

Utgivare

Nationella centret för utbildningsutvärdering NCU

Publikation

Effekterna av statliga sparåtgärder på de kulturella rättigheterna

Författare

Kari Pitkänen, Raisa Hievanen, Tanja Kirjavainen, Markku Suortamo och Laura Lepola

I rapporten utvärderas hur de statliga sparåtgärder som genomfördes under regeringsperioden 2011–2015 påverkade de kulturella rättigheter som hör ihop med undervisnings- och kulturväsendet. Utvärderingen gäller småbarnspedagogiken och den allmänbildande utbildningen och grundar sig på den uppföljningsskyldighet som riksdagen ålade regeringen den 30 december 2014 när den godkände regeringens proposition om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (RP 258/2014). Utvärderingen har genomförts på uppdrag av undervisnings- och kulturministeriet, och enligt uppdraget omfattar den småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen, den grundläggande konstundervisningen och det fria bildningsarbetet. Uppdraget omfattar inte yrkesutbildningen, som således inte heller omfattas av denna utvärdering.

I utvärderingen definierades de kulturella rättigheter som var föremål för granskningen på samma sätt som i grundlagen och i speciallagarna om utbildning. Utvärderingen ger en bild av hur kostnaderna för småbarnspedagogiken och den allmänbildande utbildningen och finansieringen av dem har utvecklats och av vilka förändringar anordnarna har gjort i sin verksamhet.

Utvärderingen baserar sig på färdigt statistikmaterial och på en enkät riktad till både anordnarna av småbarnspedagogik och anordnarna av allmänbildande utbildning (nedan anordnarna). När det gäller förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och det fria bildningsarbetet representerar enkätens svarandegrupp populationen i fråga väl. När det gäller småbarnspedagogiken blev antalet svarande en aning lägre, men trots det representerar svarandegruppen populationen på landsnivå. För den grundläggande konstundervisningens del finns inga uppgifter om antalet undervisningsanordnare tillgängliga. Enkäten besvarades av 284 anordnare.

Den finansiering och de resurser som kommunerna och andra anordnare har anvisat för småbarnspedagogiken och den allmänbildande utbildningen har inte genomgående minskat i så hög grad att det skulle motsvara de statliga sparbesluten. I förhållande till de faktiska kostnaderna har de kalkylmässiga kostnader som använts som grund för statsandelarna konstant minskat.

De anordnare som genomfört besparingar har uppgett att de sparar genom att sänka personalkostnaderna. Utvärderingen visar att man inom småbarnspedagogiken sparar till exempel via arbetstids- och semesterplanering. En del av anordnarna av grundläggande utbildning, gymnasieutbildning, grundläggande konstundervisning och fritt bildningsarbete har minskat mängden undervisning. Å andra sidan har största delen av anordnarna av förskoleundervisning, grundläggande utbildning och gymnasieutbildning inte ändrat på vikarierutinerna, och deras lärare har deltagit en aning mer än tidigare i fortbildning. Om man önskar utvärdera vilka konsekvenser besparingarna som gäller personalen haft, behövs en noggrannare analys av åtgärderna inom i synnerhet förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen.

Samtidigt som staten har genomfört sparbeslut har kostnaderna per elev inom förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen i genomsnitt antingen varit oförändrade eller ökat under åren 2006–2015. Kommunerna och andra anordnare har således ökat sin egen finansieringsandel. Att kostnaderna ökat beror dock inte på ökade kostnader för undervisningen, för inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen har dessa kostnaders andel av de totala kostnaderna nästan varit oförändrad och inom förskoleundervisningen har den klart minskat. Det finns dock skillnader mellan anordnare av olika storlek i fråga om hur kostnaderna per elev utvecklats: Hos de största anordnarna har kostnaderna minskat, hos de små ökat. Skillnaderna i resurser avspeglas också i anordnandet av verksamhet. Till exempel i landsbygdskommuner har grupperna i årskurserna 1–6 inom den grundläggande utbildningen två elever mindre än i urbana kommuner.

När det gäller den grundläggande konstundervisningen har antalet elever som deltar i grundläggande konstundervisning som omfattas av det på undervisningstimmar baserade statsandelssystemet inte förändrats mellan 2011 och 2015. Anordnarnas egen utvärdering visar att antalet elever inom den grundläggande konstundervisningen har minskat hos en tredjedel av anordnarna, varit oförändrat hos en tredjedel och ökat hos en tredjedel. För de anordnare som omfattas av statsandelssystemet har deltagandet i grundläggande konstundervisning blivit dyrare i alla ämnen. Utvecklingen av elevavgifterna följer inte kostnadernas utveckling, för driftskostnaderna inom grundstudierna i slöjd, arkitektur och bildkonst har samtidigt minskat. Det finns inga jämförbara uppgifter tillgängliga om kostnaderna inom den grundläggande konstundervisning som ges utanför statsandelssystemet.

Inom det fria bildningsarbetet har statsandelsfinansieringen under åren 2011–2015 utvecklats i olika riktningar för de olika verksamhetsformerna, vilket har lett till att anordnare med olika verksamhetsform inte har en jämlik ställning. Detta framgick även då studerandenas avgifter granskades. Till exempel i folkhögskolorna har avgifterna stigit med i genomsnitt 23 procent, medan de i de riksomfattande idrottsutbildningscentren har minskat.

Regionförvaltningsverken har en central roll i uppföljningen av utbildningen. De samlar dock inte systematiskt in uppgifter om rättelseyrkanden och klagomål som rör anordnande av småbarnspedagogik och allmänbildande utbildning. Uppföljningen och övervakningen av de kulturella rättigheterna och skyldigheterna kunde effektiveras genom att styra regionförvaltningsverkens verksamhet på denna uppgift till exempel så att verken systematiskt samlar in uppgifter om rättelseyrkanden, klagomål och andra observationer som det gjorts i frågan och rapporterar dessa uppgifter årligen till undervisnings- och kulturministeriet. Det vore också viktigt att effektivera uppföljningen av vilka effekter understöden för utveckling av den allmänbildande utbildningen har på längre sikt.