

ROLAND ANDERSSON

Marknadshyror för skollokaler

Det finns välgrundad anledning att tro att många skolor idag drivs som orationella enheter av det enkla skälet att rektorerna inte har några incitament till en ekonomiskt effektiv drift. Högst sannolikt kostar därför många skolor idag betydligt mera att driva än vad som vore nödvändigt.

Hur skall man då kunna införa bättre incitament för att uppnå kostnadseffektivitet inom skolorna? Avsikten med denna artikel är att diskutera en sådan möjlighet. Konkret gäller det ett förslag om att ge rektorerna ett kostnadsansvar utifrån en given rambudget och att de inom denna ram får betala marknadshyror för sina skollokaler.

Dagsläget

Den lokalyta, som en viss skola skall ha, bestäms idag till stor del genom den skollokalsnorm som tillämpas i en kommun. Denna anger hur mycket lokalyta som en skola i medeltal bör ha per elev. Skolkontoret beräknar utifrån en sådan norm den totala skollokalsåtgången.

Skollokalerna förvaltas för närvarande vanligen av kommunens fastighetskontor

och hyrs av skolkontoret efter anslag som beviljas från kommunens budget. Den hyra som skolkontoret betalar för skollokalerna är en kapitaltjänstkostnad, beräknad som avskrivning och ränta på en historisk anskaffningskostnad, d v s på den ursprungliga kostnaden för skoltomt samt skolbyggnader. Fastighetskontorets princip för bestämning av sina "hyror" för skollokaler till skolkontoret innebär att dessa endast slumpmässigt överensstämmer med de aktuella marknadshyrorerna för skollokalerna. Exempelvis kan kapitaltjänstkostnaden vara mycket låg för en gammal skola med ett centralt attraktivt läge, medan den kan vara mycket hög för en nybyggd skola i stadens utkanter. Samtidigt kan den centrala skolan alternativt hyras ut för en mycket hög marknadshyra medan motsatsen är fallet för skolan belägen i stadens utkanter. De hyreskostnader som fastighetskontoret nu påför skolkontoret för de olika skolorna kan således skilja sig högst avsevärt från skolornas respektive marknadshyror.

En annan viktig konsekvens av skattefinansieringen jämte förläggning av budgetansvaret centralt till skolkontoret är att brukarna, d v s rektor och ytterst föräldrar till skolbarnen, uppfattar dessa som nyttigheter som står *gratis* till förfogande. I en marknadsekonomi skulle föräldrarna få lov att betala avgifter för sina barn som täckte samtliga kostnader, d v s inklusive kostnader för skollokaler. I en sådan ekonomi skulle det finnas starka

Docent ROLAND ANDERSSON är verksam vid national-ekonomiska institutionen vid Stockholms universitet.

ekonomiska incitament för en hushållning med skollokaler. Beslutsfattarna skulle få signaler om huruvida man skulle öka ut eller dra ner på skollokalerna. Sådana signaler saknas i dagens system. Rektorererna har ingen anledning att minska sina anspråk vad gäller skollokaler. Tvärtom, har de motivering för att ständigt begära fler lokaler: om de får gehör för sina önskemål, är det en fördel för deras skolor utan att kosta något för dem eller skolans föräldrar. De som betalar är nämligen samtliga skattebetalare i en kommun.

Rektorererna får betala alternativhyra för sina skollokaler

Att föräldrarna skulle behöva betala skolvavgifter för att täcka kostnaderna för sina barns skolgång i grundskolan är ett alternativ som inte är politiskt acceptabelt i dagens Sverige. Grundskolan kommer högst sannolikt inom en överskådlig framtid att vara skattefinansierad.

Detta hindrar dock inte att man kan diskutera system som syftar till en effektivare användning av skollokaler inom ramen för en skattefinansiering. Ett sådant är att låta rektorererna få betala alternativhyra (innefattande utgifter för reparation och underhåll) för sina skollokaler inom ramen för ett utökat budgetansvar som nu införs på försök i vissa kommuner, t ex i Uppsala.

Vilka effekter kan förväntas av ett sådant system? Rektorererna får starka ekonomiska incitament att hushålla med skollokaler tvärtemot vad som nu är fallet. Skollokalerna uppfattas inte längre som nyttigheter som står gratis till förfogande. Om man dessutom väljer att ersätta den rådande principen om hyra efter beräknad kapitaltjänstkostnad med alternativhyra, ökar incitamenten till en hushållning med resurser ytterligare för att uppnå en kostnadseffektivitet. För en skola med ett attraktivt läge i stadens centrum får en rektor vara beredd att betala höga hyror. Däremot får en rektor för en skola i stadens utkanter lägre hyror för sina skollokaler. Detta betyder att den senare får jämförelsevis mer resurser över att spendera på andra faktorer som kan upp-

fattas som väsentliga för kvaliteten på skoltjänsterna. Han kan också välja att hyra fler skollokaler om de skulle visa sig vara produktiva, samt billiga att hyra. Rektorererna i innerstaden får emellertid mindre över att spendera på annat. En naturlig reaktion blir då att de istället överväger att dra ner på den existerande skollokalytan. I samma mån kommer nämligen hyresutgifterna att reduceras, vilket innebär att medel frigörs som kan användas för andra, kanske mer angelägna, ändamål till gagn för kvaliteten på undervisningen.

Fastighetskontoret hyr i fortsättningen ut skollokalerna inte till skolkontoret utan till rektorererna för resp skolor. Vidare debiteras en hyra inte efter nu gällande princip för beräkning av en kapitaltjänstkostnad. Istället får rektorererna betala rådande marknadshyra för skollokalerna. Rektorererna betalar från en total budgetsumma som bestäms som beräknat antal elever multiplicerat med ett givet belopp per elev, lika stort oberoende av elev och var eleven går. De bör också få lov att hyra ut "sina" skollokaler under icke skoltid och få "behålla" pengarna.

Skattningar av marknadshyror

Ett viktigt praktiskt problem är hur skol- eller fastighetskontoret skall kunna bestämma alternativhyror för de olika skollokalerna. Dessa kan enkelt beräknas genom att man i ett inledningsskede låter erfarna fastighetsmäklare göra uppskattningar, exempelvis på grundval av förekommande lokalhyror i närområdena till skolorna. Skolkontoret kan exempelvis ta ett genomsnitt av skattningar som oberoende görs av ett par, tre mäklare. Man kan kanske successivt bygga upp en egen kompetens och en stab av värderingsmän. Efterhand som den här sortens värderingar blir efterfrågade och gängse förekommande, kommer den osäkerhet som i ett inledningsskede kan finnas om marknadshyror att successivt reduceras.

Alternativhyra och skollokalsnormer

Som redan framgått ovan kommer rektorererna vid ett införande av ovan presen-

terat system att få starka ekonomiska incitament att hushålla med skollokalytan; det blir alltför dyrt med en överkonsumtion av skollokaler. Dessutom ges de incitament att anpassa sig efter alternativhyran på skollokaler, så att de väljer förhållandevis mer skollokaler för skolor belägna i stadens utkanter, och mindre skollokaler i centrum där sådana lokaler betingar en hög alternativhyra. Detta innebär i själva verket att detta styrsystem kan komplettera och delvis ersätta skollokalnormerna som det nu praktiskt taget enda styrmedlet för bestämning av skollokalyta. Rektorerna kommer i det nya systemet att utifrån *samma* budgetsumma per elev föredra att välja *olika* kombinationer av resursinsatser, innefattande mindre skollokalyta per elev i innerstaden och mer sådan yta i stadens utkanter. Om målet att hushålla med resurser är angeläget, kan en sådan reform vara motiverad. Samtidigt kan man inte längre konsek-

vent tillämpa skollokalnormerna på ett enhetligt sätt över staden: rektorerna kommer inte längre att vilja det. Deras ekonomiska incitament pekar på att andra lösningar bör väljas, och deras incitament kommer att vara bättre i samklang med målet om en effektiv hushållning av de till buds stående kommunala resurserna än vad som är fallet i det nu rådande systemet.

Slutsatser

Med bristande ekonomiska incitament kan man inte förvänta sig kostnadseffektivitet vid driften av skolor. Det förslag som framförts här att låta rektorerna få ett kostnadsansvar och låta dem betala marknadshyror utifrån en rambudget — skulle skapa sådana ekonomiska incitament och leda till en bättre hushållning med knappa resurser på skolans område.