

Education Policy Analysis -- 2004 Edition

Summary in Swedish

Utbildningspolitisk analys: 2004 års upplaga

Sammanfattning på svenska

I det första kapitlet återvänder författarna till ett tema som undersöktes av OECD för första gången för ca 30 år sedan. Kapitel 2 ger nya perspektiv på alternativen till det traditionella universitetet inom de nationella postgymnasiala utbildningssystemen och rekapitulerar några av OECD:s publikationer om användning av IT i skolan, redovisar några varnande exempel och skisserar ett antal förutsättningar för att man ska få bättre valuta för de skattepengar som investeras i utbildnings-IT. I kapitel 3 diskuteras ett ämne som hittills inte har behandlats systematiskt i OECD:s utbildningspublikationer, nämligen den viktiga roll som skolorna bör spela i strävandena att lägga grunden för de nationella ramverken för livslångt lärande. Och slutligen öppnar kapitel 4 nya vägar genom att gå igenom några av de policyfrågor som behöver beaktas apropå användningen av skattepolitiken som incitament till livslångt lärande. Volymen innehåller en bilaga med en sammanfattning av nyare utbildningspolitiska trender i OECD-länder.

Förnyad granskning av alternativen till universitetet

Universiteten har inte längre något monopol på postgymnasial utbildning. I ett antal länder söker sig mer än en tredjedel av de studerande på denna nivå till andra typer av institutioner, och i några få utgör de majoriteten. Icke-universitetsinstitutioner, som meddelar postgymnasial utbildning, uppvisar mycket stora typmässiga skillnader, från yrkesinriktade gymnasieskolor som bedriver en blandning av gymnasieutbildning och korta postgymnasiala kurser, till tekniska högskoleinstitutioner som erbjuder fyraåriga kurser ledande till akademisk grundexamen. Gemensamt för dem alla är dock att det är två nödvång som har bidragit till sådana institutioners tillväxt i OECD-området. Det första är nödvändigheten att skapa extra kapacitet för att bredda det generella utbudet av postgymnasial utbildning. Det andra är nödvändigheten att diversifiera det som erbjuds, t.ex. med avseende på kursbredd, kursernas tillgänglighet och de allt starkare kopplingarna till arbetsgivarna och samhället i stort.

De institutioner utanför universiteten som meddelar postgymnasial utbildning **har sinsemellan starkt skilda syften**. En del, som de tyska *Fachhochschulen*, är snävt inriktade på att producera yrkesinriktad kompetens. Andra, som de nordamerikanska *community college*, bedriver undervisning för ett större antal nivåer och syften. Tre huvuddimensioner av dessa syften är:

- *Yrkesinriktningens omfattning*. I många länder har institutionerna utanför universiteten utvecklats ur yrkesskolor eller tekniska institut, och de erbjuder normalt färre kurser från allmänbildande program – till exempel humanistiska ämnen – än universiteten. Emellertid har några typer av institutioner också ett uppdrag att arbeta för att underlätta tillträdet till universiteten, och i dessa fall är yrkesinriktningen mindre påtaglig. Till sådana institutioner hör inte bara de mångsidiga av nordamerikansk och australisk typ, utan även de franska *Instituts universitaires de technologie* (IUTs), som erbjuder en standardiserad tvåårig formell utbildning.
- *Tillhandahållen utbildningsnivå*. I engelskspråkiga länder erbjuder ett antal institutioner en serie kurser från gymnasium till akademiska grundexamenskurser. I ett antal tyskspråkiga och nordiska länder meddelar postgymnasiala institutioner utanför universiteten huvudsakligen avancerade kurser, på samma nivå som en akademisk grundexamen, medan vuxenundervisning på lägre nivå ges på annat håll.
- *Samhällsinriktning*. Många länder har numera nätverk av institutioner utanför universiteten, som är fler till antalet än universiteten, och därför mer spridda geografiskt. Detta både förbättrar det lokala tillträdet och gynnar i några fall näringslivet på andra sätt, t.ex. genom att forskning bedrivs som är inriktad mot lokal eller regional ekonomisk utveckling.

Postgymnasiala utbildningsleverantörer utanför universiteten passar in i ett övergripande utbildningssystem på flera olika sätt. Ibland är grupper av institutioner med olika status klart urskiljbara, som i två- eller trepartssystem, men bilden kan vara mer komplex, där kurs typer och kompetenser i olika institutionskategorier överlappar. I några länder, i synnerhet Tyskland och Finland, har institutionerna utanför universiteten en nyckelroll när det gäller att stimulera utbyggnaden av den generella postgymnasiala utbildningen. När det gäller att vidga tillträdet står de dock inte alltid ensamma, och i många länder är det sätt på vilket de samverkar med universiteten – däribland villkoren för studerandes möjligheter att flytta mellan institutioner – avgörande.

En annan nyckelfaktor för möjligheterna att bygga ut systemet är de utanförstående institutionernas **relativt lägre kostnader per studerande i de flesta länder**. I några länder ligger denna kostnad litet över hälften av det belopp som spenderas i universiteten. Detta kan delvis, men inte helt, förklaras av studieprogramskillnader och reser frågor om jämlikhet i fråga om tillgången till postgymnasial utbildning. I några, men inte alla, länder kompenseras detta delvis av att de studerande på institutionerna utanför universiteten betalar lägre avgifter. Man måste noggrannare tänka igenom hur man ska ta fram en rimlig kostnads- och intäktsstruktur i ett komplext, heterogent system för postgymnasial utbildning. Detta aktualiserar också frågor om kvalitet, däribland undervisningens kvalitet, som i princip borde stå i centrum för de icke forskningsinriktade institutionernas uppmärksamhet, men som i praktiken har ägnats otillräcklig uppmärksamhet. Ger de postgymnasiala läroanstalterna utanför universiteten valuta för pengarna? Detta är vanskligt att mäta med de data som står till vårt förfogande, men det

finns belägg för att avkastningen i bästa fall kan kallas ojämn och att den varierar kraftigt mellan institutioner och kurser.

Dessa alternativ till universiteten kommer säkerligen att spela en viktig roll i framtidens postgymnasiala utbildning. **Deras exakta roll inom systemet är ännu under vardande**, med en rad strategier öppna för dem, där de i princip kan välja mellan att imitera universiteten eller betona skillnaderna dem emellan. Även utbildningsmyndigheterna kommer att behöva grundligt tänka igenom vilka roller de vill att institutionerna utanför universiteten ska spela i det postgymnasiala utbildningssystemet.

Att få avkastning på investeringar i utbildnings- IT

Sedan mitten av 1990-talet **har informations- och kommunikationstekniken (IT) av många setts som en del av en strategi för förbättrad undervisning och inläring**. Detta är ambitiösare än tidigare användningar av datorer, t.ex. som kompletterande läromedel eller ett sätt att sänka undervisningskostnaderna. Men fungerar försöken att omvandla undervisningen med hjälp av IT? Vilka investeringar har gjorts, på vilket sätt har de lönat sig och vilka hinder återstår för att informations- och kommunikationstekniken ska kunna utnyttjas effektivt?

Alla OECD-länderna har investerat stora belopp i IT i skolorna, även om tillgången till utrustning fortfarande skiljer sig mycket från land till land. År 2003 uppvisade antalet 15-åriga elever per dator i olika länder en skala från 3 till 25. Dessa skillnader kan inte enkelt förklaras genom variationer i förmögenhet eller generella anslag till utbildningen. Dock har de flesta skolorna numera tillgång till internetanslutning, och allteftersom den fysiska tillgången till teknik blir vanligare, riktar sig uppmärksamheten allt mer mot frågan hur IT kan integreras i undervisning och inläring, för att studieresultaten ska förbättras.

När man utvärderar avkastningen från IT-investeringar måste man komma i håg att IT kan användas till att förbättra informationshanteringen inom skolorna och höja elevernas IT-färdigheter, *liksom* till att förändra undervisningsmetoder och inläringsteknik. Investeringarna ser olika ut, beroende på vilka av dessa mål som prioriteras; därför är det svårt att mäta den sammantagna avkastningen.

En indikation är hur mycket eleverna använder datorer. I några länder använder minst en av tre femtonåringar datorer i skolorna mindre än en gång i månaden, medan användningen har blivit en rutin i ett fåtal länder: Två av tre elever i Danmark, Ungern och Storbritannien använder datorer flera gånger i veckan eller dagligen. **Kuriöst nog är storleken av investeringarna i utrustning inte någon tillförlitlig indikation på hur mycket denna används**, även om länderna med särskilt många elever per dator – föga överraskande – uppvisar en användning under genomsnittet. Oftast använder eleverna datorer inte för studier via utbildningspaket, utan för e-postkorrespondens och sökning på internet – vilka båda kan få positiva utbildningseffekter. Antalet elever som använder specifik utbildningsmjukvara tycks i själva verket minska.

Förbättrar IT studieresultatet? Beläggen för detta är svårtydbara, även **om viss forskning tyder på att ökad teknikanvändning kan höja prestationerna**. De största potentiella vinsterna kan tas hem av de lågpresterande eleverna. Glädjande nog är de skolor där de flesta sådana elever finns åtminstone lika välförsedda med datorer som genomsnittsskolorna och i några länder mer än så. Detta står i motsats till fördelningen av datorer i hemmen, som i hög grad gynnar de mer privilegierade eleverna; skolan kan sålunda bidra till att motverka effekterna av den digitala klassklyftan. I de skolor där det är ont om datorer är de lågpresterande eleverna mindre benägna än genomsnittet att använda sig av dem, varför det är viktigt att användningsmöjligheterna inom skolan förbättras.

Lågpresterande elever är lika intresserade av att använda datorer som andra, men har i regel mindre självförtroende. Ändå tyder resultaten av fallstudier på att **IT kan användas effektivt för att höja elevernas studieintresse och självförtroende**.

Till de spärar som hindrar IT från att ge önskade resultat i skolorna kan man räkna bristen på erforderliga fysiska resurser, bl.a. brist på reguljär teknisk support och service. De grundläggande hindren finner man dock i de sätt på vilka lektioner, skolor och utbildningssystem är organiserade. **Rektorerna betonar i synnerhet fyra hinder på vägen till deras IT-utvecklingsmål**, av vilka var och en berör åtminstone 60 procent av gymnasieeleverna i hela OECD-området:

- Svårigheter att integrera datorer i klassrumsundervisningen.
- Problem med att frigöra tillräckligt mycket schemalagd datortid.
- Lärarnas bristande kunskaper i användning av datorer som läromedel.
- Lärarnas brist på tid för att förbereda lektioner där man använder datorer.

För att kunna övervinna sådana hinder behöver lärarna vara välutbildade och väl förberedda att använda datorer effektivt, men detta kommer inte att vara tillräckligt, om skolväsendet och pedagogiken inte ändras. Belägg från fallstudier visar att det behöver finnas en nära växelverkan mellan datoranvändning och andra inslag i skolans utveckling, för att IT ska utlösa förändringar eller fungera som ett verktyg som gör det möjligt att detta sker. Precis som fallet är i näringslivet, kommer IT:s möjligheter att förverkligas endast om införandet av IT kombineras effektivt med andra inslag av nytänkande.

Hur bra är skolorna på att bidra till det livslånga lärandet?

Det "livslånga lärandet" är ett begrepp som ursprungligen betecknade det lärande som fortsatte efter skolans obligatoriska grundutbildning. **Numera avser det ett förhållningssätt till lärandet under hela livet, inklusive skolutbildningen**. OECD har formulerat en ram för det livslånga lärandet, som innehåller fyra beståndsdelar. Var och en av dem påverkar skolutbildningen:

- Organiserat lärande ska vara *systemiskt och samordnat*. Skolutbildningen ska därför vara kopplad till lärandet under andra skeden av livet.
- Eleven ska stå i *centrum för inlärningsprocessen*. Detta är ett särdeles svåruppfyllbart krav i det obligatoriska undervisningsväsendet.

- Tonvikten ska ligga på *motivationen att lära* – ytterligare en krävande utmaning för ungdomsskolan, som många blir missnöjda med.
- *Utbildningens mångfaldiga målsättning* ska erkännas, i stället för att fokusering sker enbart av ekonomiska eller resursrelaterade mål.

Hur väl skolsystemen lever upp till det livslånga lärandets ideal kan analyseras på tre nivåer: den enskilde eleven, skolan som organisation samt skolsystemet.

På elevens nivå måste **skolsystemen** tillse inte bara att eleverna fullgör sin skolgång, utan även **att de vårdar de kompetenser som eleverna kommer att behöva i vuxenlivet**. Med tanke på att fullständig gymnasieutbildning lägger en god grund för det livslånga lärandet, har framstegen varit uppmuntrande. I de flesta OECD-länderna lämnar det stora flertalet ungdomar numera skolan med fullständig gymnasiekompetens, men vilka slag av färdigheter och fallenheter har de förvärvat när de gör det? PISA-undersökningen används för att kartlägga i vilken mån de besitter några av de baskunskaper och färdigheter som de kommer att behöva i vuxenlivet. Undersökningsresultaten visar att det ännu finns mycket att göra. Så t.ex. är åtminstone en tredjedel av eleverna inte i stånd att genomföra läsuppgifter av måttlig komplexitet – en helt avgörande färdighet som behövs för det livslånga lärandet.

Emellertid **måste man även beakta flera andra utfall av utbildningen, inte bara kognitiva kompetenser**. OECD:s projekt *Definition and Selection of Competences* (DeSeCo) har ställt upp tre typer av kompetens som behövs i vuxenlivet: förmåga att använda en rad kunskapsrelaterade verktyg, däribland språk och teknik, att effektivt samverka med andra människor, samt utövande av personlig självständighet. Även om dessa kompetenser inte alltid kan mätas exakt, har PISA tillhandahållit några indikatorer på skolelevernas förmodade förutsättningar att tillgodogöra sig det livslånga lärandet på olika sätt. En mätbar aspekt av **självständigheten** är hur mycket eleverna styr sitt lärande själva; de som gör det kan i större utsträckning förväntas göra bra ifrån sig i skolan. I fråga om **motivationen** är resultaten uppmuntrande, då de visar att de flesta femtonåriga elever tycker att de "hör hemma" i skolan, även om en signifikant minoritet inte gör det. Ett frapperande inslag i de aktuella undersökningsresultaten är att i några länder, där eleverna visar goda prestationer, vantrivs i skolan, och detta skulle kunna ha betydelse för deras benägenhet att fortsätta lärandet senare i livet.

Den andra nivå, på vilken principerna om det livslånga lärandet äger tillämpning, är **skolornas, som behöver bli inlärningsorganisationer med eleverna i centrum av lärandet**. Därmed avses inte bara en beredskap hos lärarna att undervisa och att förändra, utan ett av skolan lett nytänkande som förändrar lärandekulturer. Detta kräver att utbildningen efterbildar sådana förutsättningar som har gjort det möjligt för nytänkandet att lyckas på andra håll. En av dessa är tillämpningen av forskningsresultat. En andra förutsättning är samarbete med praktiskt verksamma personer för att man ska hitta nya sätt att göra saker och ting, vilket kräver bättre lärarnätverk och incitament för lärarna att arbeta tillsammans. En tredje förutsättning är att man skapar ett "modulärt" innovationssystem, som samtidigt tillåter lokala avvikelser och förenar lokalt nytänkande med andra delar av systemet. En slutlig pådrivare av nytänkande är effektiv användning av informations- och kommunikationsteknik. I alla dessa hänseenden finns det barriärer mot förändringar i utbildningsväsendet – dock i var och en av dem finns det frön till framgång.

Slutligen behöver det livslånga lärandet, på systemnivå, en koppling mellan skolundervisningen och andra sidor av utbildning och träning genom individens hela liv. **En nyckelfråga är i detta sammanhang huruvida en fortsatt utbyggnad av ungdomsskolan nödvändigtvis är önskvärd.** Även om den ger en god grund för det livslånga lärandet, finns det också en risk för att den också "framlastar" utbildningen ännu mer än tidigare. Det finns ingen patentlösning i denna kvistiga avvägningsfråga, men länderna behöver noggrant tänka över aspekter som val av tidpunkt när de rätta förutsättningarna föreligger. Efter högstadiet kommer det kanske att behövas en spelplan på mer än *en* nivå, som ger människor möjligheter att studera vid olika åldrar.

Beskattning och livslångt lärande

De arrangemang som gör det möjligt för människor att fortsätta lärandet under hela livet är dåligt utvecklade. I synnerhet gäller att faktorer, som gör det ekonomiskt intressant att investera i lärandet och som säkerställer att därtill erforderliga penningmedel är tillgängliga, ofta är svaga efter den obligatoriska skolutbildningen. **Skattepolitiken kan vara ett sätt att stärka dessa ekonomiska incitament.** Medan beskattning har använts för att påverka andra former av investeringar, har den dock sällan använts avsiktligt för att påverka just det livslånga lärandet. Detta innebär inte att den inte har någon betydelse. Denna påverkan har emellertid varit mer slumpmässig än planerad.

Argumentet för att använda skattepolitik, liksom andra ekonomiska instrument, **för att påverka utbildningsinvesteringar är att lärandets vinster delas mellan samhället, arbetsgivarna och den enskilde:** Icke-understödd privat täckning av lärandets kostnader kommer därför att leda till icke-optimal investeringsnivå. Ändå är vuxenundervisningen, till skillnad från ungdomsskolan, i bästa fall ojämnt understödd av staten. Hur kan kostnaderna delas på ett mer systematiskt sätt? OECD-diskussioner på senare tid om existerande samfinansieringsarrangemang har kommit till slutsatsen att skattepolitik är, avsiktligt eller annorledes, inbäddad i många sådana program. Arbetsuppgiften, som formulerades under en nyligen hållen OECD-konferens om ämnet, är att göra dessa ansatser mer systemiska bland regeringarna, finansministerierna aktivt samarbetande.

Skatteväsendet har många syften. Det viktigaste är att driva in pengar för offentliga utgifter, utan skadlig snedvridning av ekonomin. Att med skattemedel kunna främja samhällsnyttiga verksamheter kan också vara ett viktigt syfte. **Det finns två huvudkanaler, genom vilka skattepolitiken kan påverka investeringar i det livslånga lärandet:**

- För det första *genom beskattning av intäkterna* från försäljningen av utbildningstjänster. Om lärandet betraktas som en investering, borde *ett* mål vara att – i neutralitetssyfte – tillse att dessa intäkter beskattas på samma sätt som andra investeringar. Detta kräver också att alla utbildningsleverantörer beskattas på enhetligt sätt. Ett av de vanligaste sätten att bryta mot denna princip är att beskatta utbildningstjänster från affärsdrivande organisationer, men inte tjänster som tillhandahålls av offentliga organ och andra icke-affärsdrivande organisationer.

- För det andra genom skattemässig behandling av *utgifterna* för investeringar i lärande. Det finns många sätt på vilka enskilda och institutionella investeringar i utbildning kan beviljas skattelättnader. Det är dock vanskligt att utforma ett neutralt stöd över hela linjen. Den vanliga modellen är att gynna utbildning för den nuvarande anställningen framför utbildning i framtida anställning (undantag från detta finns dock i några fall), att gynna mätbara lektionssalsaktiviteter framför arbetsplatsutbildning samt att gynna juridiska personers investeringar framför fysiska personers. Skattelindringar är dessutom mer värda för mer välbärgade privatpersoner och för företag – dvs. för personer med relativt höga marginalskattesatser.

Sluteffekten av skattemässiga incitament för investeringar i det livslånga lärandet kan således variera i hög grad, desto mer som dödviktseffekten i några fall kan bli kraftig. Nettoresultatet av denna snarast godtyckliga och inkonsekventa tillämpning av skattepolitiken på det livslånga lärandet är att det sänds ut blandade och inkonsekventa signaler. I många länder är skattemyndigheterna fortfarande ovilliga att gripa sig an frågan på ett mer systematiskt sätt. Det krävs nu att utbildnings- och finansministerierna ser över den skattemässiga behandlingen av utbildningsrelaterade utgifter och intäkter, värderar dess effekter på investeringar i humankapital samt tänker igenom behovet av eventuella justeringar av rådande politik.

Ovannämnda punkter kan illustreras genom en granskning av nu tillämpad skattepolitik och den senaste tidens utveckling i tre länder. **I Österrike** är utbildningsleverantörer oftast befriade från moms, och det finns en rad skattelättnader för privatpersoner och företag med avseende på vissa kategorier av utbildningskostnader. Listan över de former av lärande för vilka privatpersoner kan söka inkomstskattelättnader har förlängts. **I Finland** är dispenser på intäktssidan begränsade till vissa preciserade leverantörer. Målet på utgiftssidan är att inkludera alla aktiviteter som bidrar till människors framtida intjäningskapacitet. Denna princip är dock svår att tillämpa konsekvent. En utredning som tillsatts av utbildningsmyndigheterna har förtydligat policyn för arbetsgivares kostnader för personalutbildning. **I Nederländerna** har myndigheterna varit särskilt aktiva när det gäller att använda skattepolitiken för att främja regeringens hårda satsning på stöd till investeringar i humankapital. Under sistlidna decennium har de infört avdrag för att stärka incitamenten för arbetsgivarna att investera i lärande, stimulera utbildning för särskilda målgrupper och att uppmuntra privatpersoner att spara för utbildningsrelaterade syften. Sedan beskattningsåret 2002 har dock skattetryck, tvivel på effektiviteten av vissa åtgärder samt ändrade prioriteringar tvingat regeringen av att avblåsa några av dessa initiativ.

© OECD 2005

Denna översikt är inte en officiell OECD-översättning.

Mångfaldigande av översikten får ske på villkor att OECD:s upphovsrätt och titeln på originalpublikationen anges.

Mångspråkiga översikter är översatta utdrag ur OECD-publikationer som ursprungligen publicerats på engelska och på franska.

De kan beställas gratis från OECD:s nätbokhandel på adressen

www.oecd.org/bookshop/

Närmare upplysningar lämnas av OECD:s enhet *Rights and Translation*, under *Public Affairs and Communications Directorate*.

rights@oecd.org

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

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

Besök vår nätplats www.oecd.org/rights/

