

# Velfærdsfordeling eller fordeling af arbejdskraft

– lavindkomstkommissionens analyser af efterkrigstidens uddannelsespolitik i Danmark

*Anders Mathiesen*

## *Indledning*

Med udgangspunkt i den traditionelle opfattelse af uddannelse og den traditionelle velfærdsteoretiske myte om lighed gennem uddannelse skal kort præsenteres nogle hovedresultater fra Lavindkomstkommissionens uddannelsesprojekt (i det følgende LIKS-uddannelsesprojektet).

Først gennemgås kort udviklingen i den danske arbejdskrafts kvalifikationsstruktur siden 1960, og det forklares hvad der har været drivkraften i denne udvikling, hvor især erhvervsuddannelsesplanlægningen har spillet en central rolle. Dernæst påpeges det på grundlag af resultaterne fra projektets anden del (Erhvervsuddannelsesundersøgelsen 1976), at lavindkomstproblemerne især synes at knytte sig til delområder inden for bestemte erhverv.

Endelig forklares i de to sidste afsnit dels på hvilken måde uddannelse – herunder specielt erhvervsuddannelsesfordelingen inden for de enkelte erhvervsområders arbejdsstyrke – har påvirket indkomst- og velfærdsfordelingen, og dels diskuteres kort, hvilken rolle den offentlige sektor som helhed spiller i fordelingspolitikken.

## *Baggrunden for LIKS-uddannelsesprojektet*

### *Myten om lighed gennem uddannelse*

Uddannelse er traditionelt blevet opfattet som noget, der primært videregiver kultur og som et spørgsmål om det enkelte menneskes individuelle udvikling. Skolen som samfundsinstitution har ifølge denne tradition til opgave »... at videregive til alle hvad vi ved og kan, og at forøge mulighederne for at vide og kunne mere«, som det sammenfattes i en stadig anvendt lærebog for lærerstuderende.<sup>1)</sup>

I den uddannelsespolitiske diskussion betragtes uddannelse stadig primært som en individuel ressource, som det drejer sig om at få mere ligeligt fordelt.

1) Svend Skyum-Nielsen og Svend Magnussen: Skolen som samfund (Kbh. 1969), s. 11; se hertil også Emile Durkheim: Opdragelse, uddannelse og sociologi (Kbh. 1975).

Efterkrigstidens centrale uddannelsespolitiske og velfærdspolitiske målsætning har været: at sikre *lige muligheder* for alle til at få den uddannelse de har lyst og evner til. Helt frem til 1970'erne har det været den altdominerende opfattelse, at en mere lige uddannelsesfordeling er det mest effektive middel til at afskaffe den sociale ulighed i samfundet.<sup>2)</sup>

Velfærdsfordelingen i kapitalistiske samfund formidles over arbejdsmarkedet og over den politiske magt, der regulerer fordelingsprocesserne – herunder også de statslige fordelingspolitikker.<sup>3)</sup> Ifølge den konventionelle (neoklassiske) økonomiske teori kan man følgelig, ved at sikre lavindkomstp personer en bedre uddannelse, på én gang opnå:

- at hæve lavindkomstpersonernes løn i kraft af den højere produktivitet,
- at de få resterende lavt-uddannede får en højere løn i kraft af det stærkt reducerede udbud af denne arbejdskraftkategori,
- at det øgede udbud af velkvalificeret arbejdskraft dæmper de højtlojnnedes indkomst.

Når flere får en bedre uddannelse, skulle det samlede produktionsresultat desuden forøges i kraft af de tidligere lavtuddannedes højere produktivitet.<sup>4)</sup> Kort sammenfattet betyder det, at hvis den enkelte arbejders kvalifikationer forbedres og hendes eller hans politiske ressourcer styrkes via mere uddannelse, så skulle den primære indkomstfordeling udjævnes, overskuddet til omfordeling øges og mulighederne for en effektiv fordelingspolitik styrkes.

Denne meget stikordsagtige sammenfatning af de gængse opfattelser af og teorier om uddannelsessystemets rolle i samfundet skal her alene anskueliggøre, hvorledes det i hele efterkrigsperioden har været muligt at »forene« de tre fundamentale uddannelsespolitiske målsætninger:

- at fremme det enkelte menneskes individuelle udvikling
- at sikre en mere lige fordeling af uddannelse og
- at tilpasse arbejdskraftens kvalifikationer til arbejdsmarkedets behov.<sup>5)</sup>

Det fælles grundlag er opfattelsen af uddannelse som et individuelt gode, hvor det alene er vurderingen af, hvad der er det vigtigste hensyn for den statslige uddannelsespolitik, der er til diskussion. Det er måske klartest kommet til udtryk i og omkring diskussionen af mulighederne for en mere lighedsorienteret uddannelsespolitik i U-90.<sup>6)</sup> Men i teorien skulle den bedst mulige uddannel-

2) Se Anders Mathiesen: Uddannelsespolitikken, uddannelsesfordelingen og arbejdsmarkedet. Arbejdsnotat 4. Lavindkomstkommisionens sekretariat 1979. Kapitel II, som redegør for den uddannelsespolitiske lighedsmålsætnings forskellige udformninger.

3) Jf. Walter Korpi: Arbetarklassen i välfärdskapitalismen – Arbete, fackförening och politik i Sverige (Stockholm 1978).

4) Jf. Lester C. Thurow: Education and economic equality (i C. Baxter m. fl.: Economics and Education Policy, London 1977).

5) AM (1979) kapitel II.

6) Jf. Det centrale uddannelsesråd: U-90 (Kbh. 1978) spec. kapitel IX.



se til flest mulige altså både øge produktiviteten og fremme en mere lige velfærdsfordeling.

### *Uddannelse som humankapital eller reproduktionsomkostning*

Det teoretiske grundlag for de seneste ca. 20 års udbygning af det danske uddannelsessystem har været humankapitalteorien, hvor uddannelse opfattes som investering i den enkelte persons individuelle ressourcer, og hvor arbejdslønnen forklares som den naturlige forrentning af den investerede kapital. Lønnen antages at følge uddannelsesniveaut, idet en mere kvalificeret arbejdskraft antages at have en højere grænseproduktivitet.<sup>7)</sup> Tilsvarende blev de øgede statslige uddannelses- og forskningsinvesteringer i 1960'erne forklaret som nødvendige forudsætninger for den økonomiske vækst – i den makroøkonomiske version af humankapitalteorien.<sup>8)</sup>

Den afgørende empiriske tilbagevisning af disse forsøg på at genoplive den traditionelle (neoklassiske) økonomiske teori om, at de forskellige individers forskellige indtjening simpelthen afspejler tilsvarende produktivitsforskelle mellem deres forskellige arbejdsindsats, har Christopher Jencks og hans kolleger ved »center for Educational Policy Research« ved Harvard Universitetet fremlagt i bogen »Inequality«.<sup>9)</sup>

Bortset fra enkelte uddannelsesøkonomiske »øvelser« og diverse planlægningsrapporter har den danske uddannelsesforskning hidtil stort set begrænset perspektivitet til »forhold, der alene vedrører de unge selv eller deres familier« og »selve uddannelsesstrukturen«.<sup>10)</sup> Den ulige uddannelsesfordeling er blevet undersøgt og forklaret ud fra samspillet mellem den primære socialisation i familien og skolens undervisning og krav. Uligheden er blevet opfattet som et resultat af de forskellige befolkningsgruppers ulige uddannelsessøgning – dvs. hvor længe de enkelte de enkelte »socialgruppers« unge ønsker at fortsætte i uddannelsessystemet. Og denne uddannelsessøgning er blevet forklaret som et resultat af samspillet mellem på den ene side de enkelte elevers baggrund og

7) Bowles og Gintis giver en kort kritik af teorien og specielt det anvendte kapitalbegreb: »Human capital theory is the most recent, and perhaps ultimate, step in the elimination of class as a central economic concept. (...) Non-Marxian economic theory has moved steadily away from attributing control of factors of production to identifiable groups and towards a theory of factor payments which self-consciously abstracts from the specific nature of the productive factor involved. (...) The justification for the expression »human capital« is the fact that skills, like other assets, constitute a claim on future income. This usage is thoroughly in the neoclassical tradition. In the earlier, classical tradition the concept capital encompassed and unified two distinct aspects: the claim on future income and the ownership and control over the means of production.« (American Economic Review vol. 65, no 2, 74 og 79).

8) Se AM (1979) kapitel III.2.2.

9) Se Christopher Jencks m. fl.: Inequality. A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America. New York 1972, Penquin 1975, – se også Enno Schmitz: Das Problem der Ausbildungsfinanzierung in der neoklassischen Bildungsökonomie, Berlin 1973, der samler kritikken af humankapital-teoriens teoretiske grundlag.

10) Erik Jørgen Hansen: Uddannelse og Samfund (Forskningen og Samfundet, særnummer maj 1980), s. 20 og EJR: Lighed gennem uddannelse? (Kbh. 1977).



forudsætninger og på den anden side selve uddannelsernes struktur og indhold m. m.<sup>11)</sup>

Den lighedsorienterede uddannelsespolitik og -forskning har med andre ord forsøgt at identificere afgørende »barrierer« mod uddannelsessøgning hos de enkelte individer for derefter at kunne kompensere for de pågældende forhold i uddannelsessystemet. Isolerede uddannelsespolitiske indgreb forudsættes at kunne afskaffe den ulige uddannelsesfordeling – og dermed den sociale ulighed i samfundet i øvrigt. Opfattelsen af uddannelse som en individuel ressource og som et spørgsmål om individuel dygtiggørelse fører således til individorienterede politikker, ligesom dette traditionelle uddannelsesbegreb er grundlaget for opfattelsen af uddannelsessystemet som et selvstændigt fordelingspolitisk instrument ved siden af og uafhængigt af arbejdsmarkedet.

Men uddannelse og ændringer i uddannelsessystemet må netop ses i sammenhæng med udviklingen i produktionen og som et led i klassekampen. I et kapitalistisk samfund – som fx. Danmark – vil uddannelsesfordelingen, uddannelsessystemets dimensionering og skolens undervisningsindhold til enhver tid afspejle det politiske styrkeforhold mellem arbejderklassen og borgerskabet.

»Capitalism is a system in which the means of production are owned and controlled by a small minority. The mass of individuals, cut off from control of productive resources, are forced to sell their labor power to exist. Schooling, occupational training, child rearing, and health care perform dual economic functions: they play an essential, if indirect, role in production; and they are also essential to the perpetuation of the entire economic and social order. These processes can not be understood without reference to the social requirements for the reproduction from period to period of the capitalist class structure, the individuals who compose it, and the economic institutions that regulate it.«<sup>12)</sup>

Således kan det teoretiske grundlag for LIKS-uddannelsesprojektet kort sammenfattes, og det er på denne baggrund projektets analyser skal forstås. Der er som led i projektet dels foretaget en analyse af udviklingstendensen i den danske arbejdsstyrkes samlede kvalifikationsstruktur (polariseringen), og dels er der foretaget en kortlægning af de enkelte beskæftigelsesområders samlede arbejdskraftforbrug (specielt med hensyn til kvalifikationssammensætningen udtrykt ved afsluttet erhvervsuddannelse – herunder også restgruppen). Udgangspunktet er altså her uddannelsernes materielle funktion (anvendelsen i beskæftigelsessystemet) til forskel fra de traditionelle voluntariske forklaringer og teorier, som tager udgangspunkt i de enkelte individers »lyst og evner« og

11) Jf. her specielt Erik Jørgen Hansen: *Some Aspects of the Total Qualification Process in Denmark since 1960* (Acta Sociologica 1978), hvor uddannelsestrukturens udvikling forklares som et resultat af forskellige interessegruppers modstridende interesser, som de har udspillet sig på forskellige strukturelle planer.

12) Samuel Bowles & Herbert Gintis: *The Problem with Human Capital theory – A Marxian Critique* (AER 1975) s. 75.



som forklarer placeringen i samfundets sociale struktur som et resultat af den individuelle vilje og stræben.

### *Nogle hovedresultater fra LIKS-uddannelsesprojektet*

#### *Polariseringen af arbejdsstyrkens kvalifikationsstruktur*

Kvalifikationsstrukturen for den samlede arbejdsstyrke her i slutningen af 1970'erne er netto-resultatet af tilgangen til arbejdsstyrken – og afgang – siden ca. 1920. Den årlige nytilgang til arbejdsstyrken udgør kun ca. 3 pct. af den samlede arbejdsstyrke. I LIKS-uddannelsesprojektet er foretaget en opgørelse af ændringerne over tid i dimensioneringen af de forskellige typer »erhvervsforberedende« uddannelser – lige fra restgruppen over de traditionelle faglige uddannelser til de langvarige akademiske uddannelser. Herved fås et tilnærmet udtryk for kvalifikationssammensætningen af den årlige nytilgang til arbejdsstyrken, og disse opgørelser viser en klar polarisering inden for uddannelsessystemet i løbet af de seneste ca. 20 år.

I første del af arbejdsnotatet redegøres mere udførligt for samspillet mellem de grundlæggende skoleuddannelser og erhvervsuddannelsessystemet.<sup>13)</sup> Individualiseringen af skolestrukturen (tilvalgsskolen) og den såvel indholdsmæssige som strukturelle opsplitning af erhvervsuddannelserne udgør sammen med den overordnede økonomiske prioritering af de højere uddannelser og gymnasiet nogle af de væsentligste uddannelsespolitiske forudsætninger for den polarisering der siden 1960 er sket inden for *det samlede danske uddannelsessystem*. Oversigten i tabel 1 viser udviklingen i dimensioneringen af de forskellige uddannelseskategorier.<sup>14)</sup>

For det første er der sket en kraftig ekspansion inden for de højere uddannelser og de studieforberedende ungdomsuddannelser (gymnasiet) samtidig med, at kapaciteten inden for lærlingeuddannelserne næsten er halveret siden midten af 1960'erne. For det andet er der inden for *erhvervsuddannelserne* sket en polarisering m. h. t. dimensioneringen af henholdsvis et hurtigt voksende antal korte joboptræningskurser o. l., som er snævert tilpasset de helt aktuelle jobkrav, og på den anden side nogle kortere og længerevarende mere teoretiske erhvervsuddannelser (KVU), der som hovedregel forudsætter en længere teoretisk skoleuddannelse. Denne udvikling er sket på bekostning af lærlingeuddannelserne, og specielt denne polarisering inden for erhvervsuddannelserne har stået i centrum for uddannelsesprojektets mere detaljerede undersøgelser og analyser. Restgruppens erhvervsforberedelse består alene i den obligatoriske skoleundervisning.

13) Jf. specielt AM (1979) kapitel IV og V.

14) U-90 indeholder en detaljeret oversigt over det samlede uddannelsessystems nuværende kapacitet d. v. s. 1976/ – se op-cit. tabel 3.6 og 3.8), men det centrale uddannelsesråds redegørelse indeholder ikke oplysninger om den samlede kapacitets udvikling over tid og derfor heller ikke noget grundlag for at vurdere udviklingen i kapacitetssammensætningen.

*Tabel 1. Oversigt over udviklingen i den årlige nytilgang til restgruppen og antal personer, der har påbegyndt en fortsat skole- og erhvervsuddannelse i perioden 1960/61–1975/76*

|                                             | 1960/61   | 1965/66 | 1970/71 | 1975/76 | Pct.-vis<br>ændring<br>1960–75 |
|---------------------------------------------|-----------|---------|---------|---------|--------------------------------|
|                                             | – Antal – |         |         |         | Pct.                           |
| Restgruppe                                  |           |         |         |         |                                |
| årlig nytilgang                             | 37.000    | 32.900  | 29.200  | 30.700  | ÷ 17                           |
| Fortsatte skole- og erhvervsuddannelse      |           |         |         |         |                                |
| 1. g (inkl. kursus)                         | 7.720     | 10.801  | 14.399  | 16.273  |                                |
| 1. HF                                       | –         | –       | 2.889   | 6.979   | + 201                          |
| Lærlingeuddannelse                          |           |         |         |         |                                |
| handelsskolerne                             | 12.905    | 16.157  | 11.223  | 7.610   | ÷ 41                           |
| tekniske skoler                             | 20.234    | 21.651  | 17.010  | 13.740  | ÷ 32                           |
| Erhvervsforberedende<br>eksamensuddannelser |           |         |         |         |                                |
| handelsskoler                               | 6.233     | 9.808   | 30.712  | 44.876  | + 620                          |
| – heraf Hx                                  | 850       | 1.479   | 6.666   | 11.963  | +1407                          |
| tekniske skoler                             | 1.356     | 4.365   | 5.796   | 5.668   | + 318                          |
| Arbejdsmarkedsuddannelse                    | 2.115     | 7.898   | 27.277  | 41.733  | +1893                          |
| Social- og sundhedsuddannelse               |           |         |         |         |                                |
| børnehave/fritidspædagog                    | ..        | 1.035   | 1.834   | 2.152   | ..                             |
| børneforsorgspædagog                        | ..        | 336     | 470     | 794     | ..                             |
| sygeplejerske                               | 1.703     | 1.964   | 1.954   | 1.869   | + 10                           |
| sygehjælper                                 | ..        | ..      | ..      | 1.782   | ..                             |
| Højere og videregående uddannelser          |           |         |         |         |                                |
| universiteter                               | 2.158     | 5.443   | 6.601   | 9.974   | + 362                          |
| læreanstalter, seminarier,<br>teknika m. m. | 6.896     | 7.886   | 8.785   | 10.035  | + 46                           |

Kilder Se AM (1979) tabel III.1.

I tabel 2 er kvalifikationsstrukturen for nytilgangen til arbejdsstyrken i henholdsvis 1960, 1970 og 1975 opgjort, og denne oversigt viser, at nytilgangen til arbejdsstyrken i 1960 havde en sammensætning, hvor restgruppen (dvs. personer uden erhvervsuddannelse) og personer med en lærlingeuddannelse udgjorde to næsten lige store andele – tilsammen ca. 80 pct. Men tallene for nytilgangen til arbejdsstyrken 1975 viser, at der er sket en markant polarisering inden for uddannelserne i løbet af de seneste ca. 20 år. Lærlingeuddannelsernes andel er reduceret til 12 pct. af den samlede nytilgang i 1975. Til gengæld er de kortvarige uddannelsers andel (fx. handelsskolernes fagprøver og 1-årige handelseksamen, sygehjælper m. m.) øget fra 6 til 23 pct., og tilsammen udgør restgruppen og specialarbejderkursister fortsat godt 40 pct. – i øvrigt svarende til deres andel i den samlede arbejdsstyrke 1976.<sup>15)</sup>

15) Se AM (1979) tabel VII.7. – jf. hertil også Anders Mathiesen: Polarization of the Qualification Structure of the Danish Labour Force: The Role of the Educational System in Post-War Denmark (Acta Sociologica 1980 nr. 2–3).



*Tabel 2. Oversigt over den relative kvalifikationssammensætning i nytilgangen til arbejdsstyrken*

|                                                       | 1960        | 1970 | 1975 |
|-------------------------------------------------------|-------------|------|------|
|                                                       | - procent - |      |      |
| Akademisk og længere teoretisk uddannelse (over 3 år) | 10          | 11   | 12   |
| Kortere teoretisk uddannelse (1-3 år)                 | 4           | 11   | 11   |
| Lærlinge og EFG-uddannelse                            | 37          | 20   | 12   |
| Kortvarig uddannelse ( $\frac{1}{2}$ -1 år)           | 6           | 18   | 23   |
| Specialarbejderkurser m. m. (op til $\frac{1}{2}$ år) | 2           | 19   | 24   |
| Ingen erhvervsuddannelse (d. v. s. »restgruppen«)     | 41          | 21   | 18   |
| I alt                                                 | 100         | 100  | 100  |

De korte specialarbejderkurser repræsenterer primært en statslig finansieret (og som hovedregel institutionaliseret) joboptræning, som ganske svarer til den oplæring de ufaglærte arbejdsmænd tidligere som hovedregel fik i arbejdet på de enkelte virksomheder og med løn betalt af den pågældende arbejdsgiver. Som kvalifikationskategori er disse kurser derfor sammenfaldende med restgruppen i arbejdsstyrken, og disse to kategorier er derfor slået sammen i figur A.

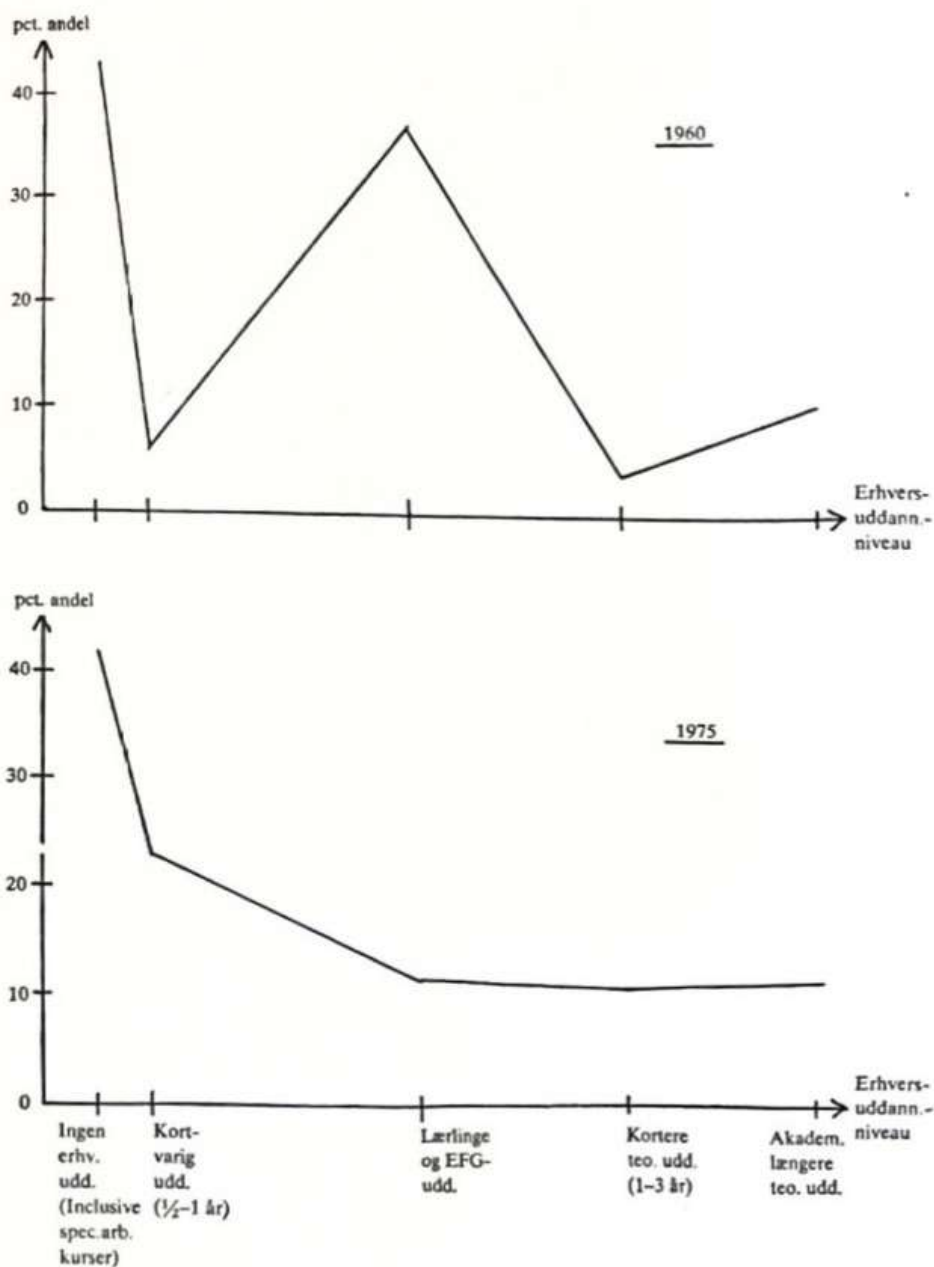
Figur A illustrerer tallene i tabel 2, og forskellen mellem 1960-kurven og 1975-kurven anskueliggør således polariseringen indenfor uddannelserne. Denne polarisering har ganske vist betydet, at lidt flere får en længere og mere teoretisk uddannelse, men de mange underordnede arbejderes erhvervsforberedelse er til gengæld blevet afkortet. Restgruppens stort set uændrede procentandel af nytilgangen til arbejdsmarkedet (inkl. specialarbejderkurser) betyder, at stadig flere personer i arbejdsstyrken fremover kun vil have fået en kortvarig joboptræning som eneste erhvervsforberedelse. Stadig større dele af den samlede arbejdsstyrkes kvalifikationer vil således, hvis denne udviklingstendens fortsætter uændret, efterhånden blive reduceret til snævert afgrænsede jobfærdigheder.

Uddannelsesprojektets analyser af udviklingen i den statslige uddannelsesplanlægnings organisation har i øvrigt vist, hvorledes den øgede inddragelse af erhvervsrepræsentanter i styringsorganerne for erhvervsuddannelsesplanlægningen i praksis har muliggjort, at erhvervsuddannelserne ret ensidigt er blevet tilpasset til arbejdsmarkedets mere kortsigtede og aktuelle behov.<sup>16)</sup> Og de mere detaljerede analyser af udviklingen inden for erhvervsuddannelserne har bl. a. vist, at næsten halvdelen af specialarbejderskolernes kursister er under 25 år. Disse meget snævert afgrænsede joboptræningskurser omfatter således efterhånden lige så mange unge – ca. 15.000 pr. år, som antallet af unge der påbegynder en lærlingeuddannelse inden for håndværks- og industrifagene.<sup>17)</sup>

16) Se AM (1979) kapitel III.3.

17) Samme kapitel V.5.

Figur A. Oversigt over udviklingstendensen i arbejdsstyrkens kvalifikationsstruktur 1960-75



Hertil kommer så yderligere restgruppen, som ingen erhvervsuddannelse får.

LIKS-uddannelsesprojektets analyser af udviklingen i den danske arbejdsstyrkes kvalifikationsstruktur viser således, at den ulige erhvervsuddannelsesfordeling er blevet skærpet i løbet af de seneste ca. 20 år, og at kvalifikationsstrukturen er ved at blive polariseret.

#### *Arbejdets opdeling i den enkelte virksomheds arbejdsorganisation*

Udviklingen i arbejdsstyrkens kvalifikationsstruktur er ikke nødvendigvis iden-



tisk med arbejdspladsernes og virksomhedernes kvalifikationsbehov, der i den empiriske kvalifikationsforskning sammenfattes i begrebet *arbejdspladsstrukturen*. De foreløbigt ret få danske branche- og virksomhedsanalyser, som mere systematisk har undersøgt udviklingen i kravene til arbejdskraftens kvalifikationer, tyder dog på at også arbejdspladsstrukturen polariseres. Industrialiseringen og den begyndende automatisering har bl. a. medført, at stadig større dele af arbejdet kan varetages af specialarbejdere og ufaglærte.<sup>18)</sup>

En række mere omfattende udenlandske arbejds- og industrisociologiske undersøgelser har således også vist, at der inden for industriens forskellige brancher, administrations- og kontorarbejdet samt engros- og detailhandelsområdet er sket en polarisering i arbejdspladsstrukturen i forlængelse af 1960'ernes og især 1970'ernes teknologiske udvikling. Massearbejdet (d. v. s. det underordnede udførende arbejde) er i stigende grad blevet specialiseret og dequalificeret, og samtidig kan der konstateres en svag stigning i ledelses- og planlægningsfunktioner, der forudsætter mere teoretisk uddannet arbejdskraft.<sup>19)</sup> De tekniske rationaliseringer ledsages af en stadig stærkere hierarkisering i arbejdsorganisationen, og resultatet er blevet en stadig stærkere polarisering af arbejdspladsstrukturen. Men hierarkiseringen betyder også, at der sker en specialisering og polarisering inden for de områder i produktionen, hvor der fortsat anvendes (højt) kvalificeret arbejdskraft – som fx. planlægning, udvikling, reparation.<sup>20)</sup>

Denne udvikling i arbejdspladsstrukturen er *ikke* en nødvendig konsekvens af den tekniske udvikling, men det er en følge af den kapitalistiske produktionsmåde, hvor det er ejerne af produktionsmidlerne, der kontrollerer produktionen. Denne kontrol udøves dels gennem lønarbejdsformen, som reducerer arbejderne til arbejdskraft, og dels gennem arbejdsorganisationen, som opdeler selve arbejdsprocessen så de enkelte arbejdsoperationer og den intellektuelle kontrol adskilles – på grundlag af de Tayloristiske principper for »scientific management«. <sup>21)</sup> Mere konkret sker det i den kapitalistiske virksomhed ved at

18) Jf. arbejdsrapporter til kvalifikationsseminaret ved NFPP-kongressen i Ålborg (okt. 1978), se også David Bunnage m. fl.: *Teknikken og arbejderen I* (Kbh. 1974).

19) Jf. Anders Mathiesen: *Produktion, kvalifikation og arbejdsmarkedspolitik* (Kbh. 1978), se hertil også U. Beck m. fl.: *Bildungsexpansion in der Sackgasse?* . . . (i J. Matthes (hg): *Sozialer Wandel in Westeuropa*, Frankfurt 1979) side 688–740.

20) Jf. hertil specielt Martin Baethge m. fl.: *Auswirkungen des erhöhten Angebots an Absolventen weiterführender Bildungseinrichtungen auf das Ausbildungsverhalten und die Personalrekrutierung in angestelltenintensiven Bereichen des Beschäftigungssystems* (i Beck & Thomsen, Frankfurt 1980).

21) Jf. Harry Braverman: *Labor and Monopoly Capital* (New York 1974), hvor Taylorismen sammenfattes i følgende tre principper:

- arbejdsprocessens løsrivelse fra arbejderens færdigheder
- adskillelsen mellem idé og udførelse, så disse funktioner er opdelt på forskellige personer i den konkrete arbejdsproces
- anvendelsen af vidensmonopolet til at kontrollere de enkelte led i arbejdsprocessen;

se endvidere Walter Volpert: *Von der Aktualität des Taylorismus* (indl. til nyudg. af F. W. Taylor: *Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung*, Basel 1977).



ledelsen udskiller produktionsplanlægningen og produktionsstyringsfunktionerne fra selve det udførende arbejde, som derefter reduceres til snævert afgrænsede delprocesser (arbejdsopgaver), der som hovedregel kun kræver begrænsede »tekniske færdigheder«.

Arbejdsgivernes ejendoms- og ledelsesret er den materielle baggrund for polariseringen i arbejdspladsstrukturen og dequalificeringen af det underordnede udførende arbejde (»massearbejdet«). På denne måde *kan* virksomhederne på én gang opnå minimal afhængighed af arbejdskraftens kvalifikationer, størst mulig kontrol med den samlede produktionsgang og lavest mulige omkostninger til arbejdskraft. Aanalysen af erhvervsuddannelsernes udvikling i Danmark de seneste ca. 20 år viste netop, hvordan udviklingen i produktionen og arbejdspladsstrukturens polarisering faktisk *har bestemt* uddannelsessystemets udvikling.

I Danmark slog den egentlige industrialisering af arbejdet (dvs. overgangen til industrielle produktionsformer) først for alvor igennem i løbet af 1950'erne og især 60'erne. Både inden for industrien og ikke mindst bygge- og anlægsområdet har denne industrialisering betydet en skærpet arbejdsdeling i overensstemmelse med principperne for »scientific management«. Det er den materielle baggrund for polariseringstendensen i den danske arbejdsstyrkes kvalifikationsstruktur, og det er forklaringen på erhvervsuddannelsernes polarisering, hvor oplæringen i specialarbejderkurserne netop er begrænset til optræning af snævert afgrænsede »tekniske kvalifikationer«.

En forskergruppe på SOFI-Göttingen har på grundlag af omfattende empiriske arbejder konkretiseret og underbygget denne forklaring på polariseringen i såvel kvalifikations- som arbejdspladsstrukturen.<sup>22)</sup> Martin Baethge, lederen af SOFI-gruppen, har også påpeget, at selv om uddannelsernes institutionelle adskillelse fra det samfundsmæssige arbejde er et resultat af de *kapitalistiske* produktionsforhold, og selv om den »videnskabelige« arbejdsorganisation i de enkelte virksomheder faktisk har medført kraftige polariserings- og dequalificeringstendenser i arbejdspladsstrukturen og uddannelsesstrukturen (jf. ovenfor), så er det alligevel forkert at opfatte produktionens materielle dominans over uddannelsessystemet som udtryk for at uddannelsessystemet er entydigt determineret af en uafvendelig teknologisk udvikling.

De enkelte virksomheders og arbejdspladsers Tayloristiske arbejdsorganisation er ikke teknisk nødvendig. Tværtimod er der her primært tale om en *ledelsesmetode*, som ledelsen kan bruge til at kontrollere og effektivisere arbejdsprocessen – uanset den anvendte teknik (jf. fx. rengøringsarbejdets »industrialisering«). Og denne arbejdsorganisation *kan* modificeres og ændres, så-

22) Jf. udover de allerede nævnte arbejder specielt Martin Baethge, Otfried Mickler m. fl.: Produktion und Qualifikation. Bericht über die Hauptstudie I-II (Göttingen 1977).

Otfried Mikler m. fl.: Technik, Arbeitsorganisation und Arbeit (Frankfurt 1976) samt Martin Baethge, Otfried Mickler, Wilma Mohr: Erfassung des Zusammenhangs zwischen qualifikation und Arbeitsmarkt (Beitr. AB 15, Nürnberg 1977).



fremt arbejderklassen formår at mobilisere den fornødne faglige og politiske magt til at gennemtvunge det – på trods af arbejdsgivernes modstand. Men mere afgørende og varige ændringer forudsætter statslige erhvervs- og arbejdsmarkedspolitiske indgreb, som kan sikre arbejderklassens ret til at begrænse den stadig tiltagende hierarkisering og dequalificering af selve arbejdet.

Netop de enkelte virksomheder og deres muligheder for at ændre den konkrete arbejdsorganisation er i stigende grad kommet i centrum for den empiriske kvalifikationsforskning. Det er her de tekniske og økonomiske betingelser formidles med hensyn til arbejdskraften via virksomhedernes arbejdskraftpolitik – afhængig af bl. a. arbejderklassens faglige og politiske styrke.<sup>23)</sup>

### *Lavindkomstproblemet og uddannelsesfordelingen inden for de enkelte erhvervsområder*

Det skulle allerede af det foregående fremgå, at lavindkomstproblemet ikke primært er et uddannelsesproblem, men at det mere hænger sammen med de kapitalistiske produktionsforhold og den måde selve arbejdsprocessen organiseres. Ganske vist viser LIKS-uddannelsesprojektets undersøgelser af kvalifikationssammensætningen inden for de enkelte brancher, at lavindkomstområderne beskæftiger særligt mange lavtuddannede og især mange lavtuddannede kvinder. Men det er kun inden for *bestemte erhvervsområder* (brancher), disse kvalifikationskategorier bliver lavindkomstgrupper. Lønnen følger jobbet – ikke personen – og heller ikke den til enhver tid ansattes individuelle uddannelsesforudsætninger. Problemet med en lav indkomst er mere knyttet til bestemte lavindkomsterhverv end til den enkeltes uddannelsesniveau. Lavindkomstområderne inden for bestemte erhverv repræsenterer simpelthen et »behov« for lavtuddannede og/eller kvinder – for at legitimere en særlig lav aflønning. Dette behov er et samfundsstrukturelt og politisk problem, der ikke kan løses ved at forbedre den pågældende arbejdskrafts individuelle ressourcer.<sup>24)</sup>

Dette problem belyses mere detaljeret i 2. del af rapporten fra uddannelsesprojektet, hvor det sammenfattende konstateres: »Polariseringen i selve arbejdets organisering (funktions- og jobstrukturen) inden for de enkelte erhvervsområder synes således at tendere til at udskille særlige delområder (med dequalificeret eller på anden måde »lavt« vurderet arbejde og med udbredt anvendelse af deltidsbeskæftiget arbejdskraft), hvor arbejdsstyrken både er restgruppeintensiv og kvindeintensiv. Det er delområder inden for de enkelte virksomheder og på de enkelte arbejdspladser, og det er inden for sådanne delområder

23) Jf. bl. a. Baethge's bidrag i J. Matthes (1979), Ulrich Beck m. fl.: *Bildungsexpansion und betriebliche Beschäftigungspolitik* (Frankfurt 1980) og i øvrigt AM (1979) del 2.

24) Jf. Ulrich Teichler: *Zum Verhältnis von bedarfsprognostischer Forschung und dem »Bedarf« an sozialer Ungleichheit.* (i IAB/MPI, Frankfurt 1976) og Ulrich Teichler m. fl.: *Hochschul-expansion und Bedarf der Gesellschaft* (Stuttgart 1976).



med mange kvinder uden erhvervsuddannelse, vi finder de mest udprægede lavindkomstproblemer.<sup>25)</sup>

Disse restgruppe-kvinder bliver inden for fremstillingserhvervene især henvist til det mest monotone og rutineprægede tempoarbejde (fx. beklædningsindustrien), og inden for serviceerhvervene henvises de til det mest ensformige og belastende arbejde (bl. a. rengøring og ældreomsorgsarbejde). De største og mest udprægede lavindkomstområder findes inden for:

- offentlige tjenesteydelser (skoler, hospitaler, plejehjem, daginstitutioner, hjemmehjælp og dagpleje m. m.)
- private tjenesteydelser (hotel, restauration, rengøring)
- detailhandel (kiosker, købmænd og supermarkeder m. m.)

Netop inden for disse områder beskæftiges særligt mange kvinder med underordnet og ufaglært arbejde (ca. 400.000). Alene inden for social- og sundhedssektoren er der ca. 90.000 kvinder uden nogen som helst erhvervsuddannelse og ca. 35.000 sygehjælpere. Til sammenligning kan nævnes, at der inden for de meget omtalte kvindeindustrier (textil- og beklædnings-, nærings- og nydelsesmiddelindustrien) kun er ca. 50.000 ufaglærte kvinder.<sup>26)</sup>

Udviklingen i den offentlige sektors arbejdskraftforbrug med hensyn til kvalifikationssammensætningen – og med hensyn til arbejdspladsstrukturen – er et relativt uopdyrket område. Uddannelsesprojektets analyser viser imidlertid, at offentlige tjenesteydelser – som det eneste større erhvervsområde – allerede har en stærkt polariseret arbejdsstyrke m. h. t. kvalifikationssammensætning (se figur B).

Figur B viser, at det især er kvinder – og ikke mindst kvinder uden erhvervsuddannelse – der blevet henvist til det danske arbejdsmarkeds mest udprægede lavindkomstområde. De fleste af de lavtuddannede kvinder, som også er lavtlønnede, er offentligt ansatte. Der er større og mindre lavindkomstgrupper inden for en række andre erhvervsområders særlige delområder med intensivt og dequalificeret arbejde – d. v. s. fremmedbestemt, monotont tempoarbejde (fx. inden for detailhandel og kvindeindustribrancherne) eller områder med udbredt anvendelse af deltidsbeskæftiget ufaglært arbejdskraft (fx. private tjenesteydelser og transportvirksomhed). Men de lavtuddannede inden for fremstillingserhvervene i øvrigt samt bygge- og anlægsvirksomhed har næsten samme gennemsnitlige indkomstniveau som personer med en gennemført lærlingeuddannelse. Det gælder især de lavtuddannede mænd, men det viser at lavindkomstproblemerne mere er knyttet til bestemte erhverv end til den enkelte arbejders uddannelsesniveau.<sup>27)</sup>

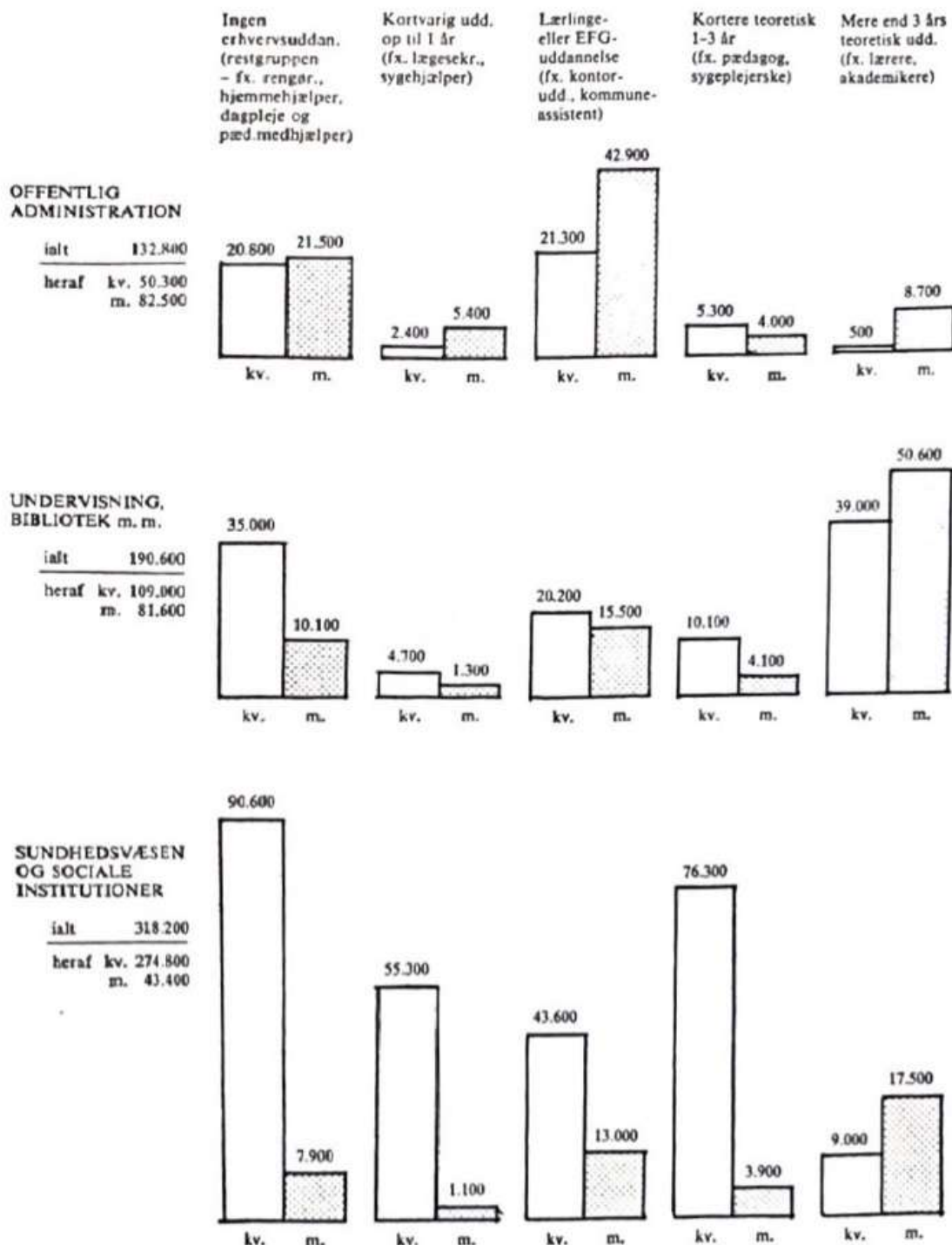
25) AM (1979) s. 306.

26) Samme, kap. IX, hvor der gives en samlet oversigt over de enkelte erhvervsområders faktiske arbejdskraftanvendelse med særskilt angivelse af antal mænd og kvinder samt de enkelte personers erhvervsuddannelsesbaggrund – se specielt Tabel IX.7.

27) Jf. AM (1979) kapitel X og Finn Kenneth Hansen: Primærindkomstfordelingen for erhvervsaktive 1977. Arbejdsnotat 15. Lavindkomstkommissionens sekretariat 1980.



Figur B. Arbejdsstyrken inden for offentlige tjenesteydelser – 1976 (ialt 641.600 personer) opdelt efter erhvervsuddannelsesniveau særskilt for kvinder  og mænd  inden for de 3 hovedgrupper



Kilde: Anders Mathiesen, Arbejdsnotat 4. Lavindkomstkommissionens sekretariat 1979, samt upubliceret materiale.

Figur B og rapportens analyser af de enkelte gruppers arbejdsstilling viser så i øvrigt, at staten, amterne og kommunerne benytter en hierarkisk arbejdsorganisation, hvor de ledende positioner især varetages af mænd. Det skal sammenholdes med at disse beskæftigelsesområder har en stærkt differentieret lønstruktur og en meget udbredt anvendelse af deltidsbeskæftigede kvinder. Kønsarbejdsdelingen gør sig således i særlig grad gældende inden for offentlige tjenesteydelser, hvor det traditionelt ikke-betalte kvindearbejde i takt med 1960'ernes og 70'ernes industrialisering er blevet institutionaliseret. De institutionaliserede opdragelsesopgaver i forhold til børnene og omsorgs- og plejeopgaverne overfor de syge og gamle er fortsat »kvindearbejde« – og bl. a. derfor udprægede lavindkomstområder.

Specielt de offentligt ansatte opsplittes således både af en polariseret kvalifikationsstruktur, en hierarkisk ledelses- og arbejdsorganisation og – ikke mindst – af kønsarbejdsdelingen. Arbejdsstyrken inden for den offentlige sektor udgør næsten 1/3 af den samlede danske arbejdsstyrke. Ud over de ca. 650.000 inden for offentlige tjenesteydelser (fig. B) var der i 1976 ca. 100.000 beskæftigede inden for offentlig virksomhed (P&T, trafik og off. værker). I 1979 var godt 860.000 personer tilknyttet den offentlige sektor ud af den samlede arbejdsstyrke på 2,6 mill. (se bilagstabel 1). Omregnet til antal fuldtidsbeskæftigede udgør de offentligt ansatte dog kun 621.559 (jan. 1979), men det dækker altså over det faktum at 1/3 af den samlede arbejdsstyrke har det offentlige som arbejdsgiver.

Ud over at være et produktions- og erhvervsstrukturelt problem synes lavindkomstproblemet således også i høj grad at være et politisk betinget problem.

### *Nogle fordelingspolitiske konsekvenser*

#### *Uddannelsessystemets rolle i fordelingspolitikken*

Ovenfor er forklaret hvorfor uddannelsessystemet – og ikke mindst erhvervsuddannelserne i Danmark – i løbet af de seneste ca. 20 år er blevet stadig mere opsplittet, d. v. s. *hvorfor* kvalifikationsstrukturen polariseres. De kapitalistiske produktionsforhold udelukker arbejderne – de mange – fra kontrollen over produktionsmidlerne og fra kontrollen over selve arbejdets udformning. Det er samtidig den historiske og materielle baggrund for at uddannelse i stigende grad adskilles fra arbejdet. Stadig mere uddannelse institutionaliseres (gøres til skoleuddannelser) uden for selve arbejdet, og det ekspanderende uddannelsessystem finansieres af det offentlige.

Men det offentlige (statslige) uddannelsessystem har altså i løbet af 1960'erne bl. a. fået til opgave at forsyne beskæftigelsessystemet med arbejdskraft, som er tilpasset til en polariseret arbejdspladsstruktur.<sup>28)</sup> I 1. del af uddannelsespro-

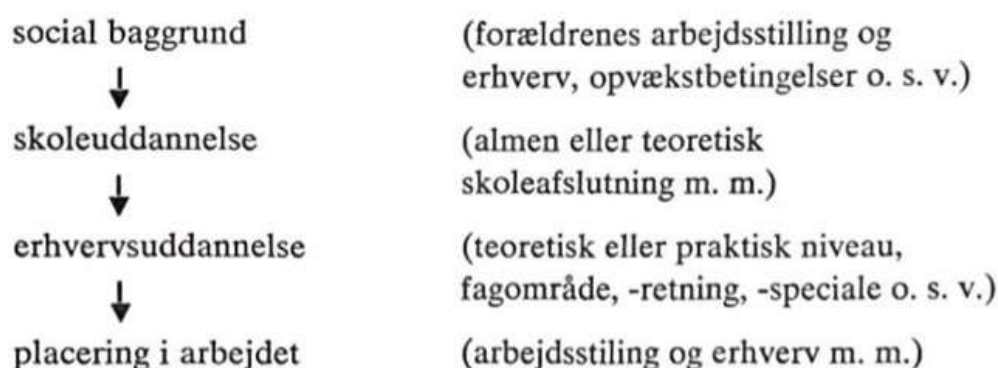
28) Jf. hertil David Cohen & Marvin Lazerson: *Education and the Labor Force* (i R.C. Edwards m. fl.: *The Capitalist System*, New Jersey 1972).



jektets rapport er mere udførligt redegjort for, *hvordan* uddannelsessystemet – i kraft af strukturændringer, undervisningsindholdet, øget vejledning o. s. v. – mere konkret har medvirket til at reproducere uddannelsesuligheden, samtidig med at nyttilgangen til arbejdsmarkedet er blevet »tilpasset« til den stadig stærkere polariserede arbejdspladsstruktur.<sup>29)</sup>

I dette afsnit skal forklares, på hvilken måde den polariserede kvalifikationsstruktur og den ulige erhvervsuddannelsesfordeling inden for de enkelte erhvervsområder, som kort er omtalt i det foregående afsnit, påvirker indkomst- og velfærdsfordelingen i samfundet. Her skal med andre ord forklares, *hvad* arbejdskraftens kvalifikationsstruktur og den ulige erhvervsuddannelsesfordeling inden for de enkelte erhvervsområder egentlig er godt for, når de nu ikke direkte fordeler indkomst. I et afsluttende afsnit skal herefter kort skitseres hvad den offentlige sektor som helhed betyder for velfærdsfordelingen.

Analyserne af de enkelte personers indplacering i arbejdet og af de enkelte erhvervsområders arbejdskraftforbrug (omfang og kvalifikationssammensætning) i rapportens 2. del har vist, at uddannelsessystemet spiller en afgørende rolle i den proces, hvor de enkelte personer henvises til de forskellige jobpositioner i beskæftigelsessystemet:<sup>30)</sup>



I samspil med erhvervsuddannelsespladsmarkedet (såvel erhvervsskolekapaciteten som praktikpladsmarkedet) og arbejdsmarkedet er uddannelsessystemet med til at *fordele arbejdskraften* på de forskellige erhverv,<sup>31)</sup> ligesom især uddannelsesresultater og køn fungerer som udvælgelsesgrundlag ved de enkelte

29) Se A.M. (1979) kapitel IV, V, VI.1. og VIII, jf. endvidere hertil Samuel Bowles: *Unequal Education and the Reproduction of the Social Division of Labor* (i M. Carnoy: *Schooling in a Corporate Society*, New York 1972).

30) I den traditionelle individorienterede socialforskning fremstilles denne proces oftest som en »status-achievement-process« eller som en »status-attainment-process«. Denne voluntaristiske forklaring er i uddannelsesprojektets erhvervsuddannelsesundersøgelse altså erstattet af en fremstilling, hvor de enkelte personers placering i samfundets sociale struktur (og i indkomstfordelingen) i højere grad betragtes som et resultat af de forskellige befolkningsgruppers samfundsmæssige betingelser, herunder specielt om de besidder produktionsmidler eller har mulighed for at kontrollere eget eller andres arbejde.

31) Se A.M. (1979) Kapitel IX.

arbejderes indplacering i arbejdspladsernes jobhierarki<sup>32)</sup> og ved afgørelsen af, hvem der ikke kan få arbejde – d. v. s. hvem der skal henvises til arbejdsløshed. Nytilgangen til arbejdsmarkedet allokeres på denne måde til de forskellige erhvervsområder ved hjælp af uddannelsessystemet, og erhvervsuddannelserne spiller her en aktiv rolle.

Undersøgelserne har desuden vist, at stadig flere af de mange nye erhvervsuddannelser, som overgangen til egentlig industrielle produktionsformer har medført, samles under undervisningsministeriet. Men samtidig har erhvervsorganisationsrepræsentanter reelt forestået styringen af den løbende erhvervsuddannelsesplanlægning og -administration via en øget inddragelse i de statslige udvalg m. m.<sup>33)</sup>

Netop den konkrete udformning af planlægningsorganisationen inden for erhvervsuddannelsesområdet, hvor der oprettes et råd eller nævn – med en mere eller mindre udpræget »korporativ« sammensætning – for hver enkelt kursus- og uddannelsesretning, har betydet at de enkelte brancher og tilmed de enkelte arbejdsgiverfraktioner (håndværks- og mindre industrivirksomheder, de mellemstore industrivirksomheder, det industrialiserede byggeri, de storindustrielle virksomheder o. s. v.) inden for de enkelte brancher selv har kunnet fastsætte nogle meget specielle uddannelses- og kursuskrav inden for hver sit område. Og de enkelte grupper har ligeledes kunnet begrænse oplæringskapaciteten inden for de forskellige uddannelser og kurser til deres egne aktuelle behov. *Arbejdsgiverne har kontrolleret* udformningen af arbejdskraftens kvalifikationsstruktur gennem den statsligt institutionaliserede erhvervsuddannelsesplanlægning, der formelt ligestiller arbejdsgiver- og fagbevægelsesrepræsentanter.<sup>34)</sup>

Ud over at kontrollere arbejdskraftens *tekniske kvalifikationer* har arbejdsgiverne ved at begrænse stadig flere arbejderes kvalifikationer til de umiddelbart jobrelevante færdigheder på denne måde svækket arbejderklassens politiske magt. Konkurrencen internt i arbejderklassen og dens forskellige »faglige« grupper skærpes i takt med at kvalifikationsstrukturen differentieres.

Når arbejdsstyrken opsplittes i en række fag- og branchespecialer, som igen er opdelt på en række kvalifikationsniveauer (herunder også restgruppen),<sup>35)</sup> og når hertil kommer at den traditionelle funktionsopdeling mellem kvinder og mænd fastholdes i beskæftigelsessystemet (kønsarbejdsdelingen),<sup>36)</sup> så vil det i en profit- og markedsstyret økonomi som den danske uvægerligt bidrage til

32) Samme, kapitel VIII. Hertil knytter sig nogle ret omfattende detailanalyser – Anders Mathiesen: De specielle erhvervsuddannelsesanalyser – Lavindkomstkommissionens sekretariat 1979 (dupl.).

33) Se A.M. (1979) kapitel III.3.

34) Walter Korpi kalder denne form for klassesamarbejde for »institutionaliserede ulighedsskabende mekanismer« (Korpi, 1978, side 59 ff.).

35) Se A.M. (1979) kapitel V.

36) Se A. M. (1979) kapitel IX.



at »splitte« arbejderklassen – og det vil bidrage til at svække *arbejderklassens politiske magt*.

De mange forskellige uddannelsesniveauer og -specialer er samtidig medvirkende til, at de forskellige grupper lettere accepterer en differentieret lønstruktur. De forskellige grupper i arbejdsstyrken accepterer med andre ord, at det bedre (aflønnede) arbejde skal forbeholdes de bedre-uddannede. På denne måde er en stærkt differentieret erhvervsuddannelsesstruktur (herunder også de teoretiske og akademiske uddannelser) med til at retfærdiggøre den sociale ulighed i samfundet.

Det statslige uddannelsesystem – især erhvervsuddannelserne – bruges på denne måde som et led i borgerskabets bestræbelser på at *kontrollere arbejderne* (ideologisk). Sammen med de arbejdspsykologiske »human relations« metoder i virksomhedernes personaleledelse er den differentierede uddannelsesstruktur med til at få arbejderne til at affinde sig med den hierarkiske arbejdsorganisation og den ulige arbejdsfordeling – herunder også kønsarbejdsdelingen. Også den øgede direkte ideologiske opdragelse i skolen og de grundlæggende erhvervsuddannelser<sup>37</sup> støtter de ideologiske og bureaukratiske integrationsbestræbelser over for arbejderne, hvor den Tayloristiske arbejdsorganisation i sig selv kun tager sigte på at differentiere og kontrollere selve arbejdet.

Den kraftige differentiering af arbejdsstyrkens kvalifikationsstruktur (inclusiv restgruppen) og den ulige uddannelsesfordeling inden for de enkelte erhvervsområder, som altså afspejler arbejdsmarkedets aktuelle kvalifikationsbehov, vil i stigende grad splitte og svække arbejderklassen. Begge dele bidrager samtidig til at legitimere (retfærdiggøre) de enkelte arbejderes ulige placering i arbejdet, og det har så igen i høj grad bidraget til at retfærdiggøre den ulige indkomstfordeling inden for de enkelte erhverv og i samfundet som helhed. Den differentierede uddannelsestruktur har således på én gang muliggjort:

- at tilgodese behovet for specielle jobfærdigheder (kvalificeringsfunktionen),
- at fordele og regulere elevstrømmene (allokeringsfunktionen),
- at sortere de unge som led i gendannelsen af den sociale struktur (sorteringsfunktionen),
- og at bidrage til at retfærdiggøre den sociale ulighed m. m. (legitimeringsfunktionen).

De seneste ca. 20 års arbejdsmarkeds- og vækstorienterede uddannelsespolitik har ført til, at det i endnu højere grad end tidligere kun er dem, der aktuelt er behov for på arbejdsmarkedet, der får en erhvervsuddannelse – udover dem der får en længerevarende teoretisk uddannelse. Resten – d. v. s. restgruppen – må fortsat nøjes med den grundlæggende skoleuddannelse, indtil der eventuelt

37) Se A.M. (1979) kapitel IV.

bliver brug for flere specialarbejdere inden for et eller andet område på arbejdsmarkedet. Restgruppens karakter af arbejdskraftreserve bliver tydelig i en situation med massearbejdsløshed, som her i slutningen af 1970'erne, hvor ungdomsarbejdsløsheden er særlig stor.<sup>38)</sup>

I stedet for en alsidigt kvalificeret arbejdsstyrke, har vi således i løbet af 1960'erne og 1970'erne fået et fleksibelt erhvervsuddannelsessystem. Finansieringen af de i stigende grad institutionaliserede erhvervsuddannelser er i samme periode stort set helt overtaget af det offentlige. Udviklingen inden for uddannelsesplanlægningen har derfor også betydet, at staten efterhånden simpelthen har overtaget de enkelte virksomheders traditionelle oplæringsomkostninger i forbindelse med erhvervsuddannelserne. Især de korte arbejdsmarkedsuddannelser kan således alene opfattes som tilskud til virksomhederne helt på linje med andre erhvervsstøtteordninger. Men den differentierede uddannelsesstruktur har samtidig gjort det muligt – for staten – at reducere de samlede reproduktionsomkostninger til massearbejdskraftens uddannelse.

Sammenfattende må det konstateres, at den offentlige uddannelsessektor i løbet af 1960'erne og 70'erne har forringet arbejderklassens uddannelsesmuligheder – selv om folkeskolens undervisning er blevet forlænget. Kortvarig joboptræning erstatter for stadig flere en kvalificeret erhvervsuddannelse. Specialiseringen af uddannelserne og polariseringen af arbejdskraftens kvalifikationsstruktur bidrager – især på længere sigt – til at skærpe uligheden i primærindkomstfordelingen, idet arbejderklassens politiske magt svækkes. Endelig har omfordelingen via de offentlige uddannelsesudgifter i høj grad været til borgerskabets fordel, idet stadig større dele af omkostningerne i forbindelse med arbejdskraftens reproduktion inklusive den direkte joboptræning er blevet væltet over på det offentlige.

#### *Fordelingspolitiske perspektiver i udformningen af den offentlige sektor*

Staten har i løbet af de seneste 20 år måttet overtage stadig større dele af arbejdskraftens reproduktion som led i sikringen af det kapitalistiske samfunds reproduktion af arbejdsdelingen i produktionen og reproduktionen af klassestrukturen i samfundet.<sup>39)</sup> Men det ekspanderende uddannelsessystem er kun en del af den offentlige (statslige) sektor, som i takt med den kapitalistiske produktions stadig stærkere koncentration og den deraf følgende byudvikling må påtage sig stadig større dele af den samfundsmæssige reproduktion.

I takt med den industrielle udvikling og omfattende afvandring fra landbru-

38) Se A.M. (1979) kapitel XI.

39) Jf. Samuel Bowles & Herbert Gintis: *Schooling in Capitalist America* (New York 1976), hvor uddannelsessystemet i et kapitalistisk samfund forklares som en politisk »integrationsmekanisme«; se hertil også indledningskapitlet i Jesper Due/Jørgen Steen Madsen: *Overenskomstsystemets sammenbrud* (Kbh. 1980).



get er stadig flere – tidligere selvstændige landbrugere, småhåndværkere og småhandlende, tidligere hjemmearbejdende kvinder o. s. v. – blevet lønarbejdere. Men i lønarbejderfamilierne er begge forældre i stigende grad blevet udearbejdende, og etagelejlighederne i byerne er langt fra de ideelle rammer for et traditionelt familieliv. Den industrielle udvikling og byudviklingen har således medført, at lønarbejderfamiliernes muligheder for at varetage de traditionelle opdragelsesopgaver og en række omsorgs- og plejeopgaver næsten helt er forsvundet.

De tidligere »private« reproduktionsopgaver er således blevet industrialiseret – i mere end én betydning, og de er blevet institutionaliseret i den offentlige sektor. Staten (d. v. s. den offentlige sektor) har måttet erstatte disse nødvendige reproduktionsfunktioner som led i sikringen af de almene forudsætninger for den private produktion.

Det er i meget korte træk den materielle baggrund for 1960'ernes og 1970'ernes stærke vækst i den offentlige sektor inden for uddannelsesområdet samt social- og sundhedsområdet – hvor især hele daginstitutionsområdet og skoleudbygningen erstatter stadig større dele af den opdragelse som tidligere blev varetaget af familierne. Tabel 3 giver en oversigt over denne udvikling. Tabellen skal kunne anskueliggøre behovet for en mere udførlig diskussion af den offentlige sektors rolle i fordelingspolitikken.

*Tabel 3. Oversigt over udviklingen i arbejdsstyrken inden for den offentlige sektor 1950–1979*

|                                                    | 1950    | 1960    | 1970    | 1979    |
|----------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Offentlige tjenesteydelser                         |         |         |         |         |
| Administration m. m.                               | 50.786  | 66.199  | 108.100 | 145.993 |
| Undervisning, bibl. m. m.                          | 40.648  | 62.489  | 132.400 | 225.327 |
| Sociale institutioner                              | 17.012  | 25.094  | 78.000  | 197.367 |
| Sundhedsvæsen                                      | 57.113  | 76.981  | 122.300 | 178.553 |
| Offentlig virksomhed<br>(Trafik, P&T, off. værker) | 82.832  | 83.845  | 92.800  | 114.293 |
| Den offentlige sektor ialt                         |         |         |         |         |
| Antal personer                                     | 248.391 | 314.608 | 533.600 | 861.534 |
| Som pct.-del<br>af den samlede arbejdsstyrke       | 12¼     | 15¼     | 22½     | 33      |

Kilder:: Se bilagstabel 1.

Den voldsomme forøgelse af opgaverne inden for de offentlige tjenesteydelser siden 1950'erne modsvares ikke af en tilsvarende stigning inden for de relevante pædagogiske, sociale og sundhedsuddannelser (se ovenfor tabel 1). De vækstøkonomiske teorier og erhvervsorganisationernes repræsentanter har alene interesseret sig for at investere i erhvervsuddannelser inden for produktion og

omsætning. Dette afsluttende afsnit skal imidlertid henlede opmærksomheden på de fordelingspolitiske perspektiver i de kvalitative konsekvenser af personalepolitikken i den offentlige sektor.

Det er allerede påpaget, at staten har overtaget stadig større dele af de reproduktionsomkostninger, som kapitalejerne tidligere selv måtte afholde i forbindelse med arbejdskraftens erhvervsfaglige oplæring inden for den private produktion og omsætning. Men uddannelsesinvesteringer til sikring af arbejderklassens (de mange lønarbejderes) reproduktion i videste forstand – børnepasning, opdragelse, pasning af syge og gamle o. s. v. – har der været mindre interesse for at sikre. En række af socialreformkommissionens uddannelsesforslag er ikke kommet ud over forsøgsstadiet, og de seneste års bestræbelser tager primært sigte på at afdæmpe det fortsat voksende behov for kvalificeret arbejdskraft ved hjælp af stadig flere ekstremt korttidsuddannede »hjælpere« til arbejdet inden for sygehus-, institutions- og hjemmepleje- samt daginstitutionsområderne.

Den uddannelsespolitiske interesse og -planlægning har i hele efterkrigsperioden begrænset sig til de snævert produktionsorienterede erhvervsuddannelser – inklus. de højere uddannelser. En velfærdsstat burde imidlertid – i takt med udviklingen i den samfundsmæssige arbejdsdeling – have sørget for at planlægge og udbygge relevante uddannelser til de ansatte inden for de nye institutionaliserede pædagogiske og sociale opgaveområder. Det er blevet forsømt, og der er på denne måde sket en forringelse af arbejderklassens reproduktionsbetingelser. Kvaliteten af de offentlige ydelser afhænger i høj grad af de ansattes kvalifikationer m. m. Det er også fordelingspolitik, at forringe kvaliteten af de unges opvækstbetingelser og at forringe kvaliteten i pasningen af de syge og gamle. Finansieringen af de for reproduktionen nødvendige offentlige ydelser under et samt finansieringen af boligen er de mest afgørende fordelingspolitiske spørgsmål, hvor fx. kravet om privat betaling for daginstitutionspladser kan modstilles de offentlige udgifter til fx. miljøforureningsbekæmpelse, vejnettet o. s. v.<sup>40)</sup>

Men også kvaliteten i selve det offentlige servicearbejde – arbejdsforholdene, arbejdspresset, bemanningen o. s. v. – repræsenterer et fordelingsproblem. Analyserne af de enkelte erhvervsområders arbejdskraftforbrug viste, at den offentlige sektor er det største og mest udprægede lavindkomstområde (se ovenfor). Lavindkomstkommissionens gruppeanalyser har endvidere vist at rengøringsarbejderne, hjemmehjælperne og dagplejemødrene har urimeligt hårdt arbejde, samtidig med at de har meget usikre ansættelsesforhold (deltid m. m.) og ekstremt lave lønninger.<sup>41)</sup> Dagplejemødrenes arbejde er vor tids mest ud-

40) Jf. Jens Bonke og Hans Skifter Andersen: Boligsektorens fordelingsmæssige virkninger. Arbejdsnotat 9 og 10. Lavindkomstkommissionens sekretariat 1980.

41) Jf. Birgitte Liebich: Lavindkomstproblemer blandt kvindelige servicearbejdere. Arbejdsnotat 13. Lavindkomstkommissionens sekretariat 1980.



bredte »hjemmeindustri« med samtlige de ulemper og omkostninger der knytter sig til denne klassiske form for udbytning af kvindernes arbejdskraft.

Prioriteringen af den offentlige sektors forskellige opgaver har på denne måde gennem de seneste ca. 20 år forringet arbejderklassens reproduktionsbetingelser, samtidig med at borgerskabet (de private erhverv) har væltet stadig større dele af reproduktions- og produktionsomkostningerne over på det offentlige som »fælles« udgifter. Den danske velfærdskapitalisme er således ikke primært kommet arbejderklassen til gode.

*Bilagstabel 1. Udviklingen i den offentlige arbejdsstyrke 1950-79. Tallene angiver antallet af personer, d. v. s. de er IKKE omregnet til heltidsbeskæftigede og de inkluderer arbejdsløse*

|                                        | 1950             | 1960             | 1970             | 1979                 |
|----------------------------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------|
| <i>Offentlige tjenesteydelser</i>      |                  |                  |                  |                      |
| Administration (inkl. toldvæsen)       | 27.665           | 33.780           | 59.412           | 94.644 <sup>2)</sup> |
| Forsvaret                              | 10.232           | 19.284           | 31.003           | 32.314 <sup>2)</sup> |
| Politi og retsvæsen                    | 12.889           | 13.135           | 17.685           | 19.035 <sup>2)</sup> |
| Undervisning og forskning              | 33.307           | 51.792           | 115.373          | 202.434              |
| Biblioteker, museer m. m.              | 2.079            | 3.392            | 7.997            | 14.534               |
| Kirker m. m.                           | 5.262            | 7.305            | 9.030            | 8.360                |
| Sociale område                         | 17.012           | 24.094           | 77.957           | 197.367              |
| Sundhedsvæsen                          | 57.113           | 76.981           | 122.343          | 178.553              |
| <b>Offentlige tjenesteydelser ialt</b> | <b>165.559</b>   | <b>230.763</b>   | <b>440.800</b>   | <b>747.241</b>       |
| <i>Offentlig virksomhed</i>            |                  |                  |                  |                      |
| Grønland <sup>1)</sup>                 | 3.000            | 5.000            | 7.600            | 13.751               |
| Jernbane, rutebil m. m.                | 36.377           | 32.232           | 25.300           | 29.635               |
| Telefon, post- og telegrafvæsen        | 31.686           | 33.763           | 43.600           | 52.755               |
| Offentlige værker (vand, el)           | 11.769           | 12.850           | 16.300           | 18.152               |
| <b>Offentlig virksomhed ialt</b>       | <b>82.832</b>    | <b>83.845</b>    | <b>92.800</b>    | <b>114.293</b>       |
| <b>Offentlige sektor ialt</b>          | <b>248.391</b>   | <b>314.608</b>   | <b>533.600</b>   | <b>861.534</b>       |
| <b>Den samlede arbejdsstyrke</b>       | <b>2.023.700</b> | <b>2.063.600</b> | <b>2.380.200</b> | <b>2.656.901</b>     |

Anm.: Tallene for de enkelte år er udregnet på grundlag af Folke- og boligtællingen 1950 og 1960 (ST. 1964: I, tabel 6) og 1979 (ST. 1974: VII, tabel 5; SE 1973: 21 og PP II, tabel 42.1) samt Beskæftigelsesundersøgelsen oktober 1979 (SE 1980 A 18) og Personalestatistik for den offentlige sektor, januar 1979 (SE 1979 A 45).

<sup>1)</sup> 1950-70 er skønnet (PP II), 1979-tallet er fra Personalestatistikken.

<sup>2)</sup> BU-tallet for »offentlig administration m. m.« er fordelt ud fra Personalestatistikens oplysninger om antal ansatte i forsvar og politi m. m.