

Han har gett ut åtskilliga böcker, nu senast en serie utrikespolitiska uppsatser under titeln "Ord och handling" (Schildts, 1982). Törnudd är en annan, betydligt mera försiktig typ än Jakobson och hans officiella position i dagens Finland lägger också vissa band på vad han kan säga. Han behandlar i sin bok mångahanda problem, såväl principiella som mera praktiska. Vad som i detta sammanhang kanske främst intresserar är ändå hans syn på de frågor som varit helt dominerande i Jakobsons båda memoardelar, nämligen neutralitetspolitiken och relationerna till Moskva sådana de nu relaterar till VSB-pakten.

Törnudd påpekar i en uppsats om neutralitetspolitiken att detta är ett synnerligen mångfacetterat begrepp, som tolkas olika av olika stater, olika i skilda situationer. Det finns, menar Törnudd i Finland säkerligen enighet om att landet skall föra något slags neutralitetspolitik. Han redovisar de invändningar som ofta förs fram: att neutralitetspolitiken skulle vara ämnad att fjärma Finlands politik från VSB-fördragets grund till något annat, eller att neutralitetspolitiken kunde ge intryck av passivitet eller likgiltighet inför världens öde. Han gör också gällande, vilket Jakobson knappast skulle gå med på, att neutralitetspolitiken inte kan härledas från VSB-fördraget. Jakobson säger explicit och åberopar här Kekkonen ("Trettioåttonde våningen" s. 21) att så är fallet: att Finlands rätt till neutralitet direkt återfinns i fördragets text. Törnudds version förefaller en smula annorlunda när han menar att, även om det finns förbindelselänkar dem emellan, är VSB-fördraget och neutralitetspolitiken två olika ting.

Om VSB-fördraget resonerar däremot Törnudd på ett sätt man känner igen. Metodiskt går han igenom dess bakgrund och tillämplighet idag. Hans resonemang här liknar självfallet dem som Kekkonen gör i sitt politiska testamente "Ekudden". Pakten är numera en formell garanti för Finlands goda relationer med Moskva. De regelbundna kontakterna mellan de båda staterna har utvecklats dithän att ett åberopande av fördragets konsultationsparagraf är mindre aktuell. Men skulle det bli tal om sådana konsultationer, är detta inte heller alltför dramatiskt, menar Törnudd. Här finns många trappsteg, det kan stanna vid önskan om konsultationer som 1961, det kan medföra vissa förstärkningar av de finska väpnade förbanden etc. Men i det hela är Finlands neutralitet och dess vilja att hävda denna det bästa skyddet för Sovjet. Ty om denna strävan lyckas blir Sovjet inte föremål för angrepp över finskt territorium.

Törnudds essaysamling innehåller åtskilligt annat, bl. a. en genomgång av den nordiska kärnvapenfria zonen från finsk synpunkt och en analys av finlandiseringsbegreppet som är läsvärd. I denna senare fråga menar han väl, i likhet med de allra flesta av sina landsmän, att

geografin ställer vissa krav. Någon annan utrikespolitisk grundlinje än den nuvarande, även om en del anser den beklaglig, kan Finland knappast föra; det menar väl inte ens Finlands argaste kritiker.

Däremot vidgår Törnudd, en aning inlindat, men dock, att det ibland förekommer att olika privata organ sysslar med egen utrikespolitik, varvid han väl avser sådana bokförlag och andra massmediaproducenter som i beskäftigt nit undanhåller den finländske läsaren något som skulle kunna väcka anstöt i Moskva, respektive de som understundom anför onödigt argisinta meningar om Sovjet.

Törnudd gör ett sympatiskt och sofistikerat intryck i sina framställningar. Kanske är de väl "officiella" ibland. Men det var nu också ett av samlingens syften. Finland behöver konstant upplysa en klentrogen omvärld om sina villkor och sina syften.

Men man behöver i denna debatt också Jakobsons förnämliga inlägg, friare och obundna av tjänsten men därför också mera kontroversiella.

*Mats Bergquist*

## Statsvetenskapen engageras i aktuell skolforskning

### 1. Tillbakablick

Skola och utbildning har för många universitetsämnen varit, och kommer säkert alltjämt att vara, ett intressant forskningsobjekt och ett lämpligt applikationsområde för prövning av vetenskapliga teorier, metoder och modeller.

Men skola och utbildning har haft och har också omvänt, så att säga som subjekt, ett direkt behov av medverkan från den vetenskapliga forskningens sida i sin strävan och uppgift att lämpa verksamheten efter tidens ständigt skiftande krav och att lösa ständigt uppdykande nya problem. Inte minst har detta gällt och gäller under perioder av mer genomgripande förändringar.

Så t. ex. tillkallade 1918 års skolkommision en pedagogikprofessor för biträde i arbetet med frågan om anknypningen mellan folkskola och läroverk i det dåvarande parallellskolesystemet. Under 1930-talet analyserade ett antal statistiker studenternas sociala bakgrund och ekonomiska villkor. Och 1940 års skolutredning bad landets då fyra professorer i pedagogik att belysa den s. k. differentieringsfrågan. De flesta skolutredningar har sedan dess anlitat vetenskapliga experter, främst pedagoger, i sitt arbete.

Men det var först 1950-talets försöksverksamhet med en nioårig enhetskola som ledde fram till att statsmak-

terna i större omfattning och mera långsiktigt och kontinuerligt inlemmade forskning och forskare i utvecklingsarbetet på skolans område. Fr. o. m. 1962 har riksdagen årligen beviljat ett särskilt anslag för ändamålet, och sedan dess har också inom skolöverstyrelsen funnits en särskild enhet för pedagogiskt forsknings- och utvecklingsarbete.

I första hand var det behovet av nya metoder och läromedel för den individualiserade undervisningen på grundskolan som föranledde denna satsning. Det var därför naturligt att det var de pedagogiska institutionerna som fick del av den. Men under 1970-talet började också några psykologiska, sociologiska och lingvistiska institutioner att anlitas.

## 2. Ny och bredare inriktning fr. o. m. 1982

Genom riksdagsbeslut våren 1981 gavs skolforskningen fr. o. m. 1982 nya uppgifter och en bredare inriktning på rekommendation av skolforskningskommittén och skoladministrativa utredningen (prop. 1980/81:97, SOU 1980:2, 1980:5). Skolforskningen borde, hette det i regeringspropositionen, mer än tidigare inriktas mot att ge underlag för den långsiktiga och övergripande planeringen. Den borde också vara ett instrument för en långsiktig uppföljning och utvärdering av skolverksamheten och skolreformerna. Den borde vidare i större utsträckning än hittills behandla problem rörande relationerna mellan utbildning och samhälle. Forskningsinsatserna måste därför bli allsidigare och breddas till större problemområden, gärna också genomföras i form av tvärvetenskapliga projekt med deltagande av forskare från olika discipliner.

Föredraganden, som var Britt Mogård, lade stor vikt vid att skolforskningen bedrevs i ett långtidsperspektiv och fortsatte så:

”Detta rör dels generella frågor om undervisningens innehåll och metoder, dels frågor om relationerna mellan skola, vuxenutbildning och det omgivande samhället – här inte minst den omfattande kunskapsutveckling och utbildning som äger rum vid sidan av undervisningsväsendet i offentlig och privat verksamhet –, dels de samhällsförändringar som kan ligga till grund för omprövning och förnyelse av utbildningens mål, innehåll och organisation. Det är framför allt den senare delen, ”förändringsdelen”, som jag vill beteckna som den strategiskt viktiga inom det centralt bedrivna forskningsarbetet. Den centralt initierade forskningen bör således inriktas mot långsiktiga frågor och vara ett instrument i utvecklingen av skola och vuxenutbildning på lång sikt. Forskningen kan därvid bidra till strävandena att effektivisera utbildningsväsendet. Den skall förse beslutsfattarna med bakgrundsmaterial och handlingsalternativ och den skall ge en kunskapsmässig och metodisk bas för utvärderingen av skolan.”

Utöver forskning om bl. a. kunskapsutvecklingen, om läroplanerna och deras funktion och om uppföljningen av skolreformerna i stort borde man, framhöll skolministern vidare, uppmärksamma problemställningarna kring utbildning – arbetsmarknad – arbetsliv; inte minst strävandena mot jämställdhet och decentralisering gjorde en sådan forskning angelägen. Hon slutade detta avsnitt med följande markering:

”Enligt min uppfattning är det vidare av stor vikt att utvärderingen av verksamheten inom skola och vuxenutbildning också innefattar de stödjande och styrande åtgärder som samhället sätter in. De förslag jag lägger här om forskning, utvecklingsarbete och personalutveckling bör exempelvis utvärderas. Frågor av typen vilka styrmedel som är effektivast, vilka former av personalutbildning som har störst genomslagskraft och hur särskilda resurser till lokalt utvecklingsarbete påverkar skolans verksamhet bör besvaras med hjälp av skolforskningen. Självfallet har svaren på sådana frågor stor betydelse när vi i framtiden skall välja instrument att förändra skolan.”

I den budgetproposition, som avlämnades i januari 1984, anknöt nuvarande föredraganden Bengt Göransson till denna nya inriktning av skolforskningen. Han tillfogade dock ett krav på en koncentration till för skolväsendets utveckling centrala områden och frågeställningar. Han nämnde därvid särskilt uppföljningen och utvärderingen av effekterna av decentraliseringen på utbildningsområdet och den successiva reformeringen av gymnasieskolan (prop. 1983/84:100, Bil. 10, s. 76).

Med dessa inriktningsdokument som grund framhöll SÖ i anslagsframställningen för 1985/86 att det är en viktig uppgift för den statliga skoladministrationen

”– – att noga följa den utveckling inom skolväsendet som decentraliseringen medför, och med olika instrument kontrollera att inga väsentliga utbildningspolitiska mål åsidosätts. Målstyrningen förutsätter att SÖ arbetar så att trender och trendbrott kan iakttagas, och att utvecklingen vad gäller användningen av skolans resurser går i den av riksdagen beslutade riktningen. Forskningen utgör här ett av SÖ:s viktigaste instrument.”

SÖ erinrade vidare om att olika reformuppföljningar och utvärderingar pågår inom vuxenutbildningsområdet och måste ägnas stor uppmärksamhet. Speciellt frågan om hur den långsiktiga planeringen av den efterobligatoriska utbildningen kan främja en återkommande utbildning.

### 3. Framtidsblick

Till det som nu sagts kan läggas ytterligare några anledningar till att skolväsendet och vuxenutbildningen framöver måste vända sig till en bredare del av forskarsamhället än tidigare med begäran om hjälp.

Här syftas bl.a. på det faktum att skolan inte längre är en tämligen enkel och sluten organisation för sig utan snarare ett komplext nätverk av organisationer, med en struktur som blivit ganska svår genomtränglig och med funktioner som är nya och ibland inte ens medvetna för systemets aktörer, antingen de nu är skolledare, lärare eller annan skolpersonal. Och på att så många fler och allt starkare företrädare för olika idéer och intressen nu är involverade i verksamhetens utformning och genomförande. Och vidare på att skolans roll och funktion blivit en helt annan med helt andra villkor när skolan nu i praktiken *dels* skall vara en skola för alla upp till 18–19 år och ta ansvar även för dem som inte får eller vill ha en plats på de så att säga ordinarie studievägarna, *dels* i jämlikhetsfrämjande syfte skall fördela sina resurser efter elevernas skiftande behov.

Och slutligen syftas på det faktum att denna omställning av skolan har skett och sker i en tid av minskande elevkullar, hotande läraröverskott och en allt kärvare ekonomi, fenomen som t. ex. i USA och Västtyskland föranlett omfattande forskningsinsatser vid olika slag av forskningsinstitutioner.

Över huvud taget saknas för övrigt i den svenska samhällsvetenskapliga litteraturen arbeten om den nutida beslutsprocessen och administrationen på skolväsendets område.

I Storbritannien och USA, men också i ökande grad i flera länder på den europeiska kontinenten, bedrivs däremot en ganska omfattande forskning härom. Som exempel kan nämnas den forskning som förvaltningsforskaren Maurice Kogan bedriver vid det brittiska Bruneluniversitetet och som redovisats bl. a. i boken *Educational Policy-Making. A Study of Interest Groups and Parliament* (1975). Som ett annat exempel kan nämnas statsvetaren Robert Jennings undersökning av beslutsprocessen i sex skoldistrikt inom London, för vilken redogörs i boken *Education and Politics: Policy-making in Local Education Authorities, 1977*, med en utförlig litteraturförteckning. Inom amerikansk samhällsforskning är arbetena på detta område många.

### 4. Decentraliseringsprojekten

Våren 1984 preciserade SÖ i en PM närmare sitt behov av forskning kring decentraliseringen på skolområdet och angav följande angelägna analysområden och frågeställningar:

1. Relationerna *mellan* instanserna och *mellan* "politiska organ" och "administrativa organ" på skolområdet.
2. Verksamheten *inom* de olika instanserna och organen.
3. Sakområdesstudier (case studies) genom hela skoladministrationen.

Inom dessa huvudområden bedömdes följande delområden som väsentliga:

1. Relationer, interaktion samt roll- och uppgiftsfördelning mellan
  - regeringen/utbildningsdepartementet och SÖ
  - SÖ och länskolnämnderna samt mellan dessa och andra länsförvaltningsorgan
  - länskolnämnderna och skolstyrelserna (samt i förekommande fall kommunaldelsnämnder, skoldistriktsnämnder och kommunstyrelser eller andra kommunala organ)
  - skolstyrelserna/skolcheferna och skolledarna.
2. Relationer, interaktion samt roll- och uppgiftsfördelning mellan politiskt valda organ och förvaltningar samt mellan förvaltningsorgan på *en* nivå och politiskt valda organ på *en annan*.
3. Erfarenheter av den nya statliga skoladministrationens möjligheter och förmåga att fungera på olika områden, t. ex. planering, utveckling, utvärdering, tillsyn.
4. Upprätthållandet av principerna om enhetlighet i skolorganisationen och likvärdig utbildningsstandard i hela landet i ett system med mål- och ramstyrning i stället för regelstyrning.
5. Förändringar på olika nivåer av skilda organisationers deltagande i eller inflytande på beslutsprocessen (här avses bl. a. kommunförbunden, de fackliga personalorganisationerna, elev- och föräldraorganisationerna).
6. Genomförandet genom hela skoladministrationen från statsmakterna till verksamhetsnivån av ett antal bestämda decentraliseringsåtgärder (case studies), t. ex.
  - a) den behovsstyrda, fria resursanvändningen
  - b) det nya fortbildnings- och utvecklingssystemet
  - c) lokala arbetsplaner och tillvalskurser
  - d) anpassad studiegång, skolgångsbefrielse och särskild undervisning
  - e) samlad skoldag.

Av konkreta frågeställningar nämndes bl. a. följande:

- a) I vilken mån har genomförda decentraliseringsåtgärder
  - bidragit till en bättre uppfyllelse av målen för skolverksamheten?
  - ökat inflytandet för politiskt valda organ och företrädare för politiska partier på de regionala och kommunala/lokala nivåerna?

- lett till ökad effektivitet inom skoladministrationen på alla nivåer?
  - lett till ökad flexibilitet i undervisningsorganisationen?
  - medfört minskning av den totala statliga skoladministrationen?
  - lett till att andra organ än den representativa demokratin har fått ökat inflytande på skolans beslutsprocess, och om så är fallet, i vilken grad har detta skett på de representativa demokratiska organens bekostnad?
  - medfört kostnadsförskjutningar mellan stat och kommun?
- b) Hur kan skolans möjligheter att göra sina resursbehov gällande gentemot/i konkurrens med andra kommunala sektors krav komma att påverkas av en mycket långtgående decentralisering i ett läge med mycket kärv kommunal ekonomi?

Som ett led i förberedelsearbetet anordnades i april 1984 ett tredagarssymposium med ett tjugotal forskare (främst statsvetare, företagsekonomer och pedagoger) och lika många företrädare för den statliga och kommunala skoladministrationen. Föredragen och diskussionerna vid symposiet återges i rapporten "En decentraliserad skola". Där finns också en utförligare redovisning av SÖ:s intentioner i den PM som nyss nämnts. (Rapporten kan avgiftsfritt rekvideras via tel 08/783 22 95.)

Med promemorian som grund tog SÖ sedan kontakt med landets statsvetenskapliga forskningsinstitutioner och med några företagsekonomiska. Det var naturligt att så göra. Statsvetare och företagsekonomer har betydande kunskaper om beslutsprocesser och styrningsmekanismer, och de har utvecklat teorier, ansatser och metoder som bedömts vara mycket lämpliga för de frågeställningar och problem som SÖ ville ha belysta.

Efter diskussioner med dessa institutioner inbjöds de att komma in med projektförslag. Ett femtontal förslag kom in. Efter granskning av deras relevans för projektet och av forskningsvärdet och forskningsbarheten hos dem, har SÖ beslutat att bevilja medel till följande:

1. De centrala statsorganens styrningsfunktion i ett decentraliserat skolväsen (Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet). I det projektet skall man bl. a. analysera relationerna och interaktionerna mellan utbildningsdepartementet och SÖ, mellan SÖ och länskolnämnderna och mellan SÖ:s olika nivåer och avdelningar.

2. Den regionala och lokala skoladministrationens roll och funktion i ett decentraliserat skolsystem (Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet). Inom ramen för ett övergripande studium av decentralisering-

en med tyngdpunkt på läns- och kommunnivån kommer man att arbeta med delprojekt som 1) Skolpolitikerna, 2) Skoladministrationen, 3) Skolans basnivå (rektorsområdet, skolenheten) och 4) MBL och den kommunala beslutsprocessen.

3. Skoladministrationens funktionsmöjligheter i kommuner med lokala organ och "frizonsförsök" (Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet). Ett antal kommuner, *med* respektive *utan* lokala organ, kommer att jämföras med varandra när det gäller decentraliseringens effekter på skolområdet.

4. Samråd och ekonomisk decentralisering (Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet). Projektet blir en kombination av en fallstudie och en modellstudie med fokusering på den behovsstyrda friare resursanvändningen och det nya fortbildnings- och utvecklingsystemet. Det blir särskilt intressant så tillvida som ansatsen blir implementationsinriktad och perspektivet ett nedifrån-perspektiv. Det vanliga i utvärderingsforskning har ju annars varit att utgå från statsmakterna och deras målsättningar och sedan studera genomförandekedjan ned till lägsta verkställighetsnivå.

Till nu nämnda projekt kan komma ytterligare några, bland dem ett med skolan som huvudobjekt inom Gunnel Gustafssons i Umeå större forskningsprojekt "Decentralisering av politisk makt"; inom detta studeras två huvudfenomen, nämligen kompetensförskjutningar mellan stat och kommun samt mellan instanser inom samma styrelseform, t. ex. mellan centrala och regionala organ.

## 5. Slutord

Det är naturligtvis glädjande att statsvetenskaplig forskningspotential på detta sätt tas i anspråk även inom den sektoriella uppdragsforskning som SÖ företräder. Självklart kan uppgiften också medverka till ämnets eget fortsatta kunskapsuppbyggande.

Men det vore skada om statsvetarnas intresse för skolan begränsade sig till detta projekt. Statsmakterna har beviljat medel till utvärdering av gymnasieskolan och dess reformering, och i det arbetet borde statsvetarna också ha mycket att ge. Att gymnasieskolan och vuxenutbildningen står i ett för framtiden mycket betydelsefullt och avgörande utvecklingsarbete som måste kännetecknas av en nära växelverkan med samhällsutvecklingen i dess många olika aspekter är ett faktum, som borde mana statsvetarna att anmäla sitt intresse även för detta nya forskningsområde.

Olof Wennås