

Højere kommunale skoleudgifter giver ikke bedre resultater

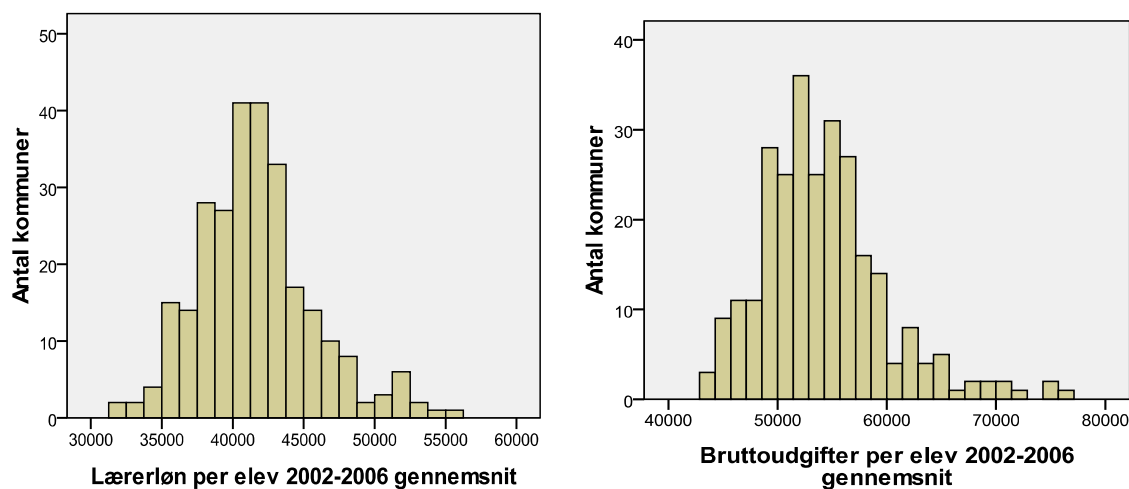
På trods af at midlerne til de danske grundskoler er betydelige set i et internationalt perspektiv¹, fremhæves det ofte, at manglende midler er årsagen til manglende resultater på folkeskoleområdet. Da udgifterne pr. elev varierer betydeligt fra kommune til kommune, ville man derfor forvente, at kommuner med høje skoleudgifter opnår bedre resultater. Dette er dog ikke tilfældet. Analysen viser, at kommuner, der bruger flere ressourcer pr. elev, ikke opnår bedre undervisningsresultater. Dette holder også, når der i analysen kontrolleres for forskelle i elevsammensætning og andre udefrakommende faktorer, der kunne påvirke udgiftsniveauet. Man kan naturligvis ikke ud fra denne analyse fastslå, at øgede ressourcer ikke kunne forøge skolekvaliteten, men kan blot konstatere, at i det eksisterende skolesystem lader øget anvendelse af ressourcer ikke til at være en løsning. En mulig forklaring på dette kunne være, at de kommuner, der bruger flest ressourcer, ganske enkelt driver skolerne mindre effektivt. En anden forklaring kunne være, at man har så betydelige midler i det danske skolesystem, at selv en optimal anvendelse af øgede ressourcer ikke forbedrer elevernes indlæring væsentligt. I det nedenstående forklares analysen hovedelementer. For en mere detaljeret beskrivelse af analysen samt en gennemgang af anden forskning på området henvises til arbejdspapiret om samme emne

Beskrivelse af analysen

I analysen undersøges, om der er en sammenhæng mellem de undervisningsmæssige resultater, der opnås i landets kommuner, og de udgifter, kommunerne bruger pr. elev. At der er betydelige forskelle i udgiftsniveauet kommunerne imellem fremgår af figur 1 I figurerne hvorledes kommunerne fordeler sig på udgiftsniveau. Figuren illustrerer relativt store forskelle mellem kommunerne både med hensyn til femårsgennemsnittet for de totale udgifter pr. elev (mellem 43.300 og 77.100 kr.) og med hensyn til lærerlønningerne pr. elev (mellem ca. 31.700 og 55.600 kr.).

¹ Danmark har de fjerde højeste udgifter blandt OECD landene og ligger 40 pct. over EU19 gennemsnittet (Education at a Glance 2008, OECD)

Figur 1: Fordeling af kommunerne på udgifter pr. elev gennemsnit 2002 - 2006



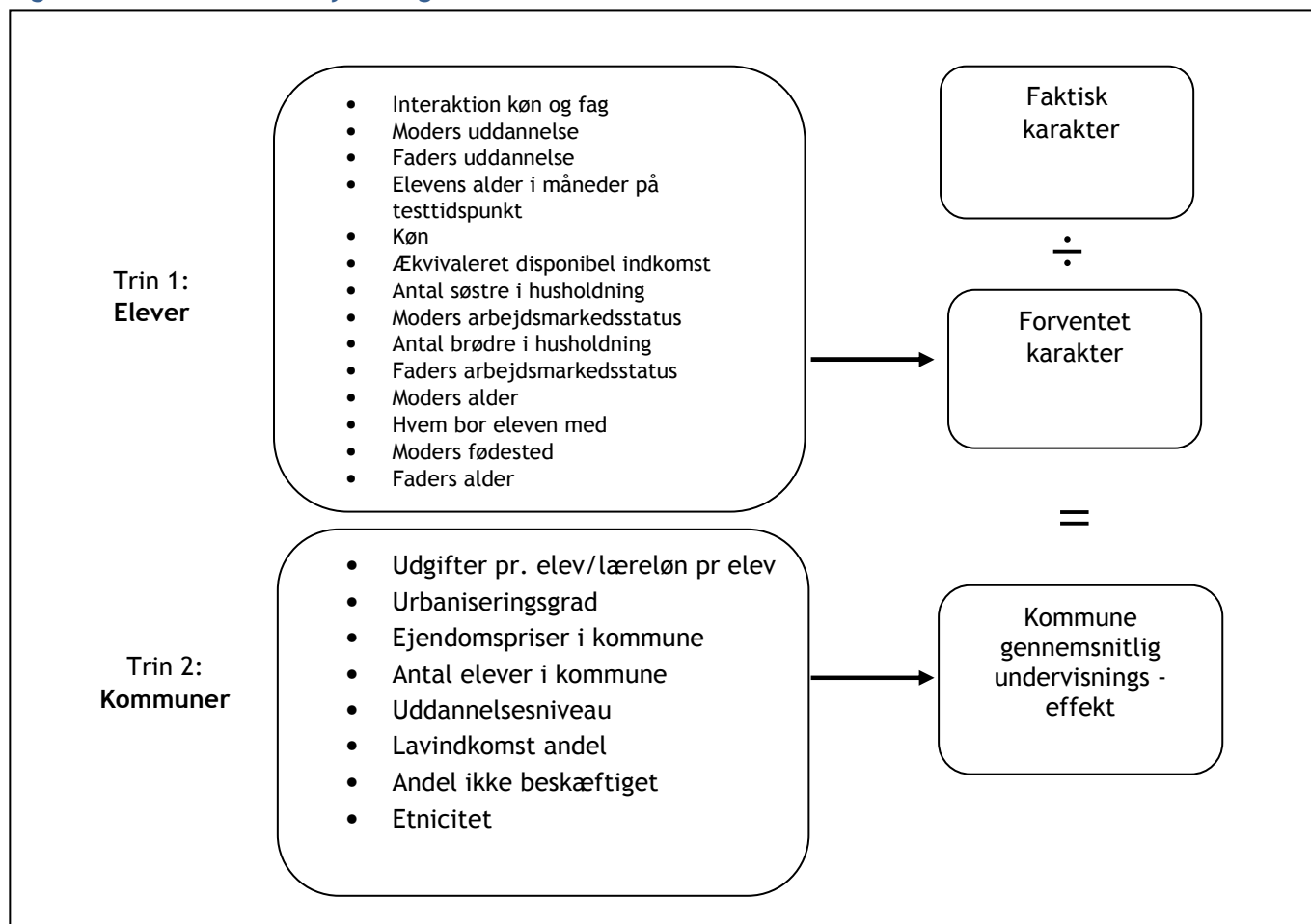
I analysen anvendes elevernes karakter til 9. klasses afgangsprøve i dansk og matematik som resultatmål. Da variationen mellem elever og dermed også mellem kommuner i høj grad kan forklares med elevernes sociale og økonomiske baggrund, korrigeres karakter for social baggrund. Det betyder med andre ord, at der tages højde for, at elevsammensætningen adskiller sig fra kommune til kommune. Den anvendte korrektion er beskrevet indgående i forbindelse med CEPOS' undervisningseffektprojekt². Kort fortalt kontrolleres der for forældrenes uddannelse, indkomst, herkomst mv.

Analysen gennemføres i to trin. I trin 1 undersøges, hvor godt den enkelte elev klarer sig, i forhold til hvad man kunne forvente ud fra elevens baggrund, når man sammenligner elever i hele landet. Der tages således højde for at elever, der har forældre med høj uddannelse og høj indkomst alt andet lige får højere karakterer. Den kommunale undervisningseffekt udregnes ved at finde den gennemsnitlige undervisningseffekt for elever i kommunen. I trin 2 undersøges således, om de kommunale udgifter pr. elev har en effekt på den kommunale undervisningseffekt, når der kontrolleres for kommunale faktorer såsom urbaniseringsgrad, ejendomsprisniveau i kommunen mv. Logikken i at kontrollere for disse faktorer er, at der er tale om faktorer, kommunen ikke kan ændre ved, men som kunne påvirke udgiftsbehovet. Der gennemføres både en analyse, hvor man anvender de samlede udgifter pr. elev og en analyse, der anvender de samlede lærerlønninger pr. elev³.

² www.undervisningseffekt.dk

³ De samlede udgifter det teoretisk mest interessante mål, fordi dette repræsenterer de samlede ressourcer kommunerne sætter af til området. Disse ressourcer kan så fordeles afhængigt af hvad der giver mest effekt. En svaghed ved dette mål er dog, at målet er følsomt overfor regnskabspraksis (eksempelvis hvorledes skolebygningerne medtages i regnskabet). Derfor gennemføres analysen også med samlede lærerlønninger som input.

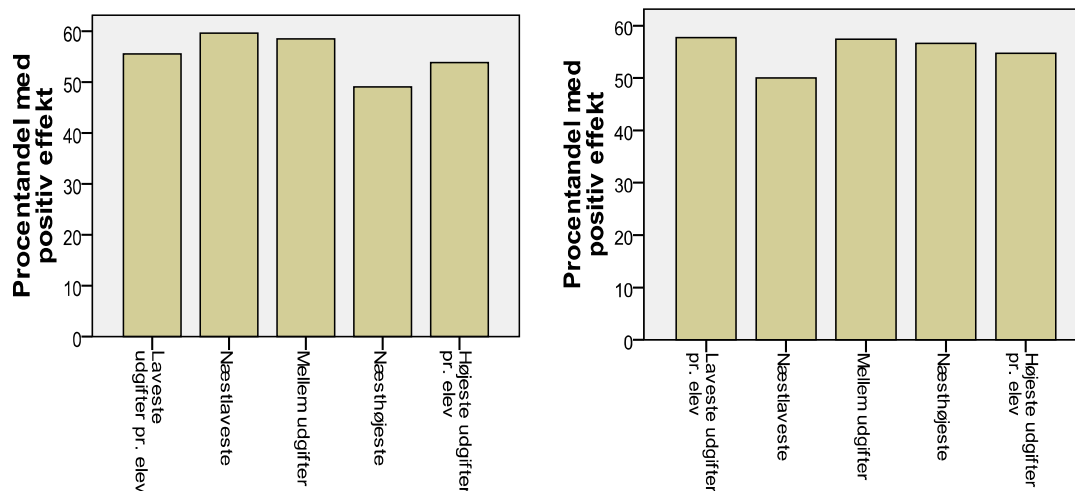
Figur 2: Illustration af analysedesignets to trin



Den gennemførte regressionsanalyse viser, at der ikke er nogen sammenhæng mellem det gennemsnitlige udgiftsniveau pr. elev og undervisningseffekten. Kontrolleret for baggrundsfaktorer er der således ikke noget, der tyder på, at kommuner, der har flere udgifter pr. elev, opnår bedre resultater. I figurerne nedenfor er kommunerne opdelt i fem udgiftsniveaugrupper for dels de samlede bruttoudgifter og dels udgifter til lærerlønninger, og for hver gruppe er vist andelen med en positiv undervisningseffekt kontrolleret for kommunale faktorer⁴. Såfremt der var en positiv sammenhæng, ville man forvente en systematik, hvor en større andel af kommunerne med høje udgifter pr. elev havde en positiv effekt. Som det fremgår af figuren, er der ikke nogen systematik, og forskellene mellem kommuner med høje udgifter og lave udgifter er ikke statistisk signifikante.

⁴ Teknisk er figuren konstrueret på baggrund af residualen for regressionsanalysen i trin 2, men uden udgiftsvariablen som forklarende variabel.

Figur 3: Sammenhæng mellem udgiftsniveau og undervisningseffekt kontrolleret for baggrunds faktorer



Konklusion

På baggrund af analysen kan det således konkluderes, at kommuner, der har større udgifter til folkeskoledrift pr. elev, ikke opnår bedre faglige resultater. Dette resultat fås vel at mærke, når der kontrolleres for faktorer, der kunne tænkes at påvirke præstations- og udgifts-niveauet. Det kan naturligvis ikke på baggrund af denne analyse konkluderes, om kommuner, der bruger flere ressourcer, opnår bedre resultater på andre outputmål f.eks. elevernes sociale evner, men dels er de faglige resultater et afgørende outputmål, og dels er der ikke nogen grund til at forvente, at disse alternative mål konkurrerer med de faglige resultater. Tværtimod kunne man forvente en positiv sammenhæng, således at skoler, der opnår positive resultater med hensyn til eksempelvis elevernes sociale evner, også opnår bedre faglige resultater.

Når denne analyse viser, at der ingen sammenhæng findes mellem kommunernes udgifter og forbruget af ressourcer, og tidligere analyser også finder, at der ingen eller meget begrænset effekt er, må det lede til eftertanke i skolevæsenet. Analyseresultaterne kombineret med det faktum, at udgifterne i det danske skolevæsen set i et internationalt perspektiv er høje, tyder på, at det danske skolevæsen i stedet for at være udsultet, som det ofte fremstilles, tværtimod har nået et mætningspunkt, hvor øget tilførsel af ressourcer ikke vil have betydelig effekt. Dermed skal det ikke være sagt, at den danske folkeskole ikke kan forbedres. Tværtimod tyder blandt andet PISA-testene på, at forbedringer er nødvendige.

Der er en betydelig risiko for, at den dominerende diskurs om en udsultet folkeskole og den fasttømrede tanke om, at folkeskolen kun kan udvikles ved at få flere ressourcer, i praksis kommer til at virke som en barriere mod den nytænkning, der kan sikre en bedre anvendelse af ressourcerne.