

## Vem ska ansvara för skolan?

EVA MÖRK

”Vård, skola, omsorg”, så har ropen skallat i åtskilliga valkampanjer, och inget tyder väl på att årets valkampanj kommer att glömma bort dessa klassiska slagord. Och vård, skola och omsorg är förvisso viktiga välfärdstjänster; tjänster som tillsammans med socialförsäkringssystemet i stor utsträckning bygger upp vår välfärdsstat. Dessutom är det tjänster som berör. Därför är det väl inte så konstigt att politikerna frestas att ta till dessa slagord i kampen om väljaren.

Något som är lite märkligt i sammanhanget, och som jag tror inte alla tänker på, är dock att vi i Sverige faktiskt har valt att decentralisera beslutsfattandet om just vård, skola och omsorg till kommuner och landsting. Detta är alltså frågor som egentligen borde diskuteras i de lokala valkampanjerna snarare än i den nationella. Det faktum att dessa frågor ändå diskuteras så flitigt av na-

tionella politiker tyder helt klart på att det här finns ett problem med oklart ansvar i uppdelningen av uppgifter mellan kommun och stat. Detta oklara ansvar illustreras också av att ansvaret för dessa tjänster förvisso är decentraliserat, men att det ändå i slutändan är de centrala politikerna som bestämmer förutsättningarna för den kommunala ekonomin och alltså även kommunernas möjligheter att tillhandahålla vård, skola och omsorg.

Oklara ansvarsförhållanden är i högsta grad oönskade och det borde vara av största vikt att klargöra vem som egentligen ansvarar för vård, skola och omsorg, och kanske även i vissa fall omformulera den gällande ansvarsfördelningen. I detta debattinlägg vill jag som ett underlag för en sådan diskussion diskutera vad vi kan lära från såväl ekonomisk teori som ny empirisk evidens. Jag har valt att fokusera på skolan.

### *Varför centralisera?*

1991 valde regeringen att kommunalisera skolan. Två år senare reformerades statsbidragssystemet och de i många fall detaljriktade statsbidragen ersattes med

## VALSPECIAL

Författaren ansvarar själv för de åsikter som framförs i detta debattinlägg och de representerar alltså inte nödvändigtvis författarens arbetsgivare.

*Eva Mörk* är docent vid nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, samt forskare vid IFAU. Hon är även ledamot av Ekonomiska Rådet.  
eva.mork@nek.uu.se

generella bidrag. Detta innebar både att kommunerna fick överta ansvaret för skolan och att statsbidragen, som tidigare varit strikt riktade, blev generella, dvs kommunerna fick pengarna i en påse och kunde använda dessa enligt egen smak. För att undvika att kommunernas ekonomiska förutsättningar skulle komma att påverka skolans kvalitet kombinerades decentraliseringen med ett statsbidragssystem utformat för att kompensera kommuner med lägre skattebas och högre strukturella kostnader. För att garantera en ”likvärdig” nivå i skolan, dvs att alla elever skulle ha rätt till en bra utbildning, bibehölls en gemensam läroplan. Under senare år kan man dock märka en tendens till ökat centralstyre, vilket exemplifieras av de sk ”Wärnerssonpengarna”, extra statsbidrag som tilldelades kommuner som höjde personaltäteten i skolan.

Vad kan vi då lära av nationalekonomisk teori? Utgångspunkten när man ska diskutera uppdelning av uppgifter mellan olika nivåer är Oates (1972) klassiska skrift, där han fastställer att stabilisering och omfördelning bör ligga på central nivå, medan den lokala nivån bör ta hand om allokeringen av varor och tjänster av främst lokalt intresse. Tjänster av nationellt intresse, å andra sidan, bör ligga på den centrala nivån.<sup>1</sup> Här ser vi på en gång att decentralisering av skolan strider mot Oates enkla tumregel, då skolan är en typisk vara omgärdad av nationella mål, både vad gäller kvalitet och fördelning.

Vad finns det då för risker med att låta den lokala nivån tillhandahålla varor knutna till nationella mål? En risk är att det inte är troligt att de centrala politikerna kommer att låta kommunerna misslyckas med sina åtaganden, t ex pga att de går i konkurs. Verkligheten är också full av exempel på att den natio-

nella regeringen gått in och skjutit till pengar till lokala regeringar som hamnat i svårigheter. I den ekonomiska litteraturen kallas detta för ”bailouts” och sådana har varit vanligt förekommande i så väl utvecklingsländer som Brasilien och Colombia som i utvecklade länder som Tyskland och Australien. Att den centrala nivån rycker ut till den lokala nivån hjälp är väl i och för sig inget problem utan kanske till och med önskvärt. Problemet uppstår om detta påverkar den lokala nivån beteende till att bli mer vårdslöst. I en artikel i denna tidskrift förra året diskuterar Dahlberg och Pettersson-Lidbom (2005) denna problematik i Sverige. De finner att kommunernas skuldsättning ökar då kommunerna förväntar sig att få bidrag från staten i händelse av ekonomiska svårigheter. Alltså verkar det finnas en bailout-problematik i Sverige, vilket inte är så konstigt med tanke på Sveriges högt ställda ambitioner att utjämna levnadsstandard och tillhandahålla offentlig service över hela landet.

En annan risk är att de nationella målen åsidosätts om lokala mål avviker från nationella. Ett exempel på detta är det faktum att de beslut som fattas i en kommun mycket väl kan påverka invånare i andra kommuner (både på ett bra och ett dåligt sätt). Detta kommer de lokala beslutsfattarna knappast att ta hänsyn till när de fattar sitt beslut. Vore det i stället en central beslutsfattare så är det troligare att denne tar hänsyn till nytan för hela landets invånare, inte bara i den specifika kommunen. Vad det gäller skola och utbildning tänker man sig här främst positiva externa effekter. Unga människor rör på sig i stor utsträckning. Det är därför mycket tänkbart att de flyttar när de är färdigutbildade. Den egna kommunen får alltså inte garanterat ta del av det humankapital som är en del av

<sup>1</sup> För en fördjupad diskussion om vad ekonomisk teori har att säga om fördelning av makt och ansvar mellan olika nivåer, se Boadway och Mörk (2003).

kommunens avkastning på att tillhandahålla skola. Detta skulle kunna medföra att kommunerna väljer att satsa för lite på skola, sett ur hela landets perspektiv.

Även konkurrens mellan kommuner kan leda till att lokala mål avviker från nationella. Så är fallet om kommunerna konkurrerar om attraktiva invånare och inte vill dra till sig invånare som kostar pengar. Viss evidens för att detta kan vara fallet när det gäller socialbidragstagare finner Dahlberg och Edmark (2004) i en studie som undersöker hur kommuners socialbidragsnormer beror på grannkommunernas normer. Samma mekanism skulle mycket väl kunna finnas när det gäller skolan. Kommuner skulle i så fall t ex kunna tänkas satsa på att locka till sig ”duktiga” elever med välordnade hemförhållanden. Slutresultatet av detta skulle kunna bli att för lite resurser satsas på att hjälpa elever med extra behov.<sup>2</sup>

### *Fördelar med decentralisering*

Naturligtvis finns det även fördelar med decentralisering. En av de klassiska fördelarna som nämns i ekonomisk teori är möjligheten för de lokala beslutsfattarna att bättre anpassa tjänster och varor till lokala preferenser och förhållanden. Finner detta teoretiska antagande stöd i empirin? I Dahlberg, Mörk och Ågren (2004) undersöker vi i vilken utsträckning de lokala valen genererar beslutsfattare med samma preferenser för kommunal service som väljarna har. Vi tittar även specifikt på offentligt tillhandahållen skola. Det mönster vi finner är att politiker vill ha högre utgifter på den kommunala skolan än väljare. Detta gäller oavsett om vi jämför politiker och

väljare inom samma politiska block, eller om vi jämför kvinnliga politiker med kvinnliga väljare och manliga politiker med manliga väljare. Så det verkar alltså inte som bara det faktum att man låter lokala beslutsfattare bestämma är en garanti för att utfallet kommer att anpassas till väljarnas preferenser.

Detta resultat får visst stöd i Ahlin och Mörk (2005). Vi undersöker där decentraliseringen av den svenska skolan och finner att lokala preferenser, mätta som politisk majoritet och andel högutbildade i kommunen, inte spelar större roll för att bestämma skolresurserna efter än före decentraliseringen. Skulle då ytterligare decentralisering, till ännu mindre enheter än kommuner, hjälpa till? I en artikel som publicerades i *Ekonomisk Debatt* förra året (Dahlberg, Mörk och Ågren 2005) diskuterar vi kommunstorlekens betydelse för överensstämmelsen mellan väljare och politikers preferenser samt politikernas kunskap om väljarnas preferenser. Vi finner att det bara är i riktigt små kommuner, med färre än 5 500 invånare, som förutsättningarna för att väljarnas preferenser ska bli implementerade verkar finnas. Man kan dock ifrågasätta om så små enheter har resurser nog att tillhandahålla en god nivå av kommunal service. Att detta kan vara problematiskt illustreras även av viljan hos invånarna i de små kommunerna Vilhelmina, Dorotea, och Åsele att slås ihop (se Wrede 2006).<sup>3</sup>

### *Centralisera skolan åter!*

Så vad vill jag ha sagt med detta debattinlägg? Jag skulle önska att frågan om på vilken nivå ansvaret för skolan bör ligga tas upp till förnyad diskussion. Med

<sup>2</sup> Konkurrens kan naturligtvis även vara av godo, då den kan tänkas hindra lokala politiker från att avvika från väljarnas vilja och även locka fram nya effektiva lösningar som andra kommuner sedan kan ta efter. Ågren (2005) finner visst stöd för att konkurrens spelar roll när det gäller kommunernas skattepolitik; om den egna kommunen höjer skatterna i större utsträckning än grannkommunerna tenderar detta att minska återvals sannolikheten för den styrande majoriteten.

tanke på de nationella mål som skolan är sammankopplad med vore det kanske rimligt att åter nationalisera skolan, särskilt med tanke på att vi inte har kunnat fastställa att skolan bättre anpassas till invånarnas preferenser i en decentraliserad skola. En stor fördel med en sådan reform vore att ansvarsförhållandena mellan stat och kommun skulle klargöras och att staten gavs hela ansvaret. Detta hindrar naturligtvis inte att man låter skolprofessionella delta i utformningen av undervisningen.

#### REFERENSER

- Ahlin, Å och E Mörk (2005), "Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?", Rapport 2005:1, IFAU, Uppsala.
- Boadway, R och E Mörk (2003), "Fördelning av makt och ansvar", i Molander, P (red), *Staten och kommunerna*, SNS Förlag, Stockholm.
- Dahlberg, M och K Edmark (2004), "Is there a 'Race-to-the-Bottom' in the Setting of Welfare Benefit Levels? Evidence from a Policy Intervention", Working Paper 2004:19, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Dahlberg, M, E Mörk och H Ågren (2004), "Do Politicians' Preferences Correspond to those of the Voters? An Investigation of Political Representation", Working Paper 2004:2, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Dahlberg, M, E Mörk och H Ågren (2005), "Har kommunens storlek någon betydelse för den lokala demokratin?", *Ekonomisk Debatt*, årg 33, nr 5, s 33-47.
- Dahlberg, M och P Pettersson-Lidbom (2005), "Har svenska kommuner mjuka budgetrestriktioner?", *Ekonomisk Debatt*, årg 33, nr 5, s 60-76.
- Oates, W E (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Wrede, M (2006), "Folkligt stöd för att slå ihop kommuner", *Dagens Samhälle*, 25 januari 2006, Webbnr 8518.
- Ågren, H (2005), "Electoral Accountability, Performance Comparison and Local Tax Setting", *Essays on Political Representation, Electoral Accountability and Strategic Interactions*, doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.