

Underlag c. Litteraturöversikt



RiR 2017:30

Riktade statsbidrag till skolan

– nationella prioriteringar men lokala behov

Litteraturöversikt

I översikten nedan har vi gått igenom ett antal tidigare studier med fokus på om de berör relationen mellan statsbidrag och skolutveckling. Det råder en samstämmighet i att de specialdestinerade statsbidragen innebär en utmaning för det kommunala självstyret på ett eller annat sätt. Staten tar genom den ökande mängden statsbidrag ett allt större ansvar för lokal skolutveckling. Det är också tydligt att bidragen påverkar skolutveckling och verksamhetsplanering, antingen genom att stärka redan pågående insatser eller genom att påverka huvudmännens eget utvecklingsarbete.

Riksdagens revisorer drar i granskningen från 2001/02 slutsatsen att det inte är självklart att centrala prioriteringar överensstämmer med enskilda kommuners behov.¹

Statskontoret påpekar (2005) att om staten genom styrmedel ska avvika från den grundläggande styrstrategin och ansvarsfördelningen, dvs. att kommuner och landsting ges det fulla ansvaret för sin verksamhet, så måste dessa styrmedel ha legitimitet. I en annan av Statskontorets rapporter (2007) menar man att staten genom att ge verksamhetsanknutna statsbidrag till en särskild sektor förändrar förutsättningarna för kommunernas prioriteringar och avvägningar. Det i sin tur riskerar att leda till att varken staten eller kommunerna känner ansvar för verksamheten.²

Skolverket konstaterar i en översikt 2008 att styrning med riktade statsbidrag är en komplicerad fråga. Trots flera negativa konsekvenser är statsbidrag som statligt styrmedel i flera avseenden ett effektivt politiskt styrmedel. Kombinationen av det konkreta (ett ekonomiskt tillskott) och det mer abstrakta (en politisk prioritering och viljeinriktning) bidrar enligt Skolverkets rapport ”sannolikt till att styrningsformen används flitigt trots att den egentligen strider mot mål- och resultatstyrningen”.³

I en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) från 2010 konstateras att statsbidrag i praktiken används som policyinstrument av centrala beslutsfattare för att påverka de kommunala besluten, exempelvis vid specifika satsningar på personalförstärkningar inom skola och fritidshem, vilket i sin tur förvärrar det kommunala ansvarsutkrävandet.⁴

¹ Riksdagens revisorer, *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling* 2001/02:13, s. 6.

² Statskontoret, *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*, Statskontoret 2007:17, 2007, s. 9–10.

³ Skolverket, *Skolverket och statsbidragen*, 2008, s. 84.

⁴ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*, ESO 2010:5, 2010, s. 7, 13.

I utredningen *Staten får inte abdikera* (SOU 2014:5) framhålls att staten inte får ingripa i alltför stor omfattning eftersom den då riskerar att ta över den kommunala huvudmannens ansvar.⁵

I en av Skolverkets interna PM från 2013, som bland annat bygger på intervjuer med kommunala och enskilda huvudmän, framkommer att frihet att utforma satsningen så att den motsvarar de lokala behoven kan vara avgörande för deltagande – ju mindre styrning desto mer attraktivt.⁶ Skolverket lyfter vikten av att huvudmannens mottagande organisation har kapacitet att hantera statliga satsningar på ett medvetet och optimalt sätt. Om organisationen präglas av brist på systematiskt kvalitetsarbete och otydliga prioriteringar, och om det saknas en strategi på övergripande ledningsnivå, kan beslut om deltagande förskjutas till varje enskild rektor. Saknar dessutom rektorn en strategi riskerar statsbidragen att mer fördelas efter enskilda individers intresse än utifrån skolverksamhetens behov.”⁷

Riksrevisionens egen granskning (2014) av de specialdestinerade statsbidragen har fokus på om bidragen bidrar till målet om en likvärdig utbildning av eleverna. Slutsatsen är att de inte är tillräckligt effektiva och inte bidrar i tillräckligt hög utsträckning till en likvärdig utbildning för eleverna. Tvärtom konstaterar Riksrevisionen att det inte är de huvudmän som behöver bidragen mest som söker dem i första hand, vilket gör att bidragen snarare förvärrar likvärdighetsproblemen i skolan i stället för att motverka dem. De tioalet skolhuvudmän som intervjuas anser överlag att de granskade satsningarna (fyra stycken valdes ut för studien) motsvarar behoven i den egna verksamheten. I granskningen menar företrädare för Skolverket att huvudmännen borde kunna identifiera sina utvecklingsområden för att sedan vända sig till Skolverket som i sin tur kan erbjuda permanenta typer av stöd och kompetensutveckling.⁸

Skolverkets studie *Bidrag till skolans utveckling* (2014) lyfter fram en viktig fråga, nämligen hur kommunerna kartlägger sina behov av utvecklingsinsatser. Rapporten visar att av de drygt 70 kommuner som besvarade enkäten i olika utsträckning gjorde systematiska analyser av vilka utvecklingsinsatser de har behov av.⁹

I Statskontorets myndighetsanalys av Skolverket från 2015 bekräftas bilden att staten med riktade statsbidrag och andra utvecklingsinsatser genom Skolverket tar ett allt större ansvar för lokal skolutveckling, fortbildning och kompetensutveckling.¹⁰ Under

⁵ SOU 2014:5, *Staten får inte abdikera*, s. 28.

⁶ Skolverket, *Nyttjande av statliga satsningar på skolområdet*, intern PM 2013-03-19, dnr. 2010:162, 2013, s. 35.

⁷ *Ibid.*, s. 54.

⁸ Riksrevisionen, *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* RiR 2014:25, 2014, s. 10–11, 38, 57.

⁹ Skolverket, *Bidrag till skolans utveckling. Fokus på: Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014*, 2015, s. 54.

¹⁰ Statskontoret, *Myndighetsanalys av Statens skolverk*, 2015:16, 2015, s. 16.

2014 utgjorde medel för statsbidrag 78 procent av de anslagsmedel som Skolverket hanterade.¹¹

I OECD:s rapport om den svenska skolan från 2015 diskuteras behovet av att se över bland annat systemet med riktade statsbidrag för att säkerställa en likvärdighet med avseende på skolans finansiering i Sverige.¹²

I Statskontorets granskning av statens styrning av kommunerna (2016) framkommer i intervjuerna – i huvudsak med kommunala tjänstemän – att det finns två negativa effekter av de riktade statsbidragen. Det handlar dels om effekten på den lokala planeringen, och dels om påverkan på kommunernas prioriteringar.

Intervjupersonerna menar att statsbidragen ofta saknar ”långsiktighet och leder till reaktiva och kortsiktiga prioriteringar, ofta på tvärs mot de behov och möjligheter som kommunerna själva ser”.¹³ I rapporten konstateras att de riktade statsbidragen riskerar att skapa reaktiva kommuner, och en felaktig inriktning sett till kommunens faktiska behov. Rapporten beskriver också en utveckling där staten i högre grad vänder sig direkt till skolledarna, dvs. rektorerna, i stället för att ge uppdrag till utbildningsnämnden. Den potentiella konflikten är uppenbar när skolledarna får ökat ansvar utan att ha något direkt inflytande över den budgetmässiga prioriteringen i kommunen.¹⁴

I Skolkommissionens delbetänkande som presenterades i maj 2016 menar kommissionen att de under en följd av år allt fler specialdestinerade statsbidragen kan ha bidragit till fragmentiseringen av skolan genom att splittra upp den kraft och engagemang för skolutveckling som borde koncentreras på färre och mer långsiktiga målsättningar. En samlad strategi behövs som bör inriktas mot ett antal systemsvagheter varav statsbidragen är en av dem, eftersom de enligt kommissionen bidragit till en splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan.¹⁵

I Skolkommissionens slutbetänkande som färdigställdes 20 april 2017 föreslås ett villkorat statsbidrag om 6 miljarder kronor för undervisning och elevhälsa i förskoleklass och grundskola. Bidraget ska baseras på ”socioekonomiskt betingade förutsättningar” och fasas in under tre år. Det ska delvis finansieras genom att vissa av de nuvarande riktade statsbidragen avvecklas.¹⁶

¹¹ Ibid., s. 28.

¹² OECD, *Improving Schools in Sweden: An OECD perspective*, 2015, s. 101.

¹³ Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna*, 2016:24, 2016, bilaga 3, ”En konsultrapport av Kontigo AB”, s. 13–14.

¹⁴ Ibid., s. 14–16.

¹⁵ SOU 2016:38, *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*, delbetänkande av 2015 års skolkommission, s. 100, 102.

¹⁶ SOU 2017:35, *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, slutbetänkande av 2015 års skolkommission.