

Recension

ANDERS NILSSON

Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet

Florian Waldows *Utbildningspolitik, ekonomi och internationella utbildningstrender i Sverige 1930–2000*. Stockholm: Stockholms universitets förlag, 2008.

Utbildningspolitik är mer aktuell än på länge. Omstöpningar av den svenska skolan är på väg på flera olika områden, med till exempel ökad kunskapskontroll i grundskolan, en omläggning av gymnasieutbildningen och en ny lärarutbildning. Ett viktigt skäl till det är att svenska elevers kunskaper ifrågasätts från olika håll, vilket främst anses bero på att grund- och gymnasieskola håller för låg kvalitet. Ett annat men relaterat skäl är att kraven på arbetsmarknaden och i samhällslivet snabbt ändras. Dessa inhemska förändringar har paralleller i omvärlden och det kan knappast råda något tvivel om att det pågår en utbildningsexplosion i global skala. Förändringarna i svensk skola bör ses inte minst i det perspektivet. Mot den bakgrunden har Florian Waldows studie *Utbildningspolitik, ekonomi och internationella utbildningstrender i Sverige 1930–2000* betydande dagsaktualitet och relevans för den pågående utvecklingen inom svensk utbildningspolitik. Det har den också från andra, mer grundläggande utgångspunkter.

Svensk utbildningspolitik har varit föremål för mycket forskning. Huvudspåret inom denna forskning är närmast av utvärderingskaraktär och handlar i stor utsträckning om att analysera de politiska avsikterna och utfallet med en viss reform. Waldow har däremot ett uttalat långsiktigt och brett perspektiv i sin studie. Tidsmässigt omfattar den cirka sjuttio år och alla de stora utbildningsreformerna behandlas; från omvandlingen av folk- och realskola till grundskola, via de stora gymnasiereformerna till de stora förändringarna på högskolenivå.

Det långa perspektivet ger möjligheter att kunna urskilja såväl kontinuiteter som brott i utvecklingen och det tillåter författaren att ställa upp en tolkningsmodell för förloppet. Den andra infallsvinkeln är att koncentrera framställningen på förhållandet mellan utbildning och ekonomi. Han för fram två (icke konkurrerande) hypoteser för att förklara utvecklingen av »den diskursiva konstruktionen av relationen mellan utbildning och ekonomi» (s 15). Den första hypotesen är att denna bestäms av ekonomiska strukturcykler, den andra att det är den internationella utbildningspolitiska diskursen som be-

stämt hur relationen konstruerats. De båda hypotesernas förklaringsvärde undersöks genom empiriska nedslag i fem så kallade fokusperioder, som valts för att de samvarierar med viktiga faser i den svenska ekonomiska utvecklingen. De täcker dessutom de centrala förändringarna i den internationella utbildningspolitiska debatten.

Waldows mest originella bidrag är den tydliga kopplingen till en ekonomisk strukturteori och vi ska snart återvända till den. Först några ord om den andra förklarande hypotesen, att den svenska utbildningspolitiska diskussionen tagit intryck av den internationella. Waldow kan visa att den svenska diskussionen om samband mellan ekonomi och utbildning har varit påfallande lik den internationella. Det är egentligen inte särskilt förvånande, eftersom den internationella diskussionen i stor utsträckning handlat om utbildning som investering, främst i form av humankapitalteorins stora genomslag i början av 1960-talet och det hade verkligen varit uppseendeväckande om denna diskussion inte satt avtryck även i den svenska debatten. Men Waldows egentliga poäng är avslöjande: han visar att många motiv, som enligt de svenska debattörerna är reaktioner på specifika svenska problem, snarare är återspeglings av den internationella debatten. Det visar hur nationellt begränsad både debatten och forskningen om den svenska utbildningspolitiken varit, ett i sig allvarligt problem som det tyvärr inte är möjligt att behandla vidare i detta sammanhang.

Huvudtesen är att ekonomisk strukturomvandling påverkat den utbildningspolitiska diskussionen. Waldow utgår från en generalisering av den svenska ekonomiska utvecklingen som utarbetats av Lennart Schön. Den säger i korthet att den svenska ekonomin genomgått ett antal cykler av varierande längd sedan industrialiseringen (Schön 2000). Waldow tar främst sikte på de så kallade strukturcyklerna, som är 40–50 år långa och kan sammanfattas i nyckelorden »omvandling – rationalisering – kris».

En grundtanke hos Schön är att under ekonomiska strukturkriser undergrävs och raseras äldre strukturer, i första hand de ekonomiska men så småningom även andra institutioner som stöttat de ekonomiska strukturerna. Ett bra exempel är arbetsmarknadens institutioner, som med viss fördröjning omvandlats markant efter kriserna under 1890-talet med kollektivavtal under 1900-talets första år, 1930-talet med »Saltsjöbadsandan» från slutet av 1930-talet och 1970-talet med upplösningen av de centraliserade och samordnade förhandlingarna (se t ex Lundh 2002).

På ett mer generellt plan hävdar Schön att det finns ett samband mellan ekonomiska strukturomvandlingsfaser och genombrott för nya riktningar inom politiken. Strukturomvandlingsfaser är perioder som präglas av genuin osäkerhet om vart den framtida utvecklingen är på väg, vilket kan öppna för de nya riktningarna. Under rationaliseringsfaser däremot finns det en samstämmighet om vilken riktning utvecklingen har och då gäller det snarare att konstruera system som kan stödja denna. Dessa generella samband antar Waldow hypotetiskt även ska återfinnas inom utbildningspolitiken och han har valt sina fokusperioder för att se i vilken utsträckning hypotesen får stöd.

Waldow finner stöd för sin hypotes i de tre första fokusperioderna som kännetecknas av kris (1930–35), omvandling (1943–48) respektive rationalise-

ring (1958–63). Under krisperioden präglades den utbildningspolitiska diskursen av ett visst krismedvetande men också av svaga reformimpulser, vilket enligt Waldow främst beror på fördröjningsmekanismer som försenar signaler från det ekonomiska systemet till det politiska. Det är tänkbart men inte helt övertygande.

Lämnar man diskursnivån och tittar på vad som faktiskt skedde är det uppenbart att den ekonomiska krisens effekter i form av hög arbetslöshet möttes av bland annat utbildningspolitiska åtgärder inom yrkesutbildningsområdet. Det handlade inte om några drastiska åtgärder men det inrättades kurser för arbetslösa inom både yrkesskolan och folkhögskolan med start redan 1933.

Nu ska i rättvisans namn sägas att Waldow uttryckligen inte diskuterar det eventuella genomförandet av de idéer han behandlar och följaktligen inte kan anklagas för att ha underlåtit att diskutera åtgärder inom den lägre yrkesutbildningen. Men det ställer onekligen frågan om fördröjningsmekanismer i ett annat ljus. Trettiotalskrisen var djup och långvarig och den fick betydligt snabbare återverkningar på en rad andra områden, varför hypotesen om fördröjning just på (delar av) utbildningsområdet nog får ses som tveksam. Det handlar nog snarare om att den dominerande uppfattningen i början av trettiotalet var att utbildningspolitik inte kunde bedrivas från samma utgångspunkter som arbetsmarknadspolitik (se t ex Lindensjö & Lundgren 2000).

Åren 1943–1948 faller i slutet av en omvandlingsfas som, enligt hypotesen, kännetecknas av stor öppenhet för nya politiska impulser. Och sällan har en hypotes fått bättre stöd av det empiriska materialet! Under perioden diskuterades och förbereddes flera av de stora skolreformerna som skulle komma att i grunden förändra den svenska utbildningsstrukturen på 1950- och 1960-talen. 1940 års skolutredning är en av de grundligaste undersökningar som genomförts och som sammantaget publicerade 23 offentliga utredningar. Den följdes av 1946 års skolkommision som drog radikalare politiska slutsatser än den allsidigt sammansatta utredningen. Med 1946 års kommission förbereddes omläggningen av den svenska skolan från ett parallellskolesystem till ett enhetligt system, en förändring som mer än någon annan karaktäriserat det svenska utbildningssystemet.

Fokusperioden 1958–1963 diskuteras i ett kapitel som talande nog har rubriken »Det planerbara samhället». Ur ekonomisk synvinkel är samhället inne i en rationaliseringsfas, där de strukturer som tidigare var nya och lite osäkra nu kommit på plats och där planeringshorisonten förlängts. Det innebär bland annat att det finns en god uppfattning om vilken kompetens som behövs i näringslivet, något som i sin tur medför att beslutsfattare anser sig ha ett bra underlag för att fatta långsiktiga beslut om utbildningsväsendets inriktning. Perioden kännetecknas därför inte enbart av diskussioner utan också av många viktiga beslut om grundskola, yrkesskola och gymnasium. Den utbildningspolitiska diskussionen rör främst hur skolan ska förändras för att anpassas till ekonomins krav, speciellt med avseende på arbetskraft med olika kompetenser. Det finns ett stort förtroende för arbetsmarknadsprognoser som underlag för planeringsbeslut och överhuvudtaget är inslagen av social ingenjörskonst stora.

Sammanfattningsvis kan man sålunda konstatera att Waldows hypoteser om sambanden mellan den ekonomiska strukturella utvecklingen och den riktning den utbildningspolitiska kursen tog från början av 1930-talet till mitten av 1960-talet huvudsakligen får stöd i det empiriska materialet. Under den följande trettioårsperioden finner han inte lika tydliga samband, främst därför att den strukturkris som enligt Schöns modell inföll under mitten av 1970-talet inte åtföljdes av en genomgripande reformdiskussion inom utbildningspolitiken. Waldow ansluter därför till en tolkning av strukturförloppet som lanserats av Olle Krantz med innebörden att sjuttiotalskrisen var en »oförlöst» kris som inte var särskilt tydlig för samtiden och dessutom utsträckt i tid (Krantz 1993).

Enligt detta synsätt var det först i början av 1990-talet som strukturkrisen fick ett dramatiskt förlopp. Det var också då, under Waldows sista fokusperiod, som en mer genomgripande utbildningspolitisk diskussion fördes, särskilt med betoning på samband mellan utbildning och ekonomi. Men här anlägger Waldow en alltför mekanisk syn på förhållandet mellan utbildningspolitik och ekonomisk strukturförändring. I själva verket präglade den ekonomiska strukturkrisen inte den utbildningspolitiska reformdiskussionen varken under det tidiga trettioåret eller vid mitten av sjuttioåret.

Det betyder säkert inte att debattörerna saknade insikter i att det pågick en ekonomisk kris men debatten tog lite andra uttryck. Både under trettio- och sjuttioåret sattes utbildningsåtgärder in för att mildra ungdomsarbetslösheten men det gjordes inom ramen för det existerande skolväsendet. Till saken hör att båda kriserna hade föregåtts av stora utbildningsreformer, 1927 års läroverksreform och 1971 års gymnasiereform. Det är säkert inte en slump att så stora reformer låg i slutet av rationaliseringsperioder, när planeringshorisonten uppfattas som lång och när det fanns ett ekonomiskt utrymme. Det ligger i sakens natur att beredskapen för nya reformer var begränsad några år senare.

Det hindrar inte att det fördes en utbildningspolitisk diskussion men den rörde andra saker. Särskilt under sjuttioåret men i förvånansvärt stor utsträckning även under trettioåret stod frågor om demokrati och skolans inre arbete i centrum för debatten. Det är tänkbart att strukturkriserna snarare har medfört att den utbildningspolitiska diskussionen riktas mot den inre verksamheten och därmed skapar förutsättningar för en mer öppen diskussion på längre sikt.

Florian Waldow har förtjänstfullt gett nya insikter i den svenska utbildningspolitiska debatten genom att visa hur påverkad den har varit av den internationella diskussionen. Det kan förefalla vara en självklarhet men det har funnits, och finns, starka tendenser att försöka hålla den svenska debatten fri från inflytande från annat håll. Detta är verkligen att beklaga och Waldow förtjänar beröm enbart för att ha synliggjort tendenserna till isolationism i den svenska debatten. Hans mest originella bidrag består emellertid i att relatera den utbildningspolitiska debatten till ekonomisk strukturförändring.

Det finns ett par tendenser till övertolkning och lite väl mekaniska tolkningar, men det är randanmärkningar som inte förtar intrycket av ett väl genomfört arbete som kommer att vara användbart i framtida studier av

svensk utbildningspolitik. Inte minst därför att han också, om än närmast i förbigående, berör andra intressant teman, till exempel avlänkingsdebatten och diskussionen om begåvningsreserven. Dessa teman har behandlats i tidigare forskning men genom att relatera dem till den ekonomiska strukturomvandlingen kan Waldow tydligt anknyta dessa diskussioner till parallella företeelser i samhällsomvandlingen. Sett i ett större sammanhang är det på det området som Waldows bidrag är som störst; han har visat hur den utbildningsvetenskapliga forskningen förstärks och berikas genom att anlägga samhällsvetenskapliga perspektiv; något som är oundgängligt för att, på allvar och inte bara i retorisk form, kunna undersöka olika samband mellan utbildningssystemet och samhällsutvecklingen.

Litteratur

- Krantz, O. 1993: Vad är det här för sorts kris egentligen? *Ekonomisk Debatt*, 6/1993, 541–550.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. 2000: *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS Förlag.
- Lundh, C. 2002: *Spelets regler. Institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850–2000*, Stockholm: SNS Förlag.
- Schön, L. 2000: *En modern svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel*. SNS Förlag.