

FOLKHÖGSKOLESYSTEMET

I Finland finns runt om i landet totalt 91 folkhögskolor. Den första folkhögskolan grundades redan år 1888. De till merparten privata folkhögskolorna har under decenniernas lopp förmått bevara sin position i det finländska utbildningsväsendet. Folkhögskolorna har alltid gått in för en anpassning till förändringarna i skolväsendet, trots att deras verksamhet alltjämt baserar sig på de ursprungliga grundvalarna.

Folkhögskolorna hör som grupp av läroanstalter till den grupp av läroanstalter, vilka styrs av lagen om fritt bildningsarbete (632/98). Med denna lag styrs huvudsakligen folkhögskolornas utbildning inom det fria bildningsarbetet, som utgör något mer än hälften av utbildningen vid folkhögskolorna. En betydande del av utbildningen inom det fria bildningsarbetet utgörs av utbildning inom öppna universitet. Eftersom den utbildning som folkhögskolorna numera ger har en koppling till hela undervisningssystemet, regleras folkhögskolornas verksamhet och finansiering förutom av ovan nämnda lag också av många andra bestämmelser. Folkhögskolornas sammanräknade omsättning var enligt vid revisionen sammanställda uppgifter år 2002 ca 130 miljoner euro, av vilket andelen för den statliga finansieringen vid revisionen har uppskattats till 74 miljoner euro eller 57 procent. Siffran anger statens direkta andel av finansieringen av folkhögskolorna.

Huvudsyftet med revisionen var att utvärdera folkhögskolornas verksamhet, verksamhetens målsättningar och den styrning som hänför sig till denna verksamhet, samt styrningens primära inverknings och resultat. Den viktiga bakgrunden till revisionen var utgångsläget för verksamheten: folkhögskolornas möjlighet att fritt få bestämma om verksamheten. Emedan staten ändå finansierar största delen av folkhögskolornas verksamhet, har denna möjlighet till fritt bestämmande om verksamheten granskats ur den statliga styrningens synvinkel. Föremål för

granskning har inte varit enbart folkhögskolornas utbildning inom det fria bildningsarbetet, utan hela folkhögskole-systemet som sådant. Att klarlägga folkhögskolornas ekonomi och dess utveckling visade sig bli ett centralt tema vid revisionen. Till denna revisionsberättelse hör en separat sammanfattande rapport på 257 sidor, som innehåller de detaljerade observationer som utgör grund för revisionsresultaten.

Den generella slutledningen vid revisionen har varit, att grunden för styrning av folkhögskolornas verksamhet i många avseenden borde förnyas, preciseras och effektiviseras. Sådana förändringar förutsätter också en justering av många bestämmelser som styr verksamheten.

Vid revisionen har en brist ansetts vara att folkhögskolorna och deras uppgifter inte har definierats klart i samband med arbetet på att reformera lagstiftningen, utan de har förblivit avskilda från utbildningssystemet som helhet. På basis av revisionen kan den grundläggande frågan angående den externa styrningen av folkhögskolorna anses vara, huruvida önskan är att styra och utveckla folkhögskolorna mera målinriktat än för närvarande som en del av landets utbildningsväsen så, att de kunde bevara sin karakteristiska verksamhetsprofil och sina målsättningar inom ramen för detta system. Ifall tillgången på av folkhögskolor producerade utbildningstjänster önskas bli tryggade jämlikt i hela landet, borde verksamhetsförutsättningarna för glesbygdernas folkhögskolor säkerställas med särskilda åtgärder. Å andra sidan kan i dagsläget också noteras ett tryck på att minska på antalet folkhögskolor, och att sammanslå dem med andra former för fritt bildningsarbete.

Vid revisionen har som en brist noterats, att läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet inte har en samfällad strategi för verksamheten, där olika läroanstalter - bl.a. folkhögskolorna - skulle ha relaterats till varandra från verksamhetssynpunkt. Revisionsverket har ansett, att undervisningsministeriet borde utreda möjligheterna att påbörja ett strategiskt arbete av detta slag. Som föremål för särskild utredning borde tas möjligheterna att sammanslå folkhögskolor och medborgarinstitut. De här grupperna av läroanstalter har inrättats vid olika tidpunkt och med olika motiv, och de motiven har numera till största delen förlorat

sin betydelse. En viss sammangång har redan skett, och erfarenheterna av detta har varit positiva.

Vid revisionen har framkommit, att de nuvarande definieringarna av folkhögskolornas uppgifter är allmänt hållna. För att folkhögskolorna framöver skall kunna bevara sin särartade verksamhetsprofil, borde deras ställning och uppgifter fastställas exaktare än för närvarande på stadgenivå. I synnerhet begreppet internat, som av hävd alltid förknippats med folkhögskolorna, skulle kräva ett tydligare innehåll i regelverket.

Lagen om fritt bildningsarbete ger folkhögskolorna möjligheten att betona deras egna grundläggande idéer och värden och målsättningar för fostran. Vid revisionen har yppats, att verksamheten vid vissa folkhögskolor har önskats bli tillgänglig enbart för personer som delar den värde- och idébakgrund som företräds av den som upprätthåller folkhögskolan. Detta torde inte längre kunna anses vara en sådan betoning av verksamheten, som avses i lagen. Uppenbarligen skulle även denna aspekt på betoningen kräva närmare reglering.

En följd av de många målsättningarna för folkhögskolornas verksamhet, och att kriterier för folkhögskolornas verksamhet inte har fastställts, är att det i nuvarande läge är mycket svårt att bedöma, hurudan en bra och framgångsrik folkhögskola är. För att den bedömningen skulle kunna göras, borde uppställas kriterier med hjälp av vilka de enskilda folkhögskolornas resultat kunde utvärderas. Detta skulle även göra det möjligt att införa resultatfinansiering.

Vid revisionen har konstaterats, att det nuvarande systemet för statsandelar inte beaktar särdragen hos skilda folkhögskolor. Med en mångsidigare gradering av enhetspriserna kunde systemet göras smidigare än för närvarande. I finansieringen av folkhögskolorna förekommer också vissa understöd, vilkas andel av den totala finansieringen ändå i dag är mycket liten. Att höja den proportionella andelen för dessa understöd kunde också vara ett sätt att minska på stelheten i statsandelssystemet och dess pro forma - karaktär.

Revisionsverket har ansett att en utveckling, där folkhögskolornas grundläggande verksamhet dvs. utbildningen inom det fria bildningsarbetet minskar, inte är önskvärd.

Det ekonomiska utfallet för denna utbildning borde göras till föremål för en separat utredning. Folkhögskolorna brottas för närvarande med stora problem som gäller grundreparationer. Olika lösningar på detta borde kunna finnas.

Hos vissa folkhögskolor är de till statsandel berättigande enhetspriserna högre än hos andra. Grunderna för hur enhetspriserna har beräknats vid folkhögskolorna borde bli föremål för en särskild granskning. Förordningen om fritt bildningsarbete, i vilken närmare regleras grunderna för enhetspriser och avdrag för studieveckor, skulle i sin helhet kräva klarläggning och omvärdering.

Till grund för utvärderingen av folkhögskolorna borde skapas ett informationssystem, som skulle möjliggöra en systematisk bedömning av folkhögskolornas och den enskilda folkhögskolans ekonomi. Ett sådant system existerar inte för närvarande.

Också systemet för statsbidrag till folkhögskolornas kortkurser borde omvärderas. Det vore också motiverat att bättre särskilja mellan kortkurser som hör till folkhögskolornas fria bildningsarbete och kurser som hör till folkhögskolornas avgiftsbelagda utbud.

Olikheterna i de bestämmelser som styr verksamheten har lett till att studieavgifterna vid folkhögskolorna har blivit varierande. Vid revisionen har konstaterats, att avgiftspraxis har en styrande inverkan på folkhögskolornas verksamhet. Revisionsverket har ansett att debiteringen av avgifter, eller ett partiellt eller helt avstående från avgiftsdebitering, alltid måste ha sin grund i folkhögskolornas allmänna måluppställning.

I vilken mån utbildning inom det fria bildningsarbetet vid folkhögskolorna skall få acceptans, är i nuläget ett problem med stark anknytning till folkhögskolornas strategiska ställning. Revisionsverket har ansett, att frågan om acceptans för den utbildning som ges vid folkhögskolorna, bör betraktas utgående från grundvalen för folkhögskolornas verksamhet. Ifall avsikten är att det centrala syftet med folkhögskolornas fria bildningsarbete är att förbereda eleverna för fortsatta studier - och den uppgiften har accentuerats på senare tid - borde folkhögskolorna klarare än nuvarande gå in för detta åtagande. Detta skulle även förutsätta, att folkhögskolorna bättre än för närvarande integreras i ut-

bildningssystemet som helhet. Å andra sidan skulle det ofrånkomligt också leda till en försvagning av folkhögskolornas hävdvunna självständiga verksamhetsprofil.