

Systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen

Den avgiftsfria grundläggande utbildningen är en subjektiv rättighet för 6-15 åriga invånare i Finland. Sålunda är den grundläggande utbildningen grundvalen för det finländska utbildningssystemet. Av dem som är i åldern för grundläggande utbildning får över 95 procent kommunal grundläggande utbildning och något över 2 procent besöker privata läroinrättningar. Grundläggande utbildning ordnas dessutom i statliga skolor och i samkommuners läroinrättningar.

De lokala arrangörerna av utbildningen får statsandel för kostnaderna för att grunda och driva läroinrättningarna. Ansvaret för att finansiera den grundläggande utbildningen och bygga skolor fördelar sig mellan staten och kommunerna. Enligt statsbudgeten är de kalkylmässiga kostnaderna för den kommunala grundläggande utbildningen år 2009 ca 3,45 miljarder euro och de kalkylmässiga kostnaderna för den privata grundläggande utbildningen 83,6 miljoner euro. År 2009 är statsandelsprocenten för utbildnings- och biblioteksväsendet 41,82. I praktiken täcker statsandelarna en betydligt mindre andel av kommunernas kostnader för utbildnings- och kulturväsendet.

Föremål för revision har varit systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen i dess helhet. Förutom styrningen av finansieringen har vid revisionen behandlats författnings- och normstyrningen av den grundläggande utbildningen, innehållsstyrningen samt informationsstyrningen. Huvudfrågan vid revisionen har gällt hur klart och konsekvent systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen är.

Observationerna vid revisionen visade, att systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen inte utgör en enhetlig och medvetet uppbyggd helhet. Efter övergången till grundskola har samtliga styrningsinstrument tidtals förnyats, men åtgärderna har i allmänhet hänfört sig till enskilda styrningsinstrument. Reformernas slutliga effekter har varit svåra att förutse. Trots

att de budskap som förmedlas av de enskilda styrningsinstrumenten i sig är entydiga, kan styrningen som helhet inte betraktas som transparent. När man eftersträvat uppställda målsättningar har man inte alltid valt det effektivaste och för ändamålet lämpligaste styrningsinstrumentet.

Statsandelsfinansieringen av den grundläggande utbildningen förnyas i början av år 2010. I detta sammanhang kommer grundva- len för finansieringen av den grundläggande utbildningen att bli andelen för barn i förskole- och grundutbildningsåldern av kommu- nens invånare. Enligt vad man för närvarande känner till kommer finansieringsreformen att förverkligas endast delvis. Sålunda löser reformen inte de problem med överkompensation som har konstate- rats i de nuvarande statsandelskriterierna.

Utbildningsförvaltningen har alltså i vissa fall gått in för att bedriva en statsandelsstyrning som sträcker sig till detaljer i den grundläggande utbildningen, trots att detta strider mot den funda- mentala logiken i det kalkylmässiga och övergripande statsandels- systemet. Det senaste exemplet på en sådan styrningssträvan är att anvisa 16 miljoner euro för minskande av undervisningsgrupperna, genom att höja statsandelens kalkylmässiga enhetspris för alla ar- rangörer av grundläggande utbildning. I praktiken är det i denna strävan fråga närmast om informationsstyrning, för lagstiftningen medger inte att statsandelsfinansieringen inriktas på något särskilt ändamål på ett sätt som binder arrangören av utbildningen.

Strävandena att styra den grundläggande utbildningen med hjälp av projektfinansiering har under de senaste åren ökat, trots att pro- jektfinansieringens betydelse i förhållande till statsandelsfinansie- ringen alltså är mycket liten. På basis av den analys som gjorts vid revisionen förefaller det emellertid att vara så, att projektbidra- gen fördelar sig ojämnt. De stora städerna, som borde ha också egen utvecklingspotential, verkar att vara de som mest aktivt söker pro- jektbidrag. Projektfinansieringen har för en del kommuner blivit en i det närmaste permanent finansieringsform. Däremot kan de kom- muner, där det med största sannolikhet finns rum för utveckling av den grundläggande utbildningen, bara synnerligen passiva när det gäller att söka projektfinansiering. I detta sammanhang kan man tala om att deltagandet har hopat sig.

På basis av observationerna vid revisionen betraktades författ- ningsstyrningen av den grundläggande utbildningen som mycket

välfungerande. Lagen om grundläggande utbildning ansågs bemöta utbildningsarrangörer med olika bakgrund på ett jämlikt sätt. Som den centrala frågan angående lagen om grundläggande utbildning framstod vid revisionen det, hur lagen om grundläggande utbildning har förmått trygga jämlikhet i den grundläggande utbildningen i hela landet. För närvarande har de största problemen med jämlikheten att göra med permitteringarna av lärare samt med tillgången på stödtjänster för den grundläggande utbildningen. På senare tid har man försökt svara på de problem som hotar jämlikheten i den grundläggande utbildningen närmast med informationsstyrningen som medel. Den grundläggande utbildningen är emellertid en subjektiv rättighet, vars uppfyllande till centrala delar bör basera sig på normer. Informationsstyrning kan användas för att komplettera övrig styrning, men samtidigt borde man vara medveten om dess begränsningar i förhållande till andra styrningsinstrument.

Den grundläggande utbildningens innehåll styrs av den av statsrådet beslutade timindelningen och de av Utbildningsstyrelsen fastställda grunderna för undervisningsplanen. Innehållsstyrningens exakthet och bindande karaktär har varierat under grundskolans historia. De gällande, år 2004 fastställda grunderna för undervisningsplanen styr arrangörerna av grundläggande utbildning betydligt striktare än de föregående grunderna från år 1994. När timindelningen och undervisningsplanens grunder förnyas borde man sörja för att de olika läroämnenas innehåll inte kommer åt att växa till sig obehärskat.