

Education at a Glance 2008: OECD Indicators

Summary in Icelandic

Litið á menntamál: vísar OECD

Útdráttur á Íslensku

- Litið á menntamál er hið árlega ágríp OECD um alþjóðlega samanburðarhæfa tölfræði um menntamál.
- Í útgáfunni 2008 er fylgst með áframhaldandi útrás menntunar sem hefur leitt til þess að 57% ungs fólks stunda nú háskólanám.
- Nú þegar menntakerfi takast á við áskoranir vaxtar getur alþjóðlegur samanburður nýst þeim við að sjá hvernig stefnur virka annars staðar í heiminum.

Erfitt val eða erfiðir tímar – í átt að sjálfbærum aðferðum til að fjárfesta í menntakerfum í útþenslu

Stjórnvöld innan OECD hafa mikinn metnað vegna menntakerfa sinna og vilja að þau vaxi bæði að umfangi og gæðum. Engu að síður eru opinberum fjárlögum settar þröngar skorður, og menntun er áfram fyrst og fremst á vegum ríkisins. Hafa fjárframlög til menntamála verið nægjanleg til að svara aukinni eftirspurn eftir menntun og munu þau geta það þegar til framtíðar er litið?

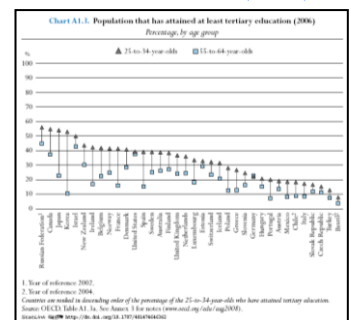
Hvað stærðina varðar heldur áratugalöng fjölgun nemenda og útskrifaðra áfram – og hraðar en margar fyrri spár hafa sagt fyrir um. Nú þegar nær allir í OECD ríkjum ljúka framhaldsskólanámi hefur að undanfögnu orðið mest útþensla í háskólageiranum (**Vísir A3**). Árið 1995 stunduðu 37% hvers aldurshóps nám á háskólastigi í OECD ríkjunum en núna eru það að meðaltali 57% (**Vísir A2**). Það er alltaf erfitt að spá fyrir um framtíðina út frá fyrri þróun. Heldur útrás háskólamenntunar áfram á þessum mikla hraða, knúin áfram af sívaxandi eftirspurn eftir vel þjálfuðu fólki? Eða á hún eftir að jafnast út og munu tekjur minnka hlutfallslega? Í upphafi 20. aldar hefðu fáir spáð því að í OECD ríkjum yrði framhaldsskólamenntun algild í lok aldarinnar (**Vísir C2**). Það er jafnerfitt að spá fyrir um hvernig háskólamenntun muni hafa þróast í lok 21. aldar.

Það sem er augljóst er að nú um stundir er hvatinn til að verða sér úti um háskólamenntun áfram mikill, bæði vegna hærri launa og betri atvinnumöguleika (**Vísir A8, A9 og A10**). Að auki hefur eftirspurn eftir hámenntuðu starfsfólki á vinnumarkaði vaxið umtalsvert (**Vísir A1**).

Að þurfa að svara eftirspurn og a.m.k. halda gæðunum þeim sömu hlýtur að skapa þrýsting á að halda eða auka við núverandi fjárframlög og bæta skilvirkni fjárframlaga til menntamála. Á undanförunum árum hefur þegar orðið vart umtalsverðrar aukningar útgjalda, bæði að raungildi og sem hlutfall af opinberu fé. Heildarupphæð þess fjár sem er ráðstafað til menntastofnana á öllum menntastigum jókst í öllum ríkjum á síðasta áratug og um 19% að meðaltali milli árána 2000 og 2005 (**Vísir B3**). Árið 2005 vorðu OECD ríki 6,1% af vergri landsframleiðslu til menntamála á öllum stigum og komu 86% úr opinberum sjóðum. Öll nema sjö af 28 OECD ríkjum vorðu a.m.k. 5% af vergri landsframleiðslu til menntamála á öllum stigum (**Vísir B2**). Annað merki um viðleitni stjórnvalda má finna í þeirri staðreynd að frá 1995 til 2005 hafi opinber fjárframlög til menntamála vaxið um meira en 1 prósentustig sem hlutfall af öllum opinberum útgjöldum – úr 11,9% í 13,2% árið 2005. Útgjöld til menntamála jukust a.m.k. eins hratt og opinber útgjöld í öðrum geirum í öllum ríkjum nema Frakklandi, Kanada, Portúgal, Sviss og Ungverjalandi (**Vísir B4**).

Með auknum opinberum útgjöldum til menntamála hefur líka þurft að leita nýrra leiða til fjármögnunar til að mæta hraðri fjölgun

Mynd A1.3 Mannfjöldi sem hefur a.m.k. lokið háskólamenntun (2006)



námsmanna (einkum á háskólastigi) og til að fjölga tiltækum úrræðum menntastofnana (**Vísir B3**). Þótt 86% útgjalda til menntamála fyrir öll skólastig komi enn úr opinberum sjóðum jukust einkaútgjöld hraðar en opinber útgjöld milli áráanna 1995 og 2005 í næstum þremur fjórðu ríkjanna sem könnuð voru. Í sumum er hlutfall fjárframlaga einkaaðila vegna háskólastofnana nógu hátt til að draga í efa að háskólamenntun sé fyrst og fremst á ábyrgð ríkisins. Reyndar er það sjónarmið smám saman að víkja fyrir þeim skilningi að kostnaði og ábyrgð af menntun ætti að skipta milli þeirra sem beinlínis hagnast á henni og alls samfélagsins (þ.e. heimila og fyrirtækja sem og stjórnvalda), a.m.k. á háskólastigi, þar sem ávinningur menntunar skiptist milli þessara aðila (**Vísir B3**).

Þótt viðleitni til að auka fjárfestingu í menntun sé augljós af vísnum þessa árs er enn spurning hvort úrræðin hafi haldið í við þær lýðfræðilegu breytingar og grundvallarbreytingar sem hafa orðið á síðasta áratug. **Vísir B1 og B2** sýna að útgjöld til menntamála vegna grunnskóla og framhaldsskóla jukust hraðar en fjöldi námsmanna í öllum ríkjum milli áráanna 1995 og 2005, og jafnvel hraðar en verg landsframleiðsla á mann í meira en tveimur þriðju þeirra. Þótt útgjöld á hvern námsmann á grunn- og framhaldsskólastigi hafi að meðaltali aukist hægar milli áráanna 2000 og 2005 en milli áráanna 1995 og 2000 jukust þau um 30% eða meira í átta OECD ríkjum og samstarfsríkjum á seinna tímabilinu (**Vísir B1 og B2**). Niðurstaðan er að tiltækt fjármagn á hvern grunn- og framhaldsskólanemanda hefur aukist verulega á síðasta áratug. Aukinheldur er ljóst að fjöldi nemenda á aldrinum 5 til 14 ára mun dragast saman á næstu 10 árum í 23 af 30 OECD ríkjum (**Vísir A11 í Lítið á menntamál 2006**) sem bendir til að fjármagn á hvern grunn- og framhaldsskólanemanda gæti haldið áfram að aukast ef heildarfjárlagarammi helst stöðugur. Það mun losa um fjármagn sem þörf er á til að bæta gæði námsins og afköst nemenda.

Hins vegar er staðan önnur á háskólastiginu. Milli áráanna 1995 og 2005 minnkaði kostnaður á hvern háskólanema í sumum tilfellum þar sem framlög jukust ekki í samræmi við vaxandi fjölda nemenda. Ef fjöldi háskólanema heldur áfram að vaxa og straumur námsmanna inn á OECD svæðið að aukast virðist sem svo að án viðbótarfjárframlaga gæti tilhneiging til minnkandi útgjalda á hvern námsmann jafnvel stigmagnast, ekki síst í löndum þar sem erlendir námsmenn borga ekki allan kostnað af menntun sinni (**Vísir C3**). Áframhald núverandi þróunar gæti líka mögulega aukið mismun í fjárframlögum ríkja. Árið 2005 var sjöfaldur munur á hæstu og lægstu útgjöldum á hvern háskólanema, frá 3.421 bandaríkjadala í Rússneska sambandsríkinu til ríflega 20.000 bandaríkjadala í Sviss og Bandaríkjunum (**Vísir B1**).

Áskorunin um að koma til móts við frekari fjárþörf er þess vegna skýr, a.m.k. vegna háskólamenntunar. Engu að síður er jafnljóst að meiri peningar einir saman duga ekki til. Fjárfesting í menntun verður líka að verða miklu hagkvæmari. Hagdeild OECD kannaði þetta mál og metur að mögulegt sé, að meðaltali í OECD ríkjum, að bæta útkomu úr

menntun um 22% á sama tíma og núverandi framlögum er viðhaldið (**Vísir B7 í Litið á menntamál 2007**). Þetta gefur til kynna hvers konar viðleitni er þörf til að menntunin endurnýi sig á þann hátt sem aðrar starfsgreinar hafa þegar gert til þess að meira fáið fyrir peningana. Niðurstöður frá PISA hafa líka leitt í ljós að lítið samhengi sé á milli framlaga til menntamála annars vegar og árangurs hins vegar. Þær benda á að peningar séu nauðsynleg en ekki nægjanleg forsenda fyrir miklum gæðum náms.

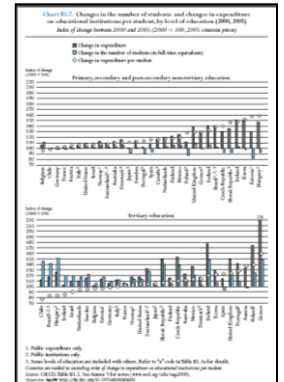
Í útgáfu *Litið á menntamál* á þessu ári er farið lengra með umræðuna (**Vísir B7**) með því að skoða þá kosti í stefnumótun sem ríki velja á milli þegar þau ráðstafa framlögum sínum, þar á meðal málamiðlanir milli fjölda stunda sem nemar verja í kennslustofnunni, fjölda ára sem þeir verja í skólanum, fjölda vinnustunda kennara, stærðar bekkjarins (áætluð mæling) og launa kennara (**Vísir C4, D1, D2, D3 og D4**). Niðurstöðurnar sýna að áþekk útgjöld ríkja geta falið í sér úrval mismunandi kosta í stefnumótun á framhaldsskólastigi. Þetta skýrir nokkuð vel hvers vegna það er ekki einfalt samband milli þess fjármagns sem er varið til menntunar og frammistöðu nemenda. Til dæmis er launakostnaður á hvern námsmann í Kóreu og Lúxemborg (sem hlutfall vergrar landsframleiðslu á mann, með það fyrir augum að jafna út marktækan mun í þjóðartekjum þessara ríkja) vel yfir OECD meðaltali (15,5% og 15,2%, í þeirri röð, samanborið við 10,9% að meðaltali). Samt ver Kórea framlögum sínum í tiltölulega há laun til kennara gegn því að þeir kenni tiltölulega stórum bekkjum. Í Lúxemborg má rekja laun yfir meðallaunakostnaði á hvern nemanda næstum alfarið til mjög lítilla bekkja (**Vísir B7**). Ríki munu þurfa að velta slíku vali vel fyrir sér og þau munu þurfa að bæta þekkingu á hvernig slíkt val tengist því sem fæst fyrir peninganna ef á að auka hagkvæmni menntunar.

Greiningin leiðir líka í ljós aðra tilhneigingu. Í ríkjum þar sem launakostnaður á hvern nemanda á framhaldsskólastigi er lægstur (sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á mann) er aðalástæðan venjulega hlutfallslega lág laun sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á mann. Þetta á við um Írland, Ísland, Noreg, Pólland, Slóvakíu og Svíþjóð. Aðalundantekningin er Mexíkó þar sem kostnaður af kennaralaunum samanborið við verga landsframleiðslu á mann er vel yfir OECD meðaltalinu en það hefur verið bætt upp með stórum bekkjum (**Vísir B7**).

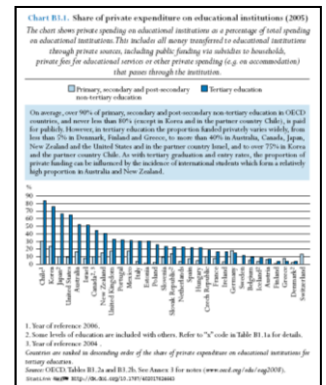
Aftur á móti þurfa ríki þar sem útgjöld á hvern nemanda fara vaxandi að fylgjast grannt með því hvernig þau nýtast.

Á háskólastigi er mynstrið í fjármögnun sem hefur komið í ljós frábrugðið því sem viðgengst á grunn- og framhaldsskólastigi. Fyrst og fremst er einkafjármögnun miklu algengari en á grunn- og framhaldsskólastigi. Einkafjármögnun stendur að meðaltali fyrir 27% heildarútgjalda; fer yfir 50% markið í Ástralíu, Japan, Bandaríkjunum og í samstarfsríkinu Ísrael og yfir 75% í Kóreu og samstarfsríkinu Chile (**Vísir B3**). Jafnvægið milli einka- og opinberrar fjármögnunar

Mynd B1.7 Breytingar á fjölda námsmanna og breytingar á útgjöldum til menntastofnana á hvern námsmann, eftir skólastigum (2000, 2005)



Mynd B3.1 Hlutfall einkaútgjalda vegna menntastofnana (2005)



annars vegar og getu ríkja til að leggja til mismunandi gerðir af opinberum fjárframlögum til háskólastofnana hins vegar eru tveir þættir sem hjálpa til við að útskýra mikinn mun á aðferðum við að fjármagna háskólamenntun. Sum ríki hafa uppgötvað nýja einkasjóði, sum hafa þanið út opinbera fjármögnun en þau sem gera hvorugt eiga æ erfiðara með að samræma útpenslu og gæði menntakerfisins.

Til þessa hafa norrænu ríkin náð útpenslu með því að leggja gífurlegt opinbert fé í háskólamenntun, bæði í stuðning við stofnanir og stuðning við nemendur og heimili, sem fjárfestingu sem muni gefa einstaklingum og samfélaginu mikinn arð. Önnur ríki, eins og Ástralía, Bandaríkin, Bretland, Japan, Kanada, Kórea og Nýja-Sjáland, hafa aukið þátttöku í háskólamenntun með því að færa nokkuð af fjárhagsbyrðinni yfir á nemendur og fjölskyldur þeirra. Í mörgum þessara ríkja eru skólagjöld ákveðin af stofnunum (oft upp að ákveðnu hámarki) og geta breyst í samræmi við atvinnuhorfur nemenda og væntanlegar tekjur eftir útskrift (**Vísir B5**). Þessar ráðstafanir haldast oft í hendur við fjárhagslegan stuðning við nemendur með lakari félagslegan bakgrunn í formi lána og/eða námsstyrkja, sem og með lánum á hagstæðum kjörum fyrir alla námsmenn. Ástralía og Nýja-Sjáland bjóða öllum námsmönnum upp á tekjutengd lán vegna skólagjalda en einnig tekjutengda framfærslustyrki vegna framfærslu. Einnig námsstyrki til að aðstoða með almennan menntunar- og húsnæðiskostnað sem er beint til nemenda með lægri félagslegan bakgrunn. Með þessum ráðstöfunum hefur verið komist hjá því að rýra aðgengi námsmanna með lakan félagslegan bakgrunn að háskólamenntun.

Á móti hafa mörg evrópsk ríki ekki aukið opinber framlög til háskóla sinna að því marki sem er þörf á til að viðhalda framlögum á hvern nemanda sem hafa tíðkast, en leyfa háskólum samt ekki að innheimta skólagjöld. Niðurstaðan er að fjárhagsörðugleikar stofnana þeirra aukast sem getur að lokum stefnt í voða gæðum starfseminnar sem er í boði. Sláandi samanburður er að meðalútgjöld á hvern háskólanema í flestum evrópskum ríkjum eru núna vel fyrir neðan helming þess sem tíðkast í Bandaríkjunum. Þótt val milli meiri opinberra fjárframlaga og stærri hlutdeildar einkafjármögnunar sé erfitt virðist það að gera hvorugt þrátt fyrir vaxandi eftirspurn eftir meiri og betri háskólamenntun ekki lengur vera valkostur.

Pegar ríki þoka menntakerfum sínum áfram þurfa þau að nota margþættar aðferðir til að tryggja að menntun sé fjármögnuð á fullnægjandi hátt. Þau geta þurft að líta til þess hvernig hægt sé að koma með meiri einkafjármögnun inn á háskólastigið. Eins geta þau þurft að meta forgangsriðun menntunar við úthlutun opinbers fjár, á hvaða sviðum menntakerfisins á að forgangsraða til að bæta gæði og til að nýta framlög á skilvirkan hátt. Áskorunin er að ná þessu takmarki á þann hátt að ekki þurfi að tefla jafnræði í tvísýnu. Vísarnir sýna að í mörgum ríkjum eru námsmenn miklu líklegri til að fara í háskólanám ef feður þeirra luku háskólanámi. Þetta bendir til þess að þörf sé fyrir

[Mynd B7.1 Framlag mismunandi þátta til launakostnaðar á hvern námsmann á framhaldsskólastigi sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á mann \(2004\)](#)



ráðstafanir sem hvetja til framfara í sókn í menntun kynslóð fram af kynslóð. Að efla opinbera styrki og ná góðu jafnvægi milli fjárhagsaðstoðar í formi námslána og námsstyrkja getur verið leið til að bæta jafnræði í aðgengi að háskólamenntun. Vísbendingar eru um að námsstyrkir kunni að vera gagnlegri en lán til að hvetja námsmenn með lakan félagslegan bakgrunn til að halda áfram námi þótt lán kunni að virka betur fyrir námsmenn með annan félagslegan bakgrunn (**Vísar A7 og B5**).

Fyrir utan spurninguna um úthlutun fjár gæti bætt námsráðgjöf orðið til að námsmenn veldu af skynsemi milli framhalds- og háskólamenntunar. Það gæti líka haft áhrif á útskriftarhlutfall og létt þrýstingnum á að auka útgjöld vegna þess að meðaltali ljúka 31% nemenda ekki háskólanáminu sem þeir skrá sig í í þeim 19 OECD ríkjum sem gögn eru til um (**Vísar A3 og A4**).

Vísir A1 bendir líka til þess að það sé mikilvægt að aðlaga námsleiðir, sem leiða til slakrar niðurstöðu á vinnumarkaði, að vaxandi þörf fyrir mannaúð í einstökum geirum vinnumarkaðarins. Í OECD ríkjum er hlutfall starfa í hagkerfinu sem krefjast fagmenntunar venjulega hærra en mögulegt framboð á einstaklingum með þá miklu menntun og hæfni sem þessi störf krefjast.

Að stjórna vexti og þróun menntakerfa á þann hátt að það bæti aðgengi, auki gæði og þess sem fæst fyrir peningana hefur í för með sér ögrandi áskoranir. Ríki munu þurfa að leita leiða til að takast á við þær. Þekkingarsamfélagið er komið til að vera og það útheimtir færni, hæfni og sköpun af borgurum sínum. Aukin þátttaka í námi bendir til þess að ungt fólk og fjölskyldur þess hafi fengið þau skilaboð. Þótt enginn geti spáð fyrir um það hversu lengi útpenslan í háskólamenntun muni halda áfram þurfa ríki sjálfbært kerfi fjármögnunar sem er fært um að bregðast við vaxandi fjölda nemenda. Ef það verður ekki gert getur það valdið því að þekkingarsamfélagið verður klofinn heimur, byggður fólki sem sumt hefur efni á menntun og öðru sem hefur það ekki.

Þetta er erfitt val. Mikilvægt markmið í útgáfu *Litið á menntamál* á þessu ári er að sýna hvernig stefnumörkun fer fram í mismunandi ríkjum. Það þarf að gera miklu meira til að skilja hvernig þetta val og mismunandi stefnumörkun blandast á sem árangursríkastan hátt til að styðja námsmenn í að læra við mismunandi aðstæður í löndunum. Alþjóðlegur samburður getur verið öflugt tæki í að greiða fyrir því. Hann gerir menntakerfum kleift að sjá sjálf sig í ljósi þeirrar stefnu sem fylgt hefur verið, framkvæmd og skilað árangri annars staðar í heiminum. Hann sýnir líka hvað er gerlegt í menntun með tilliti til gæða, jafnræðis og skilvirkni menntunar, og hann getur nært betri skilning á því hvernig mismunandi menntakerfi nálgast svipuð vandamál.

Þar að auki er í útgáfu þessa árs af *Litið á menntamál* eftirfarandi spurningum svarað: hvað 15 ára unglingar geti í raungreinum (**Vísir A5**), hvert sé viðhorf foreldranna til skóla og raungreinanáms (**Vísir**

A6), hvort félagsleg staða foreldranna hafi áhrif á þátttöku námsmanna í æðri menntun (**Vísir A7**), í hvaða úrræði og þjónustu framlögum til menntunar sé varið (**Vísir B6**), hversu algengt starfsnám sé (**Vísir C1**), hvort fullorðnir taki þátt í þjálfun og fræðslu í vinnu (**Vísir C5**), hvernig mat og kannanir sé notað í menntakerfum (**Vísir D5**) og að lokum á hvaða stigi ákvarðanir séu teknar í menntakerfinu (**Vísir D6**).

OECD mun fylgja af krafti eftir frekari þróun í stefnumótun tengdum alþjóðlegum samanburði, ekki aðeins á sviðum þar sem það er gerlegt nú um stundir, heldur líka þar sem enn á eftir að leggja umtalsverða vinnu í skilgreiningar á hugtökum. Upphaf Alþjóðlegrar kennslu- og námskönnunar OECD (TALIS) felur í sér meiri háttar tímamót bæði með tilliti til hugtaka og aðferðafræði. Hún verður mikilvægt skref í frekari uppbyggingu á Áætlun OECD um alþjóðlegt námsmannamat (PISA) og áframhaldi hennar Áætlun OECD um alþjóðlegt mat á hæfni fullorðinna (PIAAC) þegar upp verður staðið, sem og upphaf vinnu um rannsókn á mati á niðurstöðum æðri menntunar (AHELO).

Alla útgáfuna má nálgast á www.oecd.org/edu/eag2008

Þessi útdráttur inniheldur **StatLinks**, þjónustu þar sem Excel™-möppur eru fáanlegar af prentuðu síðunni!

© OECD 2008

Þessi útdráttur er ekki opinber OECD þýðing.

Eftirprentun þessa útdráttar er leyfileg, að því tilskildu að getið sé höfundarréttar OECD og titils upprunalegu útgáfunnar.

Fjöltyngdir útdrættir eru þýdd ágríp af útgáfum OECD sem upphaflega voru gefnar út á ensku og frönsku.

Þeir eru fáanlegir án endurgjalds í netbókaverslun OECD www.oecd.org/bookshop/

Hafið samband við Réttinda- og þýðingareiningu OECD, framkvæmdanefnd fjölmiðlunar og almannamálefna ef frekari upplýsinga er þörf hjá: rights@oecd.org eða með faxi: +33 (0)1 45 24 99 30.

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

Heimsækið vefsíðu okkar www.oecd.org/rights/

