

**EUROOPPALAISEN KOULUTUSPOLITIIKAN
VAIKUTUS SUOMEEN 2000-LUVULLA**

Tampereen yliopisto
Kasvatustieteiden yksikkö
Pro gradu -tutkielma
Sakari Huttunen
Ville Koskela
Elokuu 2012

Tampereen yliopisto

Kasvatustieteiden yksikkö

Huttunen, Sakari ja Koskela, Ville: "Eurooppalaisen koulutuspolitiikan vaikutus Suomeen 2000-luvulla"

Pro gradu -tutkielma, 120 sivua

Kesäkuu 2012

Tutkimuksessamme selvitämme, miten Euroopan unioni ja muut ylikansalliset toimijat ovat vaikuttaneet suomalaiseen koulutuspolitiikkaan. Keskitymme ennen kaikkea vuonna 2000 syntyneen Lissabonin strategian jälkeiseen aikaan, vaikka olemme pyrkineet huomioimaan suomalaisen koulutuspolitiikan laajemman kehityskulun aina vuosikymmenten takaa.

Tutkimuksemme teoriatausta muodostuu kolmesta osasta: eurooppalaista sekä kansainvälistä yhdentymistä selvittävästä integraatiosta, nykyajan koulutuspolitiikkaan yhä vahvemmin mukaan tulleesta uusliberalismista sekä koulujärjestelmän asemaa ja merkitystä nyky-yhteiskunnassa selittävästä institutionalismista. Tämän teorian pohjalta vastaamme tutkimuskysymyksiimme ja teemme vertailua tilanteeseen ennen vuotta 2000. Aineistona on laajalti Euroopan unionin virallisia dokumentteja, eduskunnan ja opetusministeriön julkaisuja ja aiheeseen liittyviä tutkimuksia.

Euroopan unionin strategioissa 2000-luvulla ovat korostuneet vahvasti usko koulutuksen taloudellisen hyvinvoinnin mahdollistajana. Vaikka Euroopan unionilla ei historiansa aikana ole ollut juridisesti päätäntävaltaa jäsenmaidensa koulutuspolitiikkaan, ovat jäsenmaat ja etenkin Suomi noudattaneet sen toiveita hyvinkin tarkasti. Talousajattelu on Suomessa lisääntynyt koulutuspolitiikassa 1990-luvun lamasta lähtien, ja Euroopan unionin ja OECD:n kaltaisten ylikansallisten toimijoiden vaikutus on tässä selvästi nähtävissä.

Avainsanat: koulutuspolitiikka, uusliberalismi, Euroopan unioni, integraatio

Sisältö

1	Johdanto	1
2	Tutkimuksen rakenne	3
2.1	Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset	3
2.2	Tutkimuksen teoriatausta ja aineisto	4
3	Teorian rakenne	7
3.1	Institutionalismi.....	7
3.2	Integraatio	10
3.3	Uusliberalismi.....	12
3.4	Globalisaatio	15
4	Koulutuspolitiikka Suomessa	16
4.1	Hyvinvointiyhteiskunnan synty	17
4.2	Kansainvälistyminen ja kohti Euroopan unionin jäsenyyttä	19
5	Koulutuspolitiikka Euroopan unionissa.....	20
5.1	Euroopan unionin yhteisen koulutuspolitiikan historia	21
5.2	Maastrichtin sopimus 1993	25
5.3	Sorbonne, Bologna ja Kööpenhamina.....	27
5.4	Kasvatus ja koulutus, ammatillinen pätevyys ja yleissivistys.....	29
5.5	Koulutuksen Eurooppa-ulottuvuus	30
5.6	2000-luvun kansainväliset koulutuspoliittiset ajatukset yleisemmin.....	31

5.7	Suomalainen konteksti kansainvälisessä kehityksessä.....	32
6	Koulutuksen tehtävä modernissa yhteiskunnassa.....	36
6.1	Taloudelliset taustatekijät.....	36
6.2	Globalisaation vaikutukset koulutuksessa.....	40
6.3	Kansallisen koulutuspolitiikan haasteet.....	43
7	Koulutuksen asema 2000-luvulla	47
7.1	Lissabonin strategia ja Koulutus 2010 -tavoiteohjelma	48
7.2	Koulutus 2010 -tavoiteohjelman päämäärät.....	50
7.2.1	Tavoite 1.....	50
7.2.2	Tavoite 2.....	52
7.2.3	Tavoite 3.....	53
7.3	Lissabonin strategian koulutuspolitiikan taustatekijät	55
7.4	Eurooppalainen koulutustila	57
7.5	Lissabonin strategia käytännössä	58
7.6	Tavoitteiden saavuttaminen	60
7.7	Avoin koordinaatiomenetelmä	62
7.8	Elinikäinen oppiminen	64
7.9	Perustaidot.....	66
7.10	Tutkintovaatimusten yhdentäminen.....	70
8	Ylikansallisen koulutuspoliittisen kehityksen vaikutus Suomessa	73

8.1	OECD:n rooli koulutuspoliittisena suunnannäyttäjänä.....	73
8.2	Euroopan unionin uusi strategia vuodelle 2020	76
8.3	Euroopan unionin koulutuspolitiikan vaikutukset Suomessa	79
8.4	Euroopan unionin koulutuspolitiikan käsittely eduskunnassa	80
9	Tulosten analysointi	86
9.1	Yhteenveto 2000-luvun tapahtumista eurooppalaisessa koulutuspolitiikassa ..	86
9.2	Tutkimuskysymyksiin vastaaminen	88
9.2.1	Kysymys 1	88
9.2.2	Kysymys 2	92
9.2.3	Kysymys 3	94
9.3	Analyysi taustateorian mukaan	97
9.4	Koulutus kauppatavarana	100
9.5	Koulun uusi rooli.....	101
9.6	Mikä on muuttunut sitten vuoden 1999?	104
10	Johtopäätökset ja jatkokysymykset	107
11	Lähteet	110

1 Johdanto

Suomi liittyi Euroopan unioniin vuonna 1995. Liittyminen toi entistä läheisemmät välit lännen suuntaan ja mahdollisuuden vaikuttaa Euroopan kehittymiseen. Valitettavasti integroituminen Eurooppaan tarkoitti samalla oman kansallisen päätäntävällän supistumista. Liittymisen jälkeen on koettu hyviä aikoja, jolloin talous ja myös Euroopan unioni ovat kasvaneet. Valtiot ovat voineet elää leveästi, ja suurin osa kansasta on voinut hyvin. Vuonna 2008 onneen tuli kuitenkin säröjä, kun talous rysähti. Pahimman piti jo olla ohi, kun tilanne uusiutui vuonna 2011, eikä valoa näy vielä lähitulevaisuudessa.

Työttömyyden kasvu kurittaa valtiontalouksia, mutta samalla myös yksilöä. Media ottaa tilanteesta kaiken irti, ja poliitikot ovat pulassa, kun lehden kannessa kerrotaan yksittäisen perheen maksavan 17000 euroa ulkomaalaisten pankkien pelastamisesta. Talous olisi pakko saada pian uuteen nousuun, jotta nämä otsikot unohtuisivat kansan mielistä. Yhtenä ongelmanratkaisuna nähdään koulutus.

Eurooppa pyrkii nousemaan takaisin vahvaksi talousmahdiksi nostamalla Euroopan koulutustasoa ja sitä kautta kilpailukykyään suhteessa muihin talousalueisiin. Koulutuksen merkitys talouskasvulle on nähty jo pidemmän aikaa, ja koulutus onkin ollut jo toistakymmentä vuotta mukana Euroopan strategioissa, mutta nyt talouden heikentyessä se nähdään pelastajana, jonka varaan voidaan laskea toivo paremmasta huomisesta.

Kun Suomi menestyi PISA-tutkimuksessa muita paremmin, kääntyi koko maailman huomio meihin. Saimme vierailijoita ympäri maailmaa, ja nämä tutustuivat täkäläiseen kouluun ja opettajankoulutukseen. Onko siis niin, että Suomen koulujärjestelmä on niin hyvä, että muun Euroopan tulisi ottaa siitä mallia taistelussaan talouskurimusta vastaan? Euroopan unionilla ei pitäisi olla päätäntävaltaa valtioiden itsenäisessä päätäntävällässä olevaan koulutuspolitiikkaan, mutta tutkimuksessamme selvitämme,

onko Euroopan unioni suostunut jättämään koulutuspolitiikan täysin jäsenvaltioiden itsensä hoidettavaksi vai onko se sotkeutunut kentälle, jolla sillä ei pitäisi olla sananvaltaa.

Suomalaiset sanovat usein Suomen olevan Euroopan unionin mallioppilas, joka tekee kaiken, mitä Brysselissä määrätään. Mikäli todella teemme kaiken, mitä Euroopan unioni pyytää, ja mikäli se on pyrkinyt puuttumaan myös koulutukseen, on ehdottomasti syytä selvittää, millaisia vaikutuksia sillä on ollut suomalaiseen koulutuspolitiikkaan.

2 Tutkimuksen rakenne

2.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Tutkimustehtävänämmä on tutkia Euroopan unionissa toteutettavaa koulutuspolitiikkaa ja erityisesti sen vaikutuksia suomalaiseen koulutuspoliittiseen keskusteluun ja koulutusjärjestelmiin sekä viime kädessä vaikutusten näkymistä koulujen jokapäiväisessä työssä. Koulutuspolitiikalla on hyvin mielenkiintoinen asema eurooppalaisessa integraatiossa; sitä ei ole koskaan otettu mukaan politiikan alaksi, jolla unionilla olisi valtaa päättää asioista, vaan kukin jäsenmaa vastaa omasta koulutuspolitiikastaan itsenäisesti. Vaikka harmonisaatio on eurooppalaisessa koulutuspoliittisessa keskustelussa kiellettyjen sanojen listalla, monenkaltaista standardisointia tapahtuu koulutusjärjestelmien kesken jäsenmaiden omasta tahdosta. Esimerkkinä mainittakoon kandidaatin tutkinnon Suomeen palauttanut Bolognan prosessi.

Keskitymme tutkimuksessamme 2000-luvulla tapahtuneeseen kehitykseen. Toisaalta pyrimme vertailemaan, miten koulutuspoliittiset ilmiöt niin Euroopan tasolla, Suomessa kuin laajemminkin kansainvälisesti, esimerkiksi OECD:n puolelta, ovat muuttuneet. Lähtöpisteeksi otamme Lissabonin strategian vuodelta 2000. Hyvin kunnianhimoisen strategian tarkoituksena oli tehdä Euroopan unionista maailman dynaamisin ja kilpailukykyisin tietopohjainen talousalue. Sen keskeisiä osa-alueita olivat henkiseen pääomaan panostaminen, puheet tietoyhteiskunnasta sekä koulutuksen ja tutkimuksen aseman vahvistaminen. Toisin sanoen koulutus nähtiin tekijänä, jonka avulla Eurooppa voisi kuroa takaisin eron Yhdysvaltoihin ja Aasian talousmahteihin.

Tutkimuskysymyksiksemme on muodostunut kolme kysymystä:

- 1) *Miten ja missä muodoissa Euroopan integraatio on nivoutunut kansallisiin koulutuspoliittisiin merkitysrakenteisiin?*
- 2) *Millaista kehittämistä Euroopan integraation on katsottu vaativan suomalaiselta koulutukselta?*
- 3) *Onko Euroopan unionilla katsottu olevan ylikansallista, jäsenmaita sitovaa toimivaltaa koulutuksen alueella?*

Pyrimme vastaamaan näihin kysymyksiin ja vertailemaan tekemiämme johtopäätöksiä etenkin Ollikaisen (1999) tutkimuksessaan esille tuomien tuloksien kanssa. Näin pyrimme hahmottamaan, mihin suuntaan eurooppalainen koulutuspolitiikka on tällä vuosikymmenellä kehittynyt.

2.2 Tutkimuksen teoriatausta ja aineisto

Tutkimuksemme on kvalitatiivinen ja perustuu teoriaohjaavaan analyysiin. Pyrimme tulkitsemaan siinä 2000-luvulla eurooppalaisessa ja suomalaisessa koulutuspolitiikassa tapahtuneita muutoksia taustateoriamme kautta. Koulutuspoliittisia muutoksia Suomessa ja kansainvälisemminkin selittämään pyrkivä taustateoriamme rakentuu kolmesta osasta: institutionalismista, integraatiosta ja uusliberalismista. Institutionalismi pyrkii selittämään koulutusjärjestelmän ja kouluinstituution merkitystä modernissa yhteiskunnassa, arvoja, myyttejä ja uskomuksia sen taustalla. Integraatio taas on selittävänä tekijänä niin Euroopan unionin kuin laajemminkin kansallisvaltioiden yhdentymisessä myös koulutuskysymyksissä sekä koulutuspoliittisen päätöksenteon siirtymisessä kansallisesta prosessista monimutkaisemmaksi ylikansalliseksi ilmiöksi. Uusliberalismi on ollut merkillepantavaa suomalaisessa koulutuspolitiikassa aina 1980-luvun loppupuolelta lähtien, ja etenkin 90-luvun alkupuolen lama on jättänyt suomalaisen koulutuspolitiikkaan selvän uusliberalistisen leiman. Uusliberalismin

esiintymistä kansainvälisessä koulutuspoliittisessa diskurssissa edustavat myös esimerkiksi OECD:n kaltaiset ylikansalliset järjestöt.

Eskola ja Suoranta (1998, 83) huomauttavat teorian merkityksestä laadullisen tutkimuksen pohjana, että mikäli tutkimus ei pohjaa teorialle ja mikäli teoria ja empiria eivät tutkimuksessa käy vuoropuhelua, on kysymyksessä vain raportti eikä tutkimusraportti. Tutkimuksessamme aineistopohja on laaja ja valikoitu, mutta olemme pyrkineet valitsemaan teoriapohjamme kannalta merkittävää aineistoa sekä analysoimaan aineistoa teoriapohjan kautta. Tutkimuksemme on luonteeltaan abduktiivinen, jolloin yksittäisten havaintojen tekoon liittyy jokin johtoajatus, joka taas mahdollistaa varsinaisen teorianmuodostuksen (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95).

Tutkimuksemme on myös teoriaohjaava analyysi: aikaisempi tieto on ohjannut aineistonvalintaa ja analyysiämme. Analyysi ei kuitenkaan ole ollut teoriaa testaava vaan pikemminkin uusia ideoita ja suuntia antava. Teoriaohjaavaan analyysiin kuuluu myös valmiiden mallien sekä valitun aineiston välillä "pakolla, puolipakolla ja luovasti" tehty yhdisteleminen, jossa voi syntyä uutta tietoa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–97.) Toisin sanoen hyväksymme ajatuksen, että aineistonvalintaa ja analyysiämme on ohjannut taustalla ollut johtoajatuksemme, josta taas olemme muodostaneet myöhemmin varsinaisen taustateoriamme. Varsinaista tutkimusaihettamme, 2000-luvun koulutuspoliittista kehitystä, taas olemme tutkineet teoriaohjaavasti, eli pyrimme käymään vuoropuhelua taustateoriamme ja valittujen aineistojen kanssa samalla hyväksyen aineistonvalintaan ja analyysiin liittyvän subjektiivisuutemme.

Tutkimuksemme edustaa etenkin hermeneuttista tutkimusperinnettä pyrkiessään tekemään tulkintoja tekstien pohjalta. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 33) esittelevät myös Bleicherin ajatuksen kriittisestä hermeneutiikasta, jossa mukaan on otettu ideologian käsite ja yhteiskunnasta tehtäviä tulkintoja tarkastellaan myös marxilaisittain esimerkiksi vallan kautta. Eräs kiintoisa ajatus on, voisiko koulutuspolitiikkaa tutkittaessa lähteä

johtoajatuksista, että koulutuksen olemukseen, kouluun instituutiona, liittyy vahvasti, jos ei enää marxilaisia ajatuksia yhteiskuntaluokista, niin ainakin valtaa uusintava ja vallanpitäjien aseman vahvistava olemus – kasvattaa esivaltaa kunnioittavia veronmaksajia, siis kansalaisia.

Aineistomme tutkimuksessa olemme käyttäneet laajalti erilaisia valmiita lähteitä. Oma aineistoa emme ole keränneet esimerkiksi haastatteluilla. Aineistomme päärunon tutkimukselle muodostavat Euroopan unionin viralliset dokumentit, kuten Euroopan komission, Euroopan unionin neuvoston ja Eurooppa-neuvoston julkaisut, Suomessa opetusministeriön (nyk. opetus- ja kulttuuriministeriön) sekä eduskunnan dokumentit, muut aiheeseen liittyvät tutkimukset sekä aiheeseen liittyvät artikkelit akateemisissa julkaisuissa. Tässä kohdin on jo huomautettava, että puhuessamme neuvostosta tarkoitamme Euroopan unionin neuvostoa eli jäsenmaiden ministerien tapaamisia. Aineistoa valitessamme olemme lähteneet liikkeelle virallisista poliittisista dokumenteista ja pyrkineet käyttämään niiden tulkinnassa apunamme muiden tutkijoiden tekemiä tulkintoja ja saatuja tuloksia.

3 Teorian rakenne

3.1 Institutionalismi

Instituutiolla tarkoitetaan toimintatapaa, joka ohjaa ihmisten tai organisaatioiden käyttäytymistä. Nämä toimintatavat voivat olla virallisia ja perustua esimerkiksi lakiin, jolloin kyseessä on päätöksentekijän konstituoitu instituutio. Toisaalta instituutiot voivat olla myös historiallisesti kehittyneitä, eikä niiden synnylle voida osoittaa yksittäistä päätöstä tai ajankohtaa. Tällaisesta historiallisesti syntyneestä instituutiosta voidaan mainita esimerkkinä vaikkapa uskonnot. Virallisten instituutioiden lisäksi on olemassa epävirallisia instituutioita, kuten erilaiset kielet, tapakulttuurit ja käyttäytymiskoodit, joita ei mainita missään virallisesti, mutta jotka ohjaavat silti ihmisten toimintaa. (Paloheimo & Wiberg 1997, 133.) Institutionalismi tutkii sääntöjä, normeja ja pinttyneitä tapoja tai keskeistä organisaation päätöksentekoa (Covrig 2005, 105).

Organisaation ja instituution ero on hyvä selventää. Organisaatiot ovat tietoisesti rakennettuja yksiköitä, jotka pyrkivät toimimaan tiettyjen tavoitteiden suuntaisesti. Tällainen organisaatio voi kuitenkin jatkaa toimintaansa, vaikka sen koko henkilökunta vaihdettaisiin. Se on mahdollista siksi, että organisaation toimintaa ohjaavat institutioituneet säännöt, jotka jäävät elämään, vaikka niillä organisaation sisällä operoivat henkilöt vaihtuisivatkin. Instituutio on siis säännöt, kun taas organisaatio on näitä sääntöjä käyttävät toimijat. (Paloheimo & Wiberg 1997, 134.)

Yksittäinen koulu on organisaatio, joka rakentuu siellä työskentelevien ja opiskelevien yksilöiden varaan. Koulu kuitenkin toimisi, vaikka kaikki opettajat vaihtuisivat ja vaikka oppilaat siirtyvät koulusta eteenpäin ja tilalle tulee uusia. Tämä johtuu siitä, että koulu instituutiona pysyy vakaana: sen säännöt ovat samat, vaikka toimijat vaihtuisivat. Koulutuksesta on tullut niin kiinteä osa yhteiskuntaamme, että jokainen meistä tuntee

sen pelisäännöt ja osaa toimia osana sitä. Kun koulutus ja kasvatus ovat karanneet muodollisen koulun ulkopuolelle, on syntynyt uusia instituutioita, jotka osallistuvat kasvatukseen ja koulutukseen näille muodostuneita sääntöjä noudattaen. Kouluun tulevat uudet toimijat, niin opettajat kuin oppilaatkin, opetetaan toimimaan koulussa vallitsevien tapojen mukaan.

Meyer ja Rowan ovat tutkimuksissaan (1978, 2006) institutionalismista ja uus-institutionalismista lähteneet liikkeelle institutionalismin kytköksistä kansallisvaltioiden syntymisen ja weberiläiseen byrokraattiseen hallintoon. Myös Durkheimin ajatukset ovat toimineet heidän tutkimuksiensa pohjana – Durkheim näki, että koulutus vaihtelee voimakkaasti ajan ja paikan mukaan ja koulutuksen tavoitteena on nykyään itsenäisen kansalaisen luominen (Meyer & Rowan 2006, 4). Perinteisessä institutionalismissa lähdetään ajatuksesta, että instituutiot rakentavat oikeutuksensa perinteiden, jopa myyttien, varaan ja tämä heikentää niiden tehokkuutta. Kuitenkin noin 1970-luvulta lähtien tutkijat alkoivat huomata, että koulutusjärjestelmät eivät toimineet perinteisen institutionaalisen organisaatioteorian puitteissa: koulutuksen eri hierarkiatasot olivat kaukana toisistaan mutta kuitenkin vakaita ja toimivia vastoin perinteisen organisaatioteorian oppeja. Samalla tutkijat huomasivat, että koulutusjärjestelmässä yhteys toiminnan teknisen ytimen eli opetuksen ja formaalien rakenteiden välillä oli hatara. Selitykseksi tutkijat totesivat koulutuksen perustuvan sen historialliseen oikeutukseen hyödyn ja tehokkuuden sijasta. Näin koulutusjärjestelmät saavat oikeutuksensa ja kansan hyväksynnän noudattamalla koululle määrättyjä instituutionalisia normeja, arvoja ja perinteitä. (Meyer & Rowan 2006, 4–5.)

Toisin sanoen nykyaikaisen koulujärjestelmän pohjana ei ajatella olevan esimerkiksi teollisuuden tarve paremmin koulutetulle työvoimalle tai kapitalistien halu säilyttää luokkaerot. Sen sijaan modernin maailman koulujärjestelmän kehitys kaltaiseksi on seurausta koko järjestelmän instituutionalisoitumisesta ja siitä seuranneesta moderniin

yhteiskuntaan sopivan koulutusorganisaation mallin, sääntöjen ja tapojen leviämisestä ja muuttumisesta vallitsevaksi paradigmaksi (Rowan 2006, 204).

Institutionalismia voidaan määritellä myös sen kautta, miten ihmisen toiminta perustuu yhteiskunnan instituutioihin: olosuhteisiin, sääntöihin ja toimintatapoihin. Sen sijaan, että ihmiset pyrkisivät rationaaliseen valintaan ja ottaisivat huomioon kaikki mahdolliset vaihtoehdot päätyen niistä parhaimpaan, instituutiot sanelevat valintoja huomattavasti. Tavat ja perinteet vaikuttavat valintoihin jopa ihmisen omia tunteuksia, tarpeita ja järkeilyä enemmän. (Koelble 1995, 233–234.) Tällöin institutionalisoitumisella vuorostaan tarkoitetaan sitä, miten tällaiset tavat ja perinteet syntyvät ja alkavat ohjata ihmisen valintoja. Tällaiset institutionalisoituneet toimintatavat puolestaan ovat kyseenalaistamattomia, ja ne ovat jokseenkin pysyviä, joskaan eivät kuitenkaan ikuisia. (Ollikainen 1999, 35.)

Rehnin mukaan uusi institutionalismi on tuonut instituutiot takaisin tarkasteluun, kun tutkitaan poliittista päätöksentekoa. Hänen mukaansa 1950-luvulta lähtien politiikan tutkimuksessa vähäteltiin instituutioiden merkitystä, sillä päätöksenteko nähtiin vain päättäjiin vaikuttavien toimijoiden kannanottojen summana. Uudessa institutionalismissa kuitenkin nähdään, että myös instituutioiden sisäisillä toimintatavoilla ja instituutioiden välisillä suhteilla on merkitystä lopputuloksen kannalta. Perusteluna hän toteaa, että esimerkiksi Euroopan unionissa on laskutavasta ja laskijasta riippuen yli 20 eri päätöksentekomenettelyä. (Rehn 1997, 140–141.)

Institutionalismi on työmme kannalta olennainen, sillä tarkoituksemme on tarkastella nimenomaan sitä, miten ajatusmallit koulutuksesta ovat yhtenäistyneet Euroopassa viime vuosikymmenten aikana. Esimerkiksi ajatukset elinikäisestä oppimisesta ja innovatiivisuudesta ovat samansuuntaisia kaikkialla Euroopassa. Tämä eroaa merkittävästi siitä, mikä oli tilanne esimerkiksi puoli vuosisataa sitten, kun rajat

valtioiden välillä olivat vahvoja ja ihmisten ja omaisuuden lisäksi myös ajatukset kulkivat hitaasti näiden ylitse.

3.2 Integraatio

Kansainvälinen yhteistyö ja integraatio ovat käsitteinä hyvin lähellä toisiaan, sillä molemmissa on kyse valtioiden välisestä yhteisestä toiminnasta. Niiden ero on kuitenkin se, että integraatiossa valtioiden välinen suhde on syvempi ja se on organisoitu ja hallittu eri tavalla. Yhteistyössä on integraatiota selkeämmin määritellyt rajat, joista huolehtivat mukana olevat valtiot, jolloin yhteistyö ei juuri vaikuta kansalliseen päätösvaltaan. Yhteistyötä tekevät valtiot eivät luo valtaa käyttäviä keskuksia, jotka olisivat itsenäisiä suhteessa osallisiin valtioihin. Integraation myötä valtio luovuttaa osan itsenäisestä päätäntävallastaan päästäkseen mukaan yhteiseen päätöksentekoon. (Laffan 1992, 3.)

Institutionaalisella integraatiolla viitataan yhteiseen päätöksentekoon valtioiden kesken. Vaikka Laffan puhuu instituutioiden kohdalla ennen kaikkea taloudellisesta integraatiosta, sama pätee myös muihin integraation osa-alueisiin. Yhteiset instituutiot ovat hänen mukaansa välttämättömiä lakien ja säädösten kehittämisessä ja hallinnoimisessa. Yhteiset instituutiot ovat ylikansallisia päätöksentekijöitä, jotka voivat tehdä itsenäisiä päätöksiä jäsenvaltioista riippumatta ja jopa näiden toiveiden vastaisesti. (Laffan 1992, 5.)

Laffan käyttää Wallacen määrittämää jakoa ja erottaa toisistaan kaksi integraation lajia: muodollisen ja epämuodollisen integraation. Muodollisella integraatiolla tarkoitetaan sellaisia harkittuja toimia, joilla valtuutetut päätöksentekijät säätävät lakeja, muodostavat yleisiä instituutioita ja operoivat näiden instituutioiden kautta. Epämuodollinen integraatio puolestaan tarkoittaa sellaista dynaamisen

vuorovaikutuksen tulosta, joka syntyy markkinoiden, tietoverkkojen ja ihmisten liikkumisen seurauksena ilman viranomaisten vaikutusta asiaan. (Laffan 1992, 3.)

Euroopan unionin nykyinen talouskomissaari Olli Rehn kirjoittaa artikkelissaan (1997) eurooppalaisen integraatiotutkimuksen historiasta. Hän lainaa Helen Wallacea, joka jakoi Maastrichin sopimuksen kolme pilaria integraatiotutkimuksen suhteen: ensimmäisessä eli yhteisöpilarissa integraatio perustuu “kumppanuuden ja yhteiselon metodiin”, toisessa eli ulko- ja turvallisuuspolitiikan kattavassa pilarissa voimassa on “neuvottelupilari” ja kolmannessa, sisä- ja oikeusasioiden pilarissa, toimintaa ohjaa edellisiä löyhempi “yhteisymmärryksen pilari” (Rehn 1997, 134). Koulutusasioissa integraation perustana on näin ollen jäsenmaiden välinen yhteisymmärrys ja -toiminta.

Kun puhutaan integraatiosta Euroopan unionin yhteydessä, voidaan kiinnittää huomiota pariin tekijään. Toisaalta integraation etenemiseen johtavia syitä ja historiallisia ratkaisuja kartoittavassa integraatioprosessin tutkimuksessa Euroopan unionia ei yleensä nähdä poliittisena järjestelmänä, jolloin tutkimus koskisi unionin päätöksentekoa, instituutioita ja verkostoa sekä lainsäädäntöä. Jo Jacques Delors kutsui Euroopan unionia termillä “unknown political object”, ja tämä on näkynyt ainakin Rehnin mukaan eurooppalaisen integraation tutkimuksessa. (Rehn 1997, 136–137.)

Toinen merkittävä tekijä eurooppalaisessa integraatiossa on niin sanottu spillover-ilmiö, integraation “epäpoliittisuus ja vähittäinen eteneminen toiminnallisen ja poliittisen leviämisaikutuksen (*spillover*) myötä” (Rehn 1997, 133). Tässä on kyse siitä, että yhteistyö on vaikuttanut myös niihin asioihin, joihin ei alun perin ollut tarkoitus koskea. Asian voi mieltää myös näin: muodollinen integraatio on synnyttänyt myös epämuodollista integraatiota, joka syntyy ikään kuin muodollisen sivutuotteena, vaikka ei ollutkaan tavoitteena alkuperäisessä toiminnassa. Myös Souto-Otero, Fleckenstein & Dacombe (2008, 233) kirjoittavat spillover-ilmiöstä todeten, että integraatio yhdellä politiikan osa-alueella johtaa integraatioon myös toisella.

3.3 Uusliberalismi

Liberalismin avainkäsite on vapaus. Vapaudella viitataan ennen kaikkea yksilön vapauteen suhteessa valtioon. Yksilöllä on oikeus arvostella julkista valtaa, eikä valtio saa menetellä häntä kohtaan mielivaltaisesti. Alemmat yhteiskuntaluokat pyrkivät tasa-arvoon, ja ylempien luokkien etuoikeudet tulee korvata samojen oikeuksien antamisella kaikille. Ihmisen liberalismi näkee rationaalisena ja vapaus on nimenomaan järjen äänen kuuntelemista. (Hilpelä 2001, 142–143 ja 146.)

Uusliberalismi poikkeaa liberalismista monin tavoin. Se ei luota ihmisen rationaalisuuteen, vaan sen mukaan ihminen tulee markkinoille tyydyttämään intohimojaan. Yksilölle tarjotaan yrittäjän ja kuluttajan rooleja markkinoilla, jotka ohjaavat kaikkea toimintaa. (Hilpelä 2001, 141 ja 146.) Uusliberalismi on liberalismiin pohjautuva teoria, jonka mukaan ihmisen hyvinvointia voidaan parhaiten edistää vapailla markkinoilla. Uusliberalismia leimaavat vahva yksityisen omaisuuden omistusoikeus, vapaat markkinat ja vapaa kaupankäynti. Valtion rooli on luoda ja säilyttää sellaisia käytäntöjä, jotka tukevat näitä uusliberalistisia arvoja. Siellä, missä ei ole markkinoita, on valtion hoidettava tehtävä (esimerkkinä mainitaan muun muassa terveydenhuolto, sosiaaliturva ja ympäristönsuojelu), mutta muutoin valtion ei tule puuttua markkinoiden toimintaan. (Harvey 2007, 2.) Uusliberalismi antaa arvoa markkinoille ja näkee sen tekijänä, jonka tulee ohjata ihmisten toimintaa. Sosiaalinen hyvä maksimoidaan kasvattamalla kaupankäyntiä, ja uusliberalismi pyrkiikin tuomaan kaiken inhimillisen toiminnan kaupankäynnin piiriin. (Harvey 2007, 3.) Kaikkea mitataan panos-tuotos-mallilla (Hilpelä 2001, 141).

Uusliberalistinen näkemys tuo panos-tuotosajattelun ja kilpailun myös koulutuksen sektorille. Koulutuksen tehtävä on tuottaa työvoimaa markkinoille, joka sitten valitsee laadukkaimmat yksilöt. Omaa kilpailuasemaansa voi parantaa kouluttautumalla paremmin. Tämä puolestaan johtaa siihen, että koulutuksen taso nousee väkisinkin, kun

yksilöt kilpailevat paremmuudestaan koulutuksen ja lopulta työmarkkinoiden kentällä. (Hilpelä 2001, 141 ja 148.) Uusliberalismi antaa arvoa markkinoille ja näkee ne tekijänä, jonka tulee ohjata ihmisten toimintaa. Yhteinen hyvä (*social good*) maksimoidaan kasvattamalla kaupankäyntiä, ja uusliberalismi pyrkiikin tuomaan kaiken inhimillisen toiminnan kaupankäynnin piiriin. (Harvey 2007, 3.) Kaikkea mitataan panos-tuotosmallilla (Hilpelä 2001, 141).

Niukko (2006, 33) toteaa uusliberalismin yhtenä ominaispiirteinä näennäisen epäideologisuuden, joka tarkoittaa käytännössä sitä, ettei uusliberalisti koe edustavansa mitään ideologista aatetta. Hänen mukaansa uusliberalismi on myös kansainvälisten markkinoiden vapautta vaaliessaan kaventanut julkispoliittisen päätöksenteon areenaa. Tämä uusliberalistinen aate on tärkeä osa vallitsevaa globalisaatiokehitystä. (Niukko 2006, 33.)

Keskeinen ajatus henkisen pääoman teoriassa on, että koulutus antaa yksilölle tietoa ja taitoja, jotka parantavat hänen mahdollisuuksiaan työmarkkinoilla. Paremmat tiedot ja taidot nostavat hänen arvoaan ja työnantaja kompensoi tämän korkeammalla palkkauksella. Yksilön on siis mielekästä kouluttautua niin hyvin kuin mahdollista, jotta hän menestyisi työmarkkinoilla. Toisaalta koulutuksen hankkimisen aiheuttamat kustannukset huomioiden yksilö voi pyrkiä optimaaliseen lopputulokseen koulutuksen ja työmarkkina-arvonsa osalta. (Bertrand 1998, 159.)

Koulutuksen kustannuksilla ei välttämättä tarkoiteta pelkkiä suoria lukukausimaksuja tai kirjahankintoja. Näemme siihen kuuluvan myös opiskeluaikana saadut pienemmät tulot sekä henkisten resurssien käyttämisen. Työntekijän kannattaa siis pohtia, miten paljon on mielekästä käyttää aikaa ja resursseja kouluttautumiseen, jotta hän voisi saada parhaan hyödyn suhteessa käyttämiinsä voimavaroihin. Toisaalta Suomessa koulutuksen kustantavat valtio ja veronmaksajat. Näin myös valtion tulee pohtia sitä,

paljonko se on valmis sijoittamaan koulutukseen, jotta sijoitetuista varoista saadaan optimaalinen hyöty.

Henkisen pääoman teorian (*human capital theory*) rinnalle on syntynyt myös seulontateoriaksi (*screening theory*) kutsuttu näkemys, jonka mukaan työnantajat eivät ole kiinnostuneita niistä tiedoista ja taidoista, joita työnhakijat ovat koulutuksen kautta hankkineet. Koulutus toimii sen sijaan seulana, joka tekee työnantajien puolesta valintaa yksilöistä ja ohjaa näitä tietynlaisiin käyttäytymismalleihin. Korkea koulutus takaa yksilön olevan kykenevä oppimaan ja antaa lupauksen yksilön soveliaisuudesta. (Bertrand 1998, 159.) Näin työmarkkinoilla periaatteessa riittää, että on suorittanut opintoja menestyksekkäästi, eikä opintojen varsinaisella sisällöllä enää ole vastaavaa merkitystä.

Mielenkiintoiseksi näiden kahden teorian välisen suhteen tekee Bertrandin katsaus tutkimuksiin, joissa on vertailtu eri maissa toimivien yritysten tuottavuutta suhteessa henkilökunnan koulutustasoon. Näissä tutkimuksissa on erityisesti kiinnitetty huomiota henkilökunnan taitoihin (*skills*), ja lopputuloksena on ollut selkeä korrelaatio työntekijöiden taitojen ja yrityksen tuottavuuden välillä. Saksassa ja Japanissa työntekijöiden korkea pätevyys ja yritysten kannustava suhtautuminen kouluttautumiseen takasi hyvän kilpailukyvyn, kun taas esimerkiksi Iso-Britanniassa työntekijöiden heikot taidot ja yrityksen kielteinen suhtautuminen lisäkoulutukseen johtivat keskinkertaiseen tuotantoon ja sen myötä huonoon kilpailuasemaan. (Bertrand 1998, 160–161.)

Voisi siis olettaa, että seulontateoria ja henkisen pääoman teoria toimivat rinnakkain. Toisaalta tutkinto korkeakoulusta on tae yksilön oppimiskyvystä ja sopeutumisesta tietynlaiseen toimintatapaan ja toimii hyvänä ennakkoseulana työnantajan valitessa työntekijöitä. Toisaalta korkeasti kouluttautuminen on tuottanut yksilölle tietoja ja taitoja, jotka tämä tuo mukanaan yritykseen ja työnantajan käyttöön lisäten yrityksen

tuottavuutta ja tuotannon laatua, minkä seurauksena myös yrityksen kilpailukyky paranee.

3.4 Globalisaatio

Niukkanen (2006, 26–27) pohtii ansioituneesti globalisaation käsitettä. Hänen mukaansa kyseessä ei kuitenkaan ole tahtova tai toimiva subjekti, joka voisi itsessään vaikuttaa koulutuksen kaltaisiin asioihin. Globalisaation taustatoimijoina ovat ylikansalliset yritykset ja järjestöt, mutta kansainvälinen politiikka on yhä kansallisvaltioista kumpuavaa. Merkittävää kuitenkin on, että kansallisvaltion mahdollisuudet vaikuttaa kansainväliseen politiikkaan ovat rajalliset, ja tämä on globalisaation mukanaan tuoma merkittävä muutos politiikassa.

Globalisaation myötä eri alueet ja valtiot joutuvat kilpailemaan keskenään siitä, kenen markkinoilla tuotteet ja palvelut tuotetaan. Tämä johtuu siitä, ettei valtioilla enää ole niin suoraa valtaa valuutan liikkeisiin. Yritykset investoivat pääomiaan sinne, missä ne saavat edullista mutta pätevää työvoimaa ja missä on yritystoiminnan edellyttämät riittävän kehittyneet infrastruktuuri ja talous. Tästä seuraa, etteivät korkean elintason länsimaat enää pysty kilpailemaan niiden maiden kanssa, joissa työvoima on halvempaa. Monet rutiinimaiset työt, kuten kokoonpano, siirtyvät pois myös Euroopasta, ja syntyy tarve löytää toisenlaisia keinoja ylläpitää taloutta. (Green 2002, 614–615.)

4 Koulutuspolitiikka Suomessa

Kansallisvaltioiden myötä syntyi kasvattaa kansallisvaltioiden perusyksiköitä, kansalaisia. Teollistuminen taas mahdollisti taloudellisesti koulujärjestelmän luomisen. Suomessa tämänkaltainen kehitys tapahtui 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun alussa. Kansakouluja ja erilaisia ammatillisia oppilaitoksia alkoi syntyä oppikoulujen lisäksi. Itsenäistymisen jälkeen Suomi oli edelleen hyvin agraarinen yhteiskunta, mutta laki oppivelvollisuudesta astui voimaan vuonna 1921.

Suuri kehitys suomalaisessa koulutuspolitiikassa alkoi sotavuosien jälkeen. Suomi teollistui yhä nopeammin, yhteiskunta alkoi vaurastua ja keskiluokkaistua tultaessa 1960- ja 1970-luvuille, ja tästä seurasi koulutusekspansio peruskoulu-uudistuksineen. Tämän sodasta alkaneen vaiheen voidaan todeta päättyneen 1990-luvulla, jolloin talouslama muokkasi myös suomalaista koulutuspolitiikkaa ja Euroopan unionin jäsenyys kiinnitti Suomen yhä tiiviimmin osaksi integroituvaa Eurooppaa.

Kun kirjava ja eriytynyt koulujärjestelmä useine rinnakkaisine oppilaitoksineen alkoi integroitua, alkoi samalla myös koulupolitiikka muuttua koulutuspolitiikaksi ja lopulta koulujärjestelmä kehittyä koulutusjärjestelmäksi. Koulutuspolitiikka pyrkii vaikuttamaan yhteiskunnan taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen käyttämällä valtaa ja tekemällä arvovalintoja (*politics*) sekä suunnittelemalla käytännön toimia kasvatuksen ja koulutuksen suhteen (*policy*). Koulutusjärjestelmä on tässä työssä yksi keskeinen koulutuspolitiikan väline. (Lehtisalo & Raivola 1999, 26.)

Määritellessään koulutuspolitiikkaa Lehtisalo ja Raivola (1999, 26–28) erottavat käsitteet kasvatusta, opetusta ja koulutusta. Kasvatusta nähdään laajana kokonaisuutena, johon kuuluu myös koulutusjärjestelmien ulkopuolella tapahtuva informaali kasvatusta, jota toteuttavat esimerkiksi tiedotusvälineet ja erilaiset järjestöt. Opetusta taas on kasvatuksen metodi, jota koulutusjärjestelmissä yleensä säädellään

opetussuunnitelmissa. Opetukseen liittyy keskeisesti opettaminen ja oppiminen. Ne ovat riippuvaisia toisistaan, mutta hyväkään opetus ei aina johda oppimiseen. Nykyään opetusta tarkastellaankin usein enemmän oppijan oppimisen ja kehityksen tukemisena ja auttamisena. Koulutus taas on kasvatuksen formaali puoli. Toisaalta se voidaan määrittellä suppeasti jonkin tietyn taidon oppimiseen pyrkiväksi toiminnaksi (*training*) tai laajemmin yhteiskunnan organisoiduksi kasvattamiseksi tiettyjen tavoitteiden mukaisesti. (Lehtisalo & Raivola 1999, 26–28.)

4.1 Hyvinvointiyhteiskunnan synty

Taloudellinen vaurastuminen 1950- ja 1960-luvuilla loi Suomessa pohjan niin sanotun hyvinvointiyhteiskunnan strategian nousemiselle politiikan keskiöön. Samalla Suomi kaupungistui rivakasti ja vanha maalaiskulttuuri alkoi murentua. Uusi nuorisokulttuuri ja kaupallistunut kansainvälisen joukkomedia televisioineen tulivat merkittäviksi suomalaisen kulttuurin muovaajiksi. Suomi liittyi vuonna 1969 taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD:iin (The Organisation for Economic Co-operation and Development), jonka perustamisasiakirja mainitsee tavoitteeksi mahdollisimman suuren taloudellisen kasvun aikaansaannin sekä mahdollisimman korkean työllisyysasteen. Tämä oppi alkoi näkyä myös suomalaisessa koulutuspolitiikassa, joka alkoi näyttäytyä yhä enemmän osana talous- ja työvoimapolitiikkaa. (Lehtisalo & Raivola 1999, 109–114.)

Yhteiskunnan julkisen sektorin kasvaessa nopeasti tasa-arvon vaatimus tuli hyvinvointiyhteiskunnan oppien mukaisesti mukaan koulutuspoliittiseen diskurssiin. Myös aikuiskoulutuksen mallit ja ideat jatkuvasta tai elinikäisestä koulutuksesta tulivat mukaan keskusteluun syrjäyttäen vanhan ajattelun, jossa koulutus nähtiin vain lapsuuteen ja nuoruuteen kuuluvana asiana. Koulutusjärjestelmä alettiin käsittää yhä

enemmän ja enemmän yhtenä suurena kokonaisuutena. Samaan aikaan Suomessa tapahtui myös ennennäkemätön koulutusekspansio etenkin keskikoulujen oppilasmäärien kasvaessa huomattavasti. Tämä oli yksi peruskoulu-uudistuksen läpivientiä vauhdittanut tekijä 1960- ja 1970-lukujen taitteessa. (Lehtisalo & Raivola 1999, 107, 131–133.)

1980-luvulta lähtien suomalainen koulutuspolitiikka on muuttunut kuvatuista teollistuvan Suomen ajoista 1950–1970-luvuilla merkittävästi kohti nykypäivän tilannetta. 1980-luvulla käynnistynyt markkinatalouden nousu alkoi nopeasti vaikuttaa myös koulutuspoliittisiin kysymyksiin. Hyvinvointiyhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot alkoivat pikku hiljaa heikentyä. (Lehtisalo & Raivola 1999, 114–115.) Sen jälkeen, kun kokoomusta edustava Harri Holkeri valittiin pääministeriksi vuonna 1987, Suomen voidaan sanoa siirtyneen hieman oikealle politiikassaan. Samoihin aikoihin alkoi kehittyä myös uusi koulutuspolitiikka – tosin varsin suuren konsensuksen vallitessa (Kivirauma 2001, 85). Myös Suomen asema idän ja lännen välissä alkoi muuttua Gorbatsovin poliittisten linjauksien myötä, ja Suomi lähestyi globalisoituvia länsimarkkinoita päästen Euroopan vapaakauppajärjestö EFTA:n täysjäseneksi vuonna 1986. Paloheimo ja Wiberg (1997, 388) pitävät globalisaatiokehityksen keskeisimpänä tekijänä taloudellisten vuorovaikutuksien ja keskinäisriippuvuuksien lisääntymistä, mikä on johtanut myös Suomessa 1980-luvun lopulta lähtien kaupankäynnin liberalisoitumiseen. Neuvostoliiton romahdus ja siitä osittain seurannut 1990-luvun alun lama Suomessa johtivat suuriin muutoksiin myös koulutuspolitiikassa. Opetussektori, samoin kuin koko julkinen sektori, joutui taloudellisiin vaikeuksiin. Lehtisalo ja Raivio (1999, 117) toteavat, että "yhteiskunnallinen, taloudellinen ja sosiaalinen tasa-arvo joutuivat taipumaan yksilöllisyyttä, vaihtoehtojen ja valintojen vapautta sekä kilpailua suosivan ajattelun ja toiminnan edessä" taloudellisen kilpailun lisääntyessä globalisoituvan markkinatalouden paineessa.

4.2 Kansainvälistyminen ja kohti Euroopan unionin jäsenyyttä

Suomen uusi perustuslaki astui voimaan vuonna 2000. Perustuslaki muutti poliittista järjestelmää merkittävästi leikkaamalla presidentin valtaa ja nostamalla pääministerin ja hallituksen presidenttiä tärkeämmiksi poliittisiksi toimijoiksi. Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 vaikutti osaltaan uuteen perustuslakiin. (Raunio 2006, 41.)

Euroopan unionin jäsenyys ja Euroopan integraatio vaikuttavat monin tavoin kansalliseen poliittiseen järjestelmään. Jäsenmaat ovat siirtäneet kollektiivisesti poliittista päätäntävaltaa kansalliselta tasolta unionille. Tämä on ollut jäsenmaiden oma valinta, jossa niiden hallitukset ja parlamentit ovat nähneet kansallisen päätösvallan kaventumisen haitat pienempinä kuin integraatiosta koituvat hyödyt. (Raunio 2006, 41–42.)

Erityisesti jäsenvaltioiden talouspolitiikan yhdentymisen on katsottu myötävaikuttaneen puolueiden ideologioiden samankaltaistumiseen. Jäsenvaltioiden hallituspuolueet tai hallitukseen tosissaan pyrkivät puolueet ovat harvoin kyseenalaistaneet Euroopan unionin integraatiota. Unionin ja integraatiopolitiikan kyseenalaistavia kannanottaja ovat tehneet lähinnä erilaiset äärioikeistolaiset ja -vasemmistolaiset puolueet, jotka tarkoituksellisesti vastustavat vallitsevaa systeemiä. (Raunio 2006, 46.)

Suomessa – ja muissakin jäsenvaltioissa – on kansanedustajien ja kansalaisten välillä mielipidekuilu. Kansanedustajat ovat keskimäärin myönteisempiä integraation suhteen kuin puolueiden kannattajat. (Raunio 2006, 51.) Kun huomioidaan Raunioin tekstin julkaisuajankohta hieman ennen Euroopan talouden ensimmäistä vaikeaa kautta, voidaan ehkä löytää selitys populistipuolueiden hurjalle nousulle Euroopassa ja myös Suomessa.

5 Koulutuspolitiikka Euroopan unionissa

Pitkään eurooppalaisessa koulutuspolitiikassa kiinnitettiin huomio koulutuksesta puhuttaessa ainoastaan ammatilliseen koulutukseen. Teemoina olivat työvoiman vapaa liikkuvuus ja tutkintojen tunnustaminen jäsenmaissa. McLean puhuu tästä painopisteestä eurooppalaisessa koulutusintegraatiossa ensimmäisenä painostuksena (*pressure*). Toisen painostuksen integraatioon muodosti eurooppalaisen identiteetin ajatus, jossa pyrittiin tukemaan eurooppalaista yhteistä kulttuurihistoriaa muun muassa historian, kirjallisuuden, maantiedon ja kielten opetuksessa. Pohjana toimi Henri Jannen mukaan nimetty komission raportti vuodelta 1973. Tuolloin yhtenä pyrkimyksenä oli saada aikaan poliittinen unioni silloisen talousyhteisön sijalle. Kolmas painostus koski 1980-luvun lopulta lähtien suosiotaan jatkuvasti kasvattaneita Euroopan unionin vaihto-ohjelmia (esimerkiksi Erasmus), jotka myöhemmin johtivat esimerkiksi korkeakoulujen tutkintorakenteiden yhdenmukaistamiseen Bolognan prosessin myötä sekä ECTS-järjestelmän luontiin. (MacLean 1995, 29–31.)

Ollikainen nimeää tutkimuksessaan Euroopan unionin toimintamenetelmät hyvin identtisesti MacLeanin kanssa. Hän sanoo ensimmäisen toiminta-alan olevan koulutusohjelmat ja muut toimintaohjelmat, joissa koulutus on keskeinen osatekijä ja kohderyhmänä ovat koulutukseen liittyvät instituutit. Hän näkee näiden ohjelmien (kuten Comett ja Erasmus sekä niitä seuranneet Leonardo Da Vinci ja Socrates) suosion johtuvat taloudellisen integraation myötä kehittyneestä tarpeesta kansallisten, yleensä kahdenvälisten ohjelmien lisäksi monikansalliselle ohjelmalle. Toiseksi ohjelmat ovat olleet helposti lähestyttäviä ja käyttäjäystävällisiä. Kolmanneksi Ollikainen mainitsee, että jäsenmaissa ohjelmia arvostetaan, mutta ne eivät kuitenkaan ole elitistisiä. (Ollikainen 1999, 22–23.)

Toinen toiminnan väline on pyrkimys vaikuttaa kansallisiin koulutuspolitiikkoihin normatiivisesti erilaisilla dokumenteilla: tutkimuksilla, päätöksillä ja muistioilla.

Mainittakoon esimerkiksi valkoiset ja vihreät kirjat, joista valkoisten kirjojen tarkoituksena on tehdä ehdotuksia tulevista Euroopan unionin toimista ja vihreiden herättää keskustelua ja kerätä kommentteja laaja-alaisesti toimien samalla yhdistäjänä Euroopan komission ja jäsenmaiden välillä. Myös Eurooppa-neuvosto tekee erityisesti hieman rajoitetuissa kysymyksissä päätöksiä, päätelmiä ja suosituksia jäsenmaille. Unionin piirissä toimii myös pysyviä koulutuksellista informaatiota ja tietoa jäsenmaiden kesken jakavia laitoksia, kuten Eurydice tai ammatilliseen koulutukseen keskittynyt Cedefop. (Ollikainen 1999, 24.)

Kolmas osa-alue on yhtenäisten sisämarkkinoiden kehittämisen ja vapaan liikkuvuuden kannalta keskeinen pätevyysien tunnustaminen muissa jäsenmaissa. Opiskelijaliikkuvuuden lisääntymiseenkin on vaikuttanut vahvasti akateemisten opintojen tunnustaminen. Ammatillisiin tutkintoihin liittyen työntekijällä on oikeus saada ammatillinen pätevyyteensä tunnustettua toisessa jäsenmaassa ja asiakkaalla tai työnantajalla on oikeus saada varmuus työntekijän pätevydestä. Näitä asioita säätelevät lukuisat kansallisiin lainsäädäntöihin toimeenpannut direktiivit. (Ollikainen 1999, 24–25.)

5.1 Euroopan unionin yhteisen koulutuspolitiikan historia

Tässä luvussa pyrimme selventämään Euroopan unionin koulutuspoliittista kehitystä Euroopan hiili- ja teräsyhteisön synnystä nykyaikaan. Euroopan unionin ja sen edeltäjien koulutuspolitiikkaa tarkastelleet tutkijat ovat usein hahmottaneet kehitystä erillisiin aikakausiin jaettuna. Esimerkiksi Ollikainen (1999, 91) jakaa kehityksen neljään kauteen: orastavan kehityksen kausi (–1976), pilottivaihe (1976–1985), ensimmäinen kasvukausi (1986–1992) ja integraation kausi (1993–). Hingel (2001, 2) taas jaottelee Euroopan unionin ja sen edeltäjien koulutuspoliittista kehittymistä yhteisön

toimintaohjelmien (Community Action Programmes) pohjalta tapahtuneeseen yhteistyön rakentamiseen vuosina 1971–1992, haasteiden ja menetelmien identifiointiin kauteen vuosina 1993–1996, koulutuspolitiikan vahvistamiseen yhteisön toimintaan vuosina 1997–1999 sekä kansallisten koulujärjestelmien yhteisten tavoitteiden pohjalta rakentuvan eurooppalaisen koulualueen rakentamiseen vuoden 2000 jälkeen. Jaotteluja on olemassa melkein yhtä monta kuin asioita eri perspektiivistä katsovia tutkijoita, mutta seuraavassa selvennämme muutamia keskeisiä eurooppalaisen koulutuspolitiikan kehitykseen vaikuttaneita tapahtumia. Selkeyden vuoksi käytämme yleistermiä Euroopan unioni myös puhuessamme yhteisön historiasta Euroopan hiili- ja teräsyhteisönä ja Euroopan talousyhteisönä ennen Maastrichtin sopimuksen voimaantuloa vuonna 1993.

Euroopan unionin esiasteen, kuuden valtion muodostaman Euroopan talousyhteisön perussopimus solmittiin Roomassa vuonna 1957. Yhteisön perusta oli taloudellinen ja maatalouteen liittyvä yhteistyö. Kulttuurinen ja koulutuksellinen yhteistyö jätettiin vuonna 1949 perustetun Euroopan neuvoston harteille. (Pépin 2007, 122.) Kuitenkin Rooman sopimuksen 128. artiklan mukaan yhteisön olisi tullut luonnostella periaatteet yhteisen ammatillisen koulutuspolitiikan luomiseksi. Rooman sopimuksessa oli jo hahmoteltu myöhemmin kuuluisaksi tullut neljän vapauden lista eli työvoiman, palvelujen, tavaroiden ja pääoman vapaa liikkuvuus. Yhteisten periaatteiden luominen ammatilliseen koulutuspolitiikkaan oli yksi tekijä, kun työvoiman liikkuvuudesta talousyhteisön alueella pyrittiin tekemään mahdollisimman vapaata. Kymmenen periaatetta julkaistiin vuonna 1963, ja niistä mainitsemisen arvoinen on ainakin kahdeksas kohta, jossa puhutaan asteittaisesta ammatillisen koulutuksen tasojen harmonisointeista. Se on ollut lainsäädännöllisenä pohjana lukuisille myöhemmin tehdyille päätöksille. Kuitenkin käytännön toimet periaatteen pohjalta liittyivät usein lähinnä tiedonvaihtoon, tutkimuksiin ja erilaisiin vierailuihin. (Ollikainen 1999, 67–68.) Talousyhteisön esiasteen, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön, perussopimuksen 56. artiklassa vuonna 1951 oli ollut jo maininta tulevaisuudessa mahdollisten

rakennemuutosten yhteydessä työttömäksi jäävien hiili- ja terästeollisuuden työntekijöiden uudelleen kouluttamisesta yhteisön varoilla (Moschonas 1998, 12–13). Tätä voidaan osaltaan pitää ensimmäisenä kertana, kun Euroopan unionin historiassa on otettu kantaa koulutuspolitiikkaan.

Perussopimusten lisäksi jo eurooppalaisen koulutuspolitiikan kehittymisen varhaisissa vaiheissa myös Euroopan unionin tuomioistuin (Lissabonin sopimukseen 2009 asti Euroopan yhteisöjen tuomioistuin) on ottanut koulutuspoliittisiin kysymyksiin kantaa päätöksillään muun muassa tutkintojen tunnustamisista ja toiseen yhteisön maahan muuttaneiden työntekijöiden lasten koulutuksesta (Moschonas 1998, 15–20). Tuomioistuimen lisäksi myös unioni on alusta lähtien antanut työvoimapoliittisten päätösten yhteydessä myös jäsenmaita sitovia päätöksiä, jotka tavalla tai toisella ovat liittyneet koulutuspolitiikkaan. Esimerkkinä mainittakoon ammatillisten pätevyyksien tunnustamiseen yhteisön alueella liittyviä direktiivejä ja päätöksiä (esimerkiksi päätös 63/266/EEC yleisten periaatteiden määrittelystä ammatillisten pätevyyksien suhteen tai direktiivi 89/48/EEC yleisestä systeemistä vähintään kolme vuotta kestäneiden korkeakoulututkintojen tunnustamisesta) ja toiseen jäsenmaahan muuttaneiden työntekijöiden lasten oikeuteen koulutukseen uudessa kotimaassa liittyvä asetus 68/1612/EEC ja direktiivi 77/486/EEC (Moschonas 1998, 20–40).

1970-luvulla hitaassa kehityksessä alkoi näkyä muutoksia ja kiinnostus koulutuspoliittisiin kysymyksiin lisääntyi. Kun siihen asti kehitystä oli tapahtunut oikeastaan vain ammatilliseen koulutukseen liittyvissä kysymyksissä (Ollikainen 1999, 68), alkoi nyt näkyä kasvavaa koulutusyhteistyötä jäsenmaiden välillä (Pystynen 1995, 4). Ollikainen (1998, 68–71) puhuu Euro-optimismista kummunneesta innostuksesta myös koulutuspolitiikkaan, mikä näkyi esimerkiksi Haagin huippukokouksen 1969 tiedonannosta, jossa puhuttiin tarpeesta suojata Eurooppa "kehityksen, edistyksen ja kulttuurin poikkeuksellisena lähteenä" sekä Belgian opetusministeri Henri Jannen puheista koulutuksesta "yhteisön oikeutettuna toiminnanalanana", koska "koulutusta ei

voida erottaa taloudellisista kysymyksistä". Pystynen (1995, 5) mainitsee myös ministerineuvoston ja opetusministerikokouksen vuonna 1976 laatiman päätöslauselman koulutusalan toimintaohjelmasta.

Vuonna 1976 alkoi myös ensimmäinen Euroopan unionin toimintaohjelma, Education Action Programme. Sitä valmistelemaan ja ohjaamaan perustettiin koulutuskomitea (Raivola 1994, 6). Tämä loi pohjaa myöhemmille ohjelmille. Education Action Programme sisälsi kuusi aihepiiriä: paremmat puitteet ja koulutus Euroopan unionin kansalaisille, lähempien suhteiden edistäminen jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmien kesken, uusien tilastojen ja tutkimuksen jakaminen, vapaaseen liikkuvuuteen kannustaminen sekä yhdenvertainen koulutuksen saatavuus. Tutkimusyhteistyö loi perustan myöhemmin vuonna 1980 luodulle Eurydicelle, jonka tarkoituksena oli tuottaa ja jakaa uutta tutkimustietoa eri maiden koulutusjärjestelmistä ja -politiikasta (Hingel 2001, 5). Muuten 1970-luvun lopulla suurin innostus Euroopassa alkoi vaihtua pragmaattisemmaksi politiikaksi. Koulutuspolitiikan suhteen painoarvoa saivat kasvavan nuorisotyöttömyyden takia koulusta työelämään siirtymiseen liittyvät ongelmat. (Ollikainen 1998, 70–71.)

Ollikaisen mukaan 1980-luvulla alkoi näkyä taas uutta koulutuksellista yhteistyötä kolmesta eri syystä. Ensinnäkin Euroopan parlamentti totesi vuoden 1976 päätetyn rahoituksen olleen riittämätön, ja yhteistyöhön päätettiin panostaa rahallisesti lisää. Jäsenmaiden valtionpäämiehet esittivät vuonna 1983 Eurooppa-neuvostossa toivomuksen kiinteämmän unionin kehittämisestä, ja tähän liittyi toiveita eurooppalaisen integraation opettamisesta kouluissa. Kolmas tekijä olivat Euroopan komission silloisen puheenjohtaja Jacques Delorsin johdolla vuonna 1985 toteutettu Euroopan unionin valkoinen paperi sisämarkkinoiden toteuttamiseksi (COM (85) 310) sekä sen pohjalta myöhemmin vuonna 1987 syntynyt Euroopan yhtenäisasiakirja (Single European Act). Niissä jo Rooman sopimuksessa mainitut sisämarkkinoiden toteutumisen ehdot kirjattiin kuuluisiksi neljäksi vapaudeksi, mikä taas johti sosiaalisen yhtenevyyden ja inhimillisten

resurssien nousemiseen yhä keskeisemmäksi politiikan osa-alueeksi (Hingel 2001, 6). (Ollikainen 1999, 71–73.)

1980-luvun loppupuolella syntyi myös uusia koulutusohjelmia vuonna 1976 perustetun European Action Programme -toimintaohjelman pohjalta. Tuolloin Euroopan unionin tuomioistuin päätti, että Rooman sopimuksen 128. artiklan pohjalta ministerineuvosto pystyy perustamaan yhteisiä koulutusohjelmia, jotka esimerkiksi Erasmus-ohjelman tapauksessa ulottuivat ammatillisen koulutuksen lisäksi tieteelliselle puolelle (Barnard, 1995, 13–16). Euroopan unionin silloisista tärkeistä koulutusohjelmista mainittakoon myös Comett (vuosina 1986–1989) ja Comett II (1990–1994), jotka keskittyivät teollisuuden ja korkeakoulujen yhteistyöhön ja vierailuihin, sekä LINGUA (alkoi 1989), joka keskittyi kielitaitojen parantamiseen (Raivola 1994, 6).

5.2 Maastrichtin sopimus 1993

Maastrichtin sopimus on Maastrichtin kaupungissa Hollannissa vuonna 1992 solmittu ja seuraavana vuonna ratifioitu perussopimus. Sopimus teki Euroopan yhteisöistä Euroopan unionin. Maastrichtin sopimuksen keskiössä on kolme peruspilaria. Euroopan yhteisöjen muodostaman pilarin lisäksi unioniin luotiin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä oikeus- ja sisäasioiden pilarit. Koulutuspolitiikan kannalta merkittävää on se, että Maastrichtin sopimus toi myös ensimmäistä kertaa kunnolla koulutuksen itsenäisesti osaksi perussopimusta; Pariisin ja Rooman sopimukseen perustuneet koulutuspoliittiset päätökset olivat perustuneet työvoimapolitiikkaan. Koulutus ja kulttuuri sijoituivat ensimmäisen pilarille (Euroopan yhteisö), jonka asioista jäsenmaiden edustajat päättävät yhdessä Euroopan unionin ministerineuvostossa; unionin valta koulutuskysymyksissä jäi kuitenkin varsin vähäiseksi (Pystynen 1995, 5).

Koulutuspolitiikka tuli osaksi Euroopan unionin toimivaltaa, tosin huomattavin rajoituksin, Maastrichtin sopimuksen artikloissa 126 ja 127 (Moschonas 1998, 12–15). Näistä artikla 126 sanoo, että yhteisön tulee "avustaa jäsenmaita laadukkaamman koulutuksen suunnittelussa ja järjestämisessä", kun taas artikla 127 menee astetta pidemmälle sanoessaan, että "yhteisö toteuttaa ammattikoulutuspolitiikkaa, joka tukee ja täydentää jäsenmaiden toimia" (Raivola 1994, 10). Vuonna 1993 komissio julkaisi myös yhteenvedon vuosina 1986–1992 saaduista tuloksista (COM (93) 151) sekä uudet suuntaviivat yhteisön toimista koulutuksen alalla (COM (93) 183) (Ollikainen 1999, 76–79). Jälkimmäisessä hahmoteltiin ehdotukset uusille koulutusohjelmille: ammatilliseen koulutukseen keskittyneelle Leonardo da Vincille, joka perustui ajatuksille taloudellisen kasvun edistämisestä ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemisestä, sekä Socrates-ohjelmalle, joka taas tähtäsi luomaan eurooppalaista ulottuvuutta koulutukseen vahvistamalla eurooppalaista identiteettiä ja jäsenmaiden kulttuuriperintöjä (em.). Erasmus-ohjelma siirtyi Socrateen alaohjelmaksi vastaamaan korkeakouluista.

Hyvin merkittävä käänne eurooppalaisessa koulutuspolitiikassa ja ennen kaikkea poliitikkojen suhtautumisessa koulutukseen tapahtui vuonna 1993 julkaistun valkoisen paperin "Kasvu, kilpailukyky ja työllisyys" (COM (93) 700) myötä. Siinä Delors'n komissio laajan yhteistyön jäsenmaiden kesken jälkeen totesi, että yhteiskunnallisiin ongelmiin tulee pystyä vastaamaan koulutuksen avulla ja koulutus tulee nostaa uuden kehityksen keskiöön. Konkreettisemmin koulutukseen liittyviä asioita pohdittiin toisessa valkoisessa paperissa "Opetus ja oppiminen - kohti oppivaa yhteiskuntaa" (COM (95) 590), jossa hahmoteltiin viisi tavoitetta: uuden tiedon hankkimiseen kannustaminen, koulujen ja talouselämän lähentäminen, taistelu syrjäytymistä vastaan, kolmen Euroopan unionin kielen osaamiseen kannustaminen ja taloudellisen pääoman ja koulutukseen investoimisen yhtäläinen arvostus (Hingel 2001, 6-7). Vuodesta 1996 tuli myös elinikäisen oppimisen vuosi Euroopassa. Vuoden 1993 valkoisen paperin isänä profiloitunut Delors totesi, että "elinikäinen koulutus on kokonaistavoite, johon kansalliset koulu-yhteisöt voivat antaa panoksensa" (Pépin 2007, 125). Vuoden 1995

valkoista kirjaa ehti edeltää samoja teemoja käsitellyt vihreä kirja (COM (93) 457), joka nosti esiin kolme sittemmin myös valkoiseen kirjaan kirjattua teemaa: eurooppalainen identiteetti, koulutuksen laadun parantaminen ja koulun ja talouselämän lähentäminen (Ollikainen 1999, 89).

Vuonna 1997 julkaistussa komission tiedonannossa "Tietojen ja taitojen Eurooppaan" tavoitteeksi otettiin "avoimen ja elinvoimaisen eurooppalaisen koulutusalueen rakentaminen" (COM (97) 563), joka kuitenkin myöhemmin tuli hylätyksi (Ollikainen 1999, 90). Sen sijaan, kuten Pépin (2007, 126–127) toteaa, elinikäinen oppiminen ja siihen pyrkiminen nousi 1990-luvulla yhä enemmän keskiöön eurooppalaisessa koulutusajattelussa osittain sen takia, että sen yleisperiaatteet sopivat varsin hyvin kansallisiin koulutuspolitiikkoihin. Luxembourgiassa vuonna 1997 alkanut Euroopan työllisyysstrategia nosti niin ikään elinikäisen oppimisen keskeiseksi (Hingel 2001, 7-8). Tähän oli vaikuttanut myös hetkeä aiemmin solmittu Amsterdamin sopimus (Pépin 2007, 127), joka teki pieniä muutoksia Maastrichtin perussopimukseen.

5.3 Sorbonne, Bologna ja Kööpenhamina

Yksi näkyvimmistä eurooppalaisen yhteisen koulutuspolitiikan aikaansaannoksista on niin sanottu Bolognan prosessi, joka Suomessakin on muuttanut korkeakoulujen tutkintorakenteita. Euroopan unioni oli säätänyt direktiivejä tutkintojen tunnustamisesta jo pitkän aikaa (Moschonas 1998, 22–24), mutta Bolognan prosessi oli maiden väliseen yhteistyöhön ja vapaaehtoisuuteen perustunut järjestely, johon Euroopan unionin perussopimus ei olisi riittänyt. Silti Bolognan prosessia ei voi tarkastella Euroopan unionista irrallisena tapahtumasarjana, vaan unionin koulutuspoliittisia ajatuksia tukevana prosessina, johon oli vaikuttanut muun muassa Erasmus-ohjelma ja alati kasvanut yhteistyö korkeakoulujen kesken sekä komission osallistaminen ECTS-

järjestelmän ja erilaisten laatutakuiden kautta (Pépin 2007, 127). Pohjana Bolognan prosessille oli Sorbonnen julistus vuonna 1998, jonka allekirjoittivat neljän suuren EU-maan opetusministerit. Varsinainen Bolognan julistuksen allekirjoitti vuonna 1999 jo 29 maata, joista osa oli Euroopan unionin ulkopuolisia. Vaikka Bolognan julistus onkin jäsenmaiden keskinäinen yhteistyösopimus, on sen taustalla vaikuttanut vahvasti myös Euroopan komissio (Karran & Löfgren 2010, 91).

Karran & Löfgren (2010, 89) ovat sitä mieltä, että Bolognan prosessin tarkoituksiksi nähdään usein Euroopan unionin korkeakoulutuksen harmonisointi. Kuitenkin yksi näkökulma Bolognan prosessin syntyyn ja tarpeeseen on myös kansainvälisen kilpailukyvyn parantaminen, sillä 1990-luvun alussa Amerikassa opiskelevien eurooppalaisten määrä ylitti ensimmäistä kertaa Euroopassa opiskelevien amerikkalaisten määrän (Karran & Löfgren 2010, 90). Näin ollen taustavaikuttajia oli useampia.

Siinä missä Bolognan prosessi keskittyy tieteelliseen koulutukseen, keskittyy Kööpenhaminan julistus puolestaan ammatilliseen puoleen. Kööpenhaminan julistus hyväksyttiin loppuvuodesta 2002, ja se pyrkii lisäämään Euroopan valtioiden välistä yhteistyötä erityisesti ammatillisen koulutuksen osalta. Julistus sinänsä pohjaa Lissabonin strategian tavoitteisiin luoda Euroopasta dynaaminen tietoon perustuva talous. Kööpenhaminan julistuksessa todetaan tämän tavoitteen edellyttävän myös vahvaa ja laadukasta ammatillista koulutusta. (Euroopan komissio 2002.)

Kööpenhaminan julistus antaa myös konkreettisia ohjeita siitä, miten ammatillista koulutusta tulee kehittää. Siinä esitetään tarve vahvistaa eurooppalaista ulottuvuutta ammatillisessa koulutuksessa, jotta yhteistyö ja liikkuvuus voisivat lisääntyä. Tämä edellyttää myös sitä, että tutkinnoista pitää saada entistä läpinäkyvämpiä ja ne täytyy tunnustaa myös muissa Euroopan valtioissa. Tunnustaminen edellyttää uudenlaisten keinojen kehittämistä erityisesti epämuodollisten (*non-formal* ja *informal*) oppimisen

huomioimiseksi ja eri maiden käytäntöjen yhteensopivuuden lisäämiseksi. Viimeisenä osana on laadunvarmistus, joka keskittyy erityisesti erilaisten hyvien ja toimivien mallien ja käytänteiden jakamiseen ja siirtämiseen toisille. (Euroopan komissio 2002.)

5.4 Kasvatus ja koulutus, ammatillinen pätevyys ja yleissivistys

Puhuttaessa Euroopan unionin koulutuspolitiikasta on syytä erotella englanninkieliset käsitteet *education* ja *training*. Maastrichtin sopimuksen syntymiseen asti sana *education* ei esiintynyt Euroopan unionin puheissa, vaan jopa vuonna 1976 komission ja neuvoston alettua muodostaa koulutuspoliittisia linjauksia oli käytössä termi *training*. Sillä viitattiin ammatilliseen, ammattiin valmistavaan koulutukseen ja tehtiin ero muuhun koulutukseen. Maastrichtin sopimuksen artiklojen 126 ja 127 nojalla syntyi kuitenkin ajatus eurooppalaisesta koulutuspolitiikasta tai eurooppalaisesta koulutusulottuvuudesta, jonka tavoitteena olisi eurokansalaisen kasvattaminen (MacLean 1995, 30). Lehtisalo ja Raivola (1999, 192) toteavat, että Maastrichtin sopimuksen syntyaikoina oli kaksi vaihtoehtoa: radikaaliin harmonisaatioon tähdännyt vaihtoehto ja valituksi tullut vaihtoehto, joka säilyttää koulutuspolitiikan kansallisena asiana kieltäen kaiken harmonisoinnin subsidiariteettiperiaatteeseen nojautuen. Valittu strategia perustuu yhteistyölle, eikä Euroopan unionilla siis ole mahdollisuuksia toteuttaa mitään ylikansallista koulutuspolitiikkaa (OPM 2001, 6). Unioni kuitenkin rohkaisee yhteistyöhön ja voi tarvittaessa tukea ja täydentää jäsenmaiden toimintaa (Hingel 2001, 3).

Maastrichtin sopimuksessa päätettiin, että koulutuspoliittisissa kysymyksissä noudatetaan Euroopan unionissa niin sanottua subsidiariteettiperiaatetta. Se tarkoittaa sitä, että mikäli jokin kysymys voidaan tarkoituksenmukaisesti ratkaista kansallisesti, ei sitä tule ottaa Euroopan unionin päätettäväksi (Pystynen 1995, 5-6). Suomeksi on

käytetty myös läheisyys- tai toissijaisuusperiaatteen käsitteitä. Raivola erittelee kaksi taustatekijää sille, miksi Maastrichtin sopimuksessa päädyttiin subsidiariteettiperiaatteen käyttöön ja yhteistyön tukemiseen yhden ylikansallisen koulutuspolitiikan sijasta. Jäsenmaiden koulutusjärjestelmien eroavaisuuksien ollessa vielä varsin laajoja, ei suuria muutoksia olisi helppo toteuttaa siellä, missä "järjestelmä-, rakenne-, sisältö- ja tavoitemuutokset operationalistuvat" eli luokkahuoneissa opettajien toimesta. Toisaalta, toisin kuin sosiaalidemokraattisissa Pohjoismaissa, monissa Euroopan maissa on ollut vallalla liberalistinen ajattelumalli, jossa valtion vahvan roolin sijasta puhutaan yksilön vapauksista ja ruohonjuuritason toimintaa. Sama kiista on näkynyt myös siinä, tulisiko Euroopan unionin pitää lähtökohtinaan koulutuskysymyksissä elinkeino- ja työelämän tarpeita vai sivistysihanteita. (Raivola 1994, 8-9.)

5.5 Koulutuksen Eurooppa-ulottuvuus

Vuoden 1993 vihreässä kirjassa lanseerattiin koulutuksen Eurooppa-ulottuvuuden käsite (COM (93) 457). Raivola (1994, 9) toteaa kyseisen vihreän kirjan muodostavan samana vuonna ilmestyneen valkoisen kirjan "Kasvu, kilpailukyky ja työllisyys" (COM (93) 700) kanssa "eräänlaisen koulutuspoliittisen yleisohjelman". Koulutuksen Eurooppa-ulottuvuuden kehittämiseen tähtääminen mainitaan myös Maastrichtin sopimuksessa (Hingel 2001, 3). Eurooppa-ulottuvuuden sisältönä on jäsenmaiden kielten, historian, instituutioiden ja kulttuurin tuntemisen parantamista, tiiviimpää yhteistyötä oppilaitosten kesken, kasvavaa opettaja- ja oppilasvaihtoa ja liikkuvuutta, tutkintojen ja opintojen tunnustamista, informaatioverkostoja ja eurooppalaisen identiteetin mukaanottoa opetussuunnitelmiin (Lehtisalo & Raivola 1999, 193; Raivola 1994, 9). Pépin (2006, 134) mainitsee myös terveys-, ympäristö- ja kuluttajakasvatuksen lisäämiseen kannustaneet projektit 1980-luvun loppupuolelta lähtien koulutuksen Eurooppa-ulottuvuuteen vaikuttaneina tekijöinä.

Lehtisalo ja Raivola (1999, 194–195) muodostavat 1990-luvun toimintojen pohjalta Euroopan unionille koulutuspolitiikan yleisiksi periaatteiksi seitsemän eri kokonaisuutta siitä huolimatta, että yleistä yhteistä koulutuspolitiikkaa ei perussopimusten perusteella pitäisi olla olemassa. Peruseriaatteita ovat subsidiariteetin kunnioittaminen, hyvin organisoidun yhteistyön korostaminen, välittömän toiminnan mahdollisuus tarvittaessa (esimerkiksi mittakaavaedut, kannustimet), rahoituslähteiden synergiaedut, intressiryhmien mukaan ottaminen keskusteluihin, partikularistisen koulutuksen suosiminen, parlamentin, talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean kuuleminen keskeisissä asioissa.

5.6 2000-luvun kansainväliset koulutuspoliittiset ajatukset yleisemmin

Vuonna 1996 Euroopan komission entisen puheenjohtaja Jacques Delors'n johtama UNESCO:n ryhmä julkaisi raportin "Koulutus - opintieltä löytyy aarre" (Learning - the treasure within), jossa pyrittiin vetämään suuntaviivoja koulutuksellisille tavoitteille 2000-luvun maailmassa. Delors (1996, 13) puhuu heti aluksi niistä valtavista odotuksista, joita koulutukselle nykymaailmassa luodaan ja toisaalta niistä haasteista, joihin koulutus törmää. Koulutuksen pitäisi pystyä vastaamaan useisiin uudella vuosituhannella vastaan tulevaan ongelmiin, kuten jännitteeseen globaalien ja lokaalisten välillä. Koulutuksen tulisi tuottaa maailmankansalaisia säilyttäen kuitenkin näiden juuret ja kiinnostuksen paikallisiin asioihin. Toinen jännite muodostuu universaalien kulttuurien ja yksilöllisyyden välille. Vaarana on yksittäisen ihmisen ja inhimillisyyden tärkeyden katoaminen globalisaation ollessa vallalla. Samaan liittyy myös jännite perinteiden ja modernin välillä: kuinka luodaan uutta kuitenkaan unohtamatta vanhaa? Jännitteitä on myös pitkäjänteisyyden ja lyhyen aikavälin tavoitteiden, tiedon määrän huikkeen kasvun ja ihmisen omaksumiskyvyn sekä henkisten ja materiaalistien tavoitteiden välillä. (Delors 1996, 16–18.)

Delors'n ryhmä hahmottelee raportissaan neljä hyvin laveaa pilaria koulutukselle 2000-luvulla: oppia tietämään (*learning to know*), oppia tekemään (*learning to do*), oppia elämään yhdessä (*learning to live together, learning to live with the others*) ja oppia olemaan (*learning to be*). (Delors 1996, 85.)

5.7 Suomalainen konteksti kansainvälisessä kehityksessä

Suomi alkoi lähentyä eurooppalaista ja kansainvälistä kehitystä 1980-luvulla. Siihen asti koulutuspoliittiset linjanvedot olivat olleet varsin kotimaisia, vaikka esimerkiksi peruskoulu-uudistuksen malli otettiin Ruotsista ja vaikutteita suomalaiseen kouluun on muutenkin aina tullut esimerkiksi Saksasta. Ollikainen (1999, 116–117) näkee, että tahto lisätä yhteistyötä Euroopan unionin kanssa 1980-luvulla johtui kahdesta tekijästä: toisaalta kasvaneesta kiinnostuksesta teollisuuden integraatiolle länsieurooppalaisten maiden kanssa Suomen päästyä jäseneksi Euroopan vapaakauppa-alueeseen (EFTA), toisaalta Neuvostoliiton muutosten vuoksi lisääntyneestä ulkopoliittisesta liikkumatilasta. Vuonna 1988 Holkerin ollessa pääministerinä hallituksen ohjelman lisäpöytäkirjassa esitettiin rahoituksen lisäämistä koulutukselliselle yhteistyölle eurooppalaisten maiden kanssa. Opetusministeriön suunnitelmiinkin ilmestyi toteamus siitä, miten tiedot ja taidot ovat Suomen halvimpia vientituotteita ja kansainväliseen integraatioon tulee niin talouden kuin kulttuurinkin puolella panostaa tulevina vuosina, suomalaisen koulutusjärjestelmän ja tutkimuksen tulee olla kansainvälistä huippuluokkaa ja eristäytymiseen ei ole tulevina vuosina varaa (Ollikainen 1999, 118–119).

1980- ja 1990-lukujen vaihteessa Suomi ja muut EFTA:n jäsenet hyväksyttiin mukaan Euroopan unionin koulutusohjelmiin (Comett ja Erasmus). Suomessa oli ennen tätä alettu aktiivisesti pyrkiä mukaan osallistumaan, suunnittelemaan ja aktiivisesti vaikuttamaan yhteistyöhön ja sen muotoihin. Täyttää Euroopan unionin jäsenyyttä

pidettiin vielä tuolloin epätodennäköisenä. Kuitenkin suomalaista lainsäädäntöä alettiin hitaasti sovittaa Euroopan unionin kanssa yhteensopivaksi, ja koulutuksellinen yhteistyö ilman integraatioita hyväksyttiin osaksi kansallista koulutuspolitiikkaa. (Ollikainen 1999, 120–123.) Selonteossaan eduskunnalle vuonna 1990 valtioneuvosto totesikin, että koulutuksellisen yhteistyö Euroopan yhteisöjen kanssa ja osallistuminen koulutusohjelmiin sekä opiskelijoiden, harjoittelijoiden, asiantuntijoiden ja nuorten liikkuvuus on kannattavaa ja kansainvälisellä yhteistyöllä suomalaiset opiskelijat ja opettajat pystyvät hankkimaan taitoja, jotka ovat tarpeellisia kansainvälistyvässä maailmassa toimittaessa (Suomi ja Euroopan talousalue 1990, 114).

Vielä 1990-luvun alkupuolella Suomessa käytiin keskusteluja Euroopan integraation suhteen täysjäsenyyden sijasta lähinnä suunnitelmissa olevaan Euroopan talousalueeseen (ETA) liittymisestä Efta-sopimuksen kautta. Ruotsin ilmoitettua täysjäsenyyden hakemisestaan alkoi Suomessakin keskustelu laajentua pelkästä taloudellisesta intressistä. Opetusministeriö totesi Euroopan unionin koulutusta koskevaan päätöksentekoon osallistumisen tärkeänä asiana ja samalla unionin jäsenyyden hyödyllisyyden suomalaisille opiskelijoille. Jäsenyysneuvottelujen aikana eduskunnan sivistysvaliokunta näki jäsenyyden myönteisenä asiana koulutuksen suhteen. Suomalainen koulutus pääsisi enemmän näkyville ja mukaan päätöksentekoon, suomalaiset pääsisivät Euroopan unionin ohjelmiin ja rahoitukseen käsiksi ja pienemmät lukukausimaksut toisissa jäsenmaissa kasvattaisivat suomalaisten opiskelijoiden koulutuksellisia oikeuksia. Samalla esiin nousi myös riski siitä, että kasvava keskittyminen Länsi-Euroopan suuntaan heikentäisi yhteistyötä muihin maihin. (Ollikainen 1999, 127–129.)

Suomen Euroopan unionin jäsenyyteen johtaneet tapahtumat ajoittuivat 1990-luvun alkuun, jolloin maassa oli huomattavan raskas lamakausi. Koulutuksenkin rahavirtoja jouduttiin leikkaamaan ja valtioneuvoston raporteissa koulutus alkoi näyttäytyä yhä vahvemmin yhtenä “kansallisen selviytymisen strategiana”. Uusliberalistisen eetoksen

mukaisesti pyrittiin samanaikaisesti nostamaan koulutuksen laatuja ja tehokkuutta. Uusiksi avainsanoiksi muodostuivat laatu ja kansainvälisyys. Osa kansainvälisyyttä oli Suomen ja suomalaisen koulutuksen näkyminen kansainvälisesti. Opetusministeriö luonnehtikin vuonna 1993 Suomen yhdeksi avainstrategiaksi tulevaisuudessa “kontrolloidun ja monipuolisen kansainvälistymisen”, johon kuului vaadittavan infrastruktuurin luominen, opiskelija- ja opettajavaihtojen kasvu, kieltenopiskelun lisääminen, kansainvälisemmän yliopiston kehittäminen ja ymmärryksen lisääminen kansainvälistymisestä koulutuksessa. (Ollikainen 1999, 131–133.)

Ollikainen kirjoittaa Euroopan integraation ja suomalaisen koulutuksen välisissä suhteissa ilmenevistä vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja haasteista. Vahvuuksiin kuuluvat Suomen korkea koulutustaso, koulutuksen tärkeyden merkittävyys ja edelleen suhteet Venäjään. Heikkouksiksi hän luokittelee Suomen sijainnin, kielen hankaluuden ja pidemmän kansainvälisen kokemuksen puutteen. Mahdollisuuksissa ja haasteissa toistuvat itse asiassa samatkin teemat. Erityisesti Euroopan unionin ohjelmien mahdollisimman hyvä hyödyntäminen on Suomessa koettu haasteelliseksi. Toisaalta koulutusjärjestelmän resurssitilanteen parantaminen ja koulutussisältöjen ja -rakenteiden muovaaminen eurooppalaisten esikuvien mukaiseksi on nähty Suomen mahdollisuuksina. Haasteina Ollikainen mainitsee myös toisaalta Suomen syrjäytymisen ja aivoviennin ja toisaalta suomalaisen kulttuurin liudentumisen, mikä tavallaan kuvaa saman kehityksen kahta mahdollista ääripäätä. Suomessa on Euroopan unionin koulutusyhteistyön puolesta argumentoitu ensinnäkin yleisemmän kansainvälistymisen ja globalisoitumisen pohjalta, missä koulutus nähdään mahdollisuutena vastata tulevaisuuden haasteisiin. Toiseksi koulutuksen eurooppalaistumista on vaadittu koulutuksen laadun kehittämiseksi ja laajempien kouluttautumismahdollisuuksien tarjoamiseksi. Tässä tullaan mielenkiintoiseen ajatuskulkuun. Toisaalta Euroopan integraatio vaatii myös koulutukselta sen eurooppalaistamista, eurooppalaistuminen taas nähdään lähes poikkeuksetta positiivisena ja Euroopan integraatiota vahvistavana asiana. Oikeastaan voidaan todeta, että eurooppalainen yhteistyö koulutuksen suhteen

on niin pitkälle “esineellistetty ja institutionalisoitunut, että se ei tarvitse muuta oikeutusta itselleen”. (Ollikainen 1999, 179–184.)

6 Koulutuksen tehtävä modernissa yhteiskunnassa

6.1 Taloudelliset taustatekijät

1900-luvulle tultaessa kaupungistuminen nopeasti ja yhteiskunta koki suuren muutoksen. Kaupungistuminen aiheutti paineita myös koulutukselle, sillä koulutuksen tarve kasvoi merkittävästi, kun uutta käytännön tietoa tarvittiin työelämää palvelemaan. Koulutus antoi paljon niin yksilölle kuin yhteisöllekin, ja sen avulla rakennettiin nykyaikaista demokraattista yhteiskuntaa. Tämä johti uudenlaisten koulutusta ja opetussuunnitelmaa koskevien ajatusten muotoutumiseen. Siinä missä vuosisata sitten elettiin suurta yhteiskunnallista muutosta ja siitä pyrittiin selviytymään koulutuksen avulla, eletään yhtä laajaa mullistusta myös nyt. Globalisaatio häivyttää valtioiden rajoja ja maailmantalouden muutokset ja uudet teknologiat vaikuttavat ihmisten elämään. On selvää, että koulutuksella on tärkeä osa näissä muutoksissa. (Lundgren 2009, 111–112.)

Lundgrenin (2009) mukaan on kiistatonta, että koulutuksen ja talouskasvun välillä on yhteys. Hän toteaa, että jo 1950-luvulla nähtiin, että koulutuksen taso ja määrä olivat yhteydessä talouskasvuun. Lisäksi koulutus on edellytys demokraattisen yhteiskunnan kehitykselle. Hän näkeekin koulutuksen ja erityisesti sitä ohjaavan opetussuunnitelman työkaluna, jolla taataan talouskasvu ja kilpailukyky globaaleilla markkinoilla. (Lundgren 2009, 112–113.)

Vuosituhanne vaihteessa yksi tärkeistä kysymyksistä on kansallisen politiikan mahdollisuus kontrolloida kansallista taloutta. Ennen tuotannolle tärkeää pääomaa olivat tehtaot ja niissä olevat koneet ja laitteet. Niiden ja tuotannon siirtäminen oli vaikeaa ja kallista. Nyt tuotannolle tärkein resurssi ovat työntekijät ja tieto, jolloin toiminnan siirtäminen on huomattavasti helpompaa kuin aiemmin. Tämän seurauksena

(kansallinen) talouspolitiikka on hyvin riippuvaista globaalista politiikasta ja mahdollisuudet hallita kansallista taloutta ovat muuttuneet merkittävästi. (Lundgren 2009, 115.)

On selvää, että muuttuvassa maailmassa koulutus on yksi keino ylläpitää yhteiskunnan kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla. Toisaalta koulutettu kansanosaa pitäisi saada pysymään maan rajojen sisällä, jotta he eivät lähtisi parempien olosuhteiden toivossa ulkomaille. Tästä seuraa juuri se, minkä Lundgrenkin (2009) on todennut: (talous)politiikka on riippuvaista maailmanpolitiikasta, sillä kansalaiset voivat tänä päivänä siirtyä muualle. Toisaalta esimerkiksi Suomi on tiukassa taloustilanteessa päättänyt leikata julkisia menojaan ja samalla nostaa verotusta säilyttääkseen luottoluokituksensa. Luottoluokituksen putoaminen olisi haitallista, mutta liian kova verotus voi ajaa osaajia pois maasta.

Viime vuosikymmenten talouspolitiikka on ohjannut vahvasti koulutusta ja opetussuunnitelmaa. Talouspolitiikkaan vuorostaan on vaikuttanut maailmanlaajuinen päätöksenteko, josta vuorostaan vastaavat kansainväliset ja ylikansalliset toimijat. Koska Euroopan unionin jäsenvaltiot ajavat yhteistä politiikkaa, ennustavat Alves, Morgado ja Pacheco myös kansallisen politiikan taipuvan yhtenäistämisen linjalle sen sijaan, että se kannustaisi monimuotoisuuteen ja diversiteettiin. (Alves, Morgado & Pacheco 2009, 148.)

Korkeakoulutusta Euroopassa ohjaa tällä hetkellä Bolognan prosessi, johon Euroopan jäsenvaltiot ovat sitoutuneet. Alempien tasojen koulutusta vuorostaan mitataan erilaisin testeillä (esimerkiksi PISA ja TIMSS), ja niistä saatujen tulosten perusteella oikeutetaan erilaiset opetussuunnitelmalliset valinnat. (Alves, Morgado & Pacheco 2009, 149.) Globalisaatio ja erityisesti globaali talous on asettanut erityisesti korkeakoulutukselle suuria vaatimuksia täyttää tietoon perustuvan talouden tarpeita (Bullen, Robb & Kenway

2004, 3). Tieto nähdään pääomana ja sitä pyritään lisäämään koulutuksen avulla (Alves, Morgado & Pacheco 2009, 150).

Globaalista koulutuspolitiikasta on myös hyvä nostaa esiin OECD:n (2000, 195) huomio, joka koskee opetussuunnitelman syntyä. Siinä missä peruskoulun opetussuunnitelmat useimmiten vastaavat yleistä näkemystä ja voivat olla lailla määrättyjä, on korkeakouluilla pääsääntöisesti huomattavan paljon suurempi vapaus kirjoittaa omat opetussuunnitelmansa. Tämä johtaa siihen, että yksittäiset opettajat pyrkivät korkeakouluissa saamaan oman kurssinsa mukaan opetussuunnitelmaan. Toisaalta korkeakouluilta vaaditaan yhä suurempaa tehokkuutta hallitusten toimesta ja tehokkuuden varmistamiseksi korkeakoulujen hallintoa pyritään tehostamaan ja toimintaa arvioimaan säännöllisesti (OECD 2000, 196).

Käytännössä eurooppalainen koulutuspolitiikka rajaa tiedon entistä vahvemmin käytännönläheiselle tasolle. Näin opetussuunnitelmat tekevät sijaa opinnoille, jotka antavat pätevyyttä ja käytännön tietoa, joka auttaa yksilöä sopeutumaan tietoon perustuvaan talouteen. (Alves ym. 2009, 150–151)

Pohjakoulutuksella tarkoitamme peruskoulua, keskiastetta ja myös korkea-astetta. Ajatus on, että siihen sisältyy kaikki se koulutus, joka käydään läpi ennen ”aikuisuutta” eli työelämää. Koulutus jakautuu kahteen osaan, pohjakoulutukseen ja aikuiskoulutukseen. Yhdessä nämä muodostavat elinikäisen oppimisen. Koulutustason nousu kaikkialla on johtanut tarpeeseen kouluttautua läpi elämän ja tämä puolestaan on seurausta yhteiskunnallisesta paineesta, joka on syntynyt työllisyyskriisistä (Bélanger 1998, 261). Näin elinikäisestä oppimisesta on tullut osa arkea ja pohjakoulutus on laajentunut yhä pidemmälle aikuisuuden puolelle.

Aikuiskoulutukseen osallistuminen on hyvin riippuvaista siitä, miten hyvän ja perusteellisen pohjakoulutuksen yksilö on saanut. Yksilön koulu-ura on siis hyvin

riippuvainen siitä, miten hänen pohjakoulutuksensa on onnistunut. Yhteiskunnassa, jossa koulutus on merkittävä asia, nousee pohjakoulutuksen tarjonta esiin myös tasa-arvokysymyksenä. Eriarvoisuus pohjakoulutuksessa täytyy korjata, jotta kaikki yksilöt saisivat samat edellytykset pärjätä elinikäistä oppimista vaativassa yhteiskunnassa. (Bélanger 1998, 263.)

Jo hieman vanhentuneessa tekstissään Bélanger kirjoittaa aikuiskoulutuksen tarpeen kasvaneen hurjasti viime vuosikymmenten aikana. Vuosituhannen vaihteessa aikuiskoulutuksen tarve oli hänen mukaansa saavuttanut räjähdyspisteensä, mikä näkyi niin muodollisen kuin epämuodollisenkin aikaiskoulutuksen valtavana kysyntänä. Aikuisille tarjottiin koulutusta, ja heitä kävi (ja käy yhä) erilaisilla kursseilla tai ammatillisessa täydennyskoulutuksessa. Lisäksi tehdään erilaisia työharjoitteluita ja opiskellaan uusia kieliä. (Bélanger 1998, 265.)

Koulutuksesta (*education*) puhuttaessa, ja erityisesti elinikäisen oppimisen kohdalla, on syytä huomioida myös sen siirtyminen pois perinteisistä koulutusta ja kasvatusta antavista instituutioista. Kouluttautumista tapahtuu koulujen lisäksi myös kotona, työpaikoilla ja monissa muissa ympäristöissä. Näillä ympäristöillä on oma kulttuurinsa ja tästä seuraava oma piilo-opetussuunnitelmansa, joka luo sen kontekstin, jossa oppiminen tapahtuu. (Bélanger 1998, 266.)

Kun vertaillaan koulutukseen, työhön ja vapaa-aikaan käytettyä aikaa suhteessa toisiinsa ja menneeseen aikaan, huomataan koulutukseen käytetyn ajan kasvaneen merkittävästi. Tämä johtuu pitkälti siitä, että nuoret joutuvat käyttämään yhä pidemmän ajanjakson pohjakoulutukseensa ja tämän jälkeenkin vielä paljon aikaa erilaisiin aikuiskoulutuksen muotoihin. Samalla työhön käytetty aika on vähentynyt. Kehittyneissä maissa käytettiin vielä 1960-luvulla keskimäärin 2050 tuntia vuodessa työntekoon, kun 1990-luvulla lukema oli vain 1700 tuntia. Lisäksi on syytä huomioida, että ihmiset elävät

yhä pidemmän ajan eläkkeellä, joten aika vapaa-ajan aktiviteeteille on lisääntynyt. (Bélanger 1998, 267.)

Opiskelulla on yhä suurempi osa ihmisen elämästä. Pohjakoulutukseen nuoruudessa käytetyn ajan osuus ihmisen koko elämän aikana opiskeluun käyttämästään ajasta on yhä pienempi. Näin pohjakoulutuksesta tulee jatkuvasti pidempi, mutta vain ensimmäinen kierros koulutuksen ja kasvatuksen jatkumossa, joka kulkee läpi koko elämän. (Bélanger 1998, 267–268.)

6.2 Globalisaation vaikutukset koulutuksessa

Globalisaation myötä valtioiden rajat heikkenevät. Samalla sisä- ja ulkopolitiikan raja muuttuu häilyvämmäksi ja vaikeammin määriteltäväksi (Niukko 2006, 28). Euroopan alueella Schengen-sopimus antaa ihmisille yhä vapaamman liikkuvuuden, ja myös omaisuus kulkee vapaasti valtiosta toiseen Euroopan unionin sisällä. Väistämättä tällä on vaikutuksia kansalliseen politiikkaan, kuten olemme jo kirjoittaneetkin luvussa 5.1. Koulutuksessa Euroopan yhdentyminen näkyy opetussuunnitelmien ja koulujärjestelmien yhdentymisenä ja monimuotoisuuden kaventumisena (Alves ym. 2009, 148–149). Tällaista yhdentymistä tukee myös Euroopan unionin neuvoston asettama tavoite, joka oli määrä saavuttaa vuoteen 2010 mennessä (C 142/3): ”Eurooppalaiset koulutusjärjestelmät ovat riittävän yhteensopivia, jotta kansalaiset voivat liikkua niiden välillä ja hyötyä niiden monimuotoisuudesta.”

Globalisaation kautta jouduttiin tilanteeseen, jossa Euroopan täytyi yhtenäistää koulujärjestelmiään uudistuvassa maailmassa. Prosessi lähti liikkeelle korkeakoulutuksen osalta Bolognan prosessin myötä. Sen taustoja olemme jo avanneet luvussa 5.3 Bolognan julistuksen jälkeen muutokset yliopistotason koulutuksessa ovat olleet kohtalaisen nopeita, ja esimerkiksi maisterintutkintojen tarjoaminen yliopistojen

välisenä yhteistyönä on lisääntynyt (Karran & Löfgren 2010, 96). Ennen Bolognaa monissa Euroopan unionin maissa suoritettiin ensimmäisenä tutkintona maisterin tutkinto, mutta Bolognan myötä niissäkin on siirrytty suorittamaan ensin kandidaatin tutkinto, mistä seuraa tietysti maisterin tutkinnon muuttuminen jatkotutkinnoksi (Karran & Löfgren 2010, 96). Kun vielä huomioidaan, että tutkintoja alettiin mitata pisteissä ja pistemäärät standardoitiin, saatiin Euroopan unionin alueelle hyvin yhtenevät tutkintorakenteet, jolloin tutkintojen toteuttaminen yhteistyössä helpottui ratkaisevasti (Karran & Löfgren 2010, 96–97).

Suomessa on siirrytty kaksiportaisiin tutkintoihin Euroopan ja Bolognan hengessä. Käytännössä kandidaatin tutkinto on kuitenkin lähinnä nimellinen, sillä suurin osa yliopisto-opiskelijoista saa kuitenkin opinto-oikeuden suoraan maisterin tutkintoon asti. Tämä on sikäläkin perusteltua, että monet julkisen sektorin työpaikoista edellyttävät maisterin tutkintoa (ks. esim. Suomen laki 986/1998). Kaksiportaisuutta yritetään kuitenkin saada toteutumaan ohjaamalla opiskelijoita esimerkiksi opintotuen muutoksilla, sillä vuonna 2011 opintotuki Suomessa muuttui ja sitä alettiin myöntää erikseen alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon. Tästä voi päätellä, että kandidaatin tutkinnon merkitystä halutaan korostaa ja opiskelijat halutaan saada valmistumaan ensin kandidaateiksi ja vasta tämän jälkeen aloittamaan maisterin opintonsa. Ensimmäinen mahdollinen seuraus tästä on taka-ajatus houkutella opiskelijoita työelämään jo kandidaatin tutkinnon jälkeen, mutta toisaalta tilanne mahdollistaa opiskelijalle myös yliopistojen kilpailuttamisen. Uusliberalismia käsitelleessä luvussa 3.3 totesimme, että uusliberalismi antaa yksilölle kuluttajan roolin ja hänestä tulee asiakas. Nyt yliopistot joutuvat kehittämään vetovoimaisia maisteriohjelmia, joilla houkutella parhaat kandidaatit itselleen, koska maisterin ja kandidaatin tutkintojen välissä on selkeä raja.

Tampereen yliopisto on toteuttanut suuren rakennemuutoksen vuoden 2011 alussa ja olemme päässeet seuraamaan uudistumista hyvin läheltä. Rakennemuutoksen

yhteydessä oppiaineista luovuttiin ja siirryttiin tieteenalayksiköihin, joissa ryhdyttiin rakentamaan uusia tutkinto-ohjelmia nopealla tahdilla. Tämä johti siihen, että esimerkiksi Tampereen yliopiston uudessa Kasvatustieteiden yksikössä (School of Education) toteutetaan vain yksi tutkinto-ohjelma, joka koostuu selkeästi toisistaan erotetuista kandidaatin ohjelmasta ja sen jälkeen alkavasta maisteri-ohjelmasta, johon sisältyy erilaisia suuntauksia. Samassa ohjelmassa ovat siis kaikki kasvatustiedettä pääaineenaan opiskelevat aina varhaiskasvattajasta aikuiskasvattajaan.

Uudenlaisella tutkinto-ohjelmalla haluttiin tehdä opinnoista entistä joustavampia, jotta opiskelija voisi halutessaan valita kursseja mielenkiintonsa mukaan ja turhia suorituksia tulisi vähemmän. Opiskelun aikana voi vaihtaa opinto-oikeutta saman tutkintorakenteen sisällä ja näin sisällyttää kaikki jo suoritettut opinnot yhä samaan tutkintoon, vaikka tutkinnon tuottamat pätevyudet vaihtuisivatkin. Tällä tavoitellaan myös opiskelijoiden nopeampaa valmistumista.

Esitettyä väitettä yliopistojen keskinäisestä kilpailusta tukee myös Koivulan, Rinteen ja Niukon (2009, 8) artikkeli, jossa he kirjoittavat julkisuudessa puhuttavan huippuyliopistopuhetta, johon kuuluvat sellaiset käsitteet kuin kilpailukykyisyys ja laadukkuus. Tämä vastaa pitkälti sitä kieltä, josta on kirjoitettu enemmän uusliberalismia ja koulutusta käsittelevässä luvussa 3.3.

Tiedon kulkiessa yhä tehokkaammin leviävät myös uudet ajatukset yhä nopeammin. Kun kaikilla on pääsy samaan tietoon ja valtioiden rajat ovat heikentyneet ja niiden kyky toteuttaa omaa politiikkaansa muista riippumatta on heikentynyt, on myös opetussuunnitelman tasolla tapahtunut yhtenäistymistä (Pacheco & Pereira 2009, 312). Samalla kun opetussuunnitelmat ovat yhtenäistyneet globaalisti ja etenkin Euroopan yhtenäisillä koulutusmarkkinoilla, on opetus muuttunut entistä käytäntöorientoituneemmaksi (Pacheco & Pereira 2009, 312). Tämä luonnollisesti antaa paremmat valmiudet työelämään, mutta samalla tieteellinen teoreettisuus vähenee.

Aiemmin olemme kirjoittaneet siitä, miten avoimessa koordinaatiomenetelmässä olennaisena osana on toimivien käytänteiden jakaminen ja *benchmarking*. Tämä johtaa siihen, että koulutus erityisesti Euroopan alueella yhtenäistyy entisestään. Kun tähän yhdistetään globaalit markkinat, joilla koulutusta antavat tahot toimivat, tarjoaa yhtenäistyminen toisaalta myös turvaa. Institutionalismia käsitellessämme totesimme instituution tarkoittavan käytänteitä, joiden mukaan ihmiset toimivat (ks. luku 2.1). Kun koulutus yhtenäistyy, voivat yksilöt liikkua vapaammin valtioiden ja koulujärjestelmien välillä, koska toimintatavat ovat tuttuja. Samalla myös globalisaatio edistää koulujärjestelmien yhdentymistä, sillä järjestelmien välillä siirtyvät yksilöt kuljettavat tietoaan järjestelmästä toiseen ja muokkaavat institutionalisoituneita toimintatapoja.

6.3 Kansallisen koulutuspolitiikan haasteet

Kilpailukyvyyn saavuttaminen globaaleilla markkinoilla yhdistettynä kokonaisia teollisuuden aloja koskeviin kriiseihin on lisännyt aikuisväestön koulutuksen tarvetta. Jatkuva muutos on aiheuttanut sen, ettei menneiden aikojen tapainen kouluttautuminen työelämää varten enää toimi, vaan tarvitaan jatkuvaa työhön liittyvää aikuiskoulutusta. (Bélanger 1998, 268.)

Kun työtä on tarjolla vähemmän kuin työvoimaa esimerkiksi taantuman aikaan, voidaan työtä jakaa ihmisille lyhentämällä työviikkoa. Näin työtä on vähemmän yhtä työntekijää kohden mutta sitä riittää useammalle. Tämä taas on yksi keino pitää potentiaaliset työntekijät kiinni työelämässä ja myös sen kautta tulevassa koulutuksessa. Bélanger muistuttaa, että palkattu työvoima on elintärkeää oppivalle yhteiskunnalle. (Bélanger 1998, 268–269.)

Ihmisten vapaa-aika on lisääntynyt merkittävästi samalla kun työhön käytetty palkallinen aika on vähentynyt viime vuosikymmenten aikana. Työ ei enää määritä yksilöä samalla

tavoin kuin ennen. Myös koulutus on joutunut uuteen asemaan elinikäisen oppimisen kannalta. Aikuiset ihmiset osallistuvat erilaisiin koulutuksiin lukuisista eri syistä ja lukuisissa eri yhteyksissä. Vaikka koulutusta toteutetaan suurelta osin työelämää varten, on paljon siitä myös erilaisten yhteisöjen ja liikkeiden järjestämää toimintaa. Esimerkkinä mainittakoon vaikkapa ympäristö- ja feministijärjestöt sekä lukuisat muut vapaaehtoistoimintaan osallistavat tahot. (Bélanger 1998, 269–270.)

Bélanger kirjoittaa myös siitä, miten ihmisen eliniän pidentyessä ja työhön käytetyn ajan lyhentyessä työ merkitsee yhä vähemmän ihmisen elämässä ja vapaa-ajan määrä kasvaa merkittävästi. Tämä tuo osaltaan uusia haasteita koulutukselle ja antaa yksilöille ja yhteiskunnalle uusia mahdollisuuksia kehittyä kohti todellista oppivaa yhteiskuntaa irrottautuen kapeakatseisesta palkkatyökeskeisestä näkökulmasta. (Bélanger 1998, 270.)

Wain (2004, 1) kertoo törmänneensä oppivan yhteiskunnan (*learning society*) käsitteeseen ensimmäisen kerran 1970-luvulla. Hän esittää, että koulutus on kriisiytynyt 1900-luvun jälkimmäisellä puoliskolla, koska se ei ole pystynyt vastaamaan muuttuvan maailman haasteeseen. Valtion rooli kasvatuksessa ja kasvattajana on kriisiytynyt, ja tämä kriisi on seurausta lukuisista muutoksista. Ylikansallisten toimijoiden – kuten Euroopan unioni, OECD, maailman pankki ja monikansalliset yritykset – valta on kasvanut. Lisäksi uudet yhteiskunnalliset liikkeet pyrkivät osoittamaan, etteivät puhtaasti valtiolliset ratkaisut riitä yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuun, mutta samalla ne kieltäytyvät oikeiston pyrkimyksistä purkaa sosiaaliverkostoa. (Bélanger 1998, 274–275.)

Kasvatuksen siirtyminen valtiokontrollista yksityiselle puolelle on tuonut mukanaan ongelmia, jotka vaativat huomioimista ja joihin täytyy etsiä ratkaisuja. Kasvatuksen alueella toimii lukuisia eri tahoja, kuten valtio, kunnat ja erilaiset viranomaistahot sekä yritykset, yhdistykset ja ylikansalliset organisaatiot. Nämä kaikki toimijat näkevät oman

roolinsa kasvatuksessa muuttuneena. Tällainen sekalainen joukko toimijoita ei kuitenkaan voi jäädä toimimaan yksinään, sillä se tuottaa epätasa-arvoa, joka puolestaan aiheuttaa sosiaalisia ja taloudellisia kustannuksia. Ne puolestaan lisäävät entisestään epätasa-arvoa. (Bélanger 1998, 275.)

Oikeus opiskella on yksi ihmisen sosiaalisista oikeuksista, joka täytyy tunnustaa. Tätä oikeutta ei sovi unohtaa, vaikka kasvatusta onkin osittain siirtynyt myös yksityisen puolen toimijoiden varaan. Oikeus opiskella toimii Bélangerin mukaan yhtenä mahdollisena ratkaisuna säilyttää työvoimaan tehdyt investoinnit. Yhtenä seurauksena sosiaalisista oikeuksista tulevat myös yksilön vastuut ja velvollisuudet, jotka osallistavat yksilöä mukaan muuhun yhteisöön ja näin hän ottaa vastuuta elämänlaadun parantamisesta. (Bélanger 1998, 275.)

Bélanger toteaa, ettei peruskoulutus voi enää tulevaisuudessa olla pelkän muodollisen lapsille ja nuorille tarkoitetun koululaitoksen vastuulla, vaan myös koululaitoksen ulkopuolinen elämä täytyy huomioida kasvatuksessa ja koulutuksessa. Hän ei kuitenkaan tarkemmin määrittele, mitä tämä käytännössä tarkoittaa. Samassa yhteydessä hän toteaa elinikäisestä oppimisen olevan toistaiseksi hyvin epäsystemaattista ja perustuvan vain senhetkisen koulutus- ja kasvatustarpeen tyydyttämiseen. (Bélanger 1998, 275.) Tämän voisi tulkita siten, että Bélangerin mielestä olemme liian kiinni menneisyydessä, jossa koulutus ja kasvatusta nähtiin ennen kaikkea julkisen sektorin vastuuna ja muodollisissa koululaitoksissa tapahtuvana. Aikuiskasvatus nähdään tarkennettuna täydennyskoulutuksena, jolla pyritään palvelemaan senhetkisiä työelämän tarpeita.

Uudella kasvatuksen kentällä kasvatuksesta on tullut elinikäistä, minkä seurauksena myös valtion rooli kasvatuksessa on muuttunut merkittävästi. Ennen kasvatusta ja koulutusta (*schooling*) olivat yksi ja sama asia, mutta nykyään kasvatusta (*education*) jatkuu läpi elämän myös muodollisten instituutioiden ulkopuolella. (Bélanger 1998, 276.)

Bélanger on sitä mieltä, että opetusministeriöiden rooli on muuttunut ja ne vastaavat nykyään yhä pidemmän pohjakoulutuksen antamisesta ihmisille. Näin on heidän vastuullaan, että kaikki kansalaiset pääsevät mukaan koulutukseen, joka jatkuu läpi heidän elämänsä. Tämä elinikäinen prosessi on kuitenkin vahvasti kiinni yksilön omasta ohjauksesta ja ohjautumisesta. Tämän lisäksi opetusministeriöt jakavat muiden ministeriöiden kanssa vastuun kansalaisten myöhemmästä kasvatuksesta ja koulutuksesta samalla, kun aikuiskasvatus etäänny kauemmas opetusministeriöstä kentälle, jolla toimii kasvava joukko erilaisia toimijoita. (Bélanger 1998, 276.)

Bélanger kirjoittaa vuonna 1998 julkaistussa artikkelissaan, että valtion rooli kasvatuksessa tulee olemaan pirstaleisen kasvatuksen kentän yhdistäminen ja synergioiden löytäminen. Sen tehtävä on luoda politiikkaa, joka tukee erilaisia oppimisen muotoja ihmisen myöhemmässä elämässä pohjakoulutuksen jälkeen. Tämä poikkeaa huomattavasti siitä perinteisestä roolista ja siihen liittyvästä suunnittelutyöstä, joka valtiolla on ollut pohjakoulutuksen tuottamisessa. (Bélanger 1998, 277.)

7 Koulutuksen asema 2000-luvulla

Tietotekniikan kehittyessä pystymme automatisoimaan entistä monimutkaisempia tehtäviä. Tämä asettaa uudenlaisen kysymyksen sille, millaisia vaatimuksia työmarkkinoilla on työntekijöille. Bertrand toteaa, ettei koulutuksen tarkoitus ole kouluttaa työntekijöitä käyttämään näitä uusia teknologisia apuvälineitä vaan kouluttaa heidät tekemään asioita, joihin tekniset laitteet eivät kykene: ratkaisemaan yllättäviä ongelmia, suoriutumaan luovuutta vaativista tehtävistä ja hoitamaan ihmisten välisiä vuorovaikutustilanteita. Tämä lisää tarvetta myös entisestään abstraktimpaan ajatteluun ja näin lisää koulutuksen vaatimuksia. Bertrandin mukaan työnantajat arvostavatkin työmarkkinoilla ennen kaikkea analyttisiä ja ongelmanratkaisutaitoja, luovuutta, sekä suullista ja kirjallista ilmaisukykyä. (Bertrand 1998, 164–165.)

Koulutusjärjestelmä poikkeavat toisistaan hyvin paljon eri maiden välillä. Kuitenkin näiden erilaisten koulutusjärjestelmien sekaan mahtuu myös useita taloudellisesti menestyviä valtioita, joten on perusteltua olettaa, ettei ole olemassa mitään yhtä ideaalista koulutusmallia. Tärkeämpää onkin, että koulutus vastaa työmarkkinoiden tarpeita ja se toteutetaan kansallisten perinteiden mukaisesti. Koulutus, joka ei vastaa todellista kehitystä, on kallista haaskausta. (Bertrand 1998, 185–186.)

Jos koulutuksen pitää vastata työmarkkinoiden tarpeeseen ja toisenlainen koulutus on resurssien hukkaan heittämistä, miten tulee toimia kun työmarkkinoiden tulevaa tarvetta ei tiedetä varmuudella? Bertrand kysyy, josko tällaisessa tilanteessa tulisi luottaa yhteiskunnalliseen tarpeeseen (*social demand*). Hän toteaa näin usein tehtävän, mutta jatkaa sen usein lähtevän etuoikeutetun luokan tarpeista ja olevan kaikista kallein koulutuksen muoto. Hän näkee peruskoulutuksen uhraamisen vaarana tämän tarpeen tyydyttämisessä, vaikka juuri peruskoulutus voisi tarjota avun talouteen ja yhteiskunnalliseen tarpeeseen (*social need*) pitkällä aikavälillä. (Bertrand 1998, 185.)

7.1 Lissabonin strategia ja Koulutus 2010 -tavoiteohjelma

14.2.2002 hyväksyttiin koulutusjärjestelmien tulevaisuuden tavoitteita koskeva työohjelma, jonka uskottiin vauhdittavan Euroopan unionin koulutuspoliittista yhteistyötä (Neuvosto 2002, 3). Ohjelma keskittyy seuraaviin kolmeen tavoitteeseen, jotka listataan myös Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä (Neuvosto 2002, 4):

- 1) *Euroopan unionin koulutusjärjestelmien laadun ja vaikuttavuuden parantaminen,*
- 2) *koulutusjärjestelmiin pääsyn helpottaminen,*
- 3) *koulutusjärjestelmien ja ympäröivän maailman lähentäminen.*

Euroopan unionin neuvosto (2002, 3) toteaa, että Lissabonin kokouksessa vuonna 2000 todettiin Euroopan unionin olevan suuren muutoksen äärellä, kun globalisaatio ja tietoon perustuva talous asettavat uusia vaatimuksia hyvinvoinnin edistämiseksi. Euroopan unionille asetettiin vuoteen 2010 mennessä saavutettavaksi uusia haasteita. Sen tulisi olla ”maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestävästä talouskasvusta, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta”. Koulutus nähtiin merkittävänä tekijänä tavoiteltaessa asetettua tavoitetta ja yhtenä vaatimuksena esitettiin, että koulutuspolitiikassa tulee soveltaa avointa koordinaatiomenetelmää. (Neuvosto 2002, 4.)

Lissabonin kokouksen jälkeen on saavutettu paljon liikkuvuuden, elinikäisen oppimisen, ammatillisen ja korkea-asteen koulutuksen, laadun arvioinnin ja takaamisen, e-oppimisen ja kansainvälisen yhteistyön osalta. Koulutus nähdään kuitenkin Lissabonin strategian ”ensisijaisena avainalueena”, ja yhtenä merkittävänä asiana Lissabonin

kokouksen jälkeen voidaan pitää Bolognan prosessia, jossa lähdettiin työskentelemään korkea-asteen koulutuksen yhteensopivuuden lisäämiseksi. (Neuvosto 2002, 4.)

Koulutuksen nähdään tuottavan entistä parempia osaajia rakentamaan Euroopan tulevaisuutta ja toisaalta tuovan Eurooppaan osaajia myös muilta mantereilta. Sen lisäksi, että koulutus vastaa tästä sinänsä itsestään selvästä tehtävästä, se on lääke myös syrjäytymisen, syrjinnän ja rasismien ehkäisyssä. Koulutuksella halutaan lisätä yhteenkuuluvuuden tunnetta. Tämän voi tulkita myös niin, että koulutuksen kautta halutaan rakentaa yhä vahvempaa eurooppalaista identiteettiä Euroopan unionin kansalaisille ja näin vahvistaa Eurooppaa. (Neuvosto 2002, 4.)

Koulutusta koskevista päämääristä Euroopan unionin neuvosto ja komissio toteavat, että ne ovat realistisia ja niiden tulisi olla yhteisiä myös unioniin myöhemmin liittyville maille (Neuvosto 2002, 5):

- *Koulutuksessa saavutetaan korkein mahdollinen laatutaso ja eurooppalaisia koulutusjärjestelmiä ja -laitoksia pidetään laatunsa ja merkityksensä vuoksi maailmanlaajuisesti esimerkkinä muille.*
- *Eurooppalaiset koulutusjärjestelmät ovat riittävän yhteensopivia, jotta kansalaiset voivat liikkua niiden välillä ja hyötyä niiden monimuotoisuudesta.*
- *Missä tahansa EU:n sisällä hankittu pätevyys, tiedot ja taidot voidaan tosiasiallisesti vahvistaa koko unionissa työnsaannin ja jatko-opintojen varmistamiseksi.*
- *Kaikenikäisillä eurooppalaisilla on mahdollisuus elinikäiseen oppimiseen.*
- *Eurooppa suhtautuu avoimesti yhteistyöhön kaikkien muiden alueiden kanssa yhteistä etua silmällä pitäen, ja sen tulisi olla muualta maailmasta tulevien opiskelijoiden ja tutkijoiden suosituin kohde.*

7.2 Koulutus 2010 -tavoiteohjelman päämäärät

7.2.1 Tavoite 1

Yksi merkittävä tekijä koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden parantamiseksi on opettajien ja kouluttajien laadusta huolehtiminen. Siihen tähdättiin asettamalla tavoitteeksi hyvin koulutettujen ja motivoituneiden ihmisten saaminen opetustehtäviin ja erityisesti heidän pitämisenä niissä. Erityisesti tämä tarve korostuu suurten opettajaikäluokkien vanhetessa useimmissa Euroopan valtioissa. Tätä varten on tehty luettelo, jossa määritellään toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi (Neuvosto 2002, 7):

- *Määritetään taidot, jotka opettajilla ja kouluttajilla on oltava, kun otetaan huomioon heidän muuttuva asemansa tietoyhteiskunnassa.*
- *Luodaan edellytykset, joilla opettajia ja kouluttajia tuetaan asianmukaisesti heidän pyrkiessään vastaamaan tietoyhteiskunnan haasteisiin, mukaan lukien elinikäistä oppimista silmällä pitäen tapahtuvalla ammatillisella peruskoulutuksella ja työssäoloaikana annetulla koulutuksella.*
- *Varmistetaan, että opettajien ja kouluttajien ammattiin on riittävästi tulijoita kaikissa opetusaineissa ja kaikilla tasoilla, ja huolehditaan ammatin pitkän aikavälin tarpeista tekemällä opettajan ja kouluttajan ammatti entistä kiinnostavammaksi.*
- *Pyritään saamaan opetus- ja koulutuslalle henkilöitä, joilla on muiden alojen ammattikokemusta.*

Samalla kun opettajakoulutukselle asetetaan tavoitteita 2000-luvun alussa, määritellään myös ne perusvalmiudet, jotka Euroopan unionin kansalaisten tulee saada peruskoulutuksesta. Tällaiseen listaan on koottu seuraavat tavoitteet komission alustavan selvityksen pohjalta (Neuvosto 2002, 7-8):

- *luku- ja laskutaito (perustaidot),*

- *perustaidot matematiikassa, luonnontieteissä ja tekniikassa,*
- *vieraat kielet,*
- *tieto- ja viestintäteknikkataidot ja teknologian käyttö,*
- *oppimaan oppiminen,*
- *sosiaaliset taidot,*
- *yrittäjäyys,*
- *yleissivistys.*

Listassa on jonkin verran yhteneväisyyksiä vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteiden aihekokonaisuuksien kanssa:

- *ihmisenä kasvaminen,*
- *kulttuuri-identiteetti ja kansainvälisyys,*
- *viestintä ja mediataito,*
- *osallistuva kansalaisuus ja yrittäjäyys,*
- *vastuu ympäristöstä, hyvinvoinnista ja kestävästä tulevaisuudesta,*
- *turvallisuus ja liikenne,*
- *ihminen ja teknologia.*

Koulujen opetussuunnitelmien asianmukaisen laatimisen todetaan olevan tärkeää, jotta kaikki saavat tarvittavat valmiudet täyspainoiseen elämään. Lisäksi painotetaan elinikäisen oppimisen tärkeyttä ja sitä, että sen tulee olla jokaisen aikuisen saatavilla ja myös käytössä. Erityistä huomiota käsketään kiinnittämään heikoimmassa asemassa oleviin. Jotta tavoitteiden saavuttamista voidaan seurata, todetaan tärkeimpien taitojen todentamisen olevan välttämätöntä. (Neuvosto 2002, 8.)

Tieto- ja viestintäteknikasta todetaan, että sen merkitys kasvaa tulevaisuudessa, ja kouluille vaaditaankin asianmukaisia perusvälineitä laadukkaan opetuksen toteuttamiseksi. Niihin kuuluvat laitteiston lisäksi myös olennaisena Internet ja intranet -

yhteydet. Jotta laitteista ja yhteyksistä saataisiin täysi hyöty, vaaditaan myös laadukasta digitaalista sisältöä sekä neuvontaa ja ohjausta. (Neuvosto 2002, 8.)

Luonnontieteiden ja tekniikan merkitys nähdään korostuneena, joten niiden opetukseen halutaan erityisesti panostettavan jatkossa. Kyseiset alat nähdään olennaisimpina kilpailukykyisen tietoyhteiskunnan ja myös yksilön oman arjen kannalta. Lissabonissa määritettyjen tavoitteiden mukaan lapset ja nuoret tulee saada kiinnostumaan enemmän matemaattisista aineista ja luonnontieteistä. Samalla alan tieteessä ja tutkimuksessa työskentelevien uranäkymät on saatava niin hyviksi, että alalla työskentelevät pysyvät ammatissaan. Myös sukupuolten tasapuolisuus on mainittu tässä yhteydessä. (Neuvosto 2002, 9.)

Viimeinen osa koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden parantamiseksi ovat resurssit. Niiden lisäämiselle koulutukseen nähdään selkeä tarve. Vaikka julkista rahoitusta nähdään yleisesti vähennettävän Euroopan unionissa, ei koulutuksesta tulisi tätä tehdä. Päinvastoin nähdään, että ”inhimilliseen pääomaan” investoinnin on lisääntyttävä vuosittain merkittävästi, koska Euroopan talous ja sen tulevaisuus ovat riippuvaisia kansalaisten osaamisesta. Toisaalta todetaan myös resurssien tehokkaan ja oikeanlaisen kohdentumisen olevan tärkeää, jotta annetuilla resursseilla saadaan mahdollisimman korkealaatuista koulutusta. (Neuvosto 2002, 10.)

7.2.2 Tavoite 2

Toinen tavoite koskee koulutukseen pääsemistä ja ylipäänsä yksilön mahdollisuuksia kouluttautua haluamallaan tavalla ja hankkia haluamansa osaaminen. Tavoitteiksi on asetettu, että koulutukseen pääsyn tulee olla yksinkertaista, demokraattista ja siirtymisen koulutuksen osa-alueelta toiselle pitää olla helppoa. Samassa yhteydessä mainitaan myös tarve parantaa työllisyyslukuja ja yleistä ihmisten taitotasoa. Koulutusjärjestelmille nähdään tarve yksinkertaistua, jotta opiskelija voi halutessaan

joustavasti siirtyä järjestelmästä toiseen ja käyttää hyväkseen aiempia opintojaan ja suorituksiaan. (Neuvosto 2002, 11.)

Tämä näkyy varmasti osaltaan erityisesti yliopistojen tutkinnoissa, joskaan vielä siirtyminen ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen välillä ei ole kovin yksinkertaista ainakaan Suomessa. Taso, jolla liikutaan, on valtakunnallinen, mutta huomionarvoista on esimerkiksi Tampereen yliopiston tutkintouudistus ja vastaavat uudistamiset muissa yliopistoissa. Vaikka ne tapahtuvat kymmenen vuotta tavoiteohjelman julkaisun jälkeen, on suunta selkeästi se, että näin helpotetaan opiskelijan siirtymistä halutessaan alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon välillä yliopistosta toiseen. Tämä näkyy myös opintotukiudistuksessa.

Toisaalta pelkkä koulutukseen pääsemisen helpottaminen ei riitä, vaan myös motivaatio opiskeluun täytyy löytyä. Todetaankin, että kaikkien on jo lapsena nähtävä koulutus tärkeänä ja elinikäisenä asiana. Vastuu ei toki ole yksin koulutusjärjestelmän, vaan myös perheille, yhteisöille ja työnantajille annetaan vastuuta tässä asiassa. Mikäli yksilö ei näe koulutuksella merkitystä, hän ei hakeudu koulutukseen ja tällöin tavoitteiden saavuttaminen yleisen taitotason nostamisessa jää saavuttamatta. Lisäksi kannustetaan kiinnittämään erityistä huomiota heikommassa asemassa oleviin. Tässä yhteydessä puhutaan muun muassa oppimisvaikeuksista, vammaisista ja syrjäisillä seuduilla asuvista, joille tulee myös taata demokraattisesti samat oikeudet kuin muillekin kansalaisille ja antaa sama yhteenkuuluvuuden tunne kuin muilla on. (Neuvosto 2002, 12.)

7.2.3 Tavoite 3

Kolmas tavoite on lähentää koulutusta muun ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Käytännössä tämän määritellään olevan tiiviimpää ”yhteistyötä elinkeinoelämän, tutkimuksen ja koko yhteiskunnan kanssa työmarkkinaosapuolia unohtamatta”. Perusteluna todetaan, että vain tällä tavoin koululaitokset voivat itse muuntua oppiviksi

organisaatioiksi ja pysyä avoimina ulkopuolelta tuleville ajatuksille ja vaikutuksille. Kaikille asiasta kiinnostuneille kansalaisille pitää suoda mahdollisuus osallistua koulutuksen kehittämiseen, mikäli he kokevat tarvetta vaikuttaa koulutukseen. (Neuvosto 2002, 13.)

Yhteistyö ulkopuolisten kanssa nähdään myös yhtenä keinona edistää yrittäjyyttä. Yrittäjyyden ymmärtämisen ja yrittäjystietouden lisääminen nähdäänkin yhtäläillä yhtenä koulutuksen tärkeänä tehtävänä. Koulutuksen tulee tarjota onnistuneen yrittäjyyden malleja, riskinottoa ja aloitteellisuutta. Yrittäjyyden pitäisi näyttäytyä opiskelijoille varteenotettavana uravaihtoehtona, kun palveluiden osuus tuotannossa on noussut merkittäväksi ja sen myötä periaatteessa kenellä tahansa on mahdollisuus perustaa yritys oman elantonsa hankkimiseksi.

Siinä missä aiemmin luonnontieteet ja tekniikka nähtiin merkittävinä tekijöinä ihmisten tulevaisuudessa, nyt myös kielten opettaminen nostetaan suureen rooliin. Euroopan monimuotoisuuden todetaan näkyvän parhaiten sen alueella puhuttavien kielten määrässä. Jotta yhteistyö voisi toimia, täytyy kansalaisten ymmärtää toisiaan. Tähän annetaan aivan konkreettinen tavoite: ”kaikkien tulisi osata kahta vierasta kieltä”. Keskeisenä tämän tavoitteen onnistumisen kannalta nähdään kieltenopettajien koulutus, jonka harteille tämän tavoitteen saavuttaminen lasketaan. (Neuvosto 2002, 14.)

Eurooppaan kuulumisen tunnetta ja ylipäänsä Euroopan maiden välistä integraatiota vahvistetaan tehokkaasti ihmisten liikkuvuudella. Erityisesti nuorten liikkuvuutta halutaan lisätä, jotta he voisivat löytää oman eurooppalaisuutensa. Siksi liikkuvuuden mahdollisuuksia on lisättävä, ja se on erityisesti koulutuksessa otettava erityiseen asemaan. Koulutuksen parissa se nimittäin parhaiten edistää Euroopan laajuisen tutkimusalueen toteutumista. (Neuvosto 2002, 15.)

Liikkuvuuden kannalta olennaista on se, että hankittu koulutus tunnustetaan täysimääräisesti muissa Euroopan valtioissa. Siksi korkeakoulujen ja viranomaisten on panostettava entistä enemmän yhteensopivien pätevyysjärjestelmien kehittämiseen, jotta Euroopassa voidaan löytää yhteisymmärrys vähimmäisvaatimuksista. (Neuvosto 2002, 16.)

7.3 Lissabonin strategian koulutuspolitiikan taustatekijät

Eurooppalaista yhteistyötä koulutuksessa 1990-luvulla rajoitti huomattavasti Maastrichtin sopimuksen periaate, joka esti erilaisten jäsenmaiden koulutusjärjestelmien yhtenäistämiseen tähtäävät toimet. Subsidiariteettiperiaatteen myötä eurooppalainen koulutusyhteistyö 1990-luvulla perustui varsin laajalti erilaisiin yhteistyöohjelmiin. Ertl (2006, 14) puhuukin 1990-luvun yhteydessä ohjelmälähtöisyydestä sekä raskaasta ja tehottomasta byrokratiasta. Eurooppalainen koulutusyhteistyö joutui kehittymään ja muuttumaan, jotta Lissabonin strategiassa koulutukselle annettuja tavoitteita voitiin panna toimeen Maastrichtin sopimuksen antamissa rajoissa. Novoa ja deJong-Lambert (2003, 15) kirjoittavat, että Euroopan opetusministerit alkoivat toden teolla pohtia käytännön koulutuksellisia tavoitteita kuitenkin muistaen kunnioittaa jäsenmaiden erilaisuutta. Inhimilliseen pääomaan tehtäviin investointeihin ja tietoyhteiskunnan kehittämiseen sekä viime kädessä Euroopan nostamiseen maailman kilpailukykyisimmäksi ja dynaamisimmaksi tietopohjaiseksi taloudeksi vuoteen 2010 mennessä tähdännyt Lissabonin strategia (Neuvosto 2002, 10) lisäsi koulutuksen merkitystä huomattavasti verrattuna 1990-lukuun. Vuonna 2002 Espanjan opetusministeri jopa sanoi Lissabonin strategian nostaneen koulutuksen Euroopan unionin neljänneksi pilariksi Maastrichtin kolmen pilarin rinnalle (Novoa ja deJong-Lambert 2003, 15). Tavoitteeksi nostetun tietopohjaisen yhteiskunnan kehittämisen

lisäksi uusi ohjaus- ja koordinoitiohjelma "avoin koordinaatiomenetelmä" lanseerattiin myös koulutuksellisen yhteistyön välineeksi.

Ertl (2006, 14) näkee tavoitteena olleen muodostaa eräänlainen eurooppalainen koulutustila, mikä kuitenkin oli Maastrichtin puitteissa haastavaa. Niinpä koulutuksellisen yhteistyön keskiöön nousivatkin Lissabonin strategian lisäksi muut ministerineuvostossa päätetyt sopimukset, kuten eurooppalaisen korkeakoulualueen luomiseen tähdännyt Bolognan prosessi vuodelta 1999 lähtien tai ammatillisessa koulutuksessa yhteistyön kehittämiseen tähdännyt Kööpenhaminan julistus vuodelta 2002. Lisäksi Lissabonin strategiassa jatkettiin jo aiemmin alkanutta huolenkantoa työllisyydestä Euroopan unionissa. Elinikäinen oppiminen – yksi eurooppalaisen koulutuksellisen yhteistyön kärkihankkeista – nähtiin luontevana yhdistäjänä työllisyyden parantamisen ja koulutuksen välillä (Pépin 2011, 25–26).

Koko Lissabonin strategian taustalla oli totta kai Euroopan unionin taloudellisen aseman vahvistaminen maailmanlaajuisesti, mutta ensimmäistä kertaa unionin historiassa näitä strategisia linjanvetoja olivat talous- ja rahaministerien sekä työministerien kanssa tekemässä myös opetusministerit. Euroopan komission entisen puheenjohtajan Jacques Delors'n esiintuomat ajatukset koulutuksen merkittävydestä ja mahdollisuuksista alkoivat vuosituhaten vaihteessa siirtyä Unescon raporteista Euroopan unionin ytimeen, Eurooppa-neuvostoon. Vuonna 2001 neuvostossa päätettiin tulevaisuuden tavoitteista ja vuonna 2002 julkaistiin varsinainen "Euroopan koulutusjärjestelmien tavoitteiden yksityiskohtainen seurantaohjelma" (Neuvosto 2002). Seurantaohjelman kolme päätavoitetta ja 13 liitännäistavoitetta hyväksyttiin yhteisiksi, kannatettaviksi tavoitteiksi jäsenmaiden kansallisissa koulutuspolitiikoissa, mutta tulokset näiden tavoitteiden saavuttamisessa ovat jääneet varsin vaatimattomiksi. Tämä ei tosin ole ollut pelkästään koulutuksellisten kysymysten tilanne, vaan koko Lissabonin strategia ja tavoite Euroopan unionin nostamisesta maailman johtavaksi tietopohjaiseksi talousalueeksi paljastui juuri niin utopistiseksi kuin skeptikot vuosituhaten alussa

ajattelivatkin. Pépin (2011, 30) onkin huolestunut jäsenmaiden osallistumisen asteesta strategioiden (sekä vuodelle 2010 että seuraava strategia vuodelle 2020) täytäntöönpanoon. Jotta yhteiset tavoitteet koulutuksellisissa kysymyksissä voisivat toteutua, tulisi myös kansallisten toimijoiden tuntea tavoitteet omikseen. Muutoin on vaarana, että tavoitteet jäävät pienen joukon, päätöksentekijöiden ja asiantuntijoiden, omiksi etäisiksi haaveiksi.

Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttö ja kvantitatiivisten vertailuarvojen määrittäminen ovat olleet koulutusstrategioiden toteuttamisen peruslähtökohdat. Ertl (2006, 15) kuitenkin pohtii, onko järjestelyssä, jossa unioni määrittää tavoitteet ja toimenpiteet jäsenmaille menetelty tavalla, jolla Maastrichtin sopimuksen ja subsidiariteettiperiaatteen puolesta ei tulisi menetellä. Toki avoimeen koordinaatiomenetelmään kuuluu se, että jokainen jäsenmaa määrittää itselleen realistiset tavoitteet vertailuarvoiksi, mutta silti vuonna 2002 julkaistu seurantaohjelma pisti tahdin uusiksi eurooppalaisessa koulutuspolitiikassa, kuten Novoa ja deJong-Lambert (2003, 17) asian ilmaisevat. Hekin huomauttavat, että seurantaohjelmassa määritetty tavoite, jäsenmaiden omien koulutuspoliittisten ohjelmien kehittäminen, olisi tullut kirjata lisähuomiolla "kunhan poliittiset päätökset ovat yhtäpitäviä Euroopan tasolle päätettyjen tavoitteiden kanssa" (em. 18).

7.4 Eurooppalainen koulutustila

Etenkin Hingelin (2001, 4) ajatuksissa toistuvat sellaiset käsitteet kuin eurooppalainen koulutustila (*European space of education*) ja eurooppalainen koulutusmalli (*European model of education*), joiden keskeisenä lähtökohtana ovat yhteisesti hyväksytyt seurantaohjelman pääperiaatteet, syventyvä sekä laajentuva yhteistyö. Lissabonin strategian lisäksi vuosituhannen alussa koulutuksen momentumiin vaikutti historiallinen

kehityskulku kasvaneena luottamuksena jäsenmaiden kesken sekä komission kanssa koulutukseen liittyvissä kysymyksissä, kansainväliset koulutuspoliittiset ajatukset esimerkiksi OECD:n ja Unescon puolelta, lähivuosina edessä ollut unionin massiivinen itälaajentuminen sekä lisääntynyt poliitikkojen ja varsinkin valtionpäämiehien aloitteellisuus (Hingel 2001, 14–20).

Pépin (2011, 33) näkee kuitenkin Lissabonin strategian myötä tapahtuneessa eurooppalaisen yhteisen koulutuspolitiikan muutoksessa myös paljon hyvää. Ennen vuosituhannen vaihdetta koulutuksellisista kysymyksistä puuttui selkeä johtoajatus ja monesti koulutusasioiden mukanaolo oli täysin senhetkisen Euroopan unionin puheenjohtajamaan päätettävissä. Tämän vuosituhannen puolella koulutus ja ammatillinen koulutus ovat olleet jatkuvasti keskiössä Euroopan unionin neuvoston kokoontumisissa, mutta sanojen ja tekojen välillä on yhä ristiriitoja.

7.5 Lissabonin strategia käytännössä

Eurooppa-neuvosto nosti jo vuonna 2002 yhdeksi Lissabonin strategian yleistavoitteeksi myös eurooppalaisen koulutusjärjestelmän nostamisen maailmanlaajuiseksi esikuvaksi vuoteen 2010 mennessä. Kolmeksi strategiseksi tavoitteeksi muodostuivat koulutusjärjestelmien laatu ja tehokkuus, mahdollisuus elinikäiseen oppimiseen ja koulutuksen saatavuus kaikille yhteiskunnassa. Niistä vielä muodostettiin vielä 13 alatavoitetta. (Pépin 2011, 27.) Avoimen koordinaatiomenetelmän käytön mahdollistajaksi nostettiin lukuisa määrä erilaisia indikaattoreita, joiden avulla kehitystä pyrittiin ohjaamaan ja seuraamaan. Vertailuarvoiksi neuvosto otti vuonna 2003 seuraavat asiat komission edellisenä vuonna tehdyn tiedonannon pohjalta (Neuvosto 2003, 4):

- *Varhain koulukäynnin päättävien osuus EU:ssa olisi saatava putoamaan keskimääräisesti enintään 10 prosenttiin.*
- *Matematiikan, luonnontieteiden ja tekniikan loppututkinnon suorittaneiden kokonaismäärän pitäisi nousta vähintään 15 prosentilla, kun taas miesten ja naisten välisen eron pitäisi samanaikaisesti vähetä.*
- *22 vuotta täyttäneistä vähintään 85 prosentin pitäisi olla toisen asteen tutkinnon suorittaneita.*
- *Heikon lukutaidon omaavien 15-vuotiaiden osuuden pitäisi vähetä Euroopan unionissa ainakin 20 prosenttia vuoteen 2000 verrattuna.*
- *Elinikäiseen oppimiseen osallistujien keskimääräisen osuuden Euroopan unionissa pitäisi olla vähintään 12,5 prosenttia työikäisestä aikuisväestöstä (25–64-vuotiaat).*

Lissabonin strategian yhteydessä opetusministerit hyväksyivät koulutusjärjestelmien parantamiseen ja tavoitteiden toteutumiseen tähtäävän työohjelman, jonka nimeksi tuli "Koulutus 2010" (KOM(2007) 61, 2). Kyseessä oli siis käytännössä koulutuksen osuus Lissabonin strategiassa. Siinä yhdistettiin toisaalta edellä mainitut käytännön kvantitatiiviset tavoitteet, joihin tuli pyrkiä avoimen koordinaatiomenetelmän kautta, ja toisaalta komission tulevaisuuden perus- tai avaintaidoiksi määrittelemät kahdeksan taitoa, joita jäsenmaiden tuli pyrkiä ottamaan osaksi kansallisia opetussuunnitelmia. Lisäksi siihen kuului "kehdestä hautaan" jatkuva elinikäinen oppimisen strategia, johon sisältyi esimerkiksi eurooppalainen tutkintojen viitekehys (EQF) (KOM (2009) 640, 2-8).

Valtionvarainministeriön julkaisemassa Suomen Lissabonin strategian seurantaohjelmassa (2005) käydään läpi myös Koulutus 2010 -hankkeen edistymistä Suomessa. Seurantaprosessi pohjaa neuvoston määrittelemiin kolmeen strategiseen tavoitteeseen. Valtionvarainministeriön suomentamana toisen tavoitteen kohdalla ei otsikkotasolla mainita elinikäistä oppimista, vaan strategia on nimetty "koulutukseen pääsyn helpottamiseksi". Julkaisussa on ensinnäkin listattu opetushallituksen ja -

ministeriön hankkeita ja tavoitteita, kuten matematiikan ja luonnontieteiden kehittämisprojekti LUMA vuodelta 2003, peruskoululaisten luku- ja kirjoitustaitoa parantamaan pyrkinyt Luku-Suomi -hanke vuodelta 2001 ja opetusministeriön laatima koulutuksen ja tutkimuksen tietoyhteiskuntaohjelma 2004–2006. Niillä on pyritty myös parantamaan Suomen tuloksia eurooppalaisessa vertailussa neuvoston listaamien vertailutavoitteiden osalta. Julkaisussa on myös listattu Koulutus 2010 -ohjelman tavoitteet, indikaattorit ja viitearvot Suomessa ja Euroopan unionin maissa keskimäärin. Listasta voi lukea, että Suomen tilanne oli muihin unionin maihin verrattuna varsin hyvä vuonna 2005. Esimerkiksi toisen asteen koulutuksen suorittaneiden 20–24-vuotiaiden määrä täytti jo lähes neuvoston esittämän 85 prosentin tavoitteen. PISA-tutkimuksen tuloksiin perustuva huonosti lukevien määrä oli aina ollut Suomessa huomattavasti Euroopan unionin keskiarvoja pienempi (vuonna 2005 5,7 %, EU-keskiarvo 19,8 %). Matematiikan, luonnontieteen ja tekniikan opiskelijamäärätkin olivat Suomessa keskiarvoja korkeammat, mutta naisten osuus jäi hieman keskiarvoja vähäisemmäksi. Elinikäisen oppimisen osalta Suomi ylitti 12,5 prosentin vaatimuksen 25–64-vuotiaista elinikäiseen koulutukseen osallistuvista selkeästi tuloksella 24,6 prosenttia. Kriteerinä oli tutkimusta edeltävien neljän viikon aikana jonkinlaiseen koulutukseen tai harjoitteluun osallistuminen, joten kysymys oli varsin väljä. Myös varhaisessa vaiheessa koulunsa lopettavien määrä oli Suomessa vuonna 2005 tavoitteiden (ei yli 10 prosenttia) mukainen eli 8,7 prosenttia. (Valtionvarainministeriö 2005, 119–127.)

7.6 Tavoitteiden saavuttaminen

Komission tiedonannossa näkyy hyvin senhetkinen maailmantalouden tilanne, joka vaikuttaa suoraan myös tehtäviin poliittisiin päätöksiin ja strategiaan. Talous on taantumassa, minkä seurauksia halutaan minimoida samalla, kun talous yritetään kääntää takaisin nousuun. Koulutus 2010 -ohjelmalle kiitellään paljon, vaikka kaikkia

siihen pohjaavia indikaattoreita ei olekaan saavutettu, vaan esimerkiksi lukutaidon osalta tulos on jopa huonontunut. Lukutaidon heikkeneminen Euroopan unionissa on erityisen hälyttävää, sillä vastaavaa ilmiötä ei näy vertailussa muihin maihin. Jäsenmaita kehuuttiin siitä, että ne kuitenkin olivat kehittäneet koulutusjärjestelmiään avointa koordinaatiomenetelmää hyödyntäen. (KOM (2008) 865, 2–4.)

Lukutaitoa vertailtaessa Suomi on sijoittunut erinomaisesti. Se on yksi harvoja maita, jossa heikosti lukevia on alle 10 prosenttia 15-vuotiaista. Sen lisäksi, että suomalaisten nuorten joukossa on vain pieni osa heikosti lukevia, Suomi on onnistunut vähentämään heikosti lukevien osuutta entisestään vuodesta 2000 vuoteen 2006. Tämä tarkoittaa sitä, että Suomi on jo lähtökohtaisesti saavuttanut Euroopan asettaman tavoitteen mutta on silti onnistunut yhä parantamaan tuloksiaan.

Yksi huoli komission tiedonannossa on Euroopan unionin jääminen jälkeen sekä peruskoulutuksen että korkea-asteen koulutuksen osalta verrattuna muihin OECD-maihin. Korkea-asteen koulutuksen Euroopassa 25–64-vuotiaista oli hankkinut keskimäärin vain 23 prosenttia, joka on selkeästi pienempi osuus väestöstä kuin Japanissa (40%), USA:ssa (39%), Australiassa ja Etelä-Koreassa (32%) tai Uudessa-Seelannissa (27%). Lisäksi Euroopassa korkea-asteen koulutukseen tehtävät investoinnit ovat selkeästi pienempiä kuin monissa Euroopan ulkopuolisissa maissa. Tilastokeskuksen mukaan Suomessa korkea-asteen koulutuksen oli 25–64-vuotiaista vuonna 2007 hankkinut 35 prosenttia väestöstä. (KOM (2008) 865, 4–6.)

Komissio ehdottaa neljää strategista haastetta käsiteltäväksi yhteistyössä vuoteen 2020 ulottuvalla jaksolla. Nämä neljä haastetta ovat 1) elinikäisestä oppimisesta ja oppijoiden liikkuvuudesta toden tekeminen, 2) koulutuksen tarjonnan ja tulosten laadun ja tehon parantaminen, 3) tasapuolisuuden ja aktiivisen kansalaisuuden edistäminen ja 4) innovoinnin, luovuuden ja yrittäjyyden tehostaminen kaikilla koulutuksen tasoilla (KOM (2008) 865, 6).

7.7 Avoin koordinaatiomenetelmä

Lissabonin kokouksessa sovittiin, että avointa koordinaatiomenetelmää käytettäisiin keinona hyvien toimintatapojen levittämisessä. Sitä sovelletaan kaikkiin tavoitteisiin, mutta jokaiseen yksittäiseen tavoitteeseen eriytetysti ja sen ainutlaatuisuuden huomioiden. Tarkoituksena on toteuttaa yksi kokonaisvaltainen koulutusstrategia. (Neuvosto 2002, 5–6.) Souto-Otero, Fleckestein & Dacombe (2008, 237) ovat kuitenkin sitä mieltä, että avoimen koordinaatiomenetelmän soveltuvuudesta paremman koulutuspolitiikan tuottamiseen on hyvin niukasti näyttöä. Avoimen koordinaatiomenetelmän välineiksi Euroopan unionin neuvosto listaa indikaattorit, vertailevan analyysin, hyvien toimintatapojen vertailun sekä keskinäiset oppimisprosesseiksi tarkoitetut määräaikaikaiset seurannat, arvioinnit ja vertaisarviointit (Neuvosto 2002, 5).

Blomqvist käsittelee omassa tutkimuksessaan sitä, miten avointa koordinaatiomenetelmää toteutetaan eurooppalaisessa koulutuspolitiikassa. Hän kuvaa vaihe vaiheelta sitä, miten ongelmien tai mahdollisuuksien määrittelyn jälkeen niitä käsitellään Euroopan unionissa avoimen koordinaatiomenetelmän keinoin. Ensimmäisessä vaiheessa pitää hänen mukaansa valita painopisteet ja määrittellä indikaattorit ja vertailuarvot sekä mahdolliset aikataulut. Toisessa vaiheessa nämä suunnitelmat käännetään kansallisiksi toimintaohjeiksi. Tämän jälkeen tulee kolmas vaihe, jossa arvioidaan, onko asetetut tavoitteet saavutettu kussakin jäsenvaltiossa. Mahdollisena neljäntenä vaiheena Blomqvist esittää arvioinnista seuraavat toimenpiteet joko Euroopan unionin tai kansallisella tasolla. (Blomqvist 2007, 122.)

Blomqvistin mukaan yhteisten painopisteiden valinta ja määrittely on yksi oleellisimpia vaiheita avoimessa koordinaatiomenetelmässä Euroopan unionin tasolla (Blomqvist 2007, 125). Tästä voidaan mainita esimerkkinä Lissabonin kokouksessa maaliskuussa 2000 määritelty strateginen päämäärä, jonka mukaan Euroopasta on tultava ”maailman

kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta”. (Neuvosto 2002, 3.)

Tärkeässä roolissa avoimessa koordinaatiomenetelmässä ovat indikaattorit, sillä koko menetelmän ohjauskyky perustuu niihin. Indikaattorien avulla valtiot vertailevat toisiaan, ja indikaattorien valinnalla voidaan vaikuttaa siihen, mihin politiikalla pyritään. Indikaattorit siis toimivat yhtä aikaa sekä seurannan välineenä että ohjaavana elementtinä. (Blomqvist 2007, 127.) Esimerkkinä indikaattoreista voidaan ottaa esimerkiksi Euroopan unionin neuvoston määrittämät indikaattorit koskien opettajankoulutusta (Neuvosto 2002, 7):

- *pätevien opettajien ja kouluttajien puute/liikatarjonta työmarkkinoilla,*
- *koulutusohjelmiin (opettajat ja kouluttajat) pyrkivien määrällinen kehitys.*

Mainituilla indikaattoreilla voidaan toisaalta vertailla valtioiden välillä olevia eroja, mutta toisaalta niillä voidaan myös ohjata valtioita, jotka pyrkivät parantamaan lukemiaan suhteessa toisiin valtioihin. Ne kertovat konkreettiset päämäärät, joita kohden poliittisen päätöksenteon tulee pyrkiä.

Vertailulla tarkoitetaan toimintaa, jossa julkiset organisaatiot kehittävät itseään etsien parhaita käytäntöjä, joihin otetaan esimerkkiä toisista organisaatioista. Blomqvist käyttää tässä yhteydessä nimitystä *Benchmarking*, jolle hänen mukaansa on useita erilaisia suomennoksia, kuten vertailuarvo tai -taso. Tällainen vertailuarvojen käyttö on Blomqvistin mukaan yleistä ja runsaasti tutkittua teollisuudessa. Syy sen keskeiseen asemaan Euroopan unionissa on se, että sen avulla voidaan ohjata poliitikkoja ja asettaa tavoitteita puuttumatta jäsenvaltioiden itsenäiseen päätäntövaltaan. (Blomqvist 2007, 134.) Euroopan unioni ei voi suoraan puuttua jäsenvaltioiden koulutuspolitiikkaan, mutta se voi valita indikaattoreita, joita sitten seurataan. Yksittäinen jäsenvaltio joutuu

vaikeaan asemaan, mikäli sen tulokset ovat selkeästi Euroopan unionin keskiarvon alapuolella, ja näin sen on pakko muuttaa politiikkaansa pärjätäkseen vertailussa muihin Euroopan valtioihin.

Vertailun kanssa rinnakkain kulkevat toiselta oppiminen ja politiikan "lainaaminen", jotka Niukon (2006, 30) mukaan selittävät osaltaan, miksi erilaisissa tilanteissa olevien valtioiden politiikka saattaa olla hyvin samansuuntaista. Tästä päästäänkin avoimen koordinaatiomenetelmän viimeiseen osaan, joka on arviointi. Siinä jäsenvaltioiden suoritusta tarkastellaan suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Yleensä arviointiin kuuluu myös jäsenvaltioiden keskinäinen vertailu, joka on myös omiaan ohjaamaan kansallista politiikkaa. (Blomqvist 2007, 139.) Blomqvist (2007, 136) kritisoikin juuri tästä syystä vertailuarvojen käyttöä. Hänen mukaansa se saattaa vaarantaa diversiteetin ja pahimmillaan yhdenmukaistaa politiikkaa, jolloin mahdollisuudet oppia toisilta vähenevät erilaisten toimintatapojen vähentyessä. Kleibrink (2011, 71) näkee, että avoin koordinaatiomenetelmä on ollut tehokas keino Euroopan unionin jäsenvaltioille kehittää yhteistyötään erityisesti elinikäisessä oppimisessa.

7.8 Elinikäinen oppiminen

Elinikäisellä oppimisella viitataan siihen, että ihminen oppii koko elämänsä ajan ja oppiminen on osa arkea kaikkialla, niin töissä kuin kotonakin. Toisaalta Green määrittelee oppivan yhteiskunnan (*learning society*) siten, että tässä visiossa yhteiskunnasta oppiminen ja sen mahdollisuudet tunnustetaan ihmisen elämässä kaikkialla ja kaiken aikaa. (Green 2002, 613.) Pépin (2006, 226–227) puolestaan toteaa elinikäisen oppimisen olevan yksi jokaisen ihmisen oikeuksista.

Elinikäinen oppiminen on hyvin ajankohtainen asia kaikille kehittyneille maille, koska väestö ikääntyy länsimaissa vauhdilla ja eläkettä saavien osuus väestöstä kasvaa

jatkuvasti. Green nostaa esille myös asian toisen, vähemmän huomiota saaneen puolen: opettajien keski-ikä nousee jatkuvasti, ja näin koulutuksen kustannuksetkin nousevat siellä, missä opettajien palkat perustuvat työkokemusvuosiin. Eläköitymisen lisäksi työvoima yleensä vanhenee ja tarvitsee yhä enemmän päivitystä tietoihinsa ja taitoihinsa muuttuvassa maailmassa voidakseen pysyä työelämässä. Nämä tekijät aiheuttavat paineita elinikäiselle oppimiselle ja erityisesti poliittiselle päätöksenteolle koskien elinikäistä oppimista, eikä vähiten siksi, että kustannusten kasvaessa veroja maksavan kansan osuus vähenee jatkuvasti. (Green 2002, 613.)

Olemme kirjoittaneet globalisaation vaikutuksista työvoimatarpeisiin ja erityisesti sen vaikutuksista Euroopassa (kts. luku 3.4) Euroopan koulutusstrategiassa halutaan rakentaa tietoon perustuva talous, joka käytännössä tarkoittaa Wainin (2004, 9) kuvailemaa oppivaa yhteiskuntaa. Tämä näkyy siten, että myös Euroopassa työpaikkoja syntyy eniten korkeaa koulutustasoa vaativille aloille. Se tarkoittaa sitä, että menestyäkseen yksilön pitää hankkia vankka koulutus ja kyetä toimimaan abstraktilla tasolla käsitteillä konkreettisten asioiden sijaan. (Green 2004, 615–616.) Luonnollisesti tämä asettaa hyvin epäsuotuisaan asemaan ne yksilöt, jotka eivät syystä tai toisesta kykene kouluttautumaan tarvittavalle tasolle tai eivät kykene kuvantulkintaan työskentelyyn.

Vaikka työvoiman tarve kohdistuukin kasvavissa määrin korkean koulutustason aloille, tarvitaan työntekijöitä myös aloille, jotka vaativat vähemmän koulutusta. Nämä alat vain ovat nykyään hyvin epävarmoja työllistäjiä, sillä juuri niillä yritykset pyrkivät tekemään ensimmäisenä säästöjä tarpeen vaatiessa. Tällaiset työt ovat usein ulkoistettuja tai työnkuvia muutellaan joustavasti, kun etsitään uudenlaisia tapoja tehostaa toimintaa. Siksi myös näissä tehtävissä vaaditaan uudenlaisia taitoja, kuten IT-taitoja tai toisaalta suurta joustavuutta ja sopeutuvuutta. (Green 2004, 615–616.)

Elinikäisen oppimisen politiikalla pyritään vastaamaan yritysten ja yhteisöjen koulutettujen ja sopeutuvien työntekijöiden tarpeeseen. Toisaalta pyritään tarjoamaan mahdollisuus kouluttautumiseen ja uusien taitojen ja pätevyyksien hankkimiseen, toisaalta lisätään epämuodollisen oppimisen huomioimista ja tunnustamista. Elinikäinen oppiminen nähdään jossain määrin pakollisena muuttuvassa maailmassa ja uudenlaisten haasteiden kanssa pärjäämisen kannalta. Syy siihen, miksi epämuodollisen koulutuksen suosio on kasvamassa, on muodollisen koulutuksen kallis hinta. Lisäksi epämuodolliset oppimistilanteet ovat usein joustavampia, jolloin yksilö pystyy oppimaan vapaammin juuri hänelle sopivilla oppimisstrategioilla. (Green 2004, 616–617.)

7.9 Perustaidot

Yksi eurooppalaisen koulutuspolitiikan keskiöön nousseista asioista on ollut ajatus perustaidoista eli tulevaisuuden keskeisistä jokaiselta vaadittavista taidoista, joiden avulla ihminen pystyy joustavasti sopeutumaan globaalin tietoyhteiskunnan asettamiin haasteisiin. Puhe näistä määritellyistä taidoista alkoi jo vuoden 2000 ministerineuvoston kokouksessa Lissabonissa ja Lissabonin strategiassa. Vuonna 2006 asian parissa työskennelleet asiantuntijat saivat avointa koordinaatiomenetelmää käyttäen valmiiksi kahdeksan perustaitoa määritelleen elinikäisen oppimisen perustaitoja koskevan eurooppalaisen viitekehyksen taidoista, joita ”jokainen tarvitsee henkilökohtaisen kehityksensä, aktiivisen kansalaisuutensa, sosiaalisen osallisuutensa ja työllistettävyytensä varmistamiseen tietoyhteiskunnassa” (Neuvosto 2010, 1). Näihin taitoihin lueteltiin seuraavat:

- *viestintä äidinkielellä,*
- *viestintä vierailta kielillä,*

- *matemaattinen osaaminen ja perusosaaminen luonnontieteiden ja tekniikan aloilla,*
- *digitaaliset taidot,*
- *oppimistaidot,*
- *sosiaaliset ja kansalaistaidot,*
- *aloitekyky ja yrittäjyys,*
- *tietoisuus kulttuurista ja kulttuurin ilmaisu- ja muoto-*

Halász ja Michel (2011, 291) toteavat, että toisaalta nämä taidot tulisi nähdä yhtä tärkeinä tekijöinä edesauttamaan tietoyhteiskunnassa menestymistä. Taidot myös limittyvät ja kietoutuvat toisiinsa, ja niiden pohjalta tulisi käydä läpi sellaisia teemoja kuin kriittinen ajattelu, luovuus, oma-aloitteisuus ja ongelmanratkaisukyvyt. Kolme ensimmäistä perustaitoa ovat helposti löydettävissä opetussuunnitelmista itsenäisinä oppiaineina, mutta viisi jälkimmäistä perustaitoa ovat useimmiten ainerajat ylittäviä kokonaisuuksia eli monialaisia perustaitoja (Neuvosto 2010, 1).

Vuodesta 2006 lähtien perustaitoja – etenkin mainittuja monialaisia perustaitoja – on pyritty tuomaan eurooppalaisiin opetussuunnitelmiin. Huomioitavaa on kuitenkin jo pelkästään ongelmallisuus perustaidon kääntämisessä eri kielille. Englannin sana *competence* suomentuu monissa virallisissa yhteyksissä myös osaamiseksi, ja toisaalta sen tulisi sisältää myös asenteet. Halinen (2012) määrittelee kompetenssin taitoa laajempänä käsitteenä. Kompetenssi kuvaa kykyä selviytyä erilaisissa haastavissa tilanteissa tietoja, taitoja, sosiaalisia valmiuksia, asenteita, tunteita ja motivaatiota tarkoituksenmukaisesti soveltaen. Monissa Euroopan maissa opetussuunnitelmien maininnat perustaidosta ovat kuitenkin lisääntyneet viime vuosina. Suomalainen opetussuunnitelma järjestyy enemmän tavoitteiden ja periaatteiden varaan, mutta siihenkin on uudistusten myötä tullut vaikutuksia eurooppalaisista perustaidoista. (Halász ja Michel 2011, 294–297.)

Halász ja Michel (2011, 298) huomauttavat, ettei perustaidoista annetussa suosituksessa (2006/962/EY) mainittu opetussuunnitelmaa. Kuitenkin komissio totesi jo ennen suosituksen julkaisua, että suosituksen perustaitojen tulisi johtaa opetussuunnitelmareformiin Euroopassa. Pepper (2011) on tutkimuksissaan keskittynyt juuri siihen, miten suositellut perustaidot ovat alkaneet siirtyä kansallisiin opetussuunnitelmiin eri maissa. Pepper (2011, 336–339) esittelee neljä erilaista lähestymistapaa, miten perustaitoja on jäsenmaissa liitetty osaksi opetussuunnitelmia ja arviointia. Ensimmäisessä lähestymistavassa monialaiset perustaidot on otettu eksplisiittisesti osaksi arviointia miltei sellaisinaan. Esimerkiksi Unkarissa perustaidot ovat viime vuosina alkaneet korvata pelkkää tietoutta opetussuunnitelmissa, ja Ranskassa peruskoulun opetussuunnitelmassa keskiöön on noussut seitsemän yksittäisten oppiaineiden yläpuolelle nousevaa perustaitoa. Toisessa lähestymismallissa, joka on ollut käytössä esimerkiksi Pohjoismaissa, monialaiset perustaidot ovat implisiittisesti, epäsuorasti osa opetussuunnitelmia. Esimerkiksi Suomessa opetussuunnitelma mainitsee monta ainerajat ylittävää aihekokonaisuutta, kuten kulttuuri-identiteetti ja kansainvälisyys tai kestävä kehitys. Kolmannesta lähestymistavasta Pepper mainitsee esimerkkinä Saksan, jossa on (osavaltioista riippuen) opetussuunnitelmissa mainittu ainerajoista vapaita aihekokonaisuuksia, muttei niiden arviointia. Viimeisessä mallissa opetussuunnitelmat eivät tunne laajempia perustaitoja, vaan arviointi perustuu pelkästään yksittäisen aineen hallintaan.

Komissio määritteli vuonna 2007 myös viisi keskeisintä perustaidoista kumpuavaa indikaattoria, joiden avulla jäsenmaiden kehitystä pystytään seuraamaan. Ne olivat lukutaito ja matemaattinen ja luonnontieteellinen osaaminen, kielitaito, tietotekniset taidot, kansalaistaidot ja oppimistaidot (KOM (2007) 61 lopullinen). Etenkin lukutaitoa sekä matemaattista ja luonnontieteellistä osaamista mitatessa tutkimustietoa on saatu OECD:n PISA-tutkimuksista. Myös muiden indikaattorien osalta jäsenmaita on kehoitettu tiedonkeruuseen. Komission työryhmä (2007, 91) toteaa, että monet indikaattorien kuvaamat taidot, kuten kansalais- ja oppimistaidot, vaativat laajempaa pelkkää

perinteistä kouluopetusta laajempaa lähestymistä. Opettajien tulee pystyä työskentelemään yhteistyössä toistensa ja paikallisten yhteisöjen kanssa. Opettajat tarvitsevat myös uusia taitoja ja lisäkoulutusta pystyäkseen vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin.

Myös Halász ja Michel (2011, 298) huomauttavat, että vaikka monet jäsenmaat ovatkin perustaitojen julkaisemisen jälkeen tehneet suuriakin muutoksia kansallisissa koulutuspoliitikoissa, käytännön muutos tapahtuu ainoastaan opettajien kautta. Opettajien tulee pystyä muuttamaan vanhoja ammatillisia käytänteitään ja arviointiperiaatteitaan sekä järjestelmän tasolla että luokkahuoneissa.

Suomi on tunnetusti menestynyt PISA-testeissä, ja Suomen tulokset ovat olleet Euroopan unionin kärkiluokkaa PISA-testiin perustuvissa perustaitojen indikaattoreissa. Esimerkiksi lukutaidon sekä matemaattisen ja luonnontieteellisen osaamisen suhteen jäsenmaissa tutkimustieto pohjaa juuri PISA-tutkimukseen. Unioni asetti vuonna 2003 tavoitteeksi (*benchmark*) saada näissä osioissa heikkoihin tuloksiin jäävien määrän putoamaan 20 prosenttia vuoteen 2010 mennessä. 20 prosentin pudotus tarkoitti, että Euroopan unionin 15-vuotiaiden keskiarvo jäisi alle 15,5 prosenttiin. Suomen lukema vuonna 2000 oli jo 7,0 prosenttia ja vuonna 2003 vain 5,7 prosenttia, joten Suomi alitti jo lähtökohtaisesti Euroopan unionin tavoitteet selvästi. (Komission työryhmä 2007, 92–94.)

Monialaisista perustaidoista Suomessakin on 2000-luvun aikana tuotu peruskoulun opetussuunnitelmaan mukaan esimerkiksi yrittäjyyskasvatus, joka on yksi Euroopan unionin linjaama tietoyhteiskunnan perustaito. Yrittäjyyskasvatuksen osalta Suomi on ollut Euroopan unionissa edelläkävijä, koska yrittäjyyskasvatuksen edistämisen strategia Suomessa on aloitettu jo noin 20 vuotta sitten. Opetusministeriön julkaisussa mainitaan toki myös yrittäjyyskasvatuksen lukeutuminen Euroopan komission määrittelemiin perustaitoihin. Sitä kautta esiin tulevat myös erilaiset yrittäjyyttä tukevat

Euroopan unionin hankkeet sekä maakohtaiset analyysit yrittäjyyskasvatuksen tilasta. (OPM 2009b, 26.)

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisussa *Perusopetus 2020 - yleiset valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako* (OKM 2010, 61) todetaan seuraavaa: "Avaintaidot ovat vaikuttaneet EU-maiden koulutuksen kehittämisen suuntaan. Suomessa avaintaidot otettiin keskeisinä huomioon uudistettaessa ammatillisen peruskoulutuksen opetussuunnitelmia vuosina 2008–2010. Avaintaitojen suuntaisia ulottuvuuksia on ilmaistu myös lukion opetussuunnitelman perusteissa 2003 ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa 2004 erityisesti aihekokonaisuuksien kuvausten yhteydessä." Julkaisussa avaintaidoilla tarkoitetaan samoja kahdeksaa taitoa, joista Euroopan unionin dokumenttien suomenkielisissä julkaisuissa puhutaan perustaitoina.

Halász ja Michel (2011, 303–304) toteavat, että onnistunut taitoperustaisen opetuksen toteutuminen vaatii kansallisissa koulutusjärjestelmissä onnistunutta tavoitteiden määrittelyä opetussuunnitelmissa. Lisäksi se tarvitsee toimivia arviointilinjauksia tavoitteiden pohjalta, opettajankoulutukseen panostamista tavoitteiden saavuttamiseksi käytännön opetustyössä sekä laajoja tukitoimia oppimisympäristöjen kehittämiseen kouluissa. Erot ovat varsin suuret eri jäsenmaiden välillä, mutta Suomen kohdalla voidaan todeta, että laaja-alaisten taitojen (kompetenssien) rooli opetussuunnitelmissa on kasvanut 2000-luvun aikana ja toimet arviointia lukuun ottamatta ovat olleet varsin laajasti yhteneviä Euroopan komission määrittämien tavoitteiden kanssa.

7.10 Tutkintovaatimusten yhdentäminen

EQF (European Qualifications Framework, Eurooppalainen tutkintojen viitekehys) on tarkoitettu Bolognan ja Kööpenhaminan prosessit saattamaan yhteen selkeään viitekehukseen. Kleibrink muotoilee asian niin, että EQF kääntää pätevyudet

oppimistuloksiksi ja näin mullistaa ajatuksen koulutuksesta Euroopassa. EQF otettiin käyttöön vuonna 2004, ja tämän jälkeen Euroopan unionin jäsenvaltiot alkoivat valmistella omia kansallisia viitekehyskiänsä (NQF). Vuonna 2008 Euroopan parlamentti ja Euroopan huippukokous (Eurooppa-neuvosto) päättivät hyväksyä suosituksen, jonka mukaan jokaisen jäsenvaltion tulee sovittaa oma NQF:nsä yhteensopivaksi EQF:n kanssa vuoteen 2010 mennessä. (Kleibrink 2011, 76.) Huippukokouksen seurauksena elokuussa 2008 Suomen opetusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan kansallista viitekehystä, joka noudattaisi huippukokouksessa sovittua suositusta (OPM 2009a, 6).

EQF-suositus pyrkii yhtenäistämään eurooppalaisia tutkintojärjestelmiä ja näin helpottamaan eri maiden tutkintojen vertailua ja rinnastamista toisiinsa. Tällä halutaan helpottaa ihmisten liikkuvuutta maiden välillä ja samalla parantaa elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia. Se sisältää kaikki tutkintotasot niin yleissivistävältä, ammatilliselta kuin akateemiseltakin tasolta, kuten sen elinikäisen oppimisen näkökulmasta täytyykin. EQF myös suosittelee jäsenvaltioille osaamiseen perustuvan lähestymistavan noudattamista, kun määritellään tutkintoja ja luodaan niiden kuvauksia. (OPM 2009a, 13–14.) Tämä näkyi vahvasti esimerkiksi Tampereen yliopistossa, kun suunniteltiin vuonna 2012 alkavia uusia tutkintorakenteita ja niihin kuuluvia kursseja. Keskustelua määritti hyvin vahvasti osaamisperustaisuuden käsite.

Yksi Opetusministeriön työryhmälle antamista tehtävistä oli sijoittaa kansalliset tutkinnot eurooppalaiseen viitekehukseen (EQF). Suomessa tutkinnot olivat jo valmiiksi melko hyvin yhteensopivia eurooppalaisen viitekehysten kanssa, joten niiden sijoittelu ei ollut mahdotonta. Lisäksi ajatus osaamisperustaisuudesta ei ollut aivan uusi Suomessa. Sitä oli käytetty jo erityisesti ammatillisessa koulutuksessa, ja myös korkea-asteen osalta asiasta oli tehty vuonna 2005 esitys, jota korkeakoulut ovat hyödyntäneet työssään. (OPM 2009a, 68.)

Viitekehyksen hyödyntäminen edellyttää luottamusta siihen, että kaikki maat noudattavat EQF:n kriteereitä määritellessään omien tutkintojensa tasoja. Luottamuksen takaamiseksi informaation kansallisista viitekehysistä ja niiden sovittamisesta eurooppalaiseen viitekehykseen täytyy olla avointa. (OPM 2009a, 69.)

Sen lisäksi, että EQF-määrittelee erilaisia tasoja, joihin eri koulutukset voidaan asettaa, se myös antaa suosituksia laadunvarmistamisen osalta. Laadunvarmistus koskee kaikkia koulutustasoja ja -aloja, ja sen avulla pyritään ylläpitämään koulutuksen luotettavuutta ja samalla kehittämään koulutusta. Suomessa laadunvarmistuksesta vastaa ensisijaisesti koulutuksen järjestäjä tai oppilaitos itse. Tämän rinnalla kuitenkin lukuisat eri tahot toteuttavat myös ulkoista arviointia. (OPM 2009a, 56–58.)

8 Ylikansallisen koulutuspoliittisen kehityksen vaikutus Suomessa

8.1 OECD:n rooli koulutuspoliittisena suunnannäyttäjänä

1960-luvulla perustetun taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD:n tehtävänä oli tuottaa talouskasvua ja kehittää vapaakauppaa jäsenmaihinsa, joiden rungon muodostivat Marshall-apua vastaanottaneet maat. Kuitenkin jo hyvin varhain myös koulutuspolitiikka tuli osaksi järjestön toimintaa. OECD:n koulutushaaraa aikoinaan johtanut George Papadopoulos toteaa OECD:n määritelleen koulutuskysymykset toisaalta merkittävänä talouskasvua edistävänä tekijänä, joka kuitenkin toimii oman dynamiikkansa pohjalta ja jota tulee näin ollen kohdella sen mukaan. Koulutusta tulisi suojella lyhytnäköiseltä taloudelliselta ajattelulta, mikä oli talouskasvuun tähtäävältä järjestöltä varsin hieno ajatus mutta toisinaan hankalasti toteutettavissa. OECD määritteli roolinsa koulutuspolitiikan suhteen haluksi toimia eräänlaisena katalyyttina poliittisen ohjailun sijaan. Tämä katalyyttina toimiminen tarkoitti jonkin koulutuspoliittisen kysymyksen identifioimista, jäsennellyn viitekehyksen mukaan tehtyä suunnittelua, johon osallistuivat alan ammattilaiset niin OECD:sta kuin jäsenmaastakin, ja lopulta uuden politiikan toteuttamista jäsenmaiden päättämällä tavalla. (Papadopoulos, 2011, 85–86.)

Eräs muutos OECD:n koulutuspoliittisessa toiminnassa tapahtui vuonna 2002, kun koulutusasiat erotettiin omaksi direktoraatiksi. Istance (2011, 88–89) näkee tämän olleen heijastuma koulutuksen aseman parantumisesta globaalissa talousajattelussa, kun inhimillinen pääoma ja taloudellinen menestys alettiin nähdä yhä enemmän yhtenä ja samana asiana. Koulutusdirektoraatin muodostavat neljä erikoistunutta osastoa: koulutuskomitea, koulutustutkimuksen ja innovaation keskus CERI, koulurakennusohjelma PEB sekä korkeakoulujen hallinnon ja johtamisen ohjelma IMHE

(Rinne 2004, 37). OECD:n koulutuspolitiikka on kokenut erilaisia vaiheita 1960-luvulta lähtien. Rinne kollegoineen (2004, 39–40) nimeää viimeisimmäksi vaiheeksi 1990-luvulta lähtien ”koulutuksen laadun ja talouden tarkkailun ajaksi”. 1980-luvun lopulla yhä tärkeämmäksi tullut taloustieteellinen ajattelu myös koulutuspolitiikassa vaikutti myös OECD:n linjanvetoihin. Viimeistään kaksinapaisen maailman kadottua 1990-luvun alussa OECD:sta tuli jäsenmaidensa koulutuksen laadun tarkkailija, joka käytti apunaan erilaisia indikaattorisarjoja sekä arviointitutkimuksia, joista viimeisimpänä ja tärkeimpänä mainittakoon Programme of International Student Assessment -tutkimus eli PISA. (Rinne, 2004, 38–40).

Koulutuspolitiikan murroksessa 1980-luvun lopulta lähtien Suomi etsi uusia malleja koulutuspolitiikkaan ennen muuta lännestä. Tässä kohtaa OECD:llä on ollut merkittävä rooli – Euroopan unionin osalta koulutus tuli kunnolla mukaan vasta Maastrichtin sopimuksen myötä 1992. OECD:ssa Suomella on maine mallioppilaana, joka on ottanut lähes kaikki järjestön suositukset tosissaan ja ainakin pyrkinyt kehittämään koulutuspolitiikkaansa OECD:lle mieleiseen suuntaan, vaikkakaan ei aina välittämättömästi ja ilman muutoksia. Vaikka OECD:sta puhutaan vapaan kaupan ja uusliberalistisen talouspolitiikan edistäjänä, on sen koulutuspolitiikkaan liittynyt alusta lähtien ajatus tasa-arvosta hieman pohjoismaalaiseen malliin. Siksi Suomessakaan edes vasemmistopuolueet eivät ole juuri kritisoineet OECD:n ehdotusten tuomista osaksi suomalaista koulutuspolitiikkaa. Päinvastoin OECD:ta on Suomessa käytetty myös perusteena koulutuspoliittisten uudistusten perusteena. Jotkin OECD:n ehdotukset ovat toteutuneet Suomessa vasta vuosien kuluttua suosituksesta. Esimerkiksi ammattikorkeakoulu-uudistuksen OECD teki vuonna 1981, ja se toteutettiin vuodesta 1989 alkaen. 2000-luvulla OECD:n PISA-tutkimus on ollut Suomessa merkittävästi esillä. Suomi menestyi vuoden 2002 tutkimuksessa parhaiten, mikä oli kansallinen ylpeydenaihe, jota Rinne vertaa Sputnikin lähettämiseen avaruuteen. Kuten Yhdysvallat alkoi sen jälkeen vauhdilla kehittää omaa avaruusohjelmaansa, on

esimerkiksi 2000-luvun alun PISA-tutkimuksessa heikosti sijoittunut Saksa selvästi kiinnostunut suomalaisesta koulutusjärjestelmästä. (Rinne 2006, 200–204.)

OECD:n vaikutusvalta ylikansallisessa koulutuspoliittisessa kehityksessä on kiistanon. Yksikään länsimaa ei ole jäänyt OECD:n vaikutusvallan ulkopuolelle, vaan kansalliset koulutuspoliittiset diskurssit seuraavat hyvin pitkälle sitä retoriikkaa, jolla OECD puhuu koulutuksesta. Rinne (2006, 207) listaa esimerkkinä sanoja ja käsitteitä, jotka OECD on uusliberalistisen eetoksen ja *new public managementin* hengessä tuonut kansallisiin järjestelmiin. Niitä ovat globalisaatio, tietoyhteiskunta, tietotalous, tilivelvollisuus, tulosvastuu, laatu järjestelmät, jatkuva arviointi, laadunhallinta, inhimillinen ja sosiaalinen pääoma. Rinne jatkaa, että mainitunkaltaiset konseptit, käsitteet ja mieltymykset liittyvät uudeksi osaksi myyttejä ja taruja. OECD on osaltaan ollut liu'uttamassa ylikansallista koulutuspoliittista institutionalismia yhä uusliberalistisemmaksi. (Rinne 2006, 207–208.)

Varsin monet tutkijat kokevat, että OECD:n koulutuspoliittisen ajattelun muodostuminen ylikansallisen koulutuspoliittisen ajattelun paradigmaksi on huolestuttavaa kehitystä (esim. Rinne 2002, 50 ja Grek 2009, 35). Maaraportit ja indikaattorisarjoihin perustuvat julkaisut – PISA-tutkimuksesta puhumattakaan – hyväksytään kritiikittä, ja niillä perustellaan koulutuspoliittisia, uusliberalistisen ja *new public management* -ajattelun mukaisia uudistuksia. Suomalaisen koulutuspoliittisen ajattelun 1980-luvun lopulta alkaneen murroksen sekä OECD:n koulutuspoliittisten intressien kohtaaminen ei siis todellakaan ole sattumaa, vaan Suomi on tullut tunnetuksi mallioppilaana, joka on etenkin Euroopan unionin jäsenyyden myötä ollut kiinnostunut myös koulutukseen liittyvästä kansainvälisestä kilpialusta ja eräänlaisesta maineen pääomasta (Rinne 2006, 210).

Välimäki kollegoineen (2007) on tutkinut Suomen PISA-menestystä tarkoin koettaen selvittää Suomen menestyksen taustalla olevia tekijöitä. He näkevät yhtenä suomalaisen koulun menestyksen takeena sen ”kasvatusfilosofian ja -käytännön”, joka

perustuu ennen muuta yhdenvertaisuuteen (Välijärvi 2007, 38). Grek (2009, 28) mainitsee myös tasa-arvon merkityksen suomalaisessa koulussa PISA-menestyksen taustalla. Suomalainen lehdistö suhtautui menestykseen stereotyyppisen suomalaiseen ”kell’ onni on, se onnen kätketöön” –tyyliin, mutta poliittisille päättäjille PISA-tulokset ovat varmasti olleet mieleisiä. Hyvin nopeasti vuoden 2000 PISA-tutkimusten tulosten julkaisun jälkeen Suomen hallitus päätti lisätä tiettyjen tärkeiksi koettujen aineiden tuntimääriä, vaikka tulokset PISA:ssa olivat paljastaneet, että mitä autonomisemmin opettajat saavat tutkimuksiin osallistuneissa maissa opettaa, sitä paremmat tulokset kyseinen maa tutkimuksessa sai – tämä ei kuitenkaan saanut hallitusta muuttamaan päätöstään (Välijärvi 2007, 51).

Rinne kollegoineen tuo teksteissään esiin kaksi haastetta, jotka nousevat OECD:n hegemonia-asemasta ylikansallisten koulutuspoliittisten trendien synnyttäjänä. Toisaalta Suomessakin harjoitettu nopea uusien asioiden omaksuminen saattaa johtaa vauhtisokeuteen, jolloin ensisijaiseksi tavoitteeksi nousee menestyminen kansainvälisissä vertailuissa. Lainailtaessa Suomeen huonosti sopivia käytäntöjä muista maista suomalaisen koulutuspolitiikan päätäntävalta alkaa siirtyä pois Suomesta. Tämä voi pahimmillaan Rinteen mukaan johtaa ”hyvinvointiyhteiskunnan rakenteiden hallitsemattomaan muutokseen ja koko kansallisen harkintakyvyn pettämiseen” (Rinne 2004, 50). Toinen riskitekijä, joka ei ehkä Suomen tapauksessa ole tällä hetkellä akuutti, on inhimillisen pääoman ja koulutuksen globaalisti hyvin epätasa-arvoinen jakautuminen niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin (Rinne 2006, 210). Myös Välijärvi (2007, 55) kirjoittaa tasa-arvon merkityksen korostumisesta suomalaisessa koulussa myös tulevaisuudessa – eikä vähiten kasvavan maahanmuuton takia.

8.2 Euroopan unionin uusi strategia vuodelle 2020

Viimeistään 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lähestyessä loppuaan oli käynyt ilmi, että Lissabonin strategian tavoitteet jäisivät vain kaukaisiksi haaveiksi, ja lopulta kansainvälisen taloudellisen taantuman lähdettyä liikkeelle Yhdysvalloista alettiin Euroopassakin puhua hienojen tulevaisuuden unelmien sijaan nykyhetkestä ja siitä selviytymisestä. Lopulta Kreikan katastrofaaliseksi paljastunut taloustilanne ja riskit ongelmien leviämisestä Välimeren alueen suurempiin euromaihin lopettivat euro-optimismin ainakin hetkeksi. Samoihin aikoihin Euroopan unionissa muotoiltiin seuraavaa vuoteen 2020 tähtäävää kymmenvuotisstrategiaa. Eurooppa 2020: älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia -nimellä kulkeva strategia (KOM (2010) 2020 lopullinen) julkaistiin vuoden 2010 maaliskuussa.

Heikkinen (2012) toteaa Euroopan unionin kymmenvuotisstrategioita pohtiessaan, että strategiassa vuodelle 2010 koulutus oli yhtenä osana tukemassa strategian taloudellisia päämääriä. Tultaessa vuoteen 2010 ja seuraavaa, vuoteen 2020 tähtäävää laajempaa Euroopan unionin strategiaa arvioitaessa koulutus on jo nostettu strategian perustaksi. Kehitys edellisen vuosituhaten lopulta tähän päivään on siis todistanut koulutuksen alati kasvavaa merkitystä Euroopan unionin vakaan kehityksen ja valoisamman tulevaisuuden perustana.

Strategian 2020 keskeisimmiksi tekijöiksi nostettiin kolme toisiaan vahvistavaa tekijää: *"Älykäs kasvu: osaamiseen ja innovointiin perustuvan talouden kehittäminen. Kestävä kasvu: resurssitehokkaamman, vihreämmän ja kilpailukykyisemmän talouden edistäminen. Osallistava kasvu: sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta lisäävän korkean työllisyyden talouden edistäminen."* (KOM (2010) 2020, 5.)

Koulutuksellisesti huomionarvoinen asia oli, että komissio määritteli strategiassa yhdeksi Euroopan unionin yleistavoitteeksi koulupudokkaiden määrän laskemisen alle 10 prosenttiin koululaisista ja korkeakoulutettujen määrän kasvattamisen 40 prosenttiin ikäluokasta. Näitä tavoitteita tulisi avoimen koordinaatiomenetelmän avulla tarkastella

kansallisesti määriteltyjen tavoitteiden kautta. Tavoitteet tulisi saavuttaa vuoteen 2020 mennessä. Älykkään, kestävän ja osallistavan Euroopan kehittämisen apuna strategiassa mainitaan myös seitsemän lippulaivahanketta, joista koulutuksen kannalta merkittävänä mainittakoon "nuoret liikkeellä (Youth on the move), jolla parannetaan koulutusjärjestelmien tuloksia ja helpotetaan nuorten pääsyä työmarkkinoille" sekä "uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma, jolla uudistetaan työmarkkinoita ja voimaannutetaan ihmisiä kehittämällä heidän osaamistaan koko heidän elämänsä ajan, jotta voitaisiin lisätä osallistumista työmarkkinoille ja saada työvoiman kysyntä ja tarjonta vastaamaan toisiaan, myös työvoiman liikkuvuuden avulla". (KOM (2010) 2020, 5-6.)

Mitä älykäs, kestävä ja osallistava kasvu tarkoittaa koulutuksen kannalta? Älykkään kasvun kohdalla strategiassa mainitaan innovaatiounioni, johon sisältyy esimerkiksi korkeakoulujen välinen yhteistyö ja luonnontieteellisen, matemaattisen tai insinööritutkimuksen suorittaneiden riittävän määrän varmistaminen sekä koulujen opetussuunnitelmien keskittäminen luovuuteen, innovointiin ja yrittäjyyteen. Nuoret liikkeellä -ohjelman yhteydessä tulisi taas keskittyä kehittämään Euroopan unionin liikkuvuusohjelmia, edistää epävirallisen ja arkioppimisen tunnustamista ja parantaa nuorten työllisyysmahdollisuuksia, yrittäjyyttä sekä uudistaa korkeakouluja maailmanlaajuisen vertailun pohjalta. Kansallisessa mittakaavassa tulisi parantaa tuloksia perustaitojen pohjalta pyrkien samalla vähentämään keskeyttäjien määrää, luoda kansalliset tutkintojen viitekehukset ja parantaa nuorten pääsyä työmarkkinoille. (KOM (2010) 2020, 13–14.)

Koulutuksella on keskeinen asema myös osallistavan kasvun tavoitteissa. Lähtökohtana on ikääntyminen tulevaisuuden eurooppalaisena haasteena. Osana osallistavan kasvun strategiaa komissio aikoo "antaa vahvan sysäyksen kaikki sidosryhmät kattavan koulutusyhteistyön strategisille puitteille", minkä taustalla ovat ennen kaikkea elinikäisen oppimisen periaatteet ja pyrkimys yhteistyöhön koulutus- ja työmarkkinaosapuolten

välillä. Tärkeäksi mainitaan myös tutkintojen tunnustaminen ja sitä varten kehitettävät kansalliset ja eurooppalaiset tutkintojen viitekehykset. Myös epävirallisen ja arkioppimisen kautta saavutettu pätevyys tulisi komission mukaan huomioida laajemmin, ja yhtenä kehitettävänä apukeinona ja työkaluna mainitaan eurooppalainen taito-, osaamis- ja ammattiluokittelu. (KOM (2010) 2020, 19–20.)

8.3 Euroopan unionin koulutuspolitiikan vaikutukset Suomessa

Vallitsevan OECD:n ja Euroopan unionin koulutuspoliittisen ajattelun mukaiset trendit ovat nähtävissä myös suomalaisessa keskustelussa. Esimerkiksi Opetus- ja kulttuuriministeriön Perusopetus 2020 -muistiossa puhutaan koulun toimintaympäristön muutoksesta samankaltaisesti kuin monissa OECD:n raporteissa. Globalisaatio ja suomalaisen yhteiskunnan muutos ovat keskeisiä toimintaympäristön muutoksiin vaikuttavia tekijöitä, samoin kuin teknologinen kehitys sekä tiedon luonteen muutos ja laaja-alaisten taitojen merkitys (OPM 2010, 29–30). Globalisaatio koetaan haasteena suomalaiselle koulujärjestelmälle, ja Suomen kilpailukyvyn ja yhteiskunnan hyvinvoinnin säilyttäminen edellyttää muun muassa "huolenpitoa korkeatasoisesta osaamisesta ja väestön kykyjen laajamittaisesta hyödyntämisestä" sekä "investointia koulutukseen sekä luovuutta ja ongelmanratkaisukykyä edistävien toimintamallien kehittämiseen koulutuksessa" (OPM 2010, 35). Lehikoinenkin (2006, 243) mainitsee, miten globalisaatiota on Suomessa pidetty merkittävänä haasteena ja kansainvälistymistä vastauksena siihen. Opetusministeriön korkeakoulutuksen kansainvälisen toiminnan strategiassa (2001) korostetaan esimerkiksi laajaa kansainvälistä oppilasvaihtoa sekä suomalaisen korkeakoulutuksen laatua.

Euroopan unionin koulutuspoliittiset linjanvedot ovat Suomessa koskeneet enemmän korkeakoulutusta kuin perusopetusta. Avoimen koordinaatiomenetelmän käytöllä

voidaan katsoa olleen 2000-luvulla eurooppalaista korkeakoulua harmonisoiva vaikutus. Muuten suomalainen korkeakoulupolitiikka on ollut hyvinkin yhtäpitävää Euroopan unionin korkeakoulupolitiikan kanssa (Lehikoinen 2006, 257–258). Puheet tuottavuudesta ja laadusta ovat 2000-luvulla lisääntyneet suomalaisissa yliopistoissa huomattavasti. Euroopan komission Lehikoinen näkee edustavan varsin markkinaorientoitunutta näkemystä korkeakoulupolitiikan tulevaisuudesta. Kun tähän lisätään vielä OECD:n Eurooppaan ajama *new public management* -ajattelu (Lehikoinen 2006, 258), joudutaan suomalaisessa korkeakoulupolitiikassa tulevaisuudessa ottamaan laajalti kantaa moniin uusliberalistiseen ajatteluun kuuluvaan mutta suomalaisessa koulujärjestelmässä perinteisesti vieraampaan ajatukseen, kuten lukukausimaksuihin. Samalla Lehikoinen (2006, 258) toteaa, että Suomessa tapahtuneet muutokset olisivat mitä todennäköisimmin toteutuneet, vaikka Suomi olisikin jättäytynyt Euroopa unionin ulkopuolelle. Ylikansallisen koulutuspolitiikan muutokset ovat koskettaneet myös esimerkiksi Norjaa siinä, missä Euroopan unionin jäsenmaitakin. Suomessakin koulutusjärjestelmien tulostavastuu, tehokkuus ja laatu olisivat varmasti mukana poliittisessa keskustelussa myös ilman Euroopan unionin jäsenyyttä.

8.4 Euroopan unionin koulutuspolitiikan käsittely eduskunnassa

Euroopan unionin käsittelemät asiat tulevat Suomessa suuren valiokunnan käsiteltäviksi. Tarvittaessa suuri valiokunta voi siirtää asian käsittelyn koulutuspoliittisissa kysymyksissä sivistysvaliokunnalle, joka voi tässä tapauksessa tehdä esityksen mahdollisista jatkotoimenpiteistä. Koska eduskunnan tehtävä on lainsäädäntö, eivät komission tai neuvoston raportit useinkaan johda varsinaisiin toimenpiteisiin valiokuntien suhteen, mutta opetus- ja kulttuuriministeriön muotoilemat

ohjeet ja Suomen kanta asioihin ovat merkityksellisiä sen suhteen, miten Euroopan unionin koulutuspolitiikka tulee osaksi suomalaista koulutuspolitiikkaa.

Lissabonin strategian pohjalta tehty opetusneuvoston raportti koulutusjärjestelmien tulevaisuuden tavoitteista ja sen pohjalta laadittu työohjelma tavoitteineen ja seurantoineen on ollut yksi keskeisimpiä 2000-luvulla eduskuntakäsittelyssä olleita eurooppalaiseen koulutuspolitiikkaan liittyviä asioita. Suuri valiokunta käsitteli asiaa vuonna 2001 pohjautuen Euroopan komission tiedonantoon KOM (2001) 501 "alustava yksityiskohtainen työohjelma koulutusjärjestelmien konkreettisia tulevaisuuden tavoitteita koskevan selvityksen seurannasta". Suuri valiokunta lähetti nopeasti "Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta työohjelma koulutusjärjestelmien konkreettisia tulevaisuuden tavoitteita koskevan selvityksen seurannasta" -selvityksen (E 102/2001 vp) sivistysvaliokunnan käsiteltäväksi. Sivistysvaliokunta kuuli asiantuntijoina esimerkiksi opetusministeriön ylintä johtoa ja päätyi selvityksessään ehdottamaan, että Suomi pitäisi tavoitteita perusteltuina ja kansallisissa toimissa tulisi hyödyntää vertailuarvoja. Joitakin komission tavoitteita Suomi ei kuitenkaan pitäisi realistisina eikä näin ollen hyväksyttävänä. Sivistysvaliokunta kommentoi valtioneuvoston lausuntoa omissa perusteluissaan. Se totesi matematiikan, luonnontieteen ja tekniikan alojen opiskelijoiden lisäämisen Suomessa ongelmalliseksi äskettäin toteutetun LUMA-projektin takia. Pelkona oli mahdollisten vääristymien synty elinkeinoelämässä ja työmarkkinoilla aloituspaikkoja lisättäessä. Elinikäisen oppimisen suhteen valiokunta toteaa Suomen tavoitteiden olevan kunnianhimoisempia kuin komission asettamat tavoitteet.

Osana vuonna 2006 valmistunutta kansallista Koulutus 2010 -tavoiteohjelman väliraporttia opetusministeriö valmisteli Suomen toimenpiteistä raportin, joka esiteltiin valtioneuvostolle sekä Euroopan komissiolle vuonna 2005. "Koulutus 2010-väliraportti: Koulutusjärjestelmän uudistaminen ja EU:n vuodelle 2010 asettamat yhteiset tavoitteet" (E 102/2001 vp) toi mielenkiintoisella tavalla yhteen komission määrittelemät tavoitteet

sekä opetusministeriön ”Koulutus ja tutkimus 2003–2008” -kehittämissuunnitelman. Raportissa käydään läpi kaikki Lissabonin strategian Koulutus 2010 -ohjelman 13 alatavoitetta Suomen toimien osalta. Osaan tavoitteiden mukaisista toimista Suomessa oli ryhdytty jo 1990-luvun puolella (esimerkiksi tieteellisiin ja teknisiin opintoihin otettavien määrän lisääminen), mutta varsin monen tavoitteen suhteen Suomessa oli 2000-luvulla käynnistetty oma tavoiteohjelmansa. Niitä olivat esimerkiksi opetusministeriön hankkeet ”Opettajainkoulutuksen kehittämisohjelma 2001–2005”, ”Koulutuksen ja tutkimuksen tietoyhteiskuntaohjelma 2004–2006” sekä hallituksen kansalaisvaikuttamisen ja yrittäjyyden politiikkaohjelmat vuonna 2003. Myös opetushallituksella oli omia kehittämishankkeitaan liittyen esimerkiksi kieltenopetukseen, oppilaan- ja opinto-ohjaukseen, luku- ja kirjoitustaitoon, matematiikkaan ja luonnontieteisiin sekä erityisen tuen saatavuuteen (E 102/2001 vp). Tuskin on ollut sattumaa, että niin opetusministeriö, opetushallitus kuin valtioneuvostokin käynnistivät mainittujen kaltaisia hankkeita juuri 2000-luvun alkupuolella Lissabonin strategian ollessa tuore ja mielenkiintoinen tulevaisuuden visio. Koulutus ja tutkimus 2003–2008 -kehittämissuunnitelmassa puhutaan toki myös kansallisen päätösvalan tärkeydestä ja korostetaan samalla Suomen Euroopan unionin päätöksentekoon vaikuttamisen tärkeyttä (OPM 2004, 36). Suunnitelmassa todetaan myös, että ”Eurooppaan on muodostumassa yhtenäinen koulutus- ja tutkimusalue, jolla Suomen on profiloitettava omilla osaamisalueillaan” (OPM 2004, 13). Silti ”Koulutus ja tutkimus 2003–2008” -suunnitelma on hyvinkin uskollinen komission tavoitteille, ja Suomi koulutuksen mallioppilaana pyrki saavuttamaan indikaattorien tuloksia huolimatta vielä vuonna 2001 sivistysvaliokunnassa esiintyneistä epäilyistä joidenkin komission tavoitteiden mielekkyydestä Suomen kohdalla (E 102/2001 vp).

Vuonna 2007 Euroopan komissio ja neuvosto olivat jo aloittaneet Koulutus 2010 -strategian pohjalta indikaattoriviitekehyksen kehittelyn seuraavan vuosikymmenen tavoitteita paremmin vastaavaksi (Neuvosto 2007). Opetusministeriön edustajien asiantuntijoiden kommentoissa suurelle valiokunnalle todetaan, miten Koulutus 2010 -

strategia on huomattavasti lisännyt unionin jäsenmaiden välistä yhteistyötä koulutuspolitiikan alueella ja miten indikaattorit ja vertailuarvot ovat saaneet merkittävän aseman seurannassa tukien hyvien toimintamallien vaihtoa avoimessa koordinaatiomenetelmässä. Samalla todetaan, että "Suomen kannalta Koulutus 2010 -ohjelma on strateginen viitekehys" ja sen kehittäminen edelleen on tärkeää (E 14/2007 vp). Tämäkin tukee ajatusta, että Suomi otti Lissabonin strategian mukaisen Koulutus 2010 -ohjelman keskeiseksi osaksi kansallista koulutuspolitiikkaa.

Tammikuussa 2012 suuri valiokunta sai käsiteltäväkseen "luonnoksen neuvoston ja komission yhteiseksi vuoden 2012 raportiksi eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden (ET 2020) täytäntöönpanosta" (KOM (2011) 902), jonka pohjalta opetus- ja kulttuuriministeriö oli laatinut ohjeen Suomen kannasta. Muistiossa (E 143/2011 vp) todetaan, että komission ehdotukset Koulutus 2020 -ohjelman sisällöstä ovat Suomen hyväksyttävissä. Lisäksi mainitaan esimerkkinä tavoite, että vuonna 2020 Suomessa 95 prosenttia 25–34-vuotiaista suomalaisista olisi suorittanut perusasteen jälkeisen tutkinnon. Tavoitteen saavuttamiseen liittyy vahvasti vastikään koulutustakuu osana peruskoulun päättävälle suunnattua yhteiskuntatakuuohjelmaa. Komission raporttiluonnoksessa puhutaan korkeakoulujen modernisaatiosta, ja opetus- ja kulttuuriministeriö muistiossa mainitaan suomalaisten korkeakoulujen rahoituksen uudistaminen siten, että se tukisi paremmin "koulutuksen tavoitteita, kuten koulutuksen läpäisyn parantamista, nopeampaa siirtymistä työelämään ja hallinnon tehostamista sekä opetuksen ja tutkimuksen laadun parantamista, kansainvälistymistä ja korkeakoulujen profiloitumista vahvuusaloilleen" (E 143/2011 vp). Voidaan sanoa, että opetus- ja kulttuuriministeriö on ottanut alusta lähtien Euroopan unionin tulevan koulutuspoliittisen strategian omakseen.

Eräs mielenkiintoisista suuren valiokunnan viime aikoina käsittelemistä eurooppalaista koulutuspolitiikkaa koskevista asioista on ollut kannanotto komission Yhteinen Erasmus -hankkeeseen (KOM (2011) 787), jonka tarkoituksena olisi saattaa yhteen Euroopan

unionin koulutus-, nuoriso- ja urheiluohjelmat. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa muistiossaan (E 137/2011 vp), että Suomi on tukenut ja tukee nytkin ehdotusta koulutusohjelmien yhdistämisestä laajemmaksi ja tehokkaammaksi kokonaisuudeksi ja tunnistaa yhdistämisellä saavutettavan lisäarvon ja synergian. Toisaalta Yhteinen Erasmus -hankkeessa voidaan nähdä samaa kehityskulkua kuin eurooppalaisessa koulutuspolitiikassa laajemminkin – pirstaleisia yksittäisiä osa-alueita pyritään liittämään toisiinsa ja luomaan eurooppalaista koulutustilaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön "Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016" -kehittämissuunnitelma (OKM, 2012) puhuu kansainvälistymisen merkityksestä aina perusopetuksesta korkeakouluopiskeluun, ja Yhteinen Erasmus tukee näitä tavoitteita Opetus- ja kulttuuriministeriön suurelle valiokunnalle tekemän selonteon (E 137/2011 vp) mukaan.

Varsinaisesti suomalaiseen lainsäädäntöön vaikuttavista asioista keväällä 2012 on eduskuntakäsittelyssä ollut lakiesitys tutkintojen ja muun osaamisen viitekehuksesta (HE 38/2012 vp).

Viitekehys mahdollistaa suomalaisen koulutus- ja tutkintojärjestelmän sekä muun osaamisen kokonaisvaltaisen tarkastelun kuvaamalla tutkintojen, oppimäärien ja muiden laajojen osaamiskokonaisuuksien edellyttämä osaaminen tietoina, taitoina ja pätevyysinä yhdenmukaisella, ymmärrettävällä ja vertailukelpoisella tavalla sekä määrittelemällä niiden keskinäiset suhteet. Viitekehys parantaa suomalaisen tutkintojärjestelmän selkeyttä ja toimivuutta, lisää tutkintojen kansallista ja kansainvälistä läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta sekä edistää kansallista ja kansainvälistä liikkuvuutta. (HE 38/2012 vp, 1.)

Esityksessä todetaan, että nykyinen tilanne useine säädöksineen tekee Suomen koulutus- ja tutkintojärjestelmän ja tutkintoihin vaatiman osaamisen hahmottamisen hankalaksi. Pohjana koko lakiehdotukselle on vuonna 2006 Euroopan komission

valmisteleva kahdeksanportainen eurooppalainen tutkintojen viitekehys EQF, jonka pohjalta suomalaista kansallista tutkintojärjestelmää on lähdetty kehittämään (ks. luku 7.10). Suomessa onkin pyritty luomaan kansallista viitekehystä, jossa ei kuvata yksittäisiä tutkintojärjestelmiä, vaan tutkintojärjestelmät pyritään sijoittamaan kansalliselle viitekehykselle, jota taas pyritään vertailemaan eurooppalaisen viitekehysten kanssa. Suomen tapauksessa pohjana kansalliselle viitekehykselle päätettiin ottaa eurooppalainen versio:

Eurooppalaisen viitekehysten käyttäminen sellaisenaan olisi selkeää, ja se mahdollistaisi tutkintojen vertailtavuuden edellä selostetuista vaihtoehtoisista tavoista parhaiten. Se vahvistaisi kansallisen viitekehysten kansainvälistä läpinäkyvyyttä ja helpottaisi suomalaisten tutkintojen sijoittelua eurooppalaiseen tutkintojen viitekehykseen. (HE 38/2012 vp, 17.)

Uuden lain on määrä astua voimaan tammikuussa 2013. On hyvä huomata, että tutkintojen ja osaamisen viitekehys, sen käyttöönotto, kansallisen viitekehysten suunnittelu ja kansallisten tutkintojärjestelmien kuvaaminen ovat kaikki olleet vapaaehtoisia toimia ja perustuneet Euroopan parlamentin ja neuvoston suositukseen 2008/C 111/01 (HE 38/2012 vp, 26). Lakiesitystä käsiteltäessä eduskunnan täysistunnossa Inkeri Kerola (keskusta) esitti huolensa lain mahdollisesta Suomen haitaksi koituvasta harmonisoivasta vaikutuksesta. Tämänkaltainen kommentointi on hyvin linjassa suomalaisen koulutuspoliittisen kehityksen kanssa. Toisaalta monet eurooppalaiset tai muut ylikansalliset koulutuspoliittiset suositukset ovat hyvin nopeasti löytäneet tiensä suomalaiseen koulutuspolitiikkaan, mutta silti usein ollaan tarkkoja siitä, että mitään harmonisointia ei saa toteuttaa ja Suomen asema koulutuksellisenä edelläkävijänä tulee säilyttää. Jälkimmäinen ajatus näkyy myös Suomen Euroopan unionin koulutusstrategioiden yhteydessä esittämässä vaatimuksessa indikaattorien ja vertailun laajentamisesta muihin teollisuusmaihin (esim. E 13/2009 vp, 2) –

tarkasteltaessa pelkkiä tunnuslukuja Suomen ei tarvitsisi juuri käyttää aikaa tai voimavaroja muiden Euroopan unionin maiden koulutuskäytännöistä oppimiseen.

9 Tulosten analysointi

9.1 Yhteenveto 2000-luvun tapahtumista eurooppalaisessa koulutuspolitiikassa

Koulutuksen asema Euroopan unionin toiminnassa nousi Lissabonin strategian ja sen pohjalta laaditun Koulutus 2010 -koulutusstrategian myötä uudelle tasolle. Samalla se merkitsi käännettä Euroopan unionin koulutuspoliittisen kehityksen historiassa. Tämän muutoksen myötä koulutus tuli merkittäväksi osaksi unionin tulevaisuuteen suuntaavaa strategiaa. Koemme, että Lissabonin strategia on niin merkittävä, että Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa tutkittaessa on luonnollista tehdä jako aikaan ennen ja jälkeen sitä. Toki monet Euroopan unionin koulutuspolitiikan merkittävistä tekijöistä (elinikäinen oppiminen, Bolognan prosessi, koulutusohjelmat) ovat peräisin ajalta ennen Lissabonin strategiaa, mutta 2000-luvulla koulutuksen arvostus on selvästi lisääntynyt ja koulutus on alettu nähdä merkittävänä tekijänä eurooppalaisen kilpailukyvyn parantamisessa.

Eräs merkittävä ajatus Lissabonin jälkeen on ollut yhtenäisen eurooppalaisen koulutustilan (esim. Hingel, 2001) luominen. Sen tarkoituksena on yhdentää hieman erillään toisistaan kulkeneita prosesseja dynaamisemmaksi koulutuspoliittiseksi kokonaisuudeksi. Siinä kantavana perusideana on elinikäinen oppiminen. Eri koulutusasteita koskevat tekijät puhuisivat samaa kieltä, ja tavoitteet olisivat yhdessä määriteltäviä ja laajalti kannatettuja.

Tutkimuksessamme olemme pyrkineet käsittelemään mainitun Lissabonin strategian lisäksi muutamaa muuta avaintekijää eurooppalaisessa koulutuspolitiikassa 2000-luvulla. Avoin koordinaatiomenetelmä on muodostunut tärkeäksi välineeksi politiikan teossa myös koulutuksen osalta, ja sen tarkkailukohteena olevat strategiassa määritellyt indikaattorit ovat olennainen osa Euroopan unionin koulutuspoliittista välineistöä. Elinikäinen oppiminen on säilyttänyt keskeisen asemansa eurooppalaisessa koulutuspolitiikassa. Jatkuva kouluttautuminen ja eteenpäin pyrkiminen ovat ehdottomia edellytyksiä Lissabonin strategian päämääränä olleen tietoperusteisen talouden luomiselle. Elinikäiseen oppimiseen liittyvät myös vuonna 2006 määritellyt elinikäisen oppimisen perustaidot tai avaintaidot, jotka ovat tulleet nopeasti osaksi Suomen ja monien muiden jäsenmaiden opetussuunnitelmia. Euroopan unionin määrittelemien perustaitojen lisäksi samankaltaisia laaja-alaisia taitoja tai kompetensseja ovat hahmotelleet esimerkiksi OECD DeSeCo-projektissaan (Halinen, 2012). Muutoinkin olemme pyrkineet tekemään pientä katsausta myös OECD:n merkittävästä roolista etenkin suomalaisessa koulutuspoliittisessa kehityksessä. Sen merkitys on Pisa-menestyksen myötä ehkä jopa ylikorostunut. Yhdeksi merkittäväksi laajemmaksi koulutuspoliittiseksi teemaksi Euroopan unionissa olemme vielä nostaneet eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen kehittelyn, mikä on laajentanut ja yhdentänyt Bolognan ja Kööpenhaminan prosesseja ja on tulossa osaksi suomalaista lainsäädäntöä vuoden 2013 alussa.

Mainittujen lisäksi eurooppalaiseen koulutuspolitiikkaan liittyy monia muitakin tekijöitä, joita emme ole tässä yhteydessä käsitelleet yhtä tarkasti. Esimerkiksi eurooppalaisten koulutusohjelmien kehityksestä mainitsemme 2000-luvun kohdalla vain tulevaisuuden suunnitelman muodostaa Yhteinen Erasmus -ohjelma, joka yhdistäisi Euroopan unionin lukuisat koulutusohjelmat. Tämäkin kehityskulku on nähtävissä loogisena 2000-luvun eurooppalaisen koulutuspoliittisen kehityksen osana, jossa pirstaleista kenttää on pyritty yhdentämään. Myös Eurydicen kaltaiset tiedonvaihtoverkostot muodostavat yhden osan Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa, mutta niihin emme tässä tutkielmassa liiemmästi

kiinnitä huomiota. Päädyimme valitsemaan tietyt teemat tarkemman tarkastelun kohteeksi toisaalta sen mukaan, kuinka merkittäväksi koimme ne pyrkiessämme analysoimaan ennen kaikkea 2000-luvun tapahtumia. Toisaalta etenkin tieteellisten artikkelien määrä oli yksi tekijä, joka mielestämme vahvasti indikoi kyseisten artikkelien aiheiden merkittävyyttä osana eurooppalaista ja suomalaista koulutuspoliittista kehitystä 2000-luvulla.

Seuraavaksi tutkimuksemme analyysiosiossa pyrimme muodostamaan vastauksia alkuperäisiin tutkimuskysymyksiimme ja vertailemaan niitä Ollikaisen vuonna 1999 saamiin tutkimustuloksiin.

9.2 Tutkimuskysymyksiin vastaaminen

9.2.1 Kysymys 1

Miten ja missä muodoissa Euroopan integraatio on nivoutunut kansallisiin koulutuspoliittisiin merkitysrakenteisiin?

Opetus- ja kulttuuriministeriön Koulutus ja tutkimus 2011–2016 -kehittämissuunnitelma alkaa sanoilla “Hallituksen tavoitteena on nostaa suomalaiset maailman osaavimmaksi kansaksi vuoteen 2020 mennessä” (OKM 2012, 7). Tavoitteessa on selkeästi viitteitä jo Lissabonin strategiassa vuonna 2000 mainittuun Euroopan unionin tavoitteeseen nousta maailman kilpailukykyisimmäksi ja dynaamisimmaksi tietoon perustuvaksi taloudeksi vuoteen 2010 mennessä. Suomalaisen yhteiskunnan ehkä suurimmaksi tulevaisuuden haasteeksi tänä päivänä on noussut jo vuosikausia tiedossa ollut tulevaisuuden kestävyysvaje suurten ikäluokkien siirtyessä työmarkkinoilta eläkkeensaajiksi väestön ikääntyessä. Samoin kuin Euroopan unionissa, koulutus on

nostettu viimeistään vuoteen 2020 tähtäävän strategian perustaksi (Heikkinen 2012) myös Suomessa.

Osaavan työvoiman saatavuutta voidaan parantaa ja huoltosuhteen epäedullista kehittymistä kompensoida koulutusjärjestelmän toimintaa tehostamalla ja koulutustarjontaa suuntaamalla. (OKM 2012, 12)

On vaikea päätellä, onko juuri Euroopan unionin koulutuspolitiikka ohjannut Suomenkin koulutuspolitiikkaa vai ovatko sen muutokset perustuneet vain kansallisiin tarpeisiin. Koulutus ja tutkimus 2011–2016 -kehittämissuunnitelman lisäksi esimerkiksi Valtionvarainministeriön julkaisu 2000-luvun kasvupolitiikan haasteet vuodelta 2004 ja Opetusministeriön vuonna 2006 julkaisema Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko eduskunnalle toteavat myös, että koulutuksella on merkittävä osa, kun pyritään vahvistamaan suomalaista kilpailukykyä.

Huomattavaa on ainakin se, miten Suomi on sitoutunut Euroopan unionin kasvustrategioihin ja miten ne on otettu osaksi koulutuspolitiikkaa ilman laajempaa julkista kritiikkiä. Vastatessaan omaa tutkimuskysymystämme muistuttavaan kysymykseensä vuonna 1999 Ollikainen huomioi esimerkiksi SYL:n kritisoineen 1980-luvulla Euroopan unionin taloudellisia, teknokraattisia ja eurokeskeisiä arvoja koulutuspolitiikassa (Ollikainen 1999, 236–237). Nykyään Euroopan unionin ja myös OECD:n tiukasti talouteen perustuvat tavoitteet ovat sen sijaan jääneet vaille mainittavaa kritiikkiä. Edes vasemmistopuolueet eivät ole kritisoineet niitä. Paavo Lipposen toisen hallituksen hallitusohjelmassa vuodelta 1999 todetaan, että “Suomen ja suomalaisten tulevaisuus on vahvasti riippuvainen osaamisesta, kyvystä hyödyntää osaamista ja luoda uusia innovaatioita. Koko väestön osaamistason nostaminen tukee Suomen kehittymistä sivistyskansana ja Suomen kilpailukykyä”. Tämänkin pohjalta voidaan todeta, että koulutukseen ja sen kautta saatavaan tietoon ja osaamiseen panostaminen on Suomessa peräisin jo 1990-luvun laman jälkeiseltä ajalta, mutta

Euroopan unionin linjaukset Lissabonin strategiassa eivät ole ainakaan vähentäneet Suomen innokkuutta tehdä koulutuksen tärkeyteen perustuvia tulevaisuuden suunnitelmia.

Rinne (2006, 191) listaa neljä Euroopan unionin ja OECD:n kaltaisten ylikansallisten koulutuspoliittisten vaikuttajien aikaansaamaa kehityskulkua Guy Neaven ja Frans van Vughtin kirjoitusten pohjalta.

- 1) Tehokkuuden vaatimus: lyhyemmät opiskeluajat, vähemmän koulupudokkaita ja tehokkaampi rahankäyttö.
- 2) Managerialistiset tavoitteet: new public management -ajattelun lisääntyminen kouluissa, yrittäjyyskulttuurin edistäminen.
- 3) Rahoituksen uudistaminen: könttäkorvauksista kohti jatkuvia neuvotteluja jatkuvan tulosten tarkastelun pohjalta.
- 4) Jatkuva ja perusteellinen arviointi pohjautuen tuloksiin tavoitteiden sijasta.

Voimmekin lähteä hakemaan vastausta kysymykseemme näiden neljän tekijän kautta. Ensimmäinen kohta on varsin helposti löydettävissä nykypäivän suomalaisesta koulutuspolitiikasta. Opintoaikojen lyhennys on jatkuvasti uutisissa, ja Euroopan unionin Koulutus 2010 -ohjelmassa mainittu koulupudokkaiden määrän vähentäminen otettiin jo 2000-luvun alkupuolella osaksi Suomen omia tavoitteita. Koulunsa peruskouluun lopettavista ovat vastikään huolestuneet niin tuore presidentti Sauli Niinistö kuin työ- ja elinkeinoministeri Lauri Ihalainenkin. Hän kirjoittaa Helsingin Sanomissa 3.3.2012 hallituksen suunnitteleman yhteiskuntatakuun kautta syrjäytymisvaarassa oleville nuorille tarjottavista koulutuspaikoista, ja nostaa nuorten koulutus- ja työpolun rakentamisen hallituksen tärkeimmäksi työvoimapolitiittiseksi hankkeeksi tällä vaalikaudella.

Managerialismi ja *new public management* liittyvät vahvasti uusliberalistiseen ajatteluun, mihin taas suhtaudutaan etenkin koulumaailmassa kielteisesti. Silti se on yhä enemmän läsnä suomalaisessa koulutuspolitiikassa, mitä pyrimme myöhemmin tässä luvussa selvittämään. Myös osaksi peruskoulun opetussuunnitelmaa 2000-luvulla tuotu ainerajat ylittävä yrittäjyyskasvatus voidaan nähdä osana tähän aihepiiriin liittyvää ylikansallista koulutuspoliittista painotusta.

Rahoituskysymyksistä esimerkkinä voidaan käyttää uutta yliopistolakia (6. luku), jossa selvästi todetaan rahoituksen riippuvan toisaalta asetetuista tavoitteista, seurannasta sekä saavutetuista tuloksista, joita tarkastellaan vuositasolla. Rahoituksellisiin kysymyksiin liittyy läheisesti myös arviointi. Opetusministeriön Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2009–2011 -julkaisussa todetaan, että “koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaisesti koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin painopisteinä ovat koulutuksen vaikuttavuus, laatu, tehokkuus ja taloudellisuus” (OPM 2008, 8). Heikkinen (2004, 487) kantaa kuitenkin huolta arvioinnin noususta esille suomalaisessa koulujärjestelmässä. Lisäksi häntä huolestuttavat sen politiikkavetoisuus ja näkeminen johtamisenkaltaisena toimintana. Hän myös näkee Euroopan unionin vaikuttaneen siihen, miten Suomessa on 1990-luvulta lähtien pyritty myös arvioinnin osalta parantamaan koulutuksen laatua jopa siinä määrin, että pelkona on arvioinnin raportoinnin suuntautuvan liikaa ylikansallisille toimijoille kansallisten sijaan (Heikkinen 2004, 490–493).

Pian Lissabonin strategian ja Koulutus 2010 -tavoiteohjelman syntymisen jälkeen Opetusministeriö julkaisi Euroopan unionin koulutuspolitiikkaa koskevan muistion. Muistiossa käydään läpi myös Suomen koulutuksen Euroopan unionin strategian lähtökohtia, joihin kuuluvat koulutusjärjestelmän kehittäminen korkealaatuiseksi, laadun varmistaminen, elinkeinoelämän kansainvälistyminen sekä suomalaisen osaamisen ja kulttuurin tunnetuksi tekeminen, koulutuksen sivistystehtävä osana kansallista koulutuspolitiikkaa, aktiivinen osallistuminen unionin koulutus- ja tutkimusyhteistyöhön,

elinikäinen oppiminen ja liikkuvuus sekä läheisyysperiaate. Opetusministeriö suhtautuu pidättyvästi unionin toimivallan kasvuun koulutuskysymyksissä. (OPM 2001a, 21–23.)

9.2.2 Kysymys 2

Millaista kehittämistä Euroopan integraation on katsottu vaativan suomalaiselta koulutukselta?

Eurooppalaisessa politiikassa ajattelu perustuu talouteen, mikä korostuu erityisesti nykyisessä vaikeassa taloustilanteessa. Eurooppa on menettänyt kilpailukykyään moniin muihin alueisiin verrattuna. Koulutus 2010 -ohjelma korosti koulutuksen merkitystä, jotta Euroopasta voitaisiin tehdä “maailman kilpailukykyisimmän ja dynaamisimmän tietoon perustuva talous”. Koulutuksen merkitys on vain kasvanut uusien strategioiden myötä, ja se nähdään äärimmäisen tärkeänä keinona taata Euroopan tulevaisuus.

Koulutus 2010 -ohjelmassa määriteltiin indikaattoreita, joiden avulla pystyttiin seuraamaan, mihin suuntaan kehitys etenee ja ollaanko tavoitteita saavuttamassa. Suomen kannalta tilanne on hyvä, sillä kuten olemme jo aiemmin todenneet (luku 7.5), monet indikaattoreiden tavoitearvot oli Suomen kohdalta jo valmiiksi saavutettu, tai ainakin niitä oltiin jo hyvin lähellä. Monilla muilla Euroopan unionin jäsenvaltioilla tilanne oli ja on yhä paljon huonompi. Kuten todettu, Suomessa esimerkiksi toisen asteen koulutuksen suorittaneiden 20–24-vuotiaiden osuus väestöstä oli jo vuonna 2005 miltei Euroopan tavoitteeksi asettama. Samoin PISA-menestys on ollut Suomessa jo alusta alkaen selkeästi tavoitteet täyttävää, ja kehitystä on tapahtunut vain yhä parempaan suuntaan.

Eurooppalaista tutkintojen viitekehystä olemme avanneet jo aiemmin, ja kuten tällöin totesimme, on Suomen tilanne ollut jo valmiiksi kiitollinen, sillä sen tutkinnot olivat ennestään melko yhtenevät eurooppalaisen viitekeh്യksen kanssa. Siksi tutkintojen

sijoittelu eurooppalaiseen viitekehykseen ei ollut suuri ongelma (Opetusministeriö 2009a). Merkittävimmäksi muutokseksi Suomessa jäi Bolognan prosessin edellyttämä kandidaatin tutkinnon palauttaminen ja erottaminen omaksi tutkinnokseen, jonka voi suorittaa maisterin opintoja.

Yhteenvetona voisi sanoa, etteivät Euroopan unionin tavoiteohjelmissaan asettamat indikaattorit sinänsä ole vaatineet Suomelta suuria ponnisteluja, sillä tilanne Suomessa on ollut kokonaisuutena melko hyvä jo aiemmin. Toki joidenkin indikaattorien kohdalla tilanne ei ole ollut täysin ihanteellinen, mutta kovin kauaskaan ei ole jääty. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Suomessa olisi jääty toimeettomiksi. Koulutusta on kehitetty paljon juuri seuraten Euroopan unionin asettamia indikaattoreita.

On vaikea eritellä syitä, jotka ovat johtaneet erilaisten hankkeiden käynnistämiseen. Mainittakoon esimerkkinä jo jonkun aikaa otsikoissa ollut työurien pidentämisen tavoite, jossa meidän kiinnostuksemme kohdistuu erityisesti työuran alkupäähän. Siellä tavoitteena on nuorten siirtyminen nopeasti toiselta asteelta korkeakouluun ja sieltä ulos¹. Tätä perustellaan ainoana keinona taata suomalainen tai pohjoismainen hyvinvointiyhteiskunta, mutta toisaalta se on myös Euroopan unionin määrittelemien indikaattorien mukaista politiikkaa. Euroopan tavoite on, kuten on jo aiemmin todettu, saada korkeakoulutettujen osuus väestöstä nousemaan, koska Eurooppa on tässä huomattavasti jäljessä esimerkiksi USA:ta tai Japania. Pitkittyvät opinnot luonnollisesti huonontavat tätä tilastoa myös Suomen osalta, mutta Suomi on silti selvästi Euroopan keskiarvon yläpuolella. Olemme jo todenneet, että Euroopassa vuonna 2006 25–26-vuotiaista vain 23 prosenttia oli hankkinut korkea-asteen koulutuksen, kun Suomen vastaava prosentti vuonna 2007 oli noin 35.

Suomen voi todeta olevan kirjaimellisesti Euroopan unionin mallioppilas. Se on loistanut Pisa-testeissä parhaana, ja sen koulujärjestelmään on käyty tutustumassa muista

¹ <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/Nopeuttaminen/index.html>

jäsenvaltioista käsin. Toisaalta Suomi on käynnistänyt lukuisia Euroopan unionin asettamien tavoitteiden mukaisia hankkeita (ks. luku 7.3), ja pyrkinyt näin parantamaan entisestään suorituksiaan. Tämän voi ehkä nähdä uusliberalistisesti ajatellen niin, että Suomi pienenä Euroopan unionin reunavaltiona pyrkii ylläpitämään kansainvälistä kilpailukykyään. Paljon puhuttu koulutusvienti voikin osoittautua tärkeäksi Suomelle näinä talouden huonoina aikoina, ja sille parasta mainosta on hyvä menestys kansainvälisissä vertailuissa.

Sijainti Venäjän naapurina ja pitkä historia Neuvostoliiton kanssa voivat myös osaltaan selittää Suomen suurta halukkuutta sopeuttaa koulujärjestelmäänsä Euroopan unionin toiveiden mukaiseksi. Kuten luvussa 4.1 toteamme, Suomi on pyrkinyt vahvistamaan suhdettaan länteen. Osana tätä tavoitetta Suomi on pyrkinyt vahvasti integroitumaan Euroopan unioniin ja ottamaan sen suunnalta tulevat suositukset vakavasti myös silloin, kun kyseessä on epämuodollinen integraatio.

9.2.3 Kysymys 3

Onko Euroopan unionilla katsottu olevan ylikansallista, jäsenmaita sitovaa toimivaltaa koulutuksen alueella?

Olemme kirjoittaneet, miten Maastrichtin sopimusta muodostettaessa tarjolla oli kaksi vaihtoehtoa: joko radikaali harmonisointi tai koulutuspolitiikan jättäminen kansalliseksi asiaksi subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti. Valinta kohdistui jälkimmäiseen vaihtoehtoon, minkä seurauksena Euroopan unioni ei saanut valtaa toimia auktoriteettina koulutuspolitiikassa. Kuitenkin luvussa 7.2. toteamme, että Koulutus 2010 -ohjelmasta ja Suomen perusopetuksen opetussuunnitelmasta löytyy yhtäläisyyksiä. Onkin aiheellista kysyä, miten nämä Euroopassa asetetut tavoitteet ovat siirtyneet kansalliseen opetussuunnitelmaan näin selkeästi tunnistettavina, vaikka Suomella on täysi vapaus päättää itse omista opetussuunnitelmistaan.

Koulutuspolitiikkaa on tehty Euroopassa yhteistyönä. Siinä merkittävä osuus on ollut keskeisillä Euroopan unionin toimijoilla, kuten Euroopan komissiolla ja Euroopan unionin neuvostolla, ja muilla kansainvälisillä toimijoilla, joista yhtenä olemme maininneet erittäin merkittävän OECD:n. On hyvin naiivia väittää, että Euroopan valtiot voisivat täysin itsenäisesti toteuttaa koulutuspolitiikkaansa riippumatta muista valtioista tai Euroopan unionista.

Koulutus 2010 -ohjelma luotiin Lissabonin strategian pohjalta. Se on Euroopan unionin strategia, jolla pyritään parantamaan unionin kansainvälisessä kilpailussa. Integraatiota käsittelevässä kappaleessa toimme esiin niin sanotun *spillover*-ilmiön ja sen rinnalla muodollisen ja epämuodollisen integraation. Voisi ajatella, että vaikka Euroopan unioni ei voikaan vaikuttaa suoranaisesti kansalliseen koulutuspolitiikkaan, voi se jäsenvaltioita mittaamalla ja yhteisiä tavoitteita asettamalla ohjata sitä. Tämän voi ajatella epämuodollisena integraationa, jossa Euroopan unioni ei suoraan sanele, miten jäsenvaltion tulee koulutuspolitiikkaansa toteuttaa, mutta se epäsuorasti kuitenkin asettaa ne tavoitteet, jotka politiikalla on saavutettava. Samalla se myös luo tapoja, joilla jäsenvaltiot voivat oppia ja ottaa käyttöön toisen jäsenvaltion toimivia koulutuspoliittisia ratkaisuja. Näin Euroopan unioni osaltaan edesauttaa koulutuksen harmonisoitumista ja epämuodollista integraatiota, vaikka sitä ei ollut tarkoitus tapahtua.

Integraatiota käsittelevässä luvussa 3.2 olemme avanneet myös integraation ja kansainvälisen yhteistyön eroja. Koulutuspolitiikassa on ehdottomasti tapahtunut integraatiota, josta näkyvimpänä esimerkkinä toiminevat eurooppalainen tutkintojen viitekehys (EQF), jonka pohjalta jäsenvaltiot ovat luoneet omat kansalliset tutkintojen viitekehyksensä (NQF). Näin Euroopan jäsenvaltioiden tutkinnot on yhtenäistetty ja niistä on tehty vertailukelpoisia keskenään, mutta samalla ainakin osa jäsenvaltioista on joutunut sopeuttamaan omia tutkintokehysiansa yhteensopiviksi eurooppalaisen kehyksen kanssa.

Luvussa 5.3 olemme kirjoittaneet, että Euroopan komissiolla oli osuutensa muun muassa Bolognan julistuksen syntyyn, vaikka kyseessä olikin jäsenvaltioiden keskinäinen yhteistyösopimus. Vielä paremmin Euroopan unionin vaikutusvalta näkyy Lissabonin strategiassa, joka määrittelee monia tavoitteita myös koulutukselle. Näiden tavoitteiden seurauksena käynnistyi paljon yhteistyötä, josta mainittu Bolognan prosessi on vain yksi osa.

Voitaneen siis todeta, että Euroopan unionilla ei ole nimellistä valtaa kansalliseen koulutuspolitiikkaan, mutta se ei hyväksy vallanpuutettaan helposti. Se pystyy omilla strategioillaan ohjailemaan jäsenvaltioita. Avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönotto myös laajensi Euroopan unionin mahdollisuuksia edistää luomaansa strategiaa ja Ertl kysyykin aiheellisesti, onko Euroopan unioni ylittänyt sen kohdalla valtansa (ks. luku 7.3).

Euroopan sisällä tapahtuu periaatteessa yhteistyötä, mutta Euroopan toimielimet vaikuttavat siihen merkittävästi. Täytyy kuitenkin muistaa, että Euroopan unioni on yhtä kuin sen jäsenvaltiot. Käytännössä kysymys supistuukin siihen, onko yhteistyön tuotoksena syntynyt elimiä, jotka voivat tehdä yksittäisen jäsenvaltion toiveiden vastaisia päätöksiä, joita jäsenvaltion on sitten toteutettava (ks. 3.2). Tähän joudumme vastaamaan, että periaatteessa tällaisia elimiä ei ole, mutta käytännössä jäsenvaltioilla on niin valtava paine seurata yhdessä asetettuja Euroopan unionin strategisia tavoitteita, että niiden on noudatettava niitä. Kuitenkin jokainen jäsenvaltio vastaa lopulta itse siitä, miten se toteuttaa näitä tavoitteita. Jäsenvaltioiden sitoutumisessa strategiaan on varmasti eroja.

Lopulta on jäsenvaltioiden päätettävissä, miten paljon ne antavat Euroopan unionin ohjata kansalliseen päätösvaltaansa kuuluvaa politiikkaa, kuten koulutuspolitiikka, johon kuuluu myös koulutuspolitiikka. Jäsenvaltioiden välillä lieneekin eroja siinä, miten vakavasti ne lähtevät tavoittelemaan Euroopan unionin antamia tavoitteita ja miten

halukkaita ne ovat omaksumaan käytänteitä toisilta jäsenvaltioilta. Euroopan unioni on kuitenkin niin vahva instituutio, ja sen antamat suositukset ja ohjeet ovat niin merkittäviä, että jäsenvaltioiden on vaikea olla ottamatta niitä huomioon päätöksenteossaan.

Olemme todenneet, että institutionalismissa on kyse normeista ja vanhoista tavoista, joita ei useinkaan kyseenalaisteta. Kun käytännöksi on muodostunut se, että Euroopan unionin antamat suositukset toteutetaan, ei tätä käytäntöä juurikaan kyseenalaisteta ja siten unioni on saanut valtaa, jota sillä ei virallisten sopimusten mukaan kuuluisi olla. Se voi vakiintuneiden käytäntöjen avulla antaa jäsenvaltioille suosituksia, mihin sillä toki on oikeus. Instituutioituneiden käytänteiden avulla näillä suosituksilla on huomattavasti suurempi merkitys kuin jonkin toisen tahon vastaavilla suosituksilla olisi.

Tosiasia on, ettei Euroopan unionilla ole valtaa jäsenvaltioiden koulutuspoliittiseen päätöksentekoon. Se kuitenkin käyttää epämuodollista valtaa jäsenvaltioihin institutionalisoituneiden ja kyseenalaistamattomien käytäntöjen avulla. Kyseessä on epämuodollinen integraation laji, jossa voidaan ehkä puhua myös *spillover*-ilmiöstä, jossa muodollisen integraation ja virallisten sopimusten kautta vaikutetaan myös niihin asioihin, joihin Euroopan unionilla ei ole juridista oikeutta puuttua. Euroopan unioni on siis vaivihkaa saanut valtaa jäsenvaltioiden sisäpoliittiseen päätöksentekoon, eikä tätä käytäntöä enää juurikaan kyseenalaisteta.

9.3 Analyysi taustateorian mukaan

Taustateoriamme rakentui kolmesta osasta, jotka olivat institutionalismi, integraatio ja uusliberalismi. Koulutus 2010 -ohjelman tavoitteita ei voi lukea kiinnittämättä huomiota nykyajan suosittuihin sanoihin, kuten laatu ja tehokkuus. Myös monet muut tutkijat ja ajattelijat ovat kirjoittaneet uusliberalistisen ajatusmaailman levittäytymisestä

kasvatuksen ja koulutuksen pariin, millä on väistämättä ollut vaikutusta koulutukseen. Moni ei ehkä ole sanonut näitä ajatuksia ääneen, mutta niistä on hyvä olla tietoinen.

Yksi uusliberalismin kantavista voimista on panos-tuotos-ajattelu, joka on yhä vahvemmin mukana myös koulutusta koskevassa keskustelussa ja päätännässä. Koulutus 2010 -työohjelma, jota lähdettiin toteuttamaan avoimen koordinaatiomenetelmän avulla, asetti lukuisia indikaattoreita koulutukselle (ks. luku 7.2.). Työohjelmaa käsittelevissä asiakirjoissa käytetään lukuisia uusliberalismille ominaisia sanoja, kuten tehokkuus, laatu ja paremmuus. Myös Simola (2001, 290) toteaa, että koulutuksen toimintakulttuuria kuvaavia arvoja ovat nykyään erinomaisuus, tehokkuus ja tuloksellisuus, ja hän nimittääkin niistä nousevaa koulutusajattelun suuntausta erinomaisuuden eetokseksi. Koulutuspoliittinen käsitteistö on muuttunut, kun siihen on uusliberalismin hengessä lainattu yritystoiminnan käsitteitä ja alettu puhua muun muassa oppivasta yhteiskunnasta ja tietoon perustuvasta taloudesta (Niukko 2006, 33–34). Niukon mukaan tämä symboloi talouspolitiikan kasvavaa asemaa koulutuspolitiikassa.

Erinomaisuuden eetos on 1990-luvulta lähtien tullut yhä vahvemmin osaksi myös suomalaista koulutusjärjestelmää. Rinne (2006, 207–208) toteaa monien hyvin uusliberalististen käsitteiden siirtyneen osaksi kouluun liittyviä myyttejä. Suomessa onkin selvästi huomattavissa kehitys, jossa 1990-luvun lamasta lähtien uusliberalistinen eetos on läpäissyt myös koulutusjärjestelmän ja vaikuttanut kouluun instituutiona. Simola (2001, 292) toteaa, että “valtiollisella tasolla erinomaisuuden, tehokkuuden ja tuloksellisuuden diskurssi on kaikissa maissa hämmästyttävän samanlainen”. Tässä ehkä Euroopan unionia vahvempi taustatekijä on ollut OECD, joka vastakkaisista puheistaan huolimatta (esim. Papadopoulos 2011) on ollut vahvasti tuomassa elinkeinoelämästä tuttua termistöä osaksi eri maiden kansallisia koulujärjestelmiä. Simola (2001, 292) toteaaakin tutkimuksensa vahvistaneen ajatusta uuden koulutusparadigman olemassaolosta. On tosin mielenkiintoista pohtia, missä määrin

tämänkaltainen paradigma on läpäissyt koulutusjärjestelmää. Kouluissa itsessään uusliberalistinen ajattelu etenkin opettajien puolesta koetaan ainakin omien kokemustemme perusteella kielteisesti. Siinä ajatellaan uhrattavan nuorten hyvinvointi jatkuvalle kilpailulle ja tehokkuudelle. Sen sijaan poliittisissa ja hallinnollisissa piireissä uusi koulutusparadigma ja erinomaisuuden eetos on suosittu. Innovatiivisuuden, osaamisvetoisuuden ja kilpailukyvyn kaltaiset käsitteet esiintyvät tiuhaan esimerkiksi Opetus- ja kulttuuriministeriön Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016 -kehittämissuunnitelmassa. Toisaalta myös kiristynyt kuntatalous pakottaa kuntia tiukentamaan talouttaan myös koulutuspalvelujen suhteen, ja uusliberalistinen käsitteistö soveltuu mitä parhaiten käyttöön, kun vähemmillä resursseilla yritetään saada enemmän tuloksia aikaan.

Euroopan unioni on Koulutus 2010 -työohjelmassa määritellyt muun muassa haluavansa hyvin koulutettuja ja motivoituneita ihmisiä opetusammatteihin. Tätä tavoitetta varten on kehitetty indikaattoreita, joista yhtenä on mainittu koulutusohjelmiin pyrkivien määrällinen kehitys (Neuvosto 2002, 7). Esimerkiksi keväällä 2012 Tampereen yliopiston luokanopettajien hakukohteeseen oli yliopiston omien Internet-sivujen mukaan lähes 2800 hakijaa, vaikka siihen valitaan vain 64. Tämä puolestaan mahdollistaa niin sanotun kermankuorintailmiön, jossa yliopiston on mahdollista valita joukosta valioyksilöt. Näillä valioyksilöillä saadaan parempi panos-tuotos-suhde, koska heidän voidaan olettaa selviytyvän nopeammin ja tehokkaammin opinnoistaan (ks. myös Simola 2001, 291). Hakijoiden kannalta tilanne ei ole yhtä hyvä, sillä he joutuvat kilpailemaan paremmuudesta toistensa kanssa uusliberalismin hengessä, ja ainoa tapa pitää yllä omaa markkina-arvoaan on parantaa suorituksiaan tarvittaessa esimerkiksi erilaisten valmennuskurssien avulla (ks. luku 3.3). Tällaiset valmennuskurssit vuorostaan voitaneen jo laskea Bakerin luoman käsitteen *shadow education* alle. Tästä kirjoitamme enemmän luvussa 9.4.

Opettajankoulutus on siitä ideaali esimerkki uusliberalismin hengestä, että siinä koulusta päässyt yksilö siirtyy toisen instituution kautta takaisin kouluun. Kuitenkin siirtymään on sisältynyt jatkuvaa kilpailua muita vastaan. Opettajaksi päästäkseen yksilön on täytynyt suorittaa kunnialla peruskoulu pärjätäkseen toisen asteen opiskelupaikkojen jaossa. Tämän jälkeen toisella asteella menestyminen on ollut välttämättömyys, jotta pääsy opettajankoulutukseen mahdollistuisi. Kun tästä kilpailusta on lopulta selvinnyt, on vastassa koulumaailma, jossa pitää tuottaa jatkuvasti parempia tuloksia. Tästä päästäänkin opettajien jaksamiseen, josta Almiala (2008) on tehnyt väitöskirjan. Vaikka hän ei nostakaan opettajien uupumuksen syyksi suoranaisesti kilpailua, hän kuitenkin mainitsee uudenlaisen työkuulttuurin tuoneen mukanaan oletuksen työntekijästä, joka on valmis moneen työhön samanaikaisesti (Almiala 2008, 219). Tämän voi mieltää uusliberalistisessa panos-tuotos hengessä kilpailuksi, jossa yhdeltä opettajalta odotetaan yhä suurempaa uhrautuvuutta ja työn laajentamista ydintehtävästä muille osa-alueille.

9.4 Koulutus kauppatavarana

Uusliberalismissa koulutus nähdään keinona parantaa omaa markkina-arvoa, joka taas parantaa yksilön mahdollisuuksia työllistyä ja näin lunastaa oma ihmisarvonsa (Hilpelä 2004, 58; ks. myös luku 3.3). Koulutus puolestaan nähdään tuotteena tai palveluna, jota opettajat tuottavat. Hilpelä (2004, 58) toteaa, että ihmiselle tarjotaan kuluttajan tai asiakkaan rooli myös sellaisissa tilanteissa, joista se perinteisesti on puuttunut. Näistä hän mainitsee esimerkkinä myös koulun, jossa oppilas onkin asiakas ja opettajan rooliksi jää palvella asiakasta ja tämän oppimistarpeita.

Näin koulutuksesta tulee kauppatavaraa, josta muun muassa Baker (2006, 167–168) on kirjoittanut. Hän käyttää termiä *shadow education*, jolla hän tarkoittaa sellaista

maksettua lisäkoulutusta, jossa opetetaan samoja asioita kuin ilmaiseksi tarjolla olevassa peruskoulutuksessa. Ero on siinä, että tämä ostettu koulutus tulee ilmaisen peruskoulutuksen päälle ja sen tarkoitus on parantaa sitä saavien yksilöiden kilpailuasemaa muihin verrattuna. Käytännössä puhutaan useimmiten lapsista, jotka viettävät päivät peruskoulussa ja iltapäivät yksityisissä, vanhempien kustantamissa kertauskouluissa (Baker 2006, 167–168). Vaikka Suomi ei olekaan mukana Bakerin *shadow educationin* määrää esittävässä taulukossa, on selvää, että maksullisten opetuspalveluiden määrä Suomessakin kasvaa jatkuvasti, ja monissa muissa Euroopan unionin maissa se on jo enemmän käytäntö kuin poikkeus (Baker 2006, 169).

Seurauksena koulutuksen kaupallistumisesta joudutaan väistämättä pohtimaan tasa-arvokysymyksiä. Hilpelä (2006, 57) toteaa, ettei tasa-arvolle ole tilaa uusliberalismissa. Mikäli koulutuksesta tulee kauppatavaraa, on luonnollista, että sitä on tarjolla eniten vain niille, joilla on varaa maksaa siitä. Mikäli samaan aikaan henkisen pääoman teorian mukaan työmarkkinoilla parhaat työpaikat menevät parhaimman koulutuksen saaneille, on seurauksena itseään ruokkiva ilmiö, jossa raha menee rahan luokse. Tilanne on mielenkiintoinen, kun huomioi uusliberalismin nousseen tasa-arvoa tavoitelleen liberalismin pohjalta (kts. luku 3.3).

9.5 Koulun uusi rooli

Ominaista uusliberalistiselle ajalle on siis tuotos-panosajattelu, jossa toisaalta koulun täytyy maksimoida saatu tulos suhteessa käytettyihin resursseihin ja toisaalta koulutuksesta on tullut tuote. Raja yksityisen ja julkisen välillä on epäselvä, kuten olemme todenneet luvussa 6.3. Tämä on johtanut siihen, että myös julkiset koulut kilpailevat parhaista oppilaista jo hyvin aikaisessa vaiheessa.

Rinne (2001, 94–95) toteaa, että uusliberalismin aikana vanhemmilla on yhä suurempi vapaus valita, mihin kouluun lapsensa laittavat, jolloin kouluille avautuu mahdollisuus erikoistua ja näin houkutella vanhempia kilpailuttamaan kouluja. Koulun saama hyöty on se, että se pystyy näin hankkimaan lahjakkaimpia oppilaita, joilla se vuorostaan saa aikaan parhaita mahdollisia oppimistuloksia, ja näin koulun imago vahvistuu entisestään. Tämän voi arvella näkyvän esimerkiksi rahoituksessa tai mahdollisuutena hankkia parhaat opettajat ja pitää heidät motivoituneina. Rinne (2001, 95) toteaa, että Suomessa ei vielä ole edetty kovin pitkälle ulkopuolisen ja yksityisen rahan hankkimisessa kouluille, mutta tämä on yksi mahdollinen suunta jatkossa, ja siksin hyvän maineen ylläpitäminen on kouluille tärkeää tulevaisuuden kannalta.

Luonnollisesti kuvattu tilanne aiheuttaa jälleen kierteen, jossa lahjakkaimmille oppilaille saadaan motivoituneimmat ja pätevimmät opettajat, jolloin vastavuoroisesti heikommille oppilaille pahimmassa tapauksessa jää kokemattomia opettajia, jotka eivät välttämättä sitoudu pitkäksi aikaa tehtäväänsä. Eräällä tapaa koululaisten vanhemmilla on jo mahdollisuus kilpailuttaa kouluja. Kun tarkastellaan Opetushallituksen koulutusta koskevia indikaattoreita (Kumpulainen 2010, 16), huomataan oppilaskohtaisten kustannusten vaihtelevan kuntien välillä erittäin suuresti 5000 eurosta aina 14 300 euroon. Ero on valtava kun huomioidaan, että sillä pitäisi järjestää saman laissa määrätyn oppivelvollisuuden opetus. Lukioiden kohdalla eroa oli huomattavasti vähemmän. Lukiokoulutuksen kustannukset opiskelijaa kohden vaihtelivat 5800 ja 7400 euron välillä (Kumpulainen 2010, 17).

Suomessa ei ole koulutarkastusjärjestelmää, kuten suuressa osassa muista Euroopan maista, eikä Suomi juuri julkaise vertailutietoa yksittäisistä kouluista. Käytännössä ainoa julkaistava vertailutieto suomalaisista kouluista on ylioppilaskirjoitusten tulokset. Eurydicen raportti ei kehu Suomea tästä vaan kummastelee käytäntöä. (Simola 2006, 338–339.) Esimerkiksi naapurimaamme Ruotsi julkaisee peruskouluista hyvin tarkat vertailutiedot suoraan kouluviranomaisten (The Swedish national agency for education)

verkkosivuilla. Suomessa vastaavat tiedot pidetään salassa, joskin jotkin mediayhtiöt ovat vaatineet näiden julkaisua oikeusteitse vedoten vanhempien oikeuteen saada tietoa, jonka avulla valita, mihin kouluun lapsensa laittavat. (Simola 2006, 340.)

Suomen käytäntö on jokseenkin erikoinen, kun sen suhteuttaa uusliberalismin henkeen, jossa markkinavoimien pitäisi antaa heikkojen kuolla pois. Tässä tapauksessa se asettaisi huonosti suoriutuvat koulut pohtimaan parantamismahdollisuuksiaan, sillä muuten ne menettäisivät oppilaat. Simola (2006, 347) toteaa opetusministeri Tuula Haataisen joskus todenneen, että jokaisen koulun tulisi pärjätä niin hyvin, ettei vanhemmilla ole tarvetta lähettää lastaan kauas kouluun.

Yksi tutkimuksemme keskeisimpiä tavoitteita on pyrkiä tekemään tulkintoja eurooppalaisen koulutuspolitiikan muutoksista ja kehityksestä taustateoriamme kautta. Yritämme nähdä uusliberalismin, institutionalismin ja integraation vaikutuksia poliittisissa päätöksissä ja koulutuspoliittisissa diskursseissa. Uusliberalismi ja institutionalismi littyvät vahvasti yhteen – muutokset koulujärjestelmissä instituutioina ovat lähes poikkeuksetta lähestyneet uusliberalistista ajattelua ainakin poliittisella ja hallinnollisella tasolla (kehittämissuunnitelmat, opetussuunnitelmat). Delors'n aikoinaan kehittämä mielikuva koulutuksen kaikkivoipaisuudesta on myös jollain tapaa institutionalisoitunut laajempaan poliittiseen ajatteluun sekä Euroopan unionissa että Suomessa. Poliitikot asettavat koulutukselle huikeita, usein epärealistisia tavoitteita, joissa erinomainen eurooppalainen koulutus pelastaa maanosamme ja nostaa sen takaisin globaaliksi johtajaksi.

Uusliberalististen käsitteiden lisäksi myös Euroopan unionilta itseltään peräisin olevia käsitteitä on siirtynyt osaksi suomalaisen koulutusjärjestelmän tarkoituksia. Esimerkiksi elinikäinen oppiminen on vahvasti osana suomalaista koulutusjärjestelmää jopa siinä määrin, että perusopetuksen yksi neljästä yleisestä valtakunnallisesta tavoitteesta on "koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen ja elinikäinen oppiminen" (OKM 2010, 22).

Eurooppalainen integraatio osana globalisaatiota on kolmas osa teoriaamme. Se selittää osaltaan eurooppalaisen koulutuspolitiikan kehitystä. Lissabonin prosessin ja strategian rooli on ollut hyvin keskeinen Euroopan unionin koulutuspolitiikan historiassa. Lissabonin prosessia voi tarkastella osana laajempaa integraatiokehitystä valtionpäämiesten sovittua yhdessä vuonna 2000 kunnianhimoisista tavoitteista. Toisaalta eurooppalainen integraatio on 2000-luvun lopussa kohdannut historiansa suurimpia haasteita. Ensin sitä kohtasi yleismaailmallinen talouskriisi ja siitä osaltaan seurannut eurokriisi. Se taas auttoi osaltaan monen integraatioon kielteisesti suhtautuvan poliittisen liikkeen nousua eri jäsenmaissa. Esimerkkeinä perussuomalaisten lisäksi mainittakoon Ruotsin Sverigedemokraterna, Hollannin Vapauspuolue sekä unkarilainen Jobbik. Euroopan unionin mahdollinen liittovaltiokehitys herättää paljon vastustusta jäsenmaissa, mutta kehityksessä sinänsä ei ole mitään yllättävää. Se on luonnollinen, ellei jopa väistämätön suunta laajemmassa integraatiokehityksessä.

9.6 Mikä on muuttunut sitten vuoden 1999?

Vuonna 1999 Suomi oli ollut Euroopan unionin jäsen vasta viisi vuotta. Suomen ja koko maailman tilanteessa on tapahtunut dramaattisia muutoksia vuosikymmenen aikana. Ensimmäisen kysymyksemme osalta Ollikainen toteaa, että hallituksen tasolta kannustettiin ja jopa vaadittiin Euroopan unionin koulutusohjelmiin osallistumista, vaikka koulutusinstituutit suhtautuivat kehitykseen kriittisemmin. Toisaalta suomalainen koulutuspolitiikka eurooppalaistui nopeasti 1990-luvulla, ja kansainvälisen yhteistyön kannatettavuudesta tuli miltei itsestäänselvyys. Hän toteaa Opetusministeriön hyväksyneen hiljaisesti 1990-luvun aikana Euroopan unionin välineellisen ja teknokraattisen koulutusajattelun osaksi suomalaista koulutuspolitiikkaa. (Ollikainen 1999, 231–237.)

Ollikainen huomauttaa myös, että 1990-luvulla monet Euroopan unionion koulutuspoliittiset tavoitteet tulkittiin Suomessa uudelleen siten, että ne vastasivat kansallisia tavoitteita (Ollikainen 1999, 247). Voidaan pohtia, onko tässä tapahtunut laajempaa muutosta kymmenen viime vuoden aikana. Ainakin on huomattavissa, että avoimen koordinaatiomenetelmän kautta Euroopan unioni haluaa selkeämmin myös jäsenmaiden kehittävän koulutustaan kansallisesti yhteisesti sovittujen indikaattorien kautta jakaen hyväksi todettuja käytänteitä. 2000-luvulla puheet EU-kansalaisuudesta ovat jääneet marginaaliin – osaksi 2000-luvulla monessa jäsenmaassa nousseiden nationalististen aatteiden takia.

Kaiken kaikkiaan Ollikaisen (1999, 248) listaamat Euroopan unionin koulutuspolitiikan lähtökohtana olleet EU-kansalaisuuden osatekijät eli yhteisen eurooppalaisen kulttuuriperinnön tunnistaminen, lojaalisuus unionille, vapaa liikkuvuus sekä aktiivinen kansalaisuus ovat jääneet 2000-luvulla selkeämmin syrjään, ja niiden tilalle on tullut innovatiivisuuden ja henkisen pääoman kaltaisia käsitteitä.

On hyvä kuitenkin huomata, että Euroopan unionin toimivallassa koulutuksen alalla ei ole tapahtunut muutosta vuodesta 1999. Lissabonin sopimus astui lopulta voimaan vuonna 2009 korvaten osaltaan Maastrichtin sopimuksen, mutta koulutusta koskevat artikkelit eivät muuttuneet radikaalisti. Euroopan unionilla ei siis edelleenkään ole jäsenmaitaan sitovaa päätäntävaltaa koulutuspolitiikassa, mutta etenkin Suomessa sen neuvoja ja suosituksia on kuunneltu tarkasti. Ollikainen (1999, 255–256) kirjoittaa, miten vuonna 1999 harmonisointia pidettiin pahana, mutta vapaaehtoinen sopiminen oli sopiva termi. Standardisointi oli myös huono sana, mutta sovittelussa ei ollut mitään vikaa. Tässä kohtaa mitään merkittävää muutosta Euroopan unionin toimivallassa tai siihen suhtautumisessa ainakaan puheiden tasolla ei ole tapahtunut. Aivan toinen asia on Euroopan unionin koulutuspoliittinen toimivalta *de facto*, mikä ylittää reilusti perussopimuksessa määritellyn toimivallan.

Vielä 1990-luvulla yksi peruste koulutuksen eurooppalaiseen yhteistyöhön osallistumiselle oli Suomen imagon modernina tietoyhteiskuntana parantaminen kansainvälisesti (Ollikainen 1999, 259). 2000-luvulla etenkin PISA-testien myötä suomalainen koulujärjestelmä on saanut niin paljon kansainvälistä myönteistä huomiota, että tarve parantaa mainetta on vähentynyt runsaasti.

10 Johtopäätökset ja jatkokysymykset

Euroopan unionilla ei ole juridista valtaa jäsenvaltioiden koulutusta koskevaan politiikkaan. Tästä huolimatta se ottaa kantaa siihen, millaisia tavoitteita koulutuksella tulisi jäsenvaltioissa olla ja miten jäsenvaltiot koulutusratkaisullaan voivat auttaa Eurooppaa talousalueena vahvistumaan ja kasvattamaan valtaansa. Näillä ratkaisuilla on vaikutusta jäsenvaltioiden koulutuspolitiikkaan ainakin Suomessa. Toki on vaikea sanoa, onko kyseessä sattuma vai onko suuntaa otettu Euroopan unionin antamista tavoitteista. Emme kuitenkaan usko puhtaaseen sattumaan, vaan olemme sitä mieltä, että Euroopan unionin on käyttänyt erilaisia keinoja vaikuttaa kansalliseen koulutuspolitiikkaan. Suomi on pärjännyt hyvin kansainvälisissä vertailuissa ja täyttänyt Euroopan unionin asettamat tavoitteet tai ainakin päässyt hyvin lähelle niitä.

Instituutioteorian näkökulmasta näyttäisi siltä, että Euroopan unioni ja sen osuus suomalaisessa politiikassa on hyvin vakiintunut, eikä sitä juuri kyseenalaisteta. Euroopan unionin antamiin suosituksiin tunnutaan suhtautuvan vakiintuneesti. Ne huomioidaan kansallista koulutuspolitiikkaa tehtäessä. Instituutioteoria soveltuu hyvin selittämään sitä, miten komission mietinnöt kääntyvät lopulta suomalaiseksi koulutuspolitiikaksi, vaikka mitään virallista kanavaa tällaiseen ei olekaan. Kyseessä on tapa, joka periytynee toimijalta seuraavalle, ja näin se varmasti voi muuttua aikojen saatossa. Muutos on kuitenkin hyvin hidas, mikäli sen syntymiselle ei ole mitään erityistä painetta.

Eräänä Euroopan unionin koulutuspoliittisen kehityksen johtoajatuksena on ollut idea laajemmasta eurooppalaisesta koulutusalueesta, joka pystyisi tuomaan kaikki erilliset prosessit osaksi hyvin toimivaa, dynaamista ja parempaa Eurooppaa rakentavaa kokonaisuutta. Vuosituhannen alkupuolella esimerkiksi Hingel (2001) toi ilmi ajatuksiaan laajemmasta koulutusilasta, ja esimerkiksi ajatus Euroopan unionin koulutusohjelmien yhdistämisestä tukee tätä kehityskulkua. Samoin tutkintojen viitekehysten kehittämisen

myötä ammatillinen koulutus, korkeakoulutus, aikuiskoulutus ja muut koulutusmuodot ovat saamassa yhteiset raamit, jotka lopulta yhdistävät Bolognassa ja Kööpenhaminassa aloitetut erilliset prosessit. Eurooppalainen koulutusalue tai koulutustila on osaltaan hiljalleen toteutumassa, mutta osa siitä tulee jäämään vain haaveeksi. Silti integraatioteorian mukainen laajentuminen näkyy yhä enemmän koulutuspolitiikassa myös Suomessa.

On hyvin todennäköistä, että nykyinen euron kriisi tulee aiheuttamaan muutoksia Euroopan unionissa. Vaihtoehtoina on pidetty esimerkiksi kehitystä kohti liittovaltiota tai nykyisen talous- ja rahaliiton hylkäämistä. Joka tapauksessa muutoksia on tulossa. Tutkimuksemme summaa osaltaan ehkä yhden eurooppalaisen koulutuspolitiikan kehityksen luvun, joka alkoi vuosituhannen vaihteessa Lissabonin prosessin muutettua Euroopan unionin suhtautumista koulutukseen ja päättyy mahdollisesti euron kriisiin aiheuttamiin poliittisiin muutoksiin.

Eräs tutkimuksemme ongelmakohtista oli sen laajuus – pyrimme käsittelemään eurooppalaiseen koulutuspolitiikkaan vaikuttavia tekijöitä hyvin laajasti. Tämä taas johti siihen, että monien keskeisten teemojen osalta tutkimuksemme jää pinnalliseksi, vaikka olemme toivottavasti pystyneet valikoimaan merkittävimmät asiat mukaan. Tutkimuksessamme olisimme toki voineet keskittyä vain johonkin tiettyyn aihealueeseen, mutta alkuperäisen tutkimustehtävämme mukaisesti olemme pyrkineet tekemään selkoa eurooppalaisesta koulutuspolitiikasta ja sen vaikutuksista suomalaiseseen kouluun mahdollisimman laajasti. Tässä kohtaa olemme siis vahvasti uskoneet määrän korvaavan laadun.

Yksi mielenkiintoinen aihe jatkotutkimuksen kannalta voisi olla tarkastella uusliberalistisen ajattelutavan vaikutuksia koulutuksen tulevaisuudennäkymiin sekä erityisesti yksityisen ja maksullisen koulutuksen lisääntymistä ja sen yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kasvaako ihmisten eriarvoisuus tulevaisuudessa, kun koulutuksesta tulee

entistä enemmän kauppataivaraa? Millaisia vaikutuksia vuonna 2008 alkaneilla talousvaikeuksilla on Euroopassa, jossa rahat ovat lopussa mutta kuitenkin halutaan strategian mukaan panostaa koulutukseen, joka nähdään pelastajana talousahdingossa? Kuten olemme todenneet, koulutus ei varmasti muutu halvemmaksi toteuttaa, joten erilaisia uusia ratkaisuja koulutuksen ja pätevyyksien hankkimiseksi tarvitaan.

11 Lähteet

Kirjallisuus

Almiala, Mariikka. 2008. Mieli paloi muualle – opettajan työuran muutos ja ammatillisen identiteetin rakentuminen. Joensuun yliopisto: Joensuu.

Alves, Maria Palmira, Morgado, José Carlos & Pacheco, José Augusto 2009. Globalisation, curriculum and assessment. Teoksessa Ropo, Eero & Autio, Tero (toim.) International conversations on curriculum studies: Subject, society and curriculum. Sense publishers: Rotterdam, 147–165.

Baker, David P. 2006. Institutional change in education: evidence from cross-national comparisons. Teoksessa Meyer, Heinz-Dieter & Rowan, Brian (toim.) The new institutionalism in education. State university of New York press: Albany, 163–185.

Barnard, Catherine. 1995. The Treaty on European Union, Education and Vocational Training. Julkaisussa: Phillips, David. 1995. Aspects of Education and the European Union. Oxford Studies in Comparative Education Vol. 5 (2), 13–28.

Bélanger, Paul 1998. Learning Societies in the making. Teoksessa Delors, Jacques (toim.) Education for the twenty-first century: issues and prospects. Unesco: Paris, 261–279.

Bertrand, Olivier 1998. Education and work. Teoksessa Delors, Jacques (toim.) Education for the twenty-first century: issues and prospects. Pariisi: Unesco, 157–192.

- Blomqvist, Carita. 2007. Avoin koordinaatiomenetelmä Euroopan unionin koulutuspolitiikassa. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Bullen, Elizabeth, Robb, Simon & Kenway, Jane 2004. 'Creative destruction': knowledge economy policy and the future of the arts and humanities in the academy. *Journal of education policy*, 19(1), 3-22.
- Delors, Jacques. 1996. *Learning - the treasure within*. Pariisi: Unesco Publishing
- Ertl, Hubert. 2006. European Union policies in education and training: the Lisbon agenda as a turning point? *Comparative Education Vol. 43 (1)*. Lontoo: Routledge, 5-27
- Eskoja, Jari & Suoranta, Juha. 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino
- Green, Andy. 2002. The many faces of lifelong learning: recent education policy trends in Europe. *Journal of Education policy*, Vol. 17 (6), 611–626.
- Grek, Sotiria. 2009. Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe. *Journal of Education Policy Vol. 24 (1)*, 23–37.
- Halász, Gabor & Michel, Alain. 2011. Key Competences in Europe: interpretation, policy formulation and implementation. *European Journal of Education vol. 46 (3)*, 289–306
- Harvey, David 2007. *Brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

- Heikkinen, Anja. 2004. Evaluation in the Transnational 'Management by Projects' Policies. Julkaisussa: European Educational Research Journal, Vol. 3 (2), 486–500.
- Hilpelä, Jyrki 2001. Uusliberalistisen koulutuspolitiikan aatteellinen tausta. Teoksessa Jauhainen, Arto, Rinne, Risto & Tähtinen, Juhani (toim.) Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura, 139–154.
- Hilpelä, Jyrki. 2004. Järjen epäilyä ja suunnittele mattomuuden ylistystä? – ekskursio uusliberalistiseen koulutuspolitiikkaan. Kasvatus 1 (35), 55–65.
- Hingel, Anders. 2001. Education Policies and European Governance. Contribution to the Interservice Groups on European Governance. Bryssel: Euroopan komissio.
- Holappa, Arja-Sisko. 2007. Perusopetuksen opetussuunnitelma 2000-luvulla—uudistus paikallisina prosesseina kahdessa kaupungissa. Oulu: Oulun yliopisto
- Istance, David. 2011. Education at OECD: recent themes and recommendations. European Journal of Education, Vol. 46 (1), 87-100.
- Karran, Terence & Löfgren, Kent. 2010. Postgraduate studies in Europe: Looking beyond Bologna. Teoksessa Trevor, Kerry (toim.) Meeting the challenges of change in postgraduate education. Continuum international publishing: London. 89–104.
- Kivirauma, Joel. 2001. Kansainvälistymisen pakot: Kohti eriarvoistavaa koulutuspolitiikkaa. Teoksessa: Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. 2001. Turku: Painosalama, 73-90.

- Kleibrink, Alexander. 2011. The EU as a norm entrepreneur: the case of lifelong learning. *European Journal of Education*, Vol. 46 (1), 71–84.
- Koivula, Jenni, Rinne, Risto & Niukko, Sanna. 2009. Yliopistot yrityksinä? Merkkejä ja merkityksiä Suomessa ja Euroopassa. *Kasvatus* 40 (1) , 7–27.
- Kumpulainen, Timo. 2010. Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2010. Opetushallitus. (Koulutuksen seurantaraportit 2010:4)
- Laffan, Brigid 1992. *Integration and Co-Operation in Europe*. London: Routledge.
- Lehikoinen, Anita. 2006. Finnish higher education policy and the European Union. Teoksessa: Teoksessa: Kallo, Johanna & Rinne, Risto. *Supranational regimes and national education policies*. Turku: Painosalama 241–260.
- Lehtisalo, Liekki & Raivola, Reijo. 1999. *Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle*. Juva: WSOY
- Lundgren, Ulf P. 2009. Political governing and curriculum change — from active to reactive curriculum reforms. Teoksessa Ropo, Eero & Autio, Tero (toim.) *International conversations on curriculum studies: Subject, society and curriculum*. Sense publishers: Rotterdam 109–122.
- MacLean, Martin. 1995. *The European Union and the Curriculum*. . Julkaisussa: Phillips, David. 1995. *Aspects of Education and the European Union*. *Oxford Studies in Comparative Education* Vol. 5 (2), 29–46.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian. 1977. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2), 340–363.

- Meyer, Heinz-Dieter & Row. 2006. Institutional analysis and the study of education. Teoksessa: Meyer, Heinz-Dieter & Rowan, Brian (toim.) The new institutionalism in education. Albany: State university of New York press, 1-14.
- Moschonas, Andreas. 1998. Education and Training in the European Union. Athenaeum Press. Gateshead.
- Niukko, Sanna. 2006. 'Yhteistyötä ilman riskejä'? OECD:n rooli Suomen koulutuspolitiikassa. Turku: Turun yliopisto.
- Novoa, Antonio & deJong-Lambert, William. 2003. The education of Europe: apprehending EU educational policies. Teoksessa: Phillips & Ertl. Implementing European Union education and training policy. A comparative study of issues in four Member States. Dordrecht: Kluwer, 41-72
- OECD, 2000. Knowledge management in the learning society - Education and skills. Paris: OECD Publications service.
- Ollikainen, Aaro. 1999. A Single Market for Education and National Educational Policy. Turun yliopisto. Turku
- Opetusministeriö. 2001a. EU:n koulutuspolitiikka - OPM:n strategia koulutuspoliittisessa EU-yhteistyössä. Helsinki: Opetusministeriö
- Opetusministeriö. 2001b. Korkeakoulutuksen kansainvälisen toiminnan strategia. Helsinki: Opetusministeriö
- Opetusministeriö. 2004. Koulutus ja tutkimus 2003-2008. Opetusministeriön julkaisuja 2004:6. Helsinki: Yliopistopaino.

- Opetusministeriö. 2006. Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko eduskunnalle.
Opetusministeriön julkaisuja 2006:24. Valtioneuvosto: Yliopistopaino
- Opetusministeriö. 2008. Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2009–2011.
Opetusministeriön julkaisuja 2008:38. Valtioneuvosto: Yliopistopaino
- Opetusministeriö. 2009a. Tutkintojen ja muun osaamisen kansallinen viitekehys.
Valtioneuvosto: Opetusministeriö.
- Opetusministeriö. 2009b. Yrittäjyyskasvatuksen suuntaviivat. Opetusministeriön
julkaisuja 2009:7. Valtioneuvosto: Yliopistopaino
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2010. Perusopetus 2020 - yleiset valtakunnalliset
tavoitteet ja tuntijako. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja
selvityksiä 2010:1. Valtioneuvosto: Yliopistopaino
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2012. Koulutus ja tutkimus vuosina 2011-2016. Opetus- ja
kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:1
- Pacheco, José Augusto & Pereira, Nancy. 2009. Globalization and educational
identities. Teoksessa Ropo, Eero & Autio, Tero (toim.) International
conversations on curriculum studies – subject, society and curriculum. Sense
publishers: Rotterdam. 311–326.
- Paloheimo & Wiberg. 1997. Poliitiikan perusteet. Porvoo: WSOY
- Papadopoulus, George. 2011. The OECD Approach to Education in Retrospect: 1960–
1990. European Journal of Education, Vol. 46 (1), 86–87.

- Pepper, David. 2011. Assessing Key Competences across the Curriculum - and Europe. *European Journal of Education* vol. 46 (3), 335–353.
- Pépin, Luce. 2006. *The History of European Cooperation in Education and Training. Europe in the Making — an example.* Bryssel: Euroopan komissio
- Pépin, Luce. 2007. The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: how lifelong learning became a strategic objective. *European Journal of Education*, Vol. 42 (1), 121-132
- Pépin, Luce. 2011. Education in the Lisbon Strategy: assessment and prospects. *European Journal of Education* Vol. 46 (1), 25–35.
- Pystynen, Riitta. 1995. Euroopan unionin koulutuspoliittinen toimintaympäristö. Opetusministeriö: Koulutus- ja tiedepolitiikan linjan julkaisusarja. Helsinki: Painatuskeskus.
- Raivola, Reijo. 1994. Euroopan unionin korkeakoulupolitiikka. Opetusministeriö: Koulutus ja tiedepolitiikan linjan julkaisusarja. Helsinki: Painatuskeskus
- Raunio, Tapio 2006. Poliittinen järjestelmä: konsensusta kansallisen edun hengessä. Teoksessa Raunio, Tapio & Saari, Juho (toim.) Eurooppalaistuminen – Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon. Helsinki: Gaudeamus, 41–71.
- Rinne, Risto. 2001. Koulutuspolitiikan käänne ja nuorten syrjäytyminen. Teoksessa Jauhiainen, Arto, Rinne, Risto & Tähtinen, Juhani (toim.) Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Suomen kasvatustieteellinen seura. 91–138.
- Rinne, Risto. 2006. Like a model pupil? Globalisation, Finnish educational policies and pressure from supranational organizations. Teoksessa: Kallo, Johanna & Rinne,

- Risto. Supranational regimes and national education policies. Turku: Painosalama, 183–215.
- Rinne, Risto; Kallo, Johanna & Hokka, Sanna. 2004. Liian innokas mukautumaan? OECD:n koulutuspolitiikka ja Suomen vastauksia. Kasvatus 1/2004, 34–54.
- Rowan, Brian. 2006. Lessons learned and future directions. Teoksessa: Meyer, Heinz-Dieter & Rowan, Brian (toim.) The new institutionalism in education. Albany: State university of New York press, 203–216
- Simola, Hannu. 2001. Koulutuspolitiikka ja erinomaisuuden eetos. Kasvatus 32 (3), 290–297.
- Simola, Hannu. 2006. Globalisation of Finnish educational governance - School performance indicators and their publication as a case in point. Teoksessa Kallo, Johanna & Rinne, Risto (toim.) Supranational regimes and national education policies - encountering challenges. Suomen kasvatustieteellinen seura. 337–352.
- Souto-Otero, Manuel, Fleckenstein, Timo & Dacombe, Rod. 2008. Filling in the gaps: European governance, the open method of coordination and the European Commission. Journal of education policy vol. 23, No. 3, Routledge. 231–249.
- Suomi ja Euroopan talousalue: valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen. 1990. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi Anneli. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi

Valtionvarainministeriö. 2005. Lissabonin strategia - Suomen kansallinen toimenpideohjelma 2005–2008. Helsinki: Edita

Väljjarvi, Jouni; Linnakylä, Pirjo; Kupari, Pekka; Reinikainen Pasi & Arffman, Inga. 2007. The Finnish success in PISA – And some reasons behind it 2. Jyväskylä: Kirjapaino Oma

Wain, Kenneth. 2004. The learning society in a postmodern world. New York: Peter Land Publishing.

EU-julkaisut

Euroopan komissio

COM (85) 310

COM (93) 151

COM (93) 183

COM (93) 700

COM (95) 590

COM (2002) 629

COM (2009) 640

COM (2010) 2020

KOM (2001) 501

KOM (2011) 787

KOM (2011) 902

Euroopan komissio. 2002. Kööpenhaminan julistus. Bryssel: Euroopan komissio.

Euroopan komissio. 2007. Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and benchmarks. Commission Staff Working Document

Euroopan unionin neuvosto

Euroopan koulutusjärjestelmien tavoitteiden yksityiskohtainen seurantaohjelma. 2002/C 142

Koulutus 2010 -työohjelman täytäntöönpanon edistymistä koskeva neuvoston ja komission yhteinen raportti vuonna. 2010/C 117

Neuvoston päätelmät keskimääräistä eurooppalaista suoritusta koskevista koulutuksen viitearvoista. 2003/C 134

Euroopan unionin neuvosto. 2007. 7955/07

Eduskunnan dokumentit

E 102/2001 vp

E 14/2007 vp

E 137/2011 vp

E 143/2011 vp

HE 38/2012 vp

Luento

Halinen, Irmeli. 2012. Luento: Miten rakennamme yhteistä visiota? Perusopetus uuden kynnyksellä - opettajankoulutus tulevaisuuden tekijänä. eNorssi: http://www.enorssi.fi/enorssi-verkosto/asiakirjoja-1/2011-2012/Halinen_Irmeli_Perusopetus_uuden_kynnyksella.ppt

Heikkinen, Anja. 2012. Luento: Ihmisen vapauden ja välineellistämisen utopiat ammattikasvatuksen ylikansallisessa projektissa. Tampereen yliopisto