

Konkurrens mellan skolor – för barnens skull!*

Rapporten belyser friskolornas roll i svensk grundskoleutbildning genom att beskriva omfattningen och framväxten av friskolor under 1990-talet, samt genom att systematiskt undersöka utbildningseffekter i den kommunala grundskolan av konkurrens från friskolor. I rapporten utnyttjas ett omfattande datamaterial bestående av ett stort antal elevers prestationer i skolan. Huvudslutsatsen är att det inte finns något stöd för att fler friskolor leder till att eleverna i den kommunala skolan presterar sämre. Detta gäller oavsett vilket mått som används för elevernas resultat och oavsett vilken statistisk metod som används. Det gäller även om man endast studerar de svagaste eleverna i de kommunala skolorna. Tvärtom finner vi stöd för att konkurrensen från friskolor har lett till att de kommunala skolorna blivit bättre på att utnyttja sina resurser och därigenom lyckats höja undervisningskvaliteten.

FREDRIK BERGSTRÖM är ekonomie doktor i nationalekonomi från Handels-högskolan i Stockholm och tillförordnad VD för HUI. Hans doktorsavhandling handlade om problem med statliga företagsstöd. Fredrik har sedan 1998 arbetat som forskare på HUI. Huvudinriktningen på forskningen är effektivitetsutvärderingar av den offentliga sektorn, analyser av inkomstfördelning och inkomströrlighet samt studier av handelns strukturomvandling.

MIKAEL SANDSTRÖM är ekonomie doktor i nationalekonomi från Handels-högskolan i Stockholm. Hans avhandling, som lades fram 1999, består av empiriska studier inom områdena miljö- och hälsoekonomi. På HUI forskar Mikael främst om e-handel och om hur de fristående skolorna påverkat skolväsendet, men har även gjort några studier inom miljöekonomiområdet. Fokus i forskningen ligger på empiriska studier på mikrodata.

* Artikeln bygger på rapporten Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna (ESO [2001]) och författarnas uppsats *Competition and the Quality of Public Schools*, HUI Forskningsrapport. ESO-rapporten finns även på http://www.regeringen.se/info_rosenbad/

departement/finans/eso/. Författarna är tack-samma för kommentarer från ESO:s referens-grupp, Sune Karlsson på Handelshögskolan i Stockholm, Stefan Fölster och Joakim Pettersson på HUI samt seminariedeltagare på IAES-konferensen i Athen 2001.

1. Inledning

År 1992 ändrades reglerna för finansieringen av fristående grundskolor och gymnasieskolor. Från att bidragen på 1980-talet varit statsbidrag som beslutats av regeringen, infördes ett nytt bidragssystem som innebar att bidraget skulle lämnas av den kommun där skolan var belägen. Vidare hade alla friskolor som godkänts av Skolverket rätt att få ersättning som ungefär motsvarade den ersättning de kommunala skolorna erhåller. En viktig reform på skolområdet har också varit att den s k närhetsprincipen övergivits, vilket innebär att elever och föräldrar har större möjligheter att välja andra skolor än de där de annars skulle ha tilldelats en plats. De ändrade förutsättningarna har inneburit att fristående grundskolor och gymnasieskolor blivit vanligare och att konkurrensen mellan skolor om eleverna har ökat.

En central fråga i detta sammanhang är hur det växande antalet fristående skolor påverkar utbildningskvaliteten i skolan i stort. Svensk skola kostar i ett internationellt perspektiv mycket per elev samtidigt som internationella studier tyder på att svenska elever inte presterar bättre än elever i andra länder.¹ Därför är det intressant att studera om vi kan få bättre utbildningseffekt per satsad krona genom att organisera skolväsendet på annat sätt, t ex genom att tillåta och stimulera framväxten av fristående skolor. Förbättrad utbildning kan i sin tur bidra till en bättre långsiktig ekonomisk utveckling.

En aspekt på denna fråga, som föreliggande uppsats syftar till att undersöka är *vilka effekter konkurrensen från fristående skolor har på utbildningskvaliteten i den kommunala grundskolan. Leder förekomsten av fristående skolor i en region till att kommunala skolor möter konkurrensen genom att förändras och utvecklas i en positiv riktning för de elever som är kvar i den kommunala skolan? Eller, kan konkurrensen leda till att de kommunala*

skolorna utarmas, t ex på grund av att de bästa eleverna och lärarna går till friskolorna?

För att undersöka denna frågeställning är de svenska skolreformerna av principiellt och internationellt intresse av ett flertal skäl då de introducerat en hög grad av konkurrens i det svenska skolsystemet. Reformerna är i ett internationellt perspektiv mycket radikala och liknar i många avseenden det skolpengssystem för finansiering av skolan som Milton Friedman lanserade för flera decennier sedan.² Reformerna är också intressanta då kommunala och alla fristående skolor numera verkar på likartade villkor, vilket inte är fallet i t ex USA där skolpengssystem framförallt riktats till låginkomsttagargrupper.³ Jämfört med andra liknande (framförallt amerikanska) studier är reformerna också intressanta ur ett utvärderingsmetodologiskt perspektiv. Perioden efter 1992 kännetecknas av att antalet friskolor ökat kraftigt i ett antal kommuner medan utvecklingen varit betydligt beskedligare i andra kommuner vilket innebär att det är lättare att med ekonometriska metoder isolera effekter av friskole-reformen.⁴

Artikeln inleds med en genomgång av hur antalet friskolor utvecklats under 1990-talet. Därefter följer en teoretisk diskussion om positiva och negativa konkurrens effekter. Huvudbidraget i uppsatsen utgörs av en empirisk studie av hur

¹ Se OECD [1998] och ESO [2000].

² Se t ex Friedman & Friedman [1981].

³ Det mest kända exemplet är det s k Milwaukee-experimentet, se t ex Rouse [1998] och Greene, Peterson & Du [1999]. Det finns dock ett antal andra skolpengssystem i USA och ett flertal av dem beskrivs kortfattat i Goodman & Steiger [2001].

⁴ Detta är ett problem i många amerikanska studier där variationen är betydlig mindre, se t ex Newmark [1995].

konkurrensen från friskolor påverkar elevprestationer i årskurs 9 i den kommunala skolan. Undersökningen är den första i sitt slag i Sverige och får i ett internationellt perspektiv betraktas som mycket omfattande då bland annat en databas bestående av 30 000 elever har utnyttjats. Artikeln avslutas med en sammanfattning samt policyimplikationer.

2. Omfattning, utbredning och inriktning av friskolor i Sverige

De förändrade möjligheterna för friskolorna att finansiera sin verksamhet har inneburit en snabb tillväxt av både antalet friskolor och andelen elever som går i friskolor.⁵ Antalet verkamma fristående grundskolor har ökat från drygt 90 styckena 1992 till cirka 420 läsåret 2000/2001. Efter de första årens snabba ökning har tillväxten stabiliserats på en nivå där antalet friskolor ökar med cirka 10–12 procent per år. Antalet elever ökar i en ännu högre takt. År 1992 gick knappt 10 000 elever i någon form av friskola och idag går har elevantalet mer än fyrdubblats. Under senare år tycks tillväxten ha stabiliserats på en ökningstakt om cirka 15 procent per år. Om ökningstakten håller i sig kommer antalet elever som går i friskolor att dubbleras vart femte år. Även antalet ansökningar om att få starta friskolor har ökat kraftigt. År 1999 ansökte 182 stycken grundskolor och till läsåret 2002/2003 har 251 ansökningar om att få driva fristående skolor inkommit till Skolverket.

Friskolor finns i allt fler av landets kommuner. De är dock något vanligare i storstadsregionerna Stockholm/Uppsala, Göteborg och i Södra Sverige än i övriga landet. Friskolor är också vanliga i några mellanstora städer (t ex Linköping, Västerås, Norrköping, Nyköping, Västerås och Umeå) och i en del Norrlandskommuner. I stora delar av Norrland, västra Svealand och i delar av Småland, finns däremot färre friskolor.

En intressant tendens är också hur inriktningen på de fristående skolorna har ändrats under 1990-talet. Utvecklingen har bland annat präglats av att skolor med allmän inriktning haft en betydligt bättre tillväxt än friskolor med speciell pedagogisk eller religiös inriktning som var vanliga i början på 1990-talet. Ur ett konkurrensperspektiv är denna utveckling intressant i och med att det är friskolor med allmän inriktning som torde konkurrera mest med de kommunala skolorna. Utvecklingen visar också att det finns ett stort intresse av att starta skolor som väljer förhållandevis traditionella utbildningsmetoder.

3. Konkurrensens betydelse för elevprestationer

Den grundläggande utbildningen kan organiseras på olika sätt och följaktligen är det av intresse att undersöka hur olika former av organisation av utbildningsväsendet påverkar kvaliteten på den utbildning som erbjuds. De ändrade reglerna för finansiering av skolan kombinerat med möjligheten för föräldrar och elever att i större utsträckning välja skola har inneburit en övergång från en monopolistisk modell till en mer marknadsorienterad konkurrensmodell. På ett teoretiskt plan kan ökad konkurrens ha både positiva och negativa effekter på utbildningskvaliteten.

3.1 Positiva konkurrenseffekter

Konkurrens kan påverka effektiviteten genom att skolledningen för att möta konkurrensen väljer att organisera utbildningen mer effektivt. Frånvaron av konkurrens kan ge upphov till så kallad X-ineffektivitet. Med detta uttryck menas att en organisation – ett företag, en myndighet eller en skola – inte uppnår bästa möjliga re-

⁵ Detta avsnitt bygger på data som finns tillgänglig hos Skolverket.

sultat givet resursinsatsen, det vill säga att de använda resurserna inte utnyttjas på bästa sätt.⁶ Många människor ställer sig främmande till tanken att den kommunala skolan skulle vara ineffektiv, kanske särskilt de som arbetar inom denna sektor och tycker att de knappast kan jobba hårdare än de gör idag. Orsaken till X-ineffektivitet behöver heller inte vara att anställda inte jobbar tillräckligt hårt. Snarare leder bristen på förändringstryck till att de anställda är sysselsatta med fel saker. Alla i organisationen arbetar hårt, men p g a dålig organisation blir resultatet sämre än det kunde vara. Konkurrens innebär dels att denna typ av ineffektivitet blir tydligare, genom att jämförelser kan ske med andra organisationer, och dels att det blir möjligt att lära av andra organisationer, och på det viset införa förbättringar.

Just experimenterande är en viktig komponent i alla konkurrensprocesser. Genom att imitera framgångsrika aktörer och genom att lära av de misstag som mindre lyckade försök ger upphov till kan experimenterandet bidra till att höja den genomsnittliga utbildningskvaliteten.

Konkurrensen kan också påverka faktorer som total skoltid och familjespecifika faktorer, eller leda till en omprioritering av hur mycket undervisningstid som erbjuds olika ämnen i den kommunala skolan. När det gäller familjespecifika faktorer är det möjligt att den kommunala skolan följer friskolornas exempel och väljer att involvera elevernas föräldrar mer i utbildningen och på detta sätt aktiverar "hemmets läroplan". (Se Grosin [1994] för en vidare diskussion om begreppet "hemmets läroplan" och dess betydelse för goda studieresultat.)

Ytterligare en effekt av konkurrensen kan vara att lärare får högre löner. Eftersom kommunala skolor är så dominerande är det ofta svårt för lärare att byta arbetsgivare. Enda alternativet är i många fall att arbeta i en annan kommun, vilket innebär längre resor eller att läraren

tvungas flytta. I och med att skolor med andra huvudmän etableras ökar också konkurrensen om lärarna, vilket dels kan leda till ökad lönespridning och dels till en generellt högre lönenivå. Lönespridning kan tjäna som ett incitament för enskilda lärare att jobba hårdare, medan den högre lönenivån på sikt attraherar kompetens till yrket.⁷ På kort sikt kan däremot högre löner innebära en ekonomisk belastning för enskilda skolor.

En effekt som visat sig vara betydelsefull när det gäller företag i olika branscher, och troligtvis också skulle kunna gälla för skolor, är att konkurrens, via en urvalseffekt, leder till en uppgradering av den genomsnittliga produktiviteten i den bransch företaget tillhör. I en konkurrensprocess kommer nya aktörer in samtidigt som andra mindre konkurrenskraftiga företag tvingas lämna marknaden. (Se t ex Caves [1998] för en översikt.) Då nedläggning av skolor idag är ganska ovanligt torde denna effekt i dagsläget dock vara av mindre betydelse.

3.2 Negativa konkurrenseffekter

Ett potentiellt problem med att tillåta konkurrens, antingen från andra offentliga skolor och/eller från privata skolor, är att utbildningskvaliteten i vissa skolor kan minska som en konsekvens av att de mest studiebegåvade studenterna väljer

⁶ Se till exempel Leibenstein [1966] och Tirole [1997] för en vidare diskussion om X-ineffektivitet. Inom nationalekonomin finns en mängd studier som visat på betydelsen av konkurrens för ökad effektivitet. I Mueller [1989, kap. 14] redovisas till exempel ett stort antal studier som visar att icke-konkurrensutsatt offentlig verksamhet i de flesta fall är ineffektivare än motsvarande privata konkurrensutsatta verksamheter.

⁷ Rapp [2000] finner att lärare arbetar mer intensivt då konkurrensen ökar och Vedder & Hall [2000] och Hoxby [1994, 2000] visar att lönerna tenderar att öka.

de bättre konkurrerande skolorna. Det är inte självklart att konkurrens får denna effekt, men risken finns, eftersom barn med föräldrar som engagerar sig i barnens skolgång tenderar att lyckas bättre i skolan, samtidigt som engagerade föräldrar sannolikt också är mer benägna att göra ett aktivt val av skola. Om vissa skolor förlorar en stor grupp studiemotiverade elever kan det ha negativa effekter av två skäl. Dels finns en risk att andelen resurskrävande elever ökar, samtidigt som det inte är självklart att resurstilldelningen ökar i motsvarande grad. Om så sker beror på hur det kommunala ersättningssystemet fungerar. Dels kan studiemotiverade elever ha ett positivt inflytande på andra elever.⁸ Om de studiemotiverade eleverna försvinner så försvinner också den positiva så kallade peer-group effekt.

På samma sätt kan de bästa lärarna välja att gå över till konkurrerande skolor om dessa erbjuder bättre arbetsvillkor. Inte heller detta är en nödvändig följd av ökad konkurrens, utan beror till stor del på hur de kommunala skolorna agerar i den nya situationen. Risken för att duktiga lärare ska söka sig till nya skolor finns dock och är kanske särskilt stor om negativa effekter uppstått på grund av att andelen studiemotiverade elever minskat i en skola. Kvaliteten på utbildningen kan då sjunka i dessa skolor.

Båda de ovanstående problemen kan bli särskilt allvarliga om kommunen inte förmår anpassa sina kostnader efter den nya konkurrenssituationen. Om friskolor etableras så minskar självfallet antalet elever i de kommunala skolorna, om inte elevunderlaget ökar. Om kommunen inte då drar ner på administration, lokalkostnader och andra overheadkostnader kommer detta att negativt påverka anslagen för pedagogiskt material och ersättning till lärare.

3.3 Empiriska studier

Internationellt finns ett flertal studier som empiriskt undersökt dels om fristående

eller privata skolor uppnår bättre resultat än offentligt ägda skolor, och dels vilka effekterna är av ökad konkurrens från skolor med andra huvudmän än stat eller kommun. De flesta av dessa studier behandlar amerikanska förhållanden.

Forskningen om utbildningsresultaten i skolor med olika typer av huvudmän har i de flesta fall kommit till slutsatsen att privata och fristående skolor uppnår bättre utbildningsresultat än offentliga skolor. Detta resultat tycks gälla även om man tar hänsyn till olika bakomliggande faktorer som kan påverka studieresultatet.⁹

Generellt pekar de studier som, liksom denna studie, fokuserar på konkurrensens effekter på de offentligt drivna skolorna på att de positiva effekterna av konkurrens är större än de negativa.¹⁰ Några av dessa studier har dock kritiserats för att resultaten inte är robusta. Ingen studie har dock lyckats visa att nettoeffekten av konkurrens skulle vara negativ.

Ett grundläggande problem som behäftar flera studier på amerikanska data är att andelen fristående eller privata skolor inte varierar i någon större utsträckning över tiden. Ofta har de amerikanska fristående skolorna en religiös eller annan speciell inriktning som också kan minska graden av konkurrens mellan dessa skolor och de offentliga skolorna. De olika typerna av skolor konkurrerar sannolikt inte om samma elever. Detta gör att den svenska finansieringsreformen bör vara av stort

⁸ Epple & Romano [1998] visar teoretiskt att detta är en möjlig effekt. Att duktiga elever har en positiv påverkan på svagare elever diskuteras även i ESO [1994].

⁹ Några av de intressantaste studierna inom detta område berör det s k Milwaukee-experimentet, där barn till låginkomsttagare kunnat ansöka om att få en skolcheck som ger dem en möjlighet att gå i en privat skola. Se fotnot 3 för referenser.

¹⁰ Se t ex Couch, Shugart & Williams [1993], Hoxby [1994, 2000], Newmark [1995], Arum [1996] och Dee [1998].

intresse även internationellt. I Sverige inriktar sig de flesta friskolor inte mot någon speciell etnisk eller religiös grupp. Dessutom gör den kraftiga tillväxten av antalet friskolor att eventuella konkurrenseffekter bör bli tydligare. Den svenska reformen har också varit omfattande, även med internationella mått mätt.

Ett problem med de empiriska studier som genomförts är också att de baseras på amerikanska databaser och att de därmed inte fullt ut är giltiga för svenska förhållanden.

4. Hur påverkar friskolor utbildningskvaliteten i de kommunala skolorna?

4.1 Data

Det övergripande målet med uppsatsen är att med kvantitativa metoder undersöka hur konkurrens från friskolor påverkar elevprestationer i den kommunala skolan. Den variabel vi vill förklara är alltså något mått på elevernas prestationer. Det är på inget vis självklart hur ett sådant mått ska skapas, eller ens hur "prestationer" ska definieras. I praktiken hänvisas vi till att använda olika typer av kvantitativa mått såsom resultat på kunskapsprov, betyg, eller andel elever som går vidare till gymnasium. Som mått på elevprestationer används dels slutbetyg och dels resultat från de nationella proven. Resultaten från de nationella proven har sammanställts av Skolverket och omfattar alla elever som gick årskurs 9 läsåret 1997/98 i ett urval av Sveriges kommuner, bestående av 33 kommuner. Förutom resultat på de nationella proven finns även information om slutbetyg i matematik, svenska och engelska, samt en rad bakgrundsdata om eleven, skolan och kommunen. Bakgrundsvariablerna används för att ta hänsyn till hur andra faktorer än konkurrens från friskolorna påverkar elevprestationer. Samtliga variabler är beskrivna i *Tabell A2* i Appendix.

Elevdatabasen omfattar nästan 30 000 elever.¹¹

Att mäta graden av konkurrens är på inget vis enkelt. I denna studie används enklast tänkbara konkurrensmått, nämligen den största aktörens "marknadsandel" på respektive "marknad".¹² Med en "marknad" menar vi då en kommun. Det är således variationen i de 33 kommunerna som står i fokus för analysen. I samtliga kommuner är den dominerande aktören de kommunala skolorna.

4.2 Resultat

I *Tabell 1* och *2* sammanfattas resultaten av studien. Tabellerna visar sambandet mellan andelen friskolor och olika elevprestationer för olika statistiska metoder. De exakta skattningarna redovisas endast för ett urval av delproven och för ett urval av de olika statistiska metoder som används. För övriga skattningar redovisas endast vilket tecken som erhållits.¹³ Ett plustecken (minustecken) i tabellen indikerar ett positivt (negativt) samband mellan andelen friskolor i en kommun och elevprestationer i den kommunala skolan. Tecken som står inom parantes är inte statistiskt signifikanta på 5 procents nivån.

I all statistisk analys kan valet av metod påverka resultaten. Ett sätt att undvika detta problem är att använda flera olika metoder för att studera hur känsligt resultatet är för hur modellen specificeras. I vårt fall används olika mått på elevernas resultat för att undersöka hur detta påverkar resultaten. Vi använder också två oli-

¹¹ Dessutom har paneldata över genomsnittsresultat för niondeklassare i alla Sveriges kommuner åren 1993–97 analyserats, se ESO [2001].

¹² För en mer rättfram tolkning har vi definierat konkurrensvariabeln som friskoleandelen, dvs ett minus andelen av eleverna som går i en kommunal skola.

¹³ Samtliga resultat finns i Appendix i ESO [2001].

Tabell 1 Resultat från regressioner utan valmodell

Samtliga resultat										
	B_RATT (Mod. 1a)	A_RATT	B_RATT	MERITV	SV	MA	EN	PG_ BET	M_ BET	C_ BET
Konstant	6,081	+/+/+	+/+/+	+/+/+						
FRISKOLE- ANDEL	0,096	+/+/+	+/(+)/(+)	+/(+)/+	(+)	+	(+)	+	(+)	+
KVINNA	0,399	-/-/-	+/+/+	+/+/+	+	+	+	(-)	+	(+)
LÄRARV.TIM.	-0,027	(-)/(-)/(-)	-/-/(-)	(+)/+/+	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(-)
INVANDRARE	-3,201	-/-/-	-/-/-	-/-/-	-	-	-	-	-	-
UTB.BAKGR.	4,273	+/+/+	+/+/+	+/+/+	+	+	+	+	+	+
SKATTE- KRAFT/1000	4,576	+/(+)/+	+/+/+	(+)/(+)/(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	+
STORSTAD	(-0,159)	-(-)/(-)	(-)/(+)(-)	-(-)/(-)	(-)	-	(-)	(-)	-	(-)
INVÅNAR- DISTANS/1000	3,134	+/(+)(+)	+/+(+)	+/+(+)	+	+	(-)	+	(+)	+
ANTAL ELEVER/1000	3,250	+/+/+	+/(+)(+)	+/+/+	+	+	+	(+)	+	+

Anmärkning: I tabellen redovisas resultat för olika modellspecifikationer. För de tre första variablerna, som kan betraktas som kontinuerliga, har tre olika modellspecifikationer undersökts. För övriga variablers, som är diskreta, har av estimeringstekniska skäl endast en modellspecifikation skattats, se *Tabell A1* i Appendix för mer detaljer. Endast de exakta skattningarna för modell 1a för B_RATT redovisas. I övriga kolumner redovisas endast vilket tecken de skattade koefficienterna har och om de är signifikant skilda från noll (på 5-procentsnivån). För icke-signifikanta koefficienter står plus- och minustecknet inom parentes. En variabelförteckning återfinns i *Tabell A2* i Appendix.

ka datamaterial. Slutligen utnyttjas olika statistiska metoder. De olika modellspecifikationerna beskrivs kortfattat i *Tabell A1* i Appendix.

Som framgår av den underliggande rapporten är korrelationen mellan andelen friskolor och de olika elevprestationsmåten positiv. Denna preliminära analys tycks alltså tyda på att det finns ett positivt samband mellan friskoleandelen och elevernas resultat i de kommunala skolorna. Däremot är korrelationen svag, vilket betyder att en stor del av sambandet förklaras av andra faktorer än friskoleandelen, vilket knappast förvånar.

Om man studerar sambandet mellan två fenomen, t ex andelen elever i friskola och elevernas resultat, är det av vikt att ta hänsyn till andra variabler som kan påverka sambandet. Vi vet t ex att barn till högutbildade föräldrar ofta har bättre skolresultat än barn till lågutbildade för-

äldrar. Om det då vore så att det är vanligare med friskolor i kommuner där en stor andel av befolkningen är högutbildad skulle det kunna vara detta samband som istället fångas av korrelationerna i tabellen. Det skulle i så fall vara ett exempel på "falsk", eller skenbar, korrelation. För att undvika den typen av felkällor redovisas i *Tabell 1* resultaten från regressionsanalys av sambanden mellan ett antal variabler och våra olika resultatvariabler. Som framgår av tabellen är sambandet mellan friskoleandel och elevprestationer positivt för samtliga elevprestationsvariabler, och statistiskt signifikant i de flesta fall. För de tre första variablerna som är kontinuerliga har även olika modellspecifikationer undersökts. Då resultaten står sig tycks sambandet även vara relativt robust och resultatet från analysen av korrelationerna verkar alltså stå sig. Av tabellen framgår även att andra variabler är

Tabell 2 Resultat från regressioner med valmodell.

Modell	2a B_RATT	2a MERITV	3a GODK
<i>Resultat-ekvation</i>			
Friskoleandel	0,1089**	0,6221**	0,0110
Kvinna	0,4094***	19,8904***	0,2305***
Lärrarveckotim.	-0,0259	0,1529	0,0048***
Invandrare	-3,0722***	-3,6653**	-0,1756***
Utbildn. bakgr.	4,3629***	31,4048***	0,4726***
Skattekraft/1000	5,0009***	16,3674	-0,2499
Storstad	-0,2277	-3,7488	0,0040
Invånardist./1000	2,9323**	1,0655	0,4272
Antal elever/1000	3,2621	29,1535**	1,1691**
Konstant	5,5819***	104,0957***	-0,2172
<i>Valekvation</i>			
Kvinna	-0,0361	-0,1519***	-0,0354
Skolkost./100000	-0,8310	-0,331	-0,6830
Invandrare	-0,3246***	-0,1366**	-0,3152***
Utbildn. bakgr.	-0,2833***	-0,3974***	-0,2989***
Skattekraft/1000	-0,6355	-0,8182	-0,7367
Borgerlig	1,2288***	0,5882***	1,2146***
Storstad	0,1101	0,0759	0,0885
Invånardist./1000	1,9698	0,6971	1,8455
Konstant	3,2846**	3,6723***	3,3938**
<i>Anmärkning:</i> En, två respektive tre asterisker betyder att koefficientskattningarna är signifikanta på 10-, 5- respektive 1-procentsnivån. Modell 3b är inte en regression med valmodell. Samtliga modeller beskrivs kortfattat i <i>Tabell A1</i> i Appendix.			

mycket betydelsefulla, inte minst föräldrarnas utbildningsbakgrund.

Även om resultaten är statistiskt säkert ställda är det inte självklart att effekten behöver vara betydelsefull. För att få en uppfattning om hur betydelsefull konkurrens-effekten är har vi i den underliggande huvudrapporten jämfört två hypotetiska kommuner som är identiska bortsett från att den ena inte har några friskolor och den andra har 10 procent elever i friskolan. Detta räkneexempel visar att den skillnad i resultat som motiveras av skillnaden i friskoleandel skulle kunna motsvara att kommunen utan friskolor tillhör den sämsta fjärdedelen på matematikprov A, medan kommunen med många friskolor hamnar över medelvärdet.

Ett problem med den enkla regressionsansatsen är att om en elev går i en kommunal eller en fristående skola och

detta beror på ett aktivt val från elevens och dennes föräldrars sida kan man erhålla felaktiga resultat. För att hantera detta potentiella problem skattades ekonometriska modeller där valet av skola är en del av modellen (Modell 2). Vi kan betrakta modellen som bestående av två delar: en valmodell och en resultatmodell. Valmodellen beskriver vilka faktorer som avgör elevens val, och resultatmodellen

¹⁴ Om uppsättningen variabler i både valekvationen och resultat-ekvationen är desamma så kommer parametrarna endast att identifieras genom antagandet att feltermerna följer en bivariat normalfördelning. Det är därför av estimeringstekniska skäl önskvärt om någon eller några variabler endast finns med i en av ekvationerna. Dessutom är det orimligt att inkludera variabler för den skola eleven väljer i valekvationen, eftersom valekvationen behandlar valet mellan de två olika skolformerna.

beskriver elevens skolresultat, givet att hon går i en kommunal skola.¹⁴ I *Tabell 2* presenteras resultaten för delprov B och meritvärdet.¹⁵ I dessa modeller blir resultaten ännu starkare. De modeller som inte tar hänsyn till valproblematiken riskerar således att underskatta konkurrensens positiva effekter.

Även i Modell 3 tar vi hänsyn till att elevers och föräldrars aktiva val bestämmer i vilken skola en elev går men i denna modell undersöks istället om andelen elever som lämnar grundskolan med godkända betyg i alla ämnen är högre i kommuner med ett större inslag av friskolor. Resultaten sammanfaller också med tidigare resultat, se *Tabell 2*. Även i dessa modeller blir koefficienten för friskolean delen positiv. Effekten är dock inte statistiskt säkerställd. Vi finner alltså inte heller stöd för att en större andel elever i friskola skulle få negativa effekter för de sämsta eleverna i skolan, dvs dem som riskerar att inte få godkända betyg. Tvärtom finns ett visst stöd för att även dessa elever gynnas.¹⁶

5. Konkurrens skall mötas inte stoppas!

Sedan reglerna för finansieringen av fristående skolor ändrades 1992 har antalet friskolor ökat kraftigt. Idag finns det friskolor i över hälften av landets kommuner och i många kommuner börjar andelen elever som går i friskolor bli betydande. Reformen har inneburit ett ökat inslag av konkurrens om elever mellan friskolor och kommunala skolor. Mycket tyder även på att antalet friskolor kommer att fortsätta att öka de närmaste åren. Om en allt större andel elever går i friskolor kommer konkurrensen mellan skolor att öka. Resultaten både av denna och av andra undersökningar visar att detta kommer att vara positivt för utbildningsväsendet i sin helhet. Det finns dock en hel del att göra för att ytterligare förbättra utbildningskvaliteten i grundskolan. För att

konkurrensprocessen skall fungera på bästa sätt är det viktigt att det är möjligt för föräldrar, elever och för skolledare att vara välinformerade om vilka skolor som är bra respektive mindre bra och varför vissa skolor lyckas bättre än andra skolor att få fram elevernas fulla potential. Med andra ord är det betydelsefullt med tillgång till god information.

För att förbättra informationstillgången är den utvärderingsmodell som tillämpas i England ett intressant alternativ. I England är en viktig roll för staten att tillhandahålla en stark och från utbildningspolitiker och departement oberoende utvärderings- och inspektionsfunktion. Utvärderingarna genomförs av två oberoende myndigheter; Qualification and Curriculum Authority (QCA) och Office for Standards in Education (Ofsted). Ofsted är kanske det som är intressantast ur ett svenskt perspektiv. Ofsted är den myndighet som inspekterar resultat och kvalitet på skolan, lärarna och den engelska motsvarigheten till de kommunala skolstyrelserna (Local Education Authorities). De inspektioner som Ofsted genomför berör alla skolor och återkommer med jämna mellanrum. Inspektionerna fokuserar framförallt på lärarkvalitet, ledarskapskvalitet hos rektorer, hur skolan sköter sin budget samt hur eleverna utvecklas. Ett viktigt inslag är också att identifiera områden där skolorna kan för-

¹⁵ Orsaken till att modellen inte skattas för A_RATT, som även den kan beskrivas som kontinuerlig, är att datamaterialet ger upphov till skattningsproblem. En orsak till skattningsproblemen är att A_RATT har en sned fördelning (högercensorerad). Modellen kan skattas med "Heckmans två-stegsmetod", men inte med maximum likelihood. Den senare konvergerar inte, av oklara skäl. Resultaten för denna variabel rapporteras därför inte.

¹⁶ Även de paneldatamodeller som skattas på kommundata och som inte redovisas här stödjer de ovan beskrivna resultaten, se ESO [2001].

bättra sig, och att ge skolorna stöd i deras förbättringsarbete. Resultaten från utvärderingarna rapporteras både till staten och till allmänheten, för att göra det lättare för elever och föräldrar att välja en bra skola. Till utvärderingarna är också olika sanktioner kopplade. I extrema fall kan Ofsted stänga skolor som trots påpekanden inte lyckas förbättra undervisningen.

En förbättrad utvärdering av den svenska skolan kombinerat med att utvärderingsresultaten görs lättillgängliga för allmänheten skulle bidra till att det blir lättare för föräldrar och elever att bilda sig en uppfattning om vilka skolor som är bra och vilka skolor som är mindre bra. Detta skulle i sin tur skicka tydliga signaler till de skolor som har problem och därmed på ett naturligt sätt initiera förändringar. Förbättrad information om hur väl olika skolor uppnår viktiga mål skulle också göra det möjligt för skolledningarna att lära sig av mer framgångsrika skolor. Skolledningarna skulle också kunna lära sig att undvika de misstag andra skolor gjort. Sammantaget skulle en förbättrad insikt om vad som kännetecknar bra respektive mindre bra skolor bidra till att de positiva sidorna av konkurrensen stimuleras.

En förutsättning för att skolledningen på ett konstruktivt sätt skall kunna möta konkurrensen och att lära av utvärderingar är att de ges stor frihet att organisera skolan och att planera utbildningen.

För att konkurrensen ska fungera väl är det också viktigt att det är möjligt både att starta nya skolor (entry) och att lägga ned existerande skolor (exit). Entry och exit är betydelsefullt eftersom båda företeelserna stimulerar konkurrensen. Nya skolor utmanar etablerade skolor. Risken att en skola tvingas dra ner eller lägga ner verksamheten skapar starka incitament att undvika detta utfall och därmed tvingas skolledningarna att ständigt se över och förbättra den utbildning som erbjuds. Det har även i många andra sammanhang framkommit att det experimenterande som kännetecknar konkurrensprocessen

och som bland annat tar sig uttryck i entry och exit av företag och organisationer är betydelsefull för en positiv utveckling av produktionen av varor och tjänster. Rosenberg & Bridzell [1991] har betonat detta och drar i sin studie av varför vissa ekonomier har upplevt en bättre ekonomisk utveckling än andra följande slutsats: "Västvärlden har blivit rik i jämförelse med andra ekonomier genom att ge sin ekonomiska sektor frihet att experimentera med utveckling av nya och skiftande produkter, framställningsmetoder, former för företagsorganisation, marknadsförhållanden, transport- och kommunikationsmetoder och relationer mellan kapital och arbetskraft." (s 388). Det finns anledning att misstänka att konkurrens på utbildningsmarknaden också skulle innebära ett större inslag av experimenterande, vilket i sin tur skulle kunna bidra till en bättre ekonomisk utveckling i stort.

Möjligheten att starta skolor är, genom finansieringsreformen i början på 1990-talet, relativt god, vilket inte minst ökningen av friskolor återspeglar. För att ytterligare stimulera konkurrensen kan det finnas anledning att göra det mer lönsamt att starta och driva skolor. Här kan man tänka sig att göra det mer acceptabelt att driva skolor med vinst men också att tillåta skolor att få kompletterande finansiering, t ex, via terminsavgifter.

Att också göra nedläggning av skolor eller utbyte av skolledning till ett realistiskt scenario är viktigt, inte minst för de skolor som inte, trots dåliga utvärderingar, försöker förbättra den utbildning som erbjuds. Till viss del kommer detta att ske av sig själv då föräldrar och elever, om de får god information om förhållandena i en skola, kommer att välja andra skolor. Då nedläggning av skolor kan komma att drabba enskilda elever kan det finnas anledning att tillse att nedläggningar av skolor sker på ett sådant sätt att eleverna drabbas så lite som möjligt. En metod kan vara att tidigt göra problemskolor med-

vetna om att skolledningen riskerar att ersättas eller att skolan kan läggas ned, om inte omfattande förändringar genomförs. Om föräldrar och elever tidigt också får del av denna information kan de, om de anser det vara nödvändigt, undersöka andra alternativ.

Det är av stor vikt att landets kommuner inser att den kommunala skolverksamheten kan behöva krympa när fler friskolor etableras. Tidigare hade kommunerna i stort sett monopol på tillhandahållande av grund- och gymnasieutbildning. När denna situation ändrats är det självklart att andelen elever som går i de kommunala skolorna minskar. När fler elever går i friskolor kommer färre elever att gå i kommunala skolor, om inte elevunderlaget ökar. Kommunerna måste då anpassa sin organisation, såväl på skolnivå som på förvaltningsnivå. Sker inte en sådan anpassning kan det få negativa effekter för utbildningen i de kommunala skolorna.

Att hindra eller stoppa den konkurrensprocess som initierats i Sverige skulle skapa en rad problem, även bortsett från att man skulle gå miste om de positiva effekterna av ökad konkurrens. I den mån en risk för ökad segregering finns, är den som störst om etableringen av nya friskolor nu skulle bromsas upp. De befintliga friskolorna skulle då skyddas från ny konkurrens. Eftersom så många elever söker sig till friskolor skulle friskolorna kunna välja att bara erbjuda platser för t ex de mest studiemotiverade eleverna eller elever som har ekonomiskt bättre förutsättningar vilket skulle förstärka de tendenser till boende- och inkomstsegregering som redan finns i den svenska grundskolan.

Referenser

Arum, R, [1996], "Do Private Schools Force Public Schools to Compete?", *American Sociological Review*, vol 61, s 29–46.
Caves, R E, [1998], "Industrial Organisation and New Findings on the Turnover and Mobility of Firms", *Journal of Economic*

Literature, vol 36, s 1947–1982.

Couch, J F, Shughart II, W F & Williams, A L, [1993], "Private School Enrollment and Public School Performance", *Public Choice*, vol 76, s 301–312.
Dee, T S, [1998], "Competition and the Quality of Public Schools", *Economics of Education Review*, vol 17, s 419–427.
Epple, D & Romano, R E, [1998], "Competition Between Private and Public Schools, Vouchers and Peer-Group Effects", *American Economic Review*, vol 88, s 33–62.
ESO [1994], *Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 1994:72.
ESO [2000], *Med många mått mätt – En ESO rapport om internationell benchmarking av Sverige*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 2000:23.
ESO [2001], *Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 2001:12.
Friedman, M & Friedman, R D, [1981], *Free to Choose: A Personal Statement*, New York, Avon Books.
Goodman, J C & Steiger, F F, [2001], *An Education Agenda – Let Parents Choose Their Children's School*, National Center for Policy Analysis (NCPA), Dallas (Texas).
Greene, J P, Peterson, P E & Du, J, [1999], "Effectiveness of School Choice", *Education and Urban Society*, vol 31, s 190–213.
Grosin, L, [1994], "Skolklimat, prestation och social anpassning i 21 mellanstadieskolor", Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.
Hoxby, C M, [1994], "Do Private Schools Provide Competition for Public Schools?", NBER Working paper series, Department of Economics, MIT.
Hoxby, C M, [2000], "Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers", *American Economic Review*, vol 90, s 1209–1238.
Leibenstein, H., [1966], "Allocative Efficiency vs. 'X-Efficiency'", *American Economic Review*, vol 56, s 392–415.
Mueller, D C, [1989], *Public Choice II*, Cambridge University Press, USA.

- Newmark, C M, [1995], "Another Look at Whether Private Schools Influence Public School Quality: Comment", *Public Choice*, vol 82, s 367–373.
- OECD 1998, *Education at a Glance – Indicators*, OECD.
- Rapp, G C, [2000], "Agency and Choice in Education: Does School Choice Enhance the Work Effort of Teachers?", *Education Economics*, vol 8, s 37–63.
- Rosenberg, N & Bridzell, L E Jr, [1991], "Västvärldens väg till välstånd", SNS förlag, Stockholm.
- Rouse, C E, [1998], "Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program", *Quarterly Journal of Economics*, vol 113, s 553–602.
- Tirole, J, [1997], *The Theory of Industrial Organisation*, MIT Press.
- Vedder, R & Hall, J, [2000], "Private School Competition and Public School Teacher Salaries" *Journal of Labor Research*, vol 21, s 161–168.

Appendix

<i>Tabell A1. Modellbeskrivning</i>	
Modell	Beskrivning
Modell 1	<i>Regressioner utan valmodeller:</i> För de variabler som är approximativt kontinuerliga (A_RATT, B_RATT, MERITV) har en vanlig linjär modell skattats. För dessa variabler har tre olika modellspecifikationer undersökts. Modellerna skiljer sig åt på det sätt som skol- respektive kommuneffekter har hanterats. För övriga, som är diskreta betygsvariabler, har ordered probit modeller skattats. För dessa modeller har endast en modellspecifikation undersökts.
Modell 2	<i>Regression med valmodeller:</i> Modellen är en sample selection modell med Heckman-specifikation. Signifikansnivåer skattade utifrån robusta standardfel.
Modell 3	<i>Regression på variabeln "godkänd":</i> Modellen är specificerad som en binär probit modell med (a) och utan sample selection (b). Signifikansnivåer skattade utifrån robusta standardfel.
<i>Anmärkning:</i> Se Appendix i ESO [2001] för fullständig specificering av modellerna.	

<i>Tabell A2. Variabler som utnyttjas i de olika statistiska modellerna</i>				
<i>Variabel</i>	<i>Beskrivning</i>	<i>Skala</i>	<i>Används i modell</i>	<i>Medelvärde/ Standardav.</i>
<i>Resultatvariabler</i>				
EN; SV; MA	Slutbetyg i årskurs 9 i engelska, svenska respektive matematik	Betyg: 1–4	1a–c	2,63/0,80; 2,61/0,77; 2,45/0,76
A_RATT	Tal- och symboluppfattning, poängresultat	Poäng: 0–30	1a–c	19,95/6,93
B_RATT	Problemlösning, korta uppg., poängresultat	Poäng: 0–45	1a–c, 2a	21,57/9,27
C_BETYG	Problemlösning, komplex uppg., betyg på delprovet	Betyg: 1–4	1a–c	2,39/0,76
M_BETYG	Muntlig kommunikation, betyg på delprovet	Betyg: 1–4	1a–c	2,42/0,69
PGBETYG	Par-/grupparbete, betyg på delprovet	Betyg: 1–4	1a–c	2,35/0,71
MERITV	Meritvärde. Skolverkets sammanvägning av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i elevens slutbetyg (G=10, VG=15, MVG=20).	Poäng: 0–320	1a–c, 2a	199,08/65,24
GODKÄND	Variabel som indikerar om eleven blivit godkänd från grundskolan	ja/nej (0/1)	3a–b	0,78/0,41
<i>Individ och familjespecifika variabler</i>				
KVINNA	Flicka	ja/nej	1a–c, 2a, 3a–b	0,50/0,50
INVANDRARE	Invandrare eller invandrarföräldrar	ja/nej	1a–c, 2a, 3a–b	0,21/0,41
UTBILDNINGSBKGR.	Hushållets högsta utbildningsnivå. Förgymnasial, gymnasial, postgymnasial	1–3	1a–c, 2a, 3a–b	2,38/0,67
<i>Skolspecifika variabler</i>				
LÄRARV.TIM.	Antal lärarveckotimmar per elev (läsåret 1997/98)	Antal timmar	1a–c, 2a, 3a–b	2,56/6,24
ANTAL ELEVER	Totalt antal elever i åk. 9.	Antal elever	1a–c, 2a, 3a–b	116,5/41,7
<i>Kommunspecifika variabler</i>				
SKATTEKRAFT	Kommunens skattekraft.	Kronor	1a–c, 2a, 3a–b	1052/110
FRISKOLEANDEL	Andel elever i friskola	Procent	1a–c, 2a, 3a–b	4,85/3,34 (min=0, max=9,7)
STORSTAD	Storstadskommun eller förort till storstad (SCB:s indelning)	ja/nej	1a–c, 2a, 3a–b	0,07
INVÅNAR-DISTANS	Det beräknade avståndet mellan kommunens invånare om de varit jämt fördelade över kommunens yta.	meter	1a–c, 2a, 3a–b	94,30/107,35
SKOLKOSTNAD	Kommunens skolkostnader per elev, exklusive lokalkostnader.	kronor	2a, 3a–b	44422/5109
BORGERLIG	Borgerlig kommunledning	ja/nej	2a, 3a–b	0,09/0,28
<i>Kommuner som ingår i studien</i>				
Bjuv, Boden, Borlänge, Botkyrka, Bräcke, Falkenberg, Finspång, Göteborg, Hallsberg, Hammarö, Helsingborg, Hudiksvall, Järfälla, Karlskrona, Katrineholm, Linköping, Ljusnarberg, Ludvika, Lund, Malmö, Mölndal, Mönsterås, Norsjö, Pajala, Rättvik, Smedjebacken, Stockholm, Sundsvall, Svedala, Umeå, Uppsala, Vetlanda, Örebro				