

Education Policy Analysis – 2004 Edition

Summary in Norwegian

Analyse av utdanningspolitikk – 2004-utgave

Sammendrag på norsk

Kapittel 1 tar opp et tema som allerede ble behandlet av OECD for ca. 30 år siden og tar for seg alternativer til tradisjonell universitetsutdanning innen de nasjonale utdanningssystemene på universitets- og høyskolenivå. Kapittel 2 oppsummerer OECDs arbeid angående bruken av IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologier) innen utdanning, trekker noen advarende konklusjoner og angir en rekke betingelser som må oppfylles for at nasjonale investeringer innen utdannings-IKT skal gi bedre avkastning. Kapittel 3 tar for seg et emne som hittil ikke er blitt belyst systematisk i OECDs arbeid med utdanning: Utdanningsinstitusjonenes viktige oppgave når det gjelder å legge grunnlaget for nasjonale rammer for livslang læring. Kapittel 4 bryter opp ny mark ved å rette søkelyset på noen av de politiske spørsmålene som må overveies når det gjelder bruk av skatte- og avgiftspolitik som virkemiddel for å fremme livslang læring. Dette bindet inneholder også et tillegg, der de nyere utdanningspolitiske realiseringene i OECD-landene oppsummeres.

Nytt blikk på alternativer til universitet

Universitetene har ikke lenger noe monopol på å gi utdanning på sitt nivå. I en rekke land påmeldes nå over 1/3 av studentene til andre utdanningsinstitusjoner - i noen land er det flertallet. Institusjonene utenfor universitetet som gir utdanning på universitets- og høyskolenivå oppviser store variasjoner, og spenner fra fagskoler med en blanding av videregående undervisning og korte kurs på universitetsnivå, til polytekniske institusjoner som tilbyr 4-årsstudier på diplomnivå. To felles overordnede krav har vært bestemmende for veksten av slike institusjoner i OECD-området. Det første er nødvendigheten av å opprette ekstra kapasitet for å utvide det generelle tilbudet innen utdanning på dette nivået. Men det er også nødvendig å gi dette tilbudet større variasjon,

for eksempel når det gjelder studienes omfang, tilgjengelighet og kontakten med fremtidige arbeidsgivere og samfunnet generelt.

Ikke-universitetstilknyttede institusjoner som gir undervisning på universitets- og høyskolenivå, **har svært forskjellige formål**. Noen, for eksempel de tyske *Fachhochschulen*, satser hovedsakelig på å gi yrkesrettede diplomer. Andre, som for eksempel "Community colleges" i Nord-Amerika, tilbyr et bredere spekter av nivåer og målsettinger, med tre nøkkeldimensjoner:

- *Bredden i faglig orientering*. I mange land er de ikke-universitetstilknyttede institusjonene opprinnelig basert på yrkesopplæring eller annen teknisk utdanning, og tilbyr derfor vanligvis færre kurs av generell karakter, for eksempel innen humaniora, enn universitetet. Men enkelte av disse institusjonene har også som oppgave å lette adgangen til universitetet, og da er yrkesorienteringen mindre dominerende. Blant slike institusjoner finner vi ikke bare flerfaglige institusjoner i Nord-Amerika og Australia, men også de franske teknologiinstituttene (Institut universitaire de technologie: IUT), som tilbyr en normert toårskvalifikasjon.
- *Utdanningsnivåene som tilbys*. I de engelsktalende landene tilbyr en rekke institusjoner et bredt spekter av kurs, fra videregående utdanning til studier på diplomnivå. I flere tysktalende og nordiske land gir institusjoner utenfor universitetet hovedsakelig bare avansert undervisning, tilsvarende det første universitetsdiplomet - undervisning på lavere nivå ivaretas av andre institusjoner.
- *Samfunnsorientering*. Mange land har nå nettverk med institusjoner utenfor universitetet i større antall enn universitetene - disse institusjonene er derfor mer geografisk spredt. Dette øker lokalbefolkningens adgang til utdanning, og yter i bestemte tilfeller andre tjenester overfor lokalsamfunnet, for eksempel ved å gjennomføre forskning om lokal eller regional økonomisk utvikling.

Ikke-universitetstilknyttede utdanningsinstitusjoner inngår i et globalt tjenestesystem på en rekke forskjellige måter. I en del tilfeller kan grupper av institusjoner med forskjellig status skjernes klart, som for eksempel i to- eller trepartsordninger, men bildet kan også være mer innfløkt, med overlappning mellom kurs typer og kvalifikasjoner i de forskjellige institusjonskategoriene. I enkelte land, for eksempel Tyskland og Finland, har de ikke-universitetstilknyttede institusjonene en nøkkelrolle i å videreføre utbyggingen av tilbudet innen høyere utdanning. De står imidlertid ikke alltid alene i dette arbeidet - i mange land er samarbeidet med universitetene, ikke minst når det gjelder overføring mellom universitetene og andre utdanningsinstitusjoner, av avgjørende betydning.

Et annet nøkkelement når det gjelder disse institusjonenes rolle i utvidelsen av utdanningstilbudet er **den relativt lave offentlige støtten de mottar per student i de fleste land**. I enkelte land er denne støtten så vidt over halvparten av beløpet som bevilges til universitetene. Dette forklares delvis, men ikke helt, av forskjeller i undervisningsprogrammet, og reiser spørsmål om hvor rettferdig ressursene er fordelt. I enkelte, men ikke alle land, jevnes dette ut ved at studentene ved de ikke-universitetstilknyttede institusjonene betaler lavere studieavgifter. Vi trenger å overveie hvordan vi kan utvikle en rettferdig kostnads- og avgiftsordning i et innfløkt og sprikende system innen høyere utdanning. Dette reiser også spørsmål om kvalitet, inkludert

undervisningskvalitet, som i prinsipp bør stå i brennpunktet for ikke-forskningsrelaterte institusjoner, men som i praksis ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet. Gir undervisningsinstitusjoner på høyskolenivå utenfor universitetet valuta for pengene? Dette er vanskelig å beregne med dataene vi har til rådighet, men studier viser at avkastningen i beste fall er ujevn, med store variasjoner mellom institusjoner og kurs.

Disse alternativene til universitetet vil sikkert spille en stor rolle i tilbudet for høyere utdanning i fremtiden. **Deres presise rolle i systemet er fortsatt under behandling** – det foreligger en rekke åpne strategier, fra større likhet med universitetet til sterkere markering av egenart. Undervisningsmyndighetene trenger også å tenke grundig gjennom hvilken rolle de vil at ikke-universitetstilknyttede institusjoner skal spille innen høyere utdanning.

Siden midten av 1990-årene **anses informasjons- og kommunikasjonsteknologiene (IKT) av mange som en fast bestanddel i en strategi for å forbedre undervisnings- og læringsprosessene.** Dette er mer ambisiøst enn tidligere anvendelser av data i skolen, for eksempel som tilleggsverktøy i undervisningen eller for å redusere undervisningskostnadene. Men fungerer tiltakene for IKT-bruk med sikte på omforming av undervisningen, som de skal? Hvilke investeringer er foretatt, hvilke resultater har de gitt og hvilke hindringer møter man i forsøket på å implementere IKT på en effektiv måte?

Alle OECD-land har investert grundig i IKT i skolen, selv om installert utstyr varierer sterkt fra land til land. I 2003 spente antallet 15-årige elever per datamaskin i de forskjellige landene fra 3 til 25. Disse forskjellene kan ikke ganske enkelt forklares av variasjoner i landenes økonomiske situasjon eller vilje til å bruke penger på utdanning. De fleste skoler har nå tilgang til Internett, og etter hvert som teknologien gjøres stadig mer fysisk tilgjengelig, vies spørsmålet om hvordan IKT kan integreres i undervisning og læring for å gi bedre læringsresultater, stadig større oppmerksomhet.

Ved evaluering av IKT-investeringenes avkastning må det tas hensyn til at IKT kan brukes både til å forbedre informasjonsstyringen på utdanningsinstitusjonene, oppgradere elevenes ferdigheter innen selve IKT-teknikkene og omforme læring og undervisning. Avhengig av hvilket av disse formålene som anses som viktig, vil typen IKT-investering variere, så det er vanskelig å måle det globale utbyttet.

Én indikator er i hvilken utstrekning elevene bruker datamaskiner. I noen land, eller minst ett av tre land, bruker 15-åringene datamaskin på skolen sjeldnere enn en gang i måneden, mens databruk er blitt rutine i andre land: To av tre elever i Danmark, Ungarn og Storbritannia bruker datamaskin flere ganger i uken eller hver dag. **Strengt tatt er investering i datautstyr ingen god pekepinn på hvor mye utstyret vil bli brukt,** selv om landene med de største antall elever per datamaskin ikke overraskende også har en anvendelsesfrekvens under gjennomsnittet. Vanligvis bruker elever og studenter datamaskiner ikke til læring med egne programvarepakker, men til e-post og søking på Internett – begge disse bruksmåtene har utdannelsesmessige fordeler. Antallet studenter og elever som bruker spesifikk utdannelsesprogramvare, ser ut til å synke.

Forbedrer IKT læringsresultatene? Materialet om dette er upresist, **selv om enkelte undersøkelser viser at større bruk av teknologi kan gi bedre resultater.** De største potensielle fordelene er for svake elever. Skoler der disse elevene finnes i høyt antall, er minst så godt utstyrt med datamaskiner som gjennomsnittsskolene, i enkelte land sågar bedre. Dette står i kontrast til datamaskinenes spredning i hjemmene, som sterkt favoriserer de mer gunstige stilte elevene: Dermed kan skolene bidra til å motvirke effektene av den "digitale kløften". Men i skoler med få datamaskiner har svakere stilte elever mindre tendens enn gjennomsnittet til å bruke dem - adgang til datautstyret innen skolen er derfor svært viktig.

Svake elever er like interessert i å bruke data som andre elever, men har mindre tillit. Case studies viser imidlertid at **IKT kan være et effektivt verktøy til å øke elevenes interesse for og tillit til læring.**

Forhold som forhindrer at IKT produserer de ønskede resultatene på skolene, kan omfatte mangel på fysiske ressurser, medregnet mangel på fast teknisk støtte og vedlikehold. Men de viktigste hindringene er måten klasseromundervisning, skoler og undervisningssystemer er organisert på. **Skolestyrere legger spesielt vekt på fire årsaker til at målene med IKT-utvikling ikke nås – hver av disse årsakene angår minst 60 % av elevene i videregående skoler over hele OECD:**

- Vanskeligheter forbundet med å integrere datamaskiner i klasseromundervisningen.
- Problemer med å planlegge tilstrekkelig tid til datasysler.
- Lærernes manglende kjennskap til datamaskiner som undervisningsverktøy.
- Manglende tid for lærerne til å forberede timer med bruk av datamaskiner.

For å overkomme slike hindringer og oppnå effektiv databruk, må lærerne være godt skolert og forberedt, men dette vil ikke være tilstrekkelig hvis organiseringen av skole og pedagogikk forblir uendret. Case studies viser at uansett om IKT er en utløsende faktor for forandring eller et verktøy som muliggjør slik forandring, må det foreligge et nært samvirke mellom databruk og andre aspekter av skolens gang. På samme måte som i næringslivet, vil IKT først nå sitt potensial dersom IKT-implementeringen effektivt kombineres med andre former for nytenkning.

Hvor godt bidrar skolene til livslang læring?

Livslang læring er et begrep som opprinnelig er knyttet til fortsatt læring utover grunnutdannelsen. Det betyr nå **en metode for læring gjennom hele livet, også på skolen**. OECD har definert en ramme for livslang læring med fire elementer. Hvert av disse elementene har konsekvenser for skoleundervisningen:

- Organisert læring bør være *systemisk og samordnet med tilsvarende tiltak i livets ulike faser*. Skoleundervisningen bør derfor være knyttet til læring på andre livsstadier.
- Eleven bør være *det sentrale punkt i læreprosessen*. Dette er et spesielt utfordrende krav i obligatorisk utdanning.
- Det må legges sterkt vekt på *motiveringen for å lære* – en annen viktig utfordring i utdannelsens oppstartsfasen, der mange kommer i utakt med systemet.
- Det bør legges vekt på at *utdannelsen har flere formål*, ikke bare økonomiske eller matnyttige.

I hvilken grad skolesystemet når opp til idealene for livslang læring kan analyseres på tre nivåer: Den enkelte eleven, skolen som organisasjon og skolesystemet.

På elevens nivå **må skolesystemene ikke bare sørge for** at elevene fullfører utdannelsen, men også **fostre de ferdighetene som de vil trenge i sitt voksne liv**. Fremskrittet på dette området har vært oppmuntrende i den grad fullføring av

videregående skole nå legger grunnlaget for livslang læring. I de fleste OECD-land går de aller fleste nå ut av skolen med en kvalifikasjon fra videregående utdanning. Men hvilke ferdigheter og kunnskaper har de tilegnet seg når de går ut av skolen? PISA-undersøkelsen har tatt for seg i hvilken utstrekning elevene har skaffet seg noen av grunnkunnskapene og -ferdighetene som de vil trenge i sitt voksne liv. Undersøkelsens resultater viser at det enda er et godt stykke frem. I mange land kan for eksempel minst en tredjedel av elevene ikke utføre leseoppgaver av middels vanskelighetsgrad, en vital ferdighet for å kunne fortsette livslang læring.

Her må man imidlertid **ta hensyn til et bredere spekter av utdannelsesresultater, ikke bare kunnskapsrelaterte ferdigheter**. OECDs prosjekt for definisjon og utvalg av kompetanser (Definition and Selection of Competences - DeSeCo) har satt fingeren på tre typer kompetanser som trengs i det voksne livet: Bruk av en rekke kunnskapsrelaterte verktøy inkludert språk og teknologi, effektivt samspill med andre mennesker og utøvelse av personlig selvstendighet. Disse kompetansene kan ikke alltid måles nøyaktig, men PISA har angitt visse indikatorer på hvorvidt elevene er godt forberedt på livslang læring på forskjellige måter. Et målbart kriterium på **selvstendighet** er i hvilken grad elevene selv kontrollerer sin læring – de som gjør dette, har større sjanser for å gjøre det godt på skolen. På **motivasjonssiden** er resultatene oppmuntrende, da de viser at de fleste 15-åringer føler det som om de "hører hjemme" på skolen, selv om et anselig mindretall ikke deler denne oppfatningen. En slående kjensgjerning i denne undersøkelsen er at i de fleste land der elevene gjør det skarpt på skolen, er det også et stort antall elever som føler seg ulykkelige der, og dette kan ha konsekvenser for hvor sannsynlig det er at de vil fortsette å lære senere i livet.

Det andre nivået der prinsippene for livslang læring gjelder, er **skolene, som trenger å bli læreorganisasjoner, med elevene i sentrum**. Dette innebærer ikke bare at lærerne er villige til selv å lære og forandre sine rutiner, men også at det skapes skolestyrt innovasjon for endring av selve læringskulturen. Dette krever at man lærer hva som har muliggjort vellykket innovasjon andre steder, slik at disse betingelsene kan gjenskapes lokalt. En av disse betingelsene er anvendelse av forskningsresultater. Et annet er samarbeid mellom lærerne for å finne nye måter å gjøre ting på - dette forutsetter bedre nettverk mellom lærere og stimulering av innbyrdes lærerkontakt. En tredje faktor er opprettelsen av et "modulært" innovasjonssystem som tillater lokale forskjeller og knytter lokal innovasjon til andre deler av systemet. En annen drivkraft bak innovasjon er effektiv bruk av IKT. Alle disse forholdene er utsatt for hindringer og faktorer som motvirker undervisningsendring, men hvert av dem har et potensial for fremskritt.

På systemnivå forutsetter livslang læring en forbindelse mellom skoleutdanning og andre aspekter av utdanning og opplæring gjennom hele livet. **Et nøkkelspørsmål her er om det er absolutt ønskelig å fortsette å utvide grunnutdannelsen**. Samtidig som grunnutdannelsen gir et godt grunnlag for livslang læring, er den også en potensielt "fortung" del av helhetsbildet, og dette i enda større grad enn før. Det finnes ingen enkel løsning på dette problemet, men myndighetene bør tenke grundig over hvilke muligheter som foreligger på hvilke tidspunkt. Utover den opprinnelige videregående utdannelsen kan det være et behov for å skape spillerom for å støtte utdanningsmuligheter på forskjellige alderstrinn.

Ordningene som gjør det mulig å fortsette læring gjennom hele livet, er fortsatt svakt utviklet. Særlig er faktorene som gjør det økonomisk forsvarlig å investere i læring og som tilfører den nødvendige finansieringen, ofte svake i etterkant av den opprinnelige skoleutdannelsen. **Skatte- og avgiftspolitik er en mulig fremgangsmåte for å styrke disse økonomiske og finansielle stimulansene.** Skatte- og avgiftspolitik er blitt brukt til å influere andre former for investering, men har bare sjelden blitt bevisst satt inn til fordel for livslang læring. Dette betyr ikke at skatte- og avgiftspolitikken er uten innflytelse. Men denne innflytelsen har generelt vært tilfeldig i stedet for planlagt.

Poenget med å bruke skattepolitiske verktøy eller andre skattemessige virkemidler **til å influere på investering i læring, er at fordelene med læring deles av samfunnet, arbeidsgiveren og enkeltpersoner:** Derfor vil ikke-støttet, privat dekning av læringskostnadene føre til et utilstrekkelig investeringsnivå. I motsetning til grunnutdanning får voksenopplæring ujevn støtte fra staten, om overhodet noen. Hvordan kan kostnadene deles på en mer systematisk måte? Nylige OECD-diskusjoner om eksisterende samfinansieringsordninger viser at skatte- og avgiftspolitikken er flettet inn i mange slike ordninger, enten det er bevisst eller ikke. På en nylig avholdt OECD-konferanse om emnet ble det fastslått at det foreligger en utfordring i å gi slike virkemidler mer systemisk karakter, i hele den offentlige sektoren, med aktivt samarbeid fra finansdepartementenes side.

Skatte- og avgiftssystemer har forskjellige mål. Den første målsettingen er å skaffe penger til offentlige utgifter uten å hemme privatøkonomien – det kan også gjelde å fremme sosialt fordelaktige aktiviteter. **Skatte- og avgiftspolitikken kan influere på investering i livslang læring på to forskjellige måter:**

- Først *gjennom skattlegging av inntekter* fra salg av undervisningstjenester. Hvis læring skal anses som en investering, må det være en målsetting å sikre at disse inntektene skattlegges på samme måte som andre investeringer, for å opprettholde likevekt. Dette forutsetter at alle tjenesteytere skattlegges likt. Et av de vanligste bruddene på dette prinsippet består i å skattlegge undervisningstjenester som ytes av privatbedrifter, mens derimot tjenester fra offentlige institusjoner eller andre som driver ikke-lukrativ virksomhet, er fritatt for skatt.
- Prinsippet brytes også gjennom skattebehandlingen av *utgiftene* forbundet med investering innen læring. Enkeltpersoners og firmaers utgifter til læring kan gi skatte- og avgiftsfritak på forskjellige måter. Men det er vanskelig å yte nøytral støtte over hele spekteret. Det vanlige mønsteret er å favorisere læring knyttet til aktuell jobbsituasjon på bekostning av fremtidig sysselsetting (selv om dette skillet i enkelte tilfeller er mindre markant), gi fordeler til mer målbare klasseromsaktiviteter fremfor opplæring på arbeidsplassen, samt privilegere bedrifter fremfor enkeltpersoner når det gjelder avgiftsfrihet for læringsutgifter. Dessuten er skatte- og avgiftslettelser av større verdi for mer velstående enkeltpersoner og bedrifter, dvs. de som allerede betaler forholdsvis høy marginalskatt.

Altså kan skatte- og avgiftstiltakenes innvirkning på læring variere ganske mye, ikke minst fordi man i visse tilfeller risikerer en sterk "dødvekteffekt". Nettoresultatet av denne heller vilkårlige og inkonsekvente anvendelsen av skatte- og avgiftspolitikkk på livslang læring er at det gis blandede og inkonsekvente signaler. I mange land nøler skattemyndighetene med å angripe problemet på en mer systematisk måte. Undervisnings- og finansdepartementene må nå få et helhetsbilde av hvordan læringsrelaterte utgifter og inntekter behandles skattemessig, evaluere disse skatteforholdenes konsekvenser for investering i menneskelige ressurser, og overveie politiske justeringer.

Disse synspunktene kan illustreres ved å gjennomgå aktuell skatte- og avgiftspolitikkk og nyere tiltak i tre land. I **Østerrike** gis leverandører av undervisningstjenester i stor utstrekning momsfratak, og det finnes mange skatte- og avgiftslettelser for enkeltpersoner og bedrifter for visse kategorier av utgifter til opplæring. Myndighetene har nylig utvidet opplæringsformene som kan berettige skatte- og avgiftslettelser for enkeltpersoner. I **Finland** er skatteunntakene på inntektssiden begrenset til spesifikke tjenesteytere. Formålet er å inkludere alle aktiviteter som bidrar til de sysselsattes fremtidige opptjeningssevne. Men det er vanskelig å styre dette prinsippet på en konsekvent måte. Et utvalg nedsatt av utdanningsmyndighetene har klargjort prosedyrene når det gjelder arbeidsgivernes utgifter. **Myndighetene i Nederland** har nylig truffet aktive skattemessige tiltak for å støtte opp om regjeringens sterke innsats for investering i menneskelige ressurser. I løpet av de siste ti årene har de innført fradrag for å stimulere arbeidsgivernes investering i læring, fremme opplæring av spesielle målgrupper og oppmuntre enkeltpersoner til å spare med sikte på læringsrelaterte prosjekter. Fra 2002 og utover har regjeringen imidlertid blitt tvunget til å avlyse noen av disse initiativene på grunn av tvil om tiltakenes effektivitet og endrede prioriteter.

© OECD 2005

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

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

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

Besøk vårt nettsted www.oecd.org/rights/

