

Sammanfattning

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. Utvecklingen har gått 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 kommunaliseringens reformen 1991. Reformen brukar beskrivas som decentraliseringens sista steg, då en betydande maktförskjutning skedde i fråga om ansvaret för skolan, från staten till kommunerna. En avgörande förändring bestod i att de öronmärkta statsbidragen till grundskolan, som dittills varit en framstående del av statens styrning av skolan, ersattes med ett samlat sektorsbidrag. En annan viktig aspekt av kommunaliseringens reformen var att de dittills statligt reglerade lärar- och skollära tjänsterna upphörde, så att kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all personal i grundskolan.

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 från varandra. Sveriges resurs-

fördelningssystem till grundskolan består i praktiken därmed av 290 olika modeller.

I denna rapport diskuteras decentraliseringen av resursfördelningssystemet utifrån ett likvärdighetsperspektiv, mätt med olika mått på variation i elevernas måluppfyllelse. Har det decentraliserade beslutsfattandet av skolresursernas storlek och fördelning lett till att kommunerna använder sin lokalkännedom och sitt engagemang på ett sådant sätt att det gynnar likvärdigheten? Eller har statens tillbakadragande från ansvaret rörande skolans resursfördelning inneburit en försämring av densamma? Finns ett behov av reformer av skolans resursfördelningssystem eller på andra områden av skolans organisation och vilka reformer bör i så fall övervägas? Det är några av de frågor som behandlas i rapporten.

Utöver grundskolan har även förskolan, gymnasieskolan och andra skolformer genomgått betydande förändringar de senaste decennierna, inte minst när det gäller resursfördelningssystemet. Även förskolan och gymnasieskolan finansierades delvis med öronmärkta statsbidrag innan dessa slogs samman till ett generellt statsbidrag 1993. Förskolan har dessutom genomgått stora förändringar av resursfördelningssystemet under 2000-talet. Av särskild betydelse var den s.k. maxtaxereformen år 2000, som reglerade en övre gräns för hur stora avgifter föräldrar behövde betala för sina barn i förskolan. Vidare har förskolan blivit en integrerad del av utbildningssystemet i och med införandet av en egen läroplan för förskolan 1998.

En diskussion om vad likvärdighet är och om värdet av likvärdighet i utbildningen förs i rapportens kapitel 2. Utgångspunkten för analysen är att likvärdighet är något eftersträvansvärt. En slutsats är att betydelsen av likvärdighet förmodligen ökar i takt med en allt mer internationaliserad ekonomi som försvårar omfördelning av resurser på andra sätt än genom humankapitalbildningen. I kapitel 3 ges en översikt av hur likvärdiga elevernas skolprestationer är i dag och hur utvecklingen sett ut över tid. Översikten visar att likvärdigheten sannolikt har minskat i skolan sedan skolan kommunaliserades. Det är svårt att avgöra vilken betydelse denna specifika reform har haft för den utvecklingen. Kommunaliseringsreformen sammanföll i tiden med flera andra genomgripande reformer på utbildningsområdet. År 1992 infördes en skolvalsreform, vilket möjliggjorde för föräldrar att i mån av plats välja bland skolorna i kommunen till sina

barn. Samma år blev kommunerna ålagda att finansiera fristående skolor som Skolverket godkänt. En annan reform som genomdrevs under samma period var decentraliseringen av ansvaret för löneförhandlingar till skolnivå 1995. Dessa reformer genomfördes under en dramatisk period för svensk ekonomi. Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet slog hårt mot kommunernas ekonomi och många kommuner drog på sig stora underskott.

Den försämrade likvärdigheten ska ses i ljuset av att utvecklingen i förskoleverksamheten isolerat sannolikt har haft en gynnsam inverkan på likvärdigheten. Den ökade tillgängligheten och den eliminerade skillnaden i deltagande mellan barn från olika socioekonomisk bakgrund talar starkt för det. Utan den förbättrade tillgängligheten i förskolan finns det därmed skäl att tro att nedgången i likvärdighet skulle ha blivit ännu större. Den faktor eller de faktorer som påverkat likvärdigheten i skolan negativt är därför troligen *starkare* än vad den absoluta nedgången i likvärdighet ger vid handen.

Vidare är en grundläggande fråga huruvida deltagande i förskola, respektive skillnader i resurser i förskolan och grundskolan, över huvud taget har någon betydelse för elevernas prestationer. Om det förhåller sig så blir nästa fråga hur stora effekterna är för olika resurslag, 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. En sammanfattning av forskningslitteraturen kring dessa frågor presenteras i kapitel 4. En viktig slutsats från forskningen är att deltagande i förskola kan ge goda effekter på senare studieresultat, arbetsmarknadsutfall etc. En annan slutsats är att resurser har betydelse för barn och elever i låga åldrar samt för barn och elever med sämre förutsättningar utifrån social bakgrund.

En beskrivning av hur resursfördelningssystemet i Sverige sett ut över tiden och av hur det fungerat i praktiken ges i kapitel 5 för förskolans del och i kapitel 6 avseende grundskolan. Resursfördelningssystemet för grundskolan har genomgått kontinuerliga förändringar ända sedan den obligatoriska grundskolans tillkomst 1962. Fokus i kapitlet är emellertid systemets utseende sedan åren före den stora kommunaliseringsreformen 1991 och fram till i dag. För att få en förståelse för förskolans respektive grundskolans verksamheter beskrivs också dessa i en historisk kontext över-

siktligt. I kapitel 7 diskuteras resursfördelningssystemets utformning normativt utifrån teorier om den optimala ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Även om dessa teorier kan ge en vägledning för hur ansvarsförhållandet mellan stat och kommun bör se ut på skolområdet, så finns inga entydiga resultat. Därefter förs i kapitel 8 en diskussion om möjligheterna att genom reformer öka likvärdigheten i skolan. Mot bakgrund av de forskningsresultat som framkommer i rapporten om dels förskolans betydelse och dels betydelsen av resurser, argumenteras för att ett resursfördelningssystem som syftar till att bidra till en hög likvärdighet bör möta två kriterier. Det ena är att fördela resurser i utbildningssystemet framtungt, dvs. att fokusera givna resurser på förskolan, förskoleklass och de första åren i grundskolan. Det andra kriteriet är att differentiera resurserna i hög utsträckning efter elevsammansättning. Från genomgången av hur resursfördelningssystemet fungerar i dag och hur det fungerade före kommunaliseringsreformen, dras slutsatsen att inget av dessa system möter dessa kriterier i tillräcklig utsträckning.

För att komma till rätta med dessa problem föreslås 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 förordas 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 ta itu med barn med inlärnings- och koncentrationssvårigheter på ett tidigt stadium, vilket potentiellt skulle kunna gynna likvärdigheten i senare år i hög utsträckning. En ytterligare åtgärd för att förbättra utvärderingen av skolan är ett tydliggörande av vad som avses med likvärdighet i skollagstiftningen, läroplaner och andra föreskrifter.

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. Det 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 gällande vilken data som finns tillgänglig för forskare. Det har bidragit till att det endast finns ett mycket begränsat antal kvantitativa studier på området. Det har allvarligt 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. Detta med tanke på deras till synes mycket starka effekter på barnens senare studieprestationer etc. Denna resurs skulle kunna ligga utanför kommunernas ordinarie budget och i stället kunde man ha ett ansökningsförfarande, där de mest lovvärda programmen väljs ut.

Förskolans potentiella betydelse för senare studieprestationer, tillsammans med förskolans och förskoleklassens allt högre krav på kvalitet i verksamheten, gör att det bör övervägas att inträdet till det obligatoriska skolväsendet sker i tidigare ålder. Deltagande i förskoleklassen föreslås därför bli obligatorisk.

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, kombinerat med en ökad differentiering i resurstilldelningen till förmån för skolenheter i utsatta områden, skulle 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.

Summary

For many decades the Swedish compulsory school has been characterised by increasing decentralisation of power and responsibility to the municipalities and school management areas. Much of this decentralisation has concerned the financing of compulsory school. What was a strictly regulated central financing system when compulsory school was introduced is today a largely decentralised system in which municipalities and school management areas enjoy a large degree of freedom. The process culminated in the early 1990s with the major municipalisation reform of 1991. The reform is usually described as the last step in the decentralisation process, involving a significant transfer of power regarding responsibility for schools from central government to municipalities. One decisive change involved replacing the earmarked central government grants to compulsory school – which had previously been a prominent part of central government governance of the school system – with a general sectoral grant. Another important aspect of the municipalisation reform was the termination of the previously centrally regulated teaching and school management positions, which meant that the municipalities assumed exclusive employer responsibility for all staff at compulsory school level.

Since the changes to the system of resource distribution to schools in the first half of the 1990s, the municipalities have set their own priorities concerning the level of resources allocated to schools compared with other expenditure areas. The municipalities also have great freedom in distributing school resources between different types of schools, age groups and groups of individuals in need of special support within the same age group. The freedom that municipalities enjoy in terms of resource distribution to compulsory school is therefore multidimensional. In practice, this means that the country's 290 municipalities all have their own