

SPECIALYRKESLÄROANSTALTERNA OCH SYSTEMET MED STATSANDELAR FÖR DERAS DRIFTSKOSTNADER

Specialyrkesläroanstalterna är huvudsakligen av företagen för deras egna behov inrättade läroanstalter, om vilka också har använts benämningen näringslivets läroanstalter. Statsandelen (15,885 miljoner euro) hade år 2004 täckt ca 30 % av driftskostnaderna för läroanstalternas till statsandel berättigande verksamhet. Denna verksamhet innefattar emellertid endast en del av läroanstalternas verksamhet som helhet. Trots att 35 olika läroanstalter omfattades av finansiering med statsandel i början av år 2006, är systemet mycket centraliserat: några läroanstalter på luftfartens område får ca 60 procent av finansieringen med statsandel. Läroanstalternas totala kostnadsvolym har år 2004 varit över 100 miljoner euro. Med hänsyn till finansieringen och även antalet personer som har deltagit i utbildning kan denna grupp av läroanstalter anses vara av riksomfattande betydelse på vuxenutbildningens område.

Huvudfrågan vid revisionen har varit huruvida systemet med statsandelar för yrkesläroanstalternas driftskostnader uppfyller de målsättningar som har uppställts för systemet. Vid revisionen har också klarlagts hur läroanstalternas verksamhet allmänt taget är knuten till yrkesutbildning och vuxenutbildning, och vilka strategiska riktlinjer staten generellt har dragit upp för företagens utbildning i anslutning till läroanstalternas verksamhet.

Den allmänna slutsatsen av revisionen är att systemet för finansiering av specialyrkesläroanstalternas driftskostnader i många avseenden är bristfälligt. Systemet, som till sin struktur kan betraktas som ett mycket traditionellt statsandelssystem, skulle i sin helhet kräva en omvärdering och utvecklande. Till stor del kan bristerna anses bero redan på att specialyrkesläroanstalterna har fått synnerligen liten uppmärksamhet vid utvecklandet av utbildningssystemet och allmänt taget i utvecklingsarbetet inom undervisningsförvaltningen. Trots att man på senare tid har börjat särskilt betona den

yrkesinriktade vuxenutbildningen och allmänt taget sådant som berör arbetskraftens kunnande, har specialyrkesläroanstalterna inte heller lyfts fram desto mer i de här sammanhangen.

Målsättningarna i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/98) förverkligas på sitt sätt som självklara i specialyrkesläroanstalternas verksamhet, för läroanstalternas verksamhet är genom utbildningen direkt knuten till arbetslivets behov. När utbildningen verkställs uttryckligen från denna utgångspunkt, ger lagens bestämmelser inte en tillräcklig grund för utvärdering av verksamheten.

De sammanslutningar som står bakom läroanstalterna täcker merparten av kostnaderna för utbildningen. Frågan huruvida finansiering med statsandel till alla delar är nödvändig och behövlig för att ordna denna läroanstaltsutbildning är svår att besvara i belysningen av den information som det nuvarande systemet alstrar. För att finansieringssystemet skall kunna bedömas ur detta perspektiv, skulle det behöva ett klarare måluppställande än det nuvarande. För närvarande är grunderna för måluppställandet i många avseenden bristfälliga. Undervisningstimmarna beskriver synnerligen ofullständigt och endast delvis läroanstalternas verksamhet. På basis av revisionen kan det därför betraktas som oklart, vad staten konkret eftersträvar med sin egen styrningsverksamhet i fråga om specialyrkesläroanstalterna.

Något förfarande liknande resultatstyrning ingår inte i systemet. I det nuvarande systemet kan närmast mätas och utvärderas läroanstalternas produktivitet. Också denna utvärdering är otillförlitlig, för i statsandelssystemet för läroanstalternas driftskostnader har inkluderats endast en del av läroanstalternas undervisnings- och handledningstimmar dvs. prestationer. Inte heller kostnaderna för produktion av prestationerna kan jämföras tillförlitligt med varandra, emedan läroanstalternas kostnadsberäkning inte baserar sig på enhetliga grunder och förfarandena vid läroanstalterna också i övrigt delvis avviker från varandra. Den grundläggande prestationen i systemet är den i sig tydliga undervisningstimmen. När systemet utvecklas borde emellertid övervägas huruvida denna prestation är bäst lämpad för verksamheten vid dessa till sin karaktär speciella läroanstalter. De som mål uppställda inlärningsresultaten borde i sista hand utgöra grunden för läroanstalternas finansieringssystem.

Under senaste år har emellertid i statsförvaltningen den yrkesinriktade yrkesutbildningen behandlats utförligt i olika rapporter, utredningar från arbetsgrupper, planer och redogörelser. Frågan har på senare år också fått en framskjuten ställning i de inkomstpolitiska avtalen, i vilka också har inkluderats avsnitt som har att göra med att stärka och utveckla arbetstagarnas kunnande. Någon klar strategisk linjedragning angående arbetsgivarnas och statens ansvar och eventuella arbetsfördelning i ordnandet och finansieringen av utbildningen har emellertid inte gjorts sedan slutet av 1980-talet. Detta bör ses som en brist. När kunnandet hos arbetstagarna på företagssektorn har börjat betraktas som en central konkurrensfaktor, och å andra sidan det också har observerats att många brister och problem förekommer i utvecklandet av detta kunnande, borde frågan granskas också ur finansieringens och det härtill hörande finansieringsansvarets perspektiv. På det principiella planet har i många olika sammanhang tagits ställning till betydelsen av detta slags utbildning, men på de praktiska finansieringslösningarnas plan har saken inte avancerat.

Företagens personalutbildning har i princip betraktats som en verksamhet för vars finansiering företagen själva svarar. Företagens egna läroanstalter har emellertid utgjort ett klart undantag från detta. Också annan utbildning inom näringslivet har stötts på olika sätt av andra myndigheter. När betydelsen av utbildning för utvecklande av näringslivet har accentuerats i synnerhet under de senaste åren, borde frågorna gällande ansvaret för och arbetsfördelningen inom utbildningen i sin helhet tas upp till omvärdering. När linjedragningar gällande dessa har saknats, kan specialyrkesläroanstalternas placering numera inte anges särskilt väl på utbildningens fält som helhet.

Läroanstalternas tillstånd att ordna utbildning är på basis av övergångsbestämmelser i lagstiftningen till stor del föråldrade. När lagstiftningen har ändrats har dessa tillstånd, som tidigare har varit tillstånd att upprätthålla en läroanstalt, inte ändrats till sitt innehåll. Revisionsverket har ansett att tillstånden för ordnande helt borde förnyas så, att för styrning av verksamheten skulle fås en bättre grund än den nuvarande och som också skulle beakta utbildningens resultat. Också för insamlandet av läroanstalternas kostnadsuppgifter saknas för närvarande en konkret målsättning.

Det system med enhetspriser och den hit hörande strukturen med grupper av läroanstalter, som utgör grund för finansieringen med

statsandelar, borde göras till föremål för grundlig utredning. Utredningen borde resultera i ett sådant pris och en sådan struktur enligt grupper av läroanstalter som väl skulle beskriva läroanstalternas driftskostnader och i dem eventuellt förekommande skillnader, och vid behov också möjliggöra att förändringar mellan enhetspriserna görs. Revisionsverket har ansett att det nuvarande systemet inte tillräckligt tryggar att beviljandet av statsandelar baserar sig på enhetliga och jämförbara uppgifter.

Utbildningsstyrelsen har gett anvisningar om hur undervisningstimmar och kostnader skall registreras och beräknas. Anvisningarna bör emellertid betraktas som alltför allmänt hållna. De har inte tillräckligt följt med den utveckling som har skett i läroanstalternas undervisningsverksamhet. I det nuvarande övervakningssystemet är det också problematiskt att säkerställa riktigheten för det antal undervisningstimmar som har meddelats till utbildningsstyrelsen. I stället för undervisningstimmarna eller åtminstone vid sidan av dem borde användas också andra mätare på prestationerna.

Den nuvarande normstyrningen av läroanstalterna vilar inte på klar grund och vid läroanstalterna råder också en uppenbar ovisshet om saken. Det vore skäl att närmare klargöra instruktionernas nuläge och normernas bindande karaktär.

I sin nuvarande form äger de uppgifter som insamlas från läroanstalterna mycket liten allmängiltighet och användbarhet. Den för statens bidragssystem uppställda allmänna målsättningen att systemen skall vara genomskinliga förverkligas synnerligen illa i fråga om dessa läroanstalter. Inte heller med utvärderingar av läroanstalterna har hittills kunnat alstras sådan övergripande information, på vilken informationsstyrningen kunde baseras. För att informationsstyrningen skall ha tillräckliga grunder, borde hela grunden för specialyrkesläroanstalternas verksamhet och finansiering kunna definieras exaktare och klarare.

Specialyrkesläroanstalterna besitter en sådan reserv av specialkunnande, som just inte förekommer i det övriga samhället. Denna reserv kan betraktas som till sin karaktär också innovativ i förhållande till yrkesutbildningen. Revisionsverket har därför ansett att det vore skäl att undersöka möjligheterna att utnyttja läroanstalternas specialkunnande mera i hela vårt utbildningssystem och utvecklandet av detta.