

Education Policy Analysis -- 2004 Edition

Summary in Danish

Uddannelsespolitisk analyse -- 2004 udgave

Sammendrag på dansk

Idet vi tager et tilbageblik på et tema, der blev gennemgået af OECD for første gang for ca. 30 år siden, ser kapitel 1 med friske øjne på alternative steder til det traditionelle universitet indenfor de nationale, videregående uddannelsessystemer. Kapitel 2 opsamler en række OECD arbejde vedrørende uddannelsesmæssig brug af ICT, drager nogle advarende erfaringer og foreslår et antal forhold, der er nødvendige for at få et bedre afkast af de nationale investeringer i uddannelsesmæssig ICT. Kapitel 3 omhandler et tema, der hidtil ikke har været systematisk behandlet i OECD's uddannelsesmæssige arbejde: den vigtige rolle, som skoler burde spille ved at lægge fundamentet til rammerne for en national, livslang uddannelse. Sluttelig er kapitel 4 banebrydende, idet det ser på nogle af de politiske drøftelser, som der er behov for at overveje, hvis man vil bruge skattepolitik som et instrument til at fremme den livslange uddannelse. Udgaven indeholder et bilag, der opsummerer de seneste uddannelsespolitiske udviklinger i OECD lande.

Tilbageblik på alternativer til universiteter

Universiteter har ikke længere monopol på udbudet af den videregående uddannelse. I en række lande er over en tredjedel af tilmeldingerne på dette niveau nu til andre typer institutioner, og i få lande er det størstedelen. Ikke-universitets institutioner, der tilbyder videregående uddannelser, varierer meget i karakter spændende fra erhvervsfaglige læreanstalter, der tilbyder en blanding af videregående uddannelser og kortvarige kurser på gymnasieniveau til polytekniske læreanstalter med en 4-årig uddannelse på universitetsgrad niveau. Men to almindelige, bydende nødvendigheder har influeret væksten af sådanne institutioner tværs over OECD-området. Den første er at skabe ekstra kapacitet, så man kan udvide det generelle udbud af videregående

uddannelser. Den anden er at variere tilbudene, der foreligger, fx hvad angår udbudet af kurser, adgangen hertil og hvor tætte bånd der er til arbejdsgivere og det brede samfund.

Ikke-universitets institutioner, der tilbyder videregående uddannelser, **varierer væsentligt i deres formål**. Nogle, så som de tyske *Fachhochschulen*, fokuserer snævert på at yde erhvervsfagligt orienterede uddannelser. Andre, så som community colleges i Nordamerika, uddanner indenfor et bredere område af niveau og formål. Tre nøgledimensioner af disse formål er:

- *Omfanget af erhvervsfaglig holdning*. I mange lande har ikke-universitets institutioner udviklet sig fra erhvervsfaglige eller tekniske institutioner, og samlet tilbyder de færre kurser af de generelle programmer end universiteter, som fx De Humanistiske Videnskaber. Men nogle typer institution har også en mission om at hjælpe med til at forbedre adgangen til universiteter, og i disse tilfælde er den erhvervsfaglige holdning mindre udbredt. Sådanne institutioner omfatter ikke blot multi-formåls institutioner i Nordamerika og Australien men også French Instituts universitaires de technologie (IUT), der tilbyder en standardiseret 2-årig uddannelse.
- *De tilbudte uddannelsesniveauer*. I de engelsktalende lande tilbyder et antal institutioner en vifte af kurser fra gymnasiale uddannelser til universitetsgrad niveau. Men i en række tysktalende og nordiske lande underviser ikke-universitets institutioner hovedsageligt kun på videregående uddannelsesniveau, svarende til en første universitetsgrad, og hvor der tilbydes lavere uddannelsesniveauer for voksne andetsteds.
- *Holdningen i lokalsamfundet*. Mange lande har nu flere netværk af ikke-universitets institutioner end universiteter, og derfor mere geografisk fordelt. Dette forbedrer både den lokale adgang og er i nogle tilfælde til nytte for samfundene på anden vis: fx ved at udføre research rettet mod lokal eller regional økonomisk udvikling.

Udbydere af ikke-universitets uddannelser passer ind i et overordnet system af udbud på en række forskellige måder. Nogle gange er lagene af institutionerne med forskellig status klart udskilt som i toparts- eller treparts-systemer, men billedet kan være mere komplekst, der hvor typerne af kursus og kvalifikationer i forskellige kategorier af institutioner overlapper hinanden. I nogle lande, især Tyskland og Finland, spiller ikke-universitets institutioner en nøglerolle i fremdriften af udvidelsen af det overordnede, videregående udbud. Men i forbindelse med udvidelse af adgang står de ikke altid alene, og i mange lande er måden, hvorpå de formulerer sig på til universiteter, kritisk - inklusive forholdene for overførsel tværs over institutioner.

Et andet nøgleelement i deres rolle i et system, der udvider sig, er **deres relativt lavere finansiering pr. studerende i de fleste lande**. I nogle lande er dette lidt over halvdelen af beløbet, der bruges på universiteter. Dette kan delvis men ikke helt forklares ved programforskelle, og stiller spørgsmål til ligheden af udbudet. I nogle lande, men ikke i alle, kompenseres der delvis herfor ved, at de studerende i ikke-universitets institutioner opkræves mindre gebyrer. Der er behov for at tænke mere grundigt over, hvordan man kan udvikle en retfærdig udgifts- og opkrævningsstruktur i et kompleks, forskelligartet system indenfor videregående uddannelser. Dette stiller også spørgsmål til kvalitet, inklusive kvaliteten af undervisningen, som der i princippet bør være fokus på i ikke-forsknings institutioner, men dette har i praksis ikke fået tilstrækkelig

opmærksomhed. Tilbyder videregående ikke-universitets institutioner valuta for pengene? Det er svært at beregne med de tilgængelige data, men der er beviser for, at afkastet i bedste fald er ujævnt og varierer meget tværs over institutioner og kurser.

Disse alternativer til universiteter vil absolut spille en større rolle i det videregående udbud i fremtiden. Men **deres præcise rolle i systemet er stadig ved at blive løst** med en række strategier åbne for dem, om hvorvidt de skal blive mere som universiteterne eller fremhæve deres forskelligheder. Uddannelsesmyndighederne har behov for at tænke grundigt over, hvilken rolle de ønsker, at ikke-universitets institutioner skal spille i det videregående uddannelsessystem.

Siden midten af 1990'erne har **ICT (information and communication technologies)** været opfattet af mange som en afgørende del af en strategi gående ud på at forbedre undervisning og uddannelse. Dette er mere ambitiøst end tidligere brug af computere fx som supplerende hjælpemidler til undervisningen eller for at reducere udgifterne til undervisning. Men virker politikker til at anvende ICT ved omdannelse af uddannelsen? Hvilke investeringer er der blevet foretaget, hvilket afkast har de bragt med sig, og hvilke forhindringer står tilbage, førend man har en effektiv spredning af ICT?

Alle OECD-lande har investeret mærkbart i ICT i skoler, selv om tilstedeværelsen af udstyr stadig varierer meget tværs over landene. I 2003 spændte antallet af 15-årige studerende pr. computer i forskellige lande fra 3 til 25. Disse forskelle kan ikke forklares blot med forskelle i rigdom eller de overordnede udgifter til uddannelse. Men de fleste skoler har nu adgang til internettet, og da den fysiske tilgængelighed af teknologi bliver mere udbredt, vender opmærksomheden sig i stigende grad mod, hvordan ICT kan blive integreret i undervisning og uddannelse, så man kan få bedre uddannelsesresultater.

Ved evaluering af afkastet af ICT-investeringen skal man huske på, at ICT kan anvendes til at forbedre informationssystemet på skolerne og opgradere de studerendes ICT-færdigheder samt forvandle undervisning og uddannelse. Afhængig af hvilke af disse mål, der anses for vigtige, så vil måden, man investerer på, variere, så det er svært at måle det overordnede afkast.

En indikation er i hvilket omfang, de studerende bruger computere. I nogle lande bruger mindst én ud af tre 15-årige computer i skolen mindre end én gang om måneden, selv om brugen heraf er blevet rutine i nogle få lande: to ud af tre studerende i Danmark, Ungarn og Storbritannien anvender computere adskillige gange om ugen eller dagligt. **Det er påfaldende, at investeringsniveauet for udstyr ikke er en god spådom for, hvor meget det vil blive anvendt**, selv om det ikke overraskende er lande med specielt store antal studerende pr. computer, der har en anvendelsesgrad under gennemsnittet. Mest almindeligt er det, at de studerende anvender computere ikke for at lære via uddannelsespakker men pga. e-mails og for at gå på internettet og browse - og begge dele har muligvis uddannelsesmæssige fordele. Faktisk synes antallet af studerende, der bruger specifik software til uddannelsesbrug at være for nedadgående.

Forbedrer ICT uddannelsesresultaterne? Beviset herfor er upræcist, selv om **en del forskning indikerer, at en større anvendelse af teknologi kan højne præstationen**. De størst mulige gevinster er for personer, der opnår mindst. Det er befordrende, at de skoler, hvor der er flest af disse studerende, er udstyret med mindst lige så mange computere som gennemsnitsskolen, og i nogle lande endog flere. Dette står i kontrast til fordelingen af computere i hjemmet, som i stort omfang favoriserer de mere begunstige studerende. Derfor kan skoler hjælpe med til at imødegå effekten af den digitale adskillelse. Men i skoler, hvor der er få computere, har personer der opnår mindst, en lavere tendens end gennemsnittet til at få adgang til dem, så adgang til en computer på skolen er vigtig.

Studerende, der opnår mindst, er lige så interesserede som de øvrige studerende i at anvende computere, men de er gennemsnitligt mindre fortrolige hermed. Ikke desto mindre indikerer indgående undersøgelser, at **ICT kan anvendes effektivt til at højne de studerende interesse for og fortrolighed med uddannelsen**.

De barrierer, der forhindrer ICT i at producere de ønskede resultater i skoler, kan omfatte mangel på tilstrækkelige fysiske ressourcer, inklusive mangel på regelmæssig teknisk support og vedligeholdelse. Men mest fundamentalt omfatter barriererne de måder, hvorpå uddannelsen i klasselokalet, på skolen samt uddannelsessystemerne er organiseret. **Skoleledere fremhæver særligt fire forhindringer, førend de kan nå deres mål for ICT-udviklingen**, hvoraf de hver især får indflydelse på mindst 60% af de studerende på gymnasieskoler tværs over OECD:

- Besværligheder med at integrere computere i undervisningen i klasseværelset.
- Problemer med planlægning af tilstrækkelig computertid.
- Lærernes mangel på viden i brugen af computere som et undervisningsværktøj.
- Lærerne har ikke tilstrækkelig forberedelsestid til de timer, hvor der skal anvendes computere.

For at komme over sådanne forhindringer er der behov for, at lærerne er veluddannede og parate til at bruge computere effektivt, men dette vil ikke være tilstrækkeligt, hvis organiseringen af skoler og pædagogik forbliver uændret. Beviset fra indgående undersøgelser viser, at hvad enten ICT er en udløser for ændringer eller et værktøj, der giver dem lov til at finde sted, så er der behov for en tæt vekselvirkning mellem brugen af computere og andre aspekter i skoleudviklingen. Derfor vil muligheden for ICT - lige som det sker i forretningslivet - kun blive realiseret, hvis introduktionen heraf kombineres effektivt med andre former for innovation.

Livslang uddannelse er et koncept, der oprindeligt blev anvendt i fortsættelsen af uddannelsen udover den indledende uddannelse. Det **betegner nu en fremgangsmåde for uddannelse igennem hele livet, inklusive i skolen**. OECD har defineret rammerne for livslang uddannelse, der indeholder fire elementer. Hvert af disse elementer har konsekvenser for skoleuddannelse:

- Organiseret uddannelse bør være *systemisk og indbyrdes forbundet*. Derfor bør skoleuddannelse kædes sammen med uddannelse på andre stadier i livet.
- Eleven bør være *centralt placeret i uddannelsesprocessen*. Dette er et specielt udfordrende krav i den obligatoriske uddannelse.
- Der bør lægges vægt på *motivationen for at lære* - endnu et udfordrende krav til den indledende uddannelse, hvor mange ikke bliver tilfredsstillet.
- Man bør påskønne de *mange mål med uddannelsen* i stedet for at koncentrere sig udelukkende om de økonomiske eller instrumentalistiske mål.

Det kan analyseres på tre niveauer, hvor godt skolesystemerne kan stå mål med idealerne af livslang uddannelse: den individuelle studerende, skolen som en organisation og skolesystemet.

På den studerendes niveau **er det nødvendigt, at skolesystemerne ikke alene sikrer**, at de studerende færdiggør deres skolegang, men **at de også tager hånd om de kvalifikationer, som de studerende får brug for i deres voksne liv**. For så vidt som færdiggørelse af en gymnasieuddannelse skaber et fundament for livslang uddannelse, så må det siges, at udviklingen har været opmuntrende. I de fleste OECD-lande forlader størstedelen af unge mennesker skolen med en gymnasieuddannelse. Men hvilke kvalifikationer og dispositioner har de opnået, når de forlader skolen? PISA-undersøgelsen har undersøgt, i hvilket omfang de har noget af den nøgleviden og færdigheder, som de har brug for i deres voksne liv. Resultatet viser, at der stadig er meget, der kan opnås. I mange lande kan fx mindst en tredjedel af de studerende ikke læse opgaver af moderat kompleksitet.

Men man bør også se på et bredere område af uddannelsesresultaterne og ikke blot se på de kognitive evner. OECD's projekt Definition and Selection of Competences (DeSeCo) har identificeret tre typer kvalifikationer, som man har brug for i sit voksne liv: brug for en række vidensrelaterede værktøjer inklusive sprog og teknologi, effektivt samspil med andre mennesker og udøvelse af personlig autonomi. Da disse kvalifikationer ikke altid kan måles nøjagtigt, så har PISA tilvejebragt nogle indikatorer for, om skoleelever er godt forberedte til en livslang uddannelse på forskellige måder. Ét måleligt aspekt af **autonomi** er i hvilket omfang, de studerende kontrollerer deres egen uddannelse, og de der gør det har større sandsynlighed for at klare sig godt i skolen. På **motivationssiden** er resultaterne opmuntrende, idet de viser, at de fleste 15-årige studerende føler, at de "hører til" i skolen, selv om en betydelig minoritet ikke gør det. Et

slående aspekt i dette bevis er, at i nogle lande, hvor de studerende viser, at de opnår meget, der føler et relativt stort antal studerende sig ulykkelige i skolen, og dette kunne få indflydelse på sandsynligheden for, at de fortsætter uddannelsen senere i livet.

Det andet niveau, hvor principperne for livslang uddannelse gør sig gældende, er **skoler, som skal blive til uddannelsesorganisationer, hvor de studerende er i centrum af uddannelsen.** Dette omfatter ikke blot villighed fra lærernes side om at lære og ændre sig, men også en skole-anført innovation, der ændrer uddannelseskulturerne. Dette kræver, at uddannelse efterligner de forhold, hvor innovation har fået succes andetsteds. Ét af disse steder er anvendelsen af forskningsviden. Et andet er kvalificeret samarbejde for at finde nye måder, hvorpå tingene kan gøres på, hvilket kræver bedre netværk og incitament for lærerne, så de kan arbejde sammen. Et tredje er skabelsen af et "modulært" innovationssystem, der samtidig tillader lokal forskel og sammenkobler lokal innovation med andre dele i systemet. En endelig driver til innovation er den effektive brug af informations- og kommunikationsteknologi. Der er på alle disse punkter barrierer for uddannelsesmæssige ændringer, men der er også muligheder for udvikling.

Sluttelig, på systemniveau, kræver livslang uddannelse en forbindelse mellem skoleperioden og andre aspekter i uddannelse og oplæring igennem menneskers livsforløb. **Her er et af nøgleemnerne, hvorvidt den fortsatte udvidelse af den indledende uddannelse nødvendigvis er ønskelig.** Samtidig med at den yder et godt fundament for livslang uddannelse, så "forudbelaster" den muligvis også uddannelsen mere end tidligere. Der er ingen enkeltstående løsning til denne ordgåde, men der er behov for, at lande tænker grundigt over timingen for, hvornår mulighederne er tilgængelige. Udover indledende gymnasieuddannelser, er der muligvis behov for mere lige ret for alle til støtte af mulighederne for at studere på forskellige alderstrin.

Ordningerne, der tillader mennesker at fortsætte uddannelsen igennem hele livet, er stadig dårligt udviklede. Specielt er de faktorer, som gør det økonomisk værd at investere i uddannelse, og som sikrer, at de økonomiske vilkår herfor er til stede, ofte svage udover den indledende skolegang. **Skattepolitik er muligvis en måde, hvorpå man kan styrke disse økonomiske og finansielle incitament.** Men hvor beskatning har været anvendt til at få indflydelse på andre former for investering, så er den kun sjældent blevet bevidst anvendt for at influere livslang uddannelse. Det betyder ikke, at den ikke har indflydelse. Men denne indflydelse har været mere ved et tilfælde end planlagt.

Påstanden for at anvende beskatning, lige som andre skattemæssige instrumenter, for at få indflydelse på investeringen i uddannelse, er at fordelene ved uddannelse deles af samfund, arbejdsgivere og individuelle: derfor vil ikke-støttet, privat dækning af uddannelsesudgifterne føre til et under-optimalt investeringsniveau. Men voksenundervisning, i modsætning til indledende uddannelse, er i bedste fald uligeligt støttet af staten. Hvordan kan udgifterne deles mere systematisk? De seneste OECD-diskussioner om eksisterende, medfinansierede ordninger har klarlagt, at skattepolitik er integreret, bevidst eller på anden vis, i mange sådanne arrangementer. Udfordringen, der for nylig blev identificeret på en OECD-konference om emnet, er at foretage sådanne tiltag mere systemisk tværs over regeringer med aktiv deltagelse fra finansministeriernes side.

Skattesystemer har mange formål. Det første er at indsamle penge til offentligt forbrug uden at forvride økonomien urimeligt. Et vigtigt formål kan også være fremme af aktiviteter til social gavn. **Der er to hovedkanaler, hvor igennem skattepolitikken kan influere investering i livslang uddannelse:**

- For det første *igennem skat på indtægter* fra salget af serviceydelser på uddannelse. Hvis uddannelse anses for at være en investering, så bør et af formålene være at sikre, at disse indtægter bliver beskattet på samme måde som andre investeringer, således at man bibeholder neutraliteten. Dette kræver også, at alle udbydere beskattes ens. Én af de almindeligste måder, hvorpå dette princip bliver brudt, er ved at beskatte serviceydelser på uddannelse, der udbydes af udbyttegivende organisationer, men ikke dem, der udbydes af offentlige og andre ikke-udbyttegivende enheder.
- For det andet igennem skattebehandlingen af *udgifter* på investering i uddannelse. Der er mange måder, hvorpå den individuelle og virksomhedens udgifter til uddannelse kan fritages for skat. Men det er svært at skabe en neutral rapport over hele linien. Det gængse mønster er at favorisere uddannelse for nuværende beskæftigelse over fremtidig beskæftigelse (men dette er noget afslappet i nogle tilfælde), at favorisere mere målelige aktiviteter i klasseværelset over på-jobbet uddannelsen og at favorisere virksomhedernes udgifter over de individuelle udgifter. Endvidere er skattelemper mere værd for velstillede individuelle og virksomheder - de, hvis marginalskat er relativ høj.

Den ultimative indvirkning på skattebegunstigelser på uddannelse kan derfor variere meget, og endnu mere fordi dødvægteffekten i nogle tilfælde muligvis er enorm. Nettoresultatet af denne ret vilkårlige og inkonsistente anvendelse af skattepolitik til livslang uddannelse er at skabe blandede og inkonsistente signaler. I mange lande forbliver skattemyndighederne afventende med at behandle spørgsmålet mere systematisk. Der er nu et behov for, at uddannelses- og finansministerierne danner sig et skøn over skattebehandlingen af uddannelsesrelaterede udgifter og indtægter, evaluerer betydningen heraf på investering i menneskelig kapital samt overvejer, om politikken skal justeres.

Ovennævnte punkter kan illustreres ved at gennemgå nuværende skattepolitik og nuværende udviklinger i tre lande. **I Østrig** er der en udbredt fritagelse for moms for udbydere af uddannelse, og der eksisterer mange skattelempler for individuelle og virksomheder indenfor visse kategorier af uddannelsesudgifter. For nylig er der sket en udvidelse af berettigede former for uddannelse, for hvilke individuelle kan fremsætte krav om indkomstskattelettelse. **I Finland** er fritagelser på indtægtssiden begrænset til særligt udvalgte udbydere. Hensigten på udgiftssiden er at inkludere alle aktiviteter, der bidrager til menneskers fremtidige indtjeningsmuligheder. Men det er vanskeligt at administrere dette princip konstant. En kommission, der blev oprettet af uddannelsesmyndighederne, har afklaret politikken om udgifter afholdt af arbejdsgivere. **I Holland** har myndighederne været specielt aktive for nylig i at anvende skattepolitikken for at fremme regeringens stærke støtte til investering i menneskelig kapital. I løbet af det sidste årti har de indført fradrag for at øge arbejdsgivernes incitamenter for at investere i uddannelse, for at opmuntre til oplæring af specielle målgrupper og for at opmuntre individuelle til at spare op til uddannelsesrelaterede formål. Men siden 2002 har skattemæssige pres, tvivl om virkningsfuldheden af nogle tiltag og ændring af prioriteter tvunget regeringen til at annullere nogle af disse initiativer.

© OECD 2005

Dette sammendrag er ikke en officiel OECD oversættelse.

Reproduktion af dette sammendrag er kun tilladt på betingelse af, at OECD copyright og titel på den originale publikation nævnes.

Sammendrag på flere sprog er oversatte uddrag af OECD publikationer, der oprindeligt blev publiceret på engelsk og fransk.

De er gratis tilgængelige på OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/

For yderligere oplysninger kan man kontakte afdelingen OECD Rettigheder og Oversættelser,
Direktoratet for Offentlige Anliggender og Kommunikation.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

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

Besøg vores website www.oecd.org/rights/

