

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 3.7.2008
KOM(2008) 425 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Paremmat taidot uudelle vuosisadalle –
koulualan eurooppalainen yhteistyöohjelma**

{SEC(2008) 2177}

SISÄLLYSLUETTELO

1	Johdanto	3
	Nuorille 2000-luvun valmiudet	3
	Tiedonannon tarkoitus	4
2.	Taidot etusijalle	5
	Avaintaidoista totta	5
	Luku- ja kirjoitus- sekä laskutaito	6
	Yksilölliset oppimismallit	6
	Oppimistulosten arviointi	7
3	Laadukasta koulutusta jokaiselle oppilaalle	7
	Parannetaan varhaisopetuksen tarjontaa	8
	Parannetaan koulujärjestelmien tasapuolisuutta	8
	Koulupudokkaat	9
	Erityisopetus	10
	Koulun kehittäminen	10
4	Opettajat ja koulujen muu henkilökunta	11
	Opettajien taidot ja pätevyudet	11
	Koulujen johtaminen	12
5	Päätelmät	13

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Paremmat taidot uudelle vuosisadalle –
koulualan eurooppalainen yhteistyöohjelma**

1 JOHDANTO

Nuorille 2000-luvun valmiudet

1.1 Euroopan unionissa tapahtuvat taloudelliset ja sosiaaliset muutokset tuovat sekä uusia tilaisuuksia että uusia haasteita. Globalisoituneessa taloudessa ja yhä monimuotoisemmassa yhteiskunnassa nuoret tarvitsevat menestyäkseen ennennäkemättömän laajat taidot. Moni päätyy tekemään työtä, jota ei vielä ole olemassakaan. Hyvä kielitaito, monikulttuurinen osaaminen ja yrittäjämäiset taidot ovat monelle välttämättömiä. Teknologia muuttaa maailmaa tavoilla, joita emme vielä osaa kuvitellakaan. Jotkin seikat – kuten ilmastonmuutos – taas vaativat radikaaleja sopeutumistoimia. Maailma muuttuu yhä mutkikkaammaksi paikaksi, jossa jatkuvan oppimisen ja innovoinnin taito on vähintäänkin yhtä tärkeä ellei tärkeämpikin kuin ennen pitkää vanhentuva erityisosaaminen. Elinikäisen oppimisen pitäisi olla sääntö, ei poikkeus.

1.2 Eurooppa-neuvosto on toistuvasti korostanut koulutuksen merkitystä unionin tulevalle kasvulle, kestäväälle kilpailukyvyille ja sosiaaliselle yhteenkuuluvuudelle. Sitä varten on välttämätöntä kehittää eurooppalaisten innovointikykyä ja luovuutta täyteen potentiaaliinsa. Koulutuksen roolia ns. osaamiskolmiossa (tutkimus–innovointi–koulutus) olisi vahvistettava alusta lähtien – siis kouluissa. Koulussa omaksutut taidot ja opiskelutavat ovat olennainen pohja sille, että pystyy myöhemmin kehittämään uusia taitoja uusia töitä varten.

1.3 Komissio on puolestaan todennut, että uuden vuosisadan haasteiden edessä hyvinvoinnin edistämiseen tarvitaan uutta toimintamallia.¹ Sen mukaan kansalaisille on tarjottava *mahdollisuudet* toteuttaa itseään sekä *väylät* koulutukseen, työntekoon, terveydenhuoltoon ja sosiaaliseen suojeluun. Kaiken taustalla on *yhteisvastuu* sekä sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja kestävyys. Komissio on tässä yhteydessä nostanut nuorisoon investoimisen yhdeksi prioriteetiksi.

1.4 Neuvosto on todennut, että Euroopan kasvu ja hyvinvointi riippuvat kaikkien nuorten aktiivisesta osallistumisesta.² Lasten menestyksellä oppivelvollisuuskoulussa on vahva suora vaikutus heidän myöhempään sosiaaliseen osallistumiseensa, koulutukseensa ja palkkaansa. Kaikilla ei kuitenkaan ole samoja mahdollisuuksia saada laadukasta kouluopetusta, ja niinpä koulutusjärjestelmät usein vahvistavat sosioekonomista eriarvoisuutta.

¹ KOM(2007) 726 lopullinen.

² EUVL 2007/C 282/12, 24.11.2007.

1.5 Opetusministerit ovat luvanneet parantaa koulutusjärjestelmien laatua ja tasapuolisuutta.³ Neuvosto on määrittänyt vuodelle 2010 kolme vertailuarvoa, jotka liittyvät suoraan kouluopetukseen (koulunkäynnin keskeyttäneet, lukutaito ja ylemmän keskiasteen koulutuksen suorittaneet). Niiden suhteen ei kuitenkaan ole edistytty riittävästi. Siksi Eurooppa-neuvosto on kehottanut jäsenvaltioita vähentämään huomattavasti puutteellisen lukutaidon omaavien nuorten sekä koulunsa keskeyttäneiden määrää ja parantamaan maahanmuuttajataustaisten tai lähtökohdiltaan heikompien oppilaiden saavutustasoa.⁴

1.6 Lissabonin strategiaan liittyvien kansallisten uudistusohjelmien vuotuisten tarkastusten yhteydessä komissio on suositellut useille jäsenvaltioille parannuksia tiettyihin koulutusjärjestelmien osa-alueisiin.

Tiedonannon tarkoitus

1.7 EU:n on nyt tehostettava koulutusjärjestelmien uudistamista, jotta *jokainen* nuori voi saavuttaa täyden potentiaalinsa parempien koulutus- ja muiden mahdollisuuksien kautta ja tulla aktiiviseksi toimijaksi muotoutumassa olevassa osaamistaloudessa. Samoin on lujitettava sosiaalista yhteisvastuullisuutta.

1.8 Koulutuksen järjestämisestä ja sisällöstä päättävät jäsenvaltiot. Yhteisille arvoille rakentuvista Euroopan erilaisista koulutusjärjestelmistä on löydettävissä suuri määrä innovatiivisia huippuluokan toimintamalleja. Järjestelmien monimuotoisuutta pitäisi hyödyntää paremmin.

1.9 Useimmilla jäsenvaltioilla on elinikäisen oppimisen strategia, jossa kouluopetus on keskeisessä asemassa.⁵ Jäsenvaltiot ovat tiivistäneet yhteistyötään kouluihin liittyvässä politiikassa. EU:n tehtävänä on tukea jäsenvaltioita sujuvan tietojen ja hyvien toimintamallien vaihdon avulla. Yhteistyön perustana on myös elinikäisen oppimisen ohjelman ja sen edeltäjien piirissä saatu 20-vuotinen kokemus. Osana tätä yhteistyötä komissio järjesti vuonna 2007 julkisen kuulemisen aiheesta *Koulut 2000-luvun tasalle*.⁶

1.10 Jäsenvaltiot tunnustavat yhä yleisemmin yhteistyön järkevyyden yhteisiin haasteisiin vastaamisessa. Siitä ovat osoituksena kouluopetuksen laadun arviointia⁷ ja avaintaitoja⁸ koskevat suositukset sekä neuvoston päätelmät tehokkuudesta ja tasapuolisuudesta⁹ ja opettajankoulutuksen laadun parantamisesta.¹⁰

1.11 Koska monet koulutusjärjestelmien kohtaamat haasteet ovat kaikille yhteisiä ja näillä kysymyksillä on suuri merkitys unionin sosioekonomiselle tulevaisuudelle, komissio katsoo, että kouluopetus olisi nostettava keskeiseksi prioriteetiksi Lissabonin prosessin seuraavassa vaiheessa.

³ EUVL 2006/C 298/03, 8.12.2006.

⁴ Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät maaliskuulta 2008, kohta 15.

⁵ KOM(2007) 703 lopullinen, kohta. 2.1.

⁶ SEC(2007) 1009. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään tiivistelmä saaduista vastauksista, joita analysoidaan erillisessä raportissa (http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/consult/index_fi.html).

⁷ 2001/166/EY (EYVL L 60, 1.3.2001).

⁸ 2006/962/EY (EUVL L 394, 30.12.2006, s. 10).

⁹ EUVL 2006/C 298/03, 8.12.2006.

¹⁰ EUVL 2007/C 300/07, 12.12.2007.

1.12 Siksi tässä tiedonannossa ehdotetaan – käyttäen perustana komission vuonna 2007 toteuttamassa julkisessa kuulemisessa saatuja vastauksia, jäsenvaltioiden asiantuntijoiden ”vertaisoppimisklusterien” hiljattaisia aikaansaannoksia¹¹ sekä tuoreimpia tilastoja ja tutkimustuloksia – ohjelmaa, jolla vahvistetaan eurooppalaista kouluihin¹² liittyvää yhteistyötä. Sitä varten kartoitetaan keskeisiä järjestelmissä esiintyviä haasteita, joiden ratkaisemiseen yhteistyö tarjoaa parhaan keinon. Haasteet jaotellaan kolmeen osa-alueeseen:

- Taidot etusijalle
- Laadukasta koulutusta jokaiselle oppilaalle
- Opettajat ja koulujen muu henkilökunta

2. TAIDOT ETUSIJALLE

Avaintaidoista totta

2.1 Neuvosto on korostanut, että ihmiset tarvitsevat ”uusia taitoja uusia työpaikkoja varten” ja että yleistä taitotasoa on nostettava tarjoamalla ”perus- ja jatkokoulutusta korkealaatuisen ja jopa erinomaisen taito- ja osaamistason hankkimiseksi, jotta innovointiin ja tutkimuksen hyödyntämiseen tarvittavia valmiuksia voitaisiin ylläpitää ja vahvistaa, mikä on kilpailukyvyyn, kasvun ja työllisyyden lisäämisen edellytys”.¹³

2.2 Koulujen opetussuunnitelmia ollaan linjaamassa niin, että ne auttavat oppijoita hankkimaan tietoja sekä niiden käytännön soveltamiseen tarvittavat taidot ja asenteet. Avaintaitojen eurooppalaisessa viitekehyksessä¹⁴ esitetään ne tiedot, taidot ja asenteet, joita menestyminen osaamisyhteiskunnassa edellyttää. Viitekehys tarjoaa perustan yhtenäiselle tavalle lähestyä taitojen kehittämistä kouluissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa.

2.3 Taitojen hankkimiseksi oppilaiden on jo nuorella iällä opetettava oppimaan: heidän on osattava pohtia kriittisesti oppimistavoitteitaan, opiskella kurinalaisesti, työskennellä itsenäisesti ja yhteistyössä toisten kanssa, hakea tietoa ja tukea silloin kun sitä tarvitaan sekä hyödyntää kaikkia uuden teknologian tarjoamia mahdollisuuksia.

2.4 Koulukysymyksistä järjestettyyn kuulemiseen saaduissa vastauksissa peräänkuulutettiin joustavampaa oppimisympäristöä, joka auttaa oppilaita kehittämään erilaisia taitoja ja osaamista – kuitenkin niin, että perustana ovat perustaidot. Toteuttamisvälineiksi ehdotettiin uusia pedagogisia malleja, oppiainekohtaista opetusta täydentäviä oppiainerajat ylittäviä ratkaisuja sekä oppilaiden ottamista laajemmin mukaan oman opiskelunsa suunnitteluun.

¹¹ Avaintaitoja ja opetussuunnitelmien uudistamista, opettajia ja kouluttajia, koulutuksen saatavuutta ja sosiaalista osallisuutta sekä matematiikkaa, luonnontieteitä ja teknologiaa käsittelevät klusterit.

¹² ”Koululla” tarkoitetaan tässä tiedonannossa esi-, perus- ja keskiasteen oppilaitoksia sekä ammattikoulutus- ja varhaiskasvatuslaitoksia. Käsitellyt kysymykset koskevat pitkälti myös ammatillista peruskoulutusta, ja niitä olisi tarkasteltava Kööpenhaminan prosessiin liittyvissä tulevilla toimissa.

¹³ EUVL 2007/C 290/01, 4.12.2007.

¹⁴ Suositus 2006/962/EY.

2.5 Kun opetussuunnitelman uudistamisella tähdätään taitojen parantamiseen, muutos on tehtävä kokonaisvaltaisella tavalla: on organisoitava opiskelua niin oppiaineiden sisällä kuin niiden välilläkin, opetettava taitoja selkeästi, omaksuttava uusia opettajankoulutukseen ja didaktiikkaan liittyviä malleja ja ennen kaikkea otettava sekä opettajat, oppilaat että muut toimijat täysipainoisesti mukaan toimintaan. Koulujen olisi lisäksi edistettävä oppilaiden ja henkilökunnan terveyttä ja hyvinvointia sekä aktiivista kansalaisuutta (sen eurooppalaista ulottuvuutta unohtamatta). Eri taitojen hankkimista – niiden joukossa yrittäjätaitojen¹⁵ ja kielitaidon – voidaan tehostaa sellaisessa kouluympäristössä, jossa henkilökuntaa ja oppilaita kannustetaan innovatiivisuuteen ja luovuuteen.

Luku- ja kirjoitus- sekä laskutaito

2.6 Luku- ja kirjoitus- sekä laskutaito ovat olennaisia avaintaitoja. Ne ovat uuden oppimisen perusta, mutta EU:ssa nämä taidot ovat ruostumassa. EU on asettanut vuodelle 2010 tavoitteeksi, että lukutaidoltaan heikkojen 15-vuotiaiden osuus pienenee 17 prosenttiin. Osuus kuitenkin itse asiassa kasvoi 24,1 prosenttiin vuonna 2006 oltuaan 21,3 prosenttia vuonna 2000. Pojilla heikko lukutaito on lähes kaksi kertaa niin yleistä kuin tytöillä: 15-vuotiaiden tyttöjen luku on 17,6 ja poikien 30,4 prosenttia. Lukutaidon heikkeneminen on kiireesti pysäytettävä ja taito on saatava uuteen nousuun. Se on nyt yksi Euroopan koulujen suurimmista haasteista.

2.7 Lukutaitoon vaikuttaa moni tekijä: perheen lukutottumukset, kotikieli, vanhempien ja koulun kasvatusmenetelmät sekä kuvaan perustuva multimediakulttuuri. Tässä suhteessa onnistuneista toimintamalleista mainittakoon perheille suunnatut lukutaitotoimet, jo esikoulussa aloitettava asiantuntija-apu sekä lukutaitoon liittyvän aineiston ja muiden järjestelyjen parantaminen (kirjastot, koululuokan materiaali).

2.8 Täysipainoinen osallistuminen osaamisyhteiskuntaan edellyttää myös laskutaitoa, matemaattista ja digitaalista osaamista sekä luonnontieteiden tuntemusta, jotka ovat olennaisia myös modernin talouden kilpailukyvyyn kannalta. Lasten ensikokemukset ovat ratkaisevia, mutta oppilaat suhtautuvat matematiikkaan usein liiankin arastelevasti, ja saattavatpa jotkut tehdä opiskeluunsa liittyviä epäonnistuneitakin valintoja vain matematiikkaa välttääkseen. Erilaisilla opetusmenetelmillä voidaan parantaa asenteita ja oppimistuloksia sekä avata uusia mahdollisuuksia oppimiseen.¹⁶

Yksilölliset oppimismallit

2.9 Jokaisella oppijalla on omanlaisensa tarpeet, ja jokaista koululuokkaa leimaa moninaisuus: on tyttöjä ja poikia, jollakulla voi olla toiminta- tai muu rajoite, oppilaiden sosioekonominen tausta, äidinkieli ja oppimistyyli vaihtelevat. Taitojen parantamiseksi oppijoita on opetettava yksilöllisemmällä tavalla.

2.10 Kun opetus räätälöidään paremmin kunkin lapsen tarpeiden mukaiseksi, oppilaan kiinnostus ja osallistuminen oppimiseen samoin kuin oppimistulokset voivat parantua. Hyötyjen pitäisi kuitenkin saavuttaa kaikki oppilaat tasapuolisesti.

¹⁵ Ks. komission tiedonanto *Yrittäjyyttä suosivan ajattelutavan edistäminen koulutuksessa*, KOM(2006) 33 lopullinen.

¹⁶ Luonnontieteiden ja matematiikan opetusta tuetaan EU:n seitsemännestä tutkimuksen puiteohjelmasta. Siinä painotetaan tutkivien ja ongelmalähtöisten opetustekniikkojen käyttöä kouluissa ja hyvien toimintamallien vaihtoa.

2.11 Yksilöllisten ongelmien varhainen havaitseminen ja kattavat ennaltaehkäisevät strategiat ovat tärkeimmät keinot vähentää koulupudokkaiden määrää. Opettajat tarvitsevat erityistä koulutusta tehokkaaseen työskentelyyn luonteeltaan monimuotoisissa luokissa. Joustavammilla koulutusväylillä voidaan helpottaa koulun loppuun käymistä ja varmistaa, että kaikilla oppilaille on valmiudet elinikäiseen oppimiseen.

Oppimistulosten arviointi

2.12 Tutkimukset osoittavat, että oppimisen edistämiseen tähtäävä arviointi kuuluu tehokkaimpiin keinoihin kohottaa etenkin heikommin pärjäävien oppilaiden tulostasoa ja tukea elinikäisiä oppijoita. Arviointi on usein kuitenkin vain keino antaa oppilaille arvosanoja eikä niinkään auttaa heitä kehittymään. Testeissä ei aina arvioida, mitä taitoja oppilaat osaavat käyttää, vaan vain sitä, mitä tietoja he muistavat.

2.13 Taitojen parantaminen edellyttää formatiivisen¹⁷ arvioinnin laajempaa käyttöä, jotta ongelmat voidaan havaita ja niihin voidaan puuttua jo varhaisessa vaiheessa. Samoin tarvitaan kehittyneempiä summatiivisen¹⁸ arvioinnin menetelmiä, jotka perustuvat sovittuihin oppimistuloksia kuvaaviin tasoihin. Opettajilla on oppilaiden arvioinnin suhteen varsin vapaat kädet, ja asiaan on kiinnitettävä huomiota opettajien koulutuksessa.

Tukeakseen jäsenvaltioita elinikäisen oppimisen avaintaitoja koskevan suosituksen toteuttamisessa komissio ehdottaa, että tulevassa yhteistyössä keskitytään seuraaviin:

- **Laaditaan toimintasuunnitelmia, joilla parannetaan luku- ja kirjoitus- sekä laskutaitoa mm. tavoitteenasettelun avulla.**
- **Vahvistetaan oppiainepohjaisten taitojen ohella myös laaja-alaisia taitoja, etenkin oppimaan oppimista.**
- **Omaksutaan kattava tapa lähestyä taitojen kehittämistä – konsepti kattaa opetussuunnitelmat, oppimateriaalin, opettajankoulutuksen, räätälöidyn oppimisen ja arviointitekniikat.**

3 LAADUKASTA KOULUTUSTA JOKAISELLE OPPILAALLE

3.1 Koko taitopaketin tarjoaminen tasapuolisesti kaikille nuorille on haastava tehtävä. Yksikään koulujärjestelmä ei tarjoa kaikille oppilaille täsmälleen samoja koulutusmahdollisuuksia. Koulujen laatueroista olisi päästävä. Tuoreet tutkimustulokset osoittavat, että vaikka erot oppilaiden saavutustasossa ovat pieniä, keskimääräinen taso voi olla korkea. Päättäjien olisikin vähennettävä eroavaisuuksia ja parannettava osallistumista kohdistamalla toimet taidoiltaan heikompiin. EU on asettanut tavoitteeksi, että vuoteen 2010 mennessä vähintään 85 prosenttia nuorista olisi suorittanut ylemmän keskiasteen koulutuksen. 20–24-vuotiaitten keskimääräinen luku oli vuonna 2007 vasta 78,1 prosenttia eli vain 1,5 prosenttiyksikköä parempi kuin vuonna 2000.

¹⁷ Formatiiivisesta arvioinnista saadaan palautetta, jonka perusteella opetusta mukautetaan oppijan tarpeisiin ja joka auttaa oppijaa pohtimaan edistymistään.

¹⁸ Summatiivisessa eli kokoavassa arvioinnissa arvioidaan tiettyyn ajankohtaan mennessä tapahtunutta oppimista.

3.2 Kevään 2006 Eurooppa-neuvosto totesi, että koulutusjärjestelmien uudistuksia on vauhditettava, jotta niiden korkea laatu, tehokkuus ja tasa-arvo voidaan taata.¹⁹ Oppijoiden sosioekonomisen taustan vaikutusta koulutustuloksiin olisi selvitettävä tarkemmin – ja lievennettävä.

3.3 Koulukysymyksistä järjestetyssä kuulemisessa saaduissa vastauksissa korostettiin varhaisopetusta ja osallisuutta edistäviä koulutusjärjestelmiä, joissa oppilaat taustasta riippumatta integroidaan yleiseen opetukseen ja annetaan lisätukea vähempiosaisille ja niille, joilla on erityistarpeita.

Parannetaan varhaisopetuksen tarjontaa

3.4 Esiopetuksella voidaan lieventää pienituloisten perheiden ja vähemmistöihin kuuluvien lasten koulutuksellista epätasa-arvoa sekä tehostaa opetuskielen tai vieraan kielen oppimista. Varhaisessa vaihteessa toteutettavat, intensiiviset, eri menetelmiä yhdistelevät mallit tarjoavat vaikuttavia pitemmän aikavälin tuloksia. Ne voivat myös osoittautua tuloksekkaimmiksi koko elinikäisen oppimisen prosessin mitalla – etenkin vähäosaisimpien kohdalla. Olemassa on näyttöä siitä, että esiopetus parantaa lapsen keskimääräistä saavutustasoa, keskittymiskykyä ja opetukseen osallistumista perusasteen alaluokilla. Varhaisopetuksessa olisi painotettava opettajien osaamisen lisäksi myös sosiaalista ja emotionaalista huolenpitoa, ja se olisi nivottava laajemmin yhteen sosiaalipalvelujen kanssa. Henkilökunta tarvitsee erityiskoulutusta ja -pätevyyksiä.

3.5 Jäsenvaltiot ovat yleistämässä esiopetuksen ja päivähoiton tarjontaa. Eurooppa-neuvosto sopi vuonna 2002, että jäsenvaltioiden olisi tarjottava lastenhoitopalveluita vuoteen 2010 mennessä vähintään 90 prosentille vähintään kolmivuotiaista mutta alle kouluikäisistä lapsista ja vähintään 33 prosentille alle kolmivuotiaista lapsista.²⁰ Nelivuotiaiden koulunkäynti lisääntyi vuosien 2000 ja 2005 välillä noin kolmella prosenttiyksiköllä yli 85 prosenttiin, mutta maakohtaiset erot ovat suuria: joissakin maissa osuus on yli 99 prosenttia, toisissa taas alle 50 prosenttia.²¹ Esiopetuksen parantaminen ja sen tarjonnan laajentaminen voi hyvin olla merkittävin panos, jonka koulujärjestelmät voivat antaa sen hyväksi, että onnistutaan tarjoamaan paremmat mahdollisuudet kaikille ja saavuttamaan Lissabonin tavoitteet.

Parannetaan koulujärjestelmien tasapuolisuutta

3.6 Tutkimustulokset viittaavat siihen, että parhaiten toimivat kouluopetusjärjestelmät luovat suuria odotuksia kaikille oppilaille ja etenkin niille, joilta ei kotona odoteta paljon. Järjestelmissä pitäisi pyrkiä huolehtimaan siitä, ettei epäonnistumisia pidetä ehdottomina eikä kukaan jätä koulua siinä uskossa, ettei kykene oppimaan.

3.7 Järjestelmien tasapuolisuutta voidaan edistää pyrkimällä tarjoamaan yksilöllisiin tarpeisiin sovitettuja joustavia oppimisväyliä. Tällöin poistettaisiin väylien umpikujat, vahvistettaisiin oppilaanohjausta ja tarjottaisiin paremmat mahdollisuudet siirtyä koulutustasolta ja koulutuslinjalta toiselle (esim. ammattikoulutuksesta korkea-asteen koulutukseen).

¹⁹ Eurooppa-neuvoston päätelmät, maaliskuu 2006.

²⁰ Puheenjohtajan päätelmät, Barcelonassa maaliskuussa 2002 kokoontunut Eurooppa-neuvosto.

²¹ KOM(2007) 703 lopullinen.

3.8 Neuvosto on todennut, että ”eräät tutkimustulokset osoittavat, että oppilaiden erottelu liian varhaisessa iässä erityyppisiin kouluihin lahjakkuuden perusteella voi vaikuttaa kielteisesti heikommassa asemassa olevien oppilaiden koulumenestykseen”.²² Valtaosa käytettävissä olevasta näytöstä viittaa siihen, että jos oppilaat ohjataan jo varhaisessa vaiheessa erityyppisiin kouluihin, sosiaalisesta taustasta johtuvat erot saavutetussa koulutustasossa voivat kärjistyä. Kysymys on mutkikas, ja jäsenvaltioiden olisikin yhteistyössä selvitettävä, millä toimenpiteillä se voitaisiin ratkaista.

3.9 Joissakin koulujärjestelmissä jopa joka neljäs oppilas kertaan luokan jossain vaiheessa, toisissa järjestelmissä se on harvinaista. Kertaaminen on kallista. Jotkut onnistuvat saamaan toisten etumatkan kiinni mutta valtaosa ei. Luokalle jääminen on merkittävästi yleisempää sosioekonomisesti vähempiosaisten lasten joukossa, ja luokan kerranneiden pitempiaikaiset saavutukset jäävät usein heikkojen mutta ylemmälle luokalle siirtyneiden oppilaiden tuloksista. Joissakin maissa käytetään kertaamisen sijaan formatiivista arviointia ja siihen yhdistettyjä lyhyitä ja intensiivisiä toimenpiteitä tai henkilökohtaista tukiopetusta. Opettajat tarvitsevat koulutusta tällaisista tekniikoista.

3.10 Jos lapsi on henkilökohtaisista, sosiaalisista, kulttuurisista tai taloudellisista syistä muita heikommassa asemassa, tilanne voi hankaloittaa hänen koulunkäyntiään. Tämä on EU:n koulujärjestelmille keskeinen haaste. Köyhyys haittaa yksilön kognitiivista kehitystä ja lopulta myös menestymistä koulutuksessa. Vähäosaisilla lapsilla on ikätoveriaan pienempi todennäköisyys menestyä hyvin koulussa, säilyttää hyvä terveys, integroitua työmarkkinoille ja yhteiskuntaan sekä pysyä rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolella.²³ Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden ja opiskelijoiden kohtaamia erityisiä haasteita käsitellään erillisessä komission asiakirjassa.²⁴

3.11 Koulu ei yksin pysty paikkaamaan oppilaan sosiaalista vähäosaisuutta. Jotta köyhyyden ja syrjäytymisen siirtyminen sukupolvelta toiselle saataisiin katkaistua, tarvitaan yhteistyötä, jossa mukana ovat perheet, sosiaalipalvelut, kunnat ja terveydenhuoltopalvelut.

3.12 Kouluissa, joissa koulunkäynnin keskeyttäminen on yleistä, myös opettajien vaihtuvuus on yleensä suurta. Se vain pahentaa ongelmia. Ministerien mukaan olisi erityisesti edistettävä korkealaatuisen opetuksen tarjoamista heikommassa asemassa olevilla alueilla.²⁵ Koulujen sosiaaliryhmärakenteeseen liittyviä eroja voitaisiin ehkä kaventaa myöntämällä taloudellista tukea sellaisille kouluille, joihin tulee vähempiosaisia oppilaita.

Koulupudokkaat

3.13 Koulunkäynnin keskeyttäminen on mahdollisuuksien tuhlaamista. Se aiheuttaa sekä sosiaalisia kustannuksia (hyvinvointiyhteiskunta on vaarassa murentua, terveydenhuoltopalvelujen kysyntä lisääntyy ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus heikkenee) että taloudellisia menetyksiä (tuottavuus heikkenee, verotulot vähentyvät ja maksettavien sosiaalietuuksien määrä kasvaa). Yksilön itsensä kannalta tappiot näkyvät heikompana ammattitaitona, työttömyytenä, pienempinä elinikäisinä ansioina, vähäisempänä osallistumisena oppimiseen myöhemmällä iällä sekä heikompana kykynä sopeutua muutoksiin.

²² EUVL 2006/C 298/03, 8.12.2006.

²³ Eurooppa-neuvosto, *Sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskeva yhteinen raportti 2007*, s. 5.

²⁴ KOM(2008) 423.

²⁵ EUVL 2006/C 298/03, 8.12.2006.

3.14 Lissabonin strategiaan liittyvässä, kasvua ja työllisyyttä käsittelevässä vuoden 2007 seurantaraportissaan komissio esitti useille jäsenvaltioille suosituksia, joissa niitä nimenomaisesti kehoitettiin parantamaan koulunkäynnin keskeyttämiseen liittyvää tilannettaan. Ilmiön yleisyys vaihtelee huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen, mutta yhteys vähäosaisuuteen on kaikissa tapauksissa selvä. Koulupudokkaiden keskuudessa ovat kaikissa maissa yliedustettuina lapset, joiden perhe on useammasta kuin yhdestä syystä sosiaalisesti heikossa asemassa²⁶ tai jotka asuvat kaikkein heikko-osaisimmilla alueilla.

3.15 Tilanne on parantumassa vahvempien toimien ja EU:n rakennerahastojen kautta kanavoitujen resurssien ansiosta, mutta edistyminen on liian hidasta. EU:n asettaman viitearvon mukaan vuonna 2010 enintään 10 prosenttia nuorista olisi koulupudokkaita. Tähän ryhmään kuului EU:ssa vuonna 2007 edelleen keskimäärin 14,8 prosenttia 18–24-vuotiaista eli 2,8 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuonna 2000. Ministerit ovat vuonna 2008 keskustelleet toimenpiteistä, joilla koulupudokkuutta voitaisiin torjua. Sitä varten olisi parannettava tulokkaiden opetuskielen osaamista ja muita taitoja, jotta he saavuttaisivat ikätoveriensä tason, tunnistettava riskiryhmään kuuluvat jo varhain ja edistettävä heidän vanhempiansa ja opettajiensa yhteistyötä, järjestettävä koulutuntien ulkopuolista opetusta ja parannettava tuen jatkuvuutta siirryttäessä kouluasteelta seuraavalle.

3.16 Nk. uuden mahdollisuuden tarjoavat koulut ovat toki tärkeitä, mutta on myös tiivistettävä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen yhteistyötä ja pyrittävä tekemään yleisistä kouluista houkuttelevampia.

Erityisopetus

3.17 Erityisopetusta tarvitsevat oppilaat osallistuisivat yleensä mieluiten kaikille yhteiseen koulutukseen, ja osallistavat mallit voivat olla hyödyksi kaikille oppilaille.²⁷ Vahvoista poliittisista pyrkimyksistä huolimatta tilanne on EU:ssa sellainen, että yli kahta prosenttia oppilaista opetetaan erityisten opetustarpeidensa vuoksi edelleen erillisten järjestelyjen piirissä.

3.18 Jotta voidaan sekä onnistua osallistamisen tavoittelussa että tukea niitä, joilla on erityistarpeita, on mietittävä uudelleen, millä tavoin järjestetään oppimisen tukipalvelut, parannetaan koulujen ja muiden tahojen yhteistyötä ja toteutetaan yksilöllinen oppiminen. Oikea-aikaisella ja joustavalla tuella voidaan auttaa myös tilapäisistä oppimis- tai sopeutumisvaikeuksista kärsiviä saamaan toisten etumatka kiinni ilman että heidät pitäisi siirtää erilliseen erityisopetukseen.

Koulun kehittäminen

3.19 Koulujen on pystyttävä jatkuvasti sopeutumaan muuttuvaan toimintaympäristöönsä ja oppilaiden, henkilöstön ja vanhempien – eli keskeisten kumppaniensa – muuttuviin tarpeisiin.

3.20 Koulujen tarkastuksen luonne on monissa maissa muuttumassa valvonnasta koulujen tukemiseen ja parannusten aikaansaamiseen. Koulujen verkostoituminen (esim. koulujen Comenius-kumppanuudet ja eTwinning-ystävyysskoulutoiminta) voi kiihdyttää innovointia. Järjestelmällinen ja säännöllisesti tehtävä itsearviointi on kouluille tehokas keino kartoittaa

²⁶ SEC(2007) 1284, kohta 1.1.2.

²⁷ *Inclusive education and classroom practices in Secondary Education*, Euroopan erityisopetuksen kehittämiskeskuksen tiivistelmäraportti, 2005.

muutoksen suuntaa. Neuvosto on todennut, että koulujen olisi kehityttävä ”oppimisyhteisöiksi”.²⁸ Yhä useammat koulut avaavat tilojaan laajemmin sijaintipaikkansa yhteisön käyttöön ja solmivat tiiviimpiä yhteyksiä paikallisiin yrityksiin.

3.21 Eri puolilla Eurooppaa on toteutettu monenlaisia uudistuksia, joilla lisätään koulujen autonomiaa. Lisää huomiota on vielä kiinnitettävä erityyppisen autonomian laadullisiin hyötyihin, autonomian ja oppilaiden menestymisen yhteyksiin, ulkoisiin testeihin, vastuuvollisuuteen sekä autonomiatyyppin valintaan ja siihen, miten laajempi autonomia palvelisi järjestelmän tasapuolisuutta.

Tukeakseen jäsenvaltioita koulutuksen tehokkuutta ja tasapuolisuutta koskevien neuvoston päätelmien toteuttamisessa komissio ehdottaa, että tulevassa yhteistyössä keskitytään seuraaviin:

- **Tuodaan laadukas esiopetus kaikkien saataville.**
- **Mitataan ja parannetaan koulujärjestelmien tasa-arvovaikutuksia ja kavennetaan koulujen laatueroja.**
- **Huolehditaan siitä, että koulujärjestelmät helpottavat onnistunutta siirtymistä koulutyypistä toiseen ja koulutusasteelta toiselle sekä hakeutumista jatkokoulutukseen.**
- **Vähennetään koulupudokkaiden määrää.**
- **Tarjotaan erityisopetusta tarvitseville oppilaille oikea-aikaista tukea ja yksilöllisiä oppimismalleja yleisen koulutuksen puitteissa.**

4 OPETTAJAT JA KOULUJEN MUU HENKILÖKUNTA

Opettajien taidot ja pätevyudet

4.1 Opettajien pätevyys on tärkein oppilaiden menestykseen vaikuttava koulun sisäinen tekijä. Lissabonin tavoitteiden saavuttamisen kannalta se on olennainen seikka. Suuri osa opettajista on ikääntyneitä: yli 50-vuotiaiden osuus on noin 30 prosenttia, ja seuraavien 15 vuoden aikana tarvitaan tehtävien jättävien tilalle arviolta kaksi miljoonaa uutta opettajaa, jotta opettajakunnan koko pysyisi ennallaan. Henkilökunnalla on oltava valmiudet antaa kaikille oppilaille asianmukaiset mahdollisuudet tarvittavien taitojen hankkimiseen turvallisessa ja houkuttelevassa kouluympäristössä, joka perustuu keskinäiseen arvostukseen ja yhteistyöhön ja edistää sosiaalista, fyysistä ja henkistä hyvinvointia ja jossa kiusaamiselle tai väkivallalle ei ole sijaa.²⁹ Monet maat ovat kuitenkin kertoneet opetustaitoihin liittyvistä puutteista. Täydennyskoulutukseen ja taitojen kehittämiseen kannustetaan ja investoidaan siitä huolimatta varsin heikosti. Täydennyskoulutukseen käytetään kuitenkin yleensä erittäin vähän aikaa, eivätkä monet jäsenvaltiot tarjoa järjestelmällistä tukea uusille opettajille.

²⁸ EUVL 2007/C 300/07, 12.12.2007.

²⁹ Ks. edellinen alaviite.

4.2 Ministerit sopivat vuonna 2007, että opetusammattista tehdään houkuttelevampi uravalinta, että opettajankoulutuksen laatua parannetaan ja että opettajille tarjottava peruskoulutus, varhaisvaiheen tuki (valmennus) ja muu ammatillinen kehittäminen on koordinoitua, johdonmukaista, resursseiltaan riittävää ja laadultaan varmistettua. Opettajille olisi koko heidän uransa ajan tarjottava riittäviä kannustimia oppimistarpeidensa tarkistamiseen ja uusien tietojen, taitojen ja valmiuksien hankkimiseen kielitaitoa myöten.

4.3 Koulukysymyksistä järjestetyssä kuulemisessa saaduissa vastauksissa korostettiin, että opettajien peruskoulutuksessa on parannettava teorian ja käytännön tasapainoa ja että opetus on nähtävä ongelmanratkaisuun tai käytännön tutkimiseen perustuvana toimintana, jolla on entistä tiiviimpi yhteys lasten oppimiseen ja edistymiseen. Opettajille pitäisi järjestää aikaa kouluttautumiseen ja ammatilliseen kehittämiseen, ja tällainen toiminta olisi luettava heille eduksi. Joissakin maissa pidettiin keskeisinä kysymyksinä opettajien työoloja ja -ehtoja, myös palkkausta.

4.4 Parhaiten menestyvät koulutusjärjestelmät onnistuvat tuoreiden tutkimusten mukaan houkuttelemaan opettajantehtäviin parhaat kyvyt. Niissä käytetään tehokkaita valintamenettelyjä, joilla opettajiksi saadaan parhaat hakijat ja joilla puututaan heikkoon suoritustasoon. Niissä suhtaudutaan opettajankoulutukseen koko uran käsittävällä käytännöllisellä tavalla ja luodaan koulusta sellainen ympäristö, jossa opettajat voivat oppia toisiltaan.

Koulujen johtaminen

4.5 Koulut ovat yhä monimutkaisempia ja itsenäisempiä organisaatioita, joiden tehokas johtaminen edellyttää monenlaisia taitoja. Suuntaus kulkee kohti yhteistyöhakuisempaa johtamistyyliä ja hajautettua johtamista, ja yhteydet koulun hallintoon tiivistyvät. Sitä varten tarvitaan enemmän opettajia, joilla on ollut mahdollisuus kehittää johtamistaitojaan.³⁰ Johtotehtävistä on tullut yhä työlämpiä, ja monissa jäsenvaltioissa on vaikeuksia täyttää koulunjohtajien paikkoja.

4.6 Tuoreen näytön perusteella vaikuttaisi siltä, että koulujen johtamisessa olisi keskityttävä niihin tehtäviin, jotka tehokkaimmin parantavat oppilaiden oppimista. Koulun toimintaa voitaisiin tehostaa jakamalla johtotehtäviä useammalle henkilölle, joiden olisi saatava asianmukaista koulutusta ja valmennusta koko uran mitalta. Lisäksi heidän rekrytoinnistaan – ja heistä kiinni pitämisestä – olisi huolehdittava ammattimaisesti.³¹

Tukeakseen jäsenvaltioita opettajankoulutuksen laadun parantamista koskevien neuvoston päätelmien toteuttamisessa komissio ehdottaa, että tulevassa yhteistyössä keskitytään seuraaviin:

- **Huolehditaan siitä, että opettajille tarjottava peruskoulutus, valmennus ja muu ammatillinen kehittäminen on koordinoitua, johdonmukaista, resursseiltaan riittävää ja laadultaan varmistettua. Parannetaan opettajien täydennyskoulutuksen tarjontaa ja laatua ja siihen osallistumista.**

³⁰ Opettajia ja muita kouluttajia käsittelevän klusterin keskeiset toimintapäätelmät 2005–2007.

³¹ *Improving School Leadership*, OECD 2008.

- **Muokataan opettajien rekrytointia niin, että kaikkein kyvykkäimmät hakijat saadaan kiinnostumaan alasta, parhaat hakijat valitaan ja haasteellisiin kouluihin sijoitetaan hyviä opettajia.**
- **Parannetaan koulun johtajien rekrytointia ja annetaan heille valmiudet keskittyä oppilaiden oppimisen parantamiseen ja koulun henkilökunnan kehittämiseen.**

5 PÄÄTELMÄT

5.1 Tässä tiedonannossa esitetään osa-alueita, joilla tarvitaan – joskus radikaalejakin – muutoksia, jotta Euroopan koulut pystyvät antamaan nuorille täydet valmiudet tämän vuosisadan elämää varten. EU:n koulutusjärjestelmissä harjoitetaan vaikuttavan monipuolista innovointia ja ajetaan erinomaista politiikkaa, mutta tämä toiminta leviää edelleen turhan harvoin maan rajojen ulkopuolelle. Sen tehokkaampaan hyödyntämiseen tarvitaan jäsenvaltioiden yhteistyötä.

5.2 Komissio ehdottaakin yhteistyöohjelmaa, jonka teemat esitetään edellä olevissa kolmessa tiivistelmälaatikossa. Erityisesti painotetaan parempaa edistymistä Eurooppa-neuvoston esiin tuomissa kysymyksissä, kuten lukutaidon parantamisessa, esiopetuksen tarjonnan laajentamisessa ja opettajankoulutuksen vahvistamisessa. Yhteistyöohjelmaa olisi toteutettava koulutusosalalla sovellettavan avoimen koordinoitimenetelmän puitteissa ja tuettava elinikäisen oppimisen ohjelmasta. Keskeiset haasteet taas olisi tuotava esiin jäsenvaltioiden Lissabonin strategiaan liittyvissä kansallisissa uudistusohjelmissa.