
Statens ansvar för den kommunala skolan

Sedan mitten av 1970-talet har ansvar och befogenheter inom grund- och gymnasieskolan successivt överförts från staten till kommunerna. Nu har kommunerna stor självständighet att avgöra hur verksamheten skall organiseras och styras. Staten styr i princip enbart via nationella mål och vissa lagar, samtidigt som Skolverket utövar viss tillsyn. En av de viktigaste motiveringarna för dessa förändringar har varit, att 'lokala' beslutsfattare bättre kan ta tillvara lokala preferenser och behov än vad centralregeringen har möjlighet att göra. Vi vill inte ifrågasätta denna princip om decentralisering. Men skolan är och förblir ett nationellt intresse, och även om en decentraliserad organisation är fördelaktig, så har staten ett betydande ansvar för att lösa vissa resursfördelningssproblem.

Skolmarknaden kännetecknas av informationsbrister. Av de värden som produceras i skolan är många att betrakta som 'ej påtagliga' i den bemärkelsen att de är svåra att mäta med utgångspunkt från objektiva kriterier, eller att de inte har mätts tidigare. Detta skapar svårigheter när det gäller att styra verksamheten med hjälp av målstyrning, eftersom den blir otydlig och inte kommer att kunna utvärderas på ett för alla förtroligt sätt. Om målsättningarna är otydliga är de 'kontrakt' som upprättas mellan olika aktörer i skolorganisationen ofullständiga, vilket naturligen leder till tolk-

ningstvister, men också till incitamentsproblem. Oprecisa målsättningar och mätningar innebär också att man som utgångspunkt för jämförelser tar enkla befintliga mått. Den information om skolor som nu florerar i media, t ex i form av att skolor rangordnas efter betyg, är djupt otillfredsställande som mått på skolans produktion. Men likväl används sådana mått för att ranka skolor, vilket ändå är ett tecken på att information om skolors värden är eftersökta.

Staten har ett grundläggande ansvar för att samordna mätningar av skolans produktion, dels i syfte att kontrollera att skolan uppfyller gemensamma mål eller standarder samt för att kunna utkräva ansvar av producenterna, dels också i syfte att tillhandahålla en varudeklaration för olika skolor och kommuner. För att kunna uppnå detta är en viktig förutsättning att skolans målsättningar på central nivå formuleras mycket tydligare. Om kommuner även fortsättningsvis ges möjlighet att formulera målsättningar är det då också troligt att staten, via mer precist formulerade grundmål, kan ha en demonstrationseffekt på kommunerna. Observera att detta inte är tillräckligt i sig. Det krävs dessutom att staten har möjlighet att sanktionera bra och dålig skolproduktion. Sådant låter sig svårligen göra med den tillsyn som finns i dag.

Ett annat samhällsekonomiskt dilemma uppstår därför att lokala beslut

kan vara behäftade med betydande externa effekter. I allmänna ordalag brukar en extern effekt definieras så, att någon via sin produktion eller konsumtion påverkar andras möjligheter att producera eller konsumera, utan att någon transaktion har ägt rum mellan de inblandade aktörerna. I utbildningsekonomiska sammanhang brukar man framför allt betona de externa effekter som förknippas med högre utbildning. Det är dock viktigt att peka på, att kommunala utbildningsbeslut avseende grund- och gymnasieskolan också är förknippade med betydande externa effekter, t ex på grund av att befolkningen rör sig över kommungränserna (d v s flyttar från en kommun till en annan). Detta innebär, enkelt uttryckt, att den kommun som bär kostnaden för att utbilda en grupp människor på grundskole- eller gymnasienivå inte med nödvändighet erhåller hela – eller ens delar – av den direkta fördelen av detta i form av en högre utbildad befolkning. Konsekvensen av detta är, att det är rationellt för enskilda kommuner att satsa mindre på utbildning än vad som är önskvärt ur samhällets synvinkel.

Hur kan vi då lösa problemen? Givet att det finns visst utrymme för att beakta skillnader i lokala preferenser när det gäller skolans utformning, ligger det nära till hands för en ekonom att argumentera för att staten använder statsbidragssystemet för att ge kommunerna incitament att fatta korrekta (eller åtminstone någorlunda korrekta) beslut ur samhällets synvinkel. För att motivera kommunerna att nå de nationella målen, och för att korrigera för de externa effekterna, måste sådana bidrag vara specialdes-

ignerade och utgå i relation till de värden som producerats i kommunerna (baserat på nationellt fastställda standarder). Det är inget i detta som motsäger att kommunerna själva kan ges möjlighet att hålla högre krav än de nationella.

Den nuvarande utformningen av statsbidraget till kommunerna är mycket olycklig, eftersom den större delen av de statsbidrag som kommer skolan tillgodo ligger inom ramen för det generella statsbidragssystemet. Ett sådant statsbidragssystem ger inga incitament att prioritera just skolan. Detta visar med all tydlighet de sk 'Perssonpengarna'. Om inte staten förmår att bygga upp ett korrekt incitamentssystem inom vars ram kommunerna själva fattar beslut, kanske det bara återstår att av effektivitetsskäl begränsa kommunernas inflytande över skolan. I så fall blir det mindre utrymme för lokal mångfald.

*THOMAS ARONSSON
MAGNUS WIKSTRÖM*