

grundmaterial som SCB får in. Kommunerna har ofta problem att sammanställa kostnader på det sätt som räkenskapssammandragen kräver. Vidare kan definitioner ställa till problem när verksamheter inom kommunen ändrar hemvist som t. ex. skolbarnsomsorgen. Om kommunen decentraliserar är det inte ovanligt att de centrala administrationskostnaderna inte fullt ut fördelas på resp. verksamhet. Detta är välkända problem och utveckling mot bättre redovisning pågår, bl.a. arbetar Svenska Kommunförbundet med detta samtidigt som Skolverket och SCB bedriver arbete med att utveckla statistiken tillsammans.

För perioden 1990-92 har utbildningskostnaderna relativt sätt minskat medan lokalkostnaderna ökat och kostnaderna för administrationen har varit konstanta. Kostnadsutvecklingen kan förklaras av lärarlöneavtalet i slutet av 1980-talet som både medförde ökade lönekostnader och sänkt undervisningsskyldighet. Resultatet är att fler lärare blir kvar i skolan trots sjunkande elevtal. Utbyggnaden av gymnasieskolans yrkesinriktade linjer till treåriga slår också igenom kostnadsmässigt.

Lokalkostnaderna utgjorde år 1992 25 % av skolans totala kostnader och de ökar snabbt. I kommunerna har under denna tid utvecklats bättre redovisningsmetoder och många har gått över till att låta verksamheterna bära sina totala kostnader. Det finns kommuner som har infört marknadsmässiga hyror på sina lokaler. Det finns i studien exempel på en kommun där priset per kvadratmeter tredubblats under en fyraårsperiod. Vi visar också att ytanvändningen går ner när priset höjs. Prismekanismen verkar fungera i så måtto att skolan använder sina ytor mer effektivt. Marknadsmässiga hyror för skolan förefaller att tränga ut undervisningen, skolan drar ner på de rörliga kostnaderna som ligger inom sakverksamheten. De administrativa kostnaderna är desamma under perioden, neddragningarna träffar andra delar av skolan.

De ökade lokalkostnaderna inom skolan innebär inte en reell kostnadsökning för kommunen totalt sett. Hyreskostnaden motsvaras ju av en hyresintäkt. Det är när man granskar en separat verksamhetsgren i kommunen som hyreskostnadernas utveckling blir intressant, eftersom en ökning kan drabba sakverksamheten om inte höjningen kompenseras. I den offentliga statistiken redovisas lokalkostnaderna som en reell kostnad för skolan bland andra kostnader.

Skillnaderna är stora mellan kommunerna när det gäller de redovisade kostnaderna för skolan. Även mellan kommuner av samma typ, exempelvis glesbygdskommuner, finns stora skillnader. Av underlaget framgår inte om det finns någon grund för denna skillnad. På samma sätt skiljer sig kommunernas kostnader för samma stadium i grundskolan eller samma utbildningslinje i gymnasiet. Skillnaderna är i några fall extrema. För grundskolan varierar terminskostnaden per elev mellan drygt 20 000 och drygt 35 000 kronor. Fordonsteknisk linje på gymnasiet varierar mellan drygt 23 000 och knappt 51 000 kronor per elev och termin. På de

teoretiska linjerna är skillnaden också stor, den lägsta kostnaden är 20 880 och den högsta är 33 277 kronor.

Att kommunens kostnader kan variera mycket för samma verksamhet är ingen nyhet. Detta har konstaterats tidigare, bl. a. i Statskontorets KRON-rapport om grundskolan. I den studien förklarades cirka 2/3 av kostnads-skillnaderna med strukturella faktorer.

Innebär dessa kostnadsskillnader att det finns en betydande rationaliseringspotential i skolan? Eller kan de förklaras av att kommunerna använder olika redovisningsprinciper och definitioner? Hur mycket kostar skolan egentligen? Om alla kommuner hade så låga kostnader som de lägsta i vår redovisning skulle ungdomsskolan inte kosta 62 miljarder kronor som i dag utan betydligt mindre. eller kostar den i verkligheten mer? Kan det vara så att skillnaderna i kostnader kommunerna emellan tar ut varandra så att skolan därför kostar 62 miljarder kronor? Kommer de kommuner som har låga kostnader i dag kommer att närma sig de andra kommunerna, att eftersläpningen beror på att de "billiga" kommunerna inte har genomfört förbättringar av sin redovisning och höjt internhyrorna?

Svaren på frågorna kan inte ges i denna studie. Det är naturligtvis inte tillfredsställande att den offentliga statistiken i dessa delar är instabil eftersom den ligger till grund för politiska beslut om bl. a. statsbidragsberäkningar som ju troligen inte kan bli annat än orättvisa i ett eller annat avseende. Alla statsbidragskonstruktioner eller omfördelningssystem mellan kommunerna de senaste åren har baserats på utgångsläget ett visst basår. Detta har i sin tur bestämts av tidigare tilldelningar av medel genom specialdestinerade statsbidrag och att det saknats alternativt material som bättre speglar de verkliga behoven. I Strukturkostnadsutredningens betänkande (SOU 1993:93) presenterades dock en ny modell baserad på standardkostnader och strukturkostnadsersättning det är dock fortfarande under utredning.

1.4 Skolans strategiska roll

Ur nationellt intresse är utbildning en strategisk verksamhet. Det är riksdagen som styr genom att fastställa den övergripande inriktningen men kommunen som tillhandhåller tjänsten. För samhället är det viktigt att skolan producerar elever som har resurser att klara också de krav morgondagens samhälle ställer. Det är således viktigt att skolan är medveten om vilka krav det är och att det finns kvalitetssäkringssystem som garanterar att målen uppnås. I dag förekommer att elever hoppar av i förtid. Samtidigt lämnar ca 8 % grundskolan med ofullständiga betyg. Många av dessa elever kommer tillbaka till gymnasieutbildning via arbetsmarknadsutbildning. Detta innebär för samhället att samma gymnasieplats kostar tre gånger så mycket då som vid första tillfället. Incitamenten för eleverna är i dag så-

dana att det lönar sig för en elev att hoppa av skolan för att senare komma tillbaka med utbildningsbidrag.

De äldre blir allt fler i samhället varför äldreomsorgen kommer att bli en svår konkurrent om pengarna i kommunen. Lägg därtill till den nya rättighetslagstiftningen inom det sociala området så står det klart att skolan inte självklart kommer att prioriteras. Kraven på skolans resultat från avnämare och andra intressenter innebär krav på en kvalitetshöjning. Införandet av valfrihet och skolpeng innebär framtida påfrestningar i den kommunala ekonomin eftersom det kan bli svårt att anpassa resurserna till en möjlig vikande efterfrågan. Samtidigt innebär den en uppmaning till de lokala skolorna att höja sin kvalitet och förbättra resultaten. Detta skall ske samtidigt som gymnasieskolan byggs ut och elevantalet där kommer att öka. En rimlig slutsats blir att det blir grundskolan som får ta besparingarna vilket också aviseras i Svenska Kommunförbundets prognoser.

Från olika håll i samhället ställs också krav på ökad kvalitet. Kompetensen måste vara hög i lärarkollektivet och tillgången till lärare med forskarbakgrund är viktig för att stimulera eleverna till fortsatta studier. I regeringens utvecklingsplan för skolan (Skr. 1993/93:183) uttrycks tydligt ambitionen att antalet lektorer måste öka. Detta innebär med största säkerhet ökande kostnader för kommunen som har starka skäl att betona kostnadseffektiviteten i skolan. En följd av detta kan bli att lärare som lektorer inte kommer att prioriteras. Antalet lektorer med forskarbakgrund har blivit färre, då tjänsterna under en följd av år besatts med personal utan denna bakgrund. För personalen i skolan kommer de fortsatta besparingskraven inte att bli lätta att kombinera med kraven på en kvalitetssatsning. Risken är stor att den senare uteblir och att det på sikt kan bli svårt att rekrytera lärare med kompetens till skolan.

Frågan kan därför ställas om spänningen mellan de nationella intressena kan förenas med det kommunala intresset av att driva skolan kostnadseffektivt sett i ett något längre perspektiv. Om inte kommunerna klarar av att tillhandahålla utbildning med god kvalitet på grund av andra påfrestningar i den kommunala ekonomin kan frågan om förnyat sektorsbidrag behöva aktualiseras eller huvudmannaskapet ifrågasättas.

1.5 Skolan i framtiden

Den förändring som nu pågår inom skolan innebär att förutsättningar finns för en utveckling av skolan och dess pedagogik. Men det finns också hinder för en sådan utveckling. I följande tre scenarier åskådliggör vi alternativa utvecklingsvägar för skolan, tänkt tidpunkt är år 2004.

Scenario 1 "Nollalternativet"

Förändringsarbetet har avstannat i skolan. Besparingarna upplevs som förlamande. Centralstyrning gäller med regler och författningar. Skolledarrollen är trängd och kommunen försöker få resurser också till skolan men anspråken från andra sektorer växer. Samverkan mellan kommunerna före-kommer flitigt för att begränsa kostnaderna. Fortfarande finns problem med kvalitets- och resultatmått, då dessa inte har blivit ett naturligt inslag i den lokala skolans verksamhet.

Scenario 2 "Låt tusen blommor blomma"

Skolan kännetecknas av decentralisering med ingen eller liten central styrning. Det är elever/föräldrar/lärare/näringsliv/politiker som lokalt driver fram förnyelse och mångfald. Resultatet i skolan är differentierat och antagningsprov reglerar tillträdet till högre utbildning. Också uppföljning på central nivå försvåras av stora olikheter i system och administration. Utvärderingen genomförs selektivt med några års mellanrum.

Scenario 3 "Centrala mål men stor lokal frihet"

Målen för undervisningen styrs centralt men det finns frihet på lokal nivå i sättet att uppnå definierade kunskapsmål. Uppföljning och kvalitetsarbete är integrerade med verksamheten i skolan och används aktivt i det pedagogiska arbetet. Det finns en "kärna" av definierade kunskapsmål som är gemensam för alla skolor, oavsett driftsform. Skolledaren är ansvarig för resultaten men det är den pedagogiska kompetensen som avgör hur arbetet skall läggas upp för att kunskapsmålen skall nås. På strategiska nivåer finns kvalitetskontroller för att kunna hitta de elever som behöver mer stöd för att uppnå kunskapsmålen. Gymnasieskolans valfrihet har begränsats sedan 1990-talet. Programmen är färre och mer inriktade på att ge en god grund för vidare studier och arbetsliv.

1.6 En skola för tillväxt

Den skola som kan bidra mer till ökad tillväxt är inte långt borta. Vår branschstudie har genom sitt systemperspektiv pekat på att det kan behövas omfördelningar mellan utbildningssystemen och en ökad satsning på kvalitetsarbete och resultatstyrning på alla nivåer. Ett starkt motiv är att minska antalet elever som lämnar skolan med ofullständiga betyg. Ett annat viktigt motiv är också att alla elever verkligen får möjlighet att ut-