



## Paris

*OECD- och Unescodelegationen  
Gun-Britt Andersson*

### **OECD och Unesco om förskola och barnomsorg**

---

#### **OECD**

I sitt uppdrag att enligt stadgan främja högsta möjliga hållbara ekonomiska tillväxt och höjd levnadsstandard i medlemsländerna engagerar sig OECD i alltfler samhällsområden. Det ökade intresset för förskola, barnomsorg och familjepolitik i bred bemärkelse är ett prominent exempel. Under hösten har OECD:s utbildningsdirektorat publicerat sin andra rapport på temat, En bra start (Starting Strong II). Rapporten bygger på data och analyser från tjugo medlemsländer. Sverige har medverkat i arbetet. Direktoratet för social- och arbetsmarknadsfrågor lägger samtidigt sista handen vid sin slutrapport om "Småbarn och chefer" ( Babies and Bosses). I fyra volymer har tidigare jämförande analyser publicerats av vad som görs i tretton medlemsländer inklusive Sverige för att underlätta för unga familjer att förena en god uppväxt för barnen med karriär och arbete utanför hemmet för både män och kvinnor. Medan perspektivet av vad som är bäst för barnens utveckling dominerar i Starting Strong är jämställdhet och behovet av att öka kvinnors arbetskraftsutbud tydligare utgångspunkter i Babies and Bosses. Samsynen i rapporterna både vad gäller utgångspunkt och slutsatser är dock mer framträdande än skillnaderna.

I inledningen till Starting Strong, konstateras att de ökade satsningarna i medlemsländerna på förskola och barnomsorg ( Early Childhood Education and Care, ECEC) har motiverats av betydelsen för barns utveckling och deras rättigheter för egen del som medborgare men inte minst också av vidare sociala och ekonomiska överväganden. I utbyggnaden av förskola och barnomsorg har regeringar i medlemsländerna haft som mål; att öka kvinnors arbetskraftsdeltagande, att göra det möjligt också för kvinnor att få arbetsliv och ansvar för barn och familj att gå ihop, att främja

2006-11-05

---

barnafödande för att mildra den demografiska utmaningen med åldrande befolkning samt att motverka fattigdom och en missgynnad utbildningssituation för barn. Till de värdemässiga motiven om barns rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män för satsningar på förskola och barnomsorg, lyfter OECD-studierna övertygande fram samhällsekonomiska hänsyn som är angelägna att ta i våra moderna, fast åldrande kunskapssamhällen.

Om man ser tillbaka några år var det främst de nordiska länderna som hade en barnomsorgssektor i mer formell bemärkelse. Frankrike, med kulturkrets har haft sin tradition med écoles maternelles. Kindergarten/barnkrubbor, ofta i enskild ideell regi har funnits som komplement till omsorg och fostran av barn som ett familje(kvinno)-ansvar i alla deltagande länder. Av tabellen i bilaga 1. framgår att kvinnor i åldern 25-34 år, 1980 bara i de nordiska länderna och Tjeckien hade en sysselsättningsgrad som översteg 65%. År 2004 uppnår nästa alla minst den nivån, utom Mexico, Korea och Italien, där ökningen ändå varit stor. Före detta kommunistländer, som under de första transitionsåren sett ett minskat arbetsdeltagande för kvinnor hamnar också under 65 %.

Höjd kvinnlig förvärvsfrekvens som otvetydigt utslag av en utveckling mot ökad jämställdhet mellan män och kvinnor har i alla länder fört med sig ökad efterfrågan på åtgärder för att arbets- och familjeliv bättre skall kunna kombineras och för att kvinnor skall välja att få barn. Det handlar om barnomsorg till en kostnad som familjer (med en eller två föräldrar) har råd med, ledighet när barnen är små, anpassad arbetstid, liksom skatte- och bidragssystem som både gör det lönsamt för småbarnsföräldrar att arbeta och möjligt att klara försörjningen.

Det intressanta för svensk del med OECD:s arbete idag med familjepolitik, förskola och barnomsorg är att utvecklingen gjort att det börjar finnas erfarenheter från olika länder. Effekten av olika inriktningar och politiska val i politiken kan jämföras och analyseras bättre.

Några tendenser är tydliga:

### **Barnafödande**

OECD-länderna klarar idag inte av att reproducera sina befolkningar. Kvinnor i OECD-området föder i genomsnitt 1.3 barn medan 2.1

2006-11-05

---

behövs för stabil befolkningsutveckling. 1980 fanns fortfarande ett negativt samband mellan kvinnors sysselsättning och barnafödande men nu är det statistiska sambandet klart positivt. ( bilaga 2) I sina studier visar OECD att kvinnor i allt mindre utsträckning vill avstå från den självständighet arbete, egna inkomster och karriär ger för att få barn. I flera av länderna, där bristerna är störts i fråga om betald föräldraledighet och organiserad barnomsorg är födelsetalen extremt låga. ( Irland undantag – än så länge) Där systemen å andra sidan byggts ut uppnås högre födelsetal om än inte tillräckliga för befolkningsstabilitet. Gapet som kan/behöver fyllas med invandring för att lindra effekterna av en åldrande befolkning blir dock mindre.

### **Barnfattigdom**

Barns fattigdom uppmärksammas idag alltmer utöver mer allmänna bekymmer kring sociala och ekonomiska klyftor. Oavsett ideologisk inriktning blir det allt färre som tolererar det utanförskap som fattigdom skapar. I ett avancerat, öppet och demokratiskt samhälle är fattigdom och dåliga sociala förhållanden, som reproduceras från generation till generation hämmande för ekonomin och källor till missnöje och oro. Snabb förändringstakt och utmaningar i det moderna samhället ställer nya krav på det "mänskliga kapitalet". Detta är en viktig ingång för OECD när barns fattigdom analyseras. I Starting Strong redovisas forskning från en lång rad länder som visar att tidigt deltagande i förskola/organiserad barnomsorg ger barn från utsatta miljöer bättre möjligheter att senare klara av den reguljära skolan. Samtidigt betonas i studien att barnfattigdom inte enbart kan angripas via insatser för barnen. Insatser för att föräldrar skall kunna skaffa eller behålla jobb och drägliga levnadsvillkor behövs parallellt om goda cirklar skall kunna skapa och utanförskap brytas.

### **Barnens utveckling**

Starting Strong argumenterar för vikten av att arbetsvillkor och bidragssystem är utformade så att föräldrarna själva kan svara för barnens omsorg och fostran under det första levnadsåret. Efter det är man klart positivt till att barnomsorg i organiserade former skall finnas. I redovisning och analys skiljer rapporten på omsorg ( child-minding) för små barn och förskola från 3 år till skolåldern. Man uppmärksammar att utbudet av barnomsorg och även förskola i många länder fortfarande präglas av stor variation i täckningsgrad, kvalitet och organisation. OECD som generellt är positivt till marknadslösningar pekar här på att

2006-11-05

---

dessa inte förmått ge acceptabla resultat socialt eller ur human-  
kapitalsynpunkt. Argument framförs om att förskola och barnomsorg,  
liksom den allmänna skolan skall ses som offentliga nyttigheter där  
stat/kommun tar ansvar både för tillgång och kvalitet. Exempel ges på  
hur föräldrar med låga inkomster "tvingas" acceptera barnomsorg som  
inte ger barnen den goda starten i länder och system där inte några  
subventioner ges till barnomsorgen. I några fall där särskilda program  
finns för barn från utsatta familjer är det de "vanliga" familjerna som  
saknar bra valmöjligheter. I sin betoning av vikten av kvalitet i förskola  
och barnomsorg är utbildningsdirektoratet medvetet om att detta också  
kostar. För heltidsplatser i förskola/barnomsorg av god kvalitet visar  
jämförelser att de nordiska länderna spenderar drygt USD 10 000 per  
plats och att satsningen i USA för utsatta barn, Head Start kostar  
ungefär lika mycket. Forskningen på området är bristfällig men  
rapporten argumenterar att tidig utbyggnad av kvalitativt bra  
förskola/barnomsorg är en "lönsam" investering för samhället.

En skillnad mellan social - och arbetsmarknadsdirektorets och  
utbildningssidans slutsatser är att det förra är öppnare för att olika  
privata arrangemang kan användas för att öka utbudet av barnomsorg.  
Starting Strong å sin sida lutar emot att det säkraste är att regeringarna i  
nuläget prioriterar att satsa på ett offentligt utbud av  
barnomsorgsplatser/förskola. En mångfald av  
huvudmän/serviceproducenter kunde i och för vara en bra lösning och  
man pekar på att en utveckling i den riktningen prövas i nordiska länder.  
För att sådana lösningar skall ge goda resultat behöver dock både  
kvalitetsnormer och uppföljning utvecklas. Frågan ställs om "branschen"  
är tillräckligt mogen för en sådan utveckling. I bara ett fåtal fall finns  
t.ex ett samlat ansvar på regeringsnivå för förskola och omsorg.

På en central punkt som rör finansiering och organisation av förskola  
och barnomsorg är dock utbildningsdirektoratet och  
social/arbetsmarknadssidan helt överens. Om man i länderna väljer ett  
system med betalning till föräldrarna bör detta utformas som en "peng"  
som kan användas enbart för att efterfråga organiserad  
barnomsorg/förskola. Erfarenheterna visar att riskerna är stora att mer  
generella bidrag till familjer, dels minskar arbetskraftsutbudet bland  
kvinnor, dels gör att det främst är barn som bäst behöver en god  
organiserad omsorg/förskola som går miste om det. Mammor/familjer  
med bräcklig förankring på arbetsmarknaden har inte alltid men oftare

2006-11-05

---

än andra sociala problem. När de frestas att ta emot ett kontantbidrag för att vara hemma med barnen kan en spiral av problem förstärkas. På en krävande arbetsmarknad kan det också bli en förrädisk fälla för en större grupp unga ambitiösa mammor som pusslar med att få vardagen med arbete och barn att gå ihop, att välja vårdnadsbidrag om det bjuds. De och deras barn behöver ett mer kvalificerat stöd av omgivningen under några få intensiva småbarnsår för att alla parter/individens "humankapital" och potential skall tas tillvara och drömmar förverkligas. OECD delar den uppfattningen.

Det växande intresset för förskola och barnomsorg speglas också i de reguljära ekonomiska landgenomgångarna som görs av OECD:s ekonomiska direktorat. Där noteras brister främst som hinder för ökat arbetskraftsutbud. För Sveriges del fick den långa föräldraledigheten viss kritik. Precis som OECD rekommenderar medlemsländerna och som genomförts i Sverige, när det samlade ansvaret för förskolan fördes till utbildningsdepartementet, borde nästa steg i arbete inom OECD vara att de olika direktoratens perspektiv på ämnet integreras. På så sätt kan OECD bygga vidare på den alltmer intressanta grunden som finns för jämförelser och lärande mellan länderna inom ett nytt centralt område för ekonomisk tillväxt och välfärd.

### **Unesco**

Utbyggd och förbättrad tillgång till barnomsorg och förskola, ECCE särskilt för utsatta barn ingår i Dakar-målen om Utbildning för alla, EFA. De sex EFA-målen, som delvis överlappar med millenniemålen på utbildningsområdet följs varje år upp av Unesco i EFA Global Monitoring Report. Den senaste rapporten som släpptes i oktober har barnomsorg och förskola som särskilt fokus under rubriken En stark grund. ( Strong foundations). Här handlar det om världens alla länder och barn. Innehållet blir därför av något annan karaktär än OECD-rapporternas. Täckningsgraden med barnomsorg och förskola är naturligen generellt lägre på de olika u-landskontinenterna än inom OECD, vilket fram går av bilaga 3. Utvecklingstendenserna och rekommendationerna går ändå åt samma håll. Att u-länder nu i en relativt tidig fas av ekonomisk utveckling skaffar sig både politik och program för förskola och mer strukturerad barnomsorg, som inkluderar nutrition och sociala åtgärder får tillskrivas den internationella normutvecklingen genom instrument som barnkonventionen, där

2006-11-05

---

ECCE finns med som en rättighet och EFA-processen. Genom dem har insikten spridits att som rapporten säger;

- grunden för lärande senare i livet läggs i de tidiga barnåren när hjärnan utvecklas på ett fantastiskt sätt
- ECCE kan förbättra barnens välfärd särskilt i u-länder där fyra av tio barn riskerar att hamna i extrem fattigdom och mer än 10 miljoner dör innan de är 5 år i sjukdomar som kan förebyggas
- det är kostnadseffektivt att förebygga problem genom tidiga insatser jämfört med att kompensera för det som små barn gick miste om när de blivit äldre.

## ANNEX C

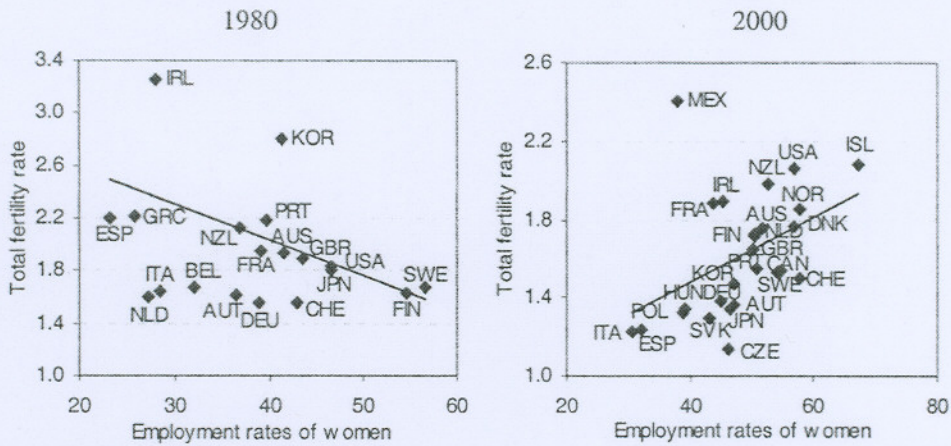
## Data for Figures

Data for Figure 1.1. **Employment/population ratio of 25- to 34-year-old women and men in OECD countries, 1980 and 2004**

	Women		Men	
	1980	2004	1980	2004
Australia	49.8	66.7	91.7	85.9
Austria		74		89.1
Belgium	57.9	74.9	88.5	85.9
Canada	63.5	76.6	89.2	85.3
Czech Republic	66.7	60.1	94.1	90.1
Denmark	78.4	78.1	85.5	84.5
Finland	78.4	71.1	89.2	83.7
France	63.5	68.7	93.6	84.2
Germany	57.9	69.2	89.2	85.1
Hungary	55	60.1	81.7	84.4
Ireland	34	73	92.9	87.6
Italy	49.5	58.6	90.7	80.9
Korea	35.3	54.6	90.5	83.6
Mexico	37.6	47.1	94.8	93.6
Netherlands	59	75.3	90.1	92
Norway	61.5	77.3	88.6	83.9
Portugal	57.8	78.3	91.8	86.3
Sweden	79.5	76.1	93.4	87.5
United Kingdom	64.8	72.2	89.5	86.9
United States	60.7	69.5	88.8	85.9

Source: OECD labour force statistics database, 2005.

Figure 13. Cross-country relation between female employment rates and total fertility rates, 1980 and 2000

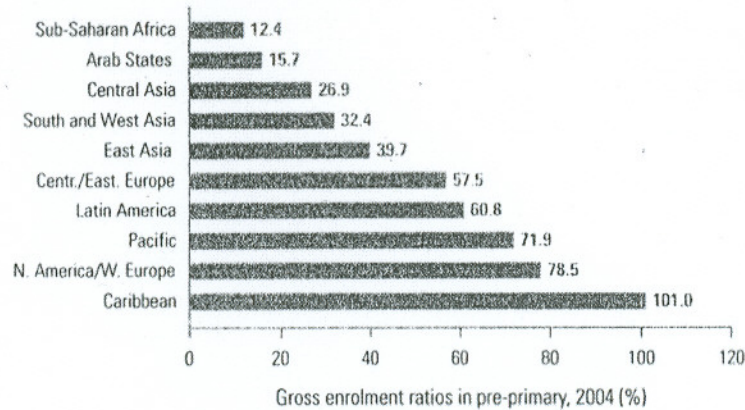


Note: Employment rates refer to women aged 15-64.

Source: Computations on data from *Society at a Glance – OECD Social Indicators* and OECD (2005a), Labour market indicators. © OECD 2005



Figure B: Gross enrolment ratios in pre-primary education, 2004



Source: Strong foundations - Early childhood care and education - UNESCO Publishing

Table 2.1: Pre-primary enrolment in 1999 and 2004, by region

	Total enrolment (000)		Change between 1999 and 2004 (%)
	School year ending in 1999	2004	
World	111 772	123 685	10.7
Developing countries	80 070	91 089	13.8
Developed countries	25 386	25 482	0.4
Countries in transition	6 316	7 115	12.6
Sub-Saharan Africa	5 129	7 359	43.5
Arab States	2 356	2 625	11.4
Central Asia	1 450	1 482	2.1
East Asia	36 152	32 831	-9.2
Pacific	416	520	25.0
South and West Asia	22 186	31 166	40.5
Caribbean	673	965	43.4
Latin America	15 720	18 154	15.5
N. America/W. Europe	19 151	19 408	1.3
Centr./East. Europe	8 538	9 176	7.5

Source: Annex, Statistical Table 3B.

Source: Strong foundations - Early childhood care and education - UNESCO Publishing