

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston suositukseksi eurooppalaisesta yhteistyöstä kouluopetuksen laadunarvioinnissa"

(2000/C 168/09)

Neuvosto päätti 29. helmikuuta 2000 EY:n perustamissopimuksen 149 ja 150 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -jaosto antoi lausuntonsa 11. huhtikuuta 2000. Esittelijä oli Bernd Rupp.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27. huhtikuuta 2000 pitämässään 372. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 108 ääntä puolesta, 1 vastaan, ja 4 pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Eurooppalainen kokeiluhanke kouluopetuksen laadunarviointi aloitettiin kouluvuoden 1997 alussa. Virallisesti se päättyi marraskuussa 1998 Wienissä järjestettyyn päätöskonferenssiin.

Hankkeeseen osallistui 101 peruskoulu- ja lukiotason oppilaitosta kaikkiaan 18:sta maasta, eli EU-maiden lisäksi Norjasta, Islannista ja Liechtensteinistä.

Kustakin maasta hankkeeseen valittujen koulujen lukumäärä suhteutettiin maiden koon mukaan: suurista maista hankkeeseen osallistui 9 koulua, keskikokoisista 5 ja pienistä 2 koulua. Hankkeeseen osallistuvien koulujen valinnasta vastasivat maa-kohtaiset komiteat.

Komission "koulutus ja nuoriso" -pääosasto julkaisi hankkeen toteuttamisesta moniosaisen kertomuksen nimeltä:

Kouluopetuksen laadunarviointi

- Suuntaviivat hankkeisiin osallistuvia oppilaitoksia varten
- Itsearviointin opas
- Väliraportti
- Loppuraportti

1.1.1. Erityisesti loppuraportissa

- esitellään projektia
- selvitetään koulujen noudattamia menettelyjä
- annetaan koulujen työskentelyä koskevia lausuntoja
- esitellään maakohtaista seuranta
- pohditaan kokeiluhankkeen onnistumisen edellytyksiä
- avataan hankkeeseen osallistuville kouluille uusia näkymiä.

2. Yleistä

2.1. Kouluopetuksen laatu ja sen merkitys

Opetuksen laatu on epäilemättä tärkeä yhteiskunnan jäsenen kypsyiden ja itsenäisyyden osoittava mittari. Se on myös kyseisen yhteiskunnan yhteiskunnallisen ja taloudellisen suori-tuskyyvyn indikaattori.

Opetuksen laatu sekä yksilön tiedollinen ja sosiaalinen kompe-tenssi ovat yhdessä ja erikseen olleet nykyaikaisen yhteiskun-nan syntymisestä lähtien valtion yhteisöllisyyden, hyvinvoinnin ja demokratian oleellisia perustekijöitä.

Järjestäytyneen ja tehokkuuteen tähtäävän kansalaisyhteiskun-nan tunnuslause "Tieto on valtaa!" pitää paikkansa paremmin kuin koskaan. On muistettava, ettei tiedolla tässä yhteydessä tarkoiteta tietojen keräämistä vaan punnitun tiedon suunnitel-mallista soveltamista.

2.1.1. Opetus ja maailmanlaajuistuminen

Yhteiskunnan ja yksilön vapauden kehityksen vuoksi on välttämätöntä varmistaa, että opetuksen laatu vastaa talouden ja työmarkkinoiden sekä tieteen, tutkimuksen, tekniikan, poliitiikan ja hallinnon dynaamista muutosta. Työllistettävyyden edistämisen ja varmistamisen lisäksi sen avulla on pantava alulle elinikäinen oppimisprosessi. Vaikka se onkin valtiollisen koulutusvastuun vuoksi ennen kaikkea koulujen tehtävä, ky-seessä ei ole pelkästään julkista koulutusjärjestelmää koskeva asia, vaan myös perheet, koulujärjestelmän ulkopuolista ope-tusta antavat tahot ja elinkeinoelämä on saatava mukaan.

Jatkuvan maailmanlaajuistumisen vuoksi edellä mainittu ei enää voi koskea pelkästään yksittäisiä valtioita. Sen sijaan tarvitaan yhteisiä ja erityisesti yhdessä koordinoituja ponnistuksia opetuksen laadun varmistamiseksi ja siten valtioiden välisen henkilöiden liikkuvuuden ja koulutuksen siirron edis-tämiseksi ratkaisevalla tavalla.

2.1.2. Eurooppalaiset opetusperiaatteet

Opetusta arvioitaessa pyritään selvittämään sen sisältö, ulottuvuudet ja tavoitteet, eli sen ohjenuorana olevat periaatteet. Pohjimmiltaanhan on kyse siitä, että EU:n on kansallisia ja kulttuurisia erityispiirteitä ja jäsenvaltioiden suvereeniutta kunnioittaen luotava opetukselle eurooppalaiset periaatteet. Niillä tarkoitetaan ydinkohdiltaan yhteistä eurooppalaista opetussuunnitelmaa, jonka laatu tai laadunvarmistus on kaikissa jäsenvaltioissa turvattu yhdenmukaisesti.

Mahdollisimman korkealaatuiseen opetukseen perustuva ja ydinkohdiltaan yhteinen opetussuunnitelma luo edellytykset liikkuvuudelle ja hyvinvoinnille. Lisäksi se varmistaa suoritus-ten vertailukelpoisuuden siten edelleen yksilöiden yhtäläiset mahdollisuudet. Se muodostaa eurooppalaista demokratiaa ja sosiaalivaltiomallia kantavan peruspilarin.

2.1.3. Tuloksiin perustuva laatu

Tulokset ja niiden tarkistaminen ja valvonta liittyvät opetuksen laatuun. Laatua on mitattava kulttuurin pohjalta kehittyneillä tai opetussuunnitelman osana ohjeiksi annetuilla arviointiasteikoilla ja standardeilla. Laaduntarkkailu ei ole kouluille uutta, vaan oppimisprosessin tuloksia ja siten koulutuksessa onnistumisen laatua tarkkaillaan jatkuvasti.

Uutta on pikemminkin, että opetuksen ja sen laadun arvioinnin on tarkoitus olla perusteiltaan koulujärjestelmät ja rajat ylittävää. Se mahdollistaa ensimmäistä kertaa kattavan laatuvertailun. Edellä mainittu on lisäksi osa yksittäisten koulujen entistä laajempaa autonomiaa, eli arviointi tapahtuu osana koulupoliittista hajauttamista.

2.1.4. Koulujärjestelmän hajauttaminen

Sekä ulkoiseen että sisäiseen arviointiin liittyvät toimet palvelevat hajauttamista. Lisäksi keskusbyrokratian vaikutuksen ja kenttää lähellä toimivien hajautettujen toimivaltaisten elinten ja lopulta itse koulujen välille luodaan uusi tasapaino. Tätä rakennetta pitävät koossa arviointiperusteet. Niiden tarkoituksena on varmistaa kouluopetuksen laatu ja nostaa kouluopetuksen taso kouluasteittain yhtenäiselle ja vertailukelpoiselle tasolle.

Tämä edellyttää koulujen kestävästä tukemista. Erilaiset yhtenäistävät toimenpiteet ovat välttämättömiä, jotta koulut voivat osallistua tämäntyyppiseen laadunvarmistusohjemaan. Tuen tulee olla koulutuspoliittista ja ennen kaikkea hallitusten talousarvioista myönnettävää taloudellista tukea, sillä riittävät voimavarat ovat yhä laadukkaana opetuksen olennainen edellytys. Niinpä Euroopan parlamentin ja neuvoston tulisinikin painokkaasti muistuttaa jäsenvaltioita tästä yhteydestä.

2.1.5. Asianosaisten hyväksyntä

Yleissivistävän ja ammattiopetuksen laadunvarviointiin tähtäävän toiminnan onnistuminen riippuu asianosaisten hyväksynnästä. Tässä yhteydessä asianosaisilla ei tarkoiteta koulutuksesta poliittista vastuuta kantavia tahoja (jotka usein viittaavat jäsenvaltioiden kulttuuriseen ja siten myös koulutuspoliittiseen riippumattomuuteen), vaan opetushenkilökuntaa sekä oppilaita ja opiskelijoita, heidän eturyhmiään ja ammattiliittojaan sekä koulujen toimintaympäristön muodostavia perheitä ja paikallisyhteisöitä. Tämä sen vuoksi, että ne kaikki tarvitsevat opetuksen laadun varmistamiseksi ja arvioimiseksi riittävät edellytykset ja entistä laajemmat toimintamahdollisuudet.

Koska oppilaitoksia ja kouluja ei voida verrata yrityksiin eikä oppimista teolliseen tuotantoprosessiin, tulee yksipuolisesti taloudelliseen tehokkuusajatteluun perustuva opetuksen laadun arviointiin ja varmistamiseen tähtäävä ohjelma epäonnistumaan, mikäli tavoitteena on samoin taloudellisin resurssein saada enemmän tulosta samalla, kun koulujen edellytetään paikkaavan puutteelliset toimintaedellytyksensä hajautuksena markkinoidulla rakennemuutoksella.

Opetuksen laatu on Euroopassa epäilemättä yhteisön tulevaisuuden kannalta olennainen tekijä. Kuten suosituksen johdanto-osassa todetaan, on koulutuksen laadun takaaminen oikeutetusti ensisijainen tehtävä.

Tämän vuoksi suositusta kannatetaan sekä periaatteessa että useiden yksityiskohtien osalta. Noudatettava vapaaehtoisen yhteistyön ja sopeuttamisen periaate jättää jäsenvaltioiden pohdittavaksi, onko niillä tahtoa luoda Euroopan nuorille kansalaisille yhtäläiset mahdollisuudet ja antaa käyttöön niiden edellyttämät taloudelliset välineet ja voimavarat. Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna Euroopan asema edellyttää tätä ehdottomasti.

2.2. Suositusehdotuksen taustaa

2.2.1. Koska kouluopetuksen laadun takaaminen on arvioitu ensisijaiseksi tehtäväksi, voidaan päätellä, että koulutuspolitiikan asemaa EU:ssa on tarkoitus kokonaisuutena parantaa. Tämä näkemys on kannatettava. Käsiteltävä suositus voisi edistää tämän tavoitteen saavuttamista.

Opetuksen tason varmistaminen on tietysti kunkin opettajan ensisijainen tehtävä. Se kuitenkin edellyttää tarvittavien voimavarojen saamista (ks. edellä).

Komission voidaan katsoa onnistuneen kouluopetuksen laadunvarviointia koskevassa eurooppalaisessa kokeiluhankkeessa. Menestyksen tärkeänä edellytyksenä voidaan pitää sitä, että sen osana esitettiin myös arviointiin liittyviä käytännön ehdotuksia. Tässä mielessä kokeiluhanke tarjoaa vankan pohjan sitä laajemmalle laadunvarmistushankkeelle.

2.2.2. Yhteisön panos opetuksen laatuun on luonteeltaan yhtenäistävä. Sen tavoitteena on tukea ja täydentää erityiskeinoin jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmiä ja edistää siten Euroopan laajuisen koulutusstandardin muodostumista. Tämä ei merkitse koulutuksen yhdenmukaistamista, vaan yhtäläisten koulutusmahdollisuuksien tukemista yhteisössä.

Kuten ehdotuksessa todetaan, koulutuksen laatu ei siten tarkoita ylhäältä asetettavaa normia, vaan on yhteiskunnallisen kehityksen dynaaminen muuttuja, johon muut politiikan alueet, erityisesti rahoitus, vaikuttavat.

Tämän vuoksi korkeatasoista opetusta ei voida taata ilman riittäviä resursseja. Resurssipula johtaa pikemminkin asianosaisten ja itse järjestelmän ylikuormitukseen. Etenkin yhä yleistyvää hajauttamista ajatellen se taas vähentää laadunarviointiohjelman hyväksyntää.

2.2.3. Hajauttamista ja koulujärjestelmän entistä laajempaa itsenäistä vastuuta ajatellen on paikallaan huomauttaa, että ne tarjoavat koulutuspoliittisesti merkittävän mahdollisuuden parantaa kouluopetuksen laatua ja koulujärjestelmän suorituskykyä.

Tämä edellyttää kuitenkin periaatetta, jonka mukaan hajauttamisen ja itsenäisyyden lisäämisen myötä pedagogiset ja muut kouluun liittyvät päätökset tehdään tasolla, jolla ne myös toteutetaan. Demokratiassa kansanedustuslaitoksella luonnollisesti säilyy oikeus tehdä koko järjestelmää koskevia kaikkein tärkeimpiä päätöksiä. Hajauttamisella on myönteinen vaikutus kuitenkin vain, jos se ei aiheuta kenttää lähellä olevilla tasoilla tilannetta, jossa ne joutuvat paikkaamaan puutteita, joita ne eivät kuitenkaan itse pysty korjaamaan. Tämä koskee erityisesti opetuksen tarjoamista, koulujen varustamista ja opetushenkilöstön saatavuutta.

2.2.4. Vaikka sekä ulkoinen että sisäinen arviointi ovat molemmat tärkeitä laadunarvioinnin välineitä, tulee etusijalle asettaa sisäinen arviointi, ei pelkästään hajauttamisen vaan myös demokraattisuuden vuoksi. Tämä tärkeysjärjestys ei kuitenkaan vähennä ulkoisen arvioinnin merkitystä. EU-ohjelman painopisteen tulisi kuitenkin olla sisäisessä arvioinnissa.

Tämä merkitsee, että yksittäisille kouluille tarjotaan käytännön välineet, joilla ne voivat itse arvioida ja parantaa opetuksensa laatua. Tätä tarkoitusta varten on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa luotava erilaisia kannusteita, joiden avulla kaikki asianomaiset saadaan hyväksymään hanke ja osallistumaan siihen.

2.2.5. Laatutekijöiden ja tavoitearvojen kokoaminen ja talentaminen voi tukea koulujen omaa laadunarviointia tärkeällä tavalla, koska se tukee sisäiseen arviointiin liittyvää vertailua ja tarjoaa tilanteesta yleiskuvan. Osana opetuksen laadunvarmistamiseen tähtäävää eurooppalaista ohjelmaa tuleekin tätä tar-

koitusta varten luoda koulujen käyttöön tietokanta ("koulutus-serveri").

3. Erityistä

3.1. Suositusten perusteluja koskevia periaatteellisia näkökohtia

3.1.1. Kokeiluhankkeeseen osallistuneissa maissa opetuksen osoitetut voimavarat ovat kyllä kasvaneet, mutta voimavarojen absoluuttinen arvo ei sinänsä anna riittävää kuvaa koulutuksen arvostuksesta. Opetusmenoja on verrattava bruttokansantuotteeseen. Vasta niiden suhteellisen osuuden nousu kertoo koulutukseen myönnettävien varojen todellisesta kasvusta.

Koulutuksen ja työllisyyden välillä on suora yhteys. Hyvä koulutus parantaa myös mahdollisuuksia työmarkkinoilla. Koulutus ei kuitenkaan johda välttämättä suoraan työn löytymiseen. Vaikka koulutus voikin tarjota merkittävän panoksen työllisyys- ja sosiaalipoliittisten ongelmien ratkaisuun, se ei voi niitä ratkaista. Työttömille voidaan siis tarjota mahdollisuutta parantaa pätevyyttään, mutta työpaikkoja koulutuksella ei voida luoda. Tämän vuoksi koulutuksen merkitystä koko yhteiskuntaa koskevien ongelmien ratkaisemisessa ei pidä yliarvioida.

Tässä yhteydessä elinikäisen oppimisen käsite tulisi määritellä esim. seuraavasti: yksi koulutusvaihe ei riitä elinikäiseen ammatinharjoittamiseen, vaan jokaisessa ammatissa tarvitaan työuran rinnalla lisä- ja jatko-opintoja. Tälle on luotava tarvittavat edellytykset.

3.1.2. Osana koulutuksen laadunvarmistustoimien kokonaisuutta tarvitsevat vammaiset ja vammautumassa olevat sekä sosiaalisesti muita heikommassa asemassa olevat lapset ja nuoret sekä koulunkäyntinsä keskeyttävät erityistukea. Tässä yhteydessä on muistettava, että koulunsa keskeyttävien määrän alentaminen on osoittautunut erittäin vaikeaksi, vaikka sitä on viime vuosina erilaisin pedagogisin tukiohjelmin yritetty alentaa. Edellä mainittujen ryhmien auttaminen kohtuullisen koulutuksen tai päästötodistuksen hankkimisessa edellyttää sosiaalipoliittisesti kattavia lisätoimia.

Informaatioteknologian kehitystä ja talouselämän jo hyödyntämää viestintästandardia silmällä pitäen on koulujen Internet-liittymät ja oppilaiden Internetiin pääsyn (taloudellinen) helpottaminen itse asiassa olennainen edellytys koulutuksen laadun nostamiselle ja koulutusvaihdon lisäämiselle.

3.1.3. Erityisesti korostetaan sitä, ettei opetuksen laadun parantamisessa ole kyse ainoastaan tiedon maksimoinnista vaan myös sosiaalisen ja affektisen kompetenssin lisäämisestä.

3.1.4. Vuosina 1997–1998 toteutettu ja onnistunut kouluopetuksen laadunarviointia koskeva kokeiluhanke voi tarjota perustan kaikille tässä käsiteltävään suositukseen liittyville toimille.

3.2. Yksittäisiin ehdotuksiin liittyviä periaatteellisia näkökohtia

3.2.1. Kouluopetuksen laatu on mahdollista säilyttää avoimilla laatujärjestelmillä ja sitä voidaan kehittää eurooppalaista ulottuvuutta heijastaviksi yhteisiksi opetusperiaatteiksi. Tavoitteena ei ole pelkästään koulutuksen ja ammattitaidon laadun parantaminen vaan parempi elämänhallinta, jota osallistuminen järjestäytyneelle kansalaisyhteiskunnalle tyypilliseen demokraattiseen päätöksentekoon edellyttää.

3.2.2. Mikäli halutaan estää, että jo ennestään "hyvien" koulujen taso paranee ja "huonojen" edelleen laskee, tulee niiden koulujen määrää, jotka voivat kehittyä sisäistä arviointia soveltamalla, lisätä kohdennetulla ja erilaisista kannusteista koostuvalla järjestelmällä. Näin ollen opetushenkilökunnalle on luotava mahdollisuuksia uralla ylenemiseen ja etenemiseen sekä jatkokoulutuksen saamiseen. Opettajien on vuorostaan itse kannustettava opiskelijoita parantamaan suoritustaan.

3.2.3. Ulkoisen arvioinnin tulee olla asiantuntevien viranomaisten tehtävä ja sen tulee perustua kouluille tyypillisiin kriteereihin. Yksinkertainen ja taloudellisiin näkökohtiin perustuva "panos-tuotos"-malli ei sovellu laadun mittaamiseen. EU:n koulutusindikaattorit muodostavat arvioinnille tärkeän

perustan ja arviointikehyksen. Tämä koskee myös 2 b) kohtaa ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston suositukseksi.

3.2.4. Yrityksen onnistuminen edellyttää ehdottomasti kaikkien toimijoiden osallistumista arviointiprosessiin ja päätöksentekoon kaikilla tasoilla.

3.2.5. Itsearviointiin ja sen soveltamiseen liittyvän koulutustarjonnan tulisi kattaa myös kouluopetukseen liittyvien prosessien itsearvioinnissa kunnostautuneen opetushenkilökunnan vaihto. Heitä voidaan hyödyntää sekä opettajakoulutuksessa että kouluissa tai niiden ulkopuolella järjestettävässä opettajien jatkokoulutuksessa.

3.2.6. Toimivaltaisten viranomaisten yhteistyön tulee tapahtua jatkuvassa vuorovaikutuksessa kouluissa toteutettavaan pedagogiseen käytäntöön ja kouluissa laadunvarmistukseen osallistuvaan opetushenkilökuntaan.

3.2.7. Tähän liittyvän asiantuntemuksen levittäminen on Euroopassa ulotettava toimivaltaisia viranomaisia laajemmalle ja tarjottava viipymättä koulujen käyttöön esim. suunnitellun tietokannan avulla.

Bryssel 27. huhtikuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI