

Uddannelse og den nordiske velfærdsmodel¹

**Torben M. Andersen, professor,
Institut for Økonomi, Aarhus Universitet,
tandersen@econ.au.dk**

Uddannelse er en væsentlig del af den nordiske velfærdsmodel. I diskussionen om den nordiske velfærdsmodel er der stor fokus på det sociale sikkerhedsnet og omfordeling via skatter og overførsler. Mens der i det sociale sikkerhedsnet er flere elementer af behovsprøvelse, er uddannelse en skattefinansieret universel rettighed. Grundlaget for en lige indkomstfordeling er imidlertid skabt i arbejdsmarkedet, og her er det af stor betydning, at arbejdsstyrkens kvalifikationer er rimeligt ligeligt fordelt. Uddannelse er afgørende for det generelle velstandsniveau, men er samtidig en aktiv fordelingspolitik. Selvom der bruges mange offentlige ressourcer på uddannelse set i forhold til andre lande, er resultaterne målt både kvalitativt og kvantitativt ikke imponerende, og der er således en stor uddannelsespolitisk udfordring. Argumenter for offentligt engagement i uddannelse diskuteres, og nyere empiri om betydningen af uddannelse for økonomisk vækst og udvikling gennemgås. Artiklen afsluttes med en diskussion af udfordringerne med at sikre et højt uddannelsesniveau for både bredde og elite.

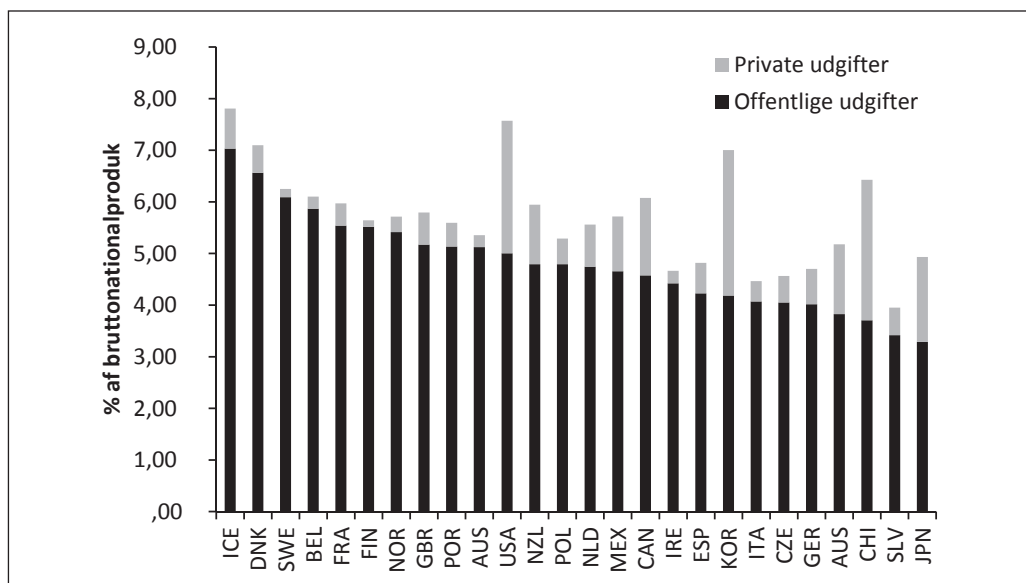
Uddannelse under pres i den nordiske velfærdsmodel

Uddannelse er i sig selv en meget vigtig målsætning. For den enkelte er det med til at skabe lige muligheder, bidrage med viden og forbedre grundlaget for aktiv deltagelse i samfundslivet. Uddannelse er vigtig for mulighederne for selvforsørgelse og dermed kontrol over eget liv. Uddannelse er samtidig af meget stor samfundsmæssig betydning, da det er vigtigt for beskæftigelse og velstand.

Uddannelse er en væsentlig del af den nordiske velfærdsmodel. Paradoksalt er diskussionen om denne model ofte fokuseret omkring det sociale sikkerhedsnet og dets betydning for at sikre omfordeling og social sikkerhed. Fødslen af den nordiske velfærdsmodel kædes også ofte sammen med etableringen af et egentligt socialt sikkerhedsnet. Opbygningen af uddannelsessystemet blev imidlertid påbegyndt før f.eks. opbygningen af pensionssystemer. Den nordiske velfærdsmodel defineres normalt ved universelle rettigheder til skattefinansierede ydelser og tjenester (jf. Esping-Andersen (1990)). Uddannelse opfylder således i mindst ligeså høj grad som det sociale sikkerhedsnet kravene til de grundlæggende træk ved den universelle velfærdsmodel.

De nordiske lande er således karakteriseret ved en stor offentlig indsats på uddannelsesområdet, og målt ved offentlige udgifter til uddannelse som andel af bruttonationalproduktet ligger de nordiske lande i top blandt OECD lande, jf. figur 1. Dette afspejler, at uddannelse er en universel rettighed, som er kollektivt finansieret via skatter, samt at der er et bredt udbud af uddannelser og dermed et højt uddannelsesniveau. De nordiske lande har derfor også historisk været blandt de bedst uddannede lande.

*Figur 1: Samlede uddannelsesudgifter
– offentlige og private – andel af BNP, OECD lande 2007*



Kilde: OECD, Education at a glance, 2010.

Uddannelsessystemet i de nordiske lande er imidlertid under pres. Trods den store resourceindsats er resultaterne ikke længere blandt de bedste. Andre lande har indhentet eller overhalet på uddannelsesniveaue, der er en stor restgruppe uden uddannelse, og kvalitative resultater målt ved PISA-undersøgelser og lignende er ikke i top (bortset for Finland). Samtidig er ressourcetsituationen for den offentlige sektor under pres. Alle disse forhold har skabt et særligt fokus på uddannelsespolitikken.

Denne artikel giver et kort overblik over betydningen af uddannelse for samfundsudviklingen generelt og for de nordiske velfærdsmodeller mere specifikt. De centrale udfordringer for velfærdssamfundet behandles, og de væsentligste uddannelsespolitiske udfordringer diskuteres.

Arbejdsmarked og velfærdssamfund

For de nordiske lande er det en central målsætning at sikre en høj beskæftigelse og en lige indkomstfordeling. Særligt er det vigtigt, at såkaldte »working poor« ikke accepteres. Målet er ikke at »sikre alle et job uanset lønnen«, men derimod »et job med anstændig løn for alle«. Dette afspejler sig blandt andet ved niveauet for de sociale ydelser og mindstelønninger forhandlet af arbejdsmarkedets parter. Det er en konsekvens heraf, at kvalifikationskravene for at få et job er tilsvarende høje, »man skal være lønnen værd«. Uden et højt kvalifikationsniveau vil det ikke være muligt at forene de fordelingspolitiske ambitioner med et højt beskæftigelsesniveau.

Samtidig er det en forudsætning for den nordiske velfærdsmodel, at der sikres et højt beskæftigelsesniveau, dvs. at en tilstrækkelig stor andel af befolkningen er i beskæftigelse. Årsagen er enkel. Det sociale sikkerhedsnet

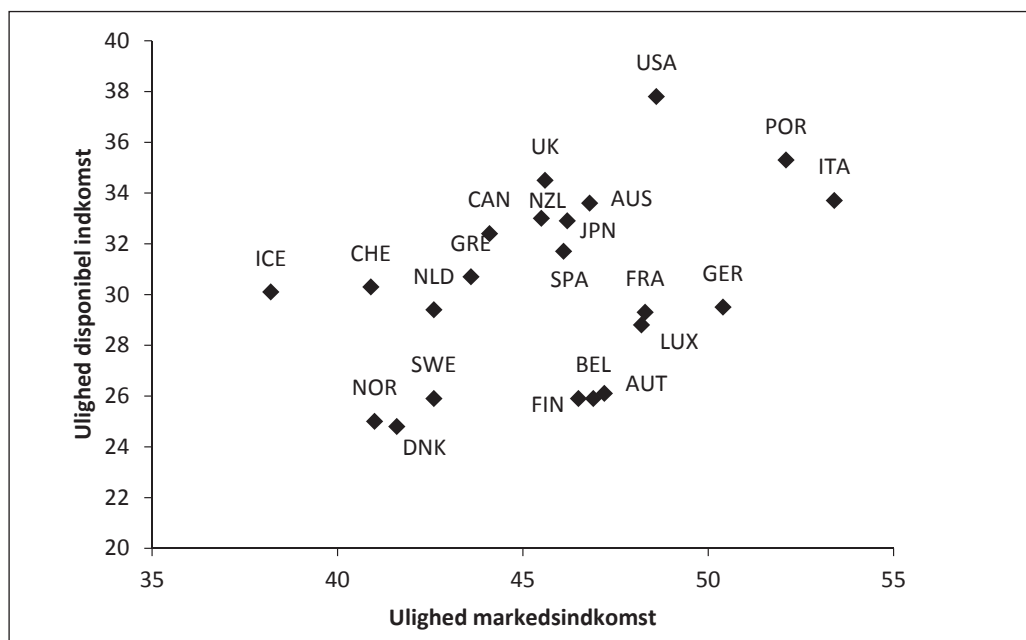
vil typisk sikre alle uden arbejde en eller anden form for overførselsindkomst, og samtidig finansieres velfærdssamfundet hovedsageligt på grundlag af de indkomster, der bliver skabt, når vi går på arbejde. Enten ved direkte beskættning ved erhvervelsen af indkomsten (indkomstbeskatning eller arbejdsmarkedsbidrag), eller når vi bruger indkomst (forbrugsafgifter/moms). Et lavt beskæftigelsesniveau vil således for velfærdssamfundet føre til større udgifter og mindre indtægter, og omvendt. Kort sagt så forudsætter velfærdssamfundets finansiering en høj beskæftigelse.²

I diskussioner om indkomstfordeling betones progressive elementer i skattesystemet og det sociale sikkerhedsnet ofte. Selvom disse elementer er vigtige dele af den nordiske velfærdsmodel, så overser denne diskussion, at

grundlaget for den lige indkomstfordeling i de nordiske lande er skabt i arbejdsmarkedet. Figur 2 viser niveauet for ulighed i markedsindkomster og disponible indkomster, dvs. efter skatter og overførsler, for en række OECD lande. De nordiske lande skiller sig ud ved ikke alene at have en lav ulighed i disponible indkomster, men også i markedsindkomster. Dette er opnået samtidig med, at beskæftigelsesfrekvenserne for de nordiske lande er blandt de højeste blandt OECD lande.

Uddannelse spiller en helt afgørende rolle for, at det har været muligt at forene et højt beskæftigelsesniveau med en relativt lige fordeling af markedsindkomsterne. Med et højt og relativt ligeligt fordelt uddannelsesniveau er det muligt at forene de to hensyn. Det er forbundet med store vanskeligheder at sam-

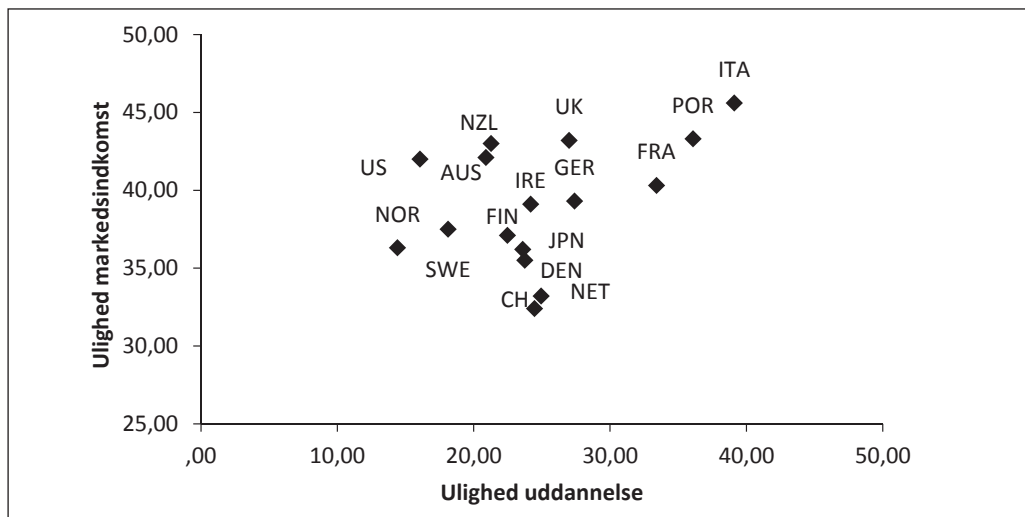
Figur 2: Indkomstfordeling – markedsindkomster og disponible indkomster, OECD lande



Note: Data er for ækvivalerede indkomster, dvs. korrigeret for husstandsstørrelse, for seneste år. Ulighed er målt ved Gini-koefficienten defineret i intervallet 0 til 100, en større Gini-koefficient er ensbetydende med en mere ulige fordeling.

Kilde: www.oecd-ilibrary.org

Figur 3: Ulighed i uddannelse og markedsindkomster



Note: Gini-koefficient for uddannelse gælder for hele populationen over 15 år i 2000. Gini-koefficient for markedsindkomst er fra omkring 2000.

Source: Vinod, T., Y. Wang og F.X. Yan (2003) og www.sourceoecd.org

menligne disse forhold på tværs af lande, men et illustrativ forsøg er gjort i figur 3, der viser ulighed i markedsindkomst og ulighed i uddannelse for en række OECD lande. Lande med høj ulighed i uddannelse har også en tendens til at have en høj ulighed i markedsindkomster og dermed i den samlede indkomstfordeling, og omvendt.

Uddannelse kan således karakteriseres som aktiv fordelingspolitik, der sikrer grundlaget for en lige fordeling af beskæftigelse og indkomst. Det sociale sikkerhedsnet er en passiv fordelingspolitik, der forsøger at reparere på problemer og urimeligheder skabt af markedsindkomsterne. En aktiv fordelingspolitik er på sigt en mere perspektivfuld politik end en passiv fordelingspolitik. Den aktive politik har samtidig den fordel, at den i modsætning til den passive kan styrke de offentlige finanser, mens de finansielle rammer sætter stramme grænser for den passive fordelingspolitik.

Offentlig intervention i uddannelse

Som det fremgår af figur 1, er der et betydeligt offentligt engagement i uddannelse i alle OECD-lande, og i alle lande overstiger de offentlige udgifter de private udgifter.³ Hvorfor spiller det offentlige så aktiv en rolle på uddannelsesområdet?

Hovedargumentet er at skabe lige muligheder. Uddannelse kan være begrænset af både sociale og økonomiske barrierer. Ved at gøre uddannelse til et universelt tilbud for alle og dermed gratis medvirker man til at mindske de økonomiske barrierer for uddannelse. Dette er ikke alene en værdi for den enkelte, men har også effekter på samfundsplan, da man herved skaber bedre muligheder for at udnytte og udvikle befolkningens potentielle human kapital (uddannelse, kvalifikationer, erfaringer m.m.).

Human kapital har samtidig den egenskab, at det er forbundet med positive eksternaliteter, dvs. viden og erfaringer gør det nemmere at

udvikle ny viden, da viden kan akkumuleres og bringes videre fra en bruger til en anden. Viden har samtidig en såkaldt offentlig gode egenskab, dvs. at mængden af viden (i modsætning til f.eks. almindelige forbrugsgoder) til rådighed for andre ikke bliver mindre af, at en person gør brug af denne viden. Alene disse forhold gør, at der er argumenter for offentlig intervention, da private markeder vil have en tendens til underforsyning af aktiviteter med positive eksternaliteter og offentlige gode egenskaber.

Uddannelse er en investering, hvor omkostningerne skal erlægges, inden resultaterne af uddannelsen viser sig. Uddannelsesinvesteringen er både lang og usikker. Privat finansiering af uddannelse kan derfor være vanskelig og afholde nogle fra at gå i gang med en uddannelse. Skattefinansiering af uddannelse betyder reelt, at det offentlige påtager sig en kapitalmarkedsfunktion. Den enkeltes mulighed for at påbegynde en uddannelse er ikke afhængig af mulighederne for privat låntagning eller forældrenes formue eller forudgående opsparing. Til gengæld tilbagebetales uddannelsen indirekte via skattebetalinger, når man efterfølgende sikrer sig en indkomst på basis af ens uddannelse. Dette kaldes undertiden for en implicit kontrakt mellem generationer. De erhvervsaktive betaler skatter til finansiering af uddannelse af børn og unge, og disse forventes at gøre det samme, når de har afsluttet deres uddannelse og er kommet ud på arbejdsmarkedet. Man er ikke eksplicit forpligtet til at tilbagebetale uddannelsen, men implicit sker det via skattebetalinger, og denne betaling er selvfølgelig en nødvendighed for velfærdssamfundets finansiering.

Det er påvist af Boldrin og Montes (2005), at et velfærdssamfund med uddannelse til unge og pensioner til ældre finansieret via beskatning af de erhvervsaktive kan opnå de samme resultater som i en situation med helt perfekte kapitalmarkeder, hvor der ikke er begrænsninger på mulighederne for at låne

til uddannelse. Da sådanne perfekte muligheder for kapitalmarkedsfunktionsmåde næppe kan realiseres i praksis, viser dette, at der er samfundsøkonomiske gevinster ved at gøre skattefinansieret uddannelse til et centralt element i velfærdssamfundet. I Andersen og Bhattacharya (2012) er det vist, at denne implicite kontrakt mellem generationer indbygget i velfærdssamfundet også gør det muligt at udløse human kapital eksternaliteter, hvilket er vanskeligt/umuligt via de private markeder. Dette er et yderligere argument for offentligt engagement og medvirker til at forklare, hvorfor veludbyggede velfærdssamfund med høje skatter også kan have et højt velstandsniveau.

Skattefinansieret uddannelse implicerer reelt også en risikodeling, da den implicite tilbagebetaling sker afhængig af ens arbejdsmarkedsindkomst (Rosen og Eaton, 1980). Det betyder, at personer, der får et stort afkast af uddannelse, betaler mere tilbage end personer med et lille afkast. Da afkastet af uddannelse ikke kendes med sikkerhed ved uddannelsens påbegyndelse, betyder dette en risikodeling på tværs af personer, og dermed en mindre risiko for den enkelte sammenlignet med en finansiering af uddannelse via et almindeligt lån, der under alle omstændigheder skal tilbagebetales. Hvis der er en uvilje mod at påtage sig en sådan risiko, betyder dette, at et offentligt finansieret uddannelsessystem via risikodelingen kan styrke incitamentet til at tage en uddannelse.

Beskatningen af arbejdsmarkedsindkomst har dog også ulemper. Det privatøkonomiske afkast af uddannelse er pga. beskatningen mindre end det samfundsmæssige afkast. Set fra et samfundsøkonomisk perspektiv er det vigtigt, at de offentligt finansierede uddannelser bliver brugt mest muligt. Men beskatning reducerer gevinsten for den enkelte ved at bruge uddannelsen på arbejdsmarkedet. Beskatning kan betyde mindre arbejdsudbud (kortere arbejdstid, mere ferie, tidligere til-

bagetrækning m.m.) og dermed mindske det samfundsmæssige afkast af investeringen i uddannelse.

Risikodelingen betyder også, at konsekvenserne af uddannelsesvalg og indsats bliver mindre for den enkelte. Dette kan have betydning for uddannelsesvalg og -indsats, hvor forbrugsværdien af en uddannelse (værdien af viden og færdigheder generelt) for den enkelte vægtes højere end investerings- eller arbejdsmarkedsværdien (værdien af uddannelsen som grundlag for beskæftigelse og indkomst). Samspillet mellem beskatning og det sociale sikkerhedsnet kan også mindske det økonomiske incitament til at færdiggøre uddannelse, dvs. betyde en forsinkelse af uddannelsesstart og færdiggørelse.

Uddannelse påvirker arbejdsmarkedsmulighederne, men også den enkeltes krav og forventninger til jobfunktioner. De fleste vil som udgangspunkt søge efter jobs, der gør brug af deres uddannelse og kvalifikationer. Offentlig finansiering af uddannelse rejser også et spørgsmål om risikodeling i forhold til konsekvenserne af uddannelsesvalget. Hvis valg af uddannelse er helt frit (ingen adgangs begrænsning) og skattefinansieret, giver det så den enkelte en ret til et job, hvor denne uddannelse kan udnyttes?⁴ Man kan sige, at desto mere frit uddannelsesvalget er, desto mere må den enkelte selv tage konsekvenserne af dette valg. Hvis samfundet skal tage konsekvenserne, vil det være nødvendigt med meget strikse adgangs begrænsninger og dimensioneringer af optaget efter specifikke behov for de uddannede.

Empiri – kvantitative vs. kvalitative effekter

Der er et ret omfattende antal empiriske analyser af betydningen af uddannelse både for den generelle samfundsøkonomiske udvikling med særlig fokus på vækst og for arbejdsmarkedssituationen for den enkelte.

Det er velkendt, at den væsentligste drivkraft bag vækst og velstandsstigninger er produktivitetstigninger.⁵ I såkaldte vækstregnskaber finder man typisk, at stigninger i produktiviteten forklarer 70-80 pct. af væksten. Øget produktivitet gør det muligt at øge produktionen for en given indsats af arbejdskraft, maskiner, udstyr m.m. Mens der er en øvre grænse for den samlede arbejdsmængde m.m., er der ikke nødvendigvis en tilsvarende grænse for produktiviteten, da denne afhænger af viden, innovation m.m. Det følger heraf, at produktivitetstigninger er en mere varig kilde til vækst end f.eks. en forøgelse af arbejdsudbuddet.

I økonomisk vækstteori er stigninger i produktiviteten den egentlige kilde til velstandsstigninger i forbrug og produktion per capita. Imidlertid har produktivitetstigningerne i den såkaldte eksogene vækstteori været antaget eksogene. Teorien har påvist produktivitetstigningernes betydning, men har ingen anvisninger på kilderne til disse stigninger. I den nyere vækstteori – også kaldet endogen vækstteori – er produktivitetstigningerne endogent forklaret, og en væsentlig forklaringsfaktor er human kapital. Positive eksternaliteter i skabelsen af human kapital giver grundlag for vedvarende stigninger i produktiviteten og dermed produktion og forbrug per capita (se f.eks. Barro og Sala-I-Martin, 1995).

Selvom betydningen af produktivitetstigninger har været kendt længe, har det været mere vanskeligt at identificere faktorerne bag disse stigninger empirisk. Derfor betegnes produktivitetstigninger i vækstregnskaber også Solow residualer. Uddannelse er en af kandidaterne til at forklare produktivitetstigningerne, som også impliceret af den endogene vækstteori (se f.eks. de Fuente, 2011; Hanushek og Woessmann, 2011). I en første bølge af empiriske studier blev uddannelse målt ved kvantitative opgørelser over hvor stor en andel af befolkningen, der har opnået uddannelser på et givet niveau. Resultatet

var, at uddannelse har en positiv effekt på produktivitetstigningerne, men effekten var beskeden i forhold til det samlede niveau for produktivitetstigninger. En nyere anden bølge af analyser har vurderet uddannelse både ud fra en kvantitativ og en kvalitativ vinkel. Disse studier finder en væsentlig større rolle for uddannelse, og især har den kvalitative dimension stor betydning, jf. figur 4. Kvalitet af uddannelserne målt ved færdigheder i tests er mindst ligeså vigtig som kvantiteten opgjort ved, hvor mange der har fået uddannelse på et givet niveau. Det er samtidig et vigtigt resultat, at uddannelse for den brede befolkning er mindst ligeså vigtig som for eliten.

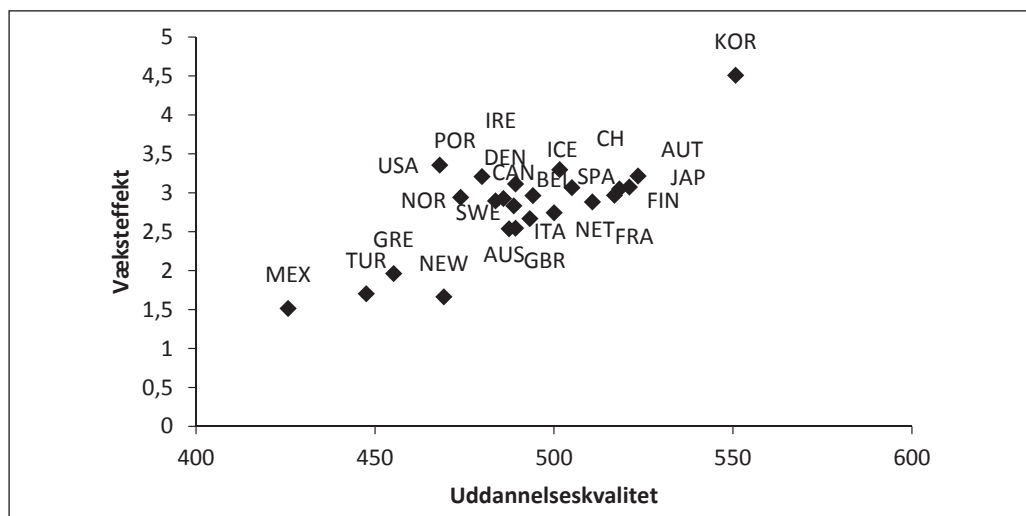
Der er en omfattende empirisk litteratur, der vurderer betydningen af uddannelse for beskæftigelse og indkomst på individuelt niveau. Hovedresultaterne (se f.eks. OECD(2011)) er, at uddannelse er forbundet med højere arbejdsudbud/beskæftigelse (længere arbejdstid, mindre arbejdsløshed, min-

dre sygdom, senere tilbagetrækning), og højere løn. Uddannelse er også knyttet til tillid, politisk deltagelse, sundhed m.m., selvom kausaliteten i nogle af disse sammenhænge er åben for diskussion.

I den offentlige debat har der på det seneste været stor fokus på antallet af modtagere af overførselsindkomster i den arbejdsdygtige alder (i 2011 ca. 800.000 personer). Manglende uddannelse og kvalifikationer er den langt væsentligste årsag til denne marginalisering.

Historisk er arbejdsmarkedet blevet påvirket af en såkaldt skill-bias i efterspørgslen efter arbejdskraft. Ny teknologi og globalisering både fjerner og skaber jobmuligheder. Der er samtidig en tendens til, at jobskabelsen er koncentreret omkring jobfunktioner med stigende kvalifikationskrav, mens job-destruktionen især sker for jobs med begrænsede kvalifikationskrav. Der er således et krav om

Figur 4: Uddannelseskvalitet og vækst, OECD lande



Anm: »Added variable plot« baseret på regression af vækst over perioden 1960-2000 på initial indkomsteffekt, uddannelse målt kvantitativt (gns uddannelseslængde) og kvalitativt testresultater i matematik og naturvidenskab.

Kilde: Hanushek og Woessmann (2011)

løbende at ændre arbejdstyrkens kvalifikationsmæssige sammensætning for at fastholde mulighederne for et højt beskæftigelsesniveau. Særligt er det problematisk, såfremt den såkaldte uddannelsesmæssige restgruppe er for stor, da jobmulighederne for denne gruppe har en tendens til at mindskes pga. skill-bias.

Denne skill-bias er illustreret i figur 5 ved udviklingen i beskæftigelsen i Danmark for henholdsvis gruppen med og uden erhvervs-kompetencegivende uddannelse. Det fremgår, at mens beskæftigelsen har været stigende for de uddannede, har den være faldende for de ikke-uddannede (kun afbrudt af en kort fremgang i perioden med meget lav ledighed inden finanskrisen). Selvom det er behæftet med meget stor usikkerhed at forudsige efterspørgslen efter specifikke uddannelser, er der ikke tvivl om, at tendensen til skill-bias fortsætter, jf. f.eks. Arbejderbevægelsens

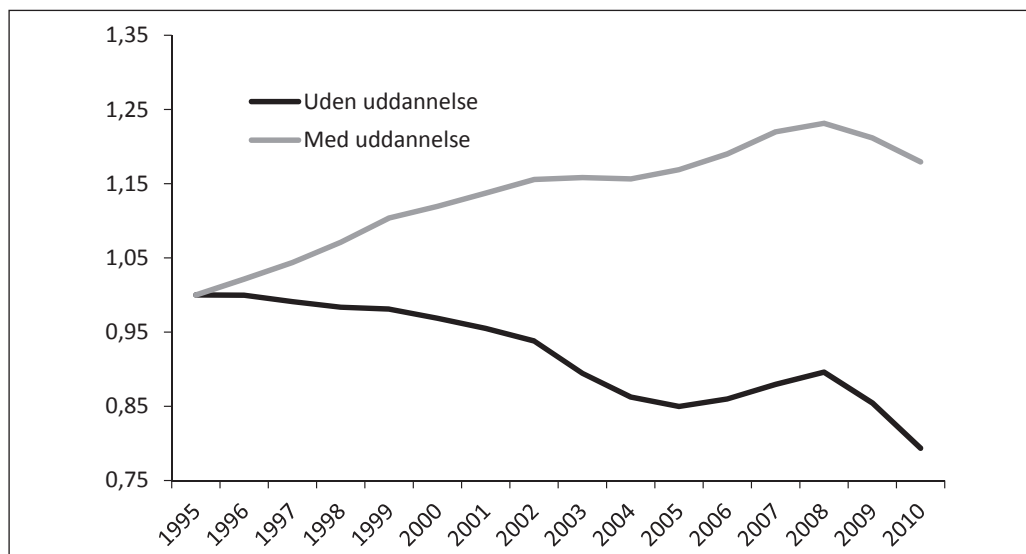
Erhvervsråds (2011) fremskrivning af efterspørgslen efter arbejdskraft der viser en stor fremadrettet skill-bias.

Krav om tilpasning og omstilling i arbejdsmarkedet omhandler ikke kun skill-bias, men påvirker mange grupper og stiller store krav ikke alene til uddannelse som en indgangsbillet til arbejdsmarkedet, men også om udvikling og fornyelse af kvalifikationer. Der er behov for »livslang læring« for at understøtte produktivitet og beskæftigelse. Særligt gælder det for grupper, der bliver arbejdsløse pga. strukturændringer, som gør tidligere erhvervet viden og kvalifikationer mindre brugbar, at uddannelsesopkvalificering er af afgørende betydning for at undgå marginalisering på arbejdsmarkedet.

Uddannelsesstatus

Problemerne knyttet til det danske uddannel-

Figur 5: Udvikling i beskæftigelse for personer med og uden erhvervsuddannelse, 1995-2010, Indeks 1995=1



Note: Uden uddannelse omfatter alle uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. Beskæftigelsesniveau for den pågældende gruppe i 1995 er lig 1.

Kilde: Data fra www.jobindsats.dk

sessystem er velkendte og har været diskuteret gennem et stykke tid. Der er problemer knyttet både til den kvantitative og kvalitative dimension.

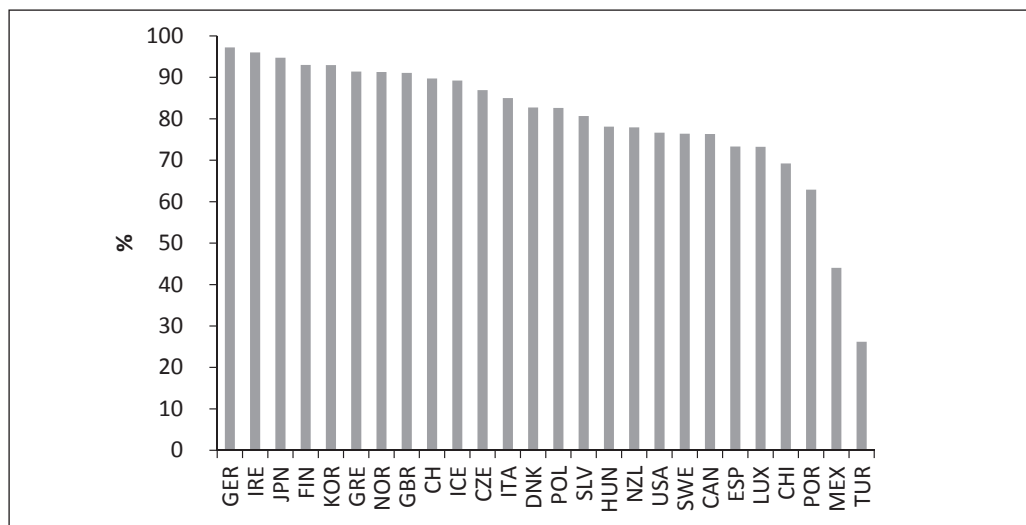
Danske unge kommer relativt sent i gang med en uddannelse, og er også længe om at færdiggøre uddannelsen. Selvom der har været visse forbedringer på det seneste, er unge under videregående uddannelse i Danmark ældre end i de øvrige OECD lande (OECD, 2011). For mange uddannelser er der et betydeligt frafald. For erhvervsuddannelserne er frafaldet tæt på 50 pct., og andre uddannelser har også en høj frafaldsprocent. Flere kvinder end mænd får generelt en uddannelse. Denne forskel er særlig markant blandt efterkommere, hvor kvinder har en højere uddannelsesandel end etniske danskere, mens mændene til gengæld har et stort uddannelsesmæssigt efterslæb.

Trods det udbyggede uddannelsessystem baseret på universelle principper spiller social arv fortsat en ganske stor rolle for uddannel-

sesvalg og resultater (se f.eks. Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd, 2011). Nyere forskning viser, at der skal sættes meget tidligt ind for at bryde den sociale arv (se f.eks. Cunha m.fl., 2006), og derfor er horisonten for forbedring på dette område lang.

Restgruppen uden uddannelse er fortsat stor. Det er en målsætning, at 95 pct. af en årgang skal have en ungdomsuddannelse i 2015.⁶ I 2009 var tallet⁷ omkring 87 pct., og selvom der har været en vis forbedring på det seneste, er der stadig et stykke vej til at nå målsætningen. Samtidig skal det understreges, at dette måltal er defineret ud fra, hvor mange der har fået en ungdomsuddannelse 25 år efter afsluttet folkeskoleuddannelse. Da formålet med uddannelse netop er at styrke mulighederne for at få fodfæste på arbejdsmarkedet, er en opfyldelse af målsætningen ikke nødvendigvis ensbetydende med en veluddannet arbejdsstyrke. Måles der i forhold til hvor mange der har en ungdomsuddannelse efter 10 år, er andelen 81 pct.. Figur 6 viser rest-

Figur 6: Andel med erhvervskompetencegivende uddannelse, OECD-lande, 2008



Note: Andel med mindst upper-secondary education.

Kilde: OECD, Education at a Glance 2010.

gruppeproblematikken på basis af OECD data. Det fremgår, at Danmark ligger i midterfeltet, men da vi har højere fordelingsambitioner end de fleste andre lande, viser dette et problem. Restgruppeproblematikken er afgørende i forhold til fordelingsmålsætninger, jf. afsnit 2, og med en fortsat tendens til skill-bias i efterspørgslen efter arbejdskraft er dette en særlig udfordring for det danske uddannelsessystem.

Andre lande kan se frem til vækst i uddannelsesniveauet, fordi nye generationer i større grad fuldfører en videregående uddannelse end ældre generationer. Det sker kun i mindre udstrækning i Danmark, og tendensen til at unge generationer på vej ind på arbejdsmarkedet er væsentligt bedre uddannet end ældre generationer på vej til pensionering vil være mindre markant fremover.

Det er en del af 2015-målsætningen, at halvdelen af en ungdomsårgang skal have en videregående uddannelse, og denne målsætning er opfyldt med 2009-tallene. Imidlertid er der to potentielle og relaterede problemer knyttet til videregående uddannelse. I Danmark får en relativ lille andel en videregående uddannelse inden for natur, teknik eller sundhed, ligesom størsteparten af de videreuddannede er ansat i den offentlige sektor.

Endelig er der den kvalitative dimension knyttet til opnået viden og færdigheder, jf. diskussion om Pisa tests m.m. I en mere globaliseret verden er den relevante målestok kvalitet og kvantitet af uddannelse i forhold til de lande vi konkurrerer med. Der er åbenbare problemer i præcist at opgøre kvaliteten af uddannelser, og der er behov for udvikling af bedre måde til at monitorere dette på. Institutioner tilpasser sig styringskrav, og formulering af kvalitetskrav knyttet til få og enkle måltal (karakterer) giver ikke nødvendigvis et godt mål for institutionernes og lærernes indsats, og kan også føre til en skævvridning

af indsatsen i forhold til den overordnede målsætning.

Uddannelsespolitiske udfordringer

Uddannelsespolitikken står over for store udfordringer. At opretholde et højt og lige uddannelsesniveau er afgørende for centrale velfærdsmålsætninger, men det er på sigt også den mest robuste måde at nå fordelingsmål på. Det er samtidig en afgørende forudsætning for at kunne opretholde et højt beskæftigelsesniveau og sikre velfærdssamfundets finansiering.

Det privatøkonomiske afkast af uddannelse er højt. Dette til trods er der problemer med at sikre et højt uddannelsesniveau, og ikke mindst at reducere den såkaldte uddannelsesmæssige restgruppe. Når der er så store gevinster for den enkelte ved uddannelse, hvorfor er det så så svært at motivere de unge til uddannelse? Hvorfor er der så stort et frafald?

Disse spørgsmål rejser en særlig udfordring, da vi satser meget på uddannelse og bruger mange ressourcer på området. Det er derfor langt fra oplagt, at mangel på ressourcer er den begrænsende faktor for at nå de uddannelsespolitiske mål. Da rammerne for den offentlige økonomi samtidig er stramme, er der et stort behov for at identificere de uddannelsesmæssige barrierer og bruge ressourcerne på en bedre måde.

I bestræbelserne på at styrke uddannelsesniveauet er der en risiko for, at der er for stor fokus på kvantitative mål knyttet til andelen af en årgang, der når bestemte uddannelsesstrin. Indholdet i uddannelser kan variere, og det afgørende er, at uddannelserne har en høj kvalitet målt efter en international målestok. Vi konkurrerer på kvalifikationer og ikke på eksamenspapirer!

Noter

1. Anonym referee takkes for kommentarer til en tidligere udgave af artiklen.
2. OECD (2010) har vurderet, at et fald i beskæftigelsesandelen med 1 pct. belaster de offentlige finanser relativt til bruttonationalproduktet med ca. 0,75pct. i Danmark, og godt 0,6pct. i Finland, Norge og Sverige.
3. Det bemærkes, at disse data kun afspejler de direkte uddannelsesomkostninger og ikke indirekte omkostninger som f.eks. tabt arbejdsfortjeneste. Da disse omkostninger er private, undervurderer tallene i figur 1 de totale private omkostninger ved uddannelse.
4. Problematikken kommer ofte op i relation til krav i den aktive arbejdsmarkedspolitik, hvor personer med givne uddannelser finder, at aktiveringskravene ikke matcher deres uddannelsesniveau. Omvendt kan det argumenteres, at når der ikke er behov for personer med givne uddannelser, er det en del af aktiveringspolitikken at dirigere ledige mod andre jobs.
5. I økonomiske analyser betegner produktivitetstigninger en forøgelse i værdiskabelsen i forhold til indsatsen af produktionsfaktorer som f.eks. arbejdskraft målt ved den samlede timeindsats. Øget produktivitet kan derfor skabes ved, at der produceres flere enheder af en vare pr. time, ved en ny teknologi med øget produktion per arbejdstime, eller ved nye produkter.
6. Effekten af at nå målsætningen har været genstand for en del debat. Individuelt vil der være en positiv beskæftigelses- og indkomsteffekt for de personer, hvor uddannelse øger mulighederne på arbejdsmarkedet. Den samlede effekt på de offentlige finanser afhænger dels af udgiftskravene for at nå målsætningen og dels af den samlede beskæftigelseseffekt. Sidstnævnte er påvirket af, at ikke alene manglende uddannelse, men også andre forhold (sociale, helbredsmæssige osv.) kan være af betydning for både muligheder for at gennemføre en uddannelse og bestride et job.
7. Jf. profilmodel, se <http://statweb.uni-c.dk/Data-banken>.

Referencer

- Andersen, T.M. og J. Bhattacharya (2012), »The Intergenerational Welfare State with Optimally Declining Pensions«, Working Paper.
- Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd (2011), »Uddannelse kan redde fremtidens arbejdsstyrke«, Økonomiske Tendenser 2011, København.
- Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd (2011), »Fordeling og levevilkår«, København.
- Barro, R.J., and X. Sala-I-Martin (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York.
- Boldrin, M. og A. Montes (2005), »The Intergenerational State – Education and Pensions«, *Review of Economic Studies*, 72(3): 651-64.
- Cuhna, F., J. Heckman, L. Lochner og D.V. Masterov (2006), »Interpreting the evidence on life cycle skill formation«, i E. Hanushek og F.Welch, red. *Handbook of the Economics of Education*, North-Holland.
- de la Fuente, A. (2011), »Human Capital and Productivity«, *Nordic Economic Policy Review*, 2, pp. 103-31.
- Eaton, J. and H.S. Rosen (1980), »Taxation, Human Capital, and Uncertainty«, *American Economic Review*, 70, pp. 705-15.
- Finanspolitiska Rådet (2011), »Svensk Finanspolitik«, Stockholm.
- Hanushek, E.A. og L. Woessmann (2011), »How Much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries?«, *Economic Policy*, 26(67): 427-91.
- OECD (2011), »Education at a Glance«, Paris: OECD.
- OECD (2009), »Economic Outlook 87«, Paris: OECD.
- Velfærdskommissionen (2005), »Fremtidens Velfærd – Sådan gør andre lande«, København.