

Education at a Glance 2008: OECD Indicators

Summary in Norwegian

Et blikk på utdanning 2008: OECD-indikatorer

Sammendrag på norsk

- Et blikk på utdanning (Education at a Glance) er OECDs årlige samling av internasjonal, sammenlignbar statistikk for utdanning.
- 2008-utgaven dokumenterer den vedvarende utdanningsveksten, som har ført til at 57 % av OECD-landenes unge nå går på universitetet.
- I en situasjon der utdanningssystemene strever med utfordringene knyttet til denne veksten, kan internasjonale sammenligninger være nyttige for å se hvordan utdanningspolitiske tiltak fungerer i andre land.

Vanskelige valg eller vanskelige tider - mot bærekraftige strategier for investering i ekspanderende utdanningssystemer

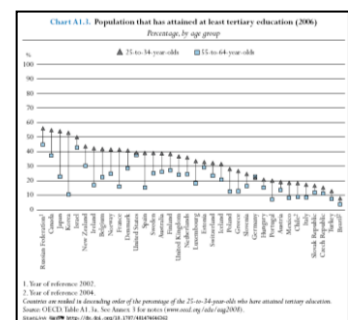
OECD-landenes regjeringer har høye ambisjoner for utdanningssystemene og ønsker å utvikle dem både kvantitativt og kvalitativt. Men offentlige budsjetter har stramme begrensninger, og utdanning er hovedsakelig et offentlig anliggende. Har finansieringen av utdanningssystemene kunnet møte de nye kravene, og hvordan blir dette i fremtiden?

Når det gjelder omfang, startet veksten målt i deltakelse og utdanningsnivå for flere tiår siden – og den fortsetter i en takt som overstiger mange av de tidligere formulerte prognosene. Nesten alle unge i de fleste OECD-land følger videregående opplæring, men den største veksten har skjedd på universitets-/høyskolenivå (**indikator A3**). I 1995 fulgte 37 % av de unge i en bestemt aldersgruppe utdanning på universitets-/høyskolenivå, men denne andelen er nå gjennomsnittlig oppe i hele 57 % i OECD (**indikator A2**). Det er alltid vanskelig å forutsi fremtiden ut fra historiske trender. Vil veksten i utdanning på universitets-/høyskolenivå fortsette like raskt, med en stadig økende etterspørsel etter høyt kvalifisert arbeidskraft som drivkraft? Eller vil denne tendensen flate ut, og vil akademikernes relativt høye lønnsnivå synke? Ved inngangen til det 20. århundre var det få som kunne forutse at videregående opplæring ville bli et helt generelt fenomen i OECD-landene ved slutten av århundret (**indikator C2**). Det er like vanskelig å spå om utviklingen av akademiske kvalifikasjoner innen utgangen av det 21. århundre.

Det som er klart, er at incentivene for å ta høyere utdanning fortsatt er sterke, både når det gjelder høyere lønn og større sjanser på arbeidsmarkedet (**indikatorne A8, A9 og A10**). I tillegg har arbeidsmarkedets etterspørsel etter høyt kvalifiserte ansatte økt vesentlig (**indikator A1**).

Å møte denne etterspørselen samtidig som man i det minste holder samme kvalitet som før, vil nødvendigvis skape press i retning av å opprettholde eller øke investeringene i utdanning, samt mot mer effektiv ressursbruk i sektoren. I de siste årene har det skjedd store økninger i investeringene, både i absolutte tall og som andel av offentlige budsjetter. Totalbeløpene bevilget til skoler, universiteter og andre utdanningsinstitusjoner steg i alle land i det siste tiåret, og med 19 % i gjennomsnittet bare mellom 2000 og 2005 (**indikator B3**). I 2005 brukte OECD-landene 6,1 % av sitt samlede BNP på utdanning. 86 % av investeringene kom fra offentlige kilder, og 21 av 28 OECD-land brukte minst 5 % av BNP (**indikator B2**). En annen synlig indikasjon på det offentliges innsats på dette området er det faktum at de offentlige utgiftene til utdanning økte med mer enn ett prosentpoeng av de samlede offentlige utgifter fra 1995 til 2005 – fra 11,9 % til 13,2 %. Utdanningsinvesteringene steg minst like raskt som offentlige

Diagram A1.3 Befolkning som minst har fulgt utdanning på universitets-/høyskolenivå (2006)



utgifter i andre sektorer i alle land, unntatt Canada, Frankrike, Ungarn, Portugal og Sveits (**indikator B4**).

I tillegg til økningen i offentlige bevilgninger til utdanning har det også skjedd fremstøt for å finne nye finansieringskilder for å møte den raske økningen i studentantallet (særlig på universitets-/høyskolenivå) og øke utdanningsinstitusjonenes tilgjengelige ressurser (**indikator B3**). Selv om 86 % av finansieringen av utdanning på alle nivåer fortsatt kommer fra offentlige kilder, økte privat investering raskere enn den offentlige mellom 1995 og 2005 i nesten tre fjerdedeler av landene i undersøkelsen. I enkelte land er andelen av privat finansiering av universiteter/høyskoler så høy at man ikke lenger kan si at utdanning på dette nivået hovedsakelig er et offentlig ansvar. Gradvis innføres prinsippet om at kostnadene og ansvaret for utdanning fordeles mellom dem som direkte nyter fordel av den og samfunnet i sin helhet (dvs. private husholdninger og bedrifter samt det offentlige), i det minste på universitets-/høyskolenivå (**indikator B3**).

Innsatsen for å øke investeringene i utdanning kommer tydelig til uttrykk i dette årets indikatorer, men spørsmålet gjenstår om hvorvidt de bevilgede ressursene har holdt tritt med de demografiske og strukturelle endringene i det siste tiåret. **Indikatorene B1 og B2** viser at utdanningsbevilgningene til grunnskole og videregående opplæring steg raskere enn elevtallet i alle land mellom 1995 og 2005, og til og med raskere enn BNP per innbygger i mer enn 2/3 av dem. Selv om investering per elev i grunnskole og videregående opplæring gjennomsnittlig steg mindre raskt mellom 2000 og 2005 enn mellom 1995 og 2000, økte den med 30 % eller mer i åtte OECD- og partnerland i den siste perioden (**indikatorene B1 og B2**). Altså har de tilgjengelige ressursene per elev økt betraktelig i det siste tiåret. I 23 av 30 OECD-land vil antallet barn og unge mellom 5 og 14 år synke i de kommende ti årene (**indikator A11 i Education at a Glance 2006**). Dette antyder at ressursene per elev kan fortsette å øke hvis budsjettene holdes stabile – dermed frigjøres ressurser til å forbedre undervisningens kvalitet og oppnå bedre elevresultater.

Mønsteret er imidlertid forskjellig på universitets-/høyskolenivået. Mellom 1995 og 2005 sank bevilgningene per student i høyere utdanning, da investeringene ikke klarte å holde tritt med det økende studenttallet. Hvis studenttallet fortsetter å øke, og med studentmobiliteten i OECD-området som legger ekstra press på land der utenlandske studenter ikke selv betaler alle utdanningskostnadene, ser det ut til at tendensen mot synkende kostnad per student sågar kan akselerere (**indikator C3**) dersom investeringene ikke øker. Hvis denne utviklingen fortsetter, risikerer man også at ulikhetene i investeringsnivå mellom landene øker. I 2005 varierte investeringene per universitets-/høyskolestudent med en faktor på 7, fra USD 3 421 i Den russiske føderasjon til over USD 20 000 i Sveits og USA (**indikator B1**).

Utfordringene med å oppfylle nye finansielle behov fremgår derfor klart, i det minste innenfor høyere utdanning. Men det er også klart at det ikke bare er større investeringer som trengs. Ressursbruken i utdanningssektoren må også bli mye mer effektiv. OECDs økonomiavdeling har undersøkt dette spørsmålet og kommet til at det i gjennomsnitt blant OECD-landene er et potensial for økte læringsresultater på 22 % hvis det aktuelle ressursnivået opprettholdes (**indikator B7 i Education at a Glance 2007**). Dette antyder at utdanningssektoren bør fornye seg slik andre sektorer allerede har gjort, og på den måten gi mer verdi for pengene. PISA-resultatene har også vist at sammenhengen mellom ressursene som investeres i utdanning og læringsutbyttet ikke er særlig sterk. Dette tyder på at penger er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å gi gode resultater.

Dette årets utgave av Education at a Glance fører denne diskusjonen videre (**indikator B7**) ved å ta for seg de nasjonale myndighetenes politiske valg med hensyn til å investere ressursene, iberegnet avveininger mellom antallet timer elevene tilbringer i klasserommet, antallet år de er på skolen, antallet timer lærerne arbeider, klassenes størrelse (erstatningsindikator) og lærernes lønn (**indikatorne C4, D1, D2, D3 og D4**). Resultatene viser at sammenfallende investeringsnivåer mellom landene kan skjule en rekke ulike retningsvalg når det gjelder videregående opplæring. Dette bidrar til å forklare hvorfor forholdet mellom ressursene som brukes og elevenes resultater ikke er entydig. For eksempel ligger lønnskostnadene per elev i Korea og Luxembourg (angitt som prosent av BNP per innbygger for å jevne ut forskjellene mellom disse landenes nasjonale inntekter) godt over OECD-gjennomsnittet (henholdsvis 15,5 %, 15,2 % og 10,9 %). Men mens Korea gir lærerne relativt høy lønn men praktiserer en ordning med forholdsvis mange elever per klasse, skyldes den høye gjennomsnittlige lønnskostnaden per elev i Luxembourg nesten utelukkende at klassene er svært små (**indikator B7**). De nasjonale myndighetene må overveie disse valgene grundig, og trenger oppdaterte kunnskapsbaser for å kunne bestemme i hvilken grad de gir valuta for pengene hvis økt effektivitet er målet for utdanningstjenestene.

Analysen viser også flere andre tendenser. I land med lavest utgifter til lærerlønn per elev i videregående (som prosent av BNP per innbygger) er hovedårsaken vanligvis relativt lavt lønnsnivå regnet som andel av BNP per innbygger. Dette gjelder Island, Irland, Norge, Polen, Slovakia og Sverige. Hovedunntaket er Mexico, der lærernes lønn i forhold til BNP per innbygger ligger godt over OECD-gjennomsnittet - dette utlignes gjennom store klasser (**indikator B7**). Myndighetene i land der utgiftene per elev øker, må se nøye på hvordan midlene konkret brukes.

Finansieringsmønstrene som har kommet frem på universitets-/høyskolenivå, er forskjellige fra mønstrene for grunnskole og videregående opplæring. For det første er bruken av privat finansiering

Diagram B1.7 Endringer i antallet studenter og i investeringene i utdanningsinstitusjoner per elev, etter utdanningsnivå (2000, 2005)

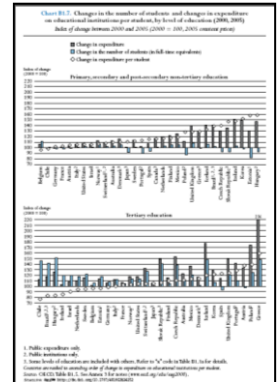
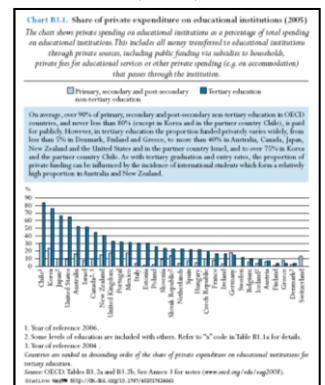


Diagram B3.1 Andel av privat støtte til utdanningsinstitusjoner (2005)



mye vanligere enn på de lavere trinnene. Privat finansiering utgjør gjennomsnittlig 27 % av de totale utgiftene til høyere utdanning. Andelen er over 50 % i Australia, Japan, USA og partnerlandet Israel, og overstiger 75 % i Korea og partnerlandet Chile (**indikator B3**). Balansen mellom privat og offentlig finansiering på den ene siden og de nasjonale myndighetenes evne til å gi universiteter og høyskoler forskjellige former for offentlig støtte på den andre siden er to faktorer som bidrar til forklare de store forskjellene i finansieringsløsninger for utdanning på dette trinnet. Enkelte land har funnet nye private finansieringskilder, andre har økt de offentlige bevilgningene, mens de landene som ikke gjør noe av dette, har stadig større problemer med å forene vekst og kvalitet.

Så langt har de nordiske landene oppnådd vekst gjennom massive offentlig bevilgninger til høyere utdanning. Dette omfatter både direkte subsidier til utdanningsinstitusjonene og støtte til studenter og husholdninger – etter prinsippet om at slik investering gir høy avkastning for individer og samfunnet generelt. Andre land, som for eksempel Australia, Canada, Japan, Korea, New Zealand, Storbritannia og USA, har overført noe av den finansielle byrden på studentene og deres familier. I mange av disse landene bestemmes studieavgiftene av utdanningsinstitusjonene selv (ofte med et tak), og de kan variere med studentenes utsikter på arbeidsmarkedet og forventet lønnsnivå etter avlagt eksamen (**indikator B5**). Disse tiltakene går ofte hånd i hånd med finansiell støtte til studenter fra lavinntektsfamilier, i form av lån og/eller stipend, samt med lån til gunstige betingelser for alle studenter. Australia og New Zealand har for eksempel en ordning der inntektsbetingede låneordninger for betaling for studieavgiften, som er tilgjengelige for alle studenter, suppleres med behovsprøvd støtte til levekostnader samt stipend for studenter fra lavinntektsfamilier som bidrag til dekning av generelle utdannings- og boligutgifter. Dette tiltaket har gjort det mulig å unngå at sosioøkonomisk bakgrunn blir en barriere mot deltakelse i høyere utdanning.

I motsetning til dette har mange europeiske land ikke økt sine offentlige bevilgninger til universitetene i et omfang som gjør det mulig å opprettholde det tidligere investeringsnivået per student, men samtidig har de heller ikke tillatt universitetene å øke studieavgiftene. Dermed øker universitetenes budsjettproblemer, og dette kan i siste instans gå ut over kvaliteten på programmene som tilbys. Det er slående at det gjennomsnittlige investeringsnivået per student i de fleste europeiske land nå utgjør godt under halvparten av nivået i USA. Det kan være vanskelig å velge mellom økt offentlig finansiering og sterkere privat støtte, men å forsømme begge kan ikke lenger være noe godt alternativ med tanke på den stigende etterspørselen etter mer og bedre høyere utdanning.

I arbeidet med å videreføre sine utdanningssystemer må myndighetene utnytte flere muligheter for å sikre at utdanningssektoren får tilstrekkelig finansiering. I tillegg til å overveie hvordan utdanning

Diagram B7.1 Forskjellige faktorer bidrag til lønnskostnadene per elev som prosent av BNP per innbygger, i videregående opplæring (2004)



kan prioriteres i offentlige budsjetter, kan det være de må se på hvordan de kan stimulere privat støtte til institusjoner på universitets-/høyskolenivå, på hvilke områder kvaliteten bør forbedres og hvordan ressursene kan settes inn på en mer effektiv måte. En utfordring er å oppnå dette og samtidig ivareta fordelingshensyn. Indikatorene viser at i mange land har barn av fedre med akademisk utdanning større sjanser for å følge slik utdanning. Det synes dermed å foreligge et behov for tiltak som kan stimulere utdanningsmobilitet mellom generasjoner. Styrking av offentlig subsidiering og en god balanse mellom finansiell støtte i form av lån og stipend kan bidra til mer lik adgang til høyere utdanning. Ifølge enkelte analyser kan stipend være et mer effektivt virkemiddel enn lån for å få studenter fra økonomisk svakerestilte hjem til å fortsette studiene, mens lån derimot fungerer bedre som virkemiddel for andre sosioøkonomiske grupper (**indikatorene A7 og B5**).

Utover spørsmålet om ressurstildeling kan bedre veiledning til ungdom når de skal velge mellom programmene på videregående og universitet/høyskole også føre til at flere fullfører studiene – ca. 31 % av studentene i høyere utdanning i de 19 OECD-landene som vi har data fra, avslutter ikke studiene de var påmeldt på (**indikatorene A3 og A4**).

Indikator A1 antyder altså at det er viktig å endre utdanningsprogrammer som gir dårlig uttelling på arbeidsmarkedet, og tilpasse dem til behovene for økt arbeidskraft i spesifikke bransjer. I OECD-landene er andelen av kvalifiserte arbeidsplasser i økonomien generelt større enn det potensielle tilbudet av høyt utdannede med kvalifikasjoner som passer for disse jobbene.

Å styre utdanningssystemenes vekst og utvikling på en måte som øker deltakelse, hever kvaliteten og gir økt verdi for pengene, er forbundet med flere utfordringer, og de nasjonale myndighetene må finne fremgangsmåtene som trengs for å møte dem. Kunnskapssamfunnet er kommet for å bli, og det krever kompetente, høyt kvalifiserte og innovative borgere. Den økte oppslutningen om høyere utdanning tyder på at de unge og deres familier har forstått dette. Ingen kan forutsi hvor langt veksten i akademisk utdanning vil gå, men myndighetene trenger bærekraftige finansieringssystemer som kan ta høyde for det økte studenttallet. Hvis dette ikke skjer, betyr det at kunnskapssamfunnet kan bli en polarisert verden mellom de som har råd til utdanning og de som ikke har det.

Dette krever vanskelige valg. Et viktig punkt i årets nummer av *Education at a Glance* er en gjennomgang av hvordan enkelte av disse politiske valgene arter seg i forskjellige land. Det trengs imidlertid atskillig mer analyse for å forstå hvordan valg og sammensetning av virkemidler mest effektivt kan fremme læring i landenes forskjellige kontekster. Internasjonale sammenligninger kan være et nyttig virkemiddel i en slik analyse. De gjør det mulig for utdanningssystemene å vurdere seg selv i forhold til det som

planlegges, implementeres og oppnås over alt i verden. De viser også hva som er mulig innen utdanning når det gjelder kvalitet, likhet og effektivitet, og de kan gi bedre forståelse for hvordan forskjellige utdanningssystemer søker å løse problemer av samme type.

Dette årets nummer av *Education at a Glance* besvarer følgende spørsmål: Hva behersker 15-åringer i naturfag (**indikator A5**), hva er foreldrenes oppfatning av skole og læring i naturfag (**indikator A6**), har foreldrenes sosioøkonomiske situasjon konsekvenser for elevenes deltakelse i høyere utdanning (**indikator A7**), hvilke utdanningsressurser og -tjenester finansieres (**indikator B6**), hvor utbredt er fag- og yrkesopplæring (**indikator C1**), deltar voksne i opplæring på arbeidsplassen (**indikator C5**), hvordan benyttes evalueringer og kvalitetsvurderinger i utdanningssystemene (**indikator D5**) og hvem tar ulike beslutninger i utdanningssystemene (**indikator D6**).

OECD vil målbevisst følge opp den videre utviklingen av politikkrelevante internasjonale sammenligninger, ikke bare på områder der slike disse nå er mulige, men også der hvor det må gjøres et stort arbeid for å utvikle det konseptuelle grunnlaget for slike sammenligninger. Viktige skritt mot dette målet er lanseringen av OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS), som er et avgjørende gjennombrudd både når det gjelder konsept og metode, videreføringen av OECDs program for internasjonal elevvurdering (PISA) og dets videreføring gjennom PIAAC-programmet (OECDs program for evaluering av voksnes kompetanse), samt nybrottsarbeidet med å vurdere resultatene av høyere utdanning (AHELO).

Hele denne publikasjonen er tilgjengelig på www.oecd.org/edu/eag2008

Denne oppsummeringen inneholder **StatLinks**, en tjeneste som genererer ExcelTM-filer fra siden som skrives ut!

© OECD 2008

Denne oppsummeringen er ingen offisiell OECD-oversettelse.

Denne oppsummeringen kan reproduseres hvis OECDs copyright og originalens tittel angis.

Flerspråklige oppsummeringer er oversatte utdrag av OECD-publikasjoner opprinnelig utgitt på engelsk og fransk.

Disse er gratis tilgjengelige på OECDs Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/

For ytterligere informasjon, ta kontakt med OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate, rights@oecd.org eller per faks: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Besøk vårt nettsted www.oecd.org/rights/

