

Jens Peter Christensen

Indledning

Dette nummer af *Politica* har som tema: uddannelsessystemet i en omstillingstid. Under denne samlende overskrift behandles i de første tre artikler uddannelsessystemets forskellige dele, spændende fra folkeskolen over ungdomsuddannelserne til de videregående uddannelser. I den fjerde artikel kastes et blik på uddannelsessystemet i det land, der hvad angår teknologisk og økonomisk udvikling synes at føre an: Japan. Gennem et kig ind gennem de japanske vinduer gives her en anderledes belysning og perspektivering af den række af problemstillinger, de foregående artikler har rejst.

Ole Qvist lægger i den første artikel ud med en diskussion af de politiske problemer, der er knyttet til folkeskoleområdet. Ressourcemæssigt er der tale om et af vore helt store serviceområder, og på grund af den stigende ressourceknaphed i kommunerne og den demografiske udvikling med stærkt faldende børnetal konfronteres sektoren i disse år med stærke krav om omstilling. Hertil kommer behovet for reformer af indholdsmæssig, pædagogisk karakter affødt af forandringer i det omgivende samfund. På denne baggrund tegner Ole Qvist i sin artikel "Folkeskolen under pres" et billede af områdets udvikling indholdsmæssigt, styringsmæssigt og økonomisk gennem de seneste år. Det konkluderes, at folkeskoleudgifterne – det stærkt faldende elevtal til trods – har holdt sig nogenlunde uændret gennem de senere år. De statslige krav om ressourcemæssig tilpasning er således ikke blevet realiseret. De statslige initiativer med henblik på at påvirke kommunernes ressourceforbrug på folkeskoleområdet har da også, fremhæver Ole Qvist, været usammenhængende og – stik imod hensigten – bidraget til at vanskeliggøre tilpasningen lokalt. Initiativet til at sikre en tilpasning har således reelt været overladt til kommunerne selv. Ole Qvist konkluderer, at disse initiativer lokalt er løbet ind i betydelige vanskeligheder, ikke mindst fordi det politiske og administrative niveau er og har været præget af en vidtgående sektorisering, der gør det svært at gennemføre ændringer mod sektorens egne ønsker. På folkeskoleområdet er denne sektorisering særlig markant, da mange kommunalpolitikere er medlemmer af skolekommission og skolenævn samtidig med, at sektorforvaltningen har en pædagogisk uddannet ledelse. Hertil kommer et betydeligt lokalt engagement fra forældre, elever, lærere og lærerorganisationer.

Set i et besparelseteoretisk perspektiv er det da også karakteristisk, at der til trods for det faldende elevtal ikke har været tale om en reduktion af de elevtalsafhængige udgifter, primært undervisningspersonalet. Besparelserne er blevet foretaget på områder, som for eksempel anlæg og rengøring, hvor den organiserede modstand har været begrænset. Besparelsesadfærden har med andre ord været traditionel, og der har kun været spredte forsøg på en egentlig strategisk adfærd, hvor man søger at prioritere mellem eksisterende og ønskede fremtidige aktiviteter.

Folkeskolen er imidlertid ikke blot udsat for et udgiftspolitisk pres i disse år. Folkeskolen har også skullet omstille sig til en ændret funktion i uddannelsessystemet,

fremhæver Ole Qvist. Med ekspansionen af de 16-19 åriges uddannelser skal skolen primært sikre en grundkvalificering til de efterfølgende studieforberedende og erhvervskvalificerende ungdomsuddannelser og ikke en direkte kvalificering til erhvervslivet. Den rene indlæring af kundskab har derfor fået mindre vægt. Den voksende tilgang til privatskolerne ser Ole Qvist delvis som et resultat heraf. Privatskolerne kan tilbyde uddannelse, der ikke blot er opbygget som et integreret led i det øvrige uddannelsessystem, men som samtidig dækker et bredt holdningsmæssigt og pædagogisk spektrum.

Ole Qvist konkluderer, at der i horisonten tegner sig et todelt grundskolesystem, hvor de private skoler tager sig af "elitebørnene", mens folkeskolen vil stå alene med "problembørnene" fra de socialt dårligst stillede miljøer. Skal folkeskolen kunne klare sig i en sådan fremtidig konkurrencesituation, er det nødvendigt, at udviklingsopgaven, såvel vedrørende struktur som indhold, fremover sættes i centrum.

For de 16-19 åriges uddannelsessystem, som Erik Jørgen Hansen behandler i sin artikel "Ungdomsuddannelserne – et uløseligt problem", er det – set i et langt tidsperspektiv – mest iøjnefaldende den stærkt voksende andel, der er blevet forsynet med teoretisk-boglige kvalifikationer i kraft af den eksplosive udvikling i gymnasiefrekvensen. Der kan sættes alvorligt spørgsmålstegn ved, om denne udvikling er i overensstemmelse med arbejdsmarkedets behov. Området er endvidere karakteriseret ved en udpræget administrativ arbejdsdeling, hvor styringen og planlægningen af de teoretisk-boglige uddannelser har været varetaget af politikerne og administrationen, mens de faglige uddannelser i alt væsentligt har været overladt arbejdsmarkedets organisationer. Dette har blokeret for omfattende reformer af systemet i sin helhed.

Samtidig har elevstrømmene i et voksende omfang bevæget sig på kryds og tværs af denne administrative og styringsmæssige adskillelse, for eksempel som det har fundet udtryk i dobbeltuddannelsesfænomenet. Det er endvidere karakteristisk, at kun en relativ lille andel af de bogligt-teoretisk uddannede går videre til de højere uddannelser, der oprindeligt var sigtet. Imidlertid præger dette forældede sigte fortsat i vidt omfang struktur, indhold og ånd i denne del af uddannelsessystemet.

Ungdomsuddannelserne befinder sig på denne måde i et spændingsfelt præget af interesse modsætninger mellem arbejdsmarkedets parter, institutionelle egeninteresser, der anlægger et snævert sektorperspektiv og vogter nidkært på egne fordele, samt en voksende uoverensstemmelse mellem uddannelsernes formelle indplacering og intentioner og den brug, de unge selv gør af dem. Hertil kommer den mangelfulde tilpasning til arbejdsmarkedets kvalifikationsbehov.

Det synes på denne baggrund særdeles velbegrunder, når Erik Jørgen Hansen i sin artikel betegner ungdomsuddannelserne som vort uddannelsespolitiske problem par excellence. Trods mange års reformdiskussion og utallige forslag til ændringer, er den egentlige kerne i disse uddannelsers struktur den samme som for hundrede år siden. Erik Jørgen Hansen betegner det som et bemærkelsesværdigt paradoks, at ungdomsuddannelsernes brugbarhed – målt ud fra den samlede uddannelsessøgning – i dag er større end nogensinde samtidig med, at den er mindre end nogensinde, målt ud fra disse uddannelsers beskæftigelsesmæssige anvendelighed. Samtidig med at der har været en hidtil uset vækst på ungdomsuddannelsernes indgangstrin, har der været en opbremsning i de overbygningsuddannelser, der giver den endelige erhvervskvalificering. Alt i alt resulterer dette i, at omkring 40 pct. af en ungdomsårgang ikke fuldfø-

rer en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Den stærke udbygning af kapaciteten i ungdomsuddannelserne må ikke mindst tilskrives den lighedspolitik, der har været ført, og som Erik Jørgen Hansen påviser kun i begrænset omfang har kunnet lade sig realisere. Spørgsmålet om den sociale rekruttering fornemmes da heller ikke som 1980ernes uddannelsespolitiske problem. Det gør derimod fejlkvalificeringen af ungdommen i forhold til de sandsynlige beskæftigelsesmuligheder.

Det stærke behov for en gennemgribende ændring af den samlede kvalifikationsprofil i ungdomsuddannelserne har imidlertid ikke resulteret i mere radikale politiske reformbestræbelser. Erik Jørgen Hansen ser dette som et resultat af politikernes angst for at gøre op med ungdomsuddannelsernes faktiske styresystem, delt som det er i en markedsstyret del og en pædagogisk styret del, hvor den faktiske dimensionering af ungdomsuddannelsernes forskellige dele opstår som et resultat af helt atomistiske beslutningsprocesser. Aktører med modstridende interesser har formået at holde hinanden i skak med det resultat, at enhver gennemgribende ændring af uddannelsessystemet er blevet blokeret.

Erik Jørgen Hansen øjner ikke lys forude, men spår, at de eksisterende interesser omkring ungdomsuddannelserne – og herunder den voksende tendens til at betragte eksamensbeviser som adgangsvejen til arbejdsmarkedet – vil føre til en stigende sektortænkning med strukturmæssig stivhed som resultat.

De unge må derfor også fremover forventes at ville bevæge sig på kryds og tværs af uddannelsessystemets egentlige hensigt. Samtidig vil de mindre ungdomsårgange medføre en konkurrencesituation mellem de forskellige uddannelseslinier. I mangel af egentlige strukturændringer vil de politiske beslutningstagere til gengæld blive tvunget til at etablere efteruddannelses- og omskolingstilbud til de fejlkvalificerede unge.

Har det skortet på politiske og administrative initiativer vedrørende ungdomsuddannelserne, må man til gengæld sige, at de videregående uddannelser gennem den seneste halve snes år har været genstand for omfattende statslige planlægnings- og styringsbestræbelser. Hovedmålsætningen har været en ressource- og tilgangsmæssig drejning af systemet i retning af arbejdsmarkedsbehovene.

Den centrale problemstilling i artiklen "De videregående uddannelser under forandring: resultater og blokeringer" er, hvor langt man til dato er nået i disse omstillingsbestræbelser, samt hvilke interessemæssige blokeringer man allerede er løbet og fremover må forventes at ville løbe ind i. Med udgangspunkt i denne problemstilling analyserer jeg i artiklen reformarbejdets tre hoveddimensioner: tilgangsstyringen, den ressourcemæssige styring og arbejdet med studiestrukture reformer.

De dystre beskæftigelsesudsigter for store grupper af højtuddannede har gennem det seneste års tid gentagne gange givet anledning til, at påstande om uddannelsesplanlægningens fallit er blevet markedsført i dagspressens overskrifter. I artiklen påvises det imidlertid, at tilgangsstyringen snarere end at være en fiasko har været en succes. Inden for stagnerende bevillingsrammer er det således lykkedes at gennemføre en endog særdeles omfattende faglig omprofilering af de videregående uddannelser. Uden denne omprofilering ville beskæftigelsesudsigterne og balanceproblemerne på arbejdsmarkedet have tegnet sig betydeligt mørkere, end tilfældet er idag. Og dette til trods for, at tilgangsstyringen har været baseret på et omfattende kompleks af delvis modstridende politiske hensyn.

Også i relation til den ressourcemæssige styring er der sket ganske væsentlige omprioriteringer, der inden for samlet set stagnerende bevillingsrammer forventes at skulle fortsættes i de kommende år. Imidlertid må en række stærke interesser og hensyn forventes at ville vanskeliggøre sådanne centralt styrede omprioriteringer, der bryder med den traditionelle model for offentlige besparelser. På baggrund af teorier vedrørende statslige spareprocesser og erfaringerne fra den særlige besparelsesrunde i foråret 1985 giver jeg et bud på, hvilke disse interesser og hensyn vil være.

Formuleret helt generelt synes det overordnede planlægnings- og styringsproblem at være, at det samfundsmæssige mål om omprioriteringer og tilpasning af uddannelse og forskning til fremtidens behov kun i et begrænset omfang falder sammen med uddannelsesinstitutionernes bestræbelser på at sikre, at deres egne interne målsætninger og interesser tilgodeses. Dette fundamentale problem accentueres af, at den reelle beslutningskompetence til gennemførelsen af de nødvendige omstillinger og fornyelser – som en konsekvens af den lange tradition for vidtgående fagligt selvstyre – i vidt omfang ligger hos institutionerne selv. Den kollegiale beslutningsstruktur gør det samtidig i praksis umuligt for den enkelte institution at styre efter højere mål, end det lokale sammenhold kan bære. Jeg konkluderer på denne baggrund, at uddannelsesplanlæggerne i bestræbelserne på at fremme institutionernes vilje og evne til at gå ind i den nødvendige omstillingsproces (også) fremover vil få brug for såvel stok som gulerod.

I en tid, hvor ønsket om en øget erhvervsorientering og hensyntagen til arbejdsmarkedets kvalifikationsbehov er en central problemstilling i den uddannelsespolitiske debat, kan det nok have interesse at kaste et blik på uddannelsessystemet i det land, der med hensyn til økonomisk og teknologisk udvikling synes at føre an: Japan. Med artiklen "Uddannelse i Japan: voksenlivets ventesal?" giver Henning Høeg Hansen indblik i det japanske uddannelsessystem og bidrager dermed til en perspektivering af den række problemstillinger, som de foregående artikler har rejst.

Det kan næppe overraske, når Henning Høeg Hansen konstaterer, at det japanske uddannelsessystem er præget af generalistuddannelser, der ikke behøver at have spor med den fremtidige erhvervsfunktion at gøre. Skolesystemet bygger i vidt omfang på privat finansieret undervisning – fra grundskoleniveau og op til og med universitetsniveau.

Sorteringen og differentieringen i det underliggende skolesystem er ringe, men til gengæld sker der en kraftig selektion ved indgangen til universiteterne, der opererer med hvert sit optagelsessystem i form af omfattende optagelsesprøver. Der er samtidig betydelige forskelle i kønnenes uddannelsesmønster.

I overensstemmelse med den fraværende specialisering i uddannelserne ansætter ingen japanske firmaer og selskaber medarbejdere til bestemte funktioner. I stedet foretager man en generel udvælgelse blandt kandidaterne med henblik på livsvarig ansættelse. Henning Høeg Hansen konkluderer da også, at den helt afgørende forskel mellem det danske og det japanske uddannelsessystem er, at der i Japan ikke skabes forventninger om, at bestemte uddannelser fører til bestemte jobs og ansættelsesvilkår eller til ret til offentlig forsørgelse. Taberne i uddannelsesræset er derfor henvist til at søge, hvad vi i Danmark ville kalde ukvalificerede jobs. Som Henning Høeg Hansen skriver, fører uddannelse ved nogle universiteter til gode jobs, mens det ved andre fører til ufaglært arbejde efter vestlig standard. Uddannelse i sig selv er ikke nogen

forsørgelsesgaranti.

I artiklen uden for temaet behandler Lennart Berntson de moderne samfunds udvikling under titlen "Från marknadsekonomi till politiskt styrt samhälle". Artiklen plæderer for den hovedtese, at den klassiske kapitalismes tre bærende institutioner, markedet, privatejendommen og det civile samfund, på grund af manglende evne til tilpasning medfører en ekspansion af staten. Pointen er, at drivkræfterne bag denne udvikling overvejende grunder sig på forandringer og nye behov i det civile samfund og ikke skyldes en ensidig statslig indtrængen i civilsamfundet.

Efterkrigstidens omstrukturering af statsapparatet er foregået sammen med opkomsten af en ny social gruppe, den politiske eller regerende klasse, hvilket i dag vanskeliggør nyliberalismens succes. Nyliberalismen med dens betoning af økonomiske forhold vil nemlig ikke som privatmoral kunne legitimere udøvelsen af den politiske magt, hertil kræves en offentlig moral, som den nye politiske klasse er fortalere for.

Blandt andet gennem varetagelse af denne politiske klasses interesser øges yderligere den statslige dominans af det civile samfund, dvs. at den klassiske kapitalismes institutionelle pluralisme indskrænkes. Da denne institutionelle pluralisme imidlertid er selve det politiske demokratis grundlag og forudsætning, formulerer artiklen det demokratiske paradoks, at i takt med en tiltagende politisk regulering af markedet formindskes befolkningens indflydelse og bevægelsesfrihed. Artiklen slutter med at diskutere de dilemmaer, der følger heraf.