



Kirja-arviot

JUHANI NIKKILÄ: **Kriittisen teorian byrokratikonseptio.** Tutkimus hermeneuttis-dialektisen metodin ja ideologikritiikin merkityksestä julkishallinnon ongelmien, erityisesti kansalainen-byrokratisuhteen tutkimisen kannalta. Acta Universitatis Tamperensis, ser. A, vol. 152, Tampere 1983.

Det är förmodligen riktigt att hävda att det empiriska fått stå framom det rent teoretiska i finländsk förvaltningsforskning. Av den anledningen är det mycket välkommet att Nikkilä i sin avhandling uttryckligen velat föra fram ett på den kritiska teorin vilande alternativ i teoretisk och metodologisk mening för utforskandet av byråkratin, särskilt sambandet mellan medborgarna och byråkratin.

Enär den kritiska teorin är illa känd i vårt land, innehåller avhandlingens första del en förhållandevis grundlig genomgång av den kritiska skolans viktigaste medlemmars tänkande — kring avhandlingens och den kritiska teorins centrala begrepp grupperas tänkarna Horkheimer, Adorno, Marcuse, Habermas och Offe. Den tredje generationen inom den kritiska skolan — företrädd särskilt genom Offe — intar härvid en central ställning i framställningen. I avhandlingens senare delar granskas så i tur och ordning medborgarna i deras förhållande till förvaltningen och förvaltningen i sitt förhållande till medborgarna samt i ett sammandragande avsnitt den bild av växelverkan mellan medborgare och förvaltning som sålunda uppstått.

Syftet med denna genomgång av den kritiska skolans föreställning av byråkratin är att ur den särskilt extrahera utgångspunkter för att förstå och utforska sambandet mellan medborgare och förvaltning. Detta samband framkommer i form av tankar kring ett forskningsprogram som skulle riktas in på den centrala frågeställning den enskilda och förvaltningen, vilken författaren med rätt hävdar att fortfarande är allt-

för lite utredd hos oss. Vi har här således inte att göra med en empirisk avhandling utan med ett försök att motivera ett forskningsprogram i stöd av teoretiska och metodologiska utgångspunkter som på det hela taget varit främmande för vår förvaltningsforskning.

Det skall genast inledningsvis konstateras att jag ställer mig positiv till en strävan av det här slaget, men att jag samtidigt måste tillstå att jag befinner mig i ett visst mått av bryderi beträffande de kriterier i stöd av vilka avhandlingen skall bedömas. Med anledning av detta vill jag göra några påpekanden.

Rimligtvis är ett kriterium för bedömning av avhandlingen att den tillför något nytt utöver ett sammanfattande referat av den kritiska skolans tänkare. När området för avhandlingen är illa känt i vårt land, kan jag inte annat än uppleva det som en brist att den avfattats på finska — för att bli ett inlägg i diskussionen bland den kritiska teorins företrädare borde den ha översatts till engelska eller tyska. Av mindre betydelse men kanske inte mindre irriterande är sedan att den finska som kommer till användning är allt annat än lättbegriplig — onödiga kulturord används som förstärkande synonymer i satser, meningskonstruktionerna bär prägel av översättningar från tyska.

Under disputationen ställde jag frågan om vad som egentligen är nytt och författarens eget bidrag i avhandlingen. Svaret att det är betonandet av sambandet mellan medborgarna och förvaltningen var kanske inte så upplysande som jag hade hoppats på. Orsaken till att jag ställde den frågan låg i att jag på några punkter rörande avhandlingens slutsatser kände mig snuvad på konfekten. I sammanfattningen — för att nämnda ett exempel — konstateras att kärnområdet för förståelse av medborgarförvaltningssambandet ligger där byråkratin inre praxis skär områdena för med-

borgarnas byråkratipraxis. Var detta område empiriskt kunde tänkas befinna sig kan författaren emellertid inte utpeka för oss emedan den kritiska teorins begrepp och analysmetoder inte direkt förmår peka på »substantiaalisia yksityiskohtia». Min fråga blir givetvis om det hade varit möjligt att ägna större uppmärksamhet åt en vidareutveckling av den kritiska teorin i empirisk riktning på bekostnad av de rent refererande inledande avsnitten — man kan rörande dessa avsnitt fråga sig om det för förståelsen av författarens utgångspunkter faktiskt är nödvändigt att följa med hur den kritiska skolans alla viktigaste företrädare över tiden uppfattat de centrala begreppen.

Ett motsvarande fall där slutsatserna s a s är formulerade som utgångspunkt för intressant vidareutveckling av tankegången finner vi på s. 246. Det konstateras att enligt den kritiska teorin förvaltningens egenintresse förefaller att försvagas av att sociala motsättningar tränger in i förvaltningen. Detta kan dock enligt författaren inte stämma. Av denna anledning borde den kritiska teorin vara förmögen att analysera förvaltningens egenintresse. Såsom jag läst framställningen konstaterar författaren här att enligt hans mening den kritiska teorin framkallar felaktiga förväntningar. Men han utvecklar inte denna iakttagelse vidare genom att fråga vad det är i den kritiska teorin som då måste revideras — varför drar man på basen av teorin fel slutsats.

Ovannämnda punkt hade varit väsentlig att vidareutveckla även av en annan anledning. Det finns nämligen en intressant spänning i avhandlingen. Nikkilä framhåver konsekvent när han behandlar de kritiska teoretikerna att han ser möjligheten till ett visst mått av frigörande verksamhet. Det finns en möjlighet att nå befriande insikt i tingens väsen (olemus). Samtidigt kommer författaren ändå, genom sin betoning av Offe, att i sina få praktiska exempel att kraftigt framhäva ett materialistiskt deterministiskt inslag i sitt synsätt — på denna punkt kan dock olika meningar kanske anföras, vilket framgick ur min medopponents något avvikande uppfattning.

Hur som helst, om möjligheten till frigörande förändring betonas, inställer sig frågan vem som kan stå för en sådan förändring. Ett svar som författaren erbjuder oss är att hänvisa till tjänstemannakåren, alltså byråkratin eller någon del av den. På ss. 240—41 erhåller vi dock en pessimistisk uppfattning om förändringens möjlighet. Vi får veta att de högre tjänstemännen integreras i makteliten medan de lägre tjänstemännen karakteriseras av frustration och apati. Till detta skall så läggas den obesvarade frågan om förvaltningens egenintresse.

Som jag uppfattat saken uppstår problem av det nämnda slaget — betonande av förändringens möjlighet i frigörande riktning samt klarhet rörande tjänstemännens faktiska möjlighet att spela en frigörande roll — delvis på grund av en viktig teoretisk utgångspunkt i den kritiska teorin. Det talas nämligen om den politiskt-administrativa maktapparatusens strävan efter antingen effektivitet eller legitimitet. Den senare strävan innebär bland annat att klyftan mellan det som synes vara och det som faktiskt är blir större. Eller enklare uttryckt: Genom effektivitet gagnas de styrandes intressen öppet och genom legitimitet gagnas de på ett dolt sätt. Underliggande en uppfattning av det här slaget blir ändå att de styrande intressena alltid gagnas. För att undvika förhastade slutsatser av detta slag, d v s för att kunna påvisa att något faktiskt även har skett i folkets verkliga intresse, krävs en utförlig diskussion av under vilka betingelser vi kunde säga att effektivitets- och legitimitetsintressena kanske trots allt *inte* har drivits enligt de styrandes innerligaste önskingar, där dessa intressen således har varit föremål för kompromissande på ett sätt som kanske även tjänat något stipulerat folkintresse. Även på denna punkt hade det varit önskvärt med en diskussion av vad i så fall förvaltningens egenintresse kan tänkas innebära.

Det är tänkbart att författarens tänkesätt hade kunnat konkretiseras i något slag av fallstudie genom vilken läsaren hade kunnat komma tillämpningen av begrepps- och analys-schemat mera in på livet. Ett sådant kort exempel finns på ss. 221—223. Enligt min uppfattning förstärker detta korta

exempel mig i tron på att det hade varit viktigt att diskutera kriterier för att utvecklingen i just vårt land kanske inte passar in i den mall teorin föreskriver. Som exemplet nu står är det en direkt omskrivning av stat-kommun förhållandet utan att konkurrerande tolkningar provas och påvisas vara otillräckliga eller klart underlägsna den tolkning författaren erbjuder. Jag har dessutom tyckt mig finna stöd för uppfattningen att det bland västerländerna finns exempel på fall som inte direkt går att omskriva enligt författarens tolkning, där den faktiskt utvecklingen i något avseende varit en annan än den som författarens exempel får oss att anta. Men beträffande exemplets utgångspunkter i grova drag kan vi t ex fråga oss varför en tolkning i stöd av genuina jämlikhetssträvanden är underlägsen den ekonomiskt orienterade bild som författaren uppställer.

Avhandlingens diskussion äger huvudsakligen rum inom ramen för den kritiska teorin. Bara i obetydlig utsträckning intresserar sig författaren för invändningar som riktats mot teorin. Samtidigt lämnar han utanför sin framställning även den möjligheten att annat teoretiserande kunde berika den kritiska teorin om det inympades i den. I sin centrala begreppsapparat talar författaren om negativa valmekanismer och om »döljande» (valeasuiset) valmekanismer. Just kring diskussionen av dessa begrepp har jag för mig att författaren kunde ha dragit nytta av såväl den teoretiska som den empiriska forskningen som ägt rum kring det sk non-decision making. Det förefaller mig även som om just kopplingarna inom det område författaren kallar för det sekundära maktområdet hade kunnat belysas med hjälp av t ex det teoretiserande som närmast David Easton har stått för. Det skall emellertid tilläggas att jag har förståelse för att författaren såsom han kommit att lägga upp sitt arbete varit tvungen att begränsa sina utgångspunkter. Men om man, såsom jag tidigare påpekade, hoppas mera av ett forskningsprogram än endast en precisering av frågeställningar och metodologiska utgångspunkter, ja då hade den begreppsliga diskussionen gärna fått föras längre, d v s konkretare begrepp borde ha

kommit till användning. Med en sådan strävan hade den litteratur jag nämnde antagligen haft mycket att ge. Och det samma gäller givetvis frågan om med vilka tillvägagångssätt vi egentligen skall pröva huruvida det alltid är för folket främmande intressen som öppet eller dolt styr utvecklingen. Jag kan dessvärre inte helt undvika intrycket av att avhandlingen nu leder mig tro att författarens teori är riktigt oberoende av hur verkligheten råkar vara beskaffad.

Till de synpunkter jag här anlagt kunde tillföras mindre betydande anmärkningar. Jag tänker då på att jag inte riktigt är överens med författaren om hur och när vi skall datera inslag i förvaltningens utveckling och jag kan inte heller hålla med honom om att annan forskning än den som uttryckligen utgår ifrån författarens begreppsliga utgångspunkter skulle vara systemlegitimerande. Vissa diskutabla tankesträng finns i avhandlingen och alltid motiverar författaren inte de val han träffar. Han redovisar t ex för en viss marxistiskt orienterad kritik av den kritiska skolan och konstaterar sedan, egentligen utan motiveringar, att han håller med företräderna för den kritiska skolan. I referaten av den kritiska skolans företrädade finns även avsnitt där jag inte har lätt att orientera mig i hur tanketräden löper fram. Alla dessa punkter berör dock, som jag ser det, mindre viktiga frågor, av närmast framställningsmässigt slag, än de problem jag tidigare påtalat.

*

Det tillhör opponents uppgift att ge perspektiv på avhandlingen genom att anföra invändningar och alternativa infallsvinklar. Ur den uppgiften följer ingalunda att det är svårt att se även goda sidor i avhandlingen. Juhani Nikkilä har gripit sig an en omfattande uppgift som förutsätter en imponerande beläsenhet, en beläsenhet som författaren rikligt dokumenterat i avhandlingen. Han har även förelagt sig en uppgift av stort aktuellt intresse i det att han strävar till att utveckla ett forskningsprogram, en bas för kommande förvaltningsforskning. Han har kanske inte kommit fram till något som direkt kunde kallas för ett program, men har tveklöst berikat

oss med synpunkter som är väsentliga att beakta i kommande forskning. Härigenom har han även lagt grunden för sina egna kommande ansträngningar som forskare. Jag hoppas att dessa under den närmaste framtiden kunde riktas in på att ge en empirisk illustration av vad hans teori och metodologi kan ge oss.

Trots att jag inte till alla delar kan omfatta Nikkiläs bedömning av den hittills utförda forskningen — vilken han ändå framför helt konsekvent — uppfattar jag att han riktat svåra och viktiga frågor till förvaltningsforskarna. Hans bidrag ligger givetvis i att framhäva betydelsen av att förstå förvaltningen i ett större sammanhang såsom grund för mera specifika undersökningar. Genom Nikkiläs — på det teoretiska planet — uttryckta tro på den »befriande» kunskapens möjlighet, behöver forskarna inte genast kasta yxan i revolutionens sjö, låt vara att hans empiriska hänvisningar och vissa teoretiska tolkningar inte just förefaller att visa vägen till den vårligare morgondagen.

Krister Ståhlberg