

Uddannelsers samfunds- økonomiske betydning og politisk rådvildhed – en farlig cocktail

**Christen Sørensen, professor i økonomi, SDU og fhv. overvismand,
chr@sam.sdu.dk**

I artiklen dokumenteres indledningsvist ved hjælp af livsindkomstberegninger, hvor betydelige de langsigtede samfundsøkonomiske fordele *kan* være af et højere uddannelsesniveau i befolkningen ved et konkret eksempel.

Denne grundlæggende viden, der på ingen måde er ny, benyttes til at kritisere den førte uddannelsespolitik. Det påpeges, at det i Danmark er et grundlæggende problem, at den faglige forankring af uddannelsespolitikken synes opgivet til fordel for en kortsigtet uddannelsespolitik styret af en krisebaseret sluk-brand politik. I tilknytning hertil er undervisningsministeriets, nu Ministeriet for Børn og Undervisning, autoritet blevet undermineret. Dette ses bl.a. af, at en række øvrige interessenter er blevet dominerende med først og fremmest forvirring til følge.

Desværre er der ikke meget, der tyder på, at der er et opgør på vej mod den uholdbare uddannelsespolitik, selv om landet netop har fået en ny regering. Udmeldinger fra den nye regering tyder på stor rådvildhed. Det kan på mange måder blive kostbart.

Uddannelsers samfundsøkonomiske betydning

Det har længe været kendt, at den samfundsøkonomiske betydning af uddannelse er me-

get betydelig. I det banebrydende empiriske arbejde om økonomisk vækst af Denison fra 1967 »Why Growth Rates Differ« blev det påvist, at bedre uddannelse og viden var afgørende vækstfaktorer.

Denisons konklusioner er senere blevet særdeles solidt underbygget. Dette er sket såvel efter Denisons metode, dvs. ved i såkaldte vækstregnskaber at påvise hvad den øgede effektivitet af arbejdskraft via uddannelse har betydet for den samfundsmæssige produktion som målt ved f.eks. bruttonationalproduktet (BNP) eller lignende produktionsbegreber, som på mange andre måder.

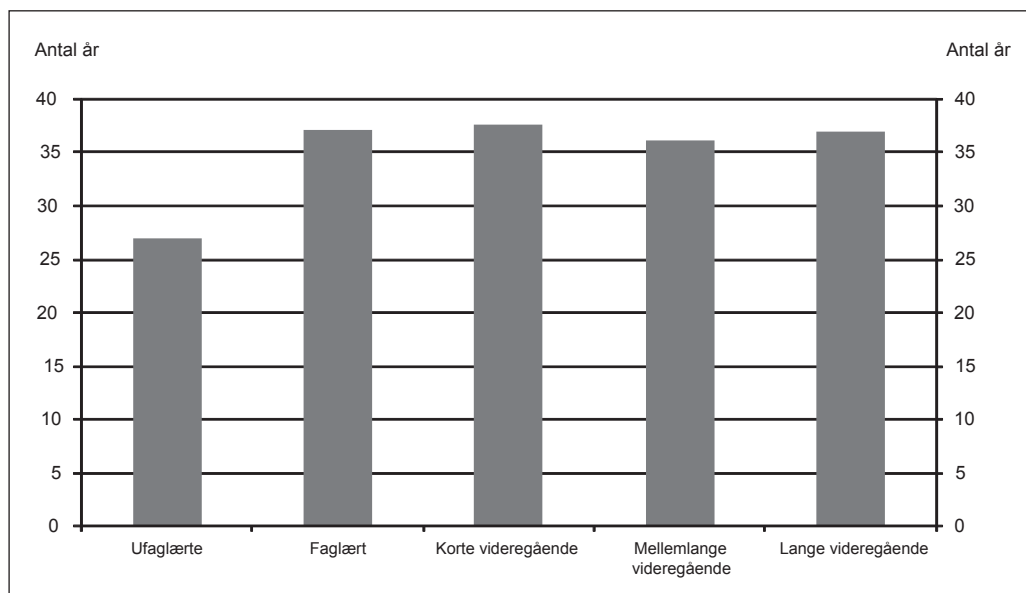
Den mest enkle og overbevisende måde, som uddannelsers betydning for materiel velstand fremgår af, er via de såkaldte livsindkomstberegninger, når disse vel at mærke er opdelt efter uddannelsesniveau. I Danmark har der været en lang tradition for sådanne beregninger. Det økonomiske Råds Formandskab introducerede sådanne beregninger allerede i 1972, jf. Dansk Økonom, foråret 1972. Siden er der sket en række metodiske forbedringer i tilknytning til de bedre datamuligheder, som opbygningen af især registerdata har muliggjort. I Sørensen (1999, kapitel 5) er der en sammenfattende oversigt over denne udvikling.

Når det er vigtigt at tage udgangspunkt i livsindkomster og ikke i årsindkomster hænger det først og fremmest sammen med, at den erhvervsaktive periode systematisk varierer med uddannelsesniveau. Selv om studerende ofte har et erhvervsarbejde, er omfanget heraf typisk begrænset, hvorfor bidraget – også målt i timer – til materiel velstand i de første voksenår sædvanligvis er ret beskedden for uddannelsessøgende. Derfor vil der være en tendens til, at bidraget til materiel velstand står i omvendt forhold til uddannelsesniveauet i de første voksenår. Til gengæld samvarierer arbejdsmarkedstilknytningen i de højere aldersgrupper typisk med uddannelsesniveauet. Hertil kommer, at mindre arbejdsløshed og mindre sygdom også bevirker, at der kan være samvariation mellem beskæftigelsesomfang og uddannelsesniveau i et livstidsperspektiv.¹

Figur 1 viser, hvordan arbejdsomfanget varierer med uddannelsesniveauet i Danmark for de fem kategorier (ufaglærte, faglærte, korte videregående uddannede, mellemlange videregående uddannede og lange videregående uddannede), som der sædvanligvis sondres mellem, når uddannelsesniveauets betydning skal illustreres.

Figur 1 viser, at der er en markant forskel i antal år på arbejdsmarkedet mellem på den ene side ufaglærte og på den anden side de øvrige grupper. Når ufaglærte i gennemsnit har hele 10 år mindre på arbejdsmarkedet, selv om de relativt tidligt træder ind på arbejdsmarkedet, hænger det ikke blot sammen med, at de i en relativ tidlig alder forlader arbejdsmarkedet, men også sammen med større fravær grundet ledighed og sygdom. Som det også fremgår af figur 1, er der ikke den store

Figur 1. Antal års fuldtidsbeskæftigelse fordelt efter uddannelsesniveau



Anm.: I opgørelsen af antallet af år på arbejdsmarkedet omregnet til fuldtidsbeskæftigelse indgår aldersintervallet 18-80 år.

Kilde: AE-rådet (2011: 69).

forskel mellem antal år på arbejdsmarkedet for de øvrige uddannelsesgrupper.

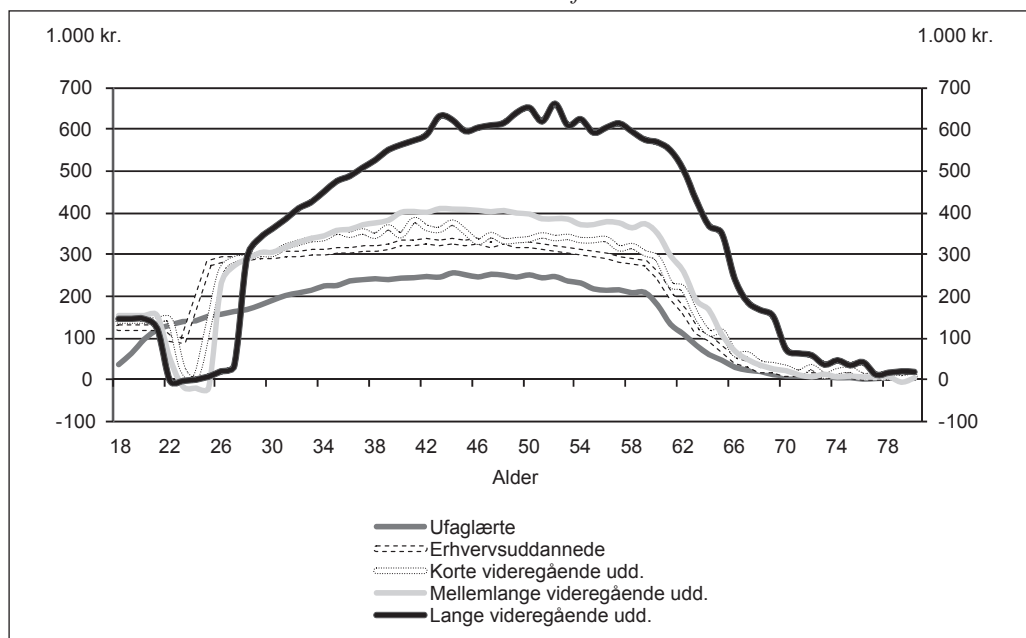
Figur 2 viser i fortsættelse heraf, hvordan bidraget til den materielle velstand – målt ved bruttoindkomst fratrukket offentlige uddannelsesomkostninger – varierer over aldersintervallet 18-80 år for de fem uddannelseskategorier.

Figur 2 viser, at den mest markante forskel i livsindkomstprofilerne er mellem på den ene side personer med en lang videregående uddannelse og personer uden en lang videregående uddannelse, idet årsindkomsterne for personer med en lang videregående uddannelse fra omkring 30-års alderen i stigende grad overstiger årsindkomsterne for de øvrige uddannelsesgrupper indtil omkring 60-års alderen.

Summeres de over 18-80 aldersårene viste indkomster i figur 2, fås de i kolonne 2 viste livsindkomster i tabel 1.

Når forskelle i livsindkomster mellem uddannelsesgrupper skal fortolkes, må der tages hensyn til, hvor meget af disse forskelle, der kan henføres til de forskellige uddannelsesniveauer. Vi er født forskellige, har forskellige opvækstvilkår og forskellige evner. I de i tabel 1 gengivne beregninger af afkast af uddannelse er det forsøgt at korrigere herfor. Dette er baggrunden for, at afkastet af uddannelsen for en faglært f.eks. er beregnet til 2,5 mio. kr., selv om forskellen mellem livsindkomsten for ufaglærte og faglærte er på 3,6 mio. kr. Heraf følger, at 1,1 mio. kr. i de gengivne beregninger er henført til det forskellige udgangspunkt for ufaglærte og

Figur 2. Bruttoindkomst efter offentlige uddannelsesomkostninger over aldersintervallet 18-80 år efter uddannelsesniveau



Anm.: De gennemsnitlige bruttoindkomster fratrukket de gennemsnitlige offentlige uddannelsesomkostninger hvert aldersår i aldersintervallet 18-80 år.

Kilde: AE-rådet (2011: 68).

Tabel 1. Livsindkomster og afkast af uddannelse som målt ved stigningen i livsindkomster efter uddannelsesniveau

	Livsindkomst	Afkast af uddannelse		Samlet afkast af uddannelse inkl. afkast af gymnasial uddannelse	
	Mio. kr.	Mio. kr.	Pct.	Mio. kr.	Pct.
Ufaglærte	9,2	•	•	•	•
Faglærte	12,8	2,5	23,6	•	•
Kort videreg. uddannede	13,7	2,1	18,3	3,3	33,7
Mellemlange vidergående uddannede	14,7	3,0	25,4	5,2	57,7
Lang videreg. uddannede	22,0	7,9	56,1	11,6	115,4

Anm.: Se boks 1 om afkast af uddannelse.

Kilde: AE-rådet (2011: 66-67).

Boks 1.

Metode til beregning af afkast af uddannelse

For så vidt muligt at beregne den isolerede effekt af uddannelse er en person, der har taget en uddannelse, sammenlignet med en person, der ikke har gennemført en erhvervsuddannelse, dvs. her en ufaglært, men som på en række karakteristika (alder, køn, antal børn, familietype, herkomst og forældrenes højeste uddannelse) er så ens som muligt. Der er altså sammenlignet person for person, idet sammenligningspersonen til en person med uddannelse er den person, der i gruppen af ufaglærte har størst mulighed for at tage en tilsvarende uddannelse.

I gruppen af ufaglærte er der såvel personer uden som med en gymnasial uddannelse. Såfremt der i afkastet af uddannelse kun indgår ufaglærte uden en gymnasial uddannelse, bliver det afkastet af uddannelse inkl. afkast af gymnasial uddannelse, der beregnes, jf. kolonne 5 og 6 i tabel 1. Hvis der også indgår ufaglærte med en gymnasial uddannelse i beregningerne, er det afkastet i kolonne 3-4 i tabel 1, der beregnes. I disse beregninger indgår grundskoleniveauet også i sammenligningskriterierne for at sikre dette.

faglærte. Det er i boks 1 anført, hvordan dette er forsøgt gjort.

Såfremt den metode til korrektion af livsindkomsterne, der er beskrevet i boks 1, skal korrigere tilstrækkeligt for den indvirkning på livsindkomsterne, der skyldes et forskel-

ligt udgangspunkt med hensyn til opnåelse af uddannelseskvalifikationer, skal de ikke medtagne mulige forklaringsfaktorer være neutrale i relation hertil. Dette er en meget vidtgående forudsætning, hvorfor det ikke kan afvises, at uddannelsens betydning er overvurderet i tabel 1.

Med udgangspunkt i ovenstående kan det regnes, hvor meget f.eks. nettofaktorindkomsterne i Danmark må antages at stige med på langt sigt, hvis det f.eks. lykkes at reducere gruppen af ufaglærte med 5 procentpoint samtidig med, at gruppen med en lang videregående uddannelse ligeledes øges 5 procentpoint. Fremgangsmåden i disse beregninger fremgår af boks 2.²

I 2010 var de samlede nettofaktorindkomster i Danmark godt 1.200 mia. kr. Dette understimerer det niveau, som de langsigtede nettofaktorindkomster ville have ligget på med den angivne uddannelsesfordeling i udgangssituationen. En stigning i nettofaktorindkomsterne med 3,0/4,4 pct., jf. boks 1, af 1.200 mia. kr. svarer til en stigning på 36,0/52,8 mia. kr. Dette beløb undervurderer derfor også bidraget til nettofaktorindkomsterne fra det angivne uddannelsesløft.

Det er min vurdering, jf. det anførte, at usik-

Boks 2. Samfundsøkonomisk betydning af uddannelsesløft – et eksempel

Betydningen af den langsigtede effekt af et uddannelsesløft vises i det følgende i et eksempel, hvor gruppen af ufaglærte reduceres med 5 procentpoint samtidig med, at gruppen med en lang videregående uddannelse øges med 5 procentpoint.

De herefter gennemførte simple beregninger bygger på følgende grundlæggende forudsætninger:

- de i tabel 1 gengivne beregninger over livsindkomster og uddannelseseffekter anvendes. Anvendelsen af livsindkomster sigter mod, at det bliver de langsigtede effekter, som beregnes,
- befolkningens langsigtede fordeling på de fem uddannelseskategorier anvendes til at sammenveje bidraget fra de fem uddannelseskategorier.

Befolkningens langsigtede fordeling på de fem uddannelseskategorier i udgangssituationen antages at svare til uddannelsesfordelingen i aldersgruppen 35-44 år primo 2011. Anvendelsen af den nedre aldersgrænse på 35 år er begrundet i, at stort set alle kan antages at have afsluttet deres uddannelse, inden de passerer 35 års aldersgrænsen. Den øvre aldersgrænse på 44 år er begrundet i, at uddannelsesniveaet over tid er øget. Anvendelsen af 44 års aldersgrænsen er derfor anvendt for at undgå at underestimere den langsigtede uddannelsesfordeling i udgangssituationen.

Beregningsskema til langsigtet indikator for nettofaktorindkomsten i udgangssituationen og i alternativsituationen

	Ufag-lærte	Fag-lærte	Kort videre-gående udd.	Mellemlang videregående udd.	Lang videre-gående udd.	I alt
Pct. vis uddannelsesfordeling i udgangssituationen ^a	26,9	37,7	6,4	17,9	11,1	100,0
Pct. vis uddannelsesfordeling i alternativsituationen	21,9	37,7	6,4	17,9	16,1	100,0
Vægtet livsindkomst i mio. kr. i udgangssituationen ^b	2,475	4,826	0,877	2,631	2,442	13,251
Vægtet livsindkomst i mio. kr. i alternativsituationen ^c	2,015	4,826	0,877	2,631	3,297 ^d	13,646

a. Kilde: Danmarks Statistik.

b. Livsindkomsterne fra kolonne 2 i tabel 1 er anvendt.

c. Livsindkomsterne og uddannelsesafkast fra tabel 1 er anvendt, se også note d.

d. Beregnet som $0.111 \cdot 22,0 + 0.05 \cdot 17,1$, idet uddannelseseffekten for ufaglærte med gymnasieuddannelse er 7,9 mio. kr., hvorfor livsindkomsten for disse ville være $7,9 + 9,2 = 17,1$ mio. kr. Såfremt tilvæksten til gruppen med en lang videregående uddannelse kommer fra gruppen uden en gymnasial uddannelse, ville resultatet blive 3,482 og i alt kolonnen 13,831.

Under de angivne forudsætninger vil nettofaktorbidraget stige med 3,0 pct., jf. i alt kolonnen i ovenstående skema. Stigningen ville være 4,4 pct., hvis det var ufaglærte uden en gymnasial uddannelse, der fik et uddannelsesløft til gruppen med en lang videregående uddannelse, jf. note d.

Som det fremgår, er de anvendte livsindkomster beregnet af AE-rådet. Dette er de senest foreliggende livsindkomstberegninger. I 2012 har AE-rådet opdateret disse beregninger på basis af 2010-registerdata, opjusteret til 2012 lønniveau, jf. AE-rådet (2012). Lægges de opdaterede beregninger til grund, ændres de her beregnede 3,0/4,4 pct. til 3,2/4,7 pct.

Følgende kritikpunkter kan med rette rejses mod de ovenfor gengivne simple beregninger:

- hvor retvisende er den beregnede uddannelsesfordeling i udgangssituationen?
- hvor retvisende er de beregnede afkast af uddannelse?
- vil historiske tal for livsindkomster også være tilstrækkelig retvisende fremover?
- der er i de beregnede livsindkomster korrigeret for, at der også er offentlige udgifter forbundet med uddannelse, selv om dette ikke fuldt ud burde være gjort i en faktorindkomstsammenhæng. Dette undervurderer i sig selv det beregnede bidrag til nettofaktorindkomsten.

kerhedsfaktorerne kan ændre beregningerne i både op- og nedadgående retning. Men hen-set til den stigende internationalisering fore-kommer det dog sandsynligt, at afkastet af uddannelse ikke bliver mindre, hvis det sam-tidigt skal lykkes at opretholde et meget højt indkomstniveau i Danmark.

Inden de mulige implikationer af ovennævnte beregninger nærmere diskuteres, er det rele-vant at overveje, hvilke principielle proble-mer der kan være i de fremlagte beregninger i relation til uddannelsesniveau. Beregninger-ne forudsætter jo implicit, at der er uafhæn-gighed mellem gruppernes livsindkomster. Hvis det imidlertid forholder sig således, at tilstrækkelige jobmuligheder og produkti-onsmuligheder i et højtomkostningsland som Danmark nødvendiggør en omfattende inno-vationsvirksomhed baseret på forskning og kreativitet, og det lægges til grund, at dette især udspringer fra gruppen af højtuddanne-de, undervurderes uddannelsers betydning af de gennemførte beregninger.

Ovenstående viser, at der er betydelige sam-fundsøkonomiske fordele knyttet til et højere uddannelsesniveau. De materielle fordele er endvidere større end svarende til stigningen i nettofaktorindkomsterne, idet de offentlige finanser også påvirkes positivt af et højere uddannelsesniveau. Det er nemlig ikke blot indkomstsiden (skatter og afgifter), der påvir-kes positivt, men også udgiftssiden i form af mindre udgifter til overførsler mv. Forbedrin-gen af de offentlige finanser kan enten anven-des til at reducere skattetrykket eller til at øge det offentlige forbrug el. lign. Derfor er det

ikke mærkeligt, at økonomer er meget opta-get af uddannelsesområdet.

Status over uddannelsessituationen i Dan-mark

Når man skal bygge et hus, er det selvføl-geligt afgørende, at fundamentet er i orden. Ligeså inden for uddannelsessystemet. Hvis eleverne ikke opnår et solidt læringsgrundlag i grundskolen – i folkeskoler, privatskoler m.v. – er det vanskeligt at skabe tilstrækkelig store og hurtige læringsfremskridt.

PISA-undersøgelser, der nu har været gen-nemført i 2000, 2003, 2006 og 2009, er det bedste grundlag til at vurdere niveauet og udviklingen i de kundskaber, som eleverne har opnået inden overgangen til ungdoms-uddannelser, idet elever, der indgår i PISA-undersøgelserne, ligger i aldersintervallet: 15 år, 3 mdr. – 16 år og 2, mdr.³ Da samtlige 34 OECD-lande nu deltager, ligesom der i 2009 yderligere deltog 41 såkaldte partnerlande, er det muligt at se på såvel niveauet som ud-viklingen i OECD-landenes PISA-resultater. I tabel 2 er de danske hovedresultater fra de fire afrapporterede PISA-undersøgelser an-ført for de tre fag (dansk, matematik og na-turfag), der indgår som standard i disse un-dersøgelser.

Tabel 2 viser følgende om danske elevers præstationer i PISA-undersøgelserne:

- niveauet i dansk har i alle årene ligget lidt under OECD-gennemsnittet,
- niveauet i matematik lå i 2003 og 2006 signifikant over OECD-gennemsnittet,

Tabel 2. Danske PISA-resultater i læsning, matematik og naturfag i de fire afrapporterede PISA-undersøgelser 2000-2009

	2000	2003	2006	2009
Læsning	497	492	494	495
Matematik	•	514	513	503
Naturfag	•	•	496	499

Anm.: I PISA-undersøgelserne måles resultaterne på en skala for OECD-landene, der er normeret med et gennemsnit på 500 og en spredning på 100. Skalaen for de tre betragtede fag er låst fast i den første PISA-undersøgelse, der havde hovedfokus på det pågældende fag. Det var tilfældet for læsning i 2000, for matematik i 2003 og for naturfag i 2006. Dette er også baggrunden for de manglende oplysninger for matematik for 2000 samt for naturfag i 2000 og 2003.

Kilde: OECD (2010b: 146, 156 og 159).

men er i 2009 faldet til næsten OECD-gennemsnittet,

- niveauet i naturfag har i såvel 2006 som 2009 ligget lidt under OECD-gennemsnittet.

Offentliggørelsen af PISA-2003 6. dec. 2004 satte for alvor fokus på misforholdet mellem ressourceanvendelsen på grundskoleniveauet og opnåede resultater i Danmark. Undervisningsministeriet udsendte samme dag en pressemeddelelse, som sigtede på at modvirke den forventede kritik af de danske PISA-2003 resultater. I pressemeddelelsen blev det lagt til grund: 1) at løsningen på problemerne især var at øge testniveauet og 2) at det især var folkeskolen, der var noget i vejen med.

Problemet med pressemeddelelsens hovedpunkter var, at der ikke kunne findes belæg herfor i PISA-2003, som jo dels viste, at nationale obligatoriske test ikke forbedrede elevernes præstationer, og som dels også viste, at de præstationer, som elever uden for folkeskolen præsterede i Danmark, ikke var bedre end de præstationer, som folkeskolens elever viste. Men de nationale obligatoriske test var født med heraf følgende ulykker, se bl.a. Sørensen (2005).

Reaktionen på PISA-2003 var efter min vurdering et udslag af den overordnede mang-

lende kvalitet i styringen af uddannelsespolitikken herhjemme. Uddannelsespolitikken er ikke baseret på viden, men på kortsigtet krisestyring. Dette viser sig på forskellige måder. Undervisningsministeriet har mistet autoritet grundet den faglige udtyndning i ministeriet.⁴ Dette har betydet, at en række andre aktører er kommet på banen med diverse forslag til mere eller mindre underbyggede ændringer på uddannelsesområdet. Universiteter er kommet med forslag til nye læreruddannelser udtænkt på snævre universitetspræmisser. Kommunernes Landsforening udsendte i 2010 publikationen »Nysyn på folkeskolen«, som først og fremmest dokumenterede, at det ikke blot var i ministeriet, at overblikket mangler. Dette såkaldte nysyn var desværre præget af en urealistisk tankegang om ansvar for egen læring på grundskoleniveau kombineret med opgivelse af den faste klasseenhed, der kun fører til en flimmerskole med alt for mange tabere. Et kontor i Finansministeriet, nemlig kontoret for videnskab og uddannelse, fik det overordnede ansvar for den ligeledes i 2010 udgivne rapport »Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring«. Den endelige underminering af ministeriets autoritet kom dog med den forrige statsministers nedsættelse af Skolens rejsehold, der fik til opgave at gennemføre et 360-graders eftersyn af folkeskolen på præmisser, som den daværende undervisnings-

minister på forhånd på væsentlige områder ellers havde taget afstand fra, men som der blev rettet ind efter. Og næppe var 360 graders eftersynet afsluttet, før der kom ekstra forslag om bl.a. karaktergivning på de lavere klassetrin. Så Skolens rejsehold var åbenbart ikke kommet 360 grader rundt!

Det har ikke blot været ministeriets autoritetsfald, der har haft negative konsekvenser for den overordnede styring af grundskoleforløbet. Nogle af analyseresultaterne har selv isoleret set været mere end tvivlsomme, bl.a. i relation til de nationale obligatoriske test og skolestørrelse. De fortsatte konflikter mellem ministerium/minister på den ene side og Danmarks Lærerforening med hertil hørende underminering af lærernes autoritet har – efter min mening – også været ødelæggende. Det er ikke en holdbar politik på den ene side at opretholde et højt konfliktniveau med lærernes hovedorganisation, Danmarks Lærerforening, og herunder udelukke dem fra deltagelse i afgørende analysearbejder, og på den anden side fortsætte hermed år efter år. Hvis det skønnes nødvendigt at gennemtrumfe en politisk dikteret løsning, skal det ske på Reagan-måner: hurtigt og beslutsomt som over for flyvelederne. Alternativet hertil er, at begge parter accepterer en dialog baseret på faglige resultater, som begge parter er med til at tilvejebringe, og hvor det overordnede formål skal være den bedst mulige folkeskole. For det er jo ikke nok at opstille ambitiøse mål, som det blev gjort i kommissoriet for Skolens rejsehold. En international top 5 placering i såvel læsning, matematik og naturfag skulle i henhold hertil være realiseret i 2020. Rejseholdet vurderede dog langt mere realistisk, at dette i hvert fald ville kræve en tidshorisont på 15-20 efter de nødvendige politiske beslutninger. Og hvor er de blevet af?

Allerede før PISA-2003 resultaterne blev publiceret, havde det været målsætningen, at danske elevers læsefærdigheder skulle forbedres. Nu – i hvert fald 6 år herefter – kan

det konstateres, at det ikke er lykkedes, jf. tabel 2, selv om den tidligere undervisningsminister handlede ud fra, at læsning skulle være alle fags moder.⁵ Men desværre er resultaterne af de foregående års bestræbelser endnu mere nedslående, end det direkte fremgår af tabel 2. Danmark var således det land, der på forhånd ekskluderede de fleste elever fra at deltage i PISA-2009: nemlig hele 8,17 pct. Udover Danmark var der kun tre lande, der på forhånd reelt ekskluderede mere end 5 pct., der ellers var grænsen for eksklusion i PISA-2009: Luxembourg (8,15 pct), Canada (6,00 pct) og Norge (5,97 pct). Hertil kommer, at elevdeltagelsen for de inkluderede kun var 87 pct. i Danmark. Kun fem OECD-lande havde en mindre elevdeltagelse: Chile (81 pct), Australien (83 pct), Island, Irland og New Zealand (alle 84 pct), se OECD (2010a, Annex 2). Hertil kommer, at det vel ikke kan udelukkes, at den ministerstyrede fokusering på dansk har betydet, at matematiktilgængelsen er blevet forringet, jf. tabel 2.

Problemerne i grundskolen smitter naturligvis af på de videre ikke-obligatoriske trin i uddannelsessystemet. Især på erhvervsskoleområdet er der store problemer. Men også på øvrige uddannelsesinstitutioner som gymnasier m.v. og universiteter mv. er der selvstændige og selvskabte kvalitetsproblemer. Taxametersystemet, der i vidt omfang anvendes til finansieringen af uddannelserne på disse institutioner, er en garanti for vedvarende underminering af uddannelsernes kvalitet. Taxametersystemet giver nemlig uddannelsesinstitutionerne et økonomisk incitament til at lade de studerende bestå en uddannelse ved skjulte kvalitetsforringelser, dvs. kvalitetsforringelser der ikke er synlige for udenforstående. Selv har jeg konstateret flere eksempler herpå i mit universitetsvirke.⁶

Kritikken af uddannelsessituationen og ikke mindst af den manglende kvalitet i uddannelsesstyringen i Danmark i ovenstående er kortfattet og som følge heraf også for udoku-

Boks 3. Tidligere publicerede artikler om uddannelsessituationen og den manglende kvalitet i uddannelsessystemet i Danmark

PISA-2003: hvad den sagde, og hvad den blev taget til indtægt for. *Samfundsøkonomen* 2005:2:15-19. Artiklen gennemgår PISA-2003 med speciel henblik på danske elevers præstationer. Artiklen viser, at der ikke var belæg for Undervisningsministeriets konklusioner i pressemeddelelsen af 6. dec. 2004. Der peges i forlængelse herpå på den forudgående faglige erodering af Undervisningsministeriet.

Ingen saglighed bag skolepolitikken. *Skolebørn* 2006:10:20.

Den manglende faglighed i styringen af skoleområdet kritiseres. Det kritiseres specielt, at det ikke er analyseret, hvorfor finske elever præsterer så godt i PISA-undersøgelserne.

PISA-2003 og skolestørrelser. *Psykologisk Pædagogisk Rådgivning* 2006:43:593-98.

Artiklen påpeger, at prof. dr. pæd. Niels Egelund's »påvisning« af, at større skoler giver bedre præstationer i matematik er højest tvivlsom. Men påvisningen passer meget fint med de politiske ønsker om større skoler i kølvandet på strukturreformen med større kommuner.

De nationale it-baserede obligatoriske test. *Sproglæreren* 2007:2:9-12.

Det kritiseres især, at it-testsystemet vil blive et system til test af paratviden. En gennemsnitselev skal besvare 50-60 spørgsmål på 45 min. Dette, kombineret med udstrakt anvendelse af multiple choice formen, fører til paratvidentest. Og dette er næppe vigtigt i en google-tid. Læringssigtet med systemet vil derfor ikke blive opfyldt.

De nationale it-tests: den første evaluering af afviklingen. *Samfundsøkonomen* 2008:2:37-42.

Evalueringen viste, at det var et system til paratviden, der blev følgen af det valgte design. Systemet var i øvrigt så fejlbehæftet, at det blev besluttet at udsætte næste testrunde et år!

PISA-2006: hvad nyt? *Samfundsøkonomen* 2008:6:20-25.

Her påpeges, at der ikke er sket afgørende forbedringer siden 2003, hvad der måske heller ikke kunne forventes. Det kritiseres igen, at der ikke er foretaget en nærmere analyse af, hvorfor finske elever præsterer så godt i PISA-undersøgelserne. En række forskelle og ligheder mellem det finske og danske skolesystem påpeges i tilknytning hertil.

Undervisningsministeriet: autoritet i forfald – Udfordringer i relation til den danske folkeskole. *Pædagogisk Orientering* September 2009.

Kritikken placeres det rigtige sted. *Samfundsøkonomen* 2010:6:22-27.

Denne og den foranstående artikel uddyber bl.a. de problemer, der følger af, at Undervisningsministeriet kompetence og autoritet er styrtdykket. Selv om det kun gøres indirekte, placerer Skolens rejsehold hovedansvaret for de manglende læringsresultater det rigtige sted: nemlig i Undervisningsministeriet/nu Ministeriet for Børn og Undervisning.

menteret. Imidlertid har jeg i andre sammenhænge langt mere detaljeret dokumenteret grundlaget for disse vurderinger, hvorfor jeg henviser til nogle af disse analyser og vurderinger med tilhørende korte bemærkninger i boks 3.

Stadig rådvildhed, der dominerer

Danmark fik i 2011 en ny regering. Derfor kunne det også håbes, at den rådvildhed og populistiske tilgang til styringen af uddan-

nesområdet, som nu i flere år har været en realitet, ville blive afløst af en fast og faktabaseret langsigtet uddannelsespolitik. Skulle en sådan politik være udmeldt, er det i hvert fald gået hen over hovedet på mig.

Der er derimod kommet udmeldinger, der tyder på, at det først og fremmest er rådvildhed, der stadig dominerer. Det er således bemærkelsesværdigt, at børne- og uddannelsesministeren og ministeren for forskning,

innovation og videregående uddannelser, reelt står rådvilde tilbage, når de bliver oplyst om, at den seneste læreruddannelsesreform fra 2007, er slået fejl, se *Politiken* 17. jan. 2012. Det kan selvfølgelig tages som udtryk for vilje til selverkendelse, når børne- og uddannelsesministeren, der selv var involveret i denne reform, nu siger undskyld. Men det afgørende må vel være, hvad ministeren og regeringen vil gøre for at korrigere fejlene, så der ikke bliver brug for endnu en undskyldning. Og det forekommer heller ikke indlysende, hvad det skulle hjælpe at udnævne læsning og matematik til centrale fag. Det har jo i snart mange år været forsøgt med læsning uden afgørende resultater. Og har vi ikke i lidt for mange år, senest i kommissoriet for Skolens rejsehold, lagt øren til flotte proklamationer om, hvile fremragende resultater der skulle sigtes mod? Det er ikke høje mål, der er mangel på, men resultater.

Som det overordnet er forsøgt vist i afsnit 1, er uddannelse af stor samfundsøkonomisk betydning. Derfor kan rådvildhed på uddannelsesområdet også blive meget kostbar. Vi får givetvis i de kommende år tydelige indikationer af de økonomiske konsekvenser af, at alt for mange ikke har fået en kompetencegivende uddannelse i de senere år. Beskæftigelsesministeren ønsker således, at de mange unge uden en kompetencegivende uddannelse, der heller ikke er i beskæftigelse, opkvalificeres til morgendagens job. Det er imidlertid ikke særligt indlysende, at unge, der ofte har haft det svært i grundskolen, og som måske også allerede har opgivet en ungdomsuddannelse, vil være særligt motiveret til at genoptage en skoletilværelse. Ambitiøse forsøg på opkvalificering af denne gruppe risikerer i hvert fald at føre til en forkert anvendelse af uddannelsesmidler, selv om en satsning herpå kan synes både nødvendig og indlysende i en periode med udsigt til manglende job til især denne gruppe. Det synes nemlig langt mere perspektivrigt at anvende uddannelsesinvesteringer til opbygning af bedre

grunduddannelser, for herigennem at sikre, at der fremover bliver langt færre i tyverne, der ikke har eller ikke er på vej til at tage en kompetencegivende uddannelse. Altså at befæste fundamentet, inden der bygges karnapper på. Så beskæftigelsesministeren bør stille krav til børne- og uddannelsesministeren.

Og i øvrigt: skal taxameterfinansieringen med dens indbyggede tendens til underminering af uddannelsernes kvalitet blot fortsætte?

Kort sagt: hvad er regeringens langsigtede og konkrete planer på uddannelsesområdet, og hvornår kommer de i givet fald? Hermed en efterlysning.

Noter

1. I en række andre sammenhænge ville en opdeling også efter køn være af stor interesse.
2. Nettofaktorindkomsten er lig bruttonationalproduktet minus produkt- og produktionsskatter (netto) og minus forbrug af fast realkapital (afskrivninger). Nettofaktorindkomsten betegnes også nettonationalproduktet i faktorpriser og er således et produktionsbegreb.
3. I 2012 gennemføres en PISA-undersøgelse med hovedfokus på matematik, ligesom der i 2015 gennemføres en PISA-undersøgelse med hovedfokus på naturfag. I PISA-2009 var der hovedfokus på læsning.
4. Det kan med rette anføres, at det ikke er Undervisningsministeriet, der er ansvarlig herfor, men derimod et, flere eller alle led i kæden fra Undervisningsministeriets administrative ledelse, undervisningsministre, regeringer til og med Folketinget. Det er denne mere sammensatte kæde, der henføres til, når der her rejses kritik af Undervisningsministeriet, der nu dog er omdøbt til Ministeriet for Børn og Undervisning.
5. I *Politikens* kronik »Den lærerløse skole« 6. sep. 2006 påpegede professor Peter Kemp, at dette var udtryk for en fejlopfattelse, hvis læring altså blev anset som det afgørende. »Nej, lysten til at lære er alle fags moder« påpegede Peter Kemp. Men dette er desværre blevet glemt igen, idet læsning nu blot er blevet suppleret med matematik som det væsentligste af den nye regering. I stedet burde det være lysten til at lære, der blev sat i centrum.
6. Jeg gjorde allerede i *Politikens* kronik 14. feb.

1994 »Universiteternes forfald« opmærksom på det helt åbenbare moralsk hazard problem, der fulgte med taxametersystemet. Og denne kritik har jeg også flere gange senere fulgt op på. Mange andre fra uddannelsesinstitutionerne har også kritiseret den demoraliserende effekt af taxametersystemet. Men i hvert fald universitetsledelserne har i alt for høj grad valgt at tie. Og politikerne har valgt en skizofren adfærd: incitamenter antages at virke, når der tales om arbejdsudbud og arbejdsmarkedstilknytning, men antages ikke at virke på uddannelsesområdet! Det første kan jeg forstå, det andet ikke.

Litteratur

- AE-rådet (2011), »Økonomiske Tendenser«, København.
- AE-rådet (2012), »Ikke en eneste uddannelse i Danmark er en dårlig forretning«, København.
- Denison, E.F. (1967), »*Why Growth Rates Differ*«, The Brookings Institution.
- Det Økonomiske Råd. Formandskabet (1972), »Dansk økonomi, foråret 1972«, København.
- Finansministeriet (2010), Kontor for videnskab og uddannelse 2010. »Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring«, København, juni.
- Kommunernes Landsforening (2010), »Nysyn på folkeskolen«, København, maj.
- OECD (2010a), »PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Reading, Mathematics and Science. Volume 1«, Paris: OECD.
- OECD (2010b), »PISA 2009 Results: Learning Trends. Changes in Student Performance since 2000. Volume V«, Paris: OECD.
- Skolens Rejsehold (2010a), »Fremtidens folkeskole – én af verdens bedste. Anbefalinger«, København, juni.
- Skolens Rejsehold (2010b), »Baggrundsrapport til Fremtidens folkeskole – én af verdens bedste. Anbefalinger fra Skolens Rejsehold«. København, juni.
- Sørensen, C. (1999), *Økonomisk Samfundsbeskrivelse. Økonomisk Fordeling*, Århus: Systime.
- Sørensen, C. (2005), »PISA-2003: hvad den sagde, og hvad den blev taget til indtægt for«, *Samfundsøkonomen*, 2:15-9.
- Undervisningsministeren (2004), »Danske PISA-resultater skaber behov for øget indsats«. Pressemeddelelse af 6. dec. 2004, København.