

Personalförstärkningar i skola och fritidshem 2002/2003

En kommunalekonomisk studie av statsbidraget till personalförstärkningar



Personalförstärkningar i skola och fritidshem 2002/2003

En kommunalekonomisk studie av statsbidraget
till personalförstärkningar

Innehåll

Sammanfattning.....	9
Bakgrund och avgränsningar	10
Syfte	10
Data	10
Personalförstärkningar 2002/2003.....	11
Pedagogisk personaltäthet	12
Övrig personal	14
Personalförstärkningar i fristående skolor	15
Analys av kommunernas möjligheter att genomföra personalförstärkningar..	17
Balanskrav och personalförstärkningar?	18
Elevtalsutvecklingen	20
Personaltätheten i utgångsläget.....	20
En samlad analys av faktorernas inverkan	21
Resultat från den multipla regressionsanalysen	22
Kommuner med reducerat statsbidrag 2002/2003.....	24
Österåker	24
Trosa	24
Lilla Edet	25
Malå	25
Uddevalla.....	25
Slutsatser och sammanfattning	26

Personalförstärkningar i skola och fritidshem 2002/2003
– En kommunalekonomisk studie av statsbidraget till personalförstärkningar

Utgiven av Skolverket

Omslagsillustration: Rätt Grafiska AB

Original: Rätt Grafiska AB

Tryck: Alfa Print AB

Upplaga: 3 000 ex

Beställningsnummer: 04:841

ISSN 1652-2508

Beställningsadress:

Fritzes kundservice

106 47 Stockholm

Telefon 08-690 95 76

Telefax 08-690 95 50

E-postadress: skolverket@fritzes.se

Personalförstärkningar i skola och fritidshem 2002/2003

Förord

Under 1990-talet tilldelades skolan allt mindre resurser. De besparingar som genomfördes innebar minskad personaltäthet och försämrad kvalitet på undervisningen. Farhågor om besparingarnas eventuella negativa inverkan på barns och elevers välbefinnande och lärande var ett vanligt förekommande inslag i skoldebatten.

Under samma tidsperiod genomfördes ett omfattande reformprogram med syfte att avreglera och decentralisera beslutsfattandet inom skolan. Statlig detaljreglering ersattes av ett mål- och resultatstyrt system. Staten skulle hädanefter fastställa och utvärdera målen, medan kommunerna skulle stå fria att organisera undervisningen så att dessa mål uppnåddes. Kommunerna skulle också svara för styrningen av resurser till skolan. De specialdestinerade statsbidragen försvann (nästan) och ersattes av ett obundet generellt statsbidrag.

I budgetpropositionen 2000 aviserade regeringen inrättandet av ett särskilt statsbidrag för att öka personaltätheten i skola och fritidshem. Syftet var att ge barn och ungdomar bättre förutsättningar att nå målen för sina utbildningar. Mellan 2001 och 2007 skulle kommunerna tillföras extra resurser om 17,5 miljarder kronor för detta ändamål.

Inrättandet av det särskilda statsbidraget har fått ett blandat mottagande. Dels framförs att skolan nu tillförsäkras resurser för sin verksamhet. Dels pekas på att inrättandet av specialdestinerade statsbidrag strider mot principerna i mål- och resultatstyrningssystemet och därför ses som en tillbakagång.

Regeringens förslag i vårpropositionen innebär att systemet sannolikt ändras from 2005.

3 miljarder kronor förs över till det generella statsbidraget vilket kommunerna kan disponera utan särskilda krav från staten. Den statliga satsningen på ökad personaltäthet fortsätter emellertid med 1 miljard kronor läsåret 2004/2005 och 2 miljarder kronor läsåret 2005/2006. Personaltätheten skall nu öka i förhållande till läsåret 2003/2004.

I denna studie redovisas resultatet av de statsbidrag som fördelades för personalförstärkningar läsåret 2002/2003. Hittills har resultaten av satsningen varit goda. Men mot bakgrund av det aktuella regelverkets krav på ökad personaltäthet och de ekonomiskt bistra tider som i skrivande stund drabbar Sveriges kommuner, har vi också studerat kommunernas möjligheter att genomföra personalförstärkningar och därigenom ta del av statsbidraget.

Vår förhoppning är att denna studie skall bidra till ökad kunskap om vilka resultat och effekter som uppnås genom statsbidraget till personalförstärkningar. Skolverket kommer att fortsätta rapporteringen inom detta område.

Andreas Hermansson har svarat för analysen och skrivit rapporten. Vidare har Per Andreasson, Ola Eriksson, Hans Krantz och Professor Emeritus Ernst Jonsson lämnat synpunkter och på annat sätt bidragit till resultaten i denna rapport.

Hans Krantz	Andreas Hermansson
Enhetschef	Projektledare
Enheten för finansiella styrmedel	Enheten för finansiella styrmedel

Sammanfattning

Mellan 2001 och 2007 fördelar Skolverket ett särskilt statsbidrag som skall göra det möjligt för kommunerna att genomföra personalförstärkningar i skola och fritidshem.

Den här studien handlar om vilka personalförstärkningar som genomfördes läsåret 2002/2003. För detta läsår fördelades två miljarder kronor för ändamålet. Med anledning av regelverkets krav på kommunerna, studeras också några faktorer som inverkar på kommunernas möjligheter att genomföra personalförstärkningar och ta del av statsbidraget. Slutsatsen är att det finns tendenser som pekar på att regelverkets konstruktion ger kommuner delvis olika möjligheter i detta avseende. De grundläggande förutsättningarna bestäms dock i stor utsträckning av hur kommunernas ekonomi utvecklas de närmaste åren, samt av lokala politiska prioriteringar.

Skolverkets uppföljning visar att det mellan 2000/2001 och 2002/2003 totalt har tillkommit 8500 fler heltidstjänster inom skola och fritidshem. Det särskilda statsbidraget har finansierat cirka 5500 av dessa. Cirka 3000 heltidstjänster har finansierats med kommunernas egna medel. År 2002/2003 uppgick de totala kostnaderna för personalförstärkningarna till 3,5 miljarder.

Personalförstärkningarna består till 72 procent av pedagogisk personal såsom lärare, förskollärare och fritidspedagoger. Resterande 28 procent består av personalgrupper såsom skolsköterskor, kuratorer, psykologer och elevassistenter.

Huvuddelen av personalförstärkningarna har riktats mot grundskolan, men det är inom särskolan som den pedagogiska personaltätheten ökat mest. Gymnasieskolan har i mindre utsträckning fått del av personalförstärkningarna. Den pedagogiska personaltätheten i fritidshemmen har däremot minskat mellan läsåret 2000/2001 och läsåret 2002/2003. I förskoleklassen har antalet heltidstjänster minskat mellan åren. Antalet elever har dock minskat i en snabbare takt, vilket innebär att personaltätheten har ökat något i denna verksamhetsform.

Vår analys pekar på att det finns tendenser som tyder på att kommuner med en relativt hög pedagogisk personaltäthet i högre utsträckning har satsat på personalförstärkningar av den övriga personalen.

Bakgrund och avgränsningar

Skolverket identifierade i sin delrapport i utvärderingen av statsbidraget (2003-07-01) tre problemområden som det finns behov av ökad kunskap inom.

Denna rapport är främst avgränsad till regelverkets konstruktion i förhållande till kommunernas möjligheter att ta del av statsbidraget. Statsbidragets starka koppling till den kommunala ekonomin gör att vi väljer att kalla detta problemområde "kommunalekonomiska effekter". I delrapporten (2003-07-01) gavs en inledande bild av bidragets kommunalekonomiska effekter under det första bidragsåret 2001/2002. Det finns anledning att utveckla dessa frågeställningar mot bakgrund av uppföljningsdata för bidragsåret 2002/2003, särskilt i relation till den snedvridande verkan som regelverket kan tänkas medföra.

Studien går inte in på hur personaltätheten skulle ha utvecklats utan statsbidraget. Studien behandlar inte på ett närmare sätt hur andra serviceområden eventuellt påverkas av statsbidraget.

Syfte

Denna studie har två syften:

- 1 Att ge en fördjupad bild av de åtgärder som kommunerna vidtagit med stöd av de statsbidrag till personalförstärkningar som fördelades för läsåret 2002/2003.
- 2 Att beskriva och analysera faktorer som påverkar kommunernas möjligheter att ta del av det aktuella statsbidraget.

Data

Studien bygger dels på uppgifter om elever och pedagogisk personal som kommunerna årligen 15:e oktober rapporterar till SCB. Dessa uppgifter har i viss mån kompletterats vid Skolverkets uppföljning av statsbidragets användning. Därtill har kommunerna lämnat uppgifter avseende den övriga personalen, dvs. personal som inte omfattas av SCB:s årliga insamling. Kommunerna har också angett vilka kostnader de har haft för personalförstärkningar i fristående skolor, gymnasieförbund samt inom ramen för gymnasieskolor som bedrivs under för kommuner gemensam nämnd.

Uppgifter om kommunernas ekonomi, samt strukturella variabler har samlats in och sammanställts av SCB.

Personalförstärkningar 2002/2003

Läsåret 2002/2003 fanns det inom skola och fritidshem cirka 8 500 fler heltidstjänster (pedagogisk och övrig personal) jämfört med 2000/2001. Detta motsvarar en ökning på fem procent.

Eftersom det sammanlagda antalet barn och elever har minskat under motsvarande period, så blir den procentuella ökningen i personaltätheten definitionsmässigt lite högre (5,8 %).

Cirka 1 100 av de tillkommande 8 500 heltidstjänsterna har tillkommit som en följd av att kommunerna inte sagt upp personal i samma omfattning som elevminskningarna skulle kunna ha motiverat.¹

Pedagogisk personal står för 72 procent av personaltätthetsökningen. Resterande 28 procent består av övrig personal, såsom elevassistenter, elevvårds-personal och kuratorer. Den genomsnittliga kostnaden per årsarbetskraft är 362 000 kronor; avräknat för lönekostnadspåslag, motsvarar detta en månads-lön om 20 000 kronor. Storstäder har högst kostnad per årsarbetskraft (374 000 kronor); glesbygdskommuner den lägsta kostnaden (340 000 kronor).

Kommunernas totala kostnader för personalförstärkningarna uppgår till lite mer än 3,5 miljarder kronor. De totala kostnaderna överstiger de fördelade bidragen med 1,5 miljarder kronor². Kommunerna har alltså satsat stora egna medel på personalförstärkningar i skola och fritidshem. Baserat på en genomsnittskostnad på 362 000 kronor, så finansierar statsbidragen cirka 5 500 av de totalt 8 500 fler årsarbetare som tillkommit.³

Underlag från Skolverkets uppföljning av statsbidraget visar att den högsta personaltätheten 2002/2003 finns bland glesbygdskommuner och storstadskommuner⁴. Lägst nivå på personaltätheten har landsbygds- och förortskommuner (se diagram 1⁵).

Det är glesbygdskommuner som har haft den största ökningen av personaltätheten⁶ mellan läsåret 2000/2001 och 2002/2003⁷. Här uppgår ökningen till 0,76 heltidstjänster per 100 elever. Storstadskommuner har däremot haft den minsta ökningen av personaltätheten jämfört med andra typer av kommuner. I denna grupp uppgår den genomsnittliga ökningen till 0,33 heltidstjänster per 100 elever.

1 Detta motsvaras av skillnaden mellan 5,8 procent och 5 procent.

2 Om också kostnaderna för icke-reducerat anställda pga fallande elevtal, stiger totalkostnaden med cirka 16 %.

3 Om vi räknar med ickereducerat anställa finansierar statsbidragen 5 500 av de 9 600 heltidstjänsterna = 57 %.

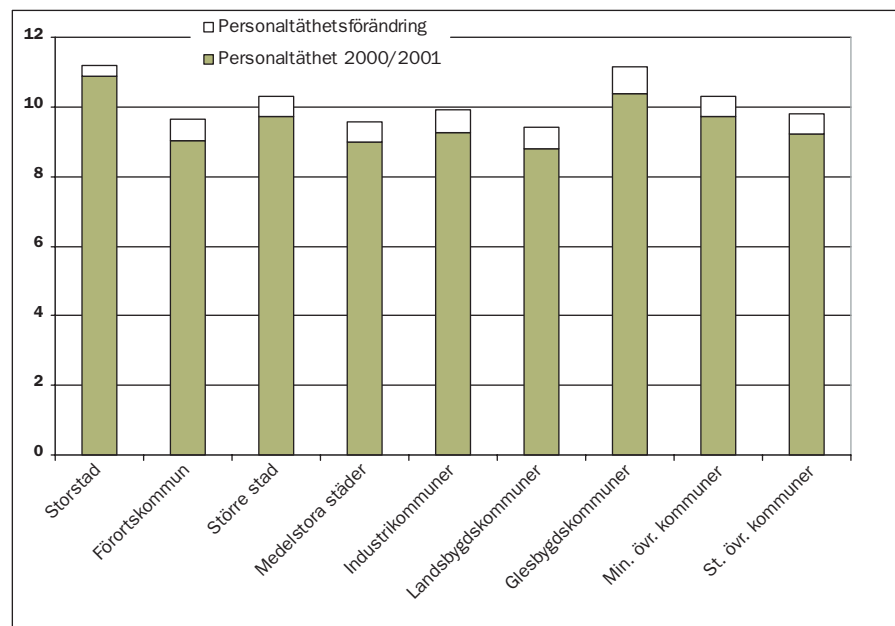
4 Samlade höjden av blå och vit stapel.

5 Personaltätheten definieras som antal heltidstjänster pedagogisk och övrig personal per 100 elever.

6 Här inräknas både pedagogisk personal och övrig personal.

7 Observera att ökningen är finansierad både med statsbidrag och egna medel.

Diagram 1: Personaltäthet 2002/2003 och personaltäthetsförändring mellan 2000/2001 och 2002/2003.



Pedagogisk personaltäthet

Tabell 1: Personaltäthet (pedagoger) per verksamhetsform 2000/2001 och 2002/2003⁸ (ej endast genom statsbidraget)

	2000/2001	2002/2003	Förändring i ped. pers-täthet	Förändring antal åk ped.pers
Förskoleklass	7,75	8,06	0,30	-827
Grundskola	7,99	8,50	0,52	4204
Särskola	25,44	29,02	3,58	1213
Fritidshem	5,69	5,56	-0,13	71
Gymnasieskolan	7,91	8,24	0,33	1493

Tabell 1 visar hur personalförstärkningarna av pedagogisk personal fördelat sig på de olika verksamhetsformerna (endast kommunala skolor). Den pedagogiska personaltätheten per 100 elever har ökat i alla verksamhetsformer, med undantag för fritidshemmen. Särskolan har den högsta personaltäthetsökningen (3,58 åk per 100 elever), vilket motsvarar 1 213 heltidstjänster.

⁸ Baseras på uppgifter lämnade av kommunerna i samband med redovisning av statsbidragets användning (oktober 2003).

Grundskolan har den största ökningen i absoluta tal. 4 204 fler heltidstjänster betyder en ökning av personaltätheten på 0,52 heltidstjänster per 100 elever.

Gymnasieskolans personaltäthet var i ökande redan före det särskilda statsbidraget. Ökningen mellan läsåret 00/01 och läsåret 02/03 uppgår till 0,33 heltidstjänster per 100 elever, vilket motsvarar 1 493 årsarbetskrafter. Antalet elever i gymnasieskolan har ökat med närmare tre procent mellan dessa tidpunkter. 20 kommuner har redovisat kostnader för ökad personaltäthet inom gymnasieförbund eller gemensam nämnd. Kostnaderna för läsåret 2002/2003 uppgår till 35 miljoner kronor. Åtta kommuner redovisar att personaltätheten i det aktuella förbundet har minskat mellan läsåret 2000/2001 och 2002/2003.

Trots att antalet heltidstjänster i förskoleklassen minskar med 827 så ökar personaltätheten. Detta beror på att antalet barn/elever minskar i en snabbare takt än personalen, vilket ger en högre personaltäthet.

Det finns 29 kommuner där den pedagogiska personaltätheten sjunkit eller inte ökat mellan 2000/2001 och 2002/2003. I flertalet av dessa kommuner har emellertid antalet övrig personal ökat, vilket inneburit att personaltätheten totalt sett gått upp.

Med syftet att nå ekonomisk balans har 57 kommuner (haft) avtal med Kommundelelegationen, Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd. Dessa kommuner är undantagna från kravet på att statsbidraget skall öka personaltätheten. Istället skall bidraget motverka minskningar av personaltätheten som annars vore nödvändiga. Av detta skäl finns det skillnader mellan dessa och övriga kommuner beträffande satsningar på ökad personaltäthet. En "vanlig" kommun har i genomsnitt ökat sin pedagogiska personaltäthet med 0,46 heltidstjänster per 100 elever. En typisk "delegationskommun" har ökat densamma med 0,33 heltidstjänster per 100 elever. Trots frånvaron av krav på åtgärder, har den pedagogiska personaltätheten ändå ökat i 46 av 57 av dessa kommuner. Det kan vara värt att notera att "delegationskommunerna" jämfört med övriga kommuner har en väsentligt högre pedagogisk personaltäthet både läsåret 2000/2001 och läsåret 2002/2003. Läsåret 00/01 var personaltätheten i genomsnitt sex procent högre i dessa kommuner. Läsåret 02/03 hade skillnaden minskat till fyra procent.

Betraktat genom några statistiska spridningsmått (varians, standardfel) förefaller olikheterna vad gäller personaltätheten snarast ha ökat sedan statsbidraget infördes. Det uttalade syftet med bidraget är förvisso inte att jämna ut dessa skillnader, men forskning om riktade statsbidrags effekter på kommuners utgiftsbeslut pekar på risken att systemet förstärker dessa tendenser genom "rika" kommuner har bättre förutsättningar att del av statsbidraget än "fattiga" kommuner.

Övrig personal

Den övriga personalens utveckling mellan åren kan inte beskrivas i lika exakta termer och inte heller delas upp på olika verksamhetsformer. Detta beror på att kommunerna använder olika definitioner av den övriga personalen. Vissa kommuner har valt att endast specificera förändringen i antalet övrig personal. Andra kommuner har en bättre överblick och anger totalsiffror för den övriga personalen. Andra kommuner redovisar vissa personalkategorier och utelämnar andra. Kommunerna är därför i alla avseenden inte jämförbara, särskilt beträffande nivåer. Det är emellertid inte lika problematiskt att jämföra och analysera förändringar i antalet övrig personal mellan olika år.

Den övriga personalen har ökat med cirka 2 300 heltidstjänster mellan läsåret 2000/2001 och läsåret 2002/2003.

Tabell 2: Förändring i antal övrig personal som andel av total personalförändring 2000/2001 till 2002/2003, per kommungrupp

	Förändring i övrig personal som andel av total personalförändring
Storstad	13%
Förortskommun	43%
Större städer	28%
Medelstora städer	27%
Industrikommuner	26%
Landsbygdskommuner	35%
Glesbygdskommuner	76%
Min. övr. kommuner	8%
St. övr. kommuner	25%

I tabell 2 relateras förändringen av den övriga personalen till de totala personalförstärkningarna (övrig personal och pedagogisk personal). Siffrorna anges i procent. Genom att dela upp resultaten på kommungrupper, skapas en bild av hur personalförstärkningarna varierar i kommuner med olika geografiska och ekonomiska förutsättningar.

Dels varierar personalförstärkningarnas sammansättning i mycket hög utsträckning mellan kommungrupperna. I gruppen mindre övriga kommuner utgör den övriga personalen endast åtta procent av de totala personalförstärkningarna. I gruppen glesbygdskommuner motsvarar den övriga personalen emellertid 76 procent av de totala personalförstärkningarna. Detta är en anmärkningsvärt hög andel som endast delvis kan förklaras av att kommunerna har olika strategier för hur resurserna skall satsas. Den höga pedagogiska personaltätheten kan ju också innebära svårigheter att få tag på lediga lärarresurser.

En hypotes är att kommuner som har en hög pedagogisk personaltäthet har en större efterfrågan på övrig personal. Denna hypotes testas genom en enkel linjär regressionsanalys där vi använder nivån på den pedagogiska personaltätheten per 100 elever som en förklarande variabel och förändringen i övrig personal per 100 elever som den variabel vars variation vi vill förklara. Analysen bekräftar vår hypotes. Ju högre pedagogisk personaltäthet en kommun har, desto mer satsar kommunen på förstärkningar i form av övrig personal¹. Detta stöder tanken på att kommunerna varierar sina förstärkningsstrategier utifrån sin befintliga personalsituation.

Personalförstärkningar i fristående skolor

Kommunerna kan välja att tilldela hela eller del av statsbidraget för personalförstärkningar i fristående skola belägen i kommunen. Lsåret 2002/2003 har 61 kommuner angett att de har satsat resurser på detta sätt. Kostnaden för satsningarna uppgick till närmare 176 miljoner kronor. Detta är en avsevärd förändring jämfört med läsåret 2001/2002 då kostnaderna för personalförstärkningar i fristående skolor uppgick till 19 miljoner kronor. Lsåret 2002/2003 var det också betydligt fler kommuner som använde sig av möjligheten att styra statsbidraget till de fristående skolorna. Siffrorna är därför inte helt jämförbara. De fristående skolornas personalstyrka har ökat med uppskattningsvis 485 heltidstjänster.

Kommunerna har olika strategier för att fördela det riktade statsbidraget. Olikheter beträffande satsningar på de fristående skolorna är ett exempel på detta. Ett sätt att åskådliggöra detta är att analysera kostnaderna för personalförstärkningarna i de fristående skolorna som andel av kommunernas bidragsramar läsåret 2002/2003. I *en* kommun motsvarar dessa kostnader hela den av staten tilldelade bidragsramen⁹. I normala fall utgör kostnaderna för personalförstärkningar i fristående skola mellan 5–20 procent av bidragsramen.

Ett annat sätt att åskådliggöra strategierna är att studera skillnader på kommungruppsnivå. Vår analys pekar på att det finns stora regionala variationer vad gäller satsningarna på de fristående skolorna (se tabell 3). Endast tre procent av glesbygdskommunerna har satsat resurser på personalförstärkningar i fristående skola. Bland förortskommuner har 44 procent satsat resurserna på detta sätt. Detta mönster återspeglar de fristående skolornas etableringsmönster i stort.

9 Höör. Kostnaderna för personalförstärkningar i fristående skola motsvarar emellertid ungefär hälften av kommunens totala kostnader för personalförstärkningar. Kommunen har således satsat egna medel på detta ändamål.

Tabell 3: Andel kommuner som har satsat på personalförstärkningar i fristående skola läsåret 2002/2003, redovisat per kommungrupp

Storstad	100%
Förortskommun	44%
Större städer	42%
Medelstora städer	28%
Industrikommuner	8%
Landsbygdskommuner	17%
Glesbygdskommuner	3%
Min. övr. kommuner	19%
St. övr. kommuner	10%

Analys av kommunernas möjligheter att genomföra personalförstärkningar

I denna del analyserar vi teoretiskt och empiriskt några viktiga faktorerers inverkan på kommunernas möjligheter att genomföra personalförstärkningar och ta del av statsbidraget.

Vi börjar med en översikt över dessa faktorerers tänkta samspel, går sedan vidare med en analys av vad kravet på balans i kommunernas ekonomi skulle kunna tänkas betyda för personaltäthetsåtgärder. Vi bekantar oss också med några tänkbara bieffekter som statsbidragssystemet kan ge upphov till. Därefter analyserar vi de olika faktorernas inverkan var för sig och avslutar med en sammanvägd analys.

I Skolverkets delrapport av utvärderingen (2003-07-01) beskrevs några faktorer med påverkan på kommunernas möjligheter att genomföra personalförstärkningar och ta del av statsbidraget¹⁰:

- Den kommunala ekonomins utveckling (främst skatteunderlag och generella statsbidrag)
- Elevtalsutvecklingen
- Personaltätheten i utgångsläget
- Brist på utbildad och behörig personal

Samspelet mellan den kommunala ekonomins utveckling, elevtalsutvecklingen och personaltätheten i utgångsläget är avgörande för en kommuns möjligheter att genomföra personalförstärkningar. Faktorer med en generell betydelse för hela samhällsekonomin spelar in. Skatteunderlagets tillväxt, kostnads- och löneutvecklingen samt storleken på det generella statsbidraget har alla en påverkan på den kommunala ekonomin. Ökande arbetslöshet innebär en dämpad tillväxttakt i skatteunderlaget. Den offentliga sektorns löner och faktorkostnader ökar emellertid delvis oberoende av detta, vilket innebär att en given kommunal budget ger ett minskat utbud av kommunala tjänster. En kritik som riktats mot det generella statsbidragssystemet är att bidragen inte i tillräcklig omfattning räknats upp med hänsyn till löne- och kostnadsutvecklingen. Kommunernas resultat har försämrats jämfört med år 2000 och år 2001 då den kommunala ekonomin som helhet gick med överskott. 2002 innebar en resultatförsämring, men fortfarande var det samlade nettot positivt. År 2003, liksom år 2004 förväntas resultatet bli negativt (underskott). Med hänsyn till

¹⁰ Se Skolverkets delrapport 2003-07-01 för en närmare beskrivning av faktorernas tänkta inverkan.

det kommunala balanskravet, torde detta leda till att kostnaderna och därmed också tjänsteutbudet justeras med hänsyn till försämringar på intäktssidan.

Regelverket innebär att en kommun kan få bidrag till kostnader för personalförstärkningar utöver den nivå på personaltätheten som kommunen hade läsåret 2000/2001. En kommun som minskar personaltätheten under denna nivå tilldelas alltså inga statsbidrag. Systemet ger kommunen incitament att justera sina kostnader/intäkter med andra medel än genom nedskärningar på skolans personal. Att i utgångsläget ha en hög personaltäthet blir en nackdel i sammanhanget. Ett ökande antal elever innebär att kommunen måste kompensera för denna utveckling genom att anställa personal för egna medel. Försämringar i kommunens ekonomi ger försämrade förutsättningar att bibehålla personaltätheten och kompensera för ökande elevtal.

Det övergripande kravet på balans mellan intäkter och kostnader bildar principiellt sett en gräns för kommunernas handlingsutrymme. För att åstadkomma jämvikt ställs kommunen inför ett val som handlar om:

- Minska utgifterna för skolans personal
- Minska utgifterna för andra typer av kostnader i skolan
- Minska utgifterna för andra kommunala tjänsteområden
- Höja skatten eller avgiftsuttaget
- Ökande underskott

Kraven på ökad personaltäthet och ekonomisk balans är svåra att förena då kommunernas ekonomi försämras. Med avseende på kommunernas handlande och prioriteringsmönster riskerar en rad negativa bieffekter att uppkomma som en följd av satsningar på ökad personaltäthet.

Vi skall nu titta närmare på vad kravet på balans i kommunernas ekonomi kan tänkas betyda för satsningarna på ökad personaltäthet. Analysen är hypotetisk och syftar bland annat till att illustrera svårigheten att styra med specialdestinerade statsbidrag.

Balanskrav och personalförstärkningar?

Målet med följande analys är att ta reda på hur många heltidstjänster som skulle behöva försvinna från skola och fritidshem för att kommunernas ekonomi skall nå ett nollresultat. Analysen bygger på följande förutsättningar och antaganden:

- Kommunernas resultat före extraordinära poster för 2002.
- Utbildningssektorns andel av summa egentlig verksamhet beräknas för varje kommun.
- Resultatposten fördelas i proportion till utbildningssektorns andel.

- Lönekostnaderna antas motsvara 60 procent av utbildningssektorns kostnader.
- Kostnaden per årsarbetare uppskattas till 362 000 kronor.

I analysens första steg försöker vi skatta hur stor del av en kommuns resultat som hänförs till utbildningssektorn. Vi räknar om kommunens resultat med hänsyn till utbildningssektorns verksamhetsandel. Om en kommun har ett resultat på –10 miljoner kronor och utbildningssektorns andel av summa egentlig verksamhet är 33 procent, så antar vi att 3,3 miljoner kronor av underskottet hänförs till utbildningssektorn. I nästa steg skattar vi hur stor del av utbildningssektorns kostnader som utgörs av lönekostnader. Detta steg innehåller några svårigheter som kan vara värda att peka på. Dels varierar undervisningskostnaden per elev ganska väsentligt i olika delar av landet, men också mellan olika verksamhetsformer. Det är alltså inte helt enkelt att väga samman dessa delar till ett kostnadsmått som är rättvisande för den enskilda kommunen. Istället för att gå den långa vägen, har lönekostnadernas andel antagits vara 60 procent av totalkostnaden för utbildning, vilket överensstämmer ganska väl med grundskolans kostnadsstruktur. Kostnaden per årsarbetskraft har vi uppskattat till 362 000 kronor. För att få en rättvisande bild har kommuner med positiva resultat utelämnats i analysen.

Budgetåret 2002 var det 111 kommuner som uppvisade negativa resultat före extraordinära poster. De redovisade siffrorna är alltså inte netton, utan beskriver läget för kommuner med underskott. Vår analys indikerar att dessa kommuner sammantaget skulle behövt ha cirka 1600 färre heltidstjänster i skola och fritidshem för att uppnå balans i sin ekonomi (jämför andra besparingar i andra sektorer). Om besparingarna inte kan genomföras på personal i skolan måste besparingarna riktas mot andra serviceområden.

Analysen och resultaten blir lite annorlunda då den genomförs på nationell nivå. I detta fall balanserar kommuner med ekonomiskt överskott till del de negativa siffrorna hänförande till kommuner med underskott.

I enlighet med tidigare redovisade antaganden har vi skattat ett samband som beskriver hur kommunernas samlade resultat innan extraordinära poster torde påverka personaltätheten utan statsbidraget. Det av Svenska kommunförbundet projicerade underskottet på tre miljarder kronor för 2004¹¹ skulle innebära att kommunerna som helhet sett skulle behöva minska personalstyrkan i skola och fritidshem med cirka 1500 heltidstjänster. Prognosen kan i det här läget inte brytas ned på kommunnivå. Om detta vore möjligt skulle den projicerade minskningen av personaltätheten överstiga 1500 heltidstjänster. Motsvarande

11 Svenska kommunförbundet, Kommunernas ekonomiska läge, november 2003.

analys på nationell nivå för budgetåret 2002 skulle kommunerna nettomässigt behövt minska personalstyrkan med cirka 300 heltidstjänster¹².

Elevtalsutvecklingen

Vi har tidigare pekat på att elevtalsutvecklingen kan inverka på en kommuns möjligheter att genomföra personalförstärkningar och ta del av statsbidraget.

Personaltätheten definieras som kvoten mellan den samlade personalstyrkan och antalet barn och elever i de olika verksamhetsformerna. För att upprätthålla en oförändrad personaltäthet, måste en kommun kompensera för förändringar i elevunderlagen. Om antalet barn och elever växer med två procent, måste alltså kommunen öka personalstyrkan med en lika stor andel. Den teoretiska slutsatsen blir att en kommun med växande elevtal måste satsa egna medel för att fullt ut kunna ta del av statsbidraget. Det omvända exemplet gäller också. En särskild analys visar också att så är fallet.

Enligt uppgifter lämnade av kommunerna i samband med uppföljningen av statsbidraget har elevtalen minskat något under 2002/2003 jämfört med läsåret 2000/2001.¹³ Minskningen uppgår emellertid till mindre än en procent på nationell nivå. Elevtalen ökar i 117 kommuner och minskar i 172. Förändringarna är i de allra flesta fall ganska modesta, men i ett 15-tal kommuner uppgår elevtalsökningen till mellan fem och elva procent jämfört med läsåret 2000/2001. I 43 kommuner uppgår elevtalsminskningen över samma period till mellan fem till fjorton procent¹⁴. Teoretiskt sett torde elevtalsutvecklingen på nationell nivå underlätta, snarare än försvåra satsningarna på ökad personaltäthet. I den samlade analysen kommer vi att närmare studera denna faktors empiriska inverkan.

Vilken personaltäthet som en kommun hade i utgångsläget är en annan faktor som kan antas ha betydelse för kommunernas möjligheter att genomföra personalförstärkningar och ta del av statsbidraget.

Personaltätheten i utgångsläget

Regelverket innebär att en kommuns personaltäthet skall öka i förhållande till personaltätheten läsåret 2000/2001. Personaltäthetsnivåer utöver denna nivå är bidragsgrundande. Bidraget tilldelas i proportion till kommunens kostnader

för personalförstärkningar. Om personaltätheten sjunker under denna nivå tilldelas inte kommunen något statsbidrag.

Teoretiskt sett kan det vara politiskt svårare att öka personaltätheten för kommuner som har en hög personaltäthet i utgångsläget. Den bakomliggande tanken är att olika typer av ändamål konkurrerar om kommunens tillgängliga resurser. Vid en lägre personaltäthetsnivå skapas en större flexibilitet i fördelningen av resurser jämfört med en hög personaltäthetsnivå i utgångsläget. Enkelt uttryckt så är det politiskt lättare att öka personaltätheten från en låg nivå jämfört med en hög.

En samlad analys av faktorernas inverkan

Hittills har vi analyserat de olika faktorers effekter var och en för sig. Det är nu dags att göra en samlad empirisk prövning av deras inverkan på kommunernas möjligheter att genomföra personalförstärkningar.

Vi genomför därför en multipel regressionsanalys. Personaltäthetsförändringen mellan läsåret 2000/2001 och läsåret 2002/2003 är den variabel vars variation vi vill förklara är (beroende variabel). Analysen görs på kommunnivå. De variabler som vi inledningsvis antar kan förklara variationen i den beroende variabeln är:

- Elevförändring (2000/2001–2002/2003) som andel av antalet elever 2000/2001
- Pedagogisk personaltäthet 2000/2001
- Indikatorvariabel för åtgärder inom Kommun- eller Bostadsdelegationen
- Indexerad skattekraft 2003 (enligt taxering 2002)
- Netto (+/–) kronor generellt statsbidrag och utjämning 2002 per invånare
- Resultat i kronor exklusive extraordinära poster 2002 per invånare

De tre första variablerna har en direkt relation till regelverket som omger statsbidraget till personalförstärkningar. De tre sista variablerna används för att kontrollera vilken inverkan den kommunala ekonomin har haft på de genomförda personalförstärkningarna. Inledningsvis prövades även några andra uppsättningar förklarande variabler. En variabel som utgick pga av bristande förklaringskraft var ”personaltätheten 2000/2001”. Denna ersattes av den snävare definierade variabeln pedagogisk personaltäthet 2000/2001 som visade sig ha en bättre förklaringskraft.

Den statistiska modellenⁱⁱ förklarar cirka 16 procent av variationen i personaltäthetsförändringen mellan läsåret 2000/2001 och läsåret 2002/2003. Detta innebär att 84 procent av variationen beror på andra faktorers inverkan eller mätfel. En 16-procentig förklaringsgrad brukar normalt betraktas som ganska

¹² Observera skillnaden mellan analysen för underskottskommuner och analysen på nationell nivå.

¹³ Vi har inte tagit med gymnasieförbunden, gymnasienämnder, fristående skolor. För Umeå och Österåker gäller elevtalsförändringarna gentemot 2001/2002, vilka är dessa kommuners basår.

¹⁴ Det är främst bland glesbygdskommuner som antalet elever minskar.

låg¹⁵. De förklarande variablerna, förutom en, är ”statistiskt signifikanta”¹⁶ på 5-procentsnivån. De går dessutom i förväntad riktning. Sammantaget kan analysen antas vara robust.

Resultat från den multipla regressionsanalysen

Själva tanken med att använda en multipel regressionsanalys i detta sammanhang är att kunna studera effekten av en faktor medan vi konstanthåller för inverkan av de andra faktorerna.

Resultaten indikerar att kommuner med ökande elevtal har en lägre ökning av personaltätheten än andra kommuner. I standardiserade mått (Beta) är detta den mest betydelsefulla variabeln för personaltäthetsförändringen mellan 2000/2001 och 2002/2003. Kompletterande körningar visar också att kommuner med ökande elevtal i genomsnitt hade en lägre personaltäthet i utgångsläget (2000/2001) jämfört med kommuner med konstanta eller fallande elevtal. Detta kan tolkas som att den sistnämnda gruppen gynnas av bidragssystemets utformning.

Ju högre pedagogisk personaltäthet en kommun hade läsåret 2000/2001, desto mindre ökar personaltäthet mellan åren.

Kommuner som omfattas av åtgärder inom Kommundlegationen eller Bostadsdelegationen ökar i mindre grad än andra kommuner sin personaltäthet.

Analysen av de kommunalekonomiska variablerna indikerar att ett positivt netto i generellt statsbidrag/utjämningsbidrag ger en högre personaltäthetsökning. Även en kommuns resultat exklusive extraordinära poster har en positiv inverkan på personaltäthetsökningen. Effekten av skattekraftsvariabeln är inte statistiskt säkerställd, vilket kan förklaras av att denna har stor inverkan på beräkningen av det statliga utjämningsbidraget.

Hur kan våra resultat tolkas? 84 procent av personaltäthetsökningen hänförs till andra variabler än de vi har undersökt. På grund av den statistiska modellens låga förklaringsgrad bör vi vara försiktiga med att dra långtgående slutsatser av vår analys, men tendensen är urskiljbar. Det går att dra slutsatser både om faktorer som faller inom ramen för regelverket och statsbidragssystemets utformning samt andra kommunalekonomiska faktorer.

Resultaten indikerar att elevtalsutvecklingen och personaltätheten i utgångsläget verkar dämpande på en kommuns möjligheter och intresse att genomföra personalförstärkningar. Regelverket och statsbidragssystemets utformning har

alltså empiriskt sett betydelse för en kommuns möjligheter att ta del av statsbidraget.

Även det kommunalekonomiska läget har betydelse för kommunernas möjligheter att genomföra personalförstärkningar. Ett negativt ekonomiskt resultat verkar dämpande på personaltäthetsökningen. Kommuner som är nettomottagare av generella statsbidrag och utjämningsbidrag har också genomfört större personaltäthetsökningar än andra kommuner. Totalt sett tyder analysen av de kommunalekonomiska faktorerna på att försämringar i kommunernas ekonomi ger återverkningar också på satsningarna på ökad personaltäthet. Olikartad ekonomisk och demografisk utveckling i kommunerna resulterar i olika möjligheter att ta del av statsbidraget. I enlighet med tidigare forskning om riktade statsbidrags effekter, riskerar systemet med ett riktat statsbidrag till personalförstärkningar att bidra till att förstärka, snarare än utjämna skillnader mellan kommuner.

För illustrera problemen med statsbidragssystemet kommer vi i nästa avsnitt att närmare studera de kommuner som inte använt hela det statsbidrag som tilldelades för personalförstärkningar läsåret 2002/2003.

15 Samma förklaringsgrad kunde konstateras Skolverkets delrapport i utvärderingen av statsbidraget till personalförstärkningar, sid. 50, 2003-06-26.

16 Signifikanstestet är i egentlig mening inte tillämpligt eftersom detta handlar om en totalundersökning och inte ett stickprov. Det kan emellertid användas för att utvärdera sambandens träffsäkerhet.

Kommuner med reducerat statsbidrag

2002/2003

Kommuner som tilldelats det särskilda statsbidraget till personalförstärkningar skall årligen redovisa till Skolverket vilka åtgärder som vidtagits med stöd av bidraget. Uppföljningen har tre syften. Den bildar underlag för kommunala och nationella bilder av de genomförda personalförstärkningarna. Den används för att sprida information till medborgare och massmedia om hur kommunerna använder de tilldelade bidragen. Slutligen har också uppföljningen en kontrollfunktion, genom vilken Skolverket följer upp kommunens faktiska kostnader jämfört med tilldelat statsbidrag.

Uppföljningen av statsbidragets användning under läsåret 2002/2003 visar att 98 procent av kommunerna använt hela det tilldelade bidraget för avsett ändamål. I fem kommuner är så inte fallet. Därför kommer Skolverket att hålla inne hela eller delar av dessa kommuners statsbidrag vid utbetalningen i februari 2004. Summan uppgår till 17 073 207 kronor, vilket motsvarar 0,8 procent av de totalt fördelade bidragen under 2002/2003. Orsaken är att dessa kommuners kostnader för personalförstärkningar understigit tilldelat bidrag.

De kommuner som är berörda är: Österåker, Trosa, Lilla Edet, Malå och Uddevalla.

Österåker

Österåker fick avslag på sin ansökan om statsbidraget inför läsåret 2001/2002. Inför läsåret 2002/2003 inkom kommunen med en ansökan som Skolverket beviljade (9 209 000 kronor). Statsbidraget beviljades under förutsättning att personaltätheten ökade i förhållande till 2001/2002. Österåker (och Umeå) har alltså ett annat basår än övriga kommuner.

Utbetalningen av statsbidraget i februari 2004 kommer att reduceras med det belopp som är outnyttjat under 2002/2003. Innehållandet är på cirka åtta miljoner kronor, vilket motsvarar 87 procent av det tilldelade statsbidraget. I utgångsläget (2001/2002) har kommunen en relativt låg personaltäthet i jämförelse med landets övriga förortskommuner. Antalet elever i kommunen ökar med 1,5 procent mellan läsåret 2001/2002 och läsåret 2002/2003. Kommunen har sedan år 2000 brottats med underskott i den kommunala ekonomin. Detta tillsammans med elevtalsutvecklingen kan antas ha bidragit till att kommunen inte fullt ut nyttjat det tilldelade statsbidraget för avsett ändamål.

Trosa

Trosa kommun tilldelades inför läsåret 2002/2003 2 667 000 kronor i statsbidrag för personalförstärkningar. Trots en totalt sett omfattande satsning når inte kommunen ända fram, vilket kan lastas på den kraftiga ökningen av

antalet elever (+7,9 procent) mellan läsåret 2000/2001 och läsåret 2002/2003. På grund av att kommunen haft kostnader för ökad personaltäthet som understiger det utbetalade statsbidraget kommer utbetalningen av statsbidraget i februari 2004 att reduceras med cirka 622 000 kronor. Detta motsvarar 23 procent av det tilldelade bidraget under 2003/2003. I jämförelse med andra "övriga mindre kommuner" framstår kommunens personaltäthet i utgångsläget som relativt låg. Under 2002 har Trosa kommun haft svårt att nå balans i den kommunala ekonomin.

Lilla Edet

Inför läsåret 2002/2003 beviljades Lilla Edet 3 422 000 kronor i statsbidrag till personalförstärkningar. Eftersom kommunens personaltäthet minskar i relation till läsåret 2000/2001 kommer en summa motsvarande hela det tilldelade bidraget för 2002/2003 att hållas inne i utbetalningen av statsbidraget i februari 2004. Det är andra året i rad som del av statsbidraget hålls inne pga av att kommunen haft lägre kostnader än tilldelat bidrag. Jämfört med övriga industrikommuner har Lilla Edet en relativt låg personaltäthet i utgångsläget. Antalet elever har ökat marginellt mellan läsåret 2000/2001 och läsåret 2002/2003. Under år 2000 och år 2001 brottades kommunen med underskott i sin ekonomi. Detta var emellertid inte fallet under år 2002.

Malå

Malå tilldelades 861 000 kronor i statsbidrag till personalförstärkningar inför läsåret 2002/2003. Kostnaderna för personalförstärkningarna uppgår till 297 839 kronor, varför 563 161 kronor kommer att hållas inne från utbetalningen i februari 2004. Kommunen har i utgångsläget en låg personaltäthet jämfört med andra glesbygdskommuner. Antalet elever minskar marginellt mellan läsåret 2000/2001 och läsåret 2002/2003. Kommunens ekonomi har varit ansträngd, främst under 2001.

Uddevalla

Uddevalla tilldelades 11 384 000 kronor i statsbidrag till personalförstärkningar inför läsåret 2002/2003. Kostnaderna för personalförstärkningarna uppgår till cirka 6 958 054 kronor, varför 4 425 946 kronor kommer att hållas inne i utbetalningen i februari 2004. Kommunen har i utgångsläget en låg personaltäthet jämfört med andra kommuner i kommungruppen. De ökande elevtalen kan dock antas inverka negativt på kommunens möjligheter att ta del av statsbidraget. Kommunen har också haft problem med ekonomiska underskott år 2000, vilket kan ha inneburit att kommunen hade mer personal än vad budgeten tillät.

Slutsatser och sammanfattning

Läsåret 2002/2003 fanns det cirka 8 500 fler heltidstjänster jämfört med läsåret 2000/2001. Det riktade statsbidraget till personalförstärkningar har finansierat cirka 5 500 av dessa. 72 procent av förstärkningarna består av pedagogisk personal såsom lärare, forskollärare och fritidspedagoger. Resterande 28 procent består av personalgrupper såsom skolsköterskor, kuratorer, psykologer och elevassistenter.

För 2002/2003 fördelade Skolverket cirka 2 miljarder kronor i bidrag till personalförstärkningar. Kommunernas totala kostnader uppgår till 3,5 miljarder kronor.

Huvuddelen av de pedagogiska personalförstärkningarna¹⁷ har riktats mot grundskolan. Gymnasieskolan har i mindre utsträckning fått del av personalförstärkningarna. Det är inom särskolan som den pedagogiska personaltätheten ökar mest. Den pedagogiska personaltätheten i fritidshemmen har däremot minskat mellan läsåret 2000/2001 och läsåret 2002/2003. I förskoleklassen har antalet heltidstjänster minskat mellan åren. Antalet elever har dock minskat i en snabbare takt, vilket innebär att personaltätheten har ökat något i denna verksamhetsform.

Det finns tendenser som tyder på att kommuner med en relativt hög pedagogisk personaltäthet i högre utsträckning har satsat på personalförstärkningar av den övriga personalen. Den höga personaltätheten kan ju innebära svårigheter att få tag på lediga lärarresurser. Det kan också tolkas som att kommunerna varierar sina personalförstärkningsstrategier med hänsyn till sin personalsituation. I kommuner med en hög pedagogisk personaltäthet kanske satsningar riktade mot andra personalgrupper kan ha en större betydelse.

Vi har också analyserat några faktorer som inverkar på kommunernas möjligheter att genomföra personalförstärkningar och ta del av statsbidraget. Analysen indikerar att kommunernas förutsättningar varierar. Till största del förklaras personalförstärkningarna av faktorer som ligger utanför statsbidragssystemet, exempelvis politisk vilja. Tendensen är att ökande elevtal, hög personaltäthet i utgångsläget och underskott i den kommunala ekonomin verkar dämpande på kommunernas satsningar på ökad personaltäthet. Med detta finns det en risk att statsbidragssystemets konstruktion kan förstärka skillnader i kommunernas förutsättningar, snarare än utjämna dem.

Den kommunala ekonomins utveckling de närmaste åren är mycket viktig i detta sammanhang. Med försämrade kommunalekonomiska utsikter skulle det under normala omständigheter ha skett nedskärningar på skolans personal.

¹⁷ Pga skillnader i insamlingsmetodik, är det inte möjligt att fördela den övriga personalen på de olika verksamhetsformerna.

Med tillskott i samma storleksordning, men i frånvaro av öronmärkning skulle kommunerna sannolikt ha genomfört mindre omfattande personaltäthetsökningar än vad som nu har skett. I nuläget måste eventuella besparingar belasta andra kostnadsslag inom skolan, alternativt genomföras inom andra serviceområden. Alternativen är att höja skatten eller avgiftsuttaget. Det disponibla utrymmet för dessa åtgärder varierar dock mellan kommunerna. En trolig utveckling efter år 2007, då öronmärkningen av statsbidraget upphör, är att personaltätheten kommer att minska. Skälen till detta är flera. Dels urholkas värdet av statsbidraget av löne- och kostnadsförändringar, vilket innebär att det räcker till färre årsarbetskrafter. Dels upphör öronmärkningen, vilket kan antas innebära att jämvikten i kommunernas konsumtionsmönster förändras. Detta kan betyda kompensatoriska satsningar på andra serviceområden, som under en tid fått stå tillbaka till förmån för satsningarna på ökad personaltäthet inom skola och fritidshem. Det är med andra ord inte säkert om den tidsbegränsade satsningen på ökad personaltäthet i skola och fritidshem kan lyckas bryta den långsiktiga trenden i riktning mot ett minskat kommunalt serviceutbud¹⁸.

¹⁸ Se även Kommunernas ekonomiska läge, Svenska Kommunförbundet, november 2003, samt Svenska Kommunförbundets långtidsutredning.

i

Enkel regressionsanalys med personaltäthetsförändring övrig personal som beroende variabel

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,371	,137	,134	,33816

a Predictors: (Constant), Pedagogisk personaltäthet 2002/2003

ANOVA

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	5,226	1	5,226	45,705	,000
	Residual	32,818	287	,114		
	Total	38,045	288			

a Predictors: (Constant), Pedagogisk personaltäthet 2002/2003

b Dependent Variable: Personaltäthetsförändring/100 elever övrig personal

Coefficients

		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
Model		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-1,010	,241		-4,187	,000
	Pedagogisk personaltäthet 2002/2003	,196	,029	,371	6,761	,000

a Dependent Variable: Personaltäthetsförändring/100 elever övrig personal

ii

Multipel regressionsanalys med personaltätetsförändring som beroende variabel

Variables Entered/Removed							
Model	Variables Entered	Variables Removed	Method				
1	Åtgärder inom Bostads- eller Kommundelegat		Enter				
a	All requested variables entered						
b	Dependent Variable: Personalit�tetsf�r�ndring per 100 elever (ped+�vrig)						
Model Summary							
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate			
1	0,399630391	0,159704449	0,14182582	0,33669672			
a	Predictors: (Constant), �tg�rder inom Bostads- eller Kommundelegat						
ANOVA							
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.	
1	Regression	6,075916833	6	1,01265281	8,9327012	6,17E-09	
	Residual	31,96883935	282	0,11336468			
	Total	38,04475619	288				
a	Predictors: (Constant), �tg�rder inom Bostads- eller Kommundelegat						

b	Dependent Variable: Personalit�tetsf�r�ndring per 100 elever (ped+�vrig)						
Coefficients							
		Unstandardized Coefficients		Standardized	t	Sig.	
Model		B	Std. Error	Beta			
1	(Constant)	0,8261	0,3751		2,20	0,03	
	Elevf�r�ndring som andel av antalet elever 2000/2001	-3,1968	0,5368	-0,3386	-5,95	0,00	
	Pedagogisk personalit�thet 2000/2001	-0,0840	0,0377	-0,1478	-2,23	0,03	
	Skattekraft 2003 (enl taxering fg �r)	0,0032	0,0030	0,1153	1,08	0,28	
	Netto (+/-) generellt statsbidrag och utjämning 2002 per invånare	0,0000	0,0000	0,2709	2,26	0,02	
	Resultat exkl extraordinära poster 2002 per invånare	0,0000	0,0000	-0,1179	-2,04	0,04	
	åtgärder inom Bostads- eller Kommundelegationen	-0,1153	0,0543	-0,1265	-2,12	0,03	



Skolverket

www.skolverket.se