

Gustav E. Karlsen

## UTDANNINGSPOLITIKKENS «SKJULTE» AKTØRER NASJONALT OG GLOBALT

### Innledning

Styring er selve kjernen i utdanningspolitikken. Den angår ideologi, visjoner og kamp om makt for å kunne ta i bruk nødvendige virkemidler for å realisere politiske mål. Styring oppfattes normalt som utøvelse av makt med et legalt og legitimt fundament. I samfunnsvitenskapelig litteratur er styring som fenomen derfor vanligvis knyttet til «staten» forstått som samfunnets politiske og administrative system på makronivået.<sup>1</sup> Men styring utøves også mer indirekte av aktører ved svak eller fraværende legal basis og med liten eller ingen legitimitet. Disse aktørene er vist liten oppmerksomhet i forskning om utdanningspolitikk.

I denne artikkelen skal blikket vendes mot de mer skjulte aktører nasjonalt, men særlig internasjonalt og globalt. Det er aktører med et svakt legalt og legitimt fundament inn mot utdanning og utdanningssystemene. Ofte har disse aktørene sin legale og legitime basis knyttet til andre virksomhets- og samfunnsområder, særlig økonomi og næringsliv. Likevel kan disse aktørene utøve stor innflytelse og legge viktige premisser for utdanningspolitiske reformer og veivalg

Artikkelen vil gi en kort oversikt over de viktigste formelle, synlige nasjonale aktører for så å gå grundigere inn på en av de «skjulte» aktører. Den gjelder Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) som aktør på den nasjonale arena. Artikkelen omhandler imidlertid i all hovedsak de mer skjulte, globale aktører og deres virksomhet som direkte og indirekte berører utdanning og skole og dermed utdanningspolitiske spørsmål. Men aller først vil jeg gi noen korte betraktninger om forskning og forskningstilnæringer inn mot utdanningspolitikk som virksomhet.

### Om politikkforståelse – aktørperspektivet

Artikkelen legger til grunn en *makt- og interesseorientert politikkforståelse* der søkelyset primært rettes mot de politiske aktørene, deres motiver, valg og handlinger innenfor ulike politiske institusjoner. Innenfor en slik forståelse er det viktig både å studere det Jens Arup Seip treffende har kalt politikken «innerside», ikke bare dens «ytterside».<sup>2</sup> «Innersiden» er den vi normalt ikke får se, men som er av stor betydning for å forstå politikk som fenomen. Politikk vil altså ikke uten videre være det den gir seg ut for. Og det vil normalt alltid hefte en viss usikkerhet ikke minst knyttet til aktørenes egentlige motiver.<sup>3</sup>

I samfunnsvitenskapelig forskning trekkes det ofte et hovedskille mellom en system- og en aktørorientert forskningstilnærming.<sup>4</sup> Av så ulike teoretikere som for eksempel Marx og Durkheim har vi lært at sosiale systemer kan forstås som overindividuelle i den forstand de vil dannes og fungere personuavhengig. Utskifting av personene i systemet vil normalt ikke innvirke på systemet. Innenfor et systemteoretisk rasjonale vil dermed forklaringer på aktørenes atferd og preferanser, primært søkes i systemet. I denne sammenheng kan politikk oppfattes som kontinuerlig systemendring med sikte på styring og regulering av aktørenes atferd.

I denne artikkelen vil jeg imidlertid anvende et *aktørorientert perspektiv*. Det innebærer at aktørenes tolkninger, bedømminger, oppfatninger og handlinger forstås som det som skaper virkeligheten. Særlig betydningsfull er den mening som aktørene tillegger en situasjon eller hendelse.<sup>5</sup> Aktørene er viktige fordi de normalt initierer og påvirker styringen direkte og indirekte. Også de som styres kan betraktes som aktører i styringen. Den innflytelse aktørene har, deres atferd, interaksjonen mellom aktørene og også hvor tett eller løst de er knyttet til hverandre, vil derfor være viktig.<sup>6</sup> Satt på spissen kan en si at innenfor et systemorientert rasjonale skaper systemet aktørene og deres virkelighet, og innen en aktørorientert forståelse skaper aktørene med sine fortolkninger og handlinger systemet

På mange måter er skolen en nøkkelinstitusjon i samfunnsutviklingen, en viktig sosiokulturell og også politisk samfunnsinstitusjon. Skolen er også en basisinstitusjon i vårt demokratiske samfunnssystem. Det berettiger et nærmere blikk på aktørene, nasjonale og globale.

### **De «skjulte» nasjonale aktører**

Aktørene kan kategoriseres på ulike måter ut fra ulike formål. De vil i forhold til utdanningsområdet normalt omfatte både institusjoner, organisasjoner, person-grupper og enkeltpersoner. *De formelle politiske aktører* i det norske systemet er politiske, institusjonelle aktører som konstitusjonelt og parlamentarisk har sin legitimitet primært knyttet til det formelle politiske-demokratiske systemet og legal rett og plikt til å fatte politiske beslutninger innen vårt statssystem. Begrepet «staten» benyttes ofte som en samlebetegnelse for de formelle politiske og forvaltningsmessige institusjoner som makthaverne til enhver tid kontrollerer. På nasjonalt nivå er disse institusjonene Stortinget, Regjeringen, Utdannings- og forskningsdepartementet, Stortingets fagkomité, de politiske partiene og enkeltpolitikere. Institusjonelle aktører vil være knyttet til ulike systemnivå med legal forankring og grader av legitim aksept. Til det politiske systemet finnes et tilsvarende offentlig forvaltningssystem på ulikt nivå som kan betraktes som egne institusjonelle aktører, men som innenfor det parlamentarisk-demokratiske systemet er å forstå som forberedende og utøvende organ for det

politiske systemet. Også utdanningsdirektørene i regionene må forstås som del av det statlige forvaltningsapparat og staten som aktør.

Nøkkelinstitusjonen og hovedaktøren i statsapparatet er den til enhver tid sittende regjering med tilhørende statlige forvaltningsapparat. Nettopp forholdet mellom de besluttede politiske aktører og de iverksettende aktører i forvaltningen har vært en hovedtema i statsvitenskapelig forskning.<sup>7</sup>

Politikere og forvaltere vil være viktige aktører på alle nivåer, på nasjonalt statlig nivå, på fylkeskommunalt- og på kommunalt nivå. Men også *de styrte* vil søke å virke inn på beslutningsprosessen. Egentlig er de både styrt og styrende fordi de i vårt korporative statssystem er tillagt rett og plikt til å bidra i beslutningsprosessen. I utdanningspolitisk sammenheng dreier det seg først og fremst om de store organisasjonene som organiserer de ulike profesjonsgruppene. Disse profesjonelle, institusjonelle aktørene har sin legalitet og legitimitet knyttet til de store medlemsorganisasjonene. For lærerne som fagprofesjon gjelder det særlig de store lærerorganisasjonene der tidligere Norsk lærerlag og Lærerforbundet nå er fusjonert i Utdanningsgruppenes hovedorganisasjon, med over 200.000 medlemmer.<sup>8</sup> Det gjelder videre sakkyndige råd og utvalg med store læreplan-, lov- og reform kommisjoner. Siste store kommisjon av denne kategori var Mjøs-utvalget med sin omfattende utredning og forslag om høyere utdanning i Norge.<sup>9</sup> I perioder har også mer permanente fagråd vært viktige aktører som Grunnskolerådet og Rådet for videregående i særdeleshet Forsøksrådet.

Viktige aktører er også organiserte interessegrupper som studenter, foreldre og organisasjoner knyttet til arbeidslivet. Det gjelder eksempelvis Norsk Studentunion og Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) som er oppnevnt av departementet, men som i prinsippet skal fungere som et selvstendig, rådgivende organ for KUF. Min tidligere forskning har dokumentert at Kommunenes Sentralforbund har vært en særlig betydningsfull og innflytelses politisk aktør i norsk utdanningspolitikk.<sup>10</sup> Videre har LO (Landsorganisasjonen) og ikke minst NHO (Norsk Hovedorganisasjon for arbeidsgivere) utvist stor aktivitet. Jeg velger i denne sammenheng å gå nærmere inn på NHO som aktører. Det er på ingen måte en skjult aktør, men en aktør som likevel fungerer på utsiden av det formelle beslutningssystemet, men en viktig korporativ aktør og sentral i opinionspåvirkningen. NHO har over lang tid utvist betydelig utdanningspolitisk engasjement. Lønn for strevet fikk NHO da en av deres direktører, Kristin Clemet, ble statsråd i Utdannings- og forskningsdepartementet i samarbeidsregjeringen som tiltrådte 19. oktober 2001.

### **NHO som utdanningspolitisk aktør**

NHO er næringslivets hovedorganisasjon og fungerer som en interesseorganisasjon med korporative kanaler inn mot det politiske systemet. Det er rimelig å anta at NHO vil være et talerør for næringslivsinteressene i utdannings-

politikken. Det er videre rimelig å tro at næringslivstenkningen vil være et uttrykk for den moderne kapitalisme med vekt på markedsdynamikk og utbytte av investert kapital. NHO kan derfor oppfattes som en aktør med tiltro til markedet og markedsstyringen.

I en studie av NHO som utdanningspolitisk aktør hevder Torstein Wille at NHO på slutten av 1980-tallet satte seg strategisk langsiktige mål for å endre norsk utdanningspolitikk i en retning som harmonerte med næringslivets behov. NHOs satsing hadde sammenheng med at organisasjonen var sterkt uenig i den utdanningspolitikk som hadde vært ført i etterkrigstiden. Kritikken gikk primært på at den i sitt innhold var for lite konsentrert og målrettet, ressursutnyttningen var for dårlig, og styringssystemene fungerte ikke.<sup>11</sup> Satsingen synes vellykket. NHO har på 1990-tallet utvist stor aktivitet og vært en av de viktigste utdanningspolitiske aktører. Aktiviteten har kommet til uttrykk ved at NHO har laget sine egne utredninger og «motmeldinger» som i forhold til omfang og kvalitet har fått stor mediedekning. Representanter for NHO har også aktivt deltatt på sentrale fagpolitiske konferanser. Videre har NHO som organisasjon, og også framtrede representanter fra næringslivet, blitt oppnevnt i viktige offentlige utvalg som har utredet og laget utkast til sentrale utdanningsreformer på 90-tallet. Eksempelvis var næringslivssiden tungt representert i Mjøs-utvalget med NHO-direktør Sven Erik Skønberg og økonomiprofessorene Viktor Normann og Rune Sørensen.

Hva er så NHOs politikk på utdanningsområdet? I sum ønsker NHO en kunnskapsskole som står i et instrumentalistisk forhold til næringslivet:

«Utdanning og kompetanse er også av vital betydning for verdiskaping i næringslivet. Uten tilstrekkelig kompetanse vil verdiskapningen bli mindre.

Dette er grunnlaget for utløsning av fellesgoder og for etableringen av et stabilt og godt arbeidsmarked.»<sup>12</sup>

Sitatet er fra NHO publikasjon *Kunnskap er makt* (1991) som ble utgitt samtidig med at det ble lagt fram en egen stortingsmelding om organisering og styring av utdanningssektoren i 1991. NHO la stor vekt på å utvikle styringssystemer som gjorde mer næringslivsrettet skole mulig. I praksis ble NHO en pådriver for innføring av målstyring med vekt på klare mål og oppfølgende kontroll for å sikre at målene ble nådd. Innenfor dette konseptet ønsket NHO å fristille skolene og å styrke skoleledelsens oppgave og ansvar. Det innebar også et klart ønske om å svekke lærerorganisasjonenes makt. NHO ville la ledelsen ved den enkelte skole fungere som arbeidsgiver og disponere lærerressursene på best mulig måte. Dermed ønsket NHO å oppheve avtaler om leseplikt og arbeidstid mellom lærerorganisasjonene og staten.

Hovedinntrykket er at NHO aktivt støttet opp om den reformpolitikk for utdanning som har vært ført det siste tiår, og at organisasjonen også har vært en viktig initierer og premissgiver for reformene. Eksempelvis foreslo NHO «gjennomgripende opprydning» av lovverket for å komme fram til felles målsettinger og unngå måltrengselen. Den nye opplæringsloven felles for grunn-

skolen og videregående opplæring, virksom fra 1. august 1999, var i betydelig grad et resultat av NHOs pådriverrolle.

NHO har også lagt stor vekt på kvalitet, evaluering og kostnadssiden ved å drive utdanning. Dette er et hovedfokus i publikasjonen «Kunnskapens karakter». Her uttaler organisasjonen følgende (1994;5): «NHO har et medansvar for å sikre at vi driver et utdanningssystem som gir høy kvalitet definert som framragende faglig nivå, og samtidig forvalter ressursene effektivt». NHO ønsker altså et utdanningssystem som tilfører en kompetanse som gir større verdiskaping. Kravet til skolen er at den skal være næringslivsrelevant, kvalitets- og kostnadsbevisst. I hovedsak sidestilles kvalitet med kunnskaper og ferdigheter som kan tilføre næringslivet nødvendig kompetanse og bidra til utvikling og nyskaping i næringslivet.<sup>13</sup> NHO har også vektlagt internasjonalisering og vært aktiv for å utvikle partnerskap mellom skoler og bedrifter etter modell fra eksempelvis Canada, USA og England.

I sum kan det sies at NHO på den nasjonale arena har vært det mest konsekvente talerør for de to viktigste sidene ved den nye globale kunnskapsindustrien.<sup>14</sup> Den ene er at utdanningsinstitusjonene må frambringe den kunnskap og kompetanse som markedet etterspør til enhver tid. Det andre er at det må etableres effektive styringssystemer slik at hurtig gjennomstrømming kan skje til akseptabel pris og kvalitet.

NHO er et eksempel på en nasjonal aktør som pågående og målbevisst øver press inn mot det politiske styringssystem. Dermed har NHO bidratt til at utdanning er trukket inn på politikken knyttet til økonomi og næringsliv. Dette er også en klar internasjonal trend som tydelig kommer fram når blikket vendes mot det som kan betegnes som de «skjulte» globale aktører.

### **Globalisering, nyinstitusjonalisering og de «skjulte» globale aktører.**

De nye «skjulte» globale aktører i utdanningspolitikken og deres innflytelse er på mange måter en konsekvens av tiltakende globalisering og det jeg vil betegne som nyinstitusjonalisering.

Når det gjelder globaliseringen, synes det å være enighet om den er nær forbundet den nye markedsøkonomien med sin markeds kapitalisme og verdensomspennende økonomiske aktivitet. Det innebærer nye muligheter for vekst og ekspansjon, men også avhengighet og sårbarhet. Globaliseringen kan også forstås som en konsekvens av moderne vitenskap og ny teknologi, særlig knyttet til informasjonsteknologien. Verden har krympet til «a globale village» fordi bedre kommunikasjoner og nye kommunikasjonsformer har skapt helt nye muligheter for reising, overføring av kapital, for kontakt og samarbeid. Kloden er «krympet», og er intet forgjettet, urørt land med sine håp og muligheter å lengte mot.<sup>15</sup> Globaliseringen er egentlig den nye store fortellingen om oss selv, våre liv og vår verden. Som økonomisk, politisk, kulturelt og sosialt fenomen berører den alle, men primært en relativt liten gruppe som globaliseres mer og

mer. På mange måter er dette en ny elite som er insidene og pådriverne, mens det store flertall egentlig er outsiders og tilskuere.<sup>16</sup>

I styringssammenheng innebærer globaliseringen et økende press på nasjonalstaten mot innordning, standardisering og harmonisering. Mer enn før må nasjonal styring skje i interaksjon og samspill med transnasjonale aktører og systemer. Alt etter verdier og politisk ståsted kan dette trykket vurderes både som utvikling og tilbakeskritt. Globaliseringen bidrar til at internasjonale strømninger forflyttes raskere og involverer flere samfunnsområder.

I takt med økende globalisering har det også de siste drøyt 50 år funnet sted en tiltakende nyinstitusjonalisering regionalt og globalt. Nevnes kan nære regionale institusjoner som Nordisk Råd<sup>17</sup>, Europarådet<sup>18</sup> og EU<sup>19</sup>. Særlig viktig er Norges forpliktende forhold til EU regulert i EØS-avtalen virksom fra 1. januar 1994.

Hovedaktørene i den globale nyinstitusjonaliseringen etter 2. verdenskrig er først og fremst institusjoner som FN, UNESCO<sup>20</sup>, Verdensbanken, Det Internasjonale Pengefondet, OECD og nåværende WTO. Felles for disse institusjonene er at de i prinsippet er verdensomspennende med statlig medlemskap. De har sin hovedbegrunnelse i ønsket om stabilitet, fred, økonomisk og sosial utvikling. Praksis har vist at institusjonene langt på vei kontrolleres av verdens stormakter politisk og økonomiske.

Det har også skjedd en viktig nyinstitusjonalisering som samarbeid mellom stater på regional basis om økonomisk samarbeid og frihandel. Etableringen av EU som frihandelsområde i 1957 og senere utvidet til politisk union i 1993 mellom stater i Vest-Europa, og frihandelsområdene APEC Sørøst Asia og NAFTA<sup>21</sup> i Nord-Amerika, begge fra 1989, er de viktigste av slik regional institusjonalisering mellom stater. Selv om disse institusjonene er regionale, har de stor global betydning fordi de omfatter nasjonalstater i de mest ekspansive og utviklede områder av verden. De har politisk makt og økonomisk styrke fordi stormaktene er med og spiller en nøkkelrolle i sine respektive regioner.

For å kunne belyse betydningen av *de «skjulte» globale aktørers* virksomhet i forhold til utdanningspolitikk, vil jeg gå nærmere inn på de institusjoner som primært har sitt mål og virke knyttet til økonomisk samarbeid og utvikling innenfor den globale økonomien. Min påstand er at disse aktørene ved sin virksomhet utøver innflytelse og angir premisser og føringer på nasjonal utdanningspolitikk. Jeg begrenser framstillingen til en beskrivelse og analyse «skjult» utdanningspolitisk virksomhet i Verdensbanken, OECD, WTO og EU.

### **Verdensbanken som «skjult» aktør**

Initiativet til det som i dag er Verdensbanken kom i 1944 da 43 land møttes til en konferanse i Bretton Woods i USA for å drøfte et finanssystem for etterkrigstiden. Konferansen etablerte Det Internasjonale Valutafond (IMF) for å

stabilisere valutakursene, og medlemskap i Verdensbanken forutsetter medlemskap i IMF.

Grunntanken i Verdensbankens statutter var at banken skulle drive sin virksomhet «upolitisk» ut fra rent faglige, økonomiske hensyn. I Artikkel IV, seksjon 10 heter det at «Banken og dens tjenestemenn skal ikke blande seg inn i medlemslandenes politikk.» Banken skal imidlertid i følge statuttene bidra til en «friere» verdenshandel. I praksis har Verdensbanken langt fra vært upolitisk, men bygget på en ideologi der frihandel og en åpen økonomi er forstått som grunnlag for økonomisk vekst og framgang målt ved vekst i BNP. Selv om bankens virksomhet i høy grad har vært konsentrert om økonomisk utvikling i utviklingsland, har både ideologi og tiltak skjedd på stormaktenes premisser. Egentlig har det vært en skjevhet i maktforhold alt fra starten. Motsatt FN der hvert land har sin stemme, er stemmeandelene i verdensbanken fordelt etter økonomiske bidrag. Innflytelsen bestemmes altså ut fra økonomi, noe som ikke er forenelig med vanlig demokratisk tenkning om at hver stemme teller likt. USA har alene en stemmeandel på 17,5%. Norge har 0,72 % av stemmene. I praksis er det de rike landene, og særlig USA, som kontrollerer Verdensbanken.

Verdensbanken har over lang tid hatt en betydelig aktivitet innenfor forskning og utdanning. Aktiviteten har vært økende særlig på 1990-tallet. Det første bidrag til utdanning ble gitt i 1963, og siden da har Verdensbanken brukt over 30 milliarder dollar (ca. 270 milliarder kroner) på lån og kreditt til ulike utdanningsformål. I året 2001 ytet Verdensbanken lån og kreditt til 164 utdanningsprosjekter i 82 land. Banken har lenge oppfattet utdanning som en særlig viktig faktor for økonomisk og sosial utvikling, men dette er forsterket av den økonomisk globaliseringen og teknologiske utvikling. Banken har i det hele tatt tro på det som omtales som «Human Resources Development and Operation Policy».

Innenfor World Bank Institute (WBI) er det etablert flere utdanningsprogrammer. WorLD (The World Links of Development) er et nettverksprogram som ved hjelp av informasjonsteknologi sprer kunnskap og informasjon og knytter kontakt mellom institusjoner og enkeltpersoner. I år 2000 omfattet dette programmet 1200 videregående skoler i 40 land. DEP (Development Education Program) er et program som blant annet produserer læremidler med vekt på økonomiske stoffområder og kjennskap til Verdensbanken som institusjon. Dette er tilgjengelige læremidler fordi de fleste finnes på nettet, eksempelvis studieboken «Beyond Economic Growth».<sup>22</sup> Nevnes må også «Knowledge for Development» som er et program spesielt tilpasset den nye globale kunnskapsøkonomien. Tankegangen er at programmet skal hjelpe det som omtales som særlig økonomisk tilbakestående land, til å aktivt delta i den globale økonomien. Den nye informasjonsteknologien oppfattes som en nøkkel for å spredning av og høyning av kunnskapsnivå, noe som forutsetter teknologisk infrastruktur. Banken tilbyr også det den omtaler som «policy service» som kan hjelpe de banken betegner som «client countries».<sup>23</sup> Det dreier

seg om økonomisk hjelp i form av lån, men også hjelp til å identifisere og gjennomføre nødvendige utdanningsreformer i nasjonalstaten. I innbydelsen til en stor internasjonal konferanse i Washington våren 2001 der verdenskjente forskere som Richard Elmore og Fernando Ramirez holdt foredrag, het det i innbydelsen at Verdensbanken føler en forpliktelse til å hjelpe medlemslandene til både å identifisere og implementere nødvendige nasjonale utdanningsreformer i den nye globale kunnskapsøkonomien.<sup>24</sup>

Verdensbanken er en viktig «skjult» premissaktør. Som aktør initierer og stimulerer Verdensbanken en mer markedsorientert utdanningspolitikk der utdanning betraktes som et særdeles viktig virkemiddel for økonomisk framgang innenfor den globaliserte økonomien. Det banken selv omtaler som «policy service», gir den sterke føringer inn mot nasjonal politikk på utdanningsområdet. Det reiser mange problemer. Ett viktig problem er at penger som lånes til utdanningsformål i den globaliserte økonomien er blitt et lønnsomt marked for bistandssubsidierte og lånefinansierte kontrakter med land i den tredje verden. Fordi utviklingslandene ikke har teknologi eller kompetanse i den nye kunnskapsindustrien, er det den globale eliten i de rike landene som engasjeres som konsulenter, rådgivere og prosjektledere. Når eksperter ivrer for lån og økonomisk hjelp til utdanningsprosjekter i u-land, er ett element i dette hjelp til selvhjelp. Det gir nye oppdrag for godt betalt ekspertise fra de rike land samtidig som kunnskapshegnotiet befestes. Denne kritikken gjelder ikke bare Verdensbanken, men også utdanning som del av norsk utviklingshjelp og bistandspolitikk.<sup>25</sup>

### **OECD som «skjult» utdanningspolitisk aktør**

Forkortelsen OECD står for Organisation for Economic Co-operation and Development. Organisasjonen har sine røtter tilbake til OEEC (Organisation for European Cooperation) som ble opprettet i 1948 med hovedformål å samordne den økonomiske politikken i land som fikk Marshall-hjelp etter krigen. Samordningen skulle berede veien for full vesteuropeisk deltakelse i en friere verdenshandel. I sin nåværende form ble OECD formelt etablert i 1961 og består i dag av 29 medlemsland med de mest utviklede økonomier i verden. Fra å være en Europeisk organisasjon ble den ved reetableringen i 1961 en global organisasjon for høyt industrialiserte og økonomiske velutviklede land. Land som Australia, Canada, New Zealand og USA kom med, senere også Japan. Dagens OECD kan avgjort betegnes som en rikmannsklubb.

Selv om OECD primært er en organisasjon for økonomisk, sosial utvikling og samarbeid, har den hatt et langvarig engasjement innenfor utdanning og forskning. Dette engasjementet vokste fram ut fra forestillinger om utdanningens betydning for økonomisk vekst og utvikling. Til en viss grad ble OECD et faglig senter for forskning om sammenhenger mellom utdanning og økonomi der fremtredende fagfolk deltok og der det også ble etablert kontakt med



amerikanske forskningsmiljøer som arbeidet i forlengelsen av Theodor Schultz' pionerarbeider. Erkjennelsen ble etter hvert den at ikke bare hadde utdanning betydning for økonomisk vekst, men en heving av utdanningsnivået generelt i befolkningen, var viktig for framskritt og sosial utjevning.

Organisatorisk var utdannings samarbeidet innenfor OECD integrert i den øvrige virksomheten og i første fase underlagt et eget direktorat. I 1970 ble det etablert en egen organisatorisk enhet «Centre for Educational Research and Innovation» (CERI) med eget styre sammensatt av eksperter fra forskning og administrasjon. Det politiske ble ivaretatt av en Utdanningskomité bestående av embetsmenn som representanter for de involverte regjeringer. De nordiske landene, og særlig Sverige har utvist stor aktivitet innenfor OECD på dette området.<sup>26</sup>

Virksomheten er omfattende. OECD har spilt en viktig rolle i å *dokumentere den faktiske situasjon* i enkeltland, og dermed gitt basis for nye utdannings reformer. Det har skjedd ved å innsamle statistiske materiale fra medlemslandene årlig fra 1993. Disse publiseres som rangerende, komparative data i rapporten «Education at a glance» som har en helt spesiell status og funksjon. OECD har et eget «Programme for International Student Assessment» (PISA). Hensikten er at politisk ledelse og allmennhet skal få informasjon om situasjon og nivå for landets utdanningssystem. Mye av arbeidet har bestått i å utvikle indikatorer som en målestokk for elevenes prestasjoner og nivå i et internasjonalt perspektiv. På dette grunnlag er det så utviklet tester knyttet til lesing og fagene matematikk og naturfag. Det er neppe tilfeldig. Det dreier seg om basisferdigheter med høy prestisje og nytteverdi innenfor den globaliserte økonomien. Ingen samfunnsfag eller fag innen kunst- og håndverk er tatt med.

Resultatene fra undersøkelsen i år 2001, som omfattet 265000 elever i 32 land, skapte stor oppmerksomhet i Norge. At Norge kom ut som gjennomsnittet, førte til omfattende mediedebatt om «krisen» i skolen. «Norge er skoletaper» var sjokkoverskriften i *Dagbladet* 5. desember 2001. Realiteten var at norske 10. klassinger ved 176 skoler på en to timer skriftlig test i leseferdighet og fagene matematikk og naturfag ble rangert som nr. 13, nr. 17 og nr. 13 av 32 land. Formuleringen «gjennomsnittet for OECD-landene» har vist seg å ha stor politisk betydning. For nasjonalstatene gjelder det å befinne seg på pluss-siden og skåre høyest mulig for å få den positive omtale det gir.

Organisasjonen har nå fullført et langvarig arbeid med å utvikle *indikatorer* for vurdering av utdanning (OECD 1998), noe som kan vise seg å få stor betydning. Her finnes statistisk dokumentasjon på utdanningsnivå, utdanningslengde, ressurser brukt på utdanning på ulike nivå og lærerens lønns- og arbeidsvilkår for å nevne noe.

Innsamling av og løpende publisering av komparativt statistisk materiale har gitt OECD en særlig stor utdanningspolitisk betydning. Norske offisielle policy-dokumenter anvender nesten alltid data fra OECD. Også land utenfor OECD benytter OECD-data som målestokk. Det som ofte oversees er at datagrunnlaget

oftest kommer fra 29 av verdens rikeste land. Metodisk er det en svakhet at datainnsamlingen og kategoriseringen kan varierer fra land til land slik at sammenligninger vil halte. Særlig problematisk er det å anvende OECD-data som uttrykk for et globalt gjennomsnitt og standard for nasjonal politikk-opptåning.

Et annet viktig virksomhetsområde innenfor OECD er *ekspertvurderinger*. OECD utnevner i prinsippet uavhengige eksperter på høyt nivå for å vurdere institusjoner, enkelttiltak, regioner og hele land. En OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk på midten av 1970-tallet fikk liten oppmerksomhet og skapte beskjeden debatt. Stor oppmerksomhet fikk derimot OECD-vurderingen av norsk utdanningspolitikk på slutten av 1980-tallet.<sup>27</sup> Denne OECD-vurderingen ble initiert av den norske regjeringen. Tre oppnevnte OECD-eksperter foretok en to ukers høring i 1987 der de møtte politikere og skolefolk på ulike nivå. Deres vurdering ble så sluttbehandlet i OECDs undervisningskommisjon i 1988.

I en vurdering av OECDs betydning for norsk utdanningspolitikk er det først viktig å konstatere at OECD formelt ikke har hatt og har noen overnasjonal myndighet. Likevel er det utvilsomt slik at OECD over tid har opparbeidet betydelig prestisje, og at de dermed har bidratt til å gi retning til og sette en standard for utdanning som politikkområde. Innenfor alle de virksomhetsområder som er omtalt, er det grunn til å tro at OECD faktisk har hatt økende betydning. Ikke minst gjelder det resultatene fra OECD testene som alt nevnt. Problemet er kritikkløs bruk av resultatene og manglende bruk av annen relevant forskning. Den nye regjeringens forslag i statsbudsjettet for 2002 om øket timetallet i norsk med 1 time på de lavere klassetrinn, kan det tolkes som et svar på OECDs data.

OECD-vurderingen i 1988 var med å gi støtet til flere utdanningspolitiske reformer i Norge på 1990-tallet. Innengasjering av framragende forskere og kontakt med tunge forskningsmiljøer bidrog til faglig legitimering. På mange måter er koblingen mellom det faglige og politiske det spesielle. Systematisk og nær kontakt med det politiske og ikke minst administrative systemet i det enkelte land øker OECDs innflytelse. Samtidig framstår OECD som uavhengig og langt på vei upolitisk, noe som trolig gir dens utredninger, deklarasjoner og anbefalinger større gjennomslag. I sin bok om OECD og norsk utdanningspolitikk hevder tidligere ekspedisjonssjef i KUF Kjell Eide at OECD-vurderinger ofte har vært bestillingsverk fra ulike regjeringer som behøvde en legitimering av faktisk politikk.<sup>28</sup>

En annen grunn til OECDs innflytelse er at organisasjonen har framstått som konsekvent og reliabel over tid. Den har ikke vinglet i sin grunnholdning og profil, men holdt fast ved sin ideologi og anbefalinger i det Kjell Eide har karakterisert som en «nyliberalistisk ånd».<sup>29</sup> Som «skjult» aktør har OECD hatt stor betydning for norsk utdanningspolitikk. Eide ser OECD som et klart politisk organ. Organisasjonen setter dagsorden og legitimerer utdanningspolitikk på nasjonalt plan

### **WTO som «skjult» utdanningspolitisk aktør**

WTO (World Trade Organization) ble formelt opprettet 1. januar 1995. Institusjon spiller i dag en nøkkelrolle i den globaliserte markedsøkonomien. Organisasjonen har sitt hovedkontor i Geneve i Sveits med 500 ansatte. Den har sitt utspring i GATT (General Agreements on Tariffs and Trade), en multilateral handelsavtale som første gang ble inngått i 1947. Nåværende WTO er et resultat av omfattende og vanskelige forhandlinger, den såkalte Uruguay-runden (1987-94), som førte til enighet om en sluttavtale («The Final Act and Agreement») i Marrakesh 15. april 1994 (WTO 1994). Denne avtalen innebar en liberalisering av internasjonale kapitalbevegelser, en videre liberalisering av handel med jordbruksvarer, fjerning av importhindringer og intensjon om skrittvis liberalisering av handel med tjenester som også inkluderer utdanning. Målet for WTO er økende verdenshandel i en globalisert økonomi. For å oppnå økt handel er virkemidlene lavere toll og avgifter og i prinsippet like vilkår for alle. Nytt er at WTOs målsetting utvides ved skrittvis å inkorporere handel med tjenester. Det utfordrer vårt politiske velferdssystem og dets tjenesteproduksjon.

Fra 1987 har det foregått et kontinuerlige arbeid der eksperter, byråkrater, politikere og lobbyister har vært involvert. Særlig aktive som pådrivere og premissgivere i denne prosessen har vært de store multinasjonale selskaper. Såkalte «business-dialoger», uformelle samtaler mellom storkonsern, finansfolk og politikere har hatt stor betydning for utforming av avtaleverk (Heiene 1999). Det er en fellesinteresse mellom disse aktørene som øker de rike lands innflytelse. Av verdens 100 største konsern har 99 sin base i USA, EU eller Japan.

I arbeidet med nytt avtaleverk som i prinsippet bygger på en konsensus-tenkning, er høydepunktene knyttet til ministermøtene som skal slutføre og signere nye avtaler. Etter Uruguay-runden har det vært holdt fire ministermøter; i Singapore i 1996, Geneve i 1998, Seattle i 1999 og i Qatar 2001. Etter Ministermøtet i Qatar i November 2001 har WTO 144 medlemsland ved at Kina etter langvarige forhandlinger og motstand fra USA, nå er blitt medlem.

Det er stor enighet om at WTOs omfattende avtaleverk om verdenshandel dannet gjennom forhandlingsrunder over flere år er av stor betydning for nasjonal og regional politikk (Didier 1999).<sup>30</sup> Avtalene er overnasjonale og juridisk forpliktende der tvisteløsningspaneler skal sørge for at avtaleverket følges.

WTO har vært kritisert for demokratisk underskudd. Organisasjonen har et styre (general council) som vanligvis består av medlemlandenes ambassadører som har regulære møter og foretar løpende beslutninger. I prinsippet skal avtalene bygge på konsensus mellom medlemslandene der enkeltland også har vetorett. I en tale til Europaparlamentet 10. april 2001 framhevet WTOs generaldirektør Mike Moore at landene heller ikke var redde for å bruke vetoretten.<sup>31</sup> Det er langt fra sannheten. Mange fattige land har ikke råd til å sende sine

representanter til møter i viktige komiteer mens store konsern driver omfattende lobbyering. Makt flyttes dermed fra folkevalgte organer til overnasjonale organer. I prinsippet er hvert land likeverdig, men i praksis dominerer de rike landene.

Manglende åpenhet er også et problem. Normalt er det slik at forhandlingene innenfor WTO-systemet føres bak lukkede dører. Begrunnelsen er taktisk ved å framheve at større åpenhet ville svekke de enkelte lands forhandlingsposisjoner. Det er også vanskelig å få ut dokumenter. WTO har ikke egne demokratiske organer og strukturer, men i prinsippet et indirekte demokrati inn mot medlemslandene. Det ivaretar ikke selve hovedpilaren i et demokratisk system, folkets suverene rett til velge sin vei og sine ledere.

En fellesnevner i den økende motstand mot den økonomiske globaliseringen med WTO som frontinstitusjon har vært at WTO i praksis fungerer udemokratisk. Kritikken har foregått lenge, men har øket i omfang og intensitet. Motstanden toppet seg under WTOs ministermøte i Seattle høsten 1999 der møtet endte i kaos. Forhandlingene brøt sammen for en tid. Det gav ny næring til en anti-globalisering bevegelse mot de nye frontinstitusjonene for økonomisk liberalisering og globalisering. I tur og orden kom protestaksjoner mot WTO, Verdensbanken, EU og G8 møtene, i byer som Seattle, Praha, Gøteborg og Genova. Arbeidet med avtaleverket i WTO går imidlertid videre noe forsinket. Når ministermøtet i 2001 ble lagt til Qatar, et av verdens mest lukkede land, hindret det åpne gateprotester, men svekket neppe globaliseringsmotstanden.

På møtet i Qatar ble forhandlingene om avtaleverket som omfatter handel av tjenester GATS (General Agreement on Trade in Services) videreført. GATS-avtalen er en multilateral avtale som legger til rette for handel med tjenester. I prinsippet omfatter dette alle tjenester unntatt statsbyråkratiet. Begrepet tjenester innbefatter i alt 280 undersektorer og aktiviteter, eksempelvis bank, forsikring, samferdsel, turisme, underholdning, og ikke minst helsetjenester, utdanning og forskning. Tjenesteproduksjon står omlang for to tredjedeler av samlet produksjon i industriland. Utdanning er dermed en meget viktig del av den såkalte kunnskapsøkonomien. Tjenester er et enormt marked i rask vekst.

GATS-avtalen er den første multilaterale avtale om handel med tjenester i verden. På enkelte områder har forhandlinger foregått siden 1995 med et avbrudd, «Seattle-runden». Forhandlingene ble gjenopptatt i februar 2000. De videreføres med plan om avslutning og endelig avtaleverk på plass 31. desember 2002. Også dette har vært og er nokså lukket prosess. Norske myndigheter har imidlertid gitt sin støtte for å bringe også tjenester inn under WTOs regelverk. Som en forberedelse til ministerkonferansen i 1999, gav regjeringen full støtte til videre forhandlinger (Communication from Norway 1999). Støtten må vurderes på bakgrunn av at GATS-avtalen innebærer begrensninger på statlige tiltak knyttet til lovverk, avtaler og retningslinjer. Det gjelder eksempelvis arbeidsmiljø, ansettelsesforhold, lønnsforhold og rettigheter som arbeids-

taker. Det gjelder også subsidier og støtteordninger som påvirker markedsadgang negativt.<sup>32</sup>

Handel med utdanningstjenester innebærer at en viktig samfunnssektor som utdanning nå mer overlates til markedet og det private initiativ. Historisk har enkelte tjenester i mange land vært ansett som så viktige for individ og samfunn at det offentlige har hatt et overordnet ansvar. Slike tjenester har eksempelvis vært post, telefon, transport, helse og ikke minst utdanning. Det har vært tjenester som det offentlige har måttet sikre som landsdekkende tilbud for alle. Til nå har utdanning vært en hjørnestein i velferdsstaten og en samfunnssektor som har vært ansett som så viktig at den ikke egnet seg for markedsbaserte løsninger. Forpliktende avtaler innenfor WTO som omfatter handel med tjenester kan forrykke dette forholdet vesentlig.

Ved GATS-avtalen er utdanning en handelsvare og det uten at vi egentlig har hatt en debatt om ønskeligheten. Avtalene overfører mer makt til de store internasjonale konsernene som ser enorme fortjenestemuligheter i utdanningsmarkedet. Det innebærer at den verdibaserte, demokratiske lokale og nasjonale samfunnsstyringen svekkes, mens den globalt institusjonaliserte byråkrati og økonomistyringen tiltar. Nasjonale og lokale myndigheter vil fort oppleve problemer og sanksjoner om utenlandske tjenesteytere nektes markedstilgang om de ønsker det.

Det savnes en debatt i Norge om de langsiktige virkninger av den videre liberalisering som GATS legger opp til. Derimot har vi hatt en omfattende debatt om Norges forhold til EU. Men også vår relasjon til EU involverer utdanning.

### **EU som «skjult» utdanningspolitisk aktør**

Norge er som kjent ikke medlem av EU. I to folkeavstemninger i 1972 og 1994 har et flertall i befolkningen sagt nei. Likevel er EU som overnasjonalt politisk og økonomisk system trolig den institusjon som mest direkte har innvirkning på norsk utdanning, særlig gjelder det høyere utdanning. Det har sammenheng med at Norges tilknytning til EU i dag er regulert ved EØS-avtalen som Stortinget vedtok *uten* folkeavstemning. Avtalen har vært virksom fra 1. januar 1994. EØS-avtalen etablerte et omfattende samarbeid med EU om utdanning og forskning med de samme rettigheter og plikter som ved medlemskap. Fra 1. januar 1995 har Norge deltatt med fulle rettigheter og plikter i de nye omstrukturerte programmene Sokrates og Leonardo. Programdeltakelsen innebærer videre at Norge er forpliktet til å betale for sin programdeltakelse og i tillegg dekke egne kostnader (EØS-avtalen, del VI, artikkel 82). Norges samarbeid med EU og dermed integrert i EU's utdanningspolitikk.

EUs politikk på utdanningsområdet er konsentrert om to hovedområder. Det ene er å etablere og videreutvikle felles programmer for å sikre en bedre kvalifisert arbeidsstyrke og dermed styrke næringslivets konkurranseevne. Etter

en beskjeden start i 1976, ekspanderte programvirksomheten på 80-tallet og på 90-tallet. Ekspansjonen på 80-tallet hadde sammenheng med at EU startet arbeidet med å etablere et felles, indre marked for å komme ut av en langvarig økonomisk stillstand. Utdanning kom inn som en viktig støttevirksomhet for å utvikle høyere og mer relevant kompetanse i forhold til næringslivets behov.

I hovedsak dreide et seg om *yrkesfaglige og næringslivsorienterte programmer* (Comett, Petra, Eurotecknet, Euroform og Force) for å heve kvaliteten på yrkesfaglig utdanning og styrke forbindelsen mellom yrkesutdanning og næringsliv. Men også *utvekslings- og mobilitetsprogrammer* (Ersamus, Lingua, Ungdom for Europa, Utveksling av unge arbeidstakere, Lærerutvekslingsprogram, Schumanstipend, Tacis) ble et viktig virkemiddel for utdanningsmessig kvalitetsforbedring og større internasjonalisering. I tillegg ble det opprettet mindre *kompenserende utdanningsprogrammer* (NOW, Iris, Tenet, Handynet, Tide, Horizon og Tempus) for individkategorier eller områder som ble oppfattet som svakstilte. Nevnes må også *data- og informationsprogrammer* (Cedefop, Eurydice, Eurostat, Impact, Naric, Nit/Educ og Jean Monnet-programmet) med sikte på datainnsamling, statistisk bearbeiding og informasjonsspredning.

Etter restruktureringen av utdanningsprogrammene i 1995 har tiden fra 1995-2002 vært en periode for implementering, evaluering av virksomheten og planlegging av en ny programperiode. Det er nå vedtatt å fornye programmene for en ny periode fra år 2000 til 2006. En arbeidsgruppe oppnevnt av Kommissjonen bestående av 25 framtrepende utdanningsekspertter framhevet i sin rapport i 1997 betydningen av «et åpent og dynamisk europeisk utdanningsområde».<sup>33</sup> «Europeisk utdanningsområde» forstått som politisk metafor har klare likhetstrekk ved forestillingen om det indre marked. Innenfor et avgrenset område skal utdanning og kunnskap få flyte fritt. I dette ligger det egentlig en markedsisering av utdanning som virksomhet.<sup>34</sup>

Norge er nå med i den nye programperioden med fulle rettigheter og plikter. Det betyr innbetaling av årlig kontingent som egentlig er holdt utenfor normale prioriteringer. Den utløses direkte som følge av avtaleforpliktelser. For budsjettåret 2002 er samlet kontingenten til utdanningsprogrammene ca. 78,7 millioner kroner. Det er et betydelig, men beskjedent sammenlignet med bidrag til EU rammeprogram til forskning der regnskapstall for år 2000 var på 237,5 millioner (St. prp. nr. 1, 2001-2002).<sup>35</sup>

Også i inneværende programperiode er hovedtanken at programmene skal fungere som støtte til EU som økonomisk og politisk prosjekt. De skal bidra til å høyne kompetanse og dermed gjøre bedriftene mer konkurransedyktige. Tenkningen domineres av utdanningens nyttefunksjonen i forhold til økonomi. Det gjelder også Norge. Et uttrykk for dette er plassering av det politiske ansvaret for EUs rammeprogrammer. Fra 1. juli 2000 ble dette ansvaret overført til Nærings- og handelsdepartementet.<sup>36</sup>

Det andre hovedområde for EUs utdanningspolitikk har vært å utvikle en det som omtales som *en europeiske dimensjon*. Dette området er mindre kjent enn utdanningsprogrammene, men er dermed ikke mindre viktig. For å kunne lykkes med å realisere EU som økonomisk og politisk prosjekt, har integrasjon på det psykologiske planet blitt en høyt prioritert oppgave. Det må med andre ord skapes en følelsesmessig og holdningsmessig tilhørighet og identitet mellom individer med ulik bakgrunn og innenfor et nytt felles overnasjonalt system.

Det er dette som var kjernen i EU-toppmøtets deklarasjon helt tilbake til 1973 og det senere arbeid med å fremme en europeisk dimensjon. Samtidig med veksten i programvirksomheten på 1980-tallet, ble også arbeidet med den europeiske dimensjon intensivert. Det innebar mer konkret utveksling av studenter, språkundervisning, utvikling av lærebøker og innarbeiding av lærestoff om EU i skolens læreplaner. I tillegg ble det lagt vekt på «symbolpolitikk» ut fra tanken om at EU på samme måte som en nasjon måtte skape symboler som kan gi grunnlag for felles identitet og tilhørighet, felles flagg, felles EU-hymne, felles EU-dag og mer praktisk felles merking med grenser og felles pass. Det ble også lagt stor vekt på idretten og egne EU-arrangementer.

Særlig viktig ble den europeiske dimensjon i Sokrates og Ungdomsprogrammet. Maastrichttraktaten innførte begrepet unionsborgerskap og knyttet i sin innledning identitet til utvikling av felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (Artikkel B). Den reviderte Amsterdam-traktaten fra 1999 ble preget av en mer demokratisk forståelse av borgerskap. Intensjonen var en mer åpen beslutningsprosess i kontakt med borgerne. Det er dette arbeidet som videreføres med hvitboken om framtidig styring.<sup>37</sup> Borgerskap i utdanningssammenheng ble nå mer forstått som opplæring for demokrati. Livslang læring skulle følgelig også inkorporere «learning for citizenship».<sup>38</sup> Denne strategien for å fremme en europeisk dimensjon ser ut til å videreføres i den programfasen som vi nå er inne i.

Jeg har tidligere i min bok *EU, EØS og utdanning* betegnet den europeiske dimensjon som «limet» i EU systemet.<sup>39</sup> Dette «limet» fikk økende betydning da unionsprosjektet for alvor kom på banen tidlig på 90-tallet. Politisk vil den emosjonsbaserte dimensjonen være viktigst fordi den tjener til å legitimere politisk autoritet.<sup>40</sup>

Samarbeidet med EU på utdanningsområdet har også hatt betydning for arbeidet med internasjonal harmonisering og standardisering av utdanning. Viktig i så måte er NARDIC<sup>41</sup> som er et nettverk etablert alt i 1984 for informasjon om akademisk utdanning, eksamener og grader i medlemslandene nå innenfor Sokrates programmet. Nasjonalt kontor for Norge ble etablert i 1991. Som følge av den politiske behandlingen av den såkalte «kvalitetsreformen» for høyere utdanning i juni 2001, slutter Norge seg til det europeiske karaktersystemet ECTS<sup>42</sup> utviklet av Europakommisjonen som har en femgradig skala fra A-E.<sup>43</sup>

EU utøver betydelig innflytelse gjennom sine utdanningsprogrammer og tilhørende økonomistyring. På innholdssiden vektlegges i hovedsak naturvitenskapelige og teknologiske fag. Det er rimelig å tolke den økende bekymring for realfagenes stilling i norsk skole i denne sammenheng. Tilsvarende bekymring for kunnskapsnivået eksempelvis i samfunnsfag er det vanskelig å oppdage. Programmene har også en ideologisk styringsfunksjon. Den politiske retorikken i EU har vært knyttet til utdanningens betydning for bedret konkurranseevne og økonomisk vekst og for realiseringen av unionen og EU som politisk prosjekt. EU har løpende fulgt opp utdanningsprogrammene med omfattende evaluering. For tidligere EFTA-land har EU opprettet et eget overvåkingsorgan som skal påse at EØS-reglene gjennomføres og anvendes på en riktig måte.

I prinsippet kan Norge fortsatt føre en nasjonal skolepolitikk og gjør det også i betydelig grad. Samtidig er det åpenbart at vår deltakelse i EU-samarbeidet på utdanningsområdet presser fram en tilpasning og internasjonalisering av vårt utdanningssystem med sine pluss og minussider. Styringsdynamikken har i denne sammenheng klare likhetstrekk med målstyringen på nasjonalt nivå. Innenfor EU-systemet innebærer dette at EU skal bestemme målene og langt på vei innholdet, mens nasjonalstatene og de lokale nivåene skal stå for implementering og valg av virkemidlene. EUs overnasjonale organer skal initiere, samordne og kontrollere.

Særlig problematisk er det at EU gjennom sin virksomhet på utdanningsområdet er preget av en ensidig instrumentell forståelse av utdanningens funksjon som virkemiddel for øket konkurranseevne og økonomisk vekst. Forståelsen av utdanning som dannelse og kultivering er om ikke helt fraværende, så i alle fall nesten. Problemet er at også det kulturelle element i arbeidet med å skape en europeisk dimensjon har et instrumentelt preg. Den europeiske dimensjon er ikke begrunnet ut fra dannelsesstenkning, men i forhold til EU som økonomisk og politisk prosjekt.

### **Utdanningspolitikk som avpolitiserende tilpasning**

Den situasjon som er beskrevet og analysert i denne artikkelen reiser mange prinsipielle og mer avgrensede problemer i forhold til utdanningspolitikken. Et problem angår *demokratiets vilkår* innenfor vårt politiske styringssystem. På en måte oppfattes de «skjulte» aktørene å stå utenfor og over politikken og også de demokratiske prosesser. Samtidig er deres funksjon ukjent og virksomheten lukket. De nevnes ikke som aktører i media og den politiske debatten. De trekkes sjelden inn i utdanningspolitisk forskning. Det indikerer at aktørene og deres virksomhet i praksis har en avpolitiserende funksjon. *Det skjer en avpolitisering på den måten at makt overføres til nye institusjoner med økonomisk base og forankring som egentlig ikke oppfattes som politiske institusjoner og heller ikke er underlagt normal politisk styring og kontroll.*



Dette bidrar trolig til at utdanningspolitikken koloniseres og systematisk underordnes andre politikkområder, særlig økonomi. Maktforskyvningen og koloniseringen begrunnes og legitimeres i relasjon til internasjonalt avtaleverk som basis for nyinstitusjonaliseringen. Dermed framstår utdanningspolitikken som en *nødvendig tilpasningspolitikk* og ikke som et resultat av bevisste politiske valg og beslutninger. Det innebærer at nasjonal politisk styring i praksis fungerer som en passiv tilpasningspolitikk som tydelig demonstrert ved behandlingen av den norske kvalitetsreformen for høyere utdanning. Statens ved det politiske systemet fungerer som tilrettelegger på markedets premisser. Den føyer seg inn i det omtalte TINA-prinsippet (There is no alternative) som en uunngåelig konsekvens av den globaliserte utvikling ingen kan stille seg utenfor. På en måte forsvinner utdanningspolitikken og den ideologiske forankring. Det som gjenstår er den tabloidiserte skoledebatt med sin forføreriske overflatiskhet. For å gjenreise utdanningspolitikken er det av stor betydning å gjenskape den seriøse, åpne utdanningspolitiske debatt.

## NOTER

- 1) Jfr. T. Lauvdal, *Pedagogikk, politikk og byråkrati*. Avhandling til graden dr. polit. Trondheim: Universitetet i Trondheim 1994; Stein Rokkan, *Stat, nasjon, klasse*, Oslo Universitetsforlaget, Oslo 1987; og Roger Dale, «Globalization: A New World For Comparative Education?» Jürgen Schriwer (ed.), *Discourse Formation in Comparative Education*, Peter Land Verlag, Frankfurt 2000, s. 87-110
- 2) Jens Arup Seip, *Problemer og metode i historieforskningen*, Gyldendal, Oslo 1983.
- 3) B. Rothstein, *Den socialdemokratiska staten: reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Avhandling (doktorgrad), Lunds universitet, Lund 1986, s. 50.
- 4) Jfr. T. Rossvær, *Organisasjonsteorier i sosiologisk belysning*, Tano forlag, Oslo 1987.
- 5) Jfr. Max Weber, *Makt og byråkrati*, Gyldendal forlag, Oslo 1977.
- 6) Jfr. f.eks. I. Bleikeli, S. Marton og S. Hanney, *Policy Regimes and Policy Design – a Dynamic Network Approach. The Cases of Higher Education in England, Sweden and Norway*. Paper for Annunal meeting of the American Political Science Association, Washington August 1997.
- 7) Jfr. f.eks. B. Lindensjö og U.P. Lundgren, *Politisk styrning och utbildningsreformer*, I Brännpunkten, B 86:3, Skolöverstyrelsen, Stockholm 1986.
- 8) Jfr. *Skolefokus* nr. 6, 2001.
- 9) NOU (2000:14), *Frihet med ansvar – Om høgre utdanning og forskning i Norge*, Oslo 2000.
- 10) Gustav E. Karlsen, *Desentralisert skoleutvikling*, AdNotam forlag, Oslo 1993.
- 11) Torstein Wille, *'Kringsatt av fiender' – Utdanningspolitikk i klemme mellom pedagogiske idealer og næringslivets interesser?* Hovedoppgave, Universitetet i Tromsø, SVF, Tromsø 1999.

- 12) NHO, *Kunnskap er makt: om styringen av utdanningssystemet i Norge*, Seksjon kompetanse, Oslo 1991.
- 13) NHO, *Kunnskapens karakter*, Næringslivets forlag, Oslo 1994.
- 14) Jfr. Arild Underdal, *Norsk høyere utdanning i et nytt årtusen*, Norgesnett-konferansen 2000.
- 15) Jfr. M. Albrow, *The global age: state and society beyond modernity*, Polity Press, Cambridge 1996.
- 16) Jfr. Zygmunt Baumann, *Savnet fellesskap*, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo 2000.
- 17) Nordisk Råd ble stiftet i 1952 og er et samarbeidsforum mellom parlamentarikere fra de 5 nordiske land. Rådet har 87 medlemmer, og rådsmedlemmene nomineres av de respektive partier og velges av det enkelte lands parlament.
- 18) Europarådet ble etablert 5. mai 1949 med Norge som ett av de 10 grunnleggerlandene. I dag har Europarådet 40 medlemsland etter at land fra Sentral- og Øst-Europa kan med etter 1990. Det gjelder også Russland. Europarådet har som hovedmål å fremme demokrati, styrke menneskerettene og prinsippene om rettstaten. Rådet skal også legge til rette for økonomisk og sosial framgang og ved det øke enheten mellom medlemslandene og medvirke til øket livskvalitet for den enkelte. Europarådets konvensjoner er rettslig bindende for medlemsstatene. Særlig viktige organ i Europarådet er menneskerettskommisjonen og Menneskerettsdomstolen.
- 19) EU (European Union) har sin basis i Romatraktaten fra 1957, men som union ble EU etablert 1. nov. 1993 med basis i Maastricht-traktaten som senere er revidert i Amsterdam 17. juni 1997. EU har i dag 15 medlemsland.
- 20) UNESCO (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization) ble etablert 16. nov. 1945 og har i dag 186 medlemsland. UNESCO var ment å være en global organisasjon, men kom etter hvert til å legge hovedvekten på utviklingslandenes problemer.
- 21) NAFTA (The North American Free Trade Agreement) startet som en frihandelsavtale mellom Canada og US i 1989 og ble senere utvidet med Mexico i 1994.  
APEC (The Asia-Pacific Economic Cooperation) ble etablert i 1989 og har i dag 18 medlemsland.
- 22) World Bank, *Beyond Economic Growth*, Washington D.C. 2000.
- 23) World Bank, *Knowledge for development*, 2001. <http://worldbank>
- 24) World Bank Institute, *Strategic Choices for Education Reform. A Core Course*, March 19-April 6, 2001. Washington D.C.
- 25) Jfr. A. Welle-Strand, *Educational Evaluation in Norwegian Development Aid*, Institute of International Education, Stockholm University, Stockholm 1998.
- 26) Jfr. Kjell Eide, *Økonomi og utdanningspolitikk: økonomisk forskning som premiss for utdanningspolitikken*. I serien: Utdanningspolitikk og forskning, Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning, Oslo 1995.
- 27) Jfr. på den ene side: KUF, *Norsk utdanningsvesen og norsk utdanningspolitikk. Bakgrunnsrapport for OECD-eksaminasjon*, Aschehoug, Oslo 1976; og OECD, *Reviews of national Policies for Education – Norway*, Paris 1976. På den annen side: OECD/KUF, *OECD vurdering av norsk utdanningspolitikk – Ekspertvurdering fra OECD*, Aschehoug, Oslo 1989.

- 28) Kjell Eide, *OECD og norsk utdanningspolitikk: En studie av internasjonalt samspill*, Utredningsinstituttet, Oslo 1995.
- 29) Ibid., s. 18.
- 30) Pierre Didier, *WTO trade instruments in EU law: commercial policy instruments: dumping, subsidies, safeguards*, Cameron May, London 1999.
- 31) Jfr. Mike Moore, *Trade, development and democracy: the need for reform of the WTO*. Speech to the European Parliament, 10. april 2001.
- 32) S. Sinclair, *How the World Trade Organization's new «services» negotiations threaten democracy*, Candian Centre for Policy Alternatives 2000.
- 33) European Commission, *Accomplishing Europe Through Education and Training. Study Group on Education and Training Report*. DG XXII. COM (97) 563, final, 1-2, 1997.
- 34) Jfr. J.F. Schostak, *Dirty Marks: The Education of Self, media and Popular Culture*, Pluto Press, London/Boulder Colorado 1993.
- 35) St. prp. 1 (2001-2002), *For budsjetterminen 2002. Det Kongelige kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartement*.
- 36) Ibid.
- 37) COM 428, *European Governance. A White Paper*, final report, Luxembourg 2001.
- 38) *Bulletin No 5*, 1997. The European Commission.
- 39) Gustav E. Karlsen, *EU, EØS og utdanning. En studie av bakgrunn og innhold – føringer og konsekvenser for norsk utdanning*, Tano-forlag, Oslo 1994.
- 40) M. Haavelsrud, *Perspektiver på utdannings sosiologien*, Arena Forlag, Tromsø 1997.
- 41) NARDIC (Network of National Academic Recognition Information Centers)
- 42) ECTS (European Credit Transfer System) der 60 credits representerer et normalt studieår.
- 43) St. meld. nr. 27 2000-2001 *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*.