

NÝ STAÐA - NÝ VINNUBRÖGÐ

Rannsókn á viðbrögðum stjórnvalda í Finnlandi við
kreppunni 1991

Unnið fyrir Kennarasamband Íslands

Apríl 2011

EFNISYFIRLIT

| | |
|---|-----------|
| SAMANTEKT | 4 |
| 1 INNGANGUR..... | 6 |
| 1.1 Markmið og afmörkun verkefnis | 6 |
| 1.2 Helstu verkþættir og forsendur | 6 |
| 1.3 Verkefnisaðferð, verklag og gagnaöflun | 6 |
| 2 GREINING OG MAT Á STEFNU OG AÐGERÐUM FINNA..... | 8 |
| 2.1 Uppbygging finnska skólakerfisins..... | 8 |
| 2.1.1 Leikskólar | 8 |
| 2.1.2 Grunnskóli | 8 |
| 2.1.3 Framhaldsskóli | 9 |
| 2.1.4 Háskólanám | 9 |
| 2.2 Efnahagsörðugleikar Finna á níunda áratugnum | 9 |
| 2.2.1 Efnahagsstefna stjórnvalda leiddi til offjárfestingu og bankakreppu | 9 |
| 2.2.2 Tvíhliða viðskipti við Sovétríkin liðu undir lok | 10 |
| 2.3 Aðgerðir finnskra stjórnvalda sem beindust að úrlausn efnahagskreppunnar | 10 |
| 2.3.1 Bankakerfið þurfti stuðning frá stjórnvöldum | 12 |
| 2.3.2 Tökum náð á gjaldeyriskreppu og aðild að Evrópusambandinu | 13 |
| 2.3.3 Atvinnuleysi og frekari samdráttur í ríkisfjármálum - samstaða um aðgerðir | 14 |
| 2.3.4 Aðgerðir sem tengjast menntakerfi Finnlands á kreppuárunum 1991-1994 | 15 |
| 2.3.5 Niðurskurður í menntamálum frá 1991..... | 16 |
| 2.3.6 Kerfisbreytingar á sviði námskrárgerðar og aukin valddreifing | 18 |
| 2.3.7 Fjármunum varið til þróunar og nýsköpunar | 18 |
| 2.3.8 Aðrar stefnumarkandi ákvarðanir sem höfðu áhrif | 19 |
| 2.4 Áhrif kreppunnar á hópa og önnur kerfi ríkis og sveitarfélaga | 20 |
| 2.4.1 Félagslegar afleiðingar 1990-2008..... | 20 |
| 2.4.2 Finnska velferðarkerfið í ljósi kreppunnar | 21 |
| 2.4.3 Hagræðingaraðgerðir sveitarfélaga á Íslandi - fjárhagsáætlanir fyrir árið 2011..... | 22 |
| 2.4.4 Stefna stjórnvalda á Íslandi..... | 23 |
| 3 ÁBENDINGAR OG LÆRDÓMUR Í LJÓSI REYNSLU FINNA | 25 |
| 3.1 Hvaða aðgerðir eru líklegar til þess að styðja við markmið íslenskra stjórnvalda | 25 |
| 3.1.1 Samstaða um aðgerðir..... | 25 |
| 3.1.2 Dreifstýrt menntakerfi | 25 |
| 3.1.3 Stuðningur við nemendur og aðra sem ekki nýttu menntunarræði | 26 |
| 3.1.4 Almennir nemendur - sem voru í námi á kreppuárunum | 27 |
| 3.1.5 Menntastofnanir..... | 27 |
| 3.2 Aðrar ábendingar til stjórnvalda, almennings og hagsmunaaðila á Íslandi | 28 |
| VIÐAUKAR..... | 30 |
| Viðauki I – spurningalisti til viðmælenda (á ensku)..... | 30 |
| Viðauki II – yfirlitsmynd af finnska menntakerfinu (á ensku)..... | 31 |
| 4 HEIMILDASKRÁ..... | 32 |

SAMANTEKT

- Árið 1991 hrundi finnska efnahagskerfið. Meginástæður þess má rekja til samspils bankakreppu og falls Sovétríkjanna. Atvinnuleysi fór í um fimmtung af mannafla og landsframleiðsla dróst saman um 10% til ársins 1993. Óhjákvæmilegt var að grípa til róttæks niðurskurðar opinberra útgjalda og var verulega skorið niður í velferðar-, mennta- og heilbrigðismálum.
- Fljótlega eftir hrunið skapaðist almenn samstaða um að náttúruauðlindir myndu ekki bjarga Finnum úr kreppunni. Þverpólitískt sátt varð um að gera samskiptatækni (e. *telecommunication*) og lífefnafræði (e. *biochemistry*) að kjarnahæfni í nýju Finnlandi og í kjölfarið hófst vinna víða í finnsku samfélagi við að raungera þá framtíðarsýn.
- Áhersla var því lögð á eflingu mannauðs og menntunar en á sama tíma þurfti að skera niður í menntakerfi landsins vegna efnahagskreppunnar. Án greiningar og mats kann slík fyrirætlan að hljóma mótsagnakennd, þ.e. að stefna að stórum jákvæðum markmiðum á niðurskurðartímum.
- Aðferð Finna til að ná þessum markmiðum samhliða byggðist á víðtæku samráði allra helstu hagsmunaaðila um aðgerðir og samræmingu þeirra. Viðbrögð finnskra stjórnvalda við kreppunni byggðust þó ekki á einni, umfangsmikilli og samhangandi aðgerðaáætlun. Þess í stað voru teknar fjöldi sjálfstæðra ákvarðana sem virkuðu samverkandi á heildina.
- Til að komast til móts við niðurskurð í menntakerfi landsins var uppbyggingu þess breytt og valddreifing aukin. Sveitarfélögum var veitt aukið sjálfræði við mótun menntastefnu. Vald skólastjórnenda til forystu var aukið, áhrif kennara á mótun námskrágerðar, kennsluáferða og kennsluefnis var aukin.
- Í nýrri aðalnámskrá mennta- og menningarmálaráðuneytisins mátti finna skýr markmið í átt að „nýju“ þekkingarsamfélagi en skólunum var í sjálfsvald sett hvaða leið þeir fóru til að ná fram þeim markmiðum. Úr þessu þróaðist nýtt finnskt menntakerfi sem hefur markað sér sess sem eitt hið fremsta í heimi á tiltekna mælikvarða.
- Samhliða nýju sterku finnsku menntakerfi eru vel greinanleg tengsl á milli opinberra rannsóknastofnana og háskóla, annars vegar og fyrirtækja hins vegar og slíkt var forsenda þess að efla rannsóknir sem falla að þörfum atvinnulífsins. Slíkt er áberandi í finnsku samhengi þegar litið er til árangurs á sviði samskiptatækni.
- En þrátt fyrir að hafa náð sér hratt upp úr djúpri kreppu festust Finnar í gildru langtímaatvinnuleysis, þetta gerðist þrátt fyrir markvissar aðgerðir, ekki síst á sviði menntamála. Það voru einkum minnihlutahópar og þeir sem stóðu höllum fæti fyrir í samfélaginu og þeir sem voru að stíga sín fyrstu skref á vinnumarkaði, að loknu námi, sem urðu hvað verst úti – þessi hópur einstaklinga hefur oft verið nefndur „týnda kynslóðin“ í Finnlandi.
- Finnar telja nú að skynsamlegra hefði verið að efla tengsl menntakerfis og vinnumarkaðar/fyrirtækja þannig hefði atvinnulausir ekki fest sig í sértækum menntunarúrræðum, fengið á sig „stimpil atvinnuleysis“, heldur fengið aðgengi að tengslum og haldbærri reynslu. Slíkt hefði einnig orðið til að hafa áhrif á viðhorf viðkomandi einstaklinga gagnvart atvinnu.

- Gangi þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, frá apríl 2011, eftir í meginatriðum má gera ráð fyrir að sá íslenski áhættuhópur sem um ræðir í þessu samhengi telji a.m.k. 5 árganga á hverju skólastigi. Verkefni stjórnvalda, almennings og hagsmunaaðila er að tryggja að þessir árgangar verði ekki fyrir skerðingum sem leitt geta til persónulegs og þjóðfélagslegs kostnaðar síðar.
- Greina má rauðan þráð í árangri Finna sem er getan til þess að ræða sig til niðurstöðu án svardægra og þess að bera ágreining á torg með tilheyrandi kostnaði við að þurfa að bakka með mál opinberlega.
- Því er mikilvægt er að stjórnvöld, almenningur og hagsmunaaðilar finni leiðir til að ná sátt um breytingar á sviði fræðslumála sem eru til þess fallnar að tryggja að einstaklingar sem nú eru á skólaaldri njóti eins góðrar menntunar og frekast er unnt.
- Margt bendir til að hægt sé að nýta reynsluna af dreifstýrðu menntakerfi Finna hér á landi. Finnar sýndu fram á að hægt væri að ná fram samfélagslegum ávinningi og á sama tíma auka gæði og nýsköpun í kennslu. Væri þessi leið farin á Íslandi yrði á fyrstu stigum að styðja sveitarfélögin og skólana. Sú aukna ábyrgð sem sveitarfélögin, skólastjórnendur og kennarar þyrftu að axla yrði að vera háð reglulegri skoðun ytri aðila s.s. eins og mennta- og menningarmálaráðuneytis.
- Það er skýr samsvörun á milli aðgerða Finna og þeirra markmiða sem birtast í stefnu íslenskra stjórnvalda og í Ísland 20/20. Markmið eru skilgreind um jafnan aðgang einstaklinga að menntun óháð efnahag. Þá er skýrt markmið hjá stjórnvöldum að hlífa eins og frekast er unnt félags-, heilbrigðis- og fræðslumálum við fullum þunga aðhalds- og hagræðingaraðgerða. Þá er fjallað um samráð við notendur þjónustu í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og að áhættumat verði ávallt lagt til grundvallar ákvörðunum um niðurskurð og sameiningu stofnana og þess freistað að leggja mat á hættu á auknum kostnaði til lengri tíma litið.
- Félagsgerð Íslands er um margt ólík félagsgerð Finnlands en krafa almennings um fyrirtaks þjónustu á sviði fræðslumála og þarfir barna og ungs fólks eru sambærilegar. Mikilvægt virðist, í ljósi reynslu Finna, að hagsmunaaðilar leiti markvisst og óhikað nýrra og framsækinna leiða til að mæta þessum þörfum og tryggja þannig að börn og ungmenni gjaldi ekki fyrir þá kreppu sem nú ríkir á Íslandi.

1 INNGANGUR

Á fundi þann 9. febrúar 2011 var Capacent falið, af hálfu Kennarasambands Íslands, að vinna rannsókn á viðbrögðum stjórnvalda í Finnlandi við kreppunni 1991 og áhrifum þess á einstaka hópa og önnur kerfi ríkis og sveitarfélaga.

Ráðgjöfum var falið að rita greinargerð þar sem helstu niðurstöður rannsóknarinnar eru tíundaðar og ef efni standa til koma með ábendingar eða gera beinar tillögur um hvaða aðgerðir er líklegar, í ljósi reynslunnar í Finnlandi, til þess að styðja við markmið stjórnvalda eins og þau birtast m.a. í Ísland 20/20 og sóknaráætlun landshluta. Markmið rannsóknar á viðbrögðum stjórnvalda í Finnlandi við kreppunni 1991 voru að öðru leyti skilgreind í samvinnu við Kennarasamband Íslands.

1.1 Markmið og afmörkun verkefnis

Verkefnið var afmarkað með eftirfarandi meginmarkmiðum:

- Leggja mat á reynslu Finna sem gengu í gegnum efnahagsþrengingar og bankahrun árið 1991.
- Greina hvaða ákvarðanir voru teknar, hverjar þeirra reyndust Finnum farsælar og hvaða ákvarðanir urðu til þess að veikja samfélagið til lengri tíma og valda jafnvel kostnaði á síðari stigum.
- Áhersla verði lögð á að afla hlutlægra gagna og upplýsinga sem unnt verður að beina til stjórnvalda sem gögnum til að byggja undir endurmat stefnu.

1.2 Helstu verkþættir og forsendur

Rannsóknin felur í sér mikla heimildavinnu og sérstök áhersla var lögð á að tryggja fullnægjandi heimfærslu þeirra á einstaka ályktanir. Með slíkt að leiðarljósi var verkþáttum rannsóknarinnar skipt í tvo afmarkaða hluta:

- Gagnaöflun frá stjórnvöldum, háskólum og hagsmunaaðilum í Finnlandi um áhrif niðurskurðar á fjárveitingar til skóla, áhrif á gæði og magn menntunar og almennt á lífsgæði einstaklinga.
- Að draga fram hvaða aðgerðir eru líklegar, í ljósi reynslunnar í Finnlandi, til þess að styðja við markmið og stefnu íslenska stjórnvalda eins og þau birtast m.a. í Sóknaráætlun 20/20.

1.3 Verkefnisaðferð, verlag og gagnaöflun

Að mörgu þarf að hyggja þegar líta á til reynslu annarra landa svo draga megi af henni lærdóm. Horfa þarf til þjóðernisvitundar, félagsgerðar, menningarlegra þátta, uppbyggingu velferðarsamfélagsins, landfræðilegra þátta, séreinkenna innan samfélagsins, eins og í tilfalli Finnlands á þessum tíma: Þjóðarbrotlega einsleitni – svo eitthvað sé nefnt til að skilja og ná utan um heildarmyndina.

Það er því flókið viðfangsefni að gefa fullkomna lýsingu og endanlegt svar við spurningunni um það hvers vegna finnska menntakerfið er talið vera á meðal þeirra bestu í heiminum og hvernig menntakerfið var verndað á meðan efnahagslegar þrengingar stóðu yfir.

Þó leiðin sé flókin er hún fær enda til staðar margháttaðar heimildir sem veita svör við einstaka hlutum stóru spurningarinnar. Við þær aðstæður sem Ísland býr við núna er árangur

Finna áhugaverður enda gengu þeir í gegnum gríðarlega efnahagsörðuleika við upphaf níunda áratugs síðustu aldar. Eftir fall bankanna í nóvember 2008 á Íslandi þurfti hið opinbera, ríki og sveitarfélög, að draga saman seglin og skuldsetja ríkissjóð á sambærilegan hátt og Finnar gerðu á sínum tíma. Áhrif þeirra aðgerða á hópa, kerfi og lífsgæði á Íslandi er ekki komin fram og því mikilvægt að athuga hvaða ákvarðanir reyndust Finnum farsælar og hvað ákvarðanir urðu til þess að veikja samfélagið.

Í þessari rannsókn draga ráðgjafar upp mynd af ákvörðunum sem teknar voru í Finnlandi er varða menntunarmál sérstaklega og hvernig Finnar náðu að verja menntakerfið á sama tíma og niðurskurður útgjalda varð gríðarlegur.

Gagnaöflun í Finnlandi fór fram í gegnum fjarfundi með lykilaðilum og var fylgt eftir með samskiptum í síma og með tölvupósti. Fylgt var stöðluðum spurningarlista (sjá viðauka I). Ráðgjafar nutu í upphafi leiðsagnar frá Anders Rusk, framkvæmdastjóra sambands norrænu kennarasambandanna vegna gagnaöflunar í Finnlandi. Hann kom á tengslum við mikilvæga þátttakendur og greiddi götu ráðgjafa í Finnlandi. Rætt var við Olli-Pekka Heinonen, sérstakan ráðgjafa ráðherra menntamála á árunum 1991-1994, menntamálaráðherra 1994-1999, samgöngu- og fjarskiptamálaráðherra 1999-2000. Þá var rætt við Gustav Wikström, fyrrverandi yfirmann menntastefnu Sambands finnskra sveitarfélaga.

Finnska menntamálaráðuneytið tilnefndi Reijo Aholainen, ráðgjafa í menntamálum, til að sjá um samskipti ráðgjafa vegna gagnaöflunar innan ráðuneytisins og benti hann á ýmsar skýrslur sem tengdust rannsókn ráðgjafa en Reijo ræddi einnig við ráðgjafa í símaviðtali um ofangreind mál. Einnig var rætt við Guðnýju Eydal, prófessor við félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands og Hafstein Karlsson, skólastjóra Salaskóla sem aðstoðuðu við öflun gagna frá Finnlandi. Allir þessir aðilar bentu ráðgjöfum á heimildir sem þeir töldu mikilvægt að lagt yrði mat á við þessa vinnu en auk þess fór fram sjálfstæð heimildarvinna af hálfu ráðgjafa.

2 GREINING OG MAT Á STEFNU OG AÐGERÐUM FINNA

Í eftirfarandi kafla gefur að líta greiningu og mat ráðgjafa á reynslu Finna í kjölfar efnahagsþrenginga og bankahruns árið 1991. Ákvarðanir stjórnvalda eru greindar og metnar með áherslu á að skoða hverjar þeirra reyndust þeim farsælar og hvaða ákvarðanir urðu til þess að veikja samfélagið til lengri tíma og jafnvel leiða til kostnaðar í öðrum kerfum síðar.

Skipulag finnska skólakerfisins er að sumu leyti frábrugðið hinu íslenska og hér að neðan er að finna lýsingu og yfirlit yfir núverandi uppbyggingu finnska skólakerfisins. Sveitarfélögin eru þungamiðja menntakerfis Finna á öllum stigum nema háskólastigi en sveitarfélög í Finnlandi eru 348 talsins.

Í skýrslu sem þessari er rétt að staldra stutt við núverandi uppbyggingu skólakerfisins sér í lagi í ljósi þeirra stefnumarkandi aðgerða Finna sem beindust að breytingum á menntakerfinu á níunda áratug síðustu aldar og urðu flestar til þess að móta núverandi uppbyggingu finnska skólakerfisins líkt og nánar er fjallað um síðar.

2.1 Uppbygging finnska skólakerfisins

Yfirstjórn menntakerfisins er á byrgð finnska mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Í landinu starfar sérstök menntanefnd (FNBE) sem vinnur með ráðuneytinu að þróun námsmarkmiða, námsefnis og aðferða til kennslu í grunnskólum, framhaldsskólum og á öðrum menntastigum.

Finnlandi er skipt upp í sex héruð sem öll hafa sérstaka skólaskrifstofu sem styðja sveitarfélögin og skólastjórnendur í sínum störfum. Líkt og á Íslandi eru það svo sveitarfélögin sem gegna meginhlutverki í stjórnun grunnskólamenntunar en finnsku sveitarfélögin eru þar að auki í forystu varðandi framhaldsskólamenntun. Þegar litið er til Finnlands er ábyrgð sveitarfélaga á framkvæmd og skipulagningar menntunar á heildina litið talsvert mótandi og sterk (Eurydice, 2010). Í viðauka II gefur að líta yfirlitsmynd um finnska menntakerfið.

Þess ber að geta að Finnland hefur ekki farið þá leið að blanda saman almennum grunnskólum og sérskólum líkt og tíðkast á Íslandi undir hugtakinu „skóli án aðgreiningar“.

2.1.1 Leikskólar

Börnum í Finnlandi (til sex ára aldurs) stendur til boða að sækja leikskóla (*f. päiväkoti*) eða ýmis dagvistunúrræði í heimahúsum (*f. perhepäivähoitopaikka*). Foreldrar borga tekjutengdar greiðslur fyrir þau úrræði sem þeim standa til boða. Öll 6 ára börn eiga jafnframt rétt á „fornámi“ (*f. esiopetus*) og er það á valdi hvers sveitarstjórnar hvort slíkt nám er veitt í leikskólanámi í grunnskóla, á leikskóla eða á öðrum sambærilegum vettvangi. Á árinu 2009 sóttu yfir 99 prósent af öllum 6 ára börnum fornám í Finnlandi áður en þau hófu formlegt skyldunám í grunnskóla (The Finnish National Board of Education, 2011).

2.1.2 Grunnskóli

Í grunnskóla hefja börn skyldunám sem stendur yfir í 9 ár. Námið hefst við 7 ára aldur eða að loknu fornámi sem áður var lýst. Nærri því öll börn í Finnlandi ljúka skyldunámi eða 99,7% barna (Ministry of Education, 2007, bls. 7). Skólaárið í grunnskólum landsins er 190 dagar, hefst um miðjan ágúst og endar í byrjun júní. Sumarleyfi nær því yfir um tvo mánuði. Nemendur geta sótt 10. ár grunnskólans ef þau kjósa svo eða haldið áfram í framhaldsskóla.

Það eru engar reglur um stærð bekkja í Finnlandi, nema í fjölda nemenda í bekkjum í sérkennslu, þar sem hámarksfjöldi nemenda er 6-10 eftir þörfum þeirra. Bekkir í almennu

grunnskólanámi samanstanda oftast af nemendum á sama aldri en þegar aðstæður leyfa er nemendum á mismunandi aldri kennt saman, slíkt tíðkast þó mest í fámennum skólum.

Talsverðar breytingar hafa átt sér stað á fjölda grunnskóla frá 1991 þegar efnahagskreppan skók Finnland. Á árinu 1991 voru 4.843 grunnskólar starfandi í Finnlandi þar sem 595.997 nemendur sóttu nám. Á árinu 2010 voru 2.952 skólar starfandi og þar sóttu 546.423 nemendur nám. Samtals hefur 1.891 skólum verið lokað og nemendur fluttir annað á rúmlega 20 árum. Fækkunin frá 1991 nemur því hátt í 40% (Official Statistics of Finland, 2010).

Samkvæmt tölum frá árinu 2006 hverfa um 5% nemenda frá námi að skyldunámi loknu (við 16 ára aldur). Innan finnska fræðasamfélagsins er litið á þá staðreynd sem eitt stærsta vandamál finnska menntakerfisins. (Sahlberg, A short history of educational reform in Finland, 2009, bls. 11).

2.1.3 Framhaldsskóli

Almennt framhaldsskólanám í Finnland er þriggja ára nám og lýkur með valkvæðu stúdentsprófi á landsvísu sem nemendur taka yfirleitt. Sveitarfélögin eiga og reka framhaldsskóla í landinu líkt og grunnskólana. Á báðum skólastigum er þó eitthvað um einkarekna skóla en þeir starfa samkvæmt sömu reglum og aðrir skólar. Á árinu 2005 voru um 98% framhaldsskóla (samtals 428) í eigu sveitarfélaga eða samvinnuverkefni nokkurra sveitarfélaga (Ministry of Education, 2007, bls. 11).

Námi á framhaldsskólastigi er líkt og á Íslandi skipt í tvo flokka, þ.e. starfsnám (*f. ammattikoulu*) og bóknám (*f. lukio*). Venjulega útskrifast nemendur á þremur árum, oftast á nítjándra ári og taka þá stúdentspróf eins og áður segir.

2.1.4 Háskólanám

Háskólar (*f. yliopisto*) í Finnlandi leggja áherslu á vísindalegar rannsóknir og kennslu en tækniskólar (*f. ammattikorkeakoulu*) sinna minna akademískum rannsóknum og einbeita sér frekar að raunvísindum og hagnýtum aðferðum, sem eiga beina skírskotun til þarfar á vinnumarkaði á hverjum tíma.

Í Finnlandi eru 20 háskólar sem eru allir mjög sjálfstæðir, bæði hvað varðar rekstur og stefnumarkandi ákvarðanir. Allir háskólarnir eru í eign ríkisins og um 70% af fjárveitingum þeirra kemur frá ríkinu (The Finnish National Board of Education, 2011).

Tækniskólar eru 26 en eignarhald þeirra er ólíkt háskólunum, þ.e. sex skólar eru reknir af sveitarfélögum, sjö af samtökum nokkurra sveitarfélaga og 13 af einkaaðilum. Hugmyndafræði um mjög hagnýtan tækniskóla sem er hugsaður sérstaklega fyrir atvinnulífið var hluti af viðbrögðum ríkisstjórnarinnar við kreppunni. Árið 1991 voru tækniskólar færðir á háskólastigið sem tímabundið úrræði en síðan festir þar í sessi árið 2000. Um 130.000 nemendur stunda nám við finnska tækniskóla.

2.2 Efnahagsörðugleikar Finna á níunda áratugnum

Árið 1991 gekk Finnland inn í djúpa efnahagslægð sem gerði það að verkum að atvinnuleysi fimmfaldaðist frá því sem það var fyrir kreppu – fór úr 3% og varð mest 18,4% árið 1994 (The National Board of Education, 1996, bls. 4). Tvær meginástæður eru nefndar sem orsök kreppunnar í Finnlandi, annars vegar efnahagsstefna stjórnvalda frá 1980-1990 og hins vegar að tvíhliða viðskipti við Sovétríkin liðu undir lok.

2.2.1 Efnahagsstefna stjórnvalda leiddi til offjárfestingu og bankakreppu

Þegar litið er til efnahagsstefnu stjórnvalda frá 1980-1990 er ljóst að lögð var mikil áhersla á að auka frelsi á fjármálamarkaði, einkafyrirtækjum var gert kleift að sækja fjármagn á

alþjóðlega markaði en á sama tíma viðhélt ríkisstjórnin fastgengisstefnu. Við slíkar aðstæður skynja innlendir og erlendir fjárfestar litlar líkur á tapi vegna gengissveiflna (Honkapohja & Koskela, 1999, bls. 402). Fjármagn streymdi inn í landið þar sem talsverður vaxtamunur var á milli Finnlands og nærliggjandi landa.

Líkt og gerðist í aðdragandanum að hruni fjármálakerfisins á Íslandi 2008 stuðla aðstæður sem þessar að offjárfestingu innan efnahagskerfisins sem leiðir til lána- og húsnæðisbólú. Þenslan veldur minnkandi útlánagæðum eins og rannsóknarnefnd Alþingis komst að í rannsókn sinni á falli íslensku bankanna (Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010, bindi 7, bls. 178).

Atvinnulífið nær ekki að standa undir offjárfestingunni sem veldur því að fjármagn leitar út úr hagkerfinu. Þegar finnsk stjórnvöld stóðu frammi fyrir útflæði fjármagns þurfti að hækka vaxtastig frekar eða fella gengið – bæði slæmir kostir fyrir atvinnulífið og heimilin í landinu sem höfðu skuldet sig um of, bæði í innlandri og erlendri mynt.

2.2.2 Tvíhliða viðskipti við Sovétríkin liðu undir lok

Það gerði kreppunni dýpri en ella hefði orðið að tvíhliða viðskipti við Sovétríkin því sem næst hurfu á sama tíma, fóru úr því að vera hátt í 20% af heildarútflutningi niður í því sem næst ekkert (The National Board of Education, 1996, bls. 4)

Þessar aðstæður urðu þess valdandi að bankakerfið riðaði að lokum til falls. Finnska ríkisstjórnin þurfti gríðarlegt fjármagn frá bæði innendum og erlendum aðilum til að styrkja bankakerfið og mæta hækkandi kostnaði við atvinnuleysi.

Þó að finnska kreppan sé að mörgu leyti sambærileg þeirri íslensku, sem skall á þjóðina með harðri hendi í október 2008, leikur þó enginn vafi á því að finnska kreppan varð margfalt dýpri á mörgum sviðum. Hins vegar er ljóst að finnsk stjórnvöld brugðust snemma við kreppunni með markvissum aðgerðum og finnskt þjóðfélag varð innan nokkurra ára orðið gríðarlega samkeppnishæft á alþjóðlega vísu. Sú staðreynd gerir Finnland að afar áhugaverðu rannsóknarefni í hinu íslenska samhengi.

2.3 Aðgerðir finnskra stjórnvalda sem beindust að úrlausn efnahagskreppunnar

Aðgerðir finnskra stjórnvalda sem beindust að úrlausn kreppunnar byggja ekki á einni stórri samhangandi stefnumörkun, aðgerðaáætlun og mælikvörðum. Um var að ræða fjölda stefnumarkandi ákvarðana og aðgerða sem virkuðu samverkandi á heildina og fram kom í viðtölum við aðila í Finnlandi að árangur af einstaka ákvörðunum má að hluta til þakka því sem þeir kölluðu heppni. Allir viðmælendur nefndu fyrirtækið Nokia í þessu sambandi sem náði að vera til staðar á réttum tíma með rétta fólkinu. Fjárfesting í þekkingarsamfélaginu og áhersla á nýsköpun og samskiptatækni skilaði sér fyrir Finnland. Það var hins vegar ekki stefnumarkandi ákvörðun að eitt fyrirtæki drægi heila þjóð úr efnahagskreppu – hér spilaði því saman heppni, rétt tímasetning, rétt áhersla í menntamálum og nýsköpun þar sem litið var til þarfa og mögulegra tækifæra á alþjóðlegum vettvangi með fjárfestingu í þekkingu á þessu sviði.

Til staðar er einn vel greinanlegur þráður í þeirri stefnumörkun sem átti sér stað og hann er sá að Finnar eiga litlar náttúrulegar auðlindir og höfðu þar af leiðandi því sem næst eingöngu mannauðinn til ræktunar. Finnska kreppan var djúp en varði stutt og að henni lokinni varð, efnahagur landsins sterkari en áður og samkeppnishæfni landsins mikil í alþjóðlegum samanburði í kjölfar kreppunnar allt til ársins 2000 samkvæmt WCI (e. *World Competitiveness Report*).

Í viðtali við Olli-Pekka Heinonen kom fram sú skoðun hans að ef ekki hefði verið fyrir finnsku kreppuna þá hefði ekki verið hægt að ná þeim árangri sem að ofan er nefndur, ekki hefði

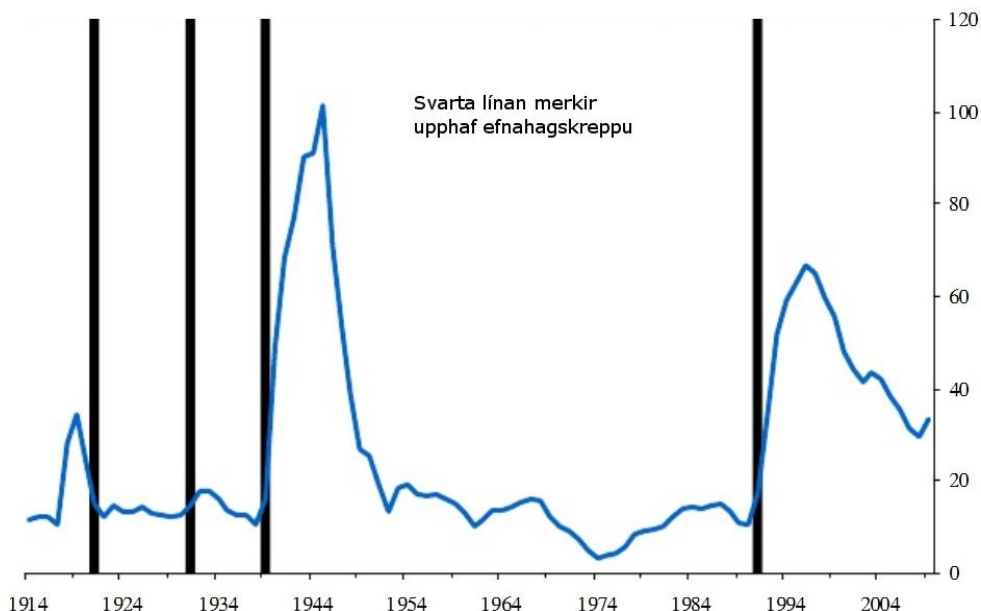
náðst samstaða um slíkar aðgerðir og margt af því sem áður var hefði gengið sinn gang og Finnar ekki þurft að setjast niður og endurskoða sín innri mál.

En þrátt fyrir að margt hafi gengið vel í því að koma landinu á réttan kjöl í efnahagslegu tilliti fóru Finnar ekki varhluta af neikvæðum afleiðingum þrenginganna, félagsleg vandamál urðu varanleg í finnsku samfélagi á árunum 1991-1999 og enn sjást merki um slíkt árið 2011. Hér er átt við hina svokölluðu „týndu kynslóð“ en það er sá hópur einstaklinga sem kreppan bitnaði hvað harðast á. Þetta voru einstaklingar sem voru að ljúka námi og ætluðu út á vinnumarkað en þurftu að bíða. Þegar tækifærin gáfust var hins vegar frekar lítið til yngra fólks sem var að útskrifast úr skóla frekar en þeirra sem höfðu lengi verið án vinnu - af því leiðir hugtakið „týnda kynslóðin“.

Það eru einnig aðrir hópar sem fóru ekki varhluta af kreppunni, einstaklingar þurftu í einhverjum tilvikum að hætta fyrr en þeir hefðu viljað á vinnumarkaði og fara á eftirlaun en afleiðingar þess urðu ekki jafnmiklar því þessir einstaklingar skulduðu minna (Ritakallio, Veli-Matti, 2009). Skuldsettar ungar fjölskyldur urðu illa úti í eignaverðsbólu sem hafði verið við lýði og keypt hús á þeim tíma. Dr. Ritakallio telur að ekkert hafi verið gert til að koma til móts við þetta fólk.

Í eftirfarandi greiningu og mati er sérstaklega horft til niðurskurðar á fjárveitingum til skóla, hvernig stjórnvöld nýttu úrræði til að vernda gæði og magn menntunar á erfiðum tímum og lífsgæði í landinu almennt. Áhugavert er að líta til Finna í þessu samhengi því þeir bundu ekki endilega bagga sína sömum hnútum og aðrar þjóðir sem höfðu lent í sambærilegum erfiðleikum.

Heildarskuldir finnska ríkisins og bankakreppur, 1914-2009 (skuldir sem hlutfall af VLF)



(Reinhart & Kenneth, 2009 og heimildir sem þar er vitnað til)

Heildarskuldir finnska ríkisins urðu í kjölfar efnahagskreppunnar 1991 samtals u.þ.b. 68% af landsframleiðslu þegar verst var í kringum 1994.

2.3.1 Bankakerfið þurfti stuðning frá stjórnvöldum

Finnska bankakerfið þurfti og fékk gríðarlegan fjárstuðning frá stjórnvöldum til að hindra kerfishrun og draga úr líkum á allsherjar lánsfjáarkreppu. Stuðningurinn var fjármagnaður af ríkissjóði í gegnum fjárlög. Í staðinn tóku stjórnvöld yfir hlutafé bankanna og ýmsar aðrar tryggingar (Halme, 2002, bls. 4). Erlend skuldsetning þjóðarbúsins varð u.þ.b. 68% sem hlutfall af landsframleiðslu eins og kemur fram hér að ofan.

Sá fjárstuðningur sem bankakerfið þurfti á að halda á árunum 1991-1994 var forgangsmál til að halda atvinnulífinu gangandi og á móti slíkum fjárstuðningi þurfti óneitanlega eitthvað undan að láta. Líta þurfti til allrar opinberrar þjónustu; heilbrigðismála, félagsþjónustu, atvinnuleysistrygginga og skipulags menntamála. Þessir stóru málaflokkar fóru allir í endurskoðun í ljósi kreppunnar og þurfti að skera niður í þeim öllum.

Finnska bankakreppan og sú íslenska eru sambærilegar að mjög mörgu leyti. Finnsku bankarnir héldu þó velli með gríðarlegum stuðningi ríkissins en sú leið var ekki fær á Íslandi vegna gríðarlegrar stærðar bankakerfisins. Í september 1991 tók Seðlabanki Finnlands við stjórn Skopbank, sem var seðlabanki allra sparisjóðanna í landinu. Í byrjun árs 1992 settu stjórnvöld meira fjármagn inn í bankakerfið og settu upp sjóð með ríkisábyrgð (GGF) til að geta stutt við bankakerfið. GGF var fjármagnaður aftur með beinum framlögum ríkisfé snemma 1993 (Honkapohja & Koskela, 1999, bls. 409).

Opinber stuðningur við banka hélt áfram á árinu 1994 og nam stuðningurinn um 7,5% af landsframleiðslu. Þá er til þess að líta að landsframleiðsla minnkaði gríðarlega á árunum 1991-1996.

Í töflunni hér að neðan má sjá breytingar á landsframleiðslu Íslands og Finnlands. Upphaf kreppunnar á Íslandi (2008) er stillt upp við hlið finnsku kreppunnar (1990). Breytingar á landsframleiðslu Íslands 2011-2016 er byggt á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá því í apríl 2011.

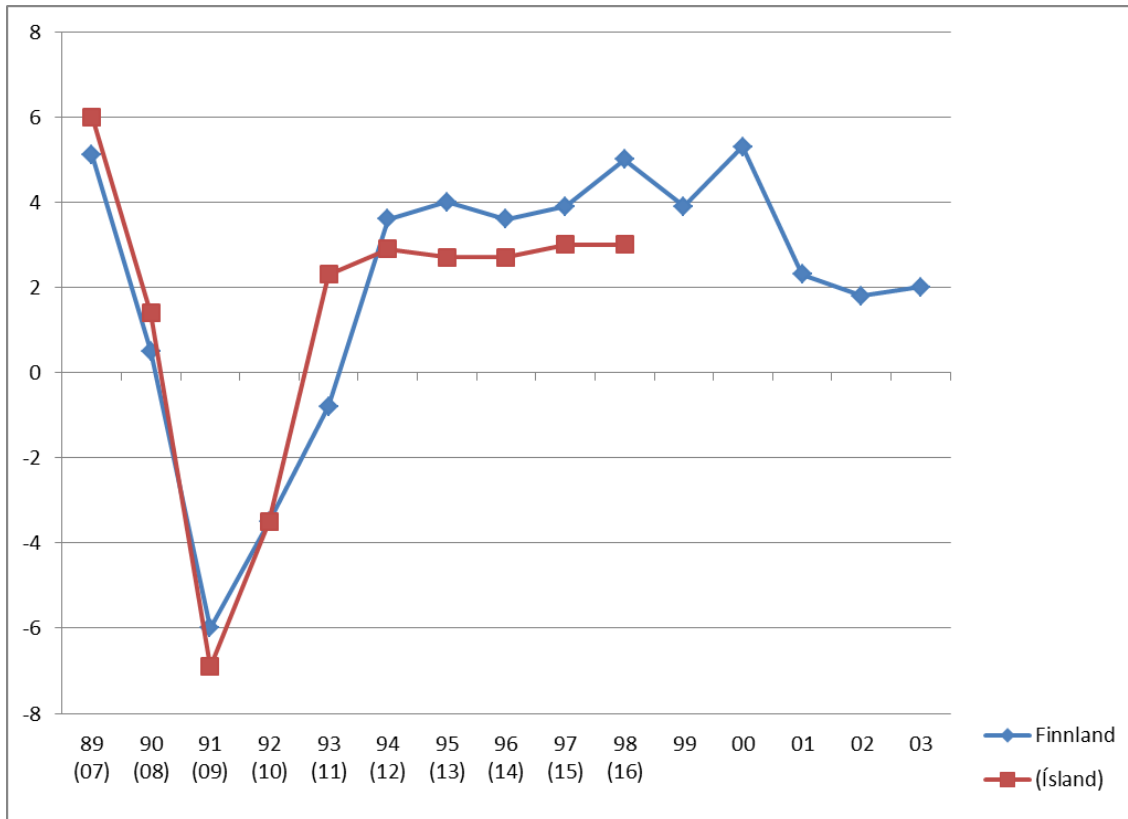
Tafla: Breytingar á landsframleiðslu Íslands og Finnlands

| | 89 (07) | 90 (08) | 91 (09) | 92 (10) | 93 (11) | 94 (12) | 95 (13) | 96 (14) | 97 (15) | 98 (16) |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Finnland | 5,1 | 0,5 | -6 | -3,5 | -0,8 | 3,6 | 4 | 3,6 | 3,9 | 5,0 |
| (Ísland) | 6 | 1,4 | -6,9 | -3,5 | 2,3* | 2,9* | 2,7* | 2,7* | 3,0* | 3,0* |

(Hagstofa Íslands, 2011)

*Byggt á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands fyrir árin 2011-2016

Myndræn framsetning á ofangreindum tölum ásamt raunverulegri breytingu á landsframleiðslu í Finnlandi frá 1998-2006.



Það vekur athygli hversu mikið samræmi er í breytingum á landsframleiðslu á kreppuárum landanna, dýpsta árið samkvæmt þessari mynd er óneitanlega árið 2009 sem samsvarar árinu 1991 í Finnlandi. En að lokum líkt og á Íslandi, stóð uppi sú spurning hvornig hægt væri að rétta úr kútnum og reisa efnahagslífið við upp á nýtt.

2.3.2 Tökum náð á gjaldeyriskreppu og aðild að Evrópusambandinu

Fyrstu viðbrögð stjórnvalda í Finnlandi gagnvart kreppunni voru að ná tökum á gjaldmiðlinum. Í kjölfar uppsveiflu áttunda áratugarins hafði finnska markið verið háð fastgengisstefnu stjórnvalda. Gengið var fellt af og til vegna þrýstings frá útflutningsgreinum, m.a. frá pappírsiðnaðinum sem var stór útflytjandi á þessum tíma. Gríðarlegur þrýstingur skapaðist á finnska markið þegar ljóst var að erlend skuldsetning fyrirtækja og gríðarleg aukning útlána hjá bönkunum stóðst ekki skoðun.

Fyrstu viðbrögð stjórnvalda í Finnlandi við þrýstingi á markið var að halda uppi sterkri fastgengisstefnu, sem leiddi til hárra raunvaxta. Ljóst var að það gekk ekki að fullu eftir, þrýstingurinn var of mikill og hamlaði finnskum fyrirtækjum við að rétta úr kútnum. Fastgengisstefnan var að lokum yfirgefin í tveimur skrefum. Í nóvember 1991 var gengið fellt um u.þ.b. 12% og í september 1992 var finnska markinu fleytt og Seðlabankinn setti sér

verðbólumarkmið (Honkapohja & Koskela, 1999, bls. 416). Finnska markið var á floti allt til ársins 1996 en þá hafði Finnland gengið inn í Evrópusambandið og gekk inn í gengissamvinnu Evrópusambandsins (e. *European exchange rate mechanism, ERM*).

Það reyndist Finnum farsælt að fleyta markinu og losa þrýsting sem myndast hafði í hagkerfinu. Þetta var áhættusöm aðgerð og fyrst um sinn versnaði ástandið í Finnlandi, hins vegar varð það til þess að á miðju ári 1993 höfðu vextir finnska Seðlabankans lækkað og voru orðnir sambærilegir við Þýskaland á þeim tíma sem var mikilvægt skref í átt að gera finnskt efnahagslíf samkeppnishæft á ný (Honkapohja & Koskela, 1999, bls. 416).

Í kjölfar kreppunnar sótti Finnland um aðild að Evrópusambandinu 1992 en landið var áður í EFTA eins og Ísland. Í þjóðatkvæðagreiðslu árið 1994 var aðild samþykkt með 57% atkvæða en 43% voru gegn aðild (The National Board of Education, 1996, bls. 3). Finnland varð fullgildur aðili að Evrópusambandinu 1. janúar 1995. Með aðild að Evrópusambandinu varð Finnum kleift að taka þátt í margvíslegum samevrópskum menntaáætlunum, s.s. Erasmus á háskólastigi, Comenius-áætlunininni á grunnskólastigi og Leonardo da Vinci fyrir starfsnám. Á sviði vísinda hefur svo verið mikill fengur í aðild að rannsóknaráætlunum ESB. Ísland hefur aðgang að þessum áætlunum í gegnum EES samninginn.

2.3.3 Atvinnuleysi og frekari samdráttur í ríkisfjármálum - samstaða um aðgerðir

Þegar litið er til langtímaatvinnuleysis í Finnlandi samhliða hækkandi aldri einstaklinga á vinnumarkaði sköpuðust aðstæður þar sem tiltölulega lítill hluti vinnuaflins vann fyrir sér á vinnumarkaði. Häkkinen & Peltola (2001) telja að finnska velferðarkerfið hafi spjarað sig býsna vel á þessu árum og komið í veg fyrir alvarlega fátækt í landinu vegna þessa tímabundna ástands.

En langtímaatvinnuleysi þýðir fátækt, í finnsku samhengi voru atvinnuleysisbætur tekjutengdar fyrst um sinn og því lengra sem á dró fjölgandi fátækum Finnum. Hættan er sú að þrátt fyrir að hagkerfið rétti úr kútnum dragi ekki úr fjölda atvinnulausra með samsvarandi hætti. Atvinnuleysi hefur verið varanlegt vandamál í Finnlandi og valdið hluta þjóðarinnar miklum erfiðleikum. Stór hópur Finna er enn að takast á við vandamál tengd atvinnuleysi en atvinnuleysi snertir einnig fjölskyldur og aðstandendur. Við slíkar aðstæður er fátækt ekki lengur tímabundið ástand heldur varanleg úlfakreppa (Häkkinen & Peltola, 2001, bls. 337-338).

Gríðarlegt atvinnuleysi vegna efnahagssamdráttar í Finnlandi leiddi til verulegra vandamála í opinberum rekstri og keyrði velferðarkerfið inn í fjárhagslega erfiðleika. Ríkisstjórnin brást í upphafi við með því að auka lántökur en einnig með því að auka tekjur ríkisins með hækkun skatta samhliða niðurskurði í opinberum útgjöldum (Lehtonen, Aho, Peltola, & Renvall, 2001, bls. 102).

Á vinnumarkaði kölluðu stjórnvöld snemma til helstu hagsmunaðila, þ.e. stéttarfélag og fulltrúa atvinnulífsins. Launaþróun flestra stétta frá 1991-1994 var mjög hófstíllt, engin laun voru fryst, en samkomulagið miðaði að því að tryggja samkeppnishæfni iðnaðar og störf (Lehtonen, Aho, Peltola, & Renvall, 2001, bls. 103). Við mótun samkomulags um kjör náðist sátt um að við mótun krafna og samningsmarkmiða væri litið til helstu hagstærða og vinnuveitendur, stéttarfélag og ríkið náðu sameiginlegri langtímasýn á launabreytingar.

Niðurskurður opinberra útgjalda bitnaði hvað mest á menntakerfi, heilbrigðiskerfi og almannatryggingum sem og minnihlutahópum og þeim sem stóðum höllum fæti fyrir í samfélaginu. Niðurskurðurinn var verulegur og varði allt til ársins 2001. Skuldir hins opinbera í Finnland jukust úr rúmlega 10% af landsframleiðslu árið 1990 í 68% árið 1994. Skuldir höfðu lækkað árið 2000 niður í 44% og eru nú um 50% af landframleiðslu.

Í viðtölum við finnska embættismenn, sem störfuðu innan stjórnsýslunnar á þessum tíma, kom fram að ástæður þess að slík samstaða hafi náðst hefi verið sú að æðstu fulltrúar allra helstu hagsmunahópa vissu að náttúruauðlindir, s.s. timbur og kopar, myndu ekki bjarga Finnum út úr kreppunni. Ef flatarmál Finnlands er skoðað þá er 10% vatn, 69% skógur og 8% ræktað land. Ákvörðun var tekin, bæði meðvitað og ómeðvitað, um að leiðin úr kreppunni væri að búa til þekkingarsamfélag.

2.3.4 Aðgerðir sem tengjast menntakerfi Finnlands á kreppuárunum 1991-1994

Samstaða náðist, þvert á stjórnmalaflokka, ríkisstjórn, ráðuneyti, stéttarfélag og sveitarfélag að gera samskiptatækni (e. *telecommunication*) og lífefnafræði (e. *biochemistry*) að kjarnahæfni í nýju Finnlandi. Í viðtölum ráðgjafa kom ítrekað fram að slík samstaða hafi verið nokkuð einstök á milli þessara ólíku aðila sem margir hverjir vinna að því að verja einstaka hagsmuni sem fara ekki alltaf endilega saman.

Á grundvelli fyrrnefndrar samstöðu varð til nokkuð brotakernd stefnumótun innan ráðuneyta, stofnana og sveitarfélaga. Dregið var úr útgjöldum til menntunar en á sama tíma var fjármunum varið í nýsköpunarsjóði og ýmis sértæk menntunarræði. Gott dæmi um þetta er menntun fyrir starfsmenn í heilbrigðisgeiranum sem beitt var sem skammtímalausn til að vinna bug á atvinnuleysi (Saari, 2001, bls. 151). Samkvæmt rannsóknum Alþjóðabankans geta sértæk menntunarræði dregið úr verstu áhrifum efnahagskreppu (World Bank, 2009, bls. 3). Það sem felst í hugtakinu „sértæk menntunarræði“ eru, t.d. námskeið, stuttar námsleiðir og ýmis úrræði fyrir atvinnulausa einstaklinga.

Í viðtölum ráðgjafa við fyrrum embættismenn í Finnlandi á þessum tíma kom fram að allir voru á einu máli um að stuðningur stjórnvalda við menntakerfið hafi skipt miklu máli. Sértæk úrræði yfir nokkurra ára tímabil til að brúa bilið milli skóla og starfs fyrir einstaklinga hafi hins vegar gert það að verkum að margir einstaklingar „festust“ í menntakerfinu og áttu erfitt uppdráttar á vinnumarkaði þegar rofaði til í atvinnumálum.

Að einhverju marki leit vinnumarkaðurinn þessa einstaklinga hornauga. Þegar vinnuveitendur náðu upp úr 1995 að teygja árina fram og ráða til sín fleira fólk var ekki litið til þeirra einstaklinga sem höfðu sótt menntunarræði á tímum niðursveiflu og atvinnuleysis. Leitað var beint til þeirra einstaklinga sem voru að koma úr skyldunámi eða námi á framhaldsskóla- eða háskólastigi. Betur menntaðir einstaklingar (með litla starfsreynslu) áttu auðveldar með að finna sér vinnu en reynslumeiri einstaklingar (með litla menntun) á kreppuárunum (Kyyrä, 2001, bls. 288). Þessir afskiptu einstaklingar urðu hluti af týndu kynslóðinni í Finnlandi sem fjallað er nánar um annars staðar í þessar rannsókn.

Það kom í ljós í viðtölum ráðgjafa að sértæk menntunarræði voru því ekki að öllu leyti farsæl. Ábendingar komu fram um að eftir á að hyggja hefði verið betra að tengja menntun beint inn í atvinnulífið, í vinnumarkaðsaðgerðir tengdar menntun, bæði með því að horfa til frekara iðnnáms en einnig til fyrirtækja, þ.e. að ríkisstjórnin hefði mögulega getað hlutast til um að styðja við atvinnulausa einstaklinga og leggja þannig á eitt með samtökum atvinnulífsins í Finnlandi. Þannig hefði hugsanlega mátt komast hjá því að einstaklingar festust í sértækum úrræðum til að brúa bil á milli menntunar og atvinnu á erfiðum tímum.

Þrátt fyrir að hagvöxtur hafi verið jákvæður árið 1994 og að finnska kreppan hafi varað stutt varð mikið atvinnuleysi í landinu varanlegt til fjölda ára. Nokkrir fræðimenn hafa reynt að útskýra þennan þátt. Líklega er hér um að ræða vanmetinn þátt í finnsku kreppunni í viðtölum við ráðgjafa var sú skoðun sett fram að börnum atvinnulausra foreldra leið hvorki vel heima hjá sér, né í skólum landsins þar sem viðeigandi úrræði voru ekki til staðar.

Í skýrslu nefndar um sálfélagsleg viðbrögð (NSV) við efnahagskreppunni var leitað til fjölda finnskra fræðimanna sem fjallað hafa um ofangreind mál. Í skýrslunni kemur fram að

Finnsk heilbrigðisyfirvöld hrundu ekki af stað sérstökum úrræðum til að styðja við börn, fjölskyldur og fullorðna á þessum erfiðu tímum. [F]ramlög til geðheilbrigðisþjónustu [voru] m.a. skorin niður [...]. Þetta voru eftir á að hyggja mistök. Kreppan markaði ákveðin umskipti á þann hátt að þjónustustig heilbrigðiskerfisins lækkaði (Heilbrigðisráðuneytið, 2009, bls. 1)

Börn atvinnulausra, fengu ekki nægilegan stuðning til að takast á við að hafa flutt úr dreifbýli, að vera í nýjum skólum og til að takast á við félagsleg áhrif atvinnuleysis heima fyrir. Þessi börn náðu verri árangri í skóla, voru líklegri til að verða atvinnulaus sjálf eftir að grunnnámi lauk og nýta sér ekki framhaldsmenntun. Finnar benda á að stuðningur við þennan hóp, samhliða stuðningi við foreldra, gæti hafa skipt sköpum í að skapa samfélag þar sem meiri jöfnuður ríkir í menntun og atvinnutækifærum.

2.3.5 Niðurskurður í menntamálum frá 1991

Kreppan í Finnlandi leiddi til þess að tekjur sveitarfélaga lækkuðu og bein framlög til þeirra frá ríkinu drögust verulega saman. Í ljósi fjölda sveitarfélaga er ekki unnt að veita heildstætt yfirlit yfir aðgerðir þeirra til að ná niður kostnaði en nokkrar aðgerðir sveitarfélaganna má þó nefna. Sveitarfélögin gripu m.a. til aðgerða sem lutu að því að auka fjölda nemenda í bekkjum, draga úr stoðþjónustu og í mörgum tilvikum loka skólum eða sameina þá til að ná fram hagkvæmni (Rinne, Kivirauma, & Simola, 2002, bls. 654). Allt eru þetta kunnugleg stef frá umræðunni hérlandis.

Í viðtali við Sigurbjörgu Árnadóttur sem búsett var í Finnlandi á kreppuárunum með börnum sínum, í morgunútvarpi Rásar 2, miðvikudaginn 16. febrúar 2011, kom fram sú skoðun Sigurbjargar að finnska kerfið hafi verið mjög sterkt fyrir kreppuna, af þeim sökum hafi þeir hins vegar átt talsverða fitu til að skera. Niðurskurður var gífurlega mikill, 800 grunnskólum var lokað eða því sem næst sjöunda hverjum grunnskóla, þetta bitnaði mest á litlu skólunum í dreifbýli og börnin voru þar af leiðandi keyrð í nærliggjandi dreifbýliskjarna (Sigurbjörg Árnadóttir, 2011).

Nokkuð erfitt er að átta sig á sértækum aðgerðum til að ná fram sparnaði þar sem það var unnið mikið til eftir aðstæðum hvers skóla og staðbundnum aðstæðum. Eftirfarandi punktar eru þó staðreynd þegar litið er yfir kerfið í heild sinni:

- Á síðustu tveimur áratugum hefur 65% af litlum skólum (þar sem nemendafjöldi er undir 50) verið lokað.
- Á árinu 1991 voru 2093 „fámennir“ skólar í Finnlandi en á árinu 2009 voru 738 fámennir skólar eftir.
- Á síðastliðnum 10 árum hefur um 100 grunnskólum verið lokað á hverju ári.

(Rönkä, 2010)

Þeir skólar sem lokað hefur verið eru einkum fámennir skólar á afskekktum svæðum, en frá 2000 hafa skólar verið stækkaðir með því að loka öðrum í borgum og bæjum. Þrátt fyrir að grunnskólum hafi verið lokað kerfisbundið í Finnlandi alveg frá árinu 1991 eru enn um 30% allra grunnskóla „fámennir“, þ.e. með undir 50 nemendur og eingöngu 2-4 fastráðna kennara. (Sahlberg, A short history of educational reform in Finland, 2009 og Rönkä, 2010)

Lokun ofangreindra skóla í Finnlandi tengist ekki eingöngu beinum sparnaðaraðgerðum heldur einnig að verulegu leyti miklum breytingum í lýðfræði landsins. Þannig má í fyrsta lagi nefna fækkun barna í norðanverðu landinu og fólksflutninga frá dreifbýli til þéttbýli sem aðrar meginástæður lokana, t.d. flutningum frá svæðum í norðanverðu Finnlandi sem voru mjög háð viðskiptum við Sovétríkin (Antikainen & Luukkainen, 2007, bls. 14).

Á árunum 1991-1995 var skorið með beinum hætti niður í finnska menntakerfinu um 20%. Þess ber þó að geta að fjárveitingar til menntunar í Finnlandi voru ennþá háar á þeim tíma í alþjóðlegum samanburði. Þannig voru útgjöld opinberra aðila til menntamála 13,9% á sama tíma og meðaltal OECD var 12%. Útgjöldin til menntamála sem hluti af landsframleiðslu voru 7,9% á meðan meðaltal OECD-ríkjanna var 6,1% (Rinne, Kivirauma, & Simola, 2002).

Efnahagskreppa Finna var hins vegar nýtt af stjórnmalámönnum til að réttlæta áframhaldandi niðurskurð í opinberum framlögum til menntamála. Niðurskurður í útgjöldum grunnskóla frá 1990-1994 var 15%, fyrir framhaldsskóla nam hann um 25% og fyrir starfsmenntastofnanir um 23%. Engu að síður varð aukning í innritun í skólana eða 22% í framhaldsskólum og 28% í starfsmenntun (Rinne, Kivirauma, & Simola, 2002). Skólarnir brugðust við með því að stækka bekkir og draga úr stuðningskennslu.

Í skýrslu Alþjóðabankans frá 2009, „Averting a Human Crisis During the Global Downturn“, um hvernig vernda megji fólk og fjölskyldur í efnahagslegri niðursveiflu er m.a. fjallað um mikilvægi menntunar við að stuðla að því að einstaklingar og fjölskyldur falli ekki í fátæktargildru. Þrátt fyrir óhjákvæmilegan niðurskurð innan menntakerfis í þeirri efnahagskreppu sem nú ríkir á vesturlöndum sé gríðarlega mikilvægt í ljósi félagslegra aðstæðna nemenda að vernda störf kennara því raunveruleg hætta er til staðar á að reyndir starfsmenn hverfi hugsanlega á braut (World Bank, 2009, bls. VII).

Alþjóðabankinn telur að ríkið og sveitarfélögin eigi að líta til gagngerra umbóta til að komast til móts við skert framlög vegna hagsveifla og telja sérfræðingar innan Alþjóðabankans að umbætur sem auka hagkvæmni gætu vegið á móti áhrifum niðurskurðar:

Lower fiscal revenues overall could mean budget cuts and lower spending across sectors. The effect would be stalling new construction of classrooms and schools, reducing repair and maintenance activities, and postponement of new hires. On the one hand, budget cuts would mean pressure to cut administrative costs, including school supervision and the implementation of reforms; on the other hand, sustained budget cuts could exert enough pressure to formulate and implement reforms that decrease fat in the system and present opportunities to increase its efficiency (World Bank, 2009, bls 8).

Þetta vekur upp spurningu um hvaða aðgerðir eru til þess fallnar að vega upp á móti áhrifum niðurskurðar. Þessi niðurstaða Alþjóðabankans er áhugaverð í ljósi reynslu Finna þ.e. sú leið að sleppa hendinni af miðstýringu fjármagns var til þess fallin að auka hagkvæmni og vega upp á móti áhrifum niðurskurðar. Það varð til þess að auka ábyrgð skólanna sjálfra, efla gæði kennslu og stuðla að nýsköpun innan skólanna.

Samkvæmt viðtölum ráðgjafa og því efni sem liggur í þeim skýrslum sem liggja að baki þessari rannsókn er ein ástæða þess að þetta reyndist Finnnum auðvelt í framkvæmd, þ.e. að auka ábyrgð skóla í framkvæmd menntastefnu og gerð námskráa, sú að finnska menntakerfið hafi ekki verið byggt upp á samræmdum prófum eða stöðlum (Sahlberg, A short history of educational reform in Finland, 2009). Samkvæmt upplýsingum frá finnska mennta- og menningarmálaráðuneytinu er nú ekki lengur við lýði miðstýrð námskrá heldur markmiðasetning innan ramma sem sveitarfélög og skólar útfæra nánar. Þegar magn og gæði kennslu eru metin eru gerðar „stikkprufur“ innan skóla með prófum og þá er reglulega leitast við að tryggja breitt úrtak, nemenda, skóla og sveitarfélaga.

Niðurstöður úr slíkum úttektum eru ekki birtar opinberlega en gerðar aðgengilegar skólum og sveitarfélögum. Ástæðan fyrir því er að ekki þykir rétt að birta niðurstöður prófana opinberlega er sú að slík birting væri mögulega ávísun á að skólar sem kæmu illa út úr könnunum gætu ekki rétt úr kútnum sökum þess að hæfustu kennararnir myndu ekki sætta sig við að leggja nafn sitt við skóla sem kæmi illa. Kennarar yrðu líklegir til að færa sig til í

starfi. Af sömu sökum yrði erfitt að manna stöður innan skóla sem kæmu illa út úr opinberum könnunum. Þá yrði þrýstingur frá foreldrum að koma börnum sínum í aðra skóla ef vitneskja um slæman heildarárangur væri gerður opinber.

Þessar úttektir (bæði innri/ytri úttektir) eru því ekki notaðar í einhvers konar ímyndartilgangi, heldur einungis til að athuga frammistöðu hverjar einingar og út frá niðurstöðum, ef þörf krefur, fara í markvissar aðgerðir til að efla frammistöðu einingarinnar. Þetta styður við að skólinn sé stöðugt að þróast og eflast. Þess ber þó að geta að ekki er algjör sátt um þessa leið innan finnska skólakerfisins og menntamálaráðuneyti Finnlands og sveitarfélögin hafa um nokkurt skeið verið undir talsverðum þrýstingi um að birta niðurstöður úr gæðamati og innra eftirliti (Rinne, Kivirauma, & Simola, 2002, bls. 652).

Frekar en að staðla kennslu, þekkingu og leikni líkt og helstu menntakerfi heimsins leggja áherslu á telur Pasi Sahlberg að finnska leiðin hafi með áherslu á sveigjanleika, nýsköpun og lausn vandamála myndað nútíma kennsluaðferðir: Samvinna milli skóla, valfrelsi kennara í kennsluefni og markviss framsækin upplýsingatækni í kennslu hafi skapað hið finnska þekkingarsamfélag. Fræðimenn eru sammála um að þessar aðgerðir hafi verið róttækar og í raun áhættusamar af hálfu stjórnvalda, en árangurinn varð ljós því skapast hafi svigrúm fyrir þá sköpunargáfu og nýsköpun sem að var stefnt (Sahlberg, A short history of educational reform in Finland, 2009, bls. 19).

2.3.6 Kerfisbreytingar á sviði námskrárgerðar og aukin valddreifing

Hugmyndir um valddreifingu innan finnska stjórnkerfisins á rætur sínar að rekja til umræðu um einkavæðingu þar á sínum tíma – ekki var þó farin leið einkavæðingar í Finnlandi. Í stað þess og að ráði fræðimanna sem skoðuðu breytta hugmyndafræði (Rinne, Kivirauma, & Simola, 2002, bls. 646) innan finnska skólakerfisins varð niðurstaðan sú að veita ætti stjórnendum innan opinbera geirans sömu ábyrgð og völd sem tíðkuðust hjá æðstu stjórnendum fyrirtækja á einkamarkaði. Þessi leið hefur verið kennd við hugtakið „managerialism“ sem felur í sér að gengið sé út frá því að lítill munur sé á þeim stjórnunaraðferðum sem beita á í opinbera geiranum og á einkamarkaði.

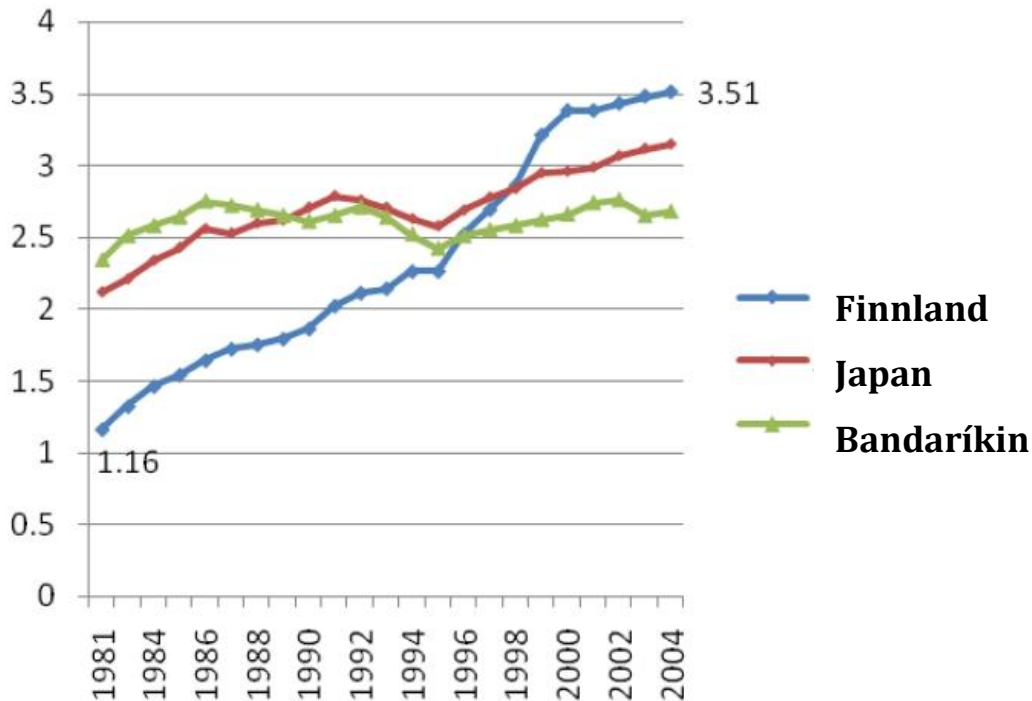
Þannig varð sú leið ofaná að reyna að líkja eftir kaupenda/seljenda sambandi með því að færa ákvörðunarvald nær vettvangi og þar af leiðandi nær móttakendum þjónustunnar. Aukin valdreifing átti sér stað. Finnski skólastjórnandinn varð með þessum breyttu áherslum framkvæmdastjóri og með ofangreindum aðgerðum hvattur til að leggja frekari áherslu á nýsköpun, virkni, hagkvæmni og kraft (Rinne, Kivirauma, & Simola, 2002, bls. 645). Skólastjórnandinn leysir þannig nærtækustu vandamál með hagnýtum aðgerðum, óháð miðstýrðum reglum í ljósi sinnar sérþekkingu sem getur verið misjöfn eftir skólum.

2.3.7 Fjármunum varið til þróunar og nýsköpunar

Þrátt fyrir beinan niðurskurð í menntun og vísindum varð Finnum ljóst að til að ná fram markmiðum sínum á sviði samskiptatækni og lífefnafræði myndu kerfisbreytingar og aukin nýsköpun í gegnum almenna menntakerfið einar og sér ekki duga til. Ákvörðun var tekin um að fjárfesta með beinum hætti í nýsköpun og þróun (*e. R & D*) til að stuðla enn frekar að hinu nýja finnska þekkingarsamfélagi.

Sú fjárfesting varð uppspretta mikillar tækniþróunar og nýsköpunar. Strax í upphaf kreppunnar, hélt ríkisstjórnin áfram að auka útgjöld til nýsköpunar, fjármagnaði bæði rannsóknastofnanir og veitti hvatningu og styrki til einkafyrirtækja til að fjárfesta í nýsköpun (OECD, 2008, bls. 20).

Hlutfall fjárfestinga í nýsköpun og þróun sem hlutfall af landsframleiðslu, 1981-2004



(OECD, 2008, bls. 21)

Á myndinni hér að ofan gefur að líta fjárhagsleg áhrif þeirrar stefnubreytingar sem átti sér stað í framlögum Finna til þróunar og nýsköpunar.

Í þeirri stefnumörkun sem Finnar settu sér gagnvart þekkingarsamfélaginu, þ.e. að setja sér markmið að ná fram kjarnahæfni í samskiptatækni og lífefnafræði, varð það að lokum samskiptatækni sem kom Finnum út úr kreppunni. Engin ein ástæða er fyrir því, þó mætti telja upp ýmislegt sem stuðlað hefur að þeirri þróun:

1. Innviðir voru til staðar til að vinna betur úr þeirri nýsköpun sem átti sér stað á níunda áratugnum í Finnlandi á sviði samskiptatækni, t.d. fyrirtæki eins og Nokia.
2. Reglugerðum á fjarskiptamarkaði í Finnlandi var aflétt snemma, miðað við önnur lönd, sem gerði Nokia kleift að vera á undan keppinautum sínum á mörgum sviðum.

Í OECD skýrslu um þróun og nýsköpun í Finnlandi er ályktað að sterk tengsl séu á milli opinberra rannsóknastofnana og háskóla, annars vegar og fyrirtækja hins vegar. Slíkt hafi verið forsenda þess að efla rannsóknir sem falla að þörfum atvinnulífsins og skapa þannig störf (OECD, 2008, bls. 23). Samskiptatækni féll að þörfum atvinnulífsins á þeim tíma og þannig nutu Finnar góðs af.

2.3.8 Aðrar stefnumarkandi ákvarðanir sem höfðu áhrif

Sú víðtæka sátt um hið „nýja“ Finnland sem þekkingarsamfélag, sem átti sér stað við upphaf, hrunsins hafði gríðarleg áhrif á það sem síðar var ákveðið. Það er þó mikilvægt að það komi fram að þær breytingar á finnsku menntastefnunni sem hér hefur verið lýst voru hluti af víðtækari aðgerðum finnskra stjórnvalda.

Pasi Sahlberg hefur haldið því fram að erfitt sé að greina nákvæmlega einstaka atriði sem gera finnska menntakerfið svona gott, það þurfi því að horfa á það í breiðu ljósi:

It is [...] difficult to identify particular reforms or innovations per se that served as driving forces in raising the level and quality of Finnish education. Thus, it becomes necessary to identify broader policies – and especially how different public sector policies were interconnected with the education system (Sahlberg, Educational Change in Finland, 2009, bls. 8)

Á árunum fyrir finnska efnahagshrunið voru uppi áform um að minnka miðstýringu þvert á fjölmarga málaflokka og auka staðbundið ákvörðunarvald um framkvæmd verkefna og rekstur þjónustu. Það þurfti þó efnahagshrun til að koma áformunum af stað og árið 1991, með tilkomu ríkisstjórnar Elko Alho, var lagt fram frumvarp þar sem verkaskiptingu ríkis- og sveitarfélaga var gjörbylt, sérstaklega þegar litið er til flutnings fjármagns frá ríki til sveitarfélaga (Rinne, Kivirauma, & Simola, 2002, bls. 652).

Sveitarfélögum var gefið aukið frelsi í ákvörðunum um hvernig ætti að nota fjármuni. Í fyrri framlögum frá finnska ríkinu voru framlög eyrnamerkt ákveðnum málaflokki. Nýtt kerfi fól í sér heildargreiðslu og sveitarfélögum var í sjálfssvald sett hvernig fjármagninu var skipt eftir ólíkum áherslum og verkefnum.

Ef vikið er aftur að menntamálum lýsir Sahlberg þessu á nokkuð háfleygan hátt þar sem hann segir að flestir gestir sem koma til Finnlands sjái glæsilegar skólabyggingar, fullar af rólegum börn og hámenntuðum kennurum. Þeir sjá hið mikla sjálfsforræði sem skólar njóta; litla „truflun“ af miðstýrðri stjórnsýslu í skólum. Að lokum nefnir Sahlberg að kerfisbundnar aðferðir til að takast á við vandamál í lífi nemenda með markvissri faglegri aðstoð sé til staðar fyrir þá sem það þurfa (Sahlberg, Educational Change in Finland, 2009, bls. 7).

Að mati Sahlberg er auðvelt að greina í alþjóðlegum umbótum þá tilhneigingu skóla og kennara að velja öryggi og áhættulausar leiðir til að ná námsmarkmiðum. Slíkt dragi hins vegar úr „tilraunum“ kennara innan skólastofunnar, dragi úr notkun óþekktari aðferða og lágmarki áhættu skólans gagnvart könnunum og prófum. Sahlberg vísar til rannsókna á menntakerfum sem hafa samþykkt stefnu og staðla, margt bendir til þess að kennurum séu oft settir svo strangur rammi í kennslu sinni að þeir leggi því sem næst eingöngu áherslu á að undirbúa nemendur sína sem best fyrir próf því þar sé eini mælikvarðinn á störf þeirra. (Sahlberg, Educational Change in Finland, 2009, bls. 9-14).

2.4 Áhrif kreppunnar á hópa og önnur kerfi ríkis og sveitarfélaga

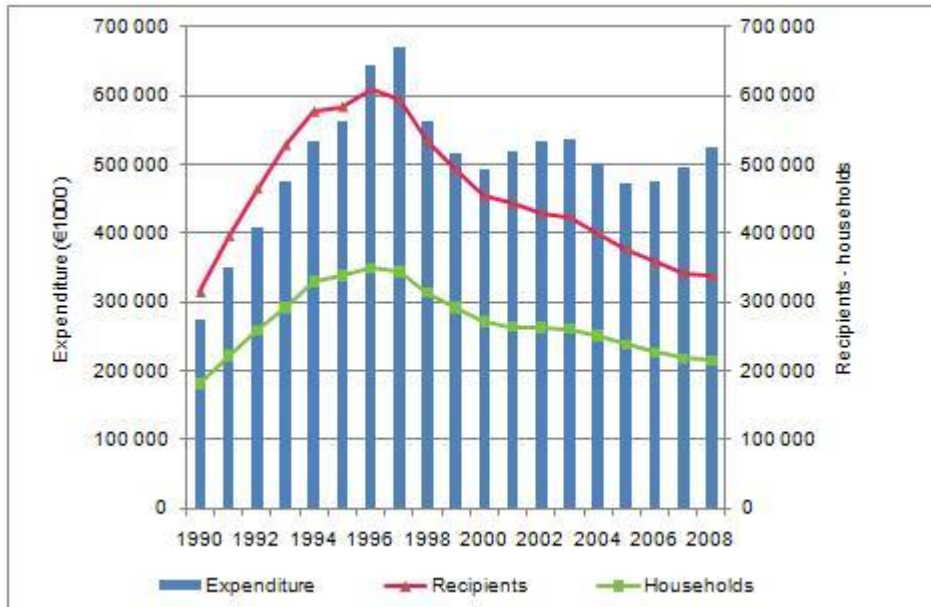
Í eftirfarandi kafla er litið til hvaða áhrif kreppan hafði á hópa og önnur kerfi ríkis og sveitarfélaga. Þá er litið til fjárhagslegra áhrifa og hvort sjá megi að sparnaður á einum stað hafi mögulega verið til að auka útgjöld annars staðar innan finnska velferðarkerfisins til lengri tíma.

2.4.1 Félagslegar afleiðingar 1990-2008

Árið 2009 starfaði nefnd á vegum íslenska heilbrigðisráðuneytisins sem gert var að skila tillögum til heilbrigðisráðherra „um það hvernig best mætti verjast sálfélagslegum afleiðingum efnahagskreppunnar og horfa í því efni til reynslu annarra þjóða“ (Heilbrigðisráðuneytið, 2009, bls. 1). Þannig yrði leitast við að finna aðgerðir til að auka virkni og fyrirbyggja heilsubrest í kjölfar efnahagskreppunnar.

Í skýrslunni kemur fram að „finnsk stjórnvöld virðast hafa vanmetið sálfélagsleg eftirköst kreppunnar. Þau áhrif voru raunar ekki eins áberandi í upphafi kreppunnar og síðar varð raunin“ (Heilbrigðisráðuneytið, 2009).

Árið 2008 fengu alls 6,4 prósent finnskra íbúa félagslega aðstoð. Ef litið er nokkur ár aftur til baka á eftirfarandi mynd má sjá að niðurstöður úr efnahagslæggðinni 1990 koma ekki fram af fullum þunga fyrr en árið 1996. Þá hefur atvinnuleysið fyrst raungerst og hluti einstaklinga reiða sig því sem næst alfarið á kerfið af fullum þunga (THL, 2008).



Félagsleg aðstoð í Finnlandi 1990-2008: útgjöld á verðlagi ársins 2008 (THL, 2008)

Ljóst er að áhrif djúprar kreppu á innviði og kerfi samfélagsins koma ekki strax fram í hagtolum. Þessi áhrif koma fram að nokkrum árum liðnum og því er ljóst að bregðast þarf fyrirfram við líklegum áhrifum til að draga úr líkum á að vítahringur langtímaatvinnuleysis og félagslegra vandamála myndist.

2.4.2 Finnsla velferðarkerfið í ljósi kreppunnar

Í upphafi níunda ártugarins blasti nýr raunveruleiki við Finnnum, þ.e. gríðarleg aukning í opinberum skuldum, í útgjöldum til félagslegrar þjónustu og í fjölda einstaklinga sem voru í hættu í félagslegu tilliti (Saari, 2001, bls. 191).

Í finnsku samfélagi kom oftast en ekki upp umræða um hvort umfangsmikið velferðarkerfi á norrænum grunni gæti orðið Finnnum þrándur í götu við endurreisn finnska efnahagslífsins, m.a. vegna kostnaðar. Þegar litið er til baka reyndist það ekki vera raunin. Hins vegar er ljóst að Finnnum tókst ekki að fullu að komast hjá því að langtímaatvinnuleysi og félagsleg útskúfun festu sig í sessi. (Kalela o.fl., 2001, bls. 13).

Í fyrirlestri 23. febrúar 2009 sem haldinn var á vegum Þjóðmálastofnunar Háskóla Íslands fjallaði Veli-Matti Ritakklio, frá háskólanum í Turku, um kreppuna í Finnlandi og félagsleg áhrif hennar, m.a. á hvaða hópum hún bitnaði mest.

Í minnispunktum velferðarráðuneytisins frá fyrirlestri Ritakallio kemur fram að

kreppan í [...] bitnaði harðast á ungu fólki sem var að stíga sín fyrstu spor á vinnumarkaði þegar hann lokaðist. Þessari kynslóð, glötuðu [týndu] kynslóðinni eins og hún hefur verið kölluð, var síðan ýtt til hliðar af þeirri sem kom næst á eftir þegar kreppunni lauk. Kreppan hafði í för með sér varanlegar breytingar á finnskri samfélagsbyggingu. Ójöfnuður jókst. Í Finnlandi var bönkunum bjargað en ekki skuldugum fjölskyldum. (Ritakallio, Veli-Matti, 2009)

Varðandi almenna félagsþjónustu sveitarfélaganna í kreppunni má líta til niðurstaðna rannsóknar frá árinu 2000 þar sem rannsókn var gerð innan sex sveitarfélaga í Finnlandi (þremur í dreifbýli og þremur í þéttbýli) til að sjá þróun félags- og heilbrigðisþjónustu ásamt menntakerfi á kreppuárunum, eða frá 1989-1996. Niðurstöður rannsóknarinnar eru að flest bendi til þess að sveitarfélögin hafi náði árangri í að verja félagsþjónustuna og menntakerfið og komast til móts við neikvæð áhrif skertra framlaga frá ríki til sveitarfélaga (Simpura o.fl., 2001, bls. 155-156).

Úr viðtölum og skjölum úr ofangreindri rannsókn hjá sveitarfélögunum varð til nokkuð haldbær greining á því hvaða stefnu sveitarfélög tóku vegna samdráttarins og hvaða aðferðum var beitt, telja rannsakendur að líklega megi yfirfæra niðurstöður á fleiri sveitarfélög innan Finnlands en aðlögun að kreppunni sé greinanleg niður í fimm stig:

- i. *Of mikil opinber útgjöld og skuldsetning sveitarsjóða;*
- ii. *Hraðsoðið en raunhæft, og eftir atvikum svartstýnt, stöðumat og mat á batahorfum;*
- iii. *Aðgerðir til að auka skilningá áhrifum kreppunar á meðal kjörinna fulltrúa og starfsmanna;*
- iv. *Róttæk aðgerðastefna sem miðaði að aðlögun að aðstæðum; og*
- v. *Hröð og afgerandi innleiðing stjórnmalanna á þeirri aðgerðastefnu sem mótuð var.*

(Sbr. Simpura o.fl., 2001, bls. 155)

2.4.3 Hagræðingaraðgerðir sveitarfélaga á Íslandi - fjárhagsáætlanir fyrir árið 2011

Skýrsla Sambands íslenskra sveitarfélaga frá mars 2011 sem ber heitið „Hagræðingaraðgerðir sveitarfélaga. Fjárhagsáætlanir fyrir árið 2011.“ byggir á könnun á meðal sveitarfélaga þar sem lagt er mat á verklag við mótun fjárhagsáætlunar fyrir árið 2011 og vænt áhrif aðgerða. Könnunin var framkvæmd af sambandinu árið 2011. Alls svöruðu 26 sveitarfélög könnuninni. Af þeim voru 14 með færri en 1.500 íbúa, tíu á milli 1.500-5.000 íbúa og tvö yfir 5.000 íbúum (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2011). Taka þarf mið af því við túlkun niðurstaðna að innan við helmingur sveitarfélaga svara könnuninni.

Í skýrslunni kemur fram að almennt var mikil samvinna á milli minni- og meirihluta og embættismanna við mótun fjárhagsáætlunar en íbúar voru almennt ekki hafðir með í ráðum við undirbúning fjárhagsáætlunar hjá sveitarfélögum. Hins vegar jókst annað samráð og sögðu um 35% sveitarfélaganna að breytt vinnubrögð fælust aðallega í meira samráði innan sveitarfélagsins.

Hjá 27% sveitarfélaganna sem svöruðu könnuninni kom fram að íbúarnir fengu aðkomu að umræðu til undirbúnings hagræðingaraðgerða. Aðkoma íbúanna var mjög svipuð hjá þessum sveitarfélögum og fólst hún fyrst og fremst í opnum íbúafundum. Einnig tóku tvö sveitarfélög rafrænt á móti tillögum frá íbúum. Þau sveitarfélög sem juku samráðið sögðu að aukið samráð hafi skilað sér í betri niðurstöðu.

Spurt var um þær aðgerðir sveitarfélaganna sem skiluðu hlutfallslega mestri hagræðingu. Í ljós kom að þær aðgerðir sem skiluðu mestu voru fækkun starfsmanna, breytingar innan fræðslukerfis, launalagfæringar og minnkun fastrar yfirvinnu. Í könnuninni var einnig spurt um aðgerðir sveitarfélaganna sem heppnuðust vel og þau vildu ráðleggja öðrum sveitarfélögum að skoða. Fá svör komu við þessari spurningu en tekið var fram að fara verði í hagræðingaraðgerðir í samvinnu og sátt við samfélagið og að aðkoma íbúanna hafi skilað miklum stuðningi við þær aðgerðir sem farið var í. Sveitarfélögin mæla með mörgum

aðgerðum á sviði fræðslumála svo sem sameiningu grunn- og leikskóla, fækkun kennslustunda og fleira.

Grunnskólinn er stærsti útgjaldaliðurinn undir fræðslumálum og sveitarfélögin fara misjafnar leiðir í hagræðingaraðgerðum. Fimm sveitarfélög ætla ekki að hagræða neitt innan málaflokksins en öll hin stefna að töluverðum breytingum innan grunnskólanna.

Algengasta aðgerðin er að fækka kennslustundum og stöðugildum innan grunnskólans ásamt því að sameina bekki, draga úr skólaakstri og forfallakennslu. Aðgerðir sem þessar geta haft mikil áhrif á skólastarfið og því mikilvægt að þær séu vel ígrundaðar og skipulagðar svo þær komi sem minnst niður á skólastarfinu og nemendum. Athygli vekur að níu sveitarfélög hyggjast ekki hækka gjaldskrár innan málaflokksins en algengasta gjaldskrárhækkunin er hækkan í mótuneyti. Aðrar hækkanir eru t.d. í frístundastarfi, lengdri viðveru og almennar vísitöluhækkanir (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2011).

2.4.4 Stefna stjórnvalda á Íslandi

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs frá maí 2009 er töluvert fjallað um samráð við hagsmunaaðila. Þannig er boðað að sett verði á laggirnar verkefnisstjórn í ríkisfjármálum sem hafi að markmiði að samræma hagræðingaraðgerðir og skilgreina forgangsverkefni almannaþjónustunnar, í samráði við veitendur og fulltrúa notenda opinberrar þjónustu (Forsætisráðuneytið). Þá segir þar að byggt verði á bestu þekkingu við allar ákvarðanir á hverju fagsviði um sig og fagfólk og notendur kallað til samráðs í sparnaðaraðgerðum.

Fram kemur í samstarfsyfirlýsingunni að áhættumat verði ávallt lagt til grundvallar ákvörðunum um niðurskurð og sameiningu stofnana og þess freistað að leggja mat á hættu á auknum kostnaði til lengri tíma litið. Þá er boðað að efnt verði til víðtæks sparnaðaráttaks í ríkiskerfinu öllu, með þátttöku starfsmanna, stjórnenda og notenda opinberrar þjónustu. Að lokum segir þar að til að tryggja betri nýtingu fjármuna í velferðarþjónustu þarf með skipulegum hætti að samþætta úrræði þvert á stofnanir og stjórnsýslustig. Lögð verður áhersla á mikilvægi samráðs og samvinnu allra sem koma að velferð fólksins í landinu og að litið verði til velferðarvaktarinnar sem fyrirmyndar í þeim efnum.

Félagslegum afleiðingum atvinnuleysis og fjárhagsvanda fólks verður mætt með markvissu samstarfi og samráði milli ríkis, sveitarfélaga, aðila vinnumarkaðarins og frjálsra félagasamtaka. Leitast verður við að tryggja velferð og vellíðan barna og ungmenna í leik- og grunnskólum með öflugum samstarfi ríkis og sveitarfélaga og verður áfram staðið við hugmyndafræði skóla án aðgreiningar (Forsætisráðuneytið).

Af þessari upptalningu sést að mjög margt af því sem í þessari skýrslu hefur verið lýst sem lærdómi Finna er hluti af áherslu stjórnvalda og samráð og samspil kerfa eru ríkisstjórninni ofarlega í huga. Þá hefur samstarf ríkis og sveitarfélaga á sviði hagstjórnar verið eflt og styrkt verulega frá því sem áður var, m.a. á grundvelli ábendinga Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Hluti af ofangreindu samráði birtist í stefnumörkuninni Ísland 20/20 sem er framtíðarsýn er varð til í samvinnu hundruða Íslendinga um land allt og samráði við landshlutasamtök, sveitarfélög, verkábyrgðshreyfingu og samtök í atvinnulífi. Tillögurnar eru afrakstur fundu, vinnu sérfræðihópa, stöðumats háskólastofnana og greiningar á því hvaða utanaðkomandi þættir gætu haft áhrif á þróunina á Íslandi næstu árin.

Markmið starfsins var að setja fram sýn sem með hlutlægum markmiðum myndi stuðla að því að Ísland yrði í fararbroddi annarra þjóða í verðmætasköpun, menntun, velferð og lífsgæðum. Ísland 20/20 felur í sér áform um fjárfestingar í mannauði og nauðsynlegum

innviðum efnahagslífsins og stefnu um hvernig megi styrkja menntun og menningu, nýsköpun og þróun, umhverfi og samfélagslega innviði.

Í Ísland 20/20 kemur fram að menntun er í lykilhlutverki við að fylgja eftir stefnumörkun og atvinnustefnu. Þannig segir þar að:

Menntun er lykilatriði til að búa sig undir framtíðina og takast á við breytingar, jafnt fyrir einstaklinga og samfélagið. [...] Leggja þarf áherslu á sköpun á öllum skólastigum með markvissri þjálfun listrænnar og hagnýtrar sköpunar. Nýta þarf hugmyndafræði leikskólamenntunar um að læra í gegnum leik víðar í skólakerfinu. Samþætting nýsköpunar við allt nám er lykilorð og menntun kennara er mikilvæg, sérstaklega þverfagleg menntun og skilningur á fjölþættari fræðasviðum en þeir hafa nú. Leitast þarf við að tengja skólastarf við nýsköpun, t.d. með skipulegum heimsóknum starfandi listamanna og hugvitsmanna í skóla.

Mikilvægt er að jafnvægi og tengsl séu á milli skapandi greina og stærðfræði og raungreina. Koma þarf á fót tæknimiðstöð sem myndi vekja athygli og áhuga barna og unglinga á raungreinum og örva nýsköpun. Huga þarf að menntun kennara í þessum greinum. Fjölga þarf iðn- og tæknimenntuðu fólki á Íslandi. Gera þarf verknám að raunverulegum valkosti í skólakerfinu og auka virðingu fyrir verknámi og verkfærni. Mikilvægt er að öflug náms- og starfsráðgjöf sé fyrir hendi bæði á efri stigum grunnskólans og í framhaldsskólum.

Vinna þarf gegn brottfalli úr framhaldsskólum bæði með félagslegri og námslegri nálgun. Sterk tengsl framhaldsskólans við verknám eru mikilvæg. Efla þarf markvisst námskeiðahald til færni- og réttindaaukningar fyrir þá sem falla út úr námi eða misst hafa vinnu. Stórátak þarf til að koma til móts við þann hóp. [...]. Bæta þarf tengingu háskóla og atvinnulífs í rannsóknum og kennslu. Huga þarf að eflingu rannsóknastarfsemi sem sprettur af þörfum atvinnulífs og fer fram á vegum háskóla, einstaklinga eða fyrirtækja, en undir faglegri stjórn sérfræðinga. Huga þarf að hættu á hagsmunaaðrekstrum. (Forsætisráðuneytið, 2011)

Að lokum er fjallað um verkefni sem beint er til mennta- og menningarmálaráðuneytisins og að auka þurfi fé í samkeppnissjóðum á sviði nýsköpunar og rannsókna, þannig yrði stuðlað að fjölbreytni í nýsköpunarverkefnum og rannsóknum. Slíkt er í algjörum takti við aðgerðir Finna á níunda áratugnum til að bregðast við efnahagsþrengingum.

3 ÁBENDINGAR OG LÆRDÓMUR Í LJÓSI REYNSLU FINNA

Í eftirfarandi kafla draga ráðgjafar saman rannsóknina og setja fram í ljósi greiningar ýmsar ábendingar og lærdóm sem Íslendingar gætu nýtt sér í ljósi reynslu Finna.

3.1 Hvaða aðgerðir eru líklegar til þess að styðja við markmið íslenskra stjórnvalda

Í ljósi greiningar og viðtala við lykilaðila leggur Capacent til eftirfarandi ábendingar um hvaða aðgerðir eru líklegar, í ljósi reynslunnar í Finnlandi, til þess að styðja við markmið stjórnvalda.

3.1.1 Samstaða um aðgerðir

Á hinu pólitíska sviði reyndist það Finnum vel að aðgerðir stjórnvalda, stéttarfélaganna og vinnuveitenda og annarra hagsmunaaðila voru gerðar í víðtæku samráði og með samhæfingu aðgerða (Saari, 2001, bls. 196). Þessi ályktun var einnig vel merkjanleg í þeim viðtölum sem ráðgjafar tóku við fyrrum embættismenn í Finnlandi.

Þetta þýðir ekki endilega að það hafi í byrjun verið góð sátt um aðgerðir, en unnið var á markvissan hátt til að ná samstöðu. Það er ekki ofsagt að einhvers konar þjóðarsátt hafi átt sér stað í Finnlandi um að koma þjóðinni sameiginlega í gegnum kreppuna, m.a. með skýrum markmiðum um nýtt finnskt þekkingarsamfélag.

Þá má færa fyrir því almenn rök að auðveldara sé að ná þeim árangri sem að er stefnt þegar sátt og skilningur ríkir um niðurstöðu sem fengin er með lýðræðislegum hætti. Í því þarf ekki að felast að allir séu sáttir við niðurstöðuna heldur fyrst og fremst að fólk skilur og veit hvernig niðurstaðan var fengin.

3.1.2 Dreifstýrt menntakerfi

Reynsla Finna sl. 20 ár af dreifstýrðu/valddreifðu menntakerfi sýnir að sú leið stuðlar að nýsköpun, bæði í skólastarfinu sjálfu og til nemenda sem einstaklinga sem þeir geta nýtt sér að námi loknu. Samræmd próf eru ekki til staðar í Finnlandi og er það mat Finna að samræmd próf og hverslags stöðlun geti hamlað skólastarfi og þróun og nýsköpun í kennslu.

Á Íslandi er hlutverk ríkisins í menntamálum mikið og ákveðin miðstýring til staðar, t.d. í gegnum aðalnámskrá grunnskóla. Ekki er að sjá að markmið með breytingu grunnskólalaganna 2008 hafi stuðlað að jafn mikilli valddreifingu eða auknu sjálfstæði skólanna eins og lagt var upp með. Sjálfstæði skóla á Íslandi er talsvert en mögulega má læra meira af Finnum um sveigjanleika í námskrá og kennsluaðferðum.

Ef stjórnvöld og hagsmunaaðilar telja að tækifæri séu til staðar til þess að ná árangri við að efla menntun innan ramma takmarkaðra fjárveitinga en áður með því að auka enn frekar sjálfstæði skóla þarf að ríkja pólitísk sátt um slíka framkvæmd. Í viðtölum við finnska embættismenn kom fram sú skoðun þeirra að þessi ákvörðun hafi verið framsækin og áhættusöm. Fáar rannsóknir ef einhverjar lágu henni að baki þá, hún byggðist fyrst og fremst á trausti og vitneskju um burði sveitarfélagana til að axla ábyrgðina.

Mikið traust hafi verið til sveitarfélaga, skólastjórnenda og síðast en ekki síst til kennara. Leggja verður áherslu á að Finnar gerðu ekki óskorað ráð fyrir því að sveitarfélög gætu án stuðnings tekið að fullu við slíkum breytingum og veittu stuðning sem m.a. fólst í því að ítarlegt ytra mat væri reglulega framkvæmt og skólar og sveitarfélög fengu ríkan stuðning til að bæta úr því sem betur mátti fara.

Með ákvörðun um dreifstýringu var ákvörðunum um nýtingu fjármagns (sem var verið að skera umtalsvert niður á þessum tíma) fært nær vettvangi (Saari, 2001, bls. 206). Stjórnendum sveitarfélaga og skólastjórnendum var treyst til þess að nýta takmarkað

fjármagn betur og á sama tíma styrkja menntun og mannauð. Fjölmargar rannsóknir styðja og sýna fram á að þetta hafi tekist hjá Finnum sem reka menntakerfi sem er yfir meðallagi dýrt, álíka dýrt og Ísland ef litið er til hvað hið opinbera borgar með hverjum nemenda (8000-9000 USD), en samkvæmt PISA-könnunum reka Finnar besta menntakerfi í heiminum þegar kemur að gæði og magni menntunar (McKinsey & Company, 2010, bls. 15).¹

Ráðgjafar telja að dreifstýrt menntakerfi í ljósi reynslu Finna sé vissulega eitthvað sem íslensk stjórnvöld og hagsmunaaðilar gætu skoðað. Finnar sýndu fram á að hægt væri að ná fram samfélagslegum ávinningi og á sama tíma auka gæði og nýsköpun í kennslu. Í íslensku samhengi þyrfti að styðja sveitarfélögin og skólana á fyrstu stigum í slíku verkefni. Sú aukna ábyrgð sem sveitarfélögin, skólastjórnendur og kennarar þyrftu að axla með slíkri aðgerð yrði að vera háð reglulegri skoðun ytri aðila eins og mennta- og menningarmálaráðuneytis.

3.1.3 Stuðningur við nemendur og aðra sem ekki nýttu menntunarræði

Ljóst er að Finnum tókst síst að styðja við ákveðna hópa samfélagsins á verstu tímum krepunnar og eru erfiðleikar sem því tengjast enn merkjanlegir í dag. Oft er fjallað um týndu kynslóðina og við Íslendingar getum dregið mikilvægan lærdóm af þeirri stöðu. Atvinnulaust fólk, sérstaklega þeir sem höfðu verið frá vinnumarkaði í lengri tíma, var hvatt til að sækja sér menntun með tímabundnum stuðningi og úrræðum. Ekki nógu stórt hlutfall þeirra skilaði sér á vinnumarkað eftir að námi lauk og börn þessara aðila hafa ekki skilað sér á vinnumarkað í sama hlutfalli og aðrir.

Ekki er mikið ritað um hvað hafi valdið og hvað hefði átt að gera til að koma í veg fyrir þetta. Viðtöl Capacent við fyrrum embættismenn í Finnlandi veita þó mikilvæga innsýn í hvað hafi valdið og hvað betur hefði mátt fara sem við Íslendingar gætum lært af. Viðtölin gefa til kynna að helstu ástæður þess að menntunarræði hafi ekki nýst þessum hópi séu að vinnumarkaðurinn hafi ekki verið tilbúin til að taka þá sem höfðu þann stimpil á sér að hafa misst vinnu í lengri tíma. Þegar finnsku fyrirtækin hófu að endurráða til sín þegar rofaði til kusu þeir yngra fólki, nýkomið úr námi sem hafði ekki mikla atvinnureynslu, hvað þá af atvinnuleysi. Skólakerfið hafi ekki undirbúið aðila nógu vel fyrir nýjar aðstæður og námið hafi e.t.v. verið eins konar framlenging af bótakerfi og hafi ekki tekið á viðhorfum og hegðan þeirra sem dattu út af vinnumarkaði eða viðhorfum atvinnulífsins til þessa hóps.

Í viðtölum við Finna kom fram að betur hefði farið ef menntunarræði hefðu í auknum mæli verið tengd beint við vinnumarkaðinn, t.d. með því að hafa hluta af námi innan menntastofnana en að stærri hluti menntunar hefði með réttu átt að fara fram inn á vinnustöðum og þar með hefðu þessir einstaklingar tengst atvinnulífinu betur. Ekki eingöngu með aðgengi að tengslum og haldbærri reynslu heldur líka með því að hafa afgerandi áhrif á viðhorf þeirra gagnvart atvinnu. Einnig var bent á að frekari samstaða hagsmunaaðila hefði nýst betur til að skilgreina og útfæra fleiri úrræði til að koma til móts við þennan hóp. Einnig hafi e.t.v. verið einföldun á mjög flóknu fyrirbæri sem langtíma atvinnuleysi er að halda að einungis aukin menntun og félagslegur stuðningur myndi ná að hafa jafn afgerandi áhrif á bæði einstaklinga og atvinnulíf.

Finna benda á að hagsmunaaðilar frá atvinnulífinu hefðu átt að vera teknir að borðinu til að fjalla um hvernig mætti koma í veg fyrir að lengri tíma atvinnulausir fengju ekki vinnu vegna viðhorfa á atvinnumarkaði. Einnig hefði auðvitað þurft að huga betur að sálfragslegum þáttum þeirra er búa við langtíma atvinnuleysi til að fólk fengi bæði stuðning og hvata til að fara út á vinnumarkað.

¹ PISA stendur fyrir „Programme for International Student Assessment“ sem er mat á akademískum árangra 15 ára skólanemenda um allan heim mat. Matið var framkvæmt fyrst árið 2000 og endurtekið á þriggja ára fresti. PISA-matið er skipulagt af Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD).

Finnska reynslan bendir til þess að menntakerfið muni halda áfram að eiga erfitt með að ná fram góðum námsárangri nemenda ef börn fá ekki nægjanlega umhyggju utan skólans, t.d. er varðar heilbrigði, öryggi og andlegan stuðning því slíkt kallast beint á við árangur nemenda innan veggja skólanna. (Sahlberg, Educational Change í Finnlandi, 2009).

Þegar litið er til íslenskra aðstæðna má mögulega læra af þessu. Stjórnvöld hafa reyndar úrræði sem tengja atvinnulausa tímabundið inn í störf innan fyrirtækja en það má velta því fyrir sér hvort auka megi slík úrræði, t.d. í aukinni samvinnu ríkisins og samtaka atvinnulífsins við að koma atvinnulausum í einhvers konar starfsnám, þ.e. nám með vinnu.

Það verður hins vegar ekki horft framhjá því að það sígi í böndum vegna smæðar landsins. Víkið er að þessu í skýrslu sem gerð var fyrir menntamálaráðuneytið árið 2009 með aðkomu erlendra sérfræðinga, m.a. Markku Linna, fyrrum ráðuneytisstjóra finnska menntamálaráðuneytisins á níunda áratugnum. Samkvæmt skýrslunni er fjallað um smæð íslenskra fyrirtæka sem hafa takmarkað fjármagn til mikillar þjálfunar og vilji að skólakerfið „skaffi“ sér þjálfað starfsfólk. Í skýrslunni er lögð mikil áhersla á mikilvægi starfsþjálfunar sem geti verið gríðarlega áhrifamikil í að þróa hæfni einstaklinga til framtíðar.

Starfsmenntun hefur auðvitað tíðkast á Íslandi, bæði í alhliða skólum, iðnskólum og ýmislegt sérhæft starfsnám er stundað í mismunandi skólum og á ólíkum skólastigum. En þrátt fyrir að Ísland sé nokkuð hátt metið þegar kemur að símenntun er vinnustaðanám á Íslandi takmarkað miðað við önnur lönd (Menntamálaráðuneytið, 2009).

Aðilar vinnumarkaðarins, ríkis og sveitarfélaga þyrftu að koma saman og ákveða útfærslu, í helstu atriðum mætti sjá fyrir sér að stuðlað verði enn frekar að því að í stað beinna atvinnuleysisbóta yrði fyrirtækjum í auknum mæli greitt fyrir að hafa einstaklinga í þjálfun, þannig yrði frekar tryggt að einstaklingar hefðu tímabundna vinnu, yrðu aðilar að aukinni verðmætasköpun í samfélaginu og hefðu greiðari aðgang að vinnumarkaði þegar birtir til á vinnumarkaði.

3.1.4 Almennir nemendur - sem voru í námi á kreppuárunum

Finnar benda á að þeir sem hafi verið í námi á krepputímum og hafi verið í góðum félagslegum aðstæðum heima fyrir hafi lengt nám sitt og komið í auknum mæli sterkari út á vinnumarkað þegar kreppan rénaði. Finnar vilja meina að þetta sé gott þar sem betur menntað og hæfara fólk er að skila sér inn í samfélagið en á sama tíma þurfi að tryggja að hópur langtímaatvinnulausra fái stuðning til að komast út á vinnumarkað. Félagsleg úrræði fyrir nemendur sem höfðu atvinnulausa foreldra hefði mátt efla. Á Íslandi hefur talsvert verið fjallað um þetta og er velferðarvakt velferðarráðuneytisins skýrt dæmi um það.

3.1.5 Menntastofnanir

Grunn- og framhaldsskólar fengu aukið sjálfsvald að námsskrángerð sem byggðist á skýrt skilgreindum markmiðum frá menntanefnd innan mennta- og menningamálaráðuneytisins. Þetta tengist nýsköpun í skólastarfi með skýrum hætti eins og hefur komið fram í þessari rannsókn. Að auki fengu skólastjórnendur og sveitarfélög meiri hvata og stuðning til að hugsa skólaþjónustuna upp á nýtt og sérstaklega út frá þeim forsendum sem þeirra umhverfi bjó við.

Þessi leið líkist að einhverju leyti kaupenda og seljanda sambandi á markaði, skólar voru enn reknir af sveitarfélögum en skólarnir sjálfir fengu mikið frelsi til að hagræða og skapa það umhverfi sem hentaði aðstæðum á hverjum stað og aðstæður sem tók tillit til þarfa þeirra nemenda sem sóttu hvern skóla. Þess vegna er ekki hægt að segja með einföldum hætti hvað Finnar gerðu nákvæmlega til að styrkja menntakerfið þar sem mjög miklar breytingar og úrbætur fóru fram í flestum skólum, sem voru sértækar og staðbundnar en sveigjanleikinn var nýttur til þess að gera sem best á hverjum stað og mæta staðbundnum þörfum.

Þeir Finnar sem rætt var við taka skýrt fram að traust á burði skóla og sveitarfélaga til að standa undir þeirri ábyrgð sem þeim var falin hafi verið til staðar þrátt fyrir að lítið sé um kannanir og gögn sem sýna staðfastlega fram á hæfni sveitarfélaga og skólastjórnenda til að takast á við þetta verkefni. Bentu sumir viðmælendur á almenna virðingu sem borin er fyrir bæði kennurum og frammistöðu í námi í landinu sem dæmi um þetta. Hins vegar verður að taka skýrt fram að Finnar skilgreindu á nokkuð einfaldan hátt hvernig væri hægt að viðhalda og byggja upp skólastarf. Með eftirliti og skýrri ábyrgð skólastjórnanda var stuðlað að því skólar stæðu undir þeirri ábyrgð sem þessi breyting fól í sér.

Það má nefna að víðtækar úttektir á gæðum skólastarfsins og frammistöðu eininga eru framkvæmdar. Unnið er að því að taka niðurstöður og breyta þeim í úrbótatækifæri til að efla einstaka einingar. Þessar úttektir (bæði innri/ytri úttektir) eru ekki notaðar í ímyndatilgangi eins og kom fram fyrr í þessari rannsókn, heldur einungis til að athuga frammistöðu einingarinnar og að fara í markvissar aðgerðir til að efla frammistöðu einingarinnar. Þetta styður við að skólinn sé stöðugt að þróast og að eflast.

Grunnskólum fækkaði, bæði vegna þess að minni einingar voru taldar óhagkvæmar fjárhagslega og smærri einingar voru ekki taldar styðja nægjanlega við faglegt starf í skólanum og rýra gæði kennslu í smærri einingum. Þetta gerði það að verkum að skólar stækkuðu, sem gaf starfsmönnum skólans tækifæri til á að þróa sérfræðipækkingu í skólastarfinu sem svo nýtist nemendum í dýpri þekkingu auk þess að hagkvæmni náðist í rekstri.

Erfitt er að draga lærdóm af fækkun skóla í Finnlandi og á hún ekki vel við í samanburði við íslenskar aðstæður. Sú staðreynd að 100 grunnskólum á ári hafi verið lokað í Finnlandi sl. 10 ár tengist frekar lýðfræðilegum breytingum, t.d. aldursamsetningu íbúa, íbúaflutninga til þéttbýlis o.s.frv., en markvissum aðgerðum til að ná fram sparnaði. Ljóst er að margar mjög óhagkvæmar einingar hafa verið í rekstri í strjálbýlum svæðum norðarlega í Finnlandi (skólar með undir 50 nemendum) og er verið að taka á slíkum málum, á móti kemur til aukinn skólaakstur.

Draga má þó lærdóm af því hvernig Finnar háttu úttektum á gæðum skóla í landinu og beita slíkum upplýsingum til að efla frekar einstaka einingar.

3.2 Aðrar ábendingar til stjórnvalda, almennings og hagsmunaaðila á Íslandi

Þegar lítið er til reynslu Finna er ljóst að það er farsælt þegar allir aðilar finna sameiginlega leið til að tryggja eins og frekast er unnt jafnræði milli kynslóða þ.e. að sjá til þess að þeir einstaklingar sem nú eru í skóla njóti a.m.k. jafn góðrar menntunar og stuðnings og þeir sem á undan fóru.

Þá er ljóst að þegar lítið er til reynslu Finna virðist skorta nokkuð á að héraendis sé beitt skapandi og uppbyggilegum aðferðum við að þróa og útfæra hagræðingaraðgerðir sem beinast að því að ná samhliða markmiðum um sterkt og gott skólakerfi. Gera má ráð fyrir því að þar hljóti allir aðilar að bera ábyrgð þ.e. stjórnvöld, almenningur og hagsmunaaðilar.

Greina má rauðan þráð í árangri Finna sem er getan til þess að ræða sig til niðurstöðu án svardægra og þess að bera ágreining á torg með tilheyrandi kostnaði við að þurfa að bakka með mál opinberlega.

Því er mikilvægt að stjórnvöld, almenningur og hagsmunaaðilar finni leiðir til að ná sátt um breytingar á sviði fræðslumála sem eru til þess fallnar að tryggja að einstaklingar sem nú eru á skólaaldri njóti eins góðrar menntunar og frekast er unnt.

Félagsgerð Íslands er um margt ólík félagsgerð Finnlands en kröfur almennings og þarfir barna og ungmenna fyrir fyrirtaks þjónustu á sviði fræðslumála eru sambærilegar. Mikilvægt virðist, í ljósi reynslu Finna, að aðilar leiti markvisst og óhikað nýrra og framsækinna leiða til þess að mæta þessum þörfum og tryggja þannig að börn og ungmenni gjaldi ekki fyrir þá kreppu sem nú ríkir á Íslandi. Gangi þjóðhagsspá Hagstofu Íslands eftir í meginatriðum má gera ráð fyrir því að áhættuhópurinn sem um er að ræða sé a.m.k. 5 árgangar á hverju skólastigi. Við mat á fjölda árganga er tekið mið af forsendum fjárlaga fyrir árið 2011 og áætlun fjármálaráðuneytisins um jöfnuð í ríkisfjármálum. Ekki er gert ráð fyrir því að það verði hægt að styrkja aftur þjónustukerfi og velferðarkerfi hins opinbera á ný fyrr en í lok árs 2013 (Fjármálaráðuneyti, 2011). Verkefni stjórnvalda, almennings og hagsmunaaðila er því að tryggja að þessir árgangar verði ekki fyrir skerðingum sem leitt geta til persónulegs og þjóðfélagslegs kostnaðar síðar.

Stefna stjórnvalda á Íslandi á sviði menntamála er skýr hvað varðar markmið um jafnan aðgang einstaklinga að menntun óháð efnahag. Þá er skýrt markmið hjá stjórnvöldum að hlífa eins og frekast er unnt félags-, heilbrigðis- og fræðslumálum við fullum þunga þeirra aðhalds- og hagræðingaraðgerða sem leiða af þörf fyrir hraða og mikla aðlögun ríkisútgjalda að tekjum ríkissjóðs.

Það sama gildir um áherslur sveitarstjórna víðsvegar um land enda hlutverk þeirra á sviði félagsþjónustu og fræðslumála tvö af meginverkefnum sveitarfélaga. Þekkt er að eftirspurn eftir þjónustu sveitarfélaga á sviði félagsþjónustu hefur aukist eftir hrun og verulegur þrýstingur er á bæði faglega og rekstrarlega þætti fræðslumála. Hlutverk sveitarstjórna sem lýðræðislegs stjórnvalds sem annast nærþjónustu við íbúa er einkum að leiða vinnu við að tryggja að þessum málaflokkum sé farsælega stýrt, á grundvelli langtímasjónarmiða og skýrrar framtíðarsýnar.

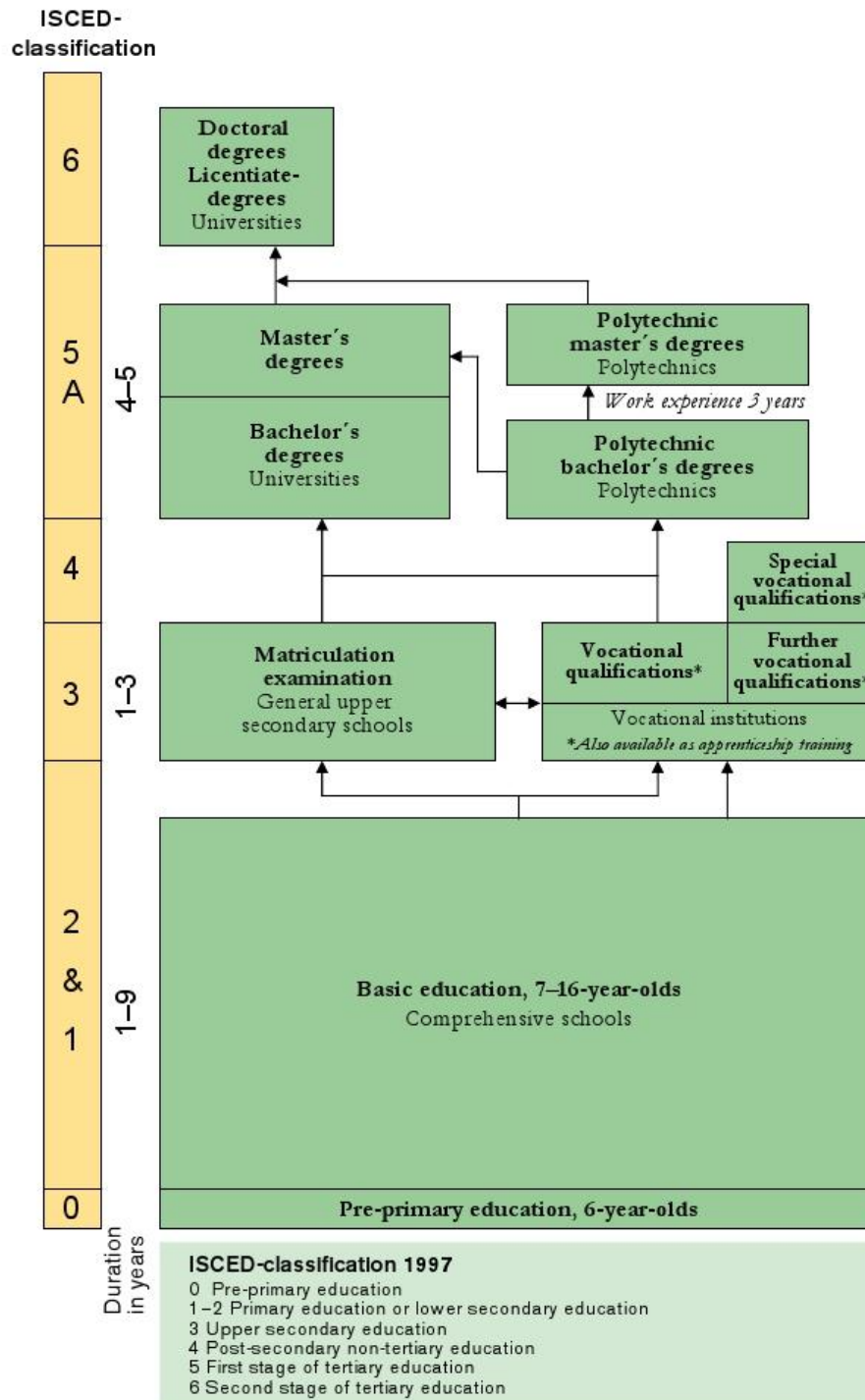
VIÐAUKAR

Viðauki I – spurningalisti til viðmælanda (á ensku)

The following are the key questions/topics for use in the Capacent investigation of the Finnish economic crisis in 1991 and specifically what strategic decisions were made in the education system following the crisis. The focus of all interviews on behalf of Capacent is to obtain objective data and information.

1. How did the educational policy discourse in Finland change after the economic crisis in the 1990s?
2. What did the government do to protect the educational system after the economic crisis?
3. What policy did the government mark immediately after the economic crisis (in the educational system) and which decisions or policy changes were successful?
4. What decisions weakened the community on the long run and leads to cost in other central and local government systems?
5. The Finnish education system was to some point built upon flexibility and unrestrained standards in school-based curriculum development rather than a centrally controlled system – did that matter in the years of economic recovery?
6. What measures could have prevented social exclusion, often referred to by the “lost generation” in Finland?
7. Could the education system have been supported more in order to prevent social exclusion or was the “exclusion” confined to difficulties on the labour market?
8. Was the funding of the educational system changed or reformed, how did funding relate to quality and quantity of education in the country?
9. Do you have any suggestions, or could you reflect on important decisions that were made, in the middle of the recession, which could be relevant to the current recession in Iceland?
10. Regarding the above topics, do you have any contacts you could refer us to for data collection purposes and/or perhaps to interview?

Viðauki II – yfirlitsmynd af finnska menntakerfinu (á ensku)



(The Finnish National Board of Education, 2011)

4 HEIMILDASKRÁ

Antikainen, A., & Luukkainen, A. (16. september 2007). *Twenty-five Years of Educational Reform Initiatives in Finland*. Sótt 14. mars 2011 frá University of Eastern Finland: http://cc.joensuu.fi/~anti/publ/uudet/twenty_five_years.pdf

Eurydice. (2010). *National system overviews on education systems - Finland*. Sótt 20. Mars 2011 frá National Education Systems and Policies: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase_en.php

Fjármálaráðuneytið. (2011). *Fjárlagafrumvarp 2011*. Reykjavík: Fjármálaráðuneyti.

Forsætisráðuneytið. (2011). *Ísland 20/20 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Forsætisráðuneytið. (án dags.). *Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs*. Sótt 15. Mars 2011 frá Forsætisráðuneytið: <http://www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/rikisstjorn/stefnuyfirlýsing/>

Hagstofa Íslands. (15. mars 2011). Þjóðhagsreikningar og opinber fjármál. Reykjavík.

Häkkinen, A., & Peltola, J. (2001). On the Social History of Unemployment and Poverty in Finland 1860-2000. *Down from the heavens, up from the ashes* , 305-341.

Halme, L. (2002). *The 1990s banking crisis in Finland: main causes and consequences, lessons for the future*. Helsinki: Financial Supervision Authority.

Heilbrigðisráðuneytið. (2009). *Skýrsla nefndar um sálfélagleg viðbrögð (NSV) við efnahagskreppunni*. Reykjavík: Heilbrigðisráðuneytið.

Honkapohja, S., & Koskela, E. (1999). Finland's depression: A tale of bad luck and bad policies. *Economic Policies* , 401-435.

Kalela o.fl. (2001). Introduction. (J. Kalela, J. Kiander, U. Kivikuru, H. Loikkanen, & J. Simpura, Ritstj.) *Down from the heavens, up from the ashes* .

Kyyrä, T. (2001). Evolution of inequality in the Finnish labour market 1988-1996. *Down from the heavens, up from the ashes* , 275-303.

Lehtonen, H., Aho, S., Peltola, J., & Renvall, M. (2001). Did the Crisis Change the Welfare State in Finland? *Down from the heavens, up from the ashes* , 102-130.

McKinsey & Company. (2010). *How the world's most improved school system keep getting better*. London: McKinsey & Company.

- Menntamálaráðuneytið. (2009). *Education, Research and Innovation policy - A new direction for Iceland*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.
- Ministry of Education. (2007). *Improving School Leadership - Country Background Report*. Helsinki: Ministry of Education.
- OECD. (2008). *OECD Trade Policy Working Paper No. 73*. Paris: OECD.
- Official Statistics of Finland. (15. nóvember 2010). *Pre-primary and comprehensive school education [e-publication]*. Sótt 25. mars 2011 frá Official Statistics of Finland: http://www.stat.fi/til/pop/2010/pop_2010_2010-11-15_tie_001_en.html
- Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010). *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*. Reykjavík: Alþingi.
- Reinhart, C. M., & Kenneth, R. S. (2009). The Aftermath of Financial Crises. *American Economic Review*, vol. 99 . American Economic Association.
- Rinne, R., Kivirauma, J., & Simola, H. (2002). Shoots of revisionist education policy or just slow readjustment? The Finnish case of educational reconstruction. *J. EDUCATION POLICY* , 643-658.
- Ritakallio, Veli-Matti. (23. febrúar 2009). *Velferðarvaktin - minnisþingir frá fyrirlestri Ritakallio í Háskóla Íslands 23. febrúar 2009*. Sótt 20. febrúar 2011 frá velferðarráðuneytinu: <http://www.velferdarraduneyti.is/media/jafnrettisvakt09/FinnskaKreppan.doc>
- Rönkä, A. (15. nóvember 2010). *PhD course "People in a changing world"*. Sótt 15. mars 2011 frá University of the Arctic: http://www.uarctic.org/Anna_Ronka_ppt_5mlhW.pdf
- Saari, J. (2001). The Survival of the Finnish Health Care and Social Service System During the Economic Depression of the 1990s. (J. Kalela, J. Kiander, U. Kivikuru, H. Loikkanen, & J. Simpura, Ritstj.) *Down from the heavens, up from the ashes* , 189-215.
- Sahlberg, P. (2009). *A short history of educational reform in Finland*. Brussel: European Training Foundation.
- Sahlberg, P. (2009). Educational Change in Finland. Í A. L. A. Hargreaves (Ritstj.), *International Handbook of Educational*. New York: Springer.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2011). *Hagræðingaraðgerðir sveitarfélaga*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Sigurbjörg Árnadóttir. (16. febrúar 2011). Umræða um finnska skólakerfið í kjölfar kreppu. (Freyr Eyjólfsson, Spyri) Ríkisútvarpið. Rás 2, Reykjavík.

Simpura o.fl. (2001). Bridging the Gap: Financing of Social Policy in Finland, 1990-1998. (J. Kalela, J. Kiander, U. Kivikuru, H. Loikkanen, & J. Simpura, Ritstj.) *Down from the heavens, up from the ashes* , 130-168.

The Finnish National Board of Education. (226. mars 2011). Sótt frá The Finnish National Board of Education (FNBE): <http://www.oph.fi/english>

The National Board of Education. (1996). The development of education 1994-1996. *International Conference on Education in Geneva 1996*. Helsinki: National Board of Education.

THL. (16. febrúar 2008). *Félagsleg aðstoð 1999-2008*. Sótt 16. febrúar 2011 frá National Institute for Health and Welfare: <http://www.stakes.fi/EN/tilastot/statisticsbytopic/socialservices/socialassistance.htm>

World Bank. (2009). Policy Options from the World Bank's Human Development Network. *Averting a Human Crisis During the Global Downturn*. Washington: World Bank.