

NILS-OLOF CHRISTOFFERSSON

Att skola eller inte skola

Den grundläggande tillgången är människors tid. Utan den hämtas inte olja, kol eller järn ur jordens innandöme, byggs inga vägar eller järnvägar, konstrueras inga flygplan. Ingen skriver sköna romaner, ingen läser och ingen förstår dem utan tid som nödvändig insats. Därför är också utbildning den grundläggande investeringen. Utan lärande blir det inte någon kvalitet i tidsanvändningen, något som ett kunskapssamhälle i vardande kräver alltmer av. Även om lärande äger rum i många sammanhang (högskolan, arbetslivet, fritiden, förskolan, familjen) intar ändå skolan på många sätt en särställning. Den omfattar alla och lägger en grund för fortsatt lärande. För en meningsfull och uthållig tillväxt, god miljö, internationalisering, fred, frihet och demokrati är det nödvändigt, om än inte tillräckligt, att skolan bygger upp resurser i form av kunskaper, attityder och initiativkraft.

Skolans ekonomi är med andra ord framtidens ekonomi till en icke obetydlig del. Däremot är det svårt att se hur skolan skulle kunna bidra till att lösa de akuta ekonomiska problemen annat än genom att spara, precis som andra offentliga verksamheter måste göra. Detta är dilemmat; hur ska vi få en bättre skola för mindre pengar? Det går bara om skolans kostnadseffektivitet kan öka, om det går att få ut mer av de resurser som satsas på

skolan. Och inte bara av skattebetalarnas pengar; på klassrumsnivån förvandlas pengarna till lärartid och andra reala resurser. På den nivån finns också eleverna, skolans "råmaterial" eller "medproducenter" beroende på synsätt. Själv föredrar jag nog att se eleverna som medproducenter, dvs i varierande grad aktiva sökare av kunskap och upplevelser med hjälp av skolans inputs i processen. Frågan om hur väl skolan använder sina resurser bör naturligtvis alltid vara i centrum för skolans "effektivitetslära", men den har kanske aldrig varit mera aktuell än just idag i kniptången mellan penningbrist och framtidskrav. Hur speglas detta i utredningar och rapporter? Det är vad jag ska försöka kortfattat redogöra för och diskutera i det följande.

Skolans produktivitet

Det som bör eftersträvas är en effektiv skola som presterar det vi önskar till lägsta kostnad, till skillnad från en produktiv skola som bara presterar elevgenomströmning till så låg kostnad som möjligt. Man kan då fråga sig om produktivitetsstudier av skolan överhuvudtaget har något intresse. Just detta var den vanligaste reaktionen på ESOs tidigare studier av produktivitetens utveckling inom skolan. I början av 1980-talet genomförde nämligen ESO ett stort antal sådana studier av offentliga verksamheter. En sammanfattning och diskussion av dem finns i ESO-rapporten *Offentliga tjänster, sökarkljus mot produktivitet och användare* (Ohlsson m fl [1986]).

Man kan förstå att skolfolk tycker att skolan är så mycket mer än produktivitet. Däri har de naturligtvis rätt. Samtidigt är det ändå av stort intresse att följa produk-

NILS-OLOF CHRISTOFFERSSON är Ph D från University of Chicago i utbildningsekonomi. Han är specialist på skolekonomi och knuten till Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

tivitetens utveckling över tiden. Ökar eller minskar resursinsatsen för varje presterad elevtimme? Det visade sig att produktiviteten 1965–80 årligen minskade med 2,8 procent i grundskolan och 3 procent i gymnasieskolan. ESO har nyligen genomfört en uppföljningsstudie, *Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980–1992*, där även skolan ingår (Murray [1994]). Det är rimligt att vänta sig en produktivitetssökning eller åtminstone att minskningen upphör under 1980-talet; nedskärningarna inom skolan borde ha en sådan effekt, bl a på grund av ett ökat antal elever i klasser och undervisningsgrupper. Under perioden 1980 till 1992 fortsatte emellertid, enligt studien, grundskolans produktivitet att minska med i genomsnitt 1,1 procent per år. Gymnasieskolans minskade under hela perioden med 3,2 procent, dvs inte mer än 1/4 procent per år i genomsnitt. Under 1992 (det sista år som undersökts) ökade produktiviteten i båda skolformerna med ca 2 procent, vilket bör kunna tolkas så att nedskärningarna inte förrän en bit in på 90-talet resulterade i fler "producerade" elevtimmar per lärare och andra inputs.

Vilket värde har nu en sådan undersökning av den "verkningsgrad" som skolans inputs har? Inom tillverkningsindustrin har produktivitetsstudier sedan länge tillmätts stor betydelse i strävan efter ekonomi i verksamheten. Inte heller i industrin är produktivitet något självändamål. Färre arbetstimmar per producerad bil är inte något eftersträvan svårt om resultatet blir sämre bilar och minskad försäljning. Motsvarande måste gälla skolan. Redan efter den första studien debatterades livligt vad som hänt med skoltjänsternas kvalitet. Blev de bättre i takt med att kostnaderna ökade? I den senaste ESO-rapporten (Murray [1994]) diskuteras eventuella kvalitetsförändringar. Det visar sig omöjligt att dra några säkra slutsatser av de fåtaliga indikationer som finns att ta till i brist på löpande kvalitetsmått. Jag instämmer tillfullo i utredningens

konstaterande, att detta "är uppseendeväckande eftersom kvaliteten i skolans undervisning sedan länge varit en hett debatterad fråga" (s 79).

Man kan emellertid också diskutera hur pass robusta undersökningarna är, de nya och de gamla, med avseende på resultatet. Det beror dels på metodik, dels på hur tillförlitliga de data är som användes. Tyvärr är skoldata, i synnerhet om kostnader, notoriskt opålitliga. Viss bättring har skett under senare år, mer om detta nedan. Ofta har efterfrågande data inte kunnat plockas fram direkt ur redovisningen utan omräkningar har måst göras. Enkäterna har ägnats ett förstrött ointresse. Kommunerna har inte velat anstränga sig för att ta fram sådant som inte upplevts som meningsfullt för det egna skolväsendet. Därtill är kommuner olika, inte bara strukturellt utan också ifråga om sin ekonomiadministration (och har all rätt att vara det dessutom).

Svårt att beräkna lokalkostnader

Av alla otillförlitligheter är de som gäller lokalkostnader mest besvärande. På senare år har dessa ökat mera nominellt än reellt. De har helt enkelt "skrivits upp". Det har funnits både interna och externa skäl till detta. Dels har ansvaret för lokaler flyttats till resultatenheter med vinstmotiv, ibland tom kommunala bolag, dels har det blivit ett kommunalt intresse att inte redovisa för låga lokalkostnader som underlag för interkommunala priser, dvs vad en kommun måste betala till en annan för att få utnyttja elevplatser i den främmande kommunen. (Oftast gäller detta gymnasieskolan som ju inte finns i alla kommuner). Dessa interkommunala priser bestämdes tidigare centralt men numera decentraliserat och på grundval av antingen redovisade självkostnader eller i förhandlingar mellan kommuner.

Ökade lokalkostnader kan således delvis misstänkas vara "konstgjorda". Jag vill dock understryka att de högre lokal-

kostnaderna inte är att betrakta som resultatet av någon sorts fusk från kommunernas sida. De nya värdena avspeglar troligtvis de "sanna" kostnaderna i termer av alternativkostnader mycket bättre än de gamla. De ligger t ex närmare marknadspriserna för motsvarande lokaler.

Frågan är hur detta påverkar resultaten av produktivetsstudierna. I bästa fall inte alls. Jag misstänker dock att produktivetsminskningen åtminstone under 1990-talet inte hade blivit så stor om beräkningarna kunnat fånga upp "lokalproduktiviteten". Lokalytan per elev har nämligen minskat på senare år, och produktiviteten med avseende på enbart lokaler sålunda ökat, en utveckling som jag tror maskeras av den kraftiga kostnadsökningen. Misstanken styrks av att produktiviteten enligt rapporten inte minskar lika mycket om man enbart ser på kostnader för undervisning.

I stort förändras troligtvis inte resultaten särskilt mycket, men den tendens till ökad produktivitet som vi nu kan skönja, hade möjligtvis kunnat påvisas något år tidigare. Min avsikt med det här resonemanget är emellertid inte att kasta tvivel över resultaten i stort men att visa på vanskligheter i undersökningar av det här slaget. Man kan säga att studien skjuter med goda kanoner (metoden) men laddar med vått krut (data).

Hur påverkar skolans nya nationella uppföljningssystem tillgången på och tillförlitligheten i skoldata? Information från detta uppföljningssystem, som fungerat sedan 1992, rapporteras av Skolverket två gånger årligen i form av "Jämförelsetal för skolhuvudmän". Den senaste rapporten publicerades i september 1994. Här finns samlat på ett ställe, mer, tillförlitligare och mera jämförbara data (över åren och mellan kommuner) än som funnits tillgängligt tidigare, så vitt jag kunnat bedöma, vilket emellertid inte säger så mycket eftersom motsvarande information förr kunnat ha häpnadsväckande brister.

Fortfarande finns det anledning att vara försiktig vid bedömningen av uppgifterna, vilket också påpekas av Skolverket. Uppgifter saknas för linje- eller programkostnader i gymnasieskolor vilket minskar jämförbarheten framför allt mellan huvudmännen men även i någon mån över tiden. Eftersom kostnadsdata kan vara behäftade med osäkerhet är det utmärkt att de också kompletteras med uppgifter om reala resurser, antal lärare, elever och lokalyta. Bland intressanta iakttagelser kan nämnas att per elev-kostnaden (i genomsnitt för hela riket och i fasta priser) senaste året sjunkit för både grundskola och gymnasieskola, vilket stämmer väl överens med produktivetsundersökningen (Murray [1994]). Kostnadsminskningen blir ännu större om kalkkostnaderna exkluderas ur jämförelsen. En stor fördel för kommuner och andra huvudmän är att det presenteras data för skolan som också möjliggör inbördes jämförelser mellan kommuner. Kostnadsskillnader är till stor del strukturella, men storstadskommuner kan jämföra sig med storstadskommuner, glesbygdskommuner kan jämföras inbördes, osv.

Det ligger nära till hands att ge det nationella uppföljningssystemet äran för att tillgången och kvaliteten på data är bättre nu än tidigare. Jag vill nog emellertid hävda att detta har andra orsaker, utan att därmed vilja förringa Skolverkets insats. Förbättringarna i kommunernas uppföljning av skolkostnader inleddes nämligen innan man via det nationella uppföljningssystemet började avkräva dem detaljerade kostnadsdata. Det var helt enkelt så att skolans kommunalisering gjorde det nödvändigt för kommunerna att i eget intresse hålla bättre reda på kostnader, bl a som vi har sett för att få ett pålitligt underlag för interkommunala priser. Plötsligt fanns motiv för kommuner att följa upp kostnader.

Det är ingalunda av enbart marginellt intresse att utreda orsak och verkan i det

här fallet. Om det nämligen är centrala åtgärder, det nationella uppföljningssystemet, som åstadkommit skärpningen, är det ett argument för återcentralisering av skolväsendet. Det finns oroande (min värdering!) tecken på att pendeln nu är på väg att slå tillbaka mot en mera centralt styrd skola. Om däremot bättre data är en reflex av kommuners egenintresse och inte framtvingade, så är det snarare ett argument för bibehållet, kanske to m förstärkt lokalt och regionalt beslutsfattande.

Det senare är önskvärt av många anledningar, bla och paradoxalt nog för internationaliseringens skull. Ett EU-medlemskap kräver tex delvis olika insatser av skolan i olika delar av landet. Skånes, Norrbottens, Göteborgsregionens, osv, vägar till EU är inte identiska.

Skolan som bransch

Som vi sett behöver produktivetsstudier av skolan kompletteras för att man ska kunna dra någorlunda säkra slutsatser om tillståndet i skolan. En sådan undersökning är den nyligen avslutade "branschstudie" av skolan som Statskontoret genomfört på uppdrag av ESO (Edström-Fors & Gunnarsson [1994]). Vad som framför allt kommer fram är emellertid vidden av vår okunnighet om skolan, när det gäller hur effektivt den hanterar sina resurser. Det är oklart vad skolan egentligen kostar eftersom kommunerna inte redovisar på samma sätt överallt. Det är dock tydligt att den svenska skolan är dyrare än andra länders utan att elevernas kunskaper är i motsvarande mån bättre. Skolans mervärde i form av ökade kunskaper och färdigheter eller önskvärda attityder mäts inte. Vad är det som just skolan bidrar med? Branschstudiens påpekanden tillsammans med produktivetsstudien bevisar inte, men gör det ytterst troligt, att skolan skulle kunna åstadkomma mer för pengarna.

Man hävdar också i branschstudien att

skolsystemet innehåller målkonflikter och felaktiga incitament. Det är säkert riktigt och i själva verket starkt bidragande till svårigheterna att effektivisera skolan. Ett annat hinder är, som också anförs, skolans inneboende tröghet. Den hänför sig, skulle jag dock vilja påstå, mer till arbetet i klassrummen än till innehållet. Skolor har tex ofta reagerat snabbt på internationaliseringen.

När det gäller incitamenten har jag en invändning mot resonemangen; det sägs i rapporten att kommuner inte är avnämmare av resultaten och kvaliteten och därför inte har motiv till förbättringar. "Om kommunen inte klarar av att uppfylla målen kan ändringar av styrsystemen (sektorsbidrag) eller ansvarsfrågor (huvudmannaskapsförändringar) komma att aktualiseras" (s 127). Kommunerna har emellertid all anledning att värna om kvalitet och resultat i skolan och inser det i allmänhet också. Kunskapsamhället leder till en regional konkurrens där det gäller att framstå så attraktiv som möjligt för näringslivet och för kompetenta människor. Goda skolor är ett konkurrensmedel. I samma riktning (och av samma grundläggande orsaker) verkar, att den pågående internationaliseringen i minst lika hög grad är en angelägenhet för kommuner och regioner som för staten. Det är inte rimligt att stärka statens inflytande över skolan när detta alltjämt är så stort, att det to m är en aning missvisande att kalla kommuner för "huvudmän". Snarare borde kommuner ha ännu större frihet att ställa upp egna mål.

Mer konkurrens mellan skolor är det medel att öka effektiviteten som den borgerliga regeringen främst litat till. Roger Pyddoke [1994] har studerat *Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation*, även detta ett ESO-uppdrag. Studien är ett försök att via en litteraturoversikt kasta ljus över problemen, något som knappast lyckats särskilt väl. Det är dock inte utredarens fel; materialet tillåter helt enkelt inga bä-

rande slutsatser. Varken tillskyndarna eller kritikerna av valfrihetsreformen får vatten på sin kvarn. En lärdom tycks dock vara att det inte ligger någon automatik i sambandet mellan valfrihet och önskvärda effekter. Mycket beror av allt att döma på genomförandet. Speciellt viktigt tycks det vara att motverka tendenser till ökad segregation i skolväsendet som en följd av valfriheten.

Mer tid eller bättre använd tid i skolan?

I ljuset av kunskaperna om skolan (eller okunskaperna om man så vill): Hur många år bör den obligatoriska skolan få ha förtroendet att ta hand om barnen? Vid vilken ålder bör skolan starta respektive sluta? Lars Waldestrand, statens utredare av "förlängd grundskola med sänkt skolstartsålder samt vissa alternativa lösningar till en sådan reform" avlämnade i våras sitt slutbetänkande *Grunden för livslångt lärande* med underrubrik "En barnmogen skola" en benämning som inte saknar sina poänger [SOU 1994:45].

Ett stort antal alternativ utreds till sina konsekvenser, ekonomiska och andra, men utredaren överlämnar åt beslutsfattarna att dra slutsatser om vilket som är bäst. Flest "poäng" tycks dock ges åt en sänkt skolpliktsålder till 6 år i kombination med 10-årig eller 13-årig skolgång. I det senare fallet integreras alltså även gymnasieskolan, som därmed blir obligatorisk.

Utvecklingen har ständigt krävt en längre skolgång på grund av samhällets ökande behov av kunskaper. Att sänka skolpliktsåldern till 6 år är riktigt, därmed utnyttjas barnens inlärningskapacitet bäst, i synnerhet om det sker i form av sk barnskola där barn lär i sin egen takt alltefter sin mottaglighet för systematisk inläring. Däremot bör man allvarligt överväga om inte en 9-årig skolgång skulle vara fullt tillräcklig. I stället för längre skolgång bör den elevtid som redan nu finns tillgänglig användas bättre. Både

produktivitetsstudierna och branschstudien tyder på att potentialen för effektivisering av skolan är stor.

Felet med utredningen om skolstart och skolpliktens längd är att den tar för givet att skolans "verkningsgrad" inte kan höjas. En kombination av organisatoriska och metodiska åtgärder skulle kunna åstadkomma detta. En årskurslös skola tillsammans med sk *mastery learning* skulle enligt min mening innebära att fler lär sig mer. I en årskurslös skola lär eleverna i sin egen takt. *Mastery learning* innebär kortfattat att ingen elev tillåts att fortsätta till nästa inlärningsnivå förrän han/hon lärt färdigt och att de som har behov av extra stöd och hjälp också får det. Som det nu är tvingas långsamma elever vidare innan de behärskar stoffet, och snabba elever hindras att fortsätta. Båda använder sin tid dåligt, båda skulle kunna lära sig mer än de nu lär sig. Det är bättre att accelerera inläringen än att förlänga skolplikten, bättre att avkräva skolan ett resultat än att låta den tunna ut sin undervisning över fler år.

Referenser

- Edström-Fors, E & Gunnarsson, V, [1994], *Skolans kostnader, effektivitet och resultat – en branschstudie*. Ds 1994:56, ESO.
- Murray, R, [1994], *Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980–1992*. Ds 1994:24, ESO.
- Ohlsson, I, m fl, [1986], *Offentliga tjänster, sökarljus mot produktivitet och användare*. Ds Fi 1986:13, ESO.
- Pyddoke, R, [1994], *Valfrihet inom skolan. Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation*. Ds 1994:72, ESO.
- SOU 1994:45, *Grunden för livslångt lärande. En barnmogen skola*. Betänkande från Utredningen om förlängd skolgång.
- Skolverket, [1994], *Skolan. Jämförelsetal för skolhuvudmän. Organisation – resurser – resultat*. Årsrapport september 1994.
- Stenkula, P, [1986], *Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn*. Ds 1986:17, ESO.