

John Houman Sørensen:

Statsteori og det danske uddannelsessystem.

Resumé af speciale, afleveret i forvaltningslære:

"En analyse af ændringer i den offentlige administrations (primært statens) opgaver og organisering i forhold til det danske uddannelsessystem med sigte på at belyse disse ændringers relation til udviklingen af produktionsmåde og produktionsforhold."

Ovenfor er angivet to overskrifter. Den snørklede er titlen på det speciale, som jeg afleverede i december 1975 og hvoraf der nu står ét eksemplar i et ringbind på institutbiblioteket. Den kortfattede er titlen på et mere omfattende projekt, som jeg stadig arbejder på, og hvor specialet blev udformet som en del af arbejdsprocessen.

Jeg skal derfor først prøve at skitsere dette samlede projekt. Dette falder i 4 dele.

1. del tilsigter en afklaring af problemerne i tilknytning til begreberne "herskende klasse", "elite", "statsmagts rolle/det politiske system" og hvor forskellige sociologiske og politologiske approaches sammenholdes og vurderes i forhold til klassiske varianter af marxistisk samfundsteori. Delkonklusionen skal tage stilling til, om det er tilladeligt at betragte det økonomiske niveau, produktionsforholdene, som "omgivelser" til det politiske system. Min hypotese er, at det er det ikke - forholdene på det økonomiske niveau må indtage en central plads i analysen og karakteristikken af et politisk system.

2. del skal være en gennemgang af aktuelle skoledannelser indenfor marxistisk statsteori.

Der opdeles her i 4 hovedvarianter:

STAMOKAP-teorien, Den strukturalistiske Skole (Poulantzas-Althusser-traditionen), STINKAP-teorien eller den kapitallogiske skole og endelig den angelsaxiske variant med forfattere som

Miliband, Perry Andersom m.fl.

2. del skal lede op til hvorledes de 4 hovedvarianter kunne operationaliseres og appliceres på udviklingen af uddannelsessektoren.

3. del skal være en gennemgang af dele af uddannelsesøkonomien, nemlig de dele, hvis begreber og analysemetoder peger i retning af resultater af relevans for statsteorien. 3. del skal lede op til hvorledes en realanalyse af den danske uddannelsessektors politiske økonomi kunne foretages.

Endelig skulle 4. del så være forsøget på en realanalyse, som således også skulle kunne sige noget om de forskellige statsteoriens muligheder og værdi som forklaringsmodeller og analyse-redskaber.

Modsat af hvad man måske ville forvente blev 4. del den del, der først blev gennemskrevet som sammenhængende udkast - efter at arbejdsprocessen var begyndt med en gennemarbejdning af de tre første dele, med notater, spredte udkast o.s.v. Første udkast til 4. del blev færdig september 1975 og er blevet udgivet af SR/AUC's forlag, hvor det kan erhverves formedelst 20 kr. (adresse: SR/AUC, Langagervej 2, Postbox 159, 9100 Aalborg. Arbejdet med det samlede projekt er fortsat og forventes at foreligge i efteråret 1976).

En bearbejdet udgave af denne 4. del udgør mit speciale. At indpasse et arbejde, hvis samlede karakter jeg har skitseret ovenfor, i forhold til statskundskabens disciplinopdelte universers, er naturligvis ikke uproblematisk.

På den anden side kunne man sige, at det var besynderligt, hvis et studium af hvorledes de statslige opgaver og organisationsstrukturer i forhold til et genstandsområde; uddannelsessektoren, havde udviklet sig, ikke var forvaltningslære.

I et indledende teoretisk-metodisk kapitel argumenteres der derfor for relevansen i at anlægge "det hovedsigte at argumentere for det frugtbare i at belyse en typisk forvaltningslæreproblem-

stilling ved angivelse af plausible forklaringer med udgangspunkt i en systematisk udvikling i "det politiske system"s omgivelser.

Denne argumentation kunne tolkes således, at al samfundsvidenskab med nødvendighed måtte blive en pærevælling, hvor alting hang sammen, og at der altså skulle være tale om et krav på samtidig analyse af alle samfundsmæssige udviklingstendenser, der kunne tænkes gensidigt at påvirke hinanden - og altså dermed en slettelse af definitionen og afgrænsningen af statskundskab. Det er der ikke tale om. Tværtimod er det min overvejelse, om det ikke kunne være frugtbart (igen) at gøre staten, den offentlige forvaltnings praktiske indvirkning på og afledning af samfundet, til statskundskabens centrale studieobjekt" (s.VIII-IX).

Den overordnede hypotese for specialet, der formuleres i det metodisk-teoretiske afsnit og som søges afprøvet (mens den er udgangspunkt for marxistisk statsteori) er indirekte angivet i forvaltningslæretitlen: "nemlig at produktionsmådens og produktionsforholdenes udvikling har en afgørende indvirkning på (i hvert fald den langsigtede udvikling af) den offentlige sektors opgaver og administrationsopbygning".

En meget stor del af specialet består derfor i en gennemgang af udviklingen af planlægning og administration af det danske uddannelsessystem. De centrale spørgsmål bliver her: hvor og hvornår gør der sig reformkrav gældende, hvilke kræfter og hvilke hensyn inddrages, hvad peger ændringer af arbejdsdelings- eller integrationskriterier i den offentlige forvaltning tilbage på som den overordnede formålsovervejelse?

Som mulige forklaringsrammer til disse spørgsmål præsenteres de 4 hovedvarianter af marxistisk statsteori ret kortfattet (da de ikke er hovedemnet i denne sammenhæng) og delkonklusioner i de enkelte kapitler, specielt i specialets sidste halvdel søger så at tage en (foreløbig) stillingtagen til statsteoriernes anvendelighed.

Specialets kildemateriale er i høj grad koncentreret om statslige udredninger og planlægningspapirer, mens folketingsdebatter, partistillingtagen m.v. kun i meget ringe grad er inddraget. Derved skulle det være opnået, at debatten omfatter de virkelig "tunge" problemer i uddannelsessektoren, de problemer, der tages op af kommissioner, af ministerielle udvalg med parti- og interesseorganisationsrepræsentation eller som fører til omorganisering af centraladministrationen, og/eller af rådgivende og planlæggende organer i tilknytning til centraladministrationen.

Ved analysen af disse materialer er opmærksomheden så blevet rettet mod, hvem der er de egentlige policy-makers og hvad der er de egentlige policy-hensyn - idet jeg som præmis går ud fra, at dette kan fremanalyseres ud fra argumentationsformer i disse betænkninger og ud fra sammensætningen af diverse udvalg, kommissioner m.v.

Det er altså aktiviteterne i og omstruktureringerne af selve statsapparatet, der er centrum i analysen - og det er herudfra at nødvendigheden af at inddrage økonomiske og sociale strukturer søges påvist.

Igen vil jeg understrege, at hvis det havde været marxistisk statsteori og uddannelsesøkonomi, der havde været udgangspunktet, så havde det været en relevant metode at undersøge statens undladelssesynder. Den valgte metode betyder, at det i 60'erne fortrinsvis er de højere uddannelser, der drøftes, eftersom det var her reformaktiviteten var koncentreret - mens den modsatte fremgangsmåde burde ofre lige så stor opmærksomhed på 60'ernes svage indsats overfor lærlinguddannelserne og "restgruppen".

Indholdsmæssigt betyder dette, at specialet omfatter udviklingen af det samlede danske uddannelsessystem og dets forvaltning i meget grove træk fra ca. 1930 til idag; for perioden 1945-60 med hovedvægt på uddannelse (eller manglen på samme) umiddelbart efter undervisningspligtens ophør og for perioden ca. 1955-75 med hovedvægten på de højere og videregående uddannelser.

Det viste sig muligt at fastslå én langsigtet udviklingstendens for administrationen af uddannelsessystemet over perioden ca. 1930-75. Der er sket en forandring af den offentlige administration og planlægning af uddannelsessystemet fra et "klientel"-opdelt forvaltningssystem, hvor klientellet ikke er de unge uddannelsessøgende, men det aftagende erhverv (inclusive staten selv som arbejdsgiver) til et forvaltningssystem, hvor uddannelse ses under perspektivet: Forsyning af ét arbejdsmarked med kvalificeret arbejdskraft.

Jeg skal ikke her gå nærmere ind på argumentationen herfor, men blot henvise til den grafiske illustration af denne hovedtese. Påvisningen af denne tendens spiller en hovedrolle ved den historiske gennemgang, og der argumenteres for, at denne tendens er udtryk for en gradvis udryddelse af feudale, førindustrielle former for varetagelse af samfundets forsyning med arbejdskraft - til fordel for en etapevis statslig indførelse af den kapitalistiske produktionsmådes krav til uddannelsessystemet.

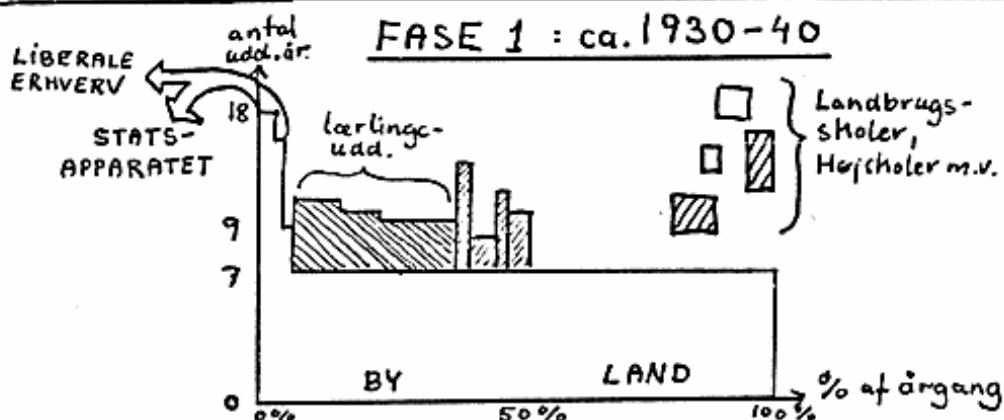
Denne proces er imidlertid hverken forløbet jævnt eller modstandsløst. Og det var måske værd at ofre et par ord på, hvad der menes med "feudale" former for organisering af uddannelsessystemet. Der sigtes her til former, hvor erhvervsuddannelser tilrettelægges i en eller anden form for samspil mellem lønmodtagerrepræsentanter, arbejdsgivere og det offentlige - således at behovene indenfor en bestemt, afgrænset del af arbejdsmarkedet tilgodeses. Det er indenfor sådanne områder ikke usædvanligt, at der er et vist, korporativt fællesskab omkring "fagets" interesser, som også kan få som konsekvens, at de uddannede indenfor faget har/får en vis sikkerhed for beskæftigelse, lønhøjde o.s.v.

Der etableres derved særlige enklaver, som ikke umiddelbart er underlagt bevægelserne indenfor det almene kapitalistiske arbejdsmarked, og indenfor hvilke det almindelige forhold mellem kapital og lønarbejde ikke gælder, men derimod et særligt forhold, som minder om (eller er reminiscenser fra) forholdene i det feudale samfund. Dette mønster gælder groft sagt for erhvervsuddannelsernes opståen i Danmark; de er historisk begyndt som "fællesforetagende" indenfor "erhvervet", har efterhånden fået offentlige tilskud, overgår til offentlig drift og udsættes dernæst for en grad-

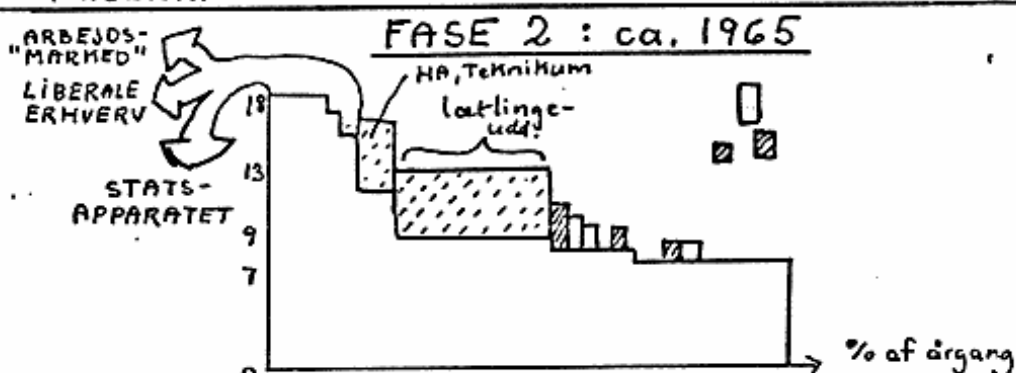
FIGUR 1.

HVIDE FELTER: UDDANNELSER ADMINISTRERET AF UNDERVISNINGSMINISTERIET.

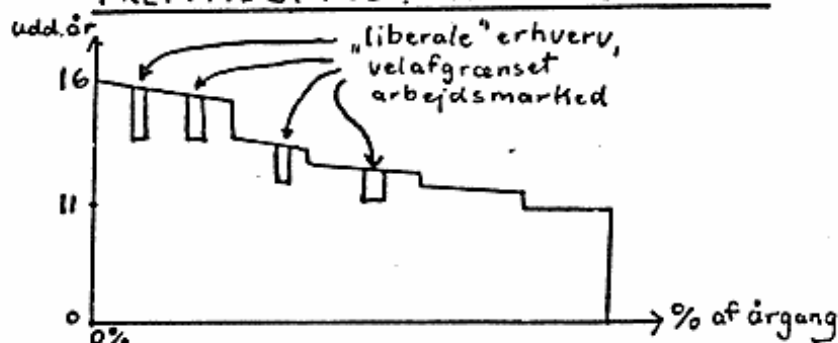
SKRAVEREDE FELTER: UDDANNELSER ADMINISTRERET AF ANDRE MINISTERIER EVT. SUPPLERET MED DIVERSE ERHVERVS- OG BRANCHEORGANISATIONER



ALLE UDDANNELSER - BORTSET FRA "UDDANNELSEN" AF UFAGLÆRTE - SIGTER MOD ENBESTEMT ERHVERVSSEKTOR.



"BLANDINGSSTATUS" - VÆKSTEN PÅ UNIVERSITETERNE OG "LIBERALISERING" AF MELLEMUDDANNELSER OPBLØDER DE VELAFGRÆNSEDE ARBEJDSMARKEDER.

FREMTIDSFASE? : H-PLANSMODEL

BORTSET FRA ENKELTE AUTORISATIONSUDDANNELSER HAR ALLE UDDANNELSER PRINCIPIELT SIGTE PÅ HELE ARBEJDSMARKEDET.

vis svindende direkte "erhvervsindflydelse".

Det er imidlertid vigtigt at understrege, at det samme mønster kan påpeges for de uddannelser, der ikke normalt opfattes som erhvervsuddannelser, nemlig universitets- og læreanstaltsuddannelser, under undervisningsministeriet. Disse kan - med forskellig karakter og varighed for de forskellige områder - ses som led i statens (eller nogle særligt beskyttede og/eller autoriserede erhvervs) egen forsyning med arbejdskraft i et lukket kredsløb, i former, der også minder om laugs- og stændersamfundet.

Overfor de institutionelle forhold, der har etableret sig indenfor sådanne enklaver, mener jeg at kunne konstatere, at staten, på trods af at udviklingen i produktionsmåde og produktionsforhold egentlig er løbet fra dem, møder vanskeligheder ved forsøg på indgreb. Forklaringen på disse vanskeligheder, som ud fra en analyse på kun det økonomiske niveau måtte fremstå som bevis på, at staten ikke gennemfører de for fælleskapitalen nødvendige og hensigtsmæssige reformer, må hyppigt søges på de sociale klassekamps niveau.

Dette perspektiv forsøges oparbejdet i forbindelse med arbejdsmarkedskommissionens, lærlingekommissionens, specialarbejderkommissionens og teknikerkommissionens reformarbejder i 1950'erne.

Analysen af de højere uddannelsers udvikling forsøger på tilsvarende måde at identificere faser og metoder til nedbrydelse af feudal-autonom status og gradvis inkorporering af relativt selvstændige subeliter under, først et sammenfattende perspektiv for højere uddannelser, så et perspektiv af højere og videregående uddannelser og over til stigende underordnelse under samlede samfundsplanlægningsperspektiver. Denne proces påvises også ved at følge, hvilke omstruktureringer og forskydninger af kompetence, der sker i statsapparatets varetagelse af uddannelsesadministration og -planlægning.

I kap. 10, der har titlen "En opsummering af forhold i uddannelsessektoren, der må undre en marxist" søges den beskrevne udvikling sammenholdt med STAMOKAP's og den kapitallogiske skoles udsagn om uddannelsessektoren. Der argumenteres for at STAMOKAP's

betragtningensmåde både i den mere vulgære variant, hvor monopolkapitalens repræsentanter i stigende grad skulle indtage pladser i statsapparatet, i råd og navn, men også i den lidt mere raffinerede, hvor man argumenterer for at statsapparatet i stigende grad varetager monopolborgerskabets interesser, ikke lader sig forene med udviklingen i det danske uddannelsessystem.

I forhold til den kapitallogiske skole foretages en gennemgang af en række punkter, som gør denne skoles udsagn uhyre problematiske, ihvertfald hvis/når denne kun anvender kategorierne fra kritikken af den politiske økonomi. Heroverfor argumenterer jeg for nødvendigheden af at inddrage analyser på de sociale klassekamps og det politisk-ideologiske niveau, og nærmer mig således til Poulantzas-Aithusser-standpunktet.

Dette søges, med inddragelse af materialet fra undersøgelsen af den statslige administrations- og planlægningsudvikling, gennemarbejdet i kap. 11 og 12, som henholdsvis præsenterer en skitse til klasseanalyse, der skulle søge at dokumentere de tre niveaus relative autonomi, med det økonomiske niveau som dominerende i sidste instans (kap. 11) og behandler "nødvendigheden af at betragte "staten" som en heterogen organisme - og politikken som noget, der også bestemmes af den sociale, politiske og ideologiske klassekamp." (kap. 12).

Endelig opstilles i kapitel 13 et forslag til en model for forståelse af den samfundsmæssige organisering af produktionen af produktionsmidlet: arbejdskraft.

Modellen søger at forklare det væsentlige i en lang række af mellemstadier mellem enkeltkapitalistisk organisering af uddannelsen og "samfundsovertagelse" i statslig regi - som ellers ofte opstilles som modsætningspar i de gængse analyser af uddannelsessektorens politiske økonomi. Disse mellemstadier er - på trods af udtryk som feudal og laugssamfundslignende - ikke altid historiske levn, som kan forklares ud fra forskellig periodisering af kapitalismens sætten sig igennem på henholdsvis det økonomiske, det sociale og det politisk-juridiske niveau.

Tværtimod opstår sådanne mellemstadier - som følge af bevidst



indsats, af social organisering af grupper af kapitalister (og småborgere) og af grupper af lønmodtagere. Derved opstår der klassefraktioner, med forankring i sociale institutioner, som kan udvikle betydelig politisk styrke, ofte ideologisk understøttet.

Dette understreger behovet af en nuanceret klasseanalyse - også overfor fremtidige reformer af de højere uddannelser, som ud fra denne synsvinkel vil kunne rumme enklaver, der vil være i stand til at unddrage sig kapitalistiske markedsbetingelser.

Samtidig må nødvendigheden af en detaljeret analyse af de statslige aktiviteters karakter understreges. Indenfor statsapparatet kan der eksistere forskellige fraktioner, der kan eksistere subeliter med en relativt selvstændig målsætning og egenideologi. Magtforskydningerne mellem forskellige grene af statsapparatet - og dettes stilling til/afhængighed af folketing og organisationer - er, efter den analyse, jeg har søgt gennemført i mit speciale, også væsentlige studieobjekter ved en undersøgelse af statsmagtens samfundsmæssige karakter og funktion.

---