

IFN-konferens om utbildningsekonomi

Av Henrik Jordahl*

Internationella jämförelser visar på betydande skillnader i utbildningsresultat mellan till synes liknande länder. Skillnader mellan svenska och finska elevers kunskaper har till exempel rönt en del uppmärksamhet på båda sidor om Bottniska viken. Att hitta orsaken till sådana skillnader har visat sig svårt, men det står klart att skolornas resurstilldelning endast ger en begränsad förklaring.

Ekonomers intresse för utbildningsfrågor beror bland annat på att utbildning bygger upp humankapital vilket ger utdelning i form av högre livsinkomster. Att utbildning till stora delar skattefinansieras är en annan förklaring av ekonomernas nyvaknade intresse. Kvantitativa studier av skolor, rektorer, lärare och elever är ett sätt att utvärdera om skattepengarna används på ett effektivt sätt.

Med dessa perspektiv i åtanke bjöd IFN i slutet av maj 2009 in flera internationellt framstående utbildningsekonomer till en konferens i Vaxholm. Under rubriken "Beyond the resource constraint: Alternative ways to improve schooling" presenterade deltagarna forskning om utvärderingar av skolor och av lärare, om rörliga lärarlöner, om betyg och standardiserade prov, om olika typer av undervisning, om skolval, samt om betydelsen av en bra rektor. Samtliga uppsatser var pågående arbeten, vilket innebär att slutsatserna bör betraktas som preliminära och kan komma att modifieras under den fortsatta forskningsprocessen. Konferensen anordnades av Erik Grönqvist, Henrik Jordahl, Mikael Lindahl och Jonas Vlachos med finansiellt stöd från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse samt Tore Browaldhs Stiftelse.

Inspektion och utvärdering

Ett genomgående konferenstema var betydelsen av att utvärdera skolor så att de kan hållas ansvariga för undervisningens kvalitet. Här avviker Sverige från bland annat Storbritannien och USA genom att svenska föräldrar och elever inte har lika stor tillgång till jämförbar information om olika skolor.

Eftersom undervisningens kvalitet är svår att observera finns det risk för att elever i för stor utsträckning

* Författaren tackar Mikael Lindahl, Anna Sjögren, Helena Svaleryd och Jonas Vlachos för hjälp med att färdigställa denna text.

gör sina skolval utifrån information som är enklare att observera, till exempel hur god skolmaten är. Iftikhar Hussain vid Oxforduniversitetet visade dock att den engelska myndigheten Ofsted har lyckats motverka det här problemet genom att inspektera skolor och offentliggöra rapporter som betygsätter deras utbildningskvalitet. Elevantalet i skolor som erhåller betyget "underkänd" av Ofsted faller i upp till tre år efter att betyget offentliggörs. Genom att jämföra skolor som får samma betyg men som inspekteras vid olika tidpunkter menar Hussain att det är just offentliggörandet av information som orsakar elevflykten.

Att hålla skolor ansvariga för undervisningens kvalitet kan också tänkas ha betydelse för lärares rörlighet. Kommer fler lärare att välja att lämna skolor som pressas hårdare? Är det i så fall de bästa eller sämsta lärarna som ger sig av? David Figlio försöker tillsammans med två medförfattare svara på dessa frågor genom att använda ett mycket innehållsrikt datamaterial från Florida. Man kan i detta material observera om och när lärare byter skola eller lämnar läraryrket, vilken utbildning och erfarenhet de har samt hur bra dessa lärare tidigare har lyckats att förbättra sina elevers kunskap i de viktigaste ämnena. Det sistnämnda får sägas vara ett mycket bra mått på lärarens kvalitet. Figlio använder sig av en förändring i klassificeringen av skolors kvalitet mellan två år som plötsligt ledde till att vissa skolor pressades mycket hårdare än andra trots att kvalitetsskillnaden mellan skolorna inte ökade nämnvärt. Figlio finner att lärarna i högre utsträckning lämnade skolor som fick ökad press på sig. Intressant nog lämnar också de bättre lärarna i högre utsträckning dessa skolor. Detta är en nackdel med ökad press på skolor som tidigare inte har uppmärksammats i nämnvärd utsträckning. Hur stort är då detta problem? I tidigare forskning som författaren utfört på samma datamaterial visar samtidigt att ökad press på skolor leder till bättre resultat för lågpresterande elever. Detta således trots att lärarna som är kvar inte är lika duktiga.

Information om enskilda lärares prestationer kan också vara ett viktigt beslutsunderlag för rektorer och skolledare. Jonah Rockoff vid Columbiauniversitetet har, tillsammans med tre medförfattare, studerat ett fältexperiment där New Yorks skolmyndighet gav en slumpvis utvald grupp rektorer information om sina lärare i form av förbättringsmått på elevernas prestationer. Resultaten från detta fältexperiment talar för att information om hur eleverna förbättrar sig kan underlätta för rektorer att höja kvaliteten på skolans lärare. De rektorer som fick ny sådan information ändrade sina subjektiva uppfattningar om lärarna även om den nya informationen delvis sammanstämde med rektorernas tidigare uppfattningar.

Det visade sig också att fler lärare som inte hade förmått sina elever att förbättra sig lämnade skolor där rektorn hade fått information om detta.

Lärlöner

Med tanke på att lärarkvalitet är viktig för elevernas prestationer har många oroats över en trendmässig förändring av lärarkåren i form av fallande anlag för akademiska studier. Andrew Leigh vid Australian National University har tagit sig an denna utveckling och ställer frågan om den kan bero på lönenivå och lönespridning bland lärare och på den övriga arbetsmarknaden. Utifrån ett ekonomiskt synsätt kan man förvänta sig att låga och sammanpressade lärlöner – jämfört med löner i andra yrken – resulterar i att relativt få studiebegåvade personer vill arbeta som lärare. För att isolera arbetsutbud från arbetsefterfrågan studerar Leigh sammansättningen av studenter på lärarutbildningen i Australien. Tanken är att lärarstudenter med stor sannolikhet kommer att arbeta som lärare inom några år, men att deras arbetsinsatser ännu inte efterfrågas av någon arbetsgivare. Resultaten visar att blivande lärare tar hänsyn till ekonomiska drivkrafter i form av lönenivå och lönespridning. Genom att använda den rangordning av sökande som ligger till grund för antagningen till Australiens universitet visar Leigh att en höjning av lärlönerna med en procent leder till att de som antas till lärarutbildningen ligger 0,6 procentenheter högre på rangordningen av sökande.

Utifrån den hittills presenterade forskningen kan det framstå som attraktivt att koppla lärarnas löner till elevernas prestationer. Sådana rörliga ersättningar till lärarna har redan införts i flera amerikanska delstater, men erfarenheterna har inte varit lika goda som många hade hoppats på. Chicagoprofessorn Derek Neal understryker att sådana existerande bonussystem är klart problematiska för att inte säga direkt olämpliga när man tar hänsyn till hur lärare, skolledare och byråkrater anpassar sig till dem. Till att börja med har det visat sig att lärare som belönas efter hur deras elever presterar på ett standardiserat prov lägger mycket kraft på att lära ut hur själva provet fungerar på bekostnad av ämneskunskaperna. Det säkraste sättet att motverka detta beteende är att variera provens utformning så att lärarna till exempel inte kan veta om nästa års prov kommer att innehålla multiple choice-frågor eller kräva svar i essäform. Men när provens utformning varieras blir resultaten svåra att jämföra från ett år till nästa. Och standardiseringsarbetet av provresultaten har i USA blivit föremål för intensiva fackliga och politiska påtryckningar i syfte att manipulera ersättningarna. Hur man än gör blir det fel. Eller? Inte enligt Derek Neal, som tillsammans med Gadi Berlevy har konstruerat ett snillrikt, om än något komplicerat, system

för att belöna lärare. Belöningsystemet bygger på att kunskapsinhämtningen i varje skolklass utvärderas relativt en annan jämförbar klass, där jämförelseklassen är ett statistiskt genomsnitt av andra, för lärarna okända, klasser. En lärares rörliga ersättning baseras sedan på hur väl dennes elever presterar relativt eleverna i jämförelseklassen. De relativa prestationerna mäts efter vilken percentil varje elev rangordnas till och därmed uppstår ingen frestelse att manipulera standardisering av olika provresultat. Genom att inte blanda in utvärderingen av elevernas *absoluta* kunskaper i lärarnas *relativa* belöningsystem menar Barlevy och Neal att lärarna kommer att fördela sin tid och sina ansträngningar mellan olika elever på det mest effektiva sättet.

Att prestationslöner passar för läraryrket ifrågasattes dock av Stefanie Lehmann vid London School of Economics, som tillsammans med Christoph Winkler har genomfört ett experiment där ekonomistudenter och lärarstudenter sattes att utföra en rutinuppgift (att multiplicera tal med varandra). Lönen för denna uppgift varierades i experimentet genom olika starka kopplingar till de individuella prestationerna. Det visar sig att ekonomistudenterna överlag arbetade snabbare än lärarstudenterna. Men medan ekonomistudenternas reaktioner på de olika belöningsystemen låg nära standardförutsägelser från ekonomisk teori avvek lärarstudenternas reaktioner i vissa fall från det förväntade. Lärarstudenterna arbetade faktiskt långsammare om den snabbaste av dem belönades med en social utmärkelse i form av att få stå sig upp inför gruppen och få sitt resultat presenterat. Förklaringen till varför ekonomi- och lärarstudenterna reagerade olika på samma belöningsystem gick dock inte att utröna.

Betyg

Information om elevernas prestationer i form av betyg kan också ge viktig information; till eleverna själva och till framtida arbetsgivare. Arbetsgivare kan använda betygen som en signal om personers produktivitet. Hur bra signalen är beror sannolikt på utformningen av betygssystemet. Detta skiljer sig åtskilligt mellan länder – alltifrån att avgångsbetygen baseras på hela skoltiden till att de bestäms genom ett enda slutprov. Ett land med det sistnämnda systemet är Tyskland, där resultaten från avgångsproven i gymnasiet (*Abitur*) i hög grad används av arbetsgivare. Ludger Wössman från Münchens universitet studerar tillsammans med Guido Schwerdt om slutprov i central regi ger en bättre signal om förmåga än slutprov som administreras lokalt av skolorna. Deras resultat visar att betygen spelar större roll för framtida inkomster för personer med examina från tyska delstater med prov i central regi. Detta kan

tolkas som att betygen ger en bättre signal om förmåga i sådana delstater, även om det är svårt att utesluta andra förklaringar i form av skillnader mellan delstaternas skolsystem och arbetsmarknad. En annan fråga som inställer sig är varför just tyska arbetsgivare fäster så stor vikt vid ett provresultat som kan ha ganska många år på nacken vid anställningstidpunkten.

Även att döma av den betygsdebatt som stundom varit het i Sverige sedan slutet på 1960-talet är betygen mycket betydelsefulla. I en studie av de långsiktiga konsekvenserna av att avskaffa terminsbetygen för låg- och mellanstadieelever finner dock Anna Sjögren att utdelandet av betyg inte har någon stor effekt på individens utbildning och framgång på arbetsmarknaden. I motsats till motiven som låg bakom betygsavskaffandet ger studien ändå visst stöd för att barn till lågutbildade föräldrar gynnades av att bli betygsatta. Avskaffandet av betyg innebar att lågutbildades döttrar i lägre utsträckning klarade gymnasiet och att de fick något lägre inkomst jämfört med vad de skulle ha haft om de hade blivit betygsatta i låg och mellanstadiet. Dessa effekter är dock små. I den mån betygen hade några negativa effekter återfinns de däremot bland relativt högpresterande elever.

Hur effektiva är olika undervisningsformer och gymnasieprogram?

Konferensen innehöll även ett mer handgripligt tema om olika sätt att lära elever att läsa, räkna och skriva, samt om de långsiktiga effekterna av att välja ett visst gymnasieprogram framför ett annat. Sandra McNally har, tillsammans med Stephen Machin, studerat ett interventionistiskt fullskaleexperiment i brittiska skolor i form av ett speciellt utformat undervisningspass för att lära eleverna att läsa och skriva ("literacy hour") och ett annat specialutformat pass för att lära dem att räkna ("numeracy hour"). Med tanke på att många briter i vuxen ålder brister i dessa grundläggande färdigheter vore alla förbättringar högst önskvärda. Resultaten tyder på att de nya undervisningsformerna förbättrade elevernas kunskaper i engelska och matematik, relativt den friare undervisning som föregick reformen.

I en relaterad svensk uppsats undersöker Karin Edmark och Oskar Nordström Skans hur elever som precis kom in, eller som precis inte kom in, på ett visst gymnasieprogram senare lyckas i sina studier och på arbetsmarknaden. De finner att effekterna av att antas till ett visst gymnasieprogram framför ett annat är mycket små. Därmed verkar senare löneskillnader mellan personer som gått olika gymnasieprogram till övervägande del bero på att elever med olika förmågor söker sig till olika program.

En angränsande fråga är om utökade valmöjligheter leder till bättre utbildning. Tidigare forskning visar på att konkurrens mellan skolor har positiva effekter, samtidigt som detta är en fråga där det kontinuerligt görs ny forskning baserad på bättre och bättre data. I en sådan ny uppsats finner Monique de Haan, Edwin Leuven och Hessel Oosterbroek att nederländska elevers prestationer inte förändrades när landets skolval begränsades. Även om detta talar emot skolval som ett universalmedel genomfördes den studerade begränsningen från en relativt hög valfrihetsnivå vilket gör det vanskligt att uttala sig om effekten vid lägre valfrihetsnivåer. Och eftersom reformen samtidigt gjorde skolorna större återstår det att särskilja valfrihetseffekten från en skolstorlekseffekt.

Rektorn – vd eller byråkrat

Ganska mycket nationalekonomisk forskning har rört frågan hur enskilda lärare påverkar elevers studieresultat. Betydligt mindre fokus har lagts på frågor som rör skolan som organisation och skolledningens betydelse. En uppsats presenterad av Jonas Vlachos (författad med Anders Böhlmark och Erik Grönqvist) försökte adressera denna brist genom att undersöka hur rektorer påverkar olika utfall på skolnivå. Genom att studera rektorer som är verksamma på fler än en skola kan de på ett effektivt sätt rensa för andra faktorer som påverkar skolorna. Det visar sig att enskilda rektorer har en relativt stor påverkan både på lärarnas arbetsmiljö och på elevernas studieprestationer. Däremot visar det sig svårt att identifiera vilka personer som kommer att fungera bra som rektorer. Rektoreernas möjlighet att påverka skolorna de är verksamma vid verkar vidare vara betydligt större på fristående än på kommunala skolor. Detta är dock på gott och ont och det finns inget som tyder på att friskolerektorer skulle vara bättre eller sämre än kommunala rektorer.

Tillsammans illustrerar konferensuppsatserna att ekonomer bidrar med viktig input till diskussioner om hur utbildning och skolväsende bör gestaltas i framtiden. Grunden för en god utbildningspolitik måste byggas med systematiska studier av vad som faktiskt händer i klassrummen när regelverken, skolledningen eller undervisningen förändras.