

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2007 vp

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2006

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä huhtikuuta 2007 lähettäessään hallituksen toimenpidekertomuksen vuodelta 2006 (K 4/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina:

- neuvotteleva virkamies Paula Tuomikoski, opetusneuvos Heikki Blom ja kulttuuriasiainneuvos Kirsti Kekki, opetusministeriö
- opetusneuvos Helena Kasurinen, Opetushallitus
- lukiotoimen johtava rehtori Jorma Suonio, Tampereen kaupunki
- KT Tero Järvinen, Turun yliopisto, kasvatus-tieteiden tiedekunta

- erityisasiantuntija Maisa Lovio ja erityisasiantuntija Inkeri Toikka, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Kari Levola, Suomen Kirjailijaliitto ry
- puheenjohtaja Kati Kokkonen, Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitto SAKKI ry
- edunvalvonta-asiamies Ari Mattila, Suomen Lukiolaisten Liitto ry
- hallituksen jäsen Ilkka Sasi, Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry.
- asiamies Ann Sandelin, Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituutit ry
- puheenjohtaja, opinto-ohjaaja Heli Piikkilä, Suomen opinto-ohjaajat ry
- toiminnanjohtaja Sinikka Sipilä, Suomen kirjastoseura
- galleristi Krista Mikkola, Galleria Krista Mikkola
- toiminnanjohtaja Iris Autio, Tero Saarinen Company.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleistä

Opintojen ohjaus

Opintojen ohjauksen tavoitteena on ohjata ja tukea oppilasta ja opiskelijaa opinnoissa sekä huolehtia siitä, että oppilaalla ja opiskelijalla on riittävästi tietoja ja taitoja, joita hän tarvitsee

siirtyessään jatko-opintoihin ja työelämään. Tärkeää on myös tukea lasten ja nuorten vanhempia tai muita huoltajia riittävällä tiedottamisella ja yhteistyöllä. Valiokunta painottaa tässäkin yhteydessä vanhempien merkitystä omien lastensa ohjaajina. Peruskoulunsa päättävä nuori ja hänen huoltajansa tekevät koulutusuraa ja nuoren tulevaisuutta koskevat ratkaisut.

OECD:n ja EU:n komission yhdessä julkaiseman elinikäisen ohjauksen käsikirjan (2004) mukaan nuorille suunnattujen uraohjauspalvelujen kehittämiseksi poliittisten päätöksentekijöiden tulee taata ohjauspalvelujen saatavuus, laatu sekä monimuotoisuus kaikilla koulutusasteilla sekä erityistä tukea tarvitsevien nuorten koulutuksessa. Ohjausjärjestelyjen kehittämiseksi tulee painottaa palvelujen laatua, alan ammattilaisten koulutusta, ohjauksen rahoitusta ja palvelujen koordinoitua sekä strategista kehittämistä.

Peruskouluissa on opinto-ohjaajia eri kunnissa vaihtelevasti, ja tilanne on hajanainen. Näin ollen oppilaat eivät saa ohjausta tasapuolisesti. Yleinen ongelma on, että oppilailla ei ole riittävästi henkilökohtaista ohjausta. Valiokunnan mielestä riittävällä henkilökohtaisella ohjauksella voidaan varmistaa tulevan koulutus- ja uravalinnan osuvuutta ja ehkäistä siten myöhempää opintojen keskeyttämistä.

Perusopetuksen ohjauksen määrälliselle mitoitukselle ei ole tällä hetkellä normia. Ennen vuotta 1994 ohjauksen määrä oli mitoitettu oppilasmäärien mukaisesti eri tehtäväalueiden perusteella. Nykyinen tilanne on johtanut siihen, että oppilaiden mahdollisuudet saada ohjausta vaihtelevat suuresti jopa saman kunnan sisällä. Muutamissa kunnissa on pyritty turvaamaan oppilaiden oikeus saada riittävästi ohjausta. Muun muassa Tampereella ja Helsingissä on tehty päätös, jonka mukaan yhtä päätoimista opinto-ohjaajaa kohti voi olla enintään 250 oppilasta. Kaksinkertaisina oppilaina lasketaan maahanmuuttajataustaiset oppilaat, erityisoppilaat ja lisäopetuksen opiskelijat.

Sivistysvaliokunta katsoi lausunnossaan vuonna 2002, että yhtä päätoimista opinto-ohjaajaa kohti voi olla enintään 250 oppilasta. Valtiontilintarkastajat puolestaan totesivat vuonna 2005 antamassaan kertomuksessa, että ohjauksen saatavuuden riittävä laatu ja määrä eivät voi toteutua tehokkaasti ja tuloksellisesti, jos ohjattavien määrä on suuri tai kohtuuton. Nykytila ei vastaa lainsäädännössä ja koulutuspoliittisissa asiakirjoissa opinto-ohjaukselle asetettuja tavoitteita. Valiokunta uudistaa kannanottonsa sii-

tä, että yhtä päätoimista opintojen ohjaajaa kohti voi olla enintään 250 oppilasta.

Perusopetuksessa opinto-ohjaajalla on mahdollisuus edistää lasten ja nuorten hyvinvointia kouluyhteisössä. Esimerkiksi koulukiusaaminen tulee usein tietoon juuri henkilökohtaisessa ohjauksessa, ja jos henkilökohtaiseen ohjaukseen ei ole resurssien vähyyden takia mahdollisuutta heti yläkoulun seitsemännellä luokalla, voi tilanne pahentua niin, että sen ratkaisemiseksi tarvitaan koulun ulkopuolisia hoitotahoja ja nuoren opintopolku vaikeutuu.

Opetuksellista syrjäytymistä voidaan perusteella ehkäistä ennen kaikkea varhaisella puuttumisella ja oppilaanohjauksen peruspalveluiden vahvistamisella sekä oppilashuoltopalveluiden tehostamisella.

Opinnoissa ohjaaminen on toisella asteella ohjauksessa keskeistä ja sitä voidaan osin ratkaista lisävoimavaroilla. Samalla olisi kuitenkin edelleen kehitettävä niitä menetelmiä, joilla etenkin opinto-ohjaajan ja ryhmänohjaajan (luokanvalvojan) ja yksittäisen opettajan tehtävät ja vastuut voidaan määritellä sekä hoitaa selkeästi ja ripeästi. Rinnan opinto-ohjauksen resursoinnin kanssa tulee kehittää koko tukijärjestelmää: opinto-ohjausta, erityisopetusta sekä koulukuraattori- ja koulupsykologitoimintaa. On tärkeää kehittää akselia opettaja-ryhmänohjaaja-opinto-ohjaaja. Konkreettisena apuna olisi laaja siirtyminen sähköiseen päiväkirjaan, joka tekisi mahdolliseksi reaaliaikaisen poissaolojen seurannan.

Toisen asteen koulutuksessa on laaja valinnaisuus, ja toisaalta on esitetty vaatimuksia myös perusopetuksen opetussuunnitelman valtakunnallisten perusteiden ja tuntijaon muuttamista nykyistä valinnaisemmaksi. Etenkin valinnaisuus edellyttää hyvää ja riittävää henkilökohtaista ohjausta, joka lähtee koululaisen omista tarpeista.

Opettajankoulutuksessa on välttämätöntä opettaa taitoja kohdata erilaisia oppilaita ja havaita oppimisen ongelmat. Opintoihin ohjaus etenkin toisen asteen alkuvaiheessa on haaste, jota ei saisi sälyttää yksinomaan opinto-ohjaukselle. Luku- ja opiskelutekniikoiden hiominen

sekä työrytmin löytyminen on koko kouluuyhteisön tehtävä.

Valiokunnan huomiota on useissa yhteyksissä kiinnitetty siihen, että puutteita on perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheen sujumisessa. Käsitellessään valtioneuvoston koulutuspoliittista selontekoa syksyllä 2006 valiokunta totesi mietinnössään (SiVM 12/2006 vp — VNS 4/2006 vp) muun muassa, että kouluhyvinvointia edistävästä pitkäkestoisesta toimenpidekokonaisuudesta puuttuu oppilaanohjauksen kehittäminen. Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaiheen kehittämistyöryhmän muistiossa (2005:3) esitetään, että perusopetuksen oppilaanohjauksen sisältöjä ja menetelmiä uudistetaan, jolloin oppilaanohjausta voidaan myös yksilöllistää. Valiokunta piti tärkeänä, että myös oppilaanohjauksen saralla lähdetään riipeästi kehittämistoimiin.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Tampereella on muutaman vuoden ajan toiminut perusopetuksen ja toisen asteen yhteinen nivelryhmä, jonka tarkoituksena on ehkäistä osaltaan syrjäytymistä perus- ja toisen asteen nivelvaiheessa. Koulutuspaikan hakeminen kaikille perusopetuksen suorittaneille on ollut onnistunutta. Lähes kahdentuhannen ikäluokasta vain joitakin on jäänyt sijoittumatta, mihin osaltaan on vaikuttanut monipuolinen lisäopetustarjonta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vain osassa lukioista on päätoiminen opinto-ohjaaja. Turussa tehdyn tutkimuksen mukaan tyytyväisyys opintojen ohjaukseen on selvästi yleisempää niiden opiskelijoiden keskuudessa, joiden yksiköissä opinto-ohjausta hoidettiin päätoimisesti. Opinto-ohjaajien määrän lisääminen lisäsi suoraan ohjaustyytyväisyyttä. Opinto-ohjauksen riittämättömyydestä kärsivät eniten ne nuoret, joilla on oppimisvaikeuksia tai koulu-uupumusta tai joiden vanhemmilla ei ole riittäviä pedagoogisia ja ammatillisia valmiuksia tukea lastensa opiskelua sekä jatko-opintoihin ja ammatinvalintaan liittyvää suunnittelua.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että koulutus- ja uraohjausta tarvitsevat nykyistä enemmän myös koulutusjärjestelmän ulkopuolella olevat nuoret ja aikuiset. Sen vuoksi eri vi-

ranomaisten välinen yhteistyö ja vuorovaikutus on tärkeää. Onnistunut ohjaus vaatii monialaista osaamista ja asiantuntijuutta.

Järjestelmän toimimattomuudesta kertovat valitettavasti myös viime aikoina julkisuuteen tulleet tiedot siitä, että Suomessa olisi jopa 40 000 sellaista 16—24-vuotiasta nuorta, jotka eivät ole koulutuksessa tai työssä.

Opiskelun päättämisen ja työelämään siirtymisen nivelvaiheessa tulee koulun, työvoimaviranomaisten ja muiden nuorten kanssa työskentelevien kiinnittää huomiota mahdolliseen syrjäytymisvaaraan ja suunnata toimenpiteitä niin, että nuori on motivoitunut etsimään työpaikan.

Kulttuurivienti

Nykyisen hallituksen hallitusohjelman mukaan luovaa taloutta vahvistetaan ja kulttuurin kansantaloudellista merkitystä lisätään edistämällä kulttuurivientiä ja -yrittäjyyttä. Hallitusohjelman elinkeinopolitiikkaa koskevassa osassa todetaan myös, että erityisesti pienten ja keski suurten yritysten teknologiaperustaa, liiketoimintaosaamista ja tuottavuutta vahvistetaan. Yritysten kasvun ja kansainvälistymisen edellytyksiä parannetaan. Viennin ja kansainvälistämisen rahoitusta lisätään. Luovien alojen yrittäjyyttä vauhditetaan perustamalla asiaa varten erityinen hanke.

Valiokunta pitää hyvänä, että opetusministeriö on 5.9.2007 asettanut ohjaus- ja valmisteluryhmät kulttuuriviennin kehittämisohjelmalle 2007—2011. Ohjausryhmän tehtävä on edistää yleisesti kulttuuriviennin kohoamista tasa-arvoiseksi vientialaksi muiden vientialojen rinnalle ja siten vahvistaa kulttuuri- ja luovien alojen työllisyyttä sekä sektorin kansantaloudellisen vaikutuksen kasvua. Kulttuuriviennin valmisteluryhmän tehtävänä puolestaan on muun muassa aktiivoida ja ohjata kulttuurin alan toimijoita kehittämään toimintaansa kulttuurivientikelpoiseksi, järjestää informaatiotilaisuuksia sekä laatia vuosittain kulttuuriviennin kehitystä kuvaavaa raportointia.

Kulttuuriviennin kehittämistyöryhmän mukaan kulttuurivienti on kasvanut tunnustetuksi osaksi suomalaista vientitoimintaa. Kulttuuriviennin arvo on vähintään kolminkertaistunut, ja luovat toimialat ovat monipuolistaneet maamme elinkeinorakennetta ja vahvistaneet työllisyyttä. Kulttuuri on nykyistä selkeästi vahvempi osa Suomi-kuvaa ja -brändiä. Kulttuurin kentässä toimivien yksilöiden ja ryhmien taloudellinen hyvinvointi on parantunut vientitoiminnan kautta.

Kulttuuriviennin strategiset tavoitteet ovat seuraavat: kulttuurin asema kansallisen hyvinvoinnin ja menestyksen perustana vahvistuu, kulttuurivientiä kehitetään monialaisesti katkaen liiketaloudellisesti organisoidun ja ei-kaupallisen toiminnan, kulttuurin toimialojen yrittötoiminta kehittyy, kasvaa ja kansainvälistyy, kulttuuriviennin rakenteet sekä viennin edistäjien osaaminen ja tietoperusta kulttuurialan viennistä vahvistuvat, Suomi tunnustetaan kansainvälisesti erityisesti kulttuuristaan ja ministeriöt ja toimialat kehittävät tiiviissä yhteistyössä kulttuurivientiä.

Kehittämiskohteiksi työryhmä nosti yrittötoiminnan kehittämisen, vientitoiminnan kannalta merkittävien klustereiden ja verkostojen vahvistamisen, kansainvälisen markkinoinnin ja promootion, kulttuuriviennin rakenteiden ja tietoperustan vahvistamisen, kulttuuriyhteistyön ja -vaihdon kehittämisen ja kulttuuriviennin kannalta kilpailukykyisen lainsäädännöllisen toimintaympäristön aikaansaamisen. Valiokunta korostaa sitä, että tärkeä osa kulttuuriviennin edistämässä on yksittäisten taiteilijoiden tukeminen. Eri taidemuotoja tulee myös kohdella tasavertaisesti.

Ohjelmassa hyödynnetään ensisijaisesti olemassa olevia järjestelmiä ja rakenteita. Ministeriöiden ja muiden työryhmässä edustettuina olleiden vienninedistäjien resurssien lisäksi kulttuuriviennin ja luovien toimialojen yrittäjyyttä kehitetään osana EU:n rakennerahasto-ohjelmia. Kokonaisuutena kehittämisohjelman toimeenpanoon arvioidaan kanavoitavan vuosina 2007—2011 yhteensä noin 228 miljoonaa euroa.

Kirjastojen tila ja rahoitus

Kirjastolain 2 §:n mukaan yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalvelujen tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen. Kirjastot ovat Suomessa kansalaisille tärkeitä peruspalvelujen tuottajia. Myös kirjastojen käyttö Suomessa on kansainvälisesti tarkasteltuna korkea. Jokainen suomalainen käy keskimäärin kerran kuukaudessa kirjastossa ja lainaa 20 kirjaa vuodessa. Huomattavaa on, että kansalaisista 80 % käyttää kirjastojen palveluita, mutta kunnat panostavat kirjastolaitokseen vain noin 1 prosentin kokonaismenoistaan. Valtion panostus kirjastomenoihin on 0,4 %. Nykyisen hallituksen ohjelmassa todetaan, että kirjastojen roolia lähipalveluina ja kansalaisten oppimisen, tietohuollon ja kulttuurin monipalvelujärjestelmänä vahvistetaan. Edelleen hallitusohjelman mukaan kirjastojen perustamishankkeiden valtionosuusjärjestelmä säilytetään.

Kirjaston kehittämisohjelman 2006—2010 (OPM 2006:44) mukaan kirjastojen menestyksen taustalla on kirjastoammatillinen osaaminen ja ennakkoluuloton tarttuminen uusiin haasteisiin. Valiokunta yhtyy muistion näkemykseen siitä, että kirjastot ovat aina olleet Suomessa kiinteä osa yhteiskunnan kehitystä ja hyvä kirjastolaitos luo pohjan laaja-alaiselle sivistykselle.

Kirjaston hyvä ja ajanmukainen palvelutaso tukee osaltaan opiskelua ja työntekoa maaseudulla. Seudullinen yhteistyö sekä verkko- ja mobiilipalvelut täydentävät mutta eivät korvaa fyysisiä kirjastotiloja eivätkä kirjastoammatillisen henkilöstön tarvetta. Väestön koulutustason nousu edellyttää riittävästi kirjastoalan korkeakoulutettua henkilöstöä etenkin maaseutualueilla, joissa ei ole muita tietopalvelutoimijoita.

Kirjastolain 2 §:n 2 momentin mukaan kirjastotoimessa on tavoitteena edistää myös virtuaalisten ja vuorovaikutteisten verkkopalvelujen ja niiden sivistyksellisten sisältöjen kehittymistä. Kirjastojen vaikuttavuutta ei voidakaan mitata

vain kirjalainojen tai fyysisten käyntien perusteella. Suuri osa kirjastoaineistosta on vain sähköisessä muodossa. Tilojen käyttö on monipuolistunut internetin myötä. Kirjastot ovat joustava oppimisympäristö. Tutkimusten mukaan kirjastot tuovat ajallista ja rahallista hyötyä.

Kirjastojen kehittämissuunnitelman mukaan ilman lisätoimenpiteitä väestön polarisoituminen lisääntyy, oppiminen eriarvoistuu, uusien kansalaistaitojen omaksuminen hidastuu ja lukutaito heikkenee. Kirjastopalveluihin suunnattu lisätuki on pitkäjänteistä ja vaikutuksiltaan monikeräistä. Se on huomattavasti taloudellisempaa kuin syrjäytymisestä aiheutuneiden ongelmien hoito, kattavan koulukirjastoverkon kokonaan uudelleen rakentaminen tai uusien instituutioiden perustaminen. Se on myös kirjastopalvelujen laadulle ja saatavuudelle välttämätön.

Sivistysvaliokunta kiinnitti lausunnossaan kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (SiVL 20/2006 vp — HE 155/2006 vp) huomiota siihen, että kirjastotoimissa tehdään jo nykyisin alueellista yhteistyötä. Kirjastoissa on suurelta osin toteutettu palvelurakennemuutoksen tavoite eli tehokkuuden lisääminen kuntien välisellä yhteistyöllä.

Yhtenä ongelmana valiokunnalle on esitetty, että kirjastojen teknologia on osin vanhentunut ja ammattihenkilöstöä on vähennetty kuntien yhdistämisissä. Vaativa tehtävä on kaikenikäisten oppijoiden opastaminen aineistojen ja tietoverkkopalvelujen käyttöön, kriittiseen tiedonhakuun ja medialukutaitoon. Lisäksi on huomattava, että teknologiset muutokset eivät koske vain asiakaspäätteitä. Laadukkaita tietokantoja ja uusia musiikki- ja muita aineistomuotoja pystytään kirjastoihin hankkimaan vain hyvin rajoitetusti.

Kirjastojen henkilöstömäärä ei ole kehittynyt monipuolistuvien ja erikoistuvien tehtävien vaatimalla tavalla. Lääninhallitusten selvityksen mukaan lähes joka kolmannen kirjaston palvelutaso on henkilöstömäärällä mitattuna heikko. Valtaosalla kirjastoja on hyvin koulutettu ja kirjastoasetuksen mukaisesti kelpoisuuden omaava henkilöstö. Kirjastojen riittämättömät henkilö-

voimavarat heikentävät kansalaisten mahdollisuuksia saada tasavertaisesti laadukkaita palveluja. Myös alueelliset erot ovat kasvaneet ja uhkaavat väestökatoalueella kasvaa edelleen kirjastohenkilöstön eläköitymisen myötä.

Hallitusohjelman mukaan kirjastojen perustamishankkeiden valtiosuusjärjestelmä säilytetään. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kuluvan vuoden valtion talousarviossa vähennettiin kirjastorakentamisen myöntövaltuuksia ja laajuuden vahvistamisvaltuudet poistettiin kokonaan, mikä tarkoittaisi käytännössä kirjastojen perustamishankkeiden poistumista tulevana vuosina. Sen vuoksi valtiovarainvaliokunta katsoi talousarvioehdotusta käsittelevässä mietinnössään (VaVM 41/2006 vp), että vuoden 2007 jälkeen on välttämätöntä jatkaa laajuuksien vahvistamista, jotta kirjastojen rakentaminen ja kirjastoautojen hankkiminen voi jatkua. Valtion vuosittaisilla perustamishankkeiden määrärahoilla on voitu tukea vain noin puolta kaikista hankkeista. Sivistysvaliokunta yhtyy valtiovarainvaliokunnan näkemykseen.

Valiokunta korostaa sitä, että kirjastot ovat kansalaisille julkisia ja maksuttomia tiloja, joihin on kaikilla avoin pääsy. Kirjastot tarjoavat etenkin lapsille ja nuorille turvallisen ja virikkeellisen ympäristön. Kirjastoautot puolestaan tuovat kirjasto- ja kulttuuripalvelut myös taajamien ulkopuolelle. Ne ovat erityisen tärkeitä niille väestöryhmille, joiden on hankalaa liikkua keskusten kirjastoihin, kuten lapsiperheille ja vanhuksille. Koulukirjastot puolestaan ovat opetuksen ja oppimisen tiedontarpeen kannalta merkittäviä. Valiokunta painottaa tarvetta koulukirjastojen ja yleiskirjastojen tiiviiseen yhteistyöhön.

Valiokunta on huolestunut alenevista määrärahoista kirjahankintoihin. Esimerkiksi vähälukuisen kirjallisuuden hankkimiseen tarkoitettujen varojen niukkuus heikentää kirjastojen mahdollisuuksia monipuoliseen tarjontaan.

Valiokunta ei ole tässä lausunnossa ehdottanut eduskunnan hyväksymien lausumien poistamista.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää perustuslakivaliokunnalle,

että perustuslakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok (osittain)	Lauri Oinonen /kesk (osittain)
vpj.	Tuomo Hänninen /kesk	Tuula Peltonen /sd (osittain)
jäs.	Claes Andersson /vas (osittain)	Tuomo Puumala /kesk
	Merikukka Forsius /vihr (osittain)	Leena Rauhala /kd
	Timo Heinonen /kok	Tommy Tabermann /sd (osittain)
	Anneli Kiljunen /sd (osittain)	Jutta Urpilainen /sd
	Sanna Lauslahti /kok (osittain)	Mirja Vehkaperä /kesk
	Jukka Mäkelä /kok	Henna Virkkunen /kok (osittain).
	Mikaela Nylander /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.