

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle
uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa
asetettujen tavoitteiden toteutumisesta

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	3
1.1. Eduskunnan lausumat	3
1.2. Uusien koululakien sisältö ja uudistuksen keskeiset tavoitteet	3
1.3. Tutkintojärjestelmän muutokset ja eräitä uuteen lainsäädäntöön tehtyjä muutoksia ja muutosehdotuksia	5
1.4. Koulutuksen toimintaympäristön muutoksia	7
1.5. Selonteon valmistelu	12
1.6. Selonteon sisältö	13
2. ARVIO UUSIEN KOULULAKIEN VAIKUTUKSISTA JA LAEISSA ASETETTUIJEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA	13
2.1. Lainsäädännön rakenne sekä sääntelyn määrä ja ulottuvuus	13
2.2. Koulutuksen perusturva	16
2.2.1. Koulutuksen saavutettavuus	16
2.2.2. Oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta	19
2.2.3. Oppilaan ja opiskelijan arviointi	25
2.2.4. Oikeus turvalliseen opiskelu-ympäristöön	26
2.2.5. Opintososiaaliset edut	27
2.2.6. Henkilöstöä koskeva sääntely	28
2.2.7. Valtion opetusviranomaisten suorittama laillisuusvalvonta	29
2.3. Koulutusjärjestelmän joustavuus ja kyky vastata yhteiskunnassa tapahtuneisiin muutoksiin	31
2.3.1. Hallinnosta päättäminen	31
2.3.2. Koulutuksen järjestäminen ja oppilaitosten organisointivapaus	32
2.3.3. Yksityiset perusopetuksen järjestäjät	34
2.3.4. Koulutuksen järjestäjien välinen yhteistyö	36
2.3.5. Yhteistyö työelämän kanssa	37
2.3.6. Koulutuspalveluiden hankkiminen ulkopuolisilta tahoilta	38
2.3.7. Erilaiset koulutuksen järjestämis muodot	39
2.3.8. Yksilölliset opinto-ohjelmat ja muualla suoritettujen opintojen hyväksilukeminen	40
2.4. Koulutuksen arviointi	42
2.5. Rahoitusjärjestelmä	44
2.6. Yhteenvedo	45
LIITTEET	Tiedot oppilaiden ja oppilaitosten määrästä sekä koulutuksen kustannuksista, yksikköhinnoista ja kuntien rahoitusosuudesta. Taulukot 1–12.
	Yhteenvedo koulutuksen järjestäjille suunnatun kyselyn tuloksista ja luettelo lausunnonantajista sisältyvät erilliseen liitteeseen.

1. JOHDANTO

1.1. Eduskunnan lausumat

Hyväksyessään kesäkuussa 1998 hallituksen esitykseen koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 86/1997 vp) sisältyneet lait eduskunta totesi, että uudet koululait merkitsevät laajavaikutteisista uudistuksista ja uusista, monensuuntaisista mahdollisuuksista 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, huomioiko opetus lasten kielellisen lähtötason, ja että opetusministeriö seuraa perusopetuslain 28 §:n soveltamiskäytäntöä ja antaa siitä kahden vuoden kuluttua lain voimaan tulosta 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 lisävustusta, kattavan esiopetusosoikeuden toteuttamista, opettajien kokonaistyöaikaa, tukiopetuksen järjestämistä, erityisopetukseen siirtämistä, koulujen kirjasto- ja tietopalvelutoiminnan kehittämistä, koulujen kerhotoimintaa, liikunnan ja terveystiedon opetusta, ammatillisen koulutuksen työssäoppimisjaksoja, oppisopimuskoulutuksen kehittämistä, taiteen perusopetuslain toimivuuden seuraamista sekä saamen kielen ja saamenkielisen opetuksen rahoitusjärjestelmän uudistamista. Monia lausumissa tarkoitettuja uudistuksia on jo toteutettu lainsäädäntöä muuttamalla ja eräillä muilla tavoilla. Lainsäädäntöön teytyjä muutoksia selostetaan kohdassa 1.3.

1.2. Uusien koululakien sisältö ja uudistuksen keskeiset tavoitteet

Hallituksen esityksen mukaisesti uusissa koululaeissa oppilaitosmuotoihin perustuva runsas ja hajanainen lainsäädäntö korvattiin koulutuksen tavoitteisiin ja sisältöihin, kouluasteisiin ja -muotoihin sekä opiskelijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuvalla suppeammalla ja keskitetyimmällä lainsäädännöllä. Vuoden 1999 alusta voimaan tullut koulutusta koskeva lainsäädäntö käsittää seuraavat lait ja niiden nojalla annetut asetukset:

- perusopetuslaki (628/1998) ja asetus (852/1998),
- lukiolaki (629/1998) ja asetus (810/1998),
- laki ammatillisesta koulutuksesta (630/1998) ja asetus (811/1998),
- laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/1998) ja asetus (812/1998),
- laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998) ja asetus (805/1998),
- laki taiteen perusopetuksesta (633/1998) ja asetus (813/1998),
- laki valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta (634/1998) ja
- laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998) ja asetus (806/1998)

Rehtoreiden ja opettajien kelpoisuusvaatimuksista säädetään kuuden ensimmäisenä mainitun lain nojalla opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa (986/1998).

Edellä mainituilla laeilla kumottiin lähes kolmekymmentä aikaisempaa vastaavaa toimintaa säännellyttä lakia ja sama määrä niiden nojalla annettuja asetuksia.

Edellä mainittujen lakien antamisen yhteydessä ja niihin liittyen muutettiin myös lukuisia muita lakeja ja asetuksia. Muutoksia tehtiin esimerkiksi opintotukilakiin (65/1994), lukion ja ammatillisen oppilaitoksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annettuun lakiin (48/1997), ammattikorkeakouluopinnoista annettuun lakiin (255/1995), opetushallituksesta annettuun lakiin (182/1991), työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annettuun lakiin (763/1990) ja valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta annettuun lakiin (149/1922). Uudistuksen edellyttämät muutokset opetushenkilöstön eläkeoikeuteen toteutettiin antamalla kokonaan uusi laki eräistä opetusalan eläkejärjestelyistä (662/1998). Lisäksi annettiin laki nuorisoasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kokeilusta annetun lain kumoamisesta (638/1998).

Koulutusta koskevan lainsäädännön uudistamiseen liittyen 1.8.1998 tuli voimaan yliopistolaki (645/1998), jonka voimaantulon yhteydessä kumottiin yhteensä 22 erillistä yksittäistä yliopistoa koskevaa lakia. Uudistus ei koskenut, eräitä vähäisiä muutoksia lukuun ottamatta, ammattikorkeakouluja, joista säädetään edellä mainitussa ammattikorkeakouluopinnoista annetussa laissa.

Lainsäädännön uudistamisen taustalla olevat keskeiset periaatteet olivat:

- monilta osin epäyhtenäistä, pirstoutunutta ja päällekkäisyyksiä sisältänyttä lainsäädäntöä tuli koota selkeimmiksi kokonaisuuksiksi,
- lainsäädännössä tuli painottaa koulutusjärjestelmän kokonaisuutta,
- koulutusjärjestelmän kykyä sopeutua yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin tuli lisätä,
- eri koulutusmuotojen ja koulutusjärjestelmän eri tasojen välisiä rajoja piti madaltaa sekä koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten välistä yhteistyötä tuli lisätä,
- lainsäädännön tuli avata uusia mahdollisuuksia, mutta koulutuksen järjestäjiä ei tullut pakottaa tiettyihin keskitetyksi ennalta päätettyihin ratkaisuihin,
- koulutuksen perusturvaa tuli vahvistaa,
- koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta tuli parantaa muun ohella systemaattisen arvioinnin avulla,
- koulutusjärjestelmän läpinäkyvyyttä tuli lisätä yhtenäistämällä eri oppilaitoksissa järjestettävän samanlaisen koulutuksen sääntely- ja rahoitusmekanismit,
- lainsäädännön tuli olla, perusopetusta lukuun ottamatta, mahdollisimman neutraali suhteessa siihen, järjestääkö koulutusta kunta, kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö tai säätiö,
- lainsäädännön tuli elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti kattaa kaikki soveltamisalaansa kuuluva koulutus opiskelijoiden iästä riippumatta sekä
- lainsäädännön hallintokeskeisyyttä tuli vähentää toiminnan hyväksi.

Mainitut yleiset periaatteet otettiin uusissa koululaeissa laajasti huomioon. Eräitä lähinnä lainsäädännön rakenteeseen liittyviä poikkeuksia niistä kuitenkin tehtiin. Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta säädettiin oma muusta ammatillisesta koulutuksesta annetusta laista erillinen laki, jossa säädetään ammatti- ja erikoisammattitutkintoon valmistavasta lisäkoulutuksesta ja muusta lisäkoulutuksesta. Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa puolestaan luetaan uuden lainsäädännön pääperiaatteesta poiketen eri oppilaitosmuodot, joissa laissa tarkoitettua koulutusta järjestetään, ja koulutuksen järjestämisluvan sijasta laissa säädetään oppilaitosten ylläpitämisluvista.

Uusissa koululaeissa toteutettiin myös eräitä sisällöllisiä uudistuksia. Tällaisia ovat muun muassa oppivelvollisuusikäisten lasten ja nuorten huoltajille säädetty mahdollisuus hakea koulupaikkaa muusta kuin kunnan osoittamasta lähikoulusta, luopuminen peruskoulun jaosta ala- ja yläasteeseen, perusopetusta antavia yksityisiä kouluja koskevan sääntelyn uudistaminen, koulukodeissa annettavan opetuksen siirtäminen opetustoimeen, eräiden vähemmistökielten opetusta koskevien säännösten uudistaminen, toisen asteen koulutuksen järjestäjien velvoittaminen yhteistyöhön, opiskelijan työaikaa koskevasta sääntelystä luopuminen muussa kuin oppivelvollisuusikäisten koulutuksessa, mahdollisuus koulutuspalveluiden hankkimiseen muilta kuin koulutuksen järjestämisluvan saaneilta yhteisöiltä ja säätiöiltä, opettajia koskevan sääntelyn uudistaminen sekä koulutuksen laadun varmistamiseksi lainsäädäntöön otetut säännökset koulutuksen arvioinnista.

Uusissa laeissa ei juurikaan puututtu opintojen sisältöihin, vaan koulutuksen tavoitteita ja keskeisiä sisältöjä koskevat säännökset säilyivät pääosin ennallaan. Samanaikaisesti uudistuksen voimaantulon kanssa on ollut kuitenkin eri koulutusmuodoissa käynnissä laajalajaiset tutkintoja ja oppimääriä koskevat uudistukset. Tutkintoja ja opetus suunnitelmia koskevia uudistuksia selvitetään kohdassa 1.3.

1.3. Tutkintojärjestelmän muutokset ja eräitä uuteen lainsäädäntöön tehtyjä muutoksia ja muutosehdotuksia

Valtioneuvoston vuosille 1995–2000 hyväksymässä koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa asetun tavoitteen mukaisesti kaikki toisen asteen ammatilliset perustutkinnot on 1.8.2001 mennessä muutettu kolmivuotisiksi ja niihin on sisällytetty vähintään 20 opintoviikon laajuinen työssäoppimisen jakso. Uudistetun tutkinnon suorittaneilla on sekä laaja-alaiset ammatilliset perusvalmiudet alan eri tehtäviin sekä erikoistuneempi osaaminen ja työelämän edellyttämä ammattitaito yhdellä tutkinnon osa-alueella. Niillä aloilla, joilla tutkinnon laajentuiivat aikaisemmasta, laajennus on kohdennettu pääsääntöisesti erikoistuviin sisältöihin. Tarkoituksena on edelleen kehittää tutkintoja siten, että niihin liitetään näyttöön perustuva osoitus ammatillisten opintojen tavoitteiden saavuttamisesta. Tutkintoihin liittyvät näytöt suunnitellaan ja järjestetään yhteistyössä elinkeino- ja muun työelämän kanssa.

Esiopetusuudistus toteutettiin vuonna 1999 annetun lainsäädännön perusteella, kun perusopetuslakiin lisättiin elokuun alusta 2000 voimaan tulleella lailla (1288/1999) uudet esiopetusta koskevat säännökset. Esiopetusuudistuksessa kuusivuotiaille lapsille säädettiin oikeus 700 tunnin laajuiseen, maksuttomaan esiopetukseen perusopetuksen alkamista edeltävänä vuonna. Vaikeasti vammaisten lasten esiopetus voi kuitenkin kestää kaksi vuotta. Kunnille tuli velvollisuus järjestää esiopetusta niiden alueella oleville esiopetusikäisille lapsille. Kunnat voivat järjestää esiopetuksen koulussa, päiväkodissa tai muussa sopivassa paikassa. Esiopetusta voi järjestää myös opetuksen järjestämisluvan saaneet tai kunnan kanssa sopimuk-

sen tehneet yksityiset yhteisöt ja säätiöt sekä valtion oppilaitokset. Kunnille ja muille esiopetuksen järjestäjille myönnetään valtionosuutta esiopetuksen järjestämistä varten. Oikeus esiopetukseen ja kuntien velvollisuus esiopetuksen järjestämiseen tuli voimaan elokuun 2001 alusta. Lapselle esiopetukseen osallistuminen on vapaaehtoista pidennetyin oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille annettavan esiopetuksen toista vuotta lukuun ottamatta. Opetushallitus antoi joulukuussa 2000 uudet esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet, joiden mukaan esiopetuksen opetussuunnitelmat tulee laatia.

Hyväksyessään esiopetusuudistukseen liittyvät lait eduskunta hyväksyi lausuman (EV 99/1999 vp), jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus antaa kolmen vuoden kuluttua siitä, kun esiopetusuudistus koko laajuudessaan tulee voimaan, esiopetusuudistusta koskevan selonteon, jossa arvioidaan uudistuksen vaikutuksia ja asetettujen tavoitteiden toteutumista. Hallitus antaa esiopetusuudistuksen vaikutuksista ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta erillisen selonteon vuoden 2004 lopulla.

Perusopetuksen sisältöön vaikuttaa tuntijaon uudistaminen. Valtioneuvoston asetus (1435/2001) perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annettiin joulukuussa 2001 ja se tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2002. Asetuksen mukaan perusopetuksen tuntijakoa ei määritellä enää erikseen kuutta alinta (ala-aste) ja kolmea ylintä vuosiluokkaa (yläaste), vaan yhteisesti koko perusopetusta varten. Riittävän valtakunnallisen yhtenäisyyden säilyttämiseksi eri oppiaineissa on kuitenkin määritelty niin sanottuja nivelkohtia, joissa määritellään, kuinka monta vuosiviikkotuntia asianomaista oppiainetta on tullut siihen mennessä opettaa. Esiopetusuudistukseen ja tuntijaon uudistamiseen liittyen opetushallitus valmistelee uusia perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita, jotka voidaan ottaa käyttöön lukuvuoden 2002–2003 alusta ja jotka tulee ottaa kaikilta osin käyttöön viimeistään vuoden 2006 elokuun alusta. Uusi perusopetuksen tuntijako ja opetussuunnitelman perusteet antavat mahdollisuuden harkita, millä tavoin perusopetus järjestetään ja mitä vuosiluokkia yksittäiseen kouluun sijoitetaan. Muutoksilla voidaan pyrkiä vahvistamaan perusopetuksen yhtenäisyyttä sekä koulujen ja opettajien yhteistyötä ja lieventämään niitä ongelmia, mitä yläasteelle siirtymisestä on voinut nykyisessä mallissa aiheutua.

Myös lukiokoulutuksen valtakunnallisten tavoitteiden ja tuntijaon valmistelu on käynnistynyt. Lukion tuntijako on tarkoitus uudistaa vuonna 2002. Ylioppilastutkinnon rakennekokeilu on ollut käynnissä vuodesta 1995 lukien. Kokeilussa on ollut käytössä normaalia tutkintorakennetta valinnaisempi tutkintorakenne. Rakennekokeilun piirissä olevissa lukioissa ainoastaan äidinkielen koe on ollut kaikille kokelaille pakollinen. Äidinkielen kokeen lisäksi kokelaan on tullut valita kolme koetta ryhmästä, johon kuuluvat toisen kotimaisen kielen koe, vieraan kielen koe, reaalikoe ja matematiikan koe. Ylioppilastutkinnon kehittämistä on selvitetty useassa eri työryhmässä. Ylioppilastutkintolautakunta on lisäksi esittänyt opetusministeriön pyynnöstä, miten reaalikoe voitaisiin jakaa useisiin kokeisiin.

Edellä mainittujen tutkintoja ja opetussuunnitelmia koskevien uudistusten lisäksi uusiin koululakeihin on niiden voimaantulon yhteydessä ja sen jälkeen tehty muutamia muitakin muutoksia.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (1186/1998) saamelaisten kotiseutualueen kunnissa annettava saamen kielen ja saamenkielisen opetuksen rahoitus irrotettiin vuoden 1999 alusta yksikköhintoihin perustuvasta rahoitusjärjestelmästä. Utsjoella, Enontekiöllä, Inarissa ja Sodankylässä järjestettävää saamen kielen ja saamenkielistä opetusta varten myönnetään erikseen lakiin perustuvaa avustusta. Avustus vastaa määrältään mainitusta opetuksesta aiheutuvia keskimääräisiä palkkauskustannuksia saamelaisten kotiseutualueen kunnissa. Avustus tulee rahoitusjärjestelmän yleisestä periaatteesta poiketen käyttää mainitusta opetuksesta aiheutuviin kustannuksiin, eli avus-

tus on niin sanotusti korvamerkittyä rahaa. Valtioneuvosto on päättänyt tarkemmin avustuksen määrätymisperusteista päätöksessään (191/1999).

Ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin lisättiin vuoden 1999 alussa voimaan tulleella lailla (1185/1998) säännökset yrittäjien oppisopimuskoulutuksesta. Perusopetuslakiin lisättiin myös vuoden 1999 alussa voimaan tulleella lailla (1188/1998) valtuutussäännös säättää asetuksella opetusryhmien muodostamisesta erityisopetuksessa. Eräiden perusopetuksen opettajien eläkeoikeutta koskevia säännöksiä tarkistettiin 15 päivänä lokakuuta 1999 voimaan tulleella lailla (932/1999).

Uuden perustuslain myötä eräitä perusopetuslakiin ja lukiolakiin sisältyneitä valtuutussäännöksiä ja taiteen perusopetuslakiin sisältyviä oppilasmaksujen perimistä koskevia säännöksiä tarkistettiin 15 päivänä kesäkuuta 2000 voimaan tulleilla lailla (516–520/2000). Samassa yhteydessä toteutettiin eräitä muita vähäisempiä muutoksia mainittuihin ja eräisiin muihin lakeihin.

Elokuun alussa 2001 voimaan tulleilla laeilla (453–455/2001) perusopetuslakiin, lukiolakiin ja ammatillisesta koulutusta annettuun lakiin lisättiin säännökset terveystiedon opettamista omana oppiaineenaan. Terveystiedon opettamista koskevat uudet säännökset on otettu huomioon perusopetuksen ja lukion tuntijaossa sekä ammatillisen peruskoulutuksen tutkintojen rakenteessa.

Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus ei muuttunut lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä. Koulutusta koskevan lainsäädännön voimaantullessa vuoden 1999 alussa oli voimassa opetushallinnon rahoittamassa omaehtoisessa ammatillisessa lisäkoulutuksessa niin sanottu tilaaja-tuottaja -malli. Opetusministeriö jakoi hankintavarat lääninhallituksille, jotka ostivat koulutuksen oppilaitoksilta. Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusjärjestelmä uudistettiin 1.1.2001 lukien. Tässä yhteydessä siirryttiin niin sanottuun sekamalliin, jossa opetusministeriö jakaa valtionosuutena ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksesta 60 prosenttia ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetuille koulutuksen järjestäjille (ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, valtakunnalliset erikoisoppilaitokset, ammatilliset oppilaitokset) lääninhallitukset puolestaan jakavat harkinnanvaraisina valtionavustuksina muille koulutuksen järjestäjille 40 prosenttia rahoituksesta.

Opetusministeriö asetti eduskunnan lausuman perusteella maaliskuussa 2001 parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän laatimaan selvityksiä ja ehdotuksia elinikäisen oppimisen ajatukselle rakentuvan aikuiskoulutuspolitiikan linjauksista sekä tarjonnasta, voimavaroista sekä rahoitus- ja ohjausjärjestelmästä. Työryhmän jäseninä olivat eri puolueiden nimeämät edustajat. Työryhmän työtä tukevassa asiantuntijaryhmässä olivat mukana opetus- ja työhallinnon, Suomen Kuntaliiton, työmarkkinajärjestöjen sekä keskeisten aikuiskoulutuksen järjestäjien edustajat. Työryhmän mietintö valmistui helmikuussa 2002 (Opetusministeriön työryhmien muistioita 3:2002). Työryhmä teki useita ehdotuksia lainsäädännön, ohjausmenetelmien ja rahoituksen kehittämiseksi. Työryhmä oli ehdotuksissaan yksimielinen.

1.4. Koulutuksen toimintaympäristön muutoksia

Tämän selonteon piirissä olevan koulutuksen oppilaiden ja opiskelijoiden kokonaismäärissä ei ole viime vuosien aikana tapahtunut merkittäviä muutoksia. Ammatillisen koulutuksen opiskelijamäärää on kuitenkin vähentänyt ammattikorkeakoulujen vakinaistuminen sekä opistoasteen ja ammatillisen korkea-asteen koulutuksen päättyminen. Toisaalta ammatillisten perustutkintojen muuttuminen kolmevuotiseksi lisää opiskelijamäärää vuoteen 2003 asti.

Oppilaiden ja opiskelijoiden määrät esitetään koulutusmuodoittain liitteenä olevissa taulukoissa 1–5. Koulujen ja oppilaitosten määrä on ollut vähäisessä määrin laskeva. Eniten on vähentynyt peruskoulujen määrä. Vuosina 1999–2001 on suljettu yhteensä noin 200 peruskoulua. Koulujen ja oppilaitosten määrät sekä niiden määrään kehitys viime vuosina esitetään liitteenä olevissa taulukoissa 6–8. Koulutuksen kustannusten sekä valtionosuuden perusteena olevien yksikköhintojen kehitys esitetään liitteenä olevissa taulukoissa 9–12.

Uusien koululakien vaikutusten ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvioimista vaikeuttaa se, että edellä mainittujen opetuksen tavoitteisiin ja sisältöön vaikuttavien uudistusten lisäksi samaan aikaan koulutuksen toimintaympäristössä on tapahtunut eräitä muita muutoksia. Koulutuksessa tapahtuneiden muutosten taustalla olevien syiden selvittäminen on vaikeaa, eikä voida useinkaan yksiselitteisesti arvioida, onko jonkin muutoksen syynä uudet koululait vai jotkin muut syyt. Seuraavassa tarkastellaan eräitä koulutuksen toimintaympäristössä 1990-luvun lopussa tapahtuneita ja eräitä muita muutoksia, joilla on vaikutusta koulutuksen järjestämiseen. Tarkastelun kohteena on koulutusasioiden painoarvon vahvistuminen Euroopan Unionissa (EU), väestön muuttoliikkeestä aiheutuvat paineet koulutuksen järjestämiselle, julkisen talouden säästöt ja uusi maaliskuun alussa vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki.

Koulutusasioiden painoarvon vahvistuminen Euroopan Unionissa

EU:n perussopimusten mukaan koulutuskysymykset kuuluvat pääosin kansalliseen päätösvaltaan. EU:n piirissä tapahtuva keskustelu ja tavoitteiden asettelu tulee kuitenkin ottaa huomioon suomalaista koulutusjärjestelmää kehitettäessä.

Lissabonin Eurooppa-neuvosto asetti maaliskuussa 2000 strategisen tavoitteen, jonka mukaan unionista on tehtävä kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talousalue maailmassa. Koulutuksella on merkittävä rooli tämän tavoitteen saavuttamisessa. Lissabonin Eurooppa-neuvosto käynnisti myös avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisen koulutuksen alalla.

Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti opetusneuvosto esitti keväällä 2001 Tukholman Eurooppa-neuvostolle raportin koulutusjärjestelmien tulevaisuuden tavoitteista. Raportissa asetetaan Euroopan koulutusjärjestelmien tavoitteet seuraavalle kymmenelle vuodelle sekä suuntaviivat tavoitteiden seuraamista varten. Tukholman Eurooppa-neuvosto kehotti neuvostoa ja komissiota laatimaan yhteisen selvityksen koulutusjärjestelmien tavoitteiden seurannasta ja sitä koskevasta työohjelmasta.

Neuvoston ja komission yhteinen selvitys ja työohjelma hyväksyttiin opetusneuvostossa helmikuussa 2002. Selvitys annetaan Barcelonan Eurooppa-neuvostolle. Opetusneuvostossa hyväksytyssä työohjelmassa keskitytään kolmeen strategiseen tavoitteeseen. Nämä ovat koulutusjärjestelmien laadun ja tehokkuuden parantaminen, koulutusjärjestelmiin pääsyn helpottaminen sekä koulutusjärjestelmien ja ympäröivän maailman lähentäminen.

Komissio antoi tiedonannon elinikäisestä oppimisesta marraskuussa 2001. Tiedonannon tarkoituksena on luoda perusta eurooppalaiselle elinikäisen oppimisen alueelle ja siinä esitetään kuusi ehdotusta elinikäisen oppimisen painopistealueiksi. Nämä ovat oppimisen arvostaminen ja tunnustaminen, tiedotuksen, ohjauksen ja neuvonnan tehostaminen, investointien lisääminen oppimiseen, oppimismahdollisuuksien tuominen lähelle oppijaa, perustaitojen edistäminen sekä innovatiivinen pedagogiikka.

Muuttoliikkeestä johtuvat vaikutukset

Maan sisäinen muuttoliike on lisännyt eräiden kasvukuntien oppilasmääriä huomattavan nopeassa tahdissa. Muuttoliikkeen vaikutukset vaihtelevat suuresti maakunnittain. Eniten väki lisääntyy muuttoliikkeen seurauksena Uudellamaalla, Itäisellä-Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Muuttoliikkeen takia väkimäärä puolestaan vähenee suhteellisesti eniten Kainuussa, Lapissa, Etelä-Savossa, Satakunnassa ja Pohjois-Savossa.

Osa muuttovoittokunnista ei ole pystynyt rakentamaan tai peruskorjaamaan koulutiloja riittävän nopeasti muuttoliikkeen vauhdissa. Tästä kehityksestä on aiheutunut suurempia luokkakokoja ja tilanahtautta. Muutokset heijastuvat myös opetuksen laatuun ja tuloksiin. Valta-kunnallista arviointia muutoksen vaikutuksista ei ole vielä tehty.

Hallituksen aluepolitiikan painopiste on 35–40 maakunta- ja muusta kaupunkiseudusta muodostuvan aluekeskuksen verkoston luomisessa. Aluekeskusohjelmalla tasapainotetaan sekä taloudellista kasvua että muuttoliikettä maan eri osissa ja suunnataan sitä maakunta- ja muihin aluekeskuksiin. Niillä alueilla, jotka eivät ole mukana aluekeskusohjelmassa, kehitetään muita toimintamalleja. Rakennerahasto-ohjelmat, seutukuntien tukihankkeet, osaamis-keskusohjelmat ja kaupunkipolitiikka ovat tärkeitä aluepolitiikan välineitä. Koulutuksella ja tutkimuksella on tärkeä rooli osaamiseen perustuvassa aluepolitiikassa.

Viime vuosien muuttoliike ei ole poikkeuksellinen ilmiö suomalaisessa yhteiskunnassa. Toisen maailmansodan jälkeen aluekehityksen maailmanlaajuinen peruspiirre on vastaavalla tavalla ollut kaupungistuminen ja uusien työpaikkojen ohjautuminen kasvukeskuksiin. Maaseutualueilla voimakkain muuttoliike ajoittuu 1950–1970-luvuille maatalouden suuren rakennemuutoksen aikaan. Keskukset ovat vetäneet väkeä voimakkaimmin samalla ajanjaksolla. Muuttoliike suuntautuu nykyään pääosin maan rajojen sisäpuolelle, kun se vielä 1960- ja 1970-luvuilla suuntautui kotimaisten keskusten lisäksi voimakkaasti myös ulkomaille.

1990-luvun alun lamavuosien jälkeen alueelliset erot ovat kasvaneet. Tuotanto, työllisyys ja muuttoliike ovat keskittyneet harvoille paikkakunnille. Maaseutu on menettänyt väkeään jo pitkään. Nyt muuttoliike vie väkeä pieniltä ja keskisuurilta kaupunkiseuduilta suurempiin keskuksiin. Muuttoliike on valikoivaa. Nuoret ja hyvin koulutetut lähtevät ja vanhemmat ja vähemmän koulutusta saaneet jäävät kehitysalueiden vähenevän väestön kuntiin. Tämä aiheuttaa supistuvan kierteen, jossa väestön ikääntyminen ja poismuutto yhdessä saattavat estää väestönkasvun tulevaisuudessakin. Muuttovoittoa saavat alueet puolestaan keräävät nuorta väestöä. Näin myös luonnollinen väestökasvu keskittyy niihin.

Aikuiskoulutuspoliittisesti merkittäviä yhteiskunnallisia muutoksia ja niiden aiheuttamia haasteita

Yli 40 prosenttia työvoimasta eli noin miljoona työikäistä siirtyy vuoteen 2015 mennessä työvoiman ulkopuolelle. Vuodesta 2004 alkaen työvoimasta poistuu enemmän henkilöitä kuin tulee tilalle. Poistuma on suurinta suoritusastan ammateissa. Keskimääräinen eläkkeelle siirtymisikä on alle 60 vuotta. Lähivuosien ongelmaksiksi nouseekin se, kuinka saadaan turvattua työvoiman saatavuus ja kuinka lisätä vähenevän työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta sekä saavuttaa hallituksen tavoite nostaa työllisyysaste 70 prosenttia.

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mukaan Suomen tyyppisessä maassa työikäisellä väestöllä tulee jatkossa olla vähintään toisen asteen ammatillinen koulutus ja mahdollisuudet työuran aikana määräjain osaamisensa täydentämiseen. Lisäksi kansalaisten yleisiä oppi-

mis- ja kansalaisvalmiuksia sekä sosiaalista yhteenkuuluvaisuutta vahventavia opintoja tulee lisätä. Myös kasvavan vanhusväestön sivistystarpeet tulee ottaa huomioon koulutusta suunniteltaessa ja kohdennettaessa. Työttömien ja maahanmuuttajien koulutustarpeisiin tulee vastata.

Työryhmän mukaan kiireellisin toimenpide on ammatillista peruskoulutusta vailla olevan keski-ikäisen väestön osaamistason nostaminen. Pitemmällä tähtäimellä painopiste siirtyy väestön koulutustason kohoamisen myötä korkeakoulutasoiseen aikuiskoulutukseen. Yhteiskunnallisen ja työelämässä tapahtuvan kehityksen asettamiin haasteisiin vastaamiseksi tarvitaan runsaasti erilaisia aikuiskoulutuspoliittisia toimenpiteitä.

Julkisen talouden säästöt

Vuosina 1993–95 tehtiin osana julkisten menojen säästötoimenpiteitä leikkauksia opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden perusteena oleviin yksikköhintoihin. Nämä prosenttimääräiset leikkaukset kohdistuivat laitosten ylläpitäjille maksettaviin valtionosuuksiin ja pienensivät vastaavasti kotikuntien maksuvelvoitteita. Kuntien rahoitusosuus toiminnan kustannuksista muutettiin asukaskohtaiseksi vuodesta 1997 ja lakisääteiset oppilaskohtaiset kotikuntien maksuosuudet poistettiin.

Vuosina 1996–98 uudet julkisten menojen säästöt kohdistettiin opetustoimessa pelkästään kuntiin ja kuntatalouteen. Yksikköhintoja ei enää alennettu lisää, vaan uudet säästöt toteutettiin asukaskohtaisesti. Kuntien rahoitusosuuksia nostettiin yhteensä noin 650 markkaa asukasta kohden. Kuntien rahoitusosuuden nostamisen takia opetustoimen valtionosuudet kattavat laissa säädetyn 57 prosentin sijasta hieman vajaat puolet valtionosuuden piiriin luetusta kustannuksista.

Toteutetut yksikköhintojen leikkaukset aiheuttivat toiminnallisia säästöjä myös kunnissa, mikä olikin eräs yksikköhintojen alentamisen tarkoitus. Viime vuosina toimintojen yksikkökustannukset ovat kuitenkin jälleen erityisesti kuntien taloudellisen tilanteen parannuttua yleisesti nousseet. Tilanne oli vuoden 1999 kustannustietojen perusteella se, että yksikköhinnat olivat perusopetuksessa 12 prosenttia, lukiossa 9 prosenttia sekä ammatillisessa koulutuksessa ja ammattikorkeakouluissa 14 prosenttia alemmat kuin toteutuneet yksikkökustannukset. Keskimääräinen yksikköhintojen alimitoitus edellä mainituissa toiminnoissa oli 12 prosenttia. Yksikköhintojen alimitoitus oli kansalaisopistoissa 11 prosenttia, opetustuntimäärän perusteella rahoitettavassa taiteen perusopetuksessa 12 prosenttia ja kirjastossa 7 prosenttia.

Vapaassa sivistystyössä, jossa yksikköhinnat säästöpäätösten vuoksi jäädytettiin tietyn vuoden tasolle, tilanne on osittain toisenlainen. Liikunnan koulutuskeskuksissa järjestettävässä vapaan sivistystyön koulutuksessa yksikköhinnat olivat 12 prosenttia alemmat kuin vuoden 1999 toteutuneet yksikkökustannukset. Kansanopistojen järjestämässä vapaan sivistystyön koulutuksessa yksikköhinnat olivat sitä vastoin 12 prosenttia korkeammat kuin yksikkökustannukset. Opintokeskuksissa yksikköhinnat ylittivät kustannukset 15 prosentilla.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän rakenteen ja periaatteen kannalta yksikköhintojen keskimääräinen jälkeenjääneisyys on muodostanut ongelman. Laskennallisen järjestelmän periaatteena on, että toiminnan ylläpitäjä saa hyödyn laskennallista yksikköhintaa alhaisemmista kustannuksistaan ja vastaavasti joutuu itse maksamaan laskennallista yksikköhintaa korkeamman kustannusosuuden. Yksikköhintojen keskimääräisen jälkeenjääneisyyden aiheuttamaa ylimääräistä rasiutusta ei ole järjestelmää rakennettaessa otettu huomioon, vaan kyseessä oli järjestelmän kannalta poikkeusmenettely. Syntynyt tilanne on ai-

heuttanut, paitsi kustannusten alenemista, myös paineita erillisiin kuntakorvauksiin, jotka järjestelmän kannalta muuten ovat tarpeettomia. Se on ongelmallinen myös eri ylläpitäjäryhmien neutraalin kohtelun kannalta, koska koulutuksen järjestäjistä vain kunnat voivat kompensoida jälkeenjääneisyyttä esimerkiksi yleisellä valtionosuudella tai verotuloilla, ja toisaalta maksutulojen keräämismahdollisuudet on koulutuspoliittisesti syytä pitää hyvin rajoitettuina.

Vuoden 2002 talousarvioon liittyvällä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (1389/2001) yksikköhintoihin tehdyt leikkaukset purettiin. Vuoden 2002 alusta yksikköhinnat määräytyvät niissä koulutusmuodoissa, joissa rahoitus perustuu kustannuspohjaan, toteutuneiden kustannusten mukaan. Jo tätä ennen yksikköhintoja korotettiin vuoden 2001 alusta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain (1146/2000) mukaisesti kustannustason muutoksen lisäksi 5 prosentilla verrattuna vuoden 2000 tasoon. Sen sijaan kuntien rahoitusosuuteen vuosina 1996–98 tehdyt lisäykset ovat edelleen voimassa.

Vielä ei voida arvioida, miten yksikköhintojen jälkeenjääneisyyden poistaminen vaikuttaa koulutuksen järjestämiseen. Kuntien taloudellisen tilanteen viimeaikainen heikkeneminen ja epävarmuus tulevaisuudesta sekä erityisesti kuntien taloudellisessa tilanteessa olevat suuret erot vaikuttavat siihen, miten paljon yksittäinen kunta panostaa koulutukseen ja sen kehittämiseen. Sisäasiainministeriö on ennakoanut, että kuntien rahoituksen tila tulee yleisesti kehittymään myönteisesti vuoteen 2004 asti. Sisäasiainministeriö arvioi myös, että maakunnalliset kehityserot kaventuvat samalla ajanjaksolla. Rahoituksen riittävyysongelmat keskittyvät lähivuosina edelleenkin asukasluvultaan pieniin, alle 6 000 asukkaan kuntiin.

Koulutuksen järjestäjille suunnattuun kyselyyn annettujen vastausten mukaan 37 prosenttia perusopetuksen järjestäjistä, 29 prosenttia lukiokoulutuksen järjestäjistä, 60 prosenttia ammatillisen koulutuksen ja 23 prosenttia kansalaisopintojen ylläpitäjistä aikoo lähivuosina lisätä rahoitusosuuttaan.

Uusi perustuslaki

Sivistykselliset perusoikeudet otettiin perustuslain tasolle perusoikeusudistuksen yhteydessä vuonna 1995. Sivistyksellisiä perusoikeuksia koskevat säännökset otettiin sellaisinaan uuteen maaliskuun alussa vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin (731/1999).

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Saman pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Yksilön kannalta perustuslain 16 §:n 2 momentin säännös merkitsee oikeutta elinikäiseen koulutukseen. Oikeutta ei turvata perusopetuksen tapaan subjektiivisena oikeutena, mutta säännös edellyttää, että julkinen valta käytännössä huolehtii siitä, että monipuolisia koulutuspalveluja on maassa riittävästi saatavilla. Viittaus yhtäläiseen mahdollisuuteen saada opetusta ja kehittää itseään merkitsee muun muassa sitä, että jokaiselle tulisi turvata säännöksen tarkoittamat mahdollisuudet asuinpaikasta riippumatta. Sivistykselliset perusoikeudet koskevat kaikkia Suomessa asuvia iästä ja kansalaisuudesta riippumatta. Julkisella vallalla tarkoitetaan valtion ohella myös kuntia. Perustuslain 121 § säättää kunnille itsehallinnon. Kunnille voidaan antaa tehtäviä ainoastaan säätämällä siitä lailla.

Uusia koululakeja valmisteltaessa pyrittiin ottamaan huomioon uuden perustuslain lainsäädännöllä asettamat vaatimukset. Lisäksi uusiin koululakeihin on tehty eräitä perustuslaista johtuvia tarkistuksia, kuten edellä mainittiin. Sitä, miten paljon uusi perustuslaki on yleisesti vaikuttanut uusien koululakien tulkintaan, ei voida arvioida. Yleisten laillisuusvalvojien eli oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen samoin kuin hallintotuomioistuinten eräissä ratkaisuissa on viitattu perustuslakiin ja eräisiin siihen sisältyviin perusoikeuksia koskeviin säännöksiin.

1.5. Selonteon valmistelu

Selonteon valmistelua varten opetusministeriö ja Opetushallitus kartoittivat koko koulutusjärjestelmän osalta, yliopistoja ja ammattikorkeakouluja lukuun ottamatta, koulutuksen järjestäjien ja vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien arvioita uuden lainsäädännön vaikutuksista ja tavoitteiden toteuttamisesta (N=1261). Kyselyyn pyydettiin vastausta koulutuksesta hallinnollisesti vastaavalta virkamieheiltä.

Perusopetuksessa kysely toteutettiin ositetun satunnaisotannan avulla. Otanta suoritettiin siten, että voidaan tehdä vertailuja ja saatujen tulosten perusteella johtopäätöksiä muun muassa lainsäädännön vaikutuksista ja lakien sisältämien tavoitteiden toteuttamisesta kieliryhmien, alueiden ja sosio-demografisten ominaisuuksien näkökulmista. Kyselyyn vastasi kaikkiaan noin 77 prosenttia kyselyn saaneista koulutuksen järjestäjistä. Vastausprosentit ilmenevät seuraavasta taulukosta (taulukko 1.)

TAULUKKO 1. Kyselyyn vastaaminen

Koulutusmuoto	Kyselyyn vastanneet		Kyselyn kohteena olevien järjestäjien määrä
	N	%	N
Perusopetus	98	77,8	126
Lukiokoulutus	256	85,0	301
Ammatillinen peruskoulutus	154	67,0	230
Ammatillinen lisäkoulutus	163	81,0	201
Vapaa sivistystyö	295	73,2	403
Yhteensä	966	76,6	1 261

Selonteon valmistelemiseksi lääninhallituksilta pyydettiin tietoja niiden suorittamasta laillisuusvalvonnasta koulutusta koskevista asioista. Lääninhallitukset kokosivat myös lomakkeen edellyttämät tiedot hallinto-oikeuksilta. Kyselyiden lisäksi opetusministeriö pyysi lausunnot yhteensä 55:ltä eri viranomaiselta ja järjestöltä uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Opetusministeriö antoi koulutuksen arvioinnin toimivuudesta selvityksen eduskunnalle maaliskuussa 2001 ja Eduskunnan sivistysvaliokunta antoi selvityksen johdosta lausunnon saman vuoden kesäkuussa (SiVL 5/2001 vp). Tätä tarkoitusta varten kerättyjä tietoja on käytetty hyväksi myös tämän selonteon valmistelussa. Selonteon valmistelussa on käytetty lisäksi lukuisten eri työryhmien sekä viimeaikoina suoritettujen koulutuksen kansallisten arviointien ja tutkimusten aineistoja.

Kyselyihin vastanneiden ja lausunnon antaneiden lukumäärä huomioon ottaen tulosten voidaan katsoa edustavan hyvin koulutuksen järjestäjien ja vapaan sivistystyön oppilaitosten ja ylläpitäjien sekä lausunnonantajina toimineiden viranomaisten ja järjestöjen käsityksiä uudesta lainsäädännöstä. Selonteko on valmisteltu edellä mainitun aineiston pohjalta virkamiestyönä opetusministeriössä. Valmistelutyöhön ovat osallistuneet lisäksi Opetushallituksen virkamiehet.

1.6. Selonteon sisältö

Uusien koululakien vaikutusten ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteuttamisen tarkastelu on jaettu tässä selonteossa viiteen osaan. Ensimmäisessä jaksossa (2.1.) tarkastellaan koulutuksen sääntelyjärjestelmän uudistamista yleisellä tasolla, toisessa jaksossa (2.2.) koulutuksen perusturvaan liittyviä kysymyksiä, kolmannessa jaksossa (2.3.) koulutusjärjestelmän joustavuuteen ja kykyyn vastata yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin liittyviä kysymyksiä, neljännessä jaksossa (2.4.) koulutuksen arviointijärjestelmää ja viidennessä jaksossa koulutuksen rahoitusta (2.5). Kussakin jaksossa on tarkasteltu siihen kuuluvia kysymyksiä eri koulutusmuotojen osalta. Jaksossa 2.6. esitetään yhteenveto uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.

2. ARVIO UUSIEN KOULULAKIEN VAIKUTUKSISTA JA LAEISSA ASETETTUJEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA

2.1. Lainsäädännön rakenne sekä sääntelyn määrä ja ulottuvuus

Uusi lainsäädäntö koottiin koulutuksen tavoitteiden, koulutusasteiden ja -muotojen sekä koulutuksen sisällön mukaan. Laeissa säädetään yleisesti koulutuksen tavoitteista, koulutuksen järjestämisestä, oppilaiden oikeuksista ja velvollisuuksista sekä erinäisistä muista asioista. Lainsäädäntö ei vapaata sivistystyötä lukuun ottamatta sitoudu eri oppilaitosmuotoihin tai laissa määriteltyihin oppilaitoksiin. Oppilaitoksista sekä niiden ryhmittelystä, työnjaosta ja organisaatiosta päättää koulutuksen järjestäjä. Koulutuksen järjestäminen on kunnissa järjestettävää perusopetusta ja taiteen perusopetusta lukuun ottamatta, kuten aikaisemminkin, luvanvaraista.

Määrättyä koulutusta koskevaa lakia sovelletaan kaikkeen lain soveltamisalaan kuuluvaan koulutukseen riippumatta siitä, missä oppilaitoksessa koulutusta järjestetään. Esimerkiksi lukiolakia sovellettaisiin nykyisin lukioissa, aikuislukioissa ja kansanopistoissa järjestettävään lukiokoulutukseen. Ammatillisesta koulutuksesta annettavaa lakia puolestaan sovelletaan ammatillisissa oppilaitoksissa, ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa, kansanopistoissa, liikunnan koulutuskeskuksissa ja musiikkioppilaitoksissa järjestettävään ammatilliseen peruskoulutukseen. Ammatillisen koulutuksen oppilaitosmuotokohtaisesta sääntelystä luovuttiin. Taiteen perusopetuksesta annettu laki koskee niin musiikin kuin muidenkin taiteen alojen perusopetusta. Myös koulutuksen rahoitus määräytyy yhtenäisten perusteiden mukaan riippumatta siitä, missä koulutusta järjestetään. Vapaata sivistystyötä koskevassa

laissa sen sijaan säädetään oppilaitosmuodot, joissa lain mukaista koulutusta voidaan järjestää. Kesäyliopistot tulivat uutena oppilaitosryhmänä lain piiriin.

Tavoitteiltaan ja sisällöltään samanlaiseen koulutukseen sovelletaan samaa lakia riippumatta siitä, minkä ikäisille koulutusta annetaan. Esimerkiksi lukiolakia sovelletaan sekä nuorille että aikuisille annettavaan lukiokoulutukseen. Ammatillisesta koulutuksesta annettavaa lakia puolestaan sovelletaan sekä nuorille että aikuisille annettavaan opetussuunnitelmajärjestelmän piirissä olevaan ammatilliseen peruskoulutukseen. Ikäneutraalisuus ulotettiin koskemaan myös kansanopistojen opetusta poistamalla 16-vuoden alaikäraja.

Erillisistä ammattitaidon hankkimistavasta riippumattomista näyttötutkinnoista ja niihin valmistavasta koulutuksesta sekä muusta ammatillisesta lisäkoulutuksesta säädetään ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettavassa laissa. Laki sääntelee kattavasti näyttötutkinnot ja niihin valmistavan koulutuksen, mukaan lukien näyttötutkintona suoritettavat ammatilliset perustutkinnot ja niihin valmistavan koulutuksen. Koulutuksen järjestäjä päättää lainsäädännön, tutkintojen ja opetussuunnitelmien perusteiden asettamisrajoissa niistä koulutuksen sisältöön ja koulutuksen järjestämistapaan liittyvistä toimenpiteistä, jotka tulee ottaa huomioon eri ikäisten opiskelijoiden koulutustarpeita arvioitaessa. Lakiin sisällytettiin suurin osa entisen ammattitutkintolain ja -asetuksen säännöksistä. Laki sisältää lukuisia viittaussäännöksiä ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin.

Kutakin ehdotettua lakia sovelletaan sen soveltamisalaan kuuluvaan koulutukseen riippumatta tavasta, jolla koulutusta järjestetään. Kunkin lain soveltamisala kattaa siten luokkamutoisen opetuksen, etäopetuksen ja monimuoto-opetuksen, erityisopetuksen sekä ammatillisen koulutuksen osalta oppisopimuskoulutuksen.

Lait koskevat yhtäläisesti valtion, kunnan, kuntayhtymän, yksityisen yhteisön tai säätiön järjestämää koulutusta. Lait ovat siten neutraaleja suhteessa siihen, missä oikeudellisessa muodossa koulutus organisoidaan.

Uudessa lainsäädännössä koulutuksen perusturvaa on täsmennetty. Oppilaiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia säännöksiä on selkeytetty ja koottu ne kussakin laissa omaksi kokonaisuudeksi. Laeissa on myös lisätty oppilaiden ja huoltajien valinnanmahdollisuuksia koulutusta koskevista asioista. Laeilla pyritään turvaamaan koulutuksellinen yhdenvertaisuus maan eri osissa.

Opetuksen laadun varmistamiseksi koulutusta koskeviin lakeihin on otettu edellä todettujen oppilaiden oikeuksia koskevien säännösten lisäksi säännökset koulutuksen arvioinnista. Arviointi tapahtuu sekä koulutuksen järjestäjän suorittamana itsearviointina että ulkopuolisena arviointina.

Muissa kuin välittömästi perusturvaan liittyvissä asioissa päätösvallan hajauttamista kuntiin ja kouluihin on jatkettu. Tavoitteena on ollut lisätä joustavuutta ja tehokkuutta opetustoitmissa. Väljempi lainsäädäntö korostaa koulutuksen järjestäjien vastuuta ja mahdollisuutta itse päättää lainsäädännön asettamisrajoissa koulutuksen tavoitteiden toteuttamisessa käytettävistä keinoista.

Lakien mukaan kuntalaki toimii myös kunnan opetushallinnon peruslakina. Koulutusta koskevaan lainsäädäntöön ei sisälly kuntien eikä kuntayhtymien hallintoa koskevia säännöksiä. Jokaiselle koulutuksen järjestäjän päätöksen mukaan toimivalle oppilaitokselle tulee kuitenkin nimetä toiminnasta vastaava rehtori. Valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnon keskeisistä seikoista säädetään omassa laissaan.

Opetushenkilöstön virka- ja tehtävärakennetta koskevasta sääntelystä on pääosin luovuttu. Uusien lakien mukaan koulutuksen järjestäjällä tulee kuitenkin olla koulutuksen järjestä-

mismuoto huomioon ottaen riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia. Lisäksi voi olla tuntiopettajia, koulunkäyntiavustajia ja muuta henkilöstöä. Uusissa laeissa säädetään lisäksi valtuudesta asetuksella säätää rehtorin ja opettajien kelpoisuusvaatimuksista. Henkilöstön oikeudellinen asema ja edut määräytyvät kutakin palvelussuhdelajia eli virka- tai työsopimussuhdetta koskevan yleisen lainsäädännön mukaan. Peruskoulun ja lukion sekä eräiden muiden oppilaitosten opettajien oikeudesta valtion varoista maksettaviin eläkkeisiin säädetään siirtymäkauden järjestelynä erikseen.

Koulutuksen järjestäjät ovat yleisesti varsin tyytyväisiä lainsäädännön rakenteeseen sekä sääntelyn määrään ja ulottuvuuteen. Lainsäädäntöä pidetään aikaisempaa selkeämpänä. Lainsäädännön katsotaan antavan mahdollisuuksia organisoida toimintoja paikallisten olosuhteiden mukaisesti. Lainsäädännön antamia uusia mahdollisuuksia ei ole kuitenkaan käytetty vielä laajasti hyväksi.

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietinnön mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjien välisen työnjakoa tulee selkeyttää siten, että ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset ja valtakunnalliset erikoisoppilaitokset voisivat nykyistä selvemmin profiloitua vastamaan aikuiskoulutuksen erityishaasteisiin ja työelämän kehittämiseen.

Oppilaiden ja opiskelijoiden oikeuksia koskevan sääntelyn katsotaan selkeytyneen aikaisemmasta, mutta osaa säännöksistä pidetään liian yleisinä ja niitä on esitetty täsmennettäväksi.

Taiteen perusopetuksen opetustuntiperusteinen rahoitus on laajentunut koskemaan musiikin perusopetuksen ohella tanssin, käsityön, teatteri-ilmaisun ja arkkitehtuurin opetusta.

Johtopäätökset

Tähän mennessä ei ole tullut esille sellaista, joka antaisi aihetta lainsäädännön välittömään tarkistamiseen lainsäädännön rakenteen sekä sääntelyn määrän osalta. Lainsäädännön rakenteen ja yleisen toimivuuden seurantaa on syytä kuitenkin jatkaa.

Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä on OECD:n tekemän maatumkinnan tulosten perusteella arvioinut kuitenkin, että lainsäädännön nykyinen rakenne ei anna riittävästi mahdollisuuksia kehittää ja ohjata aikuiskoulutusta elinikäisen oppimisen periaatteiden mukaisesti ja siten, että koulutus vastaa yhteiskunnassa ja työelämässä tapahtuneen kehityksen asettamiin vaatimuksiin. Lainsäädännön muutostarpeita tulee edellä mainituista syistä arvioida.

Lainsäädännön tarkoituksen toteutumiseksi, koulutuksen kehittämisen tueksi ja oppimisedellytysten parantamiseksi tarvitaan valtakunnallisen ja paikallisen päätöksenteon pohjaksi koulutuksen arviointijärjestelmän edelleen kehittämistä. Myös koulutuksen järjestäjien yhteistyön lisäämiseen tarvittavia keinoja tulee selvittää.

Tiedotusta ja muuta informaatio-ohjausta lainsäädännöstä ja sen antamista mahdollisuuksista tulee jatkaa ja tehostaa entisestään.

Jäljempänä tulevissa kohdissa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin lainsäädännön eräitä osa-alueita ja esitetään myös lainsäädännön tarkistamista eräiltä osin.

2.2. Koulutuksen perusturva

2.2.1. Koulutuksen saavutettavuus

Perusopetuslaissa piirijakoa koskevat säännökset korvattiin lähikoulua koskevilla säännöksillä. Kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muuta perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta saavalle oppilaalle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa opetusta annetaan sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla koulutuksen järjestäjä on velvollinen antamaan opetusta. Oppilaalle on säädetty oikeus käydä edellä tarkoitettua koulua. Oppivelvollinen voi pyrkiä oppilaaksi myös muuhun kuin kunnan osoittamaan lähikouluun. Otettaessa oppilaita ns. toissijaiseen kouluun on hakijoihin sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Jos opetuksessa painotetaan yhtä tai useampaa oppiainetta, voidaan oppilaita otettaessa käyttää myös oppilaan taipumuksia osoittavaa koetta. Kunta voi kuitenkin päättää, että sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia. Selvityksen mukaan 98 prosenttia ensimmäiselle luokalle otetuista oppilaista sijoittui lähikouluun, vastaava luku 7. luokan oppilaiden osalta on 84 prosenttia.

Oppilaan lähikouluun ottamista koskevaa säännöstä pidetään yleensä toimivana. Opetuksen järjestäjien mukaan perusopetukseen otetuista valtaosa pääsi lähikouluun. Toissijaiseen kouluun otettaessa on yleensä asetettu oman kunnan oppilaat etusijalle. Muita valintaperusteita ovat olleet sisarus, oppilaan kielivalinta sekä koulun opetussuunnitelmallinen painotus. Toissijaisen koulun oppilasvalinnan perusteena on käytetty myös oppilaan taipumuksia osoittavaa koetta, haastattelun perusteella osoitettua kiinnostusta sekä muita kriteereitä ja arvontaa.

Perusopetuslain mukaan kunta, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita, on velvollinen järjestämään perusopetuksen erikseen kumpaakin kieliryhmää varten. Erityisesti ruotsinkieliset tahot ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että suomenkielisillä paikkakunnilla olevien ruotsinkielisten lasten perusopetuksen järjestämisessä on ollut vaikeuksia ja oppilaalle osoitettu lähikoulu voi sijaita varsin etäällä oppilaan kodista.

Velvollisuus antaa opetusta viittomakielellä säädettiin uudessa lainsäädännössä aikaisempaa selvemmin. Perusopetuslain mukaan kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta myös viittomakielellä. Säännös on kyselyn tietojen mukaan jonkin verran lisännyt opetuksen antamista viittomakielellä.

Perusopetuslakiin sisältyy aikaisempaa selkeämpi säännös antaa opetusta saamen kielellä. Aikaisemmin saamenkielisestä opetuksesta säädettiin asetuksella, eikä siinä säädetty kuinka suuri osa opetuksesta tuli antaa saamen kielellä. Uusi säännös edellyttää, että saamelaiden kotiseutualueella asuvien ja saamen kieltä osaavan oppilaan perusopetuksen aikana saamasta opetuksesta yli puolet tulee antaa saamen kielellä. Lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen lainsäädännön kautta on kohdistettu lisärahoitusta saamenkielen ja saamenkielistä opetusta varten. Saamelaiskäräjät on tuonut esiin, että tarve saamen kielen ja saamenkielisen opetuksen järjestämiseen myös kotiseutualueen ulkopuolella kasvaa muuttoliikkeen seurauksena.

Peruskouluja lakkautettiin vuonna 1999 yhteensä 118, vuonna 2000 yhteensä 47 koulua, vuonna 2001 yhteensä 37. Samana ajanjaksona on perustettu 20 uutta koulua. Pääosa lakkautetuista kouluista on ollut vuosiluokat 1–6 käsittäneitä kouluja. Samanaikaisesti kun osa kunnista kamppailee kasvavien oppilasmäärien kanssa, osassa kuntia on jouduttu sulkemaan kouluja oppilasmäärän vähäisyyden takia. Koulujen lakkauttaminen on nähty keinoksi toi-

minnan uudelleen järjestelyyn ja kustannusten alentamiseen. Koulujen lakkauttamisilla on ollut vaikutusta ennen kaikkea koulumatkojen pidentymiseen erityisesti haja-asutusalueilla. Ala- ja yläasteen hallinnollisen rajan poistamisen perusopetuksesta voidaan arvioida vaikut-tavan jatkossa jonkin verran koulujen yhdistämisiin.

Valtioneuvoston oikeuskansleri tarkasteli päätöksessään (40/51/98) kyläkoulujen lakkautta-misten vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Oikeuskansleri edellytti, että kunnat ot-tavat itsehallintonsa nojalla tapahtuvassa kyläkoulujen lakkauttamista ja koulumatkojen jär-jestelyä koskevassa päätöksenteossa huomioon lasten perusoikeudet, niin etteivät opetusjär-jestelyt loukkaa ihmisten yhdenvertaisuutta ja oikeutta opetuspalveluihin.

Aikaisemmat kuntien velvoitteet yhteistoimintaan perusopetuksen järjestämiseksi purettiin uudella perusopetuslailla ja yhteistoiminta järjestetään nyt sopimusten perusteella. Yhteis-toimintavelvoitteiden purkamisella ei ole katsottu olleen suurta vaikutusta toiminnan järjes-tämiseen. Huomion arvoista on, että neljäsosa koulutuksen järjestäjistä katsoo perusopetuksen järjestämisen helpottuneen lakisääteisen yhteistoimintavelvoitteen poistuttua.

Lukiokoulutuksen järjestämislupa, joka yleensä kattaa sekä nuorille että aikuisille annetta-van koulutuksen, on koulutuksen järjestäjäkohtainen eikä enää lukiokohtainen perustamis-lupa. Useat aikaisemmin yksityisinä oppikouluina toimineiden koulujen lukiot ovat yhdisty-neet hallinnollisesti saman koulutuksen järjestäjän ylläpitämän peruskouluasteen koulun kanssa. Muutama päivälukiona toiminut lukio on yhdistynyt myös toisen lukion kanssa ja muutamia lukioiden aikuislinjoja on muuttunut aikuislukioiksi.

Perusopetus- ja lukiolain myötä velvollisuus opettaa muuta kuin oppilaiden enemmistön va-kaumuksen mukaista uskontoa laajeni koskemaan myös kaikkia yksityisiä opetuksen järjes-täjiä. Saman koulutuksen järjestäjän oppilaita ja opiskelijoita tarkastellaan kokonaisuutena, jolloin opetuksen järjestämiseen velvoittava vähimmäismäärä kolme oppilasta täyttyy aikai-sempaa useammin. Suurin osa sekä perusopetusta että lukiokoulutusta antavista koulutuksen järjestäjistä arvioi uskonnon ja elämäntietämystiedon säännöksen olevan toimivan. Ongel-mina on mainittu muun muassa taloudellisten ja henkilöstöresurssien riittämättömyys sekä perusopetuksessa oppilaiden koulukuljetusten järjestämistä aiheuttavat erityisesti maaseutumai-sissa kunnissa.

Nuorille tarkoitettun lukiokoulutuksen opiskelijaksi ottamista koskevia säännöksiä pidetään toimivina. Valtaosa koulutuksen järjestäjistä ilmoitti, että opiskelijaksi ottaminen on tapah-tunut vuonna 2001 pelkästään opetusministeriön päätöksessä mainittujen oppiaineiden kes-kiarvon perusteella ja että saman koulutuksen järjestäjän samankielisiin lukioihin opiskelijat on valittu yhtenä kokonaisuutena käyttäen oppilaaksiottoaluetta.

Aikuisille tarkoitettuun lukiokoulutukseen alle 18-vuotias hakija saadaan ottaa ainoastaan hakijaan liittyvästä erityisestä syystä. Säännöstä pitää toimivana lähes puolet koulutuksen järjestäjistä. Erityisenä syynä alle 18-vuotiaan opiskelijaksi ottamiseen mainittiin lähinnä terveydelliset syyt. Joka kymmenes koulutuksen järjestäjä arvioi alle 18-vuotiaiden opiskeli-joiden suhteellisen osuuden lisääntyneen aikuisille tarkoitettussa lukiokoulutuksessa uuden lainsäädännön voimassaoloaikana. Vajaa neljännes koulutuksen järjestäjistä arvioi yli 18-vuotiaiden opiskelijoiden suhteellisen osuuden lisääntyneen kaikista nuorten ja aikuisten lu-kiokoulutuksessa olevista. Opiskelijalle, joka aloittaa lukiokoulutuksen 18 vuotta täytetty-ään, opetetaan hänen valintansa mukaan joko uskontoa tai elämäntietämystietoa. Aikai-semmin valintaoikeus määräytyi oppilaitoksen mukaan. Säännös ei ole yleensä aiheuttanut ongelmia.

Ammatillisen koulutuksen säätelyjärjestelmän uudistuksen yhteydessä siirryttiin oppilaitos-kohtaisesta säätelystä koulutuksen järjestäjäkohtaiseen säätelyyn. Koulutuksen järjestäjät päättävät omien oppilaitosyksiköidensä organisoinnista ja nimistä itsenäisesti. Opetusminis-

teriö päättää edelleen koulutuksen järjestäjien koulutustoiminnan siirtämisestä toiselle koulutuksen järjestäjälle tai järjestämisluvan peruuttamista.

Oppilaitosmuotokohtaisesta sääntelystä luopuminen ja omistuspuhjan yhtenäistyminen on vaikuttanut myönteisesti suurien oppilaitosyksiköiden muodostumiseen. Oppilaitosten lukumäärä on vähentynyt, mutta kehitykseen ovat vaikuttaneet muutkin kuin lainsäädännölliset tekijät, erityisesti ammattikorkeakoulujen perustaminen. Koulutuksen järjestäjien määrä on pysynyt lähes samana. Käytännössä useimmat entiset itsenäiset oppilaitokset ovat kuitenkin säilyneet edelleen koulutuspisteinä, joten ammatillisen koulutuksen oppilaitosverkon tiheys ei ole merkittävästi muuttunut.

Koulutuksen järjestäjien mielestä ammatillisen koulutuksen oppilaitosverkossa on pääosin yhdistetty päällekkäisiä toimintoja ja järjeistetty toimintaa. Koulutuksen saavutettavuus on opiskelijan kannalta säilynyt pääosin ennallaan. Ammatillista koulutusta antavia opetuspisteitä on koko maassa saman verran nykyisin kuin vuonna 1998. Vain Uudellamaalla koulutuspisteiden määrä on jonkin verran lisääntynyt. Ammatilliseen koulutukseen pääsy on lääneittäin tarkasteluna helpottunut.

Opetusministeriön asetus ammatillisen koulutuksen opiskelijaksi ottamisen perusteista on annettu helmikuussa 2002 ja muutokset tulevat voimaan vuonna 2004.

Ammatillisessa lisäkoulutuksessa uusi säätelyjärjestelmä antoi koulutuksen järjestäjille omien oppilaitosyksiköiden organisointivapauden. Sen seurauksena oppilaitosten määrä on vähentynyt. Oppilaitoksia on yhdistetty tai niistä on muodostettu hallinnollisia yhteenliittymiä. Samalla on tapahtunut yksiköiden uudelleen nimeämisiä. Oppilaitosten nimet ovat aiheuttaneet jonkin verran ongelmia. Ne eivät aina anna riittävää kuvaa toiminnasta. Nimikirjavuuden katsotaan olevan ongelmallinen erityisesti työnantajien ja kuluttajien kannalta.

Taiteen perusopetuksesta annetun lain mukaan opetussuunnitelman perusteet voivat sisältää erilaajuisia oppimääriä (yleinen oppimäärä ja laaja oppimäärä). Uudet taiteen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet laajaa oppimäärää varten on tarkoitettu vahvistaa musiikille, arkkitehtuurille, kuvataiteelle, käsityölle sekä tanssin ja teatteri-ilmaisun taiteenaloille. Yleisen oppimäärän osalta pysyvät voimassa vuonna 1993 yhdeksää taiteenalaa varten vahvistetut opetussuunnitelman perusteet. Taiteenalat ovat arkkitehtuuri, elokuva- ja videotaide, kuvataide, käsityö, musiikki, sanataide, sirkustaide, tanssi sekä teatteri-ilmaisu.

Vapaan sivistystyön oppilaitosverkko on koko maan kattava. Oppilaitosten määrä on säilynyt lain voimassaoloajan suunnilleen nykyisellään. Muutamia kansalaisopistoja on yhdistetty alueelliseksi kansalaisopistoksi ja pari kansalaisopistoa on yhdistetty paikalliseen kansanopistoon. Lisäksi muutamat kunnat ovat yhdistäneet suomen- ja ruotsinkieliset kansalaisopistonsa. Myös kansanopistojen alueellinen kattavuus on hyvä. Opetushallituksen arvion mukaan jokaisessa maakunnassa sijaitsee väkilukuun nähden melko tasaisessa suhteessa kansanopistoja. Koulutuksen kysyntä kuitenkin vaihtelee suuresti alueittain. Kesäyliopistojen ja opintokeskusten ja liikunnan koulutuskeskusten määrä on säilynyt samana koko lain voimassaoloajan.

Uudessa lainsäädännössä kunnalle ja kuntayhtymälle tuli mahdollisuus yhdistää ylläpitämänsä vapaan sivistystyön oppilaitos muuhun kunnalliseen oppilaitokseen. Yhdistämismahdollisuutta on käytetty vähemmän kuin lakia säädettäessä arvioitiin.

Johtopäätökset

Koulutuksen saavutettavuutta voidaan pitää kaikkien koulumuotojen osalta varsin hyvänä. Koulutuksen saavutettavuuteen heijastuvat myös valitseva julkisen talouden tila ja yhteiskunnassa muutoin tapahtuvat muutokset. Perusopetuksen osalta kuntien päätökset lakkauttaa kouluja ovat erityisesti harvaanasutuilla alueilla pidentäneet oppilaiden 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 (toissijainen koulu) on selkeyttänyt ja lisännyt oppilaiden valinnanmahdollisuuksia.

Lukiokoulutuksen osalta tilanne on koulutuksen saavutettavuudessa täällä hetkellä hyvä. Opetusministeriön asettama lukiokoulutuksen kehittämistyöryhmän tehtävänä on kuitenkin arvioida pienten lukioiden erityiskysymyksiä. Työryhmän tulee antaa ehdotuksessa toukokuun loppuun mennessä 2002.

Opetuksen saavutettavuuteen vaikuttaa erityisesti pienten oppilaitosten osalta myös oppilaitosten välisen yhteistyön aktiivinen kehittäminen sekä erilaisten opetusmenetelmien tehokkaampi hyödyntäminen.

Taiteen perusopetuksen lainsäädäntö on toiminut hyvin. Lainsäädäntö antaa kunnalle tai muulle opetuksen järjestäjälle mahdollisuuden valita tilanteeseensa ja resursseihinsa sopivan opetusmuodon, yleisen tai laajan oppimäärän. Taiteen perusopetuksen sääntely antaa väljyydessään ja joustavuudessaan mahdollisuudet laadukkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen toimintaan.

Koulutuksen perusturvan toteutumista seurataan ja tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin oppilaiden koulutuksellisten oikeuksien varmistamiseksi.

2.2.2. Oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta

Perusopetuslaissa opetukseen osallistuvalla oppilaalla säädettiin oikeus saada työpäivinä opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä oppilaanohjausta. Opetus järjestetään oppilaan ikäkauden ja edellytysten mukaisesti. Opetuksessa tulee olla yhteistyössä kodin kanssa. Koulutuksen järjestäjien mukaan vaikuttaa siltä, että yleissivistävässä perusopetuksessa oppilaan oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta toteutuu varsin hyvin. Opettajien lomautusten käyttö säästökeinona on vähentynyt uuden lainsäädännön aikana.

Suomalaisnuoret menestyivät erinomaisesti äskettäin julkistetussa OECD-maiden laajimmassa ja monipuolisimmassa koulutuksen vertailututkimuksessa, PISA:ssa. Tutkimukseen osallistuivat kaikki 28 OECD-maata sekä neljä OECD:n ulkopuolista maata. Tutkimuksen kohderyhmänä olivat 15-vuotiaat nuoret, jotka Suomessa olivat pääosin peruskoulun 9-luokkalaisia. Suomessa tutkimukseen osallistui lähes 4 000 oppilasta ja 156 koulua. PISA:ssa selvitettiin nuorten lukutaitoa sekä matematiikan ja luonnontieteiden osaamista mahdollisimman todenmukaisissa ja tulevaisuuden tarpeita muistuttavissa tilanteissa. Lukutaito oli tutkimuksen pääalue. Suomalaisnuorten lukutaito on OECD-maiden paras. Myös matematiikan sekä luonnontieteiden taidot ovat kansainvälistä huippua.

Tutkimus osoittaa suomalaisista nuorista 50 prosenttia erinomaisiksi lukijoiksi, kun OECD-maissa keskiarvo on 32 prosenttia. Lukemisen eri osa-alueista suomalaiset ovat erityisen hyviä tiedonhaussa sekä luetun ymmärtämisessä ja tulkinnassa. Suomalaisista nuorista heikko lukutaito on vain 7 prosentilla (OECD-maiden keskiarvo 18 prosentilla).

Tulokset osoittavat, että tytöt lukevat kaikissa 32 maassa paremmin kuin pojat. Suomessa poikien ja tyttöjen lukutaidon ero on vertailumaiden suurin. Koko tutkimuksessa suomalais-tytöt osoittautuivat selkeästi maailman parhaiksi lukijoiksi. Suomalaispoikien lukutaito on OECD-maiden pojista paras. Matematiikassa pojat ovat lähes kaikissa maissa tyttöjä edellä, joskin erot ovat pääosin melko pieniä. Suomessa matematiikan osaamisessa ei ole eroa tyttöjen ja poikien välillä. Luonnontieteissä tytöt ja pojat ovat yhtä vahvoja niin Suomessa kuin useimmissa muissakin tutkituissa maissa.

Koulujen väliset erot oppilaiden osaamisessa ovat Suomessa tutkittujen maiden pienimpiä. Oppilaiden väliset suorituserot kaupunki- ja maaseutukoulujen eivät yleisesti ottaen ole suuria, mutta poikien menestys maaseutukouluissa on selvästi maan keskiarvon alapuolella. Kodin sosioekonominen tausta näkyy selvästi oppimistuloksissa. Kaikissa osallistujamaissa ylimmän sosioekonomisen taustan omaavien vanhempien lasten osaaminen oli parempaa. Myös Suomessa ero on huomattava, mutta OECD-maiden keskiarvoa pienempi.

Myös lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaan opiskelijalla on oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä oppilaan ohjausta. Koulutuksen järjestäjän tulee antaa opiskelijoille muun ohella tietoa koulutuksen järjestämismuodoista ja -paikoista sekä noudatettavista työajoista. Opetushallituksen hyväksymissä opetussuunnitelman perusteiden mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjän on opetussuunnitelmassa huolehdittava siitä, että opiskelijalla on oikeus saada riittävästi opetusta ja tarvitsemaansa ohjausta koulutuksen järjestämistavasta riippumatta. Opiskelijan on saatava riittävästi ohjausta ja tukea myös työssä oppimisen aikana ja erityisesti sen alussa. Oppilaitoksen on vastattava myös opiskelijan itsenäisten opintojen etenemisestä siten, että opiskelutehtävät suunnitellaan, opiskelijoiden työskentelyä ohjataan ja tavoitteiden saavuttamista arvioidaan. Itsenäistä opiskelua tulee seurata ja tarvittaessa antaa tukiope-
tusta.

Uusissa koulutusta koskevissa laeissa on aikaisempaa vähemmän työaika koskevia säännöksiä. Varsinkin lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa koulutuksen järjestäjän mahdollisuudet erilaisiin työaikatarkaisuihin lisääntyivät. Oppivelvollisuusikäisille annettavaa perusopetusta lukuun ottamatta työajan sääntelystä on luovuttu. Oppimäärien ja tutkintojen laajuus määritellään opintoviikkoina, vuosina ja muina opetuksen laajuutta koskevinä aikamääreinä. Koulutuksen järjestäjät päättävät opetuksen ja loma-aikojen jaksottamisesta. Opettajien työaika määräytyy virka- ja työehtosopimusten perusteella. Opetushallitus ja Suomen Kuntaliitto ovat antaneet suosituksen peruskoulujen ja lukioiden talvilomien porrastamisesta maakunnittain.

Ammatillisen koulutuksen opetustuntien ja ohjauksen määrää säädeltiin vielä 1990-luvun alussa asetuksilla, opetusministeriön päätöksillä ja opetussuunnitelman perusteilla varsin yksityiskohtaisesti. Asetuksilla säädettiin opiskelijan työviikon sisältävistä tunteista ja opetussuunnitelman valtakunnallisissa perusteissa määriteltiin tuntimäärät oppimäärittäin, kurseittain ja vuosiluokittain. Vuosina 1992–1995 voimassa olleilla säästöpäätöksillä vähennettiin opetustuntien määrää, mutta samoihin tavoitteisiin tuli päästä lisäämällä itsenäistä opiskelua ja monipuolistamalla opetusmenetelmiä. Ammatillista koulutusta ja lukiokoulutusta koskeviin lakeihin ei enää sisälly lukuvuotta, lukukautta, työpäivien sekä opetustuntien määrää koskevia säännöksiä.

Perinteisen luokissa ja työpajoissa annettavan lähiopetuksen rinnalle ovat tulleet erilaiset opetuksen järjestämismuodot, työssäoppiminen, projektityöt, itsenäinen opiskelu ja niiden

yhdistäminen. Lain mukaan koulutus voidaan järjestää lähi-, etä- ja monimuoto-opetuksena, oppisopimuskoulutuksena tai muutoin työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä. Nuorten ammatillisessa peruskoulutuksessa kehitetään parhaillaan näyttöjä. Näyttöjärjestelmä tulee osaltaan vaikuttamaan annettavan opetuksen ja ohjauksen määrään ja opetusjärjestelyjen toteutumiseen. Viime kädessä niiden tarkoituksena on parantaa koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta.

Valtaosa ammatillisen koulutuksen järjestäjistä pitää opetusta ja ohjausta koskevaa sääntelyä riittävänä. Suurin osa koulutuksen järjestäjistä on sitä mieltä, että opetusta ja ohjausta on riittävästi tarjolla. Taloudelliset voimavarat ovat kuitenkin vaikuttaneet opetuksen ja ohjauksen järjestämiseen. Koulutuksen järjestäjien mielipiteet sääntelyjärjestelmässä tapahtuneiden muutosten vaikutuksista opetuksen järjestämistapoihin vaihtelevat.

Opetusministeriö on asettanut syyskuussa 2001 työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää ja arvioida opetusjärjestelyjen monipuolistumista ja tämän vaikutusta ammatillisen koulutuksen järjestämiseen ja ammatin oppimiseen. Työryhmän tehtävänä on lisäksi tehdä tarvittavat ehdotukset siitä, kuinka ammatillisessa koulutuksessa voidaan turvata opiskelijoille koulutuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta riittävä opetus ja ohjaus.

Perusopetuksen järjestäjistä kolmasosa sanoo, että mahdollisuus saada lisäopetusta (ns. kymppiluokat) on hyvä tai erittäin hyvä. Lisäopetukseen laadittiin uudet opetussuunnitelman perusteet 1999. Uudet lisäopetuksen opetussuunnitelman perusteet mahdollistavat yksilölliset opiskelumahdollisuudet. Näitä mahdollisuuksia ei kaikilta osin tunneta eikä kaikkia lisäopetuksen tuomia mahdollisuuksia olla käytetty.

Erityisopetus

Jos oppilaalle ei voida vammaisuuden, sairauden, kehityksessä viivästyksen tai tunne-elämän häiriön taikka muun niihin verrattavan syyn vuoksi antaa perusopetusta muuten, tulee oppilas ottaa tai siirtää erityisopetukseen. Oppilaalle, jolla on lieviä oppimis- ja sopeutumisvaikeuksia, järjestetään erityisopetusta muun opetuksen yhteydessä ns. osa-aikaisena erityisopetuksena. Erityisopetus järjestetään mahdollisuuksien mukaan muun opetuksen yhteydessä taikka muutoin erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on oikeus saada opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkittamis- ja avustajapalvelut, muut opetus- ja oppilashuoltopalvelut sekä erityiset apuvälineet.

Erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden määrä on oleellisesti lisääntynyt, samalla kun myös heidän integroitinsa yleisopetuksen ryhmiin on jonkin verran lisääntynyt.

Tilastojen mukaan perusopetuksen erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden suhteellinen osuus kaikista oppilaista on: vuonna 1998 3,67, vuonna 1999 4,12, vuonna 2000 4,55 ja vuonna 2001 5,20 prosenttia.

Opetuksen järjestäjistä suurin osa katsoo erityisopetusta koskevien säännösten toimivan hyvin. Suurin osa opetuksen järjestäjistä katsoo oppilaan mahdollisuuden päästä erityisopetukseen olevan hyvän tai erittäin hyvän. Osa-aikaista erityisopetusta koskevan säännöksen katsotaan yleisesti ottaen olevan toimivan. Kuitenkin joka viidennen opetuksen järjestäjän mukaan osa-aikaista erityisopetusta koskeva säännös toimii huonosti ja siihen tarvitaan tarkennusta.

Opetushallitus on uudistanut ja tarkentanut yhdessä Tilastokeskuksen kanssa erityisopetuksen tilastointia. Kunnat ovat suunnitelleet, kehittäneet ja etsineet uusia tapoja järjestää erityisopetusta ja etsineet mahdollisuuksia integraation toteuttamiseksi. Erityisopetuksessa mukautettuja oppimääriä opiskelevissa oppilaissa on aikaisempaa enemmän havaittu olevan sellaisia, joiden on todettu kykenevän suorittamaan osan oppimääristä (etenkin taide- ja taitoaineissa) yleisopetuksen opetussuunnitelman tavoitteiden mukaisesti.

Perusopetuslain mukaan erityisopetukseen otetulle tai siirretylle oppilaalle tulee laatia hyväksytyyn opetussuunnitelmaan perustuva henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS). Opetushallitus täydensi peruskoulun opetussuunnitelman perusteita tammikuussa 2000 antamalla määräyksen suunnitelman sisällöstä. Koulutuksen järjestäjistä valtaosa on sitä mieltä, että Opetushallituksen määräys sisältää kaiken olennaisen, jota HOJKS voidaan laatia tarkoituksenmukaisella tavalla. Lain velvoite HOJKS:an laatimisesta kaikille erityisopetukseen otetuille tai siirretyille oppilaille on vahvistanut voimakkaasti oppilaiden asemaa erityisopetuksen opetus- ja tukipalveluiden saajina ja lisännyt opetuksen vaikuttavuutta. HOJKS:an laatiminen on yleistynyt kunnissa hyvin ja sen ylläpitäminen on vakiintumassa.

Lukiolainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä erityisopetuksesta, mutta lukiolain mukaan erityiset opetusjärjestelyt ovat mahdollisia esimerkiksi opiskelijaan terveydentilaan liittyvästä syystä. Myöskään voimassa olevissa lukion opetussuunnitelman perusteissa eikä lukion tuntijaossa ole, eräitä arviointia koskevia määräyksiä lukuun ottamatta, otettu huomioon erityistä tukea tarvitsevia opiskelijoita.

Lukio-opiskelua vaikeuttavat kielen kehityksen häiriöt kuten lukivaikeus. Lukiossa opiskelee myös opiskelijoita, joilla näkö-, kuulo- tai liikuntavamma, autismi, dysfasia tai jokin sairaus. Joillakin opiskelijoilla on tarve saada tukea sosiaaliseen sopeutumattomuuteen, mielenterveyteen tai muihin elämäntilanteisiin liittyvien ongelmien vuoksi. Uudistettavaan lukion opetussuunnitelman perusteisiin on tarkoitettu ottaa erityiset määräykset erityistä tukea tarvitsevista opiskelijoista.

Ammatillista koulutusta koskevassa lainsäädännössä erityisopetuksena annettavan opetuksen kohderyhmän määrittely ei muuttunut. Säädöksiin kirjattiin vastaavalla tavalla kuin perusopetuslakiin velvollisuus laatia opiskelijalle erityisopetuksena annettavassa opetuksessa henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS). Opiskelijoiden etuudet ja oikeudet säilyivät pääosin ennallaan. Vuonna 2001 ammatillisen koulutuksen opiskelijoista oli erityisopetuksessa noin 10 200 (8 %).

Kymmenen ammatillisen erityisoppilaitoksen tehtävänä on toimia erityisopetusta kehittävinä palvelu- ja kehittämiskeskuksina. Uuden lainsäädännön mukaan vammaisten opiskelijoiden valmentavaa ja kuntouttavaa opetusta ja ohjausta voidaan järjestää myös muissa kuin ammatillisissa erityisoppilaitoksissa. Lupa on myönnetty 19 ammatillisen koulutuksen järjestäjälle.

Valmentavan ja kuntouttavan opetuksen ja ohjauksen laajuus on 20–40 opintoviikko ja erityisestä syystä 80 opintoviikkoa. Koulutuksen tavoitteena on valmentaa ja kuntouttaa ammatilliseen peruskoulutukseen siirtymistä varten. Vaikeimmin vammaisten koulutusmahdollisuuksien parantamiseksi säännöksiä on muutettu vuoden 1999 voimaan tulleen lainsäädännön jälkeen siten, että valmentavan ja kuntouttavan opetuksen ja ohjauksen laajuus voi olla 40–120 opintoviikkoa, jos opiskelijalla ei vammaisuuden tai sairauden vuoksi ole mahdollista siirtyä ammatilliseen perustutkintoon johtavaan koulutukseen. Tällöin koulutuksen tavoitteena on valmentaa työhön ja itsenäiseen elämään. Opetushallitus on vahvistanut koulutusta varten opetussuunnitelman perusteet.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjistä noin kolmasosa katsoo, että opiskelijan mahdollisuudet saada erityisopetusta ovat hyvät tai erittäin hyvät. Heikkoina tai erittäin heikkoina mahdollisuuksia pitää alle kolmasosa. Suurin osa koulutuksen järjestäjistä pitää erityisopetusta koskevia säännöksiä toimivina, mutta kuitenkin osa on sitä mieltä, että säännöksiin tarvitaan tarkennuksia mm. mukautetun opetuksen opiskelija-arviointiin, erityisopetuksen kohderyhmän määrittelyyn, opiskelijavalintaan sekä erityisiin opetusjärjestelyihin. Henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevassa suunnitelman laatimisessa on vielä kehitettävää.

Opetusministeriön asettama ammatillisen erityisopetuksen strategiatyöryhmä on luovuttanut juuri mietintönsä (Opetusministeriön työryhmien muistioita 6:2002), johon sisältyy ehdotus erityisopetuksen strategiaksi toisen asteen ammatilliseen koulutukseen.

Tukiopetus

Perusopetuslain mukaan opinnoissa tilapäisesti jälkeen jääneille tai muutoin erityistä tukea tarvitseville tulee antaa tukiopetusta. Uusi lainsäädäntö asettaa opetuksen järjestäjille entistä tiukemman velvoitteen järjestää tukiopetusta. Suurin osa opetuksen järjestäjistä arvioi, ettei tukiopetuksen antaminen ole lisääntynyt, mutta että oppilaan mahdollisuudet päästä tukiopetukseen ovat hyvät.

Opetushallituksen arvioinnin (1/2001) perusteella voidaan kuitenkin todeta, että tilanne eri kunnissa ja kouluissa vaihtelee, ja käytännöt tukiopetuksen järjestämisessä ovat kirjavia. Opetuksen järjestäjien mukaan tukiopetuksen lisäämistä vaikeuttaa lähinnä resurssien puute. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että tukiopetuksen saatavuudessa on vielä ongelmia ja että oppilaan mahdollisuudet saada tukiopetusta eivät vielä ole kaikilta osin tyydyttävällä tasolla.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan opiskelijalla on oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta ja opintojen ohjausta. Oikeutta tukiopetukseen ei ole erikseen määritelty ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa. Ammatillisesta koulutuksesta annetun asetuksen mukaan erityisopetuksena ei pidetä tukiopetusta, jotka annetaan opinnoissa tilapäisesti jälkeen jääneille tai opiskelijalle, jolla on lieviä oppimis- tai sopeutumisasikeuksia. Tukiopetus on osa ohjausta ja opetusta.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjistä valtaosa katsoo, että opiskelijoilla on hyvät mahdollisuudet saada tukiopetusta. Ongelmana mainitaan kuitenkin tukiopetuksen ja erityisopetuksen rajapinnan määrittely. Opetusministeriön syyskuussa 2000 asettamassa opetuksen monipuolistamista selvittävässä työryhmässä arvioidaan tarvetta täsmentää opetusta ja ohjausta koskevaa sääntelyä.

Oppilaanohjaus/ Opinto-ohjaus

Suurin osa perusopetuksen järjestäjistä katsoo oppilaanohjausta koskevien säännösten olevan toimivia ja ne katsovat, että oppilaan mahdollisuuden saada oppilaanohjausta olevan hyvän tai erittäin hyvän. Perusopetuksessa oppilaanohjaus on vakiintunutta. Oppilaan oikeus saada luokkamutoista oppilaanohjausta toteutuu yleensä hyvin peruskoulun 7–9-luokilla. Sen sijaan oppilaan oikeus saada tarvitsemaansa henkilökohtaista ohjausta riittävästi toteutuu kirjavasti ja joissain tapauksessa puutteellisesti. Yhtä opinto-ohjaajaa kohti oppilasmäärä vaihtelee noin 100 oppilaasta aina 700 saakka, jolloin yhtä oppilasta kohti käytettävissä oleva aika ja oppilaan tuntemus jäävät työn hoitamisen kannalta liian pieniksi.

Perusopetuksessa yksilöllisten opinto-ohjelmien ja valinnaisuuden kasvun myötä ohjauksen tarve on kasvanut. Koulutettujen opinto-ohjaajien puute heikentää kuitenkin oppilaiden mahdollisuuksia saada tarvitsemaansa ohjausta oppilaitoksista. Opinto-ohjaajien kelpoisuus vaihtelee alueittain. Lapin läänissä kelpoisuusaatimukset täyttävien oppilaanohjaajien suhteellinen osuus kaikista oppilaanohjaajista on suurin (80 %) ja pienin Hämeessä (55 %). Opetusministeriö on lisännyt opinto-ohjaajakoulutukseen otettavien opiskelijoiden kiintiötä.

Luokattoman lukion toimivuutta koskeneen selvityksen mukaan selvästi muita useammin esille noussut ongelma-alue oli opinto-ohjaus. Opinto-ohjauksen toteuttamiselle ei kaikissa lukioissa ole riittävästi varattu resursseja. Opinto-ohjauksen käytännön työssä pulmia tuottavat eniten opintojen seuranta, opiskelijoiden ryhmähengen luominen ja sosiaalisten taitojen puute, heikot opiskelijat, työjärjestystekniset ongelmat sekä opiskelijan halu pidentää opiskeluaikaa. Opinto-ohjaajaa kohti tuleva oppilasmäärä vaihtelee toisaalta koulun oppilasmäärän ja toisaalta koulun ohjaukseen osoittamien resurssien mukaisesti. Yhdellä opinto-ohjaajalla on lukiossa ohjattavanaan keskimäärin 240 opiskelijaa.

Ammatillisesta koulutuksesta opinto-ohjauksena opiskelijalle annetaan henkilökohtaista ja muuta opintojen ohjausta. Tutkintojen rakenteesta ja yhteisistä opinnoista ammatillisessa peruskoulutuksessa annetun valtioneuvoston päätöksen mukaan (213/1999) opintoihin sisältyy opinto-ohjausta vähintään 1,5 opintoviikkoa. Opinto-ohjaajien kelpoisuusvaatimuksia muutettiin siten, että opinto-ohjaajilta vaaditaan aiemman 20 opintoviikon sijasta 35 opintoviikon opinnot. Opetushallituksen vahvistamien opetussuunnitelmien perusteiden mukaan oppilaitoksen koko henkilöstön tulee osallistua opiskelijoiden ohjaukseen, mutta päävastuu ohjauksen suunnittelusta on opinto-ohjaajalla. Koulutuksen järjestäjä vastaa ammatillisen perustutkinnon tavoitteiden edellyttämän opetuksen ja ohjauksen järjestämisestä.

Yli puolet ammatillisen koulutuksen järjestäjistä ilmoitti opinto-ohjausjärjestelyjen kehittyneen uusien vaatimusten myötä. Säännöksiä pidetään toimivina, mutta voimavaroja pidetään osittain riittämättöminä. Ohjauksen määrässä ja laadussa on oppilaitoskohtaisia eroja. Useissa oppilaitoksissa opinto-ohjauksen kehittäminen on liittynyt koko koulun pedagogiseen uudistamiseen. Erityisesti koulutuksesta syrjäytymisvaarassa olevat nuoret on otettu huomioon useissa oppilaitoksissa. Opinto-ohjauksen merkitys korostuu entisestään opintojen valinnaisuuden ja koulutuksen järjestäjien välisen yhteistyön lisääntyessä.

Johtopäätökset

Niin perusopetuksessa kuin lukiokoulutuksessa oppilaan ja opiskelijan oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta toteutuu varsin hyvin. Erityinen huomio kuitenkin kiinnittyy erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän lisääntymiseen. Opettajilta saadun palautteen mukaan, oppilaiden käyttäytymishäiriöt ovat lisääntyneet viimeisten vuosien aikana. Koulutuksen järjestäjiltä tämä vaatii entistä enemmän resursseja erityisopetukseen sekä opetuksen erityisjärjestelyiden ja tukitoimien toteuttamiseen. Ammatillisen peruskoulutuksen opetuksen ja ohjauksen riittävyttä ja ammatillisen erityisopetuksen kehittämisen tarpeita arvioidaan edellä mainittujen opetusministeriön työryhmien ehdotusten pohjalta.

Opinto-ohjausta ja oppilaitosten välisiä yhteistyökäytäntöjä tulee kehittää.

Erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden sekä maahanmuuttajien opetukseen tulee kiinnittää erityistä huomiota syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Opetushallituksen

sa on meneillään opinto-ohjausta koskeva arviointitutkimus, jonka tulokset valmistuvat tämän vuoden aikana.

2.2.3. Oppilaan ja opiskelijan arviointi

Perusopetuslain mukaan oppilaan arvioinnilla pyritään ohjaamaan ja kannustamaan opiskelua sekä kehittämään oppilaan edellytyksiä itsearviointiin. Oppilaan oppimista, työskentelyä ja käyttäytymistä on arvioitava monipuolisesti. Uusissa säädöksissä oppilaan arviointi jaettiin arviointiin opintojen aikana ja päättöarviointiin. Opetushallituksen antamissa oppilaan arvioinnin perusteissa selkeytettiin työskentelyn ja käyttäytymisen arviointia. Perusopetuksen järjestäjistä yli puolet katsoo, että oppilaan arvioinnin perusteet ovat auttaneet oppilaan ohjaamista ja kannustamista hyvin tai erittäin hyvin.

Sanallisen arvioinnin käyttö laajennettiin 7. luokkaan asti ja vuoden aikana annettavien todistusten vähimmäismäärää vähennettiin kahdesta yhteen. Oppilaan arvioinnin perusteissa osoitetaan sanallisen arvioinnin monipuolisia käyttötapoja ja kannustetaan sanallisen arvioinnin käyttöön myös numeroarvostelun rinnalla. Arvioinnin monipuolisuuden lisäämiseksi perusteissa ohjataan välitodistusten sijasta tai niiden lisäksi antamaan vapaamuotoisia tiedotteita sekä käymään huoltajien kanssa arviointikeskusteluja. Myös tietojen merkitsemistä todistuksiin yhtenäistettiin ja selkeytettiin erityisesti valinnaisten aineiden osalta. Valtaosa opetuksen järjestäjistä katsoo, että perusteet ovat lisänneet huoltajien saamaa tietoa oppilaan koulumenestyksestä ja huoltajien kanssa käytävät arviointikeskustelut ovat lisääntyneet. Sanallisten arvioiden käyttö on lisääntynyt selvästi.

Oppilaalla ja hänen huoltajallaan on oikeus perusopetuslain mukaan saada tieto arviointiperusteista ja niiden soveltamisesta oppilaan arviointiin, mikä on lisännyt huoltajien pyyntöjä saada tietoa lapsensa oppimistulosten arviointiperusteista. Perusopetuksen päättöarvioinnin kansallisen vertailukelpoisuuden lisäämiseksi Opetushallitus laati arvosanalle 8 suositusluontoiset päättöarvioinnin kriteerit, joita valtaosa opetuksen järjestäjistä käyttää. Perusopetuksen luokallejättämissäännöksiä tarkistettiin ja vuosiluokkiin sitomaton opintojen eteneminen tehtiin mahdolliseksi.

Opetushallitus uudisti myös nuorten että aikuisten lukiokoulutuksen opiskelijan arvioinnin perusteet lukiolain mukaisiksi. Arvioinnin perusteissa otettiin huomioon koulutuksen järjestäjiä koskeva yhteistyövelvoite sekä opiskelijan aikaisempaa selkeämmin määritelty oikeus muualla suoritettujen opintojen hyväksilukemiseen. Lukion arviointimenettelyjä ja -periaatteita yhtenäistettiin. Noin puolet lukiokoulutuksen järjestäjistä katsoo lainsäädäntöuudistuksen parantaneen tilannetta ja edistäneen opiskelijan oikeusturvaa ja auttaneen opiskelijan ohjaamista ja kannustamista. Lukiokoulutuksen järjestäjistä valtaosa katsoo, että arviointisäännöksissä on mukana kaikki oleelliset asiat.

Perusopetuksessa oppilaan huoltaja ja lukiossa opiskelija voi pyytää arvioinnin uusimista ja tarvittaessa hakea oikaisua arviointiin lääninhallitukselta. Selvityksen mukaan perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa oppilaan ja opiskelijan arviointia koskevat säännökset ja ohjeet käsittävät oleelliset asiat ja ne ovat toimineet varsin hyvin. Suurin osa sekä perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjistä pitää arvioinnin uusimis- ja oikaisumenettelyä oikean laajuuisena.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain opiskelija -arviointia koskevat yleiset perusteet vastaavat pääosin aikaisemmin voimassaolevia säännöksiä. Säännökset vastaavat pääosin lukiolain vastaavia säännöksiä. Arvioinnilla pyritään ohjaamaan ja kannustamaan opiskelua sekä opiskelijan edellytyksiä itsearviointiin. Opiskelijan tiedot ja taidot sekä niiden kehittyminen on arvioitava riittävän usein koulutuksen aikana ja koulutuksen päättyessä. Ammatil-

lisesta koulutuksesta annetussa asetuksessa säädettyä arviointiasteikkoa sovelletaan myös näyttötutkintoina suoritettavien ammatillisten perustutkintojen arvioinnissa. Työpaikalla tapahtuvassa koulutuksessa noudatetaan pääosin samoja periaatteita kuin oppilaitoksessa tapahtuvassa koulutuksessa. Opetushallitus antaa opetussuunnitelman perusteiden yhteydessä tarkemmat määräykset arvioinnin yleisistä perusteista. Tutkintotodistukseen tulee liittää opiskelijan pyynnöstä kansainväliseen käyttöön tarkoitettu liite, josta selviää muun muassa tutkinnon taso ja asema koulutusjärjestelmässä.

Ammatillisena peruskoulutuksena suoritettaviin tutkintoihin liitetään näytöt, joilla tarkoitetaan koulutuksen aikana työelämän kanssa yhteistyössä järjestettäviä opinnäytteitä. Ne ajoittuvat koko koulutuksen ajalle. Näyttötilaisuuksia järjestetään sekä työpaikoilla että oppilaitoksissa. Ne voivat olla opinnäytteitä työssäoppimisjaksoilla, portfolioita tai opinnäytetöitä. Näytöt ovat osa opiskelijan arviointia ja näytön vaikutus opintokokonaisuuden arvosanaan on ratkaiseva siten, että opintokokonaisuuden hyväksytyt suoritukset edellyttävät näytön läpäisemistä. Näyttöjen kokeiluvaihe alkoi vuonna 1999 ja tarkoitus on ottaa näytöt yleisesti käyttöön lähivuosina.

Suurin osa ammatillisen koulutuksen järjestäjistä katsoo, että opiskelija-arviointia koskevat säännökset ovat toimivia. Tarkennuksia esitetään kuitenkin mm. tenttien uusimiskäytäntöihin, mukautettua opetusta koskevaan arviointiin, työssäoppimisen ja työelämän kanssa tehtävään arviointiin. Opiskelijan säännösten mukainen mahdollisuus korottaa arvosanaa ei ole kaikilta osin toteutunut.

Johtopäätökset

Perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa oppilaan ja opiskelijan arviointia koskevat säännökset ja ohjeet käsittävät oleelliset asiat ja ne ovat toimineet varsin hyvin. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteita, johon myös oppilas/opiskelija-arviointia koskevat tarkemmat määräykset sisältyvät, ollaan parhaillaan uudistamassa ja opetuksen keskeiset tavoitteet ja sisällöt on tarkoitus määritellä aiempaa täsmällisemmin.

Ammatillisten perustutkintojen uudistamisen myötä ammatillisen peruskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet on uudistettu. Arviointia koskevien säännösten toimivuutta seurataan.

2.2.4. Oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön

Oppilaalle ja opiskelijalle on perusopetuksessa, lukiossa, ammatillisessa peruskoulutuksessa ja ammatillisessa lisäkoulutuksessa säädetty oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Oikeus kattaa sekä fyysisen että psyykkisen turvallisuuden. Turvallista opiskeluympäristöä koskevat säännökset asettavat koulutuksen järjestäjälle velvollisuuden suunnitella opiskeluympäristö turvalliseksi ja ryhtyä aktiivisesti toimenpiteisiin koulutuksen järjestäjien tiedossa olevien turvallisuutta vaarantavien tekijöiden poistamiseksi. Ammatillisen koulutuksen lainsäädännössä on lisäksi säännökset työturvallisuudesta työpaikalla tapahtuvassa koulutuksessa.

Noin kaksi kolmasosa koulutuksen järjestäjistä on ryhtynyt lainsäädännön uudistuksen jälkeen oma-aloitteisesti opiskeluympäristön turvallisuutta kehittäviin toimenpiteisiin. Enemmistöllä fyysisessä ympäristössä tapahtuneet toimenpiteet ovat koskeneet opiskelutiloja,

työvälineitä, työilmapiiriä sekä koulukiusaamisen ehkäisyä, mikä korostuu erityisesti perusopetuksessa. Huomiota on kiinnitetty myös koulumatkoihin, oppilashuoltotyöryhmiin, erityisryhmien tarpeiden huomioon ottamiseen, työsuojelu- ja paloturvallisuussuunnitelmiin sekä kehitetty yhteistyötä muiden viranomaisten ja kotien kanssa.

Tässä selonteossa ei tarkastella opintotukea eikä lukion ja ammatillisen koulutuksen koulumatkatukea koskevia kysymyksiä.

Johtopäätökset

Lainsäädäntöön kirjattu oikeus turvallisesta opiskeluympäristöstä on vaikuttanut positiivisesti fyysisen ja psyykkisen ympäristön kehittämiseen. Siitä miten toteutetut toimenpiteet ovat vaikuttaneet opiskeluympäristön turvallisuuteen, saadaan lisää tuloksia, kun lääninhallitusten peruspalvelujen arviointi asiasta valmistuu keväällä 2002. Tämän jälkeen voidaan arvioida, onko tarvetta lainsäädännön muutoksiin ja mihin muihin toimenpiteisiin on syytä ryhtyä. Samassa yhteydessä arvioidaan myös opetusministeriön Turvatyöryhmän muistiossa (Opetusministeriön työryhmien muistioita 20:2000) esitettyjen ehdotusten huomioon ottamien lainsäädännössä. Opetusministeriö on myös asettanut työryhmän selvittämään terveellisen ja turvallisen oppimisympäristön liittyviä vaatimuksia. Työryhmä saa ehdotuksensa valmiiksi toukokuun 2002 loppuun mennessä.

2.2.5. Opintososiaaliset edut

Oppilaiden ja opiskelijoiden oikeudet maksuttomaan opetukseen, ateriaan ja muihin opintososiaalisiin etuihin eivät pääsääntöisesti muuttuneet lainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Oppilaan oikeudet kirjoitettiin kuitenkin aiempaa täsmällisemmin lainsäädäntöön. Esimerkiksi perusopetuksessa vammaiselle tai muutoin erityistä tukea tarvitsevalle oppilaalle kuuluvina maksuttomina etuja ovat oikeus saada opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkintamis- ja avustajapalvelut, muut opetus- ja oppilashuollonpalvelut. Ammatillisessa koulutuksessa opetuksen maksuttomuus laajeni koskemaan myös aikuiskoulutuksessa opintoja päätoimisesti suorittavia opiskelijoita. Opetusministeriö antoi uusien lakien nojalla on päätöksen (1096/1998) eräiden oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista. Päätös on uudistettu vuoden 2002 alusta voimaan tulleella asetuksella (1323/2001).

Koulutuksen järjestäjät katsovat yleisesti, että opintososiaaliset edut ovat riittävän kattavat ja etuja koskeva sääntely on riittävän täsmällistä. Kuntien tekemät päätökset koulujen lakkauttamisista ovat erityisesti haja-asutusalueilla pidentäneet oppilaiden koulumatkoja. Ajallisesti koulumatkat ovat kuitenkin näilläkin alueilla lainsäädännön sallimissa rajoissa.

Tulkintaongelmia on esiintynyt erityisesti perusopetuksessa avustajapalveluiden osalta. Lainsäädäntö edellyttää yksilökohtaisesta harkintaa ja kysymys on tarvittavien tukitoimien kokonaisharkinnasta.

Ammatillisen koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa on ollut jonkin verran opetuksen maksuttomuuteen liittyviä tulkintaongelmia.

Johtopäätökset

Perusopetuksen oppilashuoltoa selvitetään Stakesin ja lääninhallitusten peruspalvelujen arviointiin liittyvällä kyselyllä, jonka tulokset valmistuvat keväällä 2002. Lisäksi Opetusministeriön asettama oppilashuoltotyöryhmä luovuttaa opetusministeriölle lähiaikoina. Ehdotusten pohjalta on tarkoitus tarkistaa lainsäädäntöä niin, että oppilashuollon asemaa perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa vahvistetaan. Lisäksi pyritään lisäämään opetustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen keskinäistä yhteistyötä.

Lukion ja ammatillisen koulutuksen osalta tulee edelleen seurata eräiden oppilailta ja opiskelijoilta perittäen maksujen perusteista annetun opetusministeriön asetuksen noudattamista.

2.2.6. Henkilöstöä koskeva sääntely

Uudessa lainsäädännössä viranhaltijoita koskevaa sääntelyä on vähennetty. Henkilöstön oikeudellinen asema määräytyy työnantajan ja valitun palvelussuhdelajin mukaan, kuntalain, kunnallisen viranhaltijain palvelussuhdeturvasta annetun lain ja kunnan virkasäännön, valtion virkamieslainsäädännön tai työsopimuslain mukaan. Lainsäädännössä edellytetään, että jokaisella oppilaitoksella tulee olla toiminnasta vastaava rehtori ja että koulutuksen järjestäjillä on koulutuksen järjestämismuoto huomioonottaen riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia. Lisäksi koulutuksen järjestäjällä voi olla tuntiopettajia ja muuta henkilöstöä.

Koulutuksen järjestäjien mukaan uusi henkilöstön määrä koskeva sääntelytapa ei ole vaikuttanut rehtorien tai opettajien lukumäärään eikä merkittävästi opetushenkilöstön nimikkeisiin taikka tehtäviin. Koulutuksen järjestäjät katsovat, että henkilöstön asemaa ja tehtäviä koskeva sääntely on nykyisellään riittävää. Opetusalan ammattijärjestö OAJ sen sijaan katsoo lausunnossaan, että entistä useammin opettajien ja rehtoreiden tehtäviin on pyritty lisäämään opetukseen liittymättömiä tehtäviä. OAJ katsoo, että tehtävien ja virkojen yhdistäminen koulutuksen järjestäjän rajoittamattoman harkinnan mukaan tulisi estää.

Rehtorin ja opettajien kelpoisuudesta säädetään opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa. Muutoksena aikaisempaan lainsäädäntöön nähden kelpoisuusvaatimukset eivät koske tiettyä virkaa tai tehtävää, vaan kelpoisuutta toimia rehtorina tai antaa tiettyä opetusta. Aineenhallintaa koskevat vaatimukset koskevat pääsääntöisesti kaikkia henkilön opettamia aineita. Väliaikaisesti enintään vuoden kerrallaan opettajana voi toimia henkilö, joka ei täytä säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia, mutta jolla on muutoin riittävä koulutus ja tehtävän edellyttämä taito. Epäpätevä henkilö voidaan uusien säännösten mukaan ottaa yli kuuden kuukauden ajaksi vain, jos on selvitetty ettei kelpoisuusvaatimukset täyttäviä hakijoita ole saatavilla tai siihen on jokin erityinen syy. Ammatillisten opintojen opettajien rekrytoimisen helpottamiseksi opetusta antamaan on ehdollisesti kelpoinen myös henkilö, jolla ei ole pedagogisia opintoja. Opinnot tulee suorittaa kolmen vuoden kuluessa palvelussuhteen alkamisesta. Siirtymäsäännösten mukaan aikaisempien kelpoisuussäännösten mukainen kelpoisuus säilyy.

Valtaosa koulutuksen järjestäjistä katsoo, että uudet kelpoisuusvaatimukset eivät ole aikaisempaan verrattuna lisänneet tai vähentäneet kelpoisuutta vailla olevan henkilöstön määrää. Mikäli puutteita opetushenkilöstön kelpoisuudessa on esiintynyt, nämä ovat tavallisimmin

liittyneet tutkintoon, kuten aineenhallintaan vaadittaviin opintoihin ja pedagogisiin opintoihin. Lukiokoulutuksen osalta puutteita on kuitenkin useimmin pedagogisten opinnoissa kuin tutkinnon sisällössä. Koulutuksen järjestäjät katsovat, että henkilöstön määrää ja kelpoisuusvaatimuksia koskeva sääntely on riittävää eikä sitä ole liikaa eikä sääntelyä ole tarvetta vähentää. Eräät viranomaiset ja järjestöt katsoivat opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen siirtymäsäännösten aiheuttavan tulkintavaikeuksia. Taiteen perusopetuksessa rehtorin kelpoisuusvaatimuksia koskevat säännökset on koettu ongelmalliseksi eräissä tanssioppilaitoksissa.

Johtopäätökset

Opettajien kelpoisuusvaatimusten tarkistamista eräiltä osin selvitetään. Työmarkkinajärjestöjä kannustetaan etsimään ratkaisuja, jotta eduskunnan lausuman mukaiset opettajien kokonaistyöaikajärjestelmä saataisiin toteutettua.

Opettajien kelpoisuustilanne on pääsääntöisesti hyvä aineenopetuksessa, mutta esimerkiksi luokanopetukseen, erityisopetukseen ja taideaineiden opetukseen on ongelmia saada päteviä opettajia. Opettajakunnan ikärakenteen ja kelpoisuustilanteen vuoksi opetusministeriö on päättänyt laajentaa suomen ja ruotsinkielistä opettajan koulutusta vuosille 2001–2003 ajoittuvan laajennusohjelman kautta. Tähän laajennusohjelmaan osallistuvat kaikki 11 opettajakoulusta antavaa yliopistoa. Laajennusohjelma merkitsee yli 3 000 opettajan lisäystä nykyiseen opettajanvalmistuksen lisäksi. Suurimmat laajennukset on tehty luokanopettaja- ja erityisopettajakoulutuksessa, matemaattis-luonnontieteellisten aineiden ja kielten opettajan koulutuksessa. Lisäyksiä on tehty myös taideaineiden ja liikunnan opettajankoulutuksessa sekä oppilaan/opinto-ohjauksessa. Laajennusohjelmassa on otettu huomioon vähemmistökieliryhmien (saame, viittomakieli) opettajankoulutuksen tarpeet.

Opetusministeriö julkisti marraskuussa 2001 opettajankoulutuksen kehittämissuunnitelman, jossa annetaan suositukset opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen kehittämiseksi. Lisäksi opetusministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotus opettajien peruskoulutuksen määrällisestä mitoittamisesta vuosille 2003–2008.

2.2.7. Valtion opetusviranomaisten suorittama laillisuusvalvonta

Lääninhallitus voi sille tehdyn kantelun perusteella tutkia, onko koulutusta järjestettäessä toimittu säännösten ja määräysten mukaisesti. Opetusministeriö voi vaatia koulutuksen järjestäjää palauttamaan perusteettomasti maksetun valtionosuuden tai peruuttaa yksityisen opetuksen järjestämisluvan. Koulutuksen järjestäjät katsovat, että säännökset valtion viranomaisen mahdollisuuksista puuttua paikallisella tasolla ilmeneviin ongelmiin ovat toimivat.

Uusissa koulutusta koskevissa laissa säädetään mahdollisuudesta hakea muutosta nimettyä oppilasta ja opiskelijaa koskeviin koulutuksen järjestäjän päätöksiin. Tämä muutoksenhakumahdollisuus koskee yhtäläisesti kunnallisia, yksityisiä ja valtion oppilaitoksia. Muihin kuin nimettyä oppilasta ja opiskelijaa koskeviin päätöksiin haetaan muutosta yleisen lainsäädännön mukaisesti päätöksentekijästä riippuen joko kuntalain tai hallintolainkäyttölain mukaisesti. Yksityisten oppilaitosten osalta muutosta voi hakea ainoastaan edellä mainittuihin oppilasta tai opiskelijaa koskeviin päätöksiin.

Koulutuksen järjestäjän tekemään oppilasta tai opiskelijaa koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla joko lääninhallitukseen tai hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuteen valitetaan oppilaan kurinpitoa koskevista päätöksistä sekä opintososiaalisia etuja ja oppilashuoltoa koskevista päätöksistä. Läninhallitukseen valitetaan päätöksistä, joissa on kysymys oikeudellisen tulkinnan ohella myös päätöksen pedagogisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi päätökset, jotka koskevat oppilaan tai opiskelijan ottamista oppilaitokseen, erityisiä opetusjärjestelyitä, muualla suoritettujen opintojen hyväksilukemista, opiskeluajan pidentämistä ja oppilaan siirtämistä erityisopetukseen perusopetuksessa. Opintososiaalisia etuja ja oppilashuoltoa koskevista hallinto-oikeuden päätöksistä saa valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Eräistä lääninhallituksen päätöksistä, kuten oppilaaksi tai opiskelijaksi ottamista ja perusopetuksen erityisopetukseen siirtämistä ja ottamista koskevasta lääninhallituksen päätöksestä voi valittaa edelleen hallinto-oikeuteen. Merkittävästi käytännön koulunkäyntiin liittyvät valituksen tulee valitusviranomaisessa käsitellä kiireellisinä.

Läninhallitusten ja hallinto-oikeuksien antamien tietojen mukaan eniten muutosta on haettu päätöksiin, jotka koskevat oppilaaksiottoa sekä oppilaiden ja opiskelijoiden opintososiaalisia etuja. Oppilaaksiottoa koskevat valitukset ovat lisääntyneet vuodesta 1998 vuoteen 2000 noin 60 prosentilla ja opintososiaalisia etuja koskevat valitukset noin 58 prosentilla. Oppilaaksiottoa koskevissa asioissa lääninhallitusten keskimääräinen valitusten käsittelyaika on noin 5 viikkoa, se on pidentynyt aiempaan verrattuna noin viikolla. Opintososiaalisten etuja koskevan muutoksenhaun käsittelyaika hallinto-oikeudessa on pidentynyt runsaalla 50 prosentilla.

Läninhallitukseen tehdyt kantelut eivät ole yleensä antaneet aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin suhteessa koulutuksen järjestäjään. Mikäli kuitenkin toimenpiteisiin on ryhdytty, on se tavallisimmin ollut toimenpidekehoitus tai huomautus. Määrällisesti eniten kanteluita on tehty yleissivistävään koulutukseen liittyvissä asioissa, jossa kanteluiden määrät ovat kuitenkin vähentyneet vuodesta 1998 vuoteen 2000 mennessä. Sen sijaan ammatillisessa peruskoulutuksesta ja vapaassa sivistystyöstä tehtyjen kanteluiden määrä on hieman lisääntynyt. Tavallisimmin kantelut ovat koskeneet opetusjärjestelyitä, opettajan tai oppilaitoksen toimintaa taikka oppilasarviointia. Huomattavaa on myös hallintomenettelyyn liittyviä virheitä koskevien kanteluiden suuri määrä suhteessa kaikkiin kanteluihin.

Johtopäätökset

Oikeusturva-asioissa yhteydenotot valtionviranomaisiin ovat lisääntyneet ja paikallisella tasolla näyttäisi olevan jonkin verran ongelmia esimerkiksi muutoksenhakuun liittyvien säännösten ja menettelytapojen noudattamisessa. Oikeusturvan ja hallintomenettelyn parantamiseksi lainsäädännön sisältöjen tuntemusta on lisättävä sekä koulutusta ja muuta informaatio-ohjausta tulee tehostaa. Lisäksi tulee harkita lainsäädännön muuttamista siten, että oppilaan oikeusturvaan liittyvän asian saisi vireille ilman nykyisen lainsäädännön edellyttämää kantelua.

2.3. Koulutusjärjestelmän joustavuus ja kyky vastata yhteiskunnassa tapahtuneisiin muutoksiin

2.3.1. Hallinnosta päättäminen

Uudet koulutusta koskevat lait eivät merkittävästi muuttaneet valtion opetushallintoviranomaisten (opetusministeriö, opetushallitus, lääninhallitukset, ylioppilastutkintolautakunta) asemaa ja tehtäviä. Arvioinnin asemaa Opetushallituksen tehtävänä vahvistettiin. Muutoksenhakuun liittyvät tehtävät siirrettiin kaikilta osin hallinto-oikeuksille ja lääninhallituksille. Ammatillisen koulutuksen toiminnan säätelyyn liittyvät tehtävät siirrettiin jo vuoden 1998 alusta lukien opetushallitukselta ja lääneiltä opetusministeriölle.

Lainsäädäntö lisäsi koulutuksen järjestäjien päätösvaltaa. Kuntien ja kuntayhtymien järjestämän koulutuksen osalta luovuttiin erillisistä koulutuksen hallintosäännöksistä lähes kokonaan ja siirrytti soveltamaan kuntalakeja. Hallinnosta vastaavien viranhaltijoiden määräästä, lautakuntien ja johtokuntien asettamisesta ja niiden tehtävistä sekä tehtävien jakamisesta viranhaltijoiden ja toimielinten kesken päätetään koulutuksen järjestäjän hyväksymässä johtosäännössä. Koulutusmuotokohtaisten lakien mukaan jokaisessa oppilaitoksessa tulee olla toiminnasta vastaava rehtori. Kelpoisuusvaatimuksena rehtorilta edellytetään mm. opetushallituksen hyväksymien perusteiden mukaista opetushallinnon tutkintoa, yliopistossa suoritettuja opetushallinnon opintoja tai muulla tavalla hankittua opetushallinnon tuntemusta. Valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta säädetään erikseen sitä koskevassa laissa. Lain mukaan johtokunnalle kuuluu ylin päätösvalta ja vastuu koulutuksen järjestämisestä, kehittämisestä ja hallinnosta. Päätösvaltaa voidaan siirtää johtosäännössä muulle toimielimelle tai viran- ja toimenhaltijalle.

Koulutuksen järjestäjille on annettu 1990-luvun koulutusta koskevien lainsäädännön uudistusten kautta merkittävästi valtaa päättää toimivan, tehokkaan ja taloudellisen hallinnon järjestämisestä.

Suurin osa koulutuksen järjestäjistä katsoo paikallisen päätösvalan lisääntyneen uuden lainsäädännön myötä. Tämä näkyy muun muassa toimintaa ohjaavien suunnitelmien ja sääntöjen merkityksen korostumisena, päätöksentekorakenteiden joustavoitumisena sekä yhteistyön lisääntymisenä. Uusi lainsäädäntö on johtanut päätösvalan delegointiin, arvioinnin kehittämiseen sekä yleisesti joustavoittanut paikallista päätöksentekoa. Vapaan sivistystyön alueella vaikutus on nähty vähäisemmäksi. Lausuntojen mukaan kunnat ovat lakkauttaneet opetustoimen hallintovirkoja. Ongelmia on ilmennyt paikallisen arvioinnin kehittämisessä ja hallintomenettelyssä.

Valtaosa koulutuksen järjestäjistä katsoo, että uusi lainsäädäntö ei ole merkittävästi lisännyt eikä vähentänyt lainsäädännön tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä ongelmia paikallisella tasolla eikä lainsäädännön täsmentämiseen tai lisäämiseen ole aihetta. Hallinnollisessa asiantuntemuksessa nähtiin kehittämistarvetta.

Kyselyn mukaan perusopetusta ja lukiokoulutusta antavissa kouluissa hieman yli puolella ei ole enää johtokuntia. Yli puolet ammatillisen koulutuksen järjestäjistä ilmoittaa toimivaltaa delegoidun muille toimielimille tai viranhaltijoille. Johtokuntien sijasta koulun ja kodin yhteistyötä varten on muodostettu epävirallisia yhteistyöelimiä kuten vanhempaintoimikuntia.

Hallinnollisten säännösten vähentämiseen ja hallinnon joustavoitumiseen ollaan yleisesti tyytyväisiä. Yleistä hallinnolliseen päätöksentekoon ja hallintomenetelyyn liittyvää tietämystä tulisi kuitenkin parantaa. Opetustoimen hallintotehtävistä vastaavan henkilöstön määrään ja hallinnolliseen osaamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Opetusministeriö on käynnistänyt koulutuksen hallinnon arvioinnin, joka toteutetaan vuoden 2002 aikana. Arvioinnissa painopiste on valtakunnallisten ohjausjärjestelmien toimintakyvyn ja päätöksentekotasojen tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Arviointi ei koske kunnallisen/yksityisen koulutuksen järjestäjän sisäisen hallinnon toimivuutta, jolla kuitenkin on merkitystä yksilön palvelujen järjestämiseen.

2.3.2. Koulutuksen järjestäminen ja oppilaitosten organisointivapaus

Koulutuksen järjestäjinä voivat olla kunnat, kuntayhtymät, yksityiset yhteisöt ja säätiöt sekä valtio. Vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjänä valtio ei voi olla. Vuoden 2002 alusta lukien ammatillisen koulutuksen järjestäjänä voi lisäksi olla valtion liikelaitos. Kunnat ovat velvollisia järjestämään perusopetusta kaikille kunnan alueella asuville oppivelvollisuusikäisille. Kuntien velvollisuus järjestää esiopetusta tuli voimaan 1.8.2001. Muun koulutuksen järjestäminen on kunnalle vapaaehtoista. Yksityiset esi- ja perusopetuksen järjestäjät sekä kaikki lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjät tarvitsevat opetusministeriön luvan koulutuksen järjestämiseen ja vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjä oppilaitoksen ylläpitämiseen. Opetusministeriö päättää niinkään koulutuksen järjestämisestä valtion oppilaitoksessa.

Kunnat päättävät perusopetuksen järjestämisestä. Se voidaan järjestää myös yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Perusopetuksen järjestämistä varten voidaan perustaa myös kuntayhtymä. Yksityisten yhteisöjen ja säätiöiden järjestämää perusopetusta käsitellään kohdassa 2.3.3.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupamenettelyyn perustuva säätelyjärjestelmä uudistettiin kahdessa vaiheessa. Vuoden 1998 alusta muutettiin ammatillisen koulutuksen määrällistä säätelyä siten, että aikaisemmasta aloituspaikkasäätelystä luovuttiin ja siirryttiin oppilaitoskohtaiseen opiskelijamääräsäätelyyn. Vuoden 1999 alusta oppilaitoskohtaisesta säätelystä siirryttiin koulutuksen järjestäjäkohtaiseen säätelyyn. Samalla luovuttiin nuorten ja aikuisten koulutustarjonnan erillisestä määrittelystä koulutustarjonnan jouston lisäämiseksi. Uudessa lainsäädännössä oppisopimuskoulutuksen järjestäminen ei ole enää kunnallinen tehtävä, vaan yksi ammatillisen koulutuksen järjestämismuoto. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvassa määrätään puitteet koulutuksen järjestäjän koulutustoiminnalle ja myös sille, minkälaista koulutusta ja missä laajuudessa koulutusta voidaan järjestäjää opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän puitteissa. Lukiokoulutuksessa ei säädellä opiskelijamääriä. Lupa lukiokoulutuksen järjestämiseen voidaan myöntää myös ulkomailla järjestettävää lukiokoulutusta varten.

Koulutuksen järjestämisluvassa myöntämisen edellytykset ovat pääosin vastaavat kuin aikaisemmassa lainsäädännössä. Luvan myöntäminen on niin sanottua vapaata harkintaa, jossa valtioneuvosto voi päätyä hakemuksen hylkäämiseen, vaikka laissa säädetyt edellytykset täyttyisivätkin. Harkintaa sitovat kuitenkin yleiset hallinnon lainalaisuuden periaatteet. Koulutuksen järjestämislupa koskee oikeutta järjestää luvassa tarkoitettua koulutusta. Se ei tar-

koita lupaa ylläpitää tiettyä oppilaitosta. Koulutuksen järjestäjät päättävät koulutuksen järjestämislupien rajoissa oppilaitostensa muodostamisesta, nimistä, koulutustehtävästä sekä koulutuksen järjestämisluvuista.

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämisluvassa määrätään kunnista, joissa koulutusta voidaan järjestää, opetuskiielestä, erityisestä koulutustehtävästä sekä muista mahdollisista opetuksen järjestämiseen liittyvistä ehdoista. Ammatillisen koulutuksen järjestämisluvassa määrätään lisäksi koulutusaloista, koulutusasteista ja tutkinnoista eräissä tapauksissa, opiskelijamäärästä, erityisestä koulutustehtävästä (erityisopetus, maahanmuuttajille järjestettävä valmistava koulutus, sisäoppilaitosmuotoisesti järjestettävä koulutus, vieraskielinen opetus), koulutuksen järjestämisluvuista (oppisopimuskoulutus, muu järjestämisluvuista) ja eräistä muista tarpeellisista asioista.

Ammatillisen koulutuksen järjestämisluvassa määrätään erikseen toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen ja päätyvän opisto- ja ammatillisen korkea-asteen koulutuksen vuotuiset enimmäisopiskelijamäärät. Oppisopimuskoulutuksena järjestettävässä ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskelijoiden enimmäismääriä ei säädelä. Oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjäkohtaisista oppisopimusopiskelijoiden enimmäismääristä päätetään vuosittain erikseen valtion talousarviossa hyväksytyin kiintiön puitteissa.

Kaikille ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille annettiin järjestämislupien uusimisen yhteydessä lupa oppisopimuskoulutuksen järjestämiseen. Eräiden tutkintojen järjestämistä on rajoitettu mm. koulutustarpeen vähäisyyden tai koulutuksen korkeiden kustannusten johdosta.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjillä on lupa järjestää ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua koulutusta. Ammatillisen lisäkoulutuksen osalta järjestämislupa ei sisällä määrällistä säätelä. Nykyinen suoritekiintiön perustuva valtionosuusjärjestelmä ja sitä täydentävä valtionavustusjärjestelmä toimivat määrällisenä ohjauksena.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien valtaosa katsoo, että koulutuksen ja työelämän kohtaanto on parantunut uuden sääteläjärjestelmän johdosta. Paikallisen päätösvallan lisääntyminen on vaikuttanut myönteisesti alueen koulutuksen järjestäjien keskinäiseen yhteistyöhön ja työnjakoon koulutustarjonnan suuntaamisessa. Oppilaitosten nimien katsottiin jossain määrin aiheuttaneen sekaannusta. Kehittämistarvetta nähdään koulutuksen järjestäjien yhteistyössä sekä ennakoitavalmiuksissa ja erityisalojen koulutustarpeiden huomioon ottamisessa. Lisäksi kehittämistarvetta nähdään koulutuksen järjestämisverkossa sekä koulutuksen kysynnän ja tarjonnan yhtensovittamisessa eräissä tapauksissa.

Koulutustarjonta ei opetusministeriön seurantatietojen mukaan ole merkittävästi muuttunut uuden sääteläjärjestelmän myötä. Osittain tämä johtuu siitä, että sääteläjärjestelmä on ollut vasta vajaan kolme lukuvuotta voimassa, osittain siitä, että koulutuksen järjestäjää käytännössä kuitenkin sitovat tila- ja opettajaresurssit. Joidenkin uusien, vetovoimaisten tutkintojen tarjontaa, joka on näyttänyt laajenevan selvästi suuremmaksi kuin työelämän tarve, on koulutuksen järjestämisluvissa rajoitettu.

Vapaassa sivistystyössä myönnetään järjestämisluvan sijasta lupa ylläpitää vapaan sivistystyön oppilaitosta. Kunta tai kuntayhtymä voi yhdistää omalla päätöksellään ylläpitämänsä vapaan sivistystyön oppilaitoksen muuhun oppilaitokseensa. Luvan myöntämisen edellytyksenä on sivistystarve sekä ammatilliset ja taloudelliset edellytykset oppilaitoksen ylläpitämiseen. Ylläpitämisluvassa määritellään oppilaitoksen tarkoitus, eli ne perusteet, joilla oppilaitosta ylläpidetään. Koulutustehtävässä määrätään yleisellä tasolla ne vapaan sivistystyön koulutuksen alueet, joilla oppilaitos toimii. Toimintaa ei säädelä määrällisesti ylläpitämisluvassa. Valtion talousarviossa vuosittain kullekin vapaan sivistystyön oppilaitosmuodolle

määrättävä suoritekiintiö toimii käytännössä oppilaitosten tarjoaman koulutuksen määrällisenä ohjauskeinona.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien enemmistö piti oppilaitosmuotoa perusteltuna. Ylläpitämisluvan sisältöä valtaosa ylläpitäjistä piti selkeänä. Opetushallituksen kansanopistoja koskevassa arvioinnissa eriytetty ylläpitämislupa/järjestämislupakäytäntö saa kritiikkiä muun muassa, koska ylläpitämisluvan perusteella ei voi saada kuvaa kansanopiston koko toiminnan laajuudesta. Edellä kuvatusta säätelymekanismista johtuen aikuiskoulutuksen painopistealueiksi määriteltyjen kehittämistoimien kohdentaminen ja seuranta on käytännössä osoittautunut jossain määrin ongelmalliseksi.

Johtopäätökset

Järjestämislupamenettelyyn sekä säätelyjärjestelmään ollaan yleisesti tyytyväisiä. Aikuiskoulutuksen osalta on esitetty kuitenkin eräitä muutoksia.

Ammatillisen koulutuksen koulutustarjonnan tarkoituksenmukainen suuntaaminen edellyttää paitsi koulutuksen säätelyjärjestelmän joustavuutta myös monipuolista – sekä valtakunnallista että alueellista – tietoa tulevista työelämän tarpeista sekä opiskelijoiden sijoittumisesta työhön ja jatko-opintoihin. Tämän vuoksi kehitetään alueellisia ennakoitivalmiuksia ja ennakoitiyhteistyötä sekä koulutuksen järjestäjäkohtaista palautetietoa tutkinnon suorittaneiden sijoittumisesta. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää kehitetään tuloksellisuuteen perustuvaksi siten, että se tukee ammatillisen koulutuksen suuntaamista työelämän tarpeisiin.

Alueen koulutuksen järjestäjien opiskelijamääräresurssien käyttäminen työelämän tarpeiden ja alueen kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla edellyttää riittävän suuria ja monipuolisia tai muuten vahvoja koulutuksen järjestäjiä. Koulutuksen järjestäjäverkon kehittämistä jatketaan tavoitteena edistää vahvojen koulutusorganisaatioiden, seudullisten ammattiopistojen muodostumista. Edelleen tulee kehittää koulutuksen järjestäjien keskinäistä sekä muiden alueellisten toimijoiden kanssa käytävää yhteistyötä.

Tarkoituksena on osana aikuiskoulutuksen kehittämistä tehdä muutoksia ammatillisen lisäkoulutuksen säätelyjärjestelmään.

2.3.3. Yksityiset perusopetuksen järjestäjät

Uusissa koululaeissa uudistettiin yksityisiä peruskouluja koskeva sääntely. Useista erillisistä yksityisiä kouluja koskevista säädöksistä luovuttiin ja perusopetuslain soveltamisalan piiriin otettiin kunnallisten ja valtion ylläpitämien koulujen ohella kaikki yksityiset perusopetusta antavat koulut. Yksityisten koulujen toimintaa koskevat näin ollen samat säännökset kuin kunnallisia ja valtion ylläpitämiä kouluja. Yksityisten koulujen hallintoon sovelletaan kuitenkin erillistä lakia valtion ja yksityisen järjestäjän koulutuksen hallinnosta. Hallintolaki edellyttää muun muassa, että opetuksen järjestäjä hyväksyy johtosäännön. Yksityisten koulujen ylläpitäjinä toimiville yhteisöille ja säätiöille myönnetään rahoitusta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisesti.

Yksityinen yhteisö tai säätiö tarvitsee valtioneuvoston luvan opetuksen järjestämiseen. Lupa on katsottu yhteiskunnallisesti merkittäväksi luvaksi, joka ratkaistaan valtioneuvoston

yleisistunnossa. Luvan myöntäminen edellyttää erityistä koulutus- tai sivistystarvetta ja sopimusta sen kunnan kanssa, jossa opetusta järjestetään. Lupa vieraskielisen opetuksen, erityisopetuksen, erityiseen maailmankatsomukselliseen tai kasvatusopilliseen järjestelmään perustuvan opetuksen ja kansanopistoissa muille kuin oppivelvollisille annettavan opetuksen järjestämiseen voidaan myöntää alueellisen tai valtakunnallisen koulutus- tai sivistystarpeen perusteella, vaikka opetuksen järjestäjä ei ole tehnyt sopimusta kunnan kanssa. Lupa voidaan myöntää myös ulkomailla järjestettävää opetusta varten. Opetuksen järjestäjällä tulee lisäksi olla riittävät ammatilliset ja taloudelliset edellytykset opetuksen järjestämiseen.

Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on säilyttää kunnan koululaitos perusopetuksen runkona. Perusopetuksen voimavarat turvataan julkisen koulujärjestelmän kautta. Uusien säännösten tarkoituksena ei ole tavoitella valtion tai yksityisten perusopetusta antavien koulujen lukumäärän lisäämistä. Lainsäädännössä turvataan valtion ja yksityisten koulujen säilyminen ja säilytetään mahdollisuus antaa yksittäisille uusille kouluille järjestämislupa.

Perusopetuslain voimaan tullessa yksityisten perusopetusta antavien oppilaitosten luvat uudistettiin perusopetuslain mukaisiksi järjestämisluviksi. Samassa yhteydessä muutettiin myös noin 30 kansanopiston peruskoulun todistuksenanto-oikeudet perusopetuslain mukaisiksi järjestämisluviksi. Kansanopistojen perusopetuksen järjestämisluvissa lupa on rajoitettu muiden kuin oppivelvollisten opetukseen. Yhteensä 23 kansanopiston perusopetuksen järjestämislupaa on lain voimaantulon jälkeen muutettu sisällyttämällä lupaan myös oikeus lisäopetuksen antamiseen. Perusopetukselle ja lisäopetukselle on luvissa asetettu yhteinen enimmäisopiskelijamäärä. Erityisenä koulutustehtävänä kansanopistojen järjestämisluvissa on lisäksi oikeus järjestää koulutusta sisäoppilaitosmuotoisena. Kahdelle kansanopistolle myönnetty kolmen vuoden määräajaksi oikeus ottaa opiskelijoiksi myös oppivelvollisia.

Valtioneuvoston yleisistunnossa on perusopetuslain voimassaoloaikana käsitelty yhteensä 18 yksityisen yhteisön tekemää opetuksen järjestämislupahakemusta. Näistä kahdeksassa tapauksessa lupa on myönnetty ja kymmenen kertaa hakemus on hylätty. Luvat on myönnetty neljälle kristillisen koulun kannatusyhdistykselle, yhdelle freinet-pedagogiikkaan perustuvaa opetusta antavalle yhdistykselle, yhdelle steinerpedagogisen erityiskoulun kannatusyhdistykselle, yhdelle kristillistä kansanopistoa ylläpitävälle yhdistykselle ja yhdelle erityisopetuksen järjestäjälle. Kaikki luvat on myönnetty alueellisen koulutustarpeen perusteella. Luvista kuusi on myönnetty määräaikaisina. Tarkoituksena on määräajan kuluessa arvioida opetuksen järjestäjän toimintaa ja päättää myöhemmin uuden hakemuksen perusteella vakinaisen järjestämisluvan myöntämisestä.

Sellainen yksityinen koulu, jolla on järjestämisluvan mukaan erityinen koulutustehtävä, voi poiketa eräistä opetuksen sisältöä, kuten oppiaineita koskevista säännöksistä. Poikkeukset määritellään opetuksen järjestämisluvassa. Poikkeuksia on muun muassa vieraskielisten koulujen, steinerkoulujen ja muutamien muiden koulujen luvissa. Opetuksen maksuttomuutta koskevasta pääsäännöstä poiketen ulkomailla järjestettävässä opetuksessa ja vieraskielisessä opetuksessa oppilailta voidaan periä oppilasmaksuja. Maksujen enimmäismäärät on säädetty opetusministeriön asetuksessa.

Yksityiset perusopetuksen järjestäjät pitävät oppilaitosten toiminnan sääntelyä riittävänä ja ovat muutoinkin varsin tyytyväisiä sääntelyyn. Kaikki opetuksen järjestäjät eivät ole vielä hyväksyneet hallintolain edellyttämää johtosääntöä. Opetuksen järjestäjien hallinnollisessa osaamisessa on eräitä puutteita. Osa kouluista, joilla on lupa oppilasmaksujen perimiseen, pitää maksujen enimmäismääriä riittämättöminä koulujen toiminnan rahoituksen turvaamiseksi.

Uudet opetuksen järjestämislupaa koskevat säännökset eivät ole merkittävästi lisänneet yksityisten koulujen lukumäärää maassamme. Tällä hetkellä on toiminnassa yhteensä 68 oppi-

velvollisuusikäisille perusopetusta antavaa yksityistä koulua. Kaikista perusopetuksen oppilasta noin kaksi prosenttia käy yksityistä koulua.

Johtopäätökset

Yksityisiä opetuksen järjestäjiä koskevaa sääntelyä voidaan pitää riittävänä ja toimivana. Uudet säännökset ja valtioneuvoston noudattama lupakäytäntö eivät ole merkittävästi lisänneet yksityisten koulujen määrää. Opetuksen järjestäjät tarvitsevat ohjausta ja tukea erityisesti hallinnollisissa kysymyksissä. Kaikkien opetuksen järjestäjien tulisi hyväksyä uuden lainsäädännön edellyttämä johtosääntö mahdollisimman pian.

Kuten muidenkin koulutuksen järjestäjien osalta myös yksityisten koulutuksen järjestäjien toiminnan arviointi on välttämätöntä oppilaiden ja opiskelijoiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan varmistamiseksi.

2.3.4. Koulutuksen järjestäjien välinen yhteistyö

Lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaan koulutuksen järjestäjän tulee olla yhteistyössä alueella toimivien ammatillisen koulutuksen, lukiokoulutuksen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa.

Yhteistyön tarkoituksena on lisätä opiskelijoiden mahdollisuuksia yksilöllisiin opintoihin heidän tutkintojensa ja opetussuunnitelman puitteissa. Koulutuksen järjestäjien yhteistyövelvoitetta täydentää lukiolakiin ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin sisältyvät säännökset opetussuunnitelmien laadinnasta siten, että se antaa mahdollisuuden valita opintoja myös muiden saman koulutuksen tai muun koulutuksen järjestäjien antamaa koulutusta hyväksi käyttäen. Lisäksi lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain opintojen hyväksilukemista koskevilla säännöksillä varmistetaan opiskelijan oikeus lukea myös muualla suoritettut opinnot tai aiemmat opinnot hyväksi silloin, kun ne ovat tavoitteiltaan tai keskeisiltä sisällöiltään ensisijaisen oppilaitoksen opetussuunnitelman mukaisia.

Lukiokoulutuksessa yhteistyötä tehdään kuten aiemminkin perusopetuksen järjestäjien kanssa, mutta lisääntyvässä määrin myös ammatillisen koulutuksen ja yliopistojen kanssa. Koulutuksen alueellinen ja paikallinen yhteissuunnittelu on lisääntynyt.

Ammatillista peruskoulutusta järjestävien oppilaitosten yhteistyö painottuu lukion, muiden ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen kanssa käytävään yhteistyöhön. Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjät tekevät myös eniten yhteistyötä ammatillisen peruskoulutuksen ja toisten ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjien kanssa. Paikallisen päätätävällän lisääntymisellä on katsottu olevan vaikutusta yhteistyöhön ja työnjakoon. Yhteistyö on koskenut ennakoitua, arviointia, henkilöstön yhteiskäyttöä, koulutustarjonnan suunnittelua ja näyttötutkintojen järjestämistä. Yhteistyön katsotaan monipuolistaneen koulutustarjontaa. Yhteistyön järjestämisessä on ollut jonkin verran vaikeuksia, jotka liittyvät esimerkiksi yhteistyövalmiuksiin, oppilaitosten välisiin etäisyyksiin ja erilaisiin toimintakulttuurisiin. Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjien välillä on myös koulutustarjonnan päällekkäisyydestä johtuvia kilpailutilanteita.

Yhteistoimintakokemukset ovat osoittaneet, että opiskelijoiden suuntautuminen on oletettua monipuolisempaa ja noin kolmasosa lukion ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoista käyt-

tää oppilaitosten yhteistä opintotarjontaa opintojensa syventämiseen, laajentamiseen tai monipuolistamiseen. Ammattiin opiskelijoiden kahden tutkinnon suorittaminen tähtää jatko-opiskeluvaihtoehtojen parantamiseen ja on lisääntymässä eri puolilla maata. Nuorisoasteen koulutuskokeilussa on kehitetty oppilaitosten yhteistoimintamalleja sekä lähellä että etäällä toisistaan sijaitsevien oppilaitosten tarpeisiin. Kokeilu on osoittanut, että verkostoituminen on mahdollista, mutta se on laajasti oppilaitoksiin vaikuttava, oppilaitoskulttuurien muutos, joka vaatii koulutuksen järjestäjältä aktiivista toimintaa ja panostusta. Lukiokoulutuksessa yhteistyö eri oppilaitosten ja yliopistojen välillä on monipuolistunut ja syventynyt. Käytännön järjestelyissä on vielä ollut ongelmia.

Johtopäätökset

Yhteistyötä koskevat säännökset ovat luonteeltaan tavoitesäännöksiä. Lainsäädännön lyhyestä voimassaolosta johtuen ei vielä ole kaikilta osin löydetty lainsäädännön suomia yhteistyömuotoja. Nuorisoasteen koulutuskokeilussa kehitettyjä yhteistyökäytäntöjä tulee levittää nuorisoasteen koulutuskokeilun arviointiryhmän muistiossa (Opetusministeriön työryhmien muistioita 4:2001) esitettyjen toimintamallien suuntaisesti.

2.3.5. Yhteistyö työelämän kanssa

Uudessa koulutusta koskevassa lainsäädännössä korostetaan työelämän yhteyksiä. Ammatillisessa koulutuksesta annetun lain mukaan ammatillisessa koulutuksessa tulee ottaa erityisesti huomioon työelämän tarpeet. Koulutusta järjestettäessä tulee olla yhteistyössä elinkeino- ja muun työelämän kanssa. Vastaava säännös on ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa. Näyttötutkintoja tulee suunnitella ja järjestää yhteistyössä elinkeino- ja työelämän kanssa.

Työelämän osapuolten osallistumista koulutuksen valtakunnalliseen kehittämiseen ja koulutustarpeiden ennakointiin on vahvistettu mm. koulutustoimikuntajärjestelmän avulla. Koulutustoimikunnat ovat kolmikantaisia työelämän osapuolista koottuja toimielimiä, jotka toimivat opetusministeriön yhteydessä.

Koulutuksen järjestäjien välinen yhteistyö on viime vuosina laajentunut olennaisesti työssäoppimisen ja oppisopimuskoulutuksen laajentumisen kautta.

Ammatillisten perustutkintojen uudistaminen siten, että kaikkiin kolmevuotisiin tutkintoihin sisältyy vähintään 20 opintoviikon laajuinen työssäoppimisen jakso, lisää olennaisesti ammatillisten perustutkintojen tuottamaa käytännön ammattitaitoa. Työssäoppiminen on opetussuunnitelman mukaista tavoitteellista oppilaitoksista työpaikalle siirrettyä oppimista, jota koulutuksen järjestäjä ja työpaikan edustajat ohjaavat ja arvioivat yhdessä. Työssäoppimisen toteutus on tapahtunut asteittain uusien opetussuunnitelmien käyttöönoton myötä tutkintojen kolmevuotistamisen yhteydessä.

Työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä järjestettävä koulutus perustuu koulutuksen järjestäjän ja työpaikan väliseen kirjalliseen sopimukseen. Työssäoppimisen jaksoihin osallistuu vuosittain yli 40 000 opiskelijaa. Työssäoppimisen uudistuksen tueksi on laadittu tukiohjelma, jota koordinoi muun muassa työmarkkinoiden keskusjärjestöjen ja keskeisten sidosryhmien edustajista muodostettu ohjausryhmä. Ohjelma sisältää muun muassa työssäoppimiseen liittyvää tiedotusta, työpaikkaohjaajien ja opettajien koulutusta.

Opetusministeriö on selvittänyt ja tarkentanut työssäoppimisen työturvallisuus-, työaika- ja vakuutusturvakysymyksiä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, työmarkkinoiden keskusjärjestöjen, Suomen Kuntaliiton ja Suomen Yrittäjien kanssa. Mainittujen tahojen laatiman muistion keskeisimmät kannanotot liittyvät nuorten työntekijöiden suojeluun ja työssäoppijoiden työaikaan. Lisäksi muistiossa tarkastellaan työturvallisuuteen ja suojavarusteiden hankkimiseen liittyviä työnantajan ja koulutuksen järjestäjän vastuita sekä vakuutusturvaa opiskelijatapaturmatapauksissa ja vastuu-, vahingonkorvaus- ja vakuutuskysymyksiä opiskelijan aiheuttamien vahinkojen varalta.

Opiskelijoiden tapaturmavakuutusturvaan liittyvät rajoitukset ovat nousseet työssäoppimisen laajentumisen myötä jossain määrin esille. Työssäoppimisjaksolla olevat opiskelijat, joilla ei ole työsuhdetta, ovat opiskelijatapaturman korvaamisesta annetun asetuksen (851/1948) piirissä. Asetus jättää korvauspiirin ulkopuolelle muun muassa oppilaitoksen ja työssäoppimispaikan välisillä matkoilla tapahtuneet tapaturmat. Vakuutusturva on siten heikompi kuin sellaisilla opiskelijoilla, jotka ovat työsopimussuhteessa.

Koulutuksen järjestäjät pitävät työssäoppimisen säännöksiä toimivina. Työssäoppimispaikkojen hankinnassa nähdään jonkin verran vaikeuksia muun muassa kauneudenhoitoalalla, talotekniikan ja käsi- ja taideteollisuuden ja musiikin alalla. Vaikeudet johtuvat usein alan pienuudesta ja siitä, että kyseisellä alalla ei ole yrityksiä kaikilla alueilla. Ongelmia ei ole niillä koulutuksen järjestäjillä, joilla oli varhemmin luotu toimiva yhteistyöverkosto elinkeinoelämän kanssa. Koulutuksen järjestäjien mielestä uusi lainsäädäntö on lisännyt yhteistyötä työelämän kanssa ja parantanut ammatillisen koulutuksen ja työelämän kohtaantoa. Tärkeimpiä yhteistyöalueita ovat olleet työssäoppimisen järjestäminen, opetussuunnitelmayhteistyö, näyttökokeiden kehittäminen sekä koulutustarveselvitykset ja ennakointi.

Johtopäätökset

Työelämäyhteydet ovat selvästi lisääntyneet viime vuosina. Myös asenteet yhteistyöhön ovat kauttaaltaan myönteiset. Työssäoppimisen tukiohjelman toimenpiteitä tulee jatkaa. Työssäoppimisen työturvallisuus-, työsuojaus- ja vakuutuskysymyksiin liittyvää tiedotusta ja koulutusta tulee edelleen jatkaa. Opiskelutapaturma-asetuksen uudistaminen on parhailtaan valmisteilla sosiaali- ja terveysministeriössä. Tässä yhteydessä on mahdollista ottaa huomioon työssäoppimisen laajentumisesta johtuvat muutostarpeet.

Näyttötutkintojärjestelmä, joka pienin muutoksin siirrettiin ammattitutkintolaista lakiin ammatillisesta aikuiskoulutuksesta, on jo lähtökohtaisesti rakennettu työelämän ja oppilaitosten yhteistyön varaan. Työelämän edustajat ovat keskeisesti mukana järjestelmän kehittämisessä ja toteuttamisessa.

2.3.6. Koulutuspalveluiden hankkiminen ulkopuolisilta tahoilta

Lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan koulutuksen järjestäjä voi hankkia osan laissa tarkoitetuista palveluista muilta koulutuksen järjestäjiltä tai muulta yhteisöltä taikka säätiöltä. Koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään lain mukaisesti. Säännös koskee myös ammatillista aikuiskoulutusta.

Mahdollisuuden laajentaa opetustarjontaa ostopalveluiden avulla on suhtauduttu myönteisesti.

Laissa tarkoitettuja tahoja, joilta koulutuspalveluita voidaan hankkia, ovat esimerkiksi muut koulutuksen järjestämisluvan saaneet eri koulutusmuotojen koulutuksen järjestäjät tai korkeakoulut tai muut tahot kuten seurakunnat, urheiluseurat, harrastuspohjaiset yhdistykset sekä kaupalliselta pohjalta toimivat koulutuspalvelujen tuottajat. Järjestely antaa mahdollisuuden täydentää koulutuksen järjestäjän omaa koulutustarjontaa.

Ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen sekä lukiokoulutuksen järjestäjät katsovat, että koulutuspalvelujen hankkimista koskeva säännös on toimiva. Enemmistö vastanneista on hankkinut koulutusta ostopalveluna toiselta koulutuksen järjestäjältä. Selvästi vähemmän koulutusta on hankittu muilta kuin koulutuksen järjestämisluvan saaneilta yhteisöiltä tai säätiöiltä.

Johtopäätös

Koulutuspalveluiden hankkiminen muilta kuin koulutuksen järjestämisluvan saaneilta koulutuksen järjestäjiltä on vielä suhteellisen vähäistä kaikissa koulutusmuodoissa. Lainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia ole vielä laajasti käytetty hyväksi.

2.3.7. Erilaiset koulutuksen järjestämismuodot

Lukiolain mukaan lukiokoulutus voidaan järjestää osaksi tai kokonaan lähiopetuksena tai etäopetuksena. Osa opinnoista voidaan edellyttää opiskeltavaksi itsenäisesti. Opiskelijalle voidaan hakemuksesta myöntää lupa suorittaa opintoja opetukseen osallistumatta. Oppivelvollisuusikäisten perusopetusta ei voida kuitenkaan järjestää etäopetuksena.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan koulutus voidaan järjestää lähi-, etä- ja monimuoto-opetuksena, oppisopimuskoulutuksena tai muutoin työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä. Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa ei ole erillisiä säännöksiä koulutuksen järjestämismuodosta.

Koulutuksen järjestämismuoto on koulutuksen järjestäjän päätettävissä. Työpaikalla tapahtuva ammatillinen koulutus on lisääntynyt huomattavasti 1990-luvulla pääasiassa oppisopimuskoulutuksen laajentamisen myötä. Tutkintojen uudistamisen myötä myös muussa ammatillisessa koulutuksessa työssäoppiminen on muodostunut merkittäväksi osaksi koulutusta. Työssäoppimista on käsitelty edellä luvussa 2.3.5.

Käytössä olevat tiedot kahdelta lukuvuodelta eivät anna kattavaa tietoa koko maan tilanteesta, mutta antaa viitteitä siitä, että itsenäisen opetuksen käyttöönotto on lisääntymässä. Lukuvuonna 2001–2002 etälukiotoimintaa on 85 kunnallisessa lukiossa ja kahdessa yksityisessä lukiossa. Etälukiotoiminta on laajentunut kaikkiin lääneihin. Eniten etälukiotoimintaa on haja-asutusalueella Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Etäopetusta toteutetaan video-opetuksena, tietoverkkojen avulla, erilaisten ryhmätyöohjelmien eli oppimisympäristö-ohjelmien avulla joko täysin virtuaalisena tai tutoroituna monimuoto-opetuksena, itseopiskelun tukena. Lukion oppimäärää suorittaa etälukiossa yli 3 000 opiskelijaa. Koko lukion oppimäärää suorittavia on 85 prosenttia ja aineopiskelijoita 15 prosenttia.

Lainsäädännön on katsottu toimivan hyvin. Koulutuksen järjestäjien kiinnostus etäopetusta kohtaan on lisääntynyt. Mahdollisuutta etäopetuksen käyttöönottoon on pidetty hyvänä. Lu-

kiokoulutuksessa vaihtoehtoiset järjestämisuodot ja opintojen hyväksilukeminen ovat olleet avainasioita etäopetuksen käyttönotolle.

Ammatillista koulutusta koskevan lainsäädännön uudistaminen muutti oppisopimuskoulutuksen asemaa. Ennen oppisopimuskoulutuksen järjestäminen oli kunnallinen tehtävä. Uusien säännösten mukaan oppisopimuskoulutus on kaikkien koulutuksen järjestäjien käytössä oleva ammatillisen koulutuksen järjestämislupaan kytketty ammatillisen koulutuksen järjestämisuoto. Järjestäjäkenttä laajeni uusien säännösten myötä.

Erityinen oppisopimuskoulutuksen uoto on yrittäjien oppisopimuskoulutus. Yrittäjä ja koulutuksen järjestäjä sopivat koulutuksen järjestämisestä. Oppisopimuskoulutuksen kohdeyhmää laajennettiin kattamaan myös yrittäjät, jotka voivat kouluttautua oppisopimusjärjestelmän piirissä, kuitenkin siten, että yrittäjille ei voida maksaa omasta koulutuksesta koulutuskorvausta. Tavoitteena on lisätä yrittäjien koulutusmahdollisuuksia ja parantaa heidän koulutustasoaan.

Oppisopimuskoulutuksen järjestämisessä ei koeta tapahtuneen suurta muutosta edeltäneeseen lainsäädäntöön verrattuna. Keskeisimpinä vaikutuksina pidetään joustavuuden lisääntymistä koulutuksen suunnittelussa sekä koulutusvaihtoehtojen lisääntymistä. Jotkut koulutuksen järjestäjät kokevat joustavuuden myös vähentyneen sen myötä, että aikaisemmin itsenäisenä toiminut oppisopimustoimisto on muuttunut osaksi koulutuksen järjestäjän organisaatiota. Aikaisempien opintojen hyväksi lukemisen katsotaan helpottuneen. Myös yrittäjien koulutusmahdollisuuksien katsotaan parantuneen.

Oppisopimuskoulutuksena järjestetyn ammatillisen lisäkoulutuksen oppisopimuspaikkojen vuotuinen enimmäismäärän ei katsota tyydyttävän koulutuksen koko kysyntää. Toisaalta kiintiöinnin katsotaan osaltaan lisänneen oppisopimuskoulutuksen tutkintotavoitteisuutta. Oppisopimuskoulutuksen järjestäjäkentän laajentumisen myötä oppisopimuskoulutuksen organisoimismahdollisuudet ja tarjonta ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet.

Johtopäätökset

Koulutuksen järjestämisuotoja koskeviin säännöksiin ollaan yleisesti tyytyväisiä. Etä- opetuksen käyttömahdollisuuksia tulee edelleen kehittää.

Oppisopimuskoulutuksen aseman voidaan katsoa muuttuneen siten, että siitä on tullut selkeä väylä hankkia toisen asteen ammatillinen peruskoulutus. Toisaalta oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen lisäkoulutuksen määrällistä laajentamista selvitetään. Tavoitteena on, että ammatilliseen perustutkintoon johtavan oppisopimuskoulutuksen tarjonta turvataan nuorille ja tarjontaa laajennetaan aikuisille.

2.3.8. Yksilölliset opinto-ohjelmat ja muualla suoritettujen opintojen hyväksilukeminen

Lukiolaki ja ammatillisesta koulutuksesta annettu laki velvoittavat koulutuksen järjestäjän laatimaan opetussuunnitelman siten, että se antaa opiskelijalle mahdollisuuden yksilöllisiin valintoihin tarvittaessa myös muiden koulutuksen järjestäjien antamaa opetusta hyväksi käyttäen. Näyttötutkintoon valmistavassa ammatillisessa lisäkoulutuksessa henkilökohtaisten opiskeluohjelmien laatimisen periaatteet käyvät ilmi tutkintojen perusteista.

Uuden koulutuslainsäädännön mukaan lukiokoulutuksen sekä ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen opiskelijoilla on oikeus lukea hyväkseen muualla suoritettut opinnot, jotka ovat tavoitteiltaan ja keskeisiltä sisällöiltään opetussuunnitelman mukaisia.

Lukion tuntijakopäätös (835/1953) on vuodelta 1993. Siihen on tehty sen voimaantulon jälkeen eräitä vähäisiä muutoksia. Lukion tuntijakopäätöksessä lukion opinnot jaetaan kolmeen osaan: pakollisiin, syventäviin ja soveltaviin kursseihin. Soveltuvat kurssit ovat opiskelijoille valinnaisia. Soveltavia kursseja on lukion 75 kurssin kokonaismäärästä vähintään 16. Lukiokoulutuksen tavoitteita ja tuntijakoa ollaan uudistamassa opetusministeriön asettamassa työryhmässä.

Noin puolet lukiokoulutuksen järjestäjistä ilmoitti yksilöllisten opinto-ohjelmien laadinnan lisääntyneen aikaisempaan verrattuna ja yksilöllisiä opintoja koskevien valintojen monipuolistuneen. Kaksi kolmasosaa koulutuksen järjestäjistä toteaa, ettei nuorille tarkoitetun lukiokoulutuksen opetussuunnitelmaan ole tehty muutoksia yksilöllisten valintojen mahdollistamiseksi.

Ruotsinkielisessä lukiokoulutuksessa yksilöllisten opinto-ohjelmien katsotaan lisääntyneen useammin kuin suomenkielisessä koulutuksessa. Myös yksilöllisiä opintoja koskevat valinnat ovat monipuolistuneet useammin. Ruotsinkielisessä koulutuksessa muutoksia opetussuunnitelmaan ilmoitettiin tehdyn useammin kuin suomenkielisessä koulutuksessa.

Ammatillisen peruskoulutuksen opetussuunnitelmiin sisältyvää valinnaisuutta säätelee valtioneuvoston päätös (213/1999) tutkintojen rakenteesta ja yhteisistä opinnoista ammatillisessa koulutuksessa. Päätöksen mukaan opintoihin voi sisältyä tutkinnosta riippuen 10–20 opintoviikkoa ammatillisia opintoja syventäviä tai laajentavia opintoja, yhteisiä opintoja taikka lukio-opintoja. Tämän lisäksi yhteisiin aineisiin sisältyy valinnaisuutta ja ammatillisiin aineisiin voi sisältyä muuta valinnaisuutta. Päätöksen mukaan laaditut opetussuunnitelmien perusteet on otettu käyttöön asteittain 1.8.2001 mennessä.

Opetussuunnitelman perusteissa ohjataan oppilaitoksia tekemään henkilökohtainen opiskelusuunnitelma opetussuunnitelman ja opiskelijan valintojen perusteella. Opetussuunnitelman perusteissa on lähdetty siitä, että henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman teko on käytännössä välttämätön kaikille opiskelijoille, koska tutkinnon rakenteessa on valinnaisuutta. Lisäksi ammatilliseen perustutkintoon sisältyy vähintään 20 opintoviikkoa työssäoppimista, mikä myös edellyttää henkilökohtaista suunnittelua.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien mukaan opiskelijoiden mahdollisuudet opintoja koskevissa valinnoissa ovat valtaosin toteutuneet. Enemmistö koulutuksen järjestäjistä on tehnyt opetussuunnitelmiin muutoksia yksilöllisten valintojen mahdollistamiseksi. Yksilöllisten opinto-ohjelmien käyttöönotto on vuosi vuodelta lisääntynyt opetussuunnitelman edellyttämän valinnaisuuden ja työssäoppimisen myötä.

Näyttötutkintoon valmistavassa ammatillisessa lisäkoulutuksessa on henkilökohtaisia opiskeluohjelmia laadittu aikaisempaan verrattuna suhteellisesti selvästi enemmän.

Aikaisemmin suoritettujen opintojen hyväksilukemisen mahdollisuutta on käytetty ammatillisessa perus- ja lisäkoulutuksessa lisääntyvästi hyväksi. Hyväksiluetut opinnot ovat olleet lähinnä toisen asteen ammatillisen koulutuksen opintoja, lukion kursseja ja ammattikorkeakouluopintoja. Hyväksilukeminen on lausuntojen mukaan saavuttanut vakiintuneen aseman ammatillisessa koulutuksessa. Aina ei koulutusta kuitenkaan voida järjestää niin, että koulutusaika lyhenisi.

Nuorisoasteen koulutuskokeilujen arviointiryhmä katsoi, että nykyinen valinnaisuus on riittävä opiskelijoiden yksilöllisten opinto-ohjelmien ja alueellisen opetus-tarjonnan toteutumiseksi. Opetusministeriön asettama lukiokoulutuksen kehittämisyhmä selvittää tämän vuoden toukokuun loppuun mennessä muualla suoritettujen opintojen hyväksilukemisen yhdenmukaisuus- ja oikeusturvakysymyksiä.

2.4. Koulutuksen arviointi

Koulutuksen arviointijärjestelmällä on uudessa lainsäädännössä keskeinen merkitys, koska koulutuksen ohjauksessa koulutusprosessien ennakkollista sääntelyä on vähennetty. Koulutuksen arvioinnilla tuetaan koulutuksen jatkuvaa kehittämistä paremmin oppimista tukeväksi ja edistetään tasa-arvon toteutumista suomalaisessa koulutusjärjestelmässä.

Säännösten mukaan koulutuksen arviointi on kansallisella ja paikallisella tasolla lakisääteinen tehtävä ja siitä säädetään lähes samansisältöisesti kaikissa koulutusmuodosta. Arviointien keskeisten tulokset tulee lainsäädännön mukaan julkistaa. Säättäessään koulutuksen arviointivelvoitteen eduskunta edellytti, ettei arviointitulosten julkistaminen saa johtaa koulujen paremmuusjärjestykseen asettamiseen eikä leimata kouluja, opettajia ja oppilaita, tasoltaan heikoiksi tai hyväksi yksipuolisin perustein. Arviointien keskeisten tulosten julkistaminen etsii vielä muotoaan sekä kansallisella että paikallisella tasolla.

Opetusministeriö päättää ulkopuolisten arviointien yleisistä perusteista. Arvioinnin painopistealueet määritellään yleisesti valtioneuvoston hyväksymässä koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa (1999–2004). Opetushallitus vastaa opetusministeriön päättämien perusteiden mukaisesti arviointien kehittämisestä ja ulkopuolisten arviointien toimeenpanosta. Yksityiskohtaisemmin arviointiohjelmasta sovitaan opetusministeriön ja Opetushallituksen välillä vuosittain solmittavassa tulossopimuksessa. Kansallisella tasolla arviointihankkeet ovat olleet lähinnä koulutuksen tuloksellisuuden arviointia: oppimistulosten arviointia, temaattisia ja koulutuksen järjestelmä- ja tila-arvioiteja.

Tuloksellisuuden arvioinnissa on kyse kasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen tavoitteiden saavuttamisesta ja koulutusjärjestelmän tulkinnallisesta analyysistä. Tuloksellisuutta arvioidaan tehokkuuden, vaikuttavuuden ja taloudellisuuden ulottuvuuksilla käyttäen arviointiperusteena niitä tavoitteita, joita eduskunta, valtioneuvosto ja opetusviranomaiset ovat toiminnalleen asettaneet. Periaatteena on, että arviointi perustuu koulutuspoliittisiin päätöksiin ja saa legitimaationsa opetustoimen säädöksistä.

Oppimistulosten arviointijärjestelmä kattaa perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin otantaperustaisesti. Perusopetuksen alueella matematiikkaa ja äidinkieltä arvioidaan vuorovuosin, muita oppiaineita ja oppimaan oppimisen valmiuksia ja kommunikaatiovalmiuksien erillisen ohjelman mukaan. Arvioinnin kohteena ovat olleet englanti sekä toinen kotimainen kieli. Meneillään on ranskan, venäjän ja saksan arviointi ja katsomusaineiden sekä tapakasvatuksen arviointi.

Lukiossa on arvioitu kommunikaatiovalmiuksia ja meneillään on luonnontieteiden sivistysvarantoarviointi. Parhailaan valmistuu lukion ja ammatillisen koulutuksen yhteinen Oppimaan oppimisvalmiuksien arviointi. Ammatillisen koulutuksen oppimistulosten arviointijärjestelmän kehittämisprojekti on meneillään. Ammatillisen koulutuksen alueella on tehty äidinkielen, vieraiden kielten, matematiikan ja luonnontieteiden arviointi. Ammatillista

osaamista on toistaiseksi arvioitu lähinnä tila-arviointien yhteydessä. Kohteena ovat olleet metsä- ja puutaloudenala, kone- ja metalliala ja sähköala, käsi- ja taideteollisuusala, matkailu-, ravitsemis- ja talousala ja lähihoitajakoulutus. Meneillään on kaupan- ja hallinnonalan koulutuksen arviointi.

Opetushallituksen vuonna 2000 tekemässä kartoituksessa kävi ilmi, että paikallisen tason arviointikulttuuri oli vasta muotoutumassa. Ainoastaan suurimmissa kaupungeissa ja kuntayhtymissä arviointityö oli lähtenyt vireästi liikkeelle. Yleissivistävässä koulutuksessa oppilaiden, vanhempien ja koulutuksen järjestäjien ja ylläpitäjien yhteistyössä ei ollut vielä syntynyt vakiintuneita toimintatapoja. Ammatillisessa koulutuksessa korostui muita selvemmin opiskelijoiden ja työelämän yhteistyön tarve. Paikallisella tasolla koulutuksen arviointi oli usein varsin kapea-alaista, eikä se ollut tavoitteisiin nähden riittävän kattavaa eikä sillä vielä ollut vakiintunutta asemaa paikallisessa päätöksenteossa.

Saman selvityksen mukaan koulutuksen paikallinen arviointi on myös usein resursoitu puutteellisesti. Tavallisimmin järjestäjän tai ylläpitäjän arviointiin osoittamat voimavarat olivat tuki- ja virikemateriaaleja ja koulutusta, harvemmin taloudellisia resursseja tai henkilöstöä. Paikallisella tasolla koulutuksen arvioimiseksi kerätty tieto oli tavallisimmin kyselyiden, oppimistulosten arvioinnin ja erityyppisten kirjallisten lähteiden tuottamaa määrällistä tietoa, mutta harvoin laadullista tietoa.

Arvioinnin paikallisen tason kehittämistä vaikeuttaa kartoituksen mukaan erityisesti se, että vain osalla koulutuksen järjestäjiä on palveluksessaan koulutoimenjohtaja. Lisäksi suurelta osalta koulutoimenjohtajia puuttui kasvatustieteellinen koulutus tai opettajankoulutus.

Koulutuksen arviointia käsittelevä kansainvälinen yhteistyö on kattanut Pohjoismaisen tason, joka on ollut lähinnä Pohjoismaisen ministerineuvoston toimintaan kytkeytyvää arviointiyhteistyötä. Euroopan Unionin tasolla keskeisintä on ollut koulutusindikaattoreiden kehittäminen, yksittäisten jäsenmaiden vapaaehtoiseen monenväliseen yhteistyöhön perustuvien arviointien toteuttaminen sekä verkosto- ja konferenssiyhteistyö. OECD:n piirissä tehtävä arviointiyhteistyö on käsittänyt eri maiden kansallisten koulutusjärjestelmien ominaisuuksien vertailun mahdollistavien koulutusindikaattoreiden kehitystyötä sekä niihin perustuvia vertailevia arviointihankkeita.

Johtopäätökset

Uuden lainsäädännön 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 niukkuuden vuoksi varsin kevyt.

Kunnat eivät ole vielä kyenneet toteuttamaan arviointia lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Opetusministeriö ja Opetushallitus ovat tukeneet koulutuksen järjestäjiä arviointityössä järjestämällä syksyn 2001 ja kevään 2002 aikana koulutustilaisuuksia kuntien luottamushenkilöille sekä sivistystoimen ja oppilaitosten edustajille. Tavoit-

teeksi on asetettu, että vuoden 2003 alkuun mennessä kaikilla koulutuksen järjestäjillä on arviointijärjestelmä.

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. Tarkoituksena on koulutuksen arviointitoiminnan uudelleen organisointi, johon liittyy myös suunnitelma koulutuksen arviointineuvoston perustamisesta. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle tämän vuoden syysistuntokaudella.

2.5. Rahoitusjärjestelmä

Uuteen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin koottiin eri oppilaitosmuotoja ja oppilaitoksia koskevat opetustoimen rahoitussäännökset lukuun ottamatta vapaata sivistystyötä. Koulukodeissa järjestettävä perusopetus tuli opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän piiriin. Uuden yksityisen koulutuksen järjestäjän perusopetuksen yksikköhinta on 90 prosenttia sijaintikunnan yksikköhinnasta. Oppisopimuskoulutuksen erillinen valtionosuusjärjestelmä yhdistettiin opetustoimen rahoitusjärjestelmään. Taiteen perusopetuksen tuntimäärän mukaan myönnettävä valtionosuusrahoitus laajeni koskemaan kaikki taiteenalat. Lisäksi uudet toimintalait edellyttivät lakiin eräitä muita muutoksia.

Ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksessa siirryttiin oppilaitoskohtaisesta rahoituksesta järjestäjäkohtaiseen rahoitukseen. Yksikköhinnat lasketaan oppilaitosmuotojen sijasta koulutusaloittain, koska lainsäädännössä ei enää säädetä oppilaitosmuodoista. Kansanopistoissa, liikunnan koulutuskeskuksissa ja musiikkioppilaitoksissa järjestettävän ammatillisen koulutuksen rahoitusperusteet yhtenäistettiin muun ammatillisen koulutuksen rahoitusperusteiden kanssa. Kansanopistoissa ja liikunnan koulutuskeskusten sisäoppilaitosmuotoisessa koulutuksessa otettiin lisäksi käyttöön erillinen sisäoppilaitoslisä, jonka määrä on 37 prosenttia ammatillisen koulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta.

Vapaan sivistystyön lainsäädäntöön sisällytettiin vapaan sivistystyön oppilaitosten rahoitussäännökset. Kansalaisopistojen rahoitusta koskevat säännökset siirrettiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaista vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin. Kesäyliopistojen rahoitukseen sovelletaan kansalaisopistojen rahoitusperusteita ja mekanisme. Oppilaitosmuotojen rahoitusjärjestelmät säilyivät pieniä tarkennuksia lukuun ottamatta ennallaan.

Kyselyyn annettujen vastausten mukaan suuri osa koulutuksen järjestäjistä katsoo rahoitusjärjestelmän toimivan melko hyvin. Järjestelmässä on kuitenkin nähty myös kehittämistarpeita. Rahoitusjärjestelmää on pidetty osin vaikeaselkoisena ja monimutkaisena. Perusopetuksen rahoitusperusteissa ei oteta riittävästi huomioon muuttoliikkeestä aiheutuvia rahoituspaineita. Se ei myöskään kannusta yhteistyöhön. Lukion rahoitusjärjestelmässä ongelmaksi nähdään aineopiskelijan rahoitus. Vapaassa sivistystyössä on kiinnitetty huomiota rahoituksen tason ohella muun muassa valtionosuusperusteena olevien suoritteiden määrätymis- ja jakoperiaatteisiin. Kesäyliopistojen tavoitteena on oman kustannuspohjan mukaan laskettavaan yksikköhintajärjestelmään siirtyminen.

Taiteen perusopetuksen opetustuntiperusteisen valtionosuuden piiriin kuuluvien oppilaitosten määrä on lisääntynyt. Sen piiriin kuuluu 89 musiikkioppilaitosta ja vuosina 2000 - 2001 mukaan on otettu 23 muulla taiteen alalla opetusta antavaa oppilaitosta. Opetustuntiperusteisen yksikköhintarahoituksen piiriin tulleet uudet taiteenalat ovat tanssi, kuvataide, käsityö, teatteri-ilmaisu ja arkkitehtuuri.

Johtopäätökset

Rahoitusjärjestelmä on toiminut suhteellisen hyvin. Yleistä kehittämistarvetta on eri koulutusmuotojen rahoitusjärjestelmissä. Perusopetuksen rahoituksen kehittämisessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota muuttotappio- ja muuttovoittokuntien saaman rahoituksen riittävyteen. Lukiossa aineopiskelua varten myönnettävän rahoituksen määräytymisperusteita tulee kehittää. Aikuiskoulutuksen rahoitusperusteiden tarkistamista arvioidaan parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmän mietinnön pohjalta.

Valtioneuvosto on käynnistänyt erikseen valmistelun, joka tähtää peruspalveluiden rahoituksen turvaamiseen pitkällä tähtäimellä. Myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmää tarkastellaan osana tätä valmistelua.

2.6. Yhteenveto

Tarvetta merkittäviin lainsäädännön muutoksiin ei ole. Uudet koululait ovat olleet voimassa runsaat kolme vuotta. Aika on liian lyhyt pitkälle menevien johtopäätösten tekemiseen lainsäädännön vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Lainsäädännön vaikutusten ja tavoitteiden toteutumisen arviointia vaikeuttaa myös se, että samanaikaisesti koulutuksen toimintaympäristössä on tapahtunut suuria muutoksia, joilla on vaikutusta koulutuksen järjestämiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi julkisessa taloudessa tapahtuneet muutokset sekä maan sisäisestä muuttoliikkeestä ja väestön ikääntymisestä johtuvat vaikutukset koulutukseen.

Uusi lainsäädäntö muutti koulutuksen ohjaukeinoja. Ohjauksen painopiste on uudessa lainsäädännössä ennakollisen ohjauksen sijasta tuloksiin perustuvassa ohjauksessa. Perinteisen normi- ja rahoitusohjauksen sekä informaatio-ohjauksen rinnalle on tullut koulutuksen arviointi. Koulutuksen itsearviointista ja osallistumisesta ulkopuolisiin arviointeihin tuli kaikissa koulutusmuodoissa lakisääteinen velvoite koulutuksen järjestäjille. Lisäksi lääninhallituksille on erikseen säädetty velvollisuus peruspalveluiden arviointiin. Arvioinnin tarkoituksena on selvittää, miten koulutukselle säädetyt tavoitteet on käytännössä toteutuneet ja lisäantyvän tiedon avulla vaikuttaa päätöksentekoon ja toimintaa koulutuksen laatua parantavasti. Toistaiseksi paikallisen tason arviointitoiminta on lähtenyt varsin vaihtelevasti liikkeelle. Koulutuksen järjestäjien kesken on suuria eroja ja osa koulutuksen järjestäjistä arvioi koulutusta vielä kovin satunnaisesti ja vähäisessä määrin. Myös arviointitietojen julkistamisessa on vielä puutteita. Arviointien tulokset eivät ole myöskään vielä merkittävässä määrin vaikuttaneet päätöksentekoon. Kuitenkin esimerkiksi perusopetuksen tavoitteita ja tuntijakoa vuoden 2001 joulukuussa säädettyä otettiin huomioon eräiden viime vuosina tehtyjen arviointien tuloksia. Tulevaisuudessa on tärkeää myös, että kansallinen arviointitoiminta yhteensovitetaan kansainvälisen, muun muassa EU:n piirissä tapahtuvan, arviointitoiminnan kanssa.

Koulutuksen taso ja oppimistulokset ovat pysyneet tehtyjen arviointien ja selvitysten perusteella pääosin ennallaan. Tästä on osoituksena muun muassa edellä todetun OECD:n tekemän oppivelvollisuusikäisiä koskevan koulutussaavutusten arviointitutkimuksen, PISAn, tulokset. Arvioinnissa Suomi sijoittui lukutaidon, luonnontieteiden että matematiikan osaamisessa tutkimukseen piiriin kuuluneiden 32:n maan joukossa parhaimpien maiden joukkoon. Kansallisten arviointien perusteella osaamisessa on kuitenkin vielä kehitettävää. OECD:n

vuonna 2001 suorittaman yhdeksän maan aikuiskoulutuspolitiikan tutkinnassa suomalaisen aikuiskoulutuksen vahvuudeksi arvioidaan korkea osallistumisaste, alueellisesti kattava ja monipuolinen järjestäjaverkko, kohtuullinen resurssitaso ja mittava tarjonta, aikuisille suunnatut työelämälähtöiset tutkinnot ja opetushenkilöstön rekrytointi- ja koulutusmallit. Puutteenksi arvioinnissa todettiin koulutuksen kasaantuminen liiaksi hyvin koulutetuille ja hyvässä taloudellisessa asemassa oleville. Työttömät ja heikon pohjakoulutuksen omaavat sen sijaan osallistuvat koulutukseen vähäisemmässä määrin.

Uusi lainsäädäntö ei sen laajuudesta huolimatta muuttanut merkittävällä tavalla koulutuksen rakenteita, tavoitteita eikä sisältöjä, mutta se antoi monia uusia mahdollisuuksia koulutuksen toimintakenttään. Näitä mahdollisuuksia on toistaiseksi käytetty varsin rajoitetussa määrin hyväksi. Koulutuksen järjestäjät ovat varsin tyytyväisiä lainsäädäntöön ja lainsäädäntöä pidetään aikaisempaa selkeämpänä ja toimintaa painottavana. Lainsäädäntö korostaa koulutusjärjestelmän kokonaisuutta ja lainsäädäntö antaa entistä paremmat mahdollisuudet sopeutua yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Lainsäädäntö antaa mahdollisuuden koulutuksen järjestäjäkohtaisiin ratkaisuihin, koulutuksen järjestäjien yhteistoimintaan ja alueelliseen yhteistoimintaan.

Vaikka normiohjausta on kevennetty ja koulutusjärjestelmän joustavuutta on lisätty, uudessa lainsäädännössä on perusoikeus uudistuksen ja uuden perustuslain edellyttämällä tavalla vahvistettu koulutuksen perusturvaa. Uusissa laeissa oppilaiden oikeuksia koskevaa sääntelyä on lisätty ja selkeytetty. Laeissa säädetään yleisesti muun muassa oikeudesta opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen, turvalliseen oppimisympäristöön, opintososiaalisiin etuuksiin ja eräisiin tukipalveluihin. Koulutuksen perusturvaa koskeviin säännöksiin on selvitysten mukaan vedottu ja koulutuksen järjestäjät ovat ryhtyneet perusturvaa vahvistaviin toimenpiteisiin. Opettajien lomautusten määrä on uuden lainsäädännön voimassaolokautena jäänyt hyvin vähäiseksi. Lisätystä sääntelystä huolimatta eräitä oppilaiden oikeuksia koskevia säännöksiä on pidetty liian yleisluontoisina ja tulkinnanvaraisina. Meneillään olevassa oppilashuoltotyötä koskevassa selvityksessä pyritään täsmentämään oppilashuoltoa koskevia säännöksiä. Ammatillisen peruskoulutuksen osalta puolestaan selvitetään opetuksen ja ohjauksen sekä eräiden tukipalveluiden sääntelyn riittävyttä. Ammatillisen erityisopetuksen kehittämistä selvitetään ammatillisen erityisopetuksen strategiatyöryhmän ehdotusten pohjalta. Lisäksi perusopetuksen oppilaiden velvollisuuksia ja kurinpitoa koskeviin säännöksiin on esitetty eräitä tarkennuksia, joiden toteuttamista selvitetään.

Käynnissä olevassa perusopetuksen ja lukiokoulutuksen opetussuunnitelmien uudistamistyössä on tarkoitus määritellä valtakunnan tasolla aikaisempaa täsmällisemmin opetuksen ja siihen liittyvien tukipalveluiden tavoitteet ja sisällöt sekä se, mitä asioita paikalliseen opetussuunnitelmaan tulee sisällyttää. Näiden tarkennusten avulla pyritään varmistamaan opetuksen ja siihen liittyvien tukipalveluiden riittävyys ja hyvä laatu.

Edellä todettujen, jo valmistelun kohteena olevien seikkojen lisäksi eräisiin uuden lainsäädännön yksityiskohtiin on esitetty muutoksia ja tarkennuksia. Muutoksia ja tarkennuksia harkitaan opetusministeriössä. Ylioppilastutkintoa koskevan sääntelyn uudistaminen on lisäksi erikseen vireillä.

Hallituksen mielestä uudet koululait ovat toimineet varsin hyvin ja lainsäädännössä asetut tavoitteet ovat toteutuneet tai toteutumassa. Opetustoimen rahoitukseen tehdyt viimeisimmät lisäykset antavat paremmat mahdollisuudet koulutuksen kehittämiseen ja laadun parantamiseen. Hallituksen tarkoituksena on jatkaa lainsäädännön toimivuuden seurantaan. Erityistä huomiota tullaan kiinnittämään koulutuksellisen perusturvan toteutumiseen sekä syrjäytymisen estämiseen. Seurannan kohteena ovat esimerkiksi tuki- ja erityisopetus, oppilaanohjaus ja opinto-ohjaus, oppilaille ja opiskelijoille annettavat oppilashuoltopalvelut, koulutuksen keskeyttäminen sekä koulutuksesta työelämään ja jatko-opintoihin sijoittuminen. Tarvittaessa hallitus ryhtyy toimenpiteisiin lainsäädäntöön muuttamiseksi. Lainsäädäntöön tehtävien

mahdollisten muutosten ja tarkistusten ohella tarkoituksena on lisätä tiedotusta ja muuta informaatio-ohjausta lainsäädännön tavoitteista ja sisällöstä sekä lainsäädännön antamista uusista mahdollisuuksista koulutuksen kehittämiseen.