

Statsrådets redogörelse till riksdagen
om vilka verkningar de nya skollagarna
haft och om hur de i lagarna uppställda
målen har nåtts

INNEHÅLL

1. INLEDNING	3
1.1. Riksdagens uttalanden	3
1.2. De nya skollagarnas innehåll och reformens viktigaste syften	3
1.3. Ändringar i examenssystemet och vissa ändringar och förslag till ändringar i den nya lagstiftningen	5
1.4. Ändringar i omvärlden.....	8
1.6. Redogörelsens innehåll.....	13
2. BEDÖMNING AV VILKA VERKNINGAR DE NYA SKOLLAGARNA HAFT OCH AV HUR DE I LAGARNA UPPSTÄLLDA MÅLEN HAR NÅTT.....	14
2.1. Lagstiftningens struktur samt regleringens omfattning och räckvidd.....	14
2.2. Grundtryggheten i utbildningen.....	16
2.2.1. Tillgången till utbildning	16
2.2.2. Rätten till undervisning enligt läroplanen.....	20
2.2.3. Bedömningen av elever och studerande	26
2.2.4. Rätten till trygg studiemiljö.....	29
2.2.5. De studiesociala förmånerna.....	29
2.2.6. Regleringen gällande personalen.....	30
2.2.7. Laglighetskontrollen som utövas av statens utbildningsmyndigheter	32
2.3. Utbildningssystemets flexibilitet och förmåga att reagera på förändringar i samhället	33
2.3.1. Beslut om förvaltningen	33
2.3.2. Anordnande av utbildning och organisationsfriheten i läroanstalterna	34
2.3.3. Privata anordnare av grundläggande utbildning	37
2.3.4. Samarbete mellan utbildningsanordnarna.....	39
2.3.5. Samarbete med arbetslivet.....	40
2.3.6. Anskaffning av utbildningstjänster från utomstående	41
2.3.7. Olika former av anordnande av utbildning	42
2.3.8. Individuella studieprogram och tillgodoräknande av annanstans fullgjorda studier ..	43
2.4. Utvärdering av utbildningen.....	46
2.5. Finansieringssystemet.....	48
2.6. Sammandrag	49

BILAGOR Uppgifter om antal elever och studerande samt kostnader för och priser per enhet i utbildningen

Ett sammandrag av resultaten av enkäten till utbildningsanordnarna och en lista över remissinstanserna ingår i en separat bilaga

1. INLEDNING

1.1. Riksdagens uttalanden

När Riksdagen i juni 1998 godkände de lagar som ingick i regeringens proposition till lagstiftning om utbildning (RP 86/1997) konstaterade den att de nya skollagarna utgör en reform med omfattande verkningar och innebär nya och mångsidiga möjligheter för hela utbildningssektorn i vårt land. På grund av reformens samhälleliga betydelse förutsatte riksdagen att regeringen sedan tre år har förflutit från skollagarnas ikraftträdande lämnar en utbildningspolitisk redogörelse med en utvärdering av vilka verkningar reformen haft och hur de i lagarna uppställda målen har nåtts.

Riksdagen förutsatte även att en utredning om hur utvärderingen fungerar skall lämnas inom två år, att regeringen beträffande undervisningen i finska och svenska för invandrabarn låter göra en utredning av om undervisningen beaktar barnens språkliga utgångsnivå och att undervisningsministeriet följer praxis vid tillämpningen av 28 § lagen om grundläggande utbildning och efter två år från lagens ikraftträdande lämnar en utredning till kulturutskottet.

Utöver dessa uttalanden innehåller riksdagens svar sexton andra uttalanden som gäller utvecklingen av utbildningen och där riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder.

Uttalandena gällde en höjning av vissa priser per enhet som ligger till grund för utbildningsfinansieringen samt tilläggsunderstöd enligt prövning, genomförandet av en täckande förskoleundervisning, total arbetstid för lärare, ordnande av stödundervisning, överföring till specialundervisning, utveckling av skolornas biblioteksverksamhet och informationstjänst, skolornas klubbverksamhet, undervisningen i gymnastik och hälsokunskap, perioderna med inläring i arbetet inom yrkesutbildningen, utveckling av läroavtalsutbildningen, uppföljning av hur lagen om grundläggande konstundervisning har utfallit samt en reform av finansieringssystemet för undervisningen i och på samiska. Många av de reformer som avses i uttalandena har redan genomförts genom att lagstiftningen ändrats och på vissa andra sätt. De ändringar som gjorts i lagstiftningen beskrivs i punkt 1.3.

1.2. De nya skollagarnas innehåll och reformens viktigaste syften

I de nya skollagarna ersattes i enlighet med regeringens proposition den omfattande och splittrade lagstiftningen som baserade sig på läroanstaltsformer med en snävare och mera koncentrerad lagstiftning som utgår från utbildningens mål och innehåll, utbildningsnivåerna och utbildningsformerna samt studerandenas rättigheter och skyldigheter. Den nya utbildningslagstiftningen som trädde i kraft vid ingången av 1999 omfattar följande lagar och med stöd av dem givna förordningar:

- lagen (628/1998) och förordningen (852/1998) om grundläggande utbildning,
- gymnasielagen (629/1998) och -förordningen (810/1998),
- lagen (630/1998) och förordningen (811/1998) om yrkesutbildning,
- lagen (631/1998) och förordningen (812/1998) om yrkesinriktad vuxenutbildning,
- lagen (632/1998) och förordningen (805/1998) om fritt bildningsarbete,
- lagen (633/1998) och förordningen (813/1998) om grundläggande konstundervisning,
- lagen om förvaltning av utbildning som ordnas av staten och privata (634/1998) och

- lagen (635/1998) och förordningen (806/1998) om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

Bestämmelser om behörighetsvillkoren för rektorer och lärare ingår i förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet (986/1998) som givits med stöd av de sex först nämnda lagarna.

Genom de ovan nämnda lagarna upphävdes nästan trettio tidigare lagar som reglerat motsvarande verksamhet och lika många förordningar som givits med stöd av dem.

I samband med utfärdandet av dessa lagar och i anslutning till dem ändrades även ett flertal andra lagar och förordningar. Ändringar gjordes t.ex. i lagen om studiestöd (65/1994), lagen om stöd för skolresor för studerande i gymnasieutbildning och yrkesutbildning (48/1997), lagen om yrkeshögskolestudier (255/1995), lagen om utbildningsstyrelsen (182/1991), lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning (763/1990) och lagen angående den språkkunskap, som skall av statstjänsteman fordras (149/1922). De revideringar som reformen förutsatte i undervisningspersonalens pensionsrätt genomfördes genom en helt ny lag om vissa pensionsarrangemang inom undervisningssektorn (662/1998). Vidare gavs en lag om upphävande av lagen om försök med utbildning på ungdomsstadiet och med yrkeshögskolor (638/1998).

I anslutning till reformen av lagstiftningen om utbildning trädde universitetslagen (645/1998) i kraft den 1 augusti 1998. I samband med ikraftträdandet upphävdes sammanlagt 22 olika lagar om enskilda universitet. Reformen gällde inte, fränsett vissa mindre ändringar, yrkeshögskolorna. Om dem bestäms i den nämnda lagen om yrkeshögskolestudier.

De viktigaste bakomliggande principerna för lagstiftningsreformen var att:

- samla den till många delar oenhetliga, splittrade och överlappande lagstiftningen i tydligare helheter,
- i lagstiftningen betona helheten i utbildningssystemet,
- öka utbildningssystemets förmåga att anpassa sig till förändringar i samhället,
- luckra upp gränserna mellan olika utbildningsformer och utbildningssystem och öka samarbetet mellan utbildningsanordnarna och läroanstalterna,
- lagstiftningen skulle öppna nya möjligheter, men utbildningsanordnarna skulle inte tvingas till vissa på förhand centralt bestämda lösningar,
- stärka grundtryggheten i utbildningen,
- förbättra utbildningens kvalitet och verkningsfullhet bl.a. med hjälp av systematisk utvärdering,
- öka genomskinligheten i utbildningssystemet genom att förenhetliga reglerings- och finansieringsmekanismerna för samma slags utbildning i olika läroanstalter,
- lagstiftningen, med undantag av den grundläggande utbildningen, skulle vara så neutral som möjligt i förhållande till om utbildningen ordnas av en kommun, samkommun, registretad sammanslutning eller stiftelse,

- lagstiftningen, i enlighet med principen om livslångt lärande, skulle täcka utbildning inom tillämpningsområdet oberoende av de studerandes ålder, samt
- minska förvaltningsinriktningen i lagstiftningen till förmån för själva verksamheten.

Dessa allmänna principer beaktades i stor utsträckning i de nya skollagarna. Vissa undantag som närmast ansluter sig till lagstiftningens struktur gjordes likväl. Om den yrkesinriktade vuxenutbildningen stiftades en egen lag skilt från lagen om den övriga yrkesutbildningen. I lagen bestäms om den tilläggsutbildning som förbereder för yrkesexamina och specialyrkesexamina och om annan tilläggsutbildning. I lagen om fritt bildningsarbete räknas med avvikelse från huvudprinciperna för den nya lagstiftningen upp de olika läroanstaltsformer där den i lagen avsedda utbildningen ordnas, och i stället för bestämmelser om tillstånd att ordna utbildning innehåller lagen bestämmelser om tillstånd att driva en läroanstalt.

I de nya skollagarna genomfördes också vissa innehållsmässiga nyheter. Dylika är bl.a. den lagstadgade möjligheten för vårdnadshavare till barn och unga i läropliktsålder att ansöka om skolplats i en annan skola än den närskola som kommunen anvisar, sloandet av låg- och högstadieindelningen i grundskolan, reformen av regleringen av privata skolor som ger grundläggande utbildning, överföringen av skolhemsundervisningen till undervisningsväsendet, reformen av bestämmelserna om undervisning i vissa minoritetsspråk, samarbetskyldigheten för utbildningsanordnare på andra stadiet, sloandet av regleringen av studerandenas arbetstid utom när det gäller utbildning av barn i läropliktsåldern, möjligheten att skaffa utbildningstjänster via andra än de sammanslutningar och stiftelser som beviljats tillstånd att ordna utbildning, reformen av reglering gällande lärarna samt de bestämmelser om utvärdering av utbildning som tagits in i lagstiftningen för att säkerställa utbildningens kvalitet.

I de nya lagarna befattade man sig inte just med studiernas innehåll, utan bestämmelserna om utbildningens mål och centrala innehåll bibehölls i huvudsak som förut. Samtidigt som reformen trädde i kraft har det likväl inom de olika utbildningsformerna pågått omfattande examensreformer och lärokursreformer. En utredning av reformerna rörande examina och läroplaner ingår i punkt 1.3.

1.3. Ändringar i examenssystemet och vissa ändringar och förslag till ändringar i den nya lagstiftningen

I enlighet med det mål som sattes i den av statsrådet godkända planen för utveckling av utbildningen och av forskningen vid högskolorna för åren 1995–2000 har alla yrkesinriktade grundexamina före 1.8.2001 ändrats så att de är treåriga och en period av inläring i arbetet omfattande minst 20 studieveckor har fogats till utbildningen. De som har avlagt den nya examen har såväl breda grundläggande yrkesfärdigheter i olika uppgifter inom branschen som en mer specialiserad kompetens och den yrkesfärdighet som arbetslivet förutsätter inom ett delområde av examen. Inom branscher där examina breddades mot tidigare har breddningen i huvudsak riktats mot specialiseringsinnehåll. Avsikten är att ytterligare utveckla examina så att de omfattar yrkesprov som skall visa att målen för yrkesstudierna har nåtts. Yrkesproven i anslutning till examina planeras och organiseras i samverkan med närings- och arbetslivet.

Förskoleundervisningsreformen genomfördes på basis av lagstiftningen från 1999, när bestämmelser om förskoleundervisningen togs in i lagen om grundläggande utbildning genom en lag som trädde i kraft vid ingången av augusti 2000 (1288/1999). I förordningen

om förskoleundervisning föreskrevs sexåriga barn rätt till avgiftsfri förskoleundervisning omfattande 700 timmar om året innan barnet börjar i grundläggande utbildning. Förskoleundervisningen för gravt handikappade barn kan likväl räcka två år. Kommunerna ålades skyldighet att ordna förskoleundervisning för alla barn i förskoleundervisningsålder inom sitt område. Kommunerna kan ordna förskoleundervisningen i skolor, daghem eller på andra lämpliga ställen. Förskoleundervisning kan ordnas också av privata sammanslutningar och stiftelser som fått tillstånd att ordna undervisning eller som träffat ett avtal med kommunen samt av statliga läroanstalter. Kommuner och andra anordnare av förskoleundervisning beviljas statsandel för anordnande av förskoleundervisning. Rätten till förskoleundervisning och kommunernas skyldighet att ordna förskoleundervisning trädde i kraft vid ingången av augusti 2001. Att delta i förskoleundervisningen är frivilligt för barnen, fränsett det andra året i förskoleundervisningen för barn som omfattas av förlängd läroplikt. Utbildningsstyrelsen meddelade i december 2000 nya grunder för läroplanen för förskoleundervisningen enligt vilka läroplanerna för förskoleundervisningen skall utarbetas.

När riksdagen godkände de lagar som ansluter sig till förskoleundervisningsreformen godkände den ett uttalande (RSv 99/1999 rd), enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen om tre år, då förskoleundervisningsreformen har trätt i kraft i hela sin omfattning, lämnar en redogörelse om reformen där den gör en utvärdering av reformens verkningar och i vilken mån de uppställda målen har nåtts. Regeringen lämnar utredningen i slutet av 2004.

Innehållet i den grundläggande utbildningen påverkas av den reviderade timfördelningen. Statsrådets förordning om riksomfattande mål för utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning och om timfördelning i den grundläggande utbildningen (1435/2001) gavs i december 2001 och den träder i kraft den 1 augusti 2002. Enligt förordningen anges timfördelningen i den grundläggande utbildningen inte längre särskilt för de sex lägsta (lågstadiet) och tre högsta årsklasserna (högstadiet), utan gemensamt för hela den grundläggande utbildningen. För att en tillräcklig nationell enhetlighet skall bevaras i de olika läroämnena anges dock s.k. kontrollpunkter där det fastställs hur många årsvekotimmar undervisningen i läroämnet i fråga skall omfatta fram till dess. I anslutning till förskoleundervisningsreformen och revideringen av timfördelningen bereder Utbildningsstyrelsen nya grunder för läroplanen för förskoleundervisningen. Det är möjligt att ta dem i bruk från början av läsåret 2002–2003 och de skall till alla delar tas i bruk senast i början av augusti 2006. Den nya timfördelningen i den grundläggande utbildningen samt läroplansgrunderna ger möjligheter att pröva hur man ordnar den grundläggande utbildningen och vilka årskurser som placeras i en enskild skola. Genom förändringar kan man sträva efter att stärka enhetligheten i den grundläggande utbildningen liksom även skolornas och lärarnas samarbete samt lindra de problem som övergången till högstadiet har kunnat föranleda i den nuvarande modellen.

Beredningen av de riksomfattande målen och av timfördelningen för gymnasiet har satt i gång. Det är meningen att timfördelningen i gymnasiet skall revideras år 2002. Ett strukturförsök gällande studentexamen har pågått sedan 1995. Inom försöket har man tillämpat en examensstruktur med större valfrihet. I de gymnasier som omfattats av försöket har bara provet i modersmålet varit obligatoriskt för alla examinander. Utöver provet i modersmålet har examinanderna haft att välja tre prov av en grupp som består av provet i det andra inhemska språket, provet i ett främmande språk, realprovet och provet i matematik. Möjligheterna att utveckla studentexamen att utretts i flera olika arbetsgrupper. Studentexamensnämnden har dessutom kommit med en begäran till undervisningsministeriet om hur realprovet kunde indelas i flera prov.

I samband med ikraftträdandet av de nya skollagarna och senare har också några andra ändringar, utöver dessa reformer gällande examina och läroplanerna gjorts i de nya skollagarna.

Genom en lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1186/1998) avskiljdes finansieringen av undervisningen i och på samiska i kommuner inom samernas hembygdsområde från ingången av 1999 från det pris-per-enhet-baserade finansieringssystemet. För undervisningen i och på samiska i Utsjoki, Enontekis, Enare och Sodankylä beviljas särskilt lagbaserat understöd. Understödet motsvarar till storleken de genomsnittliga lönekostnaderna för denna undervisning i kommuner på samernas hembygdsområde. Understödet skall med avvikelse från finansieringssystemets allmänna princip användas för kostnaderna för undervisningen, dvs. understödet utgörs av s.k. öronmärkta pengar. Statsrådet har beslutat närmare om grunderna för beviljande av understöd i sitt beslut (191/1999).

I lagen om yrkesutbildning togs genom en lag (1185/1998) som trädde i kraft vid ingången av 1999 in bestämmelser om läroavtalsutbildning för företagare. I lagen om grundläggande utbildning togs också genom en lag (1188/1998) som trädde i kraft vid ingången av 1999, in ett bemyndigande att genom förordning föreskriva om hur undervisningsgrupperna i specialundervisningen skall bildas. Vissa bestämmelser om pensionsrätten för lärare i den grundläggande utbildningen justerades genom en lag (932/1999) som trädde i kraft den 15 oktober 1999.

I och med den nya grundlagen justerades vissa bemyndiganden i lagen om grundläggande utbildning och gymnasielagen och bestämmelserna om uppbärande av elevavgifter i lagen om grundläggande konstundervisning genom lagar (516–520/2000) som trädde i kraft den 15 juni 2000. I detta sammanhang genomfördes vissa andra mindre ändringar i de nämnda och vissa andra lagar.

Genom lagar (453–455/2001) som trädde i kraft vid ingången av augusti 2001 togs bestämmelser om undervisning i hälsokunskap som ett särskilt läroämne in i lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning. De nya bestämmelserna om undervisningen i hälsokunskap har beaktats i timfördelningen för den grundläggande utbildningen och timfördelningen för gymnasiet samt i examensstrukturen i den grundläggande yrkesutbildningen.

Finansieringen av den yrkesinriktade tilläggsutbildningen ändrades inte i samband med lagstiftningsreformen. När lagstiftningen om utbildning trädde i kraft vid ingången av 1999 gällde den s.k. "beställare-producent"-modellen i den frivilliga yrkesinriktade tilläggsutbildning som finansieras av utbildningsförvaltningen. Undervisningsministeriet delade ut upphandlingsmedel till länsstyrelserna, som köpte utbildningen av läroanstalterna. Finansieringssystemet för finansiering av yrkesinriktad tilläggsutbildning reviderades från den 1 januari 2001. I detta sammanhang övergick man till en s.k. blandmodell där undervisningsministeriet delar ut 60 procent av finansieringen för den yrkesinriktade tilläggsutbildningen som statsandelar till utbildningsanordnare som avses i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och i lagen om yrkesutbildning (yrkesutbildningscentrer för vuxna, riksomfattande specialyrkesläroanstalter, yrkesläroanstalter) och länsstyrelserna för sin del delar ut 40 procent av finansieringen i statsunderstöd enligt prövning till andra utbildningsanordnare.

Undervisningsministeriet tillsatte på basis av ett uttalande av riksdagen en parlamentarisk arbetsgrupp för vuxenutbildning i mars 2001. Arbetsgruppen skulle utreda vuxenutbildningen och lägga fram förslag till riktlinjer för en vuxenutbildningspolitik som bygger på idén om livslångt lärande samt förslag om utbudet, resurserna samt finansierings- och styrningssystemet. Medlemmarna i arbetsgruppen utgjordes av företrädare utsedda av de politiska partierna. I referensgruppen ingick företrädare för utbildnings- och arbetsförvaltningen, Finlands Kommunförbund, arbetsmarknadsorganisationerna och de viktigaste vuxenutbildningsanordnarna. Arbetsgruppens betänkande blev klart i februari 2002 (promemorior av undervisningsministeriets arbetsgrupper 3:2002). Arbetsgruppen lade

fram flera förslag till utveckling av lagstiftningen, styrmekanismerna och finansieringen. Arbetsgruppen var enhällig i sina förslag.

1.4. Ändringar i omvärlden

Det har inte skett några markanta ändringar i de totala antalen elever och studerande som omfattas av redogörelsen de senaste åren. Antalet studerande i yrkesutbildningen har dock minskat till följd av att yrkeshögskolorna blivit ordinarie och att yrkesutbildningen på institutnivå och högre nivå upphört. Å andra sidan ökar det faktum att de yrkesinriktade grundexamina blivit treåriga antalet studerande fram till 2003. Antalen elever och studerande visas efter utbildningsform i tabellerna 1–5 i bilagan. Antalet skolor och läroanstalter har varit en aning sjunkande. Mest har antalet grundskolor minskat. Åren 1999–2001 stängdes ca 200 grundskolor. Antalen skolor och läroanstalter samt de senaste årens förskjutningar i antalen visas i tabellerna 6–8. Kostnaderna för utbildningen och priserna per enhet som ligger till grund för statsandelen visas i tabellerna 9–12 i bilagan.

Bedömningen av vilka verkningar de nya skollagarna haft och av i vilken mån de i lagarna uppställda målen har nåtts försvåras av att det samtidigt med de reformer som inverkar på ovan nämnda mål för och innehåll i undervisningen, också har skett vissa andra förändringar i omvärlden runt utbildningen. Det är svårt att reda ut orsakerna bakom förändringarna i utbildningen och för det mesta kan man inte heller entydigt bedöma om orsaken till en förändring är de nya skollagarna eller om orsaken är en annan. I det följande granskas vissa sådana förskjutningar i omvärlden under slutet av 1990-talet och vissa andra sådana förändringar som inverkar på hur utbildningen har anordnats. Granskningen gäller den större betydelse som utbildningsärendena tillmätts i Europeiska unionen, det tryck som flyttningsrörelsen leder till på anordnandet av utbildning, besparingarna i den offentliga ekonomin och den nya grundlagen som trädde i kraft vid ingången av mars 2000.

Utbildningsärendenas utökade betydelse i Europeiska unionen

Enligt grundfördragen för EU hör utbildningsfrågorna i huvudsak till det nationella beslutsfattandet. Den diskussion som förs och de mål som sätts i EU-kretsar skall dock beaktas i utvecklandet av det finländska utbildningssystemet.

Europeiska rådet i Lissabon ställde i mars 2000 upp ett strategiskt mål enligt vilket unionen skall göras till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi. Utbildningen spelar en viktig roll i ansträngningarna att nå detta mål. Europeiska rådet i Lissabon satte också i gång tillämpningen av den öppna koordineringsmetoden inom utbildningsområdet.

Enligt deklARATIONERNA från Europeiska rådet i Lissabon lade utbildningsrådet våren 2001 för Europeiska rådet i Stockholm fram en rapport om de framtida målen för utbildningssystemen de närmaste tio åren samt riktlinjer för uppföljning av målsättningarna. Europeiska rådet i Stockholm anmodade rådet och kommissionen att utforma en gemensam utredning om uppföljningen av målsättningen för utbildningssystemen och om arbetsprogrammet för uppföljningen.

Rådets och kommissionens gemensamma utredning och arbetsprogram godkändes i utbildningsrådet i februari 2002. Utredningen lämnas till Europeiska rådet i Barcelona.

Fokuseringen i det arbetsprogram som godkänts av utbildningsrådet ligger på tre strategiska mål, nämligen att utbildningssystemen skall förbättras kvalitativt och gällande effektiviteten, att inträdet i utbildningssystemen skall underlättas och att utbildningssystemen skall närmas det omgivande samhället.

Kommissionen gav ett meddelande om livslångt lärande i november 2001. Syftet med meddelandet var att skapa en grund för livslångt lärande i Europa. Meddelandet innehåller sex förslag till insatsområden, nämligen att lärande skall visas uppskattning och erkänsla, informationen, vägledningen och rådgivningen effektiveras, investeringar i lärande ökas, inlärningsmöjligheterna placeras nära inläraren, basfärdigheterna främjas och den innovativa pedagogiken betonas.

Verkningar som beror på flyttningsrörelsen

Flyttningsrörelsen inom landet har ökat relevantalet i vissa tillväxtkommuner i en anmärkningsvärt snabb takt. Effekterna av flyttningsrörelsen uppvisar en stor variation mellan landskapen. Befolkningsökningen till följd av flyttningsrörelsen har varit störst i Nyland, Östra Nyland, Birkaland och Egentliga Finland. På grund av flyttningsrörelsen minskar däremot folkmängden proportionellt mest i Kajanaland, Lappland, Södra Savolax, Satakunta och Norra Savolax.

En del kommuner med flyttningsöverskott har inte lyckats bygga eller sanera skollokaler tillräckligt snabbt i takt med flyttningsrörelsen. Utvecklingen har lett till större klasser och utrymmesbrist. Förändringarna återspeglas även i undervisningens kvalitet och resultat. Någon riksomfattande utvärdering av hur förändringarna har inverkat har inte ännu gjorts.

Regeringens regionalpolitiska fokusering går ut på att det bildas ett nät av regioncentrum bestående av 35–40 landskapsområden och andra stadsbygdsområden. Genom programmet för regioncentrum balanseras både den ekonomiska tillväxten och flyttningsrörelsen i landets olika delar och riktas mot landskaps- och andra regioncentrum. I de områden som inte är med i regioncentrumsprogrammet utvecklas andra verksamhetsmodeller. Strukturfondsprogrammen, stödprojekten i de ekonomiska regionerna, kompetenscentrumprogram och stadspolitiken är viktiga verktyg i regionalpolitiken. Utbildning och forskning spelar en viktig roll i en regionalpolitik som bygger på kompetens.

De senaste årens flyttningsrörelse är inget exceptionellt fenomen i det finländska samhället. Efter andra världskriget har grunddraget i den regionala utvecklingen världen över på motsvarande sätt varit urbanisering och tillväxtcentrumens dragningskraft på nya arbetstillfällen. I landsbygdsområdena inföll den kraftigaste flyttningsrörelsen på 1950–1970-talen under den stora strukturuomvandlingen i lantbruket. Centrumen har under samma tid dragit till sig folk som kraftigast. Flyttningsrörelsen sker numera i huvudsak inom landets gränser, medan den ännu på 1960- och 1970-talet förutom till de inhemska centrumen i hög grad riktade sig även utomlands.

Efter recessionsåren i början av 1990-talet har de regionala skillnaderna ökat. Produktionen, sysselsättningen och flyttningsrörelsen har koncentrerats till ett fåtal orter. Landsbygdens befolkningsförlust har pågått redan länge. Nu flyttar människor från mindre och medelstora stadsregioner till de större centrumen. Flyttningsrörelsen är selektiv. De unga och välutbildade flyttar, och de som är äldre och fått mindre utbildning stannar kvar i utvecklingsområdenas kommuner där befolkningen bara minskar. Det leder till en nedåtgående kretsgång där den åldrande befolkningen och utflyttningen tillsammans kan hindra en befolkningstillväxt också i framtiden. Områden med flyttningsöverskott drar i sin

tur till sig ung befolkning, och därmed koncentreras också den naturliga befolkningsökningen till dem.

Vuxenpolitiskt sett betydelsefulla förskjutningar i samhället och utmaningar till följd av dem

Över 40 procent av arbetskraften, dvs. cirka en miljon människor i arbetsför ålder, försvinner fram till år 2015 från arbetskraften. Från och med 2001 försvinner fler personer från arbetskraften än det kommer nya i stället. Avgången är störst i yrken på lägre nivåer. Medelåldern för dem som går i pension är under 60. Problemet de närmaste åren är att lösa frågan hur man skall säkerställa tillgången på arbetskraft och hur man skall öka den krympande arbetskraftens rörlighet mellan regioner och yrken samt uppnå regeringens mål att höja sysselsättningsnivån till 70 procent.

Enligt den parlamentariska arbetsgruppen för vuxenutbildning borde befolkningen i arbetsför ålder i ett land som Finland i framtiden ha yrkesutbildning på minst andra stadiet och möjligheter att under yrkeskarriären med jämna mellanrum komplettera sitt kunnande. Studier som stärker medborgarnas allmänna inlärnings- och civila färdigheter samt sociala samhörighet bör också utökas. De kulturella behoven bland den växande andelen äldre av befolkningen bör också beaktas i planeringen och inriktningen av utbildningen. De arbetslösa och invandrarnas utbildningsbehov bör tillfredsställas.

Enligt arbetsgruppens mening är den mest brådskande åtgärden att höja kompetensnivån hos den befolkningsdel i medelåldern som saknar grundläggande yrkesutbildning. På längre sikt förskjuts tyngdpunkten till vuxenutbildning på högskolenivå i och med att befolkningens utbildningsnivå stiger. För att svara på de utmaningar som utvecklingen i samhället ställer behövs ett flertal olika vuxenpolitiska åtgärder.

Besparingar i den offentliga ekonomin

Som ett led i besparingsåtgärderna gällande de offentliga utgifterna gjordes det åren 1993–95 nedskärningar i de priser per enhet som ligger till grund för statsandelen för undervisnings- och kulturverksamhet. Dessa procentuella nedskärningar riktade sig mot statsandelarna till institutionernas huvudmän och minskade på motsvarande sätt hemkommunernas betalningsskyldigheter. Kommunernas andel av finansieringen av kostnaderna för verksamheten ändrades från 1997 så att den utgår från antalet invånare, och hemkommunernas lagstadgade betalningsandelar per elev slopades.

Åren 1996–98 riktades de nya besparingarna i de offentliga utgifterna i undervisningsverksamheten enbart mot kommunerna och den kommunala ekonomin. Priserna per enhet sänktes inte ytterligare, utan de nya besparingarna genomfördes per invånare. Kommunernas finansieringsandelar höjdes sammanlagt med cirka 650 mk per invånare. På grund av kommunernas höjda finansieringsandel täcker statsandelarna för undervisningsverksamheten i stället för 57 procent, som föreskrivs i lagen, knappt hälften av de kostnader som omfattas av statsandelen.

Nedskärningarna av priserna per enhet förorsakade besparingar i verksamheten även i kommunerna, vilket också var ett av syftena med nedskärningen. De senaste åren har

kostnaderna per enhet för olika funktioner dock igen, i synnerhet sedan kommunernas ekonomiska situation förbättrats, stigit generellt. Enligt kostnadsuppgifterna för 1999 var situationen den att priserna per enhet i grundläggande utbildning var 12 procent, i gymnasiet 9 procent och i yrkesutbildningen och yrkeshögskolorna 14 procent lägre än de faktiska kostnaderna per enhet. I genomsnitt var underdimensioneringen av priserna per enhet i dessa funktioner 12 procent. Underdimensioneringen var i medborgarinstituten 11 procent, i grundläggande konstundervisning som finansieras på basis av antalet undervisningstimmar 12 procent och i biblioteken 7 procent.

Inom det fria bildningsarbetet där priserna per enhet på grund av besparingsbesluten frystes ned på ett visst års nivå var situationen delvis annorlunda. I det fria bildningsarbetet i idrottsutbildningscentrerna var priserna per enhet 12 procent lägre än de faktiska kostnaderna per enhet 1999. I det fria bildningsarbetet i folkhögskolorna var priserna per enhet däremot 12 procent högre än kostnaderna per enhet. I studiecentralerna översteg priserna per enhet kostnaderna med 15 procent.

Med tanke på strukturen och själva principen i finansieringssystemet för undervisnings- och kulturverksamheten har den genomsnittliga eftersläpningen i priserna per enhet varit ett problem. Grunden för det kalkylbaserade systemet är att huvudmannen för verksamheten skall få nyttan av att kostnaderna understiger det kalkylerade priset per enhet och på motsvarande sätt själv bli tvungen att betala en kostnadsandel som överstiger det kalkylerade priset per enhet. Den extra belastning som eftersläpningen i priserna per enhet har medfört beaktades inte när systemet byggdes upp, utan det var med tanke på systemet frågan om ett undantagsförfarande. Den uppkomna situationen har inte bara medfört att kostnaderna sänkts, utan också orsakat tryck på olika kommunersättningar som ur systemsynvinkel annars är onödiga. Situationen är problematisk också med tanke på att olika huvudmannagrupper skall behandlas neutralt, eftersom det bara är kommunerna som kan kompensera eftersläpningen exempelvis genom den allmänna statsandelen eller genom skatteintäkter, och det å andra sidan utbildningspolitiskt är skäl att möjligheterna att samla in avgiftsinkomster är mycket begränsade.

Genom en lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1389/2001) som ansluter sig till budgeten för 2002 undanröjdes nedskärningarna i priserna per enhet. Från ingången av 2002 bestäms priserna per enhet i de utbildningsformer där finansieringen utgår från kostnadsunderlaget, enligt de faktiska kostnaderna. Redan före det, dvs. från ingången av 2001, höjdes priserna per enhet i enlighet med en lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1146/2000) utöver ändringen i kostnadsnivån med 5 procent jämfört med nivån 2000. Däremot är de ökningarna som gjordes i kommunernas finansieringsandel åren 1996–98 fortfarande i kraft.

Ännu kan man inte bedöma hur undanröjandet av eftersläpningen i priserna per enhet har inverkat på ordnandet av utbildning. Den senaste tidens försvagade ekonomiska situation i kommunerna och osäkerheten om framtiden samt i synnerhet de stora skillnaderna i kommunernas ekonomiska situation inverkar på hur mycket en enskild kommun satsar på utbildning och på att utveckla den. Inrikesministeriet har förutspått att kommunernas ekonomiska läge generellt kommer att utvecklas positivt fram till 2004. Inrikesministeriet bedömde även att utvecklingsskillnaderna mellan landskapen minskar under samma tidsrymd. Problemen med att få finansieringen att räcka koncentrerar sig de närmaste åren fortfarande till kommuner med ett lågt invånarantal under 6 000.

Enligt svaren på enkäten till utbildningsanordnarna tänker 37 procent av anordnarna av grundläggande utbildning, 29 procent av gymnasieutbildningsanordnarna, 60 procent av huvudmännen för yrkesutbildningen och 23 procent av huvudmännen för medborgarinstituten de närmaste åren öka sin finansieringsandel.

Den nya grundlagen

De grundläggande kulturella rättigheterna togs in på grundlagsnivå i samband med grundlagsreformen 1995. Bestämmelserna om de grundläggande kulturella rättigheterna togs in som sådana i den nya grundlagen (731/1999) som trädde i kraft den 1 mars 2000.

Enligt grundlagens 16 § 1 moment har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Bestämmelser om läroplikten utfärdas genom lag. Enligt 2 momentet i paragrafen skall det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Med tanke på individen innebär grundlagens 16 § 2 moment rätt till livslångt lärande. Rätten tryggas inte liksom för den grundläggande utbildningen som en subjektiv rätt, men bestämmelsen förutsätter att det allmänna i praktiken sörjer för att det finns tillräcklig tillgång till allsidiga utbildningstjänster i landet. Hänvisningen till lika möjligheter att få undervisning och att utveckla sig själv betyder bl.a. att var och en skall säkras de möjligheter som bestämmelsen avser oberoende av boningsort. De grundläggande kulturella rättigheterna gäller alla som bor i Finland oberoende av ålder och nationalitet. Med det allmänna avses förutom staten också kommunerna. Grundlagens 121 § föreskriver självstyre för kommunerna. Kommunerna kan åläggas uppgifter endast genom lag.

I beredningen av de nya skollagarna försökte man beakta de krav som den nya grundlagen ställde på lagstiftningen. Vissa justeringar av de nya skollagarna gjordes också på grund av grundlagen, såsom redan nämndes. Hur mycket den nya grundlagen generellt har inverkat på tolkningen av de nya skollagarna kan inte bedömas. I vissa avgöranden som träffats av de allmänna laglighetsövervakarna, dvs. justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman, liksom också av förvaltningsdomstolarna, har det hänvisats till grundlagen och vissa bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna i den.

1.5. Beredningen av redogörelsen

För beredningen av redogörelsen kartlade undervisningsministeriet och Utbildningsstyrelsen för hela utbildningssystemets del, fränsett universiteten och yrkeshögskolorna, utbildningsanordnarnas och när det gäller det fria bildningsarbetet, läroanstaltshuvudmännens bedömningar av vilka verkningar den nya lagstiftningen har haft och av i vilken mån målen har uppnåtts (N = 1261). Enkätsvaren begärdes av den tjänsteman som i förvaltningshänseende svarar för utbildningen.

Inom den grundläggande utbildningen genomfördes enkäten med hjälp av ett stratifierat slumpmässigt urval. Urvalet gjordes så att man kan göra jämförelser och utifrån de erhållna resultaten dra slutsatser bl.a. om lagstiftningens verkningar och hur de mål som anges i lagarna har nåtts med tanke på språkgrupperna, regionerna och de sociodemografiska egenskaperna. Enkäten besvarades av totalt cirka 77 procent av de tillfrågade utbildningsanordnarna. Svarsprocenterna framgår av följande tabell (tabell 1).

TABELL 1. Besvarandet av enkäten

Utbildningsform	Täckning		Hela målgruppen
	N	%	N
Grundläggande utbildning	98	77,8	126
Gymnasieutbildning	256	85,0	301
Grundläggande yrkesutbildning	154	67,0	230
Yrkesinriktad tilläggsutbildning	163	81,0	201
Fritt bildningsarbete	295	73,2	403
Sammanlagt	966	76,6	1 261

För beredningen av redogörelsen begärdes uppgifter av länsstyrelserna om den laglighetskontroll som de utövat i ärenden som gäller utbildning. Länsstyrelserna samlade också in de uppgifter blanketten förutsatte av förvaltningsdomstolarna. Förutom enkäterna begärde undervisningsministeriet utlåtanden av sammanlagt 55 olika myndigheter och organisationer om verkningarna av de nya skollagarna och om hur de i lagarna satta målen uppnåts. Undervisningsministeriet lämnade en utredning om hur utvärderingen av utbildningen fungerat till riksdagen i mars 2001 och riksdagens kulturutskott gav med anledning av utredningen ett utlåtande i juni samma år (KuUU 5/2001 rd). De uppgifter som samlades in för ändamålet har utnyttjats också i beredningen av denna redogörelse. I beredningen har man också använt ett omfattande utvärderings- och undersökningsmaterial från olika arbetsgrupper och från de nationella utvärderingar av utbildningen som utförts den senaste tiden.

Med beaktande av hur många som besvarat enkäten och hur många som avgett utlåtande kan resultaten anses vara representativa för utbildningsanordnarna och huvudmännen för läroanstalterna för det fria bildningsarbetet samt för uppfattningarna om den nya lagstiftningen i de myndigheter och organisationernas som varit remissinstanser. Redogörelsen har beretts som tjänsteuppdrag vid undervisningsministeriet utifrån ovan nämnda material. I beredningsarbetet har också tjänstemän från Utbildningsstyrelsen deltagit.

1.6. Redogörelsens innehåll

Granskningen av vilka verkningar de nya skollagarna haft och hur de i lagarna uppställda målen har nåtts har i denna redogörelse indelat i fem delar. I det första avsnittet (2.1.) granskas revideringen av regleringssystemet för utbildningen på ett allmänt plan, i det andra avsnittet (2.2) frågor som ansluter sig till grundtryggheten i utbildningen, i det tredje (2.3.) frågor som ansluter sig till flexibiliteten i utbildningssystemet och dess förmåga att svara på förändringar i samhället, i det fjärde (2.4.) systemet för utvärdering av utbildningen och i det femte avsnittet (2.5) finansieringen av utbildningen. De frågor som hör till respektive avsnitt granskas i fråga om de olika utbildningsformerna. I avsnitt 2.6. sammanfattas verkningarna av de nya skollagarna och frågan om hur de i lagarna uppställda målen har nåtts.

2. BEDÖMNING AV VILKA VERKNINGAR DE NYA SKOLLAGARNA HAFT OCH AV HUR DE I LAGARNA UPPSTÄLLDA MÅLEN HAR NÅTTS

2.1. Lagstiftningens struktur samt regleringens omfattning och räckvidd

Den nya lagstiftningen sammanfördes enligt målen för utbildningen, utbildningsnivåer och utbildningsformer samt innehållet i utbildningen. I lagarna bestäms allmänt om målen för utbildningen, anordnande av utbildning, elevernas rättigheter och skyldigheter samt olika andra frågor. Med undantag av fritt bildningsarbete binds lagstiftningen inte längre till olika läroanstaltsformer eller läroanstalter som fastställs i lag. Om läroanstalterna och om grupperingen av dem, arbetsfördelningen mellan dem och organiseringen av dem beslutar utbildningsanordnarna. Med undantag av den grundläggande undervisningen och den grundläggande konstundervisning som ordnas i kommunerna är ordnandet av utbildning liksom tidigare beroende av tillstånd.

Den lag som gäller en bestämd utbildning tillämpas på all utbildning inom lagens tillämpningsområde oberoende av i vilken läroanstalt utbildningen ordnas. Till exempel tillämpas gymnasielagen på den gymnasieutbildning som ordnas i gymnasierna, vuxengymnasierna och folkhögskolorna. Lagen om yrkesutbildning tillämpas i sin tur på grundläggande yrkesutbildning som ordnas i yrkesläroanstalterna, yrkesutbildningscentrerna för vuxna, folkhögskolorna, idrottsutbildningscentrerna och musikläroanstalterna. Den reglering av yrkesutbildningen som utgick från läroanstaltsformen frångicks. Lagen om grundläggande konstundervisning gäller såväl den grundläggande undervisningen i musik som i andra områden inom konsten. Också finansieringen av utbildningen bestäms enligt enahanda grunder oberoende av var utbildningen ordnas. I lagen om fritt bildningsarbete bestäms däremot de läroanstaltsformer där sådan utbildning som avses i lagen kan ordnas. Som en ny läroanstaltsgrupp började sommaruniversiteten omfattas av lagen.

På utbildning med samma mål och innehåll tillämpas samma lag oberoende av vilken åldersgrupp utbildningen riktas till. Till exempel tillämpas gymnasielagen både på gymnasieutbildning för unga och på gymnasieutbildning för vuxna. Lagen om yrkesutbildning tillämpas för sin del både på den grundläggande yrkesutbildning inom läroplanssystemet som riktas till unga och på motsvarande utbildning för vuxna. Åldersneutraliteten utsträcktes till att gälla även undervisningen i folkhögskolorna genom att den nedre åldersgränsen på 16 år slopades.

Om särskilda fristående examina oberoende av hur yrkesfärdigheten förvärvas och om den förberedande utbildningen för dem samt om annan yrkesinriktad tilläggsutbildning bestäms i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning. Lagen reglerar på ett heltäckande sätt de fristående examina och den utbildning som förbereder för dem, inklusive de yrkesinriktade grundexamina som avläggs genom fristående examina och utbildning som förbereder för dessa examina. Inom de ramar som uppställs i lagstiftningen, i examina och i grunderna för läroplanerna beslutar utbildningsanordnaren om sådana åtgärder som hänförs till innehållet i utbildningen och sättet att ordna utbildningen och som skall beaktas vid bedömningen av utbildningsbehoven hos studerande i olika åldrar. Största delen av bestämmelserna i den tidigare lagen och förordningen om yrkesexamina togs in i denna lag. Lagen innehåller talrika bestämmelser med hänvisning till lagen om yrkesutbildning.

Alla nya lagar tillämpas på utbildning inom respektive lags tillämpningsområde oberoende av på vilket sätt utbildningen ordnas. Tillämpningsområdet för respektive lag omfattar

således den klassbundna undervisningen, distans- och flerformsundervisningen, specialundervisningen samt läroavtalsutbildningen inom yrkesutbildningen.

Lagarna gäller på samma sätt för utbildning som ordnas av staten, kommuner, samkommuner, enskilda sammanslutningar eller stiftelser. Lagarna förhåller sig alltså neutrala i förhållande till i vilken juridisk form utbildningen organiseras.

Grundtryggheten inom utbildningen har preciserats i den nya lagstiftningen. Bestämmelserna om studerandenas rättigheter och skyldigheter har förtydligats och sammanförts till en egen helhet i varje lag. Elevernas och vårdnadshavarnas valmöjligheter i angelägenheter som hänför sig till utbildning har utökats. Genom lagarna eftersträvas tryggheten av utbildningsmässig likställdhet i olika delar av landet.

För att säkerställa kvaliteten på undervisningen har man i lagarna förutom ovan nämnda bestämmelser om elevernas rättigheter tagit in bestämmelser om utvärdering av utbildningen. Utvärderingen skall verkställas både som utbildningsanordnarens självutvärdering och som extern utvärdering.

I andra frågor än sådana som direkt hänför sig till grundtryggheten har man fortsatt att delegera beslutanderätten till kommunerna och skolorna. Syftet har varit att öka flexibiliteten och effektiviteten inom undervisningsverksamheten. Den uppluckrade lagstiftningen betonar utbildningsanordnarnas ansvar och möjlighet att inom lagstiftningens gränser själva besluta om medlen för att uppnå målen för utbildningen.

Enligt lagarna står också kommunallagen som grundläggande lag för den kommunala undervisningsförvaltningen. Varje läroanstalt som ordnar utbildning enligt utbildningsanordnarens beslut skall dock ha en rektor som svarar för verksamheten. Om de viktigaste angelägenheterna i förvaltningen av utbildning som ordnas av staten eller en enskild anordnare bestäms i en egen lag.

Regleringen av tjänste- och befattningsstrukturen för undervisningspersonalen har till största delen avvecklats. Enligt de nya lagarna skall dock utbildningsanordnaren med beaktande av den form i vilken utbildningen ordnas ha ett tillräckligt antal lärartjänster eller lärare i arbetsavtalsförhållande. Dessutom kan det finnas timlärare, skolgångsbiträden och annan personal. I de nya lagarna bestäms dessutom om bemyndigande att genom förordning bestämma om behörighetsvillkoren för rektor och lärare. Den rättsliga ställningen och förmånerna för personalen bestäms enligt den allmänna lagstiftningen om anställningsförhållandets art, dvs. tjänste- eller arbetsavtalsförhållandet. Som ett arrangemang under övergångstiden utfärdades särskilda bestämmelser om grundskollärarens och gymnasielärares samt vissa andra läroanstaltslärares rätt till pensioner som betalas med statsmedel.

Utbildningsanordnarna är över lag mycket nöjda med strukturen i lagstiftningen och med regleringens omfattning och räckvidd. Lagstiftningen anses vara tydligare än förut. Den anses ge möjligheter att ordna olika funktioner enligt lokala förhållanden. Ändå har de nya möjligheter som lagstiftningen erbjuder inte ännu utnyttjats i större utsträckning.

Enligt betänkandet från den parlamentariska arbetsgruppen för vuxenutbildning borde arbetsfördelningen mellan yrkesutbildningsanordnarna förtydligas så att yrkesutbildningscentrerna för vuxna och de riksomfattande specialyrkesläroanstalterna tydligare än nu kunde profilera sig så att de ansvarar för de särskilda utmaningarna i vuxenutbildningen och för utvecklingen av arbetslivet.

Regleringen av elevernas och de studerandes rättigheter anses nu vara tydligare än förut, men en del bestämmelser anses alltför allmänna och det har föreslagits att de preciseras.

Den på undervisningstimmar baserade finansieringen av den grundläggande konstundervisningen har utsträckts till att förutom grundläggande musikundervisning även gälla undervisning i dans, hantverk, teaterframställning och arkitektur.

Slutsatser

Hittills har det inte kommit fram något sådant som skulle ge anledning till en omedelbar justering av lagstiftningen med tanke på dess struktur och regleringens omfattning. Det är skäl att fortsätta uppföljningen av hur lagstiftningen fungerar vad gäller strukturen och allmänt.

Den parlamentariska arbetsgruppen för vuxenutbildning har på basis av OECD:s undersökning av skolresultaten i olika länder dock bedömt att lagstiftningens nuvarande struktur inte ger tillräckliga möjligheter att utveckla och leda vuxenutbildningen enligt principerna om livslångt lärande och så att utbildningen svarar mot de krav som utvecklingen i samhället och arbetslivet ställer. Av dessa skäl bör man bedöma behovet av ändringar i lagstiftningen.

För att syftet med lagstiftningen skall uppnås, för att stödja utvecklingen av utbildningen och för att förbättra inlärningsförutsättningarna behövs en fortsatt utveckling av systemet för utvärdering av utbildningen till grund för det nationella och det lokala beslutsfattandet. Det bör också utredas vilka metoder som behövs för att öka samarbetet mellan utbildningsanordnarna.

Informationsverksamheten och den övriga informationsstyrningen gällande lagstiftningen och de möjligheter den ger bör fortgå och ytterligare effektiveras.

Under punkterna i det följande granskas vissa delområden av lagstiftningen mer ingående. Vissa revideringar av lagstiftningen föreslås också.

2.2. Grundtryggheten i utbildningen

2.2.1. Tillgången till utbildning

I lagen om grundläggande utbildning ersattes bestämmelserna om distriktsindelning med bestämmelser om närskolor. Kommunen skall anvisa läropliktiga och andra elever som får sådan undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning en närskola eller en annan lämplig plats där undervisning ges på elevens eget språk när detta är ett sådant språk som utbildningsanordnaren är skyldig att ge undervisning på. Eleven föreskrivs rätt att gå i en ovan avsedd skola. Den som är läropliktig kan också ansöka om att få bli elev i en annan skola än den närskola som kommunen anvisar. När elever tas in till s.k. sekundära skolor skall enhetliga antagningsgrunder tillämpas på de sökande. Om undervisningen betonar ett eller flera läroämnen, kan man vid antagningen också tillämpa prov som visar elevens anlag. Kommunen kan dock bestämma att det till den undervisning som kommunen ordnar i första hand tas in barn som bor i kommunen. Enligt en utredning placerar sig 98 procent av de elever som antagits till årskurs 1 i närskolan, medan motsvarande procent för eleverna i årskurs 7 är 84.

Bestämmelsen om att eleverna skall tas in i närskolan anses generellt vara fungerande. Enligt utbildningsanordnarna kom övervägande delen av alla som togs in i den grundläggande utbildningen in till närskolan. Vid antagningen till sekundära skolor har i regel elever från den egna kommunen getts företräde. Andra antagningsgrunder har varit om eleven haft syskon i skolan, elevens språkval samt betoningar i skolans läroplan. Som grund för antagning till en annan skola än närskolan har även använts prov som visat elevens anlag, intervjuer som påvisat intresse samt andra kriterier och lottdragning.

Enligt lagen om grundläggande utbildning är en kommun med både finsk- och svenskspråkiga invånare skyldig att ordna grundläggande utbildning skilt för vardera språkgruppen. Särskilt på svenskspråkigt håll har man fäst uppmärksamhet vid att det förekommit svårigheter med att ordna grundläggande utbildning för svenskspråkiga barn på finskspråkiga orter och den närskola som eleven anvisas kan finnas på mycket långt avstånd från hemmet.

Skyldigheten att ge utbildning på teckenspråk anges tydligare än tidigare i den nya lagstiftningen. Enligt lagen om grundläggande utbildning skall hörselskadade vid behov ges undervisning också på teckenspråk. Bestämmelsen har enligt i enkäten i någon mån ökat undervisningen på teckenspråk.

Lagen om grundläggande utbildning innehåller en tydligare bestämmelse än förut om att undervisning skall ges på samiska. Förut reglerades undervisningen på samiska genom förordning, och där föreskrevs ingenting om hur stor del av undervisningen som skulle ges på samiska. Den nya bestämmelsen förutsätter att över hälften av undervisningen för de elever som bor i samernas hembygdsområde och som kan samiska skall ges på samiska under den grundläggande utbildningen. Dessutom har det riktats tilläggsfinansiering för undervisningen på och i samiska via lagstiftningen om undervisnings- och kulturverksamhet. Sametinget har fört fram att behovet att ordna undervisning i samiska och på samiska också utanför hembygdsområdet växer som en följd av flyttningsrörelsen.

År 1999 indrogs sammanlagt 118 grundskolor, år 2000 sammanlagt 47 och år 2001 sammanlagt 37. Under samma period grundades 20 nya skolor. Merparten av de indragna skolorna har varit skolor som omfattat årskurserna 1–6. Samtidigt som en del kommuner kämpar med tilltagande elevantal, har man i andra kommuner tvingats stänga skolor på grund av små elevantal. Indragningen av skolor har setts som ett sätt att omorganisera verksamheten och sänka kostnaderna. Indragningarna har framför allt lett till längre skolresor i synnerhet i glesbygden. Slopandet av den administrativa gränsen mellan låg- och högstadiet i den grundläggande utbildningen kan bedömas inverka i någon mån på sammanslagningen av skolor i framtiden.

Statsrådets justitiekansler granskade i ett beslut (40/51/98) vilka effekter indragningarna av byskolor har haft på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Justitiekanslern förutsatte att kommunerna i sådana beslut som de med stöd av sin självstyrelse fattar om indragning av byskolor och om skolrearrangemang beaktar barnens grundläggande fri- och rättigheter så att undervisningsarrangemangen inte kränker människors jämlikhet och rätt till undervisningstjänster.

Kommunernas tidigare skyldigheter till samarbete för att ordna grundläggande utbildning upphävdes genom den nya lagen om grundläggande utbildning, och samarbetet ordnas nu på basis av avtal. Upphävandet av skyldigheten att samverka har inte ansetts ha någon stor inverkan på hur verksamheten ordnas. Det är värt att notera att en fjärdedel av utbildningsanordnarna anser att det blivit enklare att ordna grundläggande utbildning sedan den lagstadgade skyldigheten till samverkan slopades.

Ett tillstånd att ordna gymnasieutbildning, vilket i regel täcker utbildning både för unga och för vuxna, avser utbildningsanordnaren och är inte längre ett tillstånd att grunda ett enskilt gymnasium. Många gymnasier i skolor som tidigare fungerade som privata läroverk har administrativt slagits ihop med en skola på grundskolenivå som drivs av samma utbildningsanordnare. Några gymnasier som fungerat som dagsgymnasier har också slagits ihop med ett annat gymnasium och några av gymnasiernas vuxenlinjer har ändrats till vuxengymnasier.

I och med lagen om grundläggande utbildning och gymnasielagen utsträcktes skyldigheten att undervisa i andra religioner än den som motsvarar övertygelsen hos majoriteten av eleverna till att gälla också alla privata utbildningsanordnare. Samma utbildningsanordnarens elever och studerande granskas som en helhet. Minimiantalet tre elever som medför skyldighet att ordna utbildningen uppfylls oftare än förut. Största delen av de utbildningsanordnare som ger både grundläggande utbildning och gymnasieutbildning bedömde att bestämmelsen om religion och livsåskådning fungerade. Som problem har bl.a. nämnts otillräckliga ekonomiska och personella resurser och svårigheterna att i den grundläggande utbildningen ordna skolskjutsar för eleverna, i synnerhet i landsbygds kommuner.

Bestämmelserna om antagning av studerande till gymnasieutbildningen för unga anses fungerande. Merparten av utbildningsanordnarna uppgav att antagningen av studerande år 2001 har skett uteslutande på basis av medeltalet för de läroämnena som nämns i undervisningsministeriets beslut och att studerandena till alla de gymnasier med samma undervisningsspråk som samma utbildningsanordnare driver har valts som en helhet enligt elevantagningsområdet.

Till gymnasieutbildning som är avsedd för vuxna får en sökande under 18 år tas in bara av särskilda skäl som ansluter till den sökande. Bestämmelsen anses vara fungerande av nästan hälften av utbildningsanordnarna. Som särskilda skäl för att ta in en sökande under 18 år nämndes i första hand hälsomässiga faktorer. Var tionde utbildningsanordnare gjorde bedömningen att den relativa andelen studerande under 18 år hade ökat i gymnasieutbildningen för vuxna under den tid den nya lagstiftningen varit i kraft. Knappt en fjärdedel av utbildningsanordnarna bedömde att den relativa andelen studerande över 18 år av alla unga och vuxna deltagare i vuxenutbildningen hade vuxit. En studerande som börjar i gymnasieutbildning efter att ha fyllt 18 år undervisas antingen i religion eller livsåskådningskunskap enligt studerandens val. Tidigare bestämdes rätten att välja enligt läroanstalten. I allmänhet har bestämmelsen inte förorsakat problem.

I samband med revideringen av regleringssystemet för yrkesutbildningen frångicks den läroanstaltsbundna regleringen och i stället infördes reglering enligt utbildningsanordnare. Utbildningsanordnarna beslutar självständigt om organiseringen av sina egna läroanstaltsenheter och om namnen på dem. Undervisningsministeriet beslutar alltjämt om överförande av en utbildningsanordnarens utbildningsverksamhet till en annan utbildningsanordnare och om indragning av tillstånd att ordna utbildning.

Avvecklingen av den läroanstaltstypbundna regleringen samt den förenhetligade ägargrunden har påverkat uppkomsten av stora läroanstaltsenheter positivt. Antalet läroanstalter har minskat, men utvecklingen har också påverkats av andra än lagstiftningsmässiga faktorer, särskilt de nyinrättade yrkeshögskolorna. Antalet utbildningsanordnare är nästan oförändrat. I praktiken finns de tidigare självständiga läroanstalterna fortfarande kvar som utbildningsplatser, så läroanstaltsnätet i yrkesutbildningen har i det närmaste oförändrad täthet.

Enligt utbildningsanordnarna har man i huvudsak slagit ihop överlappande funktioner och rationaliserat verksamheten inom läroanstaltsnätet i yrkesutbildningen. Tillgången till

utbildning är med tanke på studerandena i huvudsak oförändrad. I hela landet finns det för närvarande lika många undervisningsställen som ger yrkesutbildning som 1998. Bara i Nyland har antalet utbildningsställen ökat i någon mån. Länsvis granskat har inträdesmöjligheterna till yrkesutbildning förbättrats.

Undervisningsministeriets förordning om grunderna för antagning av studerande inom utbildning för grundläggande yrkesexamina gavs i februari 2002. Ändringarna träder i kraft 2004.

Inom den yrkesinriktade tilläggsutbildningen gav det nya regleringssystemet utbildningsanordnarna frihet att organisera sina egna läroanstaltsenheter. Som en följd av detta har antalet läroanstalter minskat. Läroanstalter har sammanslagits eller ombildats till administrativa konglomerat. Samtidigt har enheterna getts nya namn. De nya namnen har medfört vissa problem. De ger inte alltid en tillräcklig bild av verksamheten. Den brokiga namnfloran anses vara problematisk i synnerhet med tanke på arbetsgivarna och utbildningskonsumenterna.

Enligt lagen om grundläggande konstundervisning kan läroplansgrunderna innehålla lärokursen av olika omfattning (allmän lärokurs och fördjupad lärokurs). Det är meningen att nya grunder för läroplanen för fördjupade lärokursen i den grundläggande konstundervisningen skall fastställas för musik, arkitektur, bildkonst och hantverk samt för konstområdena dans och teaterframställning. I fråga om den allmänna lärokursen förblir de läroplansgrunder som fastställdes 1993 för nio konstområden, nämligen arkitektur, film- och videokonst, bildkonst, hantverk, musik, ordkonst, cirkuskonst, dans samt teaterframställning i kraft.

Läroanstaltsnätet inom det fria bildningsarbetet täcker hela landet. Antalet läroanstalter har inte ändrats nämnvärt under den tid lagen varit i kraft. Några medborgarinstitut har slagits ihop till ett regionalt medborgarinstitut och ett par har slagits ihop med en lokal folkhögskola. Dessutom har några kommuner slagit ihop sitt svenskspråkiga och sitt finskspråkiga medborgarinstitut. Också folkhögskolornas regionala täckning är god. Enligt Utbildningsstyrelsens bedömning fördelar sig folkhögskolorna relativt jämnt i förhållande till folkmängden i de olika landskapen. Den regionala variationen i efterfrågan på utbildning är dock stor. Antalet sommaruniversitet och studiecentraler och idrottsutbildningscentrer har inte ändrats under hela den tid lagarna varit i kraft.

I den nya lagstiftningen fick kommuner och samkommuner möjlighet att slå ihop en läroanstalt som de drev inom det fria bildningsarbetet med en annan kommunal läroanstalt. Möjligheten har utnyttjats i mindre skala än vad som uppskattades när lagen stiftades.

Slutsatser

Tillgången till utbildning kan anses mycket god i fråga om alla utbildningsformer. Det rådande läget i den offentliga ekonomin och andra ändringar som sker i samhället återspeglar sig också på tillgången till utbildning. För den grundläggande utbildningens del har kommunernas beslut om att dra in skolor lett till längre skolvägar för eleverna i synnerhet i glest bebyggda områden. Även om eleverna nästan alltid kommer in vid en närskola enligt vad som förutsätts i lagen om grundläggande utbildning, finns det skillnader i den fysiska tillgången till undervisning i olika delar i landet. På en del orter börjar elevernas skolresa bli alltför lång trots goda skolskjutsarrangemang. Att de läropliktiga inom den grundläggande utbildningen också har rätt att söka till en annan skola än den som kommunen anvisar (sekundär skola) har gett eleverna tydligare och utökade valmöjligheter.

När det gäller gymnasieutbildningen är situationen i fråga om tillgång till utbildning god. En arbetsgrupp som undervisningsministeriet har tillsatt för att utveckla gymnasieutbildningen skall likväl bedöma specialfrågor i de små gymnasierna. Arbetsgruppen lämnar sitt förslag före utgången av maj 2002.

Tillgången till undervisning påverkas i synnerhet i fråga om de små läroanstalterna också av hur aktivt samarbetet mellan läroanstalterna utvecklas samt av hur olika undervisningsmetoder utnyttjas på ett effektivare sätt.

Lagstiftningen om grundläggande konstundervisning har fungerat bra. Den ger kommuner och andra utbildningsanordnare möjligheter att välja den undervisningsform, allmän eller fördjupad lärokurs, som är lämplig med tanke på deras situation och resurser. Regleringen av den grundläggande konstundervisningen ger i sin uppluckrade form och flexibilitet möjligheter till ändamålsenlig verksamhet av hög kvalitet.

Tillgodoseendet av grundtryggheten i utbildningen följs och vid behov vidtas åtgärder för att garantera elevernas utbildningsmässiga rättigheter.

2.2.2. Rätten till undervisning enligt läroplanen

I lagen om grundläggande utbildning föreskrivs elever som deltar i undervisningen rätt till undervisning enligt läroplanen och elevhandledning under arbetsdagarna. Undervisningen ordnas enligt elevens ålder och förutsättningar. Skolan skall i undervisningen samarbeta med hemmen. Enligt utbildningsanordnarna förefaller det som elevens rätt till undervisning enligt läroplanen tillgodoses mycket bra i den allmänbildande grundläggande utbildningen. Bruket av lärarpermitteringar som en besparingsåtgärd har minskat under den nya lagstiftningen.

De finländska ungdomarna klarade sig utmärkt i den nyligen offentliggjorda mest omfattande och allsidiga PISA-jämförelsen av skolresultat i OECD-länderna. Alla 28 OECD-länder samt fyra utomstående länder medverkade i undersökningen. Undersökningen riktade sig till 15-åringar, dvs. i Finland huvudsakligen elever i grundskolans årskurs 9. I Finland deltog nästan 4 000 elever och 156 skolor i undersökningen. PISA-studien analyserade de ungas läskunnighet samt kunskaper i matematik och naturvetenskaper i möjligast naturtrogna situationer som skulle likna framtida behov. Undersökningen gällde i främsta hand läskunnighet. Finländska ungdomar har den bästa läskunnigheten i OECD-länderna. Färdigheterna i matematik och naturvetenskaper hör också till den internationella toppen.

Undersökningen visar att 50 procent av vårt lands ungdomar är utmärkta läsare, medan medeltalet för OECD-länderna är 32 procent. Inom läsningens olika delområden klarade sig finländarna särskilt bra i informationssökning och i läsförståelse och tolkning av läst material. Bara 7 procent av de finländska 15-åringarna hade svag läskunnighet (medeltalet för OECD-länderna var 18 procent).

Resultaten visar att flickorna läser bättre än pojkarna i alla 32 länder. Skillnaden mellan pojkarnas och flickornas läskunnighet är störst i Finland. I hela undersökningen visade sig de finländska flickorna tydligt vara världens bästa läsare. De finländska pojkarna har den bästa läskunnigheten bland pojkarna i OECD-länderna. I matematik kommer pojkarna före flickorna i nästan alla länder, även om skillnaderna för det mesta är rätt små. I Finland finns

ingen skillnad i flickornas och pojkarnas matematikfärdigheter. I naturvetenskaper är flickorna och pojkarna lika starka i Finland såväl som i de flesta andra undersökta länder.

Skillnaderna mellan olika skolor i fråga om elevernas kunskande hör i Finland till de minsta jämfört med de andra länderna. Skillnaderna mellan elevernas prestationer i skolor i städerna och på landsbygden är överlag inte stora, men pojkarnas prestationer ligger i landsbygdsskolorna klart under landets medeltal. Hemmets socioekonomiska bakgrund syns tydligt i inlärningsresultaten. I alla deltagarländer hade barn till föräldrar med högsta socioekonomiska bakgrund högre kunskapsnivå. Skillnaden är markant också i Finland, men mindre än medeltalet för OECD-länderna.

En studerande har rätt till undervisning enligt läroplanen och till studiehandledning också enligt gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning och lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning. Utbildningsanordnaren skall informera de studerande bland annat om formerna för hur utbildningen ordnas, var utbildningen ordnas och om vilka arbetstider som iaktas. Enligt de läroplansgrunder som Utbildningsstyrelsen godkänt skall en yrkesutbildningsanordnare i läroplanen sörja för att de studerande har rätt till tillräcklig undervisning och den handledning de behöver oberoende av på vilket sätt utbildningen ordnas. Studeranden skall få tillräcklig handledning och tillräckligt stöd också under inläringen i arbetet och i synnerhet i början av denna period. Läroanstalten skall också svara för framstegen i studerandens självständiga studier så att studieuppgifterna planeras, studeranden får handledning i arbetet och måluppnåelsen bedöms. De självständiga studierna skall följas, och vid behov ges stödundervisning.

I de nya lagarna om utbildning finns mindre bestämmelser än tidigare om arbetstiden. I synnerhet i gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen har utbildningsanordnarens möjligheter att bestämma om arbetstiden ökat. Regleringen av arbetstiden för studerande har slopats med undantag av den grundläggande utbildningen för barn i läropliktsåldern. Lärokursernas och examinas omfattning anges i studieveckor, år och andra tidsepitet som gäller undervisningens omfattning. Utbildningsanordnarna beslutar om hur undervisningen och loven skall periodiseras. Lärarnas arbetstid bestäms enligt tjänste- och arbetskollektivavtalen. Utbildningsstyrelsen och Finlands Kommunförbund har gett en rekommendation om landskapsvis varierande tider för grundskolornas och gymnasiernas vinterlov.

Antalet undervisningstimmar och handledning i yrkesutbildningen reglerades ännu i början på 1990-talet mycket detaljerat genom förordningar, beslut av undervisningsministeriet och grunderna för läroplanen. Genom förordningar föreskrevs om de timmar som ingick i den studerandes arbetsvecka och i de riksomfattande grunderna för läroplanen bestämdes timantalen för de enskilda läroämnena, kurserna och årsklasserna. Genom de besparingsbeslut som gällde 1992–1995 minskades antalet undervisningstimmar, men samma mål skulle uppnås genom mera självständiga studier och mångsidigare undervisningsmetoder. Lagen om yrkesutbildning och lagen om gymnasieutbildning innehåller inte längre några bestämmelser om läsåret, terminerna, arbetsdagarna och antalet undervisningstimmar.

Det har vid sidan av den traditionella direktundervisningen i klass och verkstäder kommit olika former av undervisningsarrangemang, inläring i arbetet, projektarbeten, självständiga studier och kombinationer av dessa. Enligt lagen kan utbildningen ordnas som när-, distans- och flerformsundervisning, läroavtalsutbildning eller annars på en arbetsplats i samband med praktiska arbetsuppgifter. I den grundläggande yrkesutbildningen för unga utvecklas som bäst yrkesprov. Systemet kommer för sin del att inverka på undervisningens och handledningens omfattning och på hur undervisningsarrangemangen ordnas. Syften med yrkesproven är i sista hand att förbättra utbildningens kvalitet och verkningsfullhet.

Merparten av yrkesutbildningsanordnarna anser att den reglering som gäller undervisningen och handledningen är tillräcklig. Största delen av utbildningsanordnarna anser att det erbjuds tillräckligt med undervisning och handledning. De ekonomiska resurserna har dock inverkat på hur undervisningen och handledningen ordnas. Utbildningsanordnarnas åsikter om hur förändringarna i regleringssystemet har påverkat sätten att ordna undervisning varierar.

Undervisningsministeriet tillsatte i september 2001 en arbetsgrupp med uppgiften att utreda om undervisningsarrangemangen blivit mångsidigare och utvärdera denna utveckling och effekten av den på ordnandet av yrkesutbildning och yrkesinläringen. Arbetsgruppen skall också lägga fram behövliga förslag om hur man i yrkesutbildningen kan säkra de studerande tillräcklig undervisning och handledning med hänsyn till att målen för utbildningen skall nås.

En tredjedel av dem som ordnar grundläggande utbildning säger att möjligheten att få påbyggnadsundervisning (den s.k. tionde årskursen) är goda eller mycket goda. Påbyggnadsundervisningen fick nya läroplansgrunder 1999. De nya läroplansgrunderna ger möjlighet till individuella studier. Alla känner inte till möjligheterna till alla delar, och alla de möjligheter som påbyggnadsundervisningen ger har inte utnyttjats.

Specialundervisning

Elever som till följd av handikapp, sjukdom, försenad utveckling, störningar i känslolivet eller av någon annan därmed jämförbar orsak, annars inte kan ges grundläggande undervisning skall intas eller överföras till specialundervisning. För elever med lindriga inlärnings- eller anpassningssvårigheter ordnas specialundervisning utöver den övriga undervisningen som s.k. deltidsspecialundervisning. Specialundervisningen ordnas i mån av möjlighet i samband med den övriga undervisningen eller annars i specialklass eller på något annat lämpligt ställe. Handikappade elever och andra elever som behöver särskilt stöd har rätt att få sådana tolknings- och assistenttjänster, andra undervisnings- och elevvårdstjänster som förutsätts för att de skall kunna delta i undervisningen, samt särskilda hjälpmedel.

Antalet elever som tagits in eller förts över till specialundervisningen har ökat markant, samtidigt som också integreringen av dem i grupper inom den allmänna undervisningen i någon mån har ökat.

Statistiken visar att den relativa andelen elever som tagits in eller förts över till specialundervisning av alla elever i den grundläggande utbildningen år 1998 är 3,67, år 1999 4,12, år 2000 4,55 och år 2001 5,20 procent.

Största delen av utbildningsanordnarna anser att bestämmelserna om specialundervisning fungerar bra. Största delen av utbildningsanordnarna anser också att elevens möjligheter att få specialundervisning är goda eller mycket goda. Bestämmelsen om deltidsspecialundervisning anses allmänt taget fungerande. Men var femte utbildningsanordnare anser att bestämmelsen om specialundervisning på deltid fungerar dåligt och att den behöver justeras.

Utbildningsstyrelsen har tillsammans med Statistikcentralen förnyat och preciserat statistikföringen i fråga om specialundervisning. Kommunerna har planerat, utvecklat och hittat nya sätt att ordna specialundervisningen och tagit fram möjligheter att genomföra integrering. Bland de elever i specialundervisningen som läser anpassade lärokurser har det

iakttagits fler sådana elever än tidigare som konstaterats kunna fullgöra en del av lärokurserna (främst i konst- och färdighetsämnen) enligt målen i läroplanen för den allmänna undervisningen.

Enligt lagen om grundläggande utbildning skall det för elever som intagits eller överförts till specialundervisning göras upp en individuell plan för hur undervisningen skall ordnas. Utbildningsstyrelsen kompletterade grunderna för grundskolans läroplan i januari 2000 genom att meddela en bestämmelse om läroplanens innehåll. Av utbildningsanordnarna ansåg merparten att Utbildningsstyrelsens bestämmelse innehåller allt väsentligt för att en individuell plan skall kunna göras upp på ett ändamålsenligt sätt. Den skyldighet att göra upp individuella planer som lagen föreskriver har kraftigt stärkt elevernas ställning i fråga om att få undervisnings- och stödtjänster inom specialundervisningen och ökat undervisningens verkningsfullhet. Det har blivit vanligare i kommunerna att göra upp individuella planer för hur undervisningen skall ordnas och förfarandet håller på att bli etablerat.

Gymnasielagstiftningen innehåller inte några bestämmelser om specialundervisning, men enligt gymnasielagen är särskilda undervisningsarrangemang möjliga till exempel av skäl som har samband med studerandens hälsotillstånd. Inte heller i de gällande grunderna för gymnasiet läroplan eller i timfördelningen för gymnasiet har det med undantag av vissa bestämmelser om utvärderingen tagits hänsyn till studerande i behov av särskilt stöd.

Gymnasiestudierna försvåras av störningar i språkutvecklingen såsom dyslexi. I gymnasierna finns också studerande med syn-, hörsel- eller rörelsehandikapp, autism, dysfasi eller någon annan sjukdom. En del studerande behöver stöd på grund av problem i samband med social missanpassning, psykisk hälsa eller andra omständigheter som gäller livssituationen. I de kommande nya grunderna för gymnasiet läroplan är det meningen att ta in bestämmelser om studerande som behöver särskilt stöd.

I lagstiftningen om yrkesutbildning har ingen ändring skett i definitionen på målgruppen för specialundervisning. I författningarna inskrevs på motsvarande sätt som i lagen om grundläggande utbildning skyldigheten att utarbeta en individuell plan för hur undervisningen skall ordnas för studerande som får specialundervisning. De studerandes förmåner och rättigheter förblev i huvudsak oförändrade. Av de studerande i yrkesutbildningen 2001 fanns 10 200 (8 %) i specialundervisningen.

Tio specialyrkesläroanstalter har som uppgift att vara service- och utvecklingscentrum som utvecklar specialundervisningen. Enligt den nya lagstiftningen kan sådan undervisning och handledning som ges i tränings- och rehabiliteringssyfte för handikappade studerande ordnas också i andra yrkesläroanstalter än specialyrkesläroanstalter. Tillstånd har beviljats 19 anordnare av yrkesutbildning.

Omfattningen på undervisningen och handledningen i tränings- och rehabiliteringssyfte är 20–40 studieveckor och av särskilda skäl 80 studieveckor. Målet för utbildningen är att träna och rehabilitera för en övergång till den grundläggande yrkesutbildningen. I syfte att förbättra utbildningsmöjligheterna för de mycket gravt handikappade har bestämmelserna ändrats sedan den nya lagstiftningen trädde i kraft 1999 så att omfattningen på undervisning och handledning i tränings- och rehabiliteringssyfte kan vara 40–120 studieveckor, om den studerande på grund av handikapp eller sjukdom inte kan överföras till utbildning för en yrkesinriktad grundexamen. Målet för utbildningen är då att träna för ett arbete och ett självständigt liv. Utbildningsstyrelsen har fastställt läroplansgrunder för utbildningen.

Av yrkesutbildningsanordnarna anser ungefär en tredjedel att en studerandes möjligheter att få specialundervisning är goda eller mycket goda. Under en tredjedel anser möjligheterna dåliga eller mycket dåliga. Största delen anser bestämmelserna om specialundervisningen fungerande, men en del anser likaväl att bestämmelserna behöver preciseras bl.a. i fråga om bedömningen av studerande med anpassad undervisning, definitionen på målgruppen för specialundervisningen, urvalet av studerande samt särskilda studiearrangemang. Det finns ännu frågor att utveckla i uppgörandet av individuella planer för hur undervisningen skall ordnas.

Den av undervisningsministeriet tillsatta strategigruppen för specialyrkesundervisningen har nyligen överlämnat sitt betänkande med ett förslag till strategi för specialundervisningen i yrkesutbildningen på andra stadiet (Promemorior av undervisningsministeriets arbetsgrupper 6:2002). Utgående från arbetsgruppens arbete bedöms vilka åtgärder utvecklandet av specialundervisningen förutsätter samt eventuella behov av ändringar i lagstiftningen och i övrigt.

Stödundervisning

Enligt lagen om grundläggande utbildning skall elever som tillfälligt inte lyckas följa studietakten eller annars behöver särskilt stöd få stödundervisning. Den nya lagstiftningen ålägger utbildningsanordnaren en striktare skyldighet än tidigare att ordna stödundervisning. Största delen av utbildningsanordnarna bedömde att stödundervisningen inte har ökat, men att elevens möjligheter att få stödundervisning är goda.

På basis av en utvärdering som gjorts av Utbildningsstyrelsen (1/2001) kan det dock konstateras att situationen i olika kommuner och skolor varierar, och att praxisen för hur stödundervisningen ordnas är brokig. Enligt utbildningsanordnarna försvåras möjligheterna att ordna mera stödundervisning främst av bristen på resurser. Allmänt taget kan man konstatera att det fortfarande finns problem i tillgången på stödundervisning och att elevens möjligheter att få stödundervisning inte ännu till alla delar ligger på en tillfredsställande nivå.

Enligt lagen om yrkesutbildning har en studerande rätt att få undervisning enligt läroplanen samt studiehandledning. Någon rätt till stödundervisning föreskrivs inte särskilt i lagen om yrkesutbildning. Enligt förordningen om yrkesutbildning anses inte stödundervisning som ges en elev som tillfälligt blivit efter i studierna eller en elev som har lindriga inlärnings- eller anpassningssvårigheter som specialundervisning. Stödundervisningen utgör en del av handledningen och undervisningen.

Av yrkesutbildningsanordnarna ansåg merparten att de studerande har goda möjligheter att få stödundervisning. Som ett problem nämns dock frågan om hur gränsen mellan stödundervisning och specialundervisning skall bestämmas. I en arbetsgrupp som undervisningsministeriet tillsatte i september 2000 och som skall utreda möjligheterna att göra undervisningen mångsidigare bedöms behovet att precisera regleringen av undervisningen och handledningen.

Elevhandledning / Studiehandledning

Största delen av anordnarna av grundläggande utbildning anser att bestämmelserna om elevhandledning är fungerande och att elevens möjligheter att få elevhandledning är goda eller mycket goda. Elevhandledningen är en etablerad funktion i den grundläggande utbildningen. Elevens rätt att få elevhandledning i klass tillgodoses i regel väl i årskurserna 7–9 i grundskolan. Däremot tillgodoses rätten att få behövlig individuell handledning i tillräcklig utsträckning på varierande sätt och i vissa fall bristfälligt. Elevantalet per studiehandledare varierar från 100 ända upp till 700 och den tid som då finns per elev blir för kort och möjligheterna att lära känna eleven alltför små med tanke på arbetet.

Behovet av handledning har ökat i den grundläggande utbildningen i och med de individuella studieprogrammen och den ökade valfriheten. Bristen på utbildade studiehandledare försämrar likväl elevernas möjligheter att få den handledning de behöver i läroanstalterna. Behörigheten bland studiehandledarna varierar regionvis. I Lapplands län är den relativa andelen studiehandledare som uppfyller behörighetskraven störst (80 %) och i Tavastland minst (55 %). Undervisningsministeriet har ökat kvoten för studerande som antas till studiehandledarutbildning.

En utredning av hur det årskurslösa gymnasiet fungerar visar att studiehandledningen klart är ett oftare förekommande problemområde än andra. Alla gymnasier har inte avsatt tillräckligt resurser för studiehandledningen. I det praktiska arbetet inom studiehandledningen är det uppföljningen av studierna, skapandet av gruppanda bland de studerande och avsaknaden av sociala färdigheter, svaga studerande, tekniska problem med arbetsordningen samt studerandens önskan att förlänga studietiden som medför de flesta problemen. Elevantalet per studiehandledare varierar dels enligt skolans elevtal och dels enligt hur mycket resurser skolan anvisat handledningen. En studiehandledare i gymnasiet har i genomsnitt 240 studerande att handleda.

I yrkesutbildningen ges de studerande studiehandledning i form av individuell och annan handledning i studierna. Enligt statsrådets beslut om examinas uppbyggnad och de gemensamma studierna i den grundläggande yrkesutbildningen (213/1999) skall det i studierna ingå studiehandledning omfattande minst 1,5 studievecka. Behörighetsvillkoren för studiehandledare ändrades så att en studiehandledare i stället för tidigare 20 studieveckors skall ha fullgjort 35 studieveckors studier. Enligt de av utbildningsstyrelsen fastställda grunderna för läroplanen skall läroanstaltens hela personal delta i handledningen av studerande, men huvudansvaret för planeringen av handledningen faller på studiehandledaren. Utbildningsanordnaren svarar för ordnandet av den undervisning och handledning som målen för en yrkesinriktad grundexamen förutsätter.

Över hälften av yrkesutbildningsanordnarna anser att studiehandledningsarrangemangen utvecklats i och med de nya kraven. Bestämmelserna anses fungerande, men resurserna delvis otillräckliga. I handledningens volym och kvalitet finns skillnader mellan läroanstalterna. I de flesta läroanstalter har arbetet att utveckla studiehandledningen anslutit sig till den pedagogiska förnyelsen av hela skolan. I synnerhet sådan unga som löper risk att slås ut från utbildningen har beaktats i de flesta läroanstalter. Studiehandledningens betydelse framhävs mer än förut när valfriheten i studierna och samarbetet mellan olika utbildningsanordnare ökar.

Slutsatser

Elevens och studerandens rätt till undervisning enligt läroplanen tillgodoses mycket bra både i den grundläggande utbildningen och i gymnasieutbildningen. Särskild uppmärksamhet fästs dock vid det ökade antalet elever som intagits och överförts till

specialundervisning. Enligt lärarnas kommentarer har elevernas beteendestörningar ökat under de senaste åren. För utbildningsanordnarna innebär detta att det behövs ännu mera resurser för specialundervisningen och för specialarrangemang och stödåtgärder i undervisningen. På basis av förslag av ovan nämnda arbetsgrupper vid undervisningsministeriet bedöms huruvida undervisningen och handledningen för den grundläggande yrkesutbildningen är tillräckliga och om specialyrkesundervisningen behöver utvecklas.

Studiehandledningen och praxisen för samarbetet mellan läroanstalterna bör utvecklas.

I syfte att förebygga utslagning bör särskild vikt läggas vid undervisningen av studerande i behov av särskilt stöd och undervisningen av invandrare. Vid Utbildningsstyrelsen pågår en utvärderingsundersökning som gäller studiehandledningen. Resultaten skall färdigställas i år.

2.2.3. Bedömningen av elever och studerande

Enligt lagen om grundläggande utbildning är syftet med elevbedömningen att leda och sporra eleverna i deras studier och utveckla deras förutsättningar att bedöma sig själva. Elevernas inläring, arbete och uppförande skall bedömas mångsidigt. I de nya författningarna indelades elevbedömningen i bedömning under studiernas gång och slutbedömning. I Utbildningsstyrelsens grunder för elevbedömningen klargjordes bedömningen av arbete och uppförande. Över hälften av anordnarna av grundläggande utbildning anser att grunderna för elevbedömningen har varit till stor eller mycket stor hjälp i uppgiften att leda och sporra eleverna.

Bruket av verbal bedömning utsträcktes till årskurs 7 och minimiantalet betyg under året minskades från två till ett. I grunderna för elevbedömningen anges varierande sätt att använda verbal bedömning och skolorna uppmanas att använda verbal bedömning också vid sidan av sifferbedömning. För att göra bedömningen mångsidigare anmodades skolorna i stället för eller tillsammans med mellanbetyg att ge fritt formulerade skriftliga meddelanden och att föra utvärderingssamtal med vårdnadshavarna. Sättet att anteckna uppgifter på betygen förenhetligades och förtydligades i synnerhet beträffande de valfria ämnena. Merparten av utbildningsanordnarna anser att bedömningsgrunderna har ökat den information som vårdnadshavarna får om elevens skolframgång, och utvärderingssamtalen med vårdnadshavarna har ökat. Bruket av verbala omdömen har ökat markant.

Eleven och vårdnadshavaren har enligt lagen om grundläggande utbildning rätt att få information om bedömningsgrunderna och hur de tillämpas på elevbedömningen, vilket har lett till fler önskemål från vårdnadshavarna om att få information om grunderna för bedömningen av barnens inlärningsresultat. I syfte att öka den nationella jämförbarheten av slutbedömningarna i den grundläggande utbildningen gjorde Utbildningsstyrelsen upp kriterier för vitsordet 8 i de gemensamma ämnena. Kriterierna används av de flesta utbildningsanordnare. Bestämmelserna om när en elev stannar kvar i klassen justerades och möjligheten att gå vidare i studierna utan att vara bunden till årsklasser infördes.

Utbildningsstyrelsen reviderade också grunderna för bedömningen av studerande i gymnasieutbildningen för unga och gymnasieutbildningen för vuxna så att de motsvarade den nya gymnasielagen. I bedömningsgrunderna beaktas den samarbetskyldighet som gäller för utbildningsanordnarna samt studerandens nu tydligare angivna rätt att få annanstans fullgjorda studier tillgodoräknade. Bedömningsmetoderna och -principerna i gymnasiet förenhetligades. Omkring hälften av gymnasieutbildningsanordnarna anser att lagstiftningsreformen hade förbättrat situationen och främjat studerandenas rättssäkerhet och

gjort det lättare att handleda och sporra studerandena. Merparten av utbildningsanordnarna anser att bestämmelserna om bedömning innehåller allt som är väsentligt.

I den grundläggande utbildningen kan elevens vårdnadshavare och i gymnasieutbildningen studeranden be att en bedömning omprövas samt vid behov yrka rättelse i en bedömning hos länsstyrelsen. Utredningen visar att bestämmelserna om bedömningen av elever och studerande i den grundläggande utbildningen och i gymnasieutbildningen omfattar alla väsentliga frågor och har fungerat mycket bra. Största delen av både anordnarna av grundläggande utbildning och anordnarna av gymnasieutbildning ansåg att omprövnings- och rättelseförfarandet i fråga om bedömningen är av rätt omfattning.

De allmänna grunderna för bedömningen av studerande i lagen om yrkesutbildning motsvarar i huvudsak de tidigare gällande bestämmelserna. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak motsvarande bestämmelser i gymnasielagen. Genom bedömningarna strävar man efter att leda och sporra eleverna i deras studier och utveckla deras förutsättningar för självbedömning. Den studerandes kunskaper och färdigheter liksom hur de utvecklas bör bedömas tillräckligt ofta under utbildningen och i slutet av utbildningen. Den bedömningsskala som föreskrivs i förordningen om yrkesutbildning tillämpas också i bedömningen av yrkesinriktade grundexamina som avläggs i form av fristående examina. I utbildning som sker på en arbetsplats iaktas i huvudsak samma principer som i utbildningen i läroanstalten. I samband med grunderna för läroplanen meddelar Utbildningsstyrelsen närmare bestämmelser om de allmänna grunderna för bedömningen. På studerandens begäran skall en bilaga för internationellt bruk bifogas ett examensbetyg. Av bilagan skall bl.a. nivån på examen och dess ställning i utbildningssystemet framgå.

I examina som avläggs i form av grundläggande yrkesutbildning tas in yrkesprov. Med yrkesprov avses prov som under utbildningen ordnas tillsammans med arbetslivet för att påvisa yrkeskunnande. De infaller under hela utbildningstiden. Provtillfällen ordnas både på arbetsplatser och i läroanstalter. De kan vara prov under perioden med inläring i arbetet, portföljer eller lärdomsprov. Yrkesprovet är en del av bedömningen av studeranden och provets inverkan på vitsordet för studiehelheten är avgörande såtillvida att en förutsättning för att bli godkänd i en studieprestation är avklarat yrkesprov. En försöksperiod med yrkesprov inleddes 1999 och avsikten är att yrkesproven skall vara allmänt införda de närmaste åren.

Största delen av yrkesutbildningsanordnarna anser att bestämmelserna om bedömningen av studerande är fungerande. Preciseringar föreslås dock bl.a. i praxis för tentamensomtagning, bedömningen som gäller anpassad undervisning, bedömningen av inläring i arbetet och bedömningen tillsammans med arbetslivet. Den möjlighet en studerande har att höja ett vitsord har inte tillgodosetts till alla delar.

Slutsatser

I den grundläggande utbildningen och i gymnasieutbildningen har bestämmelserna och anvisningarna om bedömning av elever och studerande omfattat de väsentliga frågorna och fungerat mycket bra. Grunderna för den grundläggande utbildningens och gymnasieutbildningens läroplaner, som också omfattar närmare bestämmelser om bedömningen av elever/studerande, håller som bäst på att revideras och det är meningen att de centrala målen för och innehållen i undervisningen skall ges exaktare definitioner än förut.

I och med att de yrkesinriktade grundexamina förnyades har grunderna för läroplanen i den grundläggande yrkesutbildningen reviderats. Hur bestämmelserna om bedömningen fungerar följs.

2.2.4. Rätten till trygg studiemiljö

Eleven och studeranden föreskrivs rätt till en trygg studiemiljö i den grundläggande utbildning, gymnasiet, den grundläggande yrkesutbildningen och den yrkesinriktade tilläggsutbildningen. Rättigheten omfattar både fysisk och psykisk trygghet. Bestämmelserna om en trygg studiemiljö ålägger utbildningsanordnarna en skyldighet att planera studiemiljön så att den är trygg och att aktivt vidta åtgärder för att undanröja omständigheter som de känner till och som äventyrar säkerheten. Lagstiftningen om yrkesutbildning innehåller också bestämmelser om arbetarskydd i utbildning som sker på en arbetsplats.

Cirka två tredjedelar av utbildningsanordnarna har efter lagstiftningsreformen på eget initiativ vidtagit åtgärder som utvecklar tryggheten i studiemiljön. Majoriteten av åtgärderna i den fysiska miljön har gällt studieutrymmen, arbetsredskap, arbetsklimat samt förebyggande av mobbning, vilket accentueras särskilt i den grundläggande utbildningen. Man har också fäst uppmärksamhet vid skolvägar, elevvårdsgrupper, hur grupper med särskilda behov beaktats, planer för arbetarskydd och brandsäkerhet samt utvecklat samarbetet med andra myndigheter och hemmen.

I redovisningen granskas inte frågor som gäller studiestödet eller stödet för skolresor i gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen.

Slutsatser

Den rätt till trygg studiemiljö som finns inskriven i lagstiftningen har haft en positiv effekt på utvecklingen av den fysiska och psykiska studiemiljön. Ytterligare resultat av hur de vidtagna åtgärderna har inverkat på tryggheten i studiemiljön fås när länsstyrelsernas basserviceutvärdering gällande denna fråga blir klar våren 2002. Efter det kan man bedöma om det finns skäl att göra ändringar i lagstiftningen samt överväga vilka andra åtgärder som bör vidtas. Samtidigt bedöms också om de förslag som förts fram av undervisningsministeriets arbetsgrupp för trygghet i grundläggande utbildning (promemorior av undervisningsministeriets arbetsgrupper 20:2000) bör beaktas i lagstiftningen. Undervisningsministeriet har även tillsatt en arbetsgrupp som skall utreda vilka krav som hänför sig till en hälsosam och trygg inlärningsmiljö. Arbetsgruppen skall lägga fram sitt förslag före utgången av maj 2002.

2.2.5. De studiesociala förmånerna

Elevernas och de studerandes rätt till avgiftsfri undervisning, måltid och andra studiesociala förmåner ändrades i regel inte i samband med revideringen av lagstiftningen. Elevens rättigheter skrevs dock tydligare än förut in i lagstiftningen. Till exempel har en elev som har något handikapp eller som annars behöver särskilt stöd i den grundläggande utbildningen rätt att få avgiftsfria förmåner såsom sådana tolknings- och assistenttjänster som förutsätts för att eleven skall kunna delta i undervisningen samt andra undervisningstjänster och elevvårdstjänster. I yrkesutbildningen utsträcktes den avgiftsfria undervisningen till att gälla även studerande som studerar på helhet i vuxenutbildningen. Med stöd av de nya lagarna utfärdade undervisningsministeriet ett beslut (1096/1998) om

grunderna för vissa avgifter som tas ut av elever och studerande. Beslutet har reviderats genom en förordning (1323/2001) som trädde i kraft vid ingången av 2002.

Utbildningsanordnarna anser allmänt att de studiesociala förmånerna är tillräckligt täckande och att regleringen av förmånerna är tillräckligt exakt. I synnerhet i glesbygden har kommunernas beslut att dra in skolor lett till längre skolvägar för eleverna. Tidsmässigt faller skolresorna dock också i dessa områden inom lagstiftningens gränser.

Tolkningsproblem har förekommit i synnerhet i den grundläggande utbildningen beträffande assistenttjänsterna. Lagstiftningen förutsätter provning från fall till fall och provningen skall beakta de behövliga stödåtgärderna som en helhet.

I yrkesutbildningen och gymnasieutbildningen har det funnits vissa tolkningsproblem i anslutning till den avgiftsfria undervisningen.

Slutsatser

Elevvården i den grundläggande utbildningen utreds genom en enkät i anslutning till Stakes och länsstyrelsernas utvärdering av basservicen och resultaten färdigställs våren 2002. Vidare överlämnar den av undervisningsministeriet tillsatta arbetsgruppen för elevvård sitt betänkande till ministeriet inom kort. Det är meningen att man utgående från resultaten skall revidera lagstiftningen så att elevvården i den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen får en starkare ställning. Vidare avser man öka samarbetet mellan undervisningsväsendet och social- och hälsovårdsväsendet.

I fråga om gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen bör man fortsättningsvis följa hur undervisningsministeriets förordning om grunderna för vissa avgifter som tas ut av elever och studerande iakttas.

2.2.6. Regleringen gällande personalen

I den nya lagstiftningen har regleringen ifråga om tjänsteinnehavarna minskats. De anställdas rättsliga ställning bestäms enligt arbetsgivaren och arten av den anställdas anställningsförhållande, enligt kommunallagen, lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet och kommunens tjänstestadga, lagstiftningen om statliga tjänstemän eller kollektivavtalslagen. I lagstiftningen förutsätts att varje läroanstalt skall ha en ansvarig rektor och att utbildningsanordnaren med hänsyn till i vilken form utbildningen ordnas har ett tillräckligt antal lärartjänster eller lärare i arbetsavtal. Utbildningsanordnaren kan också ha timlärare och övrig personal.

Enligt utbildningsanordnarna har det nya regleringssättet i fråga om personalens storlek inte inverkat på antalet rektorer eller lärare, inte heller i någon betydande utsträckning på undervisningspersonalens benämningar eller uppgifter. Utbildningsanordnarna anser att regleringen av personalens ställning och uppgifter är tillräcklig som den är. Däremot anser undervisningssektorns fackorganisation i sitt utlåtande att man oftare än tidigare försöker utöka lärarnas och rektorernas tjänster med uppgifter som inte ansluter till undervisningen. Fackorganisationen anser att sammanslagningen av uppgifter och tjänster enligt utbildningsanordnarens obegränsade provning borde hindras.

Om rektorernas och lärarnas behörighet föreskrivs i förordningen om behörighetsvillkoren för personalen inom undervisningsväsendet. En ändring jämfört med den tidigare lagstiftningen är att behörighetsvillkoren inte gäller bestämda tjänster eller uppgifter, utan behörighet att vara rektor eller ge viss undervisning. Kraven på ämnesbehärskning gäller i regel alla de ämnen personen undervisar i. En person som inte fyller de föreskrivna behörighetsvillkoren, men som i övrigt har tillräcklig utbildning och de färdigheter som uppgiften förutsätter kan tillfälligt arbeta som lärare i högst ett år i sänder. En person som är inkompetent kan enligt de nya bestämmelserna anställas för en längre tid än en månad bara, om det utretts att det inte finns sökande som fyller behörighetskraven eller det finns någon särskild orsak. För att underlätta rekryteringen av lärare till de yrkesinriktade studierna är också en person som saknar pedagogiska studier villkorligt behörig att undervisa. De pedagogiska studierna skall fullgöras inom tre år sedan anställningsförhållandet börjat. Enligt övergångsbestämmelserna gäller behörighet enligt de gamla behörighetsbestämmelserna fortfarande.

Merparten av utbildningsanordnarna anser att de nya behörighetsvillkoren inte har ökat eller minskat antalet obehöriga anställda. Ifall det har förekommit brister i undervisningspersonalens behörighet, har de oftast gällt examen, t.ex. de studier som krävs för ämnesbehärskning eller de pedagogiska studierna. I fråga om gymnasieutbildningen har bristerna dock oftare funnits i de pedagogiska studierna än i examens innehåll. Utbildningsanordnarna anser att regleringen av personalens storlek och behörighetsvillkoren är tillräcklig och varken för omfattande eller i behov minskningar. Vissa myndigheter och organisationer anser att övergångsbestämmelserna i förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet föranleder tolkningssvårigheter. I den grundläggande konstundervisningen har bestämmelserna om behörighetsvillkoren för rektorer upplevts som problematiska i vissa dansläroanstalter.

Slutsatser

Behovet att till vissa delar revidera behörighetsvillkoren för lärare utreds. Arbetsmarknadsorganisationerna uppmanas att hitta sådana lösningar att ett system med total arbetstid för lärarna skulle kunna genomföras enligt riksdagens uttalande.

Situationen beträffande lärarnas behörighet är i regel god i ämnesundervisningen, men det är svårt att få kompetenta lärare t.ex. till klassundervisningen, specialundervisningen och undervisningen i konstämnen. På grund av åldersstrukturen och behörighetssituationen bland lärarkåren har undervisningsministeriet beslutat utvidga utbildningen av finskspråkiga och svenskspråkiga lärare genom ett utvidgningsprogram som sträcker sig över åren 2001–2003. I programmet deltar alla de 11 universitet som ordnar lärarutbildning. Utvidgningsprogrammet innebär en ökning på över 3000 lärare utöver den nuvarande utexamineringen av lärare. De största utökningarna har gjorts i klasslärar- och speciallärarutbildningen och i utbildningen av lärare i matematisk-naturvetenskapliga ämnen och i språk. Det har också gjorts utökningar i utbildningen av lärare i konstämnen och gymnastik samt i elevhandledning/studiehandledning. Utvidgningsprogrammet beaktar behoven av lärarutbildning för minoritetsspråkgrupperna (samiska, teckenspråk).

I november 2001 publicerade undervisningsministeriet ett utvecklingsprogram för lärarutbildningen. Där ges rekommendationer till utveckling av grundutbildningen och fortbildningen av lärare. Vidare har ministeriet tillsatt en arbetsgrupp med uppgiften att utarbeta ett förslag till kvantitativ dimensionering av grundutbildningen av lärare för 2003–2008.

2.2.7. Laglighetskontrollen som utövas av statens utbildningsmyndigheter

Länsstyrelsen kan på basis av ett klagomål som anförts hos den undersöka om man vid ordnande av utbildning har handlat enligt bestämmelserna. Undervisningsministeriet kan kräva att en utbildningsanordnare betalar tillbaka en statsandel som betalats ut utan grund eller återkalla ett tillstånd till en enskild att ordna undervisning. Utbildningsanordnarna anser att bestämmelserna om de statliga myndigheternas möjligheter att ingripa i problem som kommer fram på lokal nivå är fungerande.

I de nya lagarna om utbildning bestäms om möjligheten att söka ändring i en utbildningsanordnares beslut om en namngiven elev eller studerande. Denna möjlighet att söka ändring gäller på samma sätt kommunala, privata och statliga läroanstalter. I andra beslut än sådana som gäller en namngiven elev eller studerande söks ändring enligt den allmänna lagstiftningen oberoende av beslutsfattaren antingen enligt kommunallagen eller förvaltningsprocesslagen. I fråga om privata läroanstalter får ändring sökas bara i ovan nämnda beslut angående en namngiven elev eller studerande.

I ett beslut som en utbildningsanordnare fattar beträffande en elev eller studerande får ändring sökas genom besvär antingen hos länsstyrelsen eller förvaltningsdomstolen. Hos förvaltningsdomstolen anfördes besvär över beslut som gäller disciplinärt förfarande samt beslut som gäller studiesociala förmåner och elevvård. Hos länsstyrelsen anfördes besvär över beslut där det utöver en rättslig tolkning är frågan om beslutets pedagogiska ändamålsenlighet. Dyliga beslut är t.ex. de beslut som gäller antagningen av en elev eller studerande, särskilda undervisningsarrangemang, tillgodoräknande av annanstans fullgjorda studier, förlängning av studietiden och överföring av eleven till specialundervisning i den grundläggande utbildningen. Förvaltningsdomstolens beslut om studiesociala förmåner och elevvård får överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Vissa beslut av länsstyrelsen, såsom länsstyrelsens beslut om antagning av elever eller studerande och om överföring och antagning till specialundervisning i den grundläggande utbildningen får överklagas hos förvaltningsdomstolen. Besvär som på ett betydelsefullt sätt hänför sig till den praktiska skolgången skall behandlas i brådskande ordning i besvärinstansen.

Enligt uppgift från länsstyrelserna och förvaltningsdomstolarna har mest ändringar sökts i beslut som gäller elevantagningen samt elevernas och de studerandes studiesociala förmåner. Besvaren över elevantagningar har från 1998 till 2000 ökat med cirka 60 procent och besvaren över studiesociala förmåner med cirka 58 procent. I ärenden som gäller elevantagning är den genomsnittliga behandlingstiden cirka 5 veckor, vilket är en förlängning med cirka en vecka mot tidigare. Behandlingstiden vid ändringssökande som gäller studiesociala förmåner i förvaltningsdomstolarna har förlängts med drygt 50 procent.

De besvär som har anförts hos länsstyrelsen har vanligen inte gett anledning att vidta åtgärder i förhållande till utbildningsanordnaren. Om åtgärder har vidtagits, har det oftast varit en anmodan att vidta åtgärd eller en anmärkning. Antalsmässigt har det anförts mest besvär i ärenden som ansluter sig till den allmänbildande utbildningen. Antalet sådana besvär har dock minskat från 1998 till 2000. Däremot har antalet besvär över grundläggande yrkesutbildning och fritt bildningsarbete sjunkit något. Oftast har klagomålen gällt undervisningsarrangemang, lärarens eller läroanstaltens verksamhet eller elevbedömning. Anmärkningsvärt är också det i förhållande till alla klagomål stora antalet klagomål som gäller fel i anslutning till förvaltningsförfarande.

Slutsatser

Det tas nu oftare än tidigare kontakt med myndigheterna i rättsskyddsfrågor, och på lokal nivå förefaller det finnas en del problem t.ex. med att iaktta de bestämmelser och förfaringsätt som ansluter sig till ändringssökande. I syfte att förbättra rättsskyddet och förvaltningsförfarandet måste kännedomen om innehållet i lagstiftningen ökas samt utbildning och annan informationsstyrning effektivteras. Det bör också övervägas om lagstiftningen borde ändras så att ett ärende som hänför sig till elevens rättsskydd kunde anhängiggöras utan klagomål, något som den gällande lagstiftningen förutsätter.

2.3. Utbildningssystemets flexibilitet och förmåga att reagera på förändringar i samhället

2.3.1. Beslut om förvaltningen

De nya lagarna om utbildning ändrade inte nämnvärt ställningen och uppgifterna för de statliga undervisningsförvaltningsmyndigheterna (undervisningsministeriet, utbildningsstyrelsen, länsstyrelserna, studentexamensnämnden). Utvärderingens ställning befästes som en uppgift för Utbildningsstyrelsen. Besvärsuppgifterna överfördes till alla delar till förvaltningsdomstolarna och länsstyrelserna. Regleringen av yrkesutbildningen överfördes redan vid ingången av 1998 från utbildningsstyrelsen och länen till undervisningsministeriet.

Lagstiftningen utökade utbildningsanordnarnas beslutanderätt. I fråga om utbildning som anordnas av kommuner och samkommuner slopades de separata förvaltningsbestämmelserna nästan helt och kommunallagen började tillämpas. Antalet tjänsteinnehavare som svarar för förvaltningen, tillsättandet av nämnder och direktioner och deras uppgifter samt uppgifternas fördelning mellan tjänsteinnehavare och organ anges i den instruktion som utbildningsanordnaren godkänner. Enligt lagarna för olika skolformer skall varje läroanstalt ha en rektor som svarar för verksamheten. Behörighetsvillkoren för rektor är bl.a. examen i undervisningsförvaltning enligt av utbildningsstyrelsen godkända grunder, slutförda studier i undervisningsförvaltning som ordnas vid ett universitet eller på annat sätt erhållen kännedom om undervisningsförvaltning. Bestämmelser om förvaltning av utbildning i statlig och privat regi finns i en särskild lag, enligt vilken direktionen har den högsta beslutanderätten och det primära ansvaret för ordnandet, utvecklingen och förvaltningen av utbildningen. I instruktionen kan beslutanderätten överföras till ett annat organ eller en tjänsteinnehavare eller befattningshavare.

Genom reformerna av utbildningslagstiftningen på 1990-talet fick utbildningsanordnarna betydande rätt att besluta om arrangemangen för en välfungerande, effektiv och ekonomisk förvaltning.

Största delen av utbildningsanordnarna anser att den lokala beslutanderätten har ökat i och med den nya lagstiftningen. Detta ses bl.a. som en accentuerad betydelse för de planer och regler som styr verksamheten, smidigare beslutsstrukturer och utökad samarbete. Den nya lagstiftningen har lett till att beslutanderätten har delegerats och att utvärderingen har utvecklats samt att det lokala beslutsfattandet överlag har blivit smidigare. Verkningarna har

ansetts vara mindre inom området för fritt bildningsarbete. Enligt utlåtandena har kommunerna dragit in förvaltningstjänster inom undervisningsväsendet. Det har framkommit problem inom utvecklingen av den lokala utvärderingen och inom förvaltningsförfarandet.

Merparten av utbildningsanordnarna anser att den nya lagstiftningen inte nämnvärt har ökat eller minskat problemen i anslutning till tolkningen och tillämpningen av lagstiftningen på det lokala planet och att det inte finns någon anledning att precisera eller komplettera lagstiftningen. Det ansågs att den administrativa sakkunskapen borde utvecklas.

Enligt enkäten har något över hälften av de skolor som ger grundläggande utbildning och gymnasieutbildning inte längre någon direktionsfunktion. Mer än hälften av anordnarna av yrkesutbildning uppger att befogenheterna har delegerats till andra organ eller tjänsteinnehavare. I stället för direktionsfunktioner har inofficiella samarbetsorgan inrättats för samarbetet mellan skolan och hemmet, t.ex. föräldrakommittéer.

Slutsatser

Det minskade antalet administrativa bestämmelser och den flexibla förvaltningen är överlag till belåtenhet. De allmänna kunskaperna om administrativt beslutsfattande och om förvaltningsförfarandet bör dock förbättras. Särskilt avseende bör fästas vid antalet anställda som svarar för förvaltningsuppgifter inom undervisningsväsendet och vid deras administrativa kompetens.

Undervisningsministeriet har inlett en utvärdering av utbildningsförvaltningen. Utvärderingen genomförs år 2002. I utvärderingen vilar tyngdpunkten på utvärdering av de riksomfattande styrsystemens funktionsduglighet och beslutsnivåernas ändamålsenlighet. Utvärderingen gäller inte funktionsdugligheten hos kommunala/privata utbildningsanordnarnas interna förvaltning, som dock är av betydelse för anordnandet av service för enskilda.

2.3.2. Anordnande av utbildning och organisationsfriheten i läroanstalterna

Kommuner, samkommuner, privata sammanslutningar och stiftelser samt staten kan vara utbildningsanordnare. Staten kan inte vara huvudman för läroanstalter för fritt bildningsarbete. Från och med ingången av 2002 kan dessutom statliga affärsverk vara anordnare av yrkesutbildning. Kommunerna skall ordna grundläggande utbildning för alla barn i läropliktsåldern som är bosatta inom kommunen. Kommunernas skyldighet att ordna förskoleundervisning trädde i kraft den 1 augusti 2001. Det står kommunerna fritt att ordna annan utbildning. Privata anordnare av förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt alla anordnare av gymnasieutbildning, grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad vuxenutbildning skall ha undervisningsministeriets tillstånd att ordna utbildning. Huvudmännen för läroanstalter för fritt bildningsarbete skall ha undervisningsministeriets tillstånd att driva en läroanstalt. Undervisningsministeriet beslutar likaså om ordnandet av utbildning vid statliga läroanstalter.

Kommunerna beslutar om ordnandet av grundläggande utbildning. Grundläggande utbildning kan ordnas i samarbete med andra kommuner. En samkommun kan också bildas för ordnandet av grundläggande utbildning. Grundläggande utbildning som ordnas av privata sammanslutningar och stiftelser behandlas under punkt 2.3.3.

Regleringssystemet som baserar sig på förfarandet med tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning reviderades i två omgångar. Vid ingången av 1998 ändrades den kvantitativa regleringen av yrkesutbildningen så att den tidigare regleringen av nybörjarplatser slopades till förmån för reglering av antalet studerande vid läroanstalterna. Denna reglering slopades vid ingången av 1999 till förmån för reglering som gäller utbildningsanordnarna. I syfte att höja flexibiliteten i utbildningsutbudet slopades samtidigt den särskilda definitionen av utbildningsutbudet för unga och utbildningsutbudet för vuxna. I den nya lagstiftningen är ordnandet av läroavtalsutbildning inte längre en kommunal uppgift utan en form för anordnande av yrkesutbildning. I tillståndet att ordna grundläggande yrkesutbildning anges gränserna för utbildningsanordnarens utbildningsverksamhet samt för hurdan utbildning och i vilken omfattning utbildning kan ordnas inom ramarna för systemet för finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Antalet studerande regleras inte inom gymnasieutbildningen. Tillstånd att ordna gymnasieutbildning kan också beviljas för undervisning utomlands.

Förutsättningarna för beviljande av tillstånd att ordna utbildning motsvarar huvudsakligen den tidigare lagstiftningen. Beviljandet av tillstånd prövas fritt, vilket innebär att statsrådet kan avslå ansökan trots att de villkor som föreskrivs i lag uppfylls. Prövningen lyder dock under de allmänna principerna för lagenlig förvaltning. Tillståndet att ordna utbildning gäller rätt att ordna sådan utbildning som avses i tillståndet. Det innebär inte rätt att driva en viss läroanstalt. Inom de gränser som anges i tillstånden att ordna utbildning beslutar utbildningsanordnarna om inrättandet av läroanstalter, läroanstalternas namn och utbildningsavgifter samt den form i vilken utbildningen ordnas.

I tillståndet att ordna gymnasieutbildning och yrkesutbildning anges de kommuner i vilka utbildningen ordnas, undervisningsspråket, en särskild utbildningsavgift samt eventuella andra villkor som gäller ordnandet av utbildningen. I tillståndet att ordna yrkesutbildning anges dessutom utbildningsområden, utbildningsstadier och examina i vissa fall, antalet studerande, en särskild utbildningsavgift (specialundervisning, förberedande utbildning för invandrare, utbildning som ordnas på internatskola, undervisning på främmande språk), den form i vilken utbildningen ordnas (läroavtalsutbildning, annan utbildningsform) och vissa andra behövliga omständigheter.

I tillståndet att ordna yrkesutbildning anges särskilt det maximala antalet studerande per år inom grundläggande yrkesutbildning på andra stadiet och den upphörande utbildningen på institutnivå och yrkesutbildning på högre nivå. Det högsta antalet studerande inom grundläggande yrkesutbildning som ordnas som läroavtalsutbildning regleras inte. Inom den kvot som godkänts i statsbudgeten bestäms årligen särskilt om det maximala antalet läroavtalsstuderande per anordnare av yrkesinriktad tilläggsutbildning som ordnas som läroavtalsutbildning.

I samband med revideringen av tillstånden att ordna utbildning beviljades alla anordnare av grundläggande yrkesutbildning tillstånd att ordna läroavtalsutbildning. Möjligheterna att ordna vissa examina har begränsats bl.a. därför att behovet av utbildning är litet eller därför att utbildningen medför stora kostnader.

Anordnare av grundläggande yrkesutbildning har tillstånd att ordna utbildning som avses i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning. I fråga om yrkesinriktad tilläggsutbildning innehåller tillståndet att ordna utbildning inte någon kvantitativ reglering. Det nuvarande prestationskvotsbaserade statsandelssystemet och det kompletterande systemet med statsunderstöd utgör en kvantitativ styrmekanism.

Merparten av anordnarna av grundläggande yrkesutbildning anser att motsvarigheten mellan utbildningen och arbetslivet har förbättrats tack vare det nya regleringssystemet. Den utökade lokala beslutanderätten har inverkat positivt på samarbetet och arbetsfördelningen

mellan utbildningsanordnarna i området då det gäller inriktningen av utbildningsutbudet. Det ansågs att läroanstalternas namn hade orsakat ett visst mått av förvirring. Utveckling behövs i fråga om samarbetet mellan utbildningsanordnarna samt i fråga om prognostiseringsberedskapen och beaktandet av utbildningsbehoven inom specialbranscher. Utveckling behövs dessutom inom nätverket för ordnandet av utbildning samt i vissa fall inom samordningen av efterfrågan och utbudet på utbildning.

Enligt undervisningsministeriets uppföljningsuppgifter har det nya regleringssystemet inte nämnvärt förändrat utbildningsutbudet. Detta torde delvis bero på att regleringssystemet bara har gällt i knappt tre läsår, delvis på att utbildningsanordnarna i praktiken trots allt är bundna av lokalitets- och lärarresurserna. I tillstånden att ordna utbildning har utbudet begränsats i fråga om vissa nya, attraktiva examina där utbudet klart har visat sig expandera tydligt utöver behovet i arbetslivet.

Inom fritt bildningsarbete beviljas tillstånd att driva en läroanstalt för fritt bildningsarbete i stället för tillstånd att ordna utbildning. Kommunen eller samkommunen kan genom ett eget beslut låta en läroanstalt för fritt bildningsarbete som den driver gå samman med någon annan av sina läroanstalter. En förutsättning för att tillstånd skall beviljas är att ett bildningsbehov föreligger samt att sökanden har yrkeskompetens och ekonomiska förutsättningar att driva läroanstalten. I tillståndet att driva en läroanstalt anges läroanstaltens syfte, dvs. de grunder på vilka läroanstalten drivs. I utbildningsuppgiften anges allmänt de områden inom det fria bildningsarbetet där läroanstalten verkar. Verksamheten regleras inte kvantitativt i tillståndet. Den prestationskvot som årligen anges i statsbudgeten för olika läroanstaltsformer inom det fria bildningsarbetet utgör i praktiken en kvantitativ styrmekanism för den utbildning som läroanstalterna tillhandahåller.

En majoritet av huvudmännen för läroanstalterna för fritt bildningsarbete ansåg att läroanstaltsformen var motiverad. Merparten av huvudmännen ansåg att innehållet i tillståndet att driva läroanstalten var tydligt. I Utbildningsstyrelsens utvärdering av folkhögskolor kritiserades det differentierade tillståndet att driva en läroanstalt/förfarandet med tillstånd att ordna utbildning bl.a. därför att tillståndet att driva en läroanstalt inte kan ligga till grund för en uppfattning om volymen av folkhögskolans totala verksamhet. Till följd av den regleringsmekanism som beskrivs ovan har det i praktiken visat sig vara i viss mån problematiskt att rikta och följa de utvecklingsåtgärder som definierats som insatsområden inom vuxenutbildningen.

Slutsatser

Förfarandet med tillstånd att ordna utbildning och regleringssystemet är överlag till belåtenhet. Vissa ändringar har dock föreslagits i fråga om vuxenutbildningen.

För att yrkesutbildningsutbudet skall riktas på ett ändamålsenligt sätt förutsätts förutom flexibilitet i systemet för reglering av utbildningen också mångsidig information – både på riksplanet och regionalt – om framtida behov i arbetslivet samt om studerandenas placering i arbete och fortsatta studier. I detta syfte utvecklas den regionala prognostiseringsberedskapen och prognostiseringssamarbetet samt möjligheterna att få respons av de olika utbildningsanordnarna om hur de utexaminerade har placerat sig. Systemet för finansiering av yrkesutbildningen utvecklas i resultatbaserad riktning så att det stöder möjligheterna att rikta yrkesutbildningen i enlighet med behoven i arbetslivet.

För att resurserna enligt antalet studerande för utbildningsanordnarna i regionen skall kunna användas på ett sätt som är ändamålsenligt med tanke på behoven i arbetslivet och

utvecklingen av regionen förutsätts tillräckligt stora, mångsidiga eller annars starka utbildningsanordnare. Utvecklingen av nätverket av utbildningsanordnare fortgår i syfte att främja uppkomsten av starka utbildningsorganisationer, regionala yrkesinstitut. Samarbetet mellan utbildningsanordnarna och samarbetet med andra regionala aktörer bör utvecklas ytterligare.

Avsikten är att som ett led i utvecklingen av vuxenutbildningen göra ändringar i systemet för reglering av yrkesinriktad tilläggsutbildning.

2.3.3. Privata anordnare av grundläggande utbildning

I de nya skollagarna reviderades regleringen av privata grundskolor. De många separata författningarna om privata skolor slopades och i tillämpningsområdet för lagen om grundläggande utbildning upptogs alla privata skolor som ger grundläggande utbildning vid sidan av kommunala skolor och skolor som drivs av staten. För de privata skolornas verksamhet gäller således samma bestämmelser som för de kommunala skolorna och de skolor som drivs av staten. På de privata skolornas förvaltning tillämpas dock en särskild lag om förvaltning av utbildning som ordnas av staten och privata. I förvaltningslagen förutsätts bl.a. att utbildningsanordnaren godkänner skolans instruktion. Sammanslutningar och stiftelser som är huvudmän för privata skolor beviljas finansiering enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

En privat sammanslutning eller stiftelse måste ha statsrådets tillstånd att ordna undervisning. Tillståndet har setts som ett tillstånd av vikt för samhället och frågan avgörs i statsrådets allmänna sammanträde. För att tillstånd skall beviljas förutsätts ett särskilt behov av utbildning eller bildning och ett avtal med den kommun där utbildningen skall ordnas. Tillstånd att ordna undervisning på främmande språk, specialundervisning och undervisning som baserar sig på en viss världsåskådning eller pedagogisk princip och undervisning i folkhögskolor för andra än läropliktiga kan beviljas på basis av ett regionalt eller riksomfattande behov av utbildning eller bildning, även om utbildningsanordnaren inte har ingått något avtal med kommunen. Tillstånd kan också beviljas för undervisning utomlands. Utbildningsanordnaren skall dessutom ha tillräcklig yrkeskompetens och ekonomiska förutsättningar att ordna utbildningen.

Enligt regeringspropositionen är avsikten att bevara det kommunala skolväsendet som stommen för den grundläggande utbildningen. Resurserna för grundläggande utbildning tryggas via det offentliga skolsystemet. Avsikten är inte att de nya bestämmelserna skall leda till strävan att öka antalet statliga eller privata skolor som ger grundläggande utbildning. I lagstiftningen tryggas bevarandet av statliga och privata skolor och bibehålls möjligheten att bevilja nya privata skolor tillstånd att ordna utbildning.

När lagen om grundläggande utbildning trädde i kraft ändrades de privata läroanstalternas tillstånd till tillstånd att ordna utbildning i enlighet med den nya lagen. Samtidigt ändrades också rätten att utfärda grundskolbetyg för cirka 30 folkhögskolor till tillstånd att ordna utbildning enligt lagen om grundläggande utbildning. I folkhögskolornas tillstånd att ordna grundläggande utbildning har tillståndet begränsats till undervisning för andra än läropliktiga. Efter det att lagen trädde i kraft har sammanlagt 23 folkhögskolors tillstånd att ordna grundläggande utbildning ändrats så att tillståndet också innefattar rätt att ge påbyggnadsundervisning. I tillstånden anges ett gemensamt maximalt antal studerande inom den grundläggande utbildningen och påbyggnadsundervisningen. Som en särskild utbildningsuppgift i folkhögskolornas tillstånd att ordna utbildning anges dessutom rätten att ordna utbildning vid en internatskola. Två folkhögskolor har för en bestämd tid, tre år, beviljats rätt att också anta läropliktiga som studerande.

Under den tid lagen om grundläggande utbildning varit i kraft har sammanlagt 18 ansökningar av privata sammanslutningar om tillstånd att ordna utbildning behandlats i statsrådets allmänna sammanträde. Åtta tillstånd har beviljats och tio ansökningar har avslagits. Tillstånd har beviljats fyra understödsföreningar för en kristen skola, en förening som ger undervisning som baserar sig på freinetpedagogiken, en understödsförening för en steinerpedagogisk specialskola, en förening som driver en kristen folkhögskola och en anordnare av specialundervisning. Tillstånden har beviljats på basis av ett regionalt behov av utbildning. Sex av tillstånden har beviljats för en bestämd tid. Avsikten är att inom tidsfristen utvärdera anordnarens verksamhet och senare på basis av en ny ansökan besluta om beviljande av permanent tillstånd att ordna utbildning.

En privat skola som har en särskild utbildningsuppgift enligt tillståndet att ordna utbildning kan avvika från vissa bestämmelser om innehållet i undervisningen, t.ex. bestämmelserna om läroämnen. Undantagen anges i tillståndet att ordna utbildning. Undantag ingår bl.a. i tillstånden för skolor med främmande undervisningsspråk, steinerskolor och några andra skolor. Med avvikelse från huvudregeln om avgiftsfri undervisning kan elevavgifter uppbäras hos eleverna vid undervisning som ordnas utomlands och undervisning på främmande språk. De maximala beloppen anges i en förordning av undervisningsministeriet.

Privata anordnare av grundläggande utbildning anser att regleringen av läroanstalternas verksamhet är tillräcklig och de är också annars rätt nöjda med regleringen. Alla utbildningsanordnare har ännu inte godkänt den instruktion som förutsätts i förvaltningslagen. Det förekommer vissa brister i utbildningsanordnarnas administrativa kompetens. En del av de skolor som har tillstånd att uppbära elevavgifter anser att de maximala avgiftsbeloppen inte räcker till för att säkra finansieringen av skolornas verksamhet.

De nya bestämmelserna om tillstånd att ordna utbildning har inte nämnvärt ökat antalet privata skolor i vårt land. För närvarande finns det sammanlagt 68 privata skolor som ger grundläggande utbildning för läropliktiga. Av alla elever inom den grundläggande utbildningen går ca 2 procent i en privat skola.

Slutsatser

Det kan anses att den reglering som gäller privata utbildningsanordnare är tillräcklig och fungerar bra. De nya bestämmelserna och statsrådets tillståndspraxis har inte nämnvärt ökat antalet privata skolor. Utbildningsanordnarna behöver ledning och stöd i synnerhet i administrativa frågor. Alla utbildningsanordnare bör så snart som möjligt godkänna den instruktion som förutsätts i den nya lagstiftningen.

På samma sätt som för övriga utbildningsanordnare gäller också för privata utbildningsanordnare att verksamheten bör utvärderas för att elevernas och studerandenas jämlikhet och rättsskydd skall säkerställas.

2.3.4. *Samarbete mellan utbildningsanordnarna*

I gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning och lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning sägs att utbildningsanordnaren skall bedriva samarbete med andra som ordnar yrkesutbildning, gymnasieutbildning och annan utbildning i området.

Samarbetet syftar till att öka studerandenas möjligheter att bedriva individuella studier inom de gränser som deras examen och läroplanen uppställer. Utbildningsanordnarnas samarbetsförpliktelse kompletteras av bestämmelserna i gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning om att läroplanen skall vara sådan att den ger de studerande möjligheter till individuella val som gäller studierna, vid behov med anlitande också av undervisning som ordnas av andra utbildningsanordnare som ordnar samma eller någon annan utbildning. Genom bestämmelserna om tillgodoräkning av studierna i gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning säkerställs dessutom de studerandes rätt att räkna sig till godo i andra sammanhang eller tidigare slutförda studieprestationer, om dessa till sina mål och sitt centrala innehåll motsvarar den primära läroanstaltens läroplan.

Inom gymnasieutbildningen bedrivs samarbete liksom tidigare med anordnare av grundläggande utbildning, men i tilltagande grad också med yrkesutbildningen och universiteten. Den regionala och lokala samplaneringen av utbildningen har ökat.

För de läroanstalter som ordnar grundläggande yrkesutbildning fokuseras samarbetet på samarbete med gymnasier, andra yrkesläroanstalter och yrkeshögskolor. Anordnare av yrkesinriktad tilläggsutbildning bedriver också mest samarbete med anordnare av grundläggande yrkesutbildning och andra anordnare av yrkesinriktad tilläggsutbildning. Det har ansetts att den utökade lokala beslutanderätten har påverkat samarbetet och arbetsfördelningen. Samarbetet har gällt prognostisering, utvärdering, sam användning av personal, planering av utbildningsutbudet och ordnande av fristående examina. Samarbetet anses ha gjort utbildningsutbudet mångsidigare. Samarbetsarrangemangen har medfört en del svårigheter, t.ex. i fråga om samarbetsberedskapen, avstånden mellan läroanstalterna och olika verksamhetskulturer. Bland anordnare av yrkesinriktad tilläggsutbildning förekommer också konkurrenssituationer som beror på överlappningar i utbildningsutbudet.

Samarbetserfarenheterna har visat att de studerande inriktar sig på ett mångsidigare sätt än vad som antagits och omkring en tredjedel av gymnasiestuderandena och studerandena inom yrkesutbildningen använder läroanstalternas gemensamma studieutbud för att fördjupa, bredda eller diversifiera sina studier. Avläggande av två yrkesexamina syftar till att höja färdigheterna för fortsatta studier, och ökar runtom i landet. Inom försöket med utbildning på ungdomsstadiet har man utvecklat modeller för samarbete mellan läroanstalterna, för både närliggande och avlägsna läroanstalters behov. Försöket har visat att det är möjligt att bilda nätverk, men det är fråga om en förändring av läroanstaltskulturen som på ett omfattande sätt påverkar läroanstalterna och som kräver aktiva beslut och satsningar från utbildningsanordnarens sida. Inom gymnasieutbildningen har samarbetet mellan olika läroanstalter och universiteten blivit mångsidigare och fördjupats. Det förekommer fortfarande problem i fråga om de praktiska arrangemangen.

Slutsatser

Samarbetsbestämmelserna har karaktär av målbestämmelser. Eftersom lagstiftningen bara har gällt en kort tid har man ännu inte till alla delar upptäckt de samarbetsformer som

lagstiftningen medger. De samarbetsförfaranden som utvecklats inom försöket med utbildning på ungdomsstadiet bör spridas i enlighet med de handlingsmodeller som presenterats i en promemoria av den arbetsgrupp som utvärderat försöket med utbildning på ungdomsstadiet (Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior 4:2001).

2.3.5. *Samarbete med arbetslivet*

I den nya lagstiftningen om utbildning betonas kontakterna med arbetslivet. I lagen om yrkesutbildning sägs att i yrkesutbildningen skall särskilt arbetslivets behov beaktas. Utbildningen skall ordnas i samarbete med näringslivet och arbetslivet i övrigt. Motsvarande bestämmelse finns i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning. Fristående examina skall planeras och ordnas i samarbete med näringslivet och arbetslivet.

Arbetslivsparternas deltagande i den riksomfattande utvecklingen av utbildningen och i prognostiseringen av utbildningsbehoven har stärkts bl.a. med hjälp av systemet med utbildningskommissioner. Utbildningskommissionerna är organ på trepartsbasis som består av företrädare för parterna i arbetslivet och de finns vid undervisningsministeriet.

Under de senaste åren har samarbetet mellan utbildningsanordnarna utökats väsentligt via utökningen av inläring i arbetet och läroavtalsutbildningen.

Revideringen av yrkesinriktade grundexamina så att alla treåriga examina innefattar en period med inläring i arbetet omfattande minst 20 studieveckor ökar betydligt den praktiska yrkesfärdighet som yrkesinriktade grundexamina medför. Inläring i arbetet är målinriktad inläring enligt läroplanen som flyttats från läroanstalterna till en arbetsplats och som styrs och bedöms av utbildningsanordnaren tillsammans med företrädare för arbetsplatsen. Inläring i arbetet har införts stegvis när nya läroplaner tagits i bruk i samband med att examina blivit treåriga.

Utbildning som ordnas på en arbetsplats i samband med praktiska arbetsuppgifter baserar sig på ett skriftligt avtal mellan utbildningsanordnaren och arbetsplatsen. Årligen deltar mer än 40 000 studerande i perioder med inläring i arbetet. Till stöd för reformen av inläring i arbetet har ett stödprogram gjorts upp, vilket samordnas av en styrgrupp som består av bl.a. företrädare för centralorganisationerna på arbetsmarknaden och de viktigaste intressegrupperna. Programmet innehåller bl.a. information om inläring i arbetet, utbildning av arbetsplatshandledare och lärarutbildning.

Undervisningsministeriet har tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet, centralorganisationerna på arbetsmarknaden, Finlands Kommunförbund och Företagarna i Finland utrett och preciserat arbetarskydds-, arbetstids- och försäkringsskyddsfrågor i anslutning till inläring i arbetet. De viktigaste ställningstagandena i den promemoria som de nämnda instanserna sammanställt gäller skyddet av unga arbetstagare och arbetstiden för dem som deltar i inläring i arbetet. I promemorian behandlas dessutom arbetsgivarens och utbildningsanordnarens ansvar i fråga om arbetarskyddet och anskaffningen av skyddsutrustning samt försäkringsskyddet i händelse av att studerandena drabbas av en olycka och ansvars-, skadestånds- och försäkringsfrågor med tanke på de skador som studerandena orsakar.

Utökningen av inläring i arbetet har i någon mån lyft fram begränsningar i anslutning till olycksfallsförsäkringsskyddet för studerandena. Studerande som deltar i en period med inläring i arbetet och som inte står i ett anställningsförhållande omfattas av förordningen angående skadestånd för olycksfall vid undervisning (851/1948). Skadestånd enligt förordningen omfattar inte t.ex. olyckor som inträffat på resor mellan läroanstalten och

platsen för inlärnin g i arbetet. Försäkringsskyddet är således sämre än för sådana studerande som står i ett anställningsförhållande.

Utbildningsanordnarna anser att bestämmelserna om inlärnin g i arbetet fungerar bra. Ett visst mått av svårigheter ses i fråga om anskaffningen av platser för inlärnin g i arbetet bl.a. inom branschen för skönhetsvård, husteknik, hantverk och konstindustri samt musik. Svårigheterna beror ofta på att branschen är liten och att företag inom den aktuella branschen inte finns i alla regioner. De utbildningsanordnare som redan hade ett befintligt fungerande samarbetsnätverk med näringslivet hade inga problem. Enligt utbildningsanordnarna har den nya lagstiftningen ökat samarbetet med näringslivet och förbättrat motsvarigheten mellan yrkesutbildningen och arbetslivet. De viktigaste samarbetsområdena har gällt ordnande av inlärnin g i arbetet, läroplanssamarbete, utveckling av yrkesprov samt utredningar om utbildningsbehov och prognostisering.

Slutsatser

Kontakterna med arbetslivet har ökat tydligt under de senaste åren. Attityderna till samarbetet är också alltigenom positiva. Åtgärderna enligt stödprogrammet för inlärnin g i arbetet bör fortgå. Informationen och utbildningen gällande arbetarskydds- och försäkringsfrågor vid inlärnin g i arbetet bör fortsätta. En revidering av förordningen om olycksfall vid undervisning bereds som bäst vid social- och hälsovårdsministeriet. I detta sammanhang kan de ändringsbehov som följer av utvidgningen av inlärnin g i arbetet beaktas.

Systemet med fristående examina, som med smärre ändringar överfördes från lagen om yrkesexamina till lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, har redan i princip byggts upp kring samarbetet mellan arbetslivet och läroanstalterna. Företrädare för arbetslivet intar en central position i utvecklingen och genomförandet av systemet.

2.3.6. Anskaffning av utbildningstjänster från utomstående

Enligt gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning kan utbildningsanordnaren skaffa en del av de tjänster som avses i lagen av andra utbildningsanordnare eller av någon annan sammanslutning eller stiftelse. Utbildningsanordnaren svarar för att tjänster som skaffats ordnas i enlighet med lagen. Bestämmelsen gäller också yrkesinriktad vuxenutbildning.

Inställningen till möjligheten att bredda undervisningsutbudet med hjälp av köptjänster har varit positiv.

Instanser som avses i lagen och av vilka utbildningstjänster kan skaffas är t.ex. andra anordnare av utbildning i olika utbildningsformer som beviljats tillstånd att ordna utbildning eller högskolor eller andra instanser såsom församlingar, idrottsföreningar, intressebaserade föreningar och sådana producenter av utbildningstjänster som verkar på kommersiell grund. Arrangemanget gör det möjligt för utbildningsanordnaren att komplettera sitt utbildningsutbud.

Anordnare av grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad tilläggsutbildning samt gymnasieutbildning anser att bestämmelsen om anskaffning av utbildningstjänster fungerar bra. En majoritet av informanterna har skaffat utbildning som köptjänster av en annan

utbildningsanordnare. Utbildning har i klart mindre omfattning skaffats av andra sammanslutningar eller stiftelser än sådana som beviljats tillstånd att ordna utbildning.

Slutsats

Inom alla utbildningsformer skaffas utbildningstjänster än så länge överlag i förhållandevis liten omfattning av andra än sådana som beviljats tillstånd att ordna utbildning. De möjligheter som lagstiftningen erbjuder har ännu inte utnyttjats i vidare kretsar.

2.3.7. Olika former av anordnande av utbildning

Enligt gymnasielagen kan utbildningen delvis eller helt ordnas som närundervisning eller distansundervisning. Det kan förutsättas att en del av studierna bedrivs självständigt. En studerande kan på ansökan beviljas tillstånd att fullgöra studier utan att delta i undervisningen. Grundläggande utbildning för läropliktiga kan dock inte ordnas som distansundervisning.

Enligt lagen om yrkesutbildning kan utbildningen ordnas som när-, distans- och flerformsundervisning, läroavtalsutbildning eller annars på en arbetsplats i samband med praktiska arbetsuppgifter. I lagen om fritt bildningsarbete finns inte några särskilda bestämmelser om utbildningsformen.

Utbildningsanordnaren får besluta om i vilken form utbildningen ordnas. Yrkesutbildning på en arbetsplats ökade betydligt på 1990-talet, huvudsakligen genom utvidgning av läroavtalsutbildningen. När examina har reviderats har inläring i arbetet blivit ett viktigt led i utbildningen också inom annan yrkesutbildning. Inläring i arbetet behandlas under punkt 2.3.5.

Tillgängliga uppgifter från två läsår ger inte någon övergripande information om situationen i hela landet, men de ger fingervisningar om att självständig undervisning ökar. Under läsåret 2001–2002 bedrivs distansgymnasieverksamhet vid 85 kommunala gymnasier och två privata gymnasier. Distansgymnasieverksamheten har spritt sig till alla län. Mest distansgymnasieverksamhet finns på glesbygden i östra och norra Finland.

Distansundervisning genomförs som videoundervisning, med hjälp av datanät, med hjälp av olika program för grupparbeten, dvs. inlärningsmiljöprogram, antingen helt virtuellt eller som tutorledd flerformsundervisning, som ett stöd för självstudierna. Mer än 3 000 studerande genomgår gymnasiets lärokurs i distansgymnasiet. 85 procent slutför hela gymnasiets lärokurs och 15 procent är ämnesstuderande.

Lagstiftningen har ansetts fungera bra. Utbildningsanordnarnas intresse för distansundervisningen har ökat. Möjligheterna att införa distansundervisning har ansetts vara goda. Inom gymnasieutbildningen har alternativa former att ordna undervisningen och möjligheterna att räkna studierna till godo varit av avgörande betydelse för införandet av distansundervisning.

Revideringen av lagstiftningen om yrkesutbildning ändrade läroavtalsutbildningens ställning. Tidigare var det kommunens uppgift att ordna läroavtalsutbildning. Enligt de nya bestämmelserna är läroavtalsutbildningen en yrkesutbildningsform som är förenad med

tillståndet att ordna yrkesutbildning och som står till förfogande för alla utbildningsanordnare. De nya bestämmelserna breddade anordnarfältet.

Läroavtalsutbildning för företagare är en särskild form av läroavtalsutbildning där en företagare och utbildningsanordnare kommer överens om ordnande av utbildning. Målgruppen för läroavtalsutbildningen utvidgades till att också omfatta företagare, som kan utbilda sig inom systemet med läroavtalsutbildning, dock så att företagarna inte kan betalas utbildningsersättning för egen utbildning. Målet är att utöka företagarnas utbildningsmöjligheter och höja deras utbildningsnivå.

Det upplevs inte ha skett någon stor förändring i anordnandet av läroavtalsutbildning jämfört med den tidigare lagstiftningen. Som de viktigaste verkningarna ses att planeringen av utbildningen har blivit smidigare och att utbildningsalternativen har ökat. Vissa utbildningsanordnare upplever att flexibiliteten har minskat när den tidigare självständiga läroavtalsbyrån har blivit ett led i utbildningsanordnarens organisation. Det anses ha blivit lättare att räkna tidigare studier till godo. Även företagarnas utbildningsmöjligheter anses ha förbättrats.

Det årliga maximala antalet läroavtalsplatser inom yrkesinriktad tilläggsutbildning som ordnas som läroavtalsutbildning anses inte tillfredsställa den totala efterfrågan på utbildning. Kvoteringen anses däremot för sin del ha ökat examensinriktningen inom läroavtalsutbildningen. I och med det breddade fältet av anordnare av läroavtalsutbildning har möjligheterna att organisera läroavtalsutbildning och utbudet ökat och blivit mångsidigare.

Slutsatser

Bestämmelserna om formerna för anordnande av utbildning är överlag till belåtenhet. Möjligheterna att använda distansundervisning bör utvecklas.

Det kan anses att läroavtalsutbildningens ställning har förändrats så att läroavtalsutbildningen har blivit en tydlig kanal för dem som önskar skaffa sig grundläggande yrkesutbildning på andra stadiet. En kvantitativ utökning av yrkesinriktad tilläggsutbildning som ordnas som läroavtalsutbildning utreds. Målet är att utbudet på läroavtalsutbildning för yrkesinriktad grundexamen säkerställs för ungdomar och att utbudet breddas för vuxna.

2.3.8. Individuella studieprogram och tillgodoräknande av annanstans fullgjorda studier

Gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning förpliktar utbildningsanordnaren att göra upp en sådan läroplan som ger de studerande möjligheter till individuella val som gäller studierna, vid behov med anlitan också av undervisning som ordnas av andra utbildningsanordnare. I fråga om yrkesinriktad tilläggsutbildning som förbereder för fristående examina framgår principerna för uppgörandet av personliga läroplaner av examensgrunderna.

Enligt den nya utbildningslagstiftningen har studerande inom gymnasieutbildning samt inom grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad tilläggsutbildning rätt att räkna sig till godo i andra sammanhang slutförda studieprestationer om dessa till sina mål och sitt centrala innehåll motsvarar läroplanen.

Beslutet om timfördelningen i gymnasiet (835/1993) är från år 1993. Efter ikraftträdandet har beslutet genomgått några smärre ändringar. I beslutet indelas studierna i gymnasiet i tre delar: obligatoriska, fördjupade och tillämpade kurser. De tillämpade kurserna är valfria för studerandena. Av det totala antalet kurser i gymnasiet, 75 kurser, skall minst 16 kurser vara tillämpade kurser. Målen för gymnasieutbildningen och timfördelningen revideras som bäst av en arbetsgrupp tillsatt av undervisningsministeriet.

Omkring hälften av anordnarna av gymnasieutbildning uppgav att uppgörandet av individuella studieprogram hade ökat jämfört med tidigare och att de individuella studievalen hade blivit mångsidigare. Två tredjedelar av utbildningsanordnarna konstaterar att läroplanen för gymnasieutbildning för unga inte har genomgått några sådana förändringar som möjliggör individuella val.

Inom svenskspråkig gymnasieutbildning anses individuella studieprogram ha ökat oftare än vad som är fallet inom finskspråkig utbildning. De individuella studievalen har också oftare blivit mångsidigare. Inom den svenskspråkiga utbildningen uppgavs att ändringar hade gjorts i läroplanen oftare än inom den finskspråkiga utbildningen.

Valfriheten i läroplanerna för den grundläggande yrkesutbildningen regleras av statsrådets beslut om examinas uppbyggnad och de gemensamma studierna i den grundläggande yrkesutbildningen (213/1999). Enligt beslutet kan i studierna, beroende på examen, ingå 10–20 studieveckor av studier som fördjupar eller breddar yrkesstudierna, gemensamma studier eller gymnasiestudier. Valfrihet ingår dessutom i de gemensamma ämnen och annan valfrihet kan också ingå i yrkesämnena. Läroplansgrunder i enlighet med beslutet togs stegvis i bruk före den 1 augusti 2001.

I grunderna för läroplanen vägleds läroanstalterna i att göra upp personliga läroplaner på basis av läroplanen och studerandens val. Utgångspunkten i läroplansgrunderna är att det i praktiken är nödvändigt att göra upp en personlig läroplan för alla studerande, eftersom valfrihet ingår i examensstrukturen. Yrkesinriktade grundexamina omfattar dessutom 20 studieveckor inläring i arbetet, vilket förutsätter personlig planering.

Enligt anordnarna av grundläggande yrkesutbildning har studerandenas möjligheter i fråga om val som gäller studierna till största delen förverkligats. En majoritet av utbildningsanordnarna har gjort ändringar i läroplanerna för att möjliggöra individuella val. Införandet av individuella studieprogram har ökat från år till år i och med den valfrihet som läroplanerna förutsätter och i och med inläringen i arbetet.

Inom yrkesinriktad tilläggsutbildning som förbereder för fristående examen har personliga läroplaner uppgjorts förhållandevis klart mera än tidigare.

Möjligheten att räkna tidigare studier till godo har i tilltagande grad utnyttjats inom grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad tilläggsutbildning. De studier som räknats till godo har i första hand varit studier inom yrkesutbildning på andra stadiet, gymnasiekurser och yrkeshögskolestudier. Enligt utlåtandena har tillgodoräkandet etablerats inom yrkesutbildningen. Utbildningen kan trots allt inte alltid ordnas så att utbildningstiden förkortas.

Slutsatser

Arbetsgruppen för utvärdering av försöken med utbildning på ungdomsstadiet ansåg att den nuvarande valfriheten är tillräcklig för uppgörandet av individuella studieprogram för

studerandena och för det regionala undervisningsutbudet. En av undervisningsministeriet tillsatt arbetsgrupp för utveckling av gymnasieutbildningen skall före utgången av maj i år utreda frågor som gäller enhetlighet och rättsskydd för tillgodoräkandet av annanstans fullgjorda studier.

2.4. Utvärdering av utbildningen

Systemet för utvärdering av utbildningen är av central betydelse i den nya lagstiftningen, därför att förhandsregleringen av utbildningsprocesserna har minskat inom styrningen av utbildningen. Genom utvärdering av utbildningen stöds den kontinuerliga utvecklingen av utbildningen så att den bättre stöder inlärning och främjar jämlikhet i det finländska utbildningssystemet.

Enligt bestämmelserna är utvärdering av utbildningen en lagstadgad uppgift på det nationella och det lokala planet, och bestämmelserna om utvärdering har nästan samma innehåll för alla utbildningsformer. Enligt lagstiftningen skall de viktigaste resultaten av utvärderingarna offentliggöras. I samband med att riksdagen lagstiftade om utvärderingsskyldigheten förutsatte den att offentliggörandet av utvärderingsresultaten inte får leda till att skolorna rangordnas eller att skolor, lärare och elever stämplas som svaga eller goda på ensidiga grunder. Offentliggörandet av de viktigaste resultaten av utvärderingarna söker fortfarande sin form på både det nationella och det lokala planet.

Undervisningsministeriet beslutar om de allmänna grunderna för utvärderingar av utomstående. De fokuserade områdena för utvärderingen anges allmänt i den plan för utveckling av utbildningen och av forskningen vid universiteten (1999–2004) som godkänts av statsrådet. I enlighet med de grunder som undervisningsministeriet bestämt svarar Utbildningsstyrelsen för utvecklingen av utvärderingarna och för genomförandet av utvärderingar av utomstående. Mera detaljerade överenskommelser om utvärderingsprogrammet ingår i det årliga resultatavtalet mellan undervisningsministeriet och Utbildningsstyrelsen. På det nationella planet har utvärderingsprojekten i första hand gällt utbildningens resultat: utvärdering av inlärningsresultat, tematiska utvärderingar och utvärderingar av utbildningssystemet och läget inom utbildningen.

Utvärdering av resultaten gäller uppnåendet av målen för fostran, undervisning och utbildning samt tolkningsanalyser av utbildningssystemet. Resultatet bedöms enligt dimensionerna effektivitet, verkningsgrad och ekonomisk effektivitet. Som utvärderingsgrund används de mål som riksdagen, statsrådet och undervisningsmyndigheterna har uppställt för sin verksamhet. Principen är att utvärderingen skall basera sig på utbildningspolitiska beslut och legitimeras genom författningar som gäller undervisningsväsendet.

Systemet för utvärdering av inlärningsresultaten omfattar sampelbaserad utvärdering av hur målen för den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen har nåtts. Inom den grundläggande utbildningen utvärderas matematik och modersmålet turvis ett år åt gången. Övriga läroämnen, inlärningsfärdigheterna och kommunikationsfärdigheterna utvärderas enligt ett särskilt program. Utvärderingen har gällt engelska och det andra inhemska språket. Som bäst utvärderas franska, ryska och tyska samt livsåskådningsämnen och umgängesfostran.

I gymnasiet har man utvärderat kommunikationsfärdigheterna och som bäst utvärderas bildningsreserven inom naturvetenskaperna. Dessutom färdigställs en gemensam utvärdering av inlärningsfärdigheterna för gymnasiet och yrkesutbildningen. Ett projekt för utveckling av systemet för utvärdering av inlärningsresultaten inom yrkesutbildningen är aktuellt. Inom yrkesutbildningen har modersmålet, främmande språk, matematik och naturvetenskaperna utvärderats. Hittills har yrkeskompetensen utvärderats närmast i samband med utvärderingar av läget. Utvärderingen har gällt skogsbruk och trähushållning, maskin- och metallbranschen, elbranschen, hantverk och konstindustri, turist-, kosthålls-

och ekonomibranschen och närvårdarutbildningen. Utbildningen inom handel och administration utvärderas som bäst.

Av Utbildningsstyrelsens kartläggning år 2000 framgick att den lokala utvärderingskulturen bara höll på att ta form. Endast i de största städerna och samkommunerna hade utvärderingsarbetet kommit i gång i rask takt. Inom den allmänbildande utbildningen hade samarbetet mellan eleverna, föräldrarna, utbildningsanordnarna och huvudmännen ännu inte antagit några etablerade former. Inom yrkesutbildningen accentuerades behovet av samarbete mellan de studerande och arbetslivet tydligare än inom andra utbildningar. På det lokala planet var utvärderingen av utbildningen ofta rätt snäv. Den var inte tillräckligt övergripande med hänsyn till målen och den hade ännu inte fått någon etablerad position i det lokala beslutsfattandet.

Enligt samma utredning har den lokala utvärderingen av utbildningen också ofta tilldelats otillräckliga resurser. De resurser som anordnaren eller huvudmannen anvisat för utvärdering har i vanliga fall bestått av stöd- och idématerial, mera sällan av ekonomiska resurser eller personal. Den information som insamlats på det lokala planet i syfte att utvärdera utbildningen var i vanliga fall kvantitativ information via enkäter, utvärdering av inlärningsresultat och olika typer av skriftliga källor, sällan kvalitativ information.

Enligt kartläggningen försvåras utvecklingen av utvärderingen på det lokala planet i synnerhet av att bara en del av utbildningsanordnarna har en anställd skoldirektör. Dessutom saknade en stor del av skoldirektörerna pedagogisk utbildning eller lärarutbildning.

Det internationella samarbetet kring utvärdering av utbildningen har gällt den nordiska nivån och i första hand inneburit utvärderingssamarbete i anslutning till Nordiska ministerrådets verksamhet. Inom Europeiska unionen har den centrala uppgiften varit att utveckla utbildningsindikatorer, att genomföra utvärderingar baserade på frivilligt multilateralt samarbete mellan enskilda medlemsländer samt nätverks- och konferenssamarbete. Utvärderingssamarbetet inom OECD har omfattat utveckling av utbildningsindikatorer som möjliggör jämförelse av egenskaperna hos nationella utbildningssystem i olika länder samt jämförande utvärderingsprojekt på basis av indikatorerna.

Slutsatser

Enligt den nya lagstiftningen skall utvärdering utföras regelbundet och den skall vara mångsidig och övergripande med hänsyn till målen. Utvärderingen av utbildningen skall vara rättvis, opartisk och ekonomiskt effektiv. Ur perspektivet för ett fungerande styrsystem för utbildningen är det viktigt att få tillförlitliga uppgifter om resultaten. Tillförlitliga uppgifter om resultaten behövs för de studerandes, vårdnadshavarnas, skolans, utbildningsanordnarens och statens behov. Från dessa utgångspunkter väger dagens nationella utvärderingssystem på grund av de njudda ekonomiska resurserna och personalresurserna rätt lätt vid internationella jämförelser.

Kommunerna har ännu inte förmått genomföra utvärdering så som förutsätts i lagstiftningen.

Undervisningsministeriet och Utbildningsstyrelsen har understött utbildningsanordnarna i utvärderingsarbetet genom att på hösten 2001 och våren 2002 ordna utbildningsdagar för kommunala förtroendevalda samt företrädare för bildningsväsendet och läroanstalterna. Som mål har uppställts att alla utbildningsanordnare skall ha ett utvärderingssystem före ingången av år 2003.

Avsikten är att bestämmelserna om utvärdering av utbildningen skall utvecklas så att utvärderingen allt bättre främjar uppnåendet av de mål som uppställts inom det utbildningspolitiska beslutsfattandet på riksnivå och stöder utbildningsanordnarna, skolorna och läroanstalterna i att utveckla undervisningen. Målet är att omorganisera utvärderingen av utbildningen. Hit hör också planen på att inrätta ett råd för utvärdering av utbildningen. Avsikten är att en proposition om detta skall avlåtas till riksdagen under höstsessionen i år.

2.5. Finansieringssystemet

I den nya lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samlades bestämmelser om finansiering av undervisningsverksamheten gällande olika läroanstaltsformer och läroanstalter, med undantag av fritt bildningsarbete. Grundläggande utbildning som ordnas i skolhem började omfattas av systemet för finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. För en ny privat utbildningsanordnare är priset per enhet för grundläggande utbildning 90 procent av priset per enhet för den kommun där skolan är belägen. Det separata systemet med statsandelar för läroavtalsutbildningen förenades med systemet för finansiering av undervisningsverksamhet. Statsandelsfinansiering som beviljas enligt timantalet för grundläggande konstundervisning utsträcktes till att gälla alla konstarter. De nya lagarna om verksamheten förutsatte dessutom vissa ändringar i lagen.

Inom finansieringen av grundläggande yrkesutbildning övergick man från läroanstaltsbaserad finansiering till anordnarbaserad finansiering. Priserna per enhet beräknas inte enligt läroanstaltsformer utan enligt utbildningsområden, eftersom det inte längre finns några bestämmelser om läroanstaltsformer i lagstiftningen. Grunderna för finansiering av grundläggande yrkesutbildning som ordnas vid folkhögskolor, idrottsutbildningscenter och musikläroanstalter förenhetligades med grunderna för finansiering av annan yrkesutbildning. Inom utbildning i form av internatskola vid folkhögskolor och idrottsutbildningscenter infördes dessutom ett särskilt tillägg för internatskola, vilket uppgår till 37 procent av det genomsnittliga priset per enhet för yrkesutbildning.

I lagstiftningen om fritt bildningsarbete intogs bestämmelser om finansiering av läroanstalter för fritt bildningsarbete. Bestämmelserna om finansiering av medborgarinstituten överfördes från lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet till lagen om fritt bildningsarbete. I fråga om finansieringen av sommaruniversitetet tillämpas grunderna och mekanismerna för finansieringen av medborgarinstitut. Finansieringssystemen för läroanstaltsformerna bibehölls oförändrade med undantag av vissa små preciseringar.

Enligt svaren på enkäten anser en stor del av utbildningsanordnarna att finansieringssystemet fungerar ganska bra. Behov av utveckling har trots allt upptäckts. Finansieringssystemet har delvis ansetts vara svårförståeligt och komplicerat. Det finansiella tryck som flyttningrörelsen orsakar beaktas inte tillräckligt i de finansiella grunderna för den grundläggande utbildningen. Systemet sporrar inte heller till samarbete. Finansieringen av ämnesstuderande ses som ett problem inom gymnasiets finansieringssystem. Inom det fria bildningsarbetet har avseende vid sidan av finansieringsnivån fästs vid bl.a. principerna för fastställandet och fördelningen av de prestationer som står som grund för statsandelen. Sommaruniversitetet har som mål att övergå till ett system med priser per enhet som beräknas enligt den egna kostnadsbasen.

Antalet läroanstalter som omfattas av den på antalet undervisningstimmar baserade statsandelen för grundläggande konstundervisning har ökat. Hit hör 89 musikläroanstalter, och under åren 2000–2001 upptogs 23 läroanstalter som tillhandahåller undervisning inom andra konstområden. De nya konstarter som börjat omfattas av finansiering enligt priser per enhet för läroanstalterna är dans, bildkonst, hantverk, teaterframställning och arkitektur.

Slutsatser

Finansieringssystemet har fungerat förhållandevis bra. Ett allmänt behov av utveckling föreligger inom finansieringssystemen för olika utbildningsformer. Vid utvecklingen av finansieringen av grundläggande utbildning bör särskilt avseende fästas vid att kommuner som uppvisar ett utflyttningsöverskott och kommuner som uppvisar ett inflyttningsöverskott får tillräcklig finansiering. Grunderna för fastställande av finansiering som beviljas för ämnesstudier i gymnasiet bör utvecklas. En översyn av grunderna för finansiering av vuxenutbildning bedöms på basis av betänkandet av en parlamentarisk arbetsgrupp för vuxenutbildningen.

Statsrådet har inlett en särskild beredning som tar sikte på att trygga basservicen på lång sikt. Systemet för finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet granskas som ett led i beredningen.

2.6. Sammandrag

Det föreligger inte något behov av betydande ändringar i lagstiftningen. De nya skollagarna har gällt i drygt tre år, vilket är en alltför kort tid för att dra långtgående slutsatser om lagstiftningens verkningar och om uppnåendet av de mål som uppställts i lagarna. Utvärderingen av lagstiftningens verkningar och uppnåendet av målen försvåras också av att utbildningens omvärld samtidigt har genomgått stora förändringar som påverkar anordnandet av utbildning. Sådana förändringar är t.ex. förändringarna i den offentliga ekonomin samt de verkningar som den interna flyttningsrörelsen och den åldrande befolkningen har på utbildningen.

Den nya lagstiftningen förändrade metoderna för styrning av utbildningen. I den nya lagstiftningen tar styrningen fasta på resultatbaserad styrning i stället för förhandsstyrning. Vid sidan av den traditionella normstyrningen och den finansiella styrningen samt informationsstyrningen finns nu utvärdering av utbildningen. Självutvärdering av utbildningen och deltagande i externa utvärderingar blev en lagstadgad förpliktelse för utbildningsanordnarna inom alla utbildningsformer. För länsstyrelserna föreskrivs dessutom särskilt skyldighet att utvärdera basservicen. Utvärderingen syftar till att utreda hur de mål som föreskrivits för utbildningen har nåtts i praktiken och att med hjälp av de tilltagande kunskaperna påverka beslutsfattandet och bidra till att höja kvaliteten på utbildningen. Hittills har utvärderingen på det lokala planet fått en rätt varierande start. Det förekommer stora skillnader mellan utbildningsanordnarna och en del av utbildningsanordnarna utvärderar än så länge utbildningen mycket slumpmässigt och i liten skala. Offentliggörandet av utvärderingsuppgifterna uppvisar också brister. Utvärderingsresultaten har inte heller nämnvärt påverkat beslutsfattandet. Resultaten av vissa utvärderingar från de senaste åren beaktades trots allt t.ex. när nya bestämmelser om målen för och timfördelningen i den grundläggande utbildningen utfärdades i december 2001. I

fortsättningen är det också viktigt att den nationella utvärderingsverksamheten samordnas med den internationella utvärderingen, bl.a. inom EU.

Enligt utvärderingar och utredningar har nivån på utbildningen och inlärningsresultaten bibehållits i stort sett oförändrade. Detta bekräftas bl.a. av resultaten i den ovan nämnda utvärderande undersökning om utbildningsprestationer som OECD utfört bland läropliktiga, PISA. I utvärderingen placerade sig Finland i fråga om läskunnighet samt kunskaper i matematik och naturvetenskaper bland de främsta av de 32 länder som undersökningen gällde. Enligt nationella utvärderingar bör kunskaperna trots allt förbättras. I OECD:s undersökning av vuxenutbildningspolitiken i nio länder år 2001 bedöms hög grad av deltagande, ett regionalt övergripande och mångsidigt nätverk av anordnare, en skälig resursnivå och ett omfattande utbud, arbetslivsorienterade examina för vuxna och modellerna för rekrytering och utbildning av undervisningspersonalen som den finländska vuxenutbildningens styrka. Som en brist konstateras att utbildningsmöjligheterna i alltför hög grad anhopas hos välutbildade och dem som har god ekonomi. Arbetslösa och personer med en sämre grundutbildning deltar däremot i mindre utsträckning i utbildningen.

Trots att den nya lagstiftningen är omfattande ändrade den inte utbildningens strukturer, mål eller innehåll i någon betydande grad, men den tillhandahöll flera nya möjligheter för utbildningsfältet. Hittills har möjligheterna utnyttjats rätt begränsat. Utbildningsanordnarna är tämligen nöjda med lagstiftningen och lagstiftningen anses vara tydligare och mera verksamhetsbetonad än tidigare. Lagstiftningen betonar utbildningssystemet som helhet och den erbjuder bättre möjligheter än tidigare när det gäller att anpassa sig till förändringarna i samhället. Lagstiftningen möjliggör lösningar som är specifika för utbildningsanordnarna, samarbete mellan utbildningsanordnarna och regionalt samarbete.

Trots att normstyrningen har luckrats upp och utbildningssystemet har gjorts flexiblere har grundtryggheten inom utbildningen befästs i den nya lagstiftningen så som grundrättsreformen och den nya grundlagen förutsätter. I de nya lagarna har regleringen av elevernas rättigheter utökats och förtydligats. I lagarna föreskrivs på ett allmänt plan rätt till bl.a. undervisning enligt läroplanen, en trygg inlärningsmiljö, studiesociala förmåner och vissa stödtjänster. Enligt utredningar har bestämmelserna om grundtryggheten inom utbildningen återopats och utbildningsanordnarna har vidtagit åtgärder som stärker grundtryggheten. Under den nya lagstiftningens giltighetstid har antalet permitteringar av lärare varit mycket litet. Trots den ökade regleringen har vissa bestämmelser om elevernas rättigheter ansetts vara alltför generella och lämnar utrymme för tolkningar. I en pågående utredning av elevvårdsarbetet försöker man precisera bestämmelserna om elevvården. I fråga om den grundläggande yrkesutbildningen utreds tillräckligheten i regleringen av undervisningen och styrningen samt vissa stödtjänster. Utvecklingen av den yrkesinriktade specialundervisningen utreds utgående från förslag av arbetsgruppen för en strategi för yrkesinriktad specialundervisning. Vissa preciseringar har också framförts gällande skyldigheterna och disciplinen för elever inom den grundläggande utbildningen. Möjligheterna att genomföra dessa utreds.

I den pågående revideringen av läroplanerna för den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen är avsikten att noggrannare än tidigare på riksnivå ange målen för och innehållet i undervisningen jämte stödtjänsterna samt vad som skall ingå i den lokala läroplanen. Syftet med preciseringarna är att säkra att undervisningen jämte stödtjänsterna är tillräckliga och högklassiga.

Utöver de omständigheter som nämns ovan och som redan står som föremål för beredningar har ändringar och preciseringar framförts i fråga om vissa detaljer i den nya lagstiftningen.

Ändringarna och preciseringarna prövas vid undervisningsministeriet. Dessutom är en separat revidering av regleringen av studentexamen aktuell.

Regeringen anser att de nya skollagarna har fungerat tämligen väl och att de i lagarna uppställda målen har nåtts eller håller på att nås. De senaste tilläggen i finansieringen av undervisningsverksamhet tillhandahåller bättre möjligheter att utveckla utbildningen och förbättra kvaliteten. Regeringen ämnar fortsätta följa med hur lagstiftningen fungerar. Särskilt avseende kommer att fästas vid att den utbildningsmässiga grundtryggheten tillgodoses och att utslagning förebyggs. Uppföljningen gäller t.ex. stöd- och specialundervisning, elevhandledning och studiehhandledning, elevvårdstjänster för elever och studerande, avbrytande av utbildning samt placering i arbetslivet och i fortsatta studier efter utbildningen. Regeringen vidtar vid behov åtgärder för att ändra lagstiftningen. Utöver eventuella ändringar i lagstiftningen är avsikten att utöka informationen och annan informationsstyrning gällande målen för och innehållet i lagstiftningen samt de nya möjligheter att utveckla utbildningen som lagstiftningen erbjuder.

Tiedostonimi: HE0002.v02.doc
Hakemisto: C:\Tekstiarkisto
Malli: kertomusR2000.dot
Otsikko: Statsrådets redogörelse till riksdagen
Aihe:
Tekijä: Opetusministeriö
Avainsanat:
Kommentit:
Luontipäivä: 03.04.2002 17:06
Version numero: 2
Viimeksi tallennettu: 03.04.2002 17:06
Viimeksi tallentanut: Suomen Eduskunta
Kokonaismuokausaika: 1 Minuutti
Viimeksi tulostettu: 03.04.2002 17:06
Viimeisestä täydestä tulostuksesta
Sivuja: 51
Sanoja: 23,897 (noin)
Merkkejä: 136,214 (noin)