

Repliker och kommentarer

I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk politisk anknytning

ROLAND ANDERSSON
ANDERS OLSSON

Budgetramar och marknadshyror för skolor

Motiv för rambudgetering

Det finns knappast några lokaler i Sverige, som används så lite över dagen och året som skolor. Detta har lett många politiker med ekonomiskt ansvar att söka utvägar för ett intensivare utnyttjande.

Incitamenten att använda skollokaler mer intensivt beror av den lokala efterfrågan. När den ökar i förhållande till tillgången blir incitamenten starkare. Som exempel kan nämnas, att inom vissa delar av Atén nyttjas skollokaler i dubbla och t o m tredubbla "skift", för att på kort sikt lösa behoven av lokaler. Ekonomiskt betyder detta att man dubblar eller tredubblar platskapaciteten till låga kostnader. Införandet av s k året-runt-skolor är ett annat exempel hämtat från Los Angeles. Där orsakas behovet av stor mexikansk invandring (se Emmett [1987]).

I Sverige finns inte detta yttre "tryck" som motiv för intensivare användning av skollokaler. Tvärtom har många kommuner vikande elevunderlag med "överytor"

som följd. Dessa är svåra att friställa för andra ändamål och leder oftast till standardhöjningar och fortsatt belastning av budgeten.

Varken föräldrar eller skolpersonal har i dag någon direkt motivering att hushålla med skollokaler. Besluten om lokaler är normstyrda och fattas på central nivå. En rektor har vare sig befogenhet, motiv eller ens utbildning och erfarenhet i att besluta om resursfördelning mellan skollokaler och andra produktionsresurser för att nå bästa utbildningsresultat. Rektors ansvar omfattar främst administrativa och pedagogiska uppgifter.

Om rektor i stället fick en rambudget, som krävde att de verkliga kostnaderna för olika produktionsinsatser skulle rymmas inom ramen – t ex marknadshyror för lokalerna – så skulle situationen förändras radikalt. Fick rektor använda inbesparade medel till andra, angelägna pedagogiska ändamål, skulle driften att agera ekonomiskt, d v s "hushålla" med lokaler öka betydligt. Rektor får då själv bedöma om skolan har överytor eller ej. Dessa kan ge "förtjänst" genom att hyras ut i stället för att som nu förses med annan verksamhet. Det ekonomiska ansvaret kan utvidgas att omfatta skolgårdar, städning, underhåll, uppvärmning med undantag för visst långsiktigt underhåll samt investeringar som kräver specialistkompetens. Detta ger utrymme för konkreta besparingar. Uppmärksammas eleverna

*ROLAND ANDERSSON är professor i fastighetsekonomi vid KTH, Stockholm.
ANDERS OLSSON är chef för Utredningskontoret, Västerås kommun. Författarna skriver en bok om skolor och samhällsekonomi med finansiering från Byggforskningsrådet.*

på vinsterna genom dessa åtgärder får de motiv att undvika skadegörelse.

Engelska erfarenheter

Hösten 1986 studerade vi pågående försök med rambudgetering inom skolan i ett par engelska kommuner i Cambridgeshire County och Solihull (söder om Birmingham). Generellt bedömde man försöken som framgångsrika. Vi ska redovisa några erfarenheter från Cambridgeshire County.¹

Rektorerna säger sig ha fått starka motiv för olika besparingar och omfördelningar mellan kostnadsposter. Att de fått behålla pengarna från uthyrning av lokaler efter skoltid och under veckoslut har starkt ökat intresset för den verksamheten. De ansåg det viktigt, att systemet befriade från byråkrati.

Brister kunde åtgärdas snabbt. Genom att ta in offerter på öppna marknaden hade dessutom konkurrensen för t ex fastighetsskötseln ökat med lägre priser som följd.

Systemet hade också lett till bemödanden att spåra orsaken till höga kostnader för vissa poster och att vidtaga åtgärder för att dämpa dessa. Besparingar gentemot budgeten fick överföras till påföljande år, liksom underskott belastade året som kom. Rektorer, lärare och elever har alla fått större medvetenhet om fördelarna av att agera "ekonomiskt" i skolan (se Downes [1986]).

Rektorerna redovisade även nackdelar, som ökad arbetsbelastning utan lönekomensation. De påtalade också bristande utbildning för att omgäende ta ett sådant ekonomiskt ansvar.

Som positivt upplevdes det ökade engagemanget och känslan av att kunna påverka skolans ekonomiska förutsättningar och ytterst den pedagogiska standarden. Den ökade ekonomiska friheten hade även gett möjligheter anställa personal, både lärare och administratörer.

Skolkontor och fastighetsförvaltning framhöll följande fördelar:

- Prioriteringar gjordes, där konsekvenserna "kändes".
- Pengarna gav bättre utbyte.
- Flexibiliteten i planeringen blev större.
- Rektor, lärare och elever fick större engagemang och ansvar med följd att t ex skadegörelsen minskade (jämför rektorernas synpunkter).

Skolchefen i Cambridgeshire County var mycket positiv till försöken. Från hans synpunkt sett fanns inga nackdelar.

Ännu används ej marknadshyror i försöken i England. Ingick detta i rambudgetsystemet skulle incitamentet till effektivitet förstärkas.

Marknadshyror och rambudgetens storlek

För skollokaler kan erfarna mäklare få uppskatta marknadshyran. Bedömningen baseras på läget, standarden samt rådande efterfrågan på lokaler. Kapitaltjänstkostnad för hyra beräknas däremot vanligen som avskrivningar och räntor på ursprungligt pris för byggnad och tomt. Den med denna metod beräknade kostnaden överensstämmer endast slumpvis med vad marknaden är beredd att betala.

Rambudget och marknadshyror innebär att rektorerna blir uppmärksamma på prissignaler och gärna gör sig av med överytor, i synnerhet om de har högt värde i alternativa användningar, som i innerstaden. Resultatet blir förmodligen mindre lokalyta per elev i innerstaden jämfört med vad rektorer i utkanterna kommer att välja.

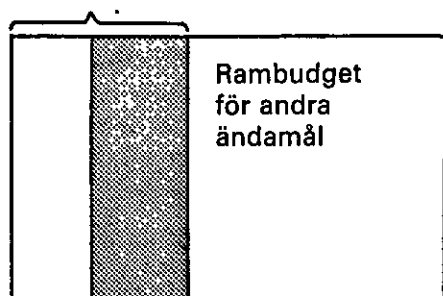
Systemet leder till effektivitet, men blir det rättvist? Skolan med bättre läge och bättre lokaler får betydligt högre hyra. Med samma rambudget som andra får den mindre pengar över till annat: personal, utrustning, läroböcker o s v.

Lösningen är att man *inte* har samma rambudget för alla, utan bestämmer den

¹ Vi har intervjuat några rektorer och fastighetsförvaltare samt deltagit i seminarier vid OECDs symposium i ämnet, 21-25 september 1986. Se även Grindley [1986] samt Gentzittel [1987].

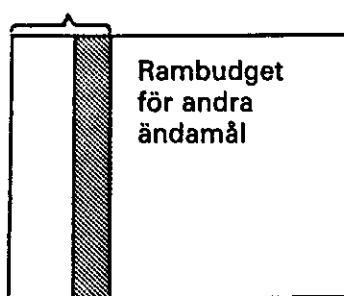
Figur 1 Rambudget och marknadshyra.

Marknadshyra



Skola i centrum

Marknadshyra



Skola i periferin

■ Möjlig inbesparing

efter alternativhyran. Rambudgeten per elev för "andra ändamål" kan göras lika hög. Till denna del läggs sedan beräknad marknadshyra, olika för olika skolor beroende på läge och standard. Se *Figur 1*.

Rektorernas motivering till besparingar kan redan inledningsvis *förstärkas* genom att förutsätta ett sparsamt agerande, ett större sparande i centrum än i utkanten. Man räknar då ner beviljat ramanslag för andra ändamål med en summa, t ex beräknad som en viss procentsats på den förväntade besparingen som görs på uthyrning av skollokaler.

Bortsett från marknadshyran får skolorna samma summa per elev, om ej skäl finns för avvikelser, t ex högre kostnader för handikappade elever. Vanligtvis kostar elever i högre klasser mer än de i lägre klasser. Rambudgeten för en skola måste därför differentieras med hänsyn både till marknadshyra och elevkostnader.

Efter att länge ha varit bundna vid givna skollokalsnormer, samma för alla elever oberoende av skola, kan det vara svårt att acceptera olika ytstandard för elever vid olika skolor. Det viktiga är dock, att ha en standard, som gäller *undervisningens resultat* snarare än olika insatser för att nå dit, som t ex lokalyta. Tänkbart är att ha en *minimistandard* för lokalyta per elev; vi kan inte tolerera, att eleverna "sitter på varandra". *Utöver*

denna minimistandard bör det vara fritt för rektorerna att välja den sammansättning av beståndsdelar (lokalyta, lärare, undervisningsmaterial, värmekomfort m m), som ger bästa undervisningsresultat.

Ett försök i Västerås

I Västerås förväntas antalet elever minska kraftigt i framtiden. Det finns anledning att lägga ner skolor (se Andersson [1988]). Det har redan skett, men i mindre omfattning än vad den politiska ledningen önskat. Föräldrar och skolpersonal har starkt motsatt sig nedläggningarna. Följden har blivit att skolornas lokaler utnyttjas mindre intensivt.

Detta är bakgrunden till att förslaget om rambudget och marknadshyror för skolor har rönt intresse bland politikerna i Västerås. Man hoppas, att systemet skall ge rektorerna just det starka incitament till bättre hushållning med lokalytor som nämnts ovan.

Under drygt ett år har inblandade förvaltningar diskuterat uppläggningsen av försöket, i synnerhet då skol- och fastighetskontoren. Man har enats om villkoren för ett experiment, som skall starta år 1989. Två rektorer tillsammans med skolorna inom respektive områden kommer att delta.

De två rektorerna får kontroll över resurser för el, vatten, avlopp, uppvärmning, städning samt visst underhåll, som målning inomhus. De får också resurser att hålla skoltomterna i skick, t ex för snöröjning. Dock utesluts resurserna för att bygga om skolorna och för det yttre underhållet av byggnader. Skälet är att man ej vill fresta rektorerna att maximera vinsterna på kort sikt genom att skjuta långsiktigt underhåll framför sig med negativa följder. Fastighetskontoret behåller detta ansvar.

Rektorerna får i utgångsläget skollokaler enligt normerna. Budgeten kommer att bli tillräcklig för att betala väntade marknadshyror för tilldelade lokaler. Enligt hyreskontrakt med fastighetskontoret skall rektorerna betala tillbaka dessa pengar, om de använder alla ytor. Vill de avvara någon del av tilldelade ytor "säljs" den genom anmälan till fastighetskontoret och hyran för ytan går tillbaka till skolan och kan disponeras för annat ändamål. Fastighetskontoret å sin sida får försöka hyra ut denna "överty" till annan hyresgäst.

Marknadshyrorna för skollokalerna kommer att uppskattas i förväg. Ett av skolområdena ligger centralt, det andra perifert. Skälet är att skapa tillfälle att studera eventuella skillnader mellan hur de båda rektorerna hanterar sina lokalytor, som har olika höga marknadsvärden. Lokalytorna är dessutom graderade efter skattade värden i alternativ användning.

Detta uppmuntrar till hushållning med de ytor som är mer värdefulla i sådan alternativ användning.

Försöksperioden har satts till minst tre år. Därefter utvärderas försöket och resultatet läggs som grund för beslut om det skall fortsätta, utvidgas eller läggas ner.

Sammanfattning

Vi har här redovisat positiva erfarenheter av rambudgetering för skolor i ett par engelska kommuner, främst i Cambridgeshire County. Dessutom har vi presenterat ett förslag till rambudget och marknadshyror för svenska skolor. Detta förslag kommer att prövas vid ett försök i Västerås kommun under en tid av minst tre år.

Vi tror att detta förslag kan ha en sådan bärkraft, att fler kommuner kommer att följa i Västerås spår.

Referenser

- Andersson, R, [1988], "Evaluation of School Closings. A Case Study from Vasterås". *Journal of Urban Economics*, No 2.
- Downes, P J, [1986], *To Cambridgeshire Review and Evaluation Panel of the Local Financial Management Scheme*. Hinchingbrooke School.
- Emmett, T, [1987], *Cost-Benefit Analysis of Year-Round Schools*. Berkeley.
- Grindley, P C, [1986], *The Property Bursar: A Concept for Local Property Management*. Cambridgeshire County.
- Genzbittel, M, [1987], *Greater Institutional Responsibility for Educational Property Management*. OECD, Paris.