

ANDERS BJÖRNSSON:

## Om byråkrati och makt

*Den statliga maktutredningen kommer inte att göra någon kartläggning av makten och byråkratin. Förlusten för den politiska debatten är stor då Sverige är ett samhälle där den byråkratiska maktutövningen har drivits ovanligt långt och uppvisar ett antal särdrag vid varje internationell jämförelse.*

*Det finns ett antal specialstudier framför allt av modern svensk statsförvaltning som maktutredningen hade kunnat väga samman och göra mera tillgängliga, påpekar Anders Björnsson.*

*Anders Björnsson är producent vid riksradios vetenskapsredaktion samt ordförande i förlaget och föreningen Ordfront.*

Den statliga maktutredningen, Sveriges mest uppskrivna samhällsvetenskapliga forskningsprojekt, närmar sig sin fullbordan och efter ett antal delrapporter står det nu klart att den utlovade kartläggningen om makten och byråkratin inte blir av. Inkompetens och intrigmakeri tycks ha spelat supplerande roller här. Icke desto mindre är förlusten för den politiska debatten stor och det av flera skäl. Först och främst är naturligtvis Sverige ett samhälle där den byråkratiska maktutövningen — jag ska strax ge mig in på ett försök att ringa in och begreppsbestämma denna — har drivits ovanligt långt och därtill uppvisar ett antal särdrag vid varje internationell jämförelse. Vidare finns det redan en lång rad specialstudier, framförallt av modern svensk statsförvaltning, som maktutredningen med sin syntetiserande ambition hade kunnat väga samman och göra mera allmänt tillgängliga. Men kanske viktigast ändå är att utslutningen av byråkrati-funktionerna från själva maktanalysen måste skapa en betänklig obalans i slutredovisningen.

Byråkrati är väl sedan länge ett ord i var mans mun, dessutom med starkt pejorativ innebörd. Vi tänker oss onödigt krångel, komplicerade pappersformulär, en viss tröghet och ineffektivitet i ärendenas beredning. Och denna negativa laddning kan förstärkas — av massmedia, det medger jag gärna — genom påvisad eller påstådd paragrafexercis som tycks ha till enda ändamål att tyrannisera den enskilde medborgaren. Samtidigt lider förstås "vardagsföreställningen" om byråkrati av en räckta oklarheter och självmotsägelser. Om nu syftet skulle vara att skydda staten från medborgaren, är inte krånglet då ett

rätt effektivt försvarsmedel för den offentliga byråkratin och eventuellt också för samhället som helhet? För vem ger sig självmant in i den djungel av lagar som reglerar förhållandet mellan det allmänna och det enskilda utan att vara mycket säker på sin sak eller utan att ha ett mycket starkt intresse att slå vakt om? En återhållsamhet som förvisso inte är ömsesidig men som torde hindra de flesta av oss från att bli rättshaverister.

### Webers syn

Nej, den här nidbilden av byråkraten och hans värld är lätt att gyckla med, men den har en pedagogisk poäng i det att den representerar s.a.s. inverteringen av det moderna byråkratikonceptets elementa. För Max Weber, som brukar vara auktoriteten i sammanhanget, framstår byråkraten som den rationellt tänkande och handlande människan. Rationaliteten är frigjord från hans personliga omständigheter och egenskaper: den uttrycks i själva det anonyma – abstrakta – utövandet av en given syssla. Verksamheten bygger på reglementering och rutinisering. Varje beslut är förutsebart, oberoende av beslutsfattarens privata mening och i princip möjligt att upprepa, ungefär som ett vetenskapligt experiment: resultatet ska alltid bli detsamma. Mot varje befogenhet svarar en viss kompetensnivå, beslutsvägarna är hierarkiskt utstakade och i den byråkratiska professionaliteten ligger i sin tur en garanti för att oväld och neutralitet ska prägla beslutsprocessen. Även om denna weberska idealbild av byråkratisk rationalitet sannolikt aldrig har påträffats i sinnevärlden utgör den ändå ett slags

motto eller ethos för "den perfekta ämbetsmannen": hur han vill uppfatta sig själv och bli bedömd av andra. Och när en enskild byråkrat får schavottera inför offentligheten anklagas han som regel för försummelse i något av de nämnda avseendena. Han har åsidosatt ett lagbud, han har varit besticklig eller godtycklig.

Weber såg byråkratiseringen som en process som omfattar och påverkar hela samhället, inte bara delar av det. Det är ett synsätt till vilket författarna i antologin *Byråkratisering och maktfördelning* (Thorsten Nybom/Rolf Torstendahl, red. Studentlitteratur 1989) ansluter sig. I boken redovisas några fallstudier av byråkratiseringsförlopp – ingenjörernas professionalisering, uppkomsten av en organiserad tjänstemannarörelse i Sverige, vägförvaltningens omdaning i riktning mot korporativa beslutsmiljöer bland åtskilligt annat. Det är noggranna, historiskt genomförda undersökningar som kastar ljus över förbisedda sidor av svensk samhällsutveckling. Teoretisk inspiration har författarna hämtat främst från nyweberiansk västtysk samhällsforskning där organiseringen av olika samhällsfunktioner – ekonomiska, politiska, administrativa – uppfattas som ett gemensamt drag för alla mogna industrisamhällen. Uppsatserna kan i långa stycken läsas som en uppgörelse med, eller i vart fall korrigering av, vissa marxistiska postulat om staten som redskap för ekonomiska intressen. Här handlar det istället om ett samspel mellan de olika nivåerna där impulser till vad författarna inte helt precis kallar "samhällsorganisatoriska förändringar" kan komma från olika håll.

### "Organiserad kapitalism"

Byråkratiseringsprocessen börjar på allvar vid sekelskiftet, om vi nu – som Nybom et al. – håller oss huvudsakligen till svenska förhållanden. Det industriella genombrottet hade skett med viss fördröjning och under former som ännu var starkt knutna till det gamla samhället. Bruket med många arbetarkategorier och en personlig relation mellan över- och underordnade var ännu den typiska industriarbetsplatsen; också avancerade verkstadsföretag som Bolinders tillverkade långt fram i tiden huvudsakligen på beställning och med stor frihet för yrkesarbetarens kreativa insats. Men med sekelskiftet bryter en ny tid in. Nyckelorden blir storskalighet och standardisering. Fabriksägaren, industrialisten av modernt snitt, har kanske fortfarande behov av en direkt kontakt med och kontroll över sina arbetare. Men med den fortgående mekaniseringen och stordriften blir arbetarna för många – och de blir, liksom delarna i produktionskedjan, utbytbara. Rationell drift kräver en högt uppdriven flexibilitet och en förmåga att sätta rätt man på rätt plats vid rätt tidpunkt. Improvisationens tid är förbi. Inte familjen utan förläggningen, den militära disciplinens tillhåll, blir idealet för den rationelle företagsledaren. Paternalismen undergrävs och ersätts successivt av en regelstyrd byråkrati. Längre fram under 1900-talet kommer denna företagarbyråkrati att skaffa sig vetenskaplig legitimitet under täckmanteln "scientific management".

Det historiska perspektivet som förekommer i antologin *Byråkratisering och maktfördelning* har otvetydiga förtjänster. Man får klart för sig att det är på den ekonomiska, inte på den politiska nivån, som

byråkratin som socialt fenomen slår igenom först. Politiken, staten, följer som så ofta efter ekonomin – för att i ett senare skede av många ekonomiskt verksamma upplevas som en tvångströja för andra organisatoriska innovationer. Men kring sekelskiftet är det från framsynta kapitalister av typen Gustaf Wallenberg, sedermera svensk ambassadör i Tokyo och Peking, som kraven reses att de "feodala odågorna" inom departement och statsförvaltning rensas ut och ersätts av modernt skolade byråkrater, med sinne framförallt för industrins behov. Hela denna sammanflätning mellan stat och näringsliv, mellan politik och ekonomi, som författarna kallar den "organiserade kapitalismen", får stora effekter, både praktiskt och idémässigt. Ett genombrott sker med kristidsförvaltningen under första världskriget då vi får en regleringsekonomi och näringslivets direkta deltagande i flera offentliga organ. Tanken att den industriella expansionen för över i ständigt större produktionsenheter och att stordriften i sin tur naturligt leder till statsdrift och statsegendom är common wisdom hos både konservativa och liberala tänkare i början av seklet; man kan nämna namn som Gustaf Cassel, Eli F. Heckscher och naturligtvis Rudolf Kjellén. Sedan svänger opinionen, med arbetarrörelsens växande politiska styrka, och en del av dem som tidigare vurmat för staten blir Manchester-liberaler i motström (se f.ö. Benny Carlsons utomordentliga doktorsavhandling *Staten som monster från 1988*). Men sammanflätningen mellan stat och näringsliv fortsätter, i alltmer korporativa former, in i våra dagar.

### "Servicekultur"

Men nu har ju, som vi vet, det byråkratiska ledarskapet, "scientific management", befunnit sig i kris och förfall under de senaste 20–30 åren. Paternalismen och det karismatiska, personliga ledarskapet däremot verkar vara på retur. Den moderna företagsledaren kan inte längre inneha ett anonymt ämbete, han måste visa sig – om inte på verkstadsgolvet så dock ständigt på bild. Han måste tala just till dig, även om det inte alltid är så mycket han har stt säga. Bort med reglementen och hierarkier! In med "mjuka begrepp" som företagskulturer och decentraliserat beslutsfattande! Och precis de här fenomenen kan vi, med sedvanlig eftersläpning, iaktta inom den offentliga sektorn, på den politiska nivån. Ämbetsmannens uppgift är inte längre att tillämpa regler, besluten ska ner till gräsrotterna, med-

borgarna ska möta inte en myndighetskultur utan en "servicekultur", som en tidigare civilminister har sagt. Gott och väl: men vart tog makten vägen, den som byråkraten var satt att tjäna? Har den avskaffats under tiden – i det moderna storföretaget, i dagens storkommuner? Kanske är det som en tjänsteman på ett stadsbyggnadskontor säger i sociologen Göran Ahrnes bok om gräsrotsbyråkratier (Byråkratin och statens inre gränser, Rabén och Sjögren, 1989):

"Ja, nu är det ju så populärt att inte vara byråkratisk, utan det ska vara serviceinriktat. Men så jädra lätt är det ju inte att vara serviceinriktad genom att säga till en människa att du ska göra så här. Det är ju inte service. Det är ju att slå blå dunster i folk."

Nog hade det varit ett problem för en svensk maktutredning att ta fasta på!

## *Pärmar för inbindning av årgång 1988*

kan rekvireras från Svensk Tidskrifts expedition, tel 08-667 59 55, eller genom insättning av kronor 70:– på postgiro 7 27 44-6.