen rahoitusjärjestelmässä kustannukset kohdistetaan seuraaville koulupiitoon liittyville toiminnoille: opetus, majoitus ja kuljetus, oppilasruokailu, muu oppilashuolto, sisäinen hallinto, kiinteistöjen ylläpito, pienet hankkeet, vaikeimmin kehitysvammaisten opetus sekä muu vammaisopetus. Kustannukset jaetaan toiminnoittain menolajeihin palkkaus, muut menot ja arvonlisävero.

Opetuskustannuksiin luetaan varsinaisten opetuskustannusten lisäksi tukiovetus, kerho ja nuorisokerhotyö, opetuksen ohjaus, oppilaan ohjaus, kotitehtävien valvonta ja oppilaskodin oppilaiden ohjaus ja muina opetukseen välittömästi liittyvinä kustannuksina muun muassa opettajien henkilöstökoulutus, materiaalin ja palvelujen ostot, koneiden ja kaluston vuokrat, muut kuin koulun ja kodin väliset oppilaskuljetukset. Majoitus- ja kuljetuskustannuksia ovat kodin ja koulun välisistä koulukuljetuksista sekä kuljetus ja saattoavustuksista opetuksen järjestäjälle aiheutuneet käyttökustannukset. Oppilasruokailukustannuksia ovat opetukseen osallistuneille järjestetystä ruokailusta aiheutuneet kokonaismenot sekä muilta ostetut ruokailupalvelut. Muu oppilashuolto sisältää oppilashuoltokustannukset lukuun ottamatta ruokailua, majoitusta ja kuljetusta. Sisäinen hallinto sisältää opetuksen järjestämisestä aiheutuneet hallintokustannukset palkkoineen ja muine kuluineen sekä muut koulujen sisäiseen toimintaan liittyvät kustannukset, joita ei voida lukea edellä ryhmiteltyihin kustannuksiin. Kiinteistöjen ylläpito sisältää opetuksen järjestämiseen liittyvät kiinteistö-kustannukset. Pienet hankkeet ovat 320 000 euroa alittavia hankkeita. Perusopetuslain mukaisena vammaisopetuksena järjestetystä opetuksesta ilmoitetaan toiminnasta aiheutuneet kokonaiskustannukset. Yksityiskohtaisempi erittely toiminnoittaisista kustannuksista on raportin luvussa 7. Harjoittelukoulujen kustannukset.

Valtionosuuspohjaan kuulumattomina menoina järjestelmään ilmoitetaan sellaiset kustannukset, joita ei huomioida yksikköhintoja laskettaessa. Toistaiseksi harjoittelukouluista ei ole näitä tietoja syötetty järjestelmään. Valtionosuuspohjaan kuulumattomia menoja ovat muun muassa työllistämistuella palkattujen henkilöiden palkkauskustannuksista tuella katettu osuus, maahanmuuttajien tukiovetus, saamenkielisten, romanikielisten ja vieraskielisten oppilaiden äidinkielenopetus, ulkopuolisten, henkilökunnan ja aineopiskelijoiden maksullinen ruokailu, opettajien ja muun henkilökunnan asuntojen menot, muu maksullinen palvelutoiminta, käyttömaisuuden poistot ja korot. Valtionosuuspohjaan kuulumattomat menot ilmoitetaan arvonlisäverollisina summätietoina. Koulutustoiminnan suoritteina järjestelmään kerätään opetustuntien lukumäärä sekä maksullinen palvelutoiminta, joka sisältää muille myytyjen perusopetuspalveluiden opetustunnit ja aterioiden lukumäärän.

9 Harjoittelukoulujen tilinpitokäytännöt

Yliopistot ovat osa valtion yleistä taloushallintoa. Valtiontalouden hoidon perusteista säädetään perustuslaissa. Yksityiskohtaisemmin taloushallinnon järjestelyistä on säädetty laissa (423/88) ja asetuksessa (1243/92) valtiontalousarviosta, valtion maksuperustelaissa (150/92) sekä opetusministeriön maksupäätöksissä, jotka säätelevät osaltaan myös yliopistojen toiminnan ohjausta. Talousarvioasetuksen 26 § :n mukaan yliopistolla on oltava taloussääntö, jonka yliopisto itse vahvistaa. Kunkin yliopiston taloussääntö sisältää määräykset muun muassa seuraavista asioista: yliopiston taloushallinto organisaatio, toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta, maksuliike, menojen käsittely, tulojen käsittely, kirjanpito ja muu laskentatoimi, tilinpäätös, omaisuuden hallinta sekä taloushallinnon tietojärjestelmät.

Harjoittelukoulun tilivuoden kulujen seuranta alkaa siitä, kun yliopiston rehtorin koululle osoittamat määrärahat kirjataan yliopiston kirjanpitoon yksikkökohtaiseksi suunnitelmatedoksi. Yliopiston taloushallinto vastaa määrärahojen yleisseurannasta ja siitä, ettei yliopiston määrärahoja ylitetä. Harjoittelukoulu vastaa sille osoitettujen määrärahojen käytöstä ja siitä, ettei koulun määrärahoja ylitetä. Koulun käyttöön jaettuja määrärahoja koskevat menot hyväksyy, ellei toisin ole määrätty, koulun johtava rehtori.

Yliopiston taloushallinto ylläpitää yliopiston keskitettyä maksuliikenne- ja kirjanpitojärjestelmää, johon myös harjoittelukoulujen talous on liitetty. Kirjanpidon sisältämän tilijärjestelmän perustana ovat valtion talousarvioasetuksen 42b § :ssä mainittujen tilien lisäksi yliopiston suunnittelu ja seurantajärjestelmän edellyttämät tilipuitteet. Taloushallinto antaa tilipuitteita ja tilien luokittelua koskevat yleisohjeet ja tekee niiden käytännön soveltamista koskevat päätökset ja toimenpiteet. Taloushallinto päivittää projektit ja vastualueet kirjanpitojärjestelmään. Koulun talouden seuranta edellyttää koulun tarpeiden mukaista tililuokittelua kirjanpitojärjestelmään. Useimmat koulut pitivät riittävinä mahdollisuuksiaan vaikuttaa yliopiston keskuskirjanpitojärjestelmän tilijaotteluun.

Yleisimmin yliopistoissa käytössä oleva maksuliikenne- ja kirjanpitojärjestelmä on AdeEko, jolla hoidetaan kirjanpito, reskontrat sekä käyttöomaisuus. AdeEkosta on käytössä sekä merkkipohjainen että Windows työasemaversio. Windows version etuna on käyttö-

liittymän vaivattomuus ja sujuva tiedonsiirto taulukkolaskentaohjelma Exceliin, mutta monet säännöllisesti AdeEkoa tarvitsevat käyttävät edelleen merkkipohjaista käyttöliittymää. Maksuliikenne- ja kirjanpitojärjestelmän käyttäjä saa tavallisesti oikeudet oman yksikkönsä tiliraportteihin ja palkkatietoraportteihin.

Harjoittelukoulut seuraavat määrärahojensa käyttöä tunnollisesti. Noin puolet kouluista tukeutuu yliopiston keskitettyyn järjestelmään ja toisella puolella on keskitetyn järjestelmän lisäksi omia seurantajärjestelmiään. Koulut pitävät tärkeänä, että ne saavat keskistetyistä järjestelmästä palkanmaksupäivän jälkeisenä päivänä lopulliset tiedot maksetuista palkoista ja voivat näin tarkistaa, onko kaikki mennyt oikein. Järjestelmästä koulut kertovat saavansa tarvittaessa raportin myös muista koulun menoista laskun maksua seuraavana päivänä, joten kirjanpidon tarkistukset ja seuraaminen voidaan sanoa olevan lähes ajantasaista. Laskujen syöttäminen tietojärjestelmään tapahtuu useimmissa yliopistoissa keskitetysti yliopiston taloushallinnossa. Tulolaskutuksen osalta myös itse laskutus olisi mahdollista toteuttaa suoraan järjestelmän kautta, mutta toistaiseksi kouluilla on hyvin vähän maksulliseen palvelutoimintaan liittyvää tulolaskutusta. Raporttien tuottaminen ainakin AdeEkosta sanotaan olevan suhteellisen työlästä, mutta tulosteita pidetään selkeinä ja helppolukuisina.

Koulujen omat järjestelmät ovat joko manuaalisia tai taulukkolaskentapohjaisia. Omiin järjestelmien käyttöä perustellaan keskitettyyn järjestelmään verrattuna vielä paremmalla ajantasaisuudella, ja mahdollisuudella jakaa kulutusmenot hienojakoisemmin kuin keskistetyssä järjestelmässä. Kouluissa on määrärahoja saatettu jakaa oppiainekohtaisesti tai jollakin muulla tiheällä tilien alaluokittelulla, jota ei ole saatu hyväksytyksi keskitettyyn järjestelmään. Olipa koulun oma järjestelmä minkäläinen tahansa, sen yhteensopivuus keskitetyn järjestelmän kanssa on yleensä huono. Tapahtumat joudutaan syöttämään järjestelmiin erikseen.

Yliopistojen kirjanpitojärjestelmiä ja harjoittelukoulujen omia määrärahojen seurantajärjestelmiä tulee kehittää siten, että monikertaisesta tietojen tallioinnista voidaan välttyä.

Harjoittelukoulujen toiminnan keskeiset tiedot kerätään KOTA -tietokantaan ja opetustoimen rahoitusjärjestelmään. Erityisesti opetustoimen rahoitusjärjestelmään talletettävien tietojen muokkaus on monessa yliopistossa tuottanut huomattavasti ylimääräistä työtä, koska rahoitusjärjestelmän kustannustietojen mukaisesti luokiteltuja tietoja ei ole sellaisenaan ole ollut saatavissa yliopistojen kirjanpitojärjestelmästä. KOTA:n sisältämät koulujen kustannustiedot ovat yksinkertaiset, mutta jostakin syystä osa yliopistoista ei ole tallettanut tietoja ohjeiden mukaisesti. Molemmista rekistereissä koulujen tietojen luotettavuudessa on parantamisen varaa. Koulujen tiedot kerätty kumpaankin järjestelmään vasta kahden vuoden ajalta, ja on ilmeistä ettei laadittuja yhteenvedoja ole luettu huolellisesti eikä virheitä ole huomattu. Kouluilta kerättävien kustannustietojen merkitys tulee kasvamaan, kun harjoittelukoulut kiinnitetään tiiviimmin tulosohjausjärjestelmään.

Määrärahojen seurannan ja kirjanpitojärjestelmien tilijaottelun tulee tukea KOTA -tietokannan ja opetustoimen rahoitusjärjestelmän tietojenkeruuta.

Yleiskustannuslisä ja useiden koulujen kiinteistömääräraha on siirretty yliopiston rehtorin rahanjakopäätöksen yhteydessä yliopiston muiden yksiköiden käyttöön. Useimmiten rahat on siirretty sellaisenaan yliopiston keskushallinnolle, mutta myös yliopiston muut yksiköt ovat saattaneet saada osia rahoista käyttöönsä. Sekä yleiskustannuslisä että kiinteistömää-

räaha säilyvät jaosta huolimatta harjoittelukoulun toimintamenomomentin määrärahoina, ja hajauttaminen yliopiston eri yksiköille hankaloittaa niiden käytön seuranta. Huonoimillaan koulu saa tietoonsa vasta yliopiston tilinpäätösvaiheessa, että mom.24:n rahaa on jäänyt muualla yliopistossa käyttämättä ja koulun toimintamenomomentille on jäämässä siirtomääräraha, joka ei vastaa koulun käsitystä koulun tilivuoden varainkäytöstä.

Yliopistojen tulee kiinnittää suurempaa huomiota harjoittelukoulun toimintamenomomentin seurantaan erityisesti momentin koulun ulkopuolisten käyttäjien osalta, jotta siirtomäärärahatilanne saadaan hallintaan.

10 Harjoittelukoulujen yhteistyö sijaintikuntien kanssa

Harjoittelukoulut toimivat osana sijaintikuntiansa kouluverkkoa. Runsas puolet kouluista sijaitsee yliopistokampuksella tai sen välittömässä läheisyydessä ja loput etäämpänä yliopiston laitoksista. Koulujen sijaintiin vaikuttavat historialliset syyt sekä koululle määrätty oppilaaksiottoalue. Historiallisina syinä voidaan pitää harjoittelukoulujen toiminnan jatkumista edeltäjiensä kiinteistöissä tai niiden läheisyyteen rakennetuissa uudisrakennuksissa. Useat uudemmissa harjoittelukoulurakennuksista on sijoitettu sijaintikunnan opetus-toimen tarpeiden mukaisesti. Aikaisempi säädös oppilaaksiottoalueesta oli harjoittelukoululain (143/1985) 13 § :ssä, jonka mukaan harjoittelukoulun sijaintikunnan tuli osoittaa alue, josta harjoittelukouluun on otettavissa tarvittava määrä oppilaita suorittamaan oppivelvollisuuttaan. Ennen asian ratkaisemista kunnan oli varattava korkeakoululle tilaisuus tulla kuulluksi. Tämän dialogin perusteella yliopistot ja sijaintikunnat ovat sijoittaneet harjoittelukouluja uudisrakennuksiin kaupungin uusille asuntoalueille tai kaupungilta vapautuneisiin koulukiinteistöihin.

Nykyisin oppilaaksiottoalueesta on säädetty perusopetuslain (628/98) 54 § :n harjoittelukoulujen oppilaaksiottoa koskevassa siirtymäsäännöksessä. Sen 2 mom:n mukaisesti perusopetuslain voimaan tullessa voimassa olleita harjoittelukoulujen oppilaaksiottoalueita koskevia päätöksiä sovelletaan, kunnes koulutusta järjestävä yliopisto ja harjoittelukoulun sijaintikunta sekä muut kunnat, joiden aluetta sopimukset koskevat, toisin sopivat.

Useimmissa tapauksissa harjoittelukoulut saavat tarvitsemansa oppilaat vaivattomasti. Kouluihin on tulossa enemmän oppilaita kuin niihin mahtuu. Mikäli kaupungissa on vapaa kouluvalinta, harjoittelukoulut pystyvät yleensä hyvin kilpailemaan sijaintikunnan koulujen kanssa. Harjoittelukoulun monipuolisempi opetustarjonta, pienemmät perusopetusryhmät ja paremmin varusteltu, hyväkuntoinen koulukiinteistö saavat vanhemmat sijoittamaan lapsensa harjoittelukouluun. Oppilasrekrytoinnissa ehkä eniten ongelmia ovat kohdanneet Kajaanin ja Savonlinnan harjoittelukoulut. Koulut sijaitsevat väkiluvultaan hitaasti kehittyvän ja väestöltään ikääntyvän kaupungin keskustassa. Koulut ovat joutuneet selvittämään kysymystä sijaintikunnan kanssa. Kun vastakkain joutuvat harjoittelukoulun riittävä oppilasmäärä ja kunnan oman koulun opettajanvirkojen tai jopa koko koulun tulevai-

suus, ei oppilaista sopiminen ole helppoa. Sijaintikunnassa tulee kuitenkin muistaa, että ellei harjoittelukoululle tarjota mahdollisuutta asianmukaiseen koulunpitoon, on koko opettajankoulutustoiminnan edellytykset uhattuna paikkakunnalla.

Harjoittelukoulut vaikuttavat sijaintikuntiensa opetustoimen talouteen ainoastaan investointien osalta. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukainen rahoitus myönnetään ja maksetaan suoraan koulutuksen järjestäjälle oppilaskohtaisten yksikköhintojen perusteella. Kunnille myönnettävässä valtionosuudessa otetaan vähentävänä tekijänä huomioon kunnan rahoitusosuus, joka on asukasta kohden sama kaikissa kunnissa. Muut koulutuksen järjestäjät saavat yksikköhinnan suuruisen rahoituksen vähentämättömänä. Kunnan asukaskohtainen rahoitusosuus sisältää kunnan laskennallisen korvauksen kaikista oman kunnan koululaitoksen ulkopuolella opiskelevista oppilaista, ja sen kokonaismäärää laskettaessa otetaan huomioon myös harjoittelukoulujen oppilasmäärään perustuva laskennallinen osuus. Näin ollen harjoittelukoululle myönnettävällä valtion budjettirahoituksella ei ole merkitystä sijaintikunnan koulutoimen talouden kannalta. Sijaintikunnalla on kuitenkin velvollisuus osallistua harjoittelukoulun perustamiskustannusten rahoittamiseen. Tämä vastaa kunnan laskennallista osuutta siinä tapauksessa, että paikkakunnalle rakennettaisiin valtionosuutta saava koulurakennus.

Investointeihin sisältyvä kunnan laskennallinen rahoitusosuus on aiheuttanut muutamissa sijaintikunnissa hämmennystä. Kunta ei ole ymmärtänyt varautua valtionvarainministeriön kouluinvestoinnin johdosta sille lähettämään laskuun. Tilanne on harjoittelukoulun kuntayhteistyön kannalta kiusallinen. Joko harjoittelukoulun rakentamiseen liittyvistä kustannuksista ei ole riittävästi keskusteltu sijaintikunnan kanssa, tai opetusministeriö ja yliopisto ovat luottaneet kunnan säädöstuntemukseen. On ehkä ajateltu, että rakentamisyhteistyö hoidetaan kunnan kanssa enemmän teknisenä kysymyksenä ja ikävä rahakysymys jätetään vähemmälle huomiolle.

Harjoittelukoulujen tulee aktiivisesti hakeutua keskusteluyhteyteen sijaintikuntiensa kouluviranomaisten kanssa ja tuotava avoimesti esiin harjoittelukoulun kehittämiseen liittyvät kysymykset.

Harjoittelukoulut pitävät jatkuvaa tiivistä keskusteluyhteyttä sijaintikuntansa opetustoimen kanssa. Rehtorit osallistuvat kaupungin koulujen rehtoritapaamisiin, joissa linjataan muun muassa oppilaaksiottamista ja muita yhteistyökysymyksiä. Sijaintikunta pääsee virallisesti vaikuttamaan harjoittelukoulun hallintoon koulun johtokunnassa. Yliopistolain (645/1997) 38 §:n mukaisesti harjoittelukoulussa on yliopiston asettama johtokunta, jonka jäseninä voi olla myös yliopistoon kuulumattomia jäseniä. Johtokunnan kokoonpanosta on määrätty yliopiston vahvistamassa harjoittelukoulun johtosäännössä, jonka mukaisesti harjoittelukoulun johtokuntaan nimitetään yleensä yksi jäsen sijaintikunnan ehdottamista henkilöistä.

Harjoittelukoulujen nykyinen rahoitusjärjestelmä ei anna kouluille kunnan kouluihin verrattuna samanlaisia edellytyksiä toimia osana kunnan kouluverkkoa. Harjoittelukoulut eivät saa erillistä rahoitusta erityisopetukseen eikä maahanmuuttajaopetukseen, jotka ovat kustannuksiltaan yleisopetusta kalliimpia. Rahoitusjärjestelmä ei anna joustoa kouluille kun niiden on järjestettävä oppilaaksiottoalueensa näiden oppilasryhmien opetus. Lisäksi koulun oman oppilaaksiottoalueen ulkopuolelta monet vanhemmat haluavat lapsensa harjoittelukoulun erityisopetukseen. Useimmiten kuntayhteistyö toimii kuitenkin erityisopetuksen ja maahanmuuttajaopetuksen osalta hyvin. Harjoittelukoulu ja kunnan koulut voineet keskenään sopia järkevästä oppilaan sijoittamisesta, ja kunnat ovat jopa saattaneet maksaa harjoittelukoululle kouluavustajan palkan erityisopetukseen. Maahanmuuttajaoppi-

laat on pyritty keskittämään jollekin kunnan kouluista. Ainoastaan harvoin koululle on saattanut jäädä käsitys, että sijaintikunta pyrkii vyöryttämään valtion koulun hoidettavaksi myös sille itselleen kalliimpien erityis- ja maahanmuuttajaoppilaiden opetuksen.

Harjoittelukoulujen rahoitusjärjestelmä tulee kehittää sellaiseksi, että harjoittelukoulut voivat täydentää sijaintikuntansa kouluverkkoa normaalina kouluna ottaen kunnan koulun tavoin oppilaakseen myös alueensa erityisoppilaita ja maahanmuuttajaoppilaita.

11 Selvitysmiehen suositukset

Selvitysmiehen toimeksiantona oli tehdä selvitys harjoittelukoulujen taloudesta ja harjoittelukoulujen toiminnan kustannuksista. Toimeksiannon mukaisesti työn tarkoituksena oli selvittää harjoittelukoulujen toiminnasta aiheutuvien kustannusten perusteita, tarkastella koulujen toimintojen aiheuttamien kustannusten välisiä eroja sekä arvioida erojen syitä. Huomiota tuli kiinnittää muun muassa opetusharjoittelun järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin sekä maahanmuuttajaopetuksen ja erityisopetuksen järjestämiseen. Selvitystyössä tuli arvioida harjoittelukoulujen asemaa tulossopimuskäytännössä ja tarkastella harjoittelukoulujen toiminnan rahoituksen määräytymisperusteita. Selvitysmiehen tuli tarkastella harjoittelukoulujen tilasto- ja tilinpitokäytänteitä ja arvioida niiden kehittämistarpeita valtakunnallisen koulutuskustannusten seurannan sekä tulossopimuskäytännön kannalta.

Selvitystyön edellyttämä taustamateriaali on saatu analysoimalla laaja joko harjoittelukouluilta suoraan kerätty tai eri rekistereihin kouluista talletettu tilastoaineisto, keskustelemalla lukuisten asiantuntijoiden kanssa sekä vieraillemalla kaikissa opettajankoulutusta järjestävissä yliopistoissa ja useimmissa harjoittelukouluissa. Harjoittelukoulujen johtavat rehtorit puheenjohtajansa Timo Lapin johdolla ovat erinomaisella tavalla avustaneet tietojen hankkimisessa.

Selvitystyön tuloksena voidaan tiivistetysti todeta, että harjoittelukoulut ovat jääneet opetusministeriön ja yliopistojen välisen tulosohjausjärjestelmän kehittämistyössä sivuraiteelle. Koulujen toiminnan laajuudella ei ole kytkentää voimavarojen määrään. Määrärahojen tasapuolinen jakaminen edellyttää uuden rahoitusjärjestelmän rakentamista. Uusi järjestelmä taas edellyttää, että koulujen toiminnasta kerättävät tiedot ovat luotettavia ja yksiselitteisiä. Koulut hoitavat tunnollisesti talouttaan, jota viime vuosina on kiristänyt erityisesti kiinteistökustannusten kasvaminen. Yleiskustannuslisän ja kiinteistökulujen perimiseen ja käyttöön liittyvät ongelmat ovat korjattavissa avoimuutta lisäämällä yliopiston keskushallinnon ja harjoittelukoulun välillä. Lähes kaikilla kouluilla on kiinteä vuorovaihtus sijaintikuntansa opetustoimen kanssa. Myös kuntayhteistyössä syntyneet ongelmat ovat ratkaistavissa, kun koulu reilusti selvittää kunnalle tavoitteensa koulunpitäjänä ja

opettajankouluttajana. Opettajankoulutusyhteistyön ja myös muun yhteistyön lisäämisessä harjoittelukoulun ja yliopiston muiden yksiköiden kesken on vielä runsaasti mahdollisuuksia.

Laajan toimeksiannon innoittama selvitystyö hetkittäin irrottautui puhtaista talousongelmista pohtimaan harjoittelukoulujen toimintoja yleisemminkin. Kaikki liittyy kuitenkin kaikkeen. Toimeksiannon mukaisen selvitystyön tuloksena esitetään seuraavat harjoittelukoulun talouteen ja toimintaan liittyvät suositukset:

1. Opettajaksi opiskelevien ammatillisen kasvun varmistamiseksi yliopistojen kasvatustieteellisten tiedekuntien tulee sopia keskenään viimeistään vuonna 2005 voimaan tulevien opettajankoulutuksen opetussuunnitelmiin opettajan pedagogisten opintojen sisältämän opetusharjoittelun vähimmäismäärä ja yhtenäistää opettajankoulutuksen opetussuunnitelmien käsitteistöä siten, että opetusharjoittelu opettajankoulutuksen opiskelumuotona on yksiselitteisesti erotettavissa opetussuunnitelmissa
2. Opettajankoulutusyhteistyötä on syytä edelleen tiivistää yliopistojen sisällä. Keskeisiin opettajankoulutusta koskeviin kuten opetussuunnitelma- ja opiskelijavalintapäätösten tekemiseen tulee kaikilla opettajankoulutustahoilla olla mahdollisuus vaikuttaa. Opettajankoulutuksen yhteistyöryhmien asema tulee vakiinnuttaa yliopistoissa.
3. Yliopistojen tulee pyrkiä yhdenmukaistamaan kenttäharjoittelun ohjauksen palkkioiden määräytymisperusteet ja palkkioiden suuruudet.
4. Opettajankoulutuksen korkean laadun varmistamiseksi keskeinen osa perusopetuksen ja lukio-opetuksen opettajankoulutukseen sisältyvästä opetusharjoittelusta toteutetaan harjoittelukoulussa, ja kasvatustieteellinen tiedekunta vastaa muun opettajankoulutuksen opetusharjoittelusta. Kaikki opetusharjoittelu tulee järjestää siten, että opiskelijat saavat monipuolisesti tutustua eri oppilaitosten koulutustoimintaan.
5. Harjoittelukoulujen kehittämishankkeet tulee rakentaa suuremmiksi kokonaisuuksiksi, joihin osallistuvat yliopiston muut yksiköt ja verkottumisen kautta muut harjoittelukoulut ja yliopistot. eNorssi -hankkeen jatkuminen tulee varmistaa ja samalla tehostaa sen linkkiytymistä muihin opettajankoulutuksen verkostohankkeisiin.
6. Harjoittelukouluissa toteutettava opettajien ja opettajankouluttajien täydennyskoulutustoiminta tulee järjestää siten, että se on pitkäkestoista ja suunnitelmallista ja että se on sitä järjestäville kouluille myös taloudellisesti kannattavaa. Opettajankouluttajien täydennyskoulutukseen osallistumista ja jatko-opiskelumahdollisuuksia voidaan edistää opetusministeriön opettajankouluttajien täydennyskoulutusmäärärahoista tai yliopistojen omista toimintamäärärahoista osoitetuilla apurahoilla.
7. Harjoittelukoulun opettajien tulee siirtyä kokonaistyöaikaan.
8. Harjoittelukoulut tulee liittää tulosohjauksen periaatteiden mukaisesti mukaan opetusministeriön ja yliopistojen väliseen tulosohtausjärjestelmään.
9. Valtion talousarviossa olevat harjoittelukoulujen oppilas- ja opetusharjoittelijamäärät tulee saattaa ajan tasalle ja opettajankoulutuksen laajuus tulee ilmoittaa koulun opetusharjoittelussa suoritettuina opintoviikkoina.
10. Harjoittelukoulujen oman toimintamenomomentin sulauttaminen yliopiston toimintamenomomenttiin on ajankohtaista vasta silloin, kun yliopistojen perusrahoitusmalli on muotoiltu niin joustavaksi, että se ottaa huomioon opettajankoulutuksen ja koulunpidon erityiskysymykset. Koulujen toiminnan luonteesta johtuen niiden perusrahoituksen kehitys tulee olla ennustettavaa ja stabiilia.

11. Harjoittelukoulujen aseman vahvistamiseksi tulossopimusprosessissa tulee kaikkien koulujen laatia toimintansa tavoitteet sisältävä asiakirja, joka voi olla joko koulun toiminta- ja taloussuunnitelma tai esitys tulossopimukseksi ja joka pohjautuu yliopiston opettajankoulutusstrategiaan ja rakentuu koulun omien tavoitteiden ja toimenpide-ehdotusten lisäksi yliopiston muiden opettajankoulutustahojen toiminta- ja taloussuunnitelmien tavoitteisiin ja toimenpide-ehdotuksiin.
12. Opetusministeriön ja yliopistojen väliin tulossopimuksiin harjoittelukoulujen määrälliset tavoitteet tulee kirjata yksiselitteisillä tunnusluvuilla, joita ovat koulun oppilasmäärä ja koulun opetusharjoittelussa suoritettut opintoviikot.
13. Tuloksellisuusrahoituksen kriteerit tulee uudistaa siten, että ne kytkeytyvät koulun opettajankoulutustoiminnan tavoitteisiin. Tavoitteiden saavuttaminen ja koulun toiminnan muu tuloksellinen kehittäminen palkitaan.
14. Harjoittelukoulujen toimintamäärärahojen jakaantumista perus-, tuloksellisuus- ja hanke-määrärahoihin tulee selkiyttää. Perusrahoitus tulee olla erikseen osoitettavissa, ja sen suuruus määräytyy sovitun laskentamallin mukaisesti. Edellyttäen, että koulujen perusrahoituksen taso voidaan säilyttää vähintään nykyisen suuruisena, tulee tuloksellisuusrahoitusta ja hankerahoitusta lisätä. Tuloksellisuusrahoitus tulee palauttaa vähintään vuoden 1999 tasolle ja sen arviointikriteerit uudistaa. Hankerahoituksen osuutta rahoituksessa lisäämällä mahdollistetaan kouluille omien, laajempien hanke-esitysten tekeminen yliopiston tulossopimusesitykseen.
15. Yliopistojen tulee liittää harjoittelukoulut mukaan tulossopimusmenettelyynsä joko siten, että rehtori käy erilliset tulosneuvottelut harjoittelukoulun kanssa tai että koulu osallistuu kasvatustieteellisen tiedekunnan ja rehtorin väliseen tulossopimusneuvotteluun.
16. Harjoittelukouluilta etukäteen perittävät tilakustannukset tulee mitoittaa todellisia kustannuksia vastaaviksi. Mikäli tilakustannuksia varten etukäteen on peritty liikaa, tulee ylimäärä palauttaa koulun käyttöön välittömästi, jotta vältetään synnyttämästä siirtomäärärahaa koulun tilinpäätöksessä.
17. Harjoittelukouluilta perittävä yleiskustannuslisä tulee rakentua yliopiston ja koulun yhdessä sopimiin avoimiin perusteisiin, ja sen suuruus tulee perustua kustannuslaskentaan, jossa otetaan huomioon ainoastaan koulun toiminnan aiheuttamat välittömät hallintokustannukset. Yliopiston hallintoviraston ja muiden yliopiston yksiköiden, jotka saavat osuutensa yleiskustannuslisästä, tulee huolehtia, että määräraha tulee asianmukaisessa ajassa käytetyksi. Tällöin vältetään harjoittelukoulun tilinpäätöksessä siirtomäärärahalta, joka ei ole koulun käytettävissä.
18. Harjoittelukoulujen perusrahoitus määräytyy opetustoimintamenojen, opettajankoulutusmenojen ja kiinteistömenojen summana siten, että opetustoimintamenojen rahoitus lasketaan oppilasmäärää kohden sovitun yksikköhinnan tulon perusteella lisättynä harjoittelukouluker-toimella, opettajankoulutustoiminta lasketaan harjoittelukoulussa suoritettujen opettajankoulutuksen opetussuunnitelmien mukaisten opintosuoritusten yksikköhintaisena tulona ja kiinteistökulut lasketaan todellisten kustannusten mukaisesti.
19. Opetusministeriön tulee selvittää, miten Senaatti-kiinteistöjen perimä pääomavuokra on perusteltavissa valtion kouluissa, jos oppilaitos toimii perusopetusta antavana oppivelvollisuuskouluna.
20. Harjoittelukoulujen kiinteistökustannusten kasvu tulee vuosittain kompensoida harjoittelukoulujen toimintamäärärahoihin, ja vuokrien indeksidonnaisuudet tulee yhtenäistää.

21. Tulosoajausjärjestelmä edellyttää, että harjoittelukoulujen eri toimintamuodoista on käytävissä yhteismitallisia indikaattoreita, jotka mahdollistavat koulujen keskinäisen vertailtavuuden. Kerättävät tiedot on ohjeistettava niin yksiselitteisesti, ettei tulkinnanvaraisuuksia pääse syntymään.
22. Yliopistojen on kiinnitettävä suurempaa huolellisuutta järjestelmiin syötettävien tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi. Eri rekistereihin kerättävien tietojen yhteiskäyttöä helpottaa, kun harjoittelukouluilta kerättävät tiedot kiinnitetään kalenterivuoteen ja koulun tilinpäätökseen.
23. KOTA -tietokantaan tulee harjoittelukoulujen tiedot tallentaa kouluittain. Näin järjestelmä saadaan tehokkaammin palvelemaan opettajankoulutuksen suunnittelua, arviointia ja seuranta. Lisäksi tietokantaan syötettyjen tietojen tarkistamisen edellytykset paranevat.
24. KOTA -tietokantaa kehitetään harjoittelukoulujen tulosoajausjärjestelmän perustietojärjestelmänä. KOTA:aan kerätään harjoittelukoulujen perusrahoitusmallin edellyttämät tiedot: 1. oppilasmäärät luokiteltuna perusopetus, lukiokoulutus ja yleisopetus, erityisopetus, maahanmuuttajaopetus; 2. koulun opetusharjoittelussa suoritettavat opintoviikot luokiteltuna opettajankoulutuksittain; 3. koulun kiinteistökustannukset.
25. Harjoittelukoulut tulee säilyttää opetustoimen rahoitusjärjestelmässä, jotta koulujen tiedot saadaan alkuperäisinä järjestelmän valtionosuuslaskelmiin ja jotta järjestelmästä saadaan vertailupohja harjoittelukoulujen ja sijaintikuntien koulujen kustannusten välisiin eroihin. Opetustoimen rahoitusjärjestelmään tulee sisällyttää tiedot harjoittelukoulujen valtionosuuspohjaan kuulumattomista menoista tavoitteena tilinpäätöksen mukainen kustannuskokonaisuus.
26. Yliopistojen kirjanpitojärjestelmiä ja harjoittelukoulujen omia määrärahojen seurantajärjestelmiä tulee kehittää siten, että monikertaisesta tietojen tallioinnista voidaan välttyä.
27. Määrärahojen seurannan ja kirjanpitojärjestelmien tilijaottelun tulee tukea KOTA -tietokannan ja opetustoimen rahoitusjärjestelmän tietojenkeruuta.
28. Yliopistojen tulee kiinnittää suurempaa huomiota harjoittelukoulun toimintamomentin seurantaan erityisesti momentin koulun ulkopuolisten käyttäjien osalta, jotta siirtomäärärahatilanne saadaan hallintaan.
29. Harjoittelukoulujen tulee aktiivisesti hakeutua keskusteluyhteyteen sijaintikuntiansa kouluviranomaisten kanssa ja tuotava avoimesti esiin harjoittelukoulun kehittämiseen liittyvät kysymykset.
30. Harjoittelukoulujen rahoitusjärjestelmä tulee kehittää sellaiseksi, että harjoittelukoulut voivat täydentää sijaintikuntansa kouluverkkoa normaalina kouluna ottaen kunnan koulun tavoin oppilaakseen myös alueensa erityisoppilaita ja maahanmuuttajaoppilaita.



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

ISBN 952-442-135-6 (nid.)
ISBN 952-442-138-0 (pdf)
ISSN 1458-8102

Julkaisumyynti:

Yliopistopaino
PL 4 (Vuorikatu 3)
00014 Helsingin Yliopisto
puhelin (09) 7010 2369
faksi (09) 7010 2374
books@yopaino.helsinki.fi
www.yliopistopaino.helsinki.fi

Helsinki 2003