

KIRJA-ARVIOITA

FRANKFURTSKOLAN – ETT SESAM FÖR LÅSTA BYRÅKRATIUPPFATTNINGAR?

Juhani Nikkilä: Krittisen teorians byråkratiakonseptio. Tutkimus hermeneuttis-dialektisen metodin ja ideologikritiikin merkityksestä julkishallinnollisten ongelmien, erityisesti kansalainen–byrokratiasuhteen tutkimuksen kannalta. Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A. Vol. 152. Tampere 1983. 289 s.

I sin doktorsavhandling om den kritiska teorins byråkratiuppfattning introducerar Juhani Nikkilä ett tema som hittills varit tämligen sällsynt i vårt land. Det har hos oss överlag varit tunnått med kritiska och analyserande framställningar om byråkrati- och förvaltningsideologierna. På samma sätt har implementationsforskningens alster varit få, trots att denna gren t.ex. i Sverige utvecklats till en egen subdisciplin under statskunskapen. Redan i det ljuset är således Nikkiläs dissertation sällsynt. Unik blir den genom att den utgör ett konsekvent försök att teoretiskt och metodologiskt utforska byråkratin utgående från den kritiska teorin. Nikkiläs ambition är att samtidigt lyfta fram ett nytt, alternativt forskningsprogram som vilar på Frankfurtskolans paradig.

Avhandlingens grundläggande syfte är att skapa en teoribildning som utgående från en växelverkan mellan subjekt och objektrelationen förmår skissera ett meningsfullt och tillräckligt täckande mönster för medborgarens förhållande till byråkratin och förvaltningen. Det skall genast sägas att uppgiften är svår. För att alls lyckas måste Nikkilä utgå från en subjektfokusering, där den enskilda medborgarens perspektiv måste bli ledstjärnan. Men samtidigt är det författarens ambition att utföra en integrerad analys där varken det subjektivistiska eller det objektiva får överbetonas. I ett sådant läge finns det alltid en stor risk att man låter normalforskningens harmonimål överskugga de konflikter som dialektiken betonar. Den kritiska teorins dialektik får ju sin näring från konflikten. Nikkilä har dock inte fallit i denna fälla, utan förefaller

att klara balansgången utan större svårigheter.

Avhandlingens struktur är följande: i en första del presenterar författaren Frankfurtskolan och dess portalfigurer i tre generationer och vilka allmänna idéelement den renodlat, i synnerhet attityderna till medborgaren – byråkrati-relationen. I en andra del presenteras den kritiska teorins metod. I senare delar tar Nikkilä i tur och ordning upp medborgarna i deras (subjektivistiska) förhållande till förvaltningen, byråkratin som den kritiska teorins objekt, och byråkratins förnedlingsmekanismer. De två sistnämnda kapitlen har, i enlighet med den kritiska metod Nikkilä konsekvent valt, en klar hermeneutisk-dialektisk angreppsvinkel; i det ena är ambitionen att få en helhetsbild av byråkratins väsen, i det andra att med dialektikens hjälp skissera en bild av byråkratin, där dess objektiva »egenintresse» transforreras till en objektivitet som även avspeglar och förmedlar det subjektiva. I slutkapitlet tecknar Nikkilä sedan ner vissa riktlinjer för ett eget forskningsprogram.

Nikkiläs allmänna motiv för valet av den kritiska teorins forskningsmönster är att förvaltningsvetenskapen i alltför hög grad fastlåsts vid positivismen och därav härledda paradig. Följden är att förvaltningsforskningen i allmänhet stagnerat och att den alltför ofta tenderar att cementera status quo och dess kunskapsstrukturer. Både förvaltningens praxis och dess teoriutveckling har därav tagit skada, framför allt för att den objektivism som den ledande galileiska världsbilden omhuldar lett till att byråkratins problem granskas ur *dess egen* synvinkel. Sedan har man enligt Nikkilä ofta i objektivismens namn efterhandsrationaliserat kunskapsstrukturen enligt detta status-quo-mönster. Till allt detta önskar Nikkilä därför införa ett paradig och ett forskningsprogram som ställer medborgaren i centrum. Syftet är även att genom den kritiska teorin frigöra de fastlåsta mönstren.

En grundförutsättning för att ro i land med den föresatta uppgiften är att författaren faktiskt inifrån behärskar den kritiska teorins idévärld och metod. För att förstå Frankfurtskolans envetna betoning av det kritiska och negativa tänkandet – utan överdrift kan man säga att den tog sin styrka från negationen och det negativa tänkandet – måste man även borra sig in i den kritiska teorins idébakgrund. Juhani Nikkilä visar att han behärskar detta område. Han ger i stort sett en korrekt bild av den kritiska teorins tanke-element, och han utsträcker analysen till de tre främsta impulsgivarna: Kant, Hegel och Marx. En del feltolkningar kunde diskuteras: Hegels kritikbegrepp behandlas ensidigt (dess tre element konflikt, negation och förmedling förblir oklara), likaså Hegels avog inställning till demokrati. Marx skulle knappast acceptera att bli kallad för vänsterhegelian, vilket Nikkilä gör sig skyldig till. Det var ju Frankfurtskolan som senare av althusserianerna blev beskyddad för att med sin kritiska teori ha försökt introducera en ny form av vänsterhegelianism.

Då det gäller Frankfurtskolans exegetik finns det blindskär och kobbar att kryssa mellan om man vill förbli kunskapsteoretiskt trovärdig – inte minst för att Frankfurtskolans egna representanter i vissa skeden gjorde vändningar som på många sätt kan ifrågasättas. Då man prövar Nikkiläs egen metateori visar det att han i regel valt en medelväg inom den kritiska teorin. Han tycks utgå ifrån den av Horkheimer stakade linjen att den sociala tillvaron står i växelverkan med tillvaron och bestäms i själva processen. Det innebär att materialismen inte går framom idealismen i Nikkiläs variant av den kritiska teorin – om jag uppfattat förf. rätt. Det är nämligen en av de allmännast förekommande misstolkningarna att överdimensionera de materialistiska elementen i den kritiska teorin – i denna teori står idealismen och materialismen i en ständig växelverkan i en process där konflikten är motom till allting.

Mot bakgrund av det ovan konstaterade är det inte konsekvent att såsom Nikkilä gjort ge Claus Offes teori en så central position. Offe, som nog anses höra till Frankfurtskolans tredje generation, har en teorikonstruktion som i mångt och mycket avviker från det som rimligtvis kan kopplas ihop med den kritiska teorin. Offes teori har a) en materialistisk slagsida som inte är representativ för F-skolan, b) deterministiska inslag som F-skolan tog avstånd från, och c) en teori som lika väl kunde betecknas som systemteoretisk, vilket var väsensfrämmande för F-skolan. Jag förstår att det gagnar en viss funktion att här ta med Offes teori, emedan han konkret befattat sig med byråkratis problem. Den kritiska teorins konsekvens och trovärdighet får dock en stöt genom detta.

Nikkilä jämför inte det paradigmet för förvaltningsforskning som han valt med andra tänkbara paradigmer, t.ex. med positivismen, den kritiska rationalismen eller former av marxism. Det är endast den franska strukturalismen som i ett avsnitt jämförs med den kritiska teorin. Nikkilä begår en blunder då han säger att det är dessa två som, på basen av talrika undersökningar, bäst fyller de krav som uppställs angående metodisk lämplighet, praxiskrav och någon form av byråkratiuppfattning. Det är inte alls säkert att så är fallet.

Tvärtom hör det till svagheterna i den kritiska teorin att dess tankekategorier och begrepp ofta är diffusa och abstrakta. Det blir därför svårt att göra den kritiska teorin tillämpbar på empiri. Nikkilä konstaterar också att den inte kan tillämpas på konkreta substansfrågor. Det bör framhållas att hela avhandlingen är upplagd så att den övervägande består av en teoretisk diskussion med vissa inslag av sk. anvisande empiri. Dessa inslag är dock enligt min mening alltför få. De enstaka exempel som nu ingår är klart belysande, och man hade gärna sett mer av dem. Över huvud borde man komma ifrån den uppfattningen att den kritiska teorin inte kan kombineras med lämpliga doser av empiriska inslag. Frankfurtskolans första generation, i synnerhet

Horkheimer, tog inte avstånd från empirin, men den omständighet att de i praktiken använde sig så litet av empiriska undersökningar har dessvärre blivit tongivande för efterföljarna i olika generationer.

Nikkilä förefaller således att lyckas med den svåra balansgång han ställt sig inför, att tillämpa den kritiska teorin konsekvent och trovärdigt inom ett svårbemästrat område. Framställningen ger genomgående ett dynamiskt och intresseväckande intryck, t.o.m. presentationen av Offes teorier, som tyvärr ger framställningen en kunskapsteoretisk slagsida. Det lyckade greppet gör förstås att man gärna skulle se mera av dylika forskningsalster med andra än normalvetenskapens paradig.

En nackdel med Nikkiläs avhandling är att den skrivits på finska, på så sätt går det internationella forskarsamfundet miste om en intressant bok. Å andra sidan är det nu möjligt för det finskspråkiga samfund som inte vanligen läser dylika böcker att f.f.g. ta del av en doktorsavhandling som baserar sig på den kritiska teorin. Om man beaktar den sistnämnda aspekten blir man dock skyldig att komma med en invändning. Nikkiläs språk är tyvärr svårtillgängligt. Det innehåller alltför många främmande låneord, som enligt min mening förhållandevis lätt hade kunnat bytas ut mot vanliga finska ord. Förmodligen skulle en del av frågeställningarna då även ha blivit klarare.

Vad kan man då säga om det forskningsprogram som Nikkilä lanserar? Om man härvidlag har högt uppskrivade förväntningar blir man otvevelaktigt besviken. Var och en som sysslat med dylika problem inser dock det verkligt svåra i att svinga sig över den egna nivån — som alltså i Nikkiläs arbete genomgående håller samma höga klass — i syfte att skapa en »egen» hypotes eller teori som frigörs från det övriga. Det man nu delges är åtminstone en konsekvent avslutning, inget uppsving men inte heller någon nivå-sänkning.

Nikkilä fastslår att kritiken skall bli vägledande i framtidens förvaltningsforskning, och att kritikens kärna i ett kritiskt forskningsprogram i tillräckligt hög grad bör kunna åtskilja fenomen från väsen, och i stället renodlat söka efter väsenkunskap. Det viktiga blir samtidigt att påvisa ändringar och alternativ som frigör från den cementerande struktur som status quo grundlagt. Enligt Nikkilä måste vi även förmå oss att inse de ekonomiska faktoremas och teknikens inverkan och mobilisera deras »rätta» betydelse i medborgarnas tjänst. Hjälpmedlen är bl.a. det kritiska förnuftet och handladet, praxis och den kritiska självreflexionen.

Känns programförklaringen igen? Den som mera ingående bekantat sig med den aristoteliska föreställningen om de teleologiska förklaringarna och strävan efter väsenkunskap ser snabbt att Nikkiläs tematik är bekant, trots att den nu tillämpas inom en ny gren: förvaltningsforskningen. Nikkilä förmår inte riktigt konkretisera sitt program utöver vissa frågeställningar och metodo-

logiska utgångspunkter. Samtidigt medger han både direkt och indirekt den dialektiska spiralens oförmåga att tillräckligt klart inringa och differentiera substansfrågorna. Cirkeln sluter sig på sätt och vis. Han säger därför att den kritiska teorins kunskapsstruktur borde assimileras med vissa andra riktningar. Nikkilä nämner fenomenologin. I en fotnot preciserar han dett kunskapsteoretiska »stöd» som den franska strukturalismen, alltså den som utgår från Althusser och som egentligen är ganska galileisk och närliggande till positivismen. Om Nikkilä däremot syftar på den fenomenologi som utgår från Husserl så har vi att skaffa med en inriktning som ligger inom de »förstående» vetenskaperna, inte långt från den kritiska teorin. Trots det får vi inte närmare vägledning om hur en sådan föreslagen assimilering skulle bidra till en mera levande relation mellan medborgarna och förvaltningen. Beträffande det skisserade programmet kanske man skulle ha anledning att instämma i Krister Ståhlbergs konstaterande i sitt opponerande att man här smått blir lurad på konfekten. Medveten om alla de svårigheter som sammanknipas med att skissera ett eget forskningsprogram hade jag inte själv så uppskrivade förväntningar inför slutkapitlet. Mitt allmänna omdöme om Nikkiläs arbete fick därför inget speciellt avbräck. Det är att hoppas att arbetet får spridning i det inhemska forskarsamhället ända ut i periferin. En så pass hållbar och konsekvent prestation är det här fråga om. Nikkilä har säkert även själv, efter en viss andhämtningspaus, skäl att spinna vidare på konturena till det forskningsprogram som han nu har konstruerat.

Christoffer Grönholm