

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2002 vp

Valtioneuvoston selonteko uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä maaliskuuta 2002 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta (VNS 2/2002 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Arvo Jäppinen, johtaja Kirsi Lindroos, hallitusneuvos Timo Lankinen, hallitusneuvos Marja-Riitta Pönkä, opetusneuvos Jorma Ahola ja opetusneuvos Armi Mikkola, opetusministeriö
- johtaja Vuokko Korpinen, työministeriö
- pääjohtaja Jukka Sarjala, hallintojohtaja Kari Pitkänen, opetusneuvos, filosofian tohtori Ritva Jakku-Sihvonen, opetusneuvos Juhani Pirttiniemi, opetusneuvos Ulla Numminen, opetusneuvos Anu Räisänen, erikoistutkija Jorma Kuusela ja suunnittelija Jari Rajanen, Opetushallitus
- koulutussihteeri Ulla Aikio-Puoskari, Saamelaiskäräjät
- tutkimusprofessori Matti Rimpelä, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes
- lääninsivistysneuvos Helena Alhosaari, Lapin lääninhallitus
- lääninsivistysneuvos Pertti Kokkonen, Oulun lääninhallitus

- opetustoimenjohtaja Maija Daavittila, Espoon kaupunki
- opetustoimen johtaja Rauno Jarnila, opetus-päällikkö Irmeli Halinen ja erityisopetuksen suunnittelija Tom Andersson, Helsingin kaupunki
- sivistystoimenjohtaja Silja Laakso-Kangas, Janakkalan kunta
- konservatorion vararehtori Jarmo Kähkönen, Joensuun kaupunki
- koulutoimenjohtaja Jari Leinonen, Porin kaupunki
- yläasteen rehtori Raili Lampela, Ruukin kunta
- sivistystoimen johtaja Aulis Pitkälä, Vantaan kaupunki
- professori Kari Uusikylä, Helsingin yliopisto
- professori Jouni Välijärvi, Jyväskylän yliopisto
- professori Juhani Honka, Tampereen yliopisto
- professori, dekaani Erkki Olkinuora ja professori Risto Rinne, Turun yliopisto
- rehtori Markku Salonen ja vararehtori Tuija Viitasaari, Etelä-Hervannan koulu, Tampere
- verkostokoulun johtaja Katja Komonen, Itä-Suomen työkoulu 2000
- rehtori Jyrki Rautiainen, Kaprakan ammatillinen koulutuskeskus
- johtaja Esko Luoma, Pohjois-Savon koulutuskuntayhtymä
- lehtori, erityisopettaja Ari Hannus ja lehtori Risto Kouvalainen, Raahen ammattioppilaitos

- rehtori Seppo Siitonen, Sääksjärven koulu
- yksikön päällikkö Anneli Kangasvieri ja erityisasiantuntija Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto
- työvoima- ja koulutuspoliittinen sihteeri Jari-Pekka Jyrkänne, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- koulutusasiamies Veli-Matti Lamppu, Suomen Yrittäjät
- koulutuspäällikkö Manu Altonen, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
- puheenjohtaja Airi Valkama, Hero - Helsingin Seudun Erilaiset Oppijat ry
- sosiaalipäällikkö Tauno Terho ja sosiaalisihiteeri Marita Harkio, Invalidiliitto ry
- toiminnanjohtaja Minna Riikka Järvinen, Kerhokeskus - koulutyön tuki ry
- puheenjohtaja, koulukuraattori Hanna Gråsten-Salonen, Koulukuraattorit ry
- johtaja Liisa Souru, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- puheenjohtaja Keijo Vainiomäki, Suomen erityiskasvatuksen liitto ry
- puheenjohtaja Heli Piikkilä ja lukiotoimikunnan puheenjohtaja Anu Turunen, Suomen opinto-ohjaajat ry
- puheenjohtaja, rehtori Jorma Lempinen, Suomen Rehtorit ry
- toiminnanjohtaja Pirjo Somerkivi, Suomen Vanhempainliitto ry
- pääsihteeri Eeva Kuuskoski, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- työssä jaksamisen ohjelman projektijohtaja, VT Tuulikki Petäjäniemi
- omauraopettaja, erityisluokanopettaja Ari Enqvist
- professori Jarkko Hautamäki
- professori Eero Ropo.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Invalidiliitto ry
- Kuurojen Liitto ry ja Kuulovammaisten Lasten Vanhempain Liitto ry yhdessä
- Palvelutyönantajat ry ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry yhdessä
- Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten vanhempainyhdistysten yhteistyöryhmä YTRY sekä
- Speres finlandssvenskt specialpedagogiskt resurssentrum rf.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Hyväksyessään kesäkuussa 1998 hallituksen esitykseen koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 86/1997 vp) sisältyneet lait eduskunta toteusi, että uudet koululait merkitsevät laajavaikutteista uudistusta ja uusia, monensuuntaisia mahdollisuuksia suomalaisen koulutuksen koko toimintakenttään. Uudistuksen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi eduskunta edellytti, että hallitus antaa kolmen vuoden kuluttua koululakien voimaantulosta koulutuspoliittisen selonteon, jossa arvioidaan uudistuksen vaikutuksia ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteuttamista.

Lisäksi eduskunta edellytti, että koulutuksen arvioinnin toimivuudesta annetaan selvitys kahden vuoden kuluessa, että hallitus tekee suomen tai ruotsin kielen opetuksen järjestämisestä maahanmuuttajalapsille selvityksen, huomioi ko-

tus lasten kielellisen lähtötason, ja että opetusministeriö seuraa perusopetuslain 28 §:n soveltamiskäytäntöä ja antaa siitä kahden vuoden kuluttua lain voimaantulosta selvityksen sivistysvaliokunnalle.

Edellä mainittujen lausumien lisäksi eduskunnan vastaukseen sisältyi kuusitoista muuta koulutuksen kehittämiseen liittyvää lausumaa, joissa eduskunta edellytti hallitukselta toimenpiteitä. Lausumat koskivat eräiden koulutuksen rahoituksen perusteena olevien yksikköhintojen korottamista ja harkinnanvaraista lisäävustusta, kattavan esiopetusoikeuden toteuttamista, opettajien kokonaistyöaikaa, tukiopetuksen järjestämistä, erityisopetukseen siirtämistä, koulujen kirjasto- ja tietopalvelutoiminnan kehittämistä, koulujen kerhotoimintaa, liikunnan ja terveys-

tiedon opetusta, ammatillisen koulutuksen työ-
sääppimisjaksoja, oppisopimuskoulutuksen ke-
hittämistä, taiteen prusopetuslain toimivuuden
seuraamista sekä saamen kielen ja saamenkieli-
sen opetuksen rahoitusjärjestelmän uudistamis-
ta. Monia lausumissa tarkoitettuja uudistuksia
on jo toteutettu lainsäädäntöä muuttamalla ja
eräillä muilla tavoilla.

Hallituksen esityksen mukaisesti uusissa kou-
lulaeissa oppilaitosmuotoihin perustuva runsas
ja hajanainen lainsäädäntö korvattiin koulutuk-
sen tavoitteisiin ja sisältöihin, kouluasteisiin ja
-muotoihin sekä opiskelijoiden oikeuksiin ja
velvollisuuksiin perustuvalla suppeammalla ja
keskitetyimmällä lainsäädännöllä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Vuoden 1999 alusta voimaan tullut koululain-
säädännön uudistus käsitti perusopetuksen, lu-
kiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, am-
matillisen aikuiskoulutuksen, vapaan sivistys-
työn ja taiteen perusopetuksen sekä näiden ra-
hoitusta koskevan lainsäädännön uudistuksen.
Hyväksyessään uuden lainsäädännön eduskunta
totesi, että uudet koululait merkitsevät laajavai-
kutteista uudistusta ja uusia, monensuuntaisia
mahdollisuuksia suomalaisen koulutuksen koko
toimintakenttään. Uudistuksen yhteiskunnalli-
sen merkityksen vuoksi eduskunta edellytti, että
hallitus antaa kolmen vuoden kuluttua lakien
voimaantulosta koulutuspoliittisen selonteon,
jossa arvioidaan uudistuksen vaikutuksia ja ase-
tettujen tavoitteiden toteutumista.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että
kolme vuotta on lyhyt tarkastelujakso useiden
laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumiseksi ja
koulutuksen kehittämiseksi. Valiokunnan asian-
tuntijakuulemisissa on yleisesti todettu, että
uusi lainsäädäntö toimii asianmukaisesti ja ko-
kemukset ovat olleet myönteisiä. Tosin kaikkia
uuden lainsäädännön mahdollisuuksia ei ole eh-
ditty tai vielä haluttukaan käyttää hyväksi. Ko-
konaisuudessaan uudet lait ovat toimineet odo-
tusten mukaisesti eikä lainsäädännöstä aiheutu-
via ongelmia ole juurikaan esiintynyt. Valiokun-
ta toteaa, että selonteon pohjana olleeseen kyse-
lyyn eivät kaikissa tapauksissa ole vastanneet ne
tahot, jotka käytännön työssään kokevat lakien
vaikutuksen.

Selonteko tukeutuu koulutuksen järjestäjien
arviointeihin uuden lainsäädännön vaikutusis-

ta ja tavoitteiden toteutumisesta. Tämä on sinän-
sä lähtökohtana hyväksyttävä. Valiokunta kiin-
nittää kuitenkin huomiota siihen, että esimerkik-
si koulutuksen järjestäjien välisiä suuria koko-
eroja ei ole otettu huomioon vastauksia analy-
soitaessa, jolloin yleistävien johtopäätösten teko
ei välttämättä anna luotettavaa tulosta. Selon-
teon valmistelussa ei valitettavasti ole huomioi-
tu tehtyjä koulutus- ja lasten hyvinvointitutki-
muksia sekä selvityksiä.

Selonteko annettiin eduskunnalle viime ke-
väänä. Tämän jälkeen on valmistunut myös
uusia tutkimuksia ja selvityksiä, jotka tuovat
esille huolestuttavia merkkejä ja signaaleja kas-
vavasta alueiden sisäisistä ja koulujen välisistä
oppimiserosta. Erityisesti korostuu yläasteella
olevien poikien jääminen kohtuuttomasti jäl-
keen vaadittavista oppimistuloksista.

Valiokunnassa on samanaikaisesti tämän se-
lonteon kanssa käsiteltävänä useita koulutusta
koskevia lainsäädäntö- ja muita asioita, joiden
yhteydessä valiokunta tulee ottamaan yksityis-
kohtaisemmin kantaa. Tällaisia ovat muun
muassa ammatillista lisäkoulutusta koskeva hal-
lituksen esitys (HE 140/2002 vp), kotouttamis-
lain toteuttamista koskeva valtioneuvoston se-
lonteko (VNS 5/2002 vp) ja hallituksen esitys
arviointia koskevien säännösten muuttamisesta
(HE 135/2002 vp). Ensi vuoden talousarvioeh-
dotus (HE 132/2002 vp) on lausuntoa varten kä-
siteltävänä myös sivistysvaliokunnassa. Siinä
yhteydessä valiokunta tarkastelee muun muassa
aikuiskoulutuksen menetelmien kehitystä ja ra-
hoitusta sekä niitä linjanvetoja, jotka sisältyvät
parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mie-

tintöön (OPM:n työryhmien muistioita 3:2002). Edelleen koululainsäädännön uudistuksen jälkeen toteutetusta esiopetu uudistuksesta annetaan oma selontekonsa kolmen vuoden kuluttua lakien voimaantulosta.

Lakien opetukselle asettamien tavoitteiden toteutuminen

Suomessa on perustuslain säännöksillä tunnustettu elinikäisen koulutuksen ja oppimisen periaate. Uusi koululainsäädäntö on vahventanut tätä periaatetta.

Valiokunta korosti lakeja säätäessään, että koulun tulee olla perusolemukseltaan sivistyskoulu. Tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja.

Valiokunnan mielestä edellytykset koulutuksen kehittämiseksi Suomessa ovat hyvät. PISA-tutkimuksen mukaan suomalaisten peruskouluisten osaamistaso on kansainvälisesti korkea. Myös osaamisen vaihtelu oppilaiden välillä on keskimääräistä selvästi pienempää sekä lukutaidossa että matemaattisessa ja luonnontieteellisessä osaamisessa. Suomessakin on riskiryhmiä, joiden osaamistason korottaminen on suuri haaste kansalaisvalmiuksien, elinikäisen oppimisen valmiuksien ja syrjäytymisen ehkäisemisen kannalta. PISA-tutkimuksen mukaan suomalainen peruskoulu kykenee kuitenkin huolehtimaan tehokkaasti myös heikoimmin suoriutuvien oppilaiden osaamisen tasosta. Tältä osin Suomi erottuu selkeästi lähes kaikista muista OECD-maista.

Kansainvälisissä oppimistulosten vertailuisa alueellinen tarkastelu on aina ollut Suomessa keskeinen komponentti. Niin myös uusimmassa PISA-tutkimuksessa. Sen tulosten valossa alueelliset erot keskeisimmillä peruskoulun sisältöalueilla ovat Suomessa säilyneet pieninä. Merkittäviä eroja ei ole nähtävissä. Toisaalta, kun otetaan huomioon maan eri osa-alueiden väliset erot väestön sosiaalisessa, taloudellisessa ja kulttuurisessa rakenteessa, voisi perustellusti odottaa olevan alueellisia eroja suoritustasossa, koska nuorten sosiaaliset ja taloudelliset taustat

näkyvät osaamistason vaihtelussa edelleen. Tosin yhteys on Suomessa OECD-maiden pienimpiä. Ottaen huomioon oppilaiden muuta maata korkeamman sosiaalisen taustan voidaan Uudenmaan oppilaiden keskimääräistä suoritustasoa pitää yllättävän heikkona niin lukutaidossa, matematiikassa kuin luonnontieteissäkin. Jos Uudenmaan oppilaiden tausta näiltä osin vakioidaan analyyseissa, Uudenmaan tulos osoittautuu myös tilastollisesti kaikkia muita alueita heikommaksi. Silmiinpistävää Uudenmaan menestymisessä on myös koulujen muuta maata voimakkaampi jakautuminen menestyksen suhteen: alueelta löytyy runsaasti erittäin hyvin mutta myös paljon melko heikosti menestyneitä kouluja. Tätä voidaan pitää yhtenä tärkeänä "heikkona signaalina", jonka todellista vakaavuutta ei yhden tutkimuksen perusteella voida todentaa, mutta joka vaatii tarkkaa seurantaa jatkossa.

Valiokunta painottaa sitä, että uusi lainsäädäntö edellyttää koulujen tietoista muutosprosessia. Lainsäädäntö suuntaa koulutuksen kehittämisen painopistettä paikalliselle tasolle. Tähän liittyvät myös velvoitteet arvioinnin järjestämisestä kunnissa. Myös koulujen rooli oman toimintansa järjestämisessä korostuu. Näiden strategioiden luominen kunnissa on tärkeää.

Koulutuksen saavutettavuus. Valiokunta korosti perusopetuksen tavoitteita käsitellessään sitä, että yksi koulutuksen tuloksellisuuden kannalta keskeinen asia on koulutuksen yhdenvertaisuus koko maassa.

Selonteossa käsitellään koulutuksen saavutettavuutta ja todetaan, että sitä voidaan pitää eri koulumuotojen osalta varsin hyvänä. Koulutuksen saavutettavuuteen heijastuvat myös vallitseva julkisen talouden tila ja yhteiskunnassa muutoin tapahtuvat muutokset. Perusopetuksen osalta kuntien päätökset lakkauttaa kouluja ovat erityisesti harvaanasutuilla alueilla pidentäneet koulumatkoja. Vaikka oppilaat pääsevät lähes aina perusopetuslain edellyttämään lähikouluun, on opetuksen fyysisessä saavutettavuudessa eroja eri puolilla maata. Joillakin paikkakunnilla oppilaiden koulumatkat alkavat muodostua

liian pitkiksi koulukuljetusten hyvästä järjestämisestä huolimatta.

Perusopetuksessa oppivelvollisen oikeus hakea myös muuhun kuin kunnan osoittamaan kouluun on selkeyttänyt ja lisännyt oppilaiden valinnanmahdollisuuksia.

Selonteon mukaan opetuksen saavutettavuuteen vaikuttaa erityisesti pienten oppilaitosten välisen yhteistyön aktiivinen kehittäminen sekä erilaisten opetusmenetelmien tehokkaampi hyödyntäminen. Valiokunnan mielestä kuntarajojen yli tapahtuva yhteistyö myös koulutuspalvelujen tarjonnassa on kannatettavaa.

Kuntien tiukka talous, muuttoliike ja syntyvyys vaikuttavat alueelliseen saavutettavuuteen. Opettajien suuresta eläköitymisestä sekä heidän siirtymisestään muihin ammatteihin johtuen pätevien opettajien pula on tullut keskeiseksi ongelmaksi eri puolilla maata. Myös entistä ongelmaisempien oppilaiden lisääntynyt joukko sekä elinkustannusten suuri vaihtelu maan sisällä on vaikuttanut opettajien alueellisesti epätasaiseen sijoittumiseen. Opettajapulan vaikutuksista alueelliseen yhdenvertaisuuteen vaikuttavana tekijänä on jo nyt merkkejä ja tilanne huononee selvitysten mukaan koko ajan. Opettajapula on vakava uhka tasavertaisille koulutuspalveluille ja osaamisen korkealle tasolle. Asiantuntijat ovat todenneet, että tutkimuksissa on nähty toistuvasti eri negatiivisten tekijöiden kumuloituvan helposti negatiivisesti vaikuttavaksi kehäksi, jota on enää vaikea pysäyttää. Sen vuoksi jatkuva ennakoiva tutkimus on tärkeää, jotta voidaan tunnistaa tehokkaasti alueellisten ja koulukohtaisten erojen "heikotkin signaalit".

Eduskunta hyväksyi lakien käsittelyn yhteydessä lausuman, jossa edellytettiin opetusministeriön seuraavan perusopetuslain 28 §:n soveltamista käytäntöön eli ns. lähikouluperiaatteen toteutumista. Hallituksen olisi myös pitänyt antaa kahden vuoden kuluessa selvitys sivistysvaliokunnalle asiasta. Asiantuntijat ovat esittäneet yhtenä mahdollisena keinona alueellisten erojen tasoittamiseksi ns. positiivista diskriminaatiota eli lisävoimavarojen kohdentamista niille kouluille, joiden katsotaan olevan sen tarpeessa. Sitä on käytetty esimerkiksi Helsingissä, jossa tutki-

musten mukaan lähes 50 prosenttia lapsista hakeutuu muuhun kuin lähikouluun ja jossa on ollut havaittavissa suuria eroja oppimistuloksissa. Helsingissä suuri hakeutuminen toissijaiseen kouluun johtuu ennen kaikkea eri koulujen opetuksen painotuksista mutta myös siitä, että kunta maksaa lasten koulumatkat.

Lasten hakeutuminen suuressa määrin muuhun kuin lähikouluun voi viedä kehitystä kohti kasvavaa koulujen välistä polarisaatiota. Valiokunta pitää tärkeänä seurata edelleen ns. toissijaiseen kouluun hakeutumista ja selvittää asiaa muun muassa Helsingin tilanteen valossa.

Valiokunta katsoo, että positiivisella diskriminaatiolla voidaan tällaisissa tapauksissa tukea heikommin menestyviä kouluja ja estää jakoa ns. hyviin ja huonoihin kouluihin. Vaikka lisävoimavarat eivät muutukaan automaattisesti oppimistuloksiksi, ne yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa vaikuttavat myönteisesti oppimistuloksiin. Erityishuomiota tulee suunnata heikosti menestyviin poikiin, joiden oppimistuloksia voidaan parantaa myös esimerkiksi ainedidaktisilla ratkaisuilla. Samoin tulee erityishuomiota kiinnittää lahjakkaiden lasten tukemiseen. Muun muassa PISA-tutkimuksen valossa erityisesti tyttöjen osaamisen keskiarvo oli poikkeuksellisen korkea. Kuitenkaan yksittäisiä huippusuorituksia ei ollut siinä mitassa kuin yleistilanteesta voisi olettaa. Kouluissamme myös erityislahjakkaat mahdollisesti alisuoriutuvat. On tärkeää kehittää koulua siten, että omassa lähikoulussa ja tutussa luokassa on mahdollista edetä opinnoissa myös keskimääräistä syvemmillä.

Koulun pedagoginen johtajuus

Valiokunta pitää tärkeänä oppivan organisaation periaatteiden mukaista työmenetelmien kehittämistä koulutasolla. Sen onnistumisessa on keskeistä koulujen ja oppilaitosten pedagoginen johtajuus. Koulun opetuskulttuurin kehittämisessä päävastuu on koulun rehtorilla.

Valiokunta on lausunnossaan opettajankoulutuksen kehittämisestä (SiVL 4/2001 vp) käsitellyt rehtorien tehtävää. Tutkimusten mukaan peruskoulun sisäinen pedagoginen toiminta on

muuttunut vähän viimeksi kuluneiden kahden vuosikymmenen aikana. Koulun tasolla päätätävällän kasvu ja kehittämistoiminta eivät näy sisäisen työn uudistamisena kuin vain harvoissa kouluissa.

Rehtorit käyttävät tutkimuksen mukaan keskimäärin vain noin 6 prosenttia työajastaan pedagogiseen johtamiseen. Eräissä tapauksissa rehtorilla saattaa olla monta yksikköä johdettavanaan. Valiokunta painottaa koulun opetus- ja kasvatustyössä pedagogisen johtajuuden vastuun merkitystä. Pedagoginen johtajuus on hallintotehtävien ja lisääntyneen talousjohtamisen paineessa nostettava rehtorin perustehtäväksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rehtorin tehtävä on mitä suurimmassa määrin koulun työprosessien kehittämistä ja muutostöiden johtamista sekä opettajien tiimityöskentelyn tukemista.

Valiokunta pitää välttämättömänä kehittää ja toteuttaa oppilaitosten rehtoreille ja johtoryhmille suunnattua erityisesti koulun pedagogiseen ja henkilöstöjohtamiseen liittyvää koulutustoimintaa. Valiokunta korostaa työnantajan vastuuta turvata riittävät voimavarat koulujen rehtorien johtamiskoulutukseen.

Valiokunta pitää välttämättömänä panostaa tuntuvasti nykyistä enemmän koulu-kohtaisten työmenetelmien kehittämiseen ja rehtoreiden täydennyskoulutukseen. Tavoitteena on vahvistaa koulun pedagogista ja henkilöstöjohtajuutta sekä kehittää yhteistoiminnallista työ- ja oppimisolimapiiriä.

Arviointi

Uusia lakeja säädettäessä arvioinnista tuli keskeinen osa-alue erityisesti sen kontrolloimisessa, miten opetuksen tavoitteet on saavutettu. Samalla, kun koulutuksen järjestämistä ennalta määritteleviä säädöksiä kevennettiin ja lisättiin koulutuksen järjestäjän mahdollisuuksia toteuttaa tarkoituksenmukaisia ratkaisuja, oli tärkeää järjestää hyvin toimiva arviointi. Lainsäädännöllä ja arvioinnilla tuetaan koulutuksen jatkuvaa kehittämistä, jotta opetus voi yhä paremmin edistää oppimista. Valiokunta antoi mietinnös-

sään linjaukset arvioinnin järjestämiselle. Arviointiin on myös kohdistunut ehkä eniten odotuksia koko lainsäädäntöuudistusta toimeenpannassa.

Kansallisen arvioinnin organisointiin valiokunta on ottanut kantaa eri yhteyksissä, mm. lausunnossaan opetusministeriölle keväällä 2001 Opetusministeriön selvityksestä koulutuksen arviointitoiminnasta (SiVL 5/2001 vp — MINS 4/2001 vp). Sivistysvaliokunnassa on myös parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys arviointia koskevien säännösten muuttamiseksi ja arviointitoiminnan järjestämiseksi (HE 135/2002 vp).

Selonteon mukaan arvioinnin on oltava säännöllistä, monipuolista ja tavoitteisiin nähden kattavaa. Koulutuksen arvioinnissa tulee noudattaa oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta ja taloudellisuutta. Koulutuksen ohjausjärjestelmän toimivuuden näkökulmasta on hyvin tärkeää luotettava tuloksellisuustieto. Luotettavaa tuloksellisuustietoa tarvitaan opiskelijan, huoltajan, koulun, koulutuksen järjestäjän ja valtion tarpeisiin. Näistä lähtökohdista nykyinen kansallinen arviointijärjestelmä on kansainvälisessä vertailussa taloudellisten ja henkilöresurssien vuoksi varsin kevyt.

Selonteon mukaan koulutuksen arviointia koskevia säännöksiä on tarkoitus kehittää niin, että arviointi edistää vielä paremmin valtakunnallisessa koulutuspoliittisessa päätöksenteossa asetettujen tavoitteiden toteuttamista, tukee koulutuksen järjestäjiä, kouluja ja oppilaitoksia opetuksen kehittämisessä.

Edelleen selonteossa todetaan, etteivät kunnat ole vielä kyenneet toteuttamaan arviointia lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Valiokunta korostaa sitä, että arviointi ei ole vain koululakien tavoitesäännösten toteuttamista vaan koko koulutuksen tuloksellisuuden arviointia. Tällöin sen kohteena tulee olla asianomaisen koulutuksen tavoitteiden toteutuminen, ottaen erityisesti huomioon koulun kasvatuksellinen ja sivistävä tehtävä, koulutuksen saataavuus, koulutuksen järjestäminen, oppilaan ja opiskelijan oikeuksien toteutuminen, oppilaitoksen ilmapiiri, oppilaitoksen valmius tukea oppi-

laita kehittymään eheiksi ja vahvan itsetunnon omaaviksi ihmisiksi, tilat ja laitteet, opetushenkilöstön toiminta ja oppilaitoksen johtaminen sekä myös hallinnon toimivuus ja sen arvioiminen, miten kunta hoitaa koulutuksen järjestämistehtävänsä.

Arviointijärjestelmän toimivuus edellyttää sitä, että hallinnon palveluksessa on asiantuntijuutta. Paikallistasolla koulutuksen järjestäjän palveluksessa on oltava vahva asiantuntijajohtaja, joka kykenee analysoimaan koulutuksen tarpeita ja johtamaan koulujen tarkoituksenmukaista toimintaa. Arvioinnin tulee olla myös kiinteä osa opetusta ja oppimista. Vastuuhenkilöiden on kyettävä johtamaan kuntakohtaisen arviointitiedon tuottamista ja kansallisesti tuotetun tiedon tulkitsemista. Koulun johtajan tai rehtorin on myös kyettävä kuntatasolla, kilpailussa muiden hallintokuntien kanssa, edustamaan opetustoimintaa siten, että se saa riittävät voimavarat. Muutoin on vaarana paitsi koulutuksen järjestäjien eriarvoistuminen myöskin kunnan tai kaupungin hallinnonalojen sisäinen eriarvoistuminen. Noudatettavan hajautetun koulutuspolitiikan toteuttamisessa on entistä suurempi merkitys vahvalla koulutuksen asiantuntijuudella paikallisen tason koulutusta arvioitaessa ja kehitettäessä.

Opetushallituksen tekemässä paikallistason arviointia koskevassa selvityksessä kesällä 2000 todettiin, että vain suurimpien koulutuksen järjestäjien koulutuksen arviointi on riittävän suunnitelmallista ja perustui arviointijärjestelmään, jota nykyinen hallintomalli edellyttää. Edelleen suuressa osassa kuntia koulutuksen arviointi on vasta alullaan. Keskeinen syy on myös se, että paikallistasolla ei aina ole koulutoimenjohtajaa ja rehtori- ja opettajakunnalla on vain niukasti tilaisuuksia arviointikoulutukseen.

Paikallisen kehittämistyön ongelmaksi ja alueellista eriarvoisuutta lisääväksi tekijäksi voi muodostua myös asiantuntemuksen epätasainen jakautuminen. Monien luonteeltaan erilaisten hallinnollisten ja pedagogisten tehtävien yhdistely yhden henkilön hoidettavaksi voi olla ongelmallista. Tällöin asiantunteva paikallisten koulutuspalvelujen uudistaminen ja kehittäminen voi jäädä tekemättä.

Kansallisen kirjallisesti tehtävän arvioinnin tueksi tarvitaan paikallista arviointia. "Oppiva kunta" linjaa oman koulutuspoliittisen strategian, jossa asetetaan paikalliset tavoitteet ja päätetään työmenetelmien kehittämislinjaukset. Paikallistason arviointi tulee nähdä johtamisen ja opetuksen kehittämisen välineenä, jolla tuetaan ja arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista. Arvioinnin tulee olla jatkuva prosessi.

Valiokunta pitää arviointia keskeisenä koululakien tavoitteiden toteuttamisessa. Valiokunta käsittelee parhaillaan hallituksen esitystä arviointia koskevien säännösten muuttamiseksi (HE 135/2002 vp) ja tulee siinä yhteydessä harkitsemaan tarkemmin säännösten muutostarpeita.

Yhtenäinen peruskoulu

Uusi lainsäädäntö poisti peruskoulun ala-asteen ja yläasteen hallinnollisen rajan. Tämä edesauttaa myös yhtenäisen peruskoulun järjestämistä kunnissa. Tätä mahdollisuutta eivät kunnat ole käyttäneet paljonkaan hyväkseen johtuen muun muassa opettajien kelpoisuusvaatimuksista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kuitenkin saadut kokemukset ovat olleet myönteisiä, joskin muutokset asettavat koko koululle haasteita.

Myönteisenä uudistuksessa on koettu muun muassa, että yksilöllinen eteneminen opinnoissa on helpottunut, yläasteelle siirtymiseen liittyvät ongelmat ovat poistuneet, uudistus turvaa jatkuvuuden koko peruskoulun ajalle ja on omiaan ehkäisemään syrjäytymistä. Myös erilaisten oppimispolkujen luominen maahanmuuttajaoppilaille on helpottunut. Myös opettajien yhteistyö on lisääntynyt, joka osaltaan lisää myös oppilaiden tuntemusta.

Valiokunta on huolestunut ns. entisen yläasteen rakenteen tuomista ongelmista. Valinnaisuuden kasvu, kiinteiden luokkien ja ryhmien "hajoaminen" lasten ja nuorten hyvin vaativassa iässä korostaa muiden yhteisöllisyyttä tukevien ja lisäävien toimenpiteiden merkitystä. Tällaisia ovat mm. koko koulun henkilöstön yhteistyö ja hyvää koulun ilmapiiriä tukevien käytäntöjen hyödyntäminen. Yhteisesti sovitut käyttäyty-

mis- ja pelisäännöt ovat tärkeä osa kasvatusta. Koulun kaikkien työntekijöiden panos — koulunkäyntiavustajat, siivoojat, keittiöhenkilöstö ym. yhdessä opetushenkilöstön kanssa ovat yhtä tärkeitä koulun myönteisen kasvatus- ja oppimismapiirin edellytysten luomisessa.

Tuki- ja erityisopetus

Oppinnoissaan tilapäisesti jälkeen jääneille tai muutoin erityistä tukea tarvitseville oppilaille tulee antaa tukiopetusta. Oppilaalla, jolla on lieviä oppimis- tai sopeutumisvaikeuksia, on oikeus ns. osa-aikaiseen erityisopetukseen. Jos oppilaalle ei voida vammaisuuden, sairauden, kehityksessä viivästyksen tai tunne-elämän häiriön tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi antaa perusopetusta muuten, hänet voidaan ottaa tai siirtää erityisopetukseen.

Selonteossa todetaan, että erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden määrä on oleellisesti lisääntynyt samalla, kun oppilaiden integrointi yleisopetuksen ryhmiin on lisääntynyt. Selonteon mukaan perusopetuksen erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden suhteellinen osuus kaikista oppilaista on lisääntynyt 3,67 prosentista 5,20 prosenttiin vuodesta 1998 vuoteen 2001.

Hyväksyessään uuden lainsäädännön eduskunta edellytti, että tilannetta tukiopetuksen järjestämisestä kouluissa seurataan ja tarvittaessa ryhdytään tehostettuihin toimenpiteisiin niin, että oppilaan oikeus tukiopetukseen voidaan turvata. Edelleen eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että päätökset erityisopetukseen siirtämisestä tehdään oppilaan tarpeista lähtien ja siten, että erityisopetusta tarvitsevien oppilaiden tasa-arvoiset mahdollisuudet opiskeluun turvataan.

Vaikka perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa oppilaan ja opiskelijan oikeus saada opetus suunnitelman mukaista opetusta toteutuu hyvin, valiokunta kiinnittää huomiota tuki- ja erityisopetuksen tarpeen lisääntymiseen ja sitä koskevan oikeuden toteutumiseen. Oppilaiden käyttäytymishäiriöiden lisääntymisen määrä viimeisten vuosien aikana on jopa huolestuttavaa. Koulutuksen järjestäjien tulee näin ollen varata

entistä enemmän voimavaroja erityisopetuksen sekä opetuksen erityisjärjestelyjen ja tukitoimien toteuttamiseen. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä tulee selvittää, miten valtionosuusperusteissa voidaan nykyistä paremmin ottaa huomioon kuntien erilainen erityisopetuksen tarve.

Valiokunta pitää huolestuttavana sitä, ettei ole olemassa tietoa lasten tukiopetuksen toteutumisesta viime vuosina. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tukiopetuksen toteutumista opetusministeriön ja opetushallituksen toimesta seurataan ja arvioidaan. Riittävän varhainen ja oikein ajoitettu tukiopetus voi olla monesti tärkein tukitoimenpide lapselle ja estää syrjäytymiskiirteen.

Oppilaan ohjaus ja opinto-ohjaus

Uudistettu lainsäädäntö rakentuu yhä enemmän oppilaan ja hänen vanhempiensa vapaudelle säädellä opiskelun sisältöä ja etenemistä. Koulutuksen ja opetuksen järjestämistavoissa on olennaisesti enemmän joustoa kuin aikaisemmin, mikä on perusteltua mm. tulevaisuuden yhteiskunnan osaamistarpeiden, työelämän kehityksen ja elinikäisen oppimisen valmiuksien kannalta. Koulun tulee myös olla nuorelle entistä enemmän elämän hallintaan harjaantumisen ja tulevaisuuden suunnittelun paikka. Opiskeluun ja sen suunnitteluun liittyvät kysymykset yksilöllistyvät ja oppilaan ratkaisujen vaikutus hänen koko tulevaisuuteensa kasvaa.

Jotta tällainen oppimisympäristö toimisi pedagogisesti oikein ja hyvin, se edellyttää laadukasta ja määrältään riittävää ohjausta. Oppilaan ohjaus ja opiskelun ohjaus ei ole asianmukaisesti järjestetty läheskään kaikissa kouluissa. Esimerkiksi ammatillisessa oppilaitoksessa opiskelevista lähes puolet ilmoittaa tutkimusten mukaan saavansa liian vähän tai ei ollenkaan opinto-ohjausta. Joustavuudella saavutettavat edut jäävät oppilaan kannalta hyödyntämättä asiantuntevan ja riittävän ohjauksen puuttuessa. Tällaisia ovat mm. luokattomuuden, valinnaisuuden, oppilaitosten yhteistyön ja hajautetun ylioppilastutkinnon hyödyntäminen opiskelijan kannalta tarkoituksenmukaisesti. Ohjauksen

vahvistaminen ja voimavarojen suuntaaminen siihen on välttämätöntä.

Opinto-ohjauksen erilainen saatavuus eri kouluissa ja eri puolilla maata vaarantaa koulutuksellisen tasa-arvon. Paineet ohjausta kohtaan ovat myös jatkuvasti lisääntyneet, erityisesti sen vuoksi, että

- opiskelijat vaativat ohjaukselta enemmän
- opiskeluaajan ongelmat ovat lisääntyneet (mielenterveys, huumeet)
- valintajärjestelmiä tehdään monimutkaisemmiksi, mm. ammattikorkeakoulujen valintaprosessin monimutkaistuminen
- ylioppilaskirjoitusten hajautus ja valinnaisuuden lisääntyminen.

Valiokunta pitää välttämättömänä pyrkiä siihen, että jokaista 250 opiskelijaa kohden tulee lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa olla yksi pääasiallisesti opinto-ohjauksesta vastaava opettaja.

Valiokunta pitää välttämättömänä turvata lain säännöksillä opintojen ohjauksen riittävyys. Välttämätöntä on myös tehostaa muita toimenpiteitä oppilaanohjauksen ja opintojen ohjauksen lisäämiseksi. Tavoitteena tulee olla yksi pääasiallisesti opinto-ohjauksesta vastaava opettaja enintään 250 oppilasta tai opiskelijaa kohti.

Ammatillinen koulutus

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan uusien koululakien vaikutus ammatilliseen koulutukseen on kuluneen kolmen vuoden aikana ollut pääsääntöisesti myönteinen ja laeissa asetetut tavoitteet on saavutettu melko hyvin. Ammatillisen koulutuksen perustutkinnot on uudistettu ja kaikkiin kolmivuotisiin tutkintoihin sisältyy vähintään 20 opintoviikon laajuinen työssäoppimisjakso. Lisäksi työssäoppimisen uudistusta tuetaan erillisellä tukiohjelmalla. Hallituksen mukaan työelämäyhteydet ovat selvästi lisääntyneet viime vuosina. Myös asenteet yhteistyöhön ovat kauttaaltaan myönteiset. Selonteon mukaan työssäoppimisen tukiohjelman toimenpiteitä sekä työturvallisuus-, työsuojelu- ja vakuutuskysymyksiin liittyvää tiedotusta ja koulutusta tulee jatkaa.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota ammatillisen koulutuksen kehittämistä vaikeuttaviin ongelmiin. Näitä ovat erityisesti opettajien ikärakenne, ammatillisen koulutuksen riittämättömän vetovoima, oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta ja erityisopetukseen liittyvät ongelmat. Valiokunta katsoo, että selonteossa ei käsitellä riittävästi ammatillisen koulutuksen opettajatilanteesta aiheutuvia ongelmia. Ammatillisen koulutuksen tuloksellisuus ei parane, ellei opettajatilannetta korjata pikaisesti. Valiokunta käsittelee ammatillisen opettajakoulutuksen tilannetta myöhemmin tässä mietinnössä opettajankoulutusta koskevassa osassa.

Sivistysvaliokunta painottaa ammatillisen koulutuksen tärkeyttä ja keskeisyyttä, erityisesti lähitulevaisuuden suoritusasteen työvoimatarpeita ajatellen ja niihin varautuen.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että ammatillisessa koulutuksessa olevilla nuorilla on oikeus saada opetusta ja riittävästi ohjausta. Kolmivuotisiin tutkintoihin tullut 6 kuukauden työssäoppimisjakso korostaa sitä, että myös opettajille tulee turvata riittävästi aikaa yhteistyöhön yrityselämän kanssa.

Sivistysvaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota ammatillisen koulutuksen keskeyttämiseen. Siihen voidaan vaikuttaa muun muassa opinto-ohjauksen tehostamisella ja erityisopetukseen panostamalla.

Valiokunta korostaa myös ammatillisten oppilaitosten yhteistyön merkitystä perusopetuksen eli peruskoulujen kanssa. Yhteistyön kautta sekä peruskoulun oppilaille että heidän huoltajilleen mutta myös peruskoulun opettajille voidaan välittää tietoja ja kokemuksia ammatillisen koulutuksen sisällöistä, joista hyvin monilla lasten vanhemmilla tänä päivänä on puutteelliset tai jopa väärät tiedot. Saadun selvityksen mukaan peruskoulujen ja erityisesti viimeisen luokan ja ammatillisten oppilaitosten yhteistyö vähentää kouluepäonnistumisia.

Lukion ja ammatillisen koulutuksen yhteistyö

Uuden koululainsäädännön yksi keskeinen tavoite oli lisätä lukion ja ammatillisen koulutuksen yhteistyötä. Lukiolain 5 §:n ja ammatillista

koulutusta koskevan lain 10 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän tulee olla yhteistyössä alueella toimivien muiden koulutuksen järjestäjien kanssa. Yhteistyötä tulee tehdä ammatillisen ja lukiokoulutuksen välillä ja muunkin koulutuksen järjestäjien, kuten yliopistojen tai ammattikorkeakoulujen tai perusopetusta antavien oppilaitosten kanssa. Valiokunta korosti koululakeja käsitellessään sitä, että käytännön tasolla tulee yhteistyötä nykyisestä huomattavasti laajentaa. Yhteistyö voi käsittää esimerkiksi yhteisen opetustarjonnan tai yhteisten opettajien taikka yhteisten tilojen ja välineiden käytön. Oppilaitosten mahdollisuuksiin valita opintoja kummastakin oppilaitosmuodosta vaikuttaa suuresti se, miten opetussuunnitelmat on laadittu. Opetussuunnitelmat tulee laatia alueellisesti tai paikallisesti siten, että todelliset mahdollisuudet yksilöllisiin valintoihin onnistuu. Eri koulutusmuotojen yhteistyöllä tulee vahvistaa kunkin omaa koulutus-tehtävää ja hyvää verkostoitumista.

Selvitysten mukaan yhteistyö on monilla paikkakunnilla miltei kokonaan loppunut nuorisosaasteen koulutuskokeilujen loputtua. Valiokunta painottaa lukion ja ammatillisen koulutuksen yhteistyön tärkeyttä. Opetusministeriön ja opetushallituksen tulee kehittää taloudellisia ja muita motivoivia kannusteita, jotta yhteistyö lasten ja nuorten eduksi uuden koululainsäädännön hengessä voisi edetä ja tapahtua. Yhtenä toimenpide-ehdotuksena sivistysvaliokunta esittää harkittavaksi ammatillisen koulutuksen puolella kokeiltavaksi yhtenä tuloksellisuusrahan myöntämisen kriteerinä yhteistyötä lukioiden kanssa. Yhteistyön toteutumista tulisi myös arvioida säännöllisin väliajoin.

Myös lukioiden osalta valiokunta pitää välttämättömänä, että opetusministeriö kehittää nykyistä tehokkaampia toimia lukion ja ammatillisten oppilaitosten yhteistyön lisäämiseksi.

Verkostoyhteistyö ja eOppiminen

Koululakien hyväksymisen yhteydessä eduskunta edellytti lausumallaan opettajien ammatillisen kehittymisen kytkemistä tiiviisti koulutasolla tehtävään työhön ja opetussuunnitelmakäsit-

teen kehittämistä toivotun operatiivisen muutoksen menetelmäksi.

Valiokunta on useissa yhteyksissä korostanut sähköisten oppimisympäristöjen ja oppimateriaalituotannon merkitystä. Valmistelussa olevien toimenpiteiden määrä ja taso on näiden osalta riittämätön. Erityisen välttämätöntä on parantaa kaikkien suomalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksia ja näin estää syrjäytymistä. Erityisesti valiokunta korostaa toimintaa, jolla luodaan kaikille kansalaisille edellytykset täydentää perinteistä lukutaitoa medialukutaidolla. Medialukutaito on yhä korostetummin tietämyksen hallinnan systemaattista kehittämistä. Sen ytimenä on itsensä ilmaiseminen ja yhdessä muiden kanssa tapahtuva oivaltaminen ja uuden luominen. Se on myös jatkuvan ammatillisen kehittymisen perusta.

Koulutukseen ei vielä ole sovellettu riittävästi elinkeinoelämän läpikäyneen verkostoitumiskehityksen parhaita puolia. Työmenetelmien jatkuvan kehittämisen mahdollistavien laitteiden ja ohjelmistojen nopea kehitys ja halpeneminen mahdollistavat uuden työkuulttuurin synnyn. Yksin tekemisestä siirrytään yhteistyöhön ja vaiheittain syntyy aito yhdessä tekemisen kulttuuri. Sekä yksilön että yhteisön näkökulmasta keskeinen menestystekijä on tehokas tietämyksen hallinta. Hyödylliseksi koettavan tiedon jakamisesta ja uuden näkemyksellisen tiedon kehittämistä syntyvä mielihyvä ja ihmisten keskinäinen arvostus ovat myös ratkaisevia yhteisöllisyyden vahvistumiselle ja sosiaalisen pääoman synnylle.

Oppimisen päätukitoimijana on luonnollisesti opettaja ja oppimisyhteisö motivoijana, oppimisprosessien synnyttäjänä, niihin osallistujana ja kehittäjänä. Tätä työtä tukevana on lisättävä oppisisältöjen ja -materiaalien yhteistuotantoa ja ylläpitoa. Teknologinen kehitys on menetelmäkehityksen mahdollistaja. Sekä teknologisen että sosio-kulttuurisen yhteentoimivuuden osaksi ja tueksi tarvitaan tietointensiivisiä osaamispalveluja ja eri oppimisympäristöjen kehittämistä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että eri tahoilla toteutettujen tai meneillään olevien hyvien käytäntöjen avulla kehitetään laajoja ja syvällisiä kansallisia eOppimisen kehityshankkeita, jotka olennaisesti auttavat kunta- ja koulutasolla tehtävää kehitystyötä.

Opettajankoulutus

Valiokunta on useissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota opettajankoulutuksen sisältöjen kehittämiseen ja koulutusmääriin sekä koulutukseen hakeutumiseen. Vaikka opettajankoulutuksen kehittämistarpeet eivät ole suoranaisesti lainsäädännöllinen asia, valiokunta on käsitellyt opettajankoulutusta tämän selonteon yhteydessä.

Tutkimukset osoittavat, että opettajien kyky kohdata lapset, nuoret, heidän vanhempansa sekä myös omat kollegansa yhteistyökumppaneina ja aktiivisina opetustyön kehittäjinä korostuu yhteiskunnallisen muutoksen uusien osaamistarpeiden seurauksena. Opettaja ei jaksa yksin kasvavien vaatimusten parissa. Ensisijaisen kasvatusvastuun kuuluessa vanhemmille opettajan työssä korostuu entisestään kotien kasvatus-tehtävän tukijan sekä kestävien perusarvojen siirtäjän rooli. Hyvin toimiva tulevaisuuden monikulttuurinen koulu työskentelee yhteisönä, jonka tuloksellisuus riippuu valmiudesta hyödyntää yksilöiden erilaisuus ja erityiskyvyt yhteiseksi hyväksi.

Opetustyö rakentuu olennaisilta osin inhimilliselle vuorovaikutukselle myös tulevaisuudessa. Opettajan persoonan ja hänen yleisivistyksensä merkitys korostuu nykyisessä ja tulevassa tiedon tulvassa.

Opettaja on oppilaille oppimisen ja opiskelun malli ja työn ohjaaja. Opiskelutaidot ja asenteet kehittyvät koulun arkisessa työskentelyssä, eikä niitä voida sellaisenaan siirtää oppilaiden valmiuksiksi. Opettajalla on keskeinen vaikutus siihen, syttykö ja säilyykö motivaatio läpi elämän jatkuvaan uuden oppimiseen. Tulevaisuudessa tarvittavat tietosisällöt voivat olla vain pieneltä osaltaan tämän päivän koulun hallussa. Opettajan hallussa sen sijaan tulee olla keinot juurruttaa oppilaisiin pysyvä halu ja taidot rakentaa jat-

kuvasti osaamistaan omat tarpeensa tunnistaa ja nykyaikaisia oppimisen mahdollisuuksia tehokkaasti hyödyntäen. Näiden ohjaamisen keinojen hallinta on opettajankoulutuksen tehtävä.

Selonteon mukaan opettajien kelpoisuustilanne on hyvä aineenopetuksessa, mutta esim. luokanopetukseen, erityisopetukseen ja taideaineiden opetukseen on ongelmia saada päteviä opettajia. Opettajien ikärakenteen vuoksi on meneillään opettajankoulutuksen laajennusohjelma, joka merkitsee yli 3 000 lisäpaikkaa opettajankoulutukseen. Erityisesti lisäys kohdistuu matemaattis-luonnontieteellisten aineiden, luokanopettajien, erityisopettajien, kieltenopettajien ja taideaineiden opettajien koulutukseen. Muodollista kelpoisuutta vailla olevien opettajien osuus ruotsinkielisten koulujen opettajista on melkein kaksinkertainen suomenkielisiin kouluihin verrattuna. Suurin pula päteivistä opettajista on Etelä-Suomessa, jossa vain 75 prosenttia luokanopettajista on päteviä. Tämän lisäksi on odotettavissa, että seuraavan 10 vuoden aikana noin 50 äidinkielen (ruotsi) opettajaa, 100 kielten opettajaa ja yli 100 matemaattis-luonnontieteellisten aineiden opettajaa siirtyy eläkkeelle. Myös taide- ja taitoaineiden opettajille on suurta tarvetta. Ilman erityistoimenpiteitä pula ruotsinkielisistä opettajista tulee lähivuosina yhä pahenemaan Etelä-Suomessa.

OPEPRO-selvityksen mukaan perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa on seuraavan kymmenvuotiskauden aikana varauduttava yhteensä noin 16 000 opettajan poistumaan. Suunnitellut opettajankoulutuksen lisäysmäärät eivät riitä täyttämään tulevaa vajetta.

Ammatillisten opettajakorkeakoulujen nykykapasiteetti riittää valiokunnan saaman selvityksen mukaan toisen asteen ammatillisten oppilaitosten opettajatarpeen tyydyttämiseen. Vastava määrä uusia pedagogisesti koulutettuja opettajia tarvitaan vuosittain ammattikorkeakoulujen ja ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten opettajiksi. Tämä edellyttää ammatillisten opettajakorkeakoulujen vuosittaisen sisäänoton nostamista nykyisestään. Nykyiset vuotuiset koulutusmäärät on kaksinkertaistettava, jotta tuleva opettajatarve pystytään tyydyttämään.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että ammatillisiin opettajakorkeakouluihin määritetään koulutuslakohtaiset aloituspaikkakiintiöt, joissa otetaan huomioon työelämän muutoksista johtuvat uudet ja muuttuvat tarpeet ja että samalla varmistetaan korkeakoulutasoiset pedagogiset oppisisällöt (SiVL 4/2001 vp — MINS 5/2000 vp).

Valiokunta on useissa yhteyksissä ollut huolestunut opettajien täydennyskoulutuksesta ja sen alueellisesta saatavuudesta. Lainsäädännön osalta asiassa ei ole ongelmia, vaan kyse on täydennyskoulutukseen osoitettavien määrärahojen riittävydestä ja täydennyskoulutuksen laajuudesta. Edelleenkin valiokunta pitää välttämättömänä täydennyskoulutuksen lisäämistä. Koulutuksen ylläpitäjän on huolehdittava siitä, että jokaiselle opettajalle ja rehtorille laaditaan henkilökohtainen täydennyskoulutus suunnitelma. Kouluille on tarjottava laaja-alaisesti ammatillista kehittymistä tukevaa koulutusta ja työnohjausta tukevaa koulutusta. Opettajille ja rehtoreille luodaan työnohjausjärjestelmä.

Valiokunta pitää välttämättömänä opettajakoulutuksen lisäysohjelman jatkamista ja koulutusmäärien nostamista nykyisestä sekä täydennyskoulutukseen osoitettavien määrärahojen lisäämistä niin, että täydennyskoulutuksen määriä voidaan lisätä ja sisältöjä kehittää opettajien henkilökohtaisten täydennyskoulutus suunnitelmien mukaan, ja niin, että myös alueellinen saavutettavuus toteutuu.

Opettajien asema. Valiokunta on useissa yhteyksissä 1990-luvulla esittänyt näkemyksensä opettajien siirtämisestä kokonaistyöaikaan. Myös tämän selonteon asiantuntijakuulemisessa ja valiokunnan keskusteluissa on jouduttu useissa kohdin toteamaan, että opettajien siirtäminen opetukselliseen kokonaistyöaikaan on mm. opettamisen, tarkoituksenmukaisen töiden järjestelyn ja koulun yhteisöllisyyden kannalta välttämätöntä. Valiokunta edellyttääkin hallituksen omalta osaltaan panostavan siihen, että opettajien työaikajärjestelmä saataisiin uudistettua.

Valtioneuvoston Työssä jaksamisen ohjelman yhteydessä tehdyssä hankkeessa tutkitaan kouluorganisaation muuttumista avoimeksi oppimisympäristöksi ja sitä, miten opitaan oppivan organisaation valmiuksia. Nykyistä koulun tilannetta kuvaa opettajan ahdistuneisuus ja väsyminen, lapsiin suunnatut erityistoimenpiteet ja vanhempien kanssa tehtävä yhteistyö, jossa vanhemmuuden ja opettajuuden välinen ero korostuu. Hankkeessa luotiin käytännön tapoja, jotka mahdollistavat kollegiaalisen keskustelun ja edistävät dialogia opetussuunnitelman ja arjen käytäntöjen sekä yhteisön jäsenten (oppilaat, opettajat, vanhemmat, koulun muu henkilökunta) kesken. Hanke on vielä kesken, mutta jo nyt on havaittavissa, että dialogi vaatii harjoittelua ja yhteistä tahtoa. Toisaalta kouluissa on keskustelu, kokeileminen ja reflektointi lisääntynyt.

Maahanmuuttajakoulutus

Hyväksyessään uuden koululainsäädännön eduskunta edellytti, että hallitus tekee selvityksen maahanmuuttajalasten kieltenopetuksesta. Oli selvitettävä, huomioiko opetus lasten kielellisen lähtötason. Tavoitteena on, että lapset voisivat oppia suomea tai ruotsia mahdollisimman hyvin. Perusopetuksen kehittämistyöryhmä on selvittänyt maahanmuuttajaopetuksen tilannetta vuonna 2001 ja opetusministeriössä harkitaan laajemman selvityksen tekemistä.

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että maahanmuuttajalapsille suunnattava perusopetuksen valmistava opetus on keskeisessä asemassa koulutuksen onnistumiseksi. Tätä valmistavaa koulutusta olisi tullut selonteossa tarkastella. Samoin selonteossa jää vähälle huomiolle suomi toisena kielenä ja äidinkielen opetuksen tarkastelu.

Maahanmuuttajien ammatillisen koulutuksen osalta valiokunta pitää tärkeänä opiskelijoiden integrointia yhteisiin ryhmiin suomalaisten opiskelijoiden kanssa. Asiantuntijoiden mukaan yhdessä suomalaisten kanssa opiskelu edistää selvästi maahanmuuttajien opintoja.

Valiokunnassa on lausuntoa varten käsiteltävänä myös kotouttamislain toteutumista koskeva valtioneuvoston selonteko (VNS 5/2002 vp).

Valiokunta tulee siinä yhteydessä ottamaan yksityiskohtaisemmin kantaa maahanmuuttajien koulutukseen.

Oppilashuolto

Hallitus on ilmoittanut antavansa lähiaikoina eduskunnalle esityksen oppilashuoltoa koskevien säännösten muuttamisesta.

Esityksessä on tarkoitus ehdottaa hyvää oppimista, hyvää psyykkistä ja fyysistä terveyttä sekä sosiaalista hyvinvointia edistäviä muutoksia perusopetusta, lukioita ja ammatillista koulutusta koskevaan lainsäädäntöön. Kodin ja koulun yhteistyön lisäämistä ja oppilashuoltoa koskevat muutokset mahdollistavat varhaisen puuttumisen ja ennaltaehkäisevän toiminnan tehostamisen kouluissa. Hyvien oppimistulosten saavuttaminen vaatii panostusta varhaisiin ennaltaehkäiseviin toimiin. Usein on tarpeen jopa hyvinvointineuvolatoimintaa ja perheterapiaa vastaavan palvelukokonaisuuden aikaansaaminen. Tällöin voidaan puuttua oppilaan oireita aiheuttaviin perimmäisiin kysymyksiin. Tulossa olevan hallituksen esityksen johdosta valiokunta ei ota tässä yhteydessä yksityiskohtaista kantaa oppilashuoltoa koskeviin asioihin.

Kodin ja koulun välinen yhteistyö on ensiarvoisen tärkeää. Selonteon mukaan yhteistyö on lisääntynyt. Valiokunnan mielestä vanhemmat tulee ottaa paremmin mukaan koulujen kehittämiseen ja paikalliseen arviointiprosessiin. Vanhempien aktiivinen osallistuminen ja myönteinen suhtautuminen koulutukseen parantaa lasten oppimistuloksia. Koulujen vanhempaintilaisuuksia tulee suunnata niin, että koulun henkilökunta ja vanhemmat keskustelevat yhdessä myös opetussuunnitelmasta ja kasvatustavoitteista.

Perusopetusta tukeva muu toiminta

Hyväksyessään uuden lainsäädännön eduskunta edellytti, että valtiovalta ja kunnat yhteistyössä kansalais- ja muiden järjestöjen kanssa kehittävät toimenpiteitä, joilla lisätään perusedellytyksiä kerhotoiminnalle.

Koululakien säätämisen jälkeen kerhotoiminnan merkitys koulupäivän päätteeksi on entisestään korostunut lasten turvallisen ja virikkeisen

iltapäivätoiminnan aikaansaamiseksi. Sen vuoksi valiokunta kiirehtii toimenpiteitä kerho- ja iltapäivätoiminnan lisäämiseksi edelleen.

Rahoituslainsäädäntö

Yleisesti on todettu, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä on monimutkainen ja vaikeaselkoinen.

Nykyinen rahoitusjärjestelmä ei ota riittävästi huomioon koulun toimintaympäristössä eikä lainsäädännössä tapahtuvia muutoksia. Esimerkiksi oppilasmäärien suuret vaihtelut aiheuttavat rahoitusongelmia turvalliseen oppimisympäristöön kuuluvissa investoinneissa ja peruskorjauksissa, joihin tarvittavat taloudelliset voimavarat ovat niukat. Turvalliseen oppimisympäristöön kuuluvat kosteus- ja homevauriovapaat tilat tarvittavine välineineen ja oppilashuollollisine toimineen.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen tulee perustua vakauteen ja ennakoitavuuteen. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että rahoitusjärjestelmää uudistetaan ja että sen läpinäkyvyyttä lisätään siten, että kunnissa niin päättäjillä kuin lasten vanhemmilla ja huoltajilla on mahdollisuus tarkastella koulutukseen käytettävien varojen kohdentumista.

Lopuksi

Edellä olevin painotuksin valiokunta yhtyy hallituksen näkemykseen siitä, että lainsäädännön yleiseen tarkistamiseen ei ole aihetta sen rakenteen tai sääntelyn määrän osalta. Yleisen toimivuuden seuranta on kuitenkin syytä jatkaa.

Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt vakavaa huomiota moniin koulutuspoliittisesti lapsen ja nuoren kannalta tärkeisiin yksityiskohtiin, joissa uusi lainsäädäntö on lähtenyt kangerrellen tai puutteellisesti liikkeelle.

Valiokunta pitää välttämättömänä jatkaa koululakien toimivuuden seuranta. Erityistä tarvetta on syventää alueellisen, kuntakohtaisen ja sosiaalisen tasa-arvon toteutumista koulutuksen saatavuudessa ja oppimistulosten osalta. Valiokunta korostaa myös peruskoulun kasvatustehtävän toteutumisen seuranta.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että eduskunnalle annetaan seuraava koulutuspoliittinen selonteko 3 vuoden kuluttua, jolloin lain toivuudesta ja vaikutuksista on jo mahdollista saada syvällisempää tietoa ja kokemusta. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta päättää lähettää tämän mietinnön valtioneuvostolle tiedoksi ja tarpeellisia toimenpiteitä varten ja

että hyväksytään yksi lausuma seuraavasti:

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa 3 vuoden kuluttua eduskunnalle koulutuspoliittisen selonteon.

Helsingissä 3 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Suvi Lindén /kok	Osmo Puhakka /kesk (osittain)
vpj.	Jukka Gustafsson /sd	Leena Rauhala /kd
jäs.	Tanja Karpela /kesk	Säde Tahvanainen /sd (osittain)
	Jyrki Katainen /kok	Ilkka Taipale /sd (osittain)
	Inkeri Kerola /kesk	Irja Tulonen /kok (osittain)
	Timo E. Korva /kesk (osittain)	Pia Viitanen /sd (osittain)
	Irina Krohn /vihr (osittain)	vjäs. Leena-Kaisa Harkimo /kok (osittain)
	Markku Markkula /kok	Lauri Oinonen /kesk (osittain).
	Margareta Pietikäinen /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.