

# Översikt

## Analys av utbildningspolitik – 2003 års upplaga

### Overview

### Education Policy Analysis – 2003 Edition

### Analyse des politiques d'éducation - Édition 2003

### Swedish translation

Översikterna är översatta utdrag ur OECD-publikationer.

De kan beställas gratis från OECD:s internetbokhandel

[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

Denna översikt är inte en officiell OECD-översättning.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATIONEN FÖR EKONOMISKT SAMARBETE OCH UTVECKLING

## Skriftseriens syfte

Att förbättra utbildningens kvalitet är ett högprioriterat politisk mål i OECD-länderna. Stora skolreformer pågår i hela världen till följd av kravet att alla ska beredas möjlighet till livslångt lärande. *Education Policy Analysis* ger oss en möjlighet att reflektera över och lära oss av denna rika internationella erfarenhet.

Skriftserien *Education Policy Analysis* startades av OECD 1996. Den ingår i OECD:s utbildningsutskotts arbetsprogram och motiveras av de politiska prioriteringar som fastställts av OECD-ländernas utbildningsministrar. Dess huvudsyften är att

- hjälpa utbildningspolitiska beslutsfattare och andra, av utbildningspolitiken berörda intressenter att fatta bättre beslut genom att utnyttja internationella erfarenheter och resultat av jämförande studier,
- ge en överblick över de viktigaste rön och de principiella implikationerna av OECD:s utbildningsrelaterade verksamheter, internationella data och indikatorer och relevanta studier samt
- redovisa utredningsresultat, analyser och debatt i koncentrerad och lättfattlig form.

*Education Policy Analysis* utkommer årligen.

## 2003 års upplaga: översikt

2003 års upplaga innehåller uppdaterade redovisningar av policyfrågor och internationella utvecklingstendenser på följande områden:

- hur begreppen *elever med hinder, inlärningssvårigheter och handikapp* definieras i olika länder, vilka tillvägagångssätt som kommer till användning för att tillgodose deras behov och hur detta påverkar diskussionerna om jämställdhet och integration,
- nya tillvägagångssätt vid *yrkesrådgivning* för både ungdomar och vuxna som underlättar det livslånga lärandet genom att man etablerar en kontinuerlig yrkesrådgivning under hela livstiden,
- de djupgående förändringar som pågår med avseende på *högskoleutbildningens målsättning och målgrupp* och vad dessa innebär för det sätt på vilket högskoleutbildning finansieras och leds, samt
- politiska alternativ för kontroll av att enskilda personers, statliga organs och privata företags *investeringar i livslång vuxenutbildning* – lönar sig och är långsiktigt bärkraftiga.

2003 års upplaga innehåller också, som en nyhet, en sammanfattning av *viktigare utbildningspolitiska förändringar* på ett stort antal områden i OECD-länderna.

## Kapitel 1: Mångfald, integration och jämställdhet – insikter i hur särskilda behov kan tillgodoses

Att skapa rättvisa förutsättningar för olika studerandekategorier är ett av huvudinslagen i OECD-ländernas utbildningspolitik. I centrum för denna uppgift ligger integrationsmålet, som i sista hand leder till förbättrad social sammanhållning. Utbildningssystemen förväntas lämna sitt bidrag till dessa samhälleliga övergripande mål, och länderna har initierat en rad åtgärder avsedda att främja denna målsättning. Det här kapitlet är ett bidrag till detta arbete genom att det utnyttjar internationella data och erfarenheter av program för elever med hinder, svårigheter och handikapp. Dels dokumenteras där den stora variation av tillvägagångssätt som används, dels framförs två huvudteser: 1) en "rättighetsbaserad" jämställdhetsprincip, som bygger på uppfattningen att – om möjligt – ska dessa elever erhålla undervisning i ordinarie, normala skolor hellre än i särskolor, 2) de enskilda ländernas respektive metoder för integrering av handikappade elever i normala skolor innehåller användbara erfarenheter, som kan utnyttjas för de mer omfattande diskussionerna om mångfald och jämställdhet i utbildningsväsendet.

I kapitlet analyseras en lång rad internationella fakta om program för studenter med hinder, inlärningssvårigheter och handikapp. Man åberopar också fallstudier av skolor, där integrationen tycks fungera bra, för att kartlägga ett antal förutsättningar som är viktiga när man ska utveckla integrerade skolor för studerande med handikapp. Dessa, i åtta OECD-länder kartlagda förutsättningar synes även vara viktiga för en förbättrad undervisning av alla studerandekategorier.

Alla OECD-länderna har förbundit sig att tillse att deras utbildningssystem erbjuder lika villkor för alla kategorier av studerande. Detta betyder att de måste tillgodose olika behov inom berörda grupper. En viktig del av denna uppgift är att utforma program för studerande med hinder, svårigheter och handikapp på ett sätt som innebär att dessa gruppers rättigheter respekteras och skyddas. Detta ger inga standardlösningar för resursfördelningen, eftersom, till exempel, många studerande har sådana handikapp att inga resurser i världen skulle kunna ge sådana resultat att de skulle bli jämbördiga med sina icke-handikappade kamrater. Även om detta kapitel innehåller en omfattande internationell analys av fördelningen av resurser till olika grupper (däribland med avseende på kön och ålder), utgör dessa data indikatorer på i vilken utsträckning länderna engagerar sig i en *process* i riktning mot jämställdhet, snarare än att mäta de framsteg som gjorts i riktning mot en objektiv, klart fastställd norm.

Vad vi emellertid kan göra är att inventera några grundförutsättningar för att denna process ska kunna föras framåt. Den första är att man erkänner olikhetens existens och planerar med utgångspunkt från den. En indikation på om detta sker är hur många elever som undervisas i särskolor: Här föreligger stora skillnader från land till land. Om denna grupp är stor, är det ett tecken på att det allmänna skolväsendets inte har lyckats tillgodose de olika behoven. Bland en rad andra förutsättningar, som noterats i detta kapitelns senare del är några kopplade till det som händer inom undervisningsväsendet, t.ex. personalutveckling och samarbete mellan skolorna, medan andra avser externa relationer, t.ex. redovisningsansvar och näringslivet engagemang. De olika nationella tillvägagångssätt som redovisas i detta kapitel aktualiserar viktiga frågor om vad som fungerar bäst för olika studerandegrupper. Reformerna i OECD-länderna erbjuder samlade erfarenheter om hur man på bästa sätt angriper detta problemkomplex, men mycket återstår att göra.

## Kapitel 2: Yrkesvägledning – Nya framgångsvägar

OECD-ländernas yrkesvägledningsansvariga står i dag inför två avgörande utmaningar, eftersom de inom ramen för livslångt lärande och en aktiv arbetsmarknadspolitik måste

- tillhandahålla tjänster, som utvecklar förmågan att självständigt styra den egna yrkeskarriären snarare än att hjälpa människor att fatta omedelbara beslut, och

- i hög grad vidga allmänhetens tillgång till yrkesvägledning och låta den sträcka sig över hela livet.

I detta kapitel redovisas argument för vikten av yrkesvägledning som föremål för allmänpolitiskt beslutsfattande; vidare finns en summarisk redogörelse för hur OECD-länderna möter dessa två utmaningar. Det bygger på en större genomgång av yrkesvägledning i 14 OECD-länder.

Yrkesvägledningen spelar en nyckelroll som hjälpmedel för att få arbetsmarknaden att fungera och utbildningssystemen att nå sina mål. Den främjar även jämställdhet: Nyligen gjorda rön tyder på att social rörlighet inte bara är frukten av kunskaper och färdigheter, utan också av en förmåga att använda dem. Mot den bakgrunden vidgas yrkesvägledningens uppgift till att bli en del av det livslånga lärandet. Redan nu börjar yrkesrådgivningsorganen anpassa sig till denna utveckling genom att fjärma sig från en traditionell modell med psykologledda intervjuer av elever i avgångsklasserna (se rutan med beskrivning av färskva initiativ i några länder).

För att yrkesvägledningen ska kunna genomföra denna förändring av sin verksamhet, får den inte längre nöja sig med att hjälpa studerande att besluta sig för ett visst yrke eller en viss utbildning. För skolornas del innebär detta att man bygger in ett moment, förslagsvis kallat "yrkeskarriärplanering", i läroplanen och kopplar det till elevens allmänna utveckling. I några länder har man byggt in det i de enskilda läroämnena. Emellertid är de yrkesorienterade momenten fortfarande koncentrerade till den obligatoriska skolans slutstadium. Inom gymnasie- och högskoleutbildning är tjänsterna fokuserade på omedelbart förestående val, snarare än personlig utveckling och långsiktigare beslutsfattande, även om också detta håller på att ändras i en del länder.

Den andra stora utmaningen är att erbjuda yrkesrådgivning under individens hela vuxna liv. Denna funktion är underdimensionerad och används huvudsakligen av arbetssökande inom ramen för den offentliga arbetsförmedlingen. Visserligen erbjuds vissa nya tjänster i anslutning till vuxenutbildningen, men denna verksamhet kan inte alltid tillhandahålla omfattande och objektiv rådgivning. Satsningar att skapa privata marknader har haft begränsad framgång, samtidigt som det offentliga utbudet är underfinansierat. Att etablera institutioner för yrkesrådgivning, som kan betjäna alla vuxna, är sålunda en gigantisk arbetsuppgift som återstår att utföra. Internetbaserade tjänster kan vara värdefulla komplement, men de kan inte helt ersätta skraddarsydd assistans till enskilda personer. I rutan beskrivs några exempel på nyare initiativ i vissa medlemsländer.

#### Yrkesvägledning: nytänkande för att bredda tillgången till rådgivning

**Australiens** statliga nätplats för yrkesvägledning ([www.myfuture.edu.au](http://www.myfuture.edu.au)) innehåller information om studie- och utbildning, om tillgång och efterfrågan på arbetskraft på regional nivå, om yrkesprofiler samt om studiefinansieringsmöjligheter. Användarna kan mata in sina personliga intressen och preferenser och sedan skapa länkar från dessa till utbildnings- och yrkesupplysningskällor. Under de sju första månaderna efter nätplatsens tillblivelse besöktes den 2,5 miljoner gånger.

I **Österrike** arrangeras årligen tre stora yrkes- och utbildningsmässor som täcker yrkes-, högskole- och vuxenutbildning. De besöks av tusentals människor. Intressenterna är hundratals yrkes- och branschorganisationer, arbetsgivare, fackförbund och utbildningsinstitutioner, och mässorna marknadsförs strategiskt mot skolor, allmänhet och närsamhälle.

**Kanadas** offentliga arbetsförmedlingar och yrkesvägledningsorgan brukar teckna avtal med ett flertal civilsamhälleliga organisationer, som ofta anses mer lämpade att tillgodose behoven hos särskilda befolkningsgrupper, t.ex. ensamstående föräldrar eller ursprungsfolk. Några av dessa organisationer är främst inriktade på yrkesutvecklingsaktiviteter, exempelvis information, yrkesrådgivning och jobbsöknings-workshops. Andra har ett bredare utbud av utbildnings-, fortbildnings- och samhällsfunktioner. Några har professionella yrkesvägledare i sin personal, men många har det inte.

I **Spanien** har den internationella koncernen Altadis ett program för yrkeskarriärutveckling, byggt på en databas med de anställdas meriter och med aktuella befattningsbeskrivningar i företaget. De personer som deltar i programmet intervjuas regelbundet för att få sina kompetenser och ambitioner avstämda mot företagets framtida behov. Inom ramen för ett planerat personalminskningsprogram, som framförhandlats med de fackliga organisationerna, erbjuder Altadis personalen karriärrådgivning och anlitar ett specialiserat "outplacementföretag" för att leverera denna tjänst. Normalt anlitar "outplacementföretaget" högskoleutbildade psykologer eller civil ekonomer för att utföra den.

I **Storbritannien** används callcentre-tekniken för att ge vuxna människor bättre tillgång till utbildning. Denna service, kallad *learnirect*, ger både information och mer omfattande yrkesrådgivning per telefon. Callcentrets personal har relevanta kvalifikationer på en av tre nivåer, beroende på vilken typ av arbete de har, och kan stödja sig på en nätansluten databas med information om drygt en halv miljon utbildnings- och fortbildningskurser. Över fyra miljoner människor har ringt på den nationella rådgivningslinjen sedan den inrättades 1998. Hjälpnumret är öppet varje dag, hela året, mellan klockan 8.00 och 22.00.

### Kapitel 3: Ändrade ledningsstrukturer i högskoleväsendet

Nästan undantagslöst har OECD-ländernas regeringsorgan på senare tid reformerat, sett över eller omstrukturerat sina högskoleutbildningssystem. Bakom sådana reformer ligger djupgående förändringar i högskoleutbildningens målsättning och de utmaningar den står inför, och därmed karaktären av dess institutioner och klientel. Det råder numera en klar medvetenhet om att universitet och högskolor behöver anpassa sig till en mer komplex miljö, där förväntningarna på högskoleutbildningen har förändrats till oigenkännlighet.

Vad innebär detta för sättet att förvalta och leda högskolorna? Under 1900-talet utövade i flertalet OECD-länder staten en avsevärd kontroll över och inflytande på högskoleväsendet för att främja vissa mål, såsom exempelvis ekonomisk tillväxt och sociala framsteg. I dag gäller å ena sidan att regeringarna har ett större intresse än någonsin av att tillse att utbildningsväsendet medverkar till att ekonomiska och samhällsbehov tillgodoses, mot bakgrund av dettas betydelse i kunskapsorienterade samhällen. Å andra sidan ansluter de sig till uppfattningen att central planering av kunskapsalstrande, undervisning och lärande ofta är ineffektiv och att framgångsrika samhällen och ekonomier kräver institutioner som fungerar med en viss grad av oberoende, medan marknadsmekanismerna ofta är effektivare än administratörerna när det gäller att reglera tillgång och efterfrågan med avseende på olika former av lärande som ges olika målgrupper.

Högskoleväsendets ledningsstrukturer står sålunda inför stora utmaningar.. Om det nu verkligen är sant att universitet och högskolor spelar en strategisk nyckelroll för regeringarnas strävan efter att uppnå nationella mål, kan de statliga organen uppnå dessa mål utan att äventyra universitetens oberoende eller deras förmåga att tillgodose behoven på nya marknader?

Detta kapitel undersöker hur regeringarna handhar den frågan och hur de griper sig an med rad närliggande frågor, som gäller styrningen av högskoleinstitutionerna. Det sker genom att man granskar i vilken grad sådana institutioner kan utöva självständighet och utveckla sina egna starka sidor, samtidigt som man bevarar ett sammanhängande, övergripande högre utbildningssystem. Konkret innebär det att man granskar ändringarna av styrinstrumenten med avseende på fem aspekter av förvaltningen av högskoleutbildningen, nämligen

- Vilken grad av frihet har institutionerna att sköta sina egna angelägenheter?
- I vilken utsträckning är de beroende av statlig finansiering respektive andra finansieringskällor?
- På vilka olika sätt är högskoleutbildningssystemet självt föremål för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll?

- Förstärkning av institutionernas styrning.
- Nya arbetsuppgifter för deras ledare.

Generellt har åtgärden för reformering av högskolorna engagerat regeringsorganen mer i strategi och prioriteringar och mindre i systemets vardagsförvaltning. I några länder har detta bl.a. lett till att man har inrättat organ med uppgift att övervaka undervisningens och forskningens kvalitet och "förmedlings- eller buffertorgan" med uppgift att fördela allmänna medel. I den nuvarande politiska miljön är det således lika mycket en fråga om att ta fram nya tillvägagångssätt på grundval av begrepp som "strategiskt management", "avreglering" och "redovisningsansvar" som att direkt påverka högskoleinstitutionernas beteende.

## **Kapitel 4: Strategier för bärkraftiga investeringar i livslångt lärande**

Livslångt lärande är nyckeln till en utveckling i riktning mot kunskapssamhället och en garanti för att frukterna fördelas rättvist. Vuxenutbildningen är emellertid den svaga punkten i det livslånga lärandets perspektiv. Många barriärer är bidragande orsaker till att vuxna i allmänhet och handikappade vuxna i synnerhet endast i begränsad utsträckning deltar i fortbildning. Undervisningsmetoderna är inte alltid lämpliga, och den enskilde kanske saknar tillgängligt och effektivt stöd för att åstadkomma balans mellan arbete, familj och fortbildning. Detta kapitel koncentrerar sig på ett särdeles viktigt hinder, nämligen de tidsmässigt och finansiellt begränsade resurserna. Hittills har ingen systematisk analys skett av de resurser som behövs för en mer omfattande vuxenutbildning. OECD-länderna står inför kritiska frågor, som gäller hur man ska åstadkomma och på sikt upprätthålla de växande behoven av de investeringar som krävs för att göra det möjligt att chanser ges till alla som söker dem och tillse att samhället investerar på ekonomiskt effektiva nivåer.

Även om vinsterna av vuxenundervisning inte kan uttryckas i enbart finansiella termer, har ekonomiska överväganden betydelse. Om privatpersoner och statliga organ ska investera mer i vuxenutbildning, måste denna vara "ekonomiskt bärkraftig" (förväntade vinster måste vara tillräckligt stora för att kunna kvittas mot kostnaderna (i dag måste det finnas sätt att betala för vinster, som kanske infinner sig först i en icke nära framtid). Medan investeringar i utbildning av ungdomar har stor bärkraft i bägge avseenden, gäller detta i mindre grad för vuxenutbildning.

I detta kapitel belyser man inledningsvis vuxenutbildningens ekonomiska bärkraft med hjälp av beräkningsexempel med kalkylering av olika avkastningar på fortbildning i livets mitt. Resultaten av dem tyder på att den strikt ekonomiska nyttan – under nuvarande ramvillkor – erbjuder endast blygsamma incitament för den enskilde att satsa mer på det livslånga lärandet (detta gäller i synnerhet för vuxna, som förvärvsarbetar på heltid). Det behövs åtgärder för att kompensera förlust av förvärvsinkomster och förkorta fortbildningsperioderna genom att gottskriva vuxenstudier för redan inhämtade kunskaper.

Vuxenutbildningens ekonomiska bärkraft bygger på mekanismer för en fördelning av kostnaderna mellan den enskilde, staten och arbetsgivarna. Staten bör bära kostnaderna för de minst bemedlade personerna och fastställa regler för kostnadsfördelningen mellan de övriga intressenterna. I kapitlet kartlägger man färskas initiativ i tio olika OECD-länder, som går ut på att praktiskt genomföra en sådan "samfinansiering". Utfallet ger anledning till optimism, trots att det har visat sig svårt att nå de mest eftersatta grupperna, de som har det största behovet av fortbildning. Den stora mängden av initiativ, som nu pågår, ger oss dock en inblick i vad som skulle kunna fungera för människor och näringsliv.

## **Bilaga: De senaste utvecklingstendenserna på utbildningsområdet i OECD-länderna**

Bilagan innehåller en kort sammanfattning av de viktigare utvecklingstendenserna på utbildningspolitikens område i OECD-länderna. Sammanfattningarna, som lämnats på frivillig basis, ger en översikt över principiellt betydelsefulla initiativ, som kan förväntas intressera en internationell publik; dessutom lämnas hänvisningar till källor där ytterligare information kan hittas.

I sammanfattningarna betonar man det breda område som berörs av utbildningspolitiska beslut i OECD-länderna. Där har man framför allt uppmärksammat de principiellt intressanta utvecklingstendenserna inom ramen för det livslånga lärandet, från tidig barndom och förskola (*t.ex.* Österrike, Korea och Nya Zeeland) via vuxenutbildning och fortbildning på arbetsplatsen (*t.ex.* Danmark, Finland och Spanien). Bredden av de utbildningspolitiska initiativen gör det svårt att i enkla ordalag klassificera dem, även om åtskilliga gemensamma teman är uppenbara.

För det första har nästan alla länderna framhållt politiska program avsedda att höja kvalitén på lärandet under de obligatoriska skolåren. Närmare bestämt har man bl.a. preciserat de nyckelkompetenser och kunskaper som eleverna måste uppnå (*t.ex.* Belgien [den franskspråkiga befolkningsdelen], Tyskland och Japan), infört externa utvärderingar av elevernas lärande och skolans prestationer (*t.ex.* Nederländerna, Norge och Portugal) och stärkt lärarnas kompetens (*t.ex.* vid läsundervisning i USA). Fastställandet av övergripande ramar för inlärningsmålen och redovisningsbehoven har i allmänhet varit en del av ett bredare reformpaket, som även ger skolorna mer operativ självständighet (*t.ex.* i Finland och Italien).

För det andra är frågor rörande social eftersatthet och utbildningsmässigt utanförskap fortsatt högprioriterade. Man har sjuösatt program syftande till en minskning av antalet ungdomar utan yrkesutbildning (*t.ex.* Frankrike och Tyskland), stimulerat elevernas motivation (*t.ex.* Storbritannien) eller jämnat ut de regionala skillnaderna (*t.ex.* Korea).

För det tredje har högskolesektorn utgjort ett särskilt uppmärksammat föremål för reformer i de flesta länder. Dessa förändringar har i allmänhet gått ut på att ge utbildningsinstitutionerna större självständighet inom ramen för ett större externt resultatredovisningsansvar. Inom Europa har Bologna-deklarationen varit ett viktigt incitament för reformering av högskoleutbildningen, med dess målsättning att åstadkomma en gemensam ram för examensbeteckningar och grader på högskolenivå, och flera länder har fäst uppmärksamheten vid strukturella förändringar i sina högskoleexamensfordringar (Danmark, Nederländerna, Norge och Tyskland).

Slutligen undergår f.n. utbildningssektorns organisation och administration avsevärda förändringar i ett antal länder. Utvecklingen i riktning mot större operativ autonomi för utbildningsinstitutionerna och större engagemang från de lokala myndigheternas sida innebär att de centrala utbildningsförvaltningarna blir allt mindre involverade i det direkta tillhandahållandet av utbildning och mer koncentrerade på strategisk planering och resultatutvärdering.

Denna översikt är en översättning av utdrag ur en OECD-publikation, ursprungligen offentliggjord med följande engelsk- respektive franska språkiga titlar:

**Education Policy Analysis – 2003 Edition**  
***Analyse des politiques d'éducation – Édition 2003***  
© 2003, OECD.

---

OECD:s publikationer och översikter kan beställas på [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)  
Skriv "overview" i fältet "Title search" på internetbokhandelns förstasida eller skriv  
bokens engelskspråkiga titel.

(Översikterna har länkar till den engelskspråkiga originalversionen.)

Sammanfattningarna utarbetas av OECD:s Rättighets- och  
översättningsavdelning,

Centralkommunikationsavdelningen för Extern information kommunikation.

E-post: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) / Telefax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

Mångfaldigande av denna översikt får ske på villkor att OECD:s upphovsrätt och  
titeln på publikationens originaltitel nämns.