

Hur bör skolan finansieras för att gynna likvärdigheten?

Likvärdigheten i svensk skola, mätt med spridningen i elevprestationer, har sjunkit de senaste 20 åren. Under samma period har många stora utbildningsreformer genomförts, bl a en decentralisering av finansieringssystemet. I en ESO-rapport (von Greiff 2009) analyseras hur denna förändring har påverkat likvärdigheten. Varken det nuvarande eller det gamla finansieringssystemet tycks ha gynnat likvärdigheten i tillräcklig utsträckning. Reformen är därför nödvändiga om den minskande likvärdigheten ska vändas. ESO-rapporten sammanfattas i denna artikel.

CAMILO VON GREIFF

är fil dr i nationalekonomi och är verksam på Ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet.
camilo.von-greiff@finance.ministry.se

Den svenska grundskolan har under många decennier präglats av en alltmer långtgående decentralisering av makt och ansvar till kommuner och skolenheter. En stor del av denna decentralisering har gällt finansieringen av grundskolan, från ett strikt reglerat centralstyrt finansieringssystem vid grundskolans tillkomst till dagens utpräglat decentraliserade system med stor frihet för kommuner och skolenheter. Kulmen i denna process nåddes i början av 1990-talet i och med den stora kommunaliseringareformen. Reformen brukar beskrivas som decentraliseringens sista steg, då en betydande maktförskjutning skedde från staten till kommunerna i fråga om ansvaret för skolan. En avgörande förändring bestod i att de öronmärkta statsbidragen till grundskolan, som dithills varit en framstående del av statens styrning av skolan, ersattes med ett samlat sektorsbidrag.

Efter förändringarna av resursfördelningssystemet till skolan under 1990-talets första hälft gör kommunerna helt egna prioriteringar för hur mycket resurser som ska läggas på skolan i relation till andra utgiftsområden. Kommunerna har även stor frihet i fördelningen av skolans resurser mellan skolformer, årskullar och olika grupper av individer med olika behov av särskilt stöd inom samma årskull. Kommunernas frihet i resursfördelningen till grundskolan har således flera dimensioner. I praktiken innebär det att landets 290 kommuner var och en har ett resursfördelningssystem, både med avseende på totala resurser till grundskolan och hur dessa fördelas inom skolverksamheten, som alla i någon mening skiljer sig åt. Sveriges resursfördelningssystem till grundskolan består i praktiken därmed av 290 olika modeller.

I denna artikel diskuteras decentraliseringen av resursfördelningssystemet utifrån ett likvärdighetsperspektiv, mätt med olika mått på variation i elevernas måluppfyllelse. Av avgränsningsskäl fokuserar artikeln på skolformerna förskola och grundskola. Resterande del av artikeln är disponerad

De synpunkter som förs fram i artikeln representerar författarens egen uppfattning och ska inte tas som uttryck för Finansdepartementets syn i berörda frågor.

på följande sätt. I avsnitt 1 beskrivs begreppet likvärdighet och argument framförs till förmån för en skola präglad av en hög likvärdighet. I avsnitt 2 beskrivs kortfattat hur finansieringssystemet såg ut före kommunaliseringsreformen och hur det ser ut i dag. I avsnitt 3 sammanfattas vad forskningen har att säga om resursers betydelse för elevernas prestationer. Avslutningsvis ges några slutsatser och policyrekommendationer i avsnitt 4.

1. Likvärdighet

Begreppet likvärdighet har varit centralt i den svenska utbildningshistorien. Trots det finns ingen vedertagen definition i skollagen eller andra förordningar. Den underliggande betydelsen av begreppet kan dock sägas vara att skapa jämlikhet i livschanser. Det är ett traditionellt liberalt och socialistiskt jämlikhetsbegrepp som härrör åtminstone från 1800-talet och som säger att det är individens egen förmåga, begåvning och prestation, snarare än hennes sociala bakgrund, kön, etnicitet eller andra tillskrivna egenskaper som ska betyda något för hennes livschanser.¹ Denna tolkning gör det dock svårt att operationalisera begreppet. Därför brukar analyser ta sin utgångspunkt i spridningen i mätbara resultatmått mellan olika elevgrupper och mellan olika skolor och kommuner, se t ex Skolverket (2006). Även i denna artikel används en sådan definition.

Utöver fördelningsaspekten ovan kan likvärdighet i skolan ha starka effektivitetsfördelar. En jämn humankapitalfördelning återspeglas i en jämn inkomstfördelning, vilket gör att snedvridande skatter behöver användas i mindre utsträckning för att uppnå en önskad fördelning av disponibla inkomster. Denna mekanism förstärks sannolikt av en alltmer internationaliserad värld, där skattebaser blir allt rörligare och därmed svårare att beskatta utan betydande effektivitetsförluster.²

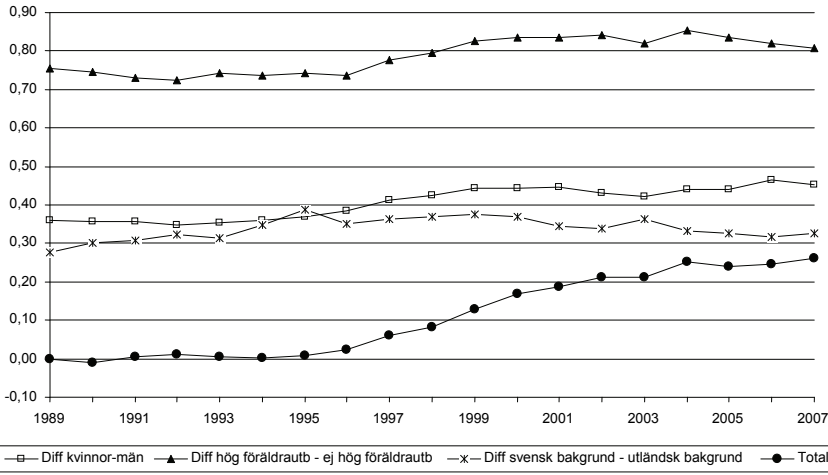
Hur har då likvärdigheten utvecklats de senaste decennierna? Figur 1 visar utvecklingen av likvärdigheten från tiden före kommunaliseringsreformen fram till 2007.

Den övre grafen visar gruppskillnader med avseende på föräldrarnas utbildningsnivå. Jämfört med 1989 har skillnaderna mellan elevgrupperna ökat betydligt, men utvecklingen har inte haft en uppåtgående trend under hela perioden. Grafen som visar skillnader mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund visar även den en ökning från det första till det sista uppmätta året. Fluktuationerna under perioden är dock betydande. Vidare har skillnaderna mellan könen ökat betydligt under samma period utan kraftiga svängningar. Grafen ”Total” beskriver utvecklingen av genomsnittsbetyg jämfört med 1989 (d-värdet för 1989 är normaliserat till noll). Ökningen beror sannolikt på en betydande betygsinflation.

Det kan i sammanhanget vara intressant med ett par nedslag i hur likvärdigheten ser ut i dag. Läsåret 2007/2008 fick ca 11,5 procent av eleverna

1 Se Erikson (2009).

2 Samma resonemang förs i Braunerhjelm m fl (2009). Till liknande slutsatser kommer även Ekholm m fl (2007), OECD (2008) och Ds 2009:21.



Figur 1
Gruppvisa skillnader
i betyg och genom-
snittsbetyg 1989-
2007, d-värde³

Anm: Betyget baseras på medelvärdet över de 16 betyg som alla elever ska erhålla. Endast elever med åtta eller fler godkända betyg inkluderas i beräkningarna. Se Gustafsson och Yang-Hansen (2009) för ytterligare detaljer.

Källa: Gustafsson och Yang-Hansen (2009).

i årskurs 9 inte gymnasiebehörighet. Om eleverna grupperas efter föräldrarnas utbildningsbakgrund framträder dock stora skillnader. Enligt SCB (2009) blev vart tjugonde barn vars föräldrar har en eftergymnasial utbildning inte behörigt till gymnasiet. Motsvarande andel för barn vars föräldrar enbart har grundskoleutbildning var vart tredje barn. Vidare är skillnaderna i prestationer mellan kommuner anmärkningsvärt höga. I tabell 1 visas olika typer av spridningsmått för kommunerna. Exempelvis varierar andelen elever som inte uppnår gymnasiebehörighet mellan 22,6 procent i kommunen med den lägsta behörighetsgraden till noll procent i kommunen med den högsta behörighetsgraden. Även genomsnittligt meritvärde och andelen elever som inte klarar målen i ett eller flera ämnen skiljer sig åt väsentligt. Andelen elever som inte klarat de nationella målen i ett eller flera ämnen varierar exempelvis från 2,2 till 42,9 procent, se tabell 1.

Sammanfattningsvis har likvärdigheten minskat från slutet av 1980-talet fram till 2007. Samma mönster uppkommer när likvärdighet mäts med skillnader mellan skolor och kommuner.⁴ Vidare tycks den absoluta nivån i likvärdighet vara anmärkningsvärt låg, särskilt med tanke på den låga nedre delen av prestationsfördelningen. För en given prestationsfördelning är det rimligen mer problematiskt om de sämsta prestationerna är av sådant slag att de inte uppfyller grundläggande kunskapskrav, än om hela fördelningen parallellförskjuts uppåt (dvs så att spridningen konstanthålls) så att även de sämsta prestationerna ligger ovanför gränsen för dessa krav.

³ D-värdet är ett mått på resultatspridning, se Gustafsson och Yang-Hansen (2009) för en beskrivning. Det används här för att kunna koppla ihop perioder med olika typer av betygssystem.

⁴ Se von Greiff (2009).

Tabell 1
Slutbetyg i årskurs 9
läsåret 2007/2008,
spridningsmått för
kommuner

	Spridnings- mått för kommuner	Genom- snittligt meritvärde	Andel (%) som är behöriga till gymnasieskolan	Andel (%) elever som ej nått målen			
				Totalt	I ett ämne	I två eller fler ämnen	I alla ämnen (saknar slut- betyg)
Max	245,4	100,0	42,9	17,1	28,8	6,5	
90%	215,6	94,7	31,6	11,4	20,9	2,1	
75%	210,9	92,2	28,0	10,0	17,5	1,4	
Median	205,0	89,4	23,6	8,0	14,3	0,8	
25%	198,9	86,4	18,4	6,1	10,5	0,3	
10%	193,8	83,4	14,2	4,3	7,4	0,0	
Min	175,9	77,4	2,2	1,5	0,0	0,0	

Anm. Procentsatserna i tabellernas förspalt anger hur stor andel av kommunerna som har ett värde på den aktuella variabeln som är lägre än det värde som är angivet i kolumnen för variabeln. Exempel: 75 procent av kommunerna har ett meritvärde på högst 210,9 och en andel elever som är behöriga till gymnasieskolan på högst 92,2 procent. Uppgifterna inkluderar inte fristående skolor.

Källa: Skolverkets statistikdatabas (www.skolverket.se)

2. Resursfördelningssystemet då och nu

Statsbidragssystemet före 1991 års decentraliseringsreform

Grundskolans finansiering före kommunaliseringens reformen bestod i ett antal öronmärkta statsbidrag, se tabell 2, som minutiöst reglerade skolans finansiering och organisation.

Den samlade bild från litteraturgenomgångar och intervjuer som ges i von Greiff (2009) är att det stora antalet öronmärkta bidrag skapade ett oerhört komplext och allt annat än transparent resursfördelningssystem. Man ska då ha i åtanke att detta stora antal öronmärkta bidrag var resultatet av 20–25 års ständiga förenklingar av statsbidragssystemet till skolan, inte minst i form av sammanslagningar av olika bidrag. Trots alla dessa förenklingar föreföll systemet ha varit svårbegripligt. Ytterst få personer hade full insyn i hur systemet fungerade. Komplexiteten och bristen på transparens gjorde att skolor med experter på systemet kunde utnyttja det genom att manipulera tilldelningen till den egna skolan. Sådan manipulation kunde t ex ske vid äskandet av basresurser, som gjordes på vårterminen, medan antalet tilldelade basresurser skulle baseras på elevantalet under höstterminen. Det förekom då att skolor vid tiden för äskandet inte redovisade elever som de visste skulle flytta till en annan skola/kommun till höstterminen, om det påverkade antalet basresurser som tilldelades skolan. Även vid äskande av andra resurslag, såsom resurser för elever i behov av särskilt stöd, hade driftiga personer på den enskilda skolan stora möjligheter att påverka den faktiska tilldelningen.

De många olika öronmärkta statsbidragen och den starka statliga styr-

Tabell 2
Grundskolans stats-
bidrag budgetåret
1985/86

Typ av statsbidrag	milj kr	procent
Basresurs	6029,4	46,1
Förstärkningsresurs	2582,4	19,75
Tilläggsbidrag	757,8	5,79
Specialdestinerade driftbidrag, varav	1060,7	8,11
- rektorer och studierektorer	457,2	3,5
- särskild undervisning	65,3	0,5
- hemspråksundervisning och studiehandledning på hemspråk	254,9	1,95
- stödundervisning i svenska	255,2	1,95
- kallortstillägg och finskspråktillägg	28,1	0,21
Bidrag till samlad skoldag	40,5	0,31
Bidrag till sociala avgifter	2127,4	16,27
Bidrag till kommuner och organisationer för vissa verksamheter	5,0	0,04
Grundskolans SÅS-medel	203,7	1,56
Bidrag till lokal skolutveckling	199	1,52
Bidrag till lokalt utvecklingsarbete på lågstadiet	31,7	0,24
Bidrag till datorutrustning m m	20,0	0,15
Bidrag till fristående skolor för skolpliktiga elever	20,1	0,16
Summa	13077,7	100
Bidrag till utvecklingsarbete med kultur i skolan	15,0	
Särskilt bidrag till lokal skolutveckling	9,9	

Anm: De två nedersta bidragen i tabellen, som inte är medräknade i summeringarna, var inte reserverade enbart för grundskolan.

Källa: Du Rietz m fl (1987, s 120).

ningen av skolan på lokal nivå kvävde också lokal initiativkraft och uppfinningsrikedom. Rektorer och skolledare var ”bakbundna” och hade att rätta sig efter otaliga centralt beslutade regler och anvisningar för hur skolverksamheten skulle bedrivas.

Till komplexiteten och bristen på transparens ska också läggas den administrativa bördan som den enskilda skolan fick ödsla kraft och energi på vid förhandlingar om resurser och vid själva den formella äskningsprocessen. Äskningsprocessen höll på under stora delar av läsåret, i olika etapper och turer för överklagande och nya beslut.

Skolans finansiering i dag

I det nya statsbidragssystemet som drevs igenom i kommunaliseringsreformen 1991 slopades örönmärkning helt. I stället utgick ett sk sektorsbidrag till skolan, som kommunerna fick disponera fritt. Systemet med ett sektorsbidrag till skolan blev kortlivat. Bara ett par år senare, 1993, lades det in i det generella statsbidraget. Sedan dess är kommunerna tämligen fria att fördela resurser från sin budget mellan olika verksamhetsområden. De

resurser som avsätts till skolan kan vidare fritt disponeras mellan olika skolformer och skolenheter, både vad gäller förskolan och grundskolan. Det har medfört att skillnaderna i prioriteringar för skolan varierar kraftigt mellan olika kommuner. År 2006 varierade kostnaden per inskrivet barn i förskolan, omräknat till heltidsbarn, från 95 000 kr till 200 000 kr. För kommunal grundskola varierade utgifterna 2006 från ca 60 000 kr till ca 108 000 kr per elev.

Dessa skillnader skulle kunna bero på strukturella skillnader mellan kommunerna som gör att resursbehoven ser väldigt olika ut. Tänkbara sådana faktorer, såsom andelen i befolkningen med kort utbildning, invånardistans (som är ett mått på hur glest befolkad kommunen är) och andelen barn i förskolan med annat modersmål än svenska förklarar dock enbart 13 procent av variationen mellan kommunerna vad gäller förskolan. Vidare förklarar andelen invånare födda utomlands, andelen bidragsberoende hushåll, skattekraft, politisk majoritet eller graden av boendesegregation inte alls skillnaderna i kostnader mellan kommunerna. För grundskolans del förklaras enbart 35 procent av variationen av strukturella faktorer. Det är alltså högst sannolikt att prioriteringar står för en betydande del av variationen i utgifter per barn i förskolan och grundskolan.

Ur likvärdighetssynpunkt är det inte enbart intressant att studera hur kommunernas totala budgetar för förskolan och grundskolan skiljer sig åt. Det är även intressant att få en bild av hur kommunerna prioriterar inom dessa respektive budgetar, dvs hur kommunernas resursfördelningssystem ser ut. I Skolverket (2009) görs en totalundersökning av samtliga Sveriges kommuner. I den kartläggs bl a hur pass differentierade kommunernas resursfördelningssystem är med avseende på skolenheternas elevunderlag. Resurser till elever i behov av särskilt stöd är relativt vanligt i kommunerna. I förskolan och grundskolan använder 63 respektive 69 procent av kommunerna en sådan resurs. Resursen utgör dock i regel endast en liten andel av budgeten. Även tilläggsresurser i form av ett struktur tillägg är i regel måttliga i förhållande till den totala budgeten. Detta resursslåg är dessutom relativt ovanligt, se tabell 3.

En övergripande slutsats från Skolverkets enkätundersökning är att differentieringen av resurser mellan enheter med mycket olika förutsättningar är liten. Denna slutsats gäller även den del av analysen som använder lärartäthet som resursslåg. Slutsatsen påverkas inte heller nämnvärt om hänsyn tas till den faktiska elevsammansättningen, dvs inte heller de kommuner med den minst gynnsamma elevsammansättningen differentierar resurser i särskilt stor utsträckning.

En möjlig förklaring till att kommunerna generellt tycks ha svårt att differentiera resurserna efter förutsättningar och behov i någon större utsträckning är att skolenheter med en gynnsam elevsammansättning – och som därför får mindre totala resurser om resurserna fördelas kompensatoriskt – kan utöva ett tryck mot kommunerna att fördela resurserna mer enhetligt. Vid en stark kompensatorisk tilldelning blir naturligtvis variationen i

Tilläggsresurs (procent av budget)	0%	0–4%	4–8%	8–12%	>12%	Totalt
Resurs till elever i behov av särskilt stöd (andel kommuner i procent)						
Förskola	37	26	28	6	3	100
Grundskola	31	16	21	19	13	100
Struktur tillägg (andel kommuner i procent)						
Förskola	80	11	6	2	1	100
Grundskola	72	14	7	3	4	100

Tabell 3
Andel kommuner
som fördelar resurser
som tilläggsresurs,
fördelat i procent av
budget

Källa: Skolverket (2009).

de totala anslagen till skolenheter med stor skillnad i elevsammansättning avsevärd. Inte minst kan detta gälla skillnader i resurstilldelning mellan fristående skolor och kommunala skolor, eftersom de förra typiskt sett har en gynnsammare elevsammansättning än de senare. Eftersom variationen i skolprestationer mellan skolor ökat kraftigt talar detta för att elevsammansättningen inom skolor blivit mer homogen i termer av elevernas prestationer. En ökad differentiering av resursfördelningen efter elevsammansättningen innebär då än större skillnader i de totala resurser som skolor med en gynnsam respektive ogynnsam elevsammansättning får. Mot den bakgrunden är det sannolikt en svår politisk utmaning inom kommunerna att fördela resurser med ett större kompensatoriskt inslag.

3. Betydelsen av resurser och deltagande i förskola för studieprestationer⁵

Vidare är en grundläggande fråga huruvida skillnader i resurser i förskolan och grundskolan över huvud taget har någon betydelse för elevernas prestationer och i så fall hur stora effekterna är för olika resursslåg, såsom lärartäthet och lärarkompetens, och för olika grupper av elever, t ex avseende föräldrarnas olika utbildningsbakgrund eller avseende elever i olika åldrar. Om resurser helt skulle sakna betydelse för skolprestationer skulle följaktligen även resursfördelningssystemets konstruktion sakna betydelse för likvärdigheten. Det finns flera olika typer av resursslåg som kan tänkas påverka elevernas prestationer. Två typer som det forskats mycket om är klasstorlek och lärarkompetens.

Klasstorlek

Vad gäller klasstorlek är det mest kända experiment som genomförts det s k STAR-experimentet i Tennessee i USA, där ett stort antal elever och lärare slumpades in i klasser av olika storlekar. Utvärderingar av experimentet finner typiskt sett att elever gynnas av att gå i mindre klasser och särskilt

⁵ Se von Greiff (2009) för en mer utförlig presentation av forskningsresultat.

gynnas elever med låg socioekonomisk bakgrund. Effekternas storlek är dock begränsad.⁶ De flesta utvärderingar finner effektstorlekar i storleksordningen 0,2 standardavvikelse vid en minskning av klasstorleken med sju elever och något större effekter för elever med låg socioekonomisk bakgrund. Internationella studier som inte baserar sig på STAR-experimentet finner i regel liknande effektstorlekar, se t ex Angrist och Lavy (1999). Det finns ytterst få nordiska studier på området. Lindahl (2005) är en studie på ett svenskt datamaterial som finner effektstorlekar av mindre klasser i samma storleksordning som utvärderingarna av STAR-experimentet. Fredriksson och Öckert (2008), en annan svensk studie, finner något mindre effekter.

En rimlig slutsats av litteraturen om klasstorlekens betydelse förefaller vara att små klasser är positivt för elevernas studieprestationer, i synnerhet för unga elever och elever med låg socioekonomisk bakgrund. Effekterna är dock inte särskilt stora. Trots detta är det intressant att notera att kostnadsintäktanalyser, baserade på de begränsade effektstorlekarna, kan ge positiva utfall.⁷

Lärarkompetens

Vad gäller lärarens kompetens råder stor enighet om att denna har stor betydelse för elevernas prestationer och även att variationen i lärarkompetens är stor inom lärarkåren. Däremot är det svårare att fastslå exakt vilka egenskaper som utgör lärarkompetens. Även om vissa studier visar på effekter av ämneskunskaper, lärarbehörighet, yrkeserfarenhet, tidigare studieresultat och prestationer på standardiserade tester, tycks de flesta forskare bedöma forskningsläget som att det inte finns något starkt stöd för att enstaka egenskaper generellt kan sammankopplas med starka lärarprestationer.⁸ Därmed inte sagt att sådana egenskaper inte existerar. Den vida spridningen av lärarprestationer visar tydligt på motsatsen. Snarare tyder det på att de egenskaper som gör en lärare skickligare än en annan är svårdefinierade och/eller svåra att mäta. I linje med detta resonemang ligger t ex Björklund m fl (2003), Rockoff (2004), Rivkin m fl (2005) och Krueger och Lindahl (2009).

Förskolans betydelse

Eftersom forskningen om klasstorlek tydligt visar att unga elever gynnas mer av mindre klasser än äldre elever är det intressant att undersöka huruvida deltagande i förskola gynnar barnens senare studieprestationer. En slutsats från litteraturen är att förskoleverksamhet riktad till barn från missgynnade hemförhållanden kan ge stora positiva effekter i termer av senare studieprestationer, framgång på arbetsmarknaden etc. Resultaten för generell förskola är inte lika entydiga, men flertalet studier finner positiva effekter.

⁶ Se t ex Finn och Achilles (1990).

⁷ Se t ex Ds 2002:11.

⁸ Se t ex Rockoff (2004) och Rivkin m fl (2005).

Det gäller även de fåtal nordiska studier som genomförts, t ex Havnes och Mogstad (2009). Vidare finner studier som undersöker heterogena effekter typiskt sett att generell förskola har större effekt för barn till lågutbildade föräldrar, t ex Liu och Nordström Skans (2009).

4. Slutsatser och policyrekommendationer

Likvärdigheten i svensk skola har således fallit sedan slutet av 1980-talet och i dag är det en betydande andel elever som går ut grundskolan utan att klara grundläggande nationella mål. Ur ett inkomstutjämningsperspektiv är detta särskilt problematiskt eftersom alltmer internationaliserade ekonomier, såsom angavs ovan, förstärker betydelsen av en jämn humankapitalfördelning. De forskningsresultat som framkommer i artikeln om förskolans och resursers betydelse talar för att ett resursfördelningssystem som syftar till att bidra till en hög likvärdighet bör möta två kriterier; dels fördela resurser i utbildningssystemet framtungt, dvs fokusera givna resurser på förskolan, förskoleklass och de första åren i grundskolan; dels differentiera resurserna i hög utsträckning efter elevsammansättning. Från genomgången av hur resursfördelningssystemet fungerar i dag och hur det fungerade före kommunaliseringsreformen, ligger slutsatsen nära till hands att inget av dessa system möter dessa kriterier i tillräcklig utsträckning.

Det är inte lätt att konstruera ett statligt finansieringssystem som på ett smidigt sätt möter kriterierna ovan. För att ge förutsättningar för att komma till rätta med dessa problem föreslår jag i stället reformer som syftar till att kommunernas skyldigheter att nå nationellt ställda mål för verksamheten stramas upp, samtidigt som kommunerna behåller sina frihetsgrader för hur verksamheten ska utformas – och finansieras – för att uppnå dessa mål. Det innebär sannolikt indirekt att många kommuner måste öka resurserna till förskola, förskoleklass och de första åren i grundskolan samt öka differentieringen i resursfördelningen mellan skolor med olika elevsammansättning. Detta utan att staten explicit styr hur kommunerna uppfyller de nationella målen. För att möjliggöra detta förordar jag att nationella diagnostiska tester övervägs för barn i förskolan, som mäter både kognitiva och icke-kognitiva egenskaper. Testresultat är av ”svart-på-vitt”-karaktär och lämnar därför litet utrymme för tolkningar och godtyckliga bedömningar. De skulle därför kunna bidra till att huvudmännen tvingas anpassa resursfördelningsmodeller och organisation så att skolenheterna med en försvärande elevsammansättning ges möjlighet att ta itu med barn med inlärnings- och koncentrationssvårigheter på ett tidigt stadium. Detta skulle potentiellt kunna gynna likvärdigheten under senare år i hög utsträckning. En annan åtgärd för att förbättra utvärderingen är att de nationella målen tydliggörs för vad som avses med likvärdighet i skollagstiftning, läroplaner och andra föreskrifter och att Skolinspektionen kontrollerar att dessa mål efterlevs. Om så inte görs bör dessa brister ges stor vikt i den sanktionsprocess som Skolinspektionen föreslås få i den nya skollagen.

Informationen från testerna i förskolan skulle, förutom att förbättra möjligheten till en tidig insats för barn med sämre förutsättningar, utgöra en mycket värdefull datakälla för att öka vår kunskap om hur förskolan fungerar. Detta bör kompletteras med uppgifter om barnens bakgrund. I dag saknas, till skillnad från för grundskolan, registerdata för vilka barn och elever som deltar i förskolan. Även för grundskolan finns i dag brister i vilken data som finns tillgänglig för forskare. Det har bidragit till att det endast finns ett mycket begränsat antal kvantitativa studier på området vilket allvarligt har försämrat kunskapsläget om effekterna av svensk utbildningspolitik.

I de fall där kunskap om vad som fungerar och inte fungerar är speciellt viktig vore det värdefullt att introducera småskalig försöksverksamhet med den typ av mycket ambitiösa – och kostsamma – förskoleprogram som gjorts i USA och riktar sig till barn från missgynnade hemförhållanden, med tanke på deras till synes mycket starka effekter på barnens senare studieprestationer etc. Denna resurs skulle ligga utanför kommunernas ordinarie budget och i stället skulle man kunna ha ett ansökningsförfarande där de mest lovvärda programmen väljs ut och finansieras med statliga medel.

Förskolans potentiella betydelse för senare studieprestationer, tillsammans med förskolans och förskoleklassens allt högre krav på kvalitet i verksamheten, gör vidare att jag anser att det bör övervägas om inträdet till det obligatoriska skolväsendet bör ske i tidigare ålder. Specifikt bör det utredas om deltagande i förskoleklassen ska göras obligatoriskt.

En sista rekommendation är att möjliggöra lönekarriär för personal verksamma i förskolan och grundskolan. Lönespridningen inom lärarkåren är ytterst blygsam och betydligt mindre än inom andra yrkeskategorier. En ökad lönespridning bör kunna motiveras enbart med att skickligare personer förtjänar en högre lön och att möjligheten till lönekarriär sannolikt ökar statusen av att arbeta i förskolan och grundskolan. Men en ökad lönespridning, kombinerad med en ökad differentiering i resurstilldelningen till förmån för skolenheter i utsatta områden, skulle även kunna vara ett sätt att justera skolenheternas relativa finansiella förmåga att rekrytera de skickligaste pedagogerna. Skolenheter i utsatta områden, med mer resurser, skulle då få ett finansiellt försteg för att använda löneverktyget som attraktionsinstrument jämfört med skolor i mer välbärgade områden, med mindre resurser, som redan har en fördel i och med en typiskt sett lugnare och trivsammare arbetsmiljö.

REFERENSER

Angrist, J och V Lavy (1999), "Using Maimonides Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement", *Quarterly Journal of Economics*, vol 114, s 533-575.

Björklund, A, P-A Edin, P Fredriksson och A B Krueger (2003), *Den svenska skolan – effektiv och jämlik?*, Välfärdspolitiska rådets rapport 2003, SNS Förlag, Stockholm.

Braunerhjelm, P, C von Greiff och H Svaleryd (2009), *Utvecklingskraft och omställningsförmå-*

ga – En globaliserad svensk ekonomi, Slutrapport från Globaliseringsrådets kansli, Regeringskansliet, Stockholm.

Ds 2002:11, *Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan*, Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi, Stockholm.

Ds 2009:21, *Bortom krisen – Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin*, Globaliseringsrådets slutrapport, Regeringskansliet, Stockholm.

- Du Rietz, L, U P Lundgren och O Wennås, *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*, DsU 1987:1, Utbildningsdepartementet, Stockholm.
- Ekholm, K, T Andersen, A Bigsten och J Vlachos (2007), *Svensk välfärd och globala marknader*, Valfärdsrådets rapport 2007, SNS Förlag, Stockholm.
- Erikson, R (2009), "Den sociala selektionen till högre utbildning", i Lundgren, U P, R Säljö och C Liberg (red), *Lärande Skola Bildning: Grundbok för lärare*, under utgivning.
- Finn, J och C Achilles (1990), "Answers and Questions About Class Size: A Statewide Experiment", *American Educational Research Journal*, vol 28, s 557-577.
- Fredriksson, P och B Öckert (2008), "Resources and Student Achievement – Evidence from a Swedish Policy Reform", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 110, s 277-296.
- von Greiff, C (2009), "Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning", ESO 2009:5, Fritzes, Stockholm.
- Gustafsson, J-E och K Yang-Hansen (2009), "Resultatförändringar i svensk grundskola", i *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, Statens Skolverk, Stockholm.
- Havnes, T och M Mogstad (2009), "No Child Left Behind – Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes", Discussion Papers 582, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Krueger, A B och M Lindahl (2009), "An Evaluation of Selected Reforms to Education and Labor Market Policy in Sweden", Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/4.
- Lindahl, M (2005), "Home versus School Learning: A New Approach to Estimating the Effect of Class Size on Achievement", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 107, s 375-394.
- Liu, Q och O Nordström Skans (2009), "The Duration of Paid Parental Leave and Children's Scholastic Performance", IFAU Working Paper 2009:14, IFAU, Uppsala.
- OECD (2008), *Economic Surveys: Sweden*, vol 2008/20, OECD, Paris.
- Rivkin, S, E Hanushek och J Kain (2005), "Teachers, Schools, and Academic Achievement", *Econometrica*, vol 73, s 417-458.
- Rockoff, J (2004), "The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data", *American Economic Review*, vol 94, s 247-252.
- SCB (2009), *Barn i dag – En beskrivning av barns villkor med Barnkonventionen som utgångspunkt*, Temarapport 2009:2, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- Skolverket (2006), *Vad händer med likvärdigheten i svensk skola?*, Rapport 275, Statens Skolverk, Stockholm.
- Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov*, Rapport 330, Statens Skolverk, Stockholm.