

***Bengt Jönsson och Agneta Paulsson:***  
**Daghem och samhällsekonomi**

*Daghem och samhällsekonomi* (Prisma, Stockholm 1979, 110 s, 54 kr) publicerades i sin första version 1970. Resultatet då var att daghemsbyggandet medförde intakter för stat, kommun och landsting som mer än väl översteg utgifterna för

verksamheten. Välfärden för småbarnsfamiljer i behov av daghemsplats kunde ökas utan att medföra någon ekonomisk belastning för andra grupper i samhället. En viktig slutsats var att medan ett ökat daghemsbyggande måste betraktas som

klart samhällsekonomiskt lönsamt visade det kommunala finansiella nettot på minus. Incitamenten att utvidga daghemsverksamheten hos de ansvariga för investeringsbesluten var alltså snarast negativa och rekommendationen blev en ökning av statsbidragen till kommunernas daghemsbyggande.

Under de tio år som förflutit har mycket förändrats. Kvinnorna har strömmat ut på arbetsmarknaden i en snabbare takt än under 60-talet. Samtidigt har tillväxten och därmed arbetskraftsefterfrågan dämpats. Antalet tillsynsplatser i kommunal omsorg har vuxit, vad gäller daghemsplatser från 33 000 1970 till beräknade 150 000 1980 och vad gäller familjedaghem för förskoleåldrar från ca 36 000 till ca 83 000 beräknade för 1980. Samtidigt har det skett förändringar i finansiering och organisation. Bland annat har personaltäteten ökat, närvarofrekvensen sjunkit, statsbidragen höjts, avgiftssystemet reviderats – allt förändringar som påverkar kostnadsutvecklingen och fördelningen av kostnaderna mellan familj, stat och kommun. Det finns alltså starka skäl att vidta den revidering av bedömningarna som Bengt Jönsson nu gjort i samarbete med Agneta Paulsson, båda verksamma vid nationalekonomiska institutionen i Lund.

När man talar om den samhällsekonomiska lönsamheten av daghem tänker man i första hand på en kalkyl som jämför kostnaderna för daghem med de resurser som skapas genom det kvinnliga förvärvsarbete daghemmen möjliggör (eller alternativt uttryckt: en kalkyl som jämför kostnaderna för två olika former av barntillsyn – daghem eller hemarbete kvinnor) – alltså en rent produktionsekonomisk kalkyl. Det finns nu ett flertal studier som visar att daghem rent produktionsekonomiskt är klart lönsamma investeringar. I särskilt hög grad gäller det om man också tar hänsyn till de långsiktiga effekter ett avbrott i förvärvsarbetet har på kvinnors framtida produktivitet och inkomster. I princip borde det räcka med att jämföra personaltäteten på daghemmen med den i hemmen för att få en indikation på utfal-

let av en produktionsekonomisk kalkyl: 1.3 barn i förskoleåldern per familj gentemot 4.5 barn per person på daghemmen.

Jönsson och Paulsson (J-P) redovisar ingen produktionsekonomisk kalkyl i den nya utgåvan av *Daghem och samhällsekonomi*. Formuleringar av Bengt Jönsson i förordet antyder att han inte tror att någon längre ifrågasätter daghemmen på dessa grunder. Tyvärr fruktar jag att så inte är fallet. Att döma av debatten finns det fortfarande de som tror att kvinnors produktionsvärde är störst vid spisen.

Indirekt förekommer emellertid en kalkyl över det produktionsvärde daghemmen skapar. År 1977 var 57 000 fler kvinnor med barn under 7 år i arbete 20 timmar eller mer än vad som gällde 1968. Produktionsvärdet av dessa kvinnors arbetsinsats under ett år jämfors med kostnaden för att bereda daghemsplats åt 1.3 barn per förvärvsarbetande kvinna. Produktionsökningen blir nästan dubbelt så stor som daghemskostnaden.

Antalet platser i daghem och familjedaghem har under perioden ökat snabbare än antalet barn till förvärvsarbetande mödrar. Det har alltså skett en omfördelning från privat till kommunal tillsyn. Det innebär inte att produktionskalkylen inte stämmer. En minskad privat tillsyn kan frigöra äldre kvinnor som tidigare arbetat som dagmammor för förvärvsarbete på marknaden. För varje ny generation småbarnsföräldrar blir det dessutom allt svårare att ordna privat tillsyn, då en allt större andel av de äldre kvinnorna förvärvsarbetar.

Utgångspunkten för J-Ps beräkningar är inte de rent produktionsekonomiska effekterna av daghem, utan huruvida det också ur välfärdssynvinkel är motiverat att öka tillgången på daghemsplatser. I den produktionsekonomiska kalkylen kan man inte direkt ta hänsyn till hur familjen värderar alternativt vård i hemmet och vård på daghem. Endast om man kan anta att vård på daghem kan anses likvärdigt med vård i hemmet är den tillräcklig för en välfärdsbedömning. Ofta gör man detta antagande, men J-P

väljer ett annat angreppssätt. Utifrån antagandet att välfärden ökar för de familjer som självmant väljer daghemsvård frågar de sig: Är det möjligt att öka välfärden för familjer där båda vill förvärvsarbета, utan att villkoren försämras för övriga människor? I så fall kan man klart säga att ett ökat daghemsbyggande är samhällsekonomiskt lönsamt.

Liksom i den tidigare boken är underlaget för bedömningarna en familjeekonomisk, en kommunfinansiell, en landstingsfinansiell och en statsfinansiell kalkyl. Den familjeekonomiska kalkylen visar ett stort ekonomiskt överskott. För en familj med genomsnittsinkomster – mannens inkomst 60 000 kronor och hustruns 50 000 kronor – blir tillskottet i köpkraft efter skatt, reducerade bostadsbidrag och daghemsavgifter 27 000 kronor.

Kommunen har utgifter för daghemsplatsen, men samtidigt genererar det ökade förvärsarbetet skatteintäkter och minskar utbetalningarna av bostadsbidrag. (Beräkningarna tar inte hänsyn till minskade socialhjälpbehov.) Trots att staten sedan 1970 tagit över en allt större andel av daghemskostnaderna och nu svarar för ungefär hälften av kostnaderna stannar även idag det kommunfinansiella nettot på minus. Även staten får ett finansiellt underskott för genomsnittsfamiljen, medan landstingsnettot blir positivt då dessa ju inte har några utgifter för daghemmen. Den sammanlagda finansiella kostnaden för stat och kommuner stannar på – 4 000 kronor per år och plats med bokens kalkyler.<sup>1</sup> (Om kvinnans inkomster överstiger 50 000 kronor blir nettot positivt.) Då har man emellertid inte tagit hänsyn till de långsiktiga effekterna på skatteunderlaget genom de förkortade förvärvsavbrotten, vilket som författarna påpekar skulle minska nettokostnaderna ytterligare.

Enligt författarnas kriterium på samhällsekonomisk lönsamhet kan man idag inte med samma säkerhet som 1970 fastställa ett ökat daghemsbyggandes välfärdsskapande effekt. Daghemmen medför en välfärdsökning för familjer med barn på dagis, men detta sker i viss mån

på bekostnad av andra samhällsmedborgare. Ett problem med J-Ps definition på samhällsekonomisk lönsamhet är att den mycket lätt kan misstolkas. Ett positivt netto innebär ett samhällsekonomiskt lönsamt utfall. Det ligger då nära till hands att ett negativt netto uppfattas så att daghemsbyggandet är samhällsekonomiskt olönsamt. Så kan man emellertid inte använda analysen. (Det gör givetvis inte författarna, men kanske en slarvig läsare.) För att avgöra om välfärden totalt ökat i samhället måste man väga familjens ökade välfärd mot den minskade välfärden för andra medborgare. Detta går inte att göra på något enkelt sätt. Det bör också påpekas att beräkningarna är helt beroende av finansieringssystemets utseende. Med högre daghemsavgifter för familjerna t.ex. så skulle nettoutfallet för den samhällsekonomiska lönsamheten bli mindre negativt (eller positivt).

J-Ps analys bör därför ses som inledningen till en diskussion om fördelnings-effekterna av daghemmens finansiering – något som vi idag vet oroväckande lite om. Analysen pekar på att i de flesta fall hela den produktionsekonomiska vinst som daghemmen genererar tillfaller de familjer som erhåller daghemsplats. Samtidigt uppfattar troligen de flesta familjer daghemsplatsen som en stor förmån i sig, om inte annat så för tryggheten att ha en kontinuerlig tillsyn ordnad. Är detta en rimlig fördelning av vinsten? Om alla som så ville hade tillgång till daghemsplats skulle man kunna se detta som en metod att ge ekonomiskt stöd till barnfamiljerna. Men idag finns bara en fjärdedel av alla barn i kommunal tillsyn (ca 16 procent på dagis och 10 procent i familjedaghem). Man bör också fråga sig från vilka inkomstgrupper dessa barn kommer. Förtur för heltidsarbetande samt högutbildades positiva inställning till daghem och deras sannolika förmåga att informera sig om och utnyttja kösystem bättre än andra talar för att en rela-

<sup>1</sup> I bokens text anges en högre nettokostnad men då är inte daghemsavgifterna fråndragna vilket de bör vara. Se kommentar till tabell 4.9.

tivt stor andel kommer från höginkomstgrupper.

Boken innehåller endast en kortfattad diskussion av fördelningseffekter av alternativa finansieringsmetoder. Här finns stort behov av fördjupad analys. Författarna är också mycket försiktiga i sina rekommendationer, men förordar en viss uppjustering av avgiftsuttaget.

Daghemmen har under 70-talet erfårit mycket kraftigt stigande kostnader. De främsta orsakerna till det är enligt boken en ökad personaltäthet och minskad överinskrivning. Vidare har närvarofrekvensen sjunkit kraftigt — delvis beroende på att deltidsarbetande föräldrar i allt större utsträckning fått in barn på dagis. Trots detta, påpekar man i boken, sker ingen systematisk granskning av frånvarons fördelning och orsaker — eller ens diskussion av vilken målsättning som gäller för närvaron. I bokens sista kapitel tar man upp en intressant diskussion om daghemmens organisation och de avvägningar som påverkar den inre effektiviteten. Författarnas insats består i att peka på problem, snarare än att ge rekommendationer. De frågor som nämns kring avvägningar personal—utrustning—pedagogik, alternativa avgiftsmetoder, daghemmens tillgänglighet, former för föräldrainflytande, kooperativa organisationsformer m m måste få ökad upp-

märksamhet och ägnas fördjupad analys i takt med att kostnaderna och verksamheten växer. Trots daghemmens stora omfattning idag finns ingen systematisk statistik som kan belysa den faktiska kostnadsutvecklingen eller t ex möjliga jämförelser mellan kommuner och daghem med olika efterfrågan och produktionsfaktorsammansättning — inte brist på statistik som inte är ovanlig inom den sociala servicesektorn.

Kanske tål det påpekas att Sverige inte är unikt i de diskussioner som förs om daghem och barns fostran och utveckling. Överallt i de industrialiserade länderna finns det en strävan att nå fullständig tackning med olika skol-tillsynsystem och att gå ner i ålder för dessa. Här finns erfarenheter vi borde kunna tillgodogöra oss. Det måste finnas andra möjliga avvägningar mellan utbildning och tillsyn och pedagogik och personal än de vi valt idag. Kanske är det olyckligt med olika myndigheter som svarar för daghem och skola? Kanske behöver vi en total översyn av daghem, lekskola och lågstadium för att se om det inte går att skapa ett integrerat system och en förskollärare- småskollärare-utbildning som är anpassad till detta.

Pol mag *Christina Jonung*  
Nationalekonomiska institutionen  
Lunds universitet