

Samhällsekonomiska nedläggningskalkyler för skolor*

Det är viktigt att kartlägga vilka effekter på kommunens budget som en nedläggning av en av dess skolor kan få. Men en sådan kartläggning kan inte användas som beslutsunderlag. I stället bör man göra en samhällsekonomisk nedläggningskalkyl, dvs en kalkyl som tar hänsyn till alla de konsekvenser som ett nedläggningsbeslut kan ha för kommunens invånare.

För många av de kommuner i landet som har ett vikande elevunderlag för existerande skolor blir det framöver nödvändigt att överväga en nedläggning av åtminstone några av dessa. Skolöverstyrelsen har beräknat att minst 200 grundskolor i landet kommer att läggas ned under den närmaste femårsperioden. Därmed ställs kommunerna inför ett svårt och många gånger kontroversiellt problem, vilket inte minst striden om Adolf Fredriks musikskola i Stockholm visar. Behovet av ett korrekt och väl genomarbetat beslutsunderlag är därför särskilt stort när det gäller nedläggning av skolor.

De nedläggningskalkyler som för närvarande används av kommunerna utgör dock inte ett tillräckligt gott beslutsunderlag. Många gånger utelämnas konsekvenser som är av stor betydelse för kommuninvånarna, samtidigt som kalkylerna innehåller poster som

kan vara felaktigt beräknade. Ofta beror detta på att kalkylerna ursprungligen tagits fram för helt andra ändamål. Det underlag som skulle behövas borde naturligtvis innehålla beräkningar/bedömningar av alla väsentliga konsekvenser för samtliga kommuninvånare. Det kan gälla frågan om att lägga ner en viss bestämd skola eller ha den kvar, men många gånger handlar det om att välja ut vilken av flera alternativa skolor som skall läggas ner.

Avsikten med denna artikel är att visa hur samhällsekonomiska nedläggningskalkyler i princip kan och bör genomföras för att ge kommunerna ett underlag som gör det möjligt att fatta beslut som är förenliga med gällande (politiska) prioriteringar. Det principiella resonemanget konkretiseras genom ett autentiskt fall. Detta avser Ytterbyskolan i Täby, norr om Stockholm, en låg- och mellanstadieskola som nu hotas av nedläggning. Det beslutsunderlag som där tagits fram av

ROLAND ANDERSSON är docent i nationalekonomi vid Stockholms universitet. Hans forskning är inriktad på samhällsekonomiska utvärderingar av energiförsörjnings- och byggelseplaner.

* Sten Fylkner, ordförande i föreningen för Hem och Skola, Täby, förre rektorn vid Ytterbyskolan Carl Gustavsson samt prof Lars Bergman, Handelshögskolan, fil dr Mats Bohman och fil kand Hans Wijkander, nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet har lämnat värdefulla synpunkter. Men framför allt gäller detta fil kand Margareta Johanneson.

kommunen granskas mot bakgrund av det principiella resonemang som förs i de första avsnitten. Avslutningsvis presenteras några slutsatser och förslag.

Samhällsekonomiska konsekvenser av nedläggningar

Skolsystemet i Sverige är skattefinansierat. Detta innebär att effekterna på budgeten blir entydiga när man lägger ner en skola eller bygger en ny. En nedläggning av en skola leder enbart till besparingar i budgeten i form av minskade utgifter. Eftersom det inte uppkommer något bortfall av skolavgifter, uppstår till synes inga kostnader vid en nedläggning.

Situationen är den rakt motsatta då man etablerar en ny skola. En sådan medför bara ökade kostnader, eftersom det inte flyter in några nya intäkter i form av skolavgifter. Emellertid medför även nya skolor "intäkter"; de nya skoltjänsterna har ett värde, även om man inte betalar ett pris för dem direkt som för vanliga varor och tjänster. På motsvarande sätt finns det givetvis en kostnad när en skola läggs ner. Denna kostnad är lika med värdet av de skoltjänster som bortfaller. Inte heller här inträffar något bortfall av "skolavgifter" och därmed får man inte något påtagligt mått i pengar på detta värde.

Givetvis måste de förväntade effekterna på kommunens budget av olika alternativ beräknas, så att t ex en bibehållen skola kan drivas enligt planerna. Det krävs bl a att löneutbetalningar budgeterats. Behovet av en budget för att kunna garantera åtagna resursinsatser innebär emellertid inte att *valet* av vilken skola som skall läggas ner kan avgöras genom att enbart budgeteffekterna studeras. För det första beaktar budgeten, som påpekats ovan, inte alls intäktssidan, dvs värdet av skolgången i en skola. För det andra saknas också en del kostnadsposter i budgeten. Den

resursinsats som skolbarnen och deras föräldrar står för, t ex i form av att ta sig från hemmet till skolan, garanteras genom skolplikten utan att några utbetalningar sker. Visserligen finns bestämmelser om skolskjuts som ålägger kommunen att ordna skolbarnens transporter per skolskjuts under vissa förutsättningar, men budgeteffekterna av dessa insatser visar inte hela kostnaden.

En kartläggning av möjliga "besparingar" i budgeten som nedläggning av en skola kan medföra är alltså inte ett tillräckligt underlag för ett rationellt beslut. De samhällsekonomiska konsekvenserna utgörs av alla positiva och negativa konsekvenser för såväl kommuninvånare som övriga i landet. Detta bör komma till uttryck i beslutsunderlaget.

Val mellan givna alternativ

Hur skolgången skall ordnas på bästa sätt för barnen är naturligtvis svårt att avgöra. Det är ofta praktiskt omöjligt att genomföra bedömningar av alla tänkbara alternativa lägen för skolorna. Man får i allmänhet nöja sig med att jämföra ett begränsat antal bestämda alternativ. För att belysa de grundläggande principerna behandlas först ett relativt enkelt fall. Antag således att en av två skolor är aktuell för nedläggning: läggs inte den ena ner, så skall den andra läggas ner. Låt oss nu se vilka kostnads- och intäktsposter som måste beaktas i en samhällsekonomisk nedläggningskalkyl.

På intäktssidan finns de kostnader som kan undvikas genom att en skola läggs ned. Om nedläggningen således frigör resurser som har en alternativ användning, kan man säga att nedläggningen medför samhällsekonomiska intäkter. Exempel på sådana intäkter är reducerade drifts- och underhållskostnader. När det gäller den tomt och de lokaler som frigörs genom nedlägg-

ningen, är intäkten den hyra som kan bli aktuell i bästa alternativa användning av de aktuella resurserna. Approximativt kan man då utgå från rådande marknadsvärde. Att beräkna tomtmarkens och byggnadernas värde med utgångspunkt i vad det en gång kostade att bereda marken och uppföra byggnaderna är dock helt felaktigt, men tyvärr ganska vanligt.

Om de två skolorna i övrigt är helt likvärdiga, bör man välja det nedläggningsalternativ som ger de största intäkterna. I normalfallet är dock olika skolor sällan helt likvärdiga. Om den skola, som enligt den ovan diskuterade kalkylen bör läggas ned, råkar vara den från kvalitetssynpunkt bättre skolan, måste även de aktuella kvalitetsskillnaderna värderas och inkluderas i nedläggningskalkylen. Den nedläggningshotade skolan kan t ex ha bättre lokaler, tillgång till speciallokaler för musik, slöjd, gymnastik, bättre lärarkår, trafiksäkrare skolvägar etc. De båda skolorna kan också ha olika stort reparationsbehov. Det är värdet av sådana kvalitetsskillnader som man bör försöka uppskatta i en differenskalkyl. Föräldrar kan vanligen ha en ganska klar bild av hur de rangordnar olika skolor. Problemen uppstår när man skall försöka ta reda på hur de värderar en skolas högre kvalitet på skoltjänsterna jämfört med den som gäller för alternativa skolor.

Slutligen måste även skillnader i transportkostnader beaktas. Kostnaderna för eventuell skolskjuts belastar kommunens budget, dvs föräldrarna och andra i egenskap av skattebetalare. Om barnen i stället går till skolan eller skjutsas av föräldrarna per bil belastas däremot föräldrarna direkt av transportkostnaderna. Oavsett vem som direkt bär dessa kostnader, bör eventuella skillnader i detta avseende mellan skolorna inkluderas i nedläggningskalkylen.

Redan detta enkla exempel visar att det finns betydande skillnader mellan en korrekt samhällsekonomisk nedläggningskalkyl och en sammanställning av de effekter på kommunens budget som en nedläggning av en skola medför. Speciellt utelämnar den senare typen av kalkyl de kostnader som direkt bärs av barnen och deras föräldrar. Vidare värderas ofta utnyttjandet av fasta tillgångar som lokaler och tomtmark med utgångspunkt i historiska bygg- och beredningskostnader, vilka vanligen säger mycket lite om de aktuella tillgångarnas värde i bästa alternativa användning.

Utformning av alternativ

Låt oss nu lämna vårt förenklade problem med endast två skolor. I den kommunala verkligheten finns det vanligen ett flertal obligatoriska skolor av olika kvalitet. Med givna normer för mini- och maxantal barn per klass, liksom för givna maximala gång- och bussningsavstånd, kan man räkna ut om existerande skolor är för många eller för få vid olika tidpunkter. Om kommunen har ett över tiden vikande elevunderlag, blir det "nödvändigt" att lägga ner en eller flera av de existerande skolorna. Dessa bildar då ett inbördes beroende "system" genom att lokaler i de närliggande skolorna, förutsatt att de har en tillräcklig överkapacitet, kan ersätta en nedlagd skola.

Om man sålunda förutser att det vid olika tidpunkter i framtiden kommer att uppstå ett överskott på skollokaler, blir det angeläget att göra upp en turordning för avveckling. Det gäller då att välja ut vilka skolor man vill lägga ner, och när. I princip bör man då gå tillväga på precis samma sätt som i det enkla fall som diskuterades ovan. Det gäller att spåra alla väsentliga konsekvenser av varje plan och bedöma dessa utifrån ett givet mål. Problemet är bara

att antalet alternativ blir så mycket större.

När det finns ett mycket stort antal alternativ att studera, gäller det att sälla så att utvärderingen blir praktiskt möjlig att genomföra. Detta måste dock göras så att inte intressanta alternativ försvinner i sällningsproceduren. En utväg är att man gör ett antal tentativa planer som var för sig specificerar vilka skolor som skall vara kvar respektive läggas ner. Givet en sådan plan kan man på bästa sätt försöka bestämma upptagningsområden kring de kvarvarande skolorna. En metod är då att minimera planens kostnader för elevernas transporter till och från skolan och bestämma de korresponderande upptagningsområdena (se Andersson-Samartin [1984]). Detta innebär att man sällar bort de alternativa utformningar av upptagningsområdena som har onödigt stora transportkostnader för den givna skolplanen. Man spårar därefter alla övriga konsekvenser som listats ovan och erhåller en total kostnad för planen. På samma sätt värderas en alternativ skolplan. Därefter kan man välja den kostnadsminimerande skolplanen bland de alternativ som studerats. Eventuellt har man under utvärderingens gång fått uppslag till att revidera de på förhand givna planerna. I så fall utvärderas den eller de reviderade skolplanerna på samma sätt. Därefter återstår det att bedöma om det finns några kvalitetskillnader mellan den kostnadsminimerande planen och någon av de övriga planerna.

Hittills har vi implicit förutsatt att skolplanen väljs givet en viss bestämd plan för hur kommunen kommer att utvecklas, dvs var nybyggnation av bostäder kommer att ske etc. Emellertid är det möjligt för en kommun att i viss utsträckning styra lokaliseringen av nybyggnationen. Om man väljer att i stor utsträckning bygga bostäder utanför en tätorts hank och stör "måste" man ock-

så komplettera med att bygga nya skolor, givet maximala gång- och bussningsavstånd till en skola. Om man å andra sidan i stället väljer att "förtäta" inom tätorten, kan man eventuellt utnyttja de där existerande skolorna. Dessamma kan gälla också för all den infrastruktur som redan finns uppbyggd där. Vi ser sålunda att valet av en "bästa" skolplan ingår i ett större problem, nämligen att välja "bästa" översiktsplan.

Fortsättningsvis skall jag emellertid koncentrera mig på den typ av kalkyler som blir aktuella när elevunderlaget är vikande och det således tenderar att uppstå överkapacitet i de existerande skolorna. Mot bakgrund av den principiella diskussionen om samhällsekonomiska nedläggningskalkyler, skall jag granska ett beslutsunderlag som en kommun tagit fram inför ett beslut om eventuell nedläggning av en skola. Fallet gäller en låg- och mellanstadieskola i Täby, Ytterbyskolan. En kort bakgrund kan vara på sin plats.

Frågan om nedläggning av Ytterbyskolan

Stadsplanen för Sågtorpsområdet i Täby där Ytterbyskolan ligger fastställdes 1979. I planen angavs att ett relativt stort område skulle bebyggas med kontorslokaler. Bl a skulle man använda Ytterbyskolans tomt för detta ändamål. I dess ställe skulle en ny skola byggas med statliga bidrag, väl belägen inom upptagningsområdet. Området bedömdes attraktivt för kontorsetableringar, eftersom det då, 1979, fanns långt framskridna planer på utbyggnad av tunnelbanan till Täby centrum. En tunnelbanestation i Roslags Näsby skulle öka områdets dragkraft. Ett nytt arbetsplatscentrum väntades ge fler arbetstillfällen inom kommunen åt dess invånare.

Idag, 1984, gäller ändrade förutsättningar för området:

- Utbyggnaden av tunnelbanan blir sannolikt inte av.
- Efterfrågan på kontorslokaler inom området har inte blivit vad som förväntades, bl a på grund av att tunnelbaneutbyggnaden inte blev av.
- Statliga bidrag till skolbyggen ges inte längre.

År 1983 aktualiserades nedläggningen av Ytterbyskolan i samband med att antalet skolbarn i kommunen som helhet förväntades minska. Nedläggning av en eller flera skolor ansågs därför motiverad. Att i enlighet med stadsplanen från 1979 bygga en ny skola som ersättning för Ytterbyskolan var inte längre aktuellt. Minskningen av elevantalet väntas emellertid inte bli särskilt stark i Ytterbyskolans upptagningsområde. Planerna på att lägga ned Ytterbyskolan har utlöst starka protester. I de följande avsnitten skall vi granska de kalkyler som använts som underlag inför beslutet om en nedläggning.

Skolkontorets nedläggningskalkyler

Skolkontoret i Täby har beräknat de minskningar i kommunens utgifter som en nedläggning av Ytterbyskolan skulle medföra. Den primära invändningen mot detta material är att det bara omfattar de konsekvenser som direkt kan avläsas i kommunens budget. Kostnader som direkt bärs av barn och föräldrar har alltså utelämnats. Men även om man accepterar denna begränsning finns det skäl att kommentera de kalkyler som skolkontoret genomfört. Det är då två poster som är intressanta från principiell synpunkt.

Den första av dessa är den beräknade kostnaden för upprustning av Ytterbyskolan. Skolkontorets kalkyl utgår från

att denna kostnad uppgår till 1,50 milj kr. Aktionsgruppen för Ytterbyskolans bevarande har emellertid gjort en alternativ kalkyl där upprustningskostnaden bedöms vara 0,15 milj kr. Det skulle föra för långt att här diskutera detaljerna i de båda upprustningsförslagen. Dock är det uppenbart att utformningen av alternativet "Bevara Ytterbyskolan" kan ske på många olika sätt. Det är också uppenbart att en nedläggningskalkyl som bara tar hänsyn till de konsekvenser som kan avläsas i kommunens budget i hög grad styrs av alternativets utformning. Kalkyler av detta slag ger därmed ett betydande utrymme för ett ganska godtyckligt manipulerande. Detta är emellertid inte fallet när besluten grundas på en samhällsekonomisk kalkyl, eftersom man där även tar hänsyn till värdet av de kvalitetsskillnader som de olika upprustningsalternativen medför.

Den andra posten av principiellt intresse rör ersättningen för tjänster från central förvaltning. Dessa har beräknats genom att gemensamma kostnader för sådana tjänster, t ex från skolkontoret, fördelats på samtliga skolor. De kostnader som de olika skolorna gemensamt förorsakar bortfaller emellertid inte förrän *samtliga* skolor lagts ner. I detta sammanhang är det totalt ointressant att försöka fördela gemensamma kostnader på de olika skolorna med hjälp av en mer eller mindre godtycklig fördelningsnyckel. Här har man fördelat kostnaderna likformigt över alla skolor, men det minskar inte godtycket. Dessa kostnader försvinner högst sannolikt inte ur kommunens budget för att Ytterbyskolan läggs ner.

Detta exempel visar betydelsen av att begränsa nedläggningskalkylen till de kostnader och intäkter som faktiskt uppstår om en viss skola läggs ned. Kommunens bokföringspraxis saknar således helt betydelse i detta sammanhang.

En samhällsekonomisk bedömning

Självfallet är det av stort intresse att belysa de effekter på kommunens budget som uppstår om en skola läggs ned. En sådan kartläggning kan dock inte tjäna som underlag för beslut om nedläggning av en skola. Som framgått av de inledande avsnitten bör en samhällsekonomisk kalkyl ligga till grund för sådana beslut. Vissa poster kan då tas upp till samma belopp som i kommunens budget, t ex för städning, uppvärmning, upprustning etc. Posterna måste givetvis vara korrekt beräknade. Andra poster måste emellertid korrigeras. Vidare måste man ta upp vissa poster som inte alls kommer med i en kalkyl över effekterna på kommunens budget.

Exempel på en post som måste tas upp med andra värden för skolorna än de som upptagits i budgeten är hyra för skoltomt och skollokaler. I det här aktuella fallet beräknas denna post med utgångspunkt i en uppgörelse mellan kommunen och ett av denna helägt dotterbolag. Den samhällsekonomiska kostnaden för t ex Ytterbyskolans fastigheter och tomt har i och för sig ingenting med uppgörelsen mellan kommunen och dess fastighetsbolag att göra. Den skall bestämmas utifrån rådande marknadspris på tomten exploaterad för bebyggelse minus kostnader för återstående investeringar för att färdigställa tomten för bebyggelse (för rivning av lokaler, bättre tillfartsvägar etc). Det är detta värde som skall ligga till grund för beräkningen av årshyran för Ytterbyskolan. Denna beräknade hyra kan bli högre eller lägre än den hyra som skolkontoret påfört Ytterbyskolan.

Till de poster som inte alls finns med i skolkontorets kalkyl hör kostnaden för barnens transporter till och från skolan samt värdet av de kvalitetsskill-

nader som finns mellan Ytterbyskolan och två andra skolor som alternativt kan komma i fråga för nedläggning, Nytorp och Jollen. I detta speciella fall har denna begränsning en stor betydelse för kalkylens utfall.

Jämfört med de alternativa skolorna är Ytterbyskolan nämligen en mer "komplett" skola. Den har textil-, metall- och träslöjdsalar, musiksalar, gymnastiksal och skolkök. I skolkontorets upprustningskalkyl för Ytterbyskolan har man t ex tagit upp 15 000 kr för målning av slöjdsal. I de alternativa skolorna finns inga slöjdsalar att måla. Städning av gymnastiksalen i Ytterbyskolan medför också kostnader, men de alternativa skolorna saknar gymnastiksal att städa. I stället måste eleverna i dessa skolor gå till andra skolor för att få tillgång till sådana specialsalar. Detta är exempel på skillnader i kvaliteten på de skoltjänster som erbjuds i Ytterbyskolan om den är kvar jämfört med nu nämnda skolalternativ.

Slutord

Enligt min bedömning ger en korrekt kalkyl vid handen att Ytterbyskolan under rådande omständigheter inte bör läggas ned. I det här aktuella fallet är det alltså risk för att en felaktig nedläggningskalkyl leder till ett från samhällsekonomisk synpunkt felaktigt beslut. Men nedläggningskalkylen är inte felaktig genom en olyckshändelse. Det är själva principen, fokuseringen på de konsekvenser som syns i kommunens budget, som är felaktig. Denna kalkylmetod är olämplig bl a därför att den systematiskt utelämnar kostnader som direkt bärs av barnen och deras föräldrar. Beslut som grundas på sådana kalkyler kan leda till betydande välfärdsförluster; marginella skattelättnader uppnås till priset av väsentliga försämringar av den kommunala servicen.

Det finns ingen anledning att tro att fallet Ytterbyskolan i Täby är unikt. Tvärtom är det förmodligen vanligt förekommande att beslut fattas på lika ofullständiga underlag. Bristen på personal med adekvat utbildning kan vara en förklaring. Man vill mot den bakgrunden gärna hoppas att de nya förvaltningshögskolorna i landet kan bidra till att ge ökade färdigheter i konsten att genomföra relevanta kalkyler. Behovet av dessa kunskaper är utan tvekan stort. Många kommuner i landet kommer i framtiden att få inskränka eller lägga ner flera av sina skolor. Varje nedläggning medför nackdelar för vissa familjer. Det är en viktig uppgift att söka göra en allsidig kartläggning av både fördelar och nackdelar som ett underlag inför de beslut som skall fattas.

Referenser

- Andersson, R. — Samartin, A. — Martinez, J., [1983], *The Economic Evaluation of Master City Plans. A Pilot Study of Västerås, Sweden*. Swedish Council for Building Research. Volume 1, D 18:1983 samt volume 2, D 19:1983.
- Andersson, R. — Samartin, A., [1984], *Economic Evaluation of School Plans*. Stencil. National-ekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Andersson, R., [1984a], *Samhällsekonomisk utvärdering av översiktliga planer*. Exempel från Västerås kommun. Rapport från Byggforskningsrådet, R2: 1984.
- [1984b], *Nedläggning av Ytterbyskolan i Täby*. Kalkyler som beslutsunderlag. En granskning.
- Blomqvist, Y., [1983], *Lokalförsörjning för grundskolans låg- och mellanstadium i södra Täby*. Alternativt förslag. 14 juni.
- Fastighetsekonomiska synpunkter på ett eventuellt genomförande enligt stadsplan Sägtorp m m 1976. Aktionsgruppen för Ytterbyskolan, Täby. 1983-12-08.
- Fastighetsekonomiska synpunkter på ett eventuellt genomförande enligt stadsplan Sägtorp m m. 1976. Aktionsgruppen för Ytterbyskolan, Täby. 1983-08-19.
- Lokalförsörjningsplan för Täby grundskola 1984—1993. Täby skolkontor. 1983-08-19.
- PM angående kostnader för upprustning av Ytterbyskolan, 1984-01-10. Aktionsgruppen för Ytterbyskolans bevarande.
- PM, 1984-02-22. Täby skolkontor.
- Sägtorpsetableringen, 1984-01-12. Täby fastighets AB.
- Ytterbyskolan: Ett alternativt förslag, oktober 1983.