

Vad händer med skolan efter SIA?*

Bakgrund

Utredningen om skolans inre arbete, SIA, presenterade sitt betänkande i juli 1974 [SOU 1974: 53]. Sedan dess har en tidvis ganska intensiv debatt förts kring dess förslag, fram till riksdagsbeslutet i våras, då SIA antogs med endast smärre förändringar. Det är lite förvånande emellertid, att denna debatt, åtminstone mig veterligt, förts utan bidrag från ekonomer. Förvånande eftersom den nära 1 000 sidor långa utredningen mest handlar om hur skolan skall kunna fördela resurser rättvist och använda dem effektivt. Avsikten med denna uppsats är inte att åstadkomma ett inlägg i SIA-debatten, vilket ju vore lite sent påtänkt, utan snarare att presentera och diskutera några problem, som skolan står inför när den skall genomföra SIA:s önskelista. För något annat än en önskelista är det inte fråga om; man kan gott uttrycka det så att SIA "spelat över bollen" till de lokala skolmyndigheterna och de enskilda skolorna. Vad jag vill förmedla är en känsla av att, trots SIA, väldigt mycket återstår att ta ställning till, innan skolan kan infria förhoppningar som vi har rätt att ställa högt. Låt mig emellertid också få framhålla, att jag delar SIA:s grundtanke, att något måste göras för de elever som nu inte kan få ut något positivt av sin skolgång.

NILS OLOF CHRISTOFFERSSON har arbetat vid national-ekonomiska institutionen, Lunds universitet, och som forskare i utbildningsekonomi. Han är numera anställd vid riksrevisionsverkets skolsektor.

Reformer för en demokratisk skola

1940 års skolutredning och 1946 års skolkommision inledde i Sverige arbetet med en lång rad utbildningsreformer, som alla, kortast uttryckt, syftade till att skapa en demokratisk skola. Därmed menade man framför allt en rättvis skola; individens möjligheter till att inhämta kunskaper och färdigheter och till en gynnsam personlighetsutveckling skulle inte längre få inskränkas av den sociala och geografiska miljö som han blivit född till. Efter 1950-talets försöksverksamhet med enhetsskola i olika utformningar beslöt riksdagen 1962 att införa den nioåriga grundskolan, gemensam för alla. 1971 startade den integrerade gymnasieskolan med ett stort antal linjer som motsvarar både det tidigare "lärdoms-gymnasiet", fackskolorna och yrkesskolorna, och nyligen har man beslutat om den postgymnasiala utbildningen på grundval av U-68.

Under tiden har man också hunnit med att fråga sig om resultatet av reformerna motsvarat förväntningarna. Att så inte till alla delar varit fallet är SIA ett symptom på. Dess stora bekymmer är att skolan tycks sakna mening och värde för åtskilliga elever, och då framför allt just för dem som man från början ville hjälpa med skolreformerna, dvs de socialt handikappade, de som tycks vara mer eller mindre förutbestämda offer för samhällets, och inte minst skolans egna, utslagningsmekanismer.

Större jämlikhet genom utbildning kräver, om den är möjlig, att resurser specialdestineras till elever med svåriger-

* Artikeln skrevs innan författaren fått anställning vid riksrevisionsverket och uttrycker inte nödvändigtvis RRV:s uppfattning.

heter. Det räcker inte, har man kommit till insikt om, att ge alla lika möjligheter; dvs lika mycket av skolresurserna; man måste satsa *olika* för att få mera *jämlika* resultat av skolans verksamhet. Bland de viktigaste av de åtgärder som SIA rekommenderar är den samlade skoldagen, en organisation av elever i arbetsenheter och lärare i arbetslag, samordning mellan skolan och övriga institutioner för barnomsorg, större ansträngningar för att bibringa alla elever ett visst nödvändigt minimimått av bas-kunskaper och basfärdigheter, och, inte minst, ett ökat lokalt inflytande över resurserna. En helhetssyn på elever och skoldagen tar sig uttryck bl a i att skolans ansvar för eleven skall omfatta inte bara timplanebunden undervisning utan också andra aktiviteter både under och utanför den obligatoriska skoldagen, som föreslås bli förlängd. Föreningslivet bör inbjudas att delta i verksamheter både i anknytning till skoldagen och i de frivilliga aktiviteter, som kommer att förläggas utanför obligatorisk skoltid. Beslut om resursanvändning skall i stor utsträckning decentraliseras till lokala skolstyrelser och enskilda skolor, och vad SIA hoppas på är förstås att de bästa besluten fattas där kändedomen om de konkreta problemen är störst.

Skolans mål

SIA har inte formulerat eller tolkat någon målsättning för skolan utan utgår från de övergripande målen som de föreligger i riksdagsbeslut och annorstädes. Utgångspunkten har inte varit några förmodade fel på målsättningen i den svenska skolan utan på måluppfyllelsen. Förr eller senare måste emellertid de svåra målfrågorna tas upp. I vilket fall som helst kommer man att finna en sådan diskussion oundgänglig, när man försöker genomföra SIA. För det första är den nödvändig för den samhällsekonomiska analys av SIA som vi ännu saknar. För det andra behöver skolans beslutsfattare konkret vägledning inför en reform, ett problem som naturligtvis i hög grad har samband med en samhällsekonomisk analys. När vi vet vad som är "optimalt", hur säkerställer vi lärar- och elevbeteenden som leder dit? Hur åstad-

komma en lämplig incitamentsstruktur? Vilka lämpliga styrmedel finns att tillgå? För det tredje behöver skolan ett system för kontinuerlig utvärdering som säger oss när och hur och i vilken grad vi uppnått vad vi vill med skolverksamheten. Även denna funktion har för övrigt samhällsekonomisk anknytning.

För det fjärde är målen så som de uttryckts av politiska instanser ofta så vagt formulerade, att man kan misstänka att försök till användbara preciseringar (operationalisering av målen) ofelbart skulle leda till stor oenighet bland alla skolans intressenter: politiker, skolmyndigheter, föräldrar, lärare, näringslivet, elever, m fl. Detta är sannolikt anledningen till att man använder så allmänna och vaga målformuleringar. Man köper sig någorlunda enighet på bekostnad av tydligheten i fråga om vad skolan egentligen skall åstadkomma. Det får vara ett mål i sig att hålla folk någorlunda lugna.

Frågan är om ett sådant beteende är etiskt försvarbart. Ingen ifrågasätter väl läroplanens målsättning "att främja elevernas allsidiga utveckling och därvid meddela eleverna kunskaper och öva deras färdigheter". Men fråga folk om skolan skall sortera elever? Eller förvara elever? Eller för den delen vem som skall ha vilka kunskaper? I allmänhet erkänner man att samhället har berättigade krav på att skolan skall åstadkomma "social" inlärning samtidigt som individen bör få bästa möjliga betingelser för personlighetsutveckling. Men var går gränsen? Och vad är egentligen innebörden i det ena och det andra?

Av direktiven till SIA framgår, att utredningen speciellt bör undersöka varför en stor grupp elever presterar sämre resultat än vad man borde kunna vänta sig och även på andra sätt upplever svårigheter i skolarbetet. På grundval av en sådan undersökning skall utredningen komma med förslag om förbättringar för dessa elever. "Förslagen bör åtföljas av ekonomiska analyser och kostnadsberäkningar", heter det i direktiven. Ordalydelsen tyder på att man väntar sig något mer än enbart kostnadsberäkningar. Utan förankring i en analys av mål och av medel att uppnå dessa måste emellertid alla resonemang kring effek-

tivitet, rättvisa och resursfördelning i skolan hänga i luften.

SIA säger sig anlägga en helhetssyn på skolproblemen; detta är nödvändigt för en ekonomisk-analytisk syn. Interdependensen i ett system som skolan, liksom i det större sociala system, där skolan utgör en del, gör det nödvändigt att söka identifiera *alla* betydelsefulla följder av en förändring. En ekonomisk analys innebär att man undersöker olika alternativ för att uppnå givna mål; målet är att välja det alternativ som medför minsta samhällsekonomiska uppoffring. Detta har SIA inte kunnat göra av det skälet att målpreciseringar saknas. Man förutsätter, "att det arbete med målprecisering som bedrivs inom SÖ inom de närmaste åren resulterar i måldokument, som kommer att underlätta utvärderingen i skolan". Frågan är om inte SIA hade behövt dessa måldokument som utgångspunkt för sin diskussion. För att bedöma resultatet av en verksamhet behövs måttstockar och mätverktyg. Enligt SIA måste en ökad lokal makt över resurserna bygga på förbättringar i beslutsprocessen för att ge ett önskvärt resultat. Detta vill man nå med hjälp av en intensifierad skollärdarutbildning men framför allt genom en förstärkning av utvärderingsverksamheten i skolan. Inte minst viktigt är det att utvärderingen kan bidra till att identifiera elever med svårigheter och vara ett instrument för att styra resurser till dessa elever. SIA:s diskussion av utvärdering är omfattande men handlar mera om principer än om konkreta förslag till utformning. Här är kanske bristen på målanalys tydligast; ett resultat kan ju inte gärna "utvärderas" så länge det är oklart vad man egentligen vill åstadkomma.

En brist i det här sammanhanget är det också att betygsfrågan lämnats utanför; (en annan utredning sysslar med detta problemkomplex). Detta är beklagligt, eftersom betygens utformning, för att inte tala om deras vara eller icke vara, i hög grad påverkar incitamentsstrukturen i skolan och därmed också med nödvändighet måste påverka ett åtgärds paket som avser effektivisering i resursanvändning och rättvisare fördelning av skolresurser. Ett åtgärds paket för en skola med målrelaterade betyg

skulle troligtvis behöva en annan utformning än ett för en skola som saknar betyg eller som har den nuvarande utformningen av betygssystemet.

Det är intressant att jämföra med en annan statlig utredning om utbildning, nämligen U-68; Bengt-Christer Ysander påpekade i denna tidskrift, att den saknade en nödvändig analys av mål och mål-medel-samband [Ysander 1973]. Från pedagogiska utgångspunkter har Ulf Lundgren och Wiggo Kilborn kritiserat SIA:s bristande målanalytiska förankring framför allt när det gäller innehållet i de kunskaper skolan bör förmedla [Lundgren-Kilborn 1974]. Deras avslutningsord är värda att citera: "Förr eller senare måste den allt överskuggande skolfrågan formuleras så: Vilken kunskap och vems kunskap skall skolan förmedla? Har samhället rätt att sortera ut barnen på olika levnadsbanor därför att skolans innehåll har olika mening för dem och är olika tillgängligt för dem?"

Flera av remissinstanserna har snuddat vid problemen kring målsättningsfrågorna. Och mer än snuddat vid dem har länskolnämnden i Uppsala län, som "vill understryka att prövningen av hur de övergripande målen har uppfyllts måste återföras på de centrala organ som gett dem, nämligen riksdag och regering. Det är nämligen ett både beklagligt och förstäligt faktum att detta måltänkande inte trängt igenom i skolan. För att det skall göra det krävs att man också på högsta politiska nivå uppmärksammar de problem som är förknippade med genomförandet av de övergripande målen som är och måste vara av politisk natur. Enligt nämndens mening är idédebatter i riksdagen om dessa frågor av utomordentligt värde. Det är också nödvändigt att diskussionen om idéerna äger rum i bestyrelsen och bland skolpersonal. Utfallet av debatten måste givetvis ständigt återföras till de centrala målen" (citerat från ett referat i SIA-propositionen [prop 1975/76: 39, s 151]).

Innan SIA:s önskelista kan bli verklighet måste vi ha en genomlysande diskussion av skolans mål. Utan en sådan skulle säkerligen villrådigheten bli stor om vad man egentligen vill åstadkomma, mäta och utvärdera, inte minst på den så betydelsefulla lokala beslutsnivån. Här är

givetvis inte platsen att avhjälpa denna brist på målpreciseringar, men vi skall dock ta upp några exempel på vad som skulle kunna vara viktiga inslag i en sådan analys.

Det är betydelsefullt att i en målbeskrivning inte bara ta upp skolans av statsmakterna uttalade mål utan även målsättningar som skolan uppenbarligen har utan någon officiell sanktion. En sådan är att fylla en förvaringsfunktion, en annan att sortera individer för deras blivande roller i ekonomin. Enligt Nils Christie är ju skolans rentav viktigaste uppgift i praktiken att förvara våra barn medan vi själva är produktiva på annat håll. Otivelaktigt förekommer ett efterfrågetryck på skolan som ren förvaringsanstalt, och SIA-skolan innebär ökad förvaring genom den utvidgade skoldagen, nedtonad i SIA-propositionen på grund av invändningar från åtskilliga remissinstanser. Intressant är emellertid att lägga märke till SIA:s renhjärtade motiv; en "helhetssyn" på eleven, omsorg om de svagpresterande. Här hade det väl ändå varit befogat, att ta upp diskussion kring det berättigade i att skolan tjänar som förvaringsplats för små barn och i vilken utsträckning detta är ett samhällsintresse.

Det är viktigt att lyfta upp skolans latent funktioner i ljuset, eftersom de många gånger kan gå stick i stäv med uttalade mål för och hindra önskade resultat av verksamheten. Det räcker heller inte att bara beskriva målen; analysen måste också ha ett normativt inslag. Vilka *bör* målen vara? I utbildningsekonomiska sammanhang har man diskuterat om humankapitalhypotesen eller sorteringshypotesen bäst beskriver verkligheten. Bidrar utbildning till att höja människors produktiva förmåga eller har den som främsta uppgift att identifiera de potentiellt produktiva individerna? Man kan vända på problemet och fråga sig hurudan verklighet vi vill ha; om vi *tex vill* att skolan skall sortera individer och i så fall i vilken utsträckning. Jämlighetsskäl talar onekligen för att man bör försöka minska skolans sorterings effekter. Om detta är ett mål, så måste man emellertid konstatera att vi är mycket långt från att uppfylla det. Dessutom: att avskaffa skolans sorte-

ringsfunktion medför följdproblem — brutalt uttryckt, hur skall vi undvika att alla vill bli läkare?

Vilka mål är möjliga? Det är en fråga som är lika plågsamt svår att besvara som nödvändig att ta ställning till. SIA-programmet kan betecknas som kompensatoriskt; skolan skall ge hjälp åt elever som på olika sätt och av olika anledningar har kommit på efterkälken. Erfarenheterna från sådan kompensatorisk undervisning i USA har delvis varit mycket nedslående, och man har sökt efter olika förklaringar till detta. Jensen m fl hävdar att orsaken är genetisk. Ett antal marxistiskt influerade amerikanska ekonomer, bl a Samuel Bowles och Martin Carnoy, menar att en "korrespondensprincip" gäller för skolan och samhället; skolan avspeglar det kapitalistiska samhället och har som främsta uppgift att reproducera de sociala, politiska och ekonomiska relationer som gäller för samhället i stort. Därför måste samhället reformeras innan man kan reformera skolan. Det amerikanska samhället är annorlunda än vårt, men vi har anledning att ställa oss själva liknande frågor. Kan vi förändra samhället genom att förändra skolan?

Rättvisa och effektivitet

Jämlighet är ett överordnat mål för skolans verksamhet, som måste ges ett konkret innehåll för att kunna vara vägledande för praktiskt handlande. Den kan definieras antingen i termer av de utbildningsresurser som erbjudes individen eller i termer av utbildningsresultat. Större likhet i undervisningens resultat är uppenbarligen vad SIA eftersträvar. Inte heller i det här sammanhanget kommer man ifrån en diskussion av undervisningens innehåll av kunskapsförmedling, känslomässig involvering, m m, dvs en målanalys. Vad är det med andra ord för resultat skolan skall producera och fördela rättvist? SIA anser *tex* att skolans innehåll är alltför abstrakt, teoretiskt och verbalt, vilket skulle gynna elever från studievänlig miljö. Skolans kunskapsförmedlande roll är ett aktuellt debattämne och är ytterst givetvis en fråga om värderingar. Men sambanden är komplicerade; om man vill hjälpa elever med skolsvårigheter genom att tona ner kun-

skapskraven, kan resultatet mycket väl bli att människors ojämlikhet blir större i stället för mindre. Samhället utanför skolan premierar ju teoretiskt och abstrakt tänkande och gör så i ökande grad.

Man kan vidare fråga sig om kunskapsinläring konkurrerar med social och känslomässig anpassning om de resurser som samhället låter skolan förfoga över. Mycket litet är känt om sambandet mellan kognitiv inläring och affektiva förändringar, men det lilla man vet kan mycket väl tolkas så att det är fråga om "joint production"; otillfredsställande kunskapsinläring kan därför alltså indikera brister även på andra områden. Mastery learning är en undervisningsstrategi som bygger på en allokering av lärartid och andra skolresurser så att man hela tiden når målet att alla eller de flesta elever presterar ett resultat på specificerade kunskapsnivåer, "mastery". Benjamin Blooms och andras forskning tyder på att vinsterna med denna metod inte bara är kognitiva utan också affektiva och sociala.

Finns det en motsats mellan rättvisa och effektivitet i skolan? Man kan ju tänka sig möjligheten av att öka den känslomässiga, kognitiva och sociala inläringen för vissa elever, de med skol-svårigheter, på bekostnad av andra elever. Det skulle vara möjligt att öka jämlikheten i inlärningsresultat genom åtgärder som *minskar* inläringen för duktiga elever. För att undervisningen skall vara effektiv fordras att undervisningsresurser har samma marginella effekt på alla elever. En timme till med läraren skall, mätsvårigheten åsido, ge lika mycket inlärningsökning för alla elever. Tvärtemot vad man kanske skulle vänta sig, är det mycket som talar för att situationen i skolan idag är sådan att en omfördelning av resurser från duktiga till svaga elever *inte* minskar de duktigas inläring. Dessa elever visar en hög inläringstakt nästan oberoende av behandling. Det skulle alltså finnas allokeringsvinster att hämta hem genom åtgärder som samtidigt medför ökad rättvisa i SIA:s mening. Man berövar visserligen vissa elever resurser, framför allt i form av lärartid, men eftersom dessa elever redan är "överundervisade" berövar man dem inte samtidigt någon in-

läring. Det paradoxala kan rent av inträffa att somliga lär sig *mera* på egen hand tex i biblioteket eller tillsammans med andra elever, än vad de skulle lära sig om de fick ytterligare lärartid.

Det skall betonas att förekomsten av en sådan "differentiell undervisningskänslighet" som den antydda ingalunda är bevisad. Erfarenheter från bl a mastery learning tyder emellertid på att den är åtminstone en intressant möjlighet. En annan synpunkt att ta hänsyn till är emellertid också elevernas behov av vuxenkontakt av andra skäl än att den ger möjlighet för kunskapsöverföring. En elev kan mycket väl samtidigt ha ett stort kontaktbehov och en utpräglad förmåga att intellektuellt klara sig på egen hand.

Konsekvenser av en större lokal frihet i resursanvändningen

Centralt i SIA-förslaget är tron på att en decentralisering av beslutsfattandet inom skolan skall medföra större effektivitet i resursanvändning och större rättvisa. Även här saknas emellertid en ingående ekonomisk analys. Man kan uttrycka det så att decentraliseringen troligtvis varken är nödvändig eller tillräcklig för de konsekvenser som man eftersträvar utan måste kompletteras med en rad andra överväganden och åtgärder med avseende på kontroll- och styrfunktioner i skolan.

Ekonomer har traditionellt ägnat ett mycket stort intresse åt hur marknaden för olika varor och tjänster fungerar eller skulle kunna fungera, så att decentraliserade beslut av konsumenter och producenter genom prissystemet samordnas och resurser utnyttjas effektivt. Fastän utbildningstjänster också kan produceras och fördelas på en marknad har man i vårt land som i de flesta andra valt att låta samhället svara för huvudparten av all utbildning. Skälen är framför allt förekomsten av stordriftsfördelar, externa effekter, inslag av kollektivitet genom tex kraven på träning i samarbetsförmåga, och sist men inte minst rättviseskäl. Marknadsmekanismerna påverkar givetvis ändå utbildningssektorn genom att denna utnyttjar varor och tjänster, som produceras inom mark-

nadssektorn och genom en påverkan via arbetsmarknaderna.

Man har på sistone, bl a i samband med förslag om programbudgetering för offentliga myndigheter, diskuterat olika alternativ för offentliga styrsystem, frågan om hur myndigheters beslut skall samordnas och målinriktas. En möjlighet är att hämta lösningar på problemet från vad man bedömer som positivt i marknadens funktionssätt, t ex att decentralisera beslutsfattandet. Fördelarna anses vara många: besluten fattas på den nivå där de relevanta kunskaperna finns; det är enkelt att bygga upp en incitamentsstruktur, eftersom de agerande själva omedelbart får erfara följderna av sina beslut; initiativkraft och kreativitet tas tillvara; man undviker maktkoncentration och därmed maktmissbruk.

Decentralisering kan vara ett självändamål, mer eller mindre, dvs önskvärd för sin egen skull; man anser att det är riktigt, att beslut fattas i så stor utsträckning som möjligt av dem som direkt berörs av besluten. Man kan också mena att decentraliserade beslut är bättre än centraliserade, eftersom de så mycket säkrare leder till önskade resultat. Lite förenklat uttryckt: SIA vill någonting, framför allt att hjälpa "svagpresterande" elever, och om man kan få de lokala beslutsfattarna att vilja och att arbeta för detsamma, utan direkt ordgivning, så är det så mycket bättre med decentraliserade beslut. Jag utgår i mitt resonemang från att detta varit SIA:s huvudmotiv men antar dock, att även synpunkten decentralisering som självändamål föresvävat SIA; man har uppenbarligen också varit inne på tankegången att en decentralisering skulle öka närdemokratien.

Att decentraliseringen utan vidare skulle ge ökad effektivitet och rättvisa, tycks emellertid inte vara mycket mer än en from förhoppning. Vill de lokala instanser, som SIA anser skall övertaga ansvaret för besluten, verkligen förbättra situationen för "svagpresterande" genom att låta dem få del av ökade resurser? Om inte, vilka åtgärder borde man vidtaga, vilka incitament borde man införa i avsikt att belöna de "rätta" besluten och bestraffa de "felaktiga"?

För att kunna besvara frågor som des-

sa måste man analysera den existerande incitamentsstrukturen och undersöka, om den kunde behöva förändras och i så fall hur detta skulle kunna ske. Med en ekonomisk jargong: man måste fråga sig vem som optimerar vad och konstruera åtgärderna därefter. Jag skall ge några exempel på vad jag menar med detta; mina konkreta påståenden är i hög grad tentativa, men analysprincipen är, menar jag, närmast oundviklig, om man vill föra en vettig diskussion kring beslut i frågor som rör resursfördelning i en offentlig verksamhet.

Åtskilliga lärare — kanske de flesta — prioriterar i avsevärd grad "lugn och ro i klassen", i övertygelsen att en stämmig klass lär sig mindre än en lugn, vilket väl ibland kan vara rätt tveklaktigt. Eller också orkar läraren helt enkelt inte med alltför livliga klasser. Jag vill därmed inte ha framfört någon värdering av lärare; jag försöker bara beskriva verkligheten sådan den är. Om läraren får förfoga över en extra resurs, kan man vänta sig, att han kommer att önska sig mindre klasser, något som SIA, med all rätt uppenbarligen, inte tror på som *generell* åtgärd. Redan ett ytligt studium av lärarpress och annan press ger belägg för misstankar, att vad många lärare önskar sig är mindre klasser. Kommer det att gynna de "svagpresterande" eleverna?

Dessvärre är det väl så att andra lokala beslutsfattare också i stor utsträckning saknar incitament för att specialdestinera resurser till "svagpresterande" elever. Viljan kan finnas men inte förmågan, och man måste nog därutöver realistiskt utgå från att viljan också kan komma att saknas i viss utsträckning. Att föräldrarna till de barn det här gäller skulle bilda någon sorts "pressure group" är av många skäl uteslutet, inte minst därför att dessa ofta själva är socialt utslagna och oförmögna att utnyttja systemet till egen fördel.

Så marknadsallokering är en modell för ett offentligt styrsystem, som kortfattat går ut på att använda priser som styrsignaler för lokala beslutsfattare. De lokala myndigheterna "vinstmaximerar" genom att enligt egen bedömning köpa och kombinera resurser på privata marknader och från andra myndigheter samt

"sälja" produkten, dvs sina egna tjänster, till den centrala myndigheten. Finns det något sätt att mäta den lokala skolans resultat så att de kan prissättas?

Budgetallokering är ett annat styr-system, där man använder priser på resursinsatserna; skolan får med vissa restriktioner använda sina anslag till att köpa lärartjänster, material, osv efter egen bedömning. Produkten däremot, dvs skolans resultat, bestäms av centrala krav. Om man inte vill använda priser, vad finns det för alternativa belöningar respektive bestraffningar, som kunde leda till att lokala beslutsfattare fattar de "rätta" besluten?

Det finns emellertid en invändning man kan göra mot hela detta betraktelsesätt: marknadsmodellen, om den fungerar, är väl ägnad att åstadkomma effektivitet i resursanvändningen, men resultatet kanske inte motsvarar de krav man ställer på en rättvis resursfördelning. SIA:s förslag kan leda till effektivitet med "optimal" inlärning i den meningen att antalet undervisningssteg optimeras, oberoende av vem som lär sig.

Resultatet kan mycket väl bli en avsevärd ökning i kunskapsmassan hos ett relativt litet antal elever och fortsatt låg standard, med skolans mått, hos de elever man vill hjälpa. Man kan alltså fråga sig om decentralisering överhuvudtaget löser lågprestationsproblemet.

Var finns för övrigt kunskaperna om denna kategori av elever? För att specialdestinera resurser i *lämplig form* till dessa elever behöver man kunskaper om dem, tex om hur individegenskaper växelverkar med omgivningsvariabler för att befrämja inlärning *hos just denna elevgrupp*. Frågan är om dessa kunskaper finns på central nivå, tex SÖ, eller lokalt. Det är väl rimligt att anta att expertisen är störst på central nivå, när det gäller elever som "typfall", medan den bästa specifika kunskapen om en individuell elev självfallet finns lokalt, hos lokala skolmyndigheter och lärare, men framför allt hos eleverna själva och deras föräldrar.

Man kan möjligen misstänka att SIA i sin strävan efter decentralisering hamnat på en olycklig mellannivå som tillgodoser kommunala politikers, lokala

skoladministratörers och lärares krav på inflytande men fortfarande utestänger elever och föräldrar från ansvar för sitt handlande. Det paradoxala är alltså att man förordar en lösning som ger både för mycket och för litet av det goda. Man försöker undvika en central byråkrati med dess nackdelar och förlorar på kuppen dess fördelar. Elever och föräldrar kan komma att bli utan reellt inflytande även i händerna på en lokal byråkrati med ett svåröverskådligt system av bestyrelser, nämnder, arbetslag, samarbetsorgan, kontaktlärare, m m. Avvägningen mellan centrala och lokala beslut är emellertid fortfarande under utredning och har diskuterats av SSK.

Detta leder oss in på elevernas roll i incitamentsstrukturen. Man bör utgå från en modell där eleverna kombinerar olika resursinsatser, egen tid och egna ansträngningar, lärartid, material osv, för att producera inlärningsresultat. Utan elevernas medverkan ingen inlärning! SIA diskuterar ingående elevernas motivation, vilket naturligtvis bör vara en utgångspunkt för en analys. Motivation är emellertid inte riktigt detsamma som en ekonom menar med incitament. Man skulle kanske kunna säga att det senare har att göra med relativ motivation. En elev kan tänkas vara mycket motiverad för att lära sig matematik, men han kanske ändå använder en dryg del av lektionen till att reta läraren, något som motiverar honom ännu mer, eftersom det ger honom kamraternas gillande, vilket han skattar högre än lärarens beröm eller tillfredsställelsen av att räkna rätt.

Eleverna verkar på något egendomligt sätt frånvarande i SIA:s skola, fastän det mesta i utredningen handlar om dem. Det beror på att elevsynen, trots all omtanke man uppenbarligen har, i viss utsträckning ändå fortfarande är fabriksanalogins, där eleverna betraktas som råvaror. Elevtiden tex behandlas inte som en knapp tillgång att hushålla med. Tvärtom ser man den åtminstone delvis som en kostnad; SIA:s skola är alldeles uppenbart en förvaringsplats, låt vara att man strävar efter att de förvarade skall ha trevligt.

Den förvaring som skolan hittills producerat räcker inte till; därför måste

man utvidga skoldagen. Kostnadsanalysen går ut på att beräkna ökade lönekostnader, m m för en längre skoldag, men eleverna skjuter till sin egen tid, vars värde beror på vilken alternativ användning denna har. Varken föräldrar eller elever tillåtes emellertid att välja något alternativ till ökningen av skoldagens längd. Från individens synpunkt är detta naturligtvis motsatsen till decentralisering.

Att decentralisera radikalt, till konsumentnivå, och alltså utgå från "konsumentsoveränitet", vore att slopa närvaroplikten i skolan, helt eller delvis. Därmed skulle eleven själv bedöma vad som vore värdefullt för honom i skolans undervisning, och skolan skulle få en direkt feedback från konsumenterna om vad dessa ville ha och inte ville ha.

Udermålilig undervisning skulle inte locka några elever, och skolan tvingas att vidtaga åtgärder för att öka effektiviteten. Vissa lärare skulle förmodligen aldrig lyckas att dra till sig elever, vilket naturligtvis vore obarmhärtigt. Emellertid har SIA tänkt sig, att lärare skulle kunna sysselsättas meningsfullt, från både egen och elevernas synpunkt, även med andra uppgifter än undervisning. Vore det inte en fördel, att man fick något kriterium för hur uppgifterna skulle uppdelas mellan lärarna?

En uppenbar invändning mot ovanstående är att "paternalism" här skulle vara att föredraga framför "elevsoveränitet", eftersom eleverna inte är mogna att ta ansvar. De har en alldeles för kort tidshorisont, och barn- och ungdomsbildning är nu en gång framför allt en investeringsprocess med sikte på en framtid, som delvis är mycket avlägsen. Speciellt skulle "elevsoveränitet" vara olämplig just för den grupp av elever som man vill värna om, eftersom dessa knappast sätter skolan särskilt högt bland de tänkbara alternativen. Man kan dock misstänka att några av dem knappast skulle förlora något på större frihet, eftersom de under nuvarande förhållanden efter ett antal år i skolan ändå inte lär sig någonting alls. Det finns exempel på pedagoger som önskar avskaffa skolplikten helt och hållet och göra all undervisning frivillig. Vi säger inte att detta borde vara SIA:s väg, men man bor-

de ändå tagit upp problemet till en allvarlig diskussion och inte som nu summariskt konstatera att "Närvaroplikt bör liksom hittills råda i grundskola och gymnasieskola".

I rättvisans namn ska det sägas, att SIA har gått en bit på vägen mot större frihet för elever vid val av sysselsättning. Under en del av skoldagen kan de välja mellan vissa fria aktiviteter med närvaroplikten som restriktion. I gymnasiet kan en elev få ersätta en del av arbetet i skolan med betingsstudier efter klasskonferensens beslut. Dessutom skall eleverna beredas möjlighet att delta i undervisningens planering, men då är det inte längre fråga om det individuella ansvar som vi har diskuterat ovan.

Emellertid undviker SIA en ekonomisk analys även i detta sammanhang. Större frihet ger problem; det kan t ex inträffa att köer uppstår, då kortsiktiga förändringar i utbudet av aktiviteter inte kan åstadkommas på grund av flaskhalsar i produktionen. Man kanske inte kan få fram personal, material eller lokaler i den utsträckning som behövs. Hur klarar man då fördelningsproblemen? Ransonering? Någon form av internt prissystem, så att elever t ex tillåtes att spela fotboll som belöning för goda resultat på andra områden? Hur klarar man upp konfliktsituationer som kan tänkas uppstå, då vissa elever ägnar sig åt fria aktiviteter, medan andra beordras till stödundervisning? Man kanske inte vill beordra elever till stöd, men då uppstår frågan, om alla som behöver detta verkligen också kommer att ställa upp.

Till sist

Jag har med mitt inlägg framför allt velat försöka visa att, trots SIA-beslutet, det mesta återstår att göra för att vi skall få en god skola, framför allt eftersom vi inte vet vad en "god skola" är för något. Om jag har varit kritisk mot SIA har det varit utifrån utredningens egna premisser; min personliga övertygelse är att skolan måste göra något för hittills missgynnade elever.

Referenser

Block, J. H., [1971], *Mastery Learning. Theory and Practice*. With selected papers by Peter W. Airasian, Benjamin S.

- Bloom, John B. Carroll. Holt, Rinehart and Winston, Inc., New York
- Carnoy, M., (ed.) [1972], *Schooling in a Corporate Society. The Political Economy of Education in America*, David McKay Company, Inc., New York
- Carnoy, M. och Levin, H. M., [1976], *The Limits of Educational Reform*, David McKay Company, Inc., New York
- Christie, N., [1972], *Om skolan inte fanns. Radikala reformer för den "goda skolan"*, Stockholm
- Kilborn, W. och Lundgren, U., [1974], *Skolans inre arbete. Ett debattinlägg*, Stockholm
- Proposition 1975/76: 39 *Skolans inre arbete*, Stockholm
- SOU 1974: 53 *Skolans arbetsmiljö. Betänkande avgivet av utredningen om skolans inre arbete* — SIA, Stockholm
- Ysander, B.-C., (red.), [1972], *Förvaltningsekonomiska problem, Rätt och samhälle 7*
- [1973], "Varför högre utbildning?" *Ekonomisk Debatt*, årg 1 nr 6