

# Education at a Glance 2011

## Eksternt sammendrag

Education at a Glance (EaG) er OECDs årlige indikatorrapport for utdanningssektoren. Den gjør det mulig å sammenligne Norge med alle OECD-land når det gjelder bruk av ressurser til utdanning, deltakelse i utdanning, resultater av utdanning osv. EaG inneholder et fast indikatorsett hvert år, men også noen gjesteindikatorer som publiseres kun en enkelt gang. De viktigste nyhetene i 2011-utgangen er:

- Gjennomføring i videregående opplæring er med for første gang, med data fra 20 OECD-land. Norge kommer relativt dårlig ut. I gjennomsnitt for landene som har levert data, fullfører 68 prosent av elevene videregående opplæring på normert tid. Norge ligger på 16. plass av 19 land med 57 prosent. Høyest gjennomføring finner vi i Irland (87 prosent). To år etter normert tid har gjennomføringen i Norge økt til 71 prosent, og til 81 prosent i gjennomsnitt for landene som har levert data.
- Indikatoren for ikke-økonomiske effekter av utdanning ser blant annet på valgdeltakelse. Data for voksne viser en sterk sammenheng mellom utdanningsnivå og valgdeltakelse i Norge. For ungdomsskoleelever ser man at jo høyere kompetanse de har i samfunnsfag, desto mer sannsynlig er det at de vil benytte stemmeretten.
- En indikator for ansvarliggjøring (accountability) viser blant annet at prøve/eksamenssystemet i Norge tilsvarende hva man finner stort sett i hele OECD, med eksamen på ungdomstrinnet og i videregående opplæring, og nasjonale prøver på barne- og ungdomstrinnet. Norge, Danmark og Sverige er blant de mest liberale landene når det gjelder formidling av resultatene fra slike tester.
- Data for tidlig siling av elever (alder for første seleksjonstidspunkt i utdanningssystemet), samt andel elever på yrkesfaglige programmer på ungdomstrinnet viser hvordan en del land har et segregert utdanningssystem allerede på ungdomsskolenivå.
- Metodisk er det gjort en relativt stor endring for Norge, ved at man har gått over til å bruke tall for BNP for fastlands-Norge. Mer om dette helt til slutt.

## Noen hovedfunn

Norge har OECDs tredje høyeste ressursnivå i utdanningssektoren, målt som årlig utgift per elev eller student korrigert for ulik kjøpekraft i landene i 2008. Det er ingen OECD-land som bruker mer offentlige midler på utdanning enn Norge. Sett i forhold til Norges økonomiske evne (BNP), er ressursbruken på utdanning litt høyere enn for gjennomsnittet av OECD-landene.

Noen få land, og i særdeleshet USA, bruker mer ressurser enn Norge på høyere utdanning. Disse landene har gjerne mye privat finansiering av høyere utdanning gjennom studieavgifter. Norge er blant landene med minst privat innslag i utdanningssektoren<sup>1</sup>, både når det gjelder omfang av privatskoler og privat finansiering av offentlige og private utdanningsinstitusjoner.

I alle OECD-landene har utgift per elev i grunnskolen og videregående opplæring økt siden 2000. I Norge har realveksten vært på 18 prosent, mot 34 prosent i gjennomsnitt for OECD-landene. I høyere utdanning har enkelte land kuttet utgiften per student siden år 2000. I Norge

---

<sup>1</sup> OECD publiserer ikke statistikk for privat innslag i barnehagesektoren

har veksten vært på 12 prosent, mot 14 prosent for gjennomsnittet av OECD-landene.

Utdanningsnivået i Norge ligger over gjennomsnittet i OECD, men ikke helt i toppen. Deltakelsen i formell utdanning i Norge er høy for barn og ungdom, men lavere enn i land vi pleier å sammenligne oss med for befolkningen over 20 år. Når det gjelder ikke-formell opplæring (kurs osv.) er voksne i Norge blant de mest aktive i OECD.

OECD publiserer for første gang gjennomføringsindikatorer for videregående opplæring i EaG 2011. Norge kommer relativt dårlig ut. I gjennomsnitt for landene som har levert data, fullfører 68 prosent av elevene på normert tid. Norge ligger på 16. plass av 19 land med 57 prosent. Høyest gjennomføring på normert tid finner vi i Irland (87 prosent), samt USA og Israel (begge 85 prosent). Luxembourg ligger sist med kun 41 prosent.

OECD publiserer også gjennomføringsraten to år etter normert tid. Dette får store utslag på gjennomføringsraten i land der det er vanlig å dumpe (Luxembourg) eller å fullføre forsinket som voksne (de nordiske landene). Gjennomføringsraten øker gjennomsnittlig til 81 prosent i OECD, mens Norge ligger på 71 prosent. Av de 12 landene som har levert sammenlignbare data, ligger Norge som nr. 9 sammen med Luxembourg. Bare Island og New Zealand har svakere gjennomføring enn Norge målt to år etter normert tid.

Gjennomføringsraten er høyere på studieforbereende programmer enn på yrkesfaglige programmer i alle de 14 landene som har levert data på programnivå, med unntak av Island. Forskjellen i gjennomføringsraten mellom programmene er gjennomsnittlig på hele 21 prosentpoeng, og opp i 40 prosentpoeng i bla Danmark. I Norge er forskjellen 32 prosentpoeng, men i Sverige bare 7.

I alle land er det kjønnsforskjeller i jentenes favør. I gjennomsnitt er gjennomføringsraten 10 prosentpoeng høyere for jenter enn for gutter. Norge har desidert størst kjønnsforskjeller med 19 prosentpoeng (reduseres til 11 prosentpoeng to år etter normert tid). Finland og Sverige har små kjønnsforskjeller 4-5 prosentpoeng).

På tross av svak gjennomføring i vgo i Norge, er tallet på ungdommer og voksne som hvert år oppnår studiekompetanse eller fagbrev, relativt høyt sammenlignet med de fleste andre OECD-land (sett i forhold til befolkningsstørrelsen). Det skyldes gode muligheter til å vende tilbake og fullføre opplæringen som voksne, eventuelt gjennom praksiskandidatordningen. Norge ligger derfor litt over OECD-snittet for andelen voksne som har oppnådd en videregående utdanning.

I motsetning til de foregående årene der rekruttering til høyere utdanning har stagnert eller gått ned i Norge, ser vi en betydelig økning i årets utgave (høsten 2008, dvs før finanskrisen). Norge, Australia og USA har hatt den største økningen i rekruttering til høyere utdanning fra studieåret 2007/2008 til 2008/2009 på 6-7 prosentpoeng. I OECD som helhet har økningen vært på 3 prosentpoeng. Indikatoren viser at 77 prosent av unge voksne i Norge sannsynligvis i løpet av livet vil starte på et høyere utdanningsprogram. Dette er like over OECD-snittet. Kjønnsforskjellene i høyere utdanning i Norge er blant de største i OECD.

Når det gjelder valg av fagfelt, skiller Norge seg fra OECD-gjennomsnittet ved at flere av de nye studentene i Norge tar fag innenfor humaniora, pedagogikk og helsefag, og at langt færre tar ingeniørfag.

Kandidatproduksjonen i høyere utdanning i Norge har gått ned de siste årene, og ligger under gjennomsnittet for OECD-landene.

I Norge er arbeidskraft på alle utdanningsnivåer betydelig dyrere enn OECD-gjennomsnittet. Det gjelder særlig for ufaglært arbeidskraft (grunnskoleutdanning) hvor kostnadene i Norge er helt på topp i OECD. Kostnadene for arbeidskraft som har videregående opplæring i Norge er på andre plass i OECD (bak Luxembourg), mens de er fjerde dyrest for høyt utdannet arbeidskraft. I Norge er arbeidskraftkostnadene for en person med høyere utdanning over US\$ 30 000 mer enn OECD-gjennomsnittet (ikke korrigert for kjøpekraftsforskjeller).

I Norge har vi relativt små lønnsforskjeller og det medfører at vi har mindre spredning enn de aller fleste andre land mellom inntekten for de med minst utdanning og inntekten for de med mest utdanning. Det innebærer at det er relativt lite rent økonomisk å vinne for en person å ta høyere utdanning. I Norge har en mann med høyere utdanning omtrent 33 pst. høyere lønn enn en mann med videregående opplæring i gjennomsnitt. Dette er svært lavt i OECD-sammenheng.

Men det er andre viktige positive effekter som følger utdanning, både i og utenfor arbeidsmarkedet. Sysselsettingen for de med høyere utdanning er høyest innen OECD med over 90 pst. De med videregående opplæring er sysselsatt i 83 pst. av tilfellene, også det høyest innen OECD, mens de uten utdanning utover grunnskolen har sysselsetting på 65 pst. Utdanning er også assosiert med lav arbeidsledighet. De med høyere utdanning har 1,4 pst. arbeidsledighet. For de med videregående opplæring er tallet 1,7 pst., mens det er 4,7 pst. for de med kun grunnskole.

Avkastningsbildet til utdanning for personer er noe atypisk i Norge. Menn med videregående opplæring har høy avkastning (over 13 pst). Netto nåverdi av en slik utdanning er US\$ 111 000. Netto nåverdi for en mann med høyere utdanning er US\$ 92 000, som tilsvarer en avkastning på over 7 pst. For kvinner er avkastningen hhv. 7,4 og 9 pst. Kvinnens avkastning er forskjellig fra menns fordi deres lønn og sysselsettingsmønstre er forskjellige og varierer etter utdanningstype.

Utdanning lønner seg også rent økonomisk for det offentlige. Når man sammenlikner de offentlige utgiftene som følger med utdanning, med inntekter (hovedsakelig skatteinntekter) som følger personer med utdanning, er den offentlige avkastningen mellom 4,6 og 7,7 pst. for kvinner og menn. OECD anbefaler derfor at også land som sliter med svake offentlig finanser investerer i befolkningens utdanning.

Det finnes også en del betydelig ikke-økonomiske effekter av utdanning, som kommer til uttrykk hos den enkelte og som har stor verdi for samfunnslivet. Slike effekter lar seg ikke lett sammenlikne mellom land, siden kulturelle forhold og land-spesifikk kontekst i stor grad påvirker. Innen land er sammenlikning mellom ulike utdanningsgrupper mer meningsfylt:

- Valgdeltakelse: I Norge stemte nesten 93 pst. av de med høyere utdanning ved forrige stortingsvalg. De som hadde videregående opplæring som høyeste utdanning hadde 85 pst. valgdeltakelse, mens de med kun grunnskole hadde 77 pst. valgdeltakelse. Det er også vist målinger av elevers forventninger om politisk deltakelse når de blir voksne i årets EaG. Norske 8-klassinger som hadde svake ferdigheter i spørsmål knyttet til samfunnsforhold og –kunnskap forventet å ha en aktiv valgdeltakelse når de fikk stemmerett i 43 pst. av tilfellene, mens 57 pst. de med de sterkeste ferdighetene forventet en aktiv valgdeltakelse.
- Holdninger til likestilling: En annen interessant forskjell mellom de svakeste og de sterkeste elevene i samfunnsfag er at kun 44 pst. av de svakeste elevene har positive holdninger til likestilling mellom kjønnene, mens tallet for de sterkeste elevene er 59 pst.

- Tilfredshet med livet: I Norge oppgir noe over 75 pst. av personer i aldergruppen 25 til 64 år at de er «tilfredse med livet» (dvs minst tilfredse eller mer). Av de med fullført videregående opplæring oppgir mer enn 84 pst. at de er tilfredse, mens 87 pst. de med høyere utdanning er tilfredse.
- Frivillig arbeid: I Norge oppgir noe over 11 pst. av personer i aldergruppen 25 til 64 med kun grunnskoleutdanning at de har bidratt til frivillig arbeid minst en gang i løpet av de siste fire ukene. Tilsvarende tall for de med videregående opplæring er 28 pst., mens det er 30 pst. blant de med høyere utdanning.

Lærerlønningene i Norge (kjøpekraftjustert) ligger like over gjennomsnittet for OECD-landene, både når det gjelder begynnerlønn og etter 10 og 15 års erfaring. Topplønna i Norge ligger under OECD-snittet. Sammenlignet med andre sysselsatte med høyere utdanning, kommer norske lærere relativt dårlig ut. I Norge tjener en lærer 66 prosent av gjennomsnittslønna for andre høyt utdannede, mot 77 prosent i OECD.

Sammenlignet med OECD-snittet bruker lærerne i Norge færre timer på undervisning. Dette gjelder både for grunnskolen og videregående opplæring. Danmark, Island og Finland ligger enda lavere enn Norge på grunnskolen. OECD poengterer at antallet undervisningstimer på ungdomstrinnet og i videregående opplæring er på tilsvarende nivå i de fleste land, men at Norge (sammen med Danmark, Japan og Mexico) er blant landene hvor antallet timer lærerne bruker på undervisning er over 20 % høyere på ungdomstrinnet enn i videregående opplæring

Norge er blant OECD-landene med færrest lovfestede undervisningstimer i grunnopplæringen, men plasserer seg i nærheten av land som Finland og Sverige (som har noen færre timer) og Danmark (som har flere timer). Når det gjelder relativ fordeling av timene på ulike fag, har Norge langt mer religionsundervisning og noe mer kunstundervisning (musikk og kunst og håndverk) enn elevene i de fleste OECD-land.

EAG 2011 inneholder en gjesteindikator for "accountability", som gjerne oversettes til norsk med ordet "ansvarliggjøring". Det er ikke laget noen rangeringer av landene, men indikatoren gir en oversikt over hvordan systemene er organisert, dersom slike systemer finnes. Det skilles mellom tre former for ansvarliggjøring – "performance" som gjelder måling av resultater og bruken av denne informasjonen, "regulatory" som går på skoleinspeksjoner, egenevaluering osv, samt "market" der skolene ansvarliggjøres gjennom bruk av markedsmekanismer som fritt skolevalg og stykkprisfinansiering. Merk at indikatoren måler de nasjonale systemene. Landene kan ha systemer på delstats- eller kommunenivå, men dette fanges ikke opp i EaG.

Det generelle mønsteret i OECD-landene stemmer godt overens med hvordan systemet er organisert i Norge, med eksamen på ungdomstrinnet og i videregående opplæring, og nasjonale prøver på barne- og ungdomstrinnet. Danmark har eksamen og nasjonale prøver på samme trinn som Norge, mens Finland kun har eksamen i videregående. I Sverige brukes ikke nasjonal eksamen, men de har nasjonale prøver på alle nivå.

Et element i systemet for ansvarliggjøring av skolene er i mange land at resultatene av slike prøver formidles til ulike aktører. I Norge formidles resultatene av nasjonal eksamen og nasjonale prøver gjennom Skoleporten direkte til skolens administrasjon, lærere, foreldre, elever og media (kun eksamen). Norge er blant de mest liberale landene på dette punktet, men også land som Danmark og Sverige formidler resultater i like stor grad som Norge.

Flertallet av OECD-landene har et system for tilsyn, og alle land som praktiserer tilsyn/inspeksjoner, praktiserer dette på alle trinn. Dette gjelder også for egenevaluering, men

det er noe færre land som bruker dette enn tilsyn. Norge har systemer for begge disse ordningene, noe som også gjelder Sverige. Danmark og Finland har oppgitt at det ikke kreves inspeksjoner/tilsyn, men at de har systemer for egenevaluering. De fleste land gir elevene muligheter til å velge skole, dvs har innslag av markedsmekanismer, men få land kombinerer dette med økonomiske insentiver som stykkpris.

## **Om omlegging til BNP for fastlands-Norge**

I EaG inngår BNP på to måter.

1. Utgifter til utdanning måles i prosent av BNP, og utgifter per elever måles i forhold til BNP per innbygger. På denne måten ses ressursbruken i forhold til landets inntektsnivå eller økonomiske evne.
2. I tillegg brukes BNP-deflatoren ("konsumprisindeksen" for hele BNP) til å omregne utgiftsutviklingen over tid til faste priser, for å måle realvekst.

For Norge har det vært uheldig å bruke BNP-deflatoren (formål 2) for å måle utgiftsvekst fordi svingninger i oljeprisen gir store utslag på deflatoren. I perioder med fallende oljepris blir deflatoren lav, og utdanningsutgiftene blir justert for lite ned i forhold til den faktiske kostnadsveksten. I slike perioder vil tallene i EaG overvurdere ressursveksten i utdanningssektoren i Norge. I perioder med stigende oljepris blir ressursveksten i Norge tilsvarende undervurdert. Tallene i EaG for utgiftsvekst har dermed ikke vært tolkbare for Norges vedkommende. Norge har derfor bedt OECD om å bruke deflatoren for Norges fastlands-BNP (BNP eksklusiv oljeutvinning og utenriks sjøfart), og dette har OECD gjort for første gang i årets utgave. OECD valgte da å bruke BNP for fastlands-Norge for alle indikatorene, også formål 1 nevnt ovenfor.

I og med at BNP for fastlands-Norge er lavere enn BNP, vil metodeomleggingen føre til at indikatorene for utdanningsressurser målt i prosent av BNP øker for Norges vedkommende. I tidligere utgaver av EaG har Norge ligget under OECD-snittet for utgifter til utdanning i prosent av BNP, mens Norge i årets utgave ligger over OECD-snittet. Dette skyldes altså omlegging av metoden, og ikke at Norge bruker mer ressurser enn før.