



Bryssel 30.5.2017
COM(2017) 248 final

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

Koulujen kehittämisellä ja huipputason opetuksella hyvät lähtökohdat elämälle

{SWD(2017) 165 final}

1. Johdanto

Ihmisiin ja erityisesti nuoriin panostaminen on ensisijaisen tärkeää Euroopalle. Euroopan komissio esitti joulukuussa 2016 otsikoilla ”Investointi Euroopan nuorisoon¹” aloitteita painottaen sitä, miten tärkeää on avata *nuorille uusia mahdollisuuksia*. Yksi keskeinen viesti on se, että koulutuksen laatu vaikuttaa ratkaisevasti nuorten tulevaisuudennäkymiin ja mahdollisuuksiin. Tämän aloitteen perustana on ”Uusi osaamisohjelma Euroopalle²”. Koulutus on ratkaisevassa asemassa myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa³. Tämä tiedonanto on osa kouluopetusta, korkea-asteen koulutusta ja tutkinnon suorittaneiden sijoittumisen seurantaa koskevaa aloitepakettia. Tiedonannolla reagoidaan joulukuussa 2016 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin⁴, ja se tukee koulutusta koskevaa YK:n kestävän kehityksen neljättä tavoitetta⁵.

Kaikille avoin korkeatasoinen koulutus auttaa Eurooppaa saavuttamaan taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteensa. Osallistavien ja kestävien yhteiskuntien perustana on hyvä koulutus. Hyvä koulutus on menestyksekkään työuran lähtökohta ja paras suoja työttömyyttä ja köyhyyttä vastaan. Se edistää henkilökohtaista kehitystä ja luo perustan aktiiviselle kansalaisuudelle. Hyvä koulutus edistää tutkimusta ja tuotekehitystä, innovointia ja kilpailukykyä. Yhteiskunnat voivat hyötyä näistä eduista kuitenkin vain silloin, kun korkeatasoinen koulutus on kaikkien saatavilla.

Kouluilla on keskeinen asema elinikäisessä oppimisessa, mistä syystä tarvitaan toimia, joilla parannetaan perusopetuksen laatua ja suorituskyykyä⁶. Nykyinen tilanne Euroopassa osoittaa, että tehtävää riittää vielä. Euroopan unionissa on hyvin erilaisia kouluja ja koulutusjärjestelmiä. Samaan aikaan kuin kaikkialla jäsenvaltioilla on edessään useita merkittäviä haasteita:

- **Perusopetuksessa osaamisen kehittämisessä on puutteita.** OECD:n PISA-tutkimuksen tuoreimmat tulokset osoittavat, että yhdellä oppilaalla viidestä on vakavia vaikeuksia saavuttaa riittävät taidot lukemisessa, matematiikassa ja luonnontieteissä. Tällaiset nuoret joutuvat muita todennäköisemmin kohtaamaan merkittäviä ja elinikäisiä sosiaalisen osallisuuden ja työllistyvyyden esteitä. Samaan aikaan erittäin hyviä tuloksia saavuttavien oppilaiden osuus Euroopassa on suhteellisen alhainen, ja parhaitenkin suoriutuvat EU:n jäsenvaltiot jäävät jälkeen kehittyneistä Aasian maista⁷. Monilla nuorilla ei ole tarvittavia digitaalisia taitoja⁸. Toinen keskeinen kysymys on muodollisen pätevyyden puute; vaikka monet jäsenvaltiot ovat onnistuneet alentamaan koulunkäynnin varhain keskeyttäneiden osuuden Eurooppa 2020 -strategian

¹ COM(2016) 940, 941.

² COM(2016) 381.

³ COM(2017) 250.

⁴ Eurooppa-neuvoston 15. joulukuuta 2016 hyväksymät päätelmät.

⁵ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/education/>

⁶ Tässä tiedonannossa esitetyt haasteet koskevat yleissivistävää koulutusta ja ammatillista koulutusta.

⁷ Euroopan komissio (2016), *PISA 2015: EU performance and initial conclusions regarding education policies in Europe*. Heikosti suoriutuvien osuus kasvoi vuosina 2012–2015 luonnontieteissä 16,6 prosentista 20,6 prosenttiin ja lukutaidossa 17,8 prosentista 19,7 prosenttiin; matematiikassa se pysyi samana (noin 22 prosenttia). Luonnontieteiden huippuosaajien osuus on 24 prosenttia Singaporessa ja 15 prosenttia Japanissa. Yksikään EU:n jäsenvaltio ei yllä samaan suoritukseen.

⁸ Euroopan komissio (2015) Being young in Europe today - digital world.

10 prosentin yleistavoitteeseen, edelleen liian monet nuoret keskeyttävät koulunkäynnin ennaikaisesti.

- **Perusopetus ei aina edistä tasa-arvoa ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta parhaalla mahdollisella tavalla.** PISA-tutkimuksen tiedoista⁹ käy ilmi, että sukupuolten väliset erot matematiikassa ja luonnontieteissä ovat kaventumassa. Sukupuolistereotyytiat vaikuttavat kuitenkin edelleen luonnontieteisiin ja tieto- ja viestintäteknologiaan osallistumiseen. Tähän on kiinnitettävä enemmän huomiota. PISA-tutkimuksen tulokset osoittavat niin ikään sen, että koulutustaso määräytyy suurelta osin oppilaiden sosioekonomisen taustan perusteella. Epäedullisista oloista lähtöisin olevista nuorista EU:ssa keskimäärin yli kolmasosan koulutustaso on alhainen, mikä on neljä kertaa enemmän kuin paremman taustan omaavien ikätoverien ryhmässä. Ilmiötä voimistavat muut maahanmuuttaja- ja romanitaustaisten oppilaiden erityishaasteet. Tällaiset erot lisäävät yhteiskunnallista eriarvoisuutta¹⁰. Mahdollisuus korkeatasoiseen koulutukseen on avain kestävämpään ja tasa-arvoisempaan yhteiskuntaan. Suomen ja Viron esimerkit osoittavat, että koulutusjärjestelmissä on mahdollisuus saavuttaa samaan aikaan sekä korkeatasoiset oppimistulokset että tasa-arvoisuus.
- **Teknologinen ja digitaalinen muutos on nopeaa, ja sillä on syvälle käyvä vaikutus talouteen ja yhteiskuntaan, ja siksi koulujen on reagoitava pontevammin uusiin realiteetteihin.** Monet nykypäivän koululaiset päätyvät töihin, joita ei vielä ole olemassakaan. Jo nyt kaikista nykyisistä työpaikoista 90 prosenttia edellyttää ainakin jonkinlaista digitaalista osaamista¹¹. Enää ei riitä, että nuorille opetetaan vain tiettyjä tietoja tai taitoja; heidän on myös kehitettävä henkistä vahvuuttaan ja kykyä sopeutua muutoksiin. Keskusteluasiakirjassa globalisaation hallinnasta todetaan myös, että jatkuvasti liikkuvammaksi ja digitaalisemmaksi muuttuvassa yhteiskunnassa on löydettävä uusia oppimistapoja. Kuten pohdinta-asiakirjassa Euroopan sosiaalisesta ulottuvuudesta painotetaan, koulutusjärjestelmiä on nykyaikaistettava luovuuden, kriittisen ajattelun ja yrittäjähenkisyyden edistämiseksi¹².

Näiden haasteiden ratkaiseminen edellyttää uudistuksia. Tämä on jäsenvaltioiden tehtävä, sillä koulutusjärjestelmien suunnittelu on jäsenvaltioiden käsissä ja ratkaisut vaihtelevat kansallisten, alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden mukaan. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU voi tukea jäsenvaltioita niiden uudistuspyrkimyksissä. EU-tason yhteistyön ansiosta jäsenvaltiot voivat analysoida tietoja, jakaa tietopohjaa sekä kartoittaa hyviä toimintamalleja, ja se tarjoaa mahdollisuuksia kokemusten vaihtoon ja vastavuoroiseen oppimiseen. Tämänkaltainen vapaaehtoinen yhteistyö auttaa jäsenvaltioita tekemään tietoon perustuvia päätöksiä.

Edellä mainittuihin haasteisiin voidaan vastata Euroopan tason tuen avulla toteuttamalla toimia kolmella alalla seuraavasti:

1. parempien ja osallistavimpien koulujen kehittäminen,
2. opettajien ja rehtorien tukeminen huipputason opetukseen ja oppimiseen pyrittäessä sekä

⁹ OECD:n kansainvälisen oppimistulosten arviointiohjelman (PISA) vuoden 2015 tutkimus.

¹⁰ *Education and Training Monitor 2016*, Euroopan komissio, 2016.

¹¹ Euroopan digitaalinen tilanneselvitys 2017, SWD (2017) 160.

¹² KOM(2017) 240, KOM(2017) 206.

3. koulutusjärjestelmien ohjaaminen tehokkaampaan, oikeudenmukaisempaan ja tuloksekkaampaan suuntaan.

Tässä tiedonannossa esitetään kutakin edellä mainittua aihepiiriä koskevia EU:n toimia, joilla jäsenvaltioita autetaan ratkaisemaan edellä mainitut haasteet. Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso on uudistuksen keskeinen vauhdittaja erityisesti koulutukseen liittyvien maakohtaisten suositusten ansiosta. EU voi auttaa niitä jäsenvaltioita, jotka haluavat tukea uudistuspyrkimyksissään. EU tarjoaa myös taloudellista ja teknistä tukea jäsenvaltioille, erityisesti Erasmus+-ohjelman, Euroopan rakenne- ja investointirahastojen sekä rakenneuudistusten tukipalvelun kautta.

Monimuotoisuus on Euroopan koulujärjestelmille tunnusomaista, eikä mitään yleispätevää ratkaisua ole olemassa. Koulutustulosten parantaminen on kuitenkin jäsenvaltioiden yhteisen edun mukaista. Kaikkia saatavilla olevia välineitä kansallisella ja EU:n tasolla olisi hyödynnettävä täysimääräisesti, jotta kaikkien ulottuvilla oleva korkeatasoinen opetus toteutuu. Komissio on valmis tiiviiseen työskentelyyn jäsenvaltioiden kanssa.

2. Parempien ja osallistavimpien koulujen kehittäminen

Täydentääkseen jäsenvaltioiden toteuttamia toimia komissio aikoo:

- Lisätä koulujen välistä yhteistyötä helpottamalla osallistumista **Erasmus+-ohjelman koulujen välisiin kumppanuuksiin ja oppilasvaihto-ohjelmiin** sekä täydentää digitaalista ja kulttuurienvälistä oppimista edistämällä **e-Twinning**-toimintaan osallistumista;
- Kehittää **digitaalisia valmiuksia mittaavan itsearviointivälineen**, jonka avulla koulut EU:ssa voivat vapaaehtoiselta pohjalta itse arvioida tilannettaan yhteisten kriteerien perusteella, ja tukea kouluja niiden pyrkimyksissä tehostaa teknologian käyttöä digitaalisen aikakauden oppimisessa¹³. Välineen avulla koulut voivat halutessaan raportoida kaikille osallistuville jäsenvaltioille edistymisestään **luomalla tietokannan tieto- ja viestintätekniikan saatavuudesta ja käytöstä sekä sitä koskevista taidoista ja asenteista**.
- Tukea kouluopetuksen tason parantamista **luonnontieteissä, teknologiassa, insinööritieteissä ja matematiikassa** (STEM-tieteet) edistämällä parhaita käytöjä niin, että luodaan Erasmus+-ohjelman avulla yhteyksiä ja yhteistyötä koulujen ja korkeakoulutuksen, tutkimuksen ja yritysten välille EU:n tasolla sekä puututaan tehokkaasti sukupuolten väliseen epätasa-arvoon ja stereotypioihin luonnontieteissä, teknologiassa, insinööritieteissä ja matematiikassa.
- Edistää ja tukea toimintapoliittisia kokeiluja, joita tehdään **monikielisen opetuksen ja monimuotoisissa luokissa opettamisen alalla**, osana Erasmus+-ohjelman vuoden 2018 työohjelmaa.
- Ryhtyä jatkotoimiin, jotka perustuvat vammaisten henkilöiden oikeuksia käsittelevän Yhdistyneiden kansakuntien komitean huomioihin, tukemalla **Osallistavan koulutuksen ja erityisopetuksen eurooppalaisen keskuksen** ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä niiden pyynnöstä pantaessa täytäntöön vammaisten oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen opetusta koskevat määräykset.

¹³ <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomporg/selfie-tool>

- Tukea jatkossakin jäsenvaltioita tarpeeksi **korkeatasoisen varhaiskasvatuksen** tarjoamisessa ja tehostaa toimia, joilla jäsenvaltioita autetaan oppimaan toisiltaan ja kartoittamaan parhaat ratkaisut.

2.1 Kaikkien oppijoiden tukeminen ja heidän osaamisensa kehittäminen

Kaikilla nuorilla on oltava mahdollisuus hankkia kaikki keskeiset taidot. Näihin kuuluvat luku- ja kirjoitustaidon, vieraiden kielten taidon, matemaattisten, luonnontieteellisten, digitaalisten ja koodaustaitojen sekä kansalaistaitojen ja sosiaalisten taitojen lisäksi myös yrittäjätaidot ja joukko laaja-alaisia taitoja, kuten luovuus ja kriittinen ajattelu. Niin tärkeitä kuin ne ovatkin, kaikki nuoret eivät täysin saavuta näitä taitoja. Vuoden 2006 elinikäisen oppimisen avaintaitoja koskeva eurooppalainen viitekehys¹⁴ tukee edellä mainittujen taitojen hankkimista. Viitekehystä tarkistettiin ”Uudessa osaamisen ohjelmassa”, mikä auttaa vahvistamaan osaamisen kehittämistä koulutuksessa. Kouluilta tämä edellyttää muutoksia myös oppimistapoihin seuraavassa esitetyn mukaisesti.

Oppimisen yhdistäminen käytäntöön tuottaa parempia tuloksia. Hanke- ja ongelmaperustainen oppiminen, työssä kerätyt käytännön kokemukset tai siviilipalveluksessa tapahtuva oppiminen lisäävät nuorten motivaatiota, tuovat oppiaineet tosielämän kontekstiin ja tarjoavat mahdollisuuksia kehittää sosiaalisia taitoja, kansalaistaitoja ja yrittäjäystaitoja¹⁵. Luonnontieteiden, teknologian, insinööritieteiden ja matematiikan opetus on tehokkaampaa, jos se yhdistetään taloudellisiin, ympäristöä koskeviin ja sosiaalisiin haasteisiin tai taiteisiin ja muotoiluun, sillä näin sen merkitys jokapäiväisessä elämässä tulee esiin¹⁶.

Digitaalitekniologia voi tehostaa oppimista ja tukea innovointia kouluissa. Oikein käytettynä digitaalitekniologia voi rikastuttaa oppimiskokemusta ja tukea digitaalisten taitojen kehittämisen lisäksi myös muun osaamisen kehittämistä. Kuitenkin tällä hetkellä ainoastaan neljännes eurooppalaisista koululaisista saa opetusta digitaalisilta taidoiltaan pätevilta opettajilta¹⁷. Digitaalitekniologialla voidaan tukea viestintää ja yhteistyötä kouluissa ja niiden välillä ja tehostaa oppilaiden ja heidän perheidensä osallistumista kouluelämään.

Koulujen on tuettava kaikkia oppijoita ja otettava huomioon heidän erityistarpeensa. Parempien tulosten saavuttamiseksi koulujen on kiinnitettävä huomiota erilaisten oppilaiden erilaisiin tarpeisiin. Tähän liittyy myös sukupuoliulottuvuus. Jos kouluissa otetaan huomioon kaikkien oppilaiden kielellinen ja kulttuurinen monimuotoisuus ja tuetaan integraatiota, parantaa se kaikkien lasten oppimiskykyä¹⁸. Käytännössä tämä ei kuitenkaan aina toteudu. Eräillä EU:n jäsenvaltioilla on vaikeuksia tarjota vammaisille oppilaille mahdollisuus osallistuvaan ja laadukkaaseen koulutukseen¹⁹. Joissakin kaupungeissa ja joillakin alueilla merkittävä osa oppilaista ei puhu opetuskieltä kotona. Etenkin äskettäin saapuneet

¹⁴ 2006/962/EC

¹⁵ Euroopan komissio/koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto /Eurydice (2016): Kouluissa annettava yrittäjäyyskasvatus. Ks. myös eurooppalainen yrittäjäyystaitojen viitekehys: <https://ec.europa.eu/jrc/en/entrecomp>

¹⁶ Euroopan komissio (2015), ”Science Education for Responsible Citizenship”.

¹⁷ Euroopan komissio (2013), Survey of Schools: ICT in Education Benchmarking Access, Use and Attitudes to Technology in Europe’s schools.

¹⁸ ”Language teaching and learning in multilingual classrooms”, Euroopan komissio (2015). Komissio aikoo tukea Horisontti 2020 -puiteohjelman vuosien 2018–2020 työohjelmassa maahanmuuttajalapsien osallistamista EU:n koulutusjärjestelmiin koskevia tutkimushankkeita (työohjelma on tarkoitettu hyväksyä lokakuussa 2017).

¹⁹ Vammaisten henkilöiden oikeuksia käsittelevä Yhdistyneiden kansakuntien komitea (2015): Loppupäätelmät Euroopan unionin ensimmäisestä kertomuksesta, CRPD/C/EU/CO/1, 2. lokakuuta 2015.

maahanmuuttajalapsen tarvitsevat kohdennettuja kieliohjelmiä integroituaan kouluun.²⁰ Useissa maissa romanit ja muut etniset vähemmistöt eivät pääse laadukkaaseen koulutukseen piiriin.

2.2 Tehostetaan oppimista ottamalla käyttöön uusia yhteistyömuotoja

Yhteistyö parantaa oppimiskokemuksia ja tuloksia kouluissa ja tukee nuoria heidän tarvitsemansa osaamisen hankkimisessa. Yhteistyötä voidaan tehdä paikallispalvelujen, yhteiskunnallisten organisaatioiden, yritysten ja yliopistojen kanssa mutta myös koulujen kesken. Nuoret, jotka ovat vaarassa keskeyttää koulunkäyntinsä, hyötyvät sosiaalipalvelujen tai nuorisotyöntekijöiden kanssa tehtävästä tiiviistä yhteistyöstä. Varhaiset kontaktit ammatinvalinnanohjaajien, yrittäjien ja tutkijoiden kanssa auttavat nuoria valmistautumaan tuleviin työpaikkoihin ja jatko-opintoihin²¹. Esimerkiksi tiede- ja urheiluaineissa opiskelijat hyötyvät koulun yhteistyöstä muiden koulutuksen tarjoajien, yritysmaailman ja kansalaisyhteiskunnan kanssa²². Kaikki koulut eivät ole kuitenkaan saa riittävästi ulkopuolista tukea tai ne eivät tue tarvittavaa yhteistyötä opettajiensa ja muun henkilöstönsä, oppilaidensa sekä näiden vanhempien välillä²³.

Kiusaaminen, nettikiusaaminen ja väkivalta heikentävät lasten hyvinvointia ja koulumenestystä²⁴. Fyysinen ja henkinen hyvinvointi ovat onnistuneen oppimisen ennakkoodellytys. Erilaisia kiusaamisen muotoja voidaan todistetusti ehkäistä tehokkaimmin sellaisilla strategioilla, joihin osallistuvat opettajat ja vanhemmat²⁵. Koulukiusaamisen ja väkivallan kitkemiseksi lapsille on opetettava suvaitsevaisuutta ja monimuotoisuuden ymmärtämistä. Myös verkkoturvallisuutta ja sosiaalisen median vastuullista käyttöä on opetettava.

Niin kutsuttu kokonaisvaltainen koulustrategia (whole school approach) parantaa oppimistuloksia sekä lisää osallisuutta ja oikeudenmukaisuutta²⁶. Tällaisessa strategiassa koko koulu parantaa yhteistyössä ulkoisten sidosryhmien ja paikallisyhteisöjen kanssa peruskoulutuksen laatua. Kaikissa eurooppalaisissa kouluissa vapaaehtoisuudelta käytettävissä olevat European Toolkit for Schools -verkkopalvelu ja School Education Gateway -portaali tukevat kokonaisvaltaista koulustrategiaa, sillä ne helpottavat vertaisvaihtoa ja auttavat tehostamaan organisointi- ja opetustapoja sekä oppimiskokemuksia²⁷. Erasmus+-ohjelmasta tuetaan Euroopan koulujen välisiä kumppanuuksia, mikä mahdollistaa koulujen laajemman verkostoitumisen ja rajatylittävän vertaisvaihdon.²⁸

²⁰ Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevassa toimintasuunnitelmassaan komissio ehdotti useita maahanmuuttajalasten koulutusta tukevia toimia. COM(2016) 377 final.

²¹ INCLUDE-ED <http://creaub.info/included>; eurooppalainen elinikäisen ohjauksen politiikkaverkosto, www.elgpn.eu

²² Euroopan komissio, 2015: Science Education for Responsible Citizenship.

²³ RESL.eu – Reducing early school leaving in Europe, www.uantwerpen.be/en/projects/resl-eu/

²⁴ OECD (2017), vuoden 2015 PISA-tutkimus (osa III).

²⁵ Ttofi, M.M., Farrington, D.P. (2011): Effectiveness of school-based programs to reduce bullying: a systematic and meta-analytic review, *Journal of Experimental Criminology*, Vol. 7, N. 1, 27-56.

²⁶ Euroopan komissio, 2015: Kokonaisvaltainen koulustrategia koulunkäynnin varhaisen lopettamisen vähentämiseksi.

²⁷ <http://www.schooleducationgateway.eu/fin/pub/resources/toolkitsforschools.htm>

²⁸ Erasmus+ -ohjelman 30-vuotistaipaleen juhlistamiseksi ”Move2Learn, Learn2Move” -aloitteella tarjotaan eTwinning-hankkeisiin osallistuvilla nuorilla tilaisuus matkustaa ja tavata ikätovereitaan osana

eTwinning²⁹ on suurin eurooppalaisten koulujen virtuaaliyhteisö. Siihen on osallistunut jo yli 460 000 opettajaa ja neljä koulua kymmenestä. Eri jäsenvaltioiden välisille koulutushankkeille turvallisen verkkoympäristön takaava eTwinning tarjoaa kouluille helposti saatavilla olevia välineitä niiden digitaalisen opetustarjonnan lisäämiseksi sekä opettajien ja oppilaiden kulttuurienvälisen ja valtioiden rajat ylittävien yhteyksien tukemiseksi. Sen ulottaminen kaikkiin kouluihin Euroopassa voi kohentaa digitaalisia taitoja ja ”avata” luokkahuoneita.

2.3 Parannetaan varhaiskasvatukseen pääsyä ja sen laatua

Korkeatasoinen varhaiskasvatus ja päivähoito luo perustan tehokkaalle ja tasa-arvoiselle koulutusjärjestelmälle. Se valmistaa lapset perusasteen koulutukseen sekä vauhdittaa menestystä opinnoissa kaikilla myöhemmillä koulutustasoilla. Sillä on erityisen myönteinen vaikutus epäedullisista oloista lähtöisin oleviin ja maahanmuuttajataustaisiin lapsiin. PISA-tutkimus osoittaa, että 15-vuotiaat, jotka eivät ole osallistuneet esiopetukseen, alisuorittavat koulussa kolme kertaa todennäköisemmin kuin vähintään vuoden ajan esiopetukseen osallistuneet³⁰. Varhaiskasvatukseen ja päivähoidon investoiminen pienentää menoja myöhemmissä koulutusvaiheissa, joissa kustannukset hyvin ja heikosti suoriutuvien eron kaventamiseksi ovat korkeammat³¹.

Korkealaatuisen varhaiskasvatuksen ja päivähoidon tarjonta ja saatavuus on haaste. Yhä useampi lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen ja päivähoidon.³² Poikkeuksena ovat alle kolmevuotiaat ja erityisesti epäedullisista oloista lähtöisin olevat lapset. Osallistuminen, kohtuuhintaisuus ja laatu jakautuvat epätasaisesti maiden sisällä ja niiden välillä. Lastenhoitopalvelujen kysyntä ylittää tarjonnan 25 jäsenvaltiossa; puutteet laadussa johtuvat usein siitä, että henkilöstö ei ole riittävän pätevä eikä sen jäsenillä ole juurikaan mahdollisuuksia ammatilliseen kehitykseen³³. Jäsenvaltioiden asiantuntijat ovat yhdessä Euroopan komission kanssa määrittäneet laatuperiaatteet ja viisi keskeistä toiminta-aluetta, jotka ovat saatavuus, työvoima, opetussuunnitelma, arviointi ja seuranta, hallinto ja rahoitus³⁴.

Näiden suuntaviivojen täytäntöönpano edistäisi merkittävästi pienten lasten oppimistuloksia. Se antaisi kaikille lapsille, myös heikommista lähtökohdista oleville, hyvät lähtökohdat koulumenestykselle.

3. Opettajia ja rehtoreita on tuettava huipputason opetukseen ja oppimiseen pyrittäessä

Täydentääkseen jäsenvaltioiden toteuttamia toimia komissio aikoo:

oppimiskokemusta. Komissio arvioi vuoden 2017 aloitetta ja voi harkita samankaltaisen aloitteen antamista tulevaisuudessa. Aloitteella ei olisi vaikutusta Erasmus+ -ohjelman budjettiin, ja siinä käytettäisiin edellä mainitusta aloitteesta saatuja tietoja.

²⁹ www.etwinning.net

³⁰ OECD (2016), *Low-performing students: why they fall behind and how to help them succeed*.

³¹ Cunha, F. et al. (2006), Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation, in *Handbook of the Economics of Education, Vol. 1*, Amsterdam, North-Holland.

³² Neuvosto asetti koulutusyhteistyön strategiset puitteet 2020 -asiakirjassa EU:n viitearvoksi sen, että vähintään 95 prosenttia nelivuotiaista ja sitä vanhemmista alle kouluikäisistä lapsista osallistuu varhaiskasvatukseen. Vuonna 2014 EU:n laajuinen osallistumisaste oli 94,3 prosenttia.

³³ Eurydice (2014) Policy Brief Early Childhood Education and Care.

³⁴ Euroopan komissio (2014), *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*. Varhaiskasvatusta pohtineen työryhmän raportti.

- Tarjota **työuria ja opettajien ja rehtorien ammattitaidon kehittämistä koskevaa poliittista ohjausta** vahvistamalla vertaisoppimista Koulutusyhteistyön strategisten puitteiden 2020 (ET 2020) yhteydessä asiantuntijaseminaarien avulla ja liittämällä se koulutusta koskevaan Euroopan tason alakohtaiseen työmarkkinavuoropuheluun.
- **Helpottaa ja edistää tulevien opettajien mahdollisuuksia hankkia käytännön kokemusta opettamisesta ulkomailla** Erasmus+-ohjelman tuella;
- Kehittää koulun henkilökunnalle tarkoitettuja **verkkoyhteisöjä ja -resursseja**, joihin kuuluvat muun muassa opettajiksi opiskeleville suunnatut uudet eTwinningin mahdollisuudet, uraansa aloitteleville opettajille ja heidän ohjaajilleen tarkoitettut sähköiset verkostot, verkkokurssit (myös verkossa avoimet massakurssit) sekä parhaiden käytänteiden vaihtaminen opettajien peruskoulutuksen digitaalisten taitojen kehityksen tarjoajien keskuudessa opettajien itsearviointiin ja kehityksen tukemiseksi;
- Kehittää edelleen synergiaetuja **OECD:n kanssa tarkoituksena laatia yhteisiä koulujen henkilöstöä koskevia vertailukelpoisia** tietoja muun muassa Eurydicen³⁵ ja OECD:n yhteisen ja tehokkaamman opettajia ja rehtoreita koskevan tiedon keruun avulla.

3.1 Lisätään opettajan uran houkuttelevuutta

Lähtökohta huippulaatuaiselle opetukselle ovat korkeatasoiset, motivoituneet ja arvostusta nauttivat opettajat. Kuitenkin useissa jäsenvaltioissa perusopetuksen laadun parantamisen esteenä ovat opettajan ammatin arvostuksen lasku ja henkilöstön puute.³⁶ Useimmat jäsenvaltiot pyrkivät houkuttelemaan useammanlaisia sopivia ehdokkaita opettajan uralle sekä motivoimaan ja tukemaan heitä, jotta he menestyvät tässä vaativassa ammatissa.

Valinta- ja rekrytointimenettelyjen parantaminen voi auttaa tunnistamaan opetukseen parhaiten soveltuvat henkilöt sekä tuoda opettajiksi erilaista kokemustaustaa omaavia henkilöitä. Eräät maat arvioivat hakijoiden akateemisten ansioiden lisäksi myös näiden kykyjä ja asenteita laajemmin³⁷. Tarvittaessa jäsenvaltioissa näin voidaan tehdä sukupuolijakauman tasapainottamiseksi ja uusien opettajien houkuttelemiseksi muista ammateista ja ali-edustetusta väestöryhmistä.

Palkka, sopimusoikeudellinen asema ja selkeät uranäkymät ovat tärkeitä ammatin houkuttavuuden kannalta. Joissakin jäsenvaltioissa opettaminen häviää muille ammattiteille parhaista työntekijöistä kilpailtaessa. Opettajat ansaitsevat usein huomattavasti vähemmän kuin korkea-asteen koulutuksen saaneet työntekijät keskimäärin: palkat vaihtelevat esiopetuksen 74 prosentista ylempään keskiasteen 92 prosenttiin³⁸. Maiden, joissa palkkataso on erittäin alhainen tai työsuhdeturva heikko, on vaikea houkuttaa uusia tulokkaita alalle ja täyttää vapaita paikkoja kaikista pätevimmillä ehdokkailla. Opettajia askarruttaa niin ikään työhön valmistelun ja perehdytyksen laatu, ja he toivovat parempia uralla etenemisen mahdollisuuksia³⁹. Selvästi määritellyt pätevyystasot ja urarakenteet lisäävät opettajien tyytyväisyyttä uranäkymiinsä.

³⁵ http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php

³⁶ Euroopan komissio (2013), tutkimus opettajan ammatin kiinnostavuutta edistävästä toimista: "Policy measures to improve the attractiveness of the teaching profession in Europe".

³⁷ Euroopan komissio / EACEA/Eurydice (2013), "Opettajia ja koulun johtajia koskeva tutkimus "Key Data on Teachers and School Leaders".

³⁸ OECD (2016), Education at a Glance 2016: OECD indicators. 22:ta Euroopan unionin jäsenvaltioita koskevat tiedot.

³⁹ Euroopan komissio (2013), ks. edellinen alaviite.

3.2 Opettaminen: ammatti, jossa yhdistyvät elinikäinen oppiminen ja yhteistyö

Opettajankoulutuksen laatuun on kiinnitettävä enemmän huomiota. Opettajien peruskoulutus on tehokkainta silloin, kun pedagoginen teoria yhdistyy opetettavan aineen tuntemukseen ja riittävään opetusharjoitteluun⁴⁰. Opettajaksi opiskelevilla on oltava valmiudet yhteistyöhön ja ammatilliseen kehittämiseen koko uran ajan, jotta he kykenevät ottamaan huomioon monimuotoisuuden luokissa ja hyödyntämään digitaalitekniologiaa ammattitaitoisesti. Useissa jäsenvaltioissa osallistuminen jatkuvaan ammatilliseen kehittämiseen on vähäistä tai huonosti kohdennettua. Jatkuvan ammatillisen kehittämisen on oltava helposti saatavilla olevaa, kohtuuhintaista ja asianmukaista. Ammatillisen kehittämisen laatua voidaan parantaa ottamalla koulut ja opettajat mukaan valitsemaan koulutusaiheita ja -alueita⁴¹.

Uransa alkuvaiheessa olevat opettajat tarvitsevat erityistukea. Aloittaessaan opettajan ammatissa monet opettajat pitävät aitoa kouluympäristöä haastavana, ja jotkut jopa vaihtavat ammattia. Tällä hetkellä ainoastaan kuusi kymmenestä aloittelevasta opettajasta saa kunnollista käytännön perehdytystä⁴². Perehdytys, jossa yhdistyy ammatillinen, sosiaalinen ja henkilökohtainen tuki mentorointi mukaan luettuna, auttaa vastavalmistuneita opettajia kehittämään osaamista ja henkistä vahvuuttaan. Tämä parantaa opetuksen laatua ja vähentää kallista muihin tehtäviin siirtymistä⁴³.

Erityisen ansioituneet opettajat tekevät yhteistyötä. Tiimiopetus, muiden opettajien työskentelyn seuraaminen ja laajemmat ammatilliset oppimisyhteisöt ovat yleistymässä tehokkaina vertaisyhteistyömuotoina, mutta ne eivät vielä ole normi Euroopassa⁴⁴. Oppilaiden oppimiskokemusten parantamiseksi opettajien on oltava valmiita työskentelemään ja oppimaan tiimeissä niin muiden opettajien kanssa kuin monialaisissa koulun tiimeissä ja ulkoisten kumppaneiden kanssa.

Yhteistyö ja digitaalitekniologia voivat parantaa opettajien oppimista. Koulujen ulkopuolella järjestettävät perinteiset seminaarit ja kurssit puoltavat edelleen paikkaansa. Koulutusalan innovaatiot, kuten vertaisverkot, verkossa avoimet massakurssit sekä avoimien oppimisresurssien jakaminen, voivat täydentää perinteisiä menetelmiä ja auttaa poistamaan osallistumisen esteet⁴⁵.

EU tukee Erasmus+-ohjelman kautta koulujen henkilöstön ammatillista kehitystä. Apurahoja on varattu opettajiksi opiskeleville, opettajille ja rehtoreille, jotka haluavat osallistua koulutukseen, lähteä vaihtoon toiseen kouluun tai seurata työskentelyä koulussa jossakin toisessa EU-maassa. EU kannustaa eTwinning-portaalilla opettajien väliseen vapaaehtoiseen yhteistyöhön ja vertaisoppimiseen verkkokursseilla ja yhteisissä koulutustilaisuuksissa.

⁴⁰ OECD (2014), TALIS 2013 tulokset: ”An International Perspective on Teaching and Learning.

⁴¹ The Teaching Profession in Europe” (2015).

⁴² Euroopan komissio/EACEA/Eurydice (2015), The Teaching Profession in Europe: Practices, Perceptions, and Policies.

⁴³ Euroopan komissio (2010), Developing coherent and system-wide induction programmes for beginning teachers: a handbook for policymakers, SEC (2010) 538 final.

⁴⁴ OECD (2014), ks. edellinen alaviite.

⁴⁵ Ks. edellinen alaviite

3.3 Koulun johdon tukeminen

Koulujen tehokas johtaminen vaikuttaa myönteisesti oppijoiden saavutuksiin, opetuksen laatuun ja henkilöstön motivaatioon. Tutkimukset osoittavat, että henkilökunnan, vanhempien ja paikallisyhteisöjen yhteiseen visioon perustuva johtajuus on ratkaisevan tärkeää koulun kehittämisessä ja innovoinnissa.⁴⁶ Kuitenkin eräissä jäsenvaltioissa johtotason tehtävät kouluissa eivät ole suosittuja⁴⁷. Koulun johtamiseen kuuluu yleensä erilaisia sekä hallintoon että ohjeistamiseen liittyviä vaativia tehtäviä. Rehtorit eivät usein saa näiden eri tehtävien suorittamisen edellyttämää perehdytystä tai jatkuvaa tukea.

Koulujen autonomian lisääntyminen on monissa maissa johtanut rehtoreiden vastuun kasvamiseen. Tämän ansiosta rehtorit voivat järjestää uudelleen opetusajan ja erilaiset opetusmenetelmät, antaa virikkeitä koulun kehittämiselle ja jakaa vastuuta henkilöstölle. Nämä muutokset kuitenkin vaativat asianmukaisia resursseja ja tukea⁴⁸. Rehtorien rekrytointi, perehdyttäminen ja ammatillinen kehittyminen on ratkaiseva tekijä parannettaessa koulujen suorituskykyä.

4. Koulujärjestelmien hallinnon tehokkuuden, tasa-arvon ja toimivuuden parantaminen

Täydentääkseen jäsenvaltioiden toteuttamia toimia komissio aikoo:

- Luoda yhdessä OECD:n kanssa kysyntälähtöisen teknistä apua koskevan järjestelyn – muun muassa osaamisstrategioita ja koulujen resursseja koskevan nykyisen yhteistyön pohjalta – jonka tarkoituksena on antaa tukea sitä pyytävälle jäsenvaltioille mittavien perusopetuksen uudistusten suunnittelussa ja toteuttamisessa. Komission yksiköt, rakenneuudistusten tukipalvelu ja EU:n rahoitusvälineet (kuten Euroopan rakenne- ja investointirahastot ja Erasmus+) mukaan luettuina, voisivat tarjota tukeaan;
- Ehdottaa perusopetuksen menojen vaikuttavuutta ja tehokkuutta koskevaa yhteistä kertomusta, jonka laatimiseen osallistuisivat neuvoston asianomaiset komiteat ja komission asianomaiset yksiköt. Kertomuksessa hyödynnetään OECD:n kanssa tehtävää työtä, ja se voi johtaa perusopetuksen investointeja koskevien toimintapoliittisten ohjeiden laatimiseen yhteistyössä niiden EU:n jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa, joita asia koskee;
- Kehittää yhdessä EU:n jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa laadunvarmistusta koskevia kohdennettuja toimintaohjeita vertaisneuvonnan ja vertaisoppimisen⁴⁹ kautta.

4.1 Asianmukaiset ja tehokkaat investoinnit koulujen resursseihin

Euroopassa on laaja kirjo erilaisia koulutusjärjestelmiä, kulttuureja ja olosuhteita, mutta hallintoon ja rahoitukseen liittyvät haasteet ovat samankaltaisia. Haasteena on muun muassa rahoituksen vastuualueiden selkeä määrittely ja kouluverkoston mukauttaminen väestörakenteen muutoksiin⁵⁰. EU:n jäsenvaltiot osoittavat huomattavan

⁴⁶ OECD (2016), School Leadership for Learning.

⁴⁷ SWD(2012)0374.

⁴⁸ VO-raad/EFEE/ETUCE (2015), Professional Autonomy, Accountability and Efficient Leadership and the role of employers' organisations, trade unions and school leaders.

⁴⁹ Vertaisneuvonnassa kansallisissa viranomaisissa toimivat alan ammattilaiset voivat antaa ulkopuolisia neuvoja maalle, joka pyytää tukea koulutusjärjestelmien uudistamisessa.

⁵⁰ OECD (yhteistyössä Euroopan komission kanssa): School Resources Review, <http://www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm>

määrän resursseja – keskimäärin yli 3 prosenttia bruttokansantuotteesta – perusopetukseen⁵¹. Näiden resurssien asianmukainen hyödyntäminen on ratkaisevan tärkeää valtion menojen kustannustehokkuuden kannalta.

Rajallisten resurssien mahdollisimman tehokas hyödyntäminen kaikkien oppijoiden suoritusten parantamiseksi on ensiarvoisen tärkeää. PISA-tutkimukset osoittavat, että tehokkaita koulutustuloksia ei voida saavuttaa, jos rahoitus jää alle vähimmäistason. Eräät jäsenvaltiot eivät ole investoineet riittävästi hyvien tulosten saavuttamiseksi pitkällä aikavälillä⁵². Kuitenkin eräät jäsenvaltiot saavat aikaan parempia tuloksia kuin toiset, vaikka menot ovat samansuuntaiset. Yhteistyön lujittamisella koulutuksen ja talouspolitiikan alalla voidaan parantaa tietopohjaa ja löytää yksimielisyys siitä, mikä toimii koulutusinvestoinneissa. Haasteita asettavat muun muassa infrastruktuuri-investoinnit, esimerkiksi digitaaliseen infrastruktuuriin ja yhteyksiin sekä henkilöpääomaan tehtävät investoinnit⁵³. Jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmien uudistuksiin räätälöity poliittinen tuki voi auttaa parantamaan koulujärjestelmän hallinnointia sekä tehokkuutta ja tasapuolisuutta.

4.2 Autonomian ja laadunvarmistuksen yhdistäminen

Koulujen autonomian ja vastuullisuuden vuorovaikutus edellyttää vahvaa mutta joustavaa laadunvarmistusjärjestelmää⁵⁴. Viimeaikoina suuntaus on ollut vahvasti kohti hallinnon hajauttamista ja koulujen autonomian lisäämistä. Koulujen autonomian lisääminen koulun käytännöistä päätettäessä ja niiden varojen käytön organisoinnissa mahdollistaa sen, että koulut voivat paremmin ottaa huomioon omat erityispiirteensä ja paikalliset olot. Hyödyt riippuvat kuitenkin koulujen valmiuksista suunnitella ja hallinnoida omaa kehitystään sekä siitä, miten ne vastaavat toimistaan vanhemmille, paikallisyhteisöille ja opetusviranomaisille⁵⁵. PISA-tutkimuksen tulokset osoittavat, että koulujen autonomia johtaa parempaan perusosaamiseen silloin, kun se yhdistetään vastuuvollisuuteen. Laadunvarmistuksen mekanismit vaihtelevat suuresti eri puolilla Eurooppaa⁵⁶, mutta niiden haasteet ovat osittain samat. Haasteita ovat muun muassa seuraavat: tavoitteiden asettaminen koulutusjärjestelmille ja oppilaiden oppimiselle ja niissä edistymisen mittaaminen, laadunvarmistuksen suunnittelu yhä hajautetummille ja monitasoisemmille koulutusjärjestelmille, koulutusalan sidosryhmien vuoropuhelun ja keskinäisen luottamuksen edistäminen sekä henkilöstöresurssien ja taloudellisten resurssien asettaminen etusijalle.

Asianmukaisten välineiden ja prosessien kehittäminen määrällisille ja laadullisille tiedoille vahvistaisi laadunvarmistusta. Laadunvarmistusmekanismeissa olisi otettava huomioon myös koulun ilmapiiri ja oppijoiden hyvinvointi oppijoiden osaamisen vahvistamisen lisäksi. Tämä tasapainotettu lähestymistapa edellyttää sekä määrällisiä että laadullisia tietoja⁵⁷. Koulujen ja paikallisten sidosryhmien on investoitava valmiuksien kehittämiseen tarkoituksenmukaisimpien välineiden ja indikaattorien määrittämiseksi, jotta voidaan seurata sekä oppijoiden edistymistä että koulun kehittymistä ja muodostaa yhteinen

⁵¹ Eurostat, julkisyhteisöjen rahoitustilastot.

⁵² Education and Training Monitor 2016, Euroopan komissio, 2016.

⁵³ https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_en

⁵⁴ Eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisissa puitteiden (ET2020) ”koulut” - työryhmän väliraportti *Quality assurance for school development*, huhtikuu 2017.

⁵⁵ Hanushek, E.A., Link, S. ja Woessmann, L. (2013), *Does school autonomy make sense everywhere?* Paneeliarvioita PISA-tutkimuksesta, *Journal of Development Economics*, Vol. 104, s. 212-232.

⁵⁶ Euroopan komissio (2015), *Comparative study on quality assurance in EU school education systems: Policies, procedures and practices. Loppukertomus.*

⁵⁷ Eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisissa puitteiden (ET2020) ”koulut” - työryhmän väliraportti *Continuity and transitions in learner development*, huhtikuu 2017.

näkemyksistä, miten tulkitetaan tietoja. Tätä olisi täydennettävä ulkoisen valvonnan mekanismeilla, kuten kansallisilla tai alueellisilla koulujen arvioinneilla ja/tai laaja-alaisilla oppijoiden arvioinneilla. Siirtyminen sääntöjen ja menettelyjen muutoseikkojen noudattamiseen keskittyvästä tarkistuslista-metodista koulujen kehittämistä tukevaan lähestymistapaan nostaa standardeja ja parantaa oppimistuloksia⁵⁸.

5. Päätelmät ja jatkotoimet

Koulutuksen parantaminen on keskeisellä sijalla komission ”Investointi Euroopan nuorisoon” -aloitteessa. Peruskoulutuksen laatu vaikuttaa merkittävästi siihen, millaisiksi nuorten tulevaisuudennäkymät muotoutuvat. Peruskoulutus luo perustan työelämässä menestymiselle. Se tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden sosiaaliseen nousuun. Tämä ei kuitenkaan aina toteudu käytännössä. PISA-tutkimuksen tulokset ovat herätysshuuto Euroopalle: luonnontieteissä heikosti suoriutuvien osuus kasvoi vuoden 2012 16,6 prosentista 20,6 prosenttiin vuonna 2015. Koululaisista 11 prosenttia päättää koulunkäynnin ilman muodollista pätevyyttä. Jos tällaisia perusopetuksen puutteita ei korjata, miljoonien nuorten mahdollisuudet kaventuvat.

Korkeatasoisen koulutuksen takaaminen kaikille nuorille on ensiarvoisen tärkeää Euroopan tulevaisuuden kannalta. Huhtikuussa 2017 annetussa pohdinta-asiakirjassa Euroopan sosiaalisesta ulottuvuudesta⁵⁹ todetaan, että koulutus on Euroopan yhteiskuntien ja talouksien tulevaisuuden kannalta avaintekijä; 27 jäsenvaltiota lupasivat 25. maaliskuuta 2017 annetussa Rooman julistuksessa tehdä työtä ”*sosiaalisen Euroopan* hyväksi: ...*unioni, jossa nuoret saavat parasta koulutusta ja voivat opiskella ja löytää työtä kaikkialta Euroopasta*”⁶⁰.

Pyrkimys yhteiseen sitoumukseen. Perusopetuksen parantaminen ansaitsee paikkansa sekä jäsenvaltioiden että EU:n ensisijaisena tavoitteena ja edellyttää tiivistä yhteistyötä. Koulutusjärjestelmien uudistaminen on jäsenvaltioiden tehtävä. Komissio on valmis tukemaan niitä EU:n välineiden ja prosessien avulla. Etenkin talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso on toimivaksi osoittautunut uudistusten vauhdittaja. Muunlaista työtä, kuten vapaaehtoista yhteistyötä ET 2020:n puitteissa, olisi kehitettävä edelleen niin, että siitä saadaan mahdollisimman paljon lisäarvoa jäsenvaltioille. Varsinkin koulutuksen seurantakatsausta olisi hyödynnettävä täysimääräisesti, jotta jäsenvaltiot voivat tehdä tietoon ja näyttöön perustuvia poliittisten päätöksiä. Yksi tulevan yhteistyön keskeinen kysymys on se, olisiko vertailuarvo asetettava nykyistä korkeammalle koulunkäynnin keskeyttämisen torjunnassa. Toinen keskeinen kysymys on se, miten Erasmus+-ohjelmaa voitaisiin parhaiten hyödyntää, jotta nykyistä useammilla nuorilla eurooppalaisilla olisi mahdollisuus hankkia oppimiskokemuksia ulkomailla, ja miten voitaisiin parantaa olemassa olevaa kapasiteettia kehityksen ja innovoinnin tukemiseksi kouluissa ja opettajankoulutuksessa.

Onnistuminen edellyttää tiivistä yhteistyötä. Vuoden 2018 alussa pidettäväksi kaavailussa koulutusalan huippukokouksessa käsitellään koulutuksen tasa-arvoa ja sitä, miten epäsuotuisessa asemassa olevia ryhmiä voidaan paremmin tukea koulutuksessa. Kokous

⁵⁸ Neuvoston päätelmät koulutusta tukevasta laadunvarmistuksesta, 20. toukokuuta 2014.

⁵⁹ COM(2017) 206.

⁶⁰ Rooman julistus: 27 jäsenvaltion sekä Eurooppa-neuvoston, Euroopan parlamentin ja Euroopan komission johtajien julistus 25. maaliskuuta 2017.

tarjoaa alustavan tilaisuuden keskustella koulutusalan ja erityisesti perusopetuksen eurooppalaisen yhteistyön tulevaisuudesta.