
Zgodnje opuščanje izobraževanja kot sodoben javnopolitični problem

Urška Štremfel

Opredelitev javnopolitičnega problema¹ je prva in po mnenju številnih avtorjev (npr. Dye, 1995; Lajh in Kustec Lipicer, 2007) najpomembnejša faza javnopolitičnega procesa. Strukturiranje problemov predstavlja zapleten kognitivni vidik oblikovanja javnih politik. Opredelitev javnopolitičnega problema zajema tematiko, ki jo prepoznamo kot javnopolitični problem (odstopanje med zdajšnjo situacijo in bolj zaželeno prihodnjo situacijo), vključuje pa tudi opredelitev vzrokov in posledic zaznanega javnopolitičnega problema. Z opredelitvijo javnopolitičnih problemov se pogosto določijo tudi ravni, cilji in akterji njihovega reševanja (Dery, 2000: str. 37). Opredelitev problema pa je pogosto podkrepljena z ekspertnimi podatki (Kraft in Furlong, 2010: str. 129).

V analizi politik zasledimo dva bistvena pristopa k opredelitvi javnopolitičnih problemov: racionalistični in družbeno-konstruktivistični. Racionalistični pristop razume javnopolitične probleme kot objektivno definirane (Dery, 1984), oblikovanje politik pa kot racionalen postopek odločanja, v katerem je mogoče na podlagi objektivnih dejstev oceniti različne alternativne rešitve ter izbrati najbolj optimalno rešitev zaznanega javnopolitičnega problema. Družbeno-konstruktivistični pristop predstavlja kritiko racionalističnega pristopa ter poudarja, da problem

¹ Javnopolitični problem se razlikuje od individualnega in družbenega problema. Če je problem, prepoznan kot nezaželeno stanje pri posamezniku, lahko razrešen, ne da bi morale biti pri tem izražene zahteve do drugih, ki jih problem neposredno ne zadeva, gre za individualni problem. Ko ta problem kot nezaželeno stanje prepozna družba, govorimo o družbenem problemu. Družbeni problem postane javnopolitični problem, ko vstopi na politični dnevni red, postane predmet politične razprave in politični akterji prepoznajo potrebo po oblikovanju javnopolitičnih rešitev za prepoznani družbeni problem (Knoepfel et al., 2011: str. 136–137; Parsons, 2005: str. 21).

nikoli ni objektivno dejstvo, temveč je vedno mentalna, organizacijska, družbena, ekonomska ali politična forma. Po mnenju Grdešiča (2006: str. 95) se zato javnopolitični problemi ne odkrivajo, temveč ustvarjajo. Konstrukcijo samega problema pa določajo interesni in vrednotni okvirji akterjev, vključenih v opredeljevanje javnopolitičnega problema.

Cort (2010) izpostavlja, da je kljub številnim kritikam racionalističnega pristopa v analizi politik, v javnopolitičnih dokumentih in diskurzu javnopolitičnih odločevalcev v današnjem času nevtralnno oblikovanje politik močno poudarjeno in povzdigovano kot v družbi zaželen način oblikovanja javnih politik. Kot še posebej evidenten primer izpostavlja na podatkih temelječe odločanje (angl. *evidence-based policy making*), ki ga zasledimo tudi v domala vseh dokumentih institucij EU na področju izobraževanja (npr. Svet EU, 2011; 2015),² na pomenu pa pridobiva tudi v slovenskem izobraževalnem prostoru (npr. MIZŠ, 2017).

Nekateri avtorji (npr. Steiner-Khamsi, 2012) menijo, da skupno evropsko sodelovanje (cilji, mednarodne primerjalne lestvice dosežkov) pomaga razumeti šibkosti nacionalnih izobraževalnih sistemov v mednarodni primerjalni perspektivi in predstavlja okolje za iskanje pravih rešitev zaznanih javnopolitičnih problemov (tudi preko prenosa dobrih praks med državami). Mednarodne primerjalne lestvice so po njihovem mnenju tako postale pomemben vir identifikacije nacionalnih javnopolitičnih problemov in iskanja javnopolitičnih rešitev v sodelujočih državah. Drugi avtorji (npr. Grek, 2010) izpostavljajo, da gre pri tem zgolj za racionalističen pogled na oblikovanje politik, javnopolitično učenje in učenje lekcij. Menijo, da mednarodno sodelovanje predstavlja tudi mednarodno javnopolitično promocijo navideznih najboljših praks, ki jih nacionalnim vladam preko različnih mehanizmov, kot so priporočila državam članicam, vsiljujejo globalni akterji (EU, OECD). V literaturi s področja analize politik se je kot eden izmed pristopov, ki kritično naslavljajo navidezno nevtralnno oblikovanje politik, močno uveljavil pristop t. i. zapletenih javnopolitičnih problemov (angl. *wicked problems*) (Rittel in Weber, 1973). Do sedaj je bil pristop že uporabljen tudi za kritično analizo oblikovanja izobraževalnih politik v različnih nacionalnih kontekstih (npr. Jordan et al., 2014; Cranston et al., 2016), manj poglobljeno (npr. Haugh in Plant, 2015) pa je bil pristop uveden v kritično presojo oblikovanja evropskih izobraževalnih politik.

V okoliščinah, ko avtorji (npr. Adam, 2014; Medveš, 2008; Štefanc, 2008) z vidika različnih znanstvenih disciplin in ob uporabi različnih

2 Na podatkih temelječe izobraževanje naj bi državam članicam EU in institucijam EU omogočilo oblikovanje in izvajanje najbolj učinkovitih izobraževalnih politik in praks.

študij primerov opozarjajo na potrebo po kritičnem presojanju EU iniciativ v slovenskem izobraževalnem prostoru, članek predstavlja politološko osvetlitev te, za ohranjanje suverenosti slovenskega izobraževalnega prostora pomembne tematike. Pri tem s svojim inovativnim področjem obravnave (uporaba pristopa zapletenih javnopolitičnih problemov za kritično presojanje oblikovanja politik EU na področju zgodnjega opuščanja izobraževanja) in svojimi ugotovitvami pomembno dopolnjuje članke, ki so kritično sprejemanje EU iniciativ v slovenskem izobraževalnem prostoru politološko obravnavali z drugih teoretskih perspektiv ter ob uporabi drugih študij primera: javnopolitično učenje, (ne)doseganje temeljnih ravni pismenosti (Štremfel, Štraus in Lajh, 2014); javnopolitična promocija, učenje lekcij (Štremfel, 2014); nova oblika vladavine, razmerje med pravičnostjo in učinkovitostjo (Štremfel, 2016).

Kot je navedeno, v članku problematiko osvetljujemo na primeru zgodnjega opuščanja izobraževanja kot področja, ki je že od leta 2000 visoko na agendi EU. Upoštevajoč evropske statistike (5 % osipnikov leta 2010, 3,9 % osipnikov leta 2013, 5 % osipnikov leta 2015, 4,3 % osipnikov leta 2017; Evropska komisija, 2018), se na prvi pogled zdi, da zgodnje opuščanje izobraževanja v Sloveniji ni pereč problem. Podrobnejši vpogled pa razkriva, da je glede na znanstveno pripoznane dejavnike zgodnjega opuščanja izobraževanja, trenutne družbene in gospodarske razmere ter prevladujoče smeri njegovega razumevanja na ravni EU njegovemu premišljevanju in preprečevanju smiselno namenjati nadaljnjo stalno pozornost tudi v slovenskem izobraževalnem prostoru.

Namen članka je z vidika družbeno-konstruktivističnega pristopa k analizi politik predstaviti uvid, kako so konstruirani javnopolitični problemi v sodobni družbi s posebnim poudarkom na novi obliki vladavine v EU. Raziskovalno vprašanje, ki ga v članku naslavljamo, se glasi: »Zakaj zgodnje opuščanje izobraževanja v EU ni nevtralen javnopolitični problem?« Članek temelji na analizi teoretskih konceptov (nova oblika vladavine (problemov) (Hoppe, 2011)) in zapleteni javnopolitični problemi (Rittel in Webber, 1973) ter empiričnih podatkov (analiza uradnih in drugih dokumentov v EU na področju zgodnjega opuščanja izobraževanja). V uvodnem delu članka smo pojasnili raziskovalno tematiko (izvor in pristopi preučevanja javnopolitičnih problemov). V drugem delu sledi opredelitev problema zgodnjega opuščanja izobraževanja v EU ter okvir sodelovanja institucij EU in držav članic na tem področju. Tretji del je namenjen predstavitvi EU kot okolja transnacionalnega reševanja javnopolitičnih problemov. V četrtem delu sledi razprava o zgodnjem opuščanju izobraževanja kot zapletenem javnopolitičnem problemu. V sklepnem delu sintetiziramo ugotovitve in odgovore na raziskovalno vprašanje ter

izpostavimo njihovo implikacijo za razvoj slovenskega izobraževalnega prostora.

Problem zgodnjega opuščanja izobraževanja v EU

Zgodnje opuščanje izobraževanja (osipništvo)³ je v EU prepoznano kot resen problem tako za posameznika kot za celotno družbo. Predstavlja izgubo posameznikovih individualnih življenjskih priložnosti kot tudi socialnih in ekonomskih potencialov družbe kot celote (Svet EU, 2011; 2015). V tem okviru je zmanjševanje zgodnjega opuščanja izobraževanja ključno za doseganje številnih ključnih ciljev strategije EU 2020: »pametne rasti« z višanjem povprečne izobrazbene ravni prebivalstva ter »vključujoče rasti« z obvladovanjem enega izmed ključnih dejavnikov tveganja nezaposlenosti, revščine in socialne izključenosti (Evropski svet, 2009).

Prepoznavajoč probleme, ki jih zgodnje opuščanje izobraževanja predstavlja za razvoj EU kot celote, je bila na ravni EU že leta 2000 opredeljena ciljna vrednost (referenčna raven povprečne evropske uspešnosti), v okviru katere si države članice prizadevajo, da bi bil odstotek osipnikov manj kot 10 %. Podatki Evropske komisije kažejo, da se EU kot celota počasi, a vztrajno približuje zastavljenemu cilju (17,6 % osipnikov leta 2000, 13,9 % osipnikov leta 2010, 10,7 % osipnikov leta 2016). Velike razlike pa ostajajo med posameznimi državami (npr. 19 % osipnikov v Španiji, 2,8 % na Hrvaškem leta 2016) ter med posameznimi skupinami učencev (npr. fanti (12,2 %) in dekleti (10,7 %) ter priseljenci (19,7 %) in naravni govorci (9,8 %) (Evropska komisija, 2018).

Zgodnje opuščanje izobraževanja je posledica prepleta več medsebojno odvisnih dejavnikov: osebnih (nizki dosežki, osebne lastnosti, vedenjske težave, posebne potrebe, migrantsko ozadje, spol), družinskih (socialno-ekonomski kapital, vzgojni slog, podpora staršev), šolskih (odnos z učitelji, šolska klima) in širših kulturnih, družbenih, gospodarskih in sistemskih dejavnikov (pregled v Vidmar in Rutar Leban, 2018a, 2018b; Vidmar et al., 2018).

Veliko pozornosti v javnopolitičnih dokumentih EU je namenjene tudi prikazu problemov (negativne posledice in stroški), ki jih zgodnje opuščanje izobraževanja prinaša posameznikom, družbi, nacionalnim državam in EU kot celoti. Ta pozornost članicam EU pomaga prepoznati in razumeti probleme na področju izobraževanja na nacionalni ravni (Ecorys, 2014) ter predstavlja podlago za iskanje rešitev med vsemi

3 Zgodnje opuščanje izobraževanja (osipništvo) je v EU opredeljeno kot odstotek tistih posameznikov, ki med 18. in 24. letom niso vključeni v izobraževanje in so opustili izobraževanje ter usposabljanje brez zaključene vsaj poklicne srednješolske izobrazbe (Evropska komisija, 2018; Svet EU, 2011; 2015).

zadevnimi akterji (Ross in Leathwood, 2013). Na podlagi opredelitev v dokumentih EU Dale (2010) posledice oziroma stroške zgodnjega opuščanja izobraževanja razdeli v kratkoročne (zasebne stroške), srednjeročne (socialne in gospodarske stroške v obliki nižjih dohodkov, znižanih davčnih prihodkov in višjih stroškov javnih storitev, na primer na področju plačil za zdravstveno varstvo, kazenskega pravosodja in socialnih prejemkov, kar vodi v nizko gospodarsko rast)⁴ in dolgoročne posledice (socialni in ekonomski razvoj članic in EU kot celote). Te razprave so tesno povezane z razpravami o vlogi izobraževanja v sodobni evropski družbi, kjer je kakovostno izobraževanje opredeljeno kot predpogoj za socialno kohezijo in gospodarsko rast (Lizbonska strategija; Evropski svet, 2000) ter pametno, trajnostno in vključujočo rast EU (Strategija Evropa 2020; Evropski svet, 2009).

Evropska komisija (2013) navaja, da zaradi številnih vzrokov zgodnjega opuščanja izobraževanja tudi rešitev zanj ni enostavna. Politike, katerih cilj je zmanjšanje zgodnjega opuščanja izobraževanja, morajo nasloviti številne dejavnike, zato kot najprimernejše ocenjuje medsektorske pristope. Izobraževalni sektor naj zato pri širokem naboru predlaganih preventivnih, interventnih in kompenzacijskih ukrepov po mnenju Evropske komisije (2013) tesno sodeluje s socialno, mladinsko, zdravstveno in drugimi javnimi politikami.

EU kot vladavina obvladovanja problemov

Kadar o javnopolitičnih problemih govorimo v smislu vladavine, imajo ti tudi institucionalno logiko. Pierre in Peters (2000) menita, da vladavina temelji na logiki, da družba potrebuje mehanizme za definiranje skupnih problemov, postavljanje skupnih ciljev, ki bodo naslovili in rešili te probleme, ter razvoj in izvajanje javnopolitičnih instrumentov, s katerimi bodo cilji doseženi.

Če oblikovanje javnih politik razumemo v skladu z njegovimi izvornimi opredelitvami kot reševanje javnopolitičnih problemov v družbi (Lasswell, 1951), potem skupno oblikovanje evropskih politik lahko razumemo kot transnacionalno reševanje problemov. Z vidika družbenih konstruktivistov oblikovanje (predvsem nadnacionalnih) politik postane vladavina obvladovanja problemov (angl. *governance of problems*). Akterji

4 Ocena njegovih ekonomskih posledic temelji na študijah, ki izračunavajo stroške (vključno z nižjimi davčnimi prihodki in / ali višjimi nadomestili za brezposelnost in socialno varstvo ter / ali višjimi izdatki za javno zdravstvo in / ali višjimi odhodki za zagotavljanje varnosti in/ali višjimi izdatki za kazensko pravosodje) v življenjski dobi posameznika, ki zgodaj opusti izobraževanje. Ocene se med posameznimi študijami močno razlikujejo in se gibljejo med 100.000 do 1 milijon EUR (pregled v Štremfel in Šterman Ivančič, 2018).

oblikovanja politik so namreč v različnih prostorih in času ter se razlikujejo po izkušnjah, vrednotah, normah in prepričanju. Sodelovanje postane mogoče le, če uspejo proizvesti skupno razumevanje o nujnosti sodelovanja (Paster, 2005; Bernhard, 2011). Bistveni proces pri tem je skupna konstrukcija problema, ki je predpogoj za skupni odziv oziroma sodelovanje (Hoppe, 2011: str. 50).⁵ O vladavini kot transnacionalnem reševanju problemov zato govorimo, kadar skupina držav spozna skupen javnopolitični problem ter skupaj načrtuje njegovo reševanje, ki je razvidno iz skupnega modela javne politike. Vladanje na področju izobraževanja tako ni omejeno z nacionalnim, saj mednarodni primerjalni podatki gradijo javnopolitične probleme in oblikujejo javnopolitične rešitve nad in med nacionalnimi ravnmi (Nóvoa in Yariv-Mashal, 2003; Ozga et al., 2011). Razvoj novih javnopolitičnih instrumentov (mednarodne raziskave znanja, mednarodne primerjalne lestvice dosežkov, ciljne vrednosti) zagotavlja kapaciteto vladavine Evropske komisije ne le z uporabo spremljanja in merjenja izobraževalnih sistemov, temveč predvsem s konstrukcijo specifičnih javnopolitičnih problemov (Grek, 2010: str. 397). Grekova (ibid.) meni, da je konstrukcija javnopolitičnega problema nujna za vzpostavitev novih oblik vladavine na podlagi vedno novih (ekspertnih) podatkov, standardov in novih javnopolitičnih rešitev. Vsaka konstrukcija problema namreč že predpostavlja možnost njegovega reševanja.⁶

Grajenje konsenza je predpogoj vsakega prepoznavanja in opredelitve problema. Grekova (2010: str. 403) meni, da je bistveni dejavnik oblikovanja konsenza v novi obliki vladavine v EU ekspertno znanje. Ekspertno znanje je v tem procesu ključno zaradi navidezne nevtralnosti in objektivnosti znanstvenih ekspertiz, ki akterjem dovoljujejo, da postanejo vključeni brez tveganja izgube avtoritete (Grek, 2010: str. 403). Vladanje s standardizacijo iz nove oblike vladavine odriva politiko in je osnovano na ekspertih, ki sočasno prikazujejo javnopolitične probleme ter predlagajo strategije njihovega reševanja (Lawn, 2011: str. 259). V tem kontekstu je vladavina EU na področju izobraževalnih politik pogosto opredeljena tudi kot vladavina ekspertnega znanja.

- 5 Kolektivno reševanje problemov pomeni, da imajo ljudje skupne vrednote in skupno opredeljene cilje politike (ali zeleno situacijo v prihodnosti). V teh okoliščinah akterji usmerijo pozornost na najuspešnejša in učinkovitejša sredstva, s pomočjo katerih razvijajo ekspertno znanje, delitev nalog, sodelovanje, organizacijo in druge usklajevalne mehanizme, ki vodijo k reševanju ugotovljenega problema (Hoppe, 2011: str. 24).
- 6 Procesiranje problemov se pravzaprav začne z iskanjem problemov: vladanje je odvisno od identifikacije situacij kot problematičnih, priznavanja ekspertiz v povezavi s temi problemi in odkritjem tehnologij vladanja, ki so videne kot primeren odziv (Colebatch, 2006: str. 313). Vlade proizvajajo natančno toliko problemov, kot jih bodo lahko rešile, nič več (Hoppe, 2011: str. 33).

Mednarodne primerjalne lestvice dosežkov, ki razvrščajo nacionalne politike v smislu uspešnosti po predhodno dogovorjenih merilih, spodbujajo mednacionalno javnopolitično učenje (Grek, 2009). Med nenehnim iskanjem novih političnih idej, razširjanjem najboljših praks in ocenjevanjem uspešnosti nacionalnih politik mednarodne institucije (tudi Evropska komisija) delujejo kot posredniki mednacionalnega javnopolitičnega učenja, pri čemer pozivajo nacionalne vlade k sprejetju uspešnih političnih modelov (Kern et al., 2000: str. 10, v Holzinger in Knill, 2006: str. 22). Ker se domneva, da mednarodne institucije spodbujajo širjenje različnih političnih pristopov, za katere menijo, da so še posebej obetavni, se ta proces razume kot mednarodna javnopolitična promocija. Ozga (2011: str. 219) ocenjuje, da so primerjave dosežkov postale tehnologija vladanja, ki akterje razdeli na učitelje (mednarodne institucije) in učence (države članice).

Države, ki odstopajo od priporočenih modelov politik ali se uvrščajo nizko v mednarodnih primerjalnih lestvicah dosežkov, so pod pritiskom, da legitimirajo svoje politične pristope v luči »mednarodnega nadzora«, in so motivirane, da sprejmejo določene politične pristope zaradi pritiskov legitimnosti mednarodnih institucij (Holzinger in Knill, 2006: str. 22). V različnih državah so priporočila Evropske komisije sprejeta kot veljavna med javnopolitičnimi odločevalci in zainteresiranimi stranmi na podlagi avtoritativne značilnosti znanj, vključenih v ta poročila (Grek, 2010). Pomemben dejavnik pripravljenosti za sprejetje teh priporočil je negotovost, kako izboljšati svoje rezultate v mednarodnih primerjalnih dosežkih (Nóvoa in Yariv-Mashal, 2003; Grek, 2010). Po tem pristopu se nova oblika vladavine v EU obravnava kot način postopnega reševanja nacionalnih problemov s premikanjem kapacitete za reševanje problemov z nacionalnega na nadnacionalno raven.

Alexiadou (2014) meni, da je vladavina obvladovanja problemov postala še posebej aktualna v obdobju zadnje gospodarske krize (od leta 2008 dalje). V tem času naj bi dokumenti EU izobraževanje še intenzivneje kot sicer poenostavljeno pojmovali kot izvor širših družbenih problemov ter predlagali navidezno samoumevne rešitve.⁷ Evropski svet (2009) na primer poudarja, da višje izobrazbene ravni izboljšujejo zaposlitvene možnosti posameznikov, višji delež zaposlenosti pa prispeva

7 Gospodarska kriza je tako na ravni nacionalnih držav kot na ravni EU še bolj poudarila v zadnjem desetletju prevladujočo idejo na znanju temelječega gospodarstva. Vlaganje v izobraževanje in učinkovitost izobraževalnih sistemov sta videna kot ena izmed ključnih strategij izhoda iz krize (ne le na nacionalni, temveč tudi na ravni EU; Strategija EU 2020) ter kazalnik gospodarske konkurenčnosti. Ker je pomen izobraževanja v novih težavnih okoliščinah toliko bolj poudarjen, se predvideva, da bodo nacionalne države bolj odprte do zunanjih vplivov (tudi na področju izobraževanja), da bi si zagotovile gospodarsko konkurenčnost v mednarodnem okolju (Duthilleul, 2009).

k zmanjševanju revščine v družbi. V času gospodarske krize pa je vzporedno z nujnostjo reform izobraževanja v dokumentih EU zaslediti tudi nujnost okrepljenega sodelovanja na področju izobraževanja. Svet EU (2013) tako poziva Evropsko komisijo in države članice, da se še aktivneje vključijo v proces identifikacije in reševanja skupnih javnopolitičnih problemov. Pri tem pa naj bi okrepljena odprta metoda koordinacije omogočala spremljati izvedene reforme v državah članicah ter širiti znanje o primernih izobraževalnih politikah.

Koncept zapletenih javnopolitičnih problemov

Kot kritiko prevladujoče racionalne paradigme oblikovanja politik v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, ki je predpostavljala, da se družbeni problemi lahko rešijo z izbiro najprimernejše javnopolitične alternative, sta Rittel in Webber (1973) izpostavila njeno neupoštevanje ali omejeno upoštevanje vloge družbenih norm, vrednot in moči pri oblikovanju politik. Na podlagi teh kritik sta predstavila koncept »zapletenih problemov« (angl. *wicked problems*) kot nasprotje t. i. »enostavnim problemom« (angl. *tame problems*). Slednji so relativno stabilni in dobro opredeljeni, njihovo rešitev je relativno enostavno doseči ter jo je možno objektivno ovrednotiti. Zapleteni problemi pa so slabo definirani, dvoumni in so pod vplivom politične presoje njihovih rešitev. Običajno se pojavijo, ko med vključenimi akterji ni konsenza glede njihovih opredelitev in rešitev. Posledično tudi niso nikoli dokončno in celostno rešeni,⁸ kljub morebiti uvedenim nepopolnim delnim rešitvam ali celo njihovi začasni rešitvi (Bryson, 1988; Weick, 1984; Verweij et al., 2006).

Kljub nekaterim novejšim kritikam koncepta zapletenih problemov (Turnbull in Hoppe, 2018) menimo, da je koncept, ki je močno zaznamoval razprave o oblikovanju politik v zadnjih štirih desetletjih (npr. Head, 2008), primeren za oris nove oblike vladavine (problemov) v EU. V nadaljevanju torej koncept zapletenih problemov skozi njegovih deset značilnosti, kot sta jih opredelila Rittel in Webber (1973), uporabimo za predstavitev delovanja vladavine (problemov) v EU na področju zgodnjega opuščanja izobraževanja.⁹

8 Zapleteni problemi se od kompleksnih in nestrukturiranih problemov (Hoppe, 2011), ki jih je težko, a mogoče rešiti, razlikujejo po tem, da nikoli niso popolnoma rešeni.

9 Navedeni primeri, s katerimi orisujemo zgodnje opuščanje izobraževanja kot zapleten problem, niso izključni. Izbrani so na način, ki najbolj nazorno pojasnjuje novo obliko vladavine (problemov) na področju izobraževanja v EU.

Ne obstaja ena sama jasna opredelitev zapletenega problema

Pri zapletenih problemih javnopolitični odločevalci ne morejo pridobiti vseh informacij, ki bi bile podlaga za celostno razumevanje in opredelitev ter posledično celovito rešitev problema. Razumevanje problema je zato odvisno od idej posameznih javnopolitičnih odločevalcev, kako ga rešiti. Po tem razmišljanju javne politike (oziroma ukrepi za rešitev javnopolitičnih problemov) vsebujejo implicitne predstave, kaj predstavlja problem (Rittel in Webber, 1973).

Zgodnje opuščanje izobraževanja v EU ni enoznačno opredeljen koncept. Čeprav se kot referenčna raven povprečne evropske uspešnosti uporablja zgodnje opuščanje izobraževanja (angl. *early school leaving, ESL*), lahko v EU zasledimo tudi uporabo drugih opredelitev, kot so osip (angl. *dropout*), ne vključenost v izobraževanje, zaposlovanje in usposabljanje (angl. *not in education, employment and training, NEET*) ter zgodnje opuščanje izobraževanja in usposabljanja (angl. *early leaving from education and training, ELET*), njihovo vsebinsko razlikovanje pa je razvidno tudi iz različnih statističnih merjenj pojava (Oomen in Plant, 2014).

Vzrok za zgodnje opuščanje izobraževanja ni en sam. Zgodnja opustitev izobraževanja namreč ni enkratna individualna odločitev posameznika, temveč je posledica niza različnih (negativnih) dogodkov in dejavnikov v njegovem osebnem, družinskem in/ali šolskem življenju. Preplet številnih dejavnikov (na individualni, šolski, sistemski ravni), ki vodijo do zgodnjega opuščanja izobraževanja, opredeljuje zgodnje opuščanje izobraževanja kot kompleksen problem, ki zahteva prav takšne raznolike, a koherentne pristope njegovega reševanja (Evropska komisija, 2013; Evropski parlament, 2011). Hkrati pa dopuščajo možnost njihovega delnega enostranskega naslavljanja.

Številčnost opredelitev, vzrokov, ocenjenih posledic in že sprejetih ukrepov njegovega reševanja opredeljuje zgodnje opuščanje izobraževanja kot zapleten problem. V naboru raznovrstnih alternativ ima vsak akter lahko svoje argumente/prepričanja, kaj so prevladujoči vzroki zgodnjega opuščanja izobraževanja in kako jih nasloviti.

Pri zapletenih problemih ne obstaja jasna definicija, kdaj so rešeni
Ker zapletenih problemov ni mogoče celovito opredeliti in nasloviti, tudi ne obstaja kriterij, po katerem bi lahko presodili, kdaj so rešeni. V ozadju je zato vedno prepričanje, da bi problem lahko rešili še bolje in da bi z dodatnimi vložki in prizadevanji lahko povečali možnosti najti (še) boljše rešitve (Rittel in Webber, 1973).

Na področju zgodnjega opuščanja izobraževanja v EU navedene predpostavke potrjuje referenčna raven evropske uspešnosti, po kateri naj

bi si države članice skupaj prizadevale, da je delež mladih v EU, ki zgozdaj opustijo izobraževanje, manj kot 10 %. Pri tem, kot opredeljeno v prejšnjem razdelku, med državami članicami obstajajo velike razlike v navedenem deležu. Medsebojne primerjave med državami članicami ustvarjajo pritisk iskanja vedno boljših rešitev in s tem doseganja referenčne ravni evropske uspešnosti. Prav tako ni jasno opredeljeno, na podlagi katerih (objektivnih) kriterijev je bila referenčna raven opredeljena pri 10 %, ne obstajajo namreč znanstvene podlage, ki bi dokazovale, da je ravno ta odstotek še dopustna raven, ki bi dopuščala uspešen razvoj družbe kot celote. Četudi se članice EU v povprečju približujejo zastavljenemu cilju, to še ni zagotovilo, da je problem zgodnjega opuščanja izobraževanja v EU kot celoti in v posameznih državah članicah rešen. Navedeno odpira prostor iskanja vedno novih (idejam določenih akterjev podrejenih) rešitev.

Rešitve zapletenih problemov niso prave ali napačne, temveč dobre in slabe

Čeprav imajo številni akterji interes presojati rešitve zapletenih problemov, nobeden izmed njih nima moči postaviti formalnih pravil, ki opredeljujejo pravilnost odločitev. Namesto na objektivnih kriterijih zato njihove sodbe temeljijo na njihovih interesih, vrednotah in ideologiji. Ob pomanjkanju objektivnih kriterijev rešitev ne ocenjujejo kot pravilne in napačne, temveč kot dobre in slabe, zadovoljive in nezadovoljive (Rittel in Webber, 1973).

Eurydice (2014) ter Svet EU in Evropska komisija (2012) izpostavljajo, da je spremljanje in vrednotenje učinkovitosti ukrepov proti zgodnjemu opuščanju izobraževanja v državah članicah in na ravni EU razvito v zelo omejenem obsegu. Navedeno predstavlja oviro k uresničevanju sicer poudarjenega na podatkih temelječega oblikovanja politik na tem področju.¹⁰ Na primer, Svet EU in Evropska komisija (2015) sta ob pregledu uresničevanja evropskega strateškega cilja tako zelo splošno ocenila, da dosednji pristopi za obravnavo in preprečevanje zgodnjega opuščanja izobraževanja niso dovolj uspešni, in izpostavila medsektorsko sodelovanje kot obetaven pristop pri reševanju problematike. Podoben diskurz pa je razviden tudi iz letnih poročil o napredku (npr. Evropska komisija, 2018), kjer je napredek držav članic ocenjen s kvalifikatorji, kot so dober, nezadosten. Kljub odsotnosti objektivnih (na podatkih temelječih) vrednotenj pa navedene zelo posplošene ocene s strani mednarodnih institucij v sodelujočih državah sprožajo pritisk mednarodne primerljivosti in doseganja

¹⁰ Dale (2010) je izpostavil, da je prepoznavanje dejavnikov oz. vzročnih mehanizmov in zvez ključen korak pri zagotavljanju na podatkih temelječih odločitev na področju zgodnjega opuščanja izobraževanja.

skupnih ciljev ter posledično odprtost do predlogov reševanja tako zaznanih javnopolitičnih problemov.

Rešitev zapletenih problemov ni mogoče takoj in dokončno preizkusiti

Uvedba posameznih (parcialnih ali začasnih) rešitev zapletenih javnopolitičnih problemov ima vpliv na družbo v daljšem časovnem obdobju. Učinki številnih novo uvedenih ukrepov se zato lahko prepletajo, zaradi česar je izredno težko oceniti učinek posameznega izmed uvedenih ukrepov ter sprejeti racionalno odločitev o nadaljevanju oziroma ukinitvi določenega ukrepa. Prav tako izziv predstavlja vrednotenje vpliva, ki ga imajo na določeno javnopolitično področje širši trendi v družbi, ki niso neposredno povezani z uvedenimi ukrepi (Rittel in Webber, 1973).

Vsaka rešitev zapletenega problema je pomembna

Pri zapletenih problemih ni priložnosti za učenje s poskusi in napakami, saj ima vsaka implementirana rešitev lahko pomembne dolgotrajne (negativne) posledice na družbo. Enako velja za vsak poskus popravka takšnih napačnih odločitev (Rittel in Webber, 1973).

Vpogled v dokumente EU razkrije, da so bili od leta 2000, ko je bila na ravni EU opredeljena referenčna raven uspešnosti na področju zgodnjega opuščanja izobraževanja, uvedeni številni raznoliki preventivski, intervencijski in kompenzacijski ukrepi (Eurydice, 2014; Evropska komisija, 2013). Kljub pomanjkanju vrednotenj, da določene že izvedene rešitve res prinašajo pozitivne/negativne učinke, pa so uvedeni vedno novi pristopi (na primer medsektorsko sodelovanje). Svet EU (2015) pa države članice še nadalje poziva k eksperimentiranju z novimi in inovativnimi pristopi.

Nezmožnost in odsotnost objektivnega vrednotenja omogoča izvajanje ideoloških ukrepov, za katere javnopolitični odločevalci sodelujoče z različnimi mehanizmi (kot so projekcije negativnih posledic zgodnjega opuščanja izobraževanja v odraslem življenju; Brunello in De Paola, 2013) prepričajo k nujnosti njihovega reševanja po točno določeni poti. Svet EU (2011) je na primer izpostavil, da vsi dosedanji ukrepi za zmanjšanje zgodnjega opuščanja izobraževanja niso bili (dovolj) uspešni/učinkoviti in da so potrebni nadaljnji in novi ukrepi, med njimi pa izpostavil nezadostne preventivske in zgodnje intervencijske ukrepe (o. a.: torej tiste, ki naj jih zagotovi šola).

Zapleteni problemi nimajo končnega nabora možnih rešitev

Ni mogoče dokazati, da so bile identificirane in obravnavane prav vse rešitve zapletenega problema. Med številnimi potencialnimi rešitvami

zapletenega problema je stvar presoje, katero izmed njih izvesti in/ali iskanje potencialnih rešitev še razširiti. Izbor rešitve, ki bo izvedena, zato temelji na (politični) presoji javnopolitičnih odločevalcev, njihovo implementacijo pa zagotavlja njihova kredibilnost pri izvajalcih politik (Rittel in Webber, 1973).

Kot že navedeno, je glede na kompleksnost zgodnjega opuščanja izobraževanja težko ugotoviti, kateri dejavnik v prepletu številnih dejavnikov predstavlja središče problema, in posledično izbrati najprimernejšo rešitev.¹¹ Navedeno javnopolitičnim odločevalcem omogoča izbor točno določenih ideološko pogojenih rešitev.

Številni avtorji (npr. Grimaldi, 2012; Gillies in Mifsud, 2016) izpostavljajo, da je zgodnje opuščanje izobraževanja v EU prepričljivo zreducirano predvsem na problem gospodarske konkurenčnosti držav in EU kot celote, s tem pa izloča vse ostale interpretacije izvora in posledic problema. V tem oziru so odmevne ekonomske projekcije (Hanushek in Woessmann, 2010; Brunello in De Paola, 2013), po katerih naj bi predpostavljeno zmanjševanje deleža učencev z nizkimi dosežki¹² (kot potencialnih posameznikov, ki bodo zgodaj opustili izobraževanje) na ravni EU do leta 2020 predstavljalo 21 trilijonov evrov prihrankov in s tem doprinos h gospodarski rasti. Avtorji (npr. Gilles in Mifsud, 2016) opozarjajo, da je v tem pogledu zgodnje opuščanje izobraževanja zoženo na ekonomski problem, v katerem so posamezniki razumljeni kot enote ekonomije, od katerih se zahteva vse večjo produktivnost. V skladu s takšnim diskurzom bodo posamezniki, ki bodo zgodaj opustili izobraževanje, škodili ne le sebi, temveč predvsem ekonomski konkurenčnosti države in EU kot celote.

Avtorji (Grimaldi, 2012; Gillies in Mifsud, 2016) nadalje opozarjajo, da je zgodnje opuščanje izobraževanja opredeljeno kot del socialne politike le toliko, kolikor se nanaša na stroške socialne varnosti mladih, ki zgodaj zapustijo izobraževanje, ne pa v smislu celostnega zagotavljanja socialne vključenosti in s tem kohezivnosti v družbi. V dokumentih EU je tako vzpostavljena zelo jasna vzročna zveza med uspehom v izobraževanju, zaposlenostjo in posledično socialno vključenostjo mladih. Socialno izključeni so torej (vsi) tisti, ki niso vključeni v izobraževanje in/ali trg delovne sile. Tisti, ki zgodaj opustijo izobraževanje, so torej razumljeni kot

11 Npr. medsektorsko sodelovanje kot strategija zgodnjega opuščanja izobraževanja je bila v EU agendo vpeljana šele v letu 2011, čeprav je v znanstvenih razpravah medsektorsko sodelovanje že dalj časa prepoznano kot pomembno.

12 Kot učence z nizkimi dosežki kazalnik EU opredeljuje tiste 15-letnike, ki ne dosejajo temeljne ravni bralne, matematične in naravoslovne pismenosti v raziskavi PISA. EU si je zastavila cilj, da bo delež takšnih učencev in učenec do leta 2020 v EU manj kot 15 %.

problem visoke nezaposlenosti, izdatkov za socialno varnost ter s tem ekonomske konkurenčnosti države. Pri tem so v ozadje postavljeni statistični podatki, ki kažejo na visoko raven nezaposlenosti tudi tistih mladih z doseženo visoko stopnjo izobrazbe, ter projekcije CEDEFOP (Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja), ki kažejo na to, da bo leta 2030 prepad med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili največji ravno pri visoko (terciarno) izobraženih.

Vsak zapleten problem je edinstven

Ne obstaja skupina zapletenih problemov, za katere bi lahko uporabili enake rešitve. Edinstvenost vsakega problema (oziroma njegovo razlikovanje od vseh dotedanjih, čeprav podobnih problemov) povzroča, da rešitve in njihov izbor niso takoj razvidni (samoumevni). Če so posplošene rešitve uporabljene za edinstvene probleme (kar lahko razumemo tudi kot probleme v različnih nacionalnih kontekstih), pa lahko povzročijo celo negativne učinke (Rittel in Webber, 1973).¹³

Izsledki raziskav (pregled v Vidmar et al., 2018) kažejo, da pomemben dejavnik zgodnjega opuščanja izobraževanja predstavlja tudi struktura in organizacija izobraževalnega sistema. Razlogi za zgodnje opuščanje izobraževanja med članicami EU se zato (lahko) bistveno razlikujejo. Čeprav Svet EU (2011) poudarja, da ne obstaja ena sama rešitev za vse države članice in da je politike za zmanjševanje zgodnjega opuščanja izobraževanja treba prilagoditi posebnim okoliščinam v vsaki državi članici, je iz poročil (npr. Eurydice, 2014) razvidno, da države članice sledijo ukrepom, predlaganim s strani Evropske komisije.

Vsak zapleten problem je lahko obravnavan kot simptom drugega problema

Kot uvodoma navedeno, so problemi opredeljeni kot odstopanje med (nezaželeno) trenutno in (zaželeno) prihodnjo situacijo. Proces reševanja problema se začne z iskanjem in pojasnjevanjem vzrokov odstopanja. Naslovitev oziroma odstranitev določenega vzroka pa lahko predstavlja nov problem, katerega simptom je izvorni problem (Rittel in Webber, 1973).

V skladu z razumevanjem, da predlagane rešitve razkrivajo, kaj se zdi določenemu krogu javnopolitičnih odločevalcev problematično, je iz dokumentov EU mogoče sklepati, da so vzroki za zgodnje opuščanje

13 Pri tem obstaja dvom, na kateri stopnji reševati problem. Če problem ni postavljen dovolj visoko na agendo, potem je možnosti za uspeh malo, ker problem ne bo dobil zadostne politične pozornosti in bo le delno/parcialno naslovljen na nižjih ravneh. Na drugi strani, višje, kot je problem na agendi, bolj splošno je opredeljen (da lahko naslavlja njegove posebnosti v različnih kontekstih). Hkrati pa uvrščenost visoko na agendo omogoča prenašanje odgovornosti za reševanje problema na nižje ravni (Rittel in Webber, 1973).

izobraževanja predvsem v izobraževalnem sistemu, ki z visokim deležem mladih, ki zgodaj opustijo izobraževanje, negativno prispeva h gospodarskemu razvoju države. A problem zgodnjega opuščanja izobraževanja je tako mogoče videti ne le kot vzrok, temveč kot posledico negativnih gospodarskih sprememb. To poleg načelnih teoretskih razprav o naravi (javno)političnih problemov (npr. Hoppe, 2011) potrjujejo tudi empirične raziskave (npr. Gutman et al., 2012) o negativnih vplivih negotovih razmer na trgu dela na razvoj poklicnih/kariernih aspiracij mladostnikov kot pomembnih dejavnikov akademske uspešnosti. Navedeno potrjuje ugotovitve De Witteja in sodelavcev (2013), da zgodnje opuščanje izobraževanja ni (vedno) neracionalno dejanje mladih, kot ga pogosto prikazujejo, temveč racionalno tehtanje stroškov in koristi vztrajanja v izobraževanju. Zgodnje opuščanje izobraževanja je tako treba razumeti (tudi) kot odsev vsakokratnih pesimističnih zaznav mladih o stanju v družbi in na trgu dela.

Obstoj odstopanja, ki predstavlja zapleten problem, je lahko pojasnjen na številne načine; Izbor razlage določa način reševanja zapletenega problema

Vzrokov oziroma kombinacij vzrokov zapletenih problemov ne moremo temeljito pojasniti. Prav tako ne moremo jasno trditi ali preveriti, ali bi bilo določeno stanje ob nesprejetju določene rešitve slabše, ali da se je le-to zagotovo izboljšalo zaradi uvedbe prav določenega ukrepa. Izbor rešitve zato temelji na oceni verjetnosti. Ideološko ozadje javnopolitičnih odločevalcev pa je ključno pri pojasnjevanju in reševanju zapletenega problema (Rittel in Webber, 1973).

Nezmožnost in odsotnost objektivnega vrednotenja omogočata pripis pozitivnih učinkov pri zmanjševanju zgodnjega opuščanja izobraževanja določenim ukrepom, čeprav so se pozitivni učinki zgodili zaradi širših trendov v družbi. Podatki Eurostata (2018) tako kažejo, da se je zgodnje opuščanje izobraževanja v EU bistveno zmanjševalo že od leta 1992, torej ga ni nujno pripisati ukrepom, ki jih je EU na tem področju začela sistematično sprejemati leta 2000.

Javnopolitični odločevalci so odgovorni za svoje odločitve

Zaradi značilnosti družbenega konteksta javnopolitični odločevalci svojih rešitev in ukrepov ne morejo predhodno preveriti. Javnopolitični odločevalci so odgovorni za posledice (ideološko) sprejetih rešitev oziroma ukrepov, ki jih le-ti sprožajo v družbi. Pri tem pa se soočajo s številnimi, na različnih in nasprotujočih si kriterijih temelječimi, sodbami v pluralni družbi (Rittel in Webber, 1973).

V skladu s prevladujočo neoliberalno logiko v EU je doseganje določene stopnje izobrazbe, s katero si bo izboljšal svoje zaposlitvene možnosti, odgovornost posameznika. Odgovornost za uspeh v šoli in posledično v (poklicnem) življenju je v rokah posameznega učenca. Posameznik ima tako moralno dolžnost skrbeti za razvoj svojega človeškega kapitala in izkoristiti priložnosti, ki mu jih pri tem nudita šola in država (Grimaldi, 2012: str. 1134). Naloga šole, v skladu z neoliberalnim diskurzom v EU, torej je, da mladim nudi priložnosti, da v polnosti razvijajo svoj človeški kapital. V kolikor učencem v izobraževanju ne uspe in ga zgodaj opustijo, pa je le-to posledica neuspešnih šol, v katerih nekompetentni učitelji do takšnih učencev izkazujejo nizka pričakovanja, učenja ne prikazujejo kot privlačnega ter mladim ne dajo priložnosti, da prepoznajo pomen izobrazbe na njihovi življenjski in poklicni poti (Alexiadou, 2005). Od šole se pričakuje, da bo odpravila vse (ne nujno s šolskimi dejavniki pogojene) individualne in sistemske dejavnike šolskega uspeha, se stalno preoblikovala in modernizirala in s tem prilagodila spreminjajočim se gospodarskim razmeram.

Vprašanje (Ross in Leathwood, 2013), ali niso morda ravno družbene in gospodarske razmere tiste, ki do določene mere prispevajo k zgodnjemu opuščanju izobraževanja, pa v evropskem neoliberalnem diskurzu ostaja zamolčano oziroma odprto. Odgovornost za zgodnje opuščanje izobraževanja tako ostaja individualna odgovornost posameznega učenca, učitelja in šole in ne kolektivna odgovornost vseh segmentov družbe.

Sklep

Čeprav je skupno reševanje javnopolitičnih problemov v EU lahko privlačna ideja za sodelujoče države, toliko bolj, če v nacionalnem okolju obstaja negotovost njihovega reševanja in so na ravni EU oblikovane navidezno nevtralne in učinkovite rešitve, kritični pristopi (npr. Hoppe, 2011) izpostavljajo potrebo po premišljanju zasnovanosti nove oblike vladavine (problemov) v EU ter njenega vpliva na suverenost držav članic na področju izobraževanja. Prav tako so številni pristopi izzvali tradicionalno racionalistično pojmovanje identifikacije in iskanja rešitev javnopolitičnih problemov. V času, ko je reševanje javnopolitičnih problemov v EU blizu hegemonškega razmišljanja o pomenu na podatkih temelječega oblikovanja politik ter neoliberalnem pojmovanju učencev in šole kot »reševalcev« širših družbenih problemov, članek služi kot precej potrebna prekinitev domneve, da so javnopolitični problemi fiksni in predstavljajo nesporne izhodiščne točke za razvoj (evropskih) javnih politik.

Članek z uporabo koncepta zapletenih javnopolitičnih problemov (Rittel in Webber, 1973) osvetljuje dejstvo, da sodobni družbeni problemi

(tak je tudi zgodnje opuščanje izobraževanja) niso nevtralni, temveč vedno vsaj do neke mere politično konstruirani oz. interpretirani. Navedeno pomeni, da probleme pravzaprav definirajo njihove vnaprej predpostavljene rešitve. V evropskem neoliberalnem diskurzu rešitev za gospodarsko konkurenčnost države in EU tako predstavljajo posamezniki in izobraževalni sistem, ki se bodo nenehno prilagajali zahtevam spreminjajočega se trga dela (Grimaldi, 2012; Gillies in Mifsud, 2016). Reduciranje odgovornosti za preprečevanje zgodnjega opuščanja izobraževanja zgolj na posameznika in šolo zanika večdimenzionalnost problema oz. celo predvideva, da ga je mogoče ločiti na različne (medsebojno ločene) vzroke. Takšna politika, ki odgovornost za zaposljivost prenaša na učence in šolo kot celoto, je problematična, predvsem v smislu (ne)urejenosti in (ne)stabilnosti trga dela, ki bi (kot obljubljen) posameznikom z določeno stopnjo izobrazbe omogočil emancipacijo in dostojno življenje.

Dejstvo, da so javnopolitični problemi politično konstruirani, priča o tem, da je vzroke in rešitve vsakega problema mogoče misliti tudi drugače. Prevladujoče neoliberalno pojmovanje problema zgodnjega opuščanja izobraževanja je torej treba kritično premišljati tudi z oblikovanjem alternativnih predlogov njegovega razumevanja ter temu prilagojenih nacionalnih pristopov reševanja problema. Obdobje zatona neoliberalne in pojav novih racionalnosti (npr. Gaber et al., 2016) predstavlja pravi trenutek za to.

Literatura in viri

- Adam, A. (2014) Analiza predloga sprememb zakona o gimnazijah s perspektive odnosa med šolo in ekonomijo. *Vzgoja in izobraževanje* XLV (3), str. 15–21.
- Alexiadou, N. (2005) Social exclusion, and educational opportunity: The case of British education policies within a European Union context. *Globalisation, Societies and Education* 3 (1), str. 101–125.
- Alexiadou, N. (2014) Policy learning and Europeanisation in education: the governance of a field and the transfer of knowledge. V Nordin, A., Sundberg, D. (ur.) *Transnational policy-flows in European education – the making and governing of knowledge in the education policy field*. Oxford: Symposium Books, str. 123–140.
- Bernhard, S. (2011) Beyond Constructivism: The Political Sociology of an EU Policy Field. *International Political Sociology* 5 (4), str. 426–445.
- Brunello, G., De Paola, M. (2013) The Costs of Early School Leaving in Europe. IZA Discussion Paper No. 7791. Bonn: The Institute for the Study of Labor.

- Bryson, J. (1988) Strategic planning: Big wins and small wins. *Public Money & Management* 8 (3), str. 11–15.
- Colebatch, K. H. (2006) What work makes policy?. *Policy Sciences* 39 (4), str. 309–321.
- Cort, P. (2010) Stating the Obvious: the European Qualifications Framework is not a neutral evidence-based policy tool. *European Educational Research Journal* 9 (3), str. 304–316.
- Cranston, N., Watson, J., Allen, J., Wright, S., Hay, I., Beswick, K., Smith, C., Robertson, W., Kameniar, B. (2016) Overcoming the Challenges of Keeping Young People in Education: A wicked problem with implications for leadership, policy and practice. *Leading & Managing* 22 (1), str. 1–18.
- Dale, R. (2010) *Early school leaving, lessons from research for policy makers*, NESSE Report. Brussels: European Commission.
- Dery, D. (1984) *Problem Definition in Policy Analysis*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Dery, D. (2000) Agenda Setting and Problem Definition. *Policy Studies* 21 (1), str. 37–47.
- De Witte, K., I. Nicaise, J., Lavrijsen, G. Van Landeghem, Lamote, C. , Van Damme, J. (2013) The Impact of Institutional Context, Education and Labour Market Policies on Early School Leaving: A Comparative Analysis of EU Countries. *European Journal of Education* 48 (3), str. 331–345.
- Duthilleul, Y. (2009) Education and the economic crisis: Is education a victim or part of the solution? Prispevek predstavljen na International Institute for Educational Planning Strategic Debate, 21. oktober 2009, Pariz, Francija.
- Dye, R. T. (1995) *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Ecorys (2014) Interim evaluation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020). (http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/more_info/evaluations/docs/education/et2020_en.pdf) (pridobljeno 8. 11. 2018).
- Eurostat (2018) Early leavers from education and training. (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early_leavers_from_education_and_training) (pridobljeno 8. 11. 2018).
- Eurydice (2014) Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies, and Measures. Eurydice and Cedefop Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Evropska komisija (2013) *Reducing early school leaving: Key messages and policy support*. Final Report of the Thematic Working Group on Early School Leaving. Bruselj: Evropska komisija.
- Evropska komisija (2018) *Education and Training Monitor 2018*. Bruselj: Evropska komisija.
- Evropski parlament (2011) *Reducing early school leaving in the EU*. Study. ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460048/IPOL-CULT_ET\(2011\)460048\(SUM01\)_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460048/IPOL-CULT_ET(2011)460048(SUM01)_EN.pdf)) (pridobljeno 8. 11. 2018).
- Evropski svet (2000) Zaključki predsedstva s srečanja v Lizboni (Lisbon European Council: Presidency Conclusions), 23. in 24. 3. 2000. Bruselj: Evropski svet.
- Evropski svet (2009) *Evropa 2020*. Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast. Bruselj: Evropski svet.
- Gaber, S., Kos, Ž., Tašner, V. (2016) Premene v družbi, spremembe v šoli. *Šolsko polje* 27 (5-6), str. 75-93.
- Gillies, D., Mifsud, D. (2016). Policy in transition: the emergence of tackling early school leaving (ESL) as EU policy priority. *Journal of Education Policy* 31 (6), str. 819-832.
- Grdešić, I. (2006) *Osnove analize javnih politik: Policy-analiza*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Grek, S. (2009) Governing by numbers: the PISA »effect« in Europe. *Journal of Education Policy* 24 (1), str. 23-37.
- Grek, S. (2010) International Organisations and the Shared Construction of Policy »Problems«: problematisation and change in education governance in Europe. *European Educational Research Journal* 9 (3), str. 396-406.
- Grimaldi, E. (2012) Neoliberalism and the marginalisation of social justice: the making of an education policy to combat social exclusion. *International Journal of Inclusive Education* 16 (11), str. 1131-1154.
- Gutman, L. M., Schoon, I., Sabates, R. (2012) Uncertain aspirations for continuing in education: Antecedents and associated outcomes. *Developmental Psychology* 48, str. 1707-1718.
- Hanushek, E. A., Woessmann, L. (2010) The Cost of Low Educational Achievement in the European Union. EENEE Analytical Report No. 7. Bruselj: European Expert Network on Economics of Education.
- Haug, H. E., Plant, P. (2015) The potential role of career guidance and career education in combating early school leaving. *Neveléstudomány* 15 (3), str. 5-15.

- Head, B. W. (2008) Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy* 3 (2), str. 101–118.
- Holzinger, K., Knill, C. (2005) Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy* 12 (5), str. 775–796.
- Hoppe, R. (2011) *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation*. Bristol: The Policy Press.
- Jordan, M. E., Kleinsasser, C. R., Roe, M. F. (2014) Wicked problems: inescapable wickedity. *Journal of Education for Teaching* 40 (4), str. 415–430.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hill, M. (2011) *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.
- Kraft, M. E., Furlong, S. R. (2010) *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington: CQ Press.
- Lajh, D., Kustec Lipicer S. (2007) Proces oblikovanja dnevnega reda. V Fink Hafner, D. (ur.). *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, str. 125–141.
- Lasswell, D. H. (1951) The Policy Orientation. V Lerner, D. in Lasswell, H. D. (ur.) *The Policy Sciences*. Palo Alto: Stanford University Press, str. 3–15.
- Lawn, M. (2011) Standardizing the European Education Policy Space. *European Educational Research Journal* 10 (2), str. 259–272.
- Medveš, Z. (2008) Globalizacija in slovensko šolstvo. *Sodobna pedagogika* 59 (1), str. 6–24.
- MIZŠ (2017) Nacionalni okvir za ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti na področju vzgoje in izobraževanja. (http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/urad_za_razvoj_in_kakovost_izobrazevanja/sektor_za_razvoj_izobrazevanja/ugotavljanje_in_zagotavljanje_kakovosti_v_vzgoji_in_izobrazevanju/) (pridobljeno 8. 11. 2018).
- Nòvoa, A., Yariv-Mashal, T. (2003) Comparative Research in Education: A mode of governance or a historical journey? *Comparative Education* 39 (4), str. 423–443.
- Oomen, A., Plant, P. (2014) *Early school leaving & lifelong guidance*. ELGPN Concept Note No. 6. Jyväskylä: European Lifelong Guidance Policy Network.
- Ozga, J. (2011) Introduction. Researching the Powerful: seeking knowledge about policy. *European Educational Research Journal* 10 (2), str. 218–224.

- Ozga, J., Dahler-Larsen, P., Sergerholm, C., Simola, H. (ur.) (2011) *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe*. London: Routledge.
- Parsons, W. (2005) *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Paster, T. (2005) The New Modes of EU Governance: Combining Rationalism and Constructivism in Explaining Voluntarist Policy Coordination in the EU. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 34 (2), str. 147–161.
- Pierre, J., Peters, G. B. (2000) *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Rittel, H. W. J., Webber, M. M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4 (2), str. 155–169.
- Ross, A., Leathwood, C. (2013) Problematising Early School Leaving. *European Journal of Education* 48 (3), str. 405–418.
- Steiner-Khamsi, G. (2012) Understanding Policy Borrowing and Lending, Building Comparative Policy Studies. V Steiner-Khamsi, G., Waldow, F. (ur.). *World Yearbook of Education 2012, Policy Borrowing and Lending in Education*. London: Routledge, str. 3–17.
- Svet EU (2011) Priporočila Sveta z dne 28. junija 2011 o politikah za zmanjševanje osipa. Bruselj: Svet EU.
- Svet EU (2013) Sklepi Sveta o naložbah v izobraževanje in usposabljanje – odziv na sklepe Sveta o ponovnem razmisleku o izobraževanju: naložbe v spretnosti za boljše socialno-ekonomske rezultate in letnem pregledu rasti za leto 2013. Bruselj: Svet EU.
- Svet EU (2015) Sklepi Sveta o zmanjšanju osipa in spodbujanju šolskega uspeha. Bruselj: Svet EU. Bruselj: Svet EU.
- Svet EU in Evropska komisija (2012) Skupno poročilo Sveta in Komisije za leto 2012 o izvajanju strateškega okvira za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (ET 2020), Izobraževanje in usposabljanje v pametni, trajnostni in vključujoči Evropi. Bruselj: Svet EU in Evropska komisija.
- Svet EU in Evropska komisija (2015) Skupno poročilo Sveta in Komisije za leto 2015 o izvajanju strateškega okvira za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (ET 2020), Nove prednostne naloge za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju. Bruselj: Svet EU in Evropska komisija.
- Štefanc, D. (2008) Ideje neoliberalizma v procesih rekonceptualizacije obveznega splošnega izobraževanja: nekatere teoretske poteze in praktične implikacije. *Sodobna Pedagogika* 3, str. 10–31.

- Štremfel, U. (2014) Slovenia on its own way towards improving PISA results. *Šolsko polje* 25 (5–6), str. 29–51.
- Štremfel, U. (2016) Pravičnost in/ali učinkovitost v kontekstu izobraževalnih politik v Evropski uniji. *Šolsko polje* 27 (5–6), str. 119–142.
- Štremfel, U., Šterman Ivančič, K. (2018) Why is ESL a problem for contemporary (EU) society?. V Štremfel, U., Vidmar, M. (ur.). *Early school leaving: contemporary European perspectives*. Digitalna knjižnica, Dissertationes 32. Ljubljana: Pedagoški inštitut, str. 355–370.
- Štremfel, U., Straus, M., Lajh, D. (2014) Sprejemanje rezultatov PISA 2009 v Sloveniji skozi prizmo javnopolitičnega učenja. *Šolsko polje* 25 (1–2), str. 79–104.
- Turnbull, N., Hoppe, R. (2018) Problematizing ‘wickedness’: a critique of the wicked problems concept, from philosophy to practice, Policy and Society DOI: 10.1080/14494035.2018.1488796.
- Verweij, M., Douglas, M., Ellis, R., Engel, C., Hendriks, F., Lohmann, S., . . . Thompson, M. (2006) The Case for Clumsiness. V Verweij, M., Thompson, M. (ur.). *Clumsy Solutions for a Complex World: Governance, Politics and Plural Perceptions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, str. 1–27.
- Vidmar, M., Rutar Leban, T. (2018a) The interplay of factors contributing to ESL at the levels of the individual, the family and social background. V UŠtremfel, U., Vidmar, M. (ur.). *Early school leaving: contemporary European perspectives*. Digitalna knjižnica, Dissertationes 32. Ljubljana: Pedagoški inštitut, str. 135–154.
- Vidmar, M., Rutar Leban, T. (2018b) The interplay of factors contributing to ESL at the school level. V Štremfel, U., Vidmar, M. (ur.). *Early school leaving: contemporary European perspectives*. Digitalna knjižnica, Dissertationes 32. Ljubljana: Pedagoški inštitut, str. 155–170.
- Vidmar, M., Rutar Leban, T., Vršnik Perše, T. (2018) The interplay of factors contributing to ESL at the system level. V Štremfel, U., Vidmar, M. (ur.). *Early school leaving: contemporary European perspectives*. Digitalna knjižnica, Dissertationes 32. Ljubljana: Pedagoški inštitut, str. 171–186.
- Weick, K. E. (1984) Small wins: Redefining the scale of social problems. *American Psychologist* 39 (1), str. 40–49.