

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2013 rd

Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2013 års riksdag

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2013 statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2013 års riksdag (B 18/2013 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Verksamhetsberättelsen från Statens revisionsverk grundar sig på verkets effektivitetsrevisioner, redovisningsrevisioner, laglighetsgranskningar och granskningar av finanspolitiken samt på verkets expertverksamhet. Berättelsen presenterar de viktigaste resultaten av de revisioner som blev klara före utgången av augusti 2013 och av de redovisningsrevisioner som hänför sig till finansåret 2012. I berättelsen ingår ett inlägg av generaldirektören för Statens revisionsverk: Statsrådet behöver en stark förmåga att fatta beslut och en ny styrningsmodell. Berättelsen behandlar bland annat bekämpningen av den svarta sektorn (grå ekonomi) som ett led i Tullens och skatteförvaltningens verksamhet, verkningar och serviceförmågan inom förvaltningen sett ur medborgarnas synvinkel (rehabilitering och förlängt arbetsliv, effekterna av specialundervisning och regionala skillnader i servicebehovet), trafiksäkerhet, styrsystemen och god hantering av statlig egendom, hur möjligheterna med EU utnyttjas nationellt och tillståndet för statsfinanserna och förvaltningen. Revisionsutskottet inledde behandlingen med att höra generaldirektör Pöysti. Han var öppen i frågorna och allmänheten kunde följa utfrågningen via webben.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, överdirektör Marjatta Kimmonen, överdirektör Tytti Yli-Viikari, effektivitetsrevisionschef, CGR, OFR Marko Männikkö, revisionsdirektör Väinö Viherkoski, ledande effektivitetsrevisor Leena Juvonen och ledande effektivitetsrevisor Tanja Kirjavainen, statens revisionsverk, riksdagen
- statssekreterare Olli-Pekka Heinonen, statsrådets kansli
- undervisningsråd Jussi Pihkala, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringssekreterare Milja Tiainen, social- och hälsovårdsministeriet som representant för delegationen för rehabiliteringsärenden
- generaldirektör Antti Vehviläinen, överdirektör Rami Metsäpelto och ekonomidirektör Kristiina Tikkala, Trafikverket
- undervisningsråd Pirjo Koivula, Utbildningsstyrelsen
- kommandör Petri Vähäkangas och avdelningschef Tuomas Isoranta, Huvudstaben
- direktör Riitta Korpiluoma, Pensionskyddscentralen
- utvecklingschef Tiina Huusko, FPA
- specialsakkunnig Jaakko Salo, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- utvecklingschef Juha Karvonen, Finlands Kommunförbund
- professor Veijo Notkola, Rehabiliteringsstiftelsen
- professor Kaarlo Tuori

- professor Veli-Pekka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Problem i arbetsfördelningen mellan politisk ledning och tjänstemannaledning

Riksdagens och revisionsverkets iakttagelser

I sitt betänkande (FiUB 9/2013 rd) om ramen för statsfinanserna kommer finansutskottet med kritiska kommentarer till att ministrarnas politiska staber har svällt ut så mycket och att deras roll är otydlig. Det är viktigt att stabernas roll inte fördunklar tjänstemannaberedningen, som sker under tjänsteansvar, eller beredningens koppling till ministern, understryker finansutskottet.

I berättelsen går revisionsverket in på styrsystemet inom statsrådet och framhåller att en av de stora frågorna är att utveckla systemet och samtidigt samordna den politiska ledningen å ena sidan med det professionella ledarskap och den expertberedning som hör till tjänstemännen å andra sidan. Detta har återkommit flera gånger i revisionsverkets intervjuer och diskussioner med företrädare för förvaltningen. Också revisionerna har gett ett flertal exempel på enskilda iakttagelser som stöder uppfattningen att den politiska styrningen har stärkts och ändrat form. Ministrarnas politiska staber har helt enkelt fått en mer framträdande roll och ökat i storlek. Men deras roll är otydlig.

Det går inte att förneka att ministrarna arbetar under hård tidspress och har en stor arbetsbörda, och att de behöver medarbetare. Revisionsverket lyfter fram en del problem och nämner som exempel att det är konstigt om den beredningsansvariga ministern på ett ministerium har svårt att få direkt kontakt med ministern och om det inte är ministern, utan statssekreteraren eller specialmedarbetaren som i stället styr beredningen.

Arbetsätten och styrmodellerna i statsrådet och överlag inom hela offentliga sektorn är pro-

dukter av vår historia och delar i ett kontinuum. De har inte anpassats tillräckligt mycket efter dagens behov eller till framtiden.

Statssekreterarna

Systemet med statssekreterare infördes 2005. Målet var att stärka ledarskapet på ministerierna och att stödja ministrarna i deras arbete. Reformen avsåg att ge ministrarna bättre möjligheter att styra ministerierna och förvaltningsområdena effektivt eftersom de har parlamentariskt ansvar för dem.

Ett av syftena med statssekreterarna var också att förtydliga och banta ner ministrarnas stora skara av politiska medarbetare. Tanken var att flytta över specialmedarbetarna under statsrådets kansli och att avskaffa resten av ministrarnas politiska medarbetare. I det sammanhanget ansåg grundlagsutskottet det viktigt att inga andra politiska medarbetare anställs vid ministerierna när statssekreterarna införs, vilket framhölls i motiven till propositionen (GrUU 5/2004 rd).

I början av 2005 inrättades nio statssekreterartjänster och den sittande regeringen har tretton. I dagsläget saknar flera ministrar statssekreterare. Det går inte att se något samband mellan ministrarnas arbetsbörda och det faktum att ministeriet har eller saknar statssekreterare. Var statssekreterarna har placerats har varierat från regering till regering. Under en regering har ett ministerium haft statssekreterare och under en annan saknat statssekreterare. I dagsläget har finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet två statssekreterare. Detta kan enligt revisionsutskottet försvåra arbetsfördelningen mellan statssekreterarna och dessutom medföra en del utmaningar med att leda ministeriet.

Uppgifter från statsrådet visar att statsrådet för närvarande har 35 specialmedarbetare och

tretton liknande tjänstemän, som huvudsakligen arbetar som experter för ministrarna. Antalet experter som är medarbetare till ministrarna byggs på uppgifter från ministrarna, påpekar statsrådets kansli. Varken sekreterare eller administrativa medarbetare är inräknade. Utskottet har inte ordnat någon utfrågning av sakkunniga om detta.

Lönen till statssekreterarna och andra experter som är ministermedarbetare betalas ut av respektive ministerier, medan lönen till specialmedarbetarna betalas ut av statsrådets kansli. Med statssekreterarna var det alltså meningen att göra sig av med resten av medarbetarna. Så har det dock inte gått, enligt statsrådets kansli, utan en del ministerier avsätter fortfarande anslag för löner till ministermedarbetare. Innan statssekreterarna infördes fanns det enligt statsrådets kansli 2004 åtta liknande medarbetare som experter på heltid för ministrarna.

Befogenheter och ansvarsfrågor

Statssekreterarna är tänkta att stärka den politiska styrningen. Samtidigt är de tjänstemän och arbetar under tjänsteansvar. De är politiskt ansvariga inför sina ministrar och är beroende av ministrarnas förtroende. Det finns också inskrivet i uppsägningskriterierna i statstjänstemannalagen.

Enligt propositionen om statssekreterarna (RP 142/2004 rd) ska statssekreterarna i stabssposition vara direkt underställda ministern, och på ministerierna ska kanslichefen fortfarande vara linjeansvarig under ministern. Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att begreppen stabssposition och relation till den linjeansvariga kanslichefen inte har preciserats närmare. Det kan dessutom uppstå vissa spänningar mellan rollen som politiskt ansvarig ledare å ena sidan och den juridiska ställningen som tjänsteman å andra sidan.

Enligt 44 § i reglementet för statsrådet ska statssekreterarna som medhjälpare till och företrädare för ministrarna bland annat främja och följa genomförandet av regeringsprogrammet inom respektive förvaltningsområden. Detta medför enligt de sakkunniga överlappningar i ar-

betsfördelningen mellan statssekreterarna och kanslicheferna eftersom uppdraget i stort sett täcker in allt med dagens omfattande regeringsprogram. Ambitionen är att skriva in alla viktiga program vid ministerierna i regeringsprogrammet, vilket ger statssekreterarna möjligheter att blanda sig i praktiskt taget allt tjänstemannarbete på ministerierna. Denna uppgift kan inte heller klart och tydligt avskiljas från kanslichefens allmänna uppdrag att svara för verksamheten på ministeriet och se till att ministeriet utför sitt arbete effektivt eller ansvaret för att förbereda och följa upp målen för ministeriet.

Problem med arbetsfördelningen uppstår vidare av att statssekreterarna som ministrarnas medhjälpare ska styra beredningen av ärenden, likaså den generella regeln att statssekreterarna har hand om andra uppgifter som de tilldelas av ministern. Den generella regeln har enligt en sakkunnig i vissa fall tillämpats för att åsidosätta den normala tjänstemannaberedningen och ersätta den med statssekreterardriven beredning. Inom lagberedningen kan det uppstå spänningar i och med att det ingår i kanslichefernas befogenheter att se till att lagberedningen håller hög kvalitet. Nya utredningar om kvaliteten på lagberedningen (t.ex. Statens revisionsverk: Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet, professor Jyrki Tala) visar enligt en sakkunnig att normala kvalitetskriterier har kunnat åsidosättas i lagberedningen om statssekreteraren har varit mycket involverad i processen.

Miljöministeriet har tolkat statssekreteraruppdraget så att statssekreteraren är i chefsställning gentemot tjänstemannahandläggarna inom linjeförvaltningen. I 42 § 2 mom. i arbetsordningen för ministeriet står det följande: "En tjänsteman är oavsett arbetsfördelningen skyldig att utföra de uppgifter som ministern, statssekreteraren, kanslichefen, avdelningens eller enhetens chef ålägger honom eller henne. Innan uppdraget ges skall ärendet såvitt möjligt diskuteras med tjänstemannen och hans eller hennes chef." Utskottet menar att det är klart att statssekreterarna inte är linjeansvariga för att leda förvaltningen eller har rätt att leda tjänstemannabe-

redningen av ärenden, i motsats till kanslichefen.

De sakkunniga menar också att det är klart att specialmedarbetarna arbetar i stabsposition och att de uppdrag de får av ministern inte kan innefatta formell beslutsrätt eller innebära chefsställning gentemot tjänstemannahandläggarna i linjeförvaltningen. Men specialmedarbetarna har generös självständig rätt att delta ledningsgruppens möten, men också i andra planerings- och förberedelsemöten, och stor rätt att få uppgifter. Därmed har de verkliga möjligheter att ingripa i linjeorganisationens arbete. Rollerna kan också förväxlas av att tjänstemän i vissa fall rekryteras bland ministrernas politiska medarbetare. I sådana fall kan tjänstemannen få en sorts dubbelroll som "politisk" tjänsteman.

Det är klart att en minister inte ska delegera den beredning av lagstiftning och den politiska styrning av beredning av budgetar och statsfinansiella ramar som hör till honom eller henne till staberna, utan ministern svarar själv för dessa uppgifter. I förvaltningen är det viktigt att slå vakt om principerna för god förvaltning. På ministerierna är det tjänstemannaledningen som ska göra det. Den typen av principer kan inte varieras beroende på ministerium eller regering, anser utskottet.

De frågor som revisionsverket tar fram i verksamhetsberättelsen gäller den politiska staben och tjänstemannaledningen rent allmänt, och inte bara statssekreterarna. Statsrådet och finansministeriet har deltagit i projektet Governments for the Future där fem länder (Finland, Storbritannien, Sverige, Österrike och Skottland) deltar. Där har det kommit fram bland annat att det funnits oklarheter i relationerna mellan de politiska staberna och tjänstemannaledningen och att frågan har klassats som ett viktigt utvecklingsobjekt i länderna.

Enligt finansministeriet (pressmeddelande 11.11.2013) har regeringen för avsikt att starta en parlamentarisk kommitté som ska undersöka möjligheterna att skapa ett mer sammanhållet statsrådskomplex och utreda ministeriernas ställning i komplexet. En av uppgifterna för kommittén är att utarbeta en modell för politisk ledning

och tjänstemannaledning på ministerierna. Mandatet går ut i januari 2015.

Det är otillfredsställande och strider mot både propositionen och grundlagsutskottets ståndpunkt att ministerierna fortfarande har politiska medarbetare vid sidan av statssekreterarna och specialmedarbetarna. Utskottet menar att det behövs en samlad bedömning av och slutsatser om hur det nuvarande systemet fungerar. Det förestående parlamentariska arbetet är rätt ställe för att lösa problemen med politisk ledning och tjänstemannaledning och att lägga fram nödvändiga förslag till lagbestämmelser och arbetssätt.

För att lösa problemen behöver den politiska och administrativa kulturen ändras, menar utskottet. Väsentligt är att den omfattande, men inkonsekventa informationen bearbetas bättre för att stödja statsrådet i dess besluts- och handlingsförmåga under förhållanden, där beredningen och besluten blottar problem som är allt mer komplicerade och har internationella kopplingar.

Rehabilitering för längre arbetsliv

Längre arbetsliv och högre sysselsättning På sikt är det tänkt att tiden i arbetslivet ska förlängas med tre år, och att sysselsättningsgraden ska stiga till 72 procent under den pågående regeringsperioden. I regeringsprogrammet (22.6.2011) är målet att förlänga arbetslivet i början, mitten och slutet. I klarspråk handlar det om att arbeta mer. Räknat i totalproduktion förlorar Finland mer till följd av arbetsoförmåga än till följd av arbetslöshet. År 2011 var 209 000 personer arbetslösa och 260 000 personer fick sjukpension. För de flesta är arbetslösheten övergående, men det är få som återgår i arbete efter att ha fått permanent sjukpension.

Att döma av utfrågningen av de sakkunniga uppskattas Folkpensionsanstaltens och arbetspensionsanstaltens kostnader för rehabilitering 2012 uppgå till 449 miljoner euro. Kostnaderna för åtgärder beräknas uppgå till 286 miljoner euro. I sin rapport räknar Statens revisionsverk med att statens kostnader för arbetsförmå-

gehöjande rehabilitering grovt taget är 140 miljoner euro och statsekonomiskt sett ungefär 170 miljoner euro om året. De sakkunniga påpekade också att det inte går att få fram uppgifter om årliga rehabiliteringskostnader eller kostnader enligt något annat kriterium. Man kan vara gissa sig till att övriga rehabiliteringsgivare har mångfalt högre kostnader.

Vid revisionen utvärderade revisionsverket styrsystemet och utredde hur arbetsförmågehöjande rehabilitering har medverkat till att förbättra finländarnas arbetsförmåga och förlänga arbetslivet. Vidare uppger revisionsverket att det inte gick att få tydliga bevis för att rehabilitering medverkar till att förlänga arbetslivet. Överlag har det undersökts ganska lite vilka effekter rehabilitering har vid sjukpensionering. Att döma av några tillgängliga studier är effekterna obefintliga. Revisionen av visar att Aslak-kurserna inte har någon effekt, medan det gick att få fram svaga statistiska bevis för de preventiva effekterna av TYK-rehabilitering.

Enligt de sakkunniga uppgår FPA:s årliga kostnader för rehabilitering till 274,3 miljoner euro, varav TYK-rehabilitering står för 7,7 miljoner euro och Aslak för 25,8 miljoner euro. Dessutom påpekade de sakkunniga att perspektivet är snävt (två rehabiliteringsformer) och att revisionsberättelsen därför inte ger en tillräckligt samlad bild av hur rehabilitering medverkar till att förlänga arbetslivet. Revisionen tar inte tillräckligt stor hänsyn till andra tillgängliga vetenskapliga studier med mer omfattande information om effekterna av rehabilitering, utan nöjer sig med undersökningarna av Aslak- och TYK-rehabilitering, enligt de sakkunniga.

Aslak- och TYK-rehabilitering syftar till att förbättra och behålla arbetsförmågan när risker för nedsatt arbetsförmåga går att påvisa. De är alltså förebyggande rehabilitering som ges i grupp. Aslak och TYK är avsedda för arbetstagargrupper och branscher där den arbetsrelaterade fysiska, psykiska och sociala belastningen sannolikt leder till ett flertal hälsoproblem och nedsatt arbetsförmåga.

Utifrån regional statistik undersökte revisionen hur sjukpensionering påverkas av två typer av

yrkesinriktad rehabilitering (Aslak och TYK). Den kvantitativa variationen mellan regionerna var stor. De regioner som satsade mest på rehabilitering hade mångfalt fler rehabiliteringsklienter än de mindre aktiva regionerna. Man kunde anta att regioner med stor sjukfrekvens försöker ge så många som möjligt rehabilitering, sägs det i revisionsberättelsen. Men det gick inte att påvisa något samband mellan antalet klienter och sjukfrekvens. Revisionsverket påpekar att personer som inte löper någon direkt risk att förlora arbetsförmågan förefaller att selekteras till Aslak, och att kriterierna inte är särskilt stränga. Det går inte att dra några slutsatser om sambandet med längre arbetsliv utifrån revisionsverkets regionala analyser, menade de sakkunniga. De regionala analyserna borde beakta ett flertal simultana faktorer, exempelvis åldersstruktur och sysselsättningsläge, för att vara trovärdiga. Uppgifterna om regionerna ger bra information om hur människor hänvisas till eller får komma på rehabilitering ute i regionerna. Rehabilitering är ett av de få till buds stående medlen för att påverka socioekonomiska skillnader i hälsa. Det är inte acceptabelt att regioner med hög sjukfrekvens inte hänvisar fler till rehabilitering.

På riksnivå hör styrningen och samordningen av rehabiliteringen till delegationen för rehabiliteringsärenden. Enligt revisionen har det nästan inte alls förekommit rikstäckande styrning på senare år. Effekterna har inte heller följts upp trots att det är en lagstadgad uppgift för delegationen. Statens roll i rehabiliteringen för bättre arbetshälsa har inskränkt sig till lagberedning och finansiering av verksamheten via budgeten för FPA. Rehabiliteringssystemet är rörigt. Det är inte ovanligt att klienterna flyttas mellan rehabiliteringsgivarna och ansvarsfördelningen är otydlig.

Uppgifterna från revisionen visar att effektivitetskontrollen inte har varit tillräckligt vare sig på social- och hälsovårdsministeriet eller i delegationen, om man beaktar de stora penningströmmarna inom rehabiliteringen och de mål att förlänga arbetslivet som ingått i de senaste regeringsprogrammen. Men uppdraget är svårt och rehabiliteringsgivarna många och därför har

inga direkta åtgärder vidtagits för att följa upp resultaten.

Revisionsverkets kritik av delegationen för rehabiliteringsärenden kommenderades av de sakkunniga med att verksamheten var aktivare mellan hösten 2012 och våren 2013. Delegationen kommer sannolikt att anta de förslag till att utveckla arbetsstödjande rehabilitering (längre arbetsliv) som en arbetsgrupp inom den lagt fram. Målet med arbetsgruppen har varit att förtydliga arbetsfördelningen och ansvaret för klienterna inom rehabiliteringen. Det finns det en del problem med arbetsfördelningen, och det behövs fortfarande tydligare regler för vem som rehabiliterar vem och när.

De sakkunniga välkomnade att revisionsverket lyfter fram frågan om effekterna av rehabiliteringen. I nuläget har delegationen inte kapacitet att övergripande följa upp resultaten av rehabiliteringen, även om det finns information om effekten av enskilda rehabiliteringsformer. Utvärdering av rehabilitering har varit ett problem med avseende på de politiska besluten eftersom det inte årligen samlas in heltäckande information. Överlag är datainsamlingen splittrad. Enligt ett sakkunnigyttrande är det inget fel på Folkpensionsanstaltens och arbetspensionsanstaltens rehabiliteringsstatistik eller statistikmetoderna. Däremot behövs det liknande jämförbara uppgifter om verksamhetsvolymen och fördelningen för all rehabiliteringsverksamhet. För närvarande har ingen någon övergripande uppfattning av vad som händer inom rehabiliteringsområdet. Det har gått över tio år sedan den förra redogörelsen om rehabiliteringen.

Bristerna i kunskapsunderlaget och statistiken är oroväckande, anser utskottet. Riksdagen får inte tillgång till uppgifter om de totala rehabiliteringskostnaderna eller verksamhetsvolymen, vilket vore viktigt för beslutsfattandet. Sett ur riksdagens perspektiv är det oklart vilken totalekonomisk roll rehabiliteringen spelar och vilka effekter den ger. De bristfälliga uppgifterna försvårar också för de myndigheter som ordnar och styr rehabiliteringsverksamheten. Det är anmärkningsvärt att delegationen för rehabiliteringsärenden inte har lyckats ta fram informa-

tion om effekterna av rehabiliteringen, trots att detta ingår i dess lagstadgade uppgifter.

Revisionsutskottet menar att rehabiliteringsresurserna inte har fördelats vare sig rättvist eller rationellt. Medel har gått till rehabiliteringsformer som inte har haft någon effekt eller där effekten varit minimal. Offentligt stöd ska inte gå till rehabiliteringsformer där effekten inte går att påvisa, anser utskottet. Resurserna måste fördelas mer ändamålsenligt för att de som verkligen behöver rehabilitering ska få det, särskilt unga människor. Inte heller regionalt sett fördelas rehabiliteringen rättvist. Vidare anser utskottet att kriterierna för rehabilitering måste ses över så att det är de verkliga behoven som är avgörande. Detta måste också beaktas i den regionala fördelningen.

I överensstämmelse med regeringsprogrammet kommer social- och hälsovårdsministeriet 2014 och 2015 att göra en utredning där alla myndigheter som handlägger rehabiliteringsfrågor deltar. Då är det viktigt att åtgärda bristerna i kunskapsunderlaget. Det måste tas fram statistik- och registersystem som genererar heltäckande information om alla sektorer inom rehabiliteringen. Vidare måste delegationen för rehabiliteringsärenden målmedvetet gå in för att prestera effektivare uppföljning av rehabiliteringen och producera effektivitetsinformation.

Resultaten i specialundervisningen

Revisionen av specialundervisningen utredde hur undervisningen är ordnad och vilka effekter den har samt hur måluppfyllelsen ser ut beträffande det allmänna målet i lagen om grundläggande utbildning, det vill säga att stödja sund uppväxt och utveckling hos alla elever. Revisionsverket följde upp förändringar i specialundervisningen 2001-2010 genom omfattande registerstudier och sökte skillnader mellan åldersgrupper och kommer i utbud, organisation, kriterier och resurser. Dessutom utreddes effekterna genom studier dels av hur elever med särskilda behov flyttar över till andra stadiet och hur de klarar sig där, dels examina på andra stadiet och

sysselsättningsläget fyra år efter avslutad grundläggande utbildning.

Det senaste decenniet har betydligt fler elever fått specialundervisning i den grundläggande utbildningen, enligt revisionsverket. Perioden 2000—2010 ökade antalet elever som antogs eller flyttades till specialundervisning med 60 procent. Det beror explicit på att specialundervisningen har ökat, för antalet elever med specialundervisning på deltid har varit relativt konstant. I takt med att utbudet har ökat har också resurserna ökat. År 2010 var 14 procent av lärarna i den grundläggande utbildningen speciallärare.

Det finns flera orsaker till att specialundervisningen har ökat. De sakkunniga nämnde statistikmetoder, tydligare diagnoser, mer forskning i specialpedagogik och utveckling inom läkarvetenskapen. Andelen elever med invandrarbakgrund (främmande språk som modersmål) var en aning större än infödda finländska elever. Invandrarbakgrunden var dock inte statistiskt signifikant för deltagandet. Elevantalet påverkades också av ändrade administrativa koder. Detsamma gällde befrielse från läroämnena och färre som gick om klasser. Behovet av specialundervisning har ökat i och med att barn har fler problem. Den höjda statsandelen till kommunerna hade samma effekt. Vidare är det värt att notera den stora skillnaden mellan antalet flickor och pojkar som fick särskilt stöd. År 2012 fick bara 4,8 procent av flickorna, men hela 10,3 procent av pojkarna särskilt stöd. Skillnaderna mellan flickor och pojkar och orsakerna till dem bör utredas, menar utskottet.

Specialundervisning på deltid ordnas för elever med lindriga inlärnings- och anpassningsproblem, om de behöver särskilt stöd vid sidan av den övriga undervisningen för att förbättra sina inlärningsmöjligheter. Den ges samtidigt med annan undervisning, i smågrupper eller individuellt. Undervisningen måste samordnas med den övriga undervisningen. Elever tas in eller flyttas till specialundervisning, om undervisningen inte kan ordnas på något annat sätt på grund av funktionsnedsättning, sjukdom, försenad utveckling eller emotionella störningar eller av någon an-

nan liknande orsak. Det handlar det om att eleven behöver särskilda insatser som är mer krävande än stödundervisning och specialundervisning på deltid. Intagning till specialundervisning betyder att det fattas ett beslut om specialundervisning redan när en elev antas till förskola eller grundläggande utbildning. Det primära målet med specialundervisning är att stödja eleven i studierna för att målen med den allmänna lärokursen ska kunna nås. Om en elev trots stödåtgärder inte uppnår målen kan han eller hon få en individuell lärokurs eller individuella mål för enskilda läroämnena. Före ändringarna från 2010 i lagen om grundläggande utbildning krävdes det att eleven flyttas eller tas in till specialundervisning för att han eller hon skulle få en individuell lärokurs. Sedan ändringarna 2010 krävs det ett beslut om särskilt stöd för att få en individuell lärokurs.

Specialundervisning på deltid gavs mest de första åren i den grundläggande utbildningen. Men i de högre årskurserna blev det fler elever som flyttades över till specialundervisning, och specialundervisning var vanligast i de sista årskurserna inom den grundläggande utbildningen. Revisionsverket rekommenderar att stödsystemet ses över. Tidig intervention bör sättas in tillräckligt tidigt för att minska behovet av särskilt stöd och individuella lärokurser under de sista årskurserna i grundskolan.

Skillnaderna i antalet elever med särskilda behov har varit stora mellan kommunerna och de ökade ytterligare mellan 2001 och 2010. Det hänger samman med att allt fler elever med särskilda behov avlägger nioårig läroplikt. Skillnaderna mellan kommunerna uppvisade emellertid inget tydligt samband med kommunernas storlek. Kommuner med stadskaraktär har något större andel elever med särskilda behov.

Elever tas in eller flyttas till specialundervisning företrädesvis under de sista årskurserna i den grundläggande utbildningen. År 2001 togs fyra procent av eleverna i första årskursen in till specialundervisning och 2008 var det 6 procent. Efter den första årskursen ökade andelen i både de lägre och de högre årskurserna. I slutet av den grundläggande utbildningen, under hösttermi-

nen i årskurs 9, varierade andelen elever med särskilda behov mellan sex och elva procent. Hösten 2010 hade knappa 11 procent av niondeklassarna tagits in eller flyttats till specialundervisning.

Utifrån kulturutskottets betänkande KuUB 4/2010 rd — RP 109/2009 rd om ett förslag till ändring av lagen om grundläggande utbildning förutsatte och framhöll riksdagen bland annat att syftet med propositionen var att stärka elevernas rätt till systematiskt och förebyggande intensifierat stöd på ett tidigt stadium med fokus på inlärning och uppväxt. Samtidigt förutsatte riksdagen att regeringen ger akt på om elevernas rätt till särskilt stöd omsätts i verkligheten enligt deras inlärningsförutsättningar och vid behov griper in om det visar sig att elevernas möjligheter att efter behov få stöd för inläringen och möjligheterna till en framgångsrik inlärning försämras. Dessutom förutsatte riksdagen att undervisnings- och kulturministeriet kommer med en utredning om detta till kulturutskottet före utgång av 2013.

Revisionsutskottet inväntar utredningen för att kunna jämföra utvecklingen de senaste åren med den nu aktuella perioden 2001—2010 och dra slutsatser av materialet.

Det faktum att stödet i så hög grad är koncentrerat till sista delen av grundskolan innebär enligt utskottet att målet att sätta in stödet på ett så tidigt stadium som möjligt inte infrias och att stödet inte får den avsedda preventiva effekten. När stöd inte sätts in tillräckligt tidigt upplever eleverna att de misslyckats och det hämmar utvecklingen av självkänslan. I slutändan risker eleverna att marginaliseras med ökande social utestängning som följd.

Revisionsutskottet har noterat att elever som helt eller delvis avlägger individuell lärokurs inte lika ofta som andra fortsätter på andra stadiet. Dessutom avbryter de oftare studierna på andra stadiet plus att sysselsättningsläget för dem är sämre fyra år efter avslutad grundläggande utbildning. Bland elever med särskilda behov är de regionala skillnaderna i studier på andra stadiet stora. Bland de som avlade lärokursen för grundläggande utbildning och deltog i gemen-

sam ansökan inledde nästan 94 procent studier på andra stadiet direkt. Bland de som avlade delvis individuell lärokurs fortsatte 77-84 procent, beroende på årsgrupp, direkt med studier på andra stadiet. De som avlagt individuell lärokurs avbröt studierna på andra stadiet helt, så gott som helt eller delvis senast den tredje hösten oftare än de som avlagt lärokursen för den grundläggande utbildningen. Ungefär 94 procent av de som hade avlagt lärokursen för den grundläggande utbildningen avlade den tredje hösten studier på andra stadiet. Bland de som hade avlagt en delvis individuell lärokurs var procentsatsen 81 i åldersgruppen 2004 och 78 i åldersgruppen 2006.

Statistiken över specialundervisningen är inriktad på faktorer kopplade till statlig finansiering, medan faktorer med relevans för utvecklingen inom specialundervisningen ägnas mindre uppmärksamhet, enligt de sakkunniga. Den ändrade statistiken hänger i första hand samman med ändringarna i statsandelssystemet från 2010. I dag går det inte längre att få statistik över lärokurserna efter årskurs utan bara sammanlagda uppgifter om de lägre respektive högre årskurserna. Det finns ingen exakt statistik över hur många som gått ut den grundläggande utbildningen och avlagt individuell lärokurs. Med den nuvarande datainsamlingen går det inte heller att få fram information om målgrupper för specialundervisning, vilken typ av stöd de får och var undervisningen ordnas. Den stora frågan är hur man ska få fram detaljerad och samtidigt tillförlitlig och jämförbar information om undervisningen.

I november 2013 blev studien Nuorten syrjäytyminen; tietoa, toimintaa ja tuloksia? (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013; Publikationer från riksdagens revisionsutskottet 1/2013) klar. Den gjordes på uppdrag av utskottet och är en ingående studie av marginalisering av unga och hur fenomenet kan förebyggas. Undersökningen visar att grundskolan spelar en framträdande roll i barns och ungas liv när det är fråga om social marginalisering. Detta eftersom skolan når ut till hela årskullar och det tidiga stödet i skolan är av stor betydelse. Följaktligen lyf-

ter studien särskilt fram behovet av tidigt stöd och ett reaktionsfokuserat arbetssätt. Revisionsutskottets synpunkter på marginalisering bland unga blir klara vårsessionen 2014.

Undervisnings- och kulturministeriet bör vidta åtgärder för att effektivisera specialundervisningen på deltid i grundskolan så att behovet av specialundervisning inte uteslutande koncentreras till de sista årskurserna. Tidig intervention i elevernas problem är det enda sättet att tillgodose deras rätt att få särskilt stöd. Vidare är det angeläget att undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet lyfter fram behovet av stöd till elevernas familjer eftersom man den vägen kan förebygga problem i skolan. Med tidig intervention och specialundervisning vid rätt tidpunkt har eleverna bättre möjligheter att komma in på fortsatt utbildning och större chanser att få arbete. Samtidigt undviker man att orsaka samhället mer kostnader för att specialundervisning sätts in för sent och är bristfällig.

Undervisnings- och kulturministeriet och dess förvaltningar bör analysera de stora skill-

naderna i specialundervisning mellan kommunerna. Själva specialundervisningen och arbetsätten behöver förbättras och samordnas för att undervisningen ska vara mer jämlik i regionalt hänseende.

Undervisnings- och kulturministeriet och myndigheterna med ansvar för kontrollen av specialundervisningen måste målmedvetet gå in för att följa upp specialundervisningen och rätta till bristerna i statistiken, understryker utskottet. Det måste finnas tillräckligt tillförlitliga och jämförbara statistiska och andra uppgifter för att stödbehoven bland eleverna ska kunna upptäckas, stödåtgärderna sättas in på rätt sätt och effekterna av åtgärderna utvärderas.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

Riksdagen

har ingenting att invända mot berättelsen.

Helsingfors den 11 december 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Heli Paasio /sd
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Olli Immonen /saf
Eero Lehti /saml (delvis)

Mika Lintilä /cent (delvis)
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Kari Tolvanen /saml
Anu Urpalainen /saml
Erkki Virtanen /vänt (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.