



**TURUN
YLIOPISTO**

Euroopanlaajuisesti aikaista koulutuksen keskeyttämistä vastaan

Miten Euroopan unionin koulutuspoliittiset suositukset aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseksi näkyvät Suomen koulutuspolitiikassa?

Erityispedagogiikka
pro gradu -tutkielma

Laatija:
Nelli Hyvärinen

Ohjaaja:
Professori Heikki Silvennoinen

13.06.2024
Turku

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Erityispedagogiikka

Tekijä(t): Nelli Hyvärinen

Otsikko: Kohti koulutuksellisesti kilpailukykyisempää ja yhtenäisempää Eurooppaa - Euroopan unionin ja Suomen koulutusviranomaisten toiminnan yhteneväisyys aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisessä

Ohjaaja: professori Heikki Silvennoinen

Sivumäärä: 80 sivua

Päivämäärä: 13.06.2024

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee Euroopan unionin sekä Suomen koulutuspolitiikan yhteneväisyyksiä ja eroja aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisessä. Koulutus on kasvattanut merkitystään yhteiskunnassamme pärjäämisessä jo pitkään ja tämän myötä myös kouluttamattomuus on alettu nähdä ongelmallisena. Aikaisella koulutuksen keskeyttämisellä tarkoitetaan koulutuksen lopettamista ennen ammattiin johtavan toisen asteen tutkinnon tai korkeakoulututkinnon suorittamista. Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen syitä ovat mm. yksilön heikko sosiaalinen asema, kielteiset koulukokemukset sekä sosiaaliset ja psykologiset haasteet. Aikaisen koulutuksen keskeyttäminen johtaa useammin työttömyyteen, syrjäytymiseen ja kokonaisvaltaiseen kielteiseen näkemykseen yhteiskunnasta. Ilmiön vähentäminen on yksi Euroopan unionin koulutuspoliittisen yhteistyön tavoitteista, ja Euroopan unioni on määrittänyt jäsenvaltioilleen tavoitteen aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisestä alle kymmeneen prosenttiin väestöstä vuoteen 2020 mennessä.

Euroopan unionin toimivalta ei suoraan ulotu sen jäsenmaiden koulutuspolitiikkaan, joten unionin vaikutustavat painottuvat vahvasti pehmeään hallintaan ja avoimien koordinaatiomenetelmien käyttöön. Nämä sisältävät esimerkiksi unionin koulutuspolitiikkaa tukevien toimien rahoittamisen, tiedon lisäämisen, jäsenvaltioiden vertailun ja seurannan, tavoitteiden määrittämisen sekä yhteisen koulutuksellisen ulottuvuuden ja yhteistyön muodostamisen. Vaikuttamisen ei voida kuitenkaan nähdä olevan täysin yksisuuntaista vain Euroopan unionista jäsenvaltioihin tapahtuvaa, vaan vaikutusta tapahtuu molemmin suuntaisesti, sillä jäsenvaltiot osallistuvat vahvasti eurooppalaisen koulutuspolitiikan muovaamiseen.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten Euroopan unionin koulutuspoliittiset suositukset näkyvät Suomen koulutusviranomaisten julkaisuissa aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisestä. Tutkimuksessa tarkastellaan suositusten ja toimien yhteneväisyyksiä ja eroja, minkä lisäksi tarkastelun kohteena on myös koulutuspolitiikan tueksi esitetyt perustelut, asiakirjoissa luotu kuva aikaisesta koulutuksen keskeyttäjästä sekä suorat viittaukset Euroopan unioniin suomalaisissa asiakirjoissa. Aineistona on käytetty Euroopan unionin koulutuspoliittisia asiakirjoja vuosilta 2006–2016 sekä Suomen koulutusviranomaisten asiakirjoja vuosilta 2016–2021.

Tutkimus osoittaa, että suomalainen koulutuspolitiikka on erittäin vahvasti linjassa Euroopan unionin suositusten kanssa ja noudattaa hyvin vahvasti unionin suosituksia. Merkittävimmät erot näkyivät pikemminkin yksityiskohtaisissa toteutuksissa sekä toimenpiteiden perusteluissa, mutta kokonaiskuva toteutetuista toimista perusteluineen on hyvin yhteneväinen unionin kanssa. Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseksi pyritään vaikuttamaan niin yksilön oppimisvalmiuksiin kuin koko koulutusjärjestelmän toimintaan ja huomiota kiinnitetään merkittävästi myös aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskitekijöihin sekä koulutuksen keskeyttäneisiin. Ilmiö nähdään myös yksilötasolla hyvin yhtenevällä tavalla sekä Euroopan unionin että Suomen koulutusviranomaisten asiakirjoissa ja kuva aikaisesta koulutuksen keskeyttäjästä lähtee rakentumaan jatkumona tämän perhetaustasta ja sen vaikutuksesta varhaisiin koulukokemuksiin ja johtaa usein heikkojen oppimistulosten sekä riskikäyttäytymisen kautta koulutuksen keskeyttämiseen.

Avainsanat: koulutuspolitiikka, kansainvälinen koulutuspolitiikka, koulutuksen keskeyttäminen, koulupudokkuus, syrjäytyminen, Euroopan unioni

Sisällysluettelo

1	Johdanto	5
2	Aikainen koulutuksen keskeyttäminen	6
2.1	Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen yhteiskunnalliset ja yksilölliset vaikutukset	6
2.2	Aikainen koulutuksen keskeyttäminen eurooppalaisena ilmiönä	8
2.3	Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen erityispiirteet Suomessa	10
3	Koulutuspolitiikka koulutuksen muokkaajana	12
3.1	Kansallinen koulutuspolitiikka Suomessa	13
3.1.1	Opetus- ja kulttuuriministeriö	14
3.1.2	Opetushallitus	14
3.1.3	Kansallinen koulutuksen arviointikeskus	15
3.2	Kansainvälinen koulutuspolitiikka	15
3.3	Ylikansalliset toimijat kansainvälisessä koulutuspolitiikassa	16
4	Euroopan unioni	18
4.1	Euroopan unionin erityispiirteet ylikansallisena toimijana	19
4.2	Euroopan unioni koulutuspoliittisena toimijana	20
4.3	Eurooppalainen koulutuspoliittinen yhteistyö (ET2020)	21
4.4	Euroopan unionin rooli suomalaisten koulutuspoliittisten toimijoiden toiminnassa	21
5	Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset	23
5.1	Tutkimuksen tarkoitus	23
5.2	Tutkimusongelma	23
5.3	Tutkimuskysymykset	24
5.4	Tutkimuksen aineisto	25
6	Tutkimuksen toteutus	28
6.1	Tutkimusaiheen rajaus	28
6.2	Aineiston analyysi	28
7	Tutkimuksen tulokset	31

7.1	Sisällölliset yhteneväisyydet ja erot toimintaohjeissa ja niiden perusteluissa	31
7.1.1	Oppilaaseen ja tämän oppimisvalmiuksiin vaikuttaminen	36
7.1.2	Opettajien osaamisen kasvattaminen	41
7.1.3	Alueelliseen muutokseen tähtäävät toimet	45
7.1.4	Yhteiskunnan tukiverkon vahvistaminen ja monialainen osaaminen	48
7.1.5	Koulutusjärjestelmän ja koulutuksen työelämärelevanssi, joustavuus ja inklusiivisuus	53
7.2	Yleiset yhteiskunnalliset tavoitteet koulutuksen kehittämisen taustalla Euroopan unionissa ja Suomessa	58
7.3	Koulutuksen keskeyttäjästä luotu kuva koulutuspoliittisissa asiakirjoissa Suomessa ja Euroopan unionissa	61
7.4	Suoraan Euroopan unionin ohjeistuksiin viittaavat toimenpiteet suomalaisessa koulutuksessa	65
8	Lopuksi	67
8.1	Yhteenveto ja pohdinta	67
8.2	Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimusmahdollisuudet	70
	Lähteet	71

1 Johdanto

Eurooppalaisessa yhteiskunnassa koulutuksen arvo tulevaisuuden turvaajana ja mahdollisuuksien tarjoajana on noussut merkittävästi samalla, kun muut tavat edetä työelämässä ovat yhä harvemmin mahdollisia (Black, McKinnish & Sanders, 2005). Koulutuksen arvon nousun myötä koulutuksen keskeytyminen on alettu nähdä yhä merkittävämpänä yhteiskunnallisena ja yksilöllisenä ongelmana (Cederberg & Hartsmar, 2013). Samaan aikaan koulutuksen keskeyttämisestä ennen tutkintoon johtavan koulutuksen suorittamista on tullut entistä yleisempää. Ilmiöön on havahduttu Euroopassa ja yksi Euroopan unionin keskeisimpiä koulutuspoliittisia tavoitteita 2010- ja 2020-lukujen vaihteessa on ollut vähentää aikaista koulutuksen keskeyttämistä. (Euroopan komissio, 2024.)

Nykyisin hyvin laajasti jäsenvaltioidensa toimintaan vaikuttavan Euroopan unionin historia ulottuu pitkälle. Toisen maailmansodan jälkeisessä Euroopassa keskeisenä pyrkimyksenä on ollut rauhan ylläpitäminen ja alueen yhtenäisyyden vahvistaminen. Tavoitteen saavuttamiseksi Euroopassa käynnistyi aluetta yhtenäistävän organisaation luominen, joka usean vaiheen jälkeen muotoutui vuonna 1992 Euroopan unioniksi. Eurooppalainen integraatio yhdistyykin usein juuri Euroopan unioniin ja organisaatio nähdään eurooppalaisen yhteistyön konkreettisena ilmentymänä. (Clerc & Elo, 2014.) Euroopan unionin voidaan siis todeta alkujaan olevan Eurooppaa yhtenäistävän ja vahvistavan toiminnan tulos. Kuitenkin vuonna 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen myötä unionin vaikutusmahdollisuuksia laajennettiin koskemaan yhä useampia osa-alueita jäsenmaiden lainsäädännössä ja tämän myötä myös koulutus tuli osaksi Euroopan unionin toiminta-alueita (Lissabonin sopimus, 2007).

Tämän myötä myös Euroopan unioniin vuonna 1995 liittyneen Suomen koulutuspoliittiseen päätöksentekoon vaikuttaa Euroopan unionin asettamat tavoitteet ja toimintaehdotukset. Unionin vaikutusmallien luonteen takia aina ei kuitenkaan ole täysin selvää, mitkä kansallisen tason päätökset ovat syntyneet vastauksena unionin vaatimuksiin ja millä tavoin nämä vaatimukset vaikuttavat päätöksiin ja ohjeistuksiin (Kallo, 2010). Epäselkeys päätöksentekoprosessissa ja siihen osallistuvissa organisaatioissa haastaa myös koulutuksen arviointia, päätöksenteon tarkoituksien ymmärtämistä ja päätöksenteon seurauksien vastuiden ymmärtämistä.

2 Aikainen koulutuksen keskeyttäminen

Aikaisella koulutuksen keskeyttämisellä tarkoitetaan koulutuksen keskeyttämistä joko peruskoulun tai toisen asteen yleissivistävän opetuksen, kuten lukion, jälkeen. Käytännössä ilmiöllä viitataan siis siihen, että yksilö ei suorita mitään työelämään valmistavaa koulutusta. (Euroopan komissio, 2024) Aikainen koulutuksen keskeyttäminen heikentää yhteiskunnan kilpailukykyä, luo työttömyyttä ja lisää sosiaalisia ongelmia (Bradshaw, O'Brennan & McNeely, 2008; Cederberg & Hartsmar, 2013; Brunello & De Paola, 2014). Yksilön näkökulmasta ilmiö voi aiheuttaa merkittävää riskiä työttömyyteen, yhteiskunnasta syrjäytymiseen sekä mielenterveyden häiriöihin (Bruno, Félix & Saujat, 2017). Aikainen koulutuksen keskeyttäminen on esimerkki ilmiöstä, jossa yhteiskunta vaikuttaa yksilöiden käyttäytymiseen, mutta myös yksilön toiminta vaikuttaa laajasti yhteiskuntaan, ja jonka ehkäisemisessä huomio tulee kiinnittää niin yhteiskunnan rakenteisiin kuin yksilön tukemiseen.

Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen taustalla on huomattavasti erilaisia syitä, mutta merkittävimpiä ovat negatiiviset koulukokemukset ja heikot käsitykset omasta oppimiskyvystä (Hodgson, 2007). Kielteinen asenne yhteiskuntaa kohtaan, sekä kokemus syrjinnästä ja joukkoon kuulumattomuudesta voivat myös osaltaan edistää aikaista koulutuksen keskeyttämistä (Doyle & Keane, 2019). Mielenterveyden haasteet vaikuttavat usein myös merkittävästi koulussa suoriutumiseen ja viihtymiseen ja etenkin hoitamatta jääneet mielenterveyden häiriöt johtavat helposti koulutuksen keskeytymiseen (Esch, ym. 2014). Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen voikin hahmottaa prosessina, jossa tekijät vaikuttavat toisiinsa ja kumuloituvat ajan saatossa (Bradshaw, O'Brennan & McNeely, 2008). Kokonaisuudessaan riskitekijöitä on siis useita ja monesti koulutuksen keskeytyminen johtuu useamman tekijän yhteisvaikutuksesta. Yksilön monipuolisella tuella pystytään kuitenkin ehkäisemään koulutuksen keskeytymistä.

2.1 Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen yhteiskunnalliset ja yksilölliset vaikutukset

Aikainen koulutuksen keskeyttäminen on yhteydessä suurempaan työttömyyden ja syrjäytymisen riskiin, minkä lisäksi aikaisen koulutuksen keskeyttämisen voidaan nähdä suurentavan riskiä sosiaalisiin, terveydellisiin ja taloudellisiin ongelmiin (Cederberg &

Hartsmar, 2013). Kyseessä on siis hyvin laajasti yksilön elämään vaikuttavasta ilmiöstä, mutta yksilön kohtaamat vaikeudet liittyvät vahvasti myös ilmiön yhteiskunnalliseen vaikutukseen. Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen ja sen aiheuttamien ilmiöiden on nähty olevan yhteydessä taloudellisen kasvun hidastumiseen, julkisen talouden menojen kasvuun sekä rikollisuuden lisääntymiseen (Brunello & De Paola, 2014). Aikaisen koulutuksen vaikutukset yhteiskunnassa vaihtelevat kuitenkin merkittävästi eri tavalla rakentuneiden yhteiskuntien välillä ja esimerkiksi yhteiskunnan työmarkkinoiden toimintatavoilla on merkitystä sille, miten aikainen koulutuksen keskeyttäminen vaikuttaa työllistymiseen (Bäckman, Jakobsen, Lorentzen, Österbacka, & Dahl, 2015).

Yhteiskunnallisia perusteluja aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseksi on siis useita. Pääasiassa perustelut keskittyvät taloudellisiin ja yhteiskunnan toimivuuteen liittyviin tekijöihin. Quarta (2020) on jaotellut aiemman tutkimustiedon perusteella vaikutukset kolmeen luokkaan: lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutuksiin. Lyhyen aikavälin vaikutukset liittyvät vaikeuksiin työmarkkinoilla ja toimeentulon turvaamisessa. Konkreettisia vaikutuksia ovat esimerkiksi työttömyys, epävarmat ja matalapalkkaiset työt sekä näistä johtuva matala tulotaso (Furlog 2006; Woessmann and Schuetz 2006). Keskipitkän aikavälin vaikutukset voidaan jakaa edelleen sosiaalisiin ja taloudellisiin vaikutuksiin. Sosiaaliset vaikutukset näkyvät esimerkiksi yhteiskunnan hajaantumisenä, kasvaneena terveydenhuollon palveluiden kysyntänä sekä sosiaalisena yhteenkuulumattomuutena. (Belfield et al. 2007; Psacharopoulos 2007). Taloudelliset vaikutukset ovat usein käytännössä havaittavissa matalampina verotuloina, yhteiskunnan heikompana tuottavuutena ja korkeampina yhteiskunnallisina menoina. (Belfield et al. 2007; Brunello and Paola 2014) Pitkän aikavälin vaikutukset liittyvät taas yhteiskunnan ja sen talouden kehityksen potentiaalinen hukkaamiseen (Quarta, 2020). Vaikutukset eivät siis rajoitu vain lyhyelle tarkasteluvälille, vaan niiden voidaan todeta näkyvän hyvinkin pitkään yhteiskunnan tulevaisuudessa.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäksi tärkeää on huomioida myös yksilölliset vaikutukset. Vaikka aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisen perustelut painottuvat usein juuri yhteiskunnallisiin tekijöihin, sen aiheuttaman yksilöllisen kärsimyksen huomioiminen on tärkeää ilmiön ymmärtämisessä (Bruno, Félix & Saujat, 2017). Aikainen koulutuksen keskeyttäminen on vahvasti yhteydessä yksilön heikompaan tulotasoon, sillä länsimaisessa yhteiskunnassa koulutusta arvostetaan myös työmarkkinoilla huomattavan paljon. Yhteiskunnan ja työmarkkinoiden rakenteella on kuitenkin merkitystä sille, miten vahvasti

työelämä vaatii kouluttautumista. (Bäckman, Jakobsen, Lorentzen, Österbacka, & Dahl, 2015). Toisaalta koulutuksen keskeyttäminen liittyy usein laajemmin myös yhteiskunnallisen toiminnan ulkopuolelle jäämiseen. Yhteiskunnasta eriytyminen jo nuoruudessa lisää merkittävästi yksilön syrjäytymisen riskiä ja kasvattaa tämän todennäköisyyttä rikolliseen toimintaan ja yhteiskunnasta vieraantumiseen. (Farrington, ym. 2017.) Tämän lisäksi koulutuksen keskeyttämisen on nähty olevan yhteydessä myös heikentyneeseen terveydentilaan ja kohonneeseen terveystalvelujen käyttöön. Tämän voidaan kuitenkin olettaa olevan seurausta muista aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vaikutuksista, kuten päihteidenkäytöstä ja heikommasta sosiaalisesta verkosta. (Belfield et al. 2007; Psacharopoulos 2007.)

2.2 Aikainen koulutuksen keskeyttäminen eurooppalaisena ilmiönä

Aikainen koulutuksen keskeyttäminen voi johtua useasta syystä, jotka usein painottuvat yksilön taustaan sekä hänen hyvin varhaisiin koulukokemuksiinsa. Ilmiötä on tutkittu Euroopassa laajasti ja Euroopan alueella syyt aikaiseen koulutuksen keskeyttämiseen ovat kohtalaisen samanlaisia (De Witte, ym. 2013). Yksilön taustaan painottuvat syyt liittyvät esimerkiksi tämän perhetaustaan, asuinalueeseen, terveydentilaan ja yksilöllisiin haasteisiin (Lamote, Speybroeck, Van Den Noortgate & Van Damme, 2013; Parr & Bonitz, 2015; Boterman, Musterd, Pacchi, & Ranci, 2019). Perhetaustan osalta esimerkiksi vanhempien matala sosioekonominen asema sekä tausta maahanmuuttajina voi heikentää yksilön koulutukseen sitoutuneisuutta ja yleisemmin yhteiskuntaan sitoutuneisuutta (Parr & Bonitz, 2015). Asuinalueiden osalta etenkin alueen sosiaaliset ongelmat sekä matalampi tulotaso heijastuvat usein ongelmiin myös alueen kouluissa ja kasvattavat riskiä näiden koulujen oppilaiden aikaiselle koulutuksen keskeyttämiselle (Boterman, Musterd, Pacchi, & Ranci, 2019). Yksilön terveydentilan osalta etenkin mielenterveyden ongelmat, oppimisvaikeudet sekä muille näkyvät sairaudet heikentävät usein koulusuoriutumista ja koulussa viihtymistä, mikä heijastuu myös koulutukseen sitoutumiseen (Esch, ym. 2015; Parr & Bonitz, 2015) Yksilölliset vaikeudet voivat tarkoittaa esimerkiksi ongelmia sosiaalisissa suhteissa ikätovereiden kanssa tai vaikeuksia oman toiminnan ja tulevaisuuden suunnittelussa. Keskeistä näissä vaikeuksissa on, että ne vaikeuttavat merkittävästi nuoren suoriutumista arjesta ja heikentävät tämän kykyä pysyä kiinni arjen rutiineissa. (Rueda & Sallán, 2021.)

Tämän lisäksi yksilön varhaiset koulukokemukset vaikuttavat tämän riskiin aikaisen koulutuksen keskeyttämiseen. Etenkin epäonnistumisen kokemukset koulutuksessa sekä oppimisen vaikeudet lisäävät usein yksilön negatiivista suhtautumista koulutukseen. Tämä voi osaltaan edistää koulutuksesta vieraantumista ja aikaista koulutuksen keskeyttämistä. (Parr & Bonitz, 2015.) Kokemus itsestä heikkona oppijana aiheuttaa usein yksilössä epävarmuuden tunteita ja heikentää oppimistuloksia jo sellaisenaan myös tulevaisuudessa. Tämän lisäksi heikot perustaidot koulutuksen alussa vaikuttavat laajasti yksilön oppimismahdollisuuksiin tulevaisuudessa ja lisäävät aukkoja opituissa sisällöissä läpi koulupolun. (Gadeyne, Ghesquiere, & Onghena, 2004.) Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskitekijöitä on siis tunnistettu useita, mutta on tärkeää huomata, että usein aikaisen koulutuksen keskeyttämisen taustalla on useampia listatuista riskitekijöistä. Riskitekijät myös liittyvät laajasti toisiinsa ja usein vaikuttavatkin myös toistensa kehittymiseen ja vahvistumiseen. Toisaalta on tärkeää muistaa, että koulutus ei välttämättä keskeydy, vaikka yksilön elämästä olisi tunnistettavista merkittävä määrä tunnistetuista riskitekijöistä. (Montero-Sieburth & Turcatti, 2022.)

Vaikka riskitekijät aikaiseen koulutuksen keskeytymiseen ovat Euroopan alueella hyvin yhteneväisiä, on riskitekijöissä ja ilmiössä itsessään huomattavia alueellisia eroja Euroopan sisälläkin (De Witte, ym. 2013.) Erot yhteiskunnan rakenteessa ja tukimalleissa vaikuttavat laajasti siihen, mitkä riskitekijät painottuvat eri alueilla ja miten riskitekijöitä voidaan kompensoida jo olemassa olevilla tavoilla. Myös väestötiheys, kulttuuriset tekijät ja väestönrakenne vaikuttavat siihen, millaisia yhteiskunnallisia haasteita eri alueilla on. (Rambla & Scandurra, 2021.) Nämä aluekohtaiset ongelmat vaikuttavat siihen, miten aikaisen koulutuksen keskeyttämisen ilmiötä tulee lähestyä ja millaisia toimia ilmiön vähentämiseksi tulisi toteuttaa.

Yhteiskunnallisten erojen lisäksi myös erot koulutusjärjestelmissä vaikuttavat huomattavasti aikaisen koulutuksen keskeyttämisen esiintymiseen. Koulutusjärjestelmän joustamattomuus ja yksilön valinnan mahdollisuuksien vähäisyys voivat vieraannuttaa oppilaita koulutuksesta. (Lavjrisen & Nicaise, 2015.) Toisaalta myös koulutuksen heikompi laatu, liian suuret opetusryhmät sekä erityisopetuksen puutteellisuus voivat osaltaan lisätä aikaista koulutuksen keskeyttämistä (Boylan, & Renzulli, 2017). Koulutusjärjestelmän laatutekijät vaikuttavat siis kokonaisuudessaan merkittävästi esimerkiksi siihen, miten kaikille oppilaille voidaan taata mahdollisuus perustaitojen oppimiseen (Dekkers & Driessen, 1997). Toisaalta koulutusjärjestelmän joustavuuteen ja yksilöllisyyteen liittyvät tekijät mahdollistavat

esimerkiksi alan vaihtamisen, hylättyjen opintokokonaisuuksien uudelleensuorituksen, aiemmin hankitun osaamisen hyväksilukemisen sekä koulutuksen umpikujien poistamisen. On tärkeää muistaa myös, että liika struktuurin ja ohjauksen puute tuottavat vaikeuksia juuri koulutukseen heikosti kiinnittyneille oppilaille. (Lavjrisen & Nicaise, 2015.) Koulutusjärjestelmien erot vaikuttavat siis laajasti siihen, millaisia ongelmia ne synnyttävät.

2.3 Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen erityispiirteet Suomessa

Aikainen koulutuksen keskeyttäminen on näkynyt Suomessa etenkin vaikeuksina siirtymässä perusasteelta toiselle asteelle. Vuonna 2006 merkittävin osa koulutuksen keskeytyksistä tapahtui toisen asteen ammatillisen koulutuksen aikana tai heti peruskoulun jälkeen ennen siirtymistä toiselle asteelle. (Nurmi, 2011). Ilmiö on pysynyt kohtalaisen samanlaisena ja vuosina 2018–2019 toisen asteen ammatillisen tutkinnon keskeyttäneitä oli Suomessa 13,3 % tutkinnon suorittajista. Vertailuna lukiokoulutuksen keskeyttäjiä oli 3,6 % tutkinnon suorittajista. (SVT, 2021) Vuonna 2020–2021 ammatillisessa koulutuksessa keskeyttäneitä oli kuitenkin vähentynyt ja oli 12,6 %. Tämän jälkeen vuonna 2021 ja myöhemmin peruskoulunsa päättävien oppivelvollisuutta on laajennettu kestävästi 18 ikävuoteen asti, mutta tilastotietoa oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksista ei vielä ole (OPH, 2022).

Koulutuksen keskeyttämisen taustalla vaikuttavat Suomessa pääasiassa samat syyt kuin muuallakin maailmassa. Yksilön perhetausta, asuinalueen yleinen sosioekonominen asema, oppimisvaikeudet ja muut kehityksen poikkeamat kasvattavat huomattavasti riskiä koulutuksen keskeyttämiseen (Nurmi, 2011). Myös koulumenestyksellä ja arvosanoilla on huomattava merkitys sille, millaisena oppijana yksilö pitää itseään ja millaiseksi hänen suhtautumisensa koulutukseen muodostuu (Alatupa, Karppinen, Keltikangas-Järvinen & Savioja, 2007). Tämä on merkittävää sillä esimerkiksi Kyttälän, Leppäsen ja Björnin (2022) mukaan ja opettajaksi opiskelevien käsitykset oppilaan osaamisen arvioinnin toteuttamisesta vaihtelevat huomattavasti, joten eroja arviointikäytännöissä on oletettavasti huomattavasti. Yksittäisten arvioijien lisäksi eriarvoisuutta voi lisätä myös yksilön kotipaikkakunta, sillä etenkin syrjäseuduilla sijaitsevilla kunnilla ei ole suurempia kaupunkeja vastaavia mahdollisuuksia tarjota laajaa peruskoulun jälkeistä koulutustarjontaa (Alatupa, ym. 2007). Koulutuksen keskeyttäminen rakentuu myös Suomessa monesta osatekijästä ja riippuu vahvasti myös yksilöstä, miten vahvasti tietyt tekijät lisäävät koulutuksen keskeyttämisen riskiä.

Koulutuksen keskeyttäminen on Suomessakin yksi merkittävistä työttömyyden ja syrjäytymisen riskitekijöistä ja vain perusasteen koulutuksen käyneiden työllisyysaste on huomattavasti muuta väestöä matalampi, minkä lisäksi tämä ryhmä jää myös huomattavasti muuta väestöä useammin varhaiseläkkeelle (Vanttaja & Järvinen, 2004). Vaikutukset ulottuvat myös laajemmin yhteiskuntaan ja Pohjoismaissa koulutuksen keskeyttämisen ja syrjäytymisen on havaittu johtavan myös korkeampaan rikollisuuden ja väkivaltaisuuden riskiin (Valtionneuvosto, 2023). Sosiaalisten riskien lisäksi koulutuksen keskeyttäminen aiheuttaa yhteiskunnalle myös taloudellisia menoja. Hilli, Ståhl, Merikukka ja Ristikari (2017) arvioivat vain peruskoulun suorittaneen henkilön aiheuttavan elinkaarensa aikana keskimäärin 230 000 – 370 000 euron menetyksen julkishallinnolle koulutetumpiin verrattuna. Kokonaisuudessaan koulutuksen keskeyttämisen vaikutukset ovat Suomessa huomattavia niin yhteiskunnan kuin yksilön tasolla.

3 Koulutuspolitiikka koulutuksen muokkaajana

Koulutuspolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi on pohjoismaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa muodostunut tasa-arvon lisääminen ja mahdollisuuksien avaaminen jokaiselle yhteiskunnan jäsenelle (Rinne ym, 2018). Koulutuksen rooli nähdään pitkälti tiettyjen tulevaisuuden polkujen mahdollistajana ja keskeistä on, että näiden mahdollisuuksien tulisi olla jokaiselle saavutettavissa. Toisaalta koulutus on myös yhteiskunnallinen instituutio, jonka yksityiskohdista sekä suuristakin linjoista käydään jatkuvaa keskustelua (Kiitakoski & Oravakangas, 2013). Keskeistä tässä koulutuspolitiikan näkökulmassa on, että koulutusta ei nähdä erillisenä osana yhteiskuntaa, vaan koulutukselle asetetaan tavoitteita ja se myös nähdään työkaluna yhteiskunnan asettamien tavoitteiden saavuttamiseen (Whitty, Aggleton. & Rowe, 2002). Vaikka koulutus nähdään Suomessakin laajasti myös itseisarvona, on taustalla usein myös pyrkimys kehittää maan kilpailukykyä ja osaamista (Kiitakoski & Oravakangas, 2013). Toisaalta koulutus nähdään usein myös keinona osallistaa lapset ja nuoret osaksi yhteiskuntaa ja sen rakenteita (Laininen & Salonen, 2019). Tämän takia myös aikainen koulutuksen keskeyttäminen nähdäänkin usein merkinä siitä, ettei nuori ole sosiaalistunut täysin yhteiskuntaansa ja jää koulutuksen lisäksi myös laajemmin yhteiskunnan ulkopuolelle (Parr & Bonitz, 2015). Toisaalta koulutuksella ollut pitkä perinne myös toivottujen yksilöllisten ominaisuuksien ja luonteenpiirteiden luomisessa, joten koulutuspolitiikkaa ei voida nähdä puhtaasti vain tietoon liittyvien tekijöiden muokkaajana (Laininen & Salonen, 2019).

Koulutus on siis merkittävä yhteiskuntapolitiikan osa-alue, mutta globalistuvassa maailmassa myös ylikansalliset toimijat ovat osaltaan osallistuneet koulutuspolitiikan muotoiluun (Ball, 2001). Koulutuspolitiikkaan osallistuukin laajasti valtioiden lisäksi myös kansainvälisiä liittoumia, ylikansallisia toimijoita, yrityksiä ja järjestöjä. Koulutukseen vaikuttavatkin useamman eri organisaation tavoitteet ja ajoittain voi olla epäselvää, kenen tavoitteisiin koulutuksella pyritään vastaamaan. (Fulge, Bieber & Martens, 2016; Lingard, Sellar & Baroutsis 2015.) Näiden tavoitteiden hämärtyminen haastaa pitkäjänteisempää ja tietoperustaista koulutuspolitiikkaa, minkä lisäksi tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta ei välttämättä kyseenalaisteta, sillä kyseiset tavoitteet eivät alun alkaenkaan välttämättä ole selkeästi havaittavissa (Ball, 2001). Toisaalta taas kansainvälistyvällä koulutuspolitiikalla voidaan saavuttaa alueellista yhtenevyyttä, jonka voidaan nähdä helpottavan alueen yhteistyötä ja parantavan yhteenkuuluvuuden tunnetta. Myös yhteiskunnalliset ja

koulutukseen liittyvät ongelmat ovat näissä tilanteissa yhä useammin jaettuina, jolloin myös tiedonvaihtoa hyväksi koetuista käytänteistä ja toimintamalleista voidaan lisätä. (Van der Wende, 2007)

3.1 Kansallinen koulutuspolitiikka Suomessa

Kansallisen koulutuspolitiikan keskeisimmät toimijat Suomessa ovat Opetus- ja kulttuuriministeriö ja tämän alla toimivat Opetushallitus sekä Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (myöhemmin Karvi). Opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla on koulutuspolitiikan kehittämistyö ja tätä työtä tukevat sen alaiset virastot, joista keskeisimpänä Opetushallitus ja sen erillisyksikkö Karvi. (OKM, 2023) Myös kunnilla on Suomessa vahva autonomia koulutuksen käytännön järjestämisen suhteen ja vastuut koulutuksen sisällöistä sekä käytänteistä vaihtelevat laajasti alueiden ja jopa kuntien välillä (Misukka, 2014). Toisaalta suomalaiseen koulutuspolitiikkaan vaikuttavat merkittävästi myös erilaiset järjestöt, yksityisen sektorin toimijat sekä kansainväliset organisaatiot (Kallo, 2010).

Suomalaisessa koulutuspolitiikassa on kuitenkin ollut läpi historian hyvin selkeästi nähtävissä sen hetkisen yhteiskunnan tarpeet sekä tiedon osalta että toivottujen yksilöllisten piirteiden ja ominaisuuksien osalta (Varjo, 2009). Siinä missä aiemmin koulun tehtävänä oli kasvattaa kuuliaisia työntekijöitä, nykyisin koulutuksessa painotetaan laajemmin yksilön innovatiivisuutta, itseohjautuvuutta ja itsenäistä ajattelua. Tämän voidaan nähdä johtuvan myös yhteiskunnassamme kasvaneesta uusliberalistisesta ajattelutavasta, jonka keskiössä nähdään yksilö ja tämän valinnan mahdollisuudet ja tarpeet. (Kivirauma, 2001.)

Kansallisia tarpeita muokkaavat laajasti myös kansainväliset ilmiöt ja Suomen asema suhteessa muihin valtioihin. Tarkkaa jakoa kansallisen ja kansainvälisen koulutuspolitiikan välille onkin tämän takia haastavaa tehdä ja usein myös kansallisen koulutuspolitiikan piiriin kuuluviin päätöksiin ovat vaikuttaneet välillisesti kansainväliset tekijät. (Kallo, 2010.) Koulutuspolitiikassa puhtaammin markkinatalouteen nojaavista yhteiskunnista on tullut merkittävässä määrin vaikutteita myös suomalaiseen koulutuspolitiikkaan. Huomattavaa tässä on, että koulutus näyttäytyy tässä kontekstissa keskeisesti markkinoiden ehdoin toimivana järjestelmänä, jossa yksilöllisiä valintoja painotetaan ja yksilöiden nähdään itse olevan vastuussa oman koulupolkunsa rakentumisesta. (Ball, 2001.) Ajatukselle ominaista on myös koulutuksen näkeminen tulevaisuuden mahdollisuuksia lisäävänä tai kaventavana tekijänä ja yksilön koulutuspolku hänen omien vapaiden valintojensa summana. Ajattelutapa eroaa

monessa määrin koulutuksen tasa-arvon periaatteesta muun muassa jättämällä huomiotta koulutusjärjestelmän keskiluokkaisuuden ja kouluttautuneista perheistä tulevien lasten etulyöntiaseman koulutuksen kentällä toimiessa. (Kivirauma, 2001.)

3.1.1 Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa Suomessa Valtionneuvoston asetuksen (2010) mukaan perusopetuksesta, esiopetuksesta, varhaiskasvatuksesta, yleissivistävästä ja ammatillisesta koulutuksesta, ammattikorkeakouluopetuksesta, yliopisto-opetuksesta, sekä laajasti muista koulutukseen, tieteeseen ja kulttuuriin liittyvistä toiminnoista. Opetus- ja kulttuuriministeriö on osa ministeriöistä ja niitä johtavista ministereistä koostuvaa valtionneuvostoa, ja sen keskeinen tehtävä on toimia hallituksen apuna sen toimialaa koskevan politiikan suunnittelussa, linjauksissa ja toimeenpanossa (OKM, 2024).

Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen osalta opetus- ja kulttuuriministeriö toimii koulutusta koskevan lainsäädännön valmistelussa. Tämän lisäksi ministeriöllä on ohjausrooli hallinnonalan toiminnassa, eli ministeriö asettaa perusopetukselle kansalliset suuntaviivat. (OKM, 2024.) Ministeriön hallinnonalan ohjauksesta säädetään työjärjestyksessä, jossa eritellään ministeriön toiminnan keskeisimmät periaatteet ja painopisteet (Valtionneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä, 2010).

3.1.2 Opetushallitus

Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuudessa toimii opetushallitus, joka on asiantuntijavirasto ja jonka tehtävänä on muun muassa kehittää koulutusta ja ennakoita osaamistarpeita, valmistella ja toteuttaa toimialansa ohjelmia ja sopimuksia, määrittää toimialansa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteita sekä edistää yhteiskunnan kansainvälistymistä (Laki opetushallituksesta, 2016). Keskeinen opetushallituksen tehtävä on myös osallistua toimialansa säädösten valmisteluun ja antaa näiden toimeenpanoon liittyviä ohjeita, määräyksiä ja suosituksia. Näiden lisäksi opetushallitus osallistuu myös koulutuksen kehittämistoimintaan ja tuottaa tietoa päätöksenteon tueksi. (OPH, 2024.)

Perusopetuksessa opetushallituksen ilmiselvin vaikutus näkyy opetussuunnitelman perusteiden laatimisessa. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden tarkoitus on edistää

tasa-arvoa ja määrittää opetuksen järjestäjille raamit opetuksen toteutuksen suunnittelua varten. (OPH, 2024.) Toisen asteen opintojen osalta opetushallitus määrittää sekä lukion opetussuunnitelman perusteet että ammatillisen koulutuksen tutkinnon perusteet. Molemmissa kuvataan tutkinnon osaamistavoitteet ja osaamisen arviointi. (OPH, 2024.)

3.1.3 Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus on opetushallituksen erillisyksikkö, jonka tehtävänä on tuottaa riippumatonta arviointitietoa kaikilta koulutusasteilta. Arviointikeskus tuottaa tietoa koulutuspoliittisen päätöksenteon tueksi sekä koulutuksen kehittämistä varten. (Laki kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta, 2013.) Arviointitiedolla pyritään lisäämään tietoa kansallisen koulutusjärjestelmän erityispiirteistä sen vahvuuksine ja heikkouksineen. Arviointitietoa käytetään kansalliseen päätöksentekoon ja toiminnan kehittämiseen sekä kansainväliseen vertailuun. Arvioinnin kohteet valikoituvat kehittämistarpeiden sekä tietotarpeiden mukaan. (Karvi, 2024.)

3.2 Kansainvälinen koulutuspolitiikka

Kansainvälisellä koulutuspolitiikalla tarkoitetaan yleisesti kaikkea valtioiden välistä koulutuspoliittista toimintaa, kuten suunnittelua ja päätöksentekoa. Kansainvälinen koulutuspolitiikka voi myös koskea sekä itse kansainvälistä toimintaa että yksittäisten valtioiden yhdessä sovittujen toimintamallien noudattamista. (Milona & Lattimer, 2014; Kallo, 2010.) Valtioiden lisäksi kansainvälisessä koulutuspolitiikassa toimijat voivat olla yrityksiä, maiden välisiä liittoja tai kolmannen sektorin toimijoita, mikä osaltaan lisää kansainvälisen koulutuspolitiikan verkon monimutkaisuutta (Kallo, 2010).

Kansainvälistä koulutuspolitiikkaa ohjaa laajasti myös ajankohtaiset poliittiset suuntaukset sekä käsitykset niin ihmisyydestä kuin yhteiskunnan mallistakin (Ball, 2001). Koulutuksen globaalistuminen ja kasvanut kansainvälinen kiinnostus koulutusta kohtaan ovat osaltaan vaikuttaneet uusien koulutuksen trendien leviämiseen sekä ideoiden lainaamiseen muista valtioista. Koulutuksen kansainvälistymisen voidaan nähdä olevan välttämätön seuraus kokonaisuudessaan kansainvälistyvistä yhteiskunnastamme, mutta kansainvälisyys tuo mukanaan myös haasteita. (Jauhiainen, Rinne & Tähtinen, 2001.) Kuten aiemmin jo todettiin, koulutus heijastaa vahvasti yhteiskuntaa ja sen arvoja. Yhteiskunnan tavoitteet muovaavat

koulutusta ja koulutus nähdään usein ratkaisuna yhteiskunnallisiin ongelmiin. (Kiitakoski & Oravakangas, 2013.) Kun koulutus kansainvälistyy voi olla, etteivät koulutuksen tavoitteet enää heijasta yhteiskunnan tavoitteita eivätkä koulutuksen mallit sellaisenaan sovi yhteiskuntaan. Koulutukseen liitetyt arvot siirtyvät usein myös vahvasti yhteiskuntaan ja koulun voi nähdä peilaavan ympäristöään vahvasti. Tämän takia on tärkeää hahmottaa, millaisia arvoja, toimintamalleja ja ideaaleja koulutukseen liitetään. (Kivirauma, 2001.)

3.3 Ylikansalliset toimijat kansainvälisessä koulutuspolitiikassa

Keskeisiä ylikansallisia toimijoita kansainvälisessä koulutuspolitiikassa ovat ylikansalliset liittoumat, kuten EU, Maailmanpankki tai OECD, ylikansalliset järjestöt, kuten Amnesty tai Green Peace, sekä ylikansalliset yritykset (Heyneman, 2003; Kallo, 2010; Gali, & Schechter, 2021). Kenttä on kokonaisuudessaan hyvin laaja ja selkeää määritelmää sille, mitkä organisaatiot tulee katsoa ylikansallisiksi toimijoiksi ei ole helppoa muodostaa. Yleisesti ylikansallisella toimijalla tarkoitetaan kuitenkin sellaista toimijaa, jonka toiminta ei keskity tietyn valtion tai valtioiden alueelle, eikä organisaation toimijoiden voida katsoa olevan keskeisesti tiettyihin valtioihin kytkeytyneitä. (Tatham & Bauer, 2014.) Ylikansallinen valtioiden välinen liitto eroaa kansainvälisestä liitosta sen toimintamekanismin perusteella. Siinä, missä kansainvälinen liitto on keskeisesti valtioiden välinen liitto, ylikansallisessa liittoumassa päätösvaltaa ja osa itsemääräämisoikeudesta on luovutettu ylikansalliselle toimijalle (Stone, 1994). Ylikansallisilla toimijoilla ei pääasiassa ole mahdollisuutta vaikuttaa valtioiden sisäpolitiikkaan ja tätä kautta koulutukseen suoraan, joten niiden käyttämät keinot vaihtelevat laajasti organisaation luonteen ja toimintatapojen mukaan (Kallo, 2010).

Yksi yleisimmistä toimintatavoista on taloudellinen vaikuttaminen. Ylikansalliset organisaatiot voivat esimerkiksi myöntää rahallisia avustuksia tiettyihin koulutuksiin tai koulutuksen osa-alueisiin. (Moutsios, 2010.) Tällä tavalla vaikutus korostuu etenkin taloudellisesti heikommin pärjäävillä alueilla, joissa rahallisesta avusta kieltäytyminen koulutuksen kehityksessä ei välttämättä ole ollenkaan mahdollista. Tämän takia nämä alueet ovat alttiimpia koulutuksellisten trendien vaihteluille, ja niiden voi olla haastavampaa rakentaa pitkäjänteistä koulutuspolitiikkaa. (Moutsios, 2009.) Toisaalta taloudellinen vaikuttaminen on kohtalaisen yleistä kaikilla alueilla ja sen voidaan nähdä olevan yksi keskeisimpiä koulutuspoliittisia vaikutuskeinoja (Tota, 2014.).

Taloudellisen vaikuttamisen lisäksi monet ylikansalliset toimijat pyrkivät puuttumaan kansalliseen koulutuspolitiikkaan myös tiedollisen vaikuttamisen avulla. Tälle tavalle tyypillistä on, että organisaatio kerää yleisesti tietoa koulutuksen tilasta ja määrittää tämän perusteella esimerkiksi toimintaohjeita tai asettaa tavoitearvoja, joihin valtiot pyrkivät vastaamaan. (Kallo, 2010.) Vaikutus perustuu siis pitkälti valtioiden pyrkimykseen oman maineen ylläpitämisestä ja kansainvälisen uskottavuuden lisäämisestä. Tiedolla vaikuttaminen vaatii myös, että valtiot jakavat organisaation arvot sekä näkevät organisaation toiminnan relevanttina ja sen keräämän tiedon uskottavana. (Dakowska, 2021.)

4 Euroopan unioni

Euroopan unioni on vuonna 1992 Maastrichtin sopimuksella perustettu valtioiden liitto, jonka tarkoituksena on edistää rauhaa ja turvallisuutta sekä kunnioittaa yksilöiden ja valtioiden perusoikeuksia ja perusvapauksia. Yhteistyö kohti Euroopan unionin syntyä alkoi toisen maailmansodan jälkeisessä Euroopassa ja tällöin keskeisinä tavoitteina olivat Euroopan yhdentäminen, talouden vakauttaminen ja rauhan ylläpitäminen. (EU, 2021) Eurooppalainen yhteistyö on kehittynyt pitkälti vastauksena alueen rauhattomuuteen ja valtioiden välisiin konflikteihin. Yhteistyön merkitys on kuitenkin alusta asti pohjannut vahvasti myös kansainvälisesti vartenotettavan yhteisön kehittämiseen. (Clerk & Elo, 2014) Globaalin maailman muuttuvat ongelmat ovat osaltaan muokanneet myös unionin toimintaa ja päämääriä. Euroopan unioni toimii laajasti politiikan eri osa-alueilla ja tasoilla, mutta tällä hetkellä sen keskeisimpinä vaikeuksina voidaan pitää taloudellisen kilpailukyvyn vahvistamista, informaatioyhteiskunnan rakentamista sekä sosiaalisten ongelmien torjumista toiminta-alueellaan (Rinne, 2008). Unionin toimintamallien voidaankin katsoa tähtäävän uudenlaisen toimijan rakentamiseen ja yhtenäisille tavoitteille perustuvan toiminnan edistämiseen.

Euroopan unionin jäsenmaat ovat unioniin liittyessään sitoutuneet noudattamaan unionin lainsäädäntöä ja siirtämään osan lainsäädännöllisestä vallastaan Euroopan unionille (Euroopan unionin perustamissopimus, 1992). Euroopan unionin vaikutusvalta ulottuu siis jäsenmaiden lainsäädännölliselle tasolle, ja jäsenmaat ovat toiminnassaan oikeudellisesti vastuussa Euroopan unionille. Toisaalta monet unionin vaikutustavoista perustuvat kuitenkin avoimille koordinaatiomenetelmille, joille ei ole yhtä yhtenäistä määritelmää, mutta jotka pohjaavat vahvasti jäsenvaltioiden pehmeämpään ohjailuun valmiiksi annetuin tavoittein, toimintamallein ja tiedoin. Näiden tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita kehittämään omaa toimintaansa kohti unionin yhteisiä tavoitteita, sekä lisätä hyväksi koettuja toimintamalleja unionin alueella. (Lange & Alexiadou, 2007.) Avoimet koordinaatiomenetelmät mahdollistavat jäsenvaltioille oman järjestelmänsä kehittämisen niin, että se vastaa Euroopan unionin määrittämiin tavoitteisiin ja arvoihin. Painopiste ei ole tällöin jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhdenmukaistamisessa, vaan jäsenmaiden toiminnan ohjaaminen vastaamaan paremmin unionin yhteisiin tavoitteisiin. (Dehousse, 2003.)

Euroopan unioni voidaan nähdä toisen maailmansodan jälkeen kiihtyneen integraatioprosessin ilmentymänä, jonka tarkoituksena on ollut luoda yhtenäisempää ja kansainvälisesti varteenotettavaa toimijaa maanosan hyvinvoinnin ja arvojen edistämiseksi (Pollack, 2001). Eurooppalaisen integraation taustalla on näkökulmasta riippuen vaihtelevia motiiveja, mutta ne keskittyvät vahvasti Euroopan valtioiden suvereniteetin ja demokratian turvaamiseen, turvallisuuden lisäämiseen ja rauhaan pyrkimiseen, sekä eurooppalaisten arvojen, kuten yhdenvertaisuuden ja hyvinvoinnin, turvaamiseen. (Clerc & Elo, 2014.) Eurooppalainen integraatio itsessään on huomattavasti Euroopan unionia ajallisesti, maantieteellisesti ja sisällöllisesti laajemmalle ulottuva ilmiö, mutta sen avulla on mahdollista ymmärtää yhteisen unionin luomisen taustoja ja unionin toiminnan tavoitteita (Pollack, 2001). Euroopan integraatioprosessissa painotetut motiivit ovat merkittävän samankaltaisia Euroopan unionin motiivien kanssa ja tästäkin syystä unionin tarkastelu osana suurempaa tavoitetta yhtenäisestä Euroopasta on perusteltua (Majone, 2006).

4.1 Euroopan unionin erityispiirteet ylikansallisena toimijana

Euroopan unionin historia on painottanut vahvasti jäsenmaiden lainsäädännön yhdenmukaistamista laajalla unionin sisäisen lainsäädännön kehittämällä. Unioni on yhdenmukaistanut toimintaansa esimerkiksi sisämarkkinoiden valvonnan, yhtenäisten hallintokäytänteiden, talous- ja rahapolitiikan, sosiaalipolitiikan sekä energiankäytön ja -tuotannon osalta. (EU, 2021.) Unionin voidaan katsoa siis ulottuvan hyvin syvälle jäsenvaltioidensa lainsäädäntöön etenkin, kun vertailukohtana ovat muut vastaavat ylikansalliset toimijat (Alesina, Angeloni & Schuknecht, 2005). Vaikka ylikansallisiin sopimuksiin liittyikin vahvasti, että liittyessään valtio luovuttaa osan suvereniteetistaan ylikansalliselle toimijalle, EU:n voidaan katsoa vaikuttavan jäsenvaltioidensa lainsäädäntöön poikkeuksellisen laajasti (Walker, 1998).

Euroopan unionin keskeisimpiä tavoitteita ovat Euroopan taloudellisen ja tiedollisen kilpailukyvyyn kasvattaminen, mikä näkyy laajasti myös siinä, millaisia asioita EU toiminnassaan painottaa (Alesina, Angeloni & Schuknecht, 2005). Eurooppalaisen kulttuurin ja arvojen vahvistamisen ja säilyttämisen lisäksi unioni pyrkii vahvasti osallistumaan taloudelliseen kilpailuun Aasian maiden sekä Yhdysvaltojen kanssa. Monet unionin suuremmat linjanvedot ovat myös tässä kilpailussa pärjäämisen aikaansaamia. (Clerc & Elo, 2014.) Toisaalta unionissa on entisestään vahvistunut pyrkimys alueen riippumattomuuteen muista alueista, jotta erilaiset kriisit, konfliktit ja alueiden markkinatilanteen muutokset eivät

vaikuttaisi niin vahvasti unionin toimintakykyyn. Tämän myötä ennusteet markkinoissa, innovaatioissa ja kansainvälisissä suhteissa voivat vaikuttaa yllättävän paljon siihen, millaiseen toimintaan unioni jäsenvaltioitaan ohjaa. (O'Connor, 2005.)

4.2 Euroopan unioni koulutuspoliittisena toimijana

Yksi Euroopan unionin keskeisistä pehmeän hallinnan ja avointen koordinaatiomenetelmien kohteista on jäsenmaiden koulutuspolitiikka. Koulutuspolitiikan osalta Euroopan unionin hallinnan keinot painottuvat vahvasti tavoitteiden asettamiseen ja niiden saavuttamisen mittaamiseen sekä tiedolla ja tutkimuksella ohjaamiseen. (Lange & Alexiadou, 2007.) Euroopan unioni rahoittaa jonkin verran hankkeita, joiden tarkoituksena on edistää ja juurruttaa unionin toivomia toimintatapoja jäsenvaltioissa, mutta muilta osin unionin taloudellinen ohjailu on hyvin vähäistä (Radulova, 2007). Tiedolla ohjailu unionissa perustuu vahvasti siihen, että unioni pyrkii tuottamaan tietoa ilmiöstä, johon se toivoo jäsenvaltioidensa kiinnittävän huomiota. Tiedon pohjalta tehdään myös toimintasuosituksia ja mahdollisesti tietoa jalostetaan edelleen tavoitteiksi. Näiden tavoitteiden saavuttamista seurataan ja samalla unioni myös kerää tietoa hyväksi todetuista toimintatavoista. (Lange & Alexiadou, 2007.) Jäsenvaltioiden tilanne tavoitteisiin nähden on julkista tietoa, millä osaltaan pyritään luomaan jäsenvaltioille painetta toimia tavoitteiden saavuttamiseksi (Kallo, 2010).

Euroopan unionin voidaan katsoa sitouttavan jäsenvaltionsa myös yhteisiin koulutuspoliittisiin linjoihin, vaikka unionin linjaukset eivät olekaan suoraan sitovia (Kallo, 2010). Haasteena yhtenäistetyssä koulutuspolitiikassa on, että koulutukselliset ilmiöt ja koulutusjärjestelmä ovat hyvin vahvasti yhteydessä kyseisen valtion yleiseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Euroopan unionin alueen voidaan katsoa olevan yhtenäistymisestään huolimatta kulttuureiltaan hyvin moninainen, mikä johtaa osaltaan siihen, että alueiden haasteet eroavat toisistaan valtavasti. (Field, 1997.) Tämän myötä tiettyjen alueiden kohtaamat haasteet saattavat jäädä huomioimatta yhteisissä linjanvedoissa ja toisaalta toisten haasteiden voidaan kuvitella olevan laajempia kuin ovatkaan. Osaltaan tämän takia unionin toimintasuositukset ovat pääasiassa hyvin ylätasoisia ja jättävät lopulta laajasti tulkinnan varaa jäsenvaltioiden koulutusviranomaisille (Lawn & Novoa, 2005).

4.3 Eurooppalainen koulutuspoliittinen yhteistyö (ET2020)

Eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategiset puitteet (ET 2020) määritettiin vuonna 2015 vastaamaan uudenlaisiin taloudellisiin ja sosiaalisiin haasteisiin. Vuoden 2015 tavoitteet pohjautuvat neuvoston ja Euroopan komission yhteistyöhön ja tavoitteiden asettamisessa on käytetty Euroopan komission vuoden 2015 koulutuksen seurantakatsausta. Eurooppalaisen koulutuspoliittisen yhteistyön keskeiset tavoitteet ovat edistää elinikäistä oppimista ja ulkomailta opiskelua, parantaa koulutuksen laatua ja tehokkuutta, edistää tasapuolisuutta, sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja aktiivista kansalaisuutta sekä edistää luovuutta, innovointia ja yrittäjyyttä kaikilla koulutusasteilla. Näiden tavoitteiden pohjalta on määritetty koulutukseen vertailuarvot, jotka EU:n jäsenvaltioiden olisi tullut saavuttaa vuoteen 2020 mennessä. Vertailuarvojen mukaan jokaisessa jäsenmaassa koulunkäynnin lopettaneiden 18–24-vuotiaiden osuuden tulisi olla alle 10 % ikäryhmästään. (Euroopan unionin neuvosto, 2015.)

Eurooppalaisen koulutuspoliittisen yhteistyön tavoitteet kiteytyvät vahvasti taloudelliseen kasvuun ja eurooppalaisen yhteneväisyyden luomiseen (Alexandra, 2017). Koulutustason ja yleisen osaamistason nostamisen nähdään olevan välttämättömiä Euroopan taloudellisen kilpailukyvyyn turvaajia. Euroopan unionin jäsenvaltioita vertailtaessa tavoitteiden mukaisen koulutustason on nähty olevan yhteydessä pienempään työttömyyden määrään, mutta matalammin koulutettu väestöryhmä oli silti useammin määräaikaissa työsuhteissa myös niissä valtioissa, joissa kouluttautumisen tavoitearvot oli saavutettu. (Máté, Darabos & Dajnoki 2016.) Eurooppalaisen kulttuurin luomisen ja alueen yhtenäistämisen näkökulmasta koulutuspoliittinen yhteistyö ja ET2020 voidaan nähdä hyvin vahvasti eurooppalaiseen identiteettiin sitouttavana toimintana. Koulutuspolitiikan implementoinnin vapaaehtoisuus auttaa jäsenmaita käsittämään itsensä eurooppalaisiksi ja toimivien käytänteiden sekä yhteisten toimintamallien jakaminen luovat myös ET2020 -ohjelmassa koulutuksen eurooppalaista ulottuvuutta. Toisaalta muiden jäsenvaltioiden osallistuminen aiheuttaa yksittäiselle valtiolle painetta olla mukana kehittämistoiminnassa, jolloin osallistumisen vapaaehtoisuutta voidaan myös kyseenalaistaa. (Gain, 2024.)

4.4 Euroopan unionin rooli suomalaisessa koulutuspolitiikassa

Keskeisiä Suomessa vaikuttavia ylikansallisia koulutuspoliittisia toimijoita ovat Euroopan unioni (EU) ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD), joiden molempien

toiminta pohjaa vahvasti arviointien ja ohjeistusten kaltaisiin pehmeän hallinnan muotoihin. Koulutus on määritetty molemmissa organisaatioissa jäsenvaltioiden suvereniteetin piiriin, mikä tarkoittaa, ettei EU:lla tai OECD:llä ole lainsäädännöllistä valtaa jäsenvaltioidensa koulutuspolitiikkaan. Tästä huolimatta pehmeät hallinnan keinot vaikuttavat huomattavasti myös kansalliseen koulutuspolitiikkaan, eikä jäsenvaltioiden voida sanoa olevan täysin autonomista. (Kallo, 2010.) Siinä, missä ylikansallisten toimijoiden vaikutustavat vaihtelevat merkittävästi, vaihtelee myös niiden vaikuttavuus jäsenvaltioiden välillä. Osa jäsenvaltioista pyrkii sisäpolitiikassaan vahvempaan ylikansallisen organisaation linjaan mukautumiseen, kun taas toiset pysyttelevät jopa tavoitteiden ulkopuolella. Ylikansallisten toimijoiden vaikutus kansallisessa koulutuspolitiikassa ei pehmeän hallintatapansa takia ole aina suoraan havaittavissa ja keskeiseksi kysymykseksi nouseekin toiminnan läpinäkyvyys (Rinne ym. 2004). Läpinäkyvyyden puute haastaa koulutuksen ja sen vaikuttavuuden arviointia sekä hävittää herkästi päätösten vaikutuksista vastuussa olevat tahot.

Euroopan unionin vaikutuksen voidaan kuitenkin katsoa olevan selkeästi ja vahvasti olemassa myös suomalaisessa koulutuspolitiikassa etenkin suurempien linjojen ja tavoitteiden asettelussa (Kallo, 2010). Toisaalta Euroopan unioni koostuu jäsenvaltioistaan ja näitä edustavista viranomaisista, joten vaikutuksen ei voida katsoa olevan suoraan yksisuuntaista unionista jäsenvaltioihin tapahtuvaa vaikuttamista. Jäsenvaltiot vaikuttavat monin tavoin myös siihen, millaiseksi eurooppalaista koulutusta ollaan muodostamassa, joten koulutuspoliittisen vaikuttamisen voidaan nähdä olevan kaksisuuntaista jäsenvaltioista unioniin ja toisinpäin. Tämän lisäksi koulutuksen kehitystyö tapahtuu samanaikaisesti sekä unionissa että jäsenvaltioissa, mikä osaltaan haastaa ajatusta siitä, että koulutuspolitiikka olisi joko vain Euroopan unionin tai sen jäsenvaltioiden laatimaa. Poliitiikan yhteisaikainen kehittyminen onkin johtanut pikemminkin eurooppalaisen koulutuksen kehittymiseen kuin puhtaasti kaksijakoiseen unionin ja jäsenvaltioiden erillisten koulutuspoliittisten toimien syntyyn. (Ala-Vähälä, Juusola, Moisio & Saarinen, 2021.)

5 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksessa eritellään Euroopan unionin koulutuspoliittisen yhteistyön tavoitteen vähentää aikaista koulutuksen keskeyttämistä ja sen saavuttamisen tueksi esitettyjen toimintaohjeiden esiintymistä Suomen koulutuspoliittisten toimijoiden julkaisuissa. Suomen koulutuspoliittisista toimijoista tutkimukseen on valittu opetus- ja kulttuuriministeriö, opetushallitus sekä kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi).

Julkaisuja verrataan Euroopan unionin eurooppalaisen koulutuspoliittisen yhteistyön strategiaan puitteisiin vuosiksi 2015–2020. Yhteistyön tavoitteista tarkastelussa on aikaisen koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi esitetyt toimintaohjeet. Toimintaohjeita verrataan Suomen viranomaistahojen suosituksiin, toimiin ja esityksiin.

5.1 Tutkimuksen tarkoitus

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten Euroopan unionin koulutuspoliittisen yhteistyön päämäärät ja ohjeet näiden saavuttamiseksi esiintyvät suomalaisten koulutusviranomaisten ohjeissa, lausunnoissa ja raporteissa. Tutkimuksessa tarkastellaan pohjaten ylikansallisen tason päätöksenteon esiintymistä Suomen kansallisen tason päätöksenteossa. Tutkimuksella pyritään myös selvittämään, eroavatko Euroopan unionin koulutuspoliittiset päätökset toisistaan siinä, miten laajasti ne esiintyvät kansallisella tasolla. Tämän lisäksi tarkastellaan, mitkä osa-alueet ovat selkeimmin edustettuna ja mitkä heikommin.

Keskeisenä pyrkimyksenä on siis tuoda esiin, miten paljon ylikansallisen koulutuspoliittisen toimijan vapaaehtoisuuteen ja pehmeämpään ohjailuun perustuvat vaikuttamisen keinot ovat nähtävissä suomalaisessa koulutuksessa. Tämän lisäksi huomio kiinnitetään itse koulutuspoliittisten ohjeistusten ohella myös niiden taustalla vaikuttaviin perusteluihin ja niihin arvoihin, joiden voidaan katsoa ohjanneen ohjeistuksia. Tarkoituksena on pyrkiä havaitsemaan, miten Euroopan unionin ajamat laajemmat yhteiskunnalliset tavoitteet ovat yhteneväisiä Suomen tavoitteiden kanssa koulutuspoliittisen päätöksenteon perusteina.

5.2 Tutkimusongelma

Kuten aiemmin on mainittu, ylikansallisten toimijoiden roolit kansallisessa koulutuspolitiikassa vaihtelevat merkittävästi, eikä läheskään aina ole selvää, mitkä tekijät

päätöksentekoon vaikuttavat. Tutkimusongelma pohjaa pyrkimykseen selvittää, mitä yhteneväisyyksiä Suomen keskeisimpien koulutuspoliittisten toimijoiden lausunnoissa, raporteissa ja kehotuksissa on Euroopan unionin koulutuspoliittisen yhteistyöryhmän päätelmien kanssa.

Aikainen koulutuksen keskeyttäminen on ilmiönä laaja ja se voi tilanteesta ja yksilöstä riippuen johtua monesta eri syystä. Tutkimuksen tarkoituksena on eritellä, mitä aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisen keinoja Euroopan unioni painottaa ja ovatko samat painopisteet nähtävissä myös Suomen keskeisimpien koulutuspoliittisten toimijoiden päätöksenteossa. Merkittävää on kiinnittää huomio myös mahdollisiin eroihin toimintatavoissa ja niiden painopisteissä.

Tutkimus vertailee Euroopan unionin koulutusjulkaisuiden toimintasuosituksia ja ohjeistuksia Suomen koulutusviranomaisten julkaisuihin liittyen aikaiseen koulutuksen keskeyttämiseen ja koulutukseen sitoutuneisuuteen. Tutkimuksen avulla pyritään selvittämään, miten Euroopan unionin koulutuspoliittinen päätöksenteko näkyy Suomessa ja millaisia yhteisiä päätöksentekoa ohjaavia tekijöitä Suomella ja Euroopan unionilla on koulutuksen kentällä.

5.3 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tarkoituksena on vertailla Euroopan unionin ja suomen koulutuspoliittisia suosituksia ja toimenpiteitä. Tämän lisäksi tutkimuksella pyritään selvittämään, millaisena aikainen koulutuksen keskeyttäjä asiakirjoissa esitetään, ja millaisia yleisempiä tavoitteita aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisellä edistetään. Tämän pohjalta muodostettiin seuraavat tutkimuskysymykset:

1. Miten Euroopan unionin koulutuspoliittisen yhteistyön vuosiksi 2015–2020 asettama tavoite aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisestä ja sen saavuttamisen tueksi annetut ohjeet näkyvät Opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen asiakirjoissa kyseisellä aikavälillä?
2. Millainen kuva aikaisesta koulutuksen keskeyttäjästä asiakirjoissa luodaan?
3. Millaisia yleisiä yhteiskunnallisia tavoitteita Euroopan unionilla ja Suomella on koulutuksen kehittämisen tavoitteen taustalla?

5.4 Tutkimuksen aineisto

Tutkimuksen aineistona on käytetty Euroopan unionin seitsemää asiakirjaa, joiden tuottajana on ollut joko Euroopan unionin parlamentti, Euroopan komissio tai Euroopan unionin neuvosto. Suomalaisista koulutusviranomaisista aineistona on käytetty Opetus- ja kulttuuriministeriön (15 asiakirjaa), Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (8 asiakirjaa) sekä Opetushallituksen (5 asiakirjaa) julkaisuja, aineistoa on täydennetty lailla kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta, sillä laissa oli esitelty myös kokeilun tavoite ja muut tarvittavat tiedot tutkimuksen kannalta tarpeeksi kattavasti.

Aineisto on rajattu niin, että Euroopan unionin osalta on käytetty Education and training 2020 (ET2020) kehittämissuunnitelmaa, jossa aikainen koulutuksen keskeyttäminen on asetettu keskeiseksi tavoitteeksi, ja sen tueksi laadittuja asiakirjoja, sekä asiakirjoja, joihin kehittämissuunnitelmassa on viitattu. Tämän lisäksi Euroopan unionin osalta on käytetty aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseksi laadittuja asiakirjoja. Suomen koulutusviranomaisten osalta aineistot koostuvat vuodesta 2016 eteenpäin laaditut asiakirjat aikaiseen koulutuksen keskeyttämisen sekä koulupudokkuuden vähentämisen tueksi laaditut asiakirjat sekä sellaiset asiakirjat, jotka käsittelevät samoja ilmiöitä, jotka Euroopan unioni on asiakirjoissaan nostanut keskeiseksi aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisen kannalta.

Taulukko 1: Tutkimuksen aineistot ja asiakirjatyyppit

Euroopan unioni	Asiakirjan tyyppi
European commission. 2011. COMMISSION STAFF WORKING PAPER Reducing early school leaving.	Politiikkasuositusten suunnittelun tueksi tuotettu asiakirja
European commission. 2013. Reducing early school leaving: Key messages and policy support.	Politiikkasuosituksia sisältävä asiakirja
Euroopan unionin virallinen lehti 2006/962/EY: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, elinikäisen oppimisen avaintaidoista. L394. 30.12.2006.	Politiikkasuosituksia sisältävä asiakirja
Neuvoston päätelmät, annettu 12 päivänä toukokuuta 2009, eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista (ET 2020) (2009/C 119/02).	Politiikkasuosituksia sisältävä asiakirja
European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, Study on the effective use of early childhood education and care (ECEC) in preventing early school leaving (ESL) – Executive summary in English, Publications Office, 2014, https://data.europa.eu/doi/10.2766/81566 .	Selvitystyö politiikkasuositusten laatimista varten
European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, Education and training monitor 2016, Publications Office, 2016, https://data.europa.eu/doi/10.2766/33756 .	Selvitystyö politiikkasuositusten laatimista varten
Council conclusions on reducing early school leaving and promoting success in school (2015/C 417/05).	Politiikkasuositukset
Suomi	Asiakirjan tyyppi
Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021 Oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpano: seurantasuunnitelma 2021–2024	Koulutuspoliittisen päätöksen vaikutuksen seuranta

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2020. Valtakunnallinen nuorisotyön ja -politiikan ohjelma 2020–2023. Tavoitteena merkityksellinen elämä ja osallisuus yhteiskunnassa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:2.	Nuorisopolitiikan kehittämissuositus
Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämissuosituksen toimeenpanosuunnitelma. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:33.	Toimeenpanosuunnitelma
Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2020. Ammatillinen koulutus – Laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelma 2020–2022.	Kehittämissuunnitelma
Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2019. Vapaan sivistystyön kautta hankitun osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen. Osaamisen tunnistamista ja tunnustamista valmistelevalle työryhmän muistio. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:46.	Kehityssuunnitelman valmistelu
Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2019. Kohti huppulaatua – Ammatillisen koulutuksen laatustrategia vuoteen 2030. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:29.	Kehittämissuunnitelma
Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2019. Ammatillisen koulutuksen vaativan erityisen tuen kehittämisryhmän ehdotukset. Kehitysryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja. 2019:23.	Kehittämissuunnitelma
Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2019. Jatkuvan oppimisen kehittäminen. Työryhmän väliraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:19.	Kehittämissuunnitelman valmistelun väliraportti
Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2019. Ammatillinen opettajankoulutus Suomessa: reunaehdot, rakenteet ja profiilit. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:10.	Toiminnan linjaus
Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2019. Osaaminen ratkaisee – Viitekehyksen laajentamistyöryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:3.	Toiminnan linjaus
Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2017. Vaativa erityinen tuki esi- ja perusopetuksessa – Kehittämisryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:34.	Toimintasuositus
Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2016. Ehdotus uudeksi ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteeksi – väliraportti työelämän ohjausryhmältä ammatillisen tutkintorakenteen uudistamiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:23.	Kehittämistyön väliraportti
Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2016. Ehdotus koulutussopimuksen käyttöönotosta ammatillisessa koulutuksessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:8.	Toimintasuositus
Opetus- ja kulttuuriministeriö. Koulutusselonteko, toinen aste. Päätös oppivelvollisuuden laajentamisesta. 2021.	Koulutuspoliittinen päätös
Opetus- ja kulttuuriministeriö. Oikeus osata – Ammatillisen koulutuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelma. 2020.	Kehittämissuunnitelma
Karvi. 2021. Erityinen tuki voimavaraksi – Arviointi ammatillisen koulutuksen erityisestä tuesta. Tiivistelmät 6:2021.	Koulutuksen arviointi ja kehittämissuosituksot
Karvi. 2020. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien laadunhallintajärjestelmien arviointi -käsikirja. Tiivistelmät 24:2020.	Laadunhallinnan arvioinnin tuki
Karvi. 2020. Kansallisen arviointitoiminnan tuloksia koulutusjärjestelmän tilasta 2020. Tiivistelmät 19:2020.	Koulutusjärjestelmän arviointi ja kehittämissuosituksot
Karvi. 2020. Vaihtoehtoja, valintoja ja uusia alkua – Arviointi nuorten opintopoluista ja ohjauksesta perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheessa. Tiivistelmät 4:2020.	Koulutusjärjestelmän arviointi ja kehittämissuosituksot
Karvi. 2019. Kannatteleeko koulutus? Yhteenvedo kansallisen koulutuksen arviointitoiminnan tuloksista. Tiivistelmät 5:2019.	Koulutusjärjestelmän arviointi ja kehittämissuosituksot
Karvi. 2018. Ammatillisen koulutuksen oppimistulosten arviointijärjestelmän arviointi - Ulkoisen arvioinnin tulokset ja johtopäätökset. Julkaisut 9:2018.	Järjestelmäarviointi
Karvi. 2017. Ammatillisen koulutuksen osaamisperusteisuus, asiakaslähtöisyys ja toiminnan tehokkuus – Osaamisperustaisuuden tila. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 85/2017.	Koulutuksen arviointi ja kehittämissuosituksot
Karvi. 2016. Ammatillisten perustutkintojen perusteiden uudistamisprosessin arviointi. Julkaisuja 1:2016.	Prosessin arviointi ja kehittämissuosituksot
Opetushallitus. 2021. Tulevaisuuden yhteistyöverkostot – Osaamisen ennakoitifoorumien ennakoitityön tuloksia tuotantoverkostoista. Raportit ja selvitykset 2021:5.	Tulevaisuuden koulutustarpeiden ennakoitinta
Opetushallitus. 2019. Hyvinvointijohtaminen ammatillisissa oppilaitoksissa. Raportit ja selvitykset 2019:13a.	Kehittämissuunnitelma
Opetushallitus. 2019. Poikien oppimishaasteet ja -ratkaisut vuoteen 2025 – OPH 2.0 -ennakoinnin kehittämisohjelman pilotointi. Raportit ja selvitykset 2019:9.	Kehittämisohjelman pilotointi

Opetushallitus. 2017 Sujuvuutta siirtymiin – Toisen asteen ammatillisen koulutuksen siirtymä- ja nivelvaiheet. 2017:1.	Kehittämissuunnitelma
Opetushallitus. 2019. Siirtymien vaikutus koulutuspolun eheyteen. Raportit ja selvitykset 2019:1.	Nykytilan kartoitus ja kehittämissuunnitelma
Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta. 2020. 1046/2020.	Laki koulutuspolitiikan tuloksellisuuden testaamiseksi

6 Tutkimuksen toteutus

Tutkimus käsittelee Euroopan unionin koulutuspoliittisen yhteistyön tavoitteen aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisestä esiintymistä suomalaisessa koulutuspoliittisessa koulutuspolitiikassa. Euroopan unionin osalta tarkastelu rajautui Eurooppalaisen koulutuspoliittisen yhteistyön strategisten puitteiden vuosiksi 2015-2020 tavoitteeseen jäsenmaiden aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisestä alle 10 prosenttiin. Aineistoksi valikoitui tämän tavoitteen toteuttamisen tueksi annetut ohjeistukset jäsenmaille, sekä ohjeistuksia tukevat ja taustoittavat selvitykset koulutuksen keskeyttämisestä. Aineistot rajattiin kuitenkin ulottumaan vain suoraan kyseiseen ohjelmaan kuuluviin dokumentteihin, jotta aineisto pysyisi yhdenmukaisena ja vertailukelpoisena.

6.1 Tutkimusaiheen rajaus

Suomen koulutuspoliittisista toimijoista mukaan valittiin Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus sekä sen erillisyksikkö Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi). Rajaus näihin toimijoihin perustuu pyrkimykseen hahmottaa juuri suomalaisten koulutusviranomaisten toiminnan vastaamista Euroopan unioniin ja sitä kautta hahmottaa Euroopan unionin roolia koulutukseen liittyvässä päätöksenteossa Suomessa. Aineistot on kerätty näiden toimijoiden julkaisuista aikavälillä 2016–2021, sillä tällä välillä on oletettavasti keskusteltu myös Euroopan unionin tavoitteista koulutuksen tilasta ja sen kehitykseen vaadittavista toimenpiteistä.

6.2 Aineiston analyysi

Aineiston analyysi on toteutettu aineistolähtöisenä sisällönanalyysinä. Kerättyistä dokumenteista laadittiin tiivistelmä, johon oli nostettu jokaisen dokumentin aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseksi ehdotetut toimenpiteet perusteluineen. Tiivistelmän pohjalta aineisto on teemoiteltu viiteen yläkategoriaan, joiden sisältöjen erojen ja yhtäläisyyksien tarkastelu on tutkimuksen keskiössä. Yläkategorioiden muodostusta ohjasivat sekä Euroopan unionin että Suomen koulutusviranomaisten asiakirjoissa esiintyneet teemat. Löydetyt teemat ovat hyvin ylätasoisia ja ne esiintyivät laajasti sekä Suomen että Euroopan unionin asiakirjoissa. Tämä mahdollisti itse toimenpidesuosituksen kattavamman tarkastelun ja painopiste-erojen havaitsemisen. Toimenpidesuositukset on jaoteltu teemojen alle vielä

kolmeen tasoon sen mukaan, mille joukolle toimenpide-ehdotukset on suunnattu. Tasot ovat Euroopan unionin asiakirjoissa yleisesti käytetyt koko väestön taso, keskeyttämisen riskissä olevat sekä koulutuksen keskeyttäneet.

Kategorioiden muodostuttua aineisto käytiin vielä uudelleen läpi katsoen, miten sisällöt asettuvat kyseisiin kategorioihin ja jääkö jokin osa-alue ulkopuolelle. Kategoriat kuitenkin kattoivat aineiston sisällöt hyvin ja yksittäisten toimenpiteiden tai suositusten sijoittaminen omaan kategoriaansa oli vaivatonta. Tämän jälkeen kategorian sisällä toimenpiteet ja suositukset jaoteltiin joukon mukaan kolmeen eri tasoon. Näin mahdollistettiin laajan toimenpidejoukon esittäminen jäsentyneesti sekä vertailtavassa muodossa. Aineistot ovat hyvin sirpaleisia, joten analyysivaiheessa aineistojen sisältöjä myös yhdistettiin tutkimuksen näkökulmasta koherentimmiksi kokonaisuuksiksi tuomalla yhteen useammasta asiakirjasta samaa aihepiiriä käsittelevät asiat. Analyysin lopuksi tuloksista muodostettiin taulukko, jossa on kuvattu Euroopan unionin ja Suomen sisällöt jaoteltuna kategorioihin ja tasoihin.

Toisen osan aineiston analyysistä muodostaa ohjeiden tueksi esiteltyjen perustelujen analyysi. Perustelut on analyysissä jaoteltu väittämiensä mukaisiin luokkiin ja keskeisenä kiinnostuksen kohteena perustelujen osalta on havaita, millaisiin tekijöihin perusteluissa viitataan. Tekijöiden erittelyllä on mahdollista havaita esimerkiksi merkittäväksi koettuja yhteiskunnallisia arvoja ja tavoitteita. Myös mahdolliset yhteneväisyydet perusteluissa antavat osaltaan tietoa siitä, missä määrin suomalaisessa koulutuksessa nojataan eurooppalaisiin arvoihin, vaikka kattavaa yleiskuvaa ilmiöstä ei tämän tutkimuksen tiedoilla pystytä tai pyritäkään esittämään.

Analyysin kolmantena osana on tarkasteltu, millaisia ominaisuuksia aikaiseen koulutuksen keskeyttäjään yksilönä on liitetty. Aineistoista on eritelty yksilön ominaisuuksia, elämäntilannetta ja elinympäristöä kuvaavia osuuksia sekä sitä, miten erilaisten riskitekijöiden nähdään olevan yhteydessä tai toimivan katalysaattoreina toisilleen. Tämän analyysin perusteella on laadittu kuva siitä, millaisia ominaisuuksia ja elämänkulkuja aikaiseen koulutuksen keskeyttäjään on liitetty. Erojen tarkastelemiseksi muodostettiin myös taulukko, johon on koottu rinnakkain Euroopan unionin ja Suomen kuvaus aikaisesta koulutuksen keskeyttäjästä. Tämä mahdollistaa erojen ja yhteneväisyyksien tarkemman hahmottamisen.

Analyysin viimeisessä vaiheessa on selvitetty, millä tavoin Suomen koulutusviranomaisten asiakirjoissa on suoraan viitattu Euroopan unioniin ja unionin tavoitteisiin. Näitä viittauksia ja niiden luonnetta on peilattu teoriaosassa kuvattuun tietoon Euroopan unionin ja muiden ylikansallisten toimijoiden tyypillisestä koulutuspoliittisesta vaikuttamisesta ja selvitetty, millä tavoin viittaukset ovat yhteneväisiä tämän tiedon kanssa.

Aineiston analyysissä on huomioitu toimintaohjeita antavien viranomaisten lakisääteisten tehtävien ja valtuuksien erilaisuudet ja tämän vaikutukset ohjeistusten laatuun kiinnittämällä huomio puhtaasti toimenpideohjeiden sisältöihin ja ryhmiin, joille ohjeet ensisijaisesti kohdennetaan. Tämän lisäksi ohjeiden perusteluiden analyysissä keskitytään tutkimusperustaiseen tietoon ja yleiseen yhteiskunnalliseen kehittämiseen ja yksilöiden huomioimiseen liittyviin perusteluihin, eikä oteta kantaa viranomaistoimijoiden lakisääteisiin tehtäviin ja niitä seuraaviin mahdollisiin oikeudellisesti sitoviin velvollisuuksiin tai vapauksiin. Tutkimuksen tarkoituksena ei siis ole tuoda esiin näiden koulutuspoliittisten toimijoiden toimintavaltuuksia politiikan kentällä vaan keskittää huomio puhtaasti koulutuspoliittisiin sisältöihin ja niiden taustaksi esitettyihin perusteluihin.

7 Tutkimuksen tulokset

Tutkimuksen tulokset on esitetty neljässä eri alaluvussa, joissa eritellään itse toimenpidesuosituksia ja niiden perusteluja, suoria viittauksia Euroopan unionin koulutuspolitiikkaan sekä hahmotetaan kuvaa aikaisesta koulutuksen keskeyttäjästä Euroopan unionin ja Suomen näkökulmasta. Tekstissä on esitetty katkelmia käytetystä aineistosta avaamaan niitä laajemmin, mutta katkelmia ei ole ollut mahdollista lisätä jokaiseen kohtaan johtuen tekstin sirpaleisuudesta ja analyysivaiheessa tehdystä sisältöjen yhdistelystä.

7.1 Sisällölliset yhteneväisyydet ja erot toimintaohjeissa ja niiden perusteluissa

Laadullisen aineistolähtöisen sisällönanalyysin, jonka eteneminen on esitetty edellisessä luvussa, tuloksena aineistojen toimintaohjeista erottautui selkeästi viisi eri kokonaisuutta, jotka ovat:

1. Oppilaaseen ja tämän oppimisvalmiuksiin vaikuttaminen
2. Opettajien ammattitaidon vahvistaminen
3. Alueelliseen muutokseen tähtäävät toimet
4. Yhteiskunnan tukiverkon vahvistaminen ja monialainen osaaminen
5. Koulutusjärjestelmän ja koulutuksen työelämärelevanssi, joustavuus ja inklusiivisuus

Nämä kokonaisuudet esiintyivät kattavasti sekä Suomen koulutusviranomaisten että Euroopan unionin toimintaohjeissa, mutta luokkien sisäisissä toimintatavoissa ja etenkin niiden perusteluissa oli huomattavia eroja.

Taulukko 2: Esimerkkejä sisällönanalyysin etenemisestä

Lainaus	Pelkistetty ilmaus	Alaluokka	Yläluokka
“Access to good quality ECEC [early childhood education and care] is particularly important for children from socially disadvantaged backgrounds and makes entry into the education system easier.” – Euroopan komissio, 2013	Laadukkaalla varhaiskasvatuksella voidaan helpottaa kaikkien lapsien siirtymistä koulutusjärjestelmään.	Varhaiskasvatus	Oppilaaseen ja tämän oppimisvalmiuksiin vaikuttaminen
” Oppilaiden välisiin osaamiseroihin tulee kiinnittää huomiota ja oppimistulosten muutosta on seurattava. Erojen kaventamiseksi on järkevää suunnata tukea esimerkiksi oppimisvaikeuksien ja opetuskielen puutteellisen hallinnan ja sanavaraston entistä aktiivisempaan huomioimiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.” – Karvi, 2020	Osaamiserot tulee havaita ja niihin tulee puuttua varhaisessa vaiheessa.	Osaamiserot	Oppilaaseen ja tämän oppimisvalmiuksiin vaikuttaminen
“Addressing early school leaving systematically through teacher training can provide teachers with opportunities to gain practical experience in dealing with the educational needs of students at risk. Teachers can also be encouraged to engage in peer learning and collaboration with other teachers and schools confronted with high levels of socio-economic disadvantage and school drop-out.” - Euroopan komissio, 2016	Opettajankoulutuksen tulee sisältää myös toimiminen keskeyttämisen riskissä olevien oppilaiden kanssa, jotta heille kehittyy taito toimia näiden oppilaiden kanssa jo opiskelujen aikana. Opettajankoulutuksessa huomioidaan yhteistyön harjoittelu.	Erilaisten oppilaiden kanssa toimiminen Yhteistyö	Opettajien ammattitaidon vahvistaminen
“Kaikkien opettajaopiskelijoiden opetusharjoittelukohteiden ja niissä tapahtuvan ohjauksen tulee varmistaa, että opiskelijat saavat realistiset valmiudet aloittaa opintojen jälkeinen työskentely. Opettajat kaipaavat käytännön	Opettajankoulutuksessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että opiskelijat oppivat työskentelemään myös erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden kanssa.	Erilaisten oppilaiden kanssa toimiminen	Opettajien ammattitaidon vahvistaminen

neuvoja ja harjoittelua erityisen tuen oppilaiden kanssa toimimiseen.” – Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2017			
” Identify those schools or local environments which present a high risk of early school leaving and high levels of educational disadvantage and which might benefit from additional support or resources.” – Euroopan neuvosto, 2015	Korkeammassa aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskissä olevat koulut, jotka voivat hyötyä lisäävusta, tulee tunnistaa.	Koulujen tukeminen	Alueelliseen muutokseen tähtäävät toimet
” Lukioissa on kiinnitettävä huomiota uusimis- ja korottamiskäytäntöjen yhdenmukaisuuteen. Nykyiset lukioden epäyhtenäiset arvosanan uusimis- tai korottamiskäytännöt eivät edistä oikeudenmukaisuutta.” - Karvi, 2019	Arvioinnin tapojen tulee olla kaikissa lukioissa samanlaiset, jotta alueellisia eroja ei pääse syntymään.	Alueellinen yhdenvertaisuus	Alueelliseen muutokseen tähtäävät toimet
” Reinforce accessibility to second chance schemes for all young people. Make second chance schemes distinctive and ensure they provide a positive learning experience. Support teachers who work in second chance schemes in their specific role” – Euroopan komissio, 2013	Toisen mahdollisuuden koulutuksien saatavuutta tulee parantaa ja niiden laatua parantaa. Näissä koulutuksissa työskentelevien opettajien työtä tulee tukea.	Toinen mahdollisuus	Yhteiskunnan tukiverkon vahvistaminen ja monialainen osaaminen
” Nuorten hyvinvointi on edellytys oppimiselle – toisaalta oppiminen edistää moninaisesti lasten ja nuorten hyvinvointia. Vahvistamalla moniammatillista yhteistyötä kouluissa voidaan tukea nuorten hyvinvointia, oppimista, kouluviihtyvyyttä, vahvistaa positiivista minäkuvaa ja tukea oppimisympäristöjen yhteisöllisyyttä sekä ennaltaehkäistä syrjäytymistä edistäviä	Monialaista yhteistyötä tulee tukea, koska sillä on laajasti positiivisia vaikutuksia nuorten hyvinvointiin ja oppimiseen.	Monialainen yhteistyö	Yhteiskunnan tukiverkon vahvistaminen ja monialainen osaaminen

tekijöitä nuorten elämässä.” – Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2020			
” VET [vocational education and training] can respond to several of the factors leading to ESL. It can increase the motivation to learn and can offer students more flexibility and a more appropriate pedagogy. It can also address the labour market aspirations of young people, in particular when it is combined with company training.” – Euroopan komissio, 2011	Työelämän kannalta relevantilla ammatillisella koulutuksella voidaan lisätä nuorten motivaatiota koulutukseen ja sen avulla voidaan tarjota nuorille vaihtelevia oppimisen tapoja.	Koulutuksen työelämärelevanssi	Koulutusjärjestelmän ja koulutuksen työelämärelevanssi, joustavuus ja inklusiivisuus
” Osaamisperusteisuus on muuttanut opiskelijoiden oppimisprosessin aiempaa joustavammaksi ja yksilöllisemmäksi. Opiskelijoilla on mahdollisuus joustavaan opintoihin hakeutumiseen, osaamisensa tunnistamiseen ja tunnustamiseen sekä yksilöllisiin valintoihin, opintopolkuihin, osaamisensa osoittamiseen ja ammattiin valmistumiseen.” - Karvi, 2018	Osaamisperustaisuudella voidaan sujuvoittaa koulutuksesta toiseen siirtymistä sekä ammattiin valmistumista.	Koulutusjärjestelmän joustavuus	Koulutusjärjestelmän ja koulutuksen työelämärelevanssi, joustavuus ja inklusiivisuus

Tuloksia tarkasteltiin kolmella eri tasolla, jotka ovat:

1. Koko väestön taso
2. Keskeyttämisen riskissä olevat
3. Koulutuksen keskeyttäneet

Jako perustuu Euroopan unionin useissa asiakirjoissa käytettyyn jakoon, joka toistui usein myös Suomen koulutusviranomaisten asiakirjoissa. Koko väestön tasolla tarkoitetaan koko määritetyllä kouluttautumisen tasolla olevaa joukkoa, eli tässä tapauksessa nuoria, jotka keskeyttävät toisen asteen koulutuksen tai eivät jatka toisen asteen yleissivistävän

koulutuksen jälkeen mihinkään opintoihin. Keskeyttämisen riskissä olevilla tarkoitetaan sitä osaa aiemmin määritetystä koko väestöstä, joilla on esimerkiksi asuinpaikkansa, taustansa tai muun riskitekijäksi määritetyn seikan takia suurempi riski aikaiseen koulutuksen keskeyttämiseen. Koulutuksen keskeyttäneillä tarkoitetaan niitä, jotka ovat jo keskeyttäneet koulutuksen tai keskeyttäneet koulutuksen, mutta palanneet takaisin koulutuksen pariin.

Luvun 7.1 tulokset on kuvattu kootusti alla olevaan taulukkoon:

Taulukko 3: Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseksi suunniteltu toiminta Euroopan unionissa ja Suomessa

	Euroopan unioni	Suomi
Koko väestön taso	<ul style="list-style-type: none"> • Laadukas varhaiskasvatus ja yhtäläisten keskeisten perustaitojen kehityksen turvaaminen • Koulujärjestelmän joustavuus ja osaamisperustaisuus • Koulutuksen työelämärelevanssi ja työelämäyhteistyö • Laadukas opettajankoulutus ja opettajan työn houkuttelevuuden lisääminen • Kodin ja koulun välisen yhteistyön vahvistaminen sekä vanhempien osallisuuden lisääminen • Oppilaaksiottoalueiden sekoittaminen ja koulujen eriytymisen pysäyttäminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Yhdenvertaisten oppimisen mahdollisuuksien varmistaminen mm. tarkoituksenmukaisen oppimisen tuen ja laadukkaan varhaiskasvatuksen keinoin • Ammatillisen koulutuksen laatutekijät (laadukas opetus, hyvät tuen palvelut, osaamisperustaisuus) • Koulujärjestelmän joustavuus • Laadukas opettajankoulutus (opettajalla aito mahdollisuus huomioida erilaiset tuentarpeet) • Laadukas työelämäyhteistyö ja opintojen työelämärelevanssi
Keskeyttämisen riskissä olevat	<ul style="list-style-type: none"> • Oppilaitoskohtaiset strategiat riskissä olevien ryhmien tukemiseen • Riskitekijöiden (poissaolot ja niiden seuranta, koulunvaihdot, epäsosiaalinen käytös, heikentyneet oppimistulokset) havaitseminen • Moniammatillinen yhteistyö ja opettajien kouluttaminen • Oppilaiden resilienssin ja oppimisvalmiuksien vahvistaminen • Henkilökunnan ja oppilaiden välisten sosiaalisten suhteiden vahvistaminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Yhteiskunnallisen osallisuuden ja yhteenkuuluvuuden lisääminen • Laadukas ja oikein ajoitettu koulunkäynnin tuki myös toisella asteella • Koulunkäyntikyvyyn ja koulutukseen sitoutuneisuuden seuraaminen • Helpotetut siirtymät koulutuksesta toiseen • Erilaisten opiskelumenetelmien ja oppimisympäristöjen laaja käyttö • Opintojen henkilökohtaistaminen • Laadukas moniammatillinen yhteistyö
Koulutuksen keskeyttäneet	<ul style="list-style-type: none"> • Laadukkaat toiset mahdollisuudet • Yksilöllistetty tuki koulutukseen sitouttamisessa ja palaamisessa • Mukautetut oppimismahdollisuudet ja joustavuus koulutukseen palatessa 	<ul style="list-style-type: none"> • Täydentävä peruskoulutus • Kohdennetut tukitoimet koulutuksen keskeytyessä (työmahdollisuuksien ja muun koulutustarjonnan kartoittaminen) • Henkilökohtainen suunnitelma koulutukseen palaamisesta ja osaamisen kartoittaminen (opintojen hyväksiluku) • Opintojen keskeyttäneiden profiilien tarkastelu

7.1.1 Oppilaaseen ja tämän oppimisvalmiuksiin vaikuttaminen

Koko väestön taso

Oppilaiden yhtäläisten oppimisvalmiuksien varmistaminen oli yksi keskeisimmistä Euroopan unionin tavoitteista aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisessä. Käytännön tasolla oppilaiden yhtäläisiä oppimisvalmiuksia pyrittiin vahvistamaan laadukkaasti varhaiskasvatukseen ja oppilaiden erilaisten oppimistapojen ja -tarpeiden varhaisella tunnistamisella. (Euroopan komissio, 2011.)

”Children who have participated in early education programmes score significantly higher in mathematics at age 15 even after accounting for socio-economic status. The provision of a universally available, full-time, play-based education programme closes the gap in achievement in social development, numeracy and literacy achievement between children from socially advantaged and disadvantaged backgrounds.³⁸ However, children from disadvantaged backgrounds face particular barriers in accessing affordable high quality pre-school education.” – Euroopan komissio, 2011

Varhaiskasvatukseen osalta tavoitteena on lisätä sen houkuttelevuutta ja saavutettavuutta etenkin vähiten varhaiskasvatukseen osallistuvissa väestöryhmissä. Näiden ryhmien esitettiin olevan usein taustaltaan juuri niitä, joiden lapset ovat lähtökohtaisesti heikommassa asemassa taidoiltaan koulutukseen siirryttäessä. (Euroopan komissio, 2013.) Laadukkaalla varhaiskasvatuksella pyritään siis tukemaan jo varhaislapsuudessa kehittyvien taitojen, kuten kielellisten perustaitojen ja matemaattislogisen ajattelun kehitystä, jotta kouluun siirryttäessä lapsilla olisi yhtäläiset valmiudet omaksua uutta tietoa. (Euroopan komissio, 2011; 2013.)

Toinen oppilaiden yhtäläisiä oppimisvalmiuksia painottava ohje Euroopan unionin julkaisuissa keskittyi varhaisen koulunkäynnin laadukkuuteen, oppilaiden vaihtelevien tarpeiden huomiointiin ja oppimisympäristön muokkaamiseen kaikille sopivaksi. Tällä pyritään vahvistamaan ensimmäisten vuosiluokkien aikana kehittyviä taitoja, jotka luovat pohjaa koko koulupolulle. (Euroopan komissio, 2011; 2013.)

“Support schools to develop conducive and supportive learning environments that focus on the needs of individual pupils. Promote a curriculum that is relevant and engaging“ - Euroopan komissio, 2013

Varhaiseen oppimisen tukeen nähtiin kuuluvan myös oppimisvaikeuksien havaitseminen ja oppilaalle yksilöllisesti suunniteltujen oppimistapojen löytäminen (Euroopan komissio, 2011).

Euroopan unionin perustelut toiminnalle pohjaavat vahvasti väestön tasa-arvon lisäämiseen ja työllisyyden edistämiseen jokaisessa väestöryhmässä (Euroopan neuvosto, 2009).

Perustaitojen kehittämisen tukemisella pyritään edistämään oppilaiden perhetaustasta johtuvien osaamiserojen kaventumista ja pienentämään oppilaan sosioekonomisen taustan vaikutusta hänen koulutuspolkuunsa (Euroopan komissio, 2013).

“Access to good quality ECEC [early childhood education and care] is particularly important for children from socially disadvantaged backgrounds and makes entry into the education system easier.” – Euroopan komissio, 2013

Matalan sosioekonomisen taustan oppilaat kouluttautuvat keskimäärin vertaisiaan vähemmän ja työllistyvät usein matalapalkkaisempiin töihin. Yhteiskunnan rakennemuutoksen vuoksi juuri nämä työt ovat suurelta osin vaarassa kadota ja tulevaisuudessa matalamman koulutustason työpaikkoja on ennustettu olevan huomattavasti nykyistä vähemmän. (Euroopan komissio, 2011; 2013.)

Suomen koulutusviranomaisten toimintaohjeet oppilaaseen ja tämän oppimisvalmiuksiin vaikuttamisen teeman ympärillä ovat käytännössä samat. Niin Opetus- ja kulttuuriministeriö (2020; 2021) kuin Opetushallitus (2021) sekä Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (2019; 2020) painottavat julkaisuissaan oppimisen lähtökohtien tasa-arvon merkitystä ja tämän saavuttamista laadukkaalla varhaiskasvatuksella sekä yksilöllisten oppimisen edellytysten varhaisella havaitsemisella ja näiden huomioimisella opetuksessa alkuopetuksesta lähtien.

” Monissa yhteyksissä on todettu, että vain laadukkaalla varhaiskasvatuksella voidaan saavuttaa myönteisiä vaikutuksia lasten ja perheiden hyvinvointiin ja yhteiskunnan toimivuuteen laajemminkin.” – Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021

” Oppilaiden välisiin osaamiseroihin tulee kiinnittää huomiota ja oppimistulosten muutosta on seurattava. Erojen kaventamiseksi on järkevää suunnata tukea esimerkiksi oppimisvaikeuksien ja opetuskielen puutteellisen hallinnan ja sanavaraston entistä aktiivisempaan huomioimiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.” – Karvi, 2020

Käytännön tasolla Suomessa on aloitettu kokeilu esiopetuksen pidentämisestä kaksivuotiseksi nykyisen vuoden oppivelvollisuuteen kuuluvan esiopetuksen sijaan. Kokeilun tarkoituksena on selvittää, kaventaako esiopetuksen pidentäminen oppilaiden osaamiseroja peruskoulua aloitettaessa. (Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta, 2020.) Oppilaiden perustaitojen osaamisen varmistamisessa suomalaiset koulutusviranomaiset eivät ottaneet kantaa työelämän muutokseen, vaan perustelut keskittyivät täysin oppilaiden osaamiserojen kaventamiseen ja perhetaustan vaikutuksen vähentämiseen.

Keskeyttämisen riskissä olevat

Euroopan unioni on määrittänyt oppilaan koulunkäyntiin liittyen tietyt riskitekijät, jotka kertovat korostuneesta aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskistä. Näitä riskitekijöitä ovat: suuret tai lisääntyneet poissaolojen määrät, koulunvaihdot, epäsosiaalinen käytös sekä heikentyneet oppimistulokset (Euroopan neuvosto, 2011; 2013). Unioni korostaakin näiden tekijöiden huomioimista ja niihin puuttumista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta oppilas kiinnittyisi vahvemmin oppilaitokseensa. Perusteluna ohjeelle on vahva tutkimusnäyttö kyseisten tekijöiden koulutuksen keskeyttämisen ennustamisesta ja niiden vaikutuksesta yleisesti koulutukseen sitoutumiseen. (Euroopan neuvosto, 2009; Euroopan neuvosto, 2015; Euroopan komissio, 2016.)

“In addition, factors such as an unfavourable school climate, violence and bullying, a learning environment in which learners do not feel respected or valued, teaching methods and curricula which may not always be the most appropriate.” – Euroopan neuvosto, 2015

“Most existing EWS monitor absenteeism as a signal for ESL; some also take into account marks and the exam results of pupils. However, this approach provides a narrow perspective on the individual and their situation. Early detection should be based on a comprehensive view on the individual that also includes social, family-related and emotional factors.” -Euroopan komissio, 2013

Koulutuksen keskeyttäminen näyttäytykin Euroopan unionille vahvasti koulutukseen sitoutumattomuuden problematiikan kautta ja keskiössä on vahvasti oppilaan koulun kulttuurista vieraantuminen.

Suomen koulutusviranomaiset nostavat osittain samoja koulutukseen sitoutumattomuuden merkkejä esiin, mutta huomio kiinnittyy keskeisesti myös oppilasryhmän oppimisen

erityistarpeiden ja omalaatuisuuden huomioimiseen. Korostettuna on vaihtelevien opetusmenetelmien ja oppimisympäristöjen käyttö, jotta monenlaiset oppijat tulevat tarpeineen huomioituksi. (OKM, 2017.) Tämän lisäksi opintoja pyritään henkilökohtaistamaan niin, että opintojen voidaan katsoa tukevan oppilaan oppimista mahdollisimman laajasti.

” Koulutuksen järjestäjät pitävät reformin tavoitteita oikeansuuntaisina: esimerkiksi tutkintojärjestelmän selkeytymistä, opiskelijakeskeisyyden lisääntymistä, entistä joustavampia opintopolkuja, koulutuksen työelämälähtöisyyden ja -läheisyyden lisääntymistä sekä keskittymistä entistä enemmän puuttuvan osaamisen hankkimiseen” - Karvi, 2020

Oppimisen tuella pyritään paikkaamaan osaamisen eriytymistä ja luomaan nuorille yhtäläisiä mahdollisuuksia kouluttautua aidosti omien mielenkiinnon kohteiden mukaisesti. (OKM, 2017; Karvi, 2020.)

Lisäksi oppilaiden yhteiskunnallisen osallisuuden ja vaikuttavuuden tunnetta pyritään kasvattamaan tuomalla oppilaille esiin vaihtoehtoja yhteiskunnallisen toimijuuden ja vaikuttamisen muodoista. Tällä pyritään osaltaan laajemmin kiinnittämään nuorta yhteiskuntaan ja sen instituutioihin, joihin oppilaitoksetkin kuuluvat. (OKM, 2019:29; 2020:2.)

” Nuorilla on oikeus osallistua ja tulla kuulluiksi heitä koskevissa asioissa. Tämä oikeus ei kuitenkaan aina toteudu kaikessa päätöksenteossa tai lainvalmistelussa. Erityisesti et- nisiin, kieli- ja kulttuurivähemmistöihin kuuluvien nuorten, vammaisten nuorten ja ns. NEET-nuorten yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyy yhdenvertaisuuden näkökulmasta haasteita.” – Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2020

Euroopan unionin näkökulmaan verrattuna koulutuksen keskeyttäminen näyttäytyy vahvasti pahimmillaan koko yhteiskunnasta vieraantumisen kautta ja koulutusjärjestelmästä vieraantumista käsitellään osana koko yhteiskunnasta vieraantumista, kun taas Euroopan unioni painottaa perusteluissaan koulun ja oppilaan kohtaamattomuutta ja siitä syntyviä haasteita.

Koulutuksen keskeyttäneet

Oppilaaseen ja tämän osaamiseen suoraan vaikuttaminen oppilaan ollessa poissa koulutuksesta on verrattain mahdotonta, joten niin Euroopan unionin kuin Suomen koulutusviranomaisten toimintaohjeet keskittyivät vahvasti koulutukseen palaavaan oppilaaseen. Koulutuksen jo keskeyttäneiden osalta Euroopan unioni keskittyy vahvasti oppilaalta vaaditun osaamistason mukauttamiseen oppilaalle sopivaksi koulutukseen palatessa (Euroopan komissio, 2011;2013).

” Reinforce accessibility to second chance schemes for all young people. Make second chance schemes distinctive and ensure they provide a positive learning experience. Support teachers who work in second chance schemes in their specific role.” - Euroopan komissio, 2013

Oppisisältöjä ja koulupäiviä mukautetaan oppilaan tarpeiden mukaisiksi ja tarkoituksena on lisätä opeteltavien asioiden haastavuutta ja koulupäivien pituutta asteittain. Tällä pyritään pienentämään koulutukseen palaamisen kynnystä ja sitouttamaan oppilasta uudelleen koulutukseen. (Euroopan komissio, 2013.)

Suomessa koulutuksen keskeyttäneiden nuorten koulutukseen palaaminen on pyritty järjestämään verrattain yhteneväisesti Euroopan unionin mallin kanssa. Lisätavoitteena on kehittää oppilaan osaamisen tunnistamisen menetelmiä niin, että aiemmassa koulutuksessa sekä mahdollisesti keskeytyksen aikana työelämässä tai vapaa-ajalla hankitut taidot olisi mahdollista tunnistaa ja tunnustaa. (OKM, 2019:29; 2019:10; OPH, 2017.)

” Tukea tarvitaan paitsi henkilöstön kouluttamiseen, myös osaamisen esille tuomiseen; olemassa olevien toimintamallien ja kokemusten perusteella opettajat, ohjaajat ja työssäoppimisen ohjaajat tarvitsevat välineitä osaamisperusteisuuden toteuttamiseen ja osaamisen näkyväksi tekemiseen, koulutuksen järjestäjät puolestaan opettajien koulutukseen, ehkä myös motivoimiseenkin.” - Opetushallitus, 2017

Taustalla vaikuttaa sama pyrkimys tehdä koulutukseen palaaminen mahdollisimman helpoksi ja palkitsevaksi koulutuksen jo keskeyttäneelle nuorelle.

7.1.2 Opettajien ammattitaidon vahvistaminen

Koko väestön taso

Keskeinen Euroopan unionin tavoite aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämistä edistävästä toimista on opettajien ammattitaidon vahvistaminen, opettajan ammatin arvostuksen lisääminen ja ammatin houkuttelevuuden nostaminen (Euroopan neuvosto, 2009). Opettajien ammatillisen pätevyyden vahvistamiseen liitetään myös opettajan oman osaamisen hahmottaminen ja ammatillisen itsetunnon vahvistaminen. Opettajien aseman parantaminen sisältää yhteiskunnallisen arvostuksen lisäämisen sekä asenneilmapiirin muutoksella että konkreettisesti palkoilla. Näiden toimintatapojen oletetaan edistävän myös ammatin houkuttelevuutta. (Euroopan komissio, 2011.)

Opettajien ammattitaidon vahvistaminen koetaan erityisen tärkeäksi myös Suomen koulutuspoliittisten toimijoiden keskuudessa. Euroopan unionin kanssa yhtenevää on tavoite opettajien osaamisen lisäämisestä ja oman osaamisen tunnistamisesta (OKM, 2019; Karvi, 2019; OPH, 2019:13a). Tämän lisäksi suomalaisessa koulujärjestelmässä koetaan tarvittavan tukea opettajien ammattitaidon kehittämisen järjestelmien luomisessa ja nykyisten järjestelmien yhdenmukaistamisessa.

”Osaamisen kehittämisen pohjana ovat ammattiryhmille määritellyt yhteiset osaamisen tavoitetasot. Jos arvioinnissa tulee esille kehittämistarve, HR-järjestelmä voi tarjota automaattisesti henkilölle kyseiseen teemaan liittyvät koulutusmahdollisuudet. Osaamistarpeita tulee selvittää sekä yksilö- että tiimitasolla, jotta voidaan tehdä tiimien sisäistä erikoistumista.” - Opetushallitus, 2019:13a

Vastuu opettajien ammattitaidon kasvattamisesta osoitetaan valtakunnallisten toimijoiden lisäksi myös kunnille, opetuksen järjestäjille ja opettajankoulutusta tarjoaville korkeakouluille. Opettajien ammattitaidon kehittämisen tueksi on ehdotettu myös mallia jokaiselle opettajalle laadittavasta osaamisen kehittämissuunnitelmasta.

Tämän lisäksi Suomen koulutusviranomaiset korostavat rehtorien johtamisen tukea ja johtamistaitojen kehittämistä. (OPH, 2019:13a.) Suomessa huomiota on kiinnitetty erityisen paljon ammatillisen koulutuksen opettajien osaamiseen. Ammatillisen koulutuksen opettajien ammattitaitoa pyritään kehittämään etenkin monipuolisten opetusmenetelmien käytön sekä ammattiin suoraan linkittyvien opintojen osalta. Lisäksi ammatillisen koulutuksen opettajien ja työssäoppimisen ohjaajien yhteistyötä toivotaan tiivistettävän. (OKM, 2019, Karvi, 2019.)

Sekä Euroopan unioni että Suomen koulutusviranomaiset esittävät opettajat merkittävänä koulutukseen sitouttavana tekijänä ja koko koulutusjärjestelmän tasolla. Opettajien rooli kuvataan oppilaiden elämään huomattavan kokonaisvaltaisesti vaikuttavaksi ja opettajien työhyvinvoinnin rooli oppilaiden hyvinvoinnissa on laajalti tunnistettu. (Euroopan neuvosto, 2009; Euroopan komissio, 2011; OKM, 2019, OPH, 2019:13a; Karvi 2019.)

” While these schools usually rely on a handful of dedicated and committed teachers who choose to stay despite the difficulties, it is essential that teacher education prepares future teachers to deal with diversity in the classroom, with pupils from disadvantaged social backgrounds and with difficult teaching situations. It is also essential to improve school climate and working conditions - especially in disadvantaged areas - in order to have a more stable teaching force.”
– Euroopan komissio, 2011

Perustelut opettajien osaamisen vahvistamiseksi ovatkin verrattain yhtenäisiä Euroopan unionin ja Suomen koulutusviranomaisten välillä. Merkittävimmät erot painottuvat siihen, millaiseksi opettajien arvostus yhteiskunnassa koetaan. Euroopan unioni pyrkii nostamaan opettajien työn houkuttelevuutta ja saamaan alalle lisää hakijoita, kun taas Suomessa huomio kiinnitetään opettajaksi opiskelevien ja opettajana työskentelevien ammattitaidon vahvistamiseen.

Keskeyttämisen riskissä olevat

Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskissä olevien oppilaiden osalta Euroopan unioni painottaa opettajien vahvaa osaamista keskeyttämisen riskien tunnistamisessa sekä oikeanlaisen ja oikea-aikaisen tuen tarjoamisessa. (Euroopan neuvosto, 2009; Euroopan komissio, 2013; 2016.)

“Addressing early school leaving systematically through teacher training can provide teachers with opportunities to gain practical experience in dealing with the educational needs of students at risk. Teachers can also be encouraged to engage in peer learning and collaboration with other teachers and schools confronted with high levels of socio-economic disadvantage and school drop-out.”
- Euroopan komissio, 2016

Opettajien osaamista halutaan vahvistaa etenkin oppimisvaikeuksien havaitsemisessa ja niissä tukemisessa. Tämän lisäksi unioni painottaa laadukkaiden oppilas-opettaja -suhteiden

rakentamista osana koulun toimintakulttuuria. Tämän edellytyksenä ovat opettajien hyvät sosioemotionaaliset taidot. (Euroopan komissio, 2013; 2016.)

Suomen opetusviranomaiset korostavat myös tuen tarpeiden aikaisen huomaamisen ja tarkoituksenmukaisen toteuttamisen tärkeyttä. Tämän lisäksi tärkeää on monipuolisten ja ryhmälle sopivien opiskelumenetelmien sekä -ympäristöjen käyttö, jotta oppilaiden toisistaan eriävät tarpeet tulevat tasapuolisesti huomioiduiksi. (OKM, 2017; Karvi, 2021.)

” Tuen muotoja ja tuen toteutusta tulee kehittää niin, että ne soveltuvat entistä paremmin eri tutkintomuotoihin, tutkinnon osiin ja oppimisympäristöihin. Perustutkintokoulutuksessa tuki toteutuu huonommin ammatillisissa tutkinnon osissa kuin yhteisissä tutkinnon osissa. [...] Oppimisympäristöjen osalta tuki ei toteudu kovin hyvin työelämässä oppimisessa ja etäopiskelussa, joten tuen toteutusta ja saatavuutta näissä tulee kehittää.” – Karvi, 2021

Opettajien osaamisessa erityisen merkittävää on myös erityisen tuen oppilaiden tarpeiden tunnistaminen heidän siirtyessään koulutusasteelta toiselle ja kyky arvioida aloittavalle oppilasryhmälle uudessa oppimisympäristössä mahdollisesti muodostuvia tuen tarpeita. (OPH, 2017.) Erityisesti opettaessa ryhmiä, joissa oppilaista huomattavan osan kotikieli on muu kuin suomi, opettajan tulee hallita opettamansa aine ja siihen liittyvä termistö niin hyvin, että hän kykenee opettamaan aineen sisällöt ymmärrettävästi kaikille oppilaille. (Karvi, 2019.)

Opettajat kuvataan sekä Euroopan unionin asiakirjoissa että Suomen koulutusviranomaisten julkaisuissa merkittävänä oppilaiden elämään vaikuttavina toimijoina, joiden vastuulla on huomattava osa oppilaiden kouluviihtyvyyden ja koulutukseen sitoutumisen edistämisestä (Euroopan neuvosto, 2009; Euroopan komissio, 2013; 2016; OKM, 2017; OPH, 2017; Karvi, 2021).

” Thirdly, education staff must be aware of the scope and challenge of ESL, its main triggers and ways to prevent it. Schools and teachers should be equipped with the skills, expertise and resources to provide all pupils with the learning support they require.” – Euroopan komissio, 2013

“Kaikkien opettajaopiskelijoiden opetusharjoittelukohteiden ja niissä tapahtuvan ohjauksen tulee varmistaa, että opiskelijat saavat realistiset valmiudet aloittaa opintojen jälkeinen työskentely. Opettajat kaipaavat käytännön neuvoja ja harjoittelua erityisen tuen oppilaiden kanssa toimimiseen.” – Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2017

Molemmat tahot painottivat opettajan tarjoamien positiivisten kokemusten merkitystä kouluun liittyvän myönteisen asenteen kehittymisessä. Keskeiset erot liittyvätkin pikemminkin suositusten tarkkuuteen, sillä siinä missä Suomessa erityinen huomio ja tuen tarve pystytään suoraan osoittamaan esimerkiksi tehostetun tai erityisen tuen oppilaisiin, Euroopan unioni kirjoittaa ilmiöstä yleisemmällä tasolla.

Koulutuksen keskeyttäneet

Koulutuksen keskeyttäneiden osalta Euroopan unioni painottaa opettajan ohjaavaa roolia koulutukseen palatessa. Opettajan roolia laajennetaan opettamisesta myös oppilaan ohjaamiseen koulutukseen liittyvissä valinnoissa ja opiskelujen sisällöissä. (Euroopan komissio, 2013.)

” A teachers’ role in second chance education is typically broader than in mainstream education. Teachers often provide advice and guidance, and mentor students on issues not always related to learning. Teachers in second chance schemes help young people (re)develop positive relationships with adults and engage with other young people outside lesson time. A teachers profile and motivation to work in second chance education are important consideration in teacher recruitment.” - Euroopan komissio, 2013

Opettaja nähdään siis kokonaisvaltaisempänä nuoren kehitystä ja valintoja ohjaavana henkilönä ja näitä nuoria opettavien vastuita ulotetaan juuri ohjausvastuun lisäämisellä perinteistä opettajan työkuvaan laajemmalle.

Suomen koulutusviranomaiset eivät erityisemmin korostaneet opettajan roolia koulutuksen jo keskeyttäneen oppilaan sitouttamisessa koulutukseen uudelleen. Asiakirjoissa kuitenkin mainitaan, että koulutuksen keskeyttäneelle oppilaalle tulisi laatia suunnitelma koulutukseen palaamisen tueksi ja että oppilaan siihen asti kerryttämä osaaminen tulisi tunnistaa laajalti koko oppilaan kanssa työskentelevän opetus- ja ohjaushenkilökunnan keskuudessa. (OPH, 2017)

” Myös koulutuksensa keskeyttävien opiskelijoiden jatkoseuranta ja jatkosuunnitelmien ohjausta yksilöllisten tarpeiden mukaisesti tulee lisätä ja vahvistaa. Määräajaksi opintonsa keskeyttävälle opiskelijalle laaditaan useimmiten jatkosuunnitelma, mutta suunnitelmallinen jatkoseuranta toteutuu heikommin.” – Opetushallitus, 2017

7.1.3 Alueelliseen muutokseen tähtäävät toimet

Koko väestön taso

Euroopan unioni painottaa aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisessä vahvasti myös alueellisen segregaation vähentämistä tukevia toimintamalleja (Euroopan neuvosto, 2009; Euroopan komissio, 2011; 2013). Unioni suosittaakin niiden alueiden, joissa aikainen koulutuksen keskeyttäminen on yleisempää, tunnistamista ja näiden alueiden sekä niillä sijaitsevien koulujen tukemista lisätyin resurssein. Positiivisen diskriminaation avulla pyritään tasoittamaan oppilaiden taustasta johtuvia eroja niin oppimistulosten kuin yleisen kouluviihtyvyyden osalta. (Euroopan komissio, 2016; Euroopan neuvosto, 2015.)

” Identify those schools or local environments which present a high risk of early school leaving and high levels of educational disadvantage and which might benefit from additional support or resources.” – Euroopan neuvosto, 2015

Euroopan unioni korostaa myös oppilasryhmien koostamista niin, että samassa ryhmässä on monipuolisesti erilaisista taustoista tulevia oppilaita. Huomiota kiinnitetään myös oppilaaksiottoalueiden laajentamiseen ja sekoittamiseen, jotta koulut eivät erotu merkittävästi toisistaan oppilaiden sosioekonomisen taustan osalta. (Euroopan komissio, 2013.)

Suomessa koulutuksen alueelliset linjaukset liittyvät erittäin vahvasti alueellisen tasa-arvon edistämiseen myös koulutustarjonnan osalta (Karvi, 2017; OPH, 2019:1).

”Alueellisten erojen osalta uudistuksen mahdollisuudet tiivistyvät siihen, että työvaltaistuvan ammatillisen koulutuksen järjestäminen on helpointa silloin, kun alueella on paljon työpaikkoja ja osaamisvajeita. Oppilaitosten ja työelämän keskinäiset suhteet järjestyvät melko luontevasti keskinäisriippuvuuden takia.” – Opetushallitus, 2019

Suomen koulutusviranomaiset ovat huolissaan etenkin toisen asteen koulutuksen alueellisesta saavutettavuudesta ja pyrkivät pidennetyn oppivelvollisuuden keinoin laajentamaan monipuolista kouluverkostoa myös harvemmin asutuille alueille (OKM, 2020; 2021). Oppivelvollisuuden laajentaminen on vahvasti ristiriidassa Euroopan unionin asiakirjoissa mainitun kehotuksen olla pidentämättä oppivelvollisuutta ratkaisuna koulutuksen alueelliseen

segregaatioon sekä aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseen kanssa (Euroopan komissio, 2011).

“However, the extension of compulsory education does not necessarily lead to successful graduation, better qualifications or a better transition from school to work. It relates only to the expansion of educational opportunities and needs to be accompanied by measures to improve the educational offer and the variety of educational pathways, especially for pupils at risk.”- Euroopan komissio, 2011

Käytännössä koulutusverkon laajentamisen tarkoituksena on taata nuorten mahdollisuus valita aidosti itseä kiinnostava koulutus laajoista vaihtoehdoista (Karvi, 2017; OKM, 2020; 2021). Lukiokoulutuksen osalta painotettiin myös arvosanojen uusimis- ja korottamiskäytänteiden yhdenmukaistamista, jotta lukiot eivät eriävillä käytännöillä aseta oppilaita epätasa-arvoiseen asemaan (Karvi, 2019).

” Lukioissa on kiinnitettävä huomiota uusimis- ja korottamiskäytäntöjen yhdenmukaisuuteen. Nykyiset lukioiden epäyhtenäiset arvosanan uusimis- tai korottamiskäytännöt eivät edistä oikeudenmukaisuutta.” -Karvi, 2019

Alueellisia eroja on havaittu olevan myös etenkin varhaiskasvatuksen laadussa ja varhaiskasvatukselle halutaan kehittää kansalliset laadunhallintakriteerit alueellisen tasa-arvon turvaamiseksi (Karvi, 2019).

Toisaalta huomiota kiinnitetään myös alueellisiin eroihin oppilaiden osaamisessa ja myös Suomessa todetaan positiivisen diskriminaation olevan keino koulujen välisten oppimiserojen kaventamiseen (Karvi, 2020). Alueellisia eroja pyritään tasoittamaan jo varhaiskasvatuksen ryhmien huolellisella suunnittelulla, jotta varhaiskasvatuksen yksiköt eivät eriytyisi toisistaan samalla tavalla, jolla koulut ovat jo eriytyneet (OKM, 2021).

Keskeyttämisen riskissä olevat

Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskissä olevien oppilaiden tukeminen alueellisen tasa-arvon lisäämisellä painottuu Euroopan unionin suosituksissa taloudellisen tuen lisäämiseen niille alueille, joilla on selkeästi havaittu olevan enemmän aikaista koulutuksen keskeyttämistä (Euroopan komissio, 2011).

” In some Member States ESL is a predominantly rural phenomenon, has high incidence in remote areas and can be linked to insufficient access to education. In others it mostly affects disadvantaged areas in big cities.” - Euroopan komissio, 2011

Positiivisen diskriminaation keinoja siis syvennetään alueiden tasa-arvon tukemisesta ja ylläpitämisestä myös segregaaation vähentämiseen. Kyseisillä alueilla työskenteleville opettajille kehoitetaan myös annettavan lisäkoulutusta aikaisen keskeyttämisen riskissä olevien oppilaiden tunnistamiseen ja tukemiseen. (Euroopan komissio, 2013.)

Suomen koulutusviranomaiset painottavat alueellisen yhdenvertaisuuden tukemisessa niiden alueiden osalta, jossa aikaisen koulutuksen riskissä olevia nuoria on enemmän, verrattain samanlaisia positiivisen diskriminaation keinoja kuin Euroopan unioni (OKM, 2020).

” Koulujen välisiä oppilaiden osaamiseroja ei saa päästää kasvamaan. Resursseja tulee suunnata riittävästi alueellisen eriytymisen ehkäisemiseen.” -Karvi, 2020

Tämän lisäksi Suomen koulutusviranomaiset korostavat ohjausjärjestelmän merkitystä etenkin alueilla, joissa aikainen koulutuksen keskeyttäminen on yleisempää (Karvi, 2020; OKM, 2020; 2021).

Koulutuksen keskeyttäneet

Koulutuksen keskeyttäneiden osalta Euroopan unioni ei kiinnitä erityistä huomiota alueelliseen eriytymiseen. Sen ainoaksi maininnaksi jää toisen mahdollisuuden koulutusohjelmien laajan saatavuuden varmistaminen, mutta muilta osin alueelliseen kehitykseen tähtäävät toimintasuositukset painottuvat yleiselle ja keskeyttämisen riskissä olevien yksilöiden ja alueiden tasolle (Euroopan komissio, 2011; 2013).

Suomen koulutusviranomaisten linja on verrattain yhtenäinen Euroopan unionin kanssa. Alueellisen kehityksen tasolla painotetaan toisen asteen valmentavan koulutuksen kehittämistä, jotta nuorilla on tasavertaiset mahdollisuudet koulutukseen palaamisen tuen saavuttamisessa (OKM, 2021:45).

” Seurannan tavoitteena on varmistaa, että kaikki oppivelvolliset hakeutuvat perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen ja myös saavat opiskelupaikan

riippumatta siitä, missä päin Suomea asuvat. Opiskelupaikkojen saatavuudessa kiinnitetään huomiota mahdollisiin alueellisiin eroihin ja pyritään varmistamaan alueellinen ja kielellinen tasa-arvo (lausuma 15). Erityistä huomiota kiinnitetään erityiseen tukeen tai vaativaan erityiseen tukeen oikeutettujen, maahanmuuttajien sekä ilman perusopetuksen päättötodistusta jääneiden opiskelijoiden koulutuspolkuihin” - Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021:45

Kokonaisuudessaan aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseen liittyvät alueelliseen muutokseen tähtäävät toimet ovat luonteeltaan sellaisia, että ne painottuvat ennaltaehkäisevään toimintaan.

7.1.4 Yhteiskunnan tukiverkon vahvistaminen ja monialainen osaaminen

Koko väestön taso

Euroopan unionin suositukset painottavat jäsenmaiden poliittista ja taloudellista sitoutumista aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseen ja kattavan yhteiskunnallisen tukiverkon rakentamiseen (Euroopan neuvosto, 2006; 2009). Tämän lisäksi korostetaan aikaisen koulutuksen keskeyttämisen syiden kartoittamista ja tunnistamista alueittain, jotta ilmiöstä saadaan luotua nykyistä tilannetta vastaava kuva (Euroopan komissio, 2016).

”Tuetaan osallistavaa koulutusta ja yksilöityä opetusta oikea-aikaisella tuella, erityistarpeiden varhaisella havaitsemisella ja hyvin koordinoituilla palveluilla. Integroidaan palvelut yleiseen kouluopetukseen ja huolehditaan mahdollisuuksista jatkaa koulutusta.” – Euroopan neuvosto, 2009

Yhteiskunnallinen kehittämistyö tulisi tehdä tämän kartoituksen pohjalta, jotta jäsenvaltiot voivat tehokkaasti ennaltaehkäistä aikaista koulutuksen keskeyttämistä esimerkiksi poistamalla tai kompensoimalla riskitekijöitä. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi kehittää koulutuksen saavutettavuutta niin, että laadukas koulutus on saatavilla kaikille läpi elämän. (Euroopan komissio, 2011; 2013; 2016.)

Koulutuksen saavutettavuuteen liittyen unioni painottaa myös elinikäisen oppimisen mahdollistavien tekijöiden, kuten joustavien siirtymien koulutuksesta toiseen, osaamisen tunnustamisen, ohjausjärjestelmän parantamisen sekä elinikäisen oppimisen avaintaitojen kehittymisen varmistamisen, laadun ja toimivuuden vahvistamista. Pyrkimyksenä on myös

poistaa koulujärjestelmän umpikujat niin, että yksilön on mahdollista suunnata koulutuspolulta toiselle verrattain sujuvasti. (Euroopan parlamentti ja neuvosto, 2006.)

Suomen koulutusviranomaiset painottavat yhteiskunnan tukiverkon vahvistamisessa etenkin koulutuksen nivelvaiheisiin liittyvää tukea, jotta siirtymät koulutusasteelta toiselle olisivat mahdollisimman sujuvia (OPH, 2017; 2019).

”Nivelvaiheen siirtymissä ohjaustoimien tulisi olla selkeä jatkumo, jossa myös opiskelija on aktiivinen ja osallistuva toimija. Laadukas, jatkuva ohjaus on nivelvaiheiden siirtymien onnistumisen tae, ja tavoitteiden saavuttaminen mahdollistuu vain sujuvalla yhteistyöllä!” - Opetushallitus, 2017

Tämän lisäksi pyrkimyksenä on kehittää koulujen henkilökunnan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunnan yhteistyötä, jotta oppilaiden on mahdollista saada monipuolista tukea mahdollisimman sujuvasti läpi koko koulutuspolkunsu. Moniammatillista yhteistyötä halutaan kehittää myös koulujen sisällä, jotta oppilaiden tarvitseman tuen saatavuus ja laatu pystytään varmistamaan. (OKM, 2019:23; 2020; OKM, Karvi, 2020:4; 2020:19; 2021; OPH, 2017; OPH, 2019:13a.)

Tämän lisäksi Suomessa on koettu tarpeelliseksi kehittää toisen asteen tutkintojen systemaattista seurantaa ja osa perusteluista oppivelvollisuuden ulottamisesta 18 ikävuoteen liittyä mahdollisuuteen seurata systemaattisesti toisen asteen opintojen etenemistä. Oppivelvollisuuden pidentämisen taustalla on myös tavoite kaikkien oppilaiden toiselle asteelle pääsyn varmistamisesta. (OKM, 2021)

” Hallituksen esityksen mukaan oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksia nuorten koulutukseen pääsyyn, koulutukseen kiinnittymiseen, toisen asteen tutkinnon suorittamiseen sekä jatko-opintoihin sijoittumiseen tai työllistymiseen seurataan systemaattisesti, jotta nähdään, vaikuttaako oppivelvollisuus toivotulla tavalla toisen asteen tutkinnon suorittamiseen ja sitä kautta suomalaisten koulutus- ja osaamistason parantamiseen ja työllistymisen edistämiseen.” – Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021

Tähän liittyen Suomessa on myös pyritty kehittämään toiselle asteelle valmistavien koulutusmuotojen laatua ja kehitetty nuorisotakuun malli (OKM, 2020).

Keskeyttämisen riskissä olevat

Euroopan unioni korostaa koulun sekä sosiaali- ja terveyshuollon ammattilaisten roolia koulutuksen keskeyttämisen riskitekijöiden, kuten koulunvaihdosten, poissaolojen kertymisen, epäsosiaalisen käytöksen ja heikentyneiden oppimistulosten havaitsemisessa. Näiden tekijöiden seuraamisella pyritään mahdollistamaan mahdollisimman monipuolinen varhaisen vaiheen tuki nuorille, jotka ovat korostuneessa aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskissä. (Euroopan komissio, 2011; 2013.)

Euroopan unioni mainitsee myös laadukkaan kommunikaation oppilaan huoltajien kanssa erityisen tärkeäksi aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskissä olevien oppilaiden tukemisessa. Avoimella ja laadukkaalla kommunikaatiolla pyritään varmistamaan oppilaan ja tarvittaessa myös tämän perheen pääsy tukipalveluihin niin koulussa kuin sosiaalihuollossa. (Euroopan komissio, 2016.)

” Parents need to be supported in their engagement with school education, be strongly encouraged to get involved and responsible for their children's school attendance and education. Schools should develop specific outreach programmes to encourage the active participation and representation of vulnerable parents and families, such as those from low socio-economic or low education backgrounds, single parent families and parents of migrant background. Schools should also be enabled to efficiently engage parents, pupils and local actors who offer their time and experience.” – Euroopan komissio, 2016

Huoltajien lisäksi laadukasta kommunikaatiota pyritään ylläpitämään myös koulun henkilökunnan ja oppilaiden välillä, jotta tuen tarpeen huomioiminen ja tuen tarjoaminen on mahdollisimman vaivatonta (Euroopan komissio, 2011). Unioni painottaakin etenkin niiden koulujen, joissa oppilailla on korostunut riski aikaiseen koulutuksen keskeyttämiseen, opetushenkilökunnan tukemista rakennettaessa luottamuksellisia vuorovaikutussuhteita oppilaiden kanssa (Euroopan komissio, 2013).

Suomen koulutusviranomaiset painottavat Euroopan unionin tapaan moniammatillisen yhteistyön kehittämistä koulujen henkilökunnan sekä koulun ulkopuolisen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunnan kanssa (OKM, 2019:23; 2020; OKM, Karvi, 2020:4; 2020:19; 2021; OPH, 2017; OPH, 2019:13a).

” Nuorten hyvinvointi on edellytys oppimiselle – toisaalta oppiminen edistää moninaisesti lasten ja nuorten hyvinvointia. Vahvistamalla moniammatillista yhteistyötä kouluissa voidaan tukea nuorten hyvinvointia, oppimista, kouluviihtyvyyttä, vahvistaa positiivista minäkuvaa ja tukea oppimisympäristöjen yhteisöllisyyttä sekä ennaltaehkäistä syrjäytymistä edistäviä tekijöitä nuorten elämässä.” – Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2020

Moniammatillisella yhteistyöllä pyritään Euroopan unionin ohjeiden kanssa yhteneväisesti varmistamaan mahdollisimman varhainen tuki niille oppilaille, joilla on korkeampi riski aikaiseen koulutuksen keskeyttämiseen. Moniammatillinen yhteistyö keskittyy aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskitekijöihin ja niiden kompensoimiseen esimerkiksi koulunkäynnin tuen tai psykologisen avun keinoin. (OKM, 2019; Karvi, 2020:19, OPH, 2019:13a.)

Moniammatillisen yhteistyön lisäksi Suomen koulutusviranomaiset painottavat myös huoltajien osallisuuden lisäämistä ja vanhempien tiedottamista aikaiseen koulutuksen keskeyttämiseen liittyvistä riskeistä (Karvi, 2019; OPH, 2019).

” Oppilaiden taustoista aiheutuviin eroihin tulee kiinnittää erityistä huomiota koko yhteiskunnan tasolla, koska koulutusjärjestelmän keinot eivät erojen tasoittamiseen yksin riitä. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti vanhempien asenteisiin ja osallisuuteen oppilaiden koulupolun aikana.” - Karvi, 2019

Suomessa on havaittu, että etenkin kouluun negatiivisemmin suhtautuvien ja heikommin koulussa menestyvien nuorten huoltajat ovat usein vähemmän osallisia lastensa koulunkäynnissä ja heidän omat asenteensa kouluun ovat negatiivisempia. Huoltajien osallistamisella pyritään sitouttamaan koko perheen kautta myös nuori koulutukseen, mutta tämän lisäksi sujuvan keskusteluyhteyden luomisen tavoitteen taustalla on pyrkimys tuoda yhteiskunnan tukipalveluita lähemmäksi perheitä. (Karvi, 2019.)

Tukipalveluita pyritään tuomaan nuorten lähelle myös kouluajan ulkopuolisen matalan kynnyksen harrastustoiminnan järjestämisellä. Harrastustoiminnan tavoitteena on nuorille mielekkään vapaa-ajan aktiviteetin tarjoamisen lisäksi luoda luottamuksellisia suhteita nuorten ja aikuisten välille, jotta nuorten mahdolliset haasteet tulisivat huomatuiksi ja jotta matalan kynnyksen tukipalvelut olisivat lähellä nuoria heidän arkielämässään. (OKM, 2020.)

Koulutuksen keskeyttäneet

Euroopan unioni suosittelee koulutuksen keskeyttäneiden nuorten koulutukseen paluun tukemisessa käytettävän toisen mahdollisuuden koulutusohjelmia (Euroopan komissio, 2011; 2013).

” Reinforce accessibility to second chance schemes for all young people. Make second chance schemes distinctive and ensure they provide a positive learning experience. Support teachers who work in second chance schemes in their specific role” – Euroopan komissio, 2013

Toisen mahdollisuuden koulutusohjelmilla tarkoitetaan osaamista täydentävää ja nuoren tulevaisuuden kannalta relevanttia osaamista kerryttävää matalan kynnyksen koulutusta, johon nuori voi palata helposti koulutuksen keskeydyttyä (Euroopan komissio, 2011). Unioni korostaa myös yhteiskunnan vastuuta koulutuksen keskeyttäneiden nuorten tunnistamisessa ja heidän ohjaamisessaan asianmukaisiin palveluihin (Euroopan komissio, 2016).

Suomen koulutusviranomaiset painottavat myös yhteiskunnan roolia koulutuksen keskeyttäneiden nuorten tunnistamisessa ja asianmukaisen tuen tarjoamisessa. Koulutuksen keskeyttäneen nuoren kohdalla painotetaan laadukasta työmahdollisuuksien ja muun koulutustarjonnan kartoittamista, jotta nuori ei jää koulutuksen keskeyttämisen jälkeen täysin tyhjän päälle (OPH, 2017; 2019).

” Tiiviillä yhteistyöllä etsivän nuorisotyön kanssa on mahdollista tavoittaa paitsi uusia opiskelijoita, joilla ei ole tutkintoa, myös löytää niitä opiskelijoita, joilta koulutus tai tutkinnon suorittaminen on jäänyt kesken. On muistettava, että yksin opintoihin palaaminen ei ole helppoa ja prosessit ovat opiskelijoille usein vieraita. Koulutukseen palaamisen helpottamiseksi ja kynnyksen madaltamiseksi suunnattuja toimintamalleja tulisi kehittää entisestään.” - Opetushallitus, 2019

Tämän lisäksi korostetaan oppilaitosten ulkopuolisten palveluiden, joissa nuori voi parantaa oppimisvalmiuksiaan, kehitystä ja jokaiselle nuorelle tarjottavan henkilökohtaisen suunnitelman koulutukseen palaamisesta tärkeyttä (OKM, 2021).

7.1.5 Koulutusjärjestelmän ja koulutuksen työelämärelevanssi, joustavuus ja inklusiivisuus

Koko väestön taso

Euroopan unioni korostaa erityisen tärkeänä koulutusjärjestelmän ja koulutuksen joustavuutta, jotta kaikilla koulutuksen asteilla sekä nivelvaiheessa voidaan huomioida oppilaat yksilöinä omine tarpeineen (Euroopan komissio, 2011; 2013; 2016). Joustavuus kattaa koulutusjärjestelmän joustavuuden niin, että koulutuksesta toiseen siirtyminen sekä koulutuspolun muuttaminen ovat mahdollisimman sujuvia ja mahdollistavat oppilaan koulutuksen jatkumisen siitä, mihin se on aiemmassa oppilaitoksessa jäänyt. (Euroopan komissio, 2013; 2016.)

” Remove obstacles within the school education system that may hinder young people in completing upper secondary education. Ensure smooth transition between different levels of education. Ensure access to high quality education throughout life (including early childhood education and care), and the provision of high quality Vocational Education and Training (VET).” -Euroopan komissio, 2013

Tätä turvaamaan Euroopan unioni suosittaa myös koulutuksen ja oppilaiden arvioinnin osaamisperustaisuuden lisäämistä. Osaamisperustaisuudella Euroopan unioni tarkoittaa koulutuksen sisältöjen perustelua tietyillä osaamistavoitteilla ja oppilaiden arviointia näiden osaamisperusteiden näkökulmasta. Osaamisperustaisuus mahdollistaa myös aiemmin hankitun osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen, jolloin oppilaan ei tarvitse suorittaa oppimiskokonaisuuksia, joiden sisällöt hän jo hallitsee. (Euroopan komissio, 2011.)

Koulutuksen joustavuudella tarkoitetaan myös opetustilanteissa ja koulutuksen suunnittelussa toteutuvaa joustavuutta, joka mahdollistaa erilaisten oppijoiden osallistumisen opetukseen tasa-arvoisemmista lähtökohdista (Euroopan unionin neuvosto, 2015).

” Pursue — as appropriate — the reform of education systems, looking at the whole spectrum of education and training, including non-formal learning and acknowledging the role of youth work, with a view to reinforcing structural, pedagogical, curricular and professional continuity, easing transitions, addressing segregation and inequalities in education systems and promoting measures which support learners' progress and educational achievement and motivate them to complete their education.” - Euroopan komissio, 2015

Euroopan unioni suosittelee käytettäväksi mahdollisimman monipuolisia oppimismenetelmiä ja -ympäristöjä, jotta opetus vastaa opetettavan ryhmän tarpeisiin mahdollisimman laajasti. Inklusiivisella näkökulmalla koulutuksen suunnitteluun pyritään mahdollistamaan kaikkien oppilaiden positiiviset koulukokemukset ja tätä kautta sitouttamaan heitä koulutukseen laajemmin. (Euroopan komissio, 2011, 2013.)

Koulutuksen joustavuuden lisäksi Euroopan unioni korostaa myös koulutuksen työelämärelevanssia ja yhteistyötä työnantajatahojen kanssa. Koulutuksen työelämärelevanssilla pyritään vastaamaan myös Euroopan osaamispulaan, mutta aikaisen koulutuksen keskeyttämisen näkökulmasta koulutuksen työelämärelevanssin todetaan myös sitouttavan oppilaita koulutukseen heidän ymmärtäessään konkreettisesti koulutuksen merkityksen oman tulevaisuuden kannalta (Euroopan parlamentti ja neuvosto, 2006; Euroopan komissio, 2011).

” VET [vocational education and training] can respond to several of the factors leading to ESL. It can increase the motivation to learn and can offer students more flexibility and a more appropriate pedagogy. It can also address the labour market aspirations of young people, in particular when it is combined with company training.” – Euroopan komissio, 2011

Laadukkaalla työelämäyhteistyöllä taas pyritään mahdollistamaan koulutuksen työelämärelevanssi ja tarjoamaan oppilaille mahdollisuuksia kehittää kytköksiä työelämään jo opiskeluvaiheessa (Euroopan komissio, 2016).

Suomen koulutusviranomaiset ovat hyvin samoilla linjoilla Euroopan unionin kanssa koulutusjärjestelmän ja koulutuksen kehittämisestä joustavammaksi. Suomessa koulutusjärjestelmän umpikujista on lähes täysin päästy eroon ja nyt koulutusjärjestelmän joustavuuden kehittämisellä tarkoitetaan pikemminkin samalla koulutusasteella koulutuksesta toiseen siirtymisen sujuvoittamista (OPH, 2017; 2019; OKM, 2019:23; 2019:29).

” Osaamisperusteisuus on muuttanut opiskelijoiden oppimisprosessin aiempaa joustavammaksi ja yksilöllisemmäksi. Opiskelijoilla on mahdollisuus joustavaan opintoihin hakeutumiseen, osaamisensa tunnistamiseen ja tunnustamiseen sekä yksilöllisiin valintoihin, opintopolkuihin, osaamisensa osoittamiseen ja ammattiin valmistumiseen.” - Karvi, 2018

Suomen koulutusviranomaiset painottavatkin koulutuksen osaamisperustaisuutta samoin perustein kuin Euroopan unioni ja tärkeäksi kehityskohteeksi on nostettu etenkin ammatillisessa koulutuksessa aiemmin hankitun formaalin tai informaalin osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen (OKM, 2016; 2019:03; 2019:19; Karvi, 2018).

Inklusiivisuuden osalta Suomen tavoitteet ovat niin ikään myös hyvin yhtenevät Euroopan unionin kanssa. Koulutuksen inklusiivisuuden kehittäminen nähdään tärkeänä etenkin toisen asteen oppilaitoksissa, mutta toisaalta laadukkaan ja oppilasryhmän mukaan mukautuvan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen roolia korostetaan edelleen (OKM, 2019:19; 2020; 2021; Karvi, 2020).

” Erytystä tukea tarvitsevien opiskelijoiden ohella seurannassa kiinnitetään huomiota myös muihin tukea tarvitseviin opiskelijoihin ja heidän mahdollisuuksiinsa saada tarvitsemaansa palvelua, esimerkiksi tukiopetusta tai osa-aikaista erityisopetusta.” – Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021

Koulutusjärjestelmän inklusiivisuuden koetaan Euroopan unionin ajatusten mukaan mahdollistavan positiivisten koulukokemusten luomisen ja tätä kautta koulutukseen sitouttamisen (Karvi, 2020; OKM, 2021).

Koulutuksen työelämärelevanssi on keskeinen aihe myös Suomen koulutusviranomaisten asiakirjoissa. Työelämärelevanssia pyritään lisäämään Euroopan unionin tapaan työelämäyhteistyön keinoin, minkä lisäksi laadukkaan työelämäyhteistyön koetaan tarjoavan oppilaille mahdollisuuksia suunnitella omaa uraansa ja hahmottaa omia osaamistarpeitaan varhaisemmassa vaiheessa (OKM, 2020). Suomessa työelämäyhteistyöhön liitettiin myös riskitekijöitä, jotka voivat heikentää etenkin ammatilliseen koulutukseen sitoutumista. Laadultaan heikon työssäoppimiskokemuksen todettiin voivan vaikuttaa heikentävästi oppilaan koulutukseen sitoutumiseen ja opiskelumotivaatioon. (Karvi, 2016; 2019; OPH, 2017; 2019.)

” Koulutuksen järjestäjien tulee varmistaa oppimisympäristöjen, erityisesti työpaikkojen laatu, jotta ne mahdollistavat tutkinnon tavoitteiden mukaisen osaamisen hankkimisen ja osoittamisen. Myös näyttöjen sisältöön ja arviointiin tulee kiinnittää huomiota, jotta ne ovat yhteismitallisia opiskelijoiden ja koulutuksen järjestäjien välillä. Koulutuksen järjestäjien tulee myös varmistaa

ohjaushenkilöstön ja työpaikkaohjaajien ohjaus- ja arviointiosaaminen.” – Karvi, 2020

Toisaalta onnistuneen työelämäyhteistyön keinoin koettiin voitavan lisätä oppilaiden oppimismotivaatiota ja tätä kautta koulutukseen sitoutuneisuutta. (Karvi, 2016; 2019; OPH, 2017; 2019.)

Keskeyttämisen riskissä olevat

Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskissä olevien oppilasryhmien kohdalla Euroopan unioni suosittelee oppilaitoskohtaisten strategioiden luomista näiden oppilasryhmien koulunkäynnin tukemiseksi (Euroopan unionin neuvosto, 2015; Euroopan komissio, 2011).

” Desegregation policies aim to change the social composition of 'disadvantaged' schools and to provide better access for children from low socio-economic backgrounds to schools with higher socio-economic composition. A more balanced social composition of schools can improve the educational attainment of children from socially disadvantaged and low-education backgrounds without lowering attainment levels of the class as a whole. It also reduces the level of behavioural problems which are often concentrated in disadvantaged schools.⁴⁸ This entails controlling the conditions of entrance to individual schools as a mean of ensuring a broader socio-economic 'balance' in their population. “ – Euroopan komissio, 2011

Oppilaitoskohtaisilla strategioilla pyritään mukauttamaan oppimisympäristöä vielä vahvemmin oppilaiden tarpeita vastaavaksi, jotta oppilaiden oppiminen ja kouluviihtyvyys voidaan turvata aiempaa paremmin (Euroopan unionin neuvosto, 2015; Euroopan komissio, 2016).

Tämän lisäksi Euroopan unioni korostaa aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskissä olevien oppilaiden resilienssin ja oppimisvalmiuksien tukemista. Resilienssin tukemisella unioni tarkoittaa tässä tilanteessa oppilaan sosioemotionaalisten taitojen vahvistamista niin, että mahdolliset vastoinkäymiset eivät suoraan vaikuta oppilaan itsetuntoon ja käsitykseen itsestään oppijana, vaan pyrkimyksenä on oppilaan kyky kohdata sekä yleisesti elämässä että koulutuksessa sattuvat vastoinkäymiset niin, etteivät ne vaikuta liian voimakkaasti tämän käsitykseen itsestä, ja että hän kykenee säilyttämään koherentin ja totuudenmukaisen kuvan itsestään ja taidoistaan. (Euroopan komissio, 2011.)

Suomen koulutusviranomaiset painottavat Euroopan unionin tapaan laadukkaan ja oikein ajoitetun oppimisen tuen merkitystä myös aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskissä olevien oppilaiden koulutukseen sitoutuneisuuden lisäämisessä (OKM, 2017; 2020:2; 2021; OPH, 2017; 2019:13a; Karvi, 2019).

” Erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden ohella seurannassa kiinnitetään huomiota myös muihin tukea tarvitseviin opiskelijoihin ja heidän mahdollisuuksiinsa saada tarvitsemaansa palvelua, esimerkiksi tukiopetusta tai osa-aikaista erityisopetusta.” - Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021:45

Tähän liittyen huomiota kiinnitetään myös erilaisten oppimismenetelmien ja -ympäristöjen käyttöön, jotta opinnot ovat opetusryhmälle sopivat (OKM; 2017; Karvi 2019). Suomessa huomio kiinnittyy tämän osalta etenkin toisen asteen opintoihin, joissa oppilasryhmät ovat usein perusasteen ryhmiä suurempia ja oppilastuntemus on harvemmin perusopetuksen tasolla. Tähän liittyen Suomen koulutusviranomaiset suosittavat myös opintojen henkilökohtaistamista tarvittaessa, jotta oppilaan on mahdollista jatkaa opinnoissaan omien lähtökohtiensa mukaisesti. (OPH, 2017; 2019:13a; OKM, 2019:23; 2020; 2021; Karvi, 2020.)

Koulutuksen keskeyttäneet

Koulutuksen keskeyttäneiden osalta Euroopan unioni painottaa koulutusjärjestelmän rakentamista niin, että koulutukseen palaaminen on mahdollista aikaisen koulutuksen keskeyttämisen jälkeen (Euroopan komissio, 2011; Euroopan unionin neuvosto, 2015). Unioni linjaa, että koulutukseen palaaville oppilaille tulee järjestää eriytettyjä oppimisen mahdollisuuksia koulutusjärjestelmään kuuluvan formaalin koulutuksen yhteydessä. Eriytetyillä oppimisen mahdollisuuksilla tarkoitetaan esimerkiksi tutkinnon suorittamiseen vaadittavien taitojen kartoittamista tai tutkinnon osa-alueiden suorittamista oppilaalle mukautetuin oppimismenetelmin. (Euroopan komissio, 2011; 2013.)

” For reintegrating young early school leavers into the mainstream education system, a period of transition between the previous (and failed) school experience and a more successful one is often determinant. Seldom does a pupil return to school if he or she has not received any help. Transition programmes aim to bridge this gap and to avoid the risk of not being in employment, education or training in this crucial period of life.” – Euroopan komissio, 2011

Koulutuksen keskeyttäneille oppilaille suositellaan myös koulutukseen paluun yhteydessä työjärjestyksen joustavuuden lisäämistä, jotta oppilas kokee voivansa vaikuttaa omiin opintoihinsa myös koulutukseen palaamisen vaiheessa (Euroopan komissio, 2013).

Koulutuksen keskeyttäneille oppilaille Euroopan unioni haluaa tarjottavan laajaa ohjausta koulutuksen keskeytymisestä uuden koulutuspolun suunnitteluun ja koulutukseen paluuseen, jotta oppilas ei koe jäävänsä yksin haasteineen missään vaiheessa koulutuksen keskeytyessä (Euroopan unionin neuvosto, 2015).

Suomen koulutusviranomaiset korostavat koulutuksen keskeyttäneiden osalta koulutusjärjestelmän jatkuvan haun prosessien parantamista, jotta koulutuksen keskeyttänyt oppilas voidaan ohjata suoraan hakemaan tätä kiinnostavan koulutuksen pariin niin, ettei koulutuspaikkojen välille jää pitkää aikaa, jolloin oppilas ei ole missään oppilaitoksessa (OPH, 2017, OKM, 2021).

” On selvää, että koulutuksen järjestäjien mahdollisuudet myötävaikuttaa opiskelijan koulutukseen palaamiseen ja siten edistää opintojen suunnitelmallista jatkumista ovat hyvin rajallisia. Tässä siirtymävaiheessa moniammatillinen yhteistyö on avainasemassa. Selkeä ohjausprosessi koulutuksen ollessa keskeytyneenä ja keskeytyksen loppuvaiheessa helpottaa opiskelijan koulutukseen palaamista sekä opintopolun jatkosuunnittelua. Myös palaavan opiskelijan kiinnittyminen oppilaitosyhteisöön tulee varmistaa nykyistä systemaattisemmin.”
- Opetushallitus, 2017

Tämän lisäksi Suomessa painotetaan aiemmin suoritettujen opintojen hyväksilukemisen käytännön kehittämistä, jotta siirtymä uuteen koulutukseen on mahdollisimman sujuvaa (OPH, 2019). Koulutuksen keskeyttänyttä oppilasta halutaan tukea heti koulutuksen keskeytyessä myös tarjoamalla välitöntä henkilökohtaista ohjausta koulutukseen paluusta (OPH, 2017).

7.2 Yleiset yhteiskunnalliset tavoitteet koulutuksen kehittämisen taustalla Euroopan unionissa ja Suomessa

Koulutuspolitiikka on aina sidoksissa myös alueensa yhteiskunnallisiin tavoitteisiin ja sen avulla voidaan tarkastella, millaiseen suuntaan yhteiskunnan toivotaan kehittyvän. Toisaalta koulutusta kehitetään myös siitä näkökulmasta, millaisia yksilöitä siihen määritetään joko tietoisesti tai tiedostamattomasti osallistuvaksi ja tietyistä koulutuksen osa-alueista voi tulla

toisistaan merkittävästi poikkeavia juuri tämän takia. Sekä Suomi että Euroopan unioni korostavat aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisen tärkeyttä niin demokratian säilyttämisen kuin syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta, mutta perusteluissa on myös huomattavia eroja (Euroopan unionin parlamentti ja neuvosto, 2006; Euroopan unionin neuvosto, 2009; 2015; OKM, 2020:2; 2021).

Suomen ja Euroopan unionin asiakirjoissa aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisen tavoitteen perusteluksi on esitetty verrattain yhteneväisesti ammatillisen pätevyyden tarjoavan tutkinnon tai yliopistotutkinnon merkitystä syrjäytymisen ehkäisyssä sekä alueen taloudellisen kilpailukyvyyn kasvattamisessa (Euroopan unionin parlamentti ja neuvosto, 2006; Euroopan unionin neuvosto, 2009; Euroopan komissio, 2015; OKM, 2020:2; 2021.) Euroopan unioni painottaa syrjäytymisen ehkäisyssä koulutuksen työllistyvyyttä lisäävää vaikutusta, mutta toisaalta esittää koulutuksen myös tärkeänä osana yhteiskuntaan sulautumista (Euroopan unionin neuvosto, 2009; Euroopan komissio, 2011; 2013).

” Koulutuksessa olisi edistettävä kulttuurienväliseen kanssakäymiseen liittyviä taitoja, demokraattisia arvoja ja perusoikeuksien ja ympäristön kunnioittamista sekä torjuttava kaikkia syrjinnän muotoja niin, että jokainen nuori pystyy myönteiseen kanssakäymiseen eritaustaisten tovereidensa kanssa.” - Euroopan unionin neuvosto, 2009

Suomessa koulutus nähdään syrjäytymisen ehkäisyn kannalta ensisijaisesti mahdollisuutena luoda sosiaalisia suhteita omaan viiter ryhmään sekä tuntee yhteenkuuluvuutta ja yhdenvertaisuutta näiden kanssa (OKM, 2020:2, 2021:45).

” Oppivelvollisuutta laajentamalla tavoitellaan seuraavia asioita: suomalaisten koulutus- ja osaamistaso nousee (jokaiselle perusopetuksen päättävälle toisen asteen tutkinto), oppimiserot kaventuvat, koulutuksellisen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus kohenevat, työllisyysaste paranee, syrjäytyminen vähenee ja nuoret voivat aiempaa paremmin.” - Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021:45

Toisaalta korostetaan myös Euroopan unionin tapaan koulutuksen välttämättömyyttä työelämän kannalta. Työelämä nähdäänkin sekä yksilön tapana osallistua yhteiskuntaan ja tuntee olevansa osa sitä että alueellisen taloudellisen kasvun ylläpitäjänä ja varmistajana. (Euroopan komissio, 2011; 2013; OKM, 2020:2, 2021.)

Työllisyyden kasvattamisen lisäksi koulutuksen nähdään sekä Suomessa että Euroopan unionissa kasvattavan alueen tiedollista kilpailukykyä ja mahdollistavan kansainvälisestikin varteenotettavan innovaatio-osaamisen kehittymisen (Euroopan unionin parlamentti ja neuvosto, 2006; Euroopan unionin neuvosto, 2009; 2015; OKM, 2020:2; 2021).

” Sen lisäksi, että luovuus antaa henkilökohtaista tyydytystä, se on tärkein innovoinnin lähde, joka puolestaan tunnustetaan yhdeksi keskeisistä kestäväen talouskehityksen edistäjistä. Luovuus ja innovointi ovat ratkaisevan tärkeitä yrityskehitystoiminnalle ja sille, että Eurooppa pystyy kilpailemaan kansainvälisesti. Ensiksi on edistettävä sitä, että kaikki kansalaiset hankkivat sellaisia monialaisia avaintaitoja kuin digitaaliset taidot, oppimistaidot, aloitekyky ja yrittäjyys sekä kulttuuritietoisuus.” - Euroopan unionin neuvosto, 2009

Suomessa toisen asteen koulutuksen tarkoituksena on mahdollistaa myös korkeakoulutukseen siirtymisen mahdollisuus ja korkeakoulukelpoisuus myös nuoren akateemisten taitojen vahvistamisella pelkän hallinnollisen korkeakoulukelpoisuuden takaamisen sijaan (OPH, 2017, 2019).

” Sujuvien siirtymien iso valtakunnallinen kehittämishaaste paikallistuu jatkokoulutukseen siirtymisen helpottamiseen (väyläopinnot, AMK-yhteistyö). Väyläopintojen teema on monella tavalla tärkeä; korkeakouluyhteistyö tukee mahdollisuuksien tasa-arvoa ja vaikuttanee ammatillisen koulutuksen vetovoimaan.” - Opetushallitus, 2019

Euroopan unioni sivuaa samaa aihetta painottamalla elinikäisen oppimisen jatkuvuuden turvaamista, mutta ei kiinnitä huomiota yhtä selkeästi juuri korkeakouluttautumisen mahdollistamiseen (Euroopan unionin parlamentti ja neuvosto, 2006; Euroopan unionin neuvosto, 2009; Euroopan komissio, 2011). Suomessa työllisyyden ulottuvuus esiintyy myös siinä, että koulutuksen toivotaan tulevaisuudessa vastaavan yhä laajemmin muuttuvan työelämän tarpeisiin ja olevan nykyistä työelämälähtöisempää (OKM, 2016; 2019:10; 2019:29; 2020; 2021, Karvi, 2017; 2018; OPH, 2021:5).

Euroopan unionin asiakirjoissa painotetaan huomattavasti Suomea enemmän aikaisen koulutuksen keskeyttämisen yhteiskunnallista vaikutusta ja sitä kautta demokratiaa heikentävää ulottuvuutta.

” Ensuring that every young person has equal access to quality and inclusive education (3) and the opportunity to develop his/her full potential, irrespective of individual, family-related or gender-related factors, socioeconomic status and life experiences, is key to preventing marginalisation and social exclusion, as well as reducing the risk of extremism and radicalisation.” - Euroopan unionin neuvosto, 2015

Koulutuksen rooli nähdään keskeisenä yhteiskunnallista aktiivisuutta edistävänä tekijänä ja aikaisen koulutuksen keskeyttämisen ollessa melko rajatusti tiettyä ihmisryhmää koskeva ilmiö huolenaiheena on, että tämä ihmisryhmä ei tule tarpeeksi edustetuksi päätöksenteossa (Euroopan unionin parlamentti ja neuvosto, 2006; Euroopan unionin neuvosto, 2009; 2015; Euroopan komissio, 2011; 2013). Suomessa koulutuksen rooli demokratian ylläpitäjänä ei korostu aikaista koulutuksen keskeyttämistä käsittelevissä asiakirjoissa, mutta koulutuksen mainitaan olevan erittäin tärkeässä roolissa yksilöiden yleisen hyvinvoinnin turvaamisessa (OKM, 2020; 2021).

Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen eriarvoistava ulottuvuus huomioidaan sekä Euroopan unionin että Suomen koulutuspoliittisissa asiakirjoissa, mutta painotus näissä on hieman erilainen. Euroopan unioni painottaa kouluttautumattomuuden altistavan yksilön ulkopuolisen sosiaalisen tuen tarpeelle ja valtiosta riippuen tällä voidaan tarkoittaa joko sosiaaliturvajärjestelmään, kolmannen sektorin organisaatioita tai perhettä ja sukulaisia (Euroopan komissio, 2011; 2013). Suomessa eriarvoisuuden osalta huolissaan ollaan etenkin nuorten hyvinvoinnin eriarvoisesta jakautumisesta ja mahdollisuuksien epätasa-arvon lisääntymisestä (Karvi, 2019; OKM, 2020; 2021).

7.3 Koulutuksen keskeyttäjästä luotu kuva koulutuspoliittisissa asiakirjoissa Suomessa ja Euroopan unionissa

Koulutuksen keskeyttäjästä luotu kuva on huomattavan yhtenäinen sekä Suomen että Euroopan unionin koulutuspoliittisissa asiakirjoissa. Molemmat painottavat oppilaan taustaan liittyviä riskitekijöitä, joita ovat esimerkiksi perheeseen tai asuinalueeseen liittyvät tekijät (Euroopan komissio, 2011; 2013; Euroopan unionin neuvosto, 2015; OKM, 2020; 2021; Karvi, 2019; 2020). Euroopan komissio (2011) esittääkin esimerkiksi seuraavat tekijät aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskitekijöiksi:

” Come from poor, socially disadvantaged and or low education backgrounds; come from disadvantaged minorities (such as Roma or other minority ethnic groups) or migrant backgrounds; belong to vulnerable groups, such as youth from a public care background, teenage mothers and persons with physical and mental disabilities or other special educational needs (SEN);14” - Euroopan komissio, 2011

Tämän lisäksi huomio kiinnitettiin mahdollisiin oppimisvaikeuksiin sekä heikkoihin kouluvalmiuksiin. Pienempänä tekijänä nostettiin esiin myös oppilaan oma asenne koulua ja oppimista kohtaan. (Euroopan komissio, 2011; 2013; Euroopan unionin neuvosto, 2015; OKM, 2020; 2021; Karvi, 2019; 2020.)

” Special support should be provided to pupils with learning difficulties/disabilities and to those who experience difficulties balancing education with their home life. Pupils who experience problems in trying to catch up with learning after long periods of interruption should also receive special attention.” - Euroopan komissio, 2013

Näiden yksilöllisten ominaisuuksien nähtiin usein esiintyvän myös tietyin säännönmukaisuuksin yhdessä ja niiden pohjalle asiakirjoissa hahmottui verrattain selkeä kuva siitä, millainen aikainen koulutuksen keskeyttäjä on.

Oppilaan perhetaustan osalta tyypillisenä riskitekijänä nähtiin maahanmuuttajatausta. Useissa asiakirjoissa painotettiin juuri maahanmuuttajataustaisten oppilaiden varhaista tukemista, sekä yleisesti tuen suuntaamista niihin kouluihin, joissa maahanmuuttajataustaisia oppilaita on enemmän. Tämän lisäksi koettiin, että etenkin varhaiskasvatukseen osallistumiseen kannustaminen on erittäin tärkeää juuri tämän ryhmän osalta (Euroopan komissio, 2011; 2013; Euroopan unionin neuvosto, 2015; OKM, 2019:19; 2021:33; Karvi, 2020).

” Varhaiskasvatus tarjoaa kaikille lapsille tasavertaiset mahdollisuudet osallistua ja hyötyä laadukkaasta varhaiskasvatuksesta esimerkiksi sukupuolesta, syntyperästä, kulttuuritaustasta tai muista henkilöön liittyvistä syistä riippumatta.” - Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, 2019

Maahanmuuttajatausta huomioitiin myös asuinalueiden osalta. Asiakirjoissa huomio ja mahdollinen ennaltaehkäisevä lisätuki kehoitettiin usein kohdistamaan niihin alueisiin, joilla asuu korostuneesti suurempi määrä maahanmuuttajia. Toiseksi suuremman riskin alueeksi

määritettiin matalamman tulotason asuinalueet. (Euroopan komissio, 2011; 2013; Euroopan unionin neuvosto, 2015; OKM, 2020; 2021.)

Taustan lisäksi asiakirjoissa mainittiin selkeänä riskitekijänä oppimisen haasteet ja heikot kouluvalmiudet (Euroopan komissio, 2011; 2013; Euroopan unionin neuvosto, 2015; OKM, 2020; 2021; Karvi, 2019; 2020). Varhainen tuki kehoitettiin ohjaamaan oppilaisiin, joilla on ikäryhmäänsä heikommat taidot jo perusasteen koulutuksen alussa, minkä lisäksi huomattavaksi riskitekijäksi nostettiin etenkin huomaamatta jääneet oppimisvaikeudet.

” Perusopetusikäisten kirjoittamistaidot ovat vahvasti yhteydessä oppilaiden jatko-opintoihin pääsyyn sekä yhteiskunnallisiin vaikuttamismahdollisuuksiin, ja on huolestuttavaa, että yhä useamman oppilaan taidot uhkaavat jäädä puutteellisiksi.”
-Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, 2019

Oppilaan oma negatiivinen asenne sekä koulutusta että omaa osaamista kohtaan koettiin myös huomattavasti koulutuksen keskeyttämisen riskiä nostavaksi tekijäksi. (Euroopan komissio, 2011; 2013; Euroopan unionin neuvosto, 2015; OKM 2020; 2021; Karvi, 2019; 2020.)

Kokonaisuudessaan polku koulutuksen keskeyttäjäksi näyttää asiakirjoissa rakentuvan jatkumona, joka alkaa jo oppilaan perhetaustasta. Matala tulotaso tai valtaväestöstä eroava kulttuuritausta nähtiin jo itsessään riskitekijänä heikompiin oppimisvalmiuksiin ja mahdollisiin oppimisen haasteisiin (Euroopan komissio, 2011; 2013; Euroopan unionin neuvosto, 2015; OKM 2020; 2021). Tämän lisäksi kyseinen tausta yhdistettiin usein heikompaan varhaiskasvatukseen osallistumiseen, jonka koettiin myös heikentävän oppilaan oppimisvalmiuksia (Euroopan komissio, 2011; 2013; Karvi, 2020; OKM, 2021:33).

” On the level of the education system, the following aspects have been identified as having a negative influence on ESL: limited or poor quality provision of early childhood education; “...” absence of suitable provisions for groups such as migrants and minorities” - Euroopan komissio, 2011

Osin kotitaustan aiheuttaman heikon osaamistason koettiin lisäävän negatiivista suhtautumista koulutukseen ja heikentävän oppilaan käsitystä itsestä hyvänä oppijana (Euroopan komissio, 2011; 2013; OKM, 2017; 2019:23; 2019:29). Negatiivisen kouluun suhtautumisen koettiin johtavan koulupoissaoloihin ja myöhemmin aikaiseen koulutuksen keskeyttämiseen

(Euroopan parlamentti ja neuvosto, 2006; Euroopan unionin neuvosto, 2009; 2015; Euroopan komissio, 2011; 2013; Karvi, 2019; 2020; OKM, 2020; 2021).

Keskeiset aikaisen koulutuksen keskeyttäjän piirteet on koottu alla olevaan taulukkoon 3. Taulukosta huomaa, että Suomessa aikaiseen koulutuksen keskeyttäjään liitettiin huomattavasti vähemmän yksilöiviä ominaisuuksia kuin Euroopan unionin tasolla. Toisaalta lähes jokainen Suomessa esiin nostettu riskitekijä on huomioitu myös Euroopan unionin asiakirjoissa. Miessukupuoli eroaa listassa ainoana aineistovertailussa vain Suomessa mainittuna tekijänä. Kiinnostavaa on myös, ettei Suomessa varsinaiseksi riskiryhmäksi ole nostettu heitä, joilla on kehityksellisiä poikkeamia. Toisaalta tälle ryhmälle on aineiston mukaan jo verrattain kattava palveluverkosto ja etenkin monivammaisille henkilöille suunniteltu koulutus on integroitu erittäin kattavasti osaksi yleistä hoitoa. Palveluiden kehittäminen ja koulutuksen vahva integraatio osana systeemiä voivatkin siis osaltaan selittää laajemminkin Suomen pienempää listaa aikaisen koulutuksen keskeyttäjän riskitekijöissä.

Taulukko 4: Aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskitekijät

	Euroopan unioni	Suomi
Perhetausta	<ul style="list-style-type: none"> • Maahanmuuttajatausta • Alempi sosioekonominen asema • Teinivanhemmat • Vähemmistötausta • Lastensuojelun asiakkuus • Vanhempien päihteiden käyttö • Vanhempien negatiivinen asenne yhteiskuntaa kohtaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Maahanmuuttajatausta • Alempi sosioekonominen asema • Lastensuojelun asiakkuus
Yksilölliset tekijät	<ul style="list-style-type: none"> • Kehitykselliset poikkeamat • Oppimisvaikeudet • Tarkkaavuuden ongelmat 	<ul style="list-style-type: none"> • Miessukupuoli • Oppimisvaikeudet • Tarkkaavuuden ongelmat
Koulunkäyntiin liittyvät tekijät	<ul style="list-style-type: none"> • Heikot perustaidot • Alhainen motivaatio • Nuori ei ole osallistunut varhaiskasvatukseen 	<ul style="list-style-type: none"> • Heikot perustaidot • Alhainen motivaatio • Nuori ei ole osallistunut varhaiskasvatukseen

Oppilaan kotitausta on asiakirjoissa siis erittäin korostuneessa osassa aikaisen koulutuksen keskeyttämisen riskitekijöinä ja muiden riskitekijöiden mainitaan hyvin usein alkavan kotioloista. Kokonaisuudessaan asiakirjoissa rakennetun koulutus- ja elämänpolun sävyn voidaan katsoa olevan hyvin deterministinen. Asiakirjoissa ei kuitenkaan mainita niitä yhteiskunnallisia tekijöitä, kuten rasismia tai muuta syrjintää sekä yleisesti negatiivista suhtautumista tiettyihin ihmisryhmiin, jotka tekevät yksilön kotitaustasta merkittävän. Tämän huomiotta jättäminen on mielenkiintoista, sillä yhteiskunnallisten haasteiden merkitys

kuitenkin mainitaan usein aikaisen koulutuksen keskeyttämisen ilmiöstä puhuttaessa ja ilmiön koetaan heijastavan vahvasti yhteiskunnallisia ongelmia.

7.4 Suoraan Euroopan unionin ohjeistuksiin viittaavat toimenpiteet suomalaisessa koulutuksessa

Vaikka Suomen koulutuspoliittisten toimijoiden asiakirjoissa oli huomattavasti yhteneväisyyksiä Euroopan unionin suositusten kanssa, ei asiakirjoissa ollut selkeitä suoria viittauksia näihin asiakirjoihin lähes ollenkaan. Viittauksia oli lähinnä Euroopan unionin antamaan rahoitukseen tietyille hankkeille, joiden tavoitteena on ehkäistä aikaista koulutuksen keskeyttämistä, sekä yhteisiin laadunhallinnan viitekehyksiin (OKM, 2019:29; 2020:2). Näiden lisäksi asiakirjoissa mainittiin lyhyesti koulutuksen eurooppalaisen vertailtavuuden ja yhteneväisyyden mahdollistavat seikat (OKM, 2020:2). Kokonaisuudessaan suorat maininnat Euroopan unionin suosituksiin liittyivät hyvin hallinnollisiin rakenteisiin, eikä niissä merkittävästi huomioitu suositusten varsinaisia sisältöjä.

Kuten aiemmin mainittu, yksi merkittävimpiä poliittisen ohjailun keinoja on organisaatioilta saatava rahoitus. Tämä näkyy myös siinä, että Suomenkin koulutuspolitiikassa on toteutettu Euroopan unionin rahoituksella hankkeita heidän ohjeidensa mukaan aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseksi (OKM, 2020:2). Toisaalta ainakaan tällä osa-alueella rahoituksella ohjailu näyttää rajoittuvan vain muutamaankin tapaukseen, eikä sen voida katsoa olevan merkittävin ohjailun väline.

Eurooppalaiset laadunhallinnan viitekehykset mainittiin taas huomattavasti useammin (OKM, 2019:29; 2020:2; Karvi, 2020:19; 2020:24). Tavoitearvoilla, tiedolla ja vertailulla ohjailu on Euroopan unionille huomattavasti tyypillisempi tapa vaikuttaa jäsenmaidensa sisäpolitiikkaan, johon myös koulutus kuuluu. Suomessakin koetaan asiakirjojen tekstien perusteella eurooppalaisessa vertailussa pärjääminen tärkeäksi, minkä voidaan katsoa selittyvän ainakin osaksi sillä, että suomalainen koulutus on ollut merkittävä vientituote niin Euroopan sisällä kuin ulkopuolellakin (OKM, 2019:29; 2020:2; Karvi, 2020:19; 2020:24).

” Laatustrategian laadintaa on ohjannut myös eurooppalainen ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen viitekehys (EQAVET), sen täydennykset

(EQAVET+) sekä muut kansalliset ja kansainväliset koulutuspoliittiset linjaukset”
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2019:29

Vertailuissa pärjäämisen voidaan katsoa vahvistavan tätä kuvaa laadukkuudesta ja pitävän yllä ajatusta suomalaisen koulutuksen laadukkuudesta. Suomi on myös maininnut haluavansa osallistua eurooppalaisen laadunhallinnan kehittämiseen ja pyrkineensä implementoimaan jo olemassa olevia linjauksia suomalaiseen politiikkaan.

” Ammatillisen koulutuksen laadunhallinnan kansallinen koordinaatiopiste tukee kehitystyön tulosten ja EU-linjausten käytäntöön viemistä kehittämällä yhteistyössä sidosryhmien kanssa laadunhallintaa ja sen välineitä sekä välittämällä tietoa laadunhallinnasta, hyvistä käytännöistä sekä verkostojen toiminnasta kansallisesti ja kansainvälisesti.” -Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2019:29

Niin rahoituksessa kuin laadunhallinnan viitekehyksissä keskityttiin vahvasti koulutuksen hallinnolliseen puoleen, mutta niiden osalta oli myös muutamia mainintoja suoraan koulutuksen järjestämisen konkreettisiin tapoihin vaikuttamisesta (OKM, 2019:29; 2020:2). Pelkkä hallinnon osa-alue painottui kuitenkin eniten koulutuksen eurooppalaisessa vertailtavuudessa ja yhteneväisyydessä (OKM, 2019:29; 2020:2; Karvi, 2020:19; 2020:24).

” Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus tiivistävät yhteistyötä yhteisiin eurooppalaisiin välineisiin liittyvässä laadunvarmistuksessa ja laadun parantamisessa sovittujen linjausten pohjalta.” - Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2019:29

Nämä suorat maininnat keskittyivät vahvasti siihen, että koulutuksen kansallisen hallinnon tulee kehittää järjestelmiään niin, että se on yhdenmukainen muun EU:n kanssa mahdollistaen myös eurooppalaisen vertailtavuuden.

8 Lopuksi

Koulutuspoliittiset vaikuttamistavat vaihtelevat paljon riippuen vaikuttavasta tahosta. Tämä vähentää huomattavasti päätöksenteon läpinäkyvyyttä, minkä lisäksi päätöksenteon jakautuminen eri toimijoille hävittää helposti vastuun alkuperäiseltä päätöksentekijältä. Vaikka koulutus mielletään hyvin vahvasti valtion yhteiskuntapolitiikan osa-alueeksi ja tämän myötä myös keskeisesti valtion oman suvereniteetin alle kuuluvaksi politiikan alueeksi, todellisuudessa koulutuspolitiikkaan vaikuttavat myös muut toimijat. Keskeistä on kiinnittää huomio näiden tahojen intresseihin ja peilata niitä valtion omiin koulutuksellisiin tavoitteisiin. Omia tavoitteita vastaamattoman koulutuspolitiikan tukeminen häiritsee pitkän aikavälin tavoitteiden täyttymistä sekä politiikan yhdenmukaisuutta.

Suomalainen koulutuspolitiikka on tämän tutkimuksen perusteella aikaisen koulutuksen keskeyttämisen osalta verrattain yhteneväinen Euroopan unionin koulutuspolitiikan kanssa, minkä lisäksi Suomi jakaa laajasti yhteisiä arvoja ja ajatuksia unionin kanssa.

8.1 Yhteenveto ja pohdinta

Kokonaisuudessaan Suomen koulutuspoliittiset asiakirjat ovat olleet verrattain yhteneväisiä Euroopan unionin suositusten kanssa. Merkittävimmät erot painoutuivat käytännössä yhteiskuntamallista johtuviin eroihin, kuten alueellisen eriarvoistumisen täysin erilaiseen luonteeseen Suomessa verrattuna esimerkiksi Keski-Eurooppaan. Keskeisiä osa-alueita olivat oppilaan oppimisvalmiuksien varmistaminen sekä opettajien ammattitaidon jatkuva kehittäminen. Toiminta painottui sekä Suomessa että Euroopan unionissa laajasti ennaltaehkäisevään toimintaan mahdollisimman nuorena iässä. Molemmat tahot luottivat vahvasti varhaiskasvatuksen kykyyn taata yhtäläiset kouluvalmiudet koko väestölle sekä linkittivät oppilaiden koulutukseen sitoutumisen vahvasti heidän koulumenestykseensä. Yllättävän vähän mainintoja oli heikosti pärjäävien oppilaiden kouluun kiinnittymisen tukemisesta muilla tavoin kuin oppimistuloksia parantamalla.

Tämän lisäksi huomiota kiinnitettiin sekä Suomessa että Euroopassa positiivisen segregaation mahdollisuuksiin sekä ongelmien tunnistamisen valmiuksiin niin alueellisella kuin yksilöidenkin tasolla. Koulutuksen keskeyttämiseen mahdollisesti johtava polku pyritään katkaisemaan jo hyvin varhaisessa vaiheessa molempien toimijoiden suosituksissa.

Käytännössä Euroopan unioni suositteli kattavan seurantatiedon keräämistä alueilta, jossa aikaista koulutuksen keskeyttämistä on enemmän. Koulutuksen keskeyttämisen lisäksi tietoa kehoitettiin keräämään myös itse riskitekijöistä. Vaikka vastaavaa tietoa onkin Suomessa jo laajalti kerätty, saattaa tieto riskitekijöistä etenkin julkisena vaikuttaa tiettyjen alueiden maineeseen sitä edelleen heikentäen ja lopulta lisätä alueellista segregaatiota entisestään. Tiettyjen asuinalueiden välttely koulujen oppilaaksiottoalueiden mukaan on kuitenkin jo nykyisin huomattava ilmiö. Tämä ei toki poista kohdennetun tuen muita positiivisia vaikutuksia ja Suomessakin on raportoitu laajasti onnistumisia positiivisen segregaation kokeilussa.

Yleisesti suosituksissa pyritään vahvistamaan yhteiskunnallista koheesiota ja koulutus nähdään merkittävänä välineenä myös yhteiskuntaan sosiaalistumisen kannalta. Yhteiskunnan arvojen toisintaminen osana koulutusta sekä yhteiskunnan taloudellisen turvan takaaminen ovat yksilön hyvinvoinnin lisäämisen ohella merkittäviä tekijöitä koulutuspoliittisten suositusten ja päätösten perusteluina. Euroopan unionin pehmeän hallinnan voidaan katsoa tietyin varauksin onnistuneen Suomen koulutuspolitiikassa aikaisen koulutuksen keskeyttämisen osalta. Vaikka pehmeää ohjailua ei suoraan voida tunnistaa tai sen vaikutusta mitata, on Euroopan unioni kuitenkin onnistunut tavoitteessaan yhdenmukaistaa suomalaista koulutusta tämän osa-alueen osalta hyvin yhteneväiseksi eurooppalaisen esimerkin kanssa. Koska pehmeän ohjailun ei ole tarkoituskaan olla suoraa vaikuttamista, ei onnistumista ole mahdollista mitata erityisen systemaattisesti. Yhtäläisyydet suomalaisen koulutuspolitiikan kanssa ovat kuitenkin niin laajoja, että toiminnan voidaan sanoa olleen vaikuttavaa niillä mittareilla, joilla vaikuttavuutta voidaan mitata.

Yhteiskunnalliset arvot aikaisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämisen taustalla painottuivat sekä Suomessa että Euroopan unionissa pitkälti demokratian ylläpitämiseen, tasa-arvon parantamiseen sekä huomattavilta osin myös työelämän tukemiseen ja talouskasvuun. Huoli alueen heikosta menestyksestä paistoi läpi sekä Suomen että Euroopan unionin asiakirjoissa ja koulutukselle laitetaankin paljon painoarvoa menestyksen takaajana. Vaikka globaalissa kilpailussa pärjääminen oli merkittävä perustelu molemmilla toimijoilla, painottivat ne myös vahvasti eurooppalaisen ja kansallisen kulttuurin jatkuvuutta ja yhteiskunnan yleistä kehitystä. Tulevaisuuden haaste voikin olla, kuinka eurooppalaiset arvot ja työn teon tavat on mahdollista yhdistää kasvavaan kansainväliseen kilpailuun

Yhdysvaltojen ja Kiinan kaltaisten maiden kanssa, joissa myös työkuulttuuri on huomattavasti eurooppalaisesta eroavaa.

Aikainen koulutuksen keskeyttäminen nähtiin yksilön kannalta jatkumona, jossa haastavat olosuhteet lapsuudessa, perheen matalampi sosioekonominen asema tai maahanmuuttajatausta johtavat edelleen heikkoon menestykseen koulussa, koulumotivaation ja koulutuksen arvostuksen laskuun, heikentyneeseen itsetuntoon ja tämän jälkeen hiljalleen koulupoissaolojen kertymiseen ja koulutuksen keskeytymiseen. Tämän lisäksi myös koulutuksen keskeyttäneisiin liitettiin suurempi riski syrjäytymiseen ja rikolliseen toimintaan. Vaikka kyseisten tekijöiden yhteydestä onkin runsaasti näyttöä, on lähestymistapa hyvin yksioikoinen ja jättää yksilön omalle toiminnalle kohtalaisen vähän tilaa. Liika negatiivisten lopputulosten korostaminen keskeyttämisen riskissä olevien väestöryhmien osalta voi myös välillisesti vaikuttaa siihen, miten kyseiseen väestöryhmään kuuluvat nuoret hahmottavat oman tulevaisuutensa ja mahdollisuutensa. Negatiiviseen lopputulokseen varautumisesta voi näin pahimmillaan tulla itsensä toteuttava ennustus.

Euroopan unionin vaikutusta suomalaiseen koulutuspolitiikkaan ei tämän tutkimuksen perusteella voida arvioida, mutta samankaltaisuudet sekä toimintatavoissa että niiden taustalla vaikuttavissa perusteluissa olivat merkittäviä. On kohtalaisen turvallista väittää, että Suomessa toisinnetaan Euroopan unionin tavoitteita huomattavan laajasti, mikä tulisi läpinäkyvyyden takia huomioida laajemmin koulutuspoliittisten päätösten toteuttamisessa ja arvioinnissa. Yhteneväisyys tuo mukanaan huomattavasti etuja etenkin opiskelijoiden kansainvälistymisen sekä yhteisten hyvien toimintatapojen jakamisen osalta, eikä Suomen ole välttämättä tarpeellistakaan erottautua huomattavasti Euroopan unionissa koulutuksellaan. Toisaalta on tärkeää huomioida myös se, ettei suomalainen yhteiskunta haasteineen ja toimintatapoineen vastaa täysin perinteistä eurooppalaista yhteiskuntaa ja Euroopan unionin suosituksia olisi tärkeää osata tulkita myös tässä kontekstissa. Toimintasuositusten noudattamista ennen on kannattavaa arvioida, millä tavoin suosituksen taustat ja tavoitteet istuvat suomalaiseen yhteiskuntaan ja miten ne tukevat kansallisen koulutuspolitiikan, koulutusjärjestelmän ja yhteiskunnan kehitystä.

8.2 Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimusmahdollisuudet

Tutkimus on toteutettu laadullisena tutkimuksena ja aineistona on käytetty koulutusviranomaisten asiakirjoja hyvin rajatulta aikaväliltä. Tutkimus kuvaa hyvin koulutuspolitiikan yhteneväisyyttä Euroopan unionin ja Suomen välillä, mutta ei kuvaa Euroopan unionin suoraa vaikutusta suomalaisen koulutuspolitiikkaan. Tulokset kertovat pikemminkin siitä, millä tavalla toimijoiden koulutuspolitiikat vastaavat toisiaan ja millaisia eroja sekä yhtäläisyyksiä niissä on löydettävissä. Näiden hahmottaminen on kuitenkin tärkeää, kun pohditaan Euroopan unionin vaikutusta suomalaisessa koulutuksessa. Laajemmin tutkimus antaa myös tietoa siitä, miten kansallinen koulutuspolitiikka voi suhtautua ylikansallisen toimijan politiikkasuositukseen.

Käytetyt aineistot on kerätty hakemalla Euroopan unionin tietokannasta aihetta koskevat Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistut toimintasuosituksot, sekä näissä julkaisuissa keskeiseksi nostetut muut suositusten tueksi laaditut julkaisut. Suomen osalta julkaisuja on haettu Opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen sekä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tietokannoista etsimällä aiheeseen sopivilla hakusanoilla. Etsintätapa on ollut hyvin systemaattinen, mutta on mahdotonta todeta varmaksi, että jokainen oleellinen julkaisu on huomioitu etenkin, kun otetaan huomioon, miten laajasti jokainen organisaatio tuottaa julkaisuja. Laadullisessa tutkimuksessa tämä voi aiheuttaa haasteita etenkin, jos jokin keskeinen seikka on jäänyt huomioimatta, mutta toisaalta tutkimuksessa on onnistuttu tarkastelemaan ilmiötä jo nyt hyvin laajasti eri tasoilta. Tämän takia tutkimustuloksissa ei ole juurikaan painotettu niitä seikkoja, joihin huomiota ei ole julkaisuissa kiinnitetty. Näitä tekijöitä on kuitenkin käsitelty osana pohdintaa.

Tutkimuksessa kuvataan yhteneväisyys vain Euroopan unionin osalta ja hyvin pieneltä koulutuspolitiikan osa-alueelta. Jatkotutkimusten kannalta kiinnostavaa on, miten Euroopan unionin koulutuspoliittiset suositukset näkyvät laajemmin suomalaisen koulutuspolitiikan eri osa-alueilla. Toisaalta kiinnostavaa olisi myös tietää, miten eri ylikansalliset toimijat suhteutuvat suomalaisen koulutuspolitiikkaan ja miten yhtäläisyydet ja erot painottuvat näiden eri toimijoiden välillä.

Lähteet

Aineistolähteet

Council conclusions on reducing early school leaving and promoting success in school (2015/C 417/05).

European commission. 2011. Commission staff working paper Reducing early school leaving. SEC_2011_0096_FIN.

European commission. 2013. Reducing early school leaving: Key messages and policy support. Final Report of the Thematic Working Group on Early School Leaving.

Euroopan unionin virallinen lehti 2006/962/EY: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, elinikäisen oppimisen avaintaidoista. L394. 30.12.2006.

Neuvoston päätelmät, annettu 12 päivänä toukokuuta 2009, eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista (ET 2020) (2009/C 119/02).

European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, Study on the effective use of early childhood education and care (ECEC) in preventing early school leaving (ESL) – Executive summary in English, Publications Office, 2014, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/81566>.

European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, Education and training monitor 2016, Publications Office, 2016, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/33756>.

Karvi. 2021. Erityinen tuki voimavaraksi – Arviointi ammatillisen koulutuksen erityisestä tuesta. Tiivistelmät 6:2021.

Karvi. 2020. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien laadunhallintajärjestelmien arviointi - käsikirja. Tiivistelmät 24:2020.

Karvi. 2020. Kansallisen arviointitoiminnan tuloksia koulutusjärjestelmän tilasta 2020. Tiivistelmät 19:2020.

Karvi. 2020. Vaihtoehtoja, valintoja ja uusia alkuja – Arviointi nuorten opintopoluista ja ohjauksesta perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheessa. Tiivistelmät 4:2020.

Karvi. 2019. Kannatteleeko koulutus? Yhteenveto kansallisen koulutuksen arviointitoiminnan tuloksista. Tiivistelmät 5:2019.

Karvi. 2018. Ammatillisen koulutuksen oppimistulosten arviointijärjestelmän arviointi - Ulkoisen arvioinnin tulokset ja johtopäätökset. Julkaisut 9:2018.

Karvi. 2017. Ammatillisen koulutuksen osaamisperusteisuus, asiakaslähtöisyys ja toiminnan tehokkuus – Osaamisperustaisuuden tila. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 85/2017.

Karvi. 2016. Ammatillisten perustutkintojen perusteiden uudistamisprosessin arviointi. Julkaisuja 1:2016.

Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta. 2020. 1046/2020.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021 Oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpano: seurantasuunnitelma 2021–2024

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämissuosituksen toimeenpanosuunnitelma. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:33.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. Koulutusselonteko, toinen aste. Päätös oppivelvollisuuden laajentamisesta. 2021.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. Oikeus osata – Ammatillisen koulutuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelma. 2020.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2020. Valtakunnallinen nuorisotyön ja -politiikan ohjelma 2020–2023. Tavoitteena merkityksellinen elämä ja osallisuus yhteiskunnassa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:2.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2020. Ammatillinen koulutus – Laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelma 2020–2022.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2019. Vapaan sivistystyön kautta hankitun osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen. Osaamisen tunnistamista ja tunnustamista valmistelevan työryhmän muistio. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:46.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2019. Kohti huppulaatua – Ammatillisen koulutuksen laatustrategia vuoteen 2030. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:29.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2019. Ammatillisen koulutuksen vaativan erityisen tuen kehittämisryhmän ehdotukset. Kehitysryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja. 2019:23.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2019. Jatkuvan oppimisen kehittäminen. Työryhmän väliraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:19.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2019. Ammatillinen opettajankoulutus Suomessa: reunaehdot, rakenteet ja profiilit. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:10.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2019. Osaaminen ratkaisee – Viitekehyksen laajentamistyöryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:3.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2017. Vaativa erityinen tuki esi- ja perusopetuksessa – Kehittämisryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:34.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2016. Ehdotus uudeksi ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteeksi – väliraportti työelämän ohjausryhmältä ammatillisen tutkintorakenteen uudistamiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:23.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2016. Ehdotus koulutussopimuksen käyttöönotosta ammatillisessa koulutuksessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:8.

Opetushallitus. 2021. Tulevaisuuden yhteistyöverkostot – Osaamisen ennakointifoorumin ennakointityön tuloksia tuotantoverkostoista. Raportit ja selvitykset 2021:5.

Opetushallitus. 2019. Hyvinvointijohtaminen ammatillisissa oppilaitoksissa. Raportit ja selvitykset 2019:13a.

Opetushallitus. 2019. Poikien oppimishaasteet ja -ratkaisut vuoteen 2025 – OPH 2.0 -ennakoinnin kehittämisohjelman pilotointi. Raportit ja selvitykset 2019:9.

Opetushallitus. 2019. Siirtymien vaikutus koulutuspolun eheyteen. Raportit ja selvitykset 2019:1.

Opetushallitus. 2017. Sujuvuutta siirtymiin – Toisen asteen ammatillisen koulutuksen siirtymä- ja nivelvaiheet. 2017:1.

Kirjallisuuslähteet

- Alatupa, S., Karppinen, K., Keltikangas-Järvinen, L., & Savioja, H. (2007). Koulu, syrjäytyminen ja sosiaalinen pääoma. Löytyykö huono-osaisuuden syy koulusta vai oppilaasta. Sitran raportteja. 75.
- Ala-Vähälä, T., Juusola, H., Moisio, J., & Saarinen, T. (2021). Monitasoinen ja monialainen toimijuus: Euroopan unioni ja suomalainen korkeakoulupolitiikka. Bibliotheca Sigillumiana.
- Alesina, A., Angeloni, I., & Schuknecht, L. (2005). What does the European Union do?. *Public Choice*, 123(3), 275-319.
- Alexandra, P. (2017). Et 2020–European Education System on the Border Between Globalization, Technology and Revivment of the Identitary Creativity. In 7th INTERNATIONAL SCIENTIFIC FORUM, ISF 2017 (p. 68).
- Belfield, C. R., & Levin, H. M. (Eds.). (2007). *The price we pay: Economic and social consequences of inadequate education*. Brookings Institution Press.
- Black, D. A., McKinnish, T. G., & Sanders, S. G. (2005). Tight labor markets and the demand for education: Evidence from the coal boom and bust. *ILR Review*, 59(1), 3-16.
- Boterman, W., Musterd, S., Pacchi, C., & Ranci, C. (2019). School segregation in contemporary cities: Socio-spatial dynamics, institutional context and urban outcomes. *Urban Studies*, 56(15), 3055-3073.
- Boylan, R. L., & Renzulli, L. (2017). Routes and reasons out, paths back: The influence of push and pull reasons for leaving school on students' school reengagement. *Youth & Society*, 49(1), 46-71.
- Bradshaw, C. P., O'Brennan, L. M., & McNeely, C. A. (2008). Core competencies and the prevention of school failure and early school leaving. In N. G. Guerra & C. P. Bradshaw (Eds.), *Core competencies to prevent problem behaviors and promote positive youth development*. *New Directions for Child and Adolescent Development*, 122, 19–32.
- Brunello, G. and Paola, M.D. (2014). The costs of early school leaving in Europe. *IZA J Labor Policy* 3, 22 (2014). <https://doi.org/10.1186/2193-9004-3-22>

- Bruno, F., Félix, C., & Saujat, F. (2017). L'évolution des approches du décrochage scolaire. *Carrefours de l'éducation*, (1), 246-271.
- Bäckman, O., Jakobsen, V., Lorentzen, T., Österbacka, E., & Dahl, E. (2015). Early school leaving in Scandinavia: Extent and labour market effects. *Journal of European Social Policy*, 25(3), 253-269.
- Cederberg, M., ja Hartsmar, N. (2013). Some Aspects of Early School Leaving in Sweden, Denmark, Norway, and Finland. *European Journal of Education*, Vol. 48, No. 3, 2013
- Clerc, L. ja Elo, K. (2014). Aatteesta instituutioksi – Euroopan unionin historia ja rakenteet. *Avain*, 2014, 203–220.
- Dakowska, D. (2022). Staying alive: how international organisations struggle to remain relevant policy players. *Journal of International Relations and Development*, 25(3), 784-805.
- Dehousse, R. (2003). The Open Method of Coordination: A New Policy. *Les Cahiers européens de sciences Po*, 3.
- Dekkers, H., & Driessen, G. (1997). An evaluation of the educational priority policy in relation to early school leaving. *Studies in Educational Evaluation*, 23(3), 209-230.
- De Witte, K., Nicaise, I., Lavrijssen, J., Van Landeghem, G., Lamote, C., & Van Damme, J. (2013). The impact of institutional context, education and labour market policies on early school leaving: a comparative analysis of EU countries. *European Journal of Education*, 48(3), 331-345.
- Doyle, G. ja Keane, E. (2019). 'Education comes second to surviving': parental perspectives on their child/ren's early school leaving in an area challenged by marginalization. *Irish Educational Studies*, 2019 Vol. 38, No. 1, 71–88,
<https://doi.org/10.1080/03323315.2018.1512888>.
- Esch, P., Bocquet, V., Pull, C., Couffignal, S., Lehnert, T., Graas, M., ... & Ansseau, M. (2014). The downward spiral of mental disorders and educational attainment: a systematic review on early school leaving. *BMC psychiatry*, 14, 1-13.
- Euroopan komissio. (2024). European education area – Early school leaving. Verkkojulkaisu: <https://education.ec.europa.eu/education-levels/school-education/early-school-leaving> (viitattu 10.4.2024)

Euroopan unioni. (2008). Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. Euroopan unionin virallinen lehti. C 115/120. 165 artikla.

Euroopan unioni. (2015). Neuvoston ja komission yhteinen vuoden 2015 raportti eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden (ET 2020) täytäntöönpanosta. - Eurooppalaisen koulutusyhteistyön uudet painopisteet. Euroopan unionin virallinen lehti. 2015/C 417/04.

Euroopan unioni. (2021). https://european-union.europa.eu/principles-countries-history_fi. (Viitattu 29.11.2021)

Finlex. (2016). Laki Opetushallituksesta. 29.6.2016/564.

Finlex. (2013). Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta. 30.12.2013/1295.

Finlex. (2010). Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä. 30.4.2010/310.

Farrington, D. P., Gallagher, B., Morley, L., Ledger, R. J. S., & West, D. J. (2017). Unemployment, school leaving, and crime. In *The Termination of Criminal Careers* (pp. 101-122). Routledge.

Fulge, T., Bieber, T., & Martens, K. (2016). Rational intentions and unintended consequences: On the interplay between international and national actors in education policy. *The handbook of global education policy*, 453-469.

Gadeyne, E., Ghesquiere, P., & Onghena, P. (2004). Psychosocial functioning of young children with learning problems. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 45(3), 510-521.

Gain, V. (2024). Informality as a resource: A systems-theoretical take on the open method of coordination in education. *European Educational Research Journal*, 23(2), 198-214.

Gali, Y., & Schechter, C. (2021). NGO involvement in education policy implementation: Exploring policymakers' voices. *Journal of Educational Administration and History*, 53(3-4), 271-293.

Gillies, D. ja Mifsud, D. (2016) Policy in transition: the emergence of tackling early school leaving (ESL) as EU policy priority, *Journal of Education Policy*, 31:6, 819-832, DOI: 10.1080/02680939.2016.1196393

Gyönös, E. (2011). Early school leaving: Reasons and consequences. *Theoretical and Applied Economics*, 11(11), 43.

Heyneman, S. P. (2003). The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960–2000. *International journal of educational development*, 23(3), 315-337.

Hilli, P., Ståhl, T., Merikukka, M., & Ristikari, T. (2017). Syrjäytymisen hinta–case investoinnin kannattavuuslaskemasta.

Hodgson, D. (2007). Towards a more telling way of understanding early school leaving. *Issues in Educational Research*, 17(1), 2007.

Kallo, J. (2010). Voidsaanko kansallista koulutuspolitiikkaa tutkia enää ilman kansainvälistä tai ylikansallista kehystä? *Tiedepolitiikka*, 1/2010.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. (2024). Tietoa meistä. <https://www.karvi.fi/fi/tietoa-meista/tietoa-arvioinneista> [viitattu: 29.4.2024]

Kiilakoski, T., & Oravakangas, A. (2010). Koulutus tuotantokoneistona? Tulostavoitteinen koulutuspolitiikka kriittisen teorian valossa. *Kasvatus & aika*, 4(1).

Kiuru, N., Nurmi, J. E., Aunola, K., & Salmela-Aro, K. (2009). The role of peer groups in adolescents' educational trajectories. *European Journal of Developmental Psychology*, 6(5), 521-547.

Kyttälä, M., Leppänen, V., & Björn, P. (2022). Opettajaksi opiskelevien käsityksiä oppimisen ja koulunkäynnin tuen arviointivastuun jakaantumisesta. *e-Erika: Erityispedagogista tutkimusta ja koulutuksen arviointia*, (2), 12-19.

Laininen, E., & Salonen, A. O. (2019). Koulutusorganisaatiot yhteiskunnan uudistajina. *Sosiaalipedagogiikka*, 20, 61-72.

Lamote, C., Speybroeck, S., Van Den Noortgate, W., & Van Damme, J. (2013). Different pathways towards dropout: The role of engagement in early school leaving. *Oxford Review of Education*, 39(6), 739-760.

Lange, B., & Alexiadou, N. (2007). New forms of European Union governance in the education sector? A preliminary analysis of the Open Method of Coordination. *European Educational Research Journal*, 6(4), 321-335.

- Lavrijsen, J., & Nicaise, I. (2015). Social inequalities in early school leaving: The role of educational institutions and the socioeconomic context. *European Education*, 47(4), 295-310.
- Lawn, M., & Novoa, A. (2005). L'Europe réinventée: regards critiques sur l'espace européen de l'éducation. *L'Europe réinventée*, 1-238.
- Lingard, B., Sellar, S., & Baroutsis, A. (2015). Researching the habitus of global policy actors in education. *Cambridge Journal of Education*, 45(1), 25-42.
- Majone, G. (2006). The common sense of European integration. *Journal of European Public Policy*, 13(5), 607-626.
- Máté, D., Darabos, É., & Dajnoki, K. (2016). The impact of human capital on labour productivity regarding 'et 2020'targets. *Network Intelligence Studies*, 4(7), 61-67.
- Misukka, H. (2014). Koulutuksen suurvalta tienhaarassa. *Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro*, 93.
- Montero-Sieburth M. & Turcatti, D. (2022). Preventing disengagement leading to early school leaving: pro-active practices for schools, teachers and families. *Intercultural Education*, 33:2, 139-155, DOI: 10.1080/14675986.2021.2018404.
- Moutsios, S. (2009). International organisations and transnational education policy. *Compare*, 39(4), 469-481.
- Nurmi, J. E. (2011). Miksi nuori syrjäytyy. *NMI-bulletin*, 21(2), 28-35.
- O'Connor, J. S. (2005). Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union. *Journal of European Social Policy*, 15(4), 345-361.
- Opetushallitus. (2024). Tietoa meistä. Verkkolähde: <https://www.oph.fi/fi/tietoa-meista> [viitattu: 29.4.2024]
- Opetushallitus. (2022). Oppivelvollisuuden laajentaminen. Verkkolähde: <https://www.oph.fi/fi/oppivelvollisuuden-laajentaminen> [viitattu: 13.3.2023].
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2023 & 2024). Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävät ja tavoitteet. Verkkolähde: [https://okm.fi/tehtavat-ja-tavoitteet#:~:text=Opetus%2D%20ja%20kulttuuriministeri%20\(OKM\),kauaskantoisia%20vakuuksia%20hyvinvointiin%20ja%20menestymiseen](https://okm.fi/tehtavat-ja-tavoitteet#:~:text=Opetus%2D%20ja%20kulttuuriministeri%20(OKM),kauaskantoisia%20vakuuksia%20hyvinvointiin%20ja%20menestymiseen) [viitattu: 23.10.2023 ja 29.4.2024]

- Parr, A. K., & Bonitz, V. S. (2015). Role of family background, student behaviors, and school-related beliefs in predicting high school dropout. *The Journal of Educational Research*, 108(6), 504-514.
- Pollack, M. A. (2001). International relations theory and European integration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 39(2), 221-244.
- Psacharopoulos, G. (2007). The costs of school failure – a feasibility study: European commission. *European Expert Network on Economics of Education*, (2), 1-51. Retrieved from http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR2.pdf
- Quarta, S. (2020). Early School Leaving in Europe: a Complex Phenomenon Studied Through Multidimensional Approach. *Italian Journal of Sociology of Education*, 1(Italian Journal of Sociology of Education 1/3), 177-185.
- Radulova, E. (2007). Variations on soft EU governance: The open method (s) of coordination. *Dynamics and obstacles of European governance*, 3-27.
- Rambla, X., & Scandurra, R. (2021). Is the distribution of NEETs and early leavers from education and training converging across the regions of the European Union?. *European Societies*, 23(5), 563-589.
- Rinne, R. (2008). The Growing Supranational Impacts of the OECD and the EU on National Educational Policies, and the Case of Finland. *Policy Futures in Education*. Volume 6 Number 6 2008
- Rinne, R., Lempinen, S., Haltia, N., & Kaunisto, T. (2018). Tasa-arvo, koulutustutkimuksen merkitys ja “totuuden jälkeinen maailma”: Johdanto. Teoksessa: Rinne, R., Haltia, N., Lampinen, S. & Kaunisto, T.(toim.) *Eriarvoistuva maailma–tasa-arvoistava koulu*, 9-26.
- Rueda, P. O., & Sallán, J. G. (2021). Understanding and intervening in the personal challenges and social relationships risk categories to early leaving. *Journal of Education and Work*, 34(7-8), 855-871.
- Sopimus Euroopan unionista. (1992). *Official Journal of the European Communities*. No C 191 /4.

Stone, A. (1994). What is a supranational constitution? An essay in international relations theory. *The Review of Politics*, 56(3), 441-474.

Suonpää, K., Pentikäinen, E., Ohtonen, M., Hokkanen, L., Sarkia, K., Hiilamo, H., ... & Latvala, A. (2023). Syrjäytymisen ja huono-osaisuuden yhteys turvallisuuteen: Kausaliteetista politiikkatoimiin.

Tatham, M., & Bauer, M. W. (2014). Support from below? Supranational institutions, regional élites and governance preferences. *Journal of Public Policy*, 34(2), 237-267.

Tilastokeskus. 2021. Koulutuksen keskeyttäminen [verkkójulkaisu]. Viiteajankohta: 2021. ISSN=1798-9280. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 13.3.2024]. Saantitapa: <https://stat.fi/julkaisu/cl8k9kzpvveids0dukv6rc5xj6>

Tilleczek, K., Ferguson, B., Edney, D. R., Rummens, A., Boydell, K., & Mueller, M. (2011). A contemporary study with early school leavers: Pathways and social processes of leaving high school. *Canadian Journal of Family and Youth/Le Journal Canadien de Famille et de la Jeunesse*, 3(1), 1-39.

Tota, P. M. (2014). Filling the gaps: the role and impact of international non-governmental organisations in 'Education for All'. *Globalisation, Societies and Education*, 12(1), 92-109.

Vanttaja, M., & Järvinen, T. (2004). Koulutuksesta ja työstä karsiutuneet: vailla ammattitutkintoa ja työpaikkaa vuonna 1985 olleiden nuorten myöhemmät elämänvaiheet.

Van der Wende, M. (2007). Internationalization of higher education in the OECD countries: Challenges and opportunities for the coming decade. *Journal of studies in international education*, 11(3-4), 274-289.

Varjo, J. (2007). "Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne." *Kasvatus & Aika* 1 2007.

Walker, N. (1998). Sovereignty and differentiated integration in the European Union. *Eur. LJ*, 4, 355.

Whitty, G., Aggleton, P & Rowe G. (2002). School knowledge and social education. Teoksessa: Making sense of education policy: Studies in the sociology and politics of education. *Making Sense of Education Policy*, 27-45.