

# Kurssikeskuksista ammatillisiin aikuiskoulutuskeskuksiin

Sirén, Hannu 1989. *Kurssikeskuksista ammatillisiin aikuiskoulutuskeskuksiin*. Aikuiskasvatus 9, 1. 30—33.

— *Opetusministeriön asettama Kurssikeskustoimikunta luovutti mietintönsä joulukuussa 1988. Toimikunnan tehtävänä oli laatia suunnitelma ammatillisten kurssikeskusten kehittämisestä siten, että työvoimahallinto ostaisi työllisyyskoulutuspalvelut ammatillisilta kurssikeskuksilta ja muilta koulutuksen järjestäjiltä, ja että ammatillisista kurssikeskuksista muodostettaisiin ammatillisia aikuiskoulutuskeskuksia.*

## Muutoksen taustaa

Opetushallinnon toimesta tapahtunut ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittäminen voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen.

Ensimmäiseen vaiheeseen kuuluu aikuiskoulutusta tarjoavien laitosten määrän lisääminen ja ammatillisten oppilaitosten toimintaedellytysten parantaminen aikuiskoulutuksen alueella. Tämä vaihe alkoi 1970-luvun alkupuolella ammatillisten kurssikeskusten perustamisen ja työllisyyskoulutusjärjestelmän vakiinnuttamisen ja laajentamisen myötä. Laki ammatillisista oppilaitoksista (487/87) määritteli aikuiskoulutuksen kaikkien ammatillisten oppilaitosten tehtäväksi. Oheiseen taulukkoon on koottu opetushallinnon alaisuudessa ammatillista aikuiskoulutusta järjestävät organisaatiot. Lisäksi monet muutkin ammatilliset oppilaitokset järjestävät aikuiskoulutusta, vaikkei niihin tätä varten olekaan perustettu osastoa tai muuta organisaatiota.

Tähän vaiheeseen liittyy myös vuoden 1978 valtioneuvoston periaatepäätös, josta asetettiin yhä voimassa olevat yhteiskunnalliset ja koulutuspoliittiset tavoitteet aikuiskoulutuksen kehittämiselle.

*Taulukko:* Tärkeimmät opetushallinnon alaisuudessa ammatillista aikuiskoulutusta tarjoavat organisaatiot vuonna 1988

korkeakoulujen täydennys-	
koulutuskeskukset	20
kesäyliopistot	21
amatilliset kurssikeskukset	42
amatilliset	
erikoisoppilaitokset	56
amatilliset kirjeopistot	8
amatillisten oppilaitosten	
aikuiskoulutus- ja	
kurssiosastot	109

Kehittämistoiminnan toisen vaiheen muodostaa mainitun verkoston ohjausjärjestelmän uudistaminen siten, että koulutusta tuottavat laitokset pystyvät nykyistä tehokkaammin ja joustavammin vastaamaan ammatillisen aikuiskoulutuksen kysyntään ja siinä tapahtuviin muutoksiin. Tämä vaihe alkoi valtioneuvoston 5.3.1987 tekemällä periaatepäätöksellä ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoituksen suunnitteluperiaatteista. Mainittu päätös sekä valtioneuvoston 24.3.1988 tekemä periaatepäätös ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämisestä on aiemmin esitelty tässä lehdessä.

Kolmannessa vaiheessa ammatillisen aikuiskoulutuksen määrä tulee kasvamaan tuntuvasti. Valtio tulee kohdentamaan enenevästi määrärahoja aikuiskoulutukseen. Kuitenkin valtioneuvoston tekemien päätösten mukaisesti odotetaan erityisesti valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolisten rahavirtojen lisääntymistä. Tarvittavat määrärahat ovat niin mittavia, ettei niitä nykyisen veroasteen vallitessa voida osoittaa tulo- ja menoarvion puitteissa. Lisäresursseja ammatilliseen aikuiskoulutukseen tarvitaan koulutuksen määrän kasvattamisen lisäksi erityisesti koulutukseen osallistuvien toimentuloturvan järjestämiseen.

## Tutkintojärjestelmän kehittäminen

Ammatilliseen aikuiskoulutukseen on muotoutunut monta rinnakkaista koulutusjärjestelmää. Työttömille ja työttömyysuhan alaisille järjestetään erityisesti heitä varten suunniteltua koulutusta. Tätä kautta ei ole ollut mahdollista suorittaa mitään varsinaisen tutkintojärjestelmän tutkintoja. Koulutus toteutetaan pääasiassa ammatillisissa kurssikeskuksissa, joiden toi-

minnasta mainittu koulutus muodostaa noin 90 %.

Nuorisoasteen ammatillista peruskoulutusta järjestävien oppilaitosten laajennettua toimintaansa ammatilliseen aikuiskoulutukseen on omaehtoisesti koulutukseen hakeutuville aikuisille ollut enenevästi tarjolla erilaisiin tutkintoihin johtavaa koulutusta. Tutkintonimikkeet ja niiden tavoitetaso ovat samat kuin nuorisoasteen koulutuksessa. Koulutuksen toteutustapa vaihtelee perinteisestä luokka- ja oppilaitoskeskeisestä tavasta monimuoto-opetukseen.

Ammatillisen peruskoulutuksen tutkintotodistuksen kirjoitusoikeuksia ei edellämainittujen nuorisoasteen oppilaitosten lisäksi ole ollut muilla oppilaitoksilla tai organisaatioilla. Osittain tästä syystä, osittain käytännön tarpeista johtuen, maahamme on syntynyt kirjava joukko oppilaitosten itsensä käyttöönotettavia tutkintonimikkeitä, joilla ei ole vastaavaa status-arvoa kuin varsinaisilla ammatillisen peruskoulutuksen tutkinnoilla.

Ammattikasvatushallituksen toimesta on käynnistetty kokeilutoimintaa, jossa näitä koulutuskentän osasia pyritään kokoamaan osaksi tutkintotavoitteista koulutusta.

Kurssikeskustoimikunta ehdottaa edelläotdetun rinnakkaiskoulujärjestelmän murtamista. Kurssikeskuksesta muodostetaan ammatillisia aikuiskoulutuskeskuksia, jotka työllisyyskoulutuksen ja henkilöstökoulutuksen lisäksi järjestävät omaehtoisena koulutuksena ammatillisen peruskoulutuksen ja jatkokoulutuksen opintolinjoja, ja joilla on tietyn edellytyksin oikeus kirjoittaa samoja tutkintotodistuksia kuin muillakin ammatillisilla oppilaitoksilla. Vastaavasti osa työllisyyskoulutuksesta tulee sijoittumaan muihin ammatillisiin oppilaitoksiin. Osa nykyisestä työllisyyskoulutuksesta muuttuu tutkintoon johtavaksi koulutukseksi.

Ammattikasvatushallituksen tehtävänä olisi myöntää ammatilliselle aikuiskoulutuskeskukselle hakemuksesta oikeus antaa todistuksia tietyn koulutusammatin tai sen osan suorittamisesta. Luvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että lupaa hakevan aikuiskoulutuskeskuksen opettajilla on sama kelpoisuus kuin vastaavaa ammatillista peruskoulutusta antavilla opettajilla muissa oppilaitoksissa.

### *Osaamisen arvioinnista*

Toimikunta katsoi ammatikasvatushallituksen tehtäviin kuuluvan sellaisten menetelmien kehittämisen, joilla voidaan todeta milloin opiskelija hallitsee koulutusammatin keskeiset sisältöalueet. Koulutusammatteja on lukumääräisesti niin paljon, ettei mittausmenetelmiä ole järkevää laatia tutkintojen kaikille osa-alueille, vaan ainoastaan suhteellisen pysyvien ja

ammatin kannalta keskeisten valmiuksien mittaamiseksi.

Ammattikasvatushallituksen tehtäviin kuuluu hyväksyä koulutusammattien opetussuunnitelmien valtakunnalliset perusteet. Niiden määrittämän tavoitetaso pohjalle tulisi rakentaa tutkinnon suoritusmahdollisuus myös näyttökokeina.

Ammatillisen perus- ja jatkokoulutuksen tutkinnot voitaisiin tällöin suorittaa perinteisten muotojen ohella myös kokeessa. Näyttökokeet koostuisivat ammatillisesta kokeesta, joka mittaisi ammatin keskeisimpiä osa-alueita ja yleisvalmiuksia mittaavasta kokeesta, joka olisi lähinnä yleisaineiden osaamista arvioiva osa.

Näyttökokeita voitaisiin käyttää myös opiskelijan lähtötaason arvioinnissa. Kokeiden tulosten perusteella voitaisiin määrittää kullekin opiskelijalle hänen tarvitsemansa lisäopinnot, jotka suoritettuaan hänelle voitaisiin myöntää tutkintotodistus.

### *Työllisyyskoulutuksesta työvoimaviranomaisen ostamaan aikuiskoulutukseen*

Kuten edellä totesin, työllisyyskoulutus nyky muodossaan on rinnakkainen koulutusjärjestelmän osa muulle ammatilliselle aikuiskoulutukselle.

Kurssikeskustoimikunta ehdottaa luovuttavaksi nykyisestä käytännöstä ja samalla työllisyyskoulutus-nimikkeestä. Mainittu koulutus ehdotetaan yhdennettäväksi muun ammatillisen aikuiskoulutuksen kanssa. Koulutusta kuvaamaan riittää hyvin ammatillisen peruskoulutuksen, jatkokoulutuksen ja täydennyskoulutuksen käsitteet.

Nykyinen työvoimaministeriön esittelystä säädetty työllisyyskoulutuslaki, joka pitää sisällään kaikki tähän koulutukseen, opiskelijoihin, heidän toimeentuloturvaansa ja ammatillisiin kurssikeskuksiin liittyvät säännökset, ehdotetaan kumottavaksi.

Opetusministeriön esittelystä ehdotetaan säädettäväksi kaikki itse koulutukseen ja ammatillisiin aikuiskoulutuskeskuksiin liittyvät asiat. Työvoimaministeriön esittelystä ehdotetaan säädettäväksi asiat, jotka liittyvät koulutuksen oston, tähän koulutukseen osallistuviin opiskelijoihin sekä opiskelijoiden toimeentuloturvaan.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Mietinnön liitteenä on luonnokset Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle ammatillisia aikuiskoulutuskeskuksia koskevaksi lainsäädännöksi sekä Hallituksen esitys Eduskunnalle työvoimaviranomaisen ostamasta aikuiskoulutuksesta. Mietinnön liitteenä on myös kolme edelläoleviin lakeihin liittyvää asetusluonnosta.

Ehdotuksen mukaan ammatilliset kurssikeskukset muuttuisivat elokuun alusta vuonna 1990 varsinaisiksi ammatillisiksi oppilaitoksiksi. Ne liitettäisiin uutena oppilaitosmuotona ammatillisia oppilaitoksia koskevaan lainsäädäntöön.

Muista ammatillisista oppilaitoksista ne eroisivat toimintalähtökohtiensa puolesta huomattavasti. Lakiehdotukset on laadittu siten, että ammatillisilla aikuiskoulutuskeskuksilla olisi mahdollisimman laaja oma toimivalta, ja että laeissa ja asetuksissa rajoitettaisiin mahdollisimman vähän niiden mahdollisuuksia järjestää toimintansa haluamallaan tavalla. Niinpä esimerkiksi laissa ja asetuksessa ei ole määritelty ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen organisaatioita eikä henkilökunnan virkanimikkeitä. Päätösvalta koulutukseen liittyvistä asioista on delegoitu lähes kokonaan keskushallinnosta suoraan oppilaitokselle itselleen.

Ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen toimintapohja määriteltäisiin johtosäännöllä, jossa päätettäisiin mm. laitoksen organisaatiosta, sisäisestä hallinnosta, henkilökunnan tehtävärakenteesta ja tehtävänimikkeistä. Järjestelyllä halutaan kehittää aikuiskoulutuskeskuksesta mahdollisimman osaava, tehokas ja joustava organisaatio.

### *Aikuiskoulutuskeskuksen talous*

---

Ammatillinen kurssikeskus on opetushallinnon alainen koulutuspaikka, jonka toiminta rahoitetaan opetusministeriön pääluokasta valtion tulo- ja menoarviossa. Lähes 90 % sen toiminnasta koostuu työllisyyskoulutuksesta.

Valtioneuvoston tekemien periaatepäätösten mukaisesti työllisyyskoulutuksen rahoitus siirtyy opetushallinnolta työvoimaviranomaisille.

Kurssikeskustoimikunta selvitti työnsä aikana niinsanotun puhtaan kysyntämallin mukaisista ratkaisusta, jossa kaikki toimintaan liittyvä rahoitus laitoksilla tulee koulutukseen myynnin kautta.

Nuorisoasteen ammatillista koulutusta järjestävät oppilaitokset, ammatilliset erikoisoppilaitokset ja korkeakoulut saavat perustoimintonsa kautta epäsuoraa tukea koulutuksensa myyntiin (mm. kiinteistömenoja, kalustohankintarahoja ja henkilöstön palkkamenoja). Tämä epäsuora tuki ei näy koulutuksen hinnoittelussa. Vuoden 1987 tilinpäätöstiетоjen analyysin perusteella toimikunta arvioi epäsuoran tuen olevan noin kolmasosa koulutuksen todellisista kustannuksista.

Yhtenä keskeisenä lähtökohtana toimenpiteiden suunnittelulle pidettiin sitä, että kaikkien koulutusta myyvien laitosten tulee valtionrahoituksen suhteen olla tasavertaisessa lähtö-

tilanteessa toistensa kanssa.

Tasavertainen lähtötilanne voidaan järjestää kahdella tapaa. Joko ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset saavat muiden saamaa epäsuoraa tukea vastaavan toiminta-avustuksen valtiolta tai muut laitokset joutuvat palauttamaan valtiolle epäsuoran tuen osuuden koulutuspalvelujen myynnistä saamistaan tuloista. Jälkimmäisessä tapauksessa esimerkiksi kunnallinen ammatillinen oppilaitos myydessään henkilöstökoulutusta tuhannella markalla joutuisi tilittämään tästä 330 mk ammattikasvatushallitukselle. Osa toimikunnan jäsenistä katsoi, että tällainen puhdas malli olisi järkevin vaihtoehto, koska siinä koulutuksen hintasuhteet välittyisivät oikeassa muodossaan.

Toimikunta päätyi mietinnössään ehdottamaan 33 %:n suuruisen toiminta-avustuksen maksamista ammatilliselle aikuiskoulutuskeskukselle. Ammatillinen aikuiskoulutuskeskus järjestää kaiken toimintansa maksullisena. Se rahoittaa toimintansa edellämaitulla toiminta-avustuksella ja koulutuksen myynnistä saamallaan tuloilla. Tärkeimpänä asiakkaana tulee olemaan työvoimapiirit, jotka ostavat asiakkailleen heidän tarvitsemaansa koulutusta.

Järkevän taloudellisen toiminnan lähtökohdanna voidaan pitää sitä, että kaikki laitoksen menot ovat yhtä aikaa vaihtoehtoistarkastelun kohteena. Aikuiskoulutuskeskuksen omassa päätösvallassa tulee mm. olemaan käyttäkö se varojaan tilavuokriin, laitteiden ja koneiden hankintaan, lisähenkilökunnan palkkaukseen vai opettajien täydennyskoulutukseen. Tästä syystä toimikunta ehdottaa, että opetusministeriön kautta tulevan toiminta-avustuksen käytölle ei aseteta ennakkoehtoja. Aikuiskoulutuskeskus voi käyttää sen haluamallaan tavalla.

Oppilaitoksen tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa ylläpitäjälleen. Tästä syystä toimikunta on sisällyttänyt lakiehdotukseensa kohdan, jonka mukaan tuloylijäämää ei saa siirtää ylläpitäjälle, vaan se on käytettävä laitoksen ja koulutuksen kehittämiseen.

Toimikunta ehdotti yksimielisesti valtion varoilla hankitun kaluston luovuttamista korvauksetta ammatillisille aikuiskoulutuskeskuksille. Samoin se ehdotti niiden valtion omistamien kiinteistöjen, jotka ovat ammatillisten kurssikeskusten käytössä, luovuttamista korvauksetta koulutuskäyttöön ammatillisille aikuiskoulutuskeskuksille.

### *Siirtymäkauden talousarviojärjestelyjä*

---

Siirtyminen nykyisestä käytännöstä uuteen rahoitusjärjestelmään vaatii tuekseen eräitä siirtymäkauden järjestelyjä.

Ensinnäkin toimikunta ehdottaa, että kiinteistömenot maksetaan opetushallinnon toimesta nykyisessä laajuudessa vuoden 1995

loppuun saakka. Toiseksi se ehdottaa investointeihin liittyviä erikoisjärjestelyjä, joilla voidaan päästä epätarkoituksenmukaisista vuokratiloista eroon. Kolmanneksi se ehdottaa sitä, että valtio vastaa em. ajankohtan jälkeenkin niistä pitkäaikaisista vuokratoumuksista, joihin se on nimensä kirjoittanut.

Keskeisenä siirtymäkauden toimenpiteenä voidaan pitää myös lakiluonnokseen kirjoitettua kolmen vuoden puitesopimusta ostettavan koulutuksen määrästä, jonka työvoimahallinto tekee jokaisen ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen kanssa lain voimaantuloa seuraavaksi ajanjaksoksi.

Lisäksi toimikunta ehdottaa, että kaikki ennen lain voimaantuloa alkanut koulutus rahoitettaisiin entisen käytännön mukaisesti loppuun saakka.

### *Työvoimaviranomaisen ostama aikuiskoulutus*

---

Työllisyyskoulutusta on järjestetty työvoimapolitiittisista syistä. Tavoitteena on ollut akuuttien työvoimapolitiittisten ongelmien ratkaiseminen koulutuksellisin keinoin. Tästä syystä Työvoimaministeriön rooli on korostunut työllisyyskoulutuksessa.

Kuten edelläolevasta ilmenee Kurssikeskustoimikunta ehdottaa työvoima- ja opetusviranomaisten välistä roolijakoa selkiytettäväksi. Opetushallinnon ja sen alaisten laitosten vastuulla olisi itse koulutus ja sen järjestäminen. Työvoimaviranomaisella taas olisi työvoimapolitiittinen vastuu ja siihen liittyvä vastuu riittävästä rahoituksesta.

Työvoimahallinnolla olisi käytettävissään koko ammatillisen koulutuksen tarjonta, ja eräissä tapauksissa myös yleissivistävä koulutus. Työvoimaviranomaiset voisivat ostaa koulutusta ja koulutuspaikkoja mistä tahansa ammatillisesta koulutuksesta tai tilata asiakkailleen juuri heitä varten suunniteltuja koulutuskokonaisuuksia. Mitkään ryhmäkokosäännökset ja muut vastaavat koulutusmuotoa sitovat normit eivät koskisi tätä ostotoimintaa. Työvoimaviranomainen voisi toimia vapaasti määrärahojensa ja tavoitteena olevan koulutettavien määrään asettamien rajojen puitteissa.

Työvoimaviranomaisen ja oppilaitoksen keskenään tekemällä ostosopimuksella määriteltäisiin mitä koulutusta järjestetään, kenelle koulutusta järjestetään ja kuinka koulutus toteutetaan sekä mitä työvoimaviranomainen maksaa oppilaitokselle koulutuksesta.

Seuraavat esimerkit ehkä valaisevat esitettyä käytäntöä.

Pekka M:n työllistymisen ja ammatillisen koulutuksen esteenä on keskeytynyt oppivollisuuskoulu. Hän hakeutuu työvoimatoimistoon ja työvoimaviranomainen tehtyään kan-

sanopiston kanssa sopimuksen lähettää Pekka M:n kansanopistoon suorittamaan peruskoulun loppuun. Luonnollisesti hän saa koulutusajalta tähän koulutukseen liittyvän työttömyys-turvaa vastaavan toimeentuloturvan.

Matti P:n ongelmana taas on aikoinaan keskeytynyt teknikkokoulutus. Työvoimaviranomainen voi tällöin ostaa tekniseltä oppilaitokselta Matti P:lle häneltä puuttuvan osan tutkinosta.

Rysänperän alueen yritysten ongelmaksi on muodostunut tekniikkaa riittävästi osaavan henkilöstön saanti hiluvittimien valmistukseen. Työvoimapiiri voi niin halutessaan ostaa tarvittavan koulutuksen Rysänperän ammatilliselta aikuiskoulutuskeskuksesta.

Pitkällisen kokemuksen ja tulevaisuuden ennakkoinnin seurauksena tiedetään, että Rysänperän alueella työvoimapolitiittisia ongelmia palvelevaa ammatillista aikuiskoulutusta vähintään tietty määrä. Työvoimapiiri ja aikuiskoulutuskeskus tekevät tässä tapauksessa useampi vuotisen puitesopimuksen ostettavan koulutuksen määrästä.

### *Suunnittelusta*

---

Ehdotettu järjestelmä poikkeaa olennaisesti nykykäytännöstä. On itsestään selvää, ettei se voi toteutua kunnolla ellei koulutuksen suunnittelujärjestelmää kehitetä nykyisestä. Erityisen tärkeää on kehittää työvoimahallinnon tietoa ja osaamista. Työvoimaministeriö onkin jo ryhtynyt toimenpiteisiin oman suunnittelujärjestelmänsä tehostamiseksi ja henkilökuntansa kouluttamiseksi uuden tilanteen mukaisesti tehtäviin.

Vastaavasti myös opetushallinnossa on vaurauduttu muutokseen. Kurssikeskusten käytössä olevat henkilöstökoulutuksen määrärahat on kaksinkertaistettu viime vuodesta. Lisäksi AKH on asettanut projektiryhmän joka suunnittelee muita tarvittavia uuden tilanteen edellyttämiä koulutuksellisia ja muita toimenpiteitä.

### *Jatkosta*

---

Kurssikeskustoimikunnan mietintö on parhailaan lausuntokierroksella. Kuitenkin voidaan jo tässä vaiheessa sanoa, että kurssikeskusten ja työllisyyskoulutuksen kehitys tullee olemaan pääpiirteissään toimikunnan ehdotusten suuntainen. Tämä siitä syystä, että keskeiset toimintalinjaukset on kirjattu Eduskunnan hyväksymään valtion tulo- ja menoarvioon vuodelle 1989. Lisäksi samansuuntaiset ajatukset sisältyvät valtioneuvoston vuosina 1987 ja 1988 tekemiin periaatepäätöksiin ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämisestä.

Toimikunta on ehdottanut lainsäädännön voimaantuloajankohdaksi 1.8.1990.

---

AIKUISKASVATUS

The Finnish Journal of Adult Education

Vol. 9,1/89

ISSN 0358-6197

Summary

---

*Sirén, Hannu 1989.* From Course Centres to adult vocational training centres.

The Course Centre Committee appointed by the Minister of Education, completed its commission in Dec. 1988. The committee had been given the task of drawing up a plan for the development of vocational course centres so that employment authorities would be able to purchase training services for the unemployed from the vocational course centres and other training organizations, and vocational course centres would be changes to adult vocational training centres.