

# Hyvla eller skära?

## Besparingar inom offentlig barnomsorg

HANS BJUREK, BJÖRN GUSTAFSSON  
OCH URBAN KJULIN

*Under 90-talet har offentlig barnomsorg utsatts för en stor kostnadspress. Data för kommunala daghem i Göteborg visar på en kraftig produktivitetsökning åren 1992 och 1993. Utvecklingen kan värderas olika beroende på utifrån vems perspektiv den betraktas; skattebetalare, daghemspersonal eller småbarnsfamiljer med eller utan barn på daghem.*

Produktivitsförändringar utgör en avgörande komponent för utvecklingen av reallönerna och för ett samhälles förmåga att erbjuda varor och tjänster. Med tanke på produktivitsutvecklingens centrala roll för samhällsutvecklingen är det inte underligt att den studerats flitigt. En vanlig bedömning är att den svenska produktivitetsstillväxten under 1970-talet och senare delen av 1980-talet har varit betydligt långsammare än genomsnittet för OECD länderna, se t.ex. huvudbetänkandet av den statliga produktivitsutredningen SOU

---

Författarna är alla knutna till Göteborgs universitet. Hans Bjurek disputerade 1994 på en avhandling i nationalekonomi om produktivitet i offentlig sektor och är även knuten till Centrum för Forskning om Offentlig Sektor (CEFOS). Björn Gustafsson är docent i nationalekonomi och högskolelektor vid Institutionen för Socialt Arbeta. Urban Kjulin disputerade nyligen på en doktorsavhandling i nationalekonomi om samhällsekonomska aspekter på barnomsorg.

1991:82. Förklaringarna till denna utveckling är många och olika för skilda sektorer i ekonomin.

Produktivitsutvecklingen inom tjänsteproduktionen och då speciellt i offentlig sektor har tilldragit sig ett extra stort intresse. Det kan till en del förklaras av att tjänsteproduktion i olika former har ökat i omfattning och numera utgör en betydande andel av den totala produktionen i industriländerna. Det kan också förklaras av att tjänsterna i den offentliga sektorn; exempelvis vård, utbildning, transporter och kultur finansieras via offentliga medel. Ett

---

\* Artikeln grundas på forskning som bedrivits med ekonomiskt stöd från Socialvetenskapliga Forskningsrådet.

Hans Bjurek och Urban Kjulin är verksamma vid Nationalekonomiska institutionen. Björn Gustafsson vid Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.

ytterligare skäl är att många studier indikerat att produktivitsutvecklingen inom denna sektor varit extra ogynnsam. Den långsamma produktivitsutvecklingen kan föras tillbaka på att verksamheten har föräldrade styrsystem där budgetarna bestäms uppifrån, att drivkrafter för personalen att hushålla med resurserna är små eller helt saknas och att verksamheterna är skyddade från konkurrens. Avsaknad av konkurrens, speciellt utländsk, delar den offentliga sektorn med stora delar av den privata tjänstesektorn och med exempelvis byggsektorn. Enligt produktivitsutredningen är privatisering av offentliga monopol inte en lösning på produktivitsproblemet utan det viktiga är graden av konkurrens.

I Sverige med en stor offentlig sektor och med stora underskott i både den statliga och i många kommunala budgetar är intresset för produktivitsstudier som underlag för förändringar mycket stort. Aktuellt exempel är resultatet av ansträngningar som ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) genomfört, se *Den offentliga sektorns produktivitsutveckling 1980–1992* (Ds 1994:24) och dess bilagor (Ds 1994:71).

I denna artikel kommer vi att beräkna produktivitsförändringen över tiden för kommunala daghem i en stor svensk kommun, Göteborg. Som bakgrund ges i nästa avsnitt en beskrivning av aktuell svensk familjepolitik och kommunal barnomsorg. En kortare metodbeskrivning ges och Göteborgsstudiens förutsättningar beskrivs i de nästkommande två avsnitten. Studiens resultat presenteras i de två följande avsnitten och artikeln avslutas med ett sammanfattning där några slutsatser presenteras.

## Familjepolitik och offentlig barnomsorg under 90-talet

Ur ett internationellt perspektiv framstår svensk offentlig barnomsorg som unikt ambitiös. Höga kvalifikationskrav ställs på den barnarbetande personalen vid daghemmen så att de allra flesta har en för ändamålet särskild utbildning på gymnasie- eller högskolenivå. Ambitionerna handlar också om hög personaltäthet inom barngrupperna. Många svenska daghem är dessutom välutrustade byggnader som uppförts särskilt för ändamålet.

Men en ambitiös verksamhet är som regel kostsam, och detta gäller även den offentliga barnomsorgen i Sverige. Den genomsnittliga kostnaden för en daghemsplats var år 1991 70 000 kronor. Kostnaderna för en familjedaghemsplats var i genomsnitt 46 000 kronor och en plats i deltidsskola beräknades kosta 18 000 kronor (Svenska kommunförbundet (1992)).

Riksdagen antog 1985 en proposition om full behovstäckning inom barnomsorgen. I denna sades att en lagstadgad rätt till förskola för alla barn 1,5–6 år skall gälla från och med år 1991. Många barn som går på dagis fortsätter att ha kommunal omsorg när de blivit något äldre, vilket är en förklaring till att expansionen av förskolebarnomsorgen följdes av en kraftig expansion även av skolbarnomsorgen.

Vad har då hänt med riksdagens beslut om full behovstäckning i barnomsorgen? Kommunerna reagerade i enlighet med riksdagsbeslutet med att bygga nya daghem och anställa mer personal. I januari 1994 hade 401 000 barn en plats i kommunalt daghem eller familjedaghem. Motsvarande

siffror för januari 1990 var 337 000. Trots en utbyggnad med 64 000 platser under perioden uppnåddes ändå inte full behovstäckning. Det faktum att antalet barn 0–6 år ökade med 100 000, från 700 000 till 800 000 under en fyraårsperiod, innebar att lika många barn köade till offentlig barnomsorg i januari 1994 som fyra år tidigare. Man kan alltså se det som att huvudskälen till den bristande måluppfyllnaden inte främst ligger hos kommunerna, utan hos de svenska familjerna genom att de satte många fler barn till världen än vad som förutsetts. Den bristande måluppfyllnaden innebär att kön till den offentliga barnomsorgen i dag är drygt 60 000 barn. Detta motsvarar 13 procent av den totala efterfrågan på barnomsorg utanför hemmet.

Svensk barnomsorg utanför hemmen äger som regel rum i offentlig regi, och dessutom finansieras den även i allra största utsträckning offentligt. Föräldrarnas bidrag genom avgifter står bara för ca 10 procent av de totala kostnaderna för verksamheten. Att allt fler barn har offentlig barnomsorg sätter därigenom större press på de offentliga budgeterna. Detta blir problematiskt i en tid när underskottet i de statliga finanserna är en av de största politiska frågorna. Mot den bakgrunden skall många förändringar i den svenska barnomsorgen ses. Skälen till förändringar är naturligtvis inte bara finansiella eftersom frågan om hur omsorgen för samhällets yngsta skall ordnas är starkt värdeladdad. Skiftningar i det ideologiska och politiska klimatet är också betydelsefulla för politikens uppläggning. Under 1980-talet ökade tilltron till marknadens förmåga att lösa resursfördelningsproblem kraftigt och det kom också att påverka barnomsorgens organisation.

Viktiga delar av förändringarna i familjepolitiken har inneburit att de barnaåldrar för vilken familjerna efterfrågar förskolebarnomsorg har minskat. Utbyggnaden av föräldraförsäkringen till att omfatta ersättning under allt längre perioder efter barnets födelse har kraftigt reducerat efterfrågan på den mycket kostsamma omsorgen av de allra yngsta barnen.

Att sänka åldern för skolstarten från sju till sex år är ett sätt att reducera målgruppen för förskoleomsorg med en hel årskull. Från och med läsåret 1992/1993 finns möjlighet för föräldrar att låta sina barn börja skola som sexåringar. Intresset för reformen har hittills dock varit blygsamt. Läsåret 1993/94 utgjorde sexåringarna drygt 5 procent av antalet nybörjare i skolan.

Även det mycket omdiskuterade vårdnadsbidraget kan ses mot bakgrund av kostnader för barnomsorg. Långtifrån alla familjer med små barn har direkt nytta av den offentliga barnomsorgen, detta på grund av att de inte vill ha offentlig barnomsorg, eller eftersom de är utestängda från denna. Ett vårdnadsbidrag kan ses som en kompensation för utebliven subvention och därmed motiveras ur ett rättviseperspektiv. Vårdnadsbidraget kom att bli kortvarigt. Det röstades igenom i riksdagen under våren 1994 av den borgliga majoriteten, men beslut om att ta bort det fattades redan samma höst på förslag av den tillträdande socialdemokratiska regeringen.

Kommunernas utbyggnad av barnomsorgen underlättades kraftigt under 70- och 80-talen genom särskilda statsbidrag. Bidragssystemen innebar att en betydande del av driftkostnaderna för en ny plats bestreds av staten. Kostnadsfördelningen mel-

lan stat och kommun ändrades fundamentalt i och med att de specialdestinerade statsbidragen för barnomsorgen avskaffades i januari 1993. I stället utgår i dag statsbidrag som ett generellt bidrag till kommunerna som själva får bestämma till vilka ändamål resurserna skall användas. Ändringen i statsbidragssystemet innebär att det inte längre finns något ekonomiskt incitament för kommunerna att bygga ut sin barnomsorg. Trots detta har antalet platser ökat med 15 000, eller 4 procent, i riket under 1993 (Barnomsorgsundersökningen (1994)).

I stället för att med ekonomiska styrmedel försöka förmå kommunerna att nå full behovstäckning fattade riksdagen våren 1994 beslut om en ändring i socialtjänstlagen, vilken innebär att alla barn mellan 1 och 12 år vars familj efterfrågar barnomsorgsplats skall erbjudas en sådan »utan skäligt dröjsmål«. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1995. För närvarande diskuterar beslutsfattare ute i kommunerna hur lagen skall tolkas och i vilken utsträckning den kan efterlevas. Hur skall t.ex. »skäligt dröjsmål« översättas till antal månader? Lagen riskerar att bli tandlös eftersom inga sanktionsmedel är kopplade till den. För att uppfylla målen i den nya lagen har t.ex. Göteborgs kommun budgeterat expensionsmedel på totalt 260 miljoner kronor för åren 1995-97. Expansionen innebär en 6-procentig ökning av verksamhetens bruttokostnad.

Formellt sett har kommunerna en mycket stor frihet i att utforma sin barnomsorg. Tidigare detaljerade föreskrifter med ytnormer etc. till vilka statsbidragen var kopplade är helt borta. Förr kunde statsbi-

drag inte utgå till privata (vinstdrivande) daghem eller till föräldrakooperativa daghem. Sådan särbehandling är nu borta. Som en konsekvens nästan fördubblades antalet barn i privata daghem från år 1991 till 1993. Men eftersom expansionen skedde från en mycket låg nivå var barnen på de privata daghemmen ändå inte fler än 8.5 procent av alla barn på daghem år 1993. (Socialstyrelsen (1994))

Kommunerna kan alltså inte räkna med att kunna hålla sina kostnader för barnomsorg nere genom att begränsa platsantalet, utan andra sätt att reducera kostnaderna måste tillgripas. Listan över alternativ omfattar att överlåta driften till föräldrakooperativ eller vinstdrivande företag, att höja och på andra sätt förändra avgifterna och att minska kostnaderna för en erbjuden plats. Det första alternativet har hittills inte varit särskilt betydande. Som vi såg ovan har avkommunaliseringen av driften inom barnomsorgen hittills varit ganska liten. Dessutom verkar det inte finnas något hållbart underlag som visar att icke-kommunal barnomsorg är billigare än den kommunala.

Varje kommun bestämmer om sin barnomsorgstaxa. Detta har lett till att avgifternas andel av kommunernas kostnader varierar kraftigt, mellan 5 procent (Götene och Eda) till 19 procent (Salem). Allt fler kommuner ser i dag över sina avgiftssystem och det finns en ökad tendens att styra efterfrågan genom att sätta avgifter i relation till barnens närvarotid. En höjning av barnomsorgsavgifterna har genomförts i många kommuner de senaste åren. Kommunala besparing genom förändringar i taxorna behöver dock inte bestå i att familjerna betalar mer. Taxorna kan styra t.ex. hur länge under

en dag ett daghem är öppet, och därigenom spara personalkostnader.

En tredje och antagligen den viktigaste möjligheten för kommunerna är att effektivisera och spara i den befintliga verksamheten. Har svensk offentlig barnomsorg blivit mer resurseffektiv under 1990-talet? Ovanstående beskrivning får oss att förmoda att så har varit fallet. Låt oss därför gå över till att diskutera hur produktivitet kan mätas.

## Att bedöma produktivitet

De metoder för produktivitetsberäkningar som tillämpas i de tidigare nämnda ESO-studierna är antingen baserade på nationalräkenskapsdata eller på ekonomiska mikrodata för enskilda produktionsenheter. Studierna baserade på nationalräkenskapsdata ger en överblick över produktivitetsutvecklingen i hela sektorer som exempelvis hälso- och sjukvård, grundskola, barnomsorg och äldreomsorg. En fördel med metoden är att den är relativt enkel att tillämpa eftersom tillgängligheten på relevanta data är god då sådana finns i den officiella statistiken. Nackdelarna är att de beräknade produktivitetsindexen bygger på många mer eller mindre stränga antaganden och att den höga aggregeringsnivån leder till svårigheter att ta hänsyn till kvalitetsaspekter. Exempel på förutsättningar som måste göras är att olika verksamheter inom en sektor måste värderas och vägas samman. För att ta två exempel; inom äldreomsorgen måste hemtjänst vägas ihop med boendetjänster vid ålderdomshem, och inom barnomsorgssektorn måste erbjudna platser i kommunala daghem göras jämförbara med platser hos kommunala dagmammor.

Den andra ansatsen för att beräkna produktivitet som tillämpas i ESO rapporten *Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992* baseras på ekonomiska mikrodata och benämns bl.a. DEA, där DEA står för Data Envelopment Analysis. I litteraturen kan ansatsen föras tillbaka till en artikel av Farrell (1957), den vidareutvecklades av Charnes m.fl. (1978) (som först benämnde den DEA), av Färe m.fl. (1983) och Banker m.fl. (1984). Eftersom den inte kräver några antaganden om ekonomiskt beteende som exempelvis kostnadsminimering eller intäktsmaximering och inga uppgifter om priser på olika producerade tjänster och olika resursinsatser behövs, är metoden väl anpassad för studier av offentlig tjänsteproduktion. Den huvudsakliga nackdelen med denna ansats jämfört med den som baseras på nationalräkenskapsdata är de förhållandevis höga kraven på dataunderlaget. I denna artikel tillämpar vi DEA ansatsen för att beräkna produktiviteten för kommunala daghem i Göteborg.

*Produktivitet* för en produktionsenhet definieras som kvoten mellan produktionsresultatet och resursinsatsen. För att denna relation mellan produktionsresultat och resursinsats skall ha någon mening måste den jämföras med något. Att jämföra produktiviteten för en produktionsenhet vid olika tidpunkter är en naturlig jämförelse. En annan är att beräkna produktiviteten för olika produktionsenheter vid samma tidpunkt och jämföra dessa. Eftersom man vid produktivitetmätningar är intresserad av skillnader mellan olika enheter vid en given tidpunkt eller över tiden så inses att produktivitetsmåttet är ett relativt mått. Som exempel på detta kan vi tänka oss att

produktiviteten för enheter i en viss tjänstesektor i ett land jämförs med enheter både i det egna landet och med enheter i motsvarande sektor i ett annat land. En produktionsenhet kan mycket väl framstå som mycket produktiv jämfört med enheterna i det egna landet men lågproduktiv jämfört med enheterna i det andra. Eftersom det inte är meningsfullt att tala om absoluta mått på produktivitet är det således väsentligt att vara medveten om vilka enheter som ingår i jämförelsen.

För våra produktivetsberäkningar tillämpar vi den s.k. DEA ansatsen. I denna mäts produktiviteten för en produktionsenhet relativt alla övriga produktionsenheter. De enheter som är mest produktiva utgör jämförelsenormen (produktionsfronten)<sup>1</sup>. För produktivetsjämförelserna beräknar vi s.k. outputeffektivitetsmått<sup>2</sup>. Dessa definieras som kvoten mellan observerad produktion och den produktion som skulle kunna uppnås på produktionsfronten dvs jämfört med de mest produktiva enheterna, givet relationerna mellan insatsfaktorerna och de producerade varorna eller tjänsterna. Måttet illustreras i figur 1 för en insatsfaktor  $x$  och en producerad tjänst  $y$ . Punkterna a, b, c och d representerar olika

produktionsenheter (daghem). Fronten utgörs av linjerna mellan  $x_a$ , a, b, c och linjen till höger om enheten c. Produktionsenheterna a, b och c är »fullt« resurseffektiva dvs ingen annan enhet producerar mer tjänster relativt den insatta resursmängden. Produktionsenheten d som domineras av enheterna a och b är inte »fullt« resurseffektiv och dess effektivitetsvärde,  $E$ , mäts som kvoten mellan den observerade produktionen och den potentiella produktionen på fronten,  $E=y_d^0/y_d^1 < 1$ . (Se figur 1 nästa sida.)

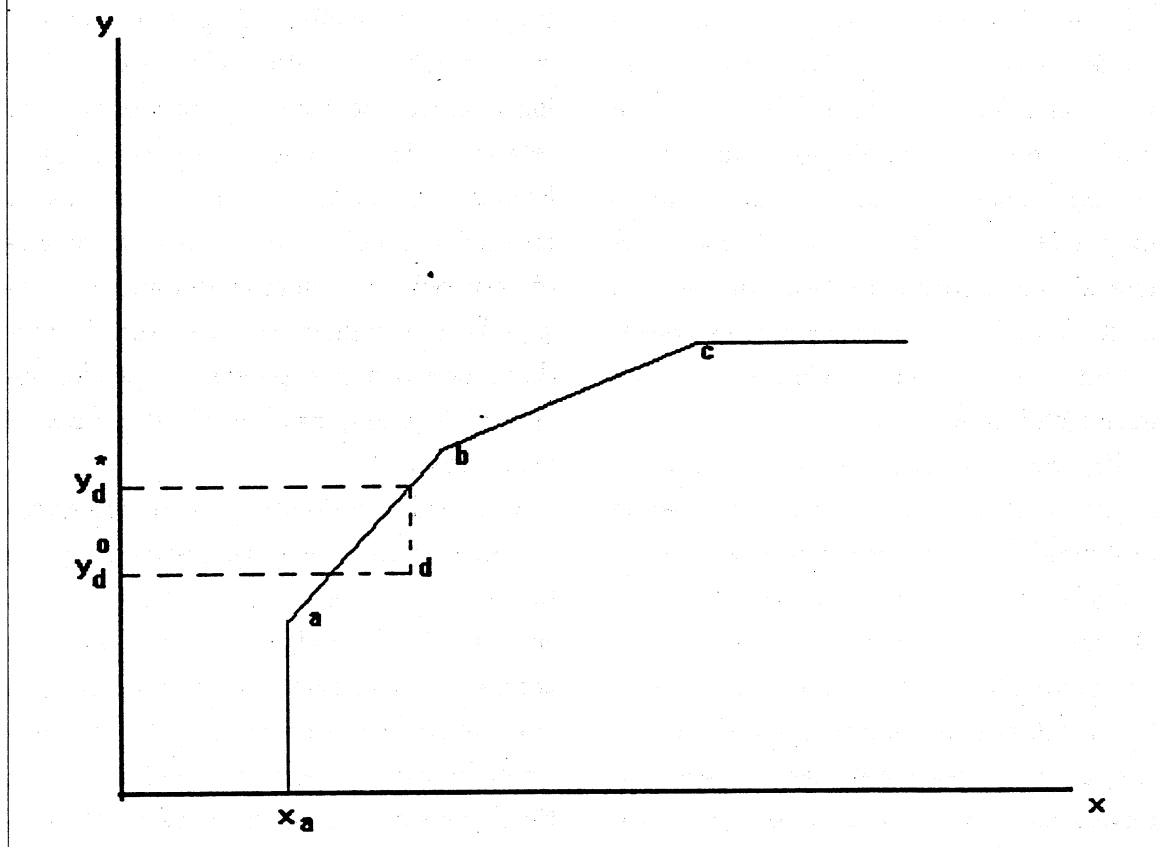
Över tiden beräknas produktiviteten för en produktionsenhet (daghem) med hjälp av kvoten mellan resurseffektiviteten för två på varandra följande år dvs  $E_{t+1}/E_t$ . För kommunen som helhet och för de enskilda stadsdelarna har aggregerade produktivetsmått beräknats. Dessa har beräknats som för de enskilda daghemmen med den skillnaden att resurseffektivitetsmåten har viktats med daghemmens totala antal barn-dagar.

Genom att analysera produktivetsutvecklingen med hjälp av metoder som den ovan beskrivna kan man besvara den livligt debatterade frågan om hur sparandet i offentlig sektor genomförts. Ett exempel är en situation med en politiskt tillsatt centralenhet som ansvarar för resursfördelningen till ett antal verksamhetsställen. Förutsatt att centralenheten känner till resurseffektiviteten i varje verksamhetsställe läggs sparbeting omvänt proportionellt mot resurseffektiviteten. Eftersom ansvariga för verksamhetsstället har incitament att rätta sig efter utfärdade riktlinjer kommer sparandet till stånd genom en reduktion i spridningen i resurseffektivitet. Ett annat alternativ är

- 
- 1 I vår studie är produktionsfronten definierad för variabel skala och enheterna för de olika åren har behandlats som ett tvärsnitt dvs. endast en gemensam front beräknas för alla de studerade åren.
  - 2 Då produktivetsjämförelser görs mellan enheter ett givet år benämns denna för »effektivitet« i vissa inriktningar av nationalekonomi. Vi kommer att använda termen resurseffektivitet vid tvärsnittsjämförelser för att avgränsa effektivitetsbegreppet.

Figur 1

En illustration av outputeffektivitetsmättet i DEA definierat för variabel skala.



att sparbetingen fördelas oberoende av resurseffektiviteten för de olika verksamhetsställena – »osthyveln« tillämpas och därigenom består spridningen. Vilken beskrivning överensstämmer bäst med hur sparatet inom barnomsorgen under 90-talet genomförts? Denna fråga kommer vi att försöka besvara i det följande.

## Göteborgsstudien

I syfte att belysa skillnader i resurseffektivitet mellan daghem i en stor kommun (Göteborg) började vi för några år sedan ett forskningsprojekt. Ett huvudresultat var att skillnaderna i resurseffektivitet mellan daghemmen är påfallande stora. Studien kunde också påvisa motsvarande skill-

nader mellan olika geografiska ansvarsområden (stadsdelar) inom kommunen. Resultaten gav underlag för ståndpunkten att det bör vara möjligt att vid givna resurser till verksamheten bereda plats för många av de barn som står i kö till en daghemsplats (Bjurek m.fl. (1992a, 1992b, 1994)).

Att vi koncentrerade oss på en enda kommun och inte arbetade med flera beror på att yttre förutsättningar för verksamheten såsom kommunens finansiella situation och kommunfullmäktiges ambitioner för verksamheten därigenom kan konstanthållas. Ytterligare skäl till att välja en enda kommun var att uppgifter erhålls från ett informationssystem, inte från för olika kommuner skilda system med okända definitions- och mätskillnader. Valet av en stor kommun

betingades av att vi ville ha upplysningar om tillräckligt många daghem för att göra statistiska analyser meningsfulla. Utifrån dessa bevekelsegrunder föll valet på Göteborgs kommun.

I en stor kommun fördelas resurser till enskilda daghem över flera beslutsnivåer. Från den centrala nivån förs resurser till flera politiskt sammanställda nämnder var och en ansvarig för verksamheten i sin kommun. Under vår observationsperiod omorganiserades barnomsorgen i Göteborg. Från och med år 1990 inordnades denna, tillsammans med grundskola, äldreomsorg och kultur i 21 politiskt sammansatta stadsdelsnämnder.

Under treårsperioden 1992–94 har kommunen ålagt stadsdelsnämnderna ett sparbetning på totalt 15 procent. Det har stått nämnderna fritt att själva bestämma hur besparingarna skulle fördelas på de olika ansvarsområdena.

Trots en utbyggnad med 4 570 platser mellan 1990 och 1994 ökade efterfrågan på plats i den kommunala barnomsorgen i Göteborg så kraftigt att kön mätt som andel av den totala efterfrågan under samma period steg från 15.3 procent till 17.6 procent. (Motsvarande för hela riket var en minskning från 16 till 13 procent.) Antalet barn i föreningsdrivna daghem mer än fördubblades under perioden från 936 till 2 081 eller från 6 till 11 procent av det totala antalet platser.

Taxan för barnomsorgen i Göteborg har under lång tid varit inkomstrelaterad. Fram t.o.m. 1992 fanns en uppdelning på heltid (mer än 27.5 timmar per vecka) och deltid (högst 27.5 timmar per vecka). Procentuellt sett betalade hushåll med låg månads-

inkomst en större andel av denna i avgift jämfört med höginkomsthushåll. Ett hushåll med heltidsplats i daghem och med en avgiftsgrundande inkomst på 10 000 kr betalade en avgift motsvarande 8.6 procent av inkomsten, medan ett hushåll med en sammanlagd inkomst på 32 000 kr betalade en avgift motsvarande 6.5 procent. Fr.o.m. 1993 ändrades taxan till att vara en ren procenttaxa och med en uppdelning i heltid (mer än 35 timmar per vecka), deltid (25–35 timmar per vecka) och halvtid (mindre än 25 timmar per vecka). För heltid betalar hushållen i dag 7.1 procent av inkomsten där det avgiftsgrundande inkomsttaket är ett basbelopp (35 200 kr för 1994). Procenttaxan har inneburit att hushåll med en avgiftsgrundande inkomst på 22 000 kr eller mer i dag betalar mer och hushåll med en inkomst under 21 000 kr betalar mindre jämfört med tidigare.

Avgifternas andel av de totala barnomsorgskostnaderna i Göteborg steg mellan 1991 och 1993 från 11 till 13 procent. Motsvarande siffra för hela riket var 11 procent år 1992. Samtidigt som de totala bidragen till barnomsorgen har minskat har en åldersdifferentiering av kommunens bidrag till daghemmen genomförts så att dessa får ett något större bidrag för yngre barn (som regel 0–2 år) än för de något äldre. På så vis har daghemmens bidragsintäkter minskat i takt med att barngrupperna har blivit äldre vilket medfört att man för att bibehålla en viss intäktsnivå har behövt skriva in fler barn. Därmed har en åldersdifferentiering av bidraget implicerat en förtätning av barngrupperna.

Vår population är daghem i kommunen som enbart har barn i åldern 0–6 år. Dag-



hem som även har fritidsaktiviteter eller deltidsförskola uteslöts eftersom syftet var att jämföra verksamheter med så lika inriktning som möjligt. Med dessa kriterier omfattar populationen ca 200 daghem. Ursprungligen studerade vi dessa daghem över åren 1988 till 1990. Nu har vi lagt tre ytterligare år till studieperioden för att se vilka utslag den kommunalfinansiella pressen tagit på verksamheten.

Vårt arbete bestod i att definiera variabler som beskriver insatserna i verksamheten liksom dess prestationer. Även om det under senare år talats mycket om verksamhetsuppföljning och resursenheter för offentlig verksamhet var tillgängligheten till maskinella data mycket begränsad. Detta innebar att vi fick lägga ner mycket tid på att samla in information manuellt.

Efter övervägande om de olika kostnadsposternas totala storlek valde vi att definiera fyra olika typer av resurser. De tre första är personalinsatser (inklusive vikarier) fördelade på förskollärare, barnskötare och ekonomipersonal. Den fjärde resursen är daghemmets kvadratmeteryta. Personalkostnaderna för ett genomsnittligt daghem uppgår till ungefär tre fjärdedelar av alla kostnader medan kostnaderna för lokalerna står för ca 15 procent. Studien täcker alltså upp ca 90 procent av daghemmens totala kostnader. Utförda tjänster definierades som överenskomna dagar för barn uppdelade i åldrarna 0–2 år och 3–6 år.

Resurserna mäts i fysiska enheter för att undvika problem med skillnader i lokal-kostnader och löner mellan de enskilda daghemmen. Att resurserna uttrycks i fysiska i stället för monetära enheter innebär också att vi undviker problemet med nominella

förändringar över tiden. Lokalerna mäts i kvadratmeter och har i genomsnitt ökat något över perioden från 536 till 585 kvadratmeter. Personalinsatserna mäts i arbetsdagar.

Antalet daghem som ingår i studien har ökat från 201 år 1988 till 270 år 1992, och 158 av dessa har ingått alla 6 åren. Från 1992 till 1993 minskade antalet daghem i vår studie till 253. Detta beror i huvudsak på att enheter administrativt förts samman.

## Resultat på daghemsnivå

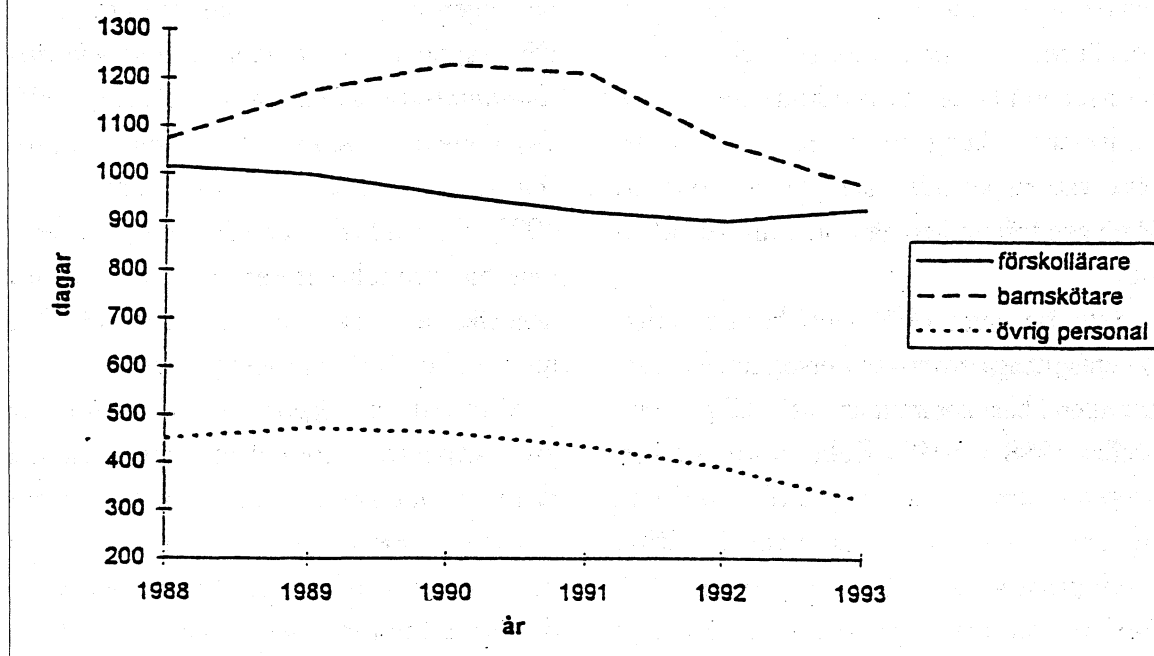
Låt oss börja med att se hur resursinsatserna förändrats över tiden för det genomsnittliga daghemmet.

Figur 2 (se nästa sida) visar att antalet arbetade förskollärardagar minskade från drygt 1 000 år 1988 till ca 900 år 1992 för att därefter stagnera. Antalet arbetade barnskötardagar ökade i början av observationsperioden från 1 000 till drygt 1 200 år 1991 men har därefter sjunkit till knappt 1 000 dagar. Minskningen sammanfaller med det kommunala sparbetinget. Ett liknande mönster kan iakttas för antalet arbetsdagar av övrig personal som var ca 450 år 1988 men nere i drygt 300 vid periodens slut. Arbetade dagar för samtliga personal-kategorier i det genomsnittliga daghemmet ökade under perioden 1988 till 1990 med ca 100 dagar från 2 538 arbetsdagar. 1991 minskade antal arbetsdagar till 1988 års nivå för att sedan minska ytterligare åren 1992 och 1993 till 2 227 arbetsdagar.

Förändringar av det genomsnittliga daghemmets prestationer dvs. antalet överenskomna barndagar redovisas i figur 3 (se nästa sida). Antalet dagar för de äldre förs-

Figur 2

Arbetsdagar per daghem

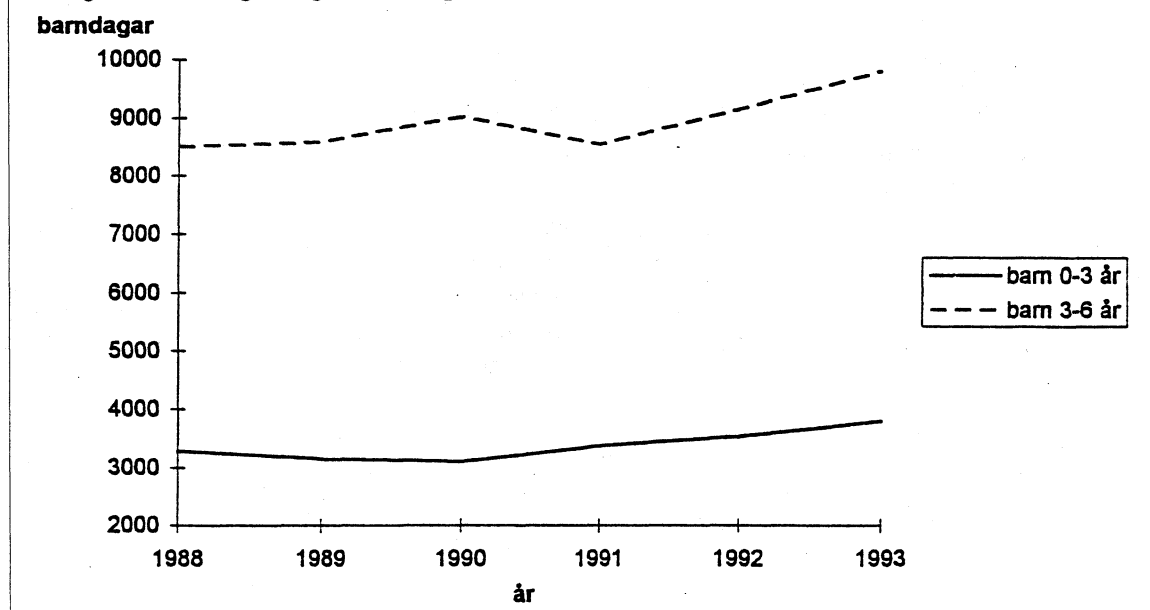


kolebarnen förändrades oregelbundet kring en uppåtgående trend från ca 8 500 år 1988 till 9 800 i slutet av perioden. Den största ökningen inträffade år 1993 och är så stor som 650 barndagar, eller på årsbasis ca två

barnplatser per daghem. Antalet dagar för de yngre förskolebarnen minskade först men har efter 1990 ökat till 3 800 vid periodens slut. Antal erbjudna barndagar i det genomsnittliga daghemmet av både små och

Figur 3

Det genomsnittliga daghemmets prestationer (överenskomna barndagar)



stora barn ökade under perioden från 11 790 år 1988 till 13 612 år 1993. Ökningen inträffade åren 1992 och 1993. Utvecklingen av prestationer och resursinsatser indikerar att produktiviteten i de undersökta daghemmen har ökat under observationsperioden som helhet, och att ökningen främst kan hänföras till periodens slut.

Sett över åren 1988–1993 har den årliga genomsnittliga produktivetsökningen i daghemmen i hela kommunen varit 3.2 procent. Mellan 1988 och 1991 fluktuerade produktiviteten upp och ner med 2 till 3 procent, se tabell 1. De två sista åren var den årliga produktivetsökningen så hög som 9 till 10 procent. Jämfört med vad som tidigare uppmätts för ekonomin som helhet, och för enskilda branscher måste dessa tal betecknas som anmärkningsvärt stora. Den genomsnittliga produktivetsutvecklingen relativt utgångsåret 1988 illustreras i figur 4 (se nästa sida). I figuren ser vi tydligt mönstret med relativt konstant produktivitet t.o.m. 1991 för att de två sista åren öka kraftigt.

Denna produktivetsutveckling kan jämföras med produktiviteten för barnomsorgen i hela riket som presenterats i ESO rapporten *Den offentliga sektorns produktivetsutveckling 1980–1992* (Ds 1994: 24). I dessa beräkningar finner man att produktiviteten ökade med ca 8 procent år 1992. Till skillnad från Göteborgsdaghemmen har produktiviteten för daghemmen i hela riket även ökat för åren 1989 till 1991 med mellan 3 och 6 procent årligen.

Våra data möjliggör även att vi ser hur produktiviteten förändrats för enskilda daghem. I kolumn 2 och 3 i tabell 1 presenteras för angränsande år hur stora andelar av daghemmen som haft minskande eller ökande produktivitet (det senare inkluderar daghem med oförändrad produktivitet). Huvudslutsatsen av tabellen är att ökning respektive minskningar i produktivitet som redovisas i kolumn 4 kommit till stånd trots att en stor andel av daghemmen utvecklats i motsatt riktning. När den genomsnittliga produktiviteten ökade kraftigt i slutet av observationsperioden hindrade det inte att

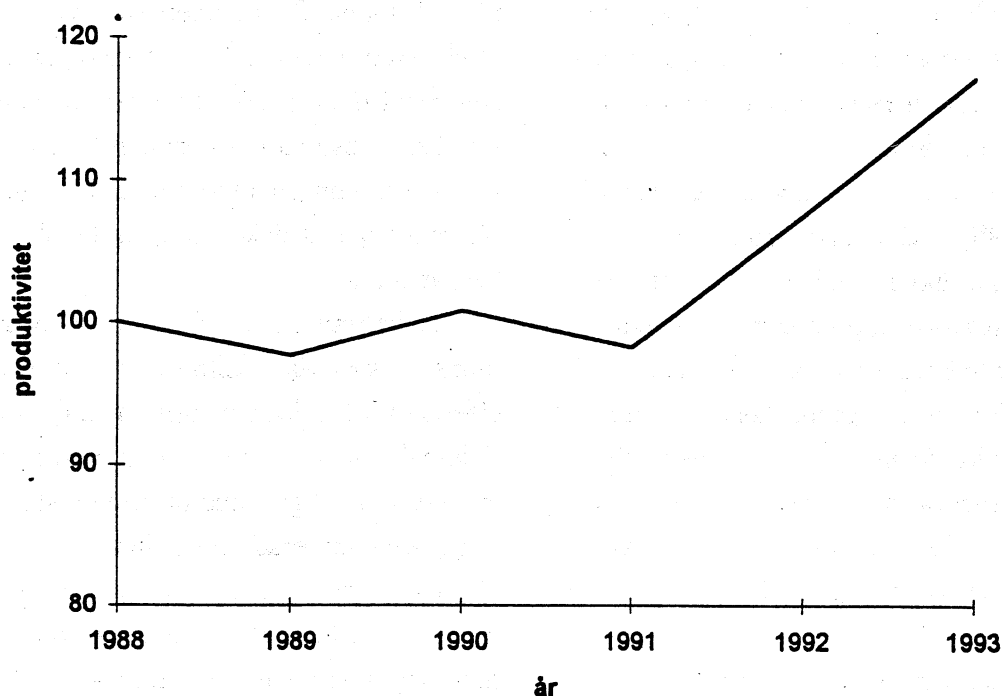
Tabell 1

*Årlig produktivetsförändring och andel daghem med minskande respektive ökande produktivitet*

År	Andel daghem med avtagande produktivitet i procent	Andel daghem med ökande eller oförändrad produktivitet i procent	Genomsnittlig procentuell produktivetsförändring
1988–1989	66	34	-2.4
1989–1990	43	57	3.3
1990–1991	52	48	-2.6
1991–1992	23	77	9.5
1992–1993	19	81	9.1

Figur 4

*Daghemmens genomsnittliga produktivitet*



ca en femtedel av daghemmen hade en minskande produktivitet.

En annan intressant slutsats är att trots att daghemmen i genomsnitt har blivit mer produktiva, har skillnader i resurseffektivitet dem emellan knappast reducerats, möjligen med undantag för år 1993. Under perioden har medelvärdena för resurseffektiviteten stigit från 0.71 år 1988 till 0.82 år 1993. Fram t.o.m. 1992 har variationskoefficienten legat mellan 0.17 och 0.18 för att 1993 minska till 0.15. Av detta drar vi slutsatsen att åtminstone t.o.m. år 1992 kan sparandet inom den offentliga barnomsorgen bättre beskrivas som att »osthyveln« har verkat än att en välinformerad centralenhet riktat sparbeting gentemot de minst resurseffektiva daghemmen.

## Resultat på stadsdelsnivå

Det är allmänt känt att det finns stora sociala skillnader mellan Göteborgs olika stadsdelar. Därför är det intressant att se på (den förändrade) resurstilldelningen till dessa. När det gäller tillhandahållande av social service handlar segregeringsdiskussionen om resurserna fördelas rättvist mellan stadsdelarna.

Diskussionen försvåras av att många olika rättviseuppfattningar existerar. Är det rättvist att tilldelningen av resurser per prestation (dvs. omvänd resurseffektivitet) är oberoende av delområdets sociala karaktär? Bör resurserna fördelas kompensatoriskt så att mindre privilegerade områden får mer? Eller skall det motsatta gälla, nämligen att mer resurser per prestation tilldelas områden där föräldrarna bidrar med störst

skattebetalningar. Resursfördelning handlar om resurser per prestation vid ett tillfälle och dess förändring över tiden. Resursfördelning handlar även om i vilken utsträckning barnfamiljernas efterfrågan på barnomsorg tillgodoses.

Barnomsorgen i Göteborg organiserades t.o.m. 1989 i 12 socialdistrikt och två kommundelsnämnder. Sedan 1990 är barnomsorgssektorn uppdelad på 21 stadsdelsnämnder. Nämnderna har också ansvar för bl.a. äldreomsorg, grundskola och kultur.<sup>3</sup> Resurser för de olika verksamheterna fördelas från central nivå. Dessa medel är dock inte specialdestinerade utan nämnderna har relativt stor frihet att fördela dem efter lokala behov.

Det sparbeting som kommunen ålade stadsdelsnämnderna innebar att kostnaderna för deras totala verksamhet skulle minska med 15 procent under tre-årsperioden 1992 till 1994. Nämnderna har själva haft att besluta om fördelningen av besparingarna mellan olika verksamheter, och när i tiden de skulle genomföras. Av detta följer att den produktivetsförändring som vi kan iaktta i enskilda stadsdelar kan avvika stort från utvecklingen för kommunen som helhet.

Hur har resursfördelningen per prestation varit och hur har den förändrats i Göteborgs kommun? Resursfördelningen till barnomsorgen i en viss stadsdel beror både på hur resurserna fördelas centralt till de olika stadsdelarna och hur de enskilda stadsdelsnämnderna avväger mellan olika

3 Vi har valt att i våra analyser låta daghemmen grupperas i de stadsdelar som de kom att tillhöra fr.o.m. 1990 även för åren 1988 och 1989.

verksamheter. Vi aggregerar informationen om daghem i vår population till stadsdelsnivå. I tabell 2 dokumenterar vi resurseffektiviteten åren 1988 och 1993 samt den genomsnittliga produktivetsutvecklingen för hela observationsperioden, produktivetsutvecklingen redovisas också uppdelad så att den sträcker sig från det att sparbetingen införts.

Från kolumn 2 kan utläsas att det år 1988 fanns avsevärda skillnaderna i resurseffektivitet för daghemmen i de olika stadsdelarna.<sup>4</sup> I kolumn 3 ser vi att resurseffektiviteten har stigit i alla utom i en stadsdel under den studerade perioden. Om vi jämför resurseffektiviteten för de olika stadsdelarnas daghem 1993 med den nivå som den mest resurseffektiva stadsdelen, stadsdel 5, hade 1988 så finner vi att 12 av de 21 stadsdelarna fortfarande har en lägre nivå. En jämförelse av resurseffektiviteten för året 1993 visar att 7 stadsdelar har kommit upp på samma nivå som stadsdel 5 som var mest resurseffektiv år 1988. En stadsdel, stadsdel 17, har till och med haft en såpass kraftig produktivetsökning att vid observationsperiodens slut är resurseffektiviteten hela 7 procentenheter högre än i någon annan stadsdel. I denna stadsdel är föräldrarnas medianinkomst låg.

Produktivetsutvecklingen för daghemmen i de olika stadsdelarna under den första delen av den studerade perioden, 1988–1991, uppvisar en årlig tillbakagång i 13 av

4 På grund av att daghem åren 1991–1993 ingår vid beräkningarna av produktionsfronten i denna uppsats blir talen för resurseffektivitet år 1988 något annorlunda än vad som tidigare rapporterats från projektet (Bjurek m.fl. (1992b) och (1994)).

Tabell 2.

*Daghemmens resurseffektivitet och produktivitetsförändringar per stadsdel.*

Stadsdel	Resurseffektivitet		Årlig produktivitetsförändring i procent		
	1988	1993	fr.o.m.1988 t.o.m. 1991	1991 1993	1988 1993
1	0.72	0.82	-1.0	7.6	2.6
2	0.69	0.83	1.5	7.4	3.8
3	0.70	0.78	-2.0	9.1	2.3
4	0.66	0.87	1.3	12.2	5.5
5	0.85	0.88	-1.3	3.9	0.7
6	0.75	0.87	-1.4	9.4	2.8
7	0.65	0.88	3.3	10.7	6.2
8	0.75	0.79	-2.0	5.7	1.0
9	0.65	0.79	-0.4	10.5	3.8
10	0.65	0.78	-4.3	16.5	3.5
11	0.77	0.83	0.1	3.8	1.6
12	0.62	0.69	-2.9	10.5	2.3
13	- <sup>1</sup>	0.84	-	12.9	-
14	0.69	0.87	1.7	10.0	4.9
15	- <sup>2</sup>	-	-	-	-
16	0.79	0.79	-4.0	6.1	0.0
17	0.76	0.95	-3.2	17.2	4.5
18	0.72	0.79	-0.8	5.9	1.8
19	0.65	0.89	3.2	11.6	6.5
20	0.68	0.88	-1.0	15.8	5.4
21	0.63	0.79	-0.6	12.3	4.7
Totalt	0.71	0.83	-0.6	9.3	3.2

1 Uppgifter för åren 1988 och 1989 saknas.

2. Endast ett daghem ingår i stadsdelen.

de 19 stadsdelar som ingår i jämförelsen. För den senare studerade perioden, 1991-1993, uppvisar samtliga stadsdelar en ökande produktivitet. Skillnaden i den genomsnittliga produktivitetsutvecklingen är relativt stor mellan stadsdelarna. Vi ser att inte mindre än 11 stadsdelar uppvisar en årlig produktivitetsökning på mer än 10 procent. Uppenbarligen har de sparbetning som lagts på de olika stadsdelarna haft en avsevärd effekt på daghemsverksamhetens genomsnittliga kostnader. Vi ser också att för

hela perioden så uppvisar alla stadsdelar en genomsnittligt ökande produktivitet, förutom en stadsdel, stadsdel 16, vars produktivitet har varit oförändrad.

Resultaten om spridningen i resurseffektivitet på daghemsnivå i föregående avsnitt visade att denna inte hade minskat under den studerade perioden med undantag för en svag minskning år 1993. Av detta drog vi slutsatsen att åtminstone t.o.m. år 1992 kunde sparandet inom den offentliga barnomsorgen beskrivas som att »osthyveln«

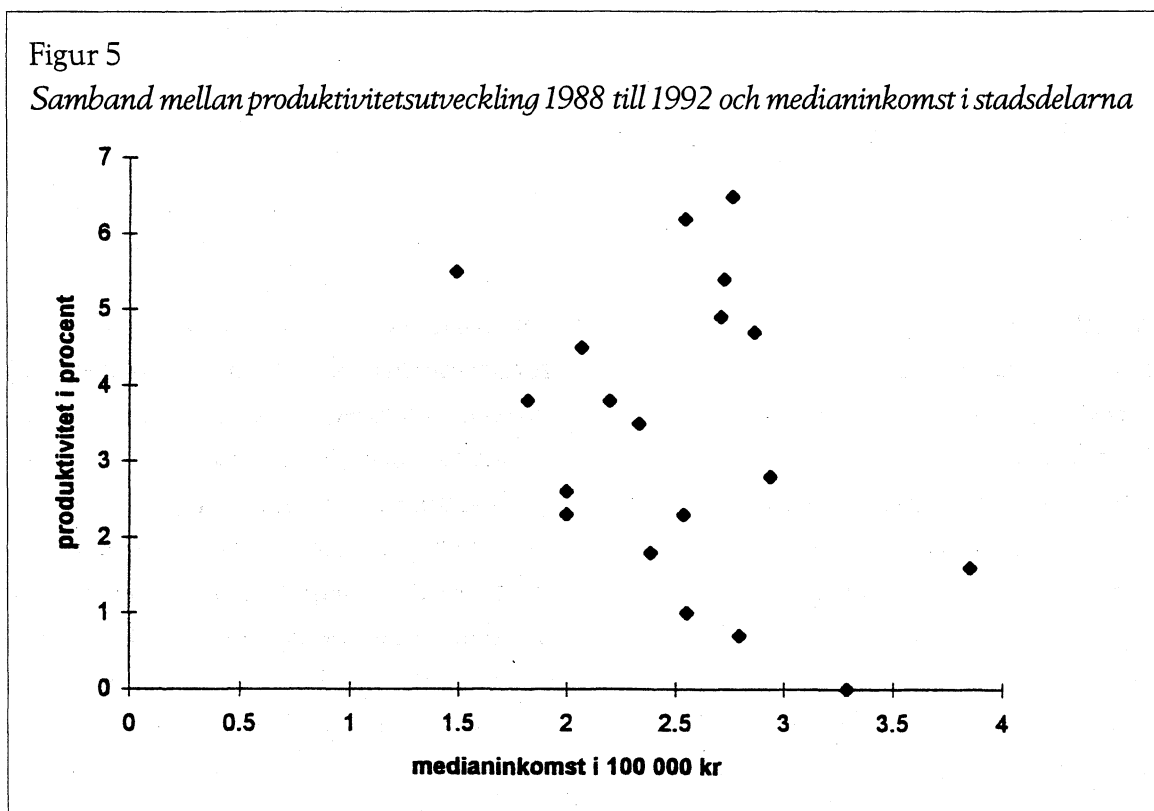
har verkat. Om vi jämför produktivitetsförändringarna mellan de olika stadsdelarna finner vi att en viss utjämning har skett över tiden. Det visar sig att om vi jämför nivån på resurseffektivitet i utgångsåret, 1988, med den årliga produktivitetstakten så får vi en negativ korrelationskoefficient på -0.68 med en signifikansnivå på mer än 1 procent. Således kan vi konstatera att även om spridningen i resurseffektivitet mellan de olika daghemmen inte minskat (med undantag för år 1993) så har en utjämning i resurseffektivitet skett mellan stadsdelarna.

Finns det något samband mellan sparandet och medianinkomsten i stadsdelen? Trots att vi kunnat konstatera att stadsdelen med störst produktivitetstakten under senare delen av observationsperioden är en låginkomststadsdel saknas ett allmänt mönster. Detta framgår av figur 5 där vi plottat produktivitetsförändringarna under

hela observationsperioden och medianinkomsten för barnfamiljer. Andra analyser pekar på avsaknad av samband mellan resurstilldelning per prestation ett givet år och stadsdelens medelinkomst. Enligt dessa båda mått verkar resursfördelningen till barnomsorgen alltså vara neutral i förhållande till den sociala sammansättningen i stadsdelen. Däremot finner vi ett signifikant negativt samband mellan storleken på kön till barnomsorgen (mätt som andel av hela efterfrågan) och medianinkomsten (korrelationskoefficienten är -0.48 och signifikant på minst 5-procents nivå). Kommunen uppfyller alltså familjernas efterfrågan på barnomsorg sämst i låginkomststadsdelar. Resursfördelningen till barnomsorgen sker alltså inte kompensatoriskt utan snarast motsatt. Det kan antas att många uppfattar detta som en orättvis fördelning.

Figur 5

*Samband mellan produktivitetstakten 1988 till 1992 och medianinkomst i stadsdelarna*



## Slutsatser

Offentlig barnomsorg har under 90-talet utsatts för en kraftig kostnadspress. Samtidigt har inte alla som vill ha en plats kunnat beredas sådan. Med hjälp av mikrodata har vi kunnat kartlägga processen i landets näst största kommun. Ett huvudresultat är att vi kunnat påvisa en kraftig produktivetsökning. Denna produktivetsökning har så gott som helt inträffat efter år 1991 i samband med det kommunala sparbetet.

Ett annat huvudresultat handlar om hur besparingarna genomförts. På daghemsnivå har det snarast varit frågan om att »osthyvel«-principen kommit till utnyttjande än att en välinformerad centralenhet lagt sparbetet som varit negativt relaterade till daghemmens resurseffektivitet. På stadsdelsnivå finner vi däremot att en utjämning har skett över åren så att stadsdelar med en låg resurseffektivitet i utgångsåret uppvisar en snabbare årlig produktivetsökning.

Hur skall den beskrivna utvecklingen värderas? Denna kan ses ur olika perspektiv. Vi skiljer mellan skattebetalare, daghemspersonal, småbarnsfamiljer som inte har barn på daghem samt familjer med barn på daghem.

För den genomsnittlige skattebetalaren kan produktivetsutvecklingen uppfattas som positiv. För samma resursinsats bereds numera omsorg för fler barn. Utan produktivetsökning skulle behovet av skattehöjningar ha varit större.

För personalen innebär produktivetsökningen en mindre efterfrågan och lägre tryck på sysselsättning och lönerna jämfört med om ingen sådan kommit till stånd. Mot detta kan dock ställas svårigheter att få politisk uppslutning för ökande resurser till en sektor med minskande produktivitet. Siffror på riksnivå över arbetslösheten bland daghemspersonal och för hur reallöner i sektorn har utvecklats visar att det är främst de senare som förändrats ogynnsamt.

Produktivetsutvecklingen har inneburit att fler barn kunnat beredas plats i barnomsorgen. Gruppen barnfamiljer utan offentlig barnomsorgsplats har alltså kunnat reduceras. Men det tål att påpekas att ännu i dag saknar många familjer som önskar en daghemsp plats en sådan. Vi förmodar att många uppfattar det som problematiskt ur rättvisesynpunkt att vår studie har pekat på att de från barnomsorgen utestängda är överrepresenterade i stadsdelar där familjinkomsten är låg.

Vad har produktivetsutvecklingen inneburit för familjer vars barn finns i offentlig barnomsorg? Om produktivetsutvecklingen gått ut över omsorgens kvalitet kan man förmoda att denna grupp är missnöjd. I denna studie har vi inte haft möjlighet att studera kvalitetens utveckling över tiden. Kvalitet i offentlig barnomsorg är ett omfattande ämne, och vi hänvisar till Gunni Kärrbys artikel i förra numret av denna tidskrift som sammanfattar forskningsläget.



## Appendix

Tabell A1.

*Medianinkomst för familjer med barn, andel daghemsbarn i urvalet samt köns andel av efterfrågan uppdelat stadsdelsvis.*

Stadsdel	Medianinkomst <sup>1</sup> 1991	Andel daghemsbarn i urvalet 1990 i procent	Könsandel av efterfrågan 1993 i procent
1	199 800	66	14
2	181 900	39	22
3	253 300	64	21
4	148 800	74	16
5	279 200	100	17
6	293 600	92	16
7	254 300	63	12
8	255 100	95	17
9	219 900	100	12
10	233 200	65	15
11	385 200	86	9
12	199 900	29	12
13	363 200	42	9
14	270 700	43	9
15	224 900	29	17
16	328 800	75	12
17	207 000	71	18
18	238 600	88	17
19	275 800	43	15
20	272 300	72	12
21	286 100	67	19
Totalt	258 800	69	15

1. Vid beräkningen av medianinkomsten har vi utgått från barn, 1-6 år, som analysenhet så att familjeinkomst är en egenskap hos varje förskolebarn.

## Litteratur

- Banker, R D, Charnes, A & Cooper, W W, (1984), »Some Methods for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment analysis«. *Management Science*, vol 30, s 1078-1092.
- Barnomsorgsundersökningen 1990–1994, SCB, S11 SM 9001-9401.
- Barns villkor i förändringstider*, Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1994:4.
- Bjurek, H, Kjulin, U & Gustafsson, B, (1992a), »Efficiency, Productivity and Determinants of Inefficiency at Public Day Care Centres in Sweden«. *The Scandinavian Journal of Economics*, vol 94, s 173-187.
- Bjurek, H, Gustafsson, B, Kjulin, U & Kärrby, G, (1992b), »Effektivitet och kvalitet i barnomsorgen. En studie av daghem i Göteborgs Kommun«. Rapport nr 1992:07 och Institutionen för pedagogik, memorandum nr 175, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Bjurek, H, Gustafsson, B, Kjulin, U & Kärrby, G, (1994), »Efficiency and Quality when Providing Social Services – The Exemple of Public Day Care Centres in Sweden«. Memorandum no 197, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Charnes, A, Cooper, W W & Rhodes, E, (1978), »Measuring the Efficiency of Decision Making Units«. *European Journal of Operational Research*, vol 2, s 429-444.
- Farrell, M J, (1957), »The Measurement of Productive Efficiency«. *Journal of Royal Statistical Society*, serie A, vol 120, s 253-281.
- Finansdepartementet, (1994), *Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980-1992*. Rapport till ESO, Ds 1994:24.
- Finansdepartementet, (1994), *Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980-1992, Bilagor*. Rapport till ESO, Ds 1994:71.
- Färe, R, Grosskopf, S & Lovell, C A K, (1983), »The Structure of Technical Efficiency«. *The Scandinavian Journal of Economics*, vol 85, s 181-190.
- Kärrby, G, (1995), »Föräldrars uppfattning om kvalitet i daghem«, working paper.
- SOU 1991:82, *Drivkrafter för produktivitet och välförhållanden*. Produktivitetsdelegationens betänkande, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Svenska kommunförbundet, (1990), »PM Driftskostnadskalkyl för barnomsorgen«. Stencil, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet – Kommunalekonomi och personalpolitik, PM 1992-10-26.

---

## Summary

### *Paring or chopping? Savings in public child care*

The production of public child care is subject to considerable public and political concern in Sweden. Due to large budget deficits the public child care sector, during the last couple of years, has been put under financial pressure. At the same time, since supply is rationed, parents who need a place for their child demand an expansion of the number of slots. In this paper we investigate productivity change over time, as a response to these conflicting interests, for public day-care centres in the years 1988 to 1993. We focus

on differences in productivity development between politically independent areas of one large municipality, the city of Gothenburg. The analysis is based on non-parametric frontiers calculated using the DEA methodology for 200–270 day-care centres. The main result is that on average there has been an increased productivity change during 1992 and 1993. However, there are large differences in productivity development between the politically independent areas, varying between 0 and 6 per cent per year.