



SAMIRA HARJULA – MIRA KALALAHTI – JANNE VARJO

## Ääniä opinto- ja uraohjauksen kansallisella kentällä – ohjauksen kehittämistä koskevien argumenttien analyysi

Harjula, Samira – Kalalahti, Mira – Varjo, Janne. 2021. ÄÄNIÄ OPINTO- JA URAOHJAUKSEN KANSALLISELLA KENTÄLLÄ – OHJAUKSEN KEHITTÄMISTÄ KOSKEVIEN ARGUMENTTIEN ANALYYSI. *Kasvatus* 52 (3), 269–281.

Opinto- ja uraohjaus on usein nähty keinona tukea nuorten osallisuutta ja sujuvoittaa työelämäsiirtymiä. Tyypillisesti poliittinen kamppailu ohjauksen tavoitteista liikkuu sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja taloudellisen tehokkuuden välillä. Tarkastelemme tässä artikkelissa työmarkkinapolitiikkaa, elinikäistä oppimista ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta koskevien ylikansallisten ohjausdiskurssien muotoutumista suomalaisen ohjauksen kehittämistä koskeviksi rationaliteeteiksi. Kysymme, mitä ohjauksella tavoitellaan ja miten sitä tulee kehittää. Aineisto koostuu yhdeksästä koulutuspoliittisesta dokumentista. Kuvaamme artikkelissa miten suomalainen ohjauspolitiikka mukaillee ongelmanasetteluissaan ylikansallisia ohjausdiskursseja eri painotuksin. Opinto- ja uraohjausjärjestelmässä korostuvat tietoyhteiskunnan ja työmarkkinapolitiikan vaatimukset koulutuksesta ja työnteosta, jotka vaativat ohjaukselta helposti saatavissa olevaa, yksilöllistä ja siirtymiä tukevaa palvelua.

Asiasanat: Opinto- ja uraohjaus, elinikäinen oppiminen, tietoyhteiskunta, rationaliteetit

### Johdanto

Nuorten siirtymät koulutuksesta työelämään ovat muuttuneet viime vuosikymmenien aikana Euroopassa, kun vaatimukset osaavasta työvoimasta ovat kasvaneet. Nuorille on olemassa enemmän mahdollisuuksia koulutukselliseen etenemiseen, mutta samalla sosiaalinen

epätasa-arvoisuus on kasvanut. (Furlong & Cartmel 2007.) Matalasti koulutettujen nuorten asema yhteiskunnassa heikkenee, kun väestön koulutustaso nousee. Työmarkkinoille on vaikeampi kiinnittyä tutkintojen määrittäessä asemaa työmarkkinoilla. (Eurofound 2012; Vanttaja, af Ursin & Järvinen 2019.) Ratkaisuja

koulutuksellisiin, työvoimaan liittyviin sekä nuorten osallisuutta koskeviin ongelmiin on etsitty *opinto- ja uraohjauksesta* (jatkossa *ohjaus*) – eli käytännöistä, joiden avulla nuoria tuetaan peruskoulun jälkeisillä opiskelu- ja urapoluilla.

Watts (2008) kuvaa ohjauksen tavoitteista käytävää kamppailua yhtäältä yhteiskunnallisen ja yksilöllisen lähestymistavan sekä muutokseen tähtäävän ja vallitsevia olosuhteita säilyttämään pyrkivän ideologian välisenä ristivetona. Poliittiset kamppailut ohjauksen tavoitteista käydään sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja taloudellista tehokkuutta painottavien näkökulmien välillä (Hooley, Sultana & Thomsen 2018). Näiden poliittisten kamppailujen seurauksena ohjaukselle on muodostunut suhteellisen laajasti tunnistettuja ja vakiintuneita diskursseja. Esimerkiksi OECD (2004) mukaan ohjaukselle asetetut tavoitteet perustuvat *työmarkkinoihin, oppimiseen ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen*. Hyvin samansuuntaisesti Watts (2008) esittää, että ohjausta ja sen merkitystä on alettu yleisesti tarkastelemaan *aktiivisen työmarkkinapolitiikan, elinikäisen oppimisen sekä kestävän työllistävyyden* kautta.

Ylikansallisia ohjauksen diskursseja voidaan ajatella normatiivisina kehyksinä, jotka läpileikkaavat koulutuksen hallinnan toimijat, toiminnot sekä eri hallintotasot (Dale, Kazepov, Rinne & Robertson 2016). Diskurssit välittävät opinto- ja uraohjauksen reformeja ympäröivää maapalloa ja muokkaavat monenlaisissa sosiaalisissa ja poliittisissa olosuhteissa toimivia, erilaisen historian käsittäviä järjestelmiä. Globaalit ohjauksen sekä siihen liittyvän politiikan tekemisen reformit (*travelling policies*) kohtaavat jo olemassa olevia kansallisia, alueellisia ja paikallisia käytäntöjä (*embedded policies*). Tässä prosessissa globaalit diskurssit muotoutuvat erilaisiksi paikallisiksi perusteluiksi, *rationaliteeteiksi*, esimerkiksi ohjauksen kehittämiseksi (Ozga & Jones 2006).

Tämän artikkelin taustaoletuksena on, että suomalaisen ohjausverkoston toimintaa ohjaavat rationaliteetit ovat vaihtelevia ja saavat

erilaisia painotuksia. Samalla myös ohjaukselle annetaan lukuisia erilaisia määritelmiä esimerkiksi eri hallinnonaloilla. Lähtökohdista ovat Valtiontalouden tarkastusviraston ja OECD:n havainnot suomalaisen ohjausverkoston hajanaisuudesta ja tavoitteiden jäsentymättömyydestä (VTV 2015; OECD 2019). Kuvaamme ohjauksen kansallisia suunta- viivoja, sen painopisteitä ja kehityssuuntia. Tutkimme suomalaisen opinto- ja uraohjauksen rationaliteetteja analysoimalla keskeisten kansallisen tason toimijoiden – sekä viranomaisten että etujärjestöjen – koulutuspoliittisia dokumentteja (n = 9).

## Opinto- ja uraohjauksen hallinta Suomessa

Roger Dale, Yuri Kazepov, Risto Rinne ja Susan Robertson (2016) ovat nostaneet esille ajatuksen *uudesta hallinnasta (new governance)*. Uudessa hallinnassa julkinen valta ei ole enää yksin vastuussa esimerkiksi opetuksen järjestämisestä ja ohjauspalveluiden tuottamisesta: yksityistäminen ja hallinnon hajauttaminen ovatkin kansainvälisesti laajasti käytettyjä esimerkkejä uuden hallinnan mekanismeista. Erityisesti verkostomaisuus sekä ohjaustyön hallinnan hajauttaminen eri sektoreille ja hallintotasoille ovat suomalaisia esimerkkejä ohjauksen uuden hallinnan mekanismeista.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen (VTV 2015) mukaan ohjauksen hallinnan kokonaisuus näyttäytyy hajanaisena, monien toimintojen summana.

Suomessa opinto- ja uraohjaus sijoittuu useamman eri ministeriön hallinnonalalle: niin opetus- ja kulttuuriministeriöllä (OKM), työ- ja elinkeinoministeriöllä (TEM), sosiaali- ja terveysministeriöllä (STM) kuin valtionvarainministeriöllä (VM) on lakisääteisiä ohjaukseen liittyviä tehtäviä. Ministeriöiden lisäksi Opetushallitus julkaisee ohjaukseen liittyviä suosituksia ja materiaaleja. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) ja Työ- ja elinkeino-toimistojen (TE) vastuulla

on puolestaan ohjauspalveluiden tuottaminen alueellisella ja paikallisella tasolla. Ohjausta hallinnoivien toimijoiden muodostamassa yhteistyöverkostoon kytkeytyvät myös esimerkiksi Ohjaamopalvelut sekä alueelliset elinikäisen ohjauksen yhteistyöryhmät (ELO-ryhmät). (VTV 2015.)

Ohjauksen hallinta ei ole puhtaasti julkishallinnollinen kysymys – myös erilaisilla etujärjestöillä on omat näkökulmansa ja agendansa ohjauksen kehittämiseen. Esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitolla (EK) on edustus ELO-ryhmissä (EK 2015). EK:ssa toimii myös asiantuntijoita koulutuspolitiikan, ammatillisen koulutuksen sekä jatkuvan oppimisen alueilla (EK 2020). EK on myös julkaissut koulutusta ja ohjausta koskevaa materiaalia. Muita ohjauksesta kiinnostuneita etujärjestöjä ovat Suomen Kuntaliitto sekä Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, joiden asiantuntijat tuottavat ohjaukseen liittyviä materiaaleja ja käsittelevät ohjausta koulutuspoliittisena kysymyksenä.

## Tutkimusasetelma

Tutkimuksessa tarkastellaan, miten kolme ylikansallista ohjausdiskurssia muotoutuu suomalaisen ohjauksen kehittämistä koskeviksi rationaliteeteiksi. Analysoimalla koulutuspoliittisten dokumenttien ohjausta koskevia argumentaatorakenteita kysymme

empiirisesti: *Mitä ohjauksen avulla tulee tavoitella yhteiskunnassa? Miten ohjausta tulee kehittää ja millä perusteella?*

Hyödynnämme analyysimenetelmän Stephen Toulminin (2015) argumentaatiomallia, jonka avulla erottelemme, millaisin perustein koulutuspoliittiset toimijat esittävät ohjausta koskevia uudistuksia ja etsivät niille oikeutusta. Pelkistettynä Toulminin luonnollisen argumentin viitekehys rakentuu lähtötiedoista (*datum*), oikeutuksesta (*warrant*, koska), johtopäätöksestä (*claim*, niin), jotka saavat eri tehtävät argumentaatioissa. Lähtötiedot ovat kuhunkin aiheeseen liittyviä tietoja, joiden avulla esitettävä johtopäätös on mahdollista perustella oikeutetusti. Näkökulma tyypillisesti sosiaalisesti konstruoituina ongelmina ilmaistuihin lähtötietoihin on kuitenkin tulkinnallinen: kysymys on siitä, miten ne kehystetään ja esitetään (Browne, Coffey, Cook, Meiklejohn & Palermo 2018) tai miksi juuri tietyt lähtötiedot esitetään ongelmina toisten jäädessä huomiotta (Bacchi 2009).

Artikkelin tutkimusaineisto koostuu yhdeksästä koulutuspoliittisesta dokumentista: raporteista, ohjelmateksteistä ja suunnitelmista (taulukko 1). Aineistoksi valittiin uusimmat ohjaukseen liittyvät dokumentit edellisessä luvussa kuvatuilta keskeisiltä toimijoilta (ks. VTV 2015). Tutkimuksen ulkopuolelle rajautuivat tahot, jotka eivät ole julkaisseet ohjausta koskevia linjapapereita. Esimerkiksi

TAULUKKO 1. Tutkimusaineisto

Elinkeinoelämän keskusjärjestö (EK)	Koulutustakuusta osaamistakuuseen (2018)
Kuntaliitto	Sivistyksen suunta 2020 (2011)
Opettajien ammattijärjestö OAJ	Opinpolku uusiksi! OAJ:n uusi oppivelvollisuusmalli (2018)
Opetushallitus (OPH)	Ohjauksen polkuja (2012)
Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM / OECD)	Nuorten palvelut syynissä, OECD:n arviointi nuorten palveluista Suomessa (2019a)
Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)	Työn murros ja elinikäinen oppiminen (2018a)
Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)	Jatkuvan oppimisen strategia (2019b)
Sosiaali- ja terveysministeriö (STM)	Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma (2008)
Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)	Ohjauksen liike näkyviin – Tutka ja TE-toimistojen ohjauspalvelut (2013)

valtiovarainministeriö ei ole käsitellyt opinto- ja uraohjauksen järjestämistä koskevia kysymyksiä. Vapaasti internetistä saatavat dokumentit ilmaisevat toimijoiden opinto- ja uraohjausta sekä sen kehittämistä koskevia agendoja. Dokumentit koskevat joko opinto- ja uraohjausta, elinikäistä oppimista, uutta oppivelvollisuusmallia tai nuorisotakuuta. Kokonaisuudessaan tutkimusaineiston laajuus on 687 sivua.

Olemme kiinnostuneita siitä, mitä dokumenteilla ja niistä löytyvillä puhetoivoilla halutaan saavuttaa. Emme tarkastele eri hallinnonalojen tuottamien dokumenttien näkemistä ohjauspalveluiden järjestämisessä, vaan analyysimme kohde on dokumenteissa esiintyvien opinto- ja uraohjauksen tavoitteiden ja määrittelyjen kokonaisuudet.

Kiteytimme analyysin aluksi dokumenteissa esiin nostetut lähtötiedot, jotka tyypillisesti kuvattiin kehittämisen kohteeksi, kuten esimerkiksi nuorten osaamistason lasku. Seuraavaksi paikansimme näihin lähtötietoihin perustuvat kehittämiskohteet eli johtopäätökset (koska yksilölliset koulutuspolut takaavat hyvät perustaidot...) sekä kehittämiselle esitetyt perustelut eli johtopäätösten oikeutukset (...joten tarvitaan henkilökohtaista ohjausta). Kokosimme näin muodostetut rationaliteetit kolmeen yleiseen teemaan (työmarkkinat, sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja elinikäinen oppiminen), jotka seurailevat ylikansallisia ohjausdiskursseja ja muodostavat aineiston tulosluvun rakenteen. Tulososio koostuu kolmesta alaluvusta, joiden aluksi kuvaamme ylikansalliset ohjausdiskurssit. Havainnollistamme konstruoimiamme ohjauksen kansallisia rationaliteetteja aineistositaattien avulla.

### **Työmarkkinat: ohjaaminen tietoyhteiskuntaan ja epävarmuuteen**

Erityisesti OECD (2004) on toistuvasti esittänyt ohjauksen parantavan työvoiman tarjontaa kansainvälisyillä työmarkkinoilla sekä

auttavan vanhenevan yhteiskunnan ja aikaisen eläköitymisen haasteisiin. Ohjauksen on ymmärretty hyödyttävän kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamista ja tukevan aktiivista työmarkkinapolitiikkaa vähentämällä riippuvuutta tukijärjestelmistä. Myös Watts (2008) on todennut, että ihmisistä tulee motivoituneempia ja siten myös tuottavampia, kun he löytävät töitä, joissa voi käyttää omaa potentiaaliaan sekä saavuttaa tavoitteita.

Tietoyhteiskuntaan (*knowledge-based society*) siirtyminen on haastanut käsitystä teollisen ajan työurasta: tietoyhteiskunnan koulutus- ja urapolut eivät ole enää ennustettavissa olevia tai tasaisia, vaan ne sovitetaan ohjauksella tietoyhteiskunnan ehtoihin (Savickas ym. 2009; Bergmo-Prvulovic 2014). Tietoyhteiskuntadiskurssi edellyttää kilpailukykyä ja talouden kasvua sekä sosiaalisten riskien minimoimista. Oletuksena on, että koulutuksen lisääminen tarkoittaa automaattisesti myös taloudellisen menestyksen ja kansalaisten hyvinvoinnin lisääntymistä. Euroopassa koulutustason kohoaminen ei kuitenkaan ole taannut suoraviivaisesti menestystä ja hyvinvointia, kun työurat ovat muuttuneet katkoksellisiksi ja epävarmoiksi. (Dale, Kazepov, Rinne & Robertson 2016.)

### ***Osaamisen on vastattava entistä paremmin tietoyhteiskunnan tarpeita***

Suurimmassa osassa analyysoituja dokumentteja tietoyhteiskunnan tarpeet tuotiin esiin erityisesti huolena osaamisen tasosta (6/9, ks. taulukko 2). Osaamisen ja perustaitojen heikentyminen nähtiin erityisesti ongelmallisena tietoyhteiskunnan tuomien uusien haasteiden vuoksi, joita olivat esimerkiksi pienentyvä työikäinen väestö, globalisaatio ja työn murros.

Myös oppilaiden perustaitoja pidettiin heikkoina. Huoli osaamistasosta näkyi esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön jatkuvaa oppimista käsittelevässä dokumentissa (OKM 2019b), jossa osaamisen kehittämisen koettiin tarpeelliseksi erityisesti työmarkkinoilla jo oleville:

## TAULUKKO 2. Ohjaukselliset ratkaisut työmarkkinoiden ja tietoyhteiskunnan kysymyksiin

Toimija	Koulutuspoliittinen ongelma	Ohjauksellinen ratkaisu
EK	Nuorten osaamistaso on matala ja perustaidot riittämättömiä.	Osaamistakuu, yksilölliset koulutuspolut, henkilökohtainen ohjaus.
OAJ	Nuorten osaamistaso on matala ja perustaidot riittämättömiä.	Oppivelvollisuuden nosto, perusopetuksen vähimmäiskriteerit, yksilöllistettävät opinnot.
OECD (OKM)	Heikko osaamistaso haittaa työllistymistä ja osallistuminen koulutukseen liian vähäistä.	Oppivelvollisuuden nosto, korkeakoulukapasiteetin lisääminen.
OKM	Osaamistaso ja työllisyysaste liian matalat, työmarkkinat siirtyvät kasvaville aloille.	Yksilöllisen ja työnaikaisen osaamisen kehittäminen, jatkuva oppiminen, henkilökohtainen ohjaus, koulutustarjonta.
	Osaamistaso laskenut, eikä takaa kilpailukykyä tai vastaa työelämän osaamistarpeita	Elinikäinen oppiminen, ohjauspalveluiden ja koulutustarjonnan kehittäminen.
Kunta-liitto	Tietoyhteiskunnan muutokset vaativat laaja-alaista sivistystä.	Toisen asteen pakollisuus, lukiokoulutuksen lisääminen, ammattikoulun kehittäminen.
OPH	Nuoret siirtyvät työmarkkinoille liian myöhään.	Yksilöllinen nivelvaiheen ohjaus.
	Ohjaus ei vastaa muuttuvan yhteiskunnan vaatimuksia.	Ohjauksen laadunvarmistus ja laatukselliset kriteerit.

Rakennemuutokseen varautumiseksi ei riitä uuden työvoiman osaamisrakenteen työmarkkinarelevanssista huolehtiminen, vaan merkitykseltään vastaava on työmarkkinoilla jo olevien henkilöiden osaamisen kehittäminen. Ellei väestön osaaminen vastaa työelämän uusia vaatimuksia, hidastuu rakennemuutos ja kasvavien toimialojen potentiaali työmarkkinoiden uudistajana ja talouden veturina heikentyy. (OKM 2019b, 53.)

OKM:n dokumentissa osaamistason ja työelämän vaatimusten kohtaamisesta ja kohtaamattomuuden talousvaikutuksista kannettiin huolta. Myös OAJ:n dokumentti korosti työmarkkinoiden ja osaamisen kohtaamattomuutta sekä vaikutuksia talouteen ja kilpailukykyyn tilanteessa, jossa tasa-arvoinen koulutusjärjestelmä ei enää takaa hyvinvointia ja talouskasvua:

Elinkeinorakenteen muutos on edellyttänyt oppivelvollisuuden ja koulutusjärjestelmän uudistamista aika ajoin. Suomalaisen hyvinvoinnin, yhteiskunnallisen eheyden ja talouskasvun kantava voima on tasa-arvoinen koulutusjärjestelmä, joka on mahdollistanut työmarkkinoiden edellyttämät riittävät perustaidot kaikille ja johtanut

koulutustason yleiseen nousuun. Koska tilanne ei enää ole näin hyvä, oppivelvollisuus pitää uudistaa. (OAJ 2018, 4.)

Myös OKM nosti tiivistelmässään OECD:n raportista (OKM 2019a) esiin, että suomalainen koulutusjärjestelmä ei pysty tuottamaan korkean osaamistason työntekijöitä, jotka ovat elintärkeitä talouden ja osaamista painottavien alojen kannalta.

Suomessa yhdeksän kymmenestä avoimesta työpaikasta on korkean osaamistason työpaikkoja. Lisäksi yli viidesosalla suomalaisista työntekijöistä on matalampi pätevyys kuin yleensä työntekijöillä samassa työssä. Tämä osuus on yksi korkeimmista OECD:n maiden joukossa. Osaamintensiivisillä aloilla on suhteellista etua muihin verrattuna ja talous tarvitseekin erityisesti korkean osaamistason työntekijöitä, joita koulutusjärjestelmä ei näytä voivan tuottaa. (OKM 2019a, 14.)

EK puolestaan korosti (EK 2018) PISA-tulosten kautta lasten ja nuorten kokonaisvaltaista heikkoa osaamista sekä vähäistä kiinnostusta erityisesti taloustaitojen hankkimiseen.

Tämän lisäksi erityisesti huippuosaajien ja opiskelumotivaation puute esitettiin huolenaiheena.

### *Ratkaisuja työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuuteen*

Analysoitujen dokumenttien ytimessä oli huoli koulutusjärjestelmästä, joka ei turvaa tarvittavia perustaitoja eikä riittävää osaamistasoa. Koulutuksesta saavutettujen taitojen ei enää arvioitu vastaavan uudenlaista osaamista vaativia tehtäviä. **Oppivelvollisuusiän nostaminen ja toisen asteen pakollisuus** olivat toistuvasti mainittuja keinoja nostaa osaamistasoa, vasta tuudistuvien työmarkkinoiden vaatimuksiin sekä edistää työllisyyttä. Oppivelvollisuusiän nosto oli esimerkiksi OAJ:n mukaan monien eri tekijöiden onnistumista tukeva ratkaisu:

Kansainvälinen tutkimus osoittaa, että oppivelvollisuusiän nostolla on positiivisia vaikutuksia koulutustasoon, työmarkkinoille siirtymiseen ja lopulta myös tulotasoon, työllisyyteen ja erilaisiin yksilön sosiaalisiin ominaisuuksiin. Oppivelvollisuusiän pidentäminen olisi uudistus, joka tukisi useita toisen asteen suorittamista edistäviä toimia. (OAJ 2018, 12.)

Tietoyhteiskunnan muutoksiin vastattiin myös korkeakoulutusta ja toisen asteen koulutusta koskein laajennuksin. Opetus- ja kulttuuriministeriön tiivistyksen mukaan (2019a) korkeakoulukapasiteettia tulisi lisätä oppivelvollisuusiän noston yhteydessä, sillä valikoiva korkeakoulujärjestelmä viivytti pääsyä koulutukseen. Kuntaliitto puolestaan halusi dokumentissaan *Sivistyksen suunta 2020* (2011) nostaa koulutustasoa muuttamalla toisen asteen opinnot pakolliseksi. Kuntaliitto korosti erityisesti lukiokoulutuksen ja tietopääoman jatkuvan uudistumisen merkitystä kilpailukyvyllä.

EK puolestaan toi esiin, miten **osaamistakuu** sekä **yksilöllinen ohjaus** takaisivat hyvät perustaidot: ”Käynnistetään yläkoulu-uudistus, joka tukee oppilaiden perustaitojen ja motivaation vahvistamista ja siirtymistä jatko-opintoihin. Luodaan esim. 15 prosentille ikäluokasta mahdollisuudet henkilökohtaiseen, ohjattuun oppimispolkuun.” (EK 2019, 32.)

Myös OKM toi esiin ratkaisuja työelämän muutoksiin ja osaamisen kehittämiseen. *Jatkuvan oppimisen strategiassa* (OKM 2019b) ohjauspalveluiden tuli keskittyä yksilön osaamiseen niin, että **erilainen osaaminen** ja osaamisen kehittämistarpeet tunnistettaisiin paremmin. Koulutustarjontaa olisi suunnattava kasvaville aloille, jolloin henkilökohtainen ohjaus keskittyisi myös työurien aikaisten siirtymien tukemiseen. *Työn murros ja elinikäinen oppiminen* -dokumentissa (2018) tuotiin esiin, miten ohjauspalveluiden tulisi vastata entistä enemmän **työelämän osaamistarpeisiin** sekä alati monipuolistuvaan koulutustarjontaan. Perusteena oli, että koulutuksen järjestäjien tulee tulevaisuudessa ennakoida relevantteja osaamistarpeita sekä taata elinikäisen oppimisen valmiudet.

Kaikkineen ongelmaksi nostettua heikkoa osaamistasoa pyrittiin ratkaisemaan asettamalla osaamistakuu ja nostamalla koulutusastetta muun muassa nostamalla oppivelvollisuusiä ja lisäämällä lukio-opintoja sekä korkeakoulukapasiteettia. Osaamisen ja työelämän tarpeiden kohtaamattomuutta ratkottiin kehittämällä ohjauspalveluita tunnistamaan paremmin yksilölliset tarpeet ja yksilöllinen osaaminen. Työuran aikaiset siirtymät vaativat henkilökohtaista ohjausta, koska osaamistarpeet ja koulutusmahdollisuudet suuntautuvat enemmän kasvaville aloille.

### **Sosiaalinen oikeudenmukaisuus: ohjaus tukena ja inklusion mahdollistajana**

Ohjauksella tavoitellaan myös monia sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoitteita. Muun muassa OECD:n tavoitteena on lisätä ohjauksen avulla sosiaalista inklusiota sekä parantaa marginalisoitujen ryhmien asemaa; myös Suomessa on linjattu, että ohjaus on tärkeä osa etnistien vähemmistöjen integraatiota (OECD 2004). Ohjauksen avulla on mahdollista tukea heikoimmassa asemassa olevia sosiaaliryhmiä pääsemään yhdenvertaisesti kiinni yhteiskunnan mahdollisuuksiin (Watts 2008). Ohjauksella pyritään erityisesti Pohjoismaissa

ratkaisemaan myös sukupuoleen liittyviä kysymyksiä, kuten yhdenvertaista osallistumista työmarkkinoille sekä työmarkkinoiden sukupuolittuneisuutta (OECD 2004; Schulstok & Wikstrand 2020).

Suomalaisen ohjaustutkimuksen kentällä tasa-arvon kysymyksiin liittyy tyypillisesti ajatus oppilaiden lähtökohtien tasaamisesta. Markku Vanttajan, Piia af Ursinin ja Tero Järvisen (2019) mukaan ohjaus edistää yhdenvertaisuutta sekä antaa tietoa eri koulutusvaihtoehtoista oppilaan omien urasuunnitelmien perustaksi. Ohjauksella voidaan pyrkiä tasoittamaan perhetaustan vaikutusta urasuunnittelutaitojen oppimiseen (Nissinen & Vuorinen 2018; Vanttaja, af Ursin & Järvinen 2019). Kodin ulkopuolelta tuleva ohjaus on mahdollisuus murtaa koulutus- ja työurien epätoivottua periytymistä. Ohjauksen on kuitenkin osoitettu jättävän esimerkiksi maahanmuuttotaustaan tai erityisen tuen tarpeeseen liittyviä tekijöitä huomiotta (Niemi, Kalalahti, Varjo & Jahnukainen 2019).

### *Huolenaiheena osattomuus ja syrjäytyminen*

Analysoiduissa koulutuspoliittisissa dokumenteissa yhdenvertaisuus ja mahdollisuuksien tasa-arvo tuotiin esiin erityisesti osallisuuden ja koulutuksellisen ulkopuolisuuden kysymyksissä (ks. taulukko 3).

Nuorten syrjäytyminen työelämästä ja erityisesti siirtymävaiheiden koulupudokkuus muodostuivat ongelmiksi viidessä analysoidusta dokumentista (5/9). Syrjäytyminen ja koulutuksen ulkopuolisuus nähtiin erityisinä haittoina työelämään kiinnittymiselle. STM nimesi työn murroksen ja koulutustasojen kiristyneet vaatimukset syrjäytymisen aiheuttajiksi (2008) ja OAJ (2018) piti siirtymävaiheen pudokkuutta syrjäytymisriskinä koulutuksen ja työelämän kannalta. Toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle jääminen ja syrjäytymisen ylisukupolvisuus syvensivät työelämän ulkopuolisuutta.

OPH (2012) korosti siirtymävaiheen haasteellisuutta ohjauksen kehittämistyön kannalta:

Oppilaanohjauksen kehittämistoiminnassa suosituksi kehittämiskohteeksi nousi peruskoulusta toiselle asteelle siirtymisen mallien ja yhteistyön kehittäminen. Tämä nivelvaihe onkin tärkeä osa oppilaanohjausta. -- Kehittämistyön haasteita ovat olleet kuntaliitosten tuomat muutokset, toisen asteen opintojen keskeyttämisen ehkäisy ja siirtyminen kolmiportaiseen tukeen perusopetuksessa. (OPH 2012, 98.)

Kuntaliitolla (2011) huoli syrjäytymisestä liittyi sen sijaan teknologian, globalisaation ja finanssivetoisuuden tuomiin vaatimuksiin yksilöiden henkiselle vahvuudelle sekä sivistystasolle. Dokumentissa peräänkuulutettiin

TAULUKKO 3. Ohjaukselliset ratkaisut sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymyksiin

Toimija	Koulutuspoliittinen ongelma	Ohjauksellinen ratkaisu
OAJ	Siirtymävaiheen pudokkuus on syrjäytymisriski.	Tukiopinto-ohjaus, joustava perusopetus.
OECD (OKM)	Avokätiset tukijärjestelmät passivoivat nuoria.	Työvoima-, koulutus- ja sosiaalipalveluiden integrointi, tukitoimien kohdentaminen koulutuksen keskeyttäjiille.
Kuntaliitto	Tietoyhteiskunnan muutokset vaativat laaja-alaista sivistystä.	Peruskoulun päättäneiden systemaattinen seuranta, moniammatillinen yhteistyö.
OPH	Toisen asteen siirtymävaihe on haasteellinen.	Koko koulu ohjaa, huomio nivelvaiheisiin.
STM	Syrjäytyminen periytyy sukupolvelta toiselle.	Kodin ja koulun kasvatuskumppanuus, oppilas-huolto.
	Koulutustasovaatimusten kiristymisen lisää syrjäytymistä.	Monialainen ohjaustyö, huomio nivelvaiheisiin, moniammatillinen yhteistyö.

muiden koulutuspoliittisten toimijoiden kaltaisesti, ettei yhtäkään nuorta ole varaa jättää "hunningolle" toisen asteen ulkopuolelle.

OKM:n (2019a) tulkitsemana OECD:n määrittämä suomalainen syrjäytymisongelma liittyi sen sijaan avokätiseen tukijärjestelmään, joka esti työvoiman aktivointitoimenpiteitä. Tukiloukkujen poistaminen tekisi työstä kannattavaa ja vahva aktivointi sitouttaisi nuoret kouluttautumaan, kuntoutumaan ja etsimään töitä.

### *Osallisuuteen kohdennetulla, monitoimijaisella ja jatkuvalla ohjauksella*

Koulutukselliseen syrjäytymiseen tai työelämän ulkopuolisuuteen etsittiin koulutuspoliittisissa dokumenteissa ratkaisuja erityisesti erilaisista moniammatillisista ohjauspalveluista ja tukitoimien lisäämisestä niitä tarvitseville. OAJ:n mukaan **tukiopinto-ohjausta** tulisi antaa kaikille apua tarvitseville perusasteen suorittamista ja urapolun löytämistä varten. Perusteena tukiopinto-ohjaukselle esitettiin, että vain erilaiset oppimisvaihtoehdot sekä riittävä opinto-ohjaus estävät koulutuspolun katkeamisen. OKM:n (2019a) tiivistelmässä OECD toi esiin Suomen tarpeen **kohdentaa tukitoimia** erityisesti koulutuksen keskeyttäjäille. Nuorten työvoima- ja koulutuspalvelut, sosiaalipalvelut sekä erilaiset tuet tuli yhdistää suuremmaksi kokonaisuudeksi, koska monimutkaiset ja irralliset tukijärjestelmät häittäsivät aktivointia.

Kuntaliiton dokumentissa (2011) myös korostettiin seurannan ja ohjauksen systemaattisointia laajentamalla se kaikkiin peruskoulun päättäneisiin. Ohjaus ja tuki tuli tehdä **moniammatillisena yhteistyönä** esimerkiksi opetus-, terveys, sosiaali- ja työvoimaviranomaisien kesken. Myös STM:n dokumentissa (2008) koulutukselliseen syrjäytymiseen tuli tarttua moniammatillisesti. Koulutuksen suorittaminen sekä työelämään kiinnittyminen tulisi turvata erityisesti moniammatillisella **niveltyöllä**, sillä nimenomaan toisen asteen ulkopuolelle jääneet olivat vaarassa syrjäytyä työelämässä: "Turvaamalla koulutuksen suorittaminen

ja sen jälkeen kiinnittyminen työelämään voidaan ehkäistä syrjäytymistä ja vähentää terveyseroja. Niveltyötä tehdään oppilaitosten lisäksi työvoimahallinnossa, sosiaalitoimessa, työpajoilla ja nuorisotoimessa." (STM 2008, 37.)

Myös OPH:n (2012) dokumentissa pääpaino oli perus- ja toisen asteen **nivelvaiheessa**. Ohjauksen tuli muodostaa **jatkumo**, jossa koko koulu huolehtii ohjauksesta nivelvaiheissa, koko perusopetuksen ajan. Jatkumon ja koko koulun yhteistyön avulla pystyttiin parantamaan nivelvaiheen ongelmia kuten tiedonsiirtoa sekä oppilaitoksiin tutustumista.

Yhdenvertaisuutta korostavassa järjestyksessä ohjauksen rooli syrjäytymisen ehkäisyssä oli merkittävä. Ohjaustyön tuli keskittyä nivelvaiheeseen, koska siten voitiin estää mahdollisia koulupolun katkeamisia ja tukea onnistuneita siirtymiä. Ohjaus voisi tukea jatkumona perusasteelta toiselle asteelle ja toimia tukitoimena kaikille tukea tarvitseville. Ohjauksen tulisi olla koulun koko henkilökunnan vastuulla ja integroitua suuremmiksi kokonaisuuksiksi esimerkiksi sosiaalipalvelujen kanssa. Ohjauksen tuli olla moniammatillista, sillä syrjäytymisvaarassa olevien ongelmat koostuvat monenlaisista tekijöistä. Ei siis riittänyt, että pelkästään opinto-ohjaajat huolehtivat ohjauksesta tai vain sosiaaliviranomaiset olivat vastuussa syrjäytyneen nuoren asioista.

### **Elinikäisellä ohjauksella kohti elinikäistä oppimista**

Teollisuuden vaatiessa tietävämpää työvoimaa, on kiinnostus elinikäiseen oppimiseen liiketoiminnan edistäjänä kasvanut entisestään vuosituhaten alkupuolella (Jarvis 2009; Bergmo-Prvulovic 2014). 2000-luvulta lähtien myös Euroopan Unionin (EU) käsitys elinikäisestä oppimisesta on korostanut työllistymistä (EC 2018). Heikki Kinnarin (2020) mukaan elinikäistä oppimista on tarjottu vastauksena 2020-luvun haasteisiin kuten teknologian murrokseen, työelämän muutoksiin, työikäisen väestön vähenemiseen, koulutuksen ja



työn kohtaamattomuuteen sekä osaamisen tunnistamiseen. OECD (2003) yhdistää elinikäisen oppimisen politiikkaan uraohjauksen, joka sitoo työmarkkinoiden ja koulutusjärjestelmien tavoitteet yhteen esimerkiksi parantamalla siirtymiä ja huonommassa asemassa olevien kouluttautumista. Ohjauksen katsotaan ennen kaikkea edistävän elinikäiseksi oppijaksi kasvamista oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden nimissä. (Kinnari 2020.)

Jälkitekollisessa yhteiskunnassa vanhat ammatit korvautuvat uusilla, pysyvät työpaikat vähenevät ja taidot vanhenevat nopeasti, ellei niitä päivitetä. Panostukset elinikäisen oppimisen valmiuksiin ja yleisten taitojen kehittämiseen ovat keino lääkittää epävarmuutta siitä, mitkä ovat tulevaisuudessa tarpeellisia taitoja. (OECD 2007; Saari 2016.) Antti Saaren (2016) mukaan elinikäistä oppimista voidaan tarkastella valtioiden kilpailukyvyyn edellytyksenä. Ei olekaan mikään ihme, että ohjauksen kentällä on monia toimijoita, jotka ovat kiinnostuneita ohjauksen kehittämisestä.

### *Elinikäinen oppiminen vaatii uudenlaista ohjausta*

Elinikäisen oppimisen ideologian laajamittainen omaksuminen sekä ohjauspalveluiden ja osaamisen tunnistamisen kehittäminen olivat useasti toistettuja keinoja vastata elinikäisen oppimisen haasteisiin (taulukko 4).

Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön dokumentti (2013) korosti, että työntekijän ja työn suhde on vaikeutunut niin, että työvoimapolveluiden asiakkaat tarvitsevat enemmän tukea etsiessään oikeaa polkua. Massapalvelut eivät enää palvele asiakkaita, jotka tarvitsevat henkilökohtaisista tilanteista muotoutuvaa apua:

Uudistusten yhtenä keskeisimpänä juonteena voidaan nähdä olleen asteittain voimistunut tarve työvoimapolvelujen asiakaslähtöisyyden voimistamiseen. 'Massapalvelu' tai 'keskimääräinen' ei enää riitä, vaan palveluiden tulisi muotoutua asiakkaiden, niin henkilö- kuin työnantaja-asiakkaiden lähtökohtien ja tilanteiden mukaan. (TEM 2013, 9.)

OKM:n *Jatkuvan oppimisen strategian* mukaan (2019b) ongelmaksi muodostui erilaisen osaamisen tunnistaminen. Erilaista osaamista on, mutta se ei välttämättä välity tutkintojen kautta, jolloin sitä ei myöskään tunnisteta työelämässä. OKM:n *Työn murros ja elinikäinen oppiminen* raportin (2018) mukaan elinikäisen oppimisen omaksumisessa oli haasteita. Raportin mukaan elinikäisen oppimisen omaksumista heikensi erityisesti perustaitojen riittämättömyys:

Elinikäisen oppimisen ja jatkuvan opiskelun kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että oppimisen perusta pysyy vahvana. Tämän päivän varhaiskasvatuksen ja koulujärjestelmän tulee antaa lapsille ja nuorille valmiudet elinikäiseen

TAULUKKO 4. Ohjaukselliset ratkaisut elinikäisen oppimisen kysymyksiin

Toimija	Koulutuspoliittinen ongelma	Ohjauksellinen ratkaisu
TEM	Ohjauksen massapalvelut ovat riittämättömiä, vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa.	Yksilölliset (itse)arviointivälineet kuten Työelämä-tutka.
Kunta-liitto	Koulutuksen valinnanmahdollisuuksia ja joustavuutta tulee lisätä.	Opinto-ohjauksen riittävyys, koko koulun vastuulla oleva ohjaustyö.
	Työikäinen väestö osa pienenee ja työurat pitenevät.	Aikuisiän koulutus, elinikäinen oppiminen, työvoimahallinnon opinto-ohjauspalvelut.
OKM	Erialaista osaamista ei tunnisteta.	Osaamiskartoitukset.
	Elinikäisen oppimisen omaksuminen.	Yhtenäiset ohjaus- ja tukipalvelut, henkilökohtainen valmennus, osaamisen kehittäminen työelämässä.
OPH	Nuorilla on liian vähän konkreettista työelämäkokemusta.	Työelämä-tietouden kehittäminen.
	Ohjaus ei vastaa tietoyhteiskunnan tarpeita.	Elinikäinen ohjaus, ohjauksen jatkumot.

oppimiseen ja riittävät taidot tulevaisuuden yhteiskunnassa työelämässä toimimiseen. Puutteelliset perustaidot tai koulutus heikentävät elinikäisen oppimisen edellytyksiä ja lisäävät painetta korjaaviin toimenpiteisiin työssä. (OKM 2018, 23.)

Yleisesti ottaen analysoimissamme koulutuspoliittisissa dokumenteissa elinikäinen oppijuus pohjusti elinikäisen ohjauksen viitekehystä, jonka avulla vastataan muuttuvan yhteiskunnan vaatimuksiin. Elinikäinen ohjaus kieltoutuikin tietoyhteiskunnan jatkuvan muuttamisen tarpeeseen:

Nuorten tulisi tulla työmarkkinoille keskimäärin vuotta aikaisemmin. Perus- ja toisen asteen nivelvaiheen ongelmia pyritään ratkaisemaan paitsi laajentamalla ennaltaehkäiseviä toimia myös yksilöllistämällä ohjausta. Edellä kuvattuja tehtäviä, resurssien oikeaa kohdentamista ja riittävyttä sekä ohjauksen toimintaympäristöä tulee arvioida säännöllisesti. Siten kehitetään ohjaustyön laatua ja saadaan se vastaamaan alati muuttuvan yhteiskunnan vaatimuksiin. (OPH 2012, 150.)

#### *Elinikäisen ohjauksen moninaiset työtavat*

Elinikäisen ohjauksen viitekehyyksessä koulutuspoliittisiksi ratkaisuksi dokumenteissa nousivat erityisesti yksilölliset ohjaus- ja arviointivälineet. Käytännön ratkaisuina haasteisiin tuotiin esiin **yksilöllisten arviointivälineiden** kuten Työelämäatutuksen käyttöönotto. Yksilölliset arviointivälineet edistäisivät urahallinnan taitoja itsearvioinnin ja oman tilanteen pohdinnan kautta. Ratkaisuja perusteltiin sillä, että ohjaustyön vaikuttavuus ei enää itsessään riitä, vaan se on osoitettava konkreettisemmin.

Kuntaliitto (2011) korosti **työvoimahallinnon opinto-ohjauspalveluita**, jotka tukevat elinikäistä oppimista edistämällä työllistymistä ja alalta toiselle siirtymistä. Kuntaliiton mukaan yhteiskunnallinen tarve pidentää työuria edellyttää aikuisiän koulutusta ja elinikäistä oppimista. Opetushallituksen *Ohjauksen polkuja* (2012) dokumentissa puolestaan korostui erityisesti huoli nuorten riittämättömästä konkreettisesta työelämäkokemuksesta. **Työelämä tietouden välittämistä** oppilaille toivottiin muokattavan koko koulun vastuulla

olevaksi tehtäväksi. Lähiseudun oppilaitosten välisen oppilaanohjauksen yhteistyön rinnalle haluttiin yhteistyökumppaniksi paikallista työelämää. Elinikäisen ohjauksen viitekehyyksessä ohjaus kuvattiin dokumentissa kokonaisuudeksi, joka edistää työelämä tietoutta, opiskelunvalmiuksia, vastuullisuutta ja estää oppimisvaikeuksien syntyä.

OKM (2019b; 2018) toi myös dokumenteissaan esiin, ettei erilaista osaamista tunnusteta eikä kehitetä tarpeeksi hyvin. *Jatkuvan oppimisen strategian* (2019b) mukaisesti osaamista täytyisi kehittää niin yksilöiden kuin organisaatioidenkin tasoilla entistä pontevammin ottamalla käyttöön työikäisten **osaamiskartoitus**. Osaamiskartoitus tehostaisi osaamisen kehittämistä käymällä läpi yksilön kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia.

Toiseksi OKM:n dokumentissa (2018) elinikäisen oppimisen omaksumisen avaintekijäksi nousivat **yhtenäistettävät ohjauspalvelut**. Aikaisempaa yhtenäisemmät ohjauspalvelut tukisivat jatkuvan osaamisen kehittämistä ja yksilön motivointia, kun työelämä monimuotoistuu ja koulun ja työn yhdistäminen hankaloituu:

Jatkuvan osaamisen kehittämisen pitää tulevaisuudessa olla mahdollista enenevässä määrin yksilölähtöisesti ja joustavasti. Sopivia 'osaamisen kehittämispalveluja' pitää olla löydettävissä ja linkitettävissä entistä monimuotoisempiin työn muotoihin. Tarve osaamisen kehittämisen henkilökohtaiselle valmennukselle/ohjaukselle kasvaa. (OKM 2018, 24.)

Ohjauksen avulla pystytään auttamaan yksilöä sopeutumaan paremmin muutoksiin. **Henkilökohtaisen ohjauksen** tarve tulee kasvamaan, jolloin jatkuvan osaamisen kehittämisen tulisi olla yksilölähtöistä ja joustavaa. Ohjauspalveluita tulisi saada helposti työn ohella.

Elinikäisen oppimisen kannalta ohjaus näyttäytyi yksilön omista elämäntilanteissa muodostuvalla, yksilöllisellä palvelulla, joka keskittyi jatkuvan oppimisen edistämiseen sekä oman osaamisen tunnustamiseen tukemiseen. Tämä tapahtuisi kehittämällä erilaisia

itsearviointivälineitä. Dokumenteissa kuvatut tulevaisuuden ohjauspalvelut olivat aikaisempaa yhtenäisempiä ja helposti yhdistettävissä työuran eri vaiheisiin.

## Yhteenveto

Andreas Fejesin ja Magnus Dahlstedtin (2013) mukaan tulevaisuuskuvilla legitimoidaan ja hallitaan tiettyjä tavoitteita. Maailma kuvataan myös monimutkaisempaan kuin ennen – tämän vuoksi tarvitaan erilaisia taitoja (uudellinen osaaminen, joustavuus, itsetuntemus), joiden saavuttamista henkilökohtainen ohjaus tukee. Tulevaisuuskontekstin kautta hahmotuu vastaus ensimmäiseen tutkimuskysymykseemme: mitä ohjauksen avulla tulee tavoitella yhteiskunnassa? Ohjauksen tavoitteena on tukea tietoyhteiskunnan ja työmarkkinapolitiikan tarpeita sujuvoittamalla siirtymiä koulutuksen ja työelämän välillä. Ohjauksella tuetaan työllistymistä ja kouluttautumista sekä nostetaan osaamistasoa. Tietoyhteiskunnan jatkuvan osaamisen tunnistamisen tavoite yhdistyy yksilöiden elinikäisen oppimisen vaatimukseen. Ohjauksella tuotetaan koulutus- ja työmahdollisuuksien välillä sujuvasti liikkuvia yksilöitä, jotka tunnistavat osaamisensa ja kehittymistarpeensa.

Elinikäisen oppimisen rationaliteetti saa myös sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja inklusioon limittyviä tulkintoja, joissa ohjauksen avulla edistetään koulutukseen kiinnostumista ja ehkäistään syrjäytymistä. Suomalaisessa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden rationaliteetissa ohjaukselliset tukitoimet kohdennetaan niitä tarvitseville, jotta koulupuoluista tulee katkeamattomia ja kaikki kiinnittävät työelämään. Samalla huolehditaan, etteivät erilaiset tukijärjestelmät muodosta monimutkaisia tai passivoivia tukiloukkoja, jotka estävät nuoria esimerkiksi kuntoutumasta ja palaamasta kouluun tai töihin.

Toinen tutkimuskysymyksemme koski sitä, miten ja millä perusteella ohjaustyötä tulisi kehittää. Lähtökohtanamme oli Wattsin (2013) havainto, jonka mukaan ohjaus nähdään yhä

enemmän osana *kysyntää mukailevaa kykyjärjestelmää (demand-led skills system)*. Analysoimissamme dokumenteissa korostuikin tarve kehittää oppilaitoksissa ja työelämässä tapahtuvaa ohjaustyötä osaamistason nostamista tukevaksi palveluksi. Elinikäinen oppiminen edellyttää osaamisen jatkuvaa kehittämistä ja elinikäistä yksilöllistä ohjausta yhä useammassa elämänvaiheissa. Ohjauksen yksilöllistämisen avulla voidaan oikeuttaa esimerkiksi vaatimuksia oppivelvollisuusiän nostosta ja toisen asteen pakollisuudesta.

Tulevaisuuden ohjauspalveluiden tulee myös turvata sosiaalisen oikeudenmukaisuuden nimissä väestön osallisuus kehittämällä moniammatillisuutta ja palvelujen integroimista erityisesti koulutuksen ja työelämän nivelvaiheissa. Yleisesti ohjauksen kyky vastata muuttuvan yhteiskunnan vaatimuksiin edellyttää sen laadun kehittämistä ja arviointia. Ohjaustyön vaikuttavuus on osoitettava konkreettisesti siihen kohdistuvien suurten odotusten, kuten koulutuspolkujen lyhentämisen, syrjäytymisen ehkäisyn ja työurien pidentämisen vuoksi.

Suomalaisilla ohjauksen rationaliteeteilla on omat ylikansalliset lähtökohtansa. Tietoyhteiskunnan näkökulmasta suomalainen ohjauspolitiikka mukailee kansainvälisiä tavoitteita korkean osaamistason turvaamisesta ja työllisyydestä. Jatkuva osaamistason nostaminen on toimenpide sekä yhteiskunnan, että yksilön kilpailukyvyyn parantamiseksi. Heikki Kinnarin mukaan (2020) ohjaus ja elinikäinen oppiminen tavoittelevatkin nimenomaan yksilöiden työllistettävyyttä. Työllistettävyyden määreet muuttuvat jatkuvasti, jolloin yksilö pakotetaan jatkuvaan itsearviointiin ja elinikäiseen oppimiseen. Ohjauksen avulla 'asiakkaista' tehdään elinikäisiä oppijoita ja työmarkkinakansalaisia, jonka määreisiin istumattomat suljetaan yhteiskunnan ulkopuolelle. Opinto- ja uraohjauksen käytännöt perustuvatkin yleisesti normaalielämäkulun ideaalille. Huolimatta dokumenteissa esiintyvistä epävarmuuden arkipäiväistymisestä, poikkeaminen suoraviivaiselta reitiltä

miellettiin riskiksi (ks. myös Järvinen 2020; Niemi ym. 2019). Dokumentteissa esiintyvä aktivoinnin ideologia yksilöllistää syrjäytymisriskin pyrkiessään kiinnittämään ohjattavat työelämään kontrollin ja sanktioiden avulla.

Tutkituissa dokumenteissa tunnistetaan ylikansalliset ohjauksen diskurssit; samalla ne muunnetaan varsin yhdenmukaisiksi kansalliseksi koulutuspoliittisiksi ongelmiksi (ks. taulukot 2–4). Haasteet, kuten työikäisen väestön pienentyminen, syrjäytyminen ja uudenlaisen osaamisen tarve, tarvitsevat tuekseen alati kehittyvää ohjausta, jolla pystytään tukemaan rakennemuutosten myllerryksissä painivaa yksilöä. Muuttuvassa yhteiskunnassa korostuvat tietoyhteiskunnan ja työmarkkinapolitiikan vaatimukset koulutuksesta ja työnteosta, jotka vaativat ohjaukselta helposti saatavissa olevaa, yksilöllistä ja siirtymiä tukevaa palvelua. Ratkaisuksi ehdotettujen toimenpiteiden kirjosta johtuen eri hallinnonalojen yhteistyö voi olla käytännössä haastavaa (ks. VTV 2015). Jatkossa ohjaustyön kehittämistä tulisi kohdentaa esitettyjen ratkaisujen yhteensovittamiseen yhteistyön mahdollistamiseksi.

Tulkintamme rationaliteeteista on rajallinen, sillä yksinomaan opinto- ja uraohjausta koskevia kansallisen tason dokumentteja on harvassa. Dokumentteista kuuluviin ääniin vaikuttavat eri viranomaisten tehtävät ja etujärjestöjen agendat. Kansallisen tason suuntaviivat ja kehittämisohjeet eivät myöskään näytä ohjaustyön arkipäivää tai sitä, miten ohjaustyötä tehdään käytännön tasolla. Jatkotutkimuksen kannalta käytännön ohjaustyön tutkiminen avaisi uusia tulokulmia kansallisten rationaliteettien mahdollisesta jalkautumisesta ohjaustyöhön.

## Lähteet

- Bacchi, C. L. 2009. *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson.
- Bergmo-Prvulović, I. 2014. Is career guidance for the individual or for the market? Implications of EU policy for career guidance. *International Journal of Lifelong Education* 33 (3), 376–392.
- Browne, J., Coffey, B., Cook, K., Meiklejohn, S. & Palermo, C. 2018. A guide to policy analysis as a research method. *Health Promotion International*, 34 (5) 1–13.
- Dale, R., Kazepov, Y., Rinne, R. & Robertson, S. 2016. Scales, discourses and institutions in the governance of educational trajectories in Europe. Teoksessa A. Walther, M. Parreira do Amaral, M. Cuconato & R. Dale (toim.) *Governance of educational trajectories in Europe: Pathways, policy and practice*. London: New York, NY, 55–74.
- EC. 2018. 'Proposal for a council recommendation on key competencies for lifelong learning'. Commission Staff Working Paper, COM2018 (24.)
- EK. 2015. Elinikäisen ohjauksen yhteistyöryhmän kokouspöytäkirja 13.11.2015. Katsottu 04.08.2020. <https://docplayer.fi/13598072-Elinikäisen-ohjauksen-yhteistyöryhmän-elo-ryhman-kokous.html>
- EK. 2018. Koulutustakuusta osaamistakuuseen. EK 12/2018.
- EK. 2020. Elinkeinoelämän keskusliitto, yhteystiedot. Katsottu 11.01.2020. <https://ek.fi/yhteystiedot/>
- Eurofound. 2012. NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Fejes, A. & Dahlstedt, M. 2013. *The confessing society: Foucault, confession and practices of lifelong learning*. 1. publ. London: Routledge.
- Furlong, A. & Cartmel, F. 2007. *Young people and social change: new perspectives*. 2nd ed. Maidenhead: McGraw-Hill/Open University Press.
- Hooley, T., Sultana, R.G., & Thomsen, R. 2018. The neoliberal challenge to career guidance? Teoksessa T. Hooley, R.G. Sultana & R. Thomsen (toim.) 2018. *Career guidance for social justice: contesting neoliberalism*. New York: Routledge, 1–27.
- Jarvis, P. 2009. Lifelong learning: A social ambiguity. Teoksessa P. Jarvis (toim.) *The Routledge international handbook of lifelong learning*. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 9–18.
- Järvinen, T. 2020. Syrjäytymisen poliittiset tulkinnat. *Kasvatus* 51 (2), 180–185.
- Kinnari, H. 2020. Elinikäinen oppiminen ihmistä määrittämässä: Genealoginen analyysi Eu:n, OECD:n ja Unescon politiikasta. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Kuntaliitto. 2011. *Sivistyksen suunta 2020. Suomen Kuntaliiton sivistyspoliittinen ohjelma*. Helsinki.
- Niemi, A-M., Kalalahti, M., Varjo, J. & Jahnukainen, M. 2019. Neuvotteluja ja sovittelua. Kriittisiä havaintoja ohjaustyön kentältä. Teoksessa M. Jahnukainen, M. Kalalahti & J. Kivirauma (toim.) *Oma paikka haussa. Maahanmuuttotaukaiset nuoret ja koulutus*. Helsinki: Gaudeamus, 49–67.
- Nissinen, K. & Vuorinen, R. 2018. Alueelliset erot luonnontieteiden osaamisessa ja niitä selittävät tekijät: oppilaanohjauksella on merkitystä. Teoksessa J. Rautopuro & K. Juuti (toim.) *PISA pintaa syvemältä: PISA 2015*

- Suomen pääraportti. Suomen Kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia 77, 69–95.
- OAJ. 2018. Opinpolku uusiksi! OAJ:n uusi oppivelvollisuusmalli. Opetusalan ammattijärjestö OAJ 2018.
- OECD. 2003. Education policy analysis 2003. Paris: OECD.
- OECD. 2004. Career guidance and public policy: bridging the gap. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2007. Qualifications Systems: Bridges to Lifelong Learning. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2019. Investing in youth: Finland. Paris: OECD Publishing.
- OKM. 2018. Työn murros ja elinikäinen oppiminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2018:8. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OKM. 2019a. Nuorten palvelut syynissä, OECD:n arviointi nuorten palveluista Suomessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2019:18. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OKM. 2019b. Jatkuvan oppimisen strategia. Työryhmän väliraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2019:19. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OPH. 2012. Ohjauksen polkuja. Perusopetuksen oppilaanohjauksen kehittämistoiminnan hyvät käytänteet. Opaat ja käsikirjat 2012:4.
- Ozga, J. & Jones, R. 2006. Travelling and embedded policy: The case of knowledge transfer. *Journal of Education Policy* 21 (1), 1–17.
- Saari, A. 2016. Elinikäinen oppiminen ja yksilöivä valta. *Aikuiskasvatus* 36 (1), 4–13.
- Savickas, M. L., Nota, L., Rossier, J., Dauwalder, J.-P., Duarte, M. E., Guichard, J., Soresi, S. van Esbroeck, R. & van Vianen, Annelies E.M. 2009. Life designing: A paradigm for career construction in the 21st century. *Journal of Vocational Behavior* 75 (3), 239–250.
- Schulstok, T. & Wikstrand, F. 2020. Gender equality and career guidance in a Nordic context. Teoksessa E. Haggseth Haug, T. Hooley, J. Kettunen & R. Thomsen (toim.) *Career and Career Guidance in the Nordic Countries*. Leiden: Koninklijke Brill NV, 51–64.
- STM. 2008. Kansallinen terveysterojen kaventamisen toimintaohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2008:16. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- TEM. 2013. Ohjauksen liike näkyviin – Tutka ja TE-toimistojen ohjauspalvelut. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 32/2013.
- Toulmin, S. 2015. Argumentit: Luonne ja käyttö. Suom. Tapani Kilpeläinen. Tampere: niin & näin.
- Vanttaja, M., af Ursin, P. & Järvinen, T. 2019. Kouluun sitoutumattomien nuorten tausta ja tulevaisuusodotukset. *Yhteiskuntapolitiikka* 84 (5–6), 491–503.
- VTV. 2015. Yhteistyö opintojen ohjauksessa ja uraohjauksessa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 5/2015. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Watts, A.G. 2008. Career Guidance and Public Policy. Teoksessa J.A. Athanasou, R. Van Esbroeck. (toim.) *International Handbook of Career Guidance*. Dordrecht: Springer, 341–353.
- Watts, A.G. 2013. False dawns, bleak sunset: the Coalition Government's policies on career guidance. *British journal of guidance & counselling* 41 (4), 442–453.