

1 Sammanfattning

Vilken roll har utbildningen i samhällsekonomin? Finns en intäktssida vid sidan av de tunga kostnaderna? Hur ser skolans bidrag ut till samhällsekonomin och skulle det kunna öka jämfört med i dag?

På uppdrag från ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) har vi här försökt besvara frågan genom att bl. a. beskriva hur en skola för en ökad tillväxt skulle kunna se ut. Det är inte ett traditionellt skolperspektiv som används utan skolan studeras som en tjänsteproducerande "bransch" och jämförs med andra sådana. Ungdomsskolan ses som del av ett produktionssystem där andra kompletterande utbildningar samverkar. Tyngdpunkten i studien ligger i analysen av områden som skolans produktionsprocess, resursanvändning och resultat.

Frageställningar som analyseras är hur skolans "produkt" svarar mot efterfrågan hos elever och arbetsliv, om resursallokeringen mellan de olika skolsystem är den rätta eller om en omfördelning av resurser till grundskolan skulle kunna minska behoven av kompletterande utbildning. Vad betyder det för kvaliteten i skolan att intäkterna eller "mervärdet" av skolans arbete inkasseras av andra än skolan själv? Kan elevernas fria val komma i konflikt med de nationella målen för utbildning om de väljer utbildning som inte efterfrågas eller där efterfrågan är täckt? Kan de nationella målen komma i konflikt med kommunens intresse av att vara kostnadseffektiv? Vad händer med en "bransch" som är strategisk ur ett nationellt perspektiv med krav på långsiktiga bedömningar när kommunens ekonomi kräver besparingar och skolan får konkurrera med andra, prioriterade verksamheter inom kommunen?

1.1 Skolan förändras

Ungdomsskolan är nu mitt i en brytningstid. Många förändringar inträffar samtidigt och konsekvenserna av varje enskild åtgärd är svår att bedöma. Totalt sett innebär detta att förändringstryck finns både inom och utanför skolan. Det är en ny situation som innehåller både hinder och möjligheter till förändring.

Tidigare reformer på skolområdet har i huvudsak handlat om den administrativa styrningen som att förstärka skolan med nya kategorier personal och uppgifter. Det har varit svårare att genomföra förändringar av skolans pedagogiska verksamhet. Läroplanerna har gett svaga styrsignaler och

stort tolkningsutrymme för den enskilde läraren. En outvecklad resultatuppföljning och en skolledning som inte haft ett tydligt pedagogiskt ansvar har medfört att förändringstrycket i skolan varit svagt. Den tidigare statsbidragsfinansieringen av främst lärarresurserna har också bidragit till att kraven utifrån på förändring av den pedagogiska verksamheten varit otydlig.

Ungdomsskolan är en del av den kommunala ekonomin. Skolan förfogar inte längre över "öronmärkta" medel och lärarresursen är inte längre "gratis" för kommunen. Det betyder att skolan får konkurrera om resurser med andra, expansiva verksamheter i kommunen. På flera håll finns också "konkurrens" mellan skolor, skolpengen, rätten att välja skola och den nya finansieringen av friskolorna innebär en svårare planeringssituation för de kommunala skolorna. Samtidigt har dessa förändringar också lett till nytänkande och profilering i skolan.

Nu finns de yttre förutsättningarna för en förnyelse av också skolans egentliga verksamhet, den pedagogiska. Till skillnad mot tidigare finns förändringstryck både utifrån och inifrån skolan. Men kraven på en utveckling av skolan sammanfaller med hårda besparingskrav i de flesta kommuner trots att elevantalet nu åter ökar i både grundskolan och gymnasiet.

Ökande volymkrav och krav på fortsatt hög eller t.o.m. höjd kvalitet trots minskade resurser gäller inte bara för skolan, det finns många exempel inom den offentliga sektorn. Inom hälso- och sjukvården, en verksamhet som i flera avseenden kan sägas likna skolan, inleddes ett aktivt kvalitetsarbete för att kunna möta rationaliseringskraven på ett offensivt sätt. Processerna studerades i detalj i syfte att pröva alternativa och mer rationella sätt att producera. Jämförelser med andra var ett viktigt hjälpmedel. I det förändringsskede som skolan nu befinner sig i kan ett ökat intresse för resultatet av skolans arbete och kvalitetsfrågor vara ett verksamt medel att stimulera personalen till en förändring i den pedagogiska verksamheten. Ett ökande intresse för dessa frågor märks också, utvecklingsprojekt pågår på flera håll. Som många gånger inom offentlig sektor är dock resultatet av verksamheten svårare att definiera och mäta än inom verksamheter i det privata näringslivet. En betydelsefull faktor för om ett sådant kvalitetsarbete leder till förändringar är att det är den professionella nivån, lärarna (eller läkarna inom hälso- och sjukvården) som arbetar med kvaliteten i verksamheten och använder den aktivt för att utveckla den. Framför allt behövs systemen för att öka kunskapen om resultaten i skolan. Det är särskilt viktigt att kunna belysa konsekvenserna för kvaliteten också på längre sikt när skolan utsätts för rationaliseringskrav.

I denna studie menar vi med skolans resultat de ökade kunskaper, färdigheter och attityder som uppstår hos eleven i interaktion med läraren.

Detta egentliga resultat av skolans verksamhet, eller "mervärdet" av skolan mäts inte idag.

Trots det ännu inte avslutade reformarbetet med ungdomsskolan kommer krav på långtgående ytterligare förändringar av skolan. De kommer främst från arbetslivet och högskolan. Dessa uttrycks som breddutbildning, mindre specialisering för ökad flexibilitet, god förmåga att lära och att lära om, förmåga att samarbeta, lösa problem och kunna tänka självständigt. För att öka rekryteringsunderlaget till främst tekniska och naturvetenskapliga utbildningar inom högskolan vill bl.a. Kungl. Vetenskapsakademien luckra upp gränserna mellan naturvetenskap och humaniora. Kraven förefaller att gå längre än de nyligen föreslagna läroplanerna. Särskilt gäller detta den yrkesinriktade delen av gymnasieskolan. Skall specialiseringen ligga inom gymnasieskolans ram eller är det huvudsakligen bara breddutbildning som skall ges av det offentliga skolväsendet?

Synen på skolan som en strategisk del av samhällsekonomin motiverar att de olika utbildningsvägarna ses som ett produktionssystem som hänger samman. Kvaliteten i de olika delarna får konsekvenser för helheten men debatten har hittills mest rört högskolan och gymnasiet. Denna studie vill lyfta fram grundskolans betydelse för kvaliteten också i de högre delarna av skolsystemet. Också kommunala vuxenutbildningen och delar av arbetsmarknadsutbildningen måste ses i samband med ungdomsskolan då den i hög grad avser studier på gymnasienivå. Kan det vara samhällsekonomiskt lönsamt att förstärka den första nivån i skolsystemet för att få maximal effekt i alla nästkommande system och bör medel till detta tas från den kompletterande utbildningen?

1.2 Resultat och kvalitet

På skolans område samlas betydande mängder data in men ändå finns viktiga frågor obesvarade. Uppgifter om samband mellan kostnader och resultat finns ännu inte utvecklade. Uppgifter om skolans egentliga resultat, "mervärdet" av dess verksamhet mäts inte. Bland de uppgifter som samlas in finns osäkerheter, till exempel måttet lärartäthet som inte säger mycket om undervisningssituationen eftersom det ingår såväl klasslärare som andra lärare med mindre undervisningsgrupper i underlaget. Uppgifterna som samlas in centralt används sällan i verksamheten för att utveckla denna.

På skolans område är det främst Skolverket som har som sin uppgift att i sitt utvärderingsarbete utveckla nya metoder och resultatmått. Svenska Kommunförbundet arbetar också med kvalitetsfrågor tillsammans med ett antal kommuner. Vid sidan av detta finns inom högskolan exempel på utvärderingar och även internationella sådana.

Uppföljningens och utvärderingens tyngdpunkt ligger i dag på strukturvariabler som resurser och andra mängddata samt olika resultatvariabler som betyg och provresultat. Det behövs mer kunskaper om själva processen i skolan och resultatens kvalitet; områden som hittills inte uppmärksammats tillräckligt. Förenklat kan sägas att det som läraren tillsammans med eleven åstadkommer av ökad kunskap, färdighet och attityder är skolans egentliga resultat, det varken mäts eller kontrolleras i dag. Trots den omfattande statistiken över lärare, lärartäthet m.m. finns brister som gör det svårt få en bild av kvaliteten i skolans egentliga verksamhet, dvs. undervisningen.

Vid sidan av kunskapsmål finns undersökningar av Skolverket m.fl. som visar att de krav som framförallt framhålls som viktiga av avnämarna inte är uppfyllda. Svenska elever är dåliga på självständigt tänkande och problemlösning. För andra mål som likvärdighet i undervisningsresultat har Sverige under många år visat god måluppfyllelse. Inom andra områden kvarstår problem och där få framsteg kan noteras; den sociala rekryteringen till högre utbildning är fortfarande sned och könsfördelning är ojämn.

Skolornas resultat bör i framtiden vara en viktig information för elever, föräldrar och lärare vid val av skola. Kommunen bör kräva resultat för att kunna jämföra skolorna och använda informationen aktivt för att följa upp att man fullgör sitt åtagande i fråga om de nationella målen. Skolverket har tillsynsansvaret för riket och använder resultaten i sin nationella uppföljning och utvärdering. Friskolor, som ju är offentligt finansierade bör omfattas av samma uppföljningskrav så att de kan jämföras med kommunala skolor. De nya kunskapsrelaterade betygen som aviseras bör göra det lättare att följa upp att målen fullföljs. Internationella jämförelser är också viktiga och driver fram krav på kvalitetshöjningar om så krävs.

1.3 Skolans kostnader

Vad kostar skolan egentligen, varför kostar den olika mycket i olika kommunerna och vad betyder besparingskraven?

Skolans kostnader har under perioden 1970 -1990 fördubblats. Skolans har i förhållande till BNP följt den allmänna tillväxten men produktiviteten har försämrats. Kostnadsutvecklingen under 1970-talet kan i hög grad förklaras av att de politiska beslut som togs om att tillföra skolan nya personalgrupper, som t.ex. hemspråklärare, och utbyggnaden av gymnasieskolan. Från och med 1989 finns kostnaderna uppdelade på olika kostnadslag som möjliggör en bättre analys.

Underlaget för den offentliga statistiken och skolans kostnader grundas på kommunernas räkenskapsammandrag som efter bearbetning av SCB utgör del av nationalräkenskaperna. Det finns en hel del brister i det