

## Den svenska skolan – effektiv och jämlik?

Debatten om skolan förs ofta i ett laddat tonläge. Även resultat från empiriska studier riskerar att värderas utifrån ideologiska utgångspunkter, snarare än utifrån vetenskapliga kvaliteter. Den affekterade debatten med anledning av den nyligen utgivna, och därefter indragna, Skolverksrapporten ”Mer kunskap för pengarna” är en illustration av detta. Uppenbarligen kan en statistisk analys bli en fråga för riksdagens konstitutionsutskott om den handlar om skolfrågor.

Detta är ändå ingenting jämfört med debatten som jag och Fredrik Bergström utlöste med ESO-rapporten ”Konkurrens bildar skola”, där vi drog slutsatsen att konkurrens från friskolor har positiva effekter på elevernas utbildningsresultat. Vid sidan av den relevanta akademiska kritiken, fick vi bland annat veta att vi tillhörde samma krafter som varit emot ”det mesta som vi i dag kallar demokrati och ekonomisk jämlikhet” och att vi ägnat oss åt ”vetenskaplig bluffpoker”. Å andra sidan har våra ganska blygsamma slutsatser används som argument för att friskolor löser snart sagt varje problem på skolans område.

Mot denna bakgrund känns det befriande att läsa Björklunds, Edins, Fredrikssons och Kreugers (BEFK) sakliga, och från ideologiska övertoner befriade, analys. Beskrivningen av den svenska skolan är balanserad. Den svenska skolan har bidragit till en, i ett internationellt perspektiv, mycket välutbildad befolkning. Sverige faller väl ut i internationella jämförelser av läs-, skriv- och räkneförmåga, och spridningen i kunskaper är relativt liten. Det kan invändas att författarna inte behandlar de bekym-

rande tecknen på brister i skolan som bl a OECD (2002) redovisar, t ex att 10 procent av grundskoleeleverna inte uppnår målen och att en fjärdedel av gymnasieeleverna inte fullföljer de treåriga gymnasiestudierna inom fyra år, eller Sohlmans (1999) analys som pekar på att yngre kohorter hamnar lägre än äldre i internationella jämförelser – alltså en indikation på fallande relativ utbildningsnivå. Av förklarliga skäl behövs inte heller de punktvis bekymmersamma resultaten från Skolverkets (2004a) nationella utvärdering eller de senaste TIMSS- (Skolverket 2004c) och PISA-studierna (Skolverket 2004b), som alla tre publicerades efter SNS-rapporten. Även om den nationella utvärderingen lyfter fram många förtjänster med den svenska skolan, visar den också att läsförståelsen försämrats sedan 1992 och att spridningen ökat, att kunskaperna i matematik försämrats, att eleverna blivit sämre på att läsa och förstå en engelsk text, att grundkunskaperna i samhällsorienterade ämnen är fragmentariska och otillräckliga och att måluppfyllelsen avseende ”förståelsekunskap” i de naturorienterade ämnena är ”otillfredsställande”. TIMSS- och PISA-studierna, som bygger på internationella jämförelser, ger även de en bild av försämrade kunskaper, både i absoluta termer och i relation till övriga länder. Samtidigt visar framför allt PISA-studien att Sverige fortfarande ligger hyggligt till i en internationell jämförelse. Resultaten är statistiskt signifikant bättre än OECD-snittet i alla de fyra ämnesområden som undersökningen omfattar. Visserligen är det föga uppmanande att Sverige numera måste jämföra sig med genomsnittet, och inte kan aspirera på att tillhöra den utbildningsmässiga toppen, särskilt med hänsyn till att resursinsatsen i ett internationellt perspektiv är hög. Trots dessa invändningar, och även om nyligen presenterade studier ger anled-

### BOKANMÄLAN

Anders Björklund (red), Per-Anders Edin, Peter Fredriksson och Alan B Krueger, *Välfärdspolitiska rådets rapport 2003: Den svenska skolan – effektiv och jämlik?*, SNS Förlag, Stockholm. ISBN 91-7150-921-6.

ning till betydande oro, står sig BEFKs huvudslutsats: vi ska inte vara överdrivet alarmistiska i synen på den svenska skolan.

Genomgången av den nyare forskningen om sambandet mellan skolans resurser och resultat känns också klagörande. Det kan i och för sig förefalla som om man måste vara expert för att inte tro att mindre klasser leder till bättre elevresultat, men den dominerande synen bland ekonomer har ändå länge byggts på Hanusheks (1986) studie som pekade på att det inte fanns någon konsistent positiv effekt av mindre klasser och mer resurser på elevernas studieresultat. BEFK argumenterar övertygande, baserat främst på de experimentella eller kvasiexperimentella studier som publicerats under senare år, att vi faktiskt kan säga att mindre klasser i allmänhet leder till bättre elevresultat. Forskningsresultaten avseende betydelsen av lärarnas kvalifikationer är enligt BEFK inte lika lättolkade, även om ingen tveksamhet råder om att duktiga lärare har avgörande betydelse för utbildningens kvalitet. Olika studier ger skilda resultat avseende betydelsen av erfarenhet, pedagogisk utbildning respektive ämneskompetens. Bristen på forskning som adekvat möter de metodologiska problem som är förknippade med denna problemställning är påtaglig, och något förvånande. I ett svenskt perspektiv är det må hända än mer anmärkningsvärt att ingen utvärdering gjorts av de investeringar i IT som gjorts i den svenska skolan. Tack vare de stora investeringar som finansierats av bl a KK-stiftelsen har datortätheten ökat från en per 38 elever 1993, till en per 8 elever 2001. Enligt BEFK finns ingen forskning som indikerar att ökad datoranvändning skulle ha positiva effekter på elevernas resultat.

Även i beskrivningen av de risker för kvaliteten i den svenska skolan, som hotet om en kommande lärarbrist ut-

gör, är det lätt att instämma med författarna. Den successiva urholkningen av lärarnas relativa lönenivå och försämrade arbetsmiljö, parat med stora pensionsavgångar och bristande intresse för lärarutbildningen, riskerar att leda både till lägre lärartäthet och sjunkande kompetensnivå i lärarkåren. Författarna pekar även på att den för Sverige unika prioriteringen av vuxenutbildningen i förhållande till ungdomsutbildningen fått negativa återverkningar på tillgången på lärare i ungdomsskolan.

Genomgången av för- och nackdelar med tester som utvärderingsinstrument pekar tydligt på de risker som finns med för starkt fokus på tester som utvärderingsinstrument, och författarna manar också till försiktighet. Såväl för att främja forskningen som för att förbättra möjligheten att utvärdera skolans målfyllelse argumenterar dock författarna för att man ska ”ta flera steg i riktning mot ett flitigare och mer systematiskt användande av nationella prov och andra tester”, och för att nationella prov bör bli obligatoriska och ges tidigare än som idag först i årskurs 5.

På några punkter skulle dock boken vinna på en mer problematiserande beskrivning. Det gäller inte minst beskrivningen av ”nedskärningarna på 90-talet”, där den gängse bilden av drastiska nedskärningar till följd av den ekonomiska krisen i stort bekräftas. Det finns inget att invända mot påståendet att mängden resurser per elev kraftigt minskade under 1990-talskrisen. Om man analyserar en längre tidsperiod, och tittar på täljaren och nämnaren i denna kvot för sig, kan man dock hamna i en delvis annan tolkning av förändringen. 1979 började antalet elever i grundskolan falla, från en nivå kring 1 050 000, för att 1991 ligga på knappt 900 000. De totala kostnaderna för grundskolan föll visserligen mellan 1979 och 1984, någorlunda i paritet med minskningen

av antalet elever, men därefter började kostnaderna att stiga, trots att elevantalet fortsatte att falla. Kostnadsmaximum nås runt 1990, ungefär samtidigt som elevantalet når ett minimum. Endast under ett par år i början av 1990-talet sjunker de totala kostnaderna för grundskolan, olyckligtvis samtidigt som elevantalet börjar öka igen, innan kostnaderna såväl i absoluta tal som räknat per elev återigen börjar öka. Synen att den drastiska minskningen av resurser per elev under 1990-talets första år skedde som ett medvetet resultat av nedskärningspolitiken bör kanske ersättas med en bild av ett skolsystem med närmast total brist på flexibilitet. Skolans kostym anpassas inte till krympande barnkullar, och resurser tillkommer med flera års eftersläpning när barnkullarna ökar. Ökningen av lärartätheten under 1980-talet, liksom det ökade antalet elever per lärare under början av 1990-talet, blir med en sådan tolkning inte resultatet av en medveten politik, utan snarare av bristen på medveten politik. En närmare diskussion kring hur skolans ”kostym” anpassas efter barnkullarnas storlek skulle vara särskilt angelägen nu, när vi återigen går mot ett minskande antal elever i grundskolan. Kommer anpassningen att bli lättare eller svårare efter de förändringar av skolans organisation som genomförts?

På en punkt skulle också författarna möjligen kunnat dra något tydligare slutsatser av sina egna resultat och litteratursammanställningar. Det gäller diskussionen om konsekvenser av ett fritt skolval. Delvis tror jag att man hamnar i samma fälla som de forskare som länge hävdat att det inte finns något stöd för att ökade resurser, t ex i termer av mindre klasser, har en positiv effekt på elevernas resultat. En rimlig slutsats av litteraturen om effekten av resurser och resultat är att ökade resurser ibland inte leder till bättre resultat, vilket knappast

är förvånande. Om en dysfunktionell skola får mer resurser, utan att några andra förändringar genomförs, eller om resurstillskottet ges så att incitamenten för att främja ett effektivt resursutnyttjande förstörs, så är det långt ifrån självklart att detta får någon positiv effekt. Men det innebär ju inte att man *generellt* kan säga att det inte finns någon länk mellan resurser och resultat. På samma sätt finns säkerligen många exempel på skolpengssystem eller andra system för valfrihet som är utformade så att de positiva effekterna uteblir. Det gäller sannolikt den reform som genomförts i Chile, där fattiga barn har rätt till fri skoltid om de går i den offentliga skolan, men inte om de går i en fristående skola. Det är inte orimligt att tro att huvudeffekten av ett sådant system blir att öka segregationen, men det säger troligen mycket lite om effekterna av det fria skolvalet i Sverige.

Min gissning är att utformningen av det svenska systemet, med goda möjligheter för nya skolor att etableras och utan begränsningar av möjligheterna för friskolor att gå med vinst, stimulerar till positiv konkurrens i större utsträckning än de flesta andra valfrihetssystem, samtidigt som förbudet mot terminsavgifter, liksom den öppna antagningen till friskolor – friskolorna kan inte välja bort ”krävande” elever – minskar risken för negativa segregationseffekter. Trots detta, och trots de studier som genomförts både av BEFK, av mig och Fredrik Bergström (Sandström och Bergström, 2005), av Ahlin (2005) och av Waldo (2003), och som visar på positiva effekter av att ha stor andel friskoleelever i en kommun, väljer BEFK att betona att dessa effekter är små. Ett annat sätt att tolka resultaten är att jämföra Ahlins studie, som visar på att en ökning av andelen elever i friskolor med 10 procentenheter ökar elevernas procenttilrang med 6 enheter, med de resultat

som BEFK redovisar för effekterna av minskade klasstorlekar. (Ahlins resultat ligger för övrigt mycket nära både BEFKs och Sandströms och Bergströms resultat.) Där svarar en minskning av klasstorleken med sju elever för en ökad percentilrang med 2,6 till 6,9 enheter, alltså i samma storleksordning. Taget tillsammans med BEFKs slutsatser att friskolorna inte lett till ökade kostnader bör därmed slutsatsen bli att den positiva effekten av en ökad andel elever i friskola inte bara är statistiskt signifikant utan också ekonomiskt och kvalitetsmässigt betydelsefull. Intressantare än att diskutera om de positiva effekterna är stora eller små, eller om valfrihet generellt leder till bättre elevresultat, vore måhända att fråga sig vilka egenskaper hos det svenska systemet som förklarar att det varit förhållandevis framgångsrikt. Har jag rätt i min gissning ovan om orsaken till detta, eller finns andra förklaringar? Än viktigare vore analyser av på vilka punkter systemet bör förbättras, t ex för att undvika negativa effekter i form av ökad segregering, eller för att i än högre grad stimulera pedagogisk utveckling.

På ytterligare en punkt hade jag önskat en något mer problematiserande diskussion, nämligen avseende decentraliseringen av den svenska skolan. I den officiella retoriken är den svenska skolan decentraliserad och "målstyrd". Samtidigt styr staten skolan genom skollagen, ett stort antal förordningar, Skolverkets föreskrifter och allmänna råd samt genom Skolverkets tillsynsverksamhet, utformning av nationella prov, mm. Bland detaljregleringen finns inte bara timplaner och andra regleringar av hur mycket tid eleverna som minst och som mest

ska tillbringa i skolan och med olika ämnen, utan också sådant som studiedagar, idrottsdagar, lovdagar, vilka läroböcker eleverna ska få behålla, hur elevinflytandet ska utformas och mycket annat. Staten har också under senare år i allt större utsträckning använt specialdestinerade bidrag till kommunerna som har en kraftig styrande effekt på resursanvändningen i skolan – ett tydligt exempel är de sk Wårneresson-pengarna som syftade till att få "fler vuxna i skolan". Dessutom är kommunerna enligt skollagen skyldiga att ha kommunala skolplaner, som i vissa fall är mycket generella, men som i andra fall detaljerat styr hur skolorna ska utforma sin undervisning. I många fall finns en detaljerad styrning från kommunala tjänstemän och politiker ända in i klassrummen. Om syftet med decentralisering och målstyrning var att skolorna faktiskt skulle få ett ökat inflytande över hur verksamheten bedrivs är det med andra ord inte helt självklart hur detta fungerat i praktiken. En närmare analys av denna frågeställning vore värdefull.

Mina kritiska kommentarer ska dock inte komma i vägen för att huvudomdömet om Välfärdspolitiska rådets rapport 2003 är att den fyller ett betydande tomrum. Trots allt som skrivits om den svenska skolan har en samlad genomgång av de reformer som genomförts, de effekter detta fått och de utmaningar som skolan står inför saknats. Att det fortfarande finns många frågor som kan belysas ytterligare är knappast någon invändning mot författarnas insats.

*Mikael Sandström*

ekon dr, handläggare på moderaternas riksdagskansli

## REFERENSER

Ahlin, Å (2005), *Compulsory Schooling in a Decentralized Setting: Studies of the Swedish Case*, Economic Studies 85, nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Hanushek, E A (1986), "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools." *Journal of Economic Literature*, vol 24, s 1141-1177.

OECD (2002), *Economic Survey: Sweden*.

Sandström, F M och F Bergström (2005), "School Vouchers in Practice: Competition Will Not Hurt You" *Journal of Public Economics*, vol 89, s 351-380.

Skolverket (2004a), *Nationell utvärdering av grundskolan 2003, Sammanfattande huvudrapport*. Rapport 250.

Skolverket (2004b), *PISA 2003*. Rapport 254.

Skolverket (2004c), *TIMSS 2003*. Rapport 255.

Sohlman, Å (1999), "Sweden – a Learning Society? The Education System's Performance in an International Perspective." *Swedish Economic Policy Review*, vol 6, s 405-444.

Waldo, S (2003), *Efficiency in Education*. Lund Economic Studies.