

Större valfrihet i skolan?*

I denna artikel resonerar Roland Andersson kring tänkbara välfärdsvinster av att fritt få välja skola och av ett ökat utbud av skolor med olika inriktning. Han beskriver försök med s k utbildningscheckar och magnet schools i USA och England som kan vara intressanta att pröva också i den svenska skolan.

Många efterlyser idag en ekonomisk förnyelse av den offentliga sektorn. Ett område i offentlig regi är skolan. Här finns idag inga ekonomiska incitament att tala om. Ekonomiska kalkyler lyser också med sin frånvaro. De flesta beslut är normstyrda genom skolmyndigheter på statlig och kommunal nivå.

De som svarar för beredningen av besluten på skolans område är framför allt pedagoger. Ett undantag är utformningen av skollokaler; på detta område har också arkitekter ett visst inflytande. Men det finns nästan inga ekonomer i Sverige som intresserar sig för skolans problem. Detta är till skada eftersom många av skolans problem i grunden till stor del är även ekonomiska problem. Det är mitt intryck efter att i ett par, tre års tid ha sysslat med olika ekonomiska aspekter på skolproblemet.

Skolan är utomlands överlag ganska lik den i Sverige. Till och med i USA, marknadsekonomins förlovade hemland, är

bortemot 90 procent av skolorna i offentlig regi, samt central- och normstyrda och utan några ekonomiska incitament.

Men vad som finns i främst USA till skillnad från i Sverige är en vital debatt om behovet av en ekonomisk förnyelse av skolan. Och inte bara det. Det pågår dessutom en hel rad experiment i skolan. Sålunda pågår i flera delstater och städer försök med ett utökat föräldrainflytande, t ex vad gäller deras rätt att välja sina barns skola. I det sammanhanget bör omnämnas de försök med utbildningscheckar som pågår på flera håll i USA. I delstaten Vermont har man haft ett sådant system sedan länge (se Claughy [1987]). I andra stater, t ex i Minnesota, är försöken mer färska. Dessutom har regeringen lagt en proposition om utbildningscheckar för "disadvantaged children". Mer geografiskt närliggande är försöken med "skolepeng" i Danmark.

Ett annat intressant inslag när det gäller utökad valfrihet för föräldrar och elever är s k magnet schools i olika tappningar. Dessa skolor erbjuder specialiserade skolprogram som kan fungera som

ROLAND ANDERSSON är docent vid Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Hans forskning är för närvarande inriktad på kommunalekonomiska problem med finansiering från Byggforskningsrådet.

*Värdefulla synpunkter på ett tidigare manus har erhållits från Anders Olsson, Utredningskontoret, Västerås kommun, samt från Mats Bohman och Hans Wijkander, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Statens Råd för Byggnadsforskning har finansierat arbetet med artikeln.

en "magnet" på elever och föräldrar, det må vara musik, dans, drama, skapande konst eller matematik och naturvetenskap eller språk etc. Den grundläggande målsättningen kan då vara inte bara att ge en ökad valfrihet utan i vissa fall framför allt bättre förutsättningar för en ökad jämlikhet, såsom målsättningen varit och är i Chicago och flera andra stora städer i USA.

Det är inte bara i USA som det pågår intressanta försök att utöka föräldrars och elevers valfrihet på skolans område. Även i England finns exempel på experiment med ett utökat föräldraval på skolans område, t ex i Kent County.

Avsikten med denna artikel är att mot bakgrund av amerikanska och engelska försök redovisa några uppslag till en ökad valfrihet för elever och föräldrar som kan vara av intresse att pröva i den svenska skolan.

Mål för skolan

I detta avsnitt diskuteras målen i vid mening för den obligatoriska skolgången i of-fentlig regi i Sverige. I tur och ordning diskuteras sålunda målen samhällsekon-omisk effektivitet, paternalism och jämlik-het.

Samhällsekonomisk effektivitet

Med *samhällsekonomisk effektivitet* avses den bästa hushållningen med ett samhäl-les samtliga resurser. Med samhälle men-as alla individer, dvs i detta samman-hang framför allt alla skolbarn och föräld-rar men också skattebetalare.

Ett uppenbart delmål är att man, givet de resurser som står till buds, inom skolan söker uppnå så hög kvalitet på utbild-ningen som möjligt i vid mening, dvs *kost-nadseffektivitet*.

Ett annat delmål är *dynamisk effektivitet*. Därmed avses krav på och önskemål om en förnyelse av verksamheten inom skolan.

Ett tredje delmål är *konsumenteffekti-vitet*. Med detta avses en anpassning till konsumenternas önskemål om vad de vill ha. Andras önskemål skall inte vara avgö-rande för hur produktionen skall inriktas.

Barnen själva är vare sig tillräckligt in-formerade eller kapabla att välja utbild-ning och inriktning så att valen stämmer med utbildningens långsiktiga positiva ef-fekter för barnen. Föräldrarna väljer i barnens ställe för barnens bästa. Det är de som normalt bäst känner till sina barns behov och önskemål. De är normalt också de personer som "känner för" just sina barn mer än några andra människor. Det är huvudskälen till att familjen är den be-slutsenhet som normalt sett har de bästa förutsättningarna att fatta beslut även när det gäller barnens skolgång; se Coons and Sugarman [1978] kap 4 samt Sugarman [1980].

Det kan visas att under vissa restriktiva förutsättningar uppnår marknaden av sig själv, dvs utan ingrepp från stat och kom-mun, ett samhällsekonomiskt effektivt läge. Emellertid förekommer det s k *marknadsmislyckanden* på olika områ-den.

Skolbarn har inte bara *ofullständig in-formation* utan också en *outvecklade för-måga* att förstå och handla i enlighet med deras potentiella välfärds mål på lång sikt i skolfrågor. Dessutom har åtminstone vissa föräldrar ofullständig information liksom otillräcklig förmåga att ta till vara sina barns behov och möjligheter vad gäl-ler utbildning i ett långsiktigt perspektiv. Det finns sålunda en viss grund för att ha obligatorisk skolplikt och en paternalism i meningen "ställföreträdande" beslutande organ vad gäller vissa skolfrågor.

Detta gäller också i viss mån förekom-ten av *positiva externa effekter*. Dessa ex-ternaliteter kan dessutom motivera en fi-nansiering av skolan genom det allmänna. Det kan finnas sociala värden i att barn från skilda samhällsgrupper får lära känna varandra.

Emellertid kan undervisningen i skolan

knappast betecknas som en *kollektiv nytighet*, som t ex försvaret eller radio- och TV-utsändningar. Men resultatet av undervisningen – kunskap – konsumeras inte genom att den används. Denna är sålunda exempel på en kollektiv vara som bör subventioneras för att samhällsekonomisk effektivitet skall uppnås.

Stordriftsfördelar och *odelbarheter* förekommer inte i sådan utsträckning att de kan motivera interventioner från det allmänna. Detta betyder att någon egentlig *monopolism* knappast skulle kunna uppkomma i en helt marknadsstyrd skola. Tvärtom kan monopolism riskeras med dagens centralt styrda skolverksamhet, utan reella alternativ till skolgång i offentlig regi (om man bortser från privata skolor för rika familjer).

Paternalism

Vi skall nu diskutera *paternalism* i meningen att andra än familjerna själva bestämmer över skolan; hur mycket undervisning barn skall ha, var de skall gå i skolan, vilka resurser som skall avdelas på undervisning, vilken lärare som en familjs barn skall ha, vilken inriktning som undervisningsprogrammet skall ha etc. Men flertalet av dagens föräldrar är ofta väl så informerade som någon skoladministratör och väl så kapabla att ta hand om barnens intressen. De som inte är lika välinformerade skulle, på grundval av information om skolgång och yrkesframgång, kunna dra slutsatser om undervisningens värde och själva besluta med bättre informerade lärare som rådgivare.

Det är dock uppenbart att det existerar personer som är olämpliga som *föräldrar*. I så fall finns det anledning till att deras beslutanderätt över barnens skolgång förs över på förmyndare. Det gäller emellertid inte "bara" *själva skolgången* utan hela eller större delar av deras *rätt att fostra* barnen. Härvid uppnås också en logik mellan synen på föräldrarnas beslutanderätt över barnen *före* och *efter* det att tid-

punkten för den obligatoriska skolan påbörjas.

Jämlikhet

Ett ofta anfört mål för skolgång i offentlig regi är att barnen i ett land eller i en kommun skall få *samma startmöjligheter* genom sin skolgång oberoende av var de bor, vilken inkomst och utbildning som föräldrarna har, vilken samhällsklass de kommer från, vilken hudfarg eller etnisk bakgrund de har, vilka fysiska eller mentala handikapp de har etc. Detta kan rubriceras som ett *jämlikhetsmål*, som vanligen omfattas av en betydande politisk majoritet i skilda länder, i Sverige såväl som t ex i USA.

Tanken är att alla barn skall få chansen att slå sig fram till positioner i samhället som deras talanger berättigar dem till, oberoende av om de fötts av rika eller fattiga föräldrar, av vita eller svarta, välutbildade eller illitterata etc. Detta mål står inte på något sätt i konflikt med effektivitetsmålet. Tvärtom, det är vanligen mycket lönsamt för samhället att satsa på en utbildning för begåvade elever oberoende av deras sociala bakgrund.

Emellertid finns det längre gående tolkningar av vad man skall mena med jämlikhetsmål. Inte bara lika startmöjligheter värdesätts utan också jämnare fördelning av konsumtionsmöjligheterna än vad som uppnås i en renodlad kapitalistisk marknadsekonomi.

Hur har då skolan i Sverige påverkats av jämlikhetsmålen? *För det första* finns det en strävan att se till att det råder samma kvalitet på undervisningen i skolan oberoende av var den ges i landet. *För det andra* är målet att alla elever inom den obligatoriska skolan så långt möjligt skall försöka lära sig samma saker. *För det tredje* finns det en målsättning om att alla samhällsklasser helst skall vara representerade i en klass i grundskolan, så att barnen lär känna varandra, oberoende av föräldrarnas ekonomiska och sociala bak-

grund, men också oberoende av barnens begåvning. Detta delmål kan också uppfattas som ett inslag i effektivitetsmålet: att det finns positiva externaliteter i "blandade" (s k sammanhållna) klasser.

Målkonflikter

Det förekommer ett antal konflikter mellan de olika målen.

För det första existerar det en konflikt mellan målet att familjen skall besluta om barnens skolgång och att politiker och skolmyndigheter skall besluta. Om skolmyndigheterna står för beslutet, riskeras att familjerna upplever t ex ett uniformt utbud av skolprogram som alltför torftigt och inte väl anpassat efter barnens behov och önskemål. Å andra sidan kan skolmyndigheterna vara misstroagna mot ett fritt föräldraval: barnens långsiktiga intressen kan komma i kläm om föräldrarnas speciella önskemål om utbildningens inriktning får fälla utslaget eller barnens tillfälliga, kortsiktiga intressen får bli avgörande. Skolmyndigheterna kan mena att vissa baskunskaper och basfärdigheter "måste" inhämtas dels för att det är nödvändigt för barnen, dels för att det i ett demokratiskt samhälle är viktigt med allsidigt utbildade individer, som inhämtat ett skolprogram som bygger på beprövad erfarenhet.

För det andra kan det finnas en konflikt mellan målet om familjernas valfrihet och jämlikhetsmålen. Exempelvis kan en majoritet av politiker vilja att alla samhällsklasser skall lära känna varandra som barn i skolan, så att de får en större förståelse för varandras situation), dvs en integration mellan klasser, raser och kön etc. Detta jämlikhetsmål kanske dock inte omfattas av alla familjer. Detta gäller också tanken att alla barn bör lära sig samma saker. Det kan ifrågasättas om jämlikhetsmålet behöver förhindra varje specialisering.

För det tredje finns det en konflikt mellan å ena sidan ekonomiska incitament

och å den andra jämlikhet i den speciala tolkningen att alla skall kunna räkna med lika stora konsumtionsmöjligheter oberoende av sina insatser. Om man kan påräkna det senare, riskerar samhället att drivkrafter för arbete eller åtminstone för att arbeta hårt, reduceras eller försvinner för många. För skolan och för vidare studier efter skolan får denna extrema tolkning av jämlikhetsmålet påtagliga effekter: varför skall man bemöda sig om det inte ger någon skillnad i utdelning?

Den svenska skolgången i offentlig regi i dagsläget motiveras utifrån förekomst av marknadsbrister som ofullständig information och positiva externa effekter men kanske framför allt utifrån paternalistiska mål och jämlikhetsmål. Mycket tyder på att skolor i privat regi kan vara väl så effektiva som offentliga om man bortser från förekomsten av ofullständig information och externaliteter i skolan. I privata skolor finns f n ett större intresse för en anpassning efter familjernas intressen och önskemål, samt mera av ekonomiska incitament. Privata skolor innebär att konkurrerande alternativ står till buds; den offentliga skolans monopolställning bryts. Å andra sidan kan privata skolor leda till en skiktning av barn från olika samhällsklasser så som skett i t ex USA och England. Detta rimmar inte med jämlikhetsmålet.

Vår prognos är att skolan i Sverige framgent som nu i allt väsentligt kommer att vara en obligatorisk skola, finansierad genom allmänna medel och huvudsakligen i offentlig regi. Frågan om en skola i privat regi i Sverige bedömer vi som politiskt ointressant. Desto viktigare blir det då efter vår mening att försöka införa en ökad valfrihet och en ökad användning av ekonomiska incitament i den offentliga skolan för att göra den så bra som möjligt.

Avsikten är att i det följande diskutera konsekvenserna av förslag som har ett sådant syfte.

Konsekvenser av ett fritt föräldraval av skola

Beslut om i vilken skola barnen skall gå fattas i dag centralt av skolkontoret i en kommun. Skolkontoret delar in kommunen i skilda upptagningsområden kring de olika skolorna. Barnen i ett visst bostadsområde blir därigenom hänvisade till att gå i en viss bestämd skola.

Det nuvarande systemet med en centralt bestämd uppdelning av kommunen i skilda upptagningsområden kan tolkas så, att man vill uppnå en minimering av barnens gångavstånd och eventuella bussningskostnader.¹

Om föräldrarnas val av skolor för sina barn skulle avvika från den fördelning av barnen över olika skolor som blev resultatet av en minimering av de totala transportkostnaderna, innebär detta att andra mål väger tyngre för dem, t ex olika skolans anseende vad gäller lärarkår och skollokaler.

Föräldrarna är i så fall beredda att ta en ökad kostnad för sig och sitt barn i form av längre skolväg för att vinna plats i en skola med bättre anseende vad gäller kvaliteten på undervisningen. Om detta skulle tillåtas, innebär det ett erkännande dels av att sådana faktiska väsentliga kvalitetsskillnader mellan skolor existerar, dels av att det har ett värde att föräldrarna får sina önskemål i detta avseende tillgodosedda.

En konsekvens av att fritt föräldraval införs blir att det uppstår en överefterfrågan på skolor med gott rykte och en motsvarande överkapacitet i skolor med mindre gott anseende. Hur skall man bedöma dessa signaler? En överefterfrågan är ett uttryck för uppskattning av den undervisning som bedrivs vid en viss skola. Om sådana signaler tillåts betyder det en extra morot för rektor och lärarkår att göra sitt bästa. Deras motivation kan ytterligare förbättras genom att duktiga rektorer och lärare får bättre betalt. Den ökade konkurrensen om eleverna kan så-

lunda ge incitament till en förbättrad undervisning.

Ett argument som kan anföras mot att föräldrarna får välja sina barns skola är, att det kan bli stora förändringar i förhållande till nuvarande situation. Det troliga är emellertid att det endast i undantagsfall blir kraftiga avvikelser. Ett skäl är att ett val av annan skola än den som ligger närmast till, innebär höjda transportkostnader. Det måste således föreligga påtagliga kvalitetsskillnader för att en annan skola skall väljas. Då kan det rakt motsatta argumentet komma att anföras, nämligen att det då inte är lönt att ta det extra besvär som en övergång till ett nytt och oprovat system innebär. Mot detta står att de föräldrar som faktiskt skulle välja anorlunda, säkerligen gör en helt annan och mer positiv bedömning av denna nya valfrihet.

Kent County Council i England har infört en utvidgad valfrihet för föräldrarna att välja sina barns skola, inte bara inom utan också mellan olika kommuner. Denna valfrihet är dock begränsad. Därmed menas att om en viss skola blir populär, behöver den inte omedelbart utöka sin kapacitet för att ge plats för alla de elever som önskar gå där. Föräldrarna måste ge signaler om att de vill flytta sina barn från en skola till en annan en termin i förväg. En populär skola får då utöka sin kapacitet men den behöver endast göra det till en viss procentandel av dess nuvarande kapacitet. Skälet till denna begränsning är att man inte vill att skolan skall förlora sina kvaliteter genom en alltför snabb expansion. De elever som inte får plats, i synnerhet då de bor långt ifrån den önskade skolan, får då nöja sig med att för tillfället gå i den skola som de satt på andra plats i sin rankinglista.

¹ Denna uppdelning görs i dag "for hand" på skolkontoren. Resultatet är inte alltid så effektivt; för en metod att öka effektiviteten inom ramen för en centralt bestämd uppdelning i upptagningsområdet kan hänvisas till Andersson & Samartun [1987].

Om en skola inte får tillräckligt antal elever, uppfattas detta som en signal om att det råder dåliga förhållanden i skolan som bör ändras med det snaraste. Skolledningen ges chansen att först själv få ändra villkoren till det bättre. Skolinspektörer hjälper till att identifiera bristerna och att föreslå förbättringar. Ibland kan det bli nödvändigt att ersätta rektorerna. I själva verket har man funnit anledning att ersätta ca 10 rektorer sedan det nya systemet infördes för ca 5 år sedan. Om det råder mycket dåliga förhållanden i en skola, får man överväga att stänga den. Detta kanske inte är så bra alla gånger för lärare och rektorer. Men det är bra för eleverna, eftersom de med detta nya system ges en möjlighet att undfly de dåliga skolorna genom att få välja någon bättre.

Utbildningscheckar

I dagens läge har en rektor för en skola inte någon större anledning att intressera sig vare sig för dess intäkts- eller kostnadssida. Skolan finansieras skattevägen genom att kommunen via sin budget anslår en viss summa per elev, som man erfarenhetsmässigt funnit erfordras för att uppfylla en viss given skollokalknorm, en viss undervisningsstandard etc.

Som ett led i ett fritt föräldraval av skola kan man låta den summa per elev som kommunen anslår – elevens skolpeng/utbildningscheck – följa eleven till den skola han eller hon väljer inom kommunen. Skolpengen/utbildningschecken bestäms som en genomsnittskostnad per elev och differentieras efter de olika årsklassernas olika resursanspråk. Självfallet måste t ex en handikappad elev få en högre skolpeng/utbildningscheck, beräknad med utgångspunkt från de större resurser som dennes skolgång erfordrar. Detta "voucher-system" innebär att man simulerar en viss marknadsstyrning inom skolans område i enlighet med "kundernas" önskemål.²

Ett system med utbildningscheckar innebär att en bättre skola automatiskt tillförs resurser, medan de i motsvarande grad reduceras för den mindre goda skolan. Om rektorerna får ett reellt kostnadsansvar för fördelningen av resurserna i en rambudget med syftet att maximera kvaliteten på skolans tjänster samtidigt som föräldrarna får ett fritt val av skola och tillför den valda skolan "sin" utbildningscheck, uppnår man goda incitaments-effekter och en reell avvägning mellan nytta och kostnad på decentraliserad nivå i likhet med vad som nu sker inom privata företag.

Det finns dock flera problem förknippade med utbildningscheckar. Ett viktigt sådant är relationen mellan utbildningscheck och effektiv skolavgift. I utgångsläget har man ett visst genomsnittligt ramanslag per elev = utbildningscheckens belopp. Detta belopp är emellertid endast slumpmässigt också en effektiv avgift. Vi har hittills implicit förutsatt att skolavgiften kan täcka styckkostnaden vid en skola. Detta förutsätter att den effektiva styckkostnaden är konstant och lika för alla skolor. Så är naturligtvis inte alltid fallet.

Om t ex kostnaderna ökar utöver genomsnittet vid expansion av en skola, innebär detta att utbildningschecken – genomsnittskostnaden inte räcker till för att täcka kostnaden vid denna skola. Man kan då välja att vid bibehållen kapacitet öka antalet elever något samt ta ut en "trängselavgift". Denna innebär att man kan uppnå jämvikt mellan efterfrågan och utbud på skolplatser utan att skolans kapacitet behöver utökas men med viss trängsel då antalet elever ökar.

² För en diskussion om "voucher-system" på skolans område kan hänvisas till Friedman [1962], [1982], Blaug [1967], Jencks [1970], Katzman [1972], Coons & Sugarman [1978], Seldon [1986] samt Lines [1986], på sjukvårdens område till Ståhl [1979] samt på fardtjänstens område till Edebalk [1986].

I sådana fall kan föräldrarna betala ökningen i avgiften ur egen ficka. Detta kan leda till diskriminering, så att barn från rika familjer slår ut barn från fattiga familjer i kampen om särskilt attraktiva skolor. Med hänsyn till målet om jämlikhet i skolan framstår en sådan lösning som tveksam.

Om man *inte* vill att föräldrarna skall betala, vad finns det då för utvägar? Ett sätt är att mellanskillnaden täcks av stat/kommun via direkt utbetalning till respektive skola.

Om föräldrarna fritt får välja skola för sina barn, så får rektorer och lärarkår både en morot och en piska på sig när det gäller skoltjänsternas kvalitet. Rektorererna får anledning att "marknadsföra" sina skolors respektive fördelar och anstränga sig bättre än tidigare att uppfylla utfästelser om skoltjänsternas kvalitet. De kan inte längre räkna med en given "kundkrets" i kraft av det *lågesmonopol* som nu gäller genom att skolkontoret tilldelar dem ett visst antal elever. Man får sålunda en starkare yrkesmässig konkurrens mellan de olika skolorna.

Risken finns att rektorer kan finna att det i viss utsträckning "lönar sig" mera att satsa resurser i reklam för sina skolor än i själva utbildningen. Man kan sålunda få ett konsumentupplysningsproblem att knäcka: är skolorna så bra som rektorererna vill göra gällande och hur avgörs i så fall detta? Emellertid torde familjernas egna erfarenheter av skolorna efter hand stabiliseras och ge en ganska god grund för föräldrarnas bedömningar, även om "reklamproblemet" inte kan negligeras.

Risker för ökad segregering vid utbildningscheckar?

Det är välkant att skolgången kan komma att återspegla den segregering i form av skilda bostadsområden för olika inkomstklasser, utbildningsnivåer, raser och skilda nationella härkomster som

finns i ett land. En sådan social skiktning i starka och svaga grupper finns också i Sverige, såväl inom som mellan kommuner. Den är uppenbarligen bestämmd av starka, svårstyrbara krafter.

Frågan är då hur den rådande segregeringen i samhället kommer att påverkas av de olika förslagen med syftet att uppnå en högre effektivitet? Det *kan* finnas risker för ökad segregering förenade med förslaget om utbildningscheckar i vissa tappningar.

Milton Friedman var den som ursprungligen förde fram förslaget om utbildningscheckar, egentligen som ett steg på vägen mot privata skolor. Syftet var att uppnå ekonomiska incitament som nu saknas i offentliga skolor. I Friedmans värld existerar framför allt ett effektivitetsmål. Endast på en punkt kan han acceptera ett jämlikhetsmål, nämligen att begåvningar skall få tillfälle att få lika chanser att utvecklas i enlighet med sin potential. Detta jämlikhetsmål uppnås enligt Friedman genom att eleverna får lika stora utbildningscheckar. Föräldrar bör dessutom få lov att skjuta till ett belopp "på toppen" av denna check för att vinna inträde för barnen i de skolor som visar sig vara dyrare och kräver högre avgifter än vad utbildningschecken räcker till för; se Friedman [1962] och [1982].

Friedman är sålunda för en viss omfördelning av resurser *ex ante* i syfte att skapa lika startmöjligheter för barnen. Han är emot varje form av *ex post*-omfördelningar av konsumtionsmöjligheter. Ett skäl till detta är att sådana försvagar de ekonomiska incitamenten och leder till ineffektivitet. Det finns inget att invända mot Friedmans *analys* på denna punkt. Man kan tolka Friedman så att han har bara ett mål, nämligen ett samhällsekonomiskt effektivitetsmål definierat som att man hushållar med alla resurser för *allas* välfärd. Jämlikhetsmålet om att alla elever skall ges lika chanser accepteras av honom så länge som det inte kommer i konflikt med detta effektivitetsmål.

Emellertid är det uppenbart att rika och mer välinformerade föräldrars större möjligheter och intresse för att betala en sådan merkostnad skulle komma att befästa en existerande segregation, ungefär på det sätt som nu råder mellan å ena sidan rika familjers privatskolor i t ex USA och England samt skolor i offentlig regi å den andra. Friedmans inskränkta syn på skolans mål kan onödigtvis ha diskrediterat hans potentiellt kraftfulla medel för att öka valfriheten i skolan: utbildningscheckar.

Coons och Sugarman argumenterar i sin bok (Coons & Sugarman [1978]) också för ökad valfrihet i skolan och ser utbildningscheckar som ett effektivt medel att genomföra detta. Till skillnad från Friedman vill de inte medge en offentlig finansiering till de skolor som

- a) har extra avgifter som skall betalas av föräldrarna utöver utbildningscheckar.
- b) avvisar elever som av skolan bedöms ha en olämplig social bakgrund.

Coons och Sugarman vill genom dessa restriktioner skapa ett system med utbildningscheckar som även beaktar jämlikhetsmål, inspirerade av Christoffer Jencks [1970].

En ytterligare utväg är att "överkompensera" barn från samhällsmiljöer i underläge genom att ge sådana barn större skolpeng än de som kommer från mer väl-situerade miljöer. Detta innebär en slags positiv diskriminering. Katzman [1972] har diskuterat sådana utformningar av utbildningscheckar med stark betoning av jämlikhetsmålet.

Man kan konstatera att utbildningscheckar är ett medel som kan utformas på mycket olika sätt beroende på vilket eller vilka av skolans mål som man vill uppnå. Som vi har sett ovan torde det mycket väl gå att utforma och pröva vouchersystem

som förenar effektivitetsmål med jämlikhetsmål.

Intresseanpassade skolprogram

I Sverige har vi ett mycket uniformt skolprogram. Från och med högstadiet förekommer vissa valfria ämnen. Men huvudtanken är att alla elever i görligaste mån skall få läsa samma ämnen i sammanhållna klasser så länge som möjligt. Motiveringen är framför allt jämlikhetsmålet: att alla skall få samma startchanser i skolan oberoende av sin bakgrund samt att barn skall få lära känna varandras olika bakgrund och förutsättningar. Det enda mer omfattande undantaget är musikklasserna. De innebär som bekant en viss skiktning av elever, nämligen så att de som är särskilt intresserade av musik kan få gå i sådana specialskolor. Dessutom finns det ett par skid- och fotbollsgymnasier samt ett matematikgymnasium (i Danderyd).

I USA finns i vissa städer, t ex i Chicago, en mera omfattande tidig specialisering efter barns intresseinriktning. Sålunda inriktar sig vissa sk "magnet schools" på framför allt musik, drama, dans, konst, andra på matematik och naturvetenskap, ytterligare andra på språk etc.

Ett huvudmotiv för att införa "magnet schools" i Chicago har varit önskemål om att på ett naturligt sätt integrera olika folkgrupper och raser från skilda bostadsområden. Varje "magnet school" kan locka till sig elever från ett större upptagningsområde genom sin specialisering.

Föräldrarna får ansöka för att få sina barn placerade i en "magnet school". Normalt är efterfrågan på platser vid dessa skolor mycket större än utbudet. Tillgängliga platser lottas då ut på de sökande. Därvid tillämpas ett kvoterings-system som syftar till rasintegration. Sålunda skall tillgängliga platser fördelas i

proportion till det större upptagningsområdets befolkningssammansättning. I Walt Disneys "magnet school" i Chicago, gäller kvoteringen 30 procent vita, 30 procent svarta, 30 procent spansktalande samt 10 procent övriga.

Dessa skolor framstår som attraktiva för många elever och föräldrar p g a sina specialiserade skolprogram. Härigenom uppnås på ett naturligt sätt den eftersträvalade rasintegrationen på frivillig väg. Den tidigare tvångsbussningen med liknande syfte blev ett misslyckande. Bussningen till "magnet schools" upplevs däremot inte som ett problem utan som en "naturlig" kostnad som vissa elever och föräldrar är beredda att ta för att få tillgång till en för dem attraktiv specialundervisning.

Ett annat viktigt inslag som enligt rektorer och skolmyndigheter bidrar till att förklara framgången för "magnet schools" är att rektorn själv får välja sin personal. Emellertid har rektorn inte några extra ekonomiska anslag. Skolornas goda resultat är enligt uppgift en följd av den kreativa miljö som ovan nämnda förutsättningar skapat. Rektorererna har dock vissa smärre möjligheter att belöna särskilt framgångsrika medarbetare.

De elever som inte drar en "vinstlott" och får tillträde till en "magnet school" får gå kvar i en traditionell skola. Emellertid har man utvecklat särskilda stödprogram till de traditionella skolorna vid respektive "magnet school", allt efter varje skolas inriktning. Hit skickas barn från de traditionella skolorna för att i göriligaste mån få del i dessa skolors högre kvalitet inom deras specialområden.

Varför har då dessa "magnet schools" blivit så uppskattade? Ett viktigt skäl är att vissa barn relativt tidigt kan uppvisa specialintressen och speciella talanger som de gillar att utveckla. Exempelvis ges vid "Walt Disneys magnet school" barn med intresse och talanger för musik, drama, dans, skapande konster, möjligheter att tidigt utveckla dessa intressen på ett sätt som en traditionell skola endast

kan ge i mera begränsad utsträckning. Dessa elevers önskemål om utbildningens inriktning skiljer sig från de som en "genomsnittlig" familj har och för vilka en traditionell skolgång kan vara OK. Om därför en skola får specialisera sig mot ett visst område, ges för elever med specialintressen möjligheter att nå en högre nyttonivå för att tala i den ekonomiska analysens termer. Om förutsättningen "allt annat lika" är uppfylld innebär detta definitionsmässigt en högre välfärd för samhället.

Ett ytterligare skäl som kan anföras för sådana skolor är deras kreativa och produktivetsbefrämjande miljö, vilket i sin tur också bidrar till att förklara deras popularitet. Elever med samma intressen och talanger kan ge varandra en hel del i utbyte. Man kan tala om en "inspirations-effekt" eller – om man så vill – positiva externa effekter. Elever och föräldrar inspireras och motiveras. Med motiverade elever kan lärarna också bli det i högre grad. Dessutom uppnår man specialiserings fördelar vad gäller speciallärare och specialutrustning.

Frågan är då om det kan finnas några påtagliga nackdelar? En naturlig fråga till skolmyndigheterna i Chicago är om inte systemet med "magnet schools" utarmar förutsättningarna för övriga elever. Vad händer med dem som blir kvar i de traditionella skolorna? Blir de inte ett uttryck för ett negativt urval? Ett svar är att de nya skolorna gett möjligheter till rasintegration som inte funnits tidigare. Ett annat svar är att dessa skolor även fungerar som stöd för de traditionella skolorna, genom att de senare kan skicka dit sina elever på särskilda kurser inom "magnet schools" respektive specialområden, kurser som tidigare inte fanns tillgängliga.

Frågan är då om "magnet schools" är något för Sverige? Vi har inga större ras-motsättningar; sålunda bortfaller behovet av rasintegration som ett huvudmotiv till att införa sådana skolor här. Däremot kvarstår och renodlas motivet att öka bar-

nens valfrihet genom intresseanpassade skolprogram. Det är svårt att se varför en specialisering skall inskränka sig till att i stort sett enbart omfatta musikskolor. Den elev som ges tillfälle att *välja* ett skolprogram får inte bara en högre motivation utan får också lära sig att ta ansvar för sitt val, något som kan ha fostrande värde i sig. Dessutom, jämlikhetsmålet har bl a tolkats så att alla skall få lika chanser i skolan. Frågan är om detta behöver innebära att barnen på alla punkter måste lära sig precis samma saker. Det kan ifrågasättas om inte detta senare i så fall innebar en missstolkning av jämlikhetsmålet. En efter mitt förmenande mera rimlig tolkning är att varje elev i samma årsklass får (i stort sett) *samma mängd pengar* till förfogande för sin utbildning (bortsett från olika slags i vid mening handikappade barn som bör få mer resurser). Sedan bör var och en få välja utbildning i linje med sina egna intressen och talanger. Annars missgynnas elever med specialintressen.

Hur rimmar detta med en väl genomtänkt uppfattning av jämlikhetsmålet? Vi skall här inte blunda för riskerna med att införa intresseanpassade skolor. Det kan bli fråga om en i vissa avseenden icke önskvärd skiktning av elever efter deras speciella intressen. Det innebär i viss mån en utveckling i motsatt riktning till att ha blandade klasser så länge som möjligt. Om ett sådant nytt system netto är bättre är en öppen fråga; den kan inte besvaras a priori, endast empiriskt genom försök.

Låt oss se vad ett system med "magnet schools" skulle kunna innebära för en medelstor svensk stad. Hela staden kan lämpligen utgöra ett upptagningsområde för t ex 4-5 var för sig specialiserade "magnet schools", ungefär så som nu musikskolan är det. De kan få en inriktning på t ex musik och skapande konster, teknik och ekonomi, matematik och naturvetenskap samt språk och gälla fr o m högstadiet. I jämförelse med det nuvarande systemet reduceras den för övriga skolor

tillgängliga kapaciteten i innerstan med efterfrågan för dessa 4-5 "magnet schools". Detta betyder samtidigt att det antal elever som kommer att efterfråga lokaler i de traditionella skolorna i ytterområdena reduceras. Detta innebär en gynnsam bieffekt på så sätt att antalet elever minskar inom de nybyggda bostadsområdena i stadens periferi där som regel brist på skollokaler föreligger. Behovet av bussning minskar liksom det politiska "trycket" på nya skolor där, samtidigt som man kan ha överkapacitet vid gamla skolor i centrum som kan utnyttjas effektivare genom att "magnet schools" förläggs dit. Härigenom erhålles ett nytt styrmedel att effektivt hantera användningen av existerande skollokaler, till priset av en något mer omfattande bussning till "magnet schools".

Slutsatser

Ett system med utökat föräldraval av skola synes ha flera fördelar. Man skulle bl a kunna vinna

- Effektivitet i konsumtionen i form av en ökad valfrihet för föräldrarna.
- Ökade incitament för rektorer och lärare att anpassa undervisningen efter "vad föräldrarna vill ha".

I ett system med utbildningscheckar får barn "inlåsta" i dåliga skolor en effektiv möjlighet att lämna dessa. De är inte längre hänvisade till föräldrarnas förmåga att argumentera med skolmyndigheterna. Denna förmåga att argumentera kan variera avsevärt mellan föräldrar med t ex olika utbildningsbakgrund.

Det är inte helt oproblemiskt att försöka simulera en marknadsstyrning efter ovan skisserat förslag. Jämlikhetsmål kan erfordra att ett system med utbildningscheckar kan behöva kringgärdas med vissa restriktioner. Enhetliga utbildnings-

checkar kan ge svårigheter för enskilda skolor att uppnå "full kostnadstäckning". Om samhället av jämlikhetsskäl inte vill tillåta att föräldrar betalar mellanskillnaden, får stat och kommun i så fall betala denna, t ex direkt till vederbörande skolor. Sådana svårigheter bör inte hindra att *experiment* genomförs för att testa olika system med utbildningscheckar.

Det system med "magnet schools" som införts i bl a Chicago är väl värt att även pröva i Sverige. Det skulle innebära en ökad valfrihet med fördelar för de elever som har specialintressen och specialtalanger. Deras motivation för skolan skulle öka. Dessutom skulle denna "begåvningspotential" tidigare ges en skolning, dvs leda till bättre resultat i skolan. Huruvida det finns några nackdelar som skulle kunna "överskugga" dessa uppenbara fördelar kan endast utrönas empiriskt. Även här är sålunda *experiment* i skolan att rekommendera.

Referenser

- Andersson, R & Samartin, A, [1987], "Evaluation of School Plans". *Journal of Urban Economics*, No 1.
- Blaug, M, [1967], "Economic Aspects of Vouchers for Education", i *Education: A Framework of Choice*. Institute for Economic Affairs, London
- Coons, J E & Sugarman, S, [1978], *Education of Choice. The Case for Family Control*. University of California Press, Berkely.
- Education Vouchers in Kent. A Feasibility Study for the Education Department of the Kent County Council*, 1975.
- Edebalk, P G, [1986], "Färdtjänst för pensionärer – mot ett nytt avgiftssystem". *Ekonomisk Debatt*, Årg 14, nr 5.
- Friedman, M, [1962], "The Role of Government in Education", i *Capitalism and Freedom*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Friedman, M, [1982], "What's Wrong with Our Schools?", i *Free to Choose*. Avon Books, New York.
- Hearings before the subcommittee on elementary, secondary and vocational education* [1986], HR 3821, The Equity and Choice Act Hearing, Washington, D C, Febr 26.
- Jencks, C et al, [1970], *Education Vouchers: A Report on Financing Elementary Education by Grants of Parents*. Center for the Study of Public Policy, Cambridge, Mass.
- Katzman, M, [1972], "Pricing Primary and Secondary Education", i *Public Prices for Public Products*. The Urban Institute, Washington.
- Lines, P, [1986], *Parental Choice of Schools in the United States*. The Center on Educational Research and Innovation, Issues Analysis Staff Office of the Under Secretary US Department of Education.
- Mc Claghry, [1987], *Educational Choice in Vermont*. Institute for Liberty and Community.
- Seldon, A, [1986], *The Riddle of the Voucher*. The Institute of Economics Affairs.
- Ståhl, I, [1979], "Sjukvården – problem och lösningar". *Ekonomisk Debatt*, Årg 7, nr 7.
- Sugarman, S, [1980], "Family Choice in Education". *Oxford Review of Education*, Vol 6, No 1.