



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 10.01.2003
KOM(2002) 779 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

**Effektiva utbildningsinvesteringar –
en nödvändighet för EU**

1. SAMMANFATTNING

I detta meddelande beskrivs kommissionens ståndpunkt när det gäller det nya synsätt på utbildningsinvesteringar i det utvidgade EU som anlagts mot bakgrund av det ambitiösa strategiska mål som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000. Med detta mål i åtanke antog utbildningsministrarna i februari 2002 ett detaljerat arbetsprogram om målen för utbildningssystemen i EU, inbegripet mål 1.5 om att *använda resurserna på bästa sätt*¹.

I meddelandet behandlas frågan om utbildningsinvesteringar ur ett brett perspektiv med särskild tonvikt lagd vid aspekter som rör forskning och livslångt lärande samt vid den europeiska sysselsättningsstrategin. Först granskas utbildningens relevans för och bidrag till de väsentliga inslagen i Lissabonstrategin, till exempel hållbar tillväxt, konkurrenskraft, forskning och utveckling, innovation, skapande av nya och bättre arbetstillfällen, social integration och ett aktivt medborgarskap samt regionalpolitik. Det nya synsättet på utbildningsinvesteringar kommer att påverkas av faktorer som nya krav i kunskapssamhället, globaliseringen, EU:s utvidgning och ogynnsamma demografiska utvecklingstendenser. Dessa faktorer gör utmaningen ännu större än man kunde föreställa sig vid mötet i Lissabon. Många regioner och flera länder i dagens och morgondagens EU står inför enorma utmaningar när det gäller att uppnå de mål som fastställdes i Lissabon.

När det gäller den totala finansieringen kan det konstateras att EU inte investerar tillräckligt i mänskliga resurser. Någon tydlig uppåtgående tendens i fråga om *offentlig* finansiering kan inte skönjas, och det finns ett tydligt underskott när det gäller den *privata* finansieringen på områden som är viktiga för kunskapsekonomin, till exempel högre utbildning, vuxenutbildning och fortbildning. EU:s utvidgning kommer sannolikt att förvärra problemet, snarare än att minska det. I meddelandet framförs därför kommissionens syn på möjligheterna att uppnå den väsentliga årliga ökning av investeringarna per capita i mänskliga resurser som efterlystes vid Europeiska rådets möte i Lissabon. Det anges också att nya investeringar kommer att behövas på utbildningsområdet, inbegripet (beroende på ländernas situation) målinriktade offentliga utgifter och ökade privata utgifter som kompletterar den offentliga finansieringen.

När det gäller behovet av att använda befintliga resurser på ett mer effektivt sätt behandlas i meddelandet först frågan om en effektiv *resursfördelning*. En beskrivning ges av de prioriteringar för utbildningsinvesteringar som följer av "målprocessen", det livslånga lärandet och den europeiska sysselsättningsstrategin. Dessutom fastställs en rad gemensamma tecken på ineffektiv resursanvändning (en stor andel som misslyckas eller hoppar av studierna, hög arbetslöshet bland universitetsutbildade, överdrivet lång studietid, dåliga studieresultat) samt tänkbara orsaker. Syftet med detta är att förmå medlemsstaterna att vidta åtgärder för att komma till rätta med problemen och de extra kostnader som de medför. Dessutom betonas behovet av effektiv *resursförvaltning* (genom decentralisering inom

¹ Detaljerat arbetsprogram för uppföljningen av målen för utbildningssystemen i Europa, rådets dokument 6365/02, 2002. Mål 1.5 avser också det behov av "lämpliga resurser" som fastställts i kommissionens meddelande "Att förverkliga det europeiska området för livslångt lärande", 2001.

utbildningssystemen, partnerskapsstrategier och bättre samordning av insatserna) och den ytterst viktiga roll som nationella och europeiska riktmärken (*benchmarks*) har.

I meddelandet framhålls också att fullt effektiva investeringar måste förankras på det europeiska planet. Viktiga reformer – som i vissa fall borde ha genomförts för länge sedan – på väsentliga områden som omarbeting av läroplaner, kvalitetssäkring och erkännande av kvalifikationer, är grundläggande villkor för effektiva investeringar. Potentialen hos dessa reformer kan inte förverkligas om man utformar dem enbart för det nationella planet och bortser från det vidare (nya) europeiska sammanhanget. Investerare (stater, regioner, företag eller individer) som inte beaktar den europeiska dimensionen när de fattar beslut om utbildningsinvesteringar reser hinder för sig själva, och investeringarna blir mindre effektiva.

I slutsatserna betonas att de höga förväntningar på utbildningssystemen som stats- och regeringscheferna förklarade sig ha vid mötet i Lissabon är fullt motiverade. Om vi lyckas uppnå de gemensamt överenskomna målen för utbildningssystemen kommer det att få avgörande betydelse för hela Lissabonstrategin. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att tillhandahålla offentliga investeringar av den storlek som den europeiska samhällsmodellen kräver², att upprätta partnerskap och skapa incitament för ökade och varaktiga investeringar från företagens och individernas sida, att styra medel till de områden som mest sannolikt kommer att leda till de bästa resultaten samt att genomföra reformer i fråga om läroplaner, kvalitet och erkännande i syfte att göra investeringarna så effektiva som möjligt på det europeiska planet.

2. INLEDNING

Utbildning är ett område av avgörande betydelse för uppnåendet av det strategiska mål som fastställdes för medlemsstaterna vid Europeiska rådets möte i Lissabon, dvs. att göra EU till den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsekonomin (och kunskapssamhället) i världen. Stats- och regeringscheferna har vid en rad vårmöten i Lissabon (2000), Stockholm (2001) och Barcelona (2002) bekräftat utbildningens roll och betydelse och fastställt prioriteringar för samlade insatser på EU-nivå.

För att denna roll ska kunna förverkligas krävs inte bara att medlemsstaternas utbildningssystem får lämpliga resurser, utan även att investeringarna är målinriktade och att de förvaltas på det mest effektiva sättet. Den nya inriktningen på utbildningspolitiska frågor på EU-nivå ger nya möjligheter att behandla frågor som rör investeringarnas effektivitet. Detta meddelande grundar sig på forskning om ekonomi och utbildning samt på direkta kontakter med berörda aktörer inom utbildning. Meddelandet syftar till att inom ramen för genomförandet av "målprocessen" och meddelandet om livslångt lärande – samt i perspektivet av den europeiska sysselsättningsstrategin – beskriva kommissionens ståndpunkt och inleda en debatt om viktiga frågor som rör utbildningsinvesteringar i det nuvarande respektive det utvidgade EU. De huvudsakliga syftena är följande:

² Europeiska rådets möte i Lissabon, ordförandeskapets slutsatser, punkt 24.

- Att analysera konsekvenserna för utbildningen av den uppmaning som gjordes vid Europeiska rådets möte i Lissabon att väsentligt öka investeringarna per capita i mänskliga resurser år för år³.
- Att förtydliga de nya roller och uppgifter som medlemsstaterna och kandidatländerna har för att se till att utbildningssystemen bidrar fullt ut när det gäller att uppnå det strategiska mål som fastställdes i Lissabon.
- Att beskriva de viktigaste inslagen i och framgångsfaktorerna för ett nytt synsätt på utbildningsinvesteringar i det nuvarande respektive det utvidgade EU.
- Att stödja medlemsstaterna och kandidatländerna när det gäller utarbetandet av strategier för livslångt lärande och strukturreformer inom deras utbildningssystem samt att främja att de omprövar nivån på investeringarna i mänskliga resurser och de prioriteringar som görs i detta avseende.
- Att bereda vägen för kommissionens och rådets gemensamma lägesrapport om uppnåendet av de gemensamma målen (särskilt mål 1.5), vilken ska läggas fram för Europeiska rådets vid dess möte våren 2004.

3. UTBILDNINGENS ROLL NÄR DET GÄLLER ATT UPPNÅ DET STRATEGISKA MÅL SOM FASTSTÄLLDES VID EUROPEISKA RÅDETS MÖTE I LISSABON

3.1. Uppmaning till en väsentlig ökning av investeringarna i mänskliga resurser

Vid Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000 fastställdes det ambitiösa strategiska målet att EU senast 2010 ska bli "bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning". Europeiska rådet konstaterade att EU står inför en genomgripande förändring till följd av globaliseringen och utmaningarna från en ny kunskapsstyrd ekonomi och betonade att detta inte bara kräver en radikal omvandling av den europeiska ekonomin, utan även ett djärvt program för att modernisera de sociala välfärdssystemen och utbildningssystemen. Europeiska rådet uppmanade till allmän reflektion kring konkreta mål för utbildningssystemen och till en väsentlig årlig ökning av investeringarna per capita i mänskliga resurser. Det framhölls att den europeiska ekonomins (och det europeiska samhällets) framtid bestäms av medborgarnas kompetens och att denna kompetens måste uppdateras löpande, vilket är karaktäristiskt för kunskapssamhällen. Inom ramen för den europeiska syselsättningsstrategin uppmanade Europeiska rådet vid mötet i Feira i juni 2000 medlemsstaterna att utarbeta och genomföra samstämmiga och omfattande strategier för livslångt lärande.

Vid Europeiska rådets möte i Stockholm 2001 beslutades att man skulle utarbeta ett arbetsprogram inriktat på kvalitet och effektivitet, tillgänglighet och öppenhet för utbildningssystemen. Det framhölls att arbetet skulle utföras inom ramen för den öppna samordningsmetoden och i ett globalt perspektiv och att kandidatländerna skulle delta.

³ Europeiska rådets möte i Lissabon, ordförandeskapets slutsatser, punkt 26.

Vid Europeiska rådets möte i Barcelona i mars 2002 välkomnades det detaljerade arbetsprogrammet om målen för utbildningssystemen, inbegripet den utvidgade ambitionen att göra utbildningssystemen i EU till "en världsomfattande referens för den kvalitet och den relevans som dess utbildningssystem och utbildningsinstitutioner står för" samt till "det högst prioriterade målet för studerande, vetenskapsmän och forskare från andra regioner i världen"⁴. Som nämns ovan innehåller detta arbetsprogram ett särskilt mål för att använda resurserna på bästa sätt, grundat på den uppmaning att satsa mer på mänskliga resurser som gjordes vid Europeiska rådets möte i Lissabon och på det behov av lämpliga resurser för livslångt lärande i kunskapssamhället som diskuteras i kommissionens meddelande om livslångt lärande⁵. Detta mål är inriktat på att öka investeringarna i mänskliga resurser, samtidigt som man säkerställer en rättvis och effektiv fördelning av tillgängliga medel och av de totala investeringarna, dvs. de som görs av offentliga myndigheter och de som görs av företag i den privata sektorn och av individer. Med tanke på de starka synergiskapande kopplingar som finns mellan utbildning och forskning är det viktigt att notera att man även vid Europeiska rådets möte i Barcelona fastställde ett dubbelt mål för forskning, nämligen att öka de totala utgifterna för forskning och utveckling till närmare 3 % av BNP senast 2010 och samtidigt öka näringslivets andel av dessa utgifter till två tredjedelar⁶.

3.2. Utbildningssystemens relevans för Lissabonmålen

Rådet (utbildning) och kommissionen betonade när arbetsprogrammet om målen för utbildningssystemen antogs att EU kan utvecklas till den ledande kunskapsekonomin i världen enbart om utbildningssystemen lyckas bidra till ekonomisk tillväxt, forskning och innovation, konkurrenskraft, en långsiktigt stabil sysselsättning och social integration samt ett aktivt medborgarskap. Utbildningsministrarna är fullt medvetna om sitt ansvar för denna process och har förklarat att de är fast beslutna att möta utmaningen. Detta bekräftades vid Europeiska rådets möte i Barcelona 2002⁷.

Att utbildningssystemen kan bidra till uppnåendet av det strategiska mål för 2010 som fastställdes i Lissabon kommer att vara särskilt viktigt på följande områden:

– Tillväxt

Det faktum att utbildningssystemen kan bidra till tillväxt har fått allmänt erkännande, och de uppskattningar som gjorts visar att investeringar i utbildning ger en avkastning till individer (privat avkastning) och till samhället (social avkastning) som är jämförbar med investeringar i fysiskt kapital⁸. Sådana investeringar är viktiga med tanke på tjänsternas ökande andel av ekonomin, den snabba teknikutvecklingen, kunskapens/informationens allt större andel av produktionen samt den ekonomiska och sociala omstruktureringens omfattning. I en rapport som nyligen utarbetades för kommissionens räkning⁹ drogs slutsatsen att investeringar i mänskliga resurser på ett

⁴ Detaljerat arbetsprogram för uppföljningen av målen för utbildningssystemen i Europa, op.cit.

⁵ "Att förverkliga det europeiska området för livslångt lärande", meddelande från Europeiska kommissionen, 2001.

⁶ Europeiska rådets möte i Barcelona, ordförandeskapets slutsatser, punkt 47.

⁷ Europeiska rådets möte i Barcelona, ordförandeskapets slutsatser, punkterna 33-43.

⁸ *Returns to investment in education: a further update*, Psacharopoulos och Patrinos, Världsbanken, 2002.

⁹ De la Fuente and Ciccone, *Human capital in a global and knowledge-based economy*, slutrapport för GD Sysselsättning och socialpolitik, Europeiska kommissionen, 2002.

betydande sätt bidrar till produktivitetsökningar och de är ett attraktivt investeringsalternativ både på mikroekonomisk nivå och på samhällsnivå. På samhällsnivå finns det belägg för att investeringar i mänskligt kapital står för en betydande del av den aggregerade produktivitetsökningen. En uppskattning för OECD-länderna är att ytterligare ett års genomsnittlig skolutbildning omedelbart ökar den ekonomiska tillväxten med cirka 5 % och med ytterligare 2,5 % på lång sikt¹⁰. OECD har också konstaterat att förbättringar i fråga om det mänskliga kapitalet stod för minst en halv procentenhet av den årliga tillväxten i flera EU-länder under 1990-talet, jämfört med det föregående årtiondet¹¹.

– Konkurrenskraft och dynamik

Konkurrenskraft och dynamik är två aspekter där EU för närvarande ligger efter USA. Utbildningssystemen måste ha en avgörande roll när det gäller att locka till sig och behålla kompetens i Europa. Produktivitsklyftan mellan EU och USA fortsätter att vidgas. För att vända den här trenden krävs inte bara investeringar i forskning och utveckling och IT, utan även investeringar i utveckling av mänskligt kapital. Det finns belägg för att orsakerna till det sämre resultatet i EU på det här området inte bara står att finna i vissa uppenbara klyftor mellan kompetensförvärv och kompetensbehov. Den djupare orsaken står att finna i den otillräckliga utbildningsnivån bland befolkningen i arbetsför ålder. Det tog EU många år att öka den genomsnittliga skolgången från 70 % av USA:s nivå 1971 till 87 % 1999¹². Strömmen av högutbildade från Europa främst till USA fortsätter – särskilt inom vetenskap och teknik – och EU kommer att anslå 1,6 miljarder euro för att motverka detta genom det sjätte ramprogrammet för forskning och teknikutveckling. Utbildning bidrar också till ökat företagande, både genom att det gör människor medvetna om egenföretagande som ett yrkesval och genom att de får möjlighet att utveckla de färdigheter som behövs för detta¹³.

– Kunskapsekonomi och kunskapssamhälle

Det är allmänt accepterat att de mänskliga resursernas omfattning och kvalitet är avgörande faktorer både när det gäller skapande och spridning av ny kunskap. Viktiga faktorer är att det ständigt tillkommer ett tillräckligt antal nya forskare och ingenjörer, att forskningen på universitetsnivå stärks och att forskarnas kompetens ständigt uppdateras. Den övergripande utbildningsnivån bland befolkningen i arbetsför ålder är också viktig, liksom den intensitet med vilken verksamheten för livslångt lärande bedrivs¹⁴. Utbildningen är dessutom viktig för att främja framsteg inom vetenskap och teknik och spridningen av dessa¹⁵ vid övergången till kunskapssamhället. Kunskapssektorn är beroende av utbildningssystemets (särskilt universitetens) förmåga att tillhandahålla läroplaner av hög kvalitet på kunskapsintensiva områden och locka ett tillräckligt antal kvalificerade personer till vetenskap och teknik¹⁶. Innovation kräver forskning och utveckling, men viktig i

¹⁰ De la Fuente och Ciccone, op.cit.

¹¹ Education at a glance, OECD, 2002.

¹² 2002 *European Competitiveness Report*, arbetsdokument från Europeiska kommissionen, 2002.

¹³ "Entreprenörskapet i Europa", grönbok från Europeiska kommissionen, 2002.

¹⁴ Resultattavla för innovation 2001, Europeiska kommissionen, 2002.

¹⁵ De la Fuente och Ciccone, op.cit.

¹⁶ Kommissionens handlingsplan för kompetens och rörlighet, KOM(2002) 72 slutlig - punkt 2.

detta sammanhang är även arbetsmarknadsparternas förmåga att se till att en allmän välutbildad och kreativ arbetskraft stimulerar, utnyttjar och stödjer innovation.

– Fler och bättre arbetstillfällen

Vid Europeiska rådets möte i Lissabon efterlystes "fler och bättre arbetstillfällen". Man fastställde också mål för sysselsättningen¹⁷ och betonade arbetsmarknadens parter roll när det gäller att uppnå dessa mål. Utbildningssystemen bidrar till detta på flera sätt. Det finns tydliga belägg för att utbildningsnivån är den viktigaste faktorn för individens inkomst och ställning på arbetsmarknaden. Aktuella undersökningar visar att ett extra skolår höjer lönen på individnivå med cirka 6,5 % i EU och med hela 9 % i länder med en mindre komprimerad lönestruktur. När det gäller detta positiva samband mellan utbildning och inkomst är gymnasieutbildningen en brytpunkt, eftersom eftergymnasial utbildning ger särskilt god avkastning¹⁸. Arbetslöshetstalen minskar också med högre utbildning, vilket innebär minskade kostnader för samhället. Dessutom ökar förvärvsfrekvensen i takt med utbildningsnivån¹⁹. Detta gäller även äldre arbetstagare, vilket är särskilt viktigt med tanke på den låga förvärvsfrekvensen för denna åldersgrupp i EU och den snabbt åldrande befolkningen. Klyftan mellan könen när det gäller tillgång till sysselsättning och karriärutveckling kvarstår och ökar med åldern. Jämställdhetsintegrering kan leda till att en betydande och alltmer välutbildad arbetskraft mobiliseras för EU. Ökad kvalitet i arbetet bidrar till ökad sysselsättning, produktivitet och social sammanhållning. Två viktiga aspekter av kvalitet i arbetet är fortbildning (som har visats ha en positiv effekt, särskilt på produktiviteten) och rörlighet (som kräver att hinder undanröjs på arbetsmarknaden i EU, jfr avsnitt 6.2.).

– Social integration och ett aktivt medborgarskap

När ökad kompetens blir alltmer lönsam för individen sker det också en polarisering mellan *kunskapsrika* och *kunskapsfattiga* som innebär påfrestningar för den ekonomiska och sociala sammanhållningen. Det är ofta bara de som redan är välutbildade som får tillgång till utbildning som betalas av arbetsgivaren, och vissa grupper fastnar i sämre betalda arbeten. En viktig utmaning är att utveckla utbildningsmöjligheterna under hela livet på ett sådant sätt att förändringar och omstruktureringar av ekonomin inte får negativa konsekvenser för den sociala sammanhållningen. En av de viktigaste slutsatserna av aktuell utbildningsforskning är att investeringar i människor är *både* en tillväxtfaktor (särskilt med tanke på den snabba teknikutvecklingen) *och* ett viktigt verktyg för att öka den sociala sammanhållningen²⁰. Detta bekräftas av analysen av PISA-resultaten, som visar att vissa av de länder som har den högsta utbildningsnivån också uppvisar de minsta skillnaderna mellan olika individer och skolor²¹. Åtgärder för att höja kvaliteten innebär således inte att man begränsar möjligheterna, utan tvärtom. En annan undersökning visar att en enprocentig ökning av andelen i arbetskraften med minst gymnasieutbildning leder till att de fattigaste två femtedelarnas andel av inkomsten ökar med 6 %, medan de fattigaste tre femtedelarnas andel ökar med hela 15 %.

¹⁷ Europeiska rådets möte i Lissabon, ordförandeskapets slutsatser, punkterna 28-29.

¹⁸ Education at a glance, OECD, 2002.

¹⁹ Eurostats arbetskraftsundersökning, citerade i handlingsplanen för kompetens och rörlighet, meddelande från kommissionen, KOM (2002) 72.

²⁰ De la Fuente-Ciccone, op.cit.

²¹ PISA, OECD, 2002.

Detta bidrar till minskade inkomstskillnader²². Det visar också att utbildning skapar sociala och ekonomiska fördelar genom utveckling inte bara av yrkeskompetensen, utan även den personliga och medborgerliga kompetensen. Ett aktivt medborgarskap kan öka det sociala och politiska ansvarstagandet i det civila samhället och i arbetslivet.

– Regionalpolitik

Högkvalitativ utbildning är också ett viktigt inslag i regionalpolitiken som ett instrument för att minska skillnaderna mellan mer respektive mindre utvecklade regioner genom att man tillhandahåller de mänskliga resurser som behövs för ekonomisk och social utveckling. Utbildningens regionala och lokala dimension har ansetts som en av de sex "pelarna" för strategier för livslångt lärande i EU, och rörelsen *Learning Cities and Regions* visar hur viktiga dessa har blivit för lokal och regional sysselsättning och utveckling. Eftersom de regionala skillnaderna sannolikt kommer att öka till följd av utvidgningen, kan denna roll bli ännu viktigare under de kommande åren. Kommissionen förklarade redan i handlingsplanen för kompetens och rörlighet att särskild uppmärksamhet måste ägnas ökade investeringar i mänskliga resurser i mindre gynnade regioner²³.

3.3. Ett nytt synsätt på utbildningsinvesteringar

Många regioner och länder i dagens EU – och alla kandidatländerna – står inför stora utmaningar när det gäller att uppfylla de mål som fastställdes i Lissabon. Utbildningens centrala roll för att uppnå alla viktiga aspekter av dessa strategiska mål innebär betydande ändringar när det gäller sättet att se på investeringar. Det är inte bara variablerna i investeringsmodellen som ändras, utan – vilket är desto viktigare – även de bakomliggande parametrarna. Detta framgår tydligt på följande fyra områden:

– Nya krav i kunskapssamhället

Att göra EU till en kunskapsekonomi och ett kunskapssamhälle som når goda resultat kräver att man på bred front utvecklar ny grundkompetens och nya attityder, ger många fler chansen att utbilda sig och utnyttja möjligheter till livslångt lärande samt vidtar åtgärder för socialt skydd (inbegripet åtgärder som syftar till att bekämpa diskriminering och främja jämställdhetsintegrering) med tanke på den snabba allmänna utvecklingen. De huvudsakliga konsensuserna av dessa nya krav beskrivs i det detaljerade arbetsprogrammet om målen för utbildningssystemen i EU. De viktigaste utmaningarna på grundval av det strategiska mål som fastställdes i Lissabon rör givetvis arbetsmarknaden, men utbildningssystemens bidrag till kunskapsekonomin kan knappast skiljas från dess bidrag till samhället i allmänhet och till den enskilda individen, eftersom dessa två dimensioner är ömsesidigt kompletterande och beroende av varandra. Detta visas genom den höga sociala avkastning som investeringar i utbildning ger och som minskar behovet av utgifter på andra områden, till exempel arbetslöshetsförmåner, bidrag, pensioner, socialförsäkringar samt hälso- och sjukvård²⁴.

²² *Inequality and development*, Bourguignon och Morrison, Delta, Paris, 1997.

²³ Kommissionens handlingsplan för kompetens och rörlighet, op.cit., punkt 11.

²⁴ Jfr EU-funded project on Public funding and returns on education – PURE, 2002.

– Globalisering och internationell konkurrens

Stats- och regeringscheferna meddelade vid Europeiska rådets möte i Barcelona våren 2002 att EU skulle bli *en världsomfattande referens för den kvalitet och den relevans som dess utbildningssystem och utbildningsinstitutioner står för samt det högst prioriterade målet för studerande, vetenskapsmän och forskare från andra regioner i världen*. Detta innebär en ny utmaning. Globaliseringen påverkar utbildningssystemen och utbildningsinstitutionerna på olika sätt, både direkt (till exempel genom att ökade anslag till forskning och utveckling och till amerikanska universitet och andra kunskapsbaserade maktcentrum i världen medför ett ökat behov av investeringar på dessa områden i EU) och indirekt, genom behovet av att ge medborgarna den kompetens de behöver för att hitta ett arbete och – vilket är ännu viktigare – behålla sitt arbete i en omgivning som präglas av snabba tekniska och ekonomiska förändringar. Globaliseringen kräver alltså inte bara ökade investeringar, utan även en parallell reformprocess för att öka läroplanernas kvalitet och relevans inom skola, universitet, vuxenutbildning och yrkesutbildning samt för att skapa ökad samstämmighet i utbildningssystemen i EU och se till att dessa system uppmärksammas mer och får ökat erkännande utomlands. Med tanke på dessa globaliseringseffekter och den ökande internationella konkurrensen på utbildningsområdet behövs det sannolikt betydligt större investeringar och reformer än vad de flesta inser. Bolognaprocessen för högre utbildning och Brüggeprocessen för yrkesutbildning är steg i rätt riktning. Men förändringsarbetet sker inte i lika snabb takt som globaliseringen, och därför riskerar EU att halka efter konkurrenterna om inte takten ökar.

– Utvidgningen av Europeiska unionen

EU:s utvidgning är också en viktig utmaning. Senast 2010 bör minst tolv kandidatländer ha blivit EU-medlemmar (tio länder ansluter sig i maj 2004 och minst två vid en senare tidpunkt). Det finns stora skillnader mellan de framtida medlemsstaterna när det gäller ekonomi och utbildning, men de har en sak gemensamt: de har ett betydligt sämre utgångsläge än dagens EU-medlemsstater när det gäller utvecklingen mot en kunskapsekonomi och ett kunskapssamhälle. Det strategiska Lissabonmålet, med allt vad det betyder för utbildningssystemen, som fastställdes för en union bestående av 15 medlemsstater måste uppnås 2010 av en union med minst 27 medlemsstater. Den främsta utmaningen blir att trots de regionala skillnaderna skapa en kunskapsekonomi och ett kunskapssamhälle i de nya medlemsstaterna och att hämma de migrationsflöden inom EU som skulle kunna få negativa konsekvenser såväl för utbildning som för forskning och utveckling i de nya medlemsstaterna.

– Befolkningsutveckling

Stabiliseringen av födelsetalen på en låg nivå inom EU kan tyckas leda till ett minskat antal deltagare i utbildningssystemen och därigenom lägre kostnader. Sådana slutsatser skulle dock vara ett misstag. Trots att det föds färre barn har det totala deltagandet i utbildning inte minskat i EU, eftersom fler stannar kvar längre på utbildningssystemens högre nivåer. EU måste också hänga med i den snabba teknikutvecklingen trots den åldrande befolkningen och trots att det är betydligt färre ungdomar som lämnar skolan med aktuell kompetens än i USA och länderna i Asien (utom Japan). Befolkningen i arbetsför ålder är en annan aspekt av den utmaning som befolkningsutvecklingen medför, eftersom tillväxt skapas även genom högre

förvärvsfrekvens och eftersom utbildning har konstaterats vara en viktig påverkande faktor i detta avseende²⁵. Dessa demografiska begränsningar kräver att man i EU satsar mer på möjligheter till livslångt lärande för dem som lämnat det formella utbildningssystemet, ökar deltagandet i högre utbildning och fortbildning (även senare i livet), vidtar åtgärder för att möjliggöra och främja att arbetstagare stannar kvar längre i arbetslivet samt investerar i att integrera invandrare och deras barn och familjer (över 70 % av befolkningstillväxten beräknas bero på invandring). EU som helhet kommer dessutom under det kommande årtiondet att stå inför utmaningen att ersätta den stora andel av lärarkåren som går i pension. Vi måste göra läraryrket till ett lockande alternativ för högkvalificerade sökande. Utvidgningen kommer inte att minska, utan snarare förstärka denna tendens. Alla kandidatländerna utom Cypern har födelsetal som ligger under EU:s och i alla utom tre av dessa länder är den naturliga befolkningsförändringen negativ²⁶.

3.4. En ännu större utmaning än vad som förutsågs i Lissabon

Slutsatsen av den ovanstående analysen är att EU i fråga om utbildning står inför en ännu större utmaning än vad som förutsågs i Lissabon. Utmaningen kan sammanfattas på följande sätt:

Att skapa en drivmotor för den nya kunskapsekonomin och det nya kunskapssamhället i EU, att lösa problemen med ackumulerade eftersläpningar och underskott i förhållande till viktiga konkurrenter, att anpassa sig till kraftiga demografiska begränsningar samt att lösa de regionala problem som kommer att förvärras genom utvidgningen under den viktiga övergångsfasen.

Inför en utmaning av dessa proportioner går det inte att låta situationen förbli oförändrad eller förändras i långsam takt. Utmaningen är redan enorm för många regioner och länder i den nuvarande unionen och kommer att bli ännu större på grund av utvidgningen. Det krävs radikala reformer och resoluta investeringsbeslut på utbildningsområdet under perioden före 2010.

Det är därför viktigt att klassificera utgifterna för utbildning som reella investeringar med varaktiga positiva effekter – och som faktiskt innebär en nettobesparing i det större perspektiv som beskrivs ovan – istället för som en återkommande konsumtionsutgift. Detta tillvägagångssätt motiveras mer än väl av dessa investeringars effekt på ekonomiska och sociala tillväxtfaktorer²⁷. Paradigmskiftet måste innebära att utbildningen inte längre betraktas som en statlig utgift utan som en investering i kunskap mot bakgrund av de starka belägg som finns för att utbildning bidrar till personlig utveckling, social sammanhållning och hög produktivitet, har en mätbar och betydande inverkan på den ekonomiska tillväxten samt minskar kostnaderna för samhället genom att social utslagning, hälsoproblem och brottslighet förebyggs²⁸.

²⁵ "Öka andelen arbetstagare och främja ett aktivt åldrande", gemensam rapport från kommissionen och rådet till Europeiska rådet vid dess möte i Barcelona i mars 2002.

²⁶ Befolkningsstatistik 2001, Eurostat.

²⁷ The new economy: beyond the hype, OECD, 2001.

²⁸ GD-gruppmöte i Köpenhamn i juni 2002; uppföljningsdokument av Hans Borstlap, det nederländska utbildnings- kultur- och vetenskapsministeriet.

4. UTMANINGEN ATT ÅSTADKOMMA EN VÄSENTLIG ÖKNING AV DE TOTALA INVESTERINGARNA

Generellt visar analysen av den nuvarande situationen och utvecklingen den senaste tiden att Europeiska unionen kännetecknas av en allmän underinvestering i utvecklingen av mänskliga resurser. Det gäller utbildning i allmänhet och vissa områden av särskild relevans för kunskapssamhället i synnerhet. De offentliga myndigheterna har ett särskilt ansvar när det gäller att åtgärda dessa finansieringsunderskott och åstadkomma en betydande ökning av de totala investeringarna. De kan dock inte lyckas med detta utan att få stöd av en rad olika partner. För att man ska kunna åstadkomma en genuin och varaktig ökning av investeringarna i mänskliga resurser krävs insatser av alla relevanta aktörer, dvs. individer, företag, arbetsmarknadens parter och offentliga myndigheter.

4.1. Ingen tydlig uppåtgående tendens i fråga om offentliga utgifter för utbildning

I EU:s medlemsstater går i genomsnitt drygt 5 % av BNP till offentligt finansierad utbildning, men skillnaderna är stora mellan medlemsstaterna. Nivån är densamma som i USA och högre än i Japan (3,5 %). Andelen har dock inte ökat på senare år. Tvärtom har det skett en liten minskning, från 5,2 % av BNP 1995 och 1996 till 5,1 % 2000. Den lägsta nivån var 5,0 % 1998 och 1999 och detta berodde på betydande nedskärningar i vissa länder. Under samma period ökade dock utbildningens andel av de totala offentliga utgifterna något (från 10 % till 11 %), delvis som en följd av minskade totala offentliga utgifter i EU. Det avspeglade dessutom en ökad prioritering av utbildning i flera länder. En liknande iakttagelse gäller de offentliga utgifterna per capita – antalet nya elever i primärskolan har stabiliserats under de senaste åren efter en lång tids nedgång, som dock har kompensats genom att ungdomar stannar kvar längre inom utbildningen. De totala utgifterna per capita har därför i stort sett varit stabila. En ökning har dock skett för barn i primär- och sekundärskoleåldern. I andra änden av spektrumet för livslångt lärande skapas nya investeringsbehov genom aktiva insatser för äldre arbetstagare i EU som ett bidrag till ökad sysselsättning och ett längre yrkesliv. Bland européer i åldersgruppen 55-64 år finns det stora kompetensklyftor och utbildningsunderskott.

Investeringar ger inte samma avkastning på alla nivåer av utbildningssystemen. Avkastningen både till individer (privat avkastning) och till samhället (social avkastning) varierar både mellan olika länder och mellan könen. Olika avkastning kan avspegla brister på arbetsmarknaden (exempelvis arbetslöshet bland lågutbildade och invandrare, stelheter vid löneförhandlingar eller låg förvärvsfrekvens bland kvinnor) och skillnader i fråga om investeringsnivå (högre investeringsnivå ger mindre marginell avkastning och därmed lägre genomsnittlig avkastning). Enligt aktuella uppskattningar för EU tenderar avkastningen på sådana investeringar att vara lägst i de nordiska länderna och högst i Förenade kungariket och Irland. Avkastningen är också betydligt högre för kvinnor än för män. En jämförelse av avkastningen på investeringar på olika nivåer av utbildningssystemen visar att gymnasieutbildning håller på att bli den grundläggande utbildningsnivån i kunskapssamhället. Det finns starka belägg för att arbetslöshetsperiodernas längd (och därmed kostnaderna) minskar avsevärt när den genomsnittliga utbildningsnivån höjs från grundskolans högstadium till gymnasienivå²⁹. I dagens EU har 25 % i

²⁹ Utbildning och inlärning för framtida kompetens, Cedefop, 2001 (tabeller på s. 334 och 246).

åldersgruppen 25-29 år och 52 % i åldersgruppen 55-64 år inte genomgått gymnasieutbildning. Det behövs investeringar för att se till att alla uppnår minst denna nivå i framtiden.

4.2. Ett tydligt underskott i fråga om privat finansiering på områden som är viktiga för kunskapsekonomin

Det finns stora skillnader mellan EU och USA i fråga om nivån på de privata utbildningsinvesteringarna. Privata utgifter för utbildningsinstitutioner har ökat mycket litet i EU sedan 1995 (från cirka 0,55 till cirka 0,66 % av BNP). I Japan är siffran över dubbelt så hög (omkring 1,2 % av BNP) och i USA är nivån hela tre gånger så hög (1,6 %). Företagens utgifter för fortbildning har ökat under perioden 1993-1999 (från cirka 1,6 % till cirka 2,3 % av de totala arbetskraftskostnaderna, dvs. från cirka 0,8 % till 1,1 % av BNP). Dessa utgifter kan ha ökat ytterligare sedan dessa, men räcker inte till för att skapa de "lämpliga resurser" som efterlyses i kommissionens meddelande om livslångt lärande.

EU investerar totalt sett betydligt mindre i högre utbildning än USA. Trots en massiv ökning av deltagandet och motsvarande ökning av de offentliga utgifterna för högre utbildning är de totala (offentliga och privata) investeringarna i högre utbildning fortfarande mycket lägre i EU än i USA. I USA är utgifterna per studerande inom högre utbildning mer än dubbelt så stora som i EU³⁰. När det gäller andelen av BNP är genomsnittet för EU bara 1,1 %, jämfört med 2,3 % för USA. Skillnaden i finansiering mellan EU och USA är således ännu större när det gäller högre utbildning än när det gäller forskning och utveckling. På detta område är siffrorna 1,9 % av BNP i EU och 2,7 % i USA, och skillnaden beror främst på lägre utgifter för forskning bland europeiska företag. Detta finansieringsunderskott drabbar i första hand universiteten, som har en dubbel roll inom utbildning och forskning, och gör det svårare för dem att locka till sig studerande och forskare från hela världen och vända kompetensflykten. Det är mycket viktigt att vi inser att detta underskott till största delen beror på att de privata investeringarna i högre utbildning och i forskning och utveckling är lägre i EU än i USA. Samtidigt är den privata avkastningen på investeringar i högre utbildning fortfarande hög i de flesta EU-medlemsstater, eftersom efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft har ökat ännu snabbare än deltagandet i högre utbildning. Denna efterfrågan varierar dock kraftigt mellan länderna, och dessa skillnader kan fungera som incitament för ökad rörlighet bland universitetsutbildade inom det utvidgade EU, även i form av oönskad kompetensflykt från vissa mindre gynnade regioner eller länder.

Med tanke på de relativt låga privata investeringsnivåerna och den höga privata avkastningen på universitetsutbildning är de offentliga myndigheternas främsta uppgift inte bara att fortsätta att tillhandahålla lämplig finansiering till universitet och högskolor och till studerande, utan även att hitta sätt att öka tillgång på medel genom att öka och diversifiera de privata investeringarna i högre utbildning. Det nya EU-målet att öka investeringarna i forskning och utveckling till 3 % av BNP senast 2010³¹ kommer sannolikt att få positiva konsekvenser för universiteten, eftersom de är en av de parter som gynnas mest av ökade utgifter på detta område. Samtidigt

³⁰ USD 19 200 i USA, USD 8 600 i EU (viktat genomsnitt), enligt köpkraftsstandard, *Education at a glance*, OECD, 2002.

³¹ Mer forskning för Europa – mot 3 % av BNP, meddelande från Europeiska kommissionen, GD Forskning, 2002.

finns det ett ökat behov av att se till att de nya resurserna innebär högre kvalitet och ökad relevans, leder till att färre misslyckas med sina studier och hoppar av samt skapar ökad social rättvisa när det gäller tillgång till högre utbildning och de fördelar detta innebär.

Det andra området där ett finns ett tydligt behov av ökade privata investeringar är fortbildning och vuxenutbildning. Livslångt lärande är fortfarande långt i från en reell möjlighet för alla, och det finns tecken som tyder på att klyftan mellan lågutbildade och högutbildade – respektive mellan yngre och äldre – vidgas i fråga om utnyttjandet av möjligheter till lärande. Man måste därför vidta kraftfulla åtgärder för att bredda tillgången och öka deltagandet, särskilt för de vuxna som har de sämsta förutsättningarna och möjligheterna och är minst benägna att delta i lärande. Man bör också lägga vikt vid att vidta åtgärder på de områden där marknaden inte lyckats och se till att rätt incitament införs för att främja att mindre gynnade grupper utnyttjar möjligheterna till fortbildning³². Trots att näringslivets utgifter för fortbildning har ökat (från 1,6 % till 2,3 % av arbetskraftskostnaderna under perioden 1993-1999) är den nuvarande nivån alltför låg för att man ska kunna möta de utmaningar EU står inför på det här området. Det finns fortfarande stora skillnader mellan länderna (procentandelen varierar med förhållandet 3:1). Endast 40 % av arbetstagarna i EU deltar i fortbildningskurser (23 % i små och medelstora företag) och endast 62 % av arbetsgivarna anordnar någon form av utbildning för personalen (56 % av de små och medelstora företagen)³³. Detta väcker viktiga frågor för dialogen mellan offentliga myndigheter och arbetsmarknadens parter.

En särskilt viktig fråga är den skattemässiga behandlingen av livslångt lärande och andra incitament att investera i lärande (inbegripet erkännande av kunskaper som förvärvats tidigare). Enligt OECD rådde det i slutet av 1990-talet enighet om att de offentliga myndigheterna inte ensamma kunde tillhandahålla de resurser som krävs för livslångt lärande och att arbetstagare och arbetsgivare borde bidra till finansieringen eftersom den privata avkastningen är så stor. Man ansåg också att de finansiella incitamenten var otillräckliga för att höja det låga deltagandet bland lågutbildade³⁴.

4.3. Utvidgningens sannolika konsekvenser för investeringarna i EU

Vissa kandidatländer (de baltiska staterna och Slovenien) ligger på en högre nivå än EU-genomsnittet när det gäller offentliga utgifter för utbildning som andel av BNP, men de flesta (alla de stora länderna) ligger under denna nivå³⁵. Detta är ännu mer påtagligt när det gäller utgifterna per studerande eller per arbetstagare³⁶. I flera länder utgör dessa utgifter dock en jämförbar eller högre andel av de totala offentliga utgifterna än i EU (mellan mindre än 10 % och över 15 %). De privata investeringarna är mycket små i alla kandidatländer utom ett, särskilt när det gäller arbetsplatsbaserad utbildning. Deltagandet i utbildning tenderar att vara högt (ofta högre än i EU) upp till och med gymnasienivå, men sjunker drastiskt när det gäller högre utbildning. Deltagandet i högre utbildning (särskilt i områden som är relevanta

³² *Employment in Europe 2002*, Europeiska kommissionen, GD Sysselsättning och socialpolitik, 2002.

³³ CVTS 1 och CVTS 2, Eurostat.

³⁴ *New mechanisms to finance lifelong learning*, OECD, 2002.

³⁵ *Preparation by candidate countries for involvement in the EU lifelong learning policy: achievements, gaps and challenges*, Interim report (Synthesis of monographs exercise), Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen, 2002.

³⁶ CVTS2, Eurostat 2002

för kunskapsekonomin) och fortbildning (i fråga om antalet mottagare, kurser och utbildningsföretag) och aktiva arbetsmarknadsåtgärder är i de flesta fall under genomsnittet för EU, även om nivån kan vara högre i vissa kandidatländer än i vissa medlemsstater. Investeringarna i vuxenutbildning har i flera länder minskat kraftigt under det senaste årtiondet. Dagens finansieringsunderskott inom högre utbildning och fortbildning i EU kommer att bli ännu större efter utvidgningen. När det gäller utbildningssystemet som helhet krävs det i flera kandidatländer ökade offentliga investeringar. I vissa länder är detta en särskilt stor utmaning med tanke på att budgetmedlen är begränsade och den formella utbildningen redan står för en stor andel av de offentliga utgifterna. Trots goda resultat visar internationella undersökningar som IALS och PISA även att det finns en klyfta när det gäller kvaliteten – kandidatländerna tenderar att ligga långt ned i tabellen³⁷. Detta tyder på att utbildningssystemen i de flesta kandidatländer – trots de insatser som gjorts och trots att utvecklingen av mänskliga resurser prioriterats högt (både av länderna själva och av EU genom ETF och Phare) – behöver stora nya investeringar i form av finansiering samt kvalitativa och strukturella reformer för att kunna uppfylla de krav som ställs i kunskapsekonomin och kunskapssamhället³⁸.

4.4. Målinriktade ökningar av offentliga utgifter och högre privata utgifter

Denna analys av den nuvarande situationen och aktuella utvecklingstendenser väcker legitima frågor om hur man ska kunna uppnå den väsentliga ökning av investeringarna i mänskliga resurser som efterlystes i Lissabon – särskilt med tanke på att det mål som fastställdes i Lissabon av ett EU med 15 medlemsstater måste uppnås senast 2010 av ett utvidgat EU med minst 27 medlemsstater.

Det ökade trycket på de offentliga resurserna, som beror på låg tillväxt sedan 2001, försämrade prognoser för ekonomin och kraftigt begränsade budgetmedel, innebär att det krävs stora ansträngningar för att upprätthålla dagens investeringsnivåer. Ändå är argumenten för att hålla fast vid Lissabonmålet (dvs. att åstadkomma en betydande ökning av utbildningsinvesteringarna) lika starka idag, särskilt eftersom denna investering i sig är en avgörande faktor för den framtida tillväxten.

Det kommer särskilt i vissa medlemsstater och regioner att krävas betydligt större investeringar i utbildning – i samordning med investeringarna i forskning och utveckling – för att omvandla EU till den mest avancerade kunskapsekonomin. Denna slutsats är dock inte en uppmaning till alla medlemsstater att öka de offentliga totala investeringarna. Ett sådant angreppssätt skulle sannolikt inte leda till goda resultat, utan skulle innebära ytterligare belastningar för de offentliga resurserna, produktiviteten och konkurrenskraften.

Ökningen måste komma från en kombination av målinriktade offentliga investeringar och högre privata utgifter. Det största finansieringsunderskottet inom utbildningssystemen i EU är de relativt låga privata utgifterna (företag och individer) utöver (inte istället för) den offentliga finansieringen som garanterar den europeiska samhällsmodellens kontinuitet på utbildningsområdet.

³⁷ Preparation by candidate countries for involvement in the EU lifelong learning policy, op.cit.

³⁸ Prof. Erich Gundlach (Institut für Weltwirtschaft Kiel), citerad av De la Fuente – Ciccone, op.cit.

De offentliga myndigheterna i medlemsstaterna och i kandidatländerna ansvarar för att åstadkomma denna betydande ökning av de totala investeringarna. Målinriktade öknings av de offentliga utgifterna krävs i vissa länder, bland annat för att se till att alla får tillgång till möjligheter till lärande under hela livet, att alla får gymnasieutbildning och att mindre gynnade regioner får tillräckligt stöd. Sådana målinriktade öknings av de offentliga investeringarna kan åstadkommas även med begränsade budgetmedel, vid behov genom att styra medel från områden som ger lägre avkastning till investeringar i mänskliga resurser³⁹. Det kommer att bli nödvändigt att fastställa riktmärken för att följa arbetet⁴⁰.

Med 60 miljarder till förfogande inom pågående program (under perioden 2000-2006) enbart från Europeiska socialfonden har strukturfonderna – den europeiska sysselsättningsstrategins finansiella arm – också en viktig roll att spela när det gäller att förbättra politiken och systemen och den särskilda insats som krävs för att lösa de problem som finns i mindre gynnade regioner. Den kommande översynen efter halva tiden av strukturfondsprogrammen ger möjlighet att bedöma gemenskapens investeringar och deras inriktning.

Regeringarna måste också få stöd från en rad olika aktörer och skapa positiva incitament för ökade långsiktiga investeringar från företag (inbegripet små och medelstora företag) och individer samt för offentliga-privata partnerskap på området. Företagen kan till exempel uppmanas att helt eller delvis finansiera utrustning, skolor, stipendier, projekt för omarbetning av läroplaner, professorer eller institutioner vid universitet, forskningsenheter, kurser för att locka studerande till områden där det råder brist på kvalificerad arbetskraft, osv.

Sådana åtgärder gör att man kan undvika det värsta scenariot där otillräckliga offentliga utgifter inte kompenseras genom ökade privata utgifter, vilket leder till strukturell underfinansiering, lägre kvalitet och socialt begränsad tillgång till utbildningsmöjligheter.

5. EN MER EFFEKTIV RESURSANVÄNDNING

Detta avsnitt avser mål 1.5 (att använda resurserna på bästa sätt) i arbetsprogrammet om målen för utbildningssystemen samt "lämpliga resurser" enligt meddelandet om livslångt lärande. Här fastställs några prioriterade områden för att skapa effektivitet i systemet på lång sikt, som är särskilt viktiga för att uppnå det strategiska mål för EU som fastställdes i Lissabon.

Detta är också ytterst relevant för politiken för livslångt lärande och för den europeiska sysselsättningsstrategin. I meddelandet om livslångt lärande betonas att resurserna måste omfördelas mellan formell, icke-formell och informell inlärning för alla åldersgrupper, och alla beslut som syftar till att göra utbildningsinvesteringarna så effektiva som möjligt bör granskas mot denna bakgrund.

³⁹ "Public Finances in EMU 2002", *European Economy* nr 3/2002.

⁴⁰ Europeiska riktmärken inom allmän och yrkesinriktad utbildning: uppföljning av Europeiska rådets möte i Lissabon, meddelande från Europeiska kommissionen, KOM(2002) 629 slutlig.

Prioriteringar som fastställts på detta sätt kan också vara relevanta när det gäller att skapa största möjliga effektivitet när det gäller Europeiska investeringsbankens och strukturfondernas investeringar, både i dagens och morgondagens medlemsstater.

5.1. "Målprocessens" konsekvenser för investeringarna

I det detaljerade arbetsprogrammet om målen för utbildningssystemen efterlyses investeringar på vissa områden som har ansetts vara gemensamma prioriteringar för medlemsstaterna. Man beaktar de prioriteringar som fastställs i meddelandet om livslångt lärande och i den europeiska sysselsättningsstrategin. Dessutom behandlas de prioriteringar som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Lissabon, särskilt när det gäller antalet ungdomar som inte får gymnasieutbildning, omvandling av skolor och utbildningscentrum till lokala utbildningscentrum för många ändamål, omarbetning av läroplaner, utveckling av IT-kompetens, e-lärande, främmande språk samt rörlighet. Arbetsprogrammet ger således en god grund för en effektiv resursfördelning med tanke på situationen, behoven och de politiska besluten i varje land. En analys av arbetsprogrammet om målen för utbildningssystemen visar att det behövs investeringar främst på följande områden:

– Investeringar för att utbilda och behålla utbildningspersonal

Detta gäller främst: a) unga lärare inom grundläggande utbildning och vuxenutbildning, särskilt öppen och flexibel undervisning och e-lärande, användning av IT, omarbetning av läroplaner inom grundläggande utbildning och fortbildning samt tillgången till multimedier, b) rektorer och administrativ personal på alla nivåer för att stödja decentraliseringen av frågor som rör läroplaner och förvaltning samt c) personal som tillhandahåller särskild vägledning och rådgivning. Lärarkårens och skolpersonalens åldersprofil i hela EU skapar särskilda investeringsbehov i form av utbildning och åtgärder för att locka fler till läraryrket⁴¹. Högre utbildning måste också förbli ett attraktivt val för såväl unga som äldre forskare, särskilt genom att man bygger broar och ökar rörligheten mellan universitet, forskningslaboratorier och näringslivet.

– Investeringar i ny grundkompetens

Den nya grundkompetensen omfattar IT-kunskaper, studieteknik, social kompetens, entreprenörskap samt språkinläring. Alla åldersgrupper bör få möjlighet att utveckla sådan kompetens. Behovet av bättre grundkompetens som är anpassad till den nya arbetsmarknaden och till kunskapssamhället avser både ungdomar och vuxna, förvärvsarbetande och arbetslösa och är särskilt viktiga för vissa kategorier (till exempel lågutbildade och äldre arbetstagare eller kvinnor som vill komma tillbaka ut på arbetsmarknaden) samt i vissa regioner eller länder. Den potential som finns hos IT-tekniken och nya metoder för e-lärande när det gäller att förbättra inlärningsprocessen, nå ut till fler människor och minska kostnaderna måste undersökas vidare och utnyttjas i större utsträckning.

– Investeringar för att skapa möjligheter till livslångt lärande för alla

De offentliga utgifterna på detta område har ökat generellt och det finns tecken på att man i allt högre grad tar ett gemensamt ansvar för finansieringen. Bland annat har

⁴¹ *Eurydice Reports on Teachers*, särskilt rapport 1 om grundläggande utbildning och rapport 3 om arbetsvillkor.

företagens utgifter för fortbilning ökat. Sedan 1997 har medlemsstaterna arbetat för att utveckla samstämmiga strategier för livslångt lärande och ökat investeringarna i kvalitet och tillgången inom ramen för den europeiska sysselsättningsstrategin. I meddelandet om livslångt lärande framhålls behovet av att tillhandahålla lämpliga resurser och omfördela dessa inom utbildningssystemet. Viktiga framgångsfaktorer är utarbetande av ytterligare skattemässiga och andra incitament för lärande samt arbetsmarknadens parter engagemang för dessa strategier.

– **Investeringar i IT**

Det behövs investeringar i utrustning, programvara, underhåll och utbildning samt investeringar för att utarbeta aktiviteter och undervisningsmaterial för *e-lärande* i linje med det nya programmet för *e-lärande*⁴². Betydande investeringar har gjorts i samtliga länder under de senaste åren – man har bland annat utrustat skolor med IT-utrustning (nära 100 % har Internetanslutning) och tagit fram webbaserad information och pedagogiska resurser. IT kommer dock sannolikt att förbli en betydande utgiftspost tills dess att den snabba teknikutvecklingen börjar mattas av och IT blir allmängods på samma sätt som kontorsmateriel. Det är möjligt att situationen hinner ändras före 2010. Man förefaller inte ha utnyttjat till fullo den potential som nätverk mellan offentliga utbildningsinstitutioner och offentliga-privata partnerskap har som källa till kompletterande finansiering på detta område⁴³.

– **Investeringar i social integration och ett aktivt medborgarskap**

Åtgärder som syftar till att främja social integration avser viktiga aspekter som förskola, utbildning för ett aktivt medborgarskap, förebyggande av att elever misslyckas och hoppar av skolan samt vuxenutbildning för att ge människor en andra chans. Dessa åtgärder omfattar betydligt mer än sysselsättningsrelaterade frågor och betonas starkt både i meddelandet om livslångt lärande och i det detaljerade arbetsprogrammet om målen för utbildningssystemen. Dessa mer långsiktiga åtgärder är kanske de mest väsentliga av alla. Detta kräver ingående reformer av läroplaner och strukturer för att skapa ökad kvalitet och relevans avseende möjligheterna till lärande för alla. Det behövs också målinriktade ökningar av de offentliga investeringarna för att stödja dessa reformer – även i form av stöd till berörda organisationer i det civila samhället, som har haft en viktig roll i detta avseende och kommer att ha det även i framtiden i den utvidgade unionen. Sådana investeringar är en naturlig prioritering i alla länder som behöver ytterligare insatser för att se till att utbildningssystemen utvecklas på ett sätt som gynnar alla.

– **Investeringar i vägledning och rådgivning**

Investeringar i vägledning och rådgivning bör betraktas som ett sätt att tillhandahålla strategier för tidigt förebyggande för att på ett betydande sätt minska klyftan mellan utbildning och behoven på arbetsmarknaden⁴⁴, se till att fler genomgår gymnasial och eftergymnasial utbildning och underlätta övergången från skola till arbetsliv och även göra det lättare för människor att börja studera igen⁴⁵. Dessa tjänster måste

⁴² e-Learning: Att planera morgondagens utbildning, Europeiska kommissionen, 2000.

⁴³ Kommissionens handlingsplan för kompetens och rörlighet, op.cit., punkt 8.

⁴⁴ Kommissionens handlingsplan för kompetens och rörlighet, op.cit., punkt 1.

⁴⁵ *Why Guidance matters*, arbetsdokument inom OECD, 2002.

stärkas även för att det är nödvändigt att öka andelen ungdomar (särskilt unga kvinnor) som väljer högre utbildningar inom matematik, vetenskap och teknik⁴⁶.

5.2. Åtgärda brister

Utöver de prioriterade investeringsområden som fastställdes i arbetsprogrammet måste konkreta investeringsbeslut fattas mot bakgrund av situationen i varje land. Ett sätt att öka avkastningen på investeringen på medlemsstatsnivå är att kartlägga och åtgärda de brister som idag finns i fråga om effektiv resursanvändning. Motsvarande resurser kan sparas in och återinvesteras på ett mer meningsfullt sätt på annat håll. Nedan anges vanliga tecken på sådana brister samt tänkbara orsaker.

– Andelen som misslyckas och hoppar av skolan är högre än genomsnittet

Fortfarande lämnar cirka 30 % av eleverna i EU skolan utan avslutad gymnasieutbildning. Andelen som hoppar av sin högskoleutbildning är också hög i flera länder. Om andelen som misslyckas eller hoppar av är högre än i andra länder, kan det bero på att eleverna (eller deras föräldrar) tvingats välja studieväg alltför tidigt, vilket kan vara följden av inflexibla system eller socioekonomiska förhållanden. Förhastade eller dåligt underbyggda beslut kan leda till att många misslyckas, hoppar av eller på annat sätt visar att de tappat motivationen. I sammanhanget bör man notera de indirekta kostnaderna av att låta yrkesutbildning framstå som ett andrahandsval när det gäller gymnasial och eftergymnasial utbildning. Det leder ofta till att eleverna väljer utbildningar som anses ha högre prestige eller som stämmer bättre överens med manliga respektive kvinnliga stereotyper, istället för att välja en utbildning som skulle passa dem. Bättre vägledning som leder till färre avhopp innebär minskade utgifter för samhället, och de insparade medlen kan då användas till mer produktiva investeringar inom områden som utbildning för elever med särskilda behov eller regelbunden uppdatering av kursplaner⁴⁷.

– Förhållandevis hög arbetslöshet bland universitetsutbildade

Arbetslösheten bland universitetsutbildade bestäms till stor del av allmänna ekonomiska faktorer, men kan också vara jämförelsevis hög i vissa länder på grund av läroplaner som är alltför stela eller endast delvis relevanta för arbetsgivarnas behov. Det kan till exempel behövas en omfördelning av medel till andra sektorer inom utbildningssystemet eller en koppling mellan ökade investeringar och förbättringar i fråga om relevans och flexibilitet. Det kan också finnas dolda, mer långsiktiga effekter som innebär betydande ineffektivitetskostnader, till exempel när utbildningssystemen öppet eller implicit överför värderingar som riskundvikande istället för företaganda⁴⁸.

– Sämre resultat

Generellt finns det ett positivt samband mellan investeringsnivå och resultat, men så är inte fallet i alla länder. I vissa fall är resultaten (mätta med instrument som PISA eller IALS) sämre än i andra länder med jämförbara eller till och med lägre utgifter.

⁴⁶ Detaljerat arbetsprogram för uppföljningen av målen för utbildningssystemen i Europa, op.cit., mål 1.4.

⁴⁷ Kommissionens handlingsplan för kompetens och rörlighet, op.cit., punkt 3.

⁴⁸ "Entreprenörskapet i Europa", grönbok från Europeiska kommissionen, 2002.

Det kan bero på flera faktorer, bland annat låg kurskvalitet, dålig undervisning, en oförmåga att lösa mindre gynnade grupper eller regioners problem eller ineffektiv resursfördelning.

– Alltför långa utbildningar

Studietiden för en viss universitetsutbildning kan variera med hela 100 % mellan olika medlemsstater. Den totala kostnaden för en universitetsstuderande varierar därför kraftigt inom EU och kan till stor del förklara de uppenbara skillnaderna i finansiering i vissa länder eller institutioner. Vikten av en effektiv resursanvändning och övervakning av utbildningarnas längd har på senare tid betonats i EU genom den uppmärksamhet som ägnats validering av informellt och icke-formellt lärande. Dessa former av lärande har fått erkännande som effektiva investeringar. Det gör det lättare för människor att delta i livslångt lärande och innebär ökad avkastning för individen, arbetsgivaren och samhället. Det innebär att det tar kortare tid att fullgöra kraven för en kvalifikation eller ett utbildningsbevis, att utbildningsinstitutionerna måste tillhandahålla specialanpassade moduler som också är kortare och mer målinriktade, att det krävs en kortare period av egenfinansiering från individens sida, att frånvaron från arbetet blir mindre samt att man kan hjälpa människor att göra snabbare framsteg om man vet vad de redan behärskar.

– Återvändsgränder i utbildningen

Det är lätt att hamna i en återvändsgränd när det råder brist på flexibilitet och "genomtränglighet" inom och mellan utbildningssystemens olika delar – och ibland mellan skola och arbetsliv. Det är svårt att byta bana om man har hamnat fel eller om man vill börja studera på högre nivå eller senare i livet. Svårigheterna beror oftast på att det inte gjorts någon bedömning av utbildningssökandes tidigare och informella kunskaper (särskilt när de byter bana), även de som förvärvats genom fortbildning och vuxenutbildning.

Det finns givetvis andra områden där man behöver undersöka hur effektiva investeringarna är. Det gäller till exempel aktiva arbetsmarknadsåtgärder som syftar till att omskola arbetslösa och människor som vill komma tillbaka ut på arbetsmarknaden. Utvärderingarna visar att man för att lyckas måste kombinera utbildning med andra åtgärder (till exempel praktik) och beakta såväl individens egenskaper som förhållandena på arbetsmarknaden.

Att investera mer är lönsamt enbart när det leder till högre kvalitet, större relevans för individens behov, ökad social, ekonomisk och demokratisk effektivitet och/eller förbättrad tillgång. Att investera mer i inadekvata eller alltför långa utbildningar utan att först genomföra reformer skulle leda till att man permanentade ineffektivitetsproblemen istället för att lösa dem. Effektiva investeringar bör främja och belöna kvalitet och innovation inom utbildning och lärande. Det krävs noggrann bevakning av investeringar och resultat på europeisk, nationell och institutionell nivå. Man måste också kontrollera att alla människor får lika tillgång oavsett socioekonomisk grupp eller ålder, med beaktande av deras olika utbildningsbehov.

5.3. Effektiv resursförvaltning

Det finns ett positivt samband mellan uppnådda resultat och decentralisering inom utbildningssystemen (inte bara i fråga om den centrala administrationen, utan även

när det gäller möjligheten att ändra och anpassa läroplaner, metoder och förvaltningen). Detta samband har visats allt tydligare genom TIMSS/PISA-resultaten. Den lokala resursförvaltningens betydelse framhölls också av medlemsstaterna i deras yttranden om kommissionens meddelande om livslångt lärande.

En effektiv decentralisering kräver dock nya investeringar för att a) utbilda anställda vid lokala myndigheter, skoladministratörer och lärare i resursförvaltning och effektiv resursanvändning, b) införa ett kvalitetssäkringssystem på alla nivåer, dvs. sprida en kultur som präglas av kvalitetsmedvetenhet i hela utbildningssystemet på grundval av ett förtroende för självständigt agerande lokala aktörer som arbetar mot gemensamma kvalitetsstandarder för att se till att en tydligare ansvarsfördelning på skolnivå/lokalt inte får negativa konsekvenser när det gäller rättvisefrågor, jämställdhetsintegrering eller elevernas deltagande, samt c) införa ett transparent ramverk för allmänna och yrkesinriktade kvalifikationer som tillgodoser nationella behov och samtidigt är förenligt med liknande ramverk på EU-nivå (jfr avsnitt 6 nedan).

En annan viktig aspekt är att alla berörda aktörer engageras genom en partnerskapsstrategi. Regeringarna och arbetsmarknadens parter bör undersöka möjligheten att utveckla offentliga-privata partnerskap av olika slag för att mobilisera ytterligare mänskliga och finansiella resurser⁴⁹. Partnerskapsarbete har fastställts vara en avgörande faktor för motivation, öppenhet, relevans och kvalitet i utbildningen ur ett perspektiv av livslångt lärande⁵⁰. Partnerskap med privata finansiärer kan också främja ett ökat ansvarstagande bland studerande, familjer och utbildningspersonal och kan därigenom göra de totala investeringarna mer effektiva. Det får dock inte leda till att tillgången begränsas för studerande från mindre gynnade förhållanden.

För att skapa största möjliga effektivitet krävs det också samordnade insatser mellan olika ministerier. Genom att förbättra kontakterna på nationell och europeisk nivå mellan de ministerier som behandlar frågor som rör utbildning, sysselsättning, ekonomi, forskning, ungdomar, miljö, hälsa osv. kan man undvika överlappning och slöseri med resurser och därigenom förbättra resultatet av reformerna. Ett särskilt talande exempel på detta är vägledning och rådgivning för studerande och för förvärvsarbetande och arbetslösa ungdomar och vuxna, som ibland befinner sig i en svår situation. Trots att dessa uppgifter har gemensamma drag är det ofta olika ministerier som ansvarar för verksamheten beroende på vilken målgrupp och/eller åtgärd det gäller (studier, första arbetet, arbetsmarknadsutbildning osv.). En sådan uppdelning skapar ofta stora svårigheter för användarna och minskar den totala genomslagskraften och effektiviteten för de tjänster som tillhandahålls. Effektiva investeringar för kunskapssamhället kräver också samordning mellan de myndigheter som ansvarar för utbildning och de myndigheter som ansvarar för forskning och innovation, med tanke på det ambitiösa Barcelonamålet att öka utgifterna för forskning och utveckling och samtidigt öka den andel som finansieras av näringslivet. Man försöker också öka samordningen på EU-nivå, särskilt genom det

⁴⁹ Financing of Education, Eurydice, 2002.

⁵⁰ "Att förverkliga det europeiska området för livslångt lärande", meddelande från Europeiska kommissionen, op.cit.

integrerade genomförandet av arbetsprogrammet om målen för utbildningssystemen och andra relevanta gemenskapspolitiska åtgärder.

Att fastställa riktmärken på nationell och europeisk nivå är också nödvändigt för att de olika länderna ska kunna jämföra sina resultat med andras. Det är också viktigt att mäta resultaten i förhållande till det övergripande strategiska mål som fastställdes i Lissabon och de detaljerade mål som beslutats för utbildningssystemen i EU⁵¹.

6. EFFEKTIVA INVESTERINGAR MÅSTE FÖRANKRAS PÅ EU-NIVÅ

Behovet av reformer inom de olika ländernas utbildningssystem beror på landets strukturer, utbildningsnivå, starka respektive svaga sidor samt politiska riktlinjer. Enligt subsidiaritetsprincipen är det medlemsstaterna och kandidatländerna som själva ansvarar för utbildningsreformer. Syftet med detta avsnitt är därför inte att gå igenom tänkbara nationella reformer, utan att framhålla att man när det gäller dessa reformer, som visserligen beslutas och genomförs på nationell nivå, måste beakta den allt viktigare europeiska dimensionen som har blivit en avgörande faktor för deras effektivitet.

Betydelsen av att investera i utbildningens europeiska dimension betonas i meddelandet om livslångt lärande, i handlingsplanen för kompetens och rörlighet och i arbetsprogrammet om målen för utbildningssystemen (särskilt mål 3.5). Att skapa en tydlig och stabil ram med mål på europeisk nivå är också ett krav för att investeringsstrategierna i kandidatländerna ska lyckas. Man undviker då faran med rörliga mål, som lätt kan undergräva även den mest generösa investeringspolitik. Det faktum att alla medlemsstater (både dagens och morgondagens) vidtar åtgärder och genomför reformer i samma riktning för att uppnå gemensamma mål kan i sig vara starkt motivationshöjande och leda till ökad integration. Det understryker vikten av att inkludera kandidatländerna både i den europeiska sysselsättningsstrategin och i genomförandet av arbetsprogrammet om målen för utbildningssystemen, vilket beslutades av utbildningsministrarna vid mötet i Bratislava i juni 2002.

6.1. Nationella reformer i perspektivet av det europeiska kunskapsområdet

I ett mer integrerat EU får utbildningsinvesteringarna en mycket starkare europeisk dimension. Investeringar och reformer på dessa områden som är inriktade enbart på nationella och regionala behov och som inte beaktar den europeiska dimensionen får mindre verkan än de borde i perspektivet av det europeiska kunskapsområdet. Kriterierna för bedömning av utbildningars och institutioners kvalitet och relevans måste vara förenliga på EU-nivå och underlätta arbetet med att göra EU till en kvalitetsreferens för hela världen på dessa områden. Investeringar och reformer måste alltså genomföras *med den konvergens som behövs* (samtidigt som man behåller *största möjliga mångfald*) i linje med utbildningsministrarnas politiska uttalande när arbetsprogrammet om målen för utbildningssystemen inleddes⁵². Samordnade insatser ger möjlighet att skapa ett betydande mervärde på EU-nivå inom högre utbildning, vuxenutbildning och fortbildning samt på andra politikområden som till exempel sysselsättning eller regionalutveckling. Sådana

⁵¹ Europeiska riktmärken inom allmän och yrkesinriktad utbildning: uppföljning av Europeiska rådets möte i Lissabon, op.cit.

⁵² Detaljerat arbetsprogram för uppföljningen av målen för utbildningssystemen i Europa, op.cit. (inledning)

reformer är viktiga även för den ekonomiska tillväxten och sysselsättningspolitiken samt för effektiviteten hos Europeiska investeringsbankens och strukturfondernas investeringar, dvs. för hur väl man lyckas uppnå de mål som fastställdes i Lissabon.

6.2. Investera i omarbetning av läroplaner, kvalitetssäkring och erkännande av kvalifikationer inom ramen för det europeiska kunskapsområdet

Det mest grundläggande reformbehovet inom utbildningssystemen i perspektivet av det framväxande kunskapssamhället gäller en omarbetning av läroplaner inom allmän och yrkesinriktad utbildning, högre utbildning och vuxenutbildning, dvs. inom hela spektrumet av livslångt lärande. Omarbetningen måste avspegla prioriteringen av grundkompetens, diversifieringen av utbildningsvägar och metoder som passar olika inlärningsstilar, effektiv användning av IT i undervisning och lärande, främjande av långsiktig anställbarhet för kvinnor och män, integrering av en europeisk dimension i alla utbildningar, inbegripet genom effektiv inläring av främmande språk och möjligheter för studerande att förlägga en betydande del av utbildningen i ett annat land samt ökad flexibilitet när det gäller kursernas utformning och ökad "genomtränglighet" mellan allmän och yrkesinriktad utbildning. En sådan genomgripande omarbetning av läroplaner är kärnan i arbetsprogrammet om målen för utbildningssystemen (jfr avsnitt 5.1). Det är också ett grundläggande krav i Bolognaprocessen för högre utbildning och i den nyligen antagna resolutionen om främjande av ett närmare europeiskt samarbete i fråga om yrkesutbildning (Köpenhamnsdeklarationen)⁵³. I båda fallen kan kontakterna mellan skola och arbetsliv (yrkesorganisationer, arbetsgivare, forskningsenheter osv.) bidra till att förbättra läroplanerna och skapa incitament för ökade privata investeringar i utbildning. Omarbetning av läroplaner är en fråga som rör alla länder, men är särskilt viktig och brådskande i en rad kandidatländer där det finns risk att medlen går till improduktiva delar av utbildningssystemen om läroplansreformer skjuts upp ytterligare.

En fråga som hänger nära samman med omarbetning av läroplaner är kvalitetssäkring. Investeringar i kvalitetssäkring lönar sig enbart om man prioriterar läroplansreformer som genomförs med beaktande av ekonomins och samhällets behov och om man är fullt medveten om behovet av kvalitetssäkringsmekanismer som kan användas även utanför det egna landets gränser. "Kvalitet" i ett europeiskt perspektiv är inte något som kan föreskrivas i lagstiftning eller av myndigheter, utan blir verkligt först genom andras betraktelse (användare, arbetsgivare, andra institutioner eller länder). Det första kravet är därför man ser till att de kvalitetssäkringssystem som utvecklats på nationell nivå blir relevanta och trovärdiga (till exempel genom att berörda aktörer och medborgare i andra länder deltar i kvalitetssäkringsorganens arbete) och att de är förenliga med de system som används på andra håll i EU. Dessa aspekter är väsentliga för utvecklingen i framtiden när det gäller såväl högre utbildning (vilket betonas i Bolognaprocessen) som yrkesutbildning (vilket betonas i uppföljningen till kvalitetsforumet och i Köpenhamnsdeklarationen). På båda områdena behövs det en gemensam kärna av kvalitetskriterier på EU-nivå för att skapa öppenhet, jämförbarhet och förenlighet. Arbetet för att uppnå detta mål har inletts, men behöver intensifieras.

⁵³ Rådets resolution om främjande av ett närmare europeiskt samarbete i fråga om yrkesutbildning, dokument 14343-2002 och "Köpenhamnsdeklarationen" av den 30 november 2002 från de ministrar i EU som ansvarar för yrkesutbildning samt Europeiska kommissionen.

Effektivare utbildningsinvesteringar i ett europeiskt sammanhang och införande av en europeisk arbetsmarknad kräver förändringar när det gäller erkännande av kvalifikationer och meriter som förvärvats inom EU. Vid Europeiska rådets möte i Barcelona i mars 2002 välkomnades kommissionens handlingsplan för att undanröja hinder på arbetsmarknaden i EU senast 2005, inbegripet de hinder som beror på att formella kvalifikationer och icke-formellt lärande inte erkänns. Framstegen har låtit vänta på sig, trots de betydande politiska åtgärder som vidtagits på detta område (till exempel direktiven om erkännande av yrkesbehörighet, kommissionens handlingsplan för kompetens och rörlighet som antogs vid Europeiska rådets möte i Nice) och de olika instrument som införts till stöd för dessa åtgärder (europeisk meritförteckning, Europass, ECTS-poäng, NARIC-nätverket, bilaga till examensbevis). De betungande och långsamma förfaranden som krävs för erkännande av kvalifikationer i många medlemsstater och vid många institutioner är fortfarande det största hindret för en smidig och effektiv europeisk arbetsmarknad och för ett europeiskt arbetsmarknadsperspektiv för personer som innehar ett utbildningsbevis⁵⁴. Det kan inte finnas något europeiskt kunskapsområde eller en europeisk arbetsmarknad om det inte finns öppna, användarvänliga och förutsägbara system för erkännande av universitetsutbildningar och kvalifikationer över nationsgränserna i dagens och morgondagens EU.

Att säkerställa effektiva investeringar i utbildning och arbeta för att uppnå det strategiska mål som fastställdes i Lissabon kräver att man på dessa områden vidtar beslutsamma åtgärder på grundval av tydliga kriterier. Utvecklingen går snabbt mot alltmer integrerade arbetsmarknader och ekonomier, och då är det viktigt att utbildningssystemen inte släpar efter. Studerande i EU blir också i allt högre grad medvetna om att de behöver – och har rätt till – kvalifikationer som verkligen räknas i hela EU. Institutioner och nationella ackrediteringsorgan måste i allt större utsträckning utveckla metoder för att tillhandahålla sådana kvalifikationer. Annars riskerar man att landets egna medborgare missgynnas genom att deras möjligheter i den europeiska kunskapsekonomin begränsas.

6.3. Öka värdet av en europeisk utbildning i världen

Det krävs särskilda åtgärder och investeringar för att göra EU till en världsomfattande referens för den kvalitet och den relevans som dess utbildningssystem och utbildningsinstitutioner står för. Det är ett mycket ambitiöst mål för dagens EU, och det gäller i ännu högre grad den utvidgade unionen. Initiativ som Erasmus-World och införandet av en gemensam visumpolitik för studerande från länder utanför EU kan, tillsammans med liknande åtgärder på forskningsområdet, stärka EU:s internationella image som ett mål för studerande, vetenskapsmän och forskare. Långsiktiga resultat på det här området kommer dock att kräva att man omarbetar läroplaner, skapar ett begripligt och enhetligt ramverk för kvalifikationer och marknadsför europeiska institutioner och universitetsutbildningar i hela världen⁵⁵. Europeiska universitetsutbildningar har givetvis små chanser att få ett större erkännande på det internationella planet, och EU kommer sannolikt inte att

⁵⁴ Kommissionens handlingsplan för kompetens och rörlighet, op.cit., punkterna 10, 15, 19 och 20.

⁵⁵ The globalisation of Education and Training: Recommendations for a Coherent Response of the EU, rapport från Academic Cooperation Association (ACA) för Europeiska kommissionen, GD Utbildning och kultur, september 2000.

uppfattas som en kvalitetsreferens internationellt, om inte européerna själva erkänner varandras universitetsutbildningar.

7. SLUTSATS: DET FINNS ETT TRÄNGANDE BEHOV AV BESLUTSAMMA ÅTGÄRDER

De politiska mål som fastställts av stats- och regeringscheferna innebär att förväntningarna på utbildningssystemen är extremt höga. De är dock fullt motiverade med tanke på den centrala roll som utbildningssystemen har när det gäller att nå det strategiska mål som fastställdes i Lissabon, vilket också framhållits av Europeiska rådet.

Lissabonmålen och de mål som fastställts för utbildningssystemen har större giltighet än någonsin. De fastställdes av medlemsstaterna för medlemsstaterna. Detta meddelande syftar till inte till tala om vad som bör göras i ett visst land, och de frågor som behandlas är viktigare för vissa länder än för andra. Det är utbildningsmyndigheterna i dagens och morgondagens medlemsstater som har det huvudsakliga ansvaret för att se till att de beslutade målen uppnås. Om regionerna och länderna inte investerar mer – och mer effektivt – i mänskliga resurser, kommer den ekonomiska och sociala utvecklingen att försämrats både för dem och för EU som helhet. Kommissionen betonar därför vikten av att hålla fast vid de beslutade målen och föra en investeringspolitik som innebär att tillräckliga medel styrs till de områden där de bidrar mest till uppnåendet av de mål som fastställts på nationell och europeisk nivå.

Det kommer att bli svårare än man trodde att uppnå dessa mål. Orsaken är högre ambitioner inom EU, starkare konkurrens på grund av ökade investeringar i kunskapssystemen i andra världsregioner och de utmaningar som befolkningsutvecklingen och utvidgningen innebär. Med tanke på dessa utmaningar och eftersom det finns tecken på att åtgärderna inte kommit igång i tid, hyser kommissionen farhågan att målet ökade och bättre investeringar i utbildning eventuellt inte kommer att kunna uppnås 2010. Eftersom utbildning är ett nyckelområde för andra politikområden kan detta även påverka möjligheterna att uppnå det övergripande mål som fastställdes i Lissabon.

För att undvika detta uppmanar kommissionen medlemsstaterna och kandidatländerna att (beroende på den egna situationen) vidta följande åtgärder:

- Se över de offentliga investeringarna – både totalt och inom viktiga delar av utbildningssystemen – och vid behov öka investeringarna på ett målinriktat sätt, även genom att bland annat styra befintliga investeringar till utveckling av mänskliga resurser genom livscykel. Detta är nödvändigt för att man i det utvidgade EU ska kunna säkerställa kvalitet, rättvisa, social sammanhållning och regional balans (i fråga om tillväxt och sysselsättning) enligt slutsatserna från Europeiska rådets möte i Lissabon, arbetsprogrammet om målen för utbildningssystemen (och livslångt lärande), de europeiska strategierna för sysselsättning och social integration samt "den europeiska samhällsmodellen".
- Att vidta politiska åtgärder och införa incitament som främjar ökade privata investeringar i utbildning som kompletterar (och inte ersätter) adekvata offentliga investeringar. Detta bör samordnas med liknande åtgärder för forskning och utveckling med tanke på det dubbla mål som fastställdes i

Barcelona (dvs. att öka de totala utgifterna för forskning och utveckling och öka näringslivets andel av dessa utgifter till två tredjedelar). För att lyckas med detta behövs en partnerskapsstrategi och insatser från alla berörda aktörer – individer, företag, arbetsmarknadens parter och offentliga myndigheter. Staten har ansvaret för att se till att man undviker underfinansiering som kan äventyra inte bara utbildningssystemets kvalitet och attraktionskraft, utan även uppnåendet av EU:s interna mål och internationella konkurrenskraft.

- Att inrikta investeringarna på systemens effektivitet på lång sikt, dvs. att styra medel till de områden som mest sannolikt kommer att leda till de bästa resultaten i fråga om kvalitet, relevans, effektivitet och möjligheter till tillgång. Detta kräver en översyn av dagens resursfördelning och resursförvaltning. Ineffektiva inslag måste identifieras och ineffektivitetskostnaderna beräknas. Att fastställa riktmärken på nationell och europeisk nivå är också nödvändigt för att de olika länderna ska kunna mäta sina resultat och jämföra dem med andras. Det är också viktigt att mäta resultaten i förhållande till det övergripande strategiska mål som fastställdes i Lissabon och de detaljerade mål som beslutats för utbildningssystemen i EU.
- Att skapa förutsättningar för största möjliga effektivitet i investeringarna genom att omarbeta läroplaner, införa kvalitetssäkring och erkännande av kvalifikationer för att uppfylla de krav som ställs av det nya europeiska sammanhanget när det gäller utbildning och sysselsättning. Potentialen hos dessa reformer och investeringar kan inte förverkligas om man utformar dem enbart för det nationella planet och bortser från det vidare europeiska sammanhanget. Institutioner och system som bortser från att människor behöver och efterfrågar kvalifikationer som kan användas i hela EU reser hinder för medborgarna, vilket leder till att investeringarna blir mindre effektiva.

Som framgår av detta meddelande kommer mål 1.5 – att använda resurserna på bästa sätt – att få avgörande betydelse för huruvida utbildningssystemen kommer att kunna uppnå sina mål och fullgöra sin roll när det gäller de europeiska strategierna för sysselsättning och social integration och uppnåendet av det övergripande mål som fastställdes i Lissabon. Kommissionen ser fram emot att diskutera dessa frågor med medlemsstaterna och kandidatländerna och uppmanar dem att betrakta politiken för investeringar och förändringar inom utbildningssystemen som avgörande faktorer för landets framtid i det utvidgade EU och för EU:s framtid i världen.

BILAGA

Tabell 1: Offentliga utgifter för utbildning

Offentliga utgifter för utbildning som procentuell andel av BNP

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EU	5,2i	5,2i	5,1i	5,0i	5,0i	5,1i	(:)
B	5,0i	5,0i	4,9i	5,2	5,5I	(:)	(:)
DK	7,7	8,1	7,9	8,2	8,0I	(:)	(:)
D	4,7	4,8	4,7	4,7	4,7	(:)	(:)
EL	2,9	3,1	3,4	3,5	3,7	3,5e	3,5e
E	4,7	4,7	4,5	4,5	4,5	4,5e	4,4e
F	6,0i	5,9i	6,0i	5,9i	5,9i	5,8e	5,7e
IRL	5,5	5,3	5,2	4,9	4,6	4,5e	(:)
I	4,9	4,9	4,6	4,6	4,5	4,6e	4,5e
L	4,3	4,0	4,1	(:)	(:)	(:)	(:)
NL	5,0	5,0	4,8	4,9	4,8	4,9e	4,9e
A	6,5	6,4	6,3	6,3	6,3	(:)	(:)
P	5,4	5,5	5,6	5,6	5,7	(:)	(:)
FIN	6,9	7,0	6,5	6,2	6,2	6,0e	(:)
S	7,5	7,6	7,9	8,0	7,7	8,4e	8,3e
UK	5,0i	4,8i	4,7i	4,6i	4,6i	4,9e	(:)
USA	4,9	:	5,2	5,0	4,9	:	:
JAP	3,5	:	3,5	3,5	3,5	:	:

Uppgifter för vissa kandidatländer 1999

BG	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	RO	SK
3,8	4,4	7,4	5,7	6,3	6,5	4,7	4,7	5,2	3,4	4,3

Källa: Eurostat, uppgifter för USA och Japan: OECD.

e = Uppgifterna för 2000 och 2001 är uppskattningar.

i = Se fotnoter.

(:) = Inga uppgifter tillgängliga. Kandidatländerna: endast de länder för vilka uppgifter finns tillgängliga har tagits med.

B: Endast den flamländska språkgemenskapen 1995-1997.

B, DK: Ändrad täckning 1999.

FR: Utbildningsutgifterna omfattar inte utomeuropeiska departement.

UK: Uppskattningar på grundval av uppgifter för det brittiska räkenskapsåret (dvs. från den 1 april till den 31 mars).

Tabell 2: Privata utgifter för utbildning

Privata utgifter för utbildningsinstitutioner (i % av BNP)			Företagens utgifter för fortbildning (i % av arbetskraftskostnaderna)		
	1995	1999		1993	1999
EU	0,6	0,7	EU	1,6	2,3
B	:	0,3i	B	1,4	1,6
DK	0,3i	0,3i	DK	1,3	3,0
D	1,3	1,2	D	1,2	1,5
EL	:	0,3i	EL	1,1	0,9
E	1,0	0,9	E	1,0	1,5
F	0,4	0,4	F	2,0	2,4
IRL	0,5	0,4	IRL	1,5	2,4
I	0,1	0,4	I	0,8	1,7
L	:	:	L	1,3	1,9
NL	:	0,4	NL	1,8	2,8
A	0,3i	0,3i	A	:	1,3
P	0,0i	0,1i	P	0,7	1,2
FIN	:	0,1	FIN	:	2,4
S	0,1	0,2	S	:	2,8
UK	0,2	0,7	UK	2,7	3,6
USA	1,7	1,6	USA	:	:
JAP	1,2	1,1	JAP	:	:

Uppgifter om företagens utgifter för fortbildning för vissa kandidatländer (i), i % av arbetskraftskostnaderna 1999

BG	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	RO	SI
1,0	1,9	1,8	1,1	0,8	1,2	0,8	0,5	1,3

Källa: Privata utgifter för utbildningsinstitutioner: OECD (*Education at a Glance* 2002).

Företagens utgifter för fortbildning: Eurostat.

i = Se fotnot.

A, B, EL, P: Offentliga subventioner till hushållen ingår i de privata utgifterna.

Kandidatländerna: Endast de länder för vilka uppgifter finns tillgängliga har tagits med i tabellen.

Tabell 3: Totala utgifter per elev/studerande efter utbildningsnivå 1999

i tusentals USD, omräknat enligt köpkraftsstandarder

	Primär- utbildning (ISCED 1)	Sekundär- utbildning (ISCED 2-4)	Högre utbildning (ISCED 5-6)
EU	4,1	6,2	8,5
B	4,0	6,4	9,7
DK	6,7	7,6	10,7
D	3,8	6,6	10,4
EL	2,2	2,9	4,3
E	3,6	4,9	5,7
F	4,1	7,2	7,9
IRL	3,0	4,4	9,7
I	5,4	6,5	7,6
L	:	:	:
NL	4,2	5,7	12,3
A	6,6	8,5	12,1
P	3,5	5,2	4,8
FIN	4,1	5,9	8,1
S	5,7	5,9	14,2
UK	3,6	5,6	9,6
USA	6,6	8,2	19,2
JAP	5,2	6,0	10,3

Källa: OECD.

Nederländerna: Endast offentliga institutioner och privata institutioner som är beroende av statlig finansiering.

Grekland, Italien: Endast offentliga institutioner.

USA: Endast offentliga och oberoende privata institutioner.

Österrike: Uppgifter om antalet elever/studerande från 1998/99.

Uppgifter för vissa kandidatländer:

Tjeckien: 1,8/3,4/5,7

Ungern: 2,2/2,4/5,9

Polen 1,9/1,6/3,9

Slovakien: Ingen uppgift/2,2/5,3

Tabell 4: Offentliga och privata utgifter för högre utbildning

(i % av BNP)

	1995	1999		
	Totalt	Totalt	Offentliga	Privata
EU	1,1	1,1	1,0	0,2
B	:	1,3	:	:
DK	1,6	1,6	1,5	< 0,1
D	1,1	1,1	1,0	0,1
EL	0,7	1,0	1,0	< 0,1
E	1,0	1,1	0,9	0,3
F	1,1	1,1	,0	0,1
IRL	1,3	1,4	1,1	0,3
I	0,8	0,8	0,7	0,1
L	:	:	:	:
NL	1,2	1,3	1,0	0,3
A	1,5	1,5	1,4	< 0,1
P	0,9	1,1	1,0	0,1
FIN	1,9	1,8	1,8	< 0,1
S	1,6	1,7	1,5	0,2
UK	1,2	1,1	0,8	0,3
USA	:	2,3i	1,1i	1,2i
JAP	1,0i	1,0i	0,5i	0,6i

Källa: OECD.

i = Se fotnoter.

Eftersom siffrorna avrundats stämmer inte alltid summan av offentliga och privata utgifter.

USA, Japan: Högre utbildning omfattar även eftergymnasial utbildning som inte är på universitetsnivå.

Uppgifter för vissa kandidatländer (totalt 1999):

Tjeckien: 0,9

Ungern: 1,1

Polen: 1,0

Slovakien: 1,1

Tabell 5: Livslångt lärande - Vuxnas deltagande i utbildning
Personer i åldersgruppen 25-64 år

	Andelen som fått utbildning av något slag under de fyra veckor som föregick undersökningen				Deltagandet i fortbildning under ett år (i %)		
	1996	1999	2000	2001	År	Arbetsrelaterad fortbildning	All fortbildning
EU	5,7e	8,2	8,5e	8,4e		:	:
B	2,9	6,9	6,8	7,3	95/96	14	22
DK	18,0	19,8	20,8	17,8	98/99	49	56
D	5,7	5,5	5,2	5,2	2000	29	42
EL	0,9	1,2	1,1	1,4		:	:
E	4,4	5,1	5,1	4,9		:	:
F	2,7	2,6	2,8	2,7		:	:
IRL	4,8	:	:	:	95/96	16	22
I	4,4	5,5	5,5	5,1	98/99	16	22
L	2,9	5,3	4,8	5,3		:	:
NL	12,5	13,6	15,6	16,3	94/95	24	36
A	7,9	9,1	8,3	8,2		:	:
P	3,4	3,2	3,3	3,3	98/99	:	13
FIN	16,3	17,6	19,6	19,3	2000	43	55
S	26,5	25,8	21,6	17,5	94/95	:	54
UK	:	19,2	21,1	21,7	95/96	40	45
USA	:	:	:	:	2001	40	51

Källa: Andelen som fått utbildning av något slag under de fyra veckor som föregick undersökningen: Eurostat; Deltagande i fortbildning under ett år: OECD.

(:) = Inga uppgifter tillgängliga.

b = Brott i serien.

e = Uppskattning.

Tabell 6: Förändring i fråga om antalet ungdomar i EU
under perioden 1975-2000

(i miljoner)	Åldersgruppen 0-9 år	Åldersgruppen 10-19 år	Åldersgruppen 20-29 år	Åldersgruppen 0-29 år
1975	54,2	55,6	50,5	160,4
1980	48,5	58,0	52,2	158,8
1985	44,7	54,9	55,8	155,4
1990	43,6	49,1	58,4	151,1
1995	42,9	46,0	56,6	145,4
2000	41,4	44,9	51,0	137,2
Prognos				
2005	40,1	43,9	46,7	130,7
2010	39,2	42,4	45,3	126,9

Källa: Eurostat, prognos för EU på grundval av Eurostats uppgifter för 14 EU-medlemsstater.

Tabell 7: Förändring i fråga om antalet elever och studerande i EU
under perioden 1996-2000

(i miljoner)	Alla elever och studerande	Primär- och sekundär- utbildning	Högre utbildning
1996	83,5	71,6	11,9
1997	83,4	71,1	12,3
1998	83,7	71,4	12,3
1999	85,1	72,6	12,5
2000	85,1	72,5	12,6

Källa: Eurostat.
Brott i serien 1999.