

# Den öppna samordningsmetoden är svag när målen är många – exemplet EU:s utbildningspolitik

av Erik Mellander och Christina Håkanson

Inom många politikområden används den öppna samordningsmetoden som instrument för att uppnå Lissabonstrategins mål att göra Europa till "världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi". Utbildningspolitiken är ett av dessa områden. Den öppna samordningsmetoden innebär att de politiska målen formuleras på EU-nivå medan valet av åtgärder för att uppnå målen är de enskilda ländernas angelägenhet. Med hjälp resultatjämförelser, erfarenhetsutbyte och spridande av goda exempel är det meningen att de olika länderna ska sporra och lära av varandra (se kapitlet av Kerstin Jacobsson för en vidare diskussion).

Politiska mål som har beslutats med hjälp av den öppna samordningsmetoden är inte juridiskt bindande. Följaktligen finns det inga kraftfulla sanktioner att ta till mot dem som helt eller delvis underlåter att arbeta mot de målen. Vad man har att tillgå är i princip resultat från länderjämförelser – rangordningar – där mindre ambitiösa länder "ställs i skamvrån" genom dåliga placeringar. Denna nackdel uppvägs emellertid av att i frågor där de enskilda EU-länderna inte är beredda att ge avkall på sin nationella suveränitet utgör den öppna samordningsmetoden ofta den enda möjligheten att över huvud taget få till stånd ett europeiskt samarbete. Att det i många sammanhang saknas alternativ till den öppna samordningen, gör det särskilt angeläget att närmare granska de problem som kan tänkas vara förknippade med metoden. I kapitlet av Ulrika Mörth ställs frågan om den öppna samordningsmetoden kan utgöra ett demokratiproblem. Bland annat ställs den ökade europeiska handlingskraft som denna arbetsform medför mot en mindre öppenhet i besluten och en otydligare makt- och ansvarsfördelning.

I detta kapitel diskuterar vi en annan aspekt av otydlighet och brist på transparens, som förekommer när flera mål ska uppfyllas samtidigt – vilket

är fallet på i stort sett alla politikområden. Problemet ligger i att den öppna samordningsmetoden i sådana sammanhang ger enskilda länder stora möjligheter att agera på ett sätt som inte ligger i linje med EU:s intresse, utan att detta tydligt framgår. Lockelsen att avvika från det gemensamma intresset förstärks också av att det saknas juridiska sanktioner för att stävja ett sådant agerande.

Varför uppstår problemet bara när flera mål ska eftersträvas samtidigt? Skälet är att så länge man har bara ett mål kan man enkelt jämföra graden av måluppfyllelse mellan olika länder, till exempel med hjälp av en enkel rangordning. Men med två eller flera mål blir det möjligt för enskilda länder att nå en hög måluppfyllelse ifråga om ett mål genom att lägga sig på en låg måluppfyllelsenivå för ett annat mål, utan att för den skull satsa mera resurser totalt sett. En sådan åtgärd kan te sig lockande eftersom hög måluppfyllelse ifråga om ett mål och låg ifråga om ett annat ofta uppfattas som bättre än medelmåttig måluppfyllelse ifråga om båda målen. I själva verket kan det inte uteslutas att förändringen utgör en förbättring – eller en försämring – om man inte har kommit överens om hur viktiga målen är i förhållande till varandra. Samtidigt är det knappast troligt att ett agerande av det här slaget ligger i EU:s intresse; ur ett EU-perspektiv skulle det vara bättre om varje land förbättrade sig ifråga om minst ett mål utan att försämrade sig ifråga om något av de andra målen.

Möjligheterna för enskilda länder att i större eller mindre utsträckning agera på ett sätt som avviker från andan i gjorda överenskommelser är större ju fler målen är. Därigenom ökar också otydligheten och bristen på transparens i den politiska processen med antalet mål. EU:s utbildningspolitik innehåller ett stort antal olika mål och är därför ett intressant exempel i detta sammanhang. Till att börja med har man formulerat tre *strategiska mål*:

1. Bättre kvalitet och effektivitet i utbildningssystemen i EU.
2. Att underlätta tillträdet för alla till utbildningssystemen.
3. Att öppna utbildningssystemen mot omvärlden.

Dessa strategiska mål har i sin tur brutits ner på sammanlagt *tretton* olika *delmål*. Som exempel kan nämnas att det första delmålet är ”Bättre utbildning för lärare och utbildare” (vi återkommer till de övriga). Med tretton

delmål finns det naturligtvis stora möjligheter för enskilda länder att ”växla” olika mål mot varandra.

Det kan i förstone verka som att ett enkelt sätt att minska detta problem är att komplettera målen med restriktioner, som anger en minsta grad av måluppfyllelse. Då borde ju möjligheterna att överföra resurser mellan olika mål minska. Inom EU har man också försökt göra något som mycket påminner om detta. Man har utöver målen formulerat *fem* stycken *riktmärken* som anger miniminivåer för vad som skall uppnås på olika områden. Det första riktmärket anger exempelvis att ”Den genomsnittliga andelen unga i Europa som lämnar skolan i förtid ska uppgå till högst tio procent”. Problemet med restriktioner av det här slaget är att de lägger reella begränsningar på beteendet endast om underlåtelse att följa restriktionerna medför sanktioner. Om sanktionsmöjligheter saknas kan införandet av restriktioner istället *öka* rörelsefriheten för enskilda länder. Skälet är att man nu inte bara kan växla olika mål mot varandra utan också växla mål mot riktmärken.

Vad kan man då göra för att få medlemsländerna att agera i överenskommen riktning, givet att man saknar sanktionsmöjligheter? På ett principellt plan är lösningen enkel: när de politiska överenskommelserna innefattar flera mål bör man ange deras relativa betydelse – hur viktiga de är i förhållande till varandra. Då kan man väga samman måluppfyllelsen för olika delmål. Detta innebär att man, precis som i fallet med bara ett mål, kan rangordna de olika ländernas totala måluppfyllelse på ett entydigt sätt. Även om ett enskilt land också i ett sådant system kan öka måluppfyllelsen ifråga om ett mål genom att minska måluppfyllelsen ifråga om ett annat, kommer effekten av detta utbyte på den totala måluppfyllelsen att bli tydlig. Exempelvis kommer den totala måluppfyllelsen att sjunka om man ökar måluppfyllelsen ifråga om ett lågt värderat mål på bekostnad av ett mål som är högt värderat.

I praktiken är det emellertid förenat med stora svårigheter att värdera alla olika mål i förhållande till varandra. En näst bästa lösning är då istället undersöka vilken betydelse valet av vikter har för länderrangordningar med avseende på total, sammanvägd, måluppfyllelse. Man kan exempelvis jämföra effekten av att alla mål betraktas som lika viktiga – vilket innebär att alla mål tilldelas lika stora vikter – med rangordningar när olika mål tilldelas olika vikter.

I detta kapitel kommer vi att undersöka den praktiska betydelsen av de problem som vi har diskuterat här. För det första kommer vi att se på förhållandet mellan målen för utbildningspolitiken och de riktmärken som har formulerats för denna politik. Om det finns fog för vår farhåga att införandet av riktmärken har ökat de enskilda ländernas möjligheter att avvika från överenskommelsen, istället för att begränsa dem, kommer jämförande länderbedömningar att skilja sig åt beroende på om de baseras på graden av måluppfyllelse eller på tillgodoseendet av riktmärkena. För det andra ska vi undersöka hur mycket rangordningar av total, sammanvägd, måluppfyllelse påverkas av hur måluppfyllelsen på olika delmål vägs ihop.

Vår analys innehåller både metodologiska och empiriska bidrag. Det metodologiska bidraget består i att vår diskussion är generell och det gäller också de beräkningsmetoder vi använder. Vår ansats kan alltså användas även för att analysera andra delar av Lissabonstrategin som genomförs med hjälp av den öppna samordningsmetoden.

Ett empiriskt bidrag är att vi har tagit fram kvantitativa indikatorer på samtliga de tretton delmål som ingår i Lissabonprocessens utbildningsstrategi, för såväl EU-länderna som för länder utanför EU. Vi har också sammanställt uppgifter om de fem riktmärkena. Det bör dock betonas att de uppgifter vi har haft tillgång till avser de allra första åren av 2000-talet, det vill säga bara inledningen av Lissabonstrategin och kan således endast ge en indikation om hur processen kommer att sluta i de olika länderna år 2010.

Kapitlet är disponerat på följande vis. I nästa avsnitt följer en kort beskrivning av hur EU:s arbete på utbildningsområdet har utvecklats mellan år 2000 och år 2004. Därefter följer två avsnitt där vi diskuterar förhållandet mellan mål och riktmärken samt problemet med att väga samman måluppfyllelsen för olika delmål. Det nästföljande avsnittet ägnas åt en genomgång av de tre strategiska målen och de tretton delmålen, samt en beskrivning och motivering av de kvantitativa delmålsindikatorer som vi har sammanställt. På motsvarande sätt görs i det efterföljande avsnittet en genomgång av de fem riktmärkena och tillhörande kvantitativa mått. Efter att vi på så sätt har redogjort för vårt dataunderlag genomför vi de empiriska analyserna. I en avslutande diskussion summerar vi våra slutsatser och ger förslag på relaterad litteratur.

## Bakgrund

Sex viktiga hållpunkter i EU:s arbete för att ”Högsta kvalitet ska uppnås på utbildningsområdet och Europa ska erkännas som en världsomfattande referens för den kvalitet och den relevans som dess utbildningssystem och utbildningsinstitutioner står för” är:

- *Mars 2000, Lissabon.* EU:s stats- och regeringschefer fattar beslut om att påbörja Lissabonprocessen. I samband med detta får EU:s utbildningsministrar i uppdrag att diskutera konkreta mål för utbildningssystemen och presentera en rapport till Europeiska rådets toppmöte om sysselsättning i Stockholm, våren 2001.
- *Mars 2001, Stockholm.* EU:s utbildningsministrar lägger fram sin rapport för Europeiska rådet. Med utgångspunkt i det livslånga lärandet och ambitionen att ge varje individ möjligheten att lära var, när och på det sätt han eller hon önskar formulerar rapporten de tre strategiska mål som nämndes i inledningen, samt tillhörande tretton delmål.
- *Mars 2002.* Ett detaljerat arbetsprogram för hur de tretton delmålen ska nås läggs fram vid Europeiska rådets möte i Barcelona. För varje delmål anger arbetsprogrammet ett antal nyckelfrågor, förslag på indikatorer för att mäta framsteg, samt teman för utbyte av erfarenheter och god praxis. En tidsplan för uppföljningsarbetet anges också. Enligt denna ska uppföljningen av samtliga delmål ha påbörjats under 2003.
- *Maj 2003.* EU:s utbildningsministrar enas om fem stycken riktmärken som ska uppnås senast år 2010. Riktmärkena anger referensnivåer för genomsnittliga resultat som ska gälla på ett antal centrala områden. Riktmärkena används för att kontrollera genomförandet av det detaljerade arbetsprogrammet.
- *Mars 2004.* EU:s utbildningsministrar och kommissionen avlägger en lägesrapport till Europeiska rådet. I lägesrapporten förs dels en allmän diskussion om utvecklingen fram till början av 2004, dels en mera kvantitativt inriktad diskussion, baserad på de fem riktmärkena.

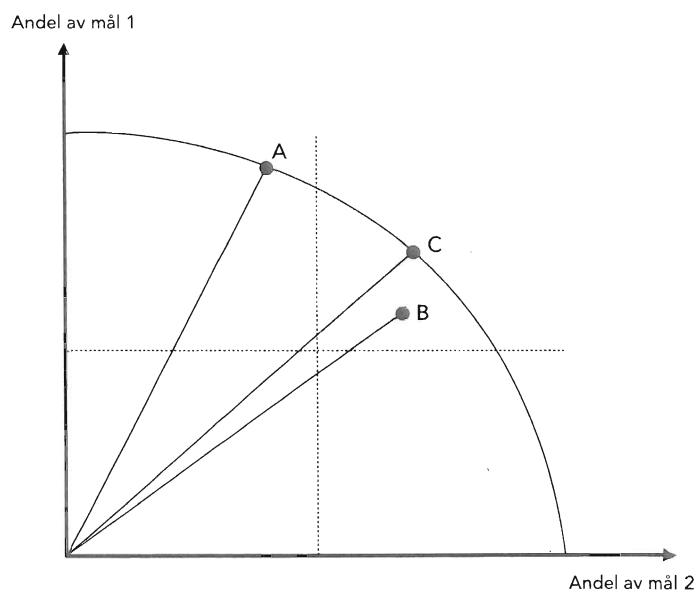
- *November 2004.* En särskild grupp, utsedd av EU-kommissionen och ledd av den förre holländske premiärministern Wim Kok, lägger fram en rapport baserad på en oberoende genomgång av Lissabonstrategin i sin helhet. Rapporten, allmänt kallad Kok-rapporten, noterar bland annat att den öppna samordningsmetoden inte fungerat tillfredställande. En orsak som anges är att det stora antalet indikatorer som används i Lissabonstrategin – sammanlagt över hundra stycken – gör att varje land kan vara bäst på åtminstone någon indikator (underförstått: utan att anstränga sig). För att skärpa kraven på enskilda länder rekommenderar man att antalet indikatorer bantas till blott fjorton stycken. Kommissionen föreslås publicera årliga rangordningar av EU-länderna för var och en av dessa fjorton indikatorer.

Vi noterar att samtidigt som en minskning av antal indikatorer kan medföra att enskilda länder i högre utsträckning handlar i enlighet med Lissabonstrategins anda, har minskningen nackdelen att ett antal viktiga mål avförs från agendan. Denna nackdel är mycket tydlig på utbildningsområdet: trots att detta område är centralt för möjligheterna att långsikt öka tillväxten och sysselsättningen är det endast en av de fjorton föreslagna indikatorerna som avser utbildning, nämligen andelen 20–24-åringar som har minst gymnasieutbildning. Detta är förvisso en viktig indikator men ensam är den helt otillräcklig för att avspegla hur utbildningssystemen i EU-länderna utvecklas. Som vi kommer att visa är det möjligt att nå syftet med Kok-rapportens förslag – ökad press på enskilda länder att följa Lissabonstrategin – utan att man behöver drabbas av nackdelen att viktiga mål utelämnas. Lösningen är att man tillåter flera delindikatorer men väger samman dessa till jämförbara aggregerade indikatorer och att man genomför sammanvägningarna på ett sådant sätt att det tydligt framgår vilka länder som bara satsar på vissa delar av Lissabonstrategin och tar alltför lätt på andra delar.

## Sikta mot vad? – förhållandet mellan mål och riktmärken

Hur målen för utbildningspolitiken och de riktmärken som har formulerats för den kan leda till olika beteenden och olika bedömningar vid uppfölj-

ningar illustreras i Figur 1. Vi tänker oss här för enkelhets skull att det bara finns två mål. Den heldragna kurvan visar maximalt möjliga kombinationer av de två målen när deras respektive andelar varierar. De streckade linjerna illustrerar riktmärkena, vilka kan tolkas som begränsningar som anger "golv" för måluppfyllelsen för de två målen.



Figur 1. Förhållandet mellan mål och riktmärken.

För en given kombination av de två målen – för en given linje från nollpunkten – ökar måluppfyllelsen när man närmar sig den yttre heldragna linjen, för att bli som högst på linjen. Om det inte finns några särskilda krav på i vilka proportioner de två målen ska kombineras är alla punkter på linjen "bäst". Ingen skillnad kan således göras mellan punkten A som har störst tyngdpunkt på mål 1 och punkten C, som har störst tyngdpunkt på mål 2.

Innebörden av att uppfylla riktmärkena är att man hamnar på eller ovanför de båda streckade begränsningslinjerna, det vill säga i det skuggade området i figuren. Punkten B uppfyller riktmärkena för både mål 1 och mål 2. Punkten A uppfyller riktmärket för mål 1 men inte för mål 2. Punkten C uppfyller båda riktmärkena, i likhet med B. Till skillnad från B är C

dock ett exempel på en punkt som samtidigt innebär maximal måluppfyllelse och tillgodoseende av båda riktmärkena. De punkter som har denna egenskap ligger på den del av den heldragna linjen som avgränsar det skuggade området.

Figuren visar också att uppföljningar baserade på mål och riktmärken kan ge olika resultat. Ifråga om måluppfyllelse föredras punkten A otvetydigt framför B medan slutsatsen blir precis den motsatta om det är tillgodoseende av riktmärkena som prioriteras. Endast punkten C är bäst utifrån båda perspektiven. Länder som har svårt att göra bra ifrån sig ifråga om måluppfyllelse kan alltså satsa på riktmärkena och vice versa.

## Hur väga samman olika delmål? – aggregeringsproblemet

Aggregeringsproblem som påminner om de som vi ställs inför när vi ska väga samman olika utbildningsmål förekommer i många sammanhang. Ett välkänt exempel är konsumentprisindex. I detta index väger man ihop prisutvecklingen på olika varor och tjänster. Det är rimligt att tänka sig att vägningstalet för prisutvecklingen på en viss vara bör vara nära relaterad till hur mycket som spenderas på varan ifråga. Ekonomisk teori stödjer denna tanke; vikten för varan ges av dess andel av de totala utgifterna.

Även om man i princip skulle kunna tänka sig kostnadsbaserade vikter även i fråga om utbildningspolitiken är detta inte en praktiskt framkomlig väg, eftersom kostnadsuppgifter i allmänhet inte finns att tillgå. Så länge den som har formulerat målen inte särskilt har angivit att vissa av dem är viktigare än andra är det inte heller lätt att hävda att ett visst mål bör väga tyngre än något annat mål. I så fall hamnar man i slutsatsen att alla delmål bör tilldelas lika stora vikter.

Det är emellertid lätt att argumentera även mot lika vikter. Om man inte kan säga något särskilt om vilken vikt ett givet mål bör ha, hur kan man då föredra någon vikt mellan noll och ett framför någon annan vikt i samma intervall? Detta är en viktig invändning eftersom värdet på de sammanvägda indikatorerna kan variera kraftigt med valet av vikter. Detta illustreras i Tabell 1.

I tabellen tänker vi oss att vi vill jämföra aggregerade indikatorer på mål-



uppfyllelse för två olika länder, A och B. För enkelhets skull antar vi endast tre delindikatorer, vars värden kan variera mellan noll och ett. När vi viktar alla indikatorer med samma vikter kommer vi fram till att de aggregerade indikatorerna antar precis samma värde för de bägge länderna. Men med vikterna (0,1, 0,5, 0,4) får land B det högsta värdet på den aggregerade indikatorn. När vikterna (0,4, 0,4, 0,2) tillämpas blir det istället land A som får högst värde på den aggregerade indikatorn. Alltså: tre olika vikt-system, tre olika resultat.

Tabell 1. Illustration av hur valet av vikter kan påverka jämförelser av sammanvägda indikatorer.

	Land A	Land B
Indikatorvärden		
Indikator 1	0,9	0,5
Indikator 2	0,3	0,6
Indikator 3	0,6	0,7
Sammanvägning med vikterna		
(1/3, 1/3, 1/3)	0,60	0,60
(0,1, 0,5, 0,4)	0,48	0,63
(0,4, 0,4, 0,2)	0,60	0,58

Med hjälp av olika uppsättningar av vikter kan man alltså pröva hur stabil rangordningen av länderna är. Ett tilltalande sätt att utföra denna prövning har nyligen föreslagits av nationalekonomen och forskaren Anders Hoffmann vid OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). Hoffmanns metod går ut på att man bestämmer vikterna slumpmässigt och sedan beräknar det aggregerade värdet. Därefter låter man slumpen bestämma en ny uppsättning vikter och beräknar det sammanvägda värde som svarar mot dessa nya vikter. Denna process upprepas ett stort antal gånger, till exempel 10 000 gånger. För var och en av de 10 000 dragningarna rangordnar man de olika ländernas aggregerade indikatorer. Med hjälp av dessa 10 000 rangordningar kan man sedan beräkna sannolikheter för hur de olika länderna skulle placera sig i en rangordning när vikterna tillåts variera slumpmässigt. Man kan till exempel beräkna sannolikheten att ett visst land skulle rangordnas som ett av de fyra bästa länderna. Vi kommer att använda Hoffmanns metod och jämföra de resul-

tat vi då får med det resultat vi erhåller när vi använder lika vikter för alla indikatorer.

## Målen för utbildningspolitiken och indikatorer på dessa

I detta avsnitt återger vi de tre strategiska målen och de tretton delmål som presenterades på Europeiska rådets möte i Stockholm i mars 2001. För vart och ett av delmålen redovisar vi vilken uppföljningsindikator vi har använt. Knappt hälften (sex av tretton) av våra indikatorer baseras på de förslag till indikatorer som ingick i det detaljerade arbetsprogram som presenterades i Barcelona i mars 2002. I de sju fall vi har gjort avsteg från förslagen i arbetsprogrammet påpekas och motiveras detta särskilt.

Speciellt intressant är naturligtvis vad indikatorerna har att säga om Sverige. Vi vill emellertid understryka att vi inte medvetet har valt indikatorer som skulle gynna eller missgynna Sverige. I ett fall – ifråga om indikatorn för delmål 2.2 *Att göra lärandet mera attraktivt* – har vi däremot i valet mellan två indikatorer föredragit den ena eftersom det för denna finns data för Sverige, vilket inte är fallet för den andra.

De strategiska målen är numrerade 1, 2 och 3. Delmålen under det strategiska målet 1 är numrerade som 1.1, 1.2 och så vidare. Vi har genomgående försökt använda så aktuella uppgifter som möjligt. Eftersläpningen i den officiella statistiken har emellertid inneburit att merparten av våra indikatorer avser år 2000 eller 2001.

## **1. Bättre kvalitet och effektivitet i utbildningssystemet**

### *1.1 Bättre utbildning för lärare och utbildare*

Indikator: Andel lärare som deltog i annan kompetensutveckling än informations- och kommunikationsteknologi (IKT) år 2000/2001.

Motivering: Följer ett av förslagen i arbetsprogrammet som är "Procentandel lärare och utbildare som deltar i återkommande fortbildning i yrket". IKT-utbildning utelämnas eftersom IKT beaktas i indikatorn för mål 1.3.

### *1.2 Att utveckla färdigheter för kunskapsambället*

Indikator: Resultat på matematikprov för 15-åringar i den så kallade PISA-undersökningen år 2000.

Motivering: Utgör ett av förslagen i arbetsprogrammet.

### *1.3 Att se till att alla får tillgång till IKT*

Indikator: Andel av gymnasieelever som år 2000 gick i en skola där e-post var tillgänglig för lärare och elever.

Motivering: Följer ett av förslagen i arbetsprogrammet.

### *1.4 Ökad antagning till naturvetenskapliga och tekniska studier*

Indikator: Förändring mellan år 2000 och år 2001 i andelen av examinerade på minst 3-åriga akademiska utbildningar som har läst naturvetenskap, teknik eller matematik.

Motivering: Ingår bland förslagen i arbetsprogrammet.

### *1.5 Att använda resurserna på bästa sätt*

Indikator: Andel av studenterna på minst 3-åriga akademiska utbildningar som år 2000 tog examen på föreskriven tid.

Motivering: Här har vi inte följt förslaget i arbetsprogrammet, som är "Ökade investeringar per capita i mänskliga resurser" eftersom vi anser att denna indikator mäter mängden satsade resurser snarare än hur resurserna används. Vår indikator anger istället om man använder resurserna effektivt i den meningen att utbildningssystemet får fram examinerade studenter i

planerad omfattning. Hur hög denna effektivitet är beror dels på hur väl antagningssystemet fungerar i urvalet av de mest lämpade studenterna, dels på hur väl själva utbildningen fungerar.

## **2. Att underlätta tillträdet för alla till utbildningssystemen**

### *2.1 En öppen inlärningsmiljö*

Indikator: Andel av befolkningen i åldrarna 25–64 år som har deltagit i utbildning under en given fyraveckorsperiod år 2003.

Motivering: Följer förslaget i arbetsprogrammet.

### *2.2 Att göra lärandet mera attraktivt*

Indikator: Arbetsinkomster för universitetsutbildade, jämfört med gymnasieutbildade, i åldersgruppen 30–44 år, år 2000.

Motivering: Vi har inte följt arbetsprogrammets förslag att mäta deltagande i utbildning eller andelen lågutbildade eftersom vi anser att dessa indikatorer inte mäter hur attraktivt lärandet är utan istället mäter konsekvenser av lärandets attraktionskraft.

Vår indikator ger en grov uppfattning om det ekonomiska incitamentet att utbilda sig (på universitetsnivå), vilket vi anser vara en viktig aspekt på hur attraktivt lärandet är. För att få uppgifter för Sverige har vi inte inskränkt oss till minst 3-åriga utbildningar utan inkluderat även kortare universitetsutbildningar.

### *2.3 Att stödja aktivt medborgarskap, lika möjligheter och social sammanhållning*

Indikator: Variation mellan skolor i läskunnighet, bland 15-åringar, enligt PISA-undersökningen år 2000. (Ju lägre variation desto bättre.)

Motivering: Vi har inte följt arbetsprogrammets förslag att mäta andelen lågutbildade ungdomar eftersom vi anser att relationen mellan denna indikator och målet är svag. Vår indikator tar fasta på aspekten "lika möjligheter" och mäter om 15-åringarnas läskunskaper beror på vilken skola de har gått i.

### **3. Att öppna utbildningssystemen mot omvärlden**

#### *3.1 Att stärka kopplingen till arbetsliv, forskning och samhället i stort*

Indikator: Antal år som en 15-åring kan förväntas vara arbetslös eller utanför arbetskraften utan att studera, fram till 29 års ålder. (Ju lägre antal år desto bättre.)

Motivering: Vi har inte följt arbetsprogrammets förslag att mäta antal studenter som deltar i varvad utbildning eftersom vi menar att denna indikator fokuserar alltför kraftigt på kopplingen till arbetslivet. Vår indikator mäter graden av ”inaktivitet” och fångar därmed upp såväl kopplingen till arbetslivet som till samhället i stort.

#### *3.2 Att utveckla företagandan*

Indikator: Antal personer, per 100 personer i åldersgruppen 18–64 år, som startade företag år 2003.

Motivering: Vi har inte kunnat följa arbetsprogrammets förslag att mäta andel egenföretagare i den kunskapsbaserade ekonomin respektive andelen utbildningsanstalter som ger vägledning för att starta företag, på grund av att data saknas. Vi tvingas därför använda en indikator som vi själva menar inte är helt tillfredsställande, dels därför att den mäter konsekvenser av företagandan, snarare än försök att utveckla den, dels för att den är känslig för skillnader i institutionella förhållanden mellan länder.

#### *3.3 Att förbättra inläringen av främmande språk*

Indikator: Genomsnittligt antal främmande språk per elev i gymnasieskolan år 2002.

Motivering: Ansluter nära till ett av förslagen i arbetsprogrammet.

#### *3.4 Ökad rörlighet och flera utbyten*

Indikator: Förändring i andelen universitetsstudenter med utländskt medborgarskap mellan år 1998 och år 2000.

Motivering: I arbetsprogrammet föreslås andelen av det egna landets studenter som studerar utomlands, andel utländska lärare på inhemska utbildningar, samt andel utländska studenter i det egna landet. Samtliga dessa indikatorer avspeglar nivåer snarare än förändringar, som målet avser. Den förstnämnda torde dessutom vara mer beroende av (det egna) landets ekonomiska situation än den sista. Vi har därför valt att den sista indikatorn, men uttryckt den som en förändring, i enlighet med målformuleringen.

#### *3.5 Att förstärka det europeiska samarbetet*

Indikator: Andel röstande i valet till Europaparlamentet år 2004.

Motivering: Vi har inte följt förslagen i arbetsprogrammet som handlar om andelen studenter som studerar utomlands och/eller erhåller examina som är gemensamma för flera europeiska länder. Skälet är att vi menar att dessa indikatorer ger uttryck för en alltför snäv syn på förstärkningar av det europeiska samarbetet. Vi har istället valt en indikator som avspeglar ett allmänt intresse för hur det europeiska samarbetet bedrivs.

## Riktmärken som antogs 2003

De fem riktmärken som jämte måldata för indikatorerna används för att följa upp arbetsprogrammet är:

*Riktmärke 1. Den genomsnittliga procentandelen unga i Europa som lämnar skolan i förtid ska år 2010 uppgå till högst 10 procent*

Mått: Andel personer i åldersgruppen 18–24 år som år 2002 uppfyller följande två villkor: i) har en utbildningsnivå motsvarande högst grundskola, ii) ej har erhållit någon form av utbildning under de fyra veckorna före intervjutillfället.

*Riktmärke 2. Antalet personer med akademisk examen i matematik, naturvetenskap och teknik bör ha ökat med minst 15 procent till år 2010, samtidigt som könsfördelningen bör ha blivit jämnare*

Mått: Den procentuella förändringen i antalet personer med examen från minst 3-årig universitetsutbildning i matematik, naturvetenskap och teknik mellan år 2000 och 2001, dividerat med 1,5.

Kommentar 1: Divisionen med 1,5 motiveras av att 15 procentenheters ökning på tio år motsvarar en ökning med 1,5 procentenheter/år.

Kommentar 2: I EU:s uppföljning år 2004 används som mått *andelen* av samtliga universitets- och högskolestudenter år 2001 som studerade vid matematiska, naturvetenskapliga och tekniska utbildningar. Detta mått har inte använts här eftersom det varken ger information om antal examinerade personer eller om förändringen i detta antal.

*Riktmärke 3. 85 procent av alla 22-åringar inom EU bör år 2010 ha en gymnasial utbildning*

Mått: Andel 22-åringar med minst avslutad gymnasieutbildning år 2002.

*Riktmärke 4. Andelen 15-åringar som har bristande läskunnighet bör ha minskat med minst 20 procent jämfört med år 2000*

Mått: Bristande läskunnighet definieras som högst nivå 1 i läskunnighetsprovet i PISA-undersökningen år 2000. Eftersom den motsvarande andelen

var 17,2 procent för hela EU år 2000 har man satt som referensnivå 0,8  $\frac{17,2}{0,8} = 13,7$  procent. Måttet är därför respektive lands andel dividerad med 13,7.

*Riktmarke 5. Den genomsnittliga nivån för deltagande i livslångt lärande i EU bör vara minst 12,5 procent av den vuxna arbetsföra befolkningen*

Mått: Andel av de tillfrågade i Eurostats arbetskraftundersökningar som har deltagit i utbildning någon gång under de fyra veckorna som föregick arbetskraftundersökningen år 2002.

## Uppföljning av mål och riktmärken i praktiken

Den principiella skillnad som finns mellan delmålen och riktmärkena har betydelse för hur de motsvarande indikatorerna operationaliseras. Eftersom (del)målen syftar till att göra det europeiska utbildningssystemet världsledande måste uppfyllelsen av delmålen mätas i relation till det bästa landet i världen på respektive området. I praktiken kommer detta att innebära att vi jämför med det bästa land för vilket vi har data på den aktuella indikatorn. För enkelhets skull har vi också normaliserat värdena på indikatorerna så att de alltid ligger mellan 0 och 1. För merparten av indikatorerna innebär detta att det normaliserade värdet är det faktiska värdet dividerat med värdet för det bästa landet. Ifråga om indikatorerna för delmål 2.3 och 3.1 gäller dock att "mindre är bättre". För dessa indikatorer har de enskilda ländernas värden först räknats om (inverterats) så att "mer är bättre". De omräknade värdena har sedan dividerats med värdet för det land som har det högsta värdet. Indikatorerna för delmålen 1.4 och 3.4, slutligen, kan anta negativa värden. För dessa har därför först ett positivt tal adderats som medför att det land som har det lägsta värdet kommer att få ett nytt värde som är precis större än noll. Därefter har dessa nya värden dividerats med det största av de nya värdena. Genom denna operation ges inte proportionerligt stor vikt åt de negativa talen samtidigt som ländernas inbördes avstånd bibehålles.

Av utrymmesskäl kan vi inte här redovisa de olika EU-ländernas värden på indikatorerna för vart och ett av de tretton olika delmålen. Denna infor-



mation finns dock att tillgå i en mera detaljerad uppsats som vi hänvisar till i det avslutande avsnittet om källor och litteratur.

Vilka länder är det då som har högst måluppfyllelse på de tretton delmålen, det vill säga för vilka länder är de normaliserade indikatorerna lika med 1? Som framgår av Tabell 2 är det ett land utanför EU, nämligen Island, som har flest indikatorer lika med 1 – tre stycken. Därefter kommer ytterligare ett land utanför EU, Japan, samt EU-landet Sverige. Både Japan och Sverige har två normaliserade indikatorer som är lika med 1. Av tabellen framgår också att för sex av de tretton delmålen är det länder utanför EU som har högst måluppfyllelse.

Tabell 2. Länder som har högst måluppfyllelse, det vill säga har normaliserade delmålsindikatorer som är lika med 1.

Land	Antal normaliserade delmålsindikatorer = 1	Delmål
Island	3	2.3, 3.1, 3.4
Japan	2	1.2, 1.5
Sverige	2	1.1, 2.1
Belgien	1	3.5
Danmark	1	1.3
Luxemburg	1	3.3
Slovakien	1	1.4
Ungern	1	2.2
Uganda	1	3.2

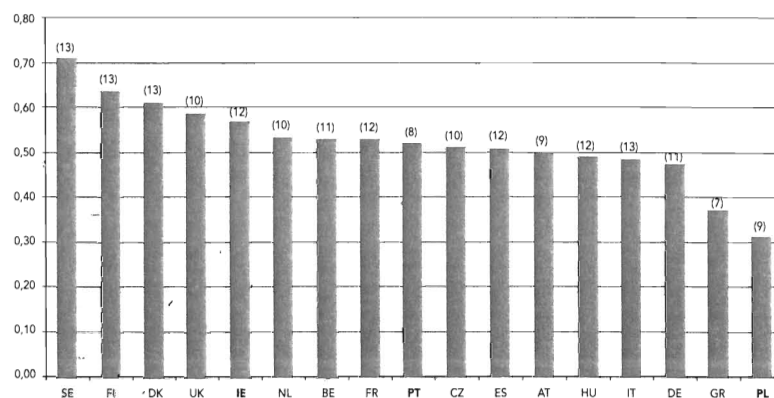
Not: Länder som har lika många delmålsindikatorer som är lika med 1 har placerats i bokstavsordning.

Ett kuriosum är att Uganda har högst måluppfyllelse ifråga om en delmålsindikator. Indikatorn ifråga mäter hur många per 100 personer i åldersgruppen 18–64 år som startade företag år 2003. Här har vi ett (extremt) exempel på ett problem som i större eller mindre utsträckning föreligger ifråga om flera av indikatorerna, nämligen att de är beroende av institutionella förhållanden. Att nyföretagandet är högt i Uganda beror helt enkelt på att ekonomin och arbetsmarknaden är så pass utvecklade att egenföretagande för många är den enda möjligheten till försörjning.

Ett annat (mindre extremt) exempel på hur indikatorerna påverkas av institutionella förhållanden är att Luxemburg har högst måluppfyllelse ifråga om genomsnittligt antal främmande språk per elev i gymnasieskolan. Att Luxemburg som har tre officiella språk – luxemburgiska, franska och

tyska – och dessutom en stor portugisisk minoritet hamnar i topp här är inte särskilt förvånande.

I Figur 2 har vi för EU-länderna kondenserat indikatorerna på de tretton delmålen till en enda indikator, beräknad som ett enkelt (ovägt) genomsnitt av värdena på landets delmålsindikatorer. Endast länder som har värden på minst hälften av delmålsindikatorerna har tagits med i diagrammet. Skälet till detta är att för länder med värden på få delmålsindikatorer kan utfallet på en enskild indikator spela stor roll för värdet på landets aggregerade (genomsnittliga) indikator. Om alla länder skulle tas med skulle exempelvis Luxemburg, med värden på sex delmålsindikatorer, placera sig på andra plats, mycket beroende på att landet har den högsta måluppfyllelsen ifråga om indikatorn som rör antal främmande språk i gymnasieskolan.



Figur 2. Aggregerade indikatorer baserade på lika vikter, det vill säga ovägd genomsnitt, antal indikatorer i parentes.

Not 1: För EU-länderna används följande nationalitetsbeteckningar: AT = Österrike, BE = Belgien, CY = Cypern, CZ = Tjeckien, DK = Danmark, DE = Tyskland, EE = Estland, ES = Spanien, FI = Finland, FR = Frankrike, GR = Grekland, HU = Ungern, IE = Irland, IT = Italien, LT = Litauen, LU = Luxemburg, LV = Lettland, MT = Malta, NL = Nederländerna, PL = Polen, PT = Portugal, SE = Sverige, SI = Slovenien, SK = Slovakien, UK = Storbritannien.

Not 2: Endast länder med värden på minst hälften av delmålsindikatorerna har tagits med i figuren.

Allmänt kan sägas att ju fler delmålsindikatorer som ett land har värden på, desto mindre känsligt är genomsnittet för värdena på enskilda indikatorer. Att de tre nordiska länderna Sverige (SE), Finland (FI) och Danmark

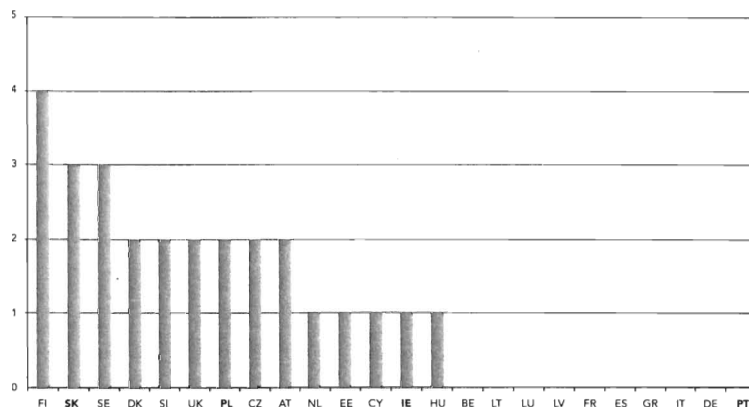
(DK), som har de högsta värdena på sina aggregerade indikatorer enligt Figur 2, har värden på samtliga tretton delmålsindikatorer pekar i denna mening på att resultaten är stabila för dessa länder. Det är dock viktigt att notera att denna stabilitet gäller just för aggregerade indikatorer som utgör enkla genomsnitt av de enskilda indikatorerna, det vill säga när alla indikatorer får samma vikt. När delmålsindikatorerna vägs ihop med olika vikter kan det se annorlunda ut. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt.

Ett annat skäl till att aggregerade indikatorer som innefattar många delmålsindikatorer bör anses mera tillförlitliga är att det inte kan uteslutas att länder med värden på få indikatorer (delvis) kan ha inskränkt sig till att redovisa sådana indikatorer som ger en positiv bild av landet. Det finns inget sätt att ta reda på om det faktiskt förhåller sig så men möjligheten kan, som sagt, inte uteslutas.

Det kan noteras att av de femton ”gamla” EU-länderna, det vill säga Belgien (BE), Danmark (DK), Finland (FI), Frankrike (FR), Grekland (GR), Irland (IE), Italien (IT), Luxemburg (LU), Nederländerna (NL), Portugal (PT), Spanien (ES), Sverige (SE), Storbritannien (UK), Tyskland (DE) och Österrike (AT) ingår samtliga utom Luxemburg i Figur 2. Av de 10 ”nya” EU-länderna, Cypern (CY), Estland (EE), Lettland (LV), Litauen (LT), Malta (MT), Polen (PT), Slovakien (SK), Slovenien (SI), Tjeckien (CZ) och Ungern (HU), ingår endast tre stycken, nämligen Polen, Tjeckien och Ungern. Orsaken är helt enkelt att i flera av de nya EU-länderna är statistikproduktionen ännu inte harmoniserad med statistiken i de gamla EU-länderna.

För merparten av länderna i Figur 2 är rangordningen mycket jämn. Exempelvis skiljer det endast 0,05 enheter mellan Nederländerna, som hamnar på sjätte plats i rangordningen, och Tyskland, som hamnar på plats 15. Detta antyder att valet av vikter kan ha stor betydelse, vilket diskuteras vidare i nästa avsnitt.

Slutligen kan noteras att tre av länderna i Figur 2 har markerats med fetstil: Irland (IE), Portugal (PT), samt Polen (PL). Orsaken är att dessa länders rangordning i Figur 2 skiljer sig markant från samma länders rangordning i Figur 3.



Figur 3. Måluppfyllelse i termer av antal tillgodosedda riktmärken.

Not 1: För nationalitetsbeteckningar, se not 1 till Figur 2.

Not 2: Alla länder med värden på minst tre av de fem riktmärkena har tagits med i figuren, vilket innebär att alla länder utom Malta ingår.

Not 3: Länder som är med i figuren men saknar stapel har inte tillgodosett något riktmärke.

Not 4: Länder med lika många tillgodosedda riktmärken har rangordnats efter (ovägt) genomsnitt av riktmärkesvärdena.

Not 5: Nationalitetsbeteckningar i fetstil anger länder med stora skillnader mellan uppföljning baserad på mål och uppföljning baserad på riktmärken.

Figur 3 visar på måluppfyllelse i termer av antal tillgodosedda riktmärken. Som framgår av diskussionen i anslutning till principdiagrammet i Figur 1, är det viktigaste övervägandet när det gäller riktmärkena om värdet på motsvarande indikatorer överskrider den undre gräns, det "golv", som riktmärket anger. Hur högt över golvet indikatorvärdet ligger kommer i andra hand. Figur 3 är utformad i enlighet med dessa överväganden. Länderna har i första hand rangordnats efter hur många riktmärken de hade tillgodosett i början av 2000-talet. Länder med lika antal tillgodosedda riktmärken har sedan rangordnats efter hur stora (ovägda) genomsnitt av riktmärkesvärden de har. Av utrymmesskäl hänvisar vi återigen till vår underlagsuppsats för en detaljerad redovisning av EU-ländernas värden på enskilda riktmärken.

På motsvarande sätt som i Figur 2 har i Figur 3 endast de länder tagits med som har värden på minst hälften av riktmärken, det vill säga tre eller flera. Detta villkor är uppfyllt av alla utom ett av de 25 EU-länderna. Undantaget är Malta. Tio av de länder som ingår i Figur 3 saknar dock

stapel. Innebörden är att dessa länder inte hade lyckats tillgodose något av de fem riktmärkena.

Det kan noteras att i inledningen av milleniet fanns det inget land som hade lyckats tillgodose alla fem riktmärken. Endast ett land, Finland, uppfyllde fyra av riktmärkena. Däremot var det, som vi redan har noterat, gott om länder som inte uppfyllde ett enda riktmärke.

I vissa stycken överensstämmer rangordningen i Figur 3 väl med rangordningen i Figur 2. Exempelvis placerar sig de nordiska länderna Finland, Sverige och Danmark högt och samma sak gäller även Storbritannien. Liksom i Figur 2 hamnar Tyskland och Grekland långt ner. För dessa länder spelar det alltså inte någon roll om uppföljningen av EU:s utbildningspolitik baseras på (genomsnittlig) måluppfyllelse eller på hur många riktmärken som har tillgodosetts.

Men det finns också påfallande skillnader mellan Figur 2 och Figur 3. Slovakien, som inte ingår i Figur 2 överhuvudtaget, har rang nummer två i Figur 3. Polen som är rankat sist (17) i Figur 2 är rankat som nummer sju i Figur 3. Det finns också exempel på länder som erhåller en betydligt sämre rangordning i Figur 3 än i Figur 2; Irland och, framför allt, Portugal tillhör denna kategori.

Sammanfattningsvis: beroende på om man tittar på hur väl riktmärkeskraven har uppfyllts eller studerar genomsnitt av delmålsindikatorerna kan man för vissa länder dra helt olika slutsatser om hur framgångsrikt landet är, både i absolut mening och i förhållande till andra länder. Exempel är Slovakien, Polen, Portugal och Irland. Därmed kan vi också dra slutsatsen att risken för att införandet av riktmärken kan ha ökat ”manöverutrymmet” för enskilda länder, som vi pekade på inledningsvis, inte bara är av teoretiskt intresse utan visar sig ha praktisk betydelse.

## Rangordningarnas känslighet för hur delmålen vägs ihop

I detta avsnitt ska vi fördjupa diskussionen kring aggregeringen av delmålsindikatorerna. Mera precist ställer vi följande fråga: hur känslig är rangordningen av de aggregerade indikatorerna för de vikter med vilka delmålsindikatorerna vägs ihop? För att fokusera på den *variation* i de aggrege-

rade indikatorerna som valet av vikter kan ge upphov till, väljer vi vikterna på ett sådant sätt att de i genomsnitt blir likstora, det vill säga sammanfaller med de vikter som används i Figur 2.

För att förklara hur vi går tillväga är det enklast att anknyta till Tabell 1 ovan. Istället för att som i tabellen godtyckligt ansätta tre olika uppsättningar utnyttjar vi en statistisk fördelning. Denna fördelning innehåller värden mellan 0 och 1. Ur fördelningen drar vi ett värde, ungefär som när man drar en lott i en tombola. Alla värden i fördelningen har samma sannolikhet att bli dragna. När vi har dragit det första värdet drar vi ytterligare ett, och när detta är gjort drar vi ett tredje värde. Vi har nu tre värden som alla ligger mellan 0 och 1. För att dessa värden ska kunna fungera som vikter måste de summera till 1. Detta ordnar vi genom att dividera de tre värdena med summan av dem. Nu har vi med hjälp av slumpen bestämt en uppsättning vikter. Denna procedur upprepar vi 10 000 gånger, vilket ger oss 10 000 olika viktuppsättningar. Genom att tillämpa dessa 10 000 viktuppsättningar på de tre givna indikatorvärdena för land A respektive land B erhåller vi 10 000 olika aggregerade indikatorer för de båda länderna.

Man kan visa att det faktum att alla värden i den statistiska fördelningen har samma sannolikhet att bli dragna innebär att genomsnittet för de 10 000 viktuppsättningarna är den viktuppsättning där alla tre vikterna är  $1/3$ . Detta innebär i sin tur att genomsnittet av de 10 000 aggregerade indikatorerna kommer att vara den aggregerade indikator som motsvarar det ovägdade genomsnittet, det vill säga när lika vikter tillämpas (i detta exempel  $1/3$ ).

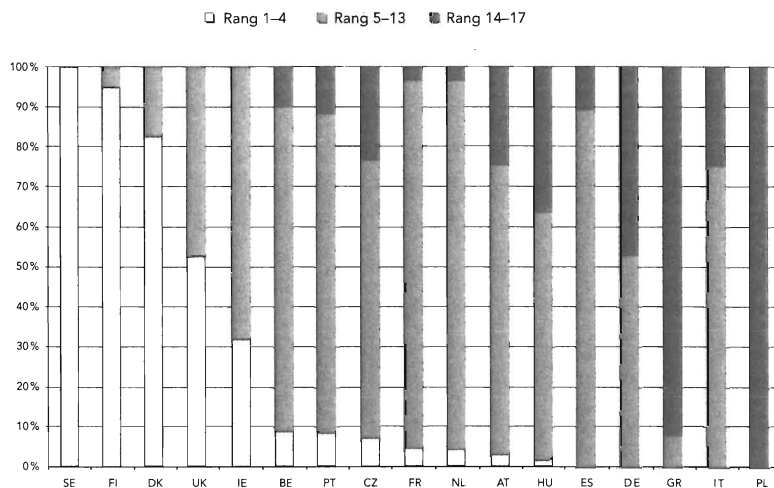
För att se vilken betydelse valet av vikter har för rangordningen rangordnar vi länderna A och B i vart och ett av de 10 000 "försöken". Om vi då till exempel finner att land B får rangen 1 i 7 000 av de 10 000 gångerna drar vi slutsatsen att sannolikheten för att land B får rangen 1 när vikterna väljs slumpmässigt är 70 procent ( $100 \times 700 / 10\,000$ ). Sannolikheten att land A får rangen 1 blir följaktligen 30 procent. Och eftersom vi i detta enkla exempel endast jämför två länder följer också att land B får rangen 2 med sannolikheten 30 procent medan sannolikheten att land A får rangen 2 är 70 procent. Dessa resultat talar om för oss att rangordningen mellan A och B är ganska känslig för hur delindikatorerna vägs ihop. Givet att vägningsstalen väljs slumpmässigt kommer ju land B att rankas högst i sju fall av tio medan land A kommer att rankas högst i tre fall av tio. När skulle

vi då hävda att rangordningen *inte* är känslig för valet av vikter? Svaret blir med nödvändighet något godtyckligt men ett rimligt villkor skulle kunna vara att det ena landet rankas högst med sannolikheten 90 procent, det vill säga i nio fall av tio.

När vi går från exemplet i Tabell 1 till EU-länderna måste vi först ta hänsyn till att antalet värdesatta delmålsindikatorer varierar bland dessa. Detta problem är dock enkelt att hantera. För exempelvis Portugal som enligt Figur 2 har värden på åtta delmålsindikatorer kommer de slumpmässigt valda viktuppsättningarna att utgöras av åtta vikter, som summerar till 1. För Sverige kommer varje viktuppsättning istället att innehålla tretton vikter, som också summerar till 1.

I och med att sjutton länder ingår i jämförelsen – de länder som ingår i Figur 2 – kommer varje rangordning att innehålla sjutton placeringar. För varje land beräknar vi sannolikheten att det får rangen 1, 2, 3, ..., 17. Att redovisa alla dessa sannolikheter vore emellertid att dränka läsaren i siffror. Istället redovisar vi i Figur 4 tre sannolikheter, nämligen sannolikheten att landet får någon av rangerna 1–4, att det får någon av rangerna 5–13, samt sannolikheten att det får rangen 14–17. Varje land kommer därigenom att få en stapel som går mellan 0 och 100 procent. Sannolikheten att ett givet land får någon av rangerna 1–17 måste ju vara 100 procent. Däremot kommer givetvis längden på de tre ”delstaplarna” att skilja sig mellan länderna.

I figuren har det land som har högst sannolikhet att få rangen 1–4 placerats längst till vänster. Detta land är Sverige, som med 99,5 procents sannolikhet hamnar i denna kategori. Därefter följer Finland, som har den näst högsta sannolikheten att få rang 1–4, och så vidare, till Polen som har sannolikheten noll att hamna bland de tretton första länderna.



Figur 4. Sannolikheter för olika rangordningar när måluppfyllelsen på olika delmål vägs ihop med slumpmässigt valda vikter.

Not 1: För nationalitetsbeteckningar, se not 1 till Figur 2.

I enlighet med vår diskussion ovan i anslutning till det enkla exemplet med två länder, bedömer vi en rangordning – eller rättare sagt en placering i en av de tre rangordningskategorierna – som okänslig för valet av vikter om sannolikheten att hamna i en viss kategori är minst 90 procent. I Figur 4 ser vi att det finns sex länder som uppfyller detta villkor: för Sverige (SE) och Finland (FI) är sannolikheten över 90 procent att få rangen 1–4, för Frankrike (FR) och Nederländerna (NL) gäller motsvarande för rangerna 5–13 och Grekland (GR) och Polen (PL) har högre sannolikhet än 90 procent att få rangen 14–17.

Hur förhåller sig då resultaten i Figur 4 till rangordningen i Figur 2? För de länder vars rangordning är okänslig för valet av vikter bör vi förvänta oss att kategoriseringen i Figur 4 stämmer överens med rangordningen i Figur 2. Detta är också fallet. Vi ser till exempel att Sverige och Finland som med 90 procents sannolikhet har rang 1–4 enligt Figur 4 har rangen 1 respektive 2 i Figur 2. På motsvarande sätt har Frankrike och Nederländerna rangerna 8 respektive 6 i Figur 2, vilket stämmer överens med resultatet i Figur 4 att dessa länder med 90 procents sannolikhet har rang 5–13. Även



för Grekland och Polen är Figur 2 och Figur 4 konsistenta med varandra. För länder vars rangordning är okänslig för valet av vikter ger alltså de enklast tänkbara aggregerade indikatorerna i Figur 2 – enkla genomsnitt av delmålsindikatorerna – en ganska god uppfattning om landets rangordning även när vikterna tillåts vara olika stora.

För länder vars rangordning är känslig för valet av vikter är överensstämmelsen mellan Figur 2 och Figur 4 sämre. Ett exempel är Storbritannien (UK) som i Figur 2 har rangen 4 men enligt Figur 4 har nästa lika stor sannolikhet att hamna i rangordningskategorin 5–13 som i kategorin 1–4. Och Tyskland (DE) som har rangordningen 15 i Figur 2 visar sig ha nästan 50 procents sannolikhet att tillhöra rangordningskategorin 5–13 när vikterna väljs slumpmässigt. Ett ännu mer intressant exempel är Tjeckien (CZ), som har rangordningen 10 i Figur 2. Enligt Figur 4 är det förvisso mest sannolikt att detta land hamnar i rangordningskategorin 5–13 (68 procents sannolikhet) men sannolikheterna att det i stället hamnar i rangordningskategorierna 1–4 eller 14–17 är långt ifrån försumbara (8,5 procent respektive 23,5 procent). För länder vars rangordning är känslig för valet av vikter utgör således rangordningen baserad på enkla genomsnitt av delmålsindikatorerna en osäker prognos på vilken rangordning landet får när delmålsindikatorerna vägs samman med olika stora vikter.

Den viktigaste lärdomen av detta avsnitt är att rangordningar baserade på aggregerade indikatorer, det vill säga sammanvägda delmålsindikatorer, i allmänhet är mycket känsliga för valet av vikter vid sammanvägningen. Om man, som vi, utgår ifrån att alla vikter mellan 0 och 1 är lika sannolika för varje delmålsindikator, kan man generera rangordningar där ett och samma land ligger i topp i en rangordning och hamnar sist i en annan. De beräkningar som ligger till grund för Figur 4 visar att detta är fallet för fyra länder i vårt fall: Belgien, Frankrike, Portugal och Tjeckien. Det går naturligtvis att hävda att vår utgångspunkt att alla vikter är lika sannolika är felaktig. Såvitt vi vet finns det emellertid inte något underlag för ett sådant argument i de EU-dokument där målen för utbildningssystemen i Europa diskuteras.

Eftersom vår analys baserar sig på en metod som har utvecklats och tillämpats av Anders Hoffmann vid OECD är det naturligtvis av intresse att jämföra våra resultat med Hoffmanns. Hoffmanns studie avser OECD-länder och analyserar bland annat osäkerheten i en aggregerad humankapi-

talindikator som omfattar tre delindikatorer: andel sysselsatta med kvalificerade arbeten, antal forskare per 10 000 i arbetskraften samt andel av befolkningen i åldersintervallet 16–65 år som har uppnått en läskunnighetsnivå motsvarande vad som krävs för universitetsstudier. Resultat baserade på 10 000 slumpvisa dragningar av vikter visar att Finland har 100 procents sannolikhet att tillhöra de fyra bästa OECD-länderna, oavsett vilka vikter som väljs. Därefter följer USA och Sverige med sannolikheter precis under 100 procent att hamna bland de fyra högst rankade länderna. På fjärde plats, en bra bit efter de tre första länderna, kommer Belgien. Med tanke på att Hoffmans analys omfattar andra, och färre, indikatorer än vår studie måste överensstämmelsen i resultat ses som relativt god. En skillnad är att Hoffmanns analys ger Belgien en mera framskjuten position. Dessutom får Danmark och Storbritannien, som hamnar direkt efter Finland i vår undersökning (jämför Figur 4), betydligt sämre placeringar i Hoffmanns studie.

## Slutsatser och lärdomar

I detta kapitel har vi diskuterat två aspekter på styrningen av EU-länderna med hjälp av den öppna samordningsmetoden, mot att ”Högsta kvalitet ska uppnås på utbildningsområdet och Europa ska erkännas som en världsomfattande referens för den kvalitet och den relevans som dess utbildningssystem och utbildningsinstitutioner står för”. Den ena aspekten rör hur det samtidiga användandet av olika mål – ”så bra som möjligt” – och begränsningar i form av riktmärken – ”minst lika bra som...” – påverkar enskilda länders agerande när möjligheter saknas att sanktionera beteenden som är oönskade i ett EU-perspektiv. Den andra aspekten rör hur indikatorer på uppfyllelsen av de olika målsättningarna kan vägas ihop till ett sammanfattande mått.

En första lärdom är att för att man överhuvudtaget ska kunna undersöka hur den öppna samordningsmetoden fungerar i praktiken måste man ha tillgång till data. Vi tycker därför att det är viktigt att det byggs upp databaser av det slag som vi har sammanställt, inte bara på utbildningsområdet utan även på andra områden som omfattas av Lissabonstrategin.

Ifråga om kompletteringen av delmål (tak) med riktmärken (golv) har vi pekat på att detta kan resultera i att enskilda länders möjligheter att

avvika från den överenskomna strategin *ökar* istället för att, som avsett, minska. Orsaken är att det inte finns några möjligheter att sanktionera underlåtenhet att tillgodose riktmärkena. Med hjälp av data har vi visat att detta potentiella problem också har praktisk betydelse. Ett uttryck för detta är att uppföljningar av mål och riktmärken delvis leder till olika bedömningar av vilka länder som är framgångsrika respektive mindre framgångsrika. Vi har exempelvis visat att Irland och Portugal framstår som relativt framgångsrika i termer av ett enkelt genomsnitt av värdena på sina delmålsindikatorer men tillhör de minst framgångsrika länderna ifråga om uppfyllelsen av riktmärkena. Omvänt har vi sett att Polen klarar sig hyggligt med avseende på riktmärkena men hamnar mycket långt ner i rangordningen av de genomsnittliga målindikatorerna. Vi finner dock också flera länder som samtidigt tillgodoser riktmärken och får höga värden på sina delmålsindikatorer, till exempel de nordiska länderna Finland, Sverige och Danmark, samt Storbritannien.

Vår slutsats av detta är att det är viktigt att tydligare betona nödvändigheten av att *både* arbeta mot delmålen *och* tillgodose riktmärkena. För att markera detta bör man i framtiden följa upp riktmärken och delmål parallellt, inte var för sig. Länder som samtidigt tillgodoser riktmärken och får höga värden på sina delmålsindikatorer bör lyftas fram som goda exempel.

Frågan om sammanvägningen av olika delmålsindikatorer till en aggregerad indikator är viktig eftersom det på områden med många politiska mål är svårt att inom ramen för den öppna samordningsmetoden förhindra att enskilda länder satsar på hög måluppfyllelse på delområden där de har goda förutsättningar, på bekostnad av lägre måluppfyllelse på andra. Om måluppfyllelsen på alla delmål vägs med samma vikter kommer ett sådant agerande inte att påverka landets totala måluppfyllelse, såsom den mäts med den aggregerade indikatorn. Följaktligen kommer det oönskade beteendet inte att tydliggöras av det vanligaste styrinstrumentet inom den öppna samordningsmetoden, länderrangordningar. Rangordningarna skulle emellertid påverkas om delmålen vägdes ihop med olika vikter för de olika delmålen.

Vi har visat på en metod som gör det möjligt att bedöma hur känsliga rangordningarna är med avseende på valet av vikter. Vår slutsats är att de aggregerade indikatorerna i allmänhet är mycket känsliga för valet av vikter. Detta illustreras bland annat av att för flera länder finner vi att olika slumpmässiga val av vikter kan leda till att landet hamnar såväl i toppen

som i botten av rangordningen. För några länder visar sig valet av vikter dock ha mycket liten betydelse för rangordningen. Det gäller exempelvis Sverige och Finland som genomgående placerar sig i toppen och för Grekland och Polen som nästan alltid hamnar i botten.

Den lärdom man kan dra av detta är att man i diskussioner av sammanvägd måluppfyllelse *inte* bör inskränka sig till att endast redovisa genomsnitt av de ingående (del)indikatorerna. Detta sker ofta, med motiveringen att det inte finns någon teoretisk grund för att använda olika vikter. Vi menar dock att detta argument är felaktigt: i de sammanhang som det saknas teoretiska skäl för att använda olika vikter finns det i allmänhet inte heller någon teoretisk grund för att använda lika vikter. I själva verket kan man oftast inte säga mer än att vikterna bör ligga någonstans mellan noll och ett, samt att deras summa ska vara lika med ett. Det är detta vi har tagit fasta på i den metod vi har använt för att bedöma hur känsliga de olika ländernas rangordningar är för valet av vikter.

Att regelmässigt redovisa sådana känslighetsanalyser av sammanvägd måluppfyllelse som vi har förslagit här är enkelt och medför två viktiga fördelar. För det första får man, för varje land, ett mått på osäkerheten i den sammanvägda måluppfyllelsen. För det andra kan dessa beräkningar bidra till att stävja att enskilda länder inskränker sig till att satsa på vissa delmål på bekostnad av andra. Ett sådant agerande kommer nämligen att yttra sig på så sätt att landets rangordning blir mycket känslig för valet av vikter.

Denna metod kan också tillämpas på de fjorton indikatorer för hela Lissabonstrategin som nyligen har föreslagits i den så kallade Kok-rapporten (se sista punkten i avsnittet Bakgrund). Detta skulle innebära att man går ett steg längre än i Kok-rapporten. Eftersom man i Kok-rapporten inte tog ställning till hur måluppfyllelsen på olika indikatorer ska vägas mot varandra kunde man inte säga något om mätningen av enskilda länders övergripande måluppfyllelse. Den metod vi föreslår visar hur den övergripande måluppfyllelsen kan beräknas och demonstrerar också hur stabilt detta mått är med avseende på valet av vägningstal för de olika indikatorerna.

De rangordningar som vi nu har talat om omfattar bara EU-länder. Detta är naturligt i den meningen att Lissabonstrategins mål endast omfattar EU-länder och vi vill jämföra hur olika länder inom EU utvecklas

i riktning mot dessa mål. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att jämförelserna indirekt innefattar även länder utanför EU. För de olika delmålsindikatorerna har vi ju valt det bästa landet som jämförelsenorm, oavsett om detta land ligger inom eller utanför EU. För sex av de tretton delmålsindikatorerna utgör länder utanför EU jämförelsenorm. Våra datasammansällningar visar också att det finns en uppsjö av icke EU-länder som på de olika delmålsindikatorerna har lika bra eller bättre värden än många EU-länder. Båda dessa observationer visar att det vid uppföljningar av Lissabonstrategin är betydelsefullt att hela tiden göra jämförelser även med länder utanför EU.

Slutligen: trots att den analys vi har genomfört här baseras på senast tillgängliga uppgifter under år 2004 så framgår det i beskrivningen av de indikatorer på delmålen och riktmärkena som vi har använt att våra data endast täcker de allra första åren på 2000-talet. Eftersom de riktmärken och mål som har formulerats för utbildningsområdet gäller för år 2010 kan våra resultat följaktligen säga ytterst lite om hur denna process kommer att utvecklas och var den kommer att sluta. Men den metod vi har använt visar på ett enkelt och informativt sätt att analysera den utveckling vi står inför. Denna uppföljning bör således följas av flera, helst löpande, uppföljningar.

## Källor och litteratur

En allmän introduktion till de utmaningar som utbildningssystemen i Europa står inför finns i antologin *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness* (Edward Elgar, 2002), redigerad av Maria João Rodrigues. Bland bidragen ingår uppsatser som har en direkt koppling till detta kapitel, till exempel diskussioner om den öppna samordningsmetoden och om hur internationella jämförelser kan utnyttjas i den politiska processen.

Formuleringarna av de tre strategiska målen och de tretton delmålen för de europeiska utbildningssystemen finns dokumenterade i Europeiska rådets rapport *Konkreta framtidsmål för utbildningssystemen* (Nr 5680/01, EDUC 18) som EU:s utbildningsministrar presenterade vid Europeiska rådets möte i Stockholm, i mars år 2001. Året efter publicerade Europe-

iska rådet det arbetsprogram som beskriver hur dessa mål ska nås: *Detaljerat arbetsprogram för uppföljningen av målen för utbildningssystemen i Europa* (Nr 5828/02, EDUC 17). De fem riktmärken som har använts för att kontrollera genomförandet av arbetsprogrammet finns beskrivna i meddelandet *Europeiska riktmärken inom allmän och yrkesinriktad utbildning: uppföljning av Europeiska rådets möte i Lissabon*, utgivet av Europeiska kommissionen, KOM(2002) 629 slutlig.

Mera lättillgängliga diskussioner av målen och riktmärkena finns i skriften *Utbildningen i Europa: olika system, gemensamma mål för år 2010*, utgiven år 2002 av EU-kommissionens generaldirektorat för utbildning och kultur, samt i *Utbildningen i Europa – en rapport om utbildningen i Sverige och de gemensamma europeiska målen*, Rapport 6 i Utbildningsdepartementets skriftserie, år 2004.

Den 30 april 2004 publicerade Europeiska rådet och EU-kommissionen en lägesrapport med titeln *Utbildning 2010* i Europeiska unionens tidning. Rapporten innehåller bland annat en statistikbilaga med data på hur de olika länderna ligger i förhållande till de fem riktmärkena.

Kok-rapporten, som kom i november 2004 och har titeln *Facing the Challenge – the Lisbon Strategy for Growth and Employment* är utgiven av EU-kommissionen. Till denna rapport hör en statistikbilaga med data för samtliga 25 EU-länder på de fjorton indikatorer för hela Lissabonstrategin som föreslås i rapporten.

I samband med den allmänna diskussionen om sammanvägning av olika indikatorer nämner vi möjligheten att använda utgiftsbaserade vikter, såsom man gör i prisindexar. Om detta kan man läsa i exempelvis boken *The price index* (Cambridge University Press, 1977), skriven av A. A. Afriat. Den metod som vi har använt här, viktning med hjälp av slumpmässiga vikter, diskuteras i uppsatsen *Micro-policies for growth and productivity* som kommer att ges ut av OECD i slutet på 2004 eller i början av 2005. Uppsatsen är skriven av Anders Hoffman som är forskare vid OECD:s direktorat för Vetenskap, teknologi och näringsliv.

De data vi har utnyttjat kommer i första hand från OECD och Eurostat. Våra OECD-data är hämtade från publikationen *Education at a Glance* för åren 2002 och 2003. Data från Eurostat kommer dels från publikation *Key Data on Education in Europe 2002* samt ifrån Eurostats arbetskraftsundersökningar. För en redovisning av data för de olika delmålsindikatorerna

och riktmärkena hänvisar vi till en utvidgad artikel i L. Oxelheim (ed) *Corporate and Institutional Transparency for Economic Growth in Europe*, Elsevier, Oxford, 2005.

I vår avslutande diskussion noterar vi att man i diskussioner av aggregerade indikatorer ofta väljer att bara redovisa genomsnitt av delindikatorerna, med argumentet att det saknas teoretiska grunder för att använda sammanvägningar baserade på olika stora vikter. Detta argument nämns i artikeln ”Index för internationella välfärdsjämförelser: Sverige i täten”, författad av Joachim Israel och Mikael Wolf och publicerad i *Välfärd*, Nr 1, 2004. I artikeln redovisas också ett internationellt välfärdsindex som baseras på just ett genomsnitt av olika (välfärds)indikatorer.