



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.01.2003
KOM(2002) 779 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**Effektiv investering i uddannelse og erhvervsuddannelse:
en absolut nødvendighed for Europa**

1. RESUME

Denne meddelelse beskriver Kommissionens syn på det nye investeringsparadigme inden for uddannelse og erhvervsuddannelse i det udvidede EU inden for rammerne af det ambitiøse, strategiske mål, der blev opstillet på Det Europæiske Råds møde i Lissabon i marts 2000. Med dette mål for øje vedtog undervisningsministrene i februar 2002 *Arbejdsprogrammet om uddannelsessystemernes fremtidige mål*, herunder mål 1.5: *Den bedst mulige anvendelse af ressourcerne*¹.

Denne meddelelse er et forsøg på at se på spørgsmålet om investering i uddannelse og erhvervsuddannelse fra et bredt perspektiv, idet der lægges særlig vægt på forskning og livslang læring samt på den europæiske beskæftigelsesstrategi. Meddelelsen indledes med en undersøgelse af uddannelsessektorens relevans for og bidrag til centrale elementer af Lissabon-strategien som f.eks. bæredygtig vækst, konkurrenceevne, F&U, innovation, skabelse af flere og bedre job, social inddragelse, aktivt borgerskab og regionale politikker. Det nye investeringsparadigme inden for uddannelse og erhvervsuddannelse vil tage afsæt i faktorer som f.eks. de nye krav, det videnbaserede samfund stiller, globalisering, EU's udvidelse og ugunstige, demografiske tendenser. I betragtning af disse faktorer vil den kommende udfordring være endnu større end forudset i Lissabon. I mange regioner og adskillige lande i det nuværende og kommende EU er der enorme udfordringer, der skal løses, for at Europa kan nå Lissabon-målene.

For så vidt angår det overordnede investeringsniveau, lider EU af underinvestering i menneskelige ressourcer. Der kunne ikke konstateres nogen klar, opadgående tendens i den *offentlige* finansiering, og samtidig er der et klart underskud i den *private* finansiering inden for sådanne nøgleområder for den videnbaserede økonomi som f.eks. videregående uddannelse, voksenuddannelse og efter- og videreuddannelse. Udvidelsen af EU vil sandsynligvis snarere øge dette underskud end nedbringe det. I betragtning heraf giver denne meddelelse udtryk for Kommissionens forbehold med hensyn til udsigterne til at nå den "betydelige forøgelse af investeringerne pr. indbygger i menneskelige ressourcer", der blev opfordret til i Lissabon, og det konkluderes, at det vil være nødvendigt at foretage nye investeringer i uddannelse og erhvervsuddannelse, herunder (alt afhængigt af landenes situation) målrettede offentlige udgifter og flere private midler som et supplement til den offentlige finansiering.

Hvad angår behovet for en mere effektiv anvendelse af de eksisterende ressourcer, ser dokumentet først på, hvordan disse ressourcer kan *fordeles* mest effektivt. Dokumentet beskriver de investeringsprioriteringer inden for uddannelse og erhvervsuddannelse, der følger af den 'målstyrede proces', samt af livslang læring og den europæiske beskæftigelsesstrategi. Derefter følger en beskrivelse af nogle fælles tegn på manglende effektivitet af investeringerne (store dumpe- og frafaldsprocenter og stor arbejdsløshed blandt kandidaterne, ekstremt lange studietider, få studerende) og den mulige årsag hertil med henblik på at tilskynde medlemsstaterne til at forholde sig til disse faktorer og til at måle de dermed forbundne

¹Arbejdsprogrammet om uddannelsessystemernes fremtidige mål, Rådets dokument 6365/02, 2002. Mål 1.5 afspejler også behovet for "tilstrækkelige midler", som defineret i Kommissionens meddelelse "Realisering af et europæisk område for livslang læring", 2001.

grænseomkostninger. Endvidere understreges behovet for en effektiv *styring* af ressourcerne (gennem uddannelsesmæssig decentralisering, partnerskaber og en bedre, koordineret indsats) samt den uundværlige rolle, som nationale og europæiske benchmarks spiller.

Endelig påpeger meddelelsen, at investeringer kun kan være hundrede procent effektive, hvis de er forankret i en europæisk sammenhæng. Vigtige reformer, der i nogle tilfælde burde have været foretaget for længe siden, inden for sådanne nøgleområder, som f.eks. fornyelse af læseplaner, kvalitetssikring og anerkendelse af kvalifikationer, er en grundlæggende forudsætning for, at investeringerne er effektive. Sådanne reformer vil ikke lykkes fuldt ud, hvis de kun har et nationalt sigte og ser bort fra den nye, og bredere, europæiske sammenhæng. Investorer – det være sig staten, regioner, virksomheder eller enkeltpersoner – der ikke anerkender den nye, europæiske dimension for investeringsbeslutninger inden for uddannelse og erhvervsuddannelse, vil stille sig selv dårligt, samtidigt med at effektiviteten af deres investeringer reduceres.

I konklusionen understreges det, at de store forventninger til uddannelsessystemerne, som stats- og regeringscheferne gav udtryk for i Lissabon, er fuldt berettigede. Hvis den overordnede Lissabon-strategi skal lykkes, er det af altafgørende betydning, at de opstillede mål for uddannelse og erhvervsuddannelse nås. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at foretage offentlige investeringer i det omfang, der lægges op til i den europæiske sociale model², at oprette partnerskaber og tilskynde virksomheder og enkeltpersoner til at foretage flere og bæredygtige investeringer, at fokusere på finansiering af de områder, hvor der er størst sandsynlighed for at skabe de bedste resultater og at gennemføre reformer med hensyn til læseplaner, kvalitet og anerkendelse med henblik på at gøre dem så effektive som overhovedet muligt i den europæiske sammenhæng.

2. INDLEDNING

Uddannelse og erhvervsuddannelse er af altafgørende betydning for opnåelsen af det strategiske mål, der blev opstillet for medlemsstaterne på Det Europæiske Råds møde i Lissabon om at gøre Den Europæiske Union til den mest konkurrencedygtige og dynamiske, videnbaserede økonomi (og det mest konkurrencedygtige og dynamiske, videnbaserede samfund) i verden. Stats- og regeringscheferne, der på tre af Det Europæiske Råds forårstopmøder, henholdsvis i Lissabon (2000), Stockholm (2001) og Barcelona (2002), bekræftede den rolle og betydning, som uddannelse og erhvervsuddannelse har, og opstillede de prioriterede mål for samordnede aktioner på europæisk plan.

For at opfylde denne rolle skal der ikke blot investeres tilstrækkelige ressourcer i medlemsstaternes uddannelsessystemer. Investeringerne skal også være målrettede og skal styres så effektivt som muligt. Den nye, europæiske fokus på spørgsmål vedrørende uddannelsespolitik skaber nye muligheder for vurdering af spørgsmål vedrørende investeringseffektivitet. Denne meddelelse er baseret på økonomisk og uddannelsesmæssig forskning samt på direkte kontakt med interessenter på uddannelsesområdet. Dens mål er at give udtryk for Kommissionens holdning og at

² Det Europæiske Råds møde i Lissabon, formandskabets konklusioner, afsnit 24.

sætte en debat i gang om centrale spørgsmål vedrørende investering i uddannelse og erhvervsuddannelse i det nuværende og det udvidede EU inden for rammerne af gennemførelsen af den målstyrede proces og meddelelsen om livslang læring – samt i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi. Mere specifikt er hovedformålene med denne meddelelse følgende:

- - At analysere virkningerne for uddannelse og erhvervsuddannelse af den opfordring, der blev fremsat på Det Europæiske Råds møde i Lissabon om en betydelig forøgelse af investeringerne pr. indbygger i menneskelige ressourcer³.
- - At klarlægge medlemsstaternes og ansøgerlandenes nye roller og ansvarsområder i forbindelse med sikring af, at uddannelse og erhvervsuddannelse bidrager fuldt ud til opnåelse af det strategiske mål, der blev opstillet i Lissabon.
- - At skitsere de væsentligste elementer og succesfaktorer for et nyt paradigme inden for investering i uddannelse og erhvervsuddannelse i det nuværende og det udvidede EU.
- - At støtte medlemsstaterne og ansøgerlandene i deres bestræbelser på at udvikle strategier for livslang læring og strukturelle reformer af deres uddannelsessystemer og at tilskynde dem til at foretage en ny vurdering af omfanget af deres investeringer i menneskelige ressourcer og deres prioriteringer i denne forbindelse.
- - At bane vejen for Kommissionens og Rådets fælles rapport på Det Europæiske Råds møde i foråret 2004 om de fremskridt, der er nået i arbejdet hen mod opnåelse af de fælles mål, herunder især mål 1.5.

3. DEN ROLLE, SOM UDDANNELSE OG ERHVERVSUDDANNELSE SPILLER FOR OPNÅELSE AF DET STRATEGISKE LISSABON-MÅL

3.1. Opfordringen til en betydelig forøgelse af investeringerne i menneskelige ressourcer

I marts 2000 opstillede Det Europæiske Råd på sit møde i Lissabon EU's ambitiøse, strategiske mål om inden år 2010 at blive “den mest konkurrencedygtige og dynamiske, videnbaserede økonomi i verden, der kan skabe en holdbar, økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed”. I erkendelse af, at Unionen stod over for “en helt ny situation som følge af globaliseringen og den videnbaserede økonomi”, understregede Det Europæiske Råd, at dette ikke blot ville kræve en “radikal forandring af den europæiske økonomi” men også “et ambitiøst program for modernisering af de sociale velfærdssystemer og uddannelsessystemerne”. Det Europæiske Råd bad samtidig Rådet “om mere overordnet at overveje de konkrete mål for uddannelsessystemerne” og anførte, “at investeringerne pr. indbygger i menneskelige ressourcer burde øges betydeligt hvert år”. Det blev endvidere påpeget, at den europæiske økonomis (og det europæiske samfunds) fremtid er afhængig af de europæiske borgeres kvalifikationer, og at det er

³ Det Europæiske Råds møde i Lissabon, formandskabets konklusioner, afsnit 26.

nødvendigt løbende at ajourføre disse kvalifikationer, hvilket er et karakteristisk træk ved det videnbaserede samfund. I forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi opfordrede Det Europæiske Råd på mødet i Feira i juni 2002 medlemsstaterne til at udvikle og gennemføre sammenhængende og omfattende strategier for livslang læring.

På Det Europæiske Råds møde i Stockholm i 2001 blev der opnået enighed om at fortsætte arbejdet med udvikling af et arbejdsprogram med fokus på kvalitet og effektivitet samt på adgang og åbenhed til uddannelsessystemerne. Det blev anført, at arbejdet skulle udføres "inden for rammerne af den åbne koordinationsmetode og i et verdensomspændende perspektiv", og at ansøgerlandene skulle inddrages.

Det Europæiske Råd hilste på mødet i Barcelona i marts 2002 *Arbejdsprogrammet om uddannelsessystemernes fremtidige mål* velkomment, herunder de store ambitioner om at gøre Europa til "en global reference på grund af sine uddannelsessystemers kvalitet og relevans og til det foretrukne sted for studerende, videnskabsmænd og forskere fra andre regioner i verden"⁴. Som anført ovenfor indeholder dette arbejdsprogram et specielt mål vedrørende "den bedste mulige anvendelse af ressourcerne", der bygger på den opfordring, som Det Europæiske Råd fremsatte på sit møde i Lissabon, til at foretage øgede investeringer i menneskelige ressourcer og, som beskrevet i Kommissionens meddelelse om livslang læring, på behovet for tildeling af tilstrækkelige midler til livslang læring i det videnbaserede samfund⁵. Dette mål fokuserer på at "øge investeringen i menneskelige ressourcer og sikre en retfærdig og effektiv fordeling af de midler, der er til rådighed", og refererer til de samlede investeringer, dvs. både de investeringer, der foretages af offentlige myndigheder, af private virksomheder og af enkeltpersoner. Som følge af den store synergi mellem uddannelse og forskning er det vigtigt at bemærke, at Det Europæiske Råd i Barcelona også opstillede et andet mål for forskning, nemlig at øge de samlede udgifter til F&U, så de nærmer sig 3 % af BNP senest i år 2010 og at øge den del, der finansieres af erhvervslivet, til to tredjedele⁶.

3.2. Relevansen af uddannelse og erhvervsuddannelse for Lissabon-målet

Med vedtagelsen af arbejdsprogrammet om mål understregede Rådet (uddannelse) og Kommissionen, at det kun vil være muligt at gøre Den Europæiske Union til den førende, videnbaserede økonomi i verden, hvis uddannelse og erhvervsuddannelse fungerer som faktorer for økonomisk vækst, forskning og innovation, konkurrencedygtighed, bæredygtig beskæftigelse, social inddragelse og aktivt borgerskab. Undervisningsministrene anerkendte deres ansvar i denne proces og bekræftede igen deres beslutning om at tage udfordringen op. Der blev endnu engang udtrykt enighed herom på Det Europæiske Råds møde i Barcelona i 2002⁷.

Det bidrag, som uddannelse og erhvervsuddannelse skal yde for at kunne nå det strategiske mål, der blev opstillet i Lissabon, inden udgangen af år 2010, er især vigtigt inden for følgende områder:

⁴ Arbejdsprogrammet om uddannelsessystemernes fremtidige mål, op.cit.

⁵ Realisering af et europæisk område for livslang læring, meddelelse fra Europa-Kommissionen, 2001

⁶ Det Europæiske Råds møde i Barcelona, formandskabets konklusioner, afsnit 47

⁷ Det Europæiske Råds møde i Barcelona, formandskabets konklusioner, afsnit 33-43

- Vækst

Uddannelsesområdets bidrag til vækst er almindeligt anerkendt, og det skønnes, at det udbytte, som investeringer i uddannelse og erhvervsuddannelse giver enkeltpersoner (personligt udbytte) og samfundet (samfundsudbytte), kan måle sig med investeringer i fysisk kapital⁸. Argumentet for sådanne investeringer styrkes af den stigende andel af tjenesteydelser i økonomien, af den hastighed, hvormed den teknologiske udvikling skrider frem, den stigende andel af viden/information i produktionsværdien samt af omfanget af økonomisk samt social- og arbejdsmæssig omstrukturering. For nylig blev det konkluderet i en rapport udarbejdet til Kommissionen,⁹ at investering i "humankapital" bidrager væsentligt til produktivitetsstigninger, og at dette er en attraktiv form for investering i forhold til andre former for investering, både på det mikroøkonomiske og det samfundsmæssige plan. På det samfundsmæssige plan er der tegn på, at en betydelig del af den samlede produktivitetsstigning skyldes investering i humankapital. I henhold til et skøn foretaget for OECD-landene vil en forøgelse af den gennemsnitlige skolegang med ét år øge den økonomiske vækst med ca. 5 % her og nu og med yderligere 2,5 % på lang sigt¹⁰. OECD konstaterede ligeledes, at forbedringer i humankapital resulterede i en årlig vækst på et halvt procentpoint eller mere i flere EU-lande i 1990'erne sammenlignet med det foregående årti¹¹.

- Konkurrenceevne og dynamik

Konkurrenceevne og dynamik er to områder, hvor EU for øjeblikket halter bagefter USA. Uddannelse og erhvervsuddannelse skal spille en afgørende rolle i forbindelse med tiltrækning af talenter til og bevarelse af talenter i Europa. Produktivitetsgabets mellem EU og USA bliver større og større. Hvis denne tendens skal vendes, kræves der ikke blot investeringer i forskning og udvikling og IKT men også i "udvikling af humankapital". Det tyder på, at det ikke blot er nogle helt klare uoverensstemmelser mellem behov og tilegnelse af kvalifikationer, der ligger til grund for Europas underpræstation på dette område. Årsagerne er langt dybere forankret i den utilstrækkelige uddannelsesmæssige baggrund, som befolkningen i den arbejdsdygtige alder har. Det tog EU mange år at øge den gennemsnitlige skolegang fra 70 % af niveauet i USA i 1971 til 87 % i 1999¹². Strømmen af højt uddannede personer fra Europa til især USA fortsætter, specielt inden for videnskab og teknologi, og EU vil investere 1,6 mia. euro i bekæmpelse af denne tendens gennem det sjette rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling. Uddannelse bidrager også til iværksætterånd, både ved at skabe bevidsthed om, at det er muligt at gøre karriere som selvstændig og ved at udvikle de rigtige kvalifikationer herfor¹³.

⁸ Udbytte af investeringer i uddannelse og erhvervsuddannelse: en yderligere opdatering, Psacharopoulos og Patrinos, Verdensbanken, 2002

⁹ De la Fuente og Ciccone, 'Human capital in a global and knowledge-based economy', endelig rapport til Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold, Europa-Kommissionen, 2002.

¹⁰ De la Fuente og Ciccone, op.cit.

¹¹ Education at a glance, OECD, 2002

¹² 2002 European Competitiveness Report, arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, 2002

¹³ Entrepreneurship in Europe, grønbog fra Europa-Kommissionen, 2002

- Den videnbaserede økonomi og det videnbaserede samfund

Det er almindeligt anerkendt, at omfanget og kvaliteten af menneskelige ressourcer er af afgørende betydning for både opnåelsen af ny viden og for udbredelsen heraf. I den forbindelse er et tilstrækkeligt udbud af nye videnskabsfolk og ingeniører, styrkelse af forskning på universiteterne og vedvarende ajourføring af den videnskabelige arbejdskraft samt det generelle uddannelsesmæssige niveau af befolkningen i den arbejdsdygtige alder og intensiteten af livslange læringsaktiviteter væsentlige nøglefaktorer¹⁴. Uddannelse spiller også en stor rolle i forbindelse med fremme af udviklingen og udbredelsen af videnskab og teknologi¹⁵ i overgangen til det videnbaserede samfund. Vidensektoren er afhængig af uddannelsesinstitutionernes, og især universiteternes, evne til at tilbyde læseplaner af høj kvalitet inden for videnstunge områder og til at tiltrække et tilstrækkeligt antal kvalificerede personer til videnskab og teknologi¹⁶. Da innovation kræver forsknings- og udviklingsaktiviteter, er vidensektoren endvidere afhængig af arbejdsmarkedsparternes evne til at sikre, at den stimuleres, bruges og understøttes af en generelt veluddannet og kreativ arbejdsstyrke.

- Flere og bedre job

Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i Lissabon til, at der blev skabt "flere og bedre job" og opstillede mål for beskæftigelsen¹⁷. Endvidere understregede man arbejdsmarkedsparternes rolle i forbindelse med opnåelsen af disse mål. Uddannelse og erhvervsuddannelse bidrager hertil på flere måder. Der er klare tegn på, at skolegang er af afgørende betydning for den enkeltes indkomst og status på arbejdsmarkedet. Nyere forskningsresultater viser, at yderligere et års skolegang øger den enkeltes løn med ca. 6,5 % i Europa som helhed og med helt op til 9 % i lande med en mindre sammenpresset lønstruktur. I den positive forbindelse mellem uddannelse og indtjening udgør en gymnasieuddannelse et brydningspunkt, idet yderligere uddannelse herudover er af særlig stor betydning¹⁸. Der er også tegn på, at arbejdsløshedsprocenten falder, jo højere uddannelsesniveau man har, hvilket også medfører en reduktion af de sociale omkostninger, der er forbundet med arbejdsløshed. Det er også tydeligt, at beskæftigelsen stiger proportionalt med det opnåede uddannelsesniveau¹⁹, også blandt den ældre del af befolkningen, hvilket er af særlig stor betydning på grund af den lave beskæftigelse for denne aldersgruppe i EU og den hastighed, hvormed denne del af befolkningen vokser. Der er stadig forskel i de to køns adgang til beskæftigelse og karriereudvikling, og denne forskel bliver større med alderen. Med en integrering af kønnene kan Europa mobilisere en betydelig arbejdskraft med stadig stigende kvalifikationer. En forbedring af arbejdets kvalitet vil også medvirke til stigende beskæftigelse, produktivitet og social samhørighed. Erhvervsuddannelse (der har vist sig at have en positiv indvirkning på især produktiviteten) og mobilitet (der kræver, at barriererne på det europæiske arbejdsmarked fjernes, se afsnit 6.2) er to vigtige dimensioner af jobkvalitet.

¹⁴ Innovationsresultattavle for 2001, Europa-Kommissionen, 2002

¹⁵ De la Fuente og Ciccone, op.cit.

¹⁶ Kommissionens aktionsplan vedrørende færdigheder og mobilitet, KOM(2002) 72 endelig – pkt. 2

¹⁷ Det Europæiske Råds møde i Lissabon, formandskabets konklusioner, afsnit 28 og 29

¹⁸ Education at a glance, OECD, 2002

¹⁹ Eurostat, Labour force survey, citeret i Aktionsplan vedrørende færdigheder og mobilitet, meddelelse fra Kommissionen, KOM (2002) 72

- Social inddragelse og aktivt borgerskab

Med den stigende betydning af kvalifikationer belaster polariseringen mellem *den, der har viden og den, der ikke har viden* den økonomiske og sociale samhørighed. Adgangen til arbejdsgiverbetalt uddannelse er ofte begrænset til dem, der allerede er velkvalificerede, og nogle grupper bliver låst fast i den nedre del af arbejdsmarkedet. Det er vigtigt at uddanne sig hele livet igennem på en sådan måde, at forandringer og omstruktureringer i økonomien ikke har nogen negativ indflydelse på den sociale samhørighed. En af de vigtigste konklusioner af den senere tids forskning på uddannelsesområdet er, at investering i mennesker *både* er en vækstfaktor, især i vor tid med dens hurtige teknologiske udvikling, og et nøgleinstrument til fremme af social inddragelse²⁰. Dette bekræftes også i analysen af PISA-resultater, der viser, at nogle af de lande, der havde de højeste, gennemsnitlige resultater, også havde de mindste skævheder mellem enkeltpersoner og skoler²¹: med andre ord medfører en forbedring af kvaliteten ikke en begrænsning af mulighederne, men snarere det modsatte. En anden undersøgelse viser, at en stigning på 1 % i den del af arbejdskraften, der mindst har en gymnasieuddannelse, øger de fattigste to femtedeles andel af indkomsten med 6 % og de fattigste tre femtedeles andel med hele 15 %, og dermed bidrager til større indkomstlighed²². Disse procentsatser afspejler ligeledes, at uddannelse og erhvervsuddannelse resulterer i sociale og økonomiske fordele, i og med at de udvikler både de personlige, de samfundsmæssige og de erhvervsmæssige kompetencer. Oplæring i at blive aktiv borger kan øge det sociale og politiske ansvar i civilsamfundet og på arbejdspladsen.

- Regionalpolitikker

Uddannelse og erhvervsuddannelse af høj kvalitet er også et vigtigt element i regionalpolitik, idet forskellene mellem mere eller mindre udviklede regioner kan mindskes ved at sikre de menneskelige ressourcer, der er nødvendige for økonomisk og social udvikling. Den regionale og lokale dimension af læring er fremhævet som et af seks nøgleelementer for strategierne for livslang læring i Europa, og initiativet med lærende byer og regioner viser, hvor vigtige de er blevet for den lokale og regionale beskæftigelse og udvikling. Da de regionale forskelle på forhånd er dømt til at blive større i tiden efter udvidelsen, kunne denne rolle få endnu større betydning i de nærmeste par år. I Kommissionens aktionsplan vedrørende kvalifikationer og mobilitet opfordres der allerede til at rette særlig opmærksomhed mod de større investeringer i menneskelige ressourcer, der er behov for i de regioner, der halter bagefter²³.

3.3. Et nyt investeringsparadigme inden for uddannelse og erhvervsuddannelse

Mange regioner og absolut også mange lande i det nuværende EU samt alle ansøgerlandene står over for enorme udfordringer, der skal løses, for at Europa kan nå Lissabon-målene. Den centrale rolle, som uddannelse og erhvervsuddannelse spiller for opnåelsen af alle de væsentligste aspekter af det strategiske mål, der blev opstillet i Lissabon, og som er beskrevet ovenfor, indebærer betydelige ændringer i paradigmet for investering. Det er ikke kun de variable størrelser i

²⁰ De la Fuente og Ciccone, op.cit.

²¹ PISA, OECD, 2002

²² Inequality and development, Bourguignon og Morrison, Delta, Paris, 1997

²³ Kommissionens aktionsplan vedrørende færdigheder og mobilitet, op.cit., pkt. 11

investeringsmodellen, der er under forandring, men også – og i væsentligere grad – selve de underliggende parametre. Dette kan ses på fire områder:

- Det videnbaserede samfunds nye krav

At skabe en vellykket, videnbaseret økonomi og et vellykket, videnbaseret samfund i Europa kræver en generel tilegnelse af nye, grundlæggende kvalifikationer og holdninger, en meget bredere adgang til uddannelsesmuligheder og muligheder for livslang læring samt sociale beskyttelsesforanstaltninger (herunder ikke-forskelsbehandling og kønsintegrering) for at følge trop med de hurtige og generaliserede ændringer. De væsentligste virkninger af disse nye krav er beskrevet i *Arbejdsprogrammet om uddannelsessystemernes fremtidige mål*. Selv om de væsentligste udfordringer som følge af det i Lissabon opstillede strategiske mål helt klart er forbundet med arbejdsmarkedet, kan det bidrag, som uddannelse og erhvervsuddannelse yder til den videnbaserede økonomi, næppe adskilles fra dets bidrag til samfundet generelt og til den enkelte borger. Disse to dimensioner er komplementære og indbyrdes afhængige af hinanden. Dette fremgår af det store samfundsmæssige udbytte af investeringer i uddannelse, der mindsker behovet for udgifter på andre områder som f.eks. arbejdsløshedsunderstøttelse, sociale ydelser, pensioner, social sikring, sundhed osv.²⁴

- Globalisering og international konkurrence

Stats- og regeringscheferne spillede ud med en ny udfordring på mødet i Barcelona i foråret 2002 med meddelelsen om, at EU skulle blive *en global reference på grund af sine uddannelsessystemers kvalitet og relevans samt den foretrukne region i verden for studerende, videnskabsmænd og forskere*. Globaliseringen påvirker uddannelsessystemerne og –institutionerne på forskellige måder, både direkte (f.eks. øger væksten i finansieringen af forsknings- og udviklingsaktiviteter og af universiteterne i USA samt andre videnbaserede magter i verden behovet for yderligere investeringer på disse områder i Europa) og indirekte på grund af behovet for at udstyre borgerne med de kvalifikationer og kompetencer, de skal bruge for at kunne påtage sig job og ikke mindst beholde disse job i et miljø, der er præget af hurtige teknologiske og økonomiske forandringer. Derfor indebærer globaliseringen ikke blot et behov for øgede investeringer, men også en parallel reformproces, der skal øge kvaliteten og relevansen af læseplanerne i skoler, universiteter og voksen- og erhvervsuddannelsescentre samt forbedre sammenhængen mellem de europæiske uddannelsessystemer og deres synlighed og anerkendelse i udlandet. I lyset af disse virkninger af globaliseringen og den hurtigt voksende konkurrence inden for uddannelse og erhvervsuddannelse på verdensplan er omfanget af udfordringen på europæisk plan næsten med sikkerhed kraftigt undervurderet, hvad investeringer og reformer angår. Fremskridt som f.eks. Bologna-processen inden for videregående uddannelser og Brügge-processen inden for erhvervsuddannelser går i den rigtige retning. Men den hastighed, hvormed ændringerne finder sted, er stadig ikke høj nok til at holde trit med globaliseringen, og vi risikerer at halte bagefter vore konkurrenter, hvis den ikke øges.

²⁴ se EU-finansieret projekt vedrørende offentlige udgifter og udbytte af uddannelse – PURE, 2002.

- Udvidelsen af Den Europæiske Union

Med udvidelsen af EU står vi over for endnu en ny, stor udfordring. Inden år 2010 er det meningen, at mindst tolv ansøgerlande skal være blevet fuldgældige medlemsstater (med optagelse af ti lande i maj 2004 og mindst to på et senere tidspunkt). Der er store forskelle mellem de kommende medlemsstaters økonomiske niveau og uddannelsesmæssige præstationer, men de har én vigtig ting til fælles, nemlig deres relative underskud i udviklingen af en videnbaseret økonomi og et videnbaseret samfund sammenlignet med de nuværende medlemsstater. Det strategiske mål med dets indvirkning på uddannelsesområdet, der blev opstillet i Lissabon for et EU bestående af 15 lande, skal nu inden år 2010 nås af et EU bestående af mindst 27 lande. Den største udfordring vil være at skabe en videnbaseret økonomi og et videnbaseret samfund i alle de nye medlemsstater til trods for regionale skævheder og at imødegå migration inden for EU, hvilket ville have alvorlige, negative konsekvenser for uddannelse og erhvervsuddannelse samt for forskning og udvikling i de nye medlemsstater.

- Demografi

Som følge af stabiliseringen af fødselstallet på et lavt niveau i EU kunne man forestille sig, at antallet af studerende på alle uddannelsesstrin ville dale med deraf følgende omkostningsbesparelser til følge. Dette ville dog være en forkert antagelse. Til trods for det færre antal unge, var der ikke noget fald i det samlede antal nye studerende på europæisk plan, og der var flere studerende, der tog en længere, videregående uddannelse. Desuden skal EU følge trop med den hurtige teknologiske udvikling til trods for, at befolkningen bliver ældre, og at der er betydeligt færre unge, der afslutter deres grunduddannelse med ajourførte kvalifikationer end i USA og de asiatiske lande (med undtagelse af Japan). Et andet aspekt af den demografiske udfordring vedrører befolkningen i den arbejdsdygtige alder, da vækst også kræver større deltagelse på arbejdsmarkedet. Uddannelse og erhvervsuddannelse er udpeget som faktorer med en afgørende indflydelse herpå²⁵. Disse demografiske begrænsninger medfører et behov for øgede europæiske investeringer i mulighederne for livslang læring for dem, der har forladt det formelle uddannelsessystem, flere studerende på de videregående uddannelser og erhvervsuddannelser (også senere i livet), bestræbelser på at give arbejdstagere mulighed for og at tilskynde dem til at blive længere på arbejdsmarkedet samt investeringer i integrationen af indvandrere og deres børn og familier (mere end 70 % af befolkningstilvæksten forventes at komme fra indvandring). Desuden vil EU stå over for at skulle udskifte en stor del af lærerstaben over de næste ti år, efterhånden som den nuværende stab går på pension. For at kunne tiltrække nye, dygtige lærere er det absolut nødvendigt at sikre, at dette erhverv forbliver attraktivt. Udvidelsen vil ikke mindske denne tendens, men snarere forstærke den: i alle tiltrædelseslandene med undtagelse af Cypern er fødselstallet under niveauet i EU, og i alle tiltrædelseslandene på nær tre er den naturlige stigning i befolkningstallet negativ²⁶.

²⁵ Forøgelse af arbejdsmarkedsdeltagelsen og fremme af aktiv aldring, fælles rapport fra Kommissionen/Rådet til Det Europæiske Råds møde i Barcelona, marts 2002

²⁶ Eurostat, Befolkningsændring i 2001.

3.4. En endnu større udfordring end forudset i Lissabon

Som en logisk følge af den tidligere undersøgelse vil udfordringen på uddannelsesområdet sandsynligvis blive endnu større end forudset i Lissabon. Udfordringen kan sammenfattes som følger:

At skabe en drivkraft for den nye, videnbaserede, europæiske økonomi og det nye videnbaserede, europæiske samfund; at fjerne det samlede efterslæb og underskud i forhold til vigtigste konkurrenter; at leve med en alvorlig demografisk begrænsning; at løse store, regionale spørgsmål, der i den afgørende overgangsperiode vil blive forværret af udvidelsen.

I betragtning af de enorme udfordringer, vi står over for, er det helt klart ikke tilstrækkeligt at bevare status quo eller langsomt at indføre ændringer. Udfordringen er enorm i mange regioner og adskillige lande i det nuværende EU, og den vil blive endnu større med udvidelsen. Denne udfordring kræver, at der gennemføres drastiske reformer og resolute investeringsbeslutninger på uddannelsesområdet i årene frem til år 2010.

Det er derfor vigtigt at kategorisere udgifterne til uddannelsesområdet som en reel investering med en vedvarende gunstig virkning, der oven i købet giver en nettobesparelse, når man ser det i det større perspektiv som beskrevet ovenfor – og ikke som blot en løbende forbrugsudgift. Dette ses tydeligt, når man ser på sådanne investeringers virkning på økonomiske og sociale vækstfaktorer²⁷. I erkendelse af de “overbevisende tegn på, at uddannelse bidrager til personlig udvikling, social samhørighed og produktivitet, at det har en målt og stor indvirkning på den økonomiske vækst, og at den begrænser samfundets omkostninger ved at forhindre social udelukkelse, sygdomsproblemer og kriminalitet”, er det nødvendigt at foretage et paradigmeskift fra offentligt forbrug til investering i viden²⁸.

4. EN BETYDELIG FORØGELSE AF DE SAMLEDE INVESTERINGER - EN UDFORDRING

Generelt viser undersøgelsen af den nuværende situation og de seneste tendenser, at EU lider af en global underinvestering i udviklingen af menneskelige ressourcer. Dette gælder både uddannelse og erhvervsuddannelse generelt og især nogle områder af særlig betydning i den videnbaserede tidsalder. De offentlige myndigheder har et hovedansvar for at imødegå dette finansieringsunderskud med det formål at sikre en betydelig forøgelse af de samlede investeringer. Dette vil dog ikke bære frugt uden støtte fra en lang række forskellige partnere. En reel og vedvarende forøgelse af investeringerne i menneskelige ressourcer kræver handling fra alle relevante aktører, dvs. fra enkeltpersoner, virksomheder, arbejdsmarkedets parter og offentlige myndigheder.

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

²⁸ GD-gruppemøde, København, juni 2002; opfølgingsindlæg af Hans Borstlap, Nederlandenes minister for uddannelse, kultur og videnskab

4.1. Ingen klar stigende tendens i de offentlige udgifter til uddannelse og erhvervsuddannelse

EU's medlemsstater bruger i gennemsnit kun lidt over 5 % af deres BNP på offentligt finansierede uddannelser og erhvervsuddannelser, og der er meget store forskelle mellem de enkelte medlemsstater. Dette tal er det samme som i USA og er højere end i Japan (3,5 %). Dog er det ikke steget i de seneste år. Tværtimod har der været et lille fald fra 5,2 % af BNP i 1995 og 1996 til 5,1 % i 2000, med et foreløbigt lavpunkt på 5,0 % i 1998 og 1999 som følge af meget store nedskæringer i nogle lande. I samme periode er den del af de samlede offentlige udgifter, der er øremærket til uddannelse og erhvervsuddannelse, kun steget ganske lidt (fra 10 til 11 %), dels som følge af et fald i de samlede offentlige udgifter i EU, men også som et tegn på den relativt større satsning på uddannelse i flere lande. Det samme gælder de offentlige udgifter pr. indbygger: antallet af nye elever på folkeskoleniveau har stabiliseret sig i de senere år efter længere tids nedgang i elevtallet, men denne nedgang er blevet opvejet af, at de studerende tager en længere uddannelse, hvilket betyder, at udgifterne pr. indbygger generelt er forblevet stabile, men at de er steget, for så vidt angår eleverne på folkeskole- og gymnasieniveau. I den anden ende af spektret for livslang læring skabes der nye investeringsbehov som følge af indsatsen for aktiv aldring i EU som et bidrag til højere beskæftigelse og et længere arbejdsliv. Europæere i aldersgruppen 55 til 64 år har store huller i deres kvalifikationer og uddannelsesmæssige underskud.

Investeringerne giver ikke samme udbytte på alle niveauer af uddannelsessystemerne. Udbyttet for både enkeltpersoner (personligt udbytte) og samfundet (samfundsudbytte) varierer alt efter land og køn. Forskelle i udbyttet kan afspejle skævheder på arbejdsmarkedet (arbejdsløshed blandt lavt kvalificerede personer og vandrende arbejdstagere, stive lønftalesystemer, lav beskæftigelse blandt kvinder osv.) og forskellige investeringsniveauer (større investeringer giver et mindre grænseudbytte og dermed mindre gennemsnitsudbyttet). De seneste skøn for EU viser en tendens til, at et sådant investeringsudbytte er lavest i de nordiske lande og højest i Det Forenede Kongerige og Irland, og at udbyttet for kvinder er betydeligt højere end udbyttet for mænd. En sammenligning af det skønnede udbytte på forskellige uddannelsesniveauer viser, at gymnasiale uddannelser er ved at blive grunduddannelsen i det videnbaserede samfund. Der er overbevisende tegn på, at varigheden af (og dermed omkostningerne til) arbejdsløshedsperioder reduceres væsentligt, når først den gennemsnitlige uddannelse stiger fra 10. klasses niveau til gymnasieniveau.²⁹ I EU har 25 % af de 25-29-årige og 52 % af de 55-64-årige i dag ikke nogen gymnasieuddannelse. Der kræves investeringer for at sikre, at alle fremover mindst får en skolegang svarende til dette niveau.

4.2. Et klart underskud i den private finansiering på områder af væsentlig betydning for den videnbaserede økonomi

Der er store forskelle mellem EU og USA i omfanget af den private finansiering af uddannelse og erhvervsuddannelse. De private udgifter til uddannelsesinstitutionerne er kun steget meget lidt i EU siden 1995 (fra ca. 0,55 % af BNP til ca. 0,66 %). I Japan er dette tal mere end dobbelt så stort (ca. 1,2 % af BNP), og i USA er det hele tre gange så stort (1,6 %). Virksomhedernes udgifter til efter- og videreuddannelse er

²⁹ Kompetenceopbygning for fremtiden – Uddannelse og læring i Europa, CEDEFOP, 2001 (tabel s. 334 og 246)

steget i perioden fra 1993 til 1999 (fra ca. 1,6 % af de samlede arbejdskraftomkostninger til ca. 2,3 %, dvs. fra ca. 0,8 % af BNP til 1,1 %) og er muligvis steget lidt mere siden da, men det er stadig ikke nok til at sikre de "tilstrækkelige midler", der opfordres til i meddelelsen om livslang læring.

EU investerer betydeligt mindre totalt set i videregående uddannelser end USA. Til trods for en massiv stigning i antallet af personer, der er i gang med en videregående uddannelse, og den deraf følgende betydelige stigning i de offentlige udgifter til videregående uddannelser, er de nuværende samlede (offentlige og private) investeringer i videregående uddannelser stadig meget lavere i Europa end i USA. USA bruger mere end dobbelt så meget pr. studerende, der er i gang med en videregående uddannelse, som EU³⁰. I EU bruges der gennemsnitligt kun 1,1 % af BNP sammenlignet med 2,3 % i USA. Denne forskel i allokeringen af midler er således endnu større for de videregående uddannelsers vedkommende end for forskning og udvikling, hvor tallene er 1,9 % af BNP i EU og 2,7 % i USA, hvilket især skyldes lavere udgifter til F&U i europæiske virksomheder. Med den dobbeltrolle, som universiteterne spiller inden for uddannelse og forskning, rammer dette finansierungsunderskud nok dem hårdest og gør det vanskeligere for europæiske universiteter at blive mere attraktive for studerende og forskere fra hele verden og at vende talentflugten fra Europa. Det er meget vigtigt at erkende, at den største del af dette underskud stammer fra det lave, private investeringsniveau i videregående uddannelser og forskning og udvikling i EU sammenlignet med USA. Samtidig er det personlige udbytte af investering i videregående uddannelser stadigvæk stort i de fleste EU-lande, da efterspørgslen efter højtuddannet arbejdskraft er vokset endnu hurtigere end antallet af personer, der er i gang med en videregående uddannelse. Der er dog enorme forskelle på denne efterspørgsel i de forskellige lande, og disse forskelle kan meget vel udgøre et incitament til større mobilitet blandt dem, der har afsluttet en videregående uddannelse inden for det udvidede EU, dog også i form af uønsket hjerneflugt fra visse mindre begunstige regioner eller lande.

Med det relativt lave private investeringsniveau og det høje personlige udbytte af universitetsuddannelser er det myndighedernes hovedansvar ikke blot fortsat at skaffe højere uddannelsesinstitutioner og sikre de studerende tilstrækkelige offentlige midler, men også at finde måder, hvorpå der kan tilføres yderligere midler gennem en forøgelse og spredning af de private investeringer i videregående uddannelser. EU's nye mål om at øge investeringerne i forskning og udvikling til 3 % af BNP inden år 2010³¹ vil sandsynligvis have en positiv indvirkning på universiteterne som nogle af de væsentligste modtagere af disse yderligere midler. Samtidig er der et stigende behov for at sikre, at yderligere ressourcer udmønter sig i øget kvalitet og relevans, lavere dumpe- og frafaldsprocenter og en forbedret social lighed i adgangen til videregående uddannelser og de dermed forbundne fordele.

Det andet område, hvor der er et klart behov for yderligere private investeringer, er efter- og videreuddannelse og voksenuddannelse. Livslang læring er stadig langt fra en realitet for alle, og det tyder på, at der er ved at opstå en stigende kløft mellem personer med lave kvalifikationer, der benytter sig af læringsmuligheder, og personer med en højere uddannelse, der gør det, samt mellem den yngre og den ældre

³⁰ 19.200 USD i USA, 8.600 USD i EU (vægtet gennemsnit), i offentligt-private partnerskaber. Education at a glance, OECD, 2002

³¹ Mere forskning i Europa – mod 3 % af BNP, meddelelse fra Europa-Kommissionen, GD RTD, 2002

aldersgruppe. Det er derfor nødvendigt at gøre sig store anstrengelser for at indføre foranstaltninger, der giver øget adgang til uddannelse og øger antallet af personer, der er i gang med en sådan uddannelse, og at disse foranstaltninger især rettes mod de voksne, der er mindst parate eller tilbøjelige til at lære eller har de færreste muligheder for det. Der bør også lægges vægt på, hvilke foranstaltninger der skal træffes i tilfælde af markedssvigt, samt på at sikre, at de rette incitament er til stede til at tilskynde de dårligt stillede grupper til at benytte sig af uddannelsesmulighederne³². Til trods for den ovenfor nævnte stigning i private virksomheders udgifter til efteruddannelse (fra 1,6 % af lønomkostningerne til 2,3 % i perioden 1993-1999), står det nuværende finansieringsniveau ikke mål med den udfordring, Europa står over for på dette område. Der er stadig store forskelle mellem de enkelte lande (f.eks. varierer ovennævnte procentsats i spændet 3:1). Kun 40 % af de europæiske arbejdstagere deltager i efter- og videreuddannelseskurser (23 % i SMV'erne), og kun 62 % af alle arbejdsgivere tilbyder deres personale en eller anden form for uddannelse (56 % af SMV'erne)³³. Dette rejser nogle vigtige spørgsmål vedrørende dialogen mellem de offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter.

Et spørgsmål af særlig stor betydning vedrører den skattemæssige behandling af livslang læring og andre incitament til at foretage investeringer i læring (herunder anerkendelsen af tidligere læring). I henhold til OECD var der sidst i 1990'erne stigende enighed om, at de offentlige myndigheder ikke kunne fremskaffe de nødvendige ressourcer til livslang læring alene, men at arbejdstagere og arbejdsgivere skulle finansiere i det mindste en del heraf i betragtning af det betydelige personlige udbytte, det genererer, og at økonomiske incitament var utilstrækkelige til at øge de dårligt kvalificerede personers deltagelse i livslang læring³⁴.

4.3. Den sandsynlige virkning af udvidelsen på investeringerne i EU

Mens nogle ansøgerlande (de baltiske lande og Slovenien) bruger mere end gennemsnittet i EU, er de fleste af disse landes offentlige udgifter til uddannelse og erhvervsuddannelse som en procentdel af BNP under det gennemsnitlige niveau i EU. Det gælder også alle de store ansøgerlande³⁵. Dette kommer naturligvis endnu klarere til udtryk, hvad udgifterne pr. studerende eller arbejdstager angår³⁶. Men i flere lande udgør dette beløb dog en sammenlignelig eller større del af de samlede, offentlige udgifter i forhold til EU (fra mindre end 10 % til mere end 15 %). Med undtagelse af to lande er den private finansiering meget lav i ansøgerlandene, især for så vidt angår efteruddannelse af medarbejdere i virksomhederne. I de fleste lande er antallet af unge, der tager en gymnasieuddannelse, stor (ofte større end i EU), men antallet af unge, der tager en videregående uddannelse, er markant lavere. Antallet af personer, der tager en videregående uddannelse (især inden for områder af relevans for den videnbaserede økonomi), deltagelse i efter- og videreuddannelser (hvad angår deltagere, kursernes omfang og andelen af uddannelsesinstitutioner) og deltagelse i

³² Beskæftigelse i Europa 2002, Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Beskæftigelse og Sociale Anliggender, 2002

³³ CVTS 1 og 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, foreløbig rapport (syntese af monografiøvelse), Den Europæiske Erhvervsuddannelsesfond, 2002

³⁶ CVTS 2, Eurostat 2002

aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger er i de fleste tilfælde under EU-gennemsnittet – selv om denne deltagelse i nogle af ansøgerlandene er højere end i visse af de nuværende medlemsstater. Faldet i de offentlige investeringer i voksende uddannelser har været meget stort i adskillige lande i de seneste 10 år. Det nuværende underskud i finansieringen af videregående uddannelser og efter- og videreuddannelser inden for EU vil blive endnu større efter udvidelsen. Hvis man ser på hele uddannelsessystemet, er der behov for yderligere offentlige investeringer i adskillige ansøgerlande. I nogle af disse lande vil dette være en særlig stor udfordring i betragtning af deres budgetrestriktioner og den i forvejen store andel af de offentlige udgifter, der er øremærket til formel uddannelse. Til trods for nogle gode resultater viser internationale undersøgelser som f.eks. IALS og PISA også, at der er store forskelle i kvaliteten, og der er en tendens til, at ansøgerlandene ligger i bunden³⁷. Dette viser, at der til trods for den tidligere indsats og den vægt, der allerede lægges på udvikling af menneskelige ressourcer (af landene selv og af EU gennem EEF og PHARE), er behov for betydelige nye investeringer i uddannelsessystemerne i de fleste ansøgerlande i form af både finansiering og kvalitative og strukturelle reformer for at kunne leve op til de krav, den videnbaserede økonomi og det videnbaserede samfund stiller³⁸.

4.4. Målrettede stigninger i de offentlige udgifter og større private bidrag

Ovenstående analyse af den nuværende situation og de seneste tendenser rejser med rette usikkerhed vedrørende opnåelsen af den “betydelige forøgelse” af investeringerne i menneskelige ressourcer, der blev opfordret til i Lissabon. Dette er i langt højere grad tilfældet, når man tænker på, at det mål, der blev opstillet i Lissabon af et EU bestående af 15 lande, skal nås inden år 2010 af et udvidet EU bestående af mindst 27 lande.

Med det øgede pres på de offentlige ressourcer som følge af den lave vækst siden 2001, de dårlige økonomiske udsigter og de alvorlige budgetbegrænsninger kræver det nuværende investeringsniveau allerede en stor indsats. Til trods herfor er argumenterne for at holde fast i Lissabon-målet om en “betydelig forøgelse” af investeringerne i uddannelse og erhvervsuddannelse mere overbevisende end nogen sinde før, især da sådanne investeringer i sig selv er af afgørende betydning for den fremtidige vækst.

Det vil især i nogle medlemsstater og regioner være nødvendigt at foretage betydeligt større investeringer i uddannelse og erhvervsuddannelse – samordnet med de nødvendige investeringer i forskning og udvikling – for at gøre EU til den mest avancerede, videnbaserede økonomi og det mest avancerede, videnbaserede samfund. Denne konklusion er dog ikke en opfordring til alle medlemsstaterne om at investere flere offentlige midler generelt: dette ville sandsynligvis ikke give de store resultater, samtidig med at det ville belaste de offentlige ressourcer, produktiviteten og konkurrenceevnen yderligere.

Stigningen skal komme fra en kombination af målrettede offentlige investeringer og større private bidrag. Underskuddet i finansieringen af uddannelser og erhvervsuddannelser i Europa stammer primært fra det forholdsvis lave bidrag fra

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

³⁸ Prof. Erich Gundlach (Institutet for Verdensøkonomi i Kiel), citeret af De la Fuente – Ciccone, op.cit.

private kilder (virksomheder og enkeltpersoner) som tilskud til (ikke erstatning for) den offentlige finansiering, der garanterer kontinuiteten af den europæiske sociale model inden for uddannelse og erhvervsuddannelse.

De offentlige myndigheder i medlemsstaterne og ansøgerlandene er ansvarlige for den "betydelige forøgelse" af de samlede investeringer. I nogle lande er der behov for målrettede stigninger i de offentlige investeringer, f.eks. for at sikre, at alle har adgang til læring hele livet igennem, at alle tager en gymnasieuddannelse, og at de regioner, der halter bagefter, får tilstrækkelig støtte. Sådanne målrettede stigninger i de offentlige investeringer kan nås inden for de generelle budgetbegrænsninger ved, hvor det er relevant, at flytte midlerne fra områder med et lavt udbytte til investering i udviklingen af menneskelige ressourcer³⁹. Det er absolut nødvendigt at fastlægge benchmarks til overvågning af fremskridtene⁴⁰.

Strukturfondene, der udgør den finansielle del af den europæiske beskæftigelsesstrategi, og hvor der fra den Europæiske Socialfond alene er afsat mere end 60 milliarder euro i de eksisterende programmer (2000-2006), spiller også en vigtig rolle ved at støtte forbedringen af politikker og systemer og den specielle indsats, der er nødvendig i forbindelse med behandlingen af problemerne i de regioner, der halter bagefter. Den forestående midtvejsevaluering af Strukturfondenes programmer giver mulighed for at vurdere arten af Fællesskabets investeringer og den retning, de tager.

Det vil også være nødvendigt for regeringerne at mobilisere støtte fra en lang række aktører og at iværksætte positive incitament, der tilskynder virksomheder (herunder SMV'erne) og enkeltpersoner til at foretage flere og vedvarende investeringer, og som tilskynder til oprettelse af offentligt-private partnerskaber på dette område. Man kunne f.eks. opfordre virksomhederne til at finansiere eller samfinansiere udstyr, skoler, legater, aktiviteter til ændring af læseplaner, professorater eller afdelinger på universiteterne samt forskningsenheder og erhvervsuddannelseskurser for at tiltrække studerende, elever og lærlinge på områder, hvor der mangler kvalificeret arbejdskraft osv.

Sådanne foranstaltninger ville afværge den værst tænkelige situation, hvor en utilstrækkelig offentlig finansiering ikke udlignes af en øget privat finansiering, hvilket ville resultere i endemisk underfinansiering, nedsat kvalitet og manglende uddannelses- og erhvervsuddannelsesmuligheder som følge af sociale begrænsninger.

5. EKSISTERENDE RESSOURCER SKAL ANVENDES MERE EFFEKTIVT

Dette afsnit beskæftiger sig med mål 1.5 "Den bedst mulige anvendelse af ressourcerne" i arbejdsdokumentet om mål, samt med afsnittet om "tilstrækkelige midler" i meddelelsen om livslang læring. Det indkredser nogle af de prioriterede indsatsområder for sikring af effektivitet på lang sigt set i lyset af deres betydning for opnåelsen af det af Det Europæiske Råd i Lissabon opstillede strategiske mål for EU.

³⁹ *Offentlige finanser i ØMU 2002*, European Economy nr. 3/2002

⁴⁰ Europæiske benchmarks for uddannelse og erhvervsuddannelse: opfølgning på Det Europæiske Råds møde i Lissabon, meddelelse fra Europa-Kommissionen, KOM(2002) 629 endelig

Denne øvelse er også yderst relevant i forhold til politikkerne om livslang læring og den europæiske beskæftigelsesstrategi. I meddelelsen om livslang læring blev der lagt vægt på, at ressourcerne skal omkanaliseres inden for hele spektret af formel, ikke-formel og uformel læring for alle aldersgrupper, og at alle beslutninger om at maksimere effektiviteten af investeringer i uddannelse og erhvervsuddannelse skal vurderes på denne baggrund.

Prioriterede områder, der indkredses på denne måde, kan også være af relevans for at sikre maksimal effektivitet af Den Europæiske Investeringsbanks og Strukturfondenes investeringer, både i de eksisterende og kommende medlemsstater.

5.1. Virkningerne af den "målstyrede proces" med hensyn til investeringer

Arbejdsprogrammet om uddannelsessystemernes fremtidige mål opfordrer til investeringer på visse områder, som er blevet identificeret som fælles prioriteter i medlemsstaterne. Det indeholder prioriteterne både fra strategien om livslang læring og den europæiske beskæftigelsesstrategi. Det inkluderer også de prioriteter, der blev skitseret af Det Europæiske Råd i Lissabon, navnlig en halvering af antallet af unge, som kun har uddannelse på folkeskoleniveau, udvikling af skoler og uddannelsescentre til lokale læringscentre med mange formål, fornyelse af læseplaner, udvikling af IT-færdigheder, eLearning, fremmedsprog og mobilitet. Arbejdsprogrammet giver således et godt udgangspunkt for en effektiv allokering af ressourcer vurderet ud fra situationen, behovene og de politiske valg i det enkelte land. En analyse af det målstyrede program viser, at der er grundlag for investeringer på følgende hovedområder:

- Investeringer i uddannelse og fastholdelse af undervisningspersonale

Der er fortrinsvis tale om: a) unge lærere og lærere under efteruddannelse og undervisere på grunduddannelserne og voksenuddannelserne, navnlig vedrørende åbne og fleksible undervisningsmetoder og eLearning, brug af IKT, fornyelse af læseplaner på grunduddannelserne og videreuddannelseskurser og adgangen til multimedier; b) ledere og administrativt personale på alle niveauer for at understøtte decentraliseringen af forhold, der vedrører læseplaner og ledelse; og c) personale, der yder kundetilpassede vejlednings- og rådgivningstjenester. Mange lærere, undervisere og hjælpepersonale i hele EU nærmer sig pensionsalderen, hvilket stiller særlige krav til investeringer i form af uddannelse og tiltag, der skal tiltrække nyt personale til undervisningssektoren ⁴¹. Tilsvarende skal højere uddannelse fortsat være attraktiv for unge forskere og modne talenter, navnlig ved at bygge bro til og skabe mobilitet mellem universiteter, forskningslaboratorier og erhvervslivet.

- Investeringer i nye grundlæggende færdigheder

De nye grundlæggende færdigheder omfatter IT-kundskaber, det at lære at lære, sociale kompetencer, kendskab til iværksætterkultur og fremmedsprog, og bør være tilgængelige for alle aldersgrupper. Behov for et højere grundlæggende færdighedsniveau, der er tilpasset det nye arbejdsmarked og det videnbaserede samfund, berører unge såvel som voksne mennesker, beskæftigede eller arbejdsløse, og er især presserende for visse kategorier (f.eks. arbejdstagere med lave

⁴¹ Eurydice-rapporterne om lærere, navnlig 1. rapport om grunduddannelse og 3. rapport om tjenestevilkår

uddannelser, ældre arbejdstagere eller kvinder uden beskæftigelse, som ønsker at vende tilbage til arbejdsmarkedet) og i visse regioner eller lande. Der er behov for at gå mere i dybden med de muligheder, IKT og nye eLearning-metoder giver for at forbedre læringsprocessen, nå ud til flere mennesker og reducere omkostningerne.

- **Investeringer i at give adgang til livslang læring for alle**

De offentlige udgifter på dette område er generelt gået i vejret, og der er tydelige tegn på en stigende fornemmelse for fælles ansvar for finansieringen, bl.a. ses der en stigning i virksomhedernes udgifter til videreuddannelse. Siden 1997 har medlemsstaterne arbejdet mod kohærente strategier for livslang læring og forøgede investeringer i kvalitet og adgang til uddannelse inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi. Meddelelsen om livslang læring opfordrer til, at der stilles tilstrækkelige midler til rådighed, og til omkanalisering inden for hele spektret af læring. Nøglekriterier for succes er udvikling af yderligere skattemæssige og andre incitamentter til læring, og inddragelse af arbejdsmarkedets parter i disse strategier.

- **Investeringer i IKT**

Det er nødvendigt med investeringer i hardware, software, vedligeholdelse og uddannelse, samt i udvikling af eLearning-aktiviteter og undervisningsmateriale, i overensstemmelse med det nye program for eLearning⁴². Der er i de seneste år gennemført omfattende investeringer i alle lande, hvor skoler er blevet udstyret med IKT, hvor næsten 100 % af dem er koblet op på internettet, hvorved der skabes adgang til webbaseret information og uddannelsesmæssige ressourcer osv. Ikke desto mindre vil IKT sandsynligvis fortsat udgøre en betydelig udgiftspost, indtil den teknologiske udvikling aftager i fart, og det bliver en alment tilgængelig vare som f.eks. kontorartikler, hvilket vil kunne være tilfældet i 2010. Mulighederne for at fremme netværkssamarbejde mellem offentlige undervisningsinstitutioner og offentligt-private partnerskaber som en kilde til supplerende finansiering synes hidtil ikke at have været udnyttet fuldt ud⁴³.

- **Investeringer i social inddragelse og aktivt borgerskab**

Initiativer til fremme af social inddragelse vedrører nøgleaspekter, som f.eks. førskoleundervisning, uddannelse i aktivt borgerskab, kønsintegration, forebyggelse af nederlag og frafald, skoler, der giver voksne en ny chance osv. Disse investeringer vil ligge i forlængelse af beskæftigelsesrelaterede spørgsmål, og der lægges stor vægt herpå i både meddelelsen om livslang læring og *Arbejdsprogrammet om uddannelsessystemernes fremtidige mål*. Disse langsigtede tiltag er måske de mest grundlæggende. De kræver dybtgående skole- og strukturreformer, der skal fremme kvaliteten og relevansen af læringsmuligheder, der står åbne for os alle, samt målrettede forhøjelser af de offentlige investeringer, der skal understøtte disse reformer – herunder gennem støtte til relevante civilsamfundsorganisationer, som har spillet, og som vil skulle spille, en afgørende rolle på dette område i det udvidede EU. Sådanne investeringer er en naturlig prioritet i alle lande, der har behov for en

⁴² eLearning: overvejelser om fremtidens uddannelse, Europa-Kommissionen, 2000

⁴³ Kommissionens aktionsplan vedrørende kvalifikationer og mobilitet, op.cit., pkt. 8

større indsats for at sikre, at udviklingen af uddannelsessystemerne er til gavn for alle.

- **Investeringer i vejledning og rådgivning**

Investering i vejlednings- og rådgivningstjenester skal betragtes som tidlige forebyggelsesstrategier, der i væsentligt omfang er i stand til i højere grad at tilpasse uddannelse og erhvervsuddannelse til arbejdsmarkedets behov⁴⁴, at øge andelen af dem, der har færdiggjort en uddannelse på gymnasieniveau eller en videregående uddannelse samt gøre det lettere at træde ind i arbejdslivet og vende tilbage til studierne⁴⁵. Disse tjenester skal ligeledes styrkes i lyset af behovet for, at flere unge, især kvinder, vælger en videregående uddannelse og karriere inden for matematik, naturvidenskab og teknologi⁴⁶.

5.2. Håndtering af ineffektive områder

Ud over de prioriterede investeringsområder, som de blev identificeret i arbejdsprogrammet om mål, vil der skulle træffes egentlige investeringsbeslutninger på baggrund af situationen i det enkelte land. En måde at forbedre udbyttet af investeringerne på i den enkelte medlemsstat er at afdække og fjerne ineffektive udgiftsmønstre. De afsatte midler kan således spares og geninvesteres mere formålstjenligt andre steder. I afsnittene nedenfor findes en liste over fælles ligheder og mulige årsager til sådanne ineffektive situationer.

- **Højere dumpe- og frafaldsprocenter end gennemsnittet**

I EU er det fortsat 30 % af eleverne, der forlader skolen uden en uddannelse på gymnasieniveau, og andelen af elever, der ikke fuldfører en videregående uddannelse, er også høj i flere lande. Der, hvor dumpe-/fracfaldsprocenten er højere end andre steder, kan årsagen være, at der bliver lagt pres på de lærende (eller deres forældre) for at få dem til at vælge en læringsvej for hurtigt. Denne situation kan opstå enten på grund af stive systemer eller socioøkonomiske forhold. Forhastede eller uoverlagte beslutninger kan føre til, at flere dumper og til større frafald eller til andre udtryk for demotivering. Her skal der peges på de indirekte omkostninger, der opstår, når erhvervsuddannelsesstilbud, det være sig på videregående eller højere niveau, får lov til at blive opfattet som den næstbedste løsning. Det har en tendens til at lede karrierevalg væk fra uddannelser, der passer bedre til visse studerende, og flytte valget til de uddannelser, der opfattes som mere prestigefyldte eller som typisk kvinde- eller mandsorienterede uddannelser. Med en bedre vejledning og deraf følgende højere beståelsesprocenter vil der kunne spares sociale udgifter, som følger af manglende beståelse af eksaminer og frafald, hvorved disse ressourcer vil kunne frigøres til mere produktive investeringer på specielle områder, som f.eks. specialundervisning eller en egentlig opdatering af læseplaner⁴⁷.

⁴⁴ Kommissionens aktionsplan vedrørende kvalifikationer og mobilitet, op.cit., pkt. 1

⁴⁵ Why Guidance matters, OECD's arbejdsdokument Rationale, 2002

⁴⁶ Arbejdsprogrammet om uddannelsessystemernes fremtidige mål, op.cit., mål 1.4.

⁴⁷ Kommissionens aktionsplan vedrørende kvalifikationer og mobilitet, op.cit., pkt. 3

- **Relativ høj arbejdsløshed blandt de højtuddannede**

Almene økonomiske faktorer spiller en vigtig rolle for arbejdsløsheden blandt de højtuddannede, men når ledigheden er relativt høj i visse lande, kan det også skyldes, at læseplanerne er for stive eller kun er delvis relevante for arbejdsgivernes behov. En løsning på dette problem kan være at omfordele støtten til andre undervisningssektorer, eller at gøre større investeringer betinget af forbedringer med hensyn til relevans og fleksibilitet. Der kan også være mere skjulte, og mere langsigtede konsekvenser, der indebærer betydelige ineffektivitetsomkostninger, f.eks. hvis uddannelsessystemerne utilsigtet eller implicit kommer til at formidle værdier, så som risikoaversion i stedet for iværksætterånd⁴⁸.

- **Dårligere resultater**

Normalt er der en generelt positiv sammenhæng mellem investeringer og resultater, men det er ikke tilfældet i alle lande. I visse tilfælde er resultaterne (målt med instrumenter som PISA eller IALS) dårligere end i andre lande med et sammenligneligt eller endog lavere udgiftsniveau. Der findes flere mulige forklaringer herpå, bl.a. kursernes dårlige kvalitet, dårlig undervisning, manglende evne til at tackle problemer i relation til svagere grupper eller regioner, eller ineffektiv ressourceallokering.

- **Ekstraordinært lange videregående uddannelser eller andre kvalifikationsforløb**

Den tid, som studerende i forskellige lande reelt bruger på at få en bestemt videregående uddannelse, kan variere helt op til 100 %. De samlede omkostninger til en kandidat varierer enormt inden for EU, og dette kan være årsagen til en stor del af de tilsyneladende forskelle i finansieringen i visse lande eller institutioner. Hvor relevant en effektiv overvågning af studierne varighed er, understreges af den seneste tids fokus i Europa på valideringen af uformel og ikke-formel læring, som er blevet anerkendt som en effektiv investering. Det nedsætter tærsklen for adgang til livslang læring og forøger udbyttet for den enkelte person, for arbejdsgiveren og for samfundet. Det betyder, at der kræves mindre tid til at færdiggøre en kvalifikation eller opnå et bevis, uddannelsesinstitutionerne skal udbyde mere skræddersyede, men også kortere og mere målrettede moduler, den enkelte behøver kun at finansiere en kortere periode selv, der er et mindre fravær på arbejdspladsen, og der er en yderligere motivation i at vide, at hvad de enkelte allerede har opnået, vil hjælpe dem hurtigere videre.

- **Uddannelsessystemets blindgyder**

Der forekommer blindgyder der, hvor der mangler fleksibilitet og gennemsigtighed inden for og mellem de forskellige dele af uddannelsessystemerne – og somme tider mellem uddannelse og arbejdsplads: folk afskæres fra at skifte retning, hvis de finder ud af, at de er havnet på det forkerte spor, eller hvis de gerne vil fortsætte uddannelsen på et højere niveau eller på et senere tidspunkt i livet. Det er normalt

⁴⁸ Iværksætterånden i Europa, grøn bog fra Europa-Kommissionen, 2002

resultatet af en manglende påskønnelse af de uddannelsessøgendes forudgående og uformelle læring, navnlig når de skifter uddannelsesretning, og kan virke som en hægsko for videre- og efteruddannelse og voksenuddannelse.

Der findes naturligvis også andre områder, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt udgifterne anvendes effektivt. Det gælder f.eks. de aktive arbejdsmarkedspolitikker til omskoling af ledige og ikke-erhvervsaktive, der ønsker at arbejde; undersøgelser peger på, at en kombination af uddannelse og andre tiltag, som f.eks. erhvervs erfaring, samt hensynet til både den enkeltes forhold og arbejdsmarkedsvilkårene er afgørende faktorer for succes.

Generelt gælder det, at større investeringer kun kan betale sig, når de samtidig er forbundet med højere kvalitet, større relevans for de lærendes behov, større social, økonomisk og demokratisk effektivitet og/eller forbedret adgang til uddannelse. Større investeringer i utilstrækkelige eller for lange studieforløb uden forudgående reform vil snarere skabe større ineffektivitet end afskaffe ineffektivitet. Effektive investeringer skal medvirke til at fremme og belønne kvalitet og fornyelse i uddannelserne. Det kræver en nøje overvågning af input og output på europæisk, nationalt og institutionelt niveau, hvor der også skeles til lige adgang for alle socioøkonomiske grupper og aldersgrupper under behørig hensyntagen til deres forskellige læringsbehov.

5.3. Effektiv ressourcestyring

Der er en positiv sammenhæng mellem uddannelsesmæssig decentralisering (dvs. ikke blot en dekoncentration af centraladministrationen, men også muligheden for at ændre og tilpasse læseplaner, metoder og ledelse) og uddannelsesniveau, som stod mere og mere klart efter resultaterne af TIMSS / PISA. Medlemsstaterne pegede selv på betydningen af lokal styring af ressourcerne i deres svar på Kommissionens memorandum om livslang læring.

En effektiv decentralisering kræver imidlertid nye investeringer i a) uddannelse af lokale myndigheder og skoleadministratorer og lærere i styring og effektiv ressourceanvendelse; b) etablering af et kvalitetssikringssystem på alle niveauer, dvs. der skal udbredes en kvalitetsbevidsthedskultur, der trænger gennem hele uddannelsessystemet, og som er baseret på tillid til, og autonomi for, de lokale aktører, der arbejder efter et fælles sæt kvalitetsstandarder; disse bør især sikre, at større ansvarlighed på skole- /lokalt niveau ikke sætter lighed, kønsintegrering eller de studerendes deltagelse over styr; og c) en ramme for dels almene og dels erhvervsuddannelsesmæssige kvalifikationer, der er gennemsigtig og tilpasset nationale behov, men som samtidig er forenelig med lignende rammer på europæisk niveau (se afsnit 6 neden for).

Et andet vigtigt aspekt er inddragelsen af alle involverede aktører baseret på arbejde i partnerskaber. Især bør regeringer og arbejdsmarkedets parter udforske muligheden for at udvikle forskellige typer offentligt-private partnerskaber, der skal mobilisere yderligere menneskelige og finansielle ressourcer ⁴⁹. Arbejde i partnerskaber er blevet identificeret som en kritisk faktor for motivering, åbenhed, relevans og

⁴⁹ Finansiering af Uddannelse, Eurydice, 2002

kvalitet i uddannelsen i et livslangt lærings-perspektiv ⁵⁰. Partnerskaber, der inddrager private finansielle bidragydere kan også tilskynde til en mere ansvarlig adfærd fra studerende, familier og undervisningspersonale, og kan således bidrage til større effektivitet omkring de samlede udgifter. Men det skal under ingen omstændigheder få lov til at begrænse adgangen for vanskeligt stillede lærende.

Ligeledes kræver maksimering af effektiviteten en koordineret indsats mellem ministerier. Ved at udviske taggrænserne på nationalt og europæisk plan mellem de ministerier, der har ansvaret for uddannelse, beskæftigelse, økonomi, forskning, ungdom, miljø, sundhed osv., ville man kunne undgå dobbeltarbejde eller en spredning af indsatsen og finansieringen, og således skabe bedre reformresultater. Et særligt slående eksempel herpå finder vi omkring kundetilpasset rådgivning/vejledning over for lærende og over for folk i arbejde samt ledige unge og voksne, hvoraf nogle befinder sig i en vanskelig situation. På trods af det fælles mønster af opgaver har disse nøgleaktiviteter en tendens til at blive lagt ind under forskellige ministerier afhængigt af den involverede målgruppe og/eller den påtænkte aktivitet (studium, første job, arbejdsmarkedsuddannelse, osv.). En sådan opsplittning skaber ofte store problemer for brugerne og forringer de udbudte tjenesters overordnede effektivitet. En effektiv investering i det videnbaserede samfund kræver også en koordineret tilgang mellem de ansvarlige uddannelsesmyndigheder og de myndigheder, der har ansvaret for forskning og innovation, som skal ses i lyset af de to ambitiøse mål fra mødet i Barcelona om at forøge F&U-udgifterne og den andel heraf, der finansieres af erhvervslivet. Der finder også en koordineringsindsats sted på europæisk niveau, især gennem den integrerede tilgang til gennemførelsen af arbejdsprogrammet om mål og anden relevant udvikling omkring EU's politikker.

Fastlæggelsen af nationale og europæiske benchmarks er ligeledes et uundværligt middel for det enkelte land til at holde sine egne resultater op mod andre landes. Det er også meget vigtigt at kunne måle, hvor langt man er kommet i forhold til det overordnede strategiske mål i Lissabon og de detaljerede målsætninger for uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemerne i EU ⁵¹.

6. EFFEKTIVE INVESTERINGER SKAL FORANKRES I EN EUROPÆISK SAMMENHÆNG

Behovet for reformer på uddannelsesområdet afhænger i hvert enkelt land af dettes særlige strukturer, uddannelsesniveauer, styrker og svagheder og politisk orientering. Det er medlemsstaternes og ansøgerlandenes ansvar selv at gennemføre sådanne reformer i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Formålet med dette afsnit er således ikke at se eventuelle nationale reformer efter i sømmene, men derimod at påpege, at disse reformer, som ganske vist bestemmes og gennemføres på nationalt plan, også skal tage højde for den stadig mere betydningsfulde europæiske dimension, som er blevet en afgørende faktor for deres effektivitet.

Betydningen af at investere i den europæiske dimension i uddannelse og erhvervsuddannelse er blevet understreget i meddelelsen om livslang læring og i aktionsplanen vedrørende kvalifikationer og mobilitet, ligesom der fokuseres herpå i arbejdsprogrammet om mål (navnlig i mål 3.5). Etableringen af en klar og stabil

⁵⁰ Realiseringen af et europæisk område for livslang læring, Meddelelse fra Europa-Kommissionen, op.cit.

⁵¹ Europæiske benchmarks for uddannelse og erhvervsuddannelse: opfølgning på Det Europæiske Råd i Lissabon, op.cit.

ramme af målsætninger på europæisk plan er ligeledes en nødvendig forudsætning for, at investeringsstrategierne i ansøgerlandene kan krones med held. Derved undgås faren for, at målsætningerne ændres hele tiden, hvilket let kan komme til at udhule selv den mest rundhåndede investeringspolitik. Det forhold, at alle medlemsstater (nuværende såvel som nye) indfører konvergerende forandringer/reformer i retning af målsætninger, som deles af alle, kan i sig selv tjene som en vigtig faktor til motivation og integration. Dette understreger betydningen af at inddrage ansøgerlandene i både den europæiske strategi for beskæftigelsen og gennemførelsen af arbejdsprogrammet om mål – som vedtaget af undervisningsministrene i Bratislava i juni 2002.

6.1. Nationale reformer inden for rammerne af det europæiske vidensområde

I et mere integreret Europa har investeringer i uddannelse og erhvervsuddannelse opnået en meget stærkere europæisk dimension. Investeringer og reformer på disse områder, der kun er rettet mod nationale og regionale behov, og som lader hånt om deres europæiske dimension, ville ikke være så effektive, som de kunne være inden for rammerne af det europæiske vidensområde. Kriterierne for evaluering af kvaliteten og relevansen af studie-/erhvervsuddannelsesprogrammer og -institutioner skal være sammenlignelige i hele Europa og skal være med til at gøre Europa anerkendt som global reference på disse områder. Med andre ord er der behov for at gennemføre investeringer og reformer på en sådan måde, at der opnås *størst mulig konvergens* (samtidig med at der bevares *størst mulig mangfoldighed*), dette i overensstemmelse med det budskab, som undervisningsministrene sendte i deres hensigtserklæring i indledningen til arbejdsprogrammet om mål⁵². Gennem en sådan koordineret indsats vil der kunne skabes betydelig europæisk merværdi, både inden for de videregående uddannelser, voksenuddannelserne og videre- og efteruddannelserne og på andre politikområder, f.eks. på beskæftigelses- og regionaludviklingsområdet. Sådanne reformer er også afgørende for økonomisk vækst og beskæftigelsespolitikker og for effektiviteten af EIB's og strukturfondenes investeringer, dvs. for den samlede opnåelse af målsætningerne fra Det Europæiske Råd i Lissabon.

6.2. Investering i fornyelse af læseplaner, kvalitetssikring og anerkendelse af kvalifikationer inden for rammerne af det europæiske vidensområde

Det mest grundlæggende behov for reform på uddannelsesområdet i relation til det videnbaserede samfund er fornyelse af læseplaner inden for de almene uddannelser, erhvervsuddannelserne, de videregående uddannelser og voksenuddannelserne – kort sagt over hele spektret af livslang læring. En sådan fornyelse skal afspejle den store vægt, der lægges på grundlæggende færdigheder; diversificeringen af læringsveje og –metoder, der skal tilpasses forskellige typer lærende; effektiv brug af IKT inden for undervisning; fremme af bæredygtig beskæftigelsesegnethed for mænd og kvinder; inddragelse af en europæisk dimension i alle undervisningsforløb, herunder gennem effektiv læring af fremmedsprog og studerendes, elevers og lærlinges mulighed for at gennemføre en væsentlig del af deres uddannelse i et andet land; samt større fleksibilitet i koordineringen af kurser og større forenelighed mellem uddannelsessystemernes forskellige dele. En sådan flerstrengt fornyelse af læseplanerne har en central placering i arbejdsprogrammet om mål (se afsnit 5.1).

⁵² Arbejdsprogrammet om uddannelsessystemernes fremtidige mål, op.cit. (indledning).

Den er også et grundlæggende krav i Bologna-processen inden for videregående uddannelser og i den netop vedtagne resolution om fremme af styrket samarbejde om erhvervsuddannelse (Københavns-erklæringen)⁵³; i begge tilfælde kan kontakter mellem undervisningssektoren og erhvervslivet (erhvervsorganisationer, arbejdsgivere, forskningsenheder, osv.) bidrage til en bedre tilrettelæggelse af læseplaner og til at skabe incitamenter til større private bidrag til uddannelse og erhvervsuddannelse. Mens spørgsmålet om en fornyelse af læseplanerne vedrører alle lande, er det især vigtigt og presserende i en række ansøgerlande, hvor der er en risiko for, at finansieringen vil kunne gå til uproduktive dele af uddannelsessystemerne, såfremt reformer af læseplaner udskydes yderligere.

Knyttet til reformer af læseplaner er kvalitetssikring. Det er ikke alle investeringer i kvalitetssikring, der er rentable. Det vil kun være tilfældet, hvor prioriteringen af reformer af læseplaner kædes sammen med økonomiens og samfundets behov, og hvor behovet for troværdige kvalitetssikringsmekanismer på tværs af landegrænserne anerkendes fuldt ud. "Kvalitet" i et europæisk perspektiv kan ikke knæsettes ved lov eller administrativt. Kvalitet findes kun der, hvor det betragtes som sådan af andre (brugere, arbejdsgivere, andre institutioner, andre lande). Det allervigtigste ved udviklingen af nationale kvalitetssikringssystemer bør således være at opbygge deres relevans og troværdighed (f.eks. ved at optage interessenter og udlændinge i kvalitetssikringsorganerne) samt deres forenelighed med de systemer, der anvendes andre steder i Europa. Disse aspekter er grundlæggende både for den fremtidige tilrettelæggelse af videregående uddannelser (som understreget i Bologna-processen) og for erhvervsuddannelserne (som understreget i opfølgningen af Quality Forum og Københavns-erklæringen). Der er på begge områder behov for et fælles sæt af kvalitetskriterier på europæisk niveau for at sikre deres gennemsigtighed, sammenlignelighed og kompatibilitet. Arbejdet mod dette mål er sat i værk, men det skal styrkes yderligere, og tempoet skal sættes i vejret.

For at øge effektiviteten af uddannelsesinvesteringerne i en europæisk sammenhæng og gennemføre det europæiske arbejdsmarked kræves der en gradvis ændring af anerkendelsen af kvalifikationer og kompetencer, uanset hvor de er erhvervet i EU. Det Europæiske Råd hilste på mødet i Barcelona i marts 2002 Kommissionens aktionsplan velkommen og dens intentioner om at fjerne hindringerne for de europæiske arbejdsmarkeder senest i 2005, herunder dem, der skyldes manglende anerkendelse af formelle kvalifikationer og ikke-formel læring. På trods af den betydelige politiske indsats, der er gjort på dette område (f.eks. direktivet om anerkendelse af erhvervsuddannelser, Kommissionens aktionsplan vedrørende kvalifikationer og mobilitet eller aktionsplanen vedrørende mobilitet vedtaget af Det Europæiske Råd på mødet i Nice) og på trods af de forskellige instrumenter, som er blevet indført til støtte for disse politikker (europæiske CV'er, EuroPass, ECTS (det europæiske meritoverførselssystem), NARIC, supplementer til eksamensbeviser), er udviklingen forløbet meget langsommere end forventet. De møjsommelige og langvarige anerkendelsesprocedurer i mange lande eller mange institutioner er fortsat den største enkelthindring for et smidigt og effektivt europæisk arbejdsmarked og for de tværopæiske perspektiver for personer med kvalifikationer⁵⁴. Intet europæisk

⁵³ Rådets resolution om fremme af styrket samarbejde på erhvervsuddannelsesområdet, Dokument 14343-2002 og "Københavns-erklæringen" af 30. november 2002 fra de ansvarlige ministre for erhvervsuddannelserne og fra Europa-Kommissionen.

⁵⁴ Kommissionens aktionsplan vedrørende kvalifikationer og mobilitet op.cit., pkt. 10, 15, 19 og 20

vidensområde, og intet europæisk arbejdsmarked kan eksistere uden et gennemsigtigt, brugervenligt og forudsigeligt system til anerkendelse af eksamensbeviser og kvalifikationer på tværs af indre grænser i det nuværende og udvidede EU.

For at sikre effektive investeringer på uddannelses- og erhvervsuddannelsesområdet – og at gøre fremskridt mod de strategiske mål fastsat i Lissabon – vil det være nødvendigt med en beslutsom indsats på disse områder baseret på klare prioriteter. I en tid, hvor integrationen af arbejdsmarkedet og økonomierne tager mere og mere fart, kan og må det ikke tillades, at uddannelse og erhvervsuddannelse sakker agterud. Derudover er der en stigende bevidsthed blandt studerende, elever og lærlinge i EU om, at der er behov for, og at de har ret til, at studere for at opnå kvalifikationer, som rent faktisk kan bruges over hele EU. Institutioner og nationale organer for anerkendelse af kvalifikationer vil i stigende grad have behov for at finde måder at tildele disse kvalifikationer på, og dem der ikke gør det, vil risikere at straffe deres egne borgere ved at begrænse deres muligheder i den europæiske videnbaserede økonomi og det europæiske videnbaserede samfund.

6.3. Fremme af værdien af EU's uddannelser i verden

Hvis Europa skal anerkendes som en global reference på grund af sine uddannelsesprogrammets og –institutioners kvalitet og relevans, kræver det specifikke aktioner og investeringer. Det er et yderst ambitiøst mål for det nuværende EU, og det gælder i endnu større grad for den udvidede union. Initiativer som f.eks. Erasmus-World og indførelsen af fælles visumpolitikker for studerende, elever og lærlinge fra tredjelands, kombineret med lignende aktioner på forskningsområdet, har potentialet til at fremme Europas image i verden som et attraktivt mål for studerende, videnskabsmænd og forskere. Imidlertid vil en varig succes på dette område være afhængig af en fornyelse af læseplanerne, etablering af en ramme for kvalifikationer, der er forståelig og sammenhængende og en øget indsats for europæiske institutioner samt anerkendelse af akademiske grader i hele verden ⁵⁵. Naturligvis er det usandsynligt, at europæiske akademiske grader vil vinde større anerkendelse globalt, ligesom det er ikke sandsynligt, at verden vil anerkende Europa som reference, så længe europæerne ikke indbyrdes anerkender deres egne akademiske grader.

7. KONKLUSION: DER ER ET PRESSERENDE BEHOV FOR EN MÅLRETTET INDSATS

Med de politiske mål, som stats- og regeringscheferne har fastsat, er forventningerne til uddannelserne og erhvervsuddannelserne skruet ekstremt højt op. Det er fuldt ud berettiget set i lyset af den vigtige rolle, som uddannelse og erhvervsuddannelse spiller for opnåelsen af det strategiske mål, som Det Europæiske Råd udtrykkeligt har anerkendt på mødet i Lissabon.

Lissabon-målene og de efterfølgende målsætninger for uddannelse og erhvervsuddannelse er mere aktuelle end nogensinde. De blev fastlagt af medlemsstaterne selv, for dem selv. Sigtet med denne meddelelse er ikke at pege på,

⁵⁵ The globalisation of Education and Training: Recommendations for a Coherent Response of the EU, rapport fra Academic Cooperation Association (ACA) udarbejdet for Europa-Kommissionen, GD EAC, september 2000

hvad der bør gøres i de enkelte lande, og de spørgsmål, den rejser, er klart vigtigere i nogle lande end i andre. Hovedansvaret for, at de aftalte mål nås, ligger hos uddannelsesmyndighederne i de eksisterende og kommende medlemsstater. Det er klart, at hvis regionerne og landene undlader at investere mere, og mere effektivt, i deres befolkninger, vil de komme til at opleve, at deres – og generelt Europas - økonomiske og sociale resultater sækker agterud. Set i dette lys understreger Kommissionen, hvor vigtigt det er at holde fast i de aftalte mål og føre en investeringspolitik, som tilfører tilstrækkelige midler til de områder, hvor de yder det største bidrag til opnåelsen af det mål, der er fastsat på nationalt og europæisk plan.

Disse mål bliver vanskeligere at nå, end det oprindeligt blev antaget, hvilket skal tilskrives et højere europæisk ambitionsniveau, stærkere konkurrence som følge af stigende investeringer i videnbaserede systemer i andre regioner i verden og de udfordringer, der skyldes demografiske forhold og udvidelsen. Kommissionen er set i lyset af disse udfordringer og tegnene på, at indsatsen vil få en langsom start, bekymret for, at målet om flere og bedre investeringer på uddannelses- og erhvervsuddannelsesområdet måske ikke bliver nået inden 2010. Når man ser på, hvor meget uddannelsesområdet bidrager til andre politikområder, vil det meget vel kunne sætte EU's overordnede mål fra Lissabon-topmødet over styr.

For at undgå dette opfordrer Kommissionen medlemsstaterne og ansøgerlandene, afhængigt af deres specifikke situation, til at:

- revidere de offentlige investeringer – både overordnet og til vigtige sektorer i uddannelsessystemet – og om nødvendigt sætte dem i vejret efter en målrettet plan, f.eks. flytte eksisterende investeringer til udvikling af menneskelige ressourcer i hele investeringsens levetid. Det er væsentligt i det udvidede EU at sikre den kvalitet, lighed, sociale samhørighed og regionale balance (i forhold til vækst og beskæftigelse), som kræves i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Lissabon, arbejdsprogrammet om mål (og livslang læring), strategierne for beskæftigelsen i Europa og for social inddragelse og den “europæiske sociale model”.
- indføre politikker og incitamenter til fremme af flere private investeringer inden for uddannelse og erhvervsuddannelse som et supplement til, og ikke erstatning for, offentlige udgifter. Dette bør følges op af en tilsvarende indsats på F&U-området i lyset af Barcelona-mødets dobbelte målsætning om at forøge de samlede F&U-udgifter og at få 2/3 af dem finansieret af erhvervslivet. For at nå dertil vil det være nødvendigt at etablere partnerskaber og aktioner fra alle relevante aktører: enkeltpersoner, virksomheder, arbejdsmarkedets parter og offentlige myndigheder. Det offentlige har ansvaret for at undgå situationer med underfinansiering, som ikke alene ville kunne sætte vore egne uddannelsessystemers kvalitet og tiltrækningskraft på spil, men også opnåelsen af EU's interne mål og dets internationale konkurrenceevne.
- målrette investeringerne mod systemernes langsigtede effektivitet, dvs. fokuser på finansiering på områder, hvor det er mest sandsynligt, at de vil skabe større kvalitet, relevans, effektivitet og muligheder for adgang til uddannelse. Det kræver en revision af fordelingen og styringen af de eksisterende udgifter. Det vil være nødvendigt at indkredse eksisterende ineffektive udgifter, og der bør gennemføres en evaluering af omkostningerne i den forbindelse. Fastsættelsen af nationale og europæiske benchmarks er et

uundværligt middel for det enkelte land til at holde dets egne resultater op mod andre landes resultater, lige som det er afgørende at måle, hvor langt man er kommet i realiseringen af det overordnede strategiske mål vedtaget på mødet i Lissabon og de detaljerede mål, der er vedtaget for de europæiske uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemer.

- skabe betingelserne for den mest effektive udnyttelse af investeringerne ved at gennemføre den fornyelse af læseplanerne, kvalitetssikring og anerkendelse af kvalifikationer, som er betinget af de nye rammebetingelser i Europa på uddannelses- og beskæftigelsesområdet. Reformen og investeringer, som er afstukket og gennemført udelukkende i en rent national kontekst, og som ignorerer bredere europæiske problemformuleringer, vil ikke slå fuldt igennem. Institutioner og systemer, der undlader at anerkende, at de lærende har behov for og kræver kvalifikationer, som kan anvendes over hele Europa, vil skabe dårlige betingelser for deres egne borgere og reducere effektiviteten af deres egne investeringer.

Som det fremgår af dette dokument, vil mål 1.5 “Den bedst mulige anvendelse af ressourcerne” være afgørende for, at uddannelsessektoren får lov til at opfylde sine egne målsætninger og komme til at bidrage fuldt ud i strategierne for europæisk beskæftigelse og social inddragelse og i opnåelsen af det overordnede mål vedtaget på mødet i Lissabon. Kommissionen ser frem til at diskutere disse spørgsmål med medlemsstaterne og ansøgerlandene og opfordrer dem til at betragte deres politikker for investeringer og ændringer i uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemet som afgørende faktorer for deres egen fremtid i det udvidede EU og for Europas fremtid globalt.

BILAG

Tabel 1: Offentlige udgifter til uddannelse og erhvervsuddannelse
Offentlige udgifter til uddannelse og erhvervsuddannelse i procent af 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	3,5s	3,5s
E	4,7	4,7	4,5	4,5	4,5	4,5s	4,4s
F	6,0i	5,9i	6,0i	5,9i	5,9i	5,8s	5,7s
IRL	5,5	5,3	5,2	4,9	4,6	4,5s	(:)
I	4,9	4,9	4,6	4,6	4,5	4,6s	4,5s
L	4,3	4,0	4,1	(:)	(:)	(:)	(:)
NL	5,0	5,0	4,8	4,9	4,8	4,9s	4,9s
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	6,0s	(:)
S	7,5	7,6	7,9	8,0	7,7	8,4s	8,3s
UK	5,0i	4,8i	4,7i	4,6i	4,6i	4,9s	(:)
USA	4,9	:	5,2	5,0	4,9	:	:
JAP	3,5	:	3,5	3,5	3,5	:	:

Data for 1999 for udvalgte kandidatlande

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

Kilde: Eurostat, data for USA og Japan: OECD

s = skønnede data for 2000 og 2001

i = jf. fodnoterne

(:) = data foreligger ikke, kandidatlande: kun de lande, for hvilke der foreligger data, er medtaget i tabellen

B: kun det flamske fællesskab for 1995-1997

B, DK: ændret dækning i 1999

FR: tallene for udgifter til undervisningssektoren omfatter ikke de oversøiske departementer

UK: overslag baseret på data for regnskabsåret i UK, der løber fra 1. april til 31. marts

Tabel 2: Private udgifter til uddannelse og erhvervsuddannelse

Private udgifter til uddannelsesinstitutioner i % af BNP			Virksomheders udgifter til efter- og videreuddannelse i % af lønomkostningerne		
	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	:	:

Data vedrørende virksomheders udgifter til efter- og videreuddannelse for udvalgte kandidatlande (i), i % af lønomkostningerne, 1999

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

Kilde: Private udgifter til uddannelsesinstitutioner: OECD (Education at a Glance 2002)

Virksomheders udgifter til efter- og videreuddannelse: Eurostat

i = jf. fodnoterne

A, B, EL, P: Offentlige tilskud til husstande er medtaget under private udgifter

Kandidatlande: kun de lande, for hvilke der foreligger data, er medtaget i tabellen

Tabel 3: Samlede udgifter pr. elev/studerende på de enkelte undervisningsniveauer, 1999

i 1 000 USD omregnet ved hjælp af købekraftstandarder (KKS)

	Folkeskole- niveau (ISCED 1)	Gymnasieniveau (ISCED 2-4)	Videregående uddannelser (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

Kilde: OECD

NL: kun offentlige og statsstøttede private institutioner

EL, I: kun offentlige institutioner

USA: kun offentlige og statsstøttede private institutioner

A: indmeldelsesdata for 1998-1999

Data for udvalgte kandidatlande:

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

HU: 2,2/2,4/5,9

PL: 1,9/1,6/3,9

SK: foreligger ikke/2,2/5,3

Tabel 4: Udgifter til de videregående uddannelser fra offentlige og private kilder

i % af BNP

	1995	1999		
	i alt	i alt	offentlige	private
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

Kilde: OECD

i = jf. fodnoterne

På grund af op- og nedrundinger er de offentlige og private udgifter ikke altid lig med det samlede tal

USA, JAP: længerevarende uddannelser, der ikke er videregående, er medtaget under videregående uddannelse

Data for udvalgte kandidatlande, i alt, 1999:

CZ: 0,9

HU: 1,1

PL: 1,0

SK: 1,1

Tabel 5: Livslang uddannelse - voksnes deltagelse i uddannelse og erhvervsuddannelse
 Personer i aldersgruppen 25-64

	Procentdel der har deltaget i en enhver form for uddannelse eller erhvervsuddannelse i de sidste 4 uger forud for undersøgelsen				Andel på videregående uddannelser og erhvervsuddannelser i løbet af et år (%)		
	1996	1999	2000	2001	Under-søgelsesår	Jobrelateret videregående uddannelse og erhvervsuddannelse	Al videregående uddannelse og erhvervsuddannelse
EU	5,7s	8,2	8,5s	8,4s		:	:
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

Kilde: Procentdel der har deltaget i uddannelse eller erhvervsuddannelse i de sidste 4 uger forud for undersøgelsen: Eurostat; Andel på videregående uddannelser og erhvervsuddannelser i løbet af et år: OECD
 (:) = Data foreligger ikke
 b = databrud
 s = skønnet

Tabel 6: Ændringer i antallet af unge i Den Europæiske Union, 1975-2000

(Mio.)	Aldersgruppen 0-9	Aldersgruppen 10-19	Aldersgruppen 20-29	Aldersgruppen 0-29
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
Prognoser				
2005	40,1	43,9	46,7	130,7
2010	39,2	42,4	45,3	126,9

Kilde: Eurostat, EU-prognoser baseret på Eurostat-data for 14 EU-lande

Tabel 7: Ændringer i antallet af elever og studerende i Den Europæiske Union, 1996-2000

(Mio.)	Alle elever og studerende	Folkeskole- og gymnasieniveau	Videregående uddannelser
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

Kilde: Eurostat

Databrud i tidsserien i 1999