

Bertel Haarder
stud.scient.pol.

NICCOLO MACHIAVELLI: FYRSTEN,
anvendt som lærebog i forvaltningslære.

Skæbnen må sammenlignes med en kvinde,
der, hvis hun skal betvinges, må have
hug og slag.
(Fyrsten, kap.25)

I. INDLEDNING.

Ifølge Dick Ramström er "det systematiske studiet av organisationer... av jämförelsesvis färskt datum och kan sägas ha börjat med Max Weber... vid sekelskiftet..."¹⁾.

Denne afhandling bygger på den antagelse, at Machiavelli allerede i 1513 i sin bog "Fyrsten" nedfældede resultaterne af systematiske studier af de organisationer, der fandtes på hans tid, og i de beretninger om fortiden, han kendte. Antagelsen kan ikke komme som nogen overraskelse, al den stund det er almindelig anerkendt, at Machiavellis værker "repræsenterer et stadium af den videnskabelige metodes udvikling, det være sig i statsmandskunsten, den politiske analyse eller på et bredere historisk felt."²⁾ Machiavelli vil "belyse politikerens vilkår og muligheder"³⁾ ud fra "livet, som det er, og (ikke) som det burde være".⁴⁾ Da der ikke bestod noget skarpt skel mellem politikere og administratorer i antikkens, middelalderens og renæssancens samfund, og da Machiavelli analyserer og giver råd vedrørende alle de forhold, der har betydning for fyrstens bevarelse og styrkelse af magten, siger det sig selv, at han bliver nødt til at beskæftige sig med problemerne omkring forholdet til medarbejderne, statsråderne, baronerne, hærførerne, statholderne, legionærer

1) Ramström, s.9.

2) H. Butterfield i forordet til den engelske udgave af "Fyrsten", citeret af Jay, s. 15.

3) Lindhardt, s. 76.

4) Fyrsten, kap. 15, s. 60.

Bertel Haarder
stud.scient.pol.

NICCOLO MACHIAVELLI: FYRSTEN,
anvendt som lærebog i forvaltningslære.

Skæbnen må sammenlignes med en kvinde,
der, hvis hun skal betvinges, må have
hug og slag.
(Fyrsten, kap.25)

I. INDLEDNING.

Ifølge Dick Ramström er "det systematiske studiet av organisationer... av jämförelsesvis färskt datum och kan sägas ha börjat med Max Weber... vid sekelskiftet..."¹⁾.

Denne afhandling bygger på den antagelse, at Machiavelli allerede i 1513 i sin bog "Fyrsten" nedfældede resultaterne af systematiske studier af de organisationer, der fandtes på hans tid, og i de beretninger om fortiden, han kendte. Antagelsen kan ikke komme som nogen overraskelse, al den stund det er almindelig anerkendt, at Machiavellis værker "repræsenterer et stadium af den videnskabelige metodes udvikling, det være sig i statsmandskunsten, den politiske analyse eller på et bredere historisk felt."²⁾ Machiavelli vil "belyse politikerens vilkår og muligheder"³⁾ ud fra "livet, som det er, og (ikke) som det burde være".⁴⁾ Da der ikke bestod noget skarpt skel mellem politikere og administratorer i antikkens, middelalderens og renæssancens samfund, og da Machiavelli analyserer og giver råd vedrørende alle de forhold, der har betydning for fyrstens bevarelse og styrkelse af magten, siger det sig selv, at han bliver nødt til at beskæftige sig med problemerne omkring forholdet til medarbejderne, statsråderne, baronerne, hærførerne, statholderne, legionærer

1) Ramström, s.9.

2) H. Butterfield i forordet til den engelske udgave af "Fyrsten", citeret af Jay, s. 15.

3) Lindhardt, s. 76.

4) Fyrsten, kap. 15, s. 60.

etc.

Eksempler på organisatoriske overvejelser hos Machiavelli er mangfoldige; en række skal her anføres og sammenlignes med vor tids forskning på dette felt for at danne baggrund for en diskussion af Machiavellis metode i forhold til forvaltningslærens forskellige "skoler" samt de modifikationer, der nødvendigvis må gøres til en så usædvanlig sammenligning, som her søges gennemført.

II. "FYRSTEN", SAMMENLIGNET MED VOR TIDS ADMINISTRATIVE FORSKNING.

II,1 Baroner og trælle.

I sin bog "Management og Machiavelli" forsøger Antony Jay⁵⁾ at efterligne Machiavelli, idet han ud fra historiske beretninger, Shakespeares og Miltons værker og General Motors profitrater analyserer og generaliserer m.h.t. administrativ effektivitet. Bogen er skrevet overlegent, overfladisk og handler om alt andet end Machiavelli, men Jays hensigt er også først og fremmest at anvende Machiavellis metode, hvis genialitet for alvor gik op for ham, da han i "Fyrsten" læste følgende passage:

"Dertil er at svare, at fyrstevælder, hvorom man har beretninger, bliver regeret på to måder: enten er der en fyrste, mens resten er trælle, som han af nåde udnævner til ministre, for at de kan hjælpe ham med styrelsen af riget; eller også har fyrsten en del baroner ved sin side, som kun har deres slægts ælde og ikke fyrstens nåde at takke for deres høje rang. Disse baroner har landbesiddelser og anerkendes af deres undersåtter som herrer med en gammel og naturlig hengivenhed. I stater, der regeres af en fyrste og hans trælle, har herskeren større anseelse og magt. I hans rige anerkendes ingen anden som herre end fyrsten selv, og hvis undersåtterne er lydige over for nogen anden, er det som mod en embedsmand eller minister, for hvem de ikke nærer nogen hengivenhed. Eksempler på disse to modsatte regeringsformer ser vi i vor tid i Tyrkiet og Frankrig. Hele det tyrkiske monarki bliver styret af en herre, de andre er trælle. Han deler sit rige i sandjaker, hvortil han udsender forskellige guvernører, som han ombytter efter behag. Kongen af Frankrig derimod er omgivet af en mængde gammel adel, som anerkendes og elskes af deres undersåtter. De har forrettigheder, som kongen kun med fare for sig selv kan fratage dem."⁶⁾

Jay ser i statsadministrationen et typisk eksempel på den "tyrkiske regeringsform" og finder hos Machiavelli forklaringen på,

5) Jay er britisk forfatter, filmproducent, tidligere BBC-medarbejder, bogen skrevet i 1967 og oversat til dansk i 500-året for Machiavellis fødsel i 1469.

6) Fyrsten, kap.4, s.17, citeret af Jay s.19.

hvorfor det engelske udenrigsministerium (vistnok i lighed med det danske) nidkært våger over, at udenrigstjenestens ansatte ikke opholder sig på den samme post mere end et par år. "Ifølge Machiavelli skulle dette sikre, at de udenlandske regerings goodwill og håb om gevinster rettes mod den centrale regering i London og ikke mod den person, der er dens repræsentant."⁷⁾ Som eksempel på en "frankisk organisation" nævner Jay Oxford- og Cambridge-universiteterne, hvor "de feudale baronier er fakulteterne, og fakultetslederne hersker over dem fra deres udnævnelse indtil de går af, med så megen frihed for indblanding udefra, som de nu kun kan sikre sig. Og det vil sige ikke så lidt; universitetets centralregering er undergivet rektor - der er gallionsfiguren - og vicerektor, der er leder af et af fakulteterne og kun udnævnes for et år ad gangen efter tur - en fremgangsmåde til sikring af, at fakulteternes magt aldrig mindskes. Det er fakulteternes selvstyre og universitetets magtesløshed, der alle dage har gjort, at universitetsreformer har lidt nederlag."⁸⁾ Noget lignende gælder vist i Danmark, selv om det har været forsøgt at skyde skylden over på dem, der er "noget ved musikken".⁹⁾

Med indførelsen af denne sondring mellem frankisk og tyrkisk organisation, lykkes det Machiavelli at foretage en værdifuld analyse af problemerne omkring decentralisering og funktionel arbejdsdeling. Med Ramströms ord: "De lokala organen tenderer at vilja se sig själve som autonoma enheter och söker undvika indblanding från huvudkontorets sida."¹⁰⁾ Og tilsvarende problemer opstår omkring en funktionelt begrundet udskillelse af uafhængige råd og nævn og dannelse af sagkyndige direktorater med "direkte referat" til ministeren.¹¹⁾ Forskellen i behandlingsmåden af dette problem hos Machiavelli og Meyer skyldes, som det senere skal vises, at Meyers synsvinkel (aspekt) er beslutningen, mens Machiavellis er styringen.

7) Jay, s.20.

8) Ibid.

9) Poul Meyer i tidsskriftet Politica, 1969 nr.4, s.18, med en slet skjult finte mod de centrale universitetsorganer omkring den musikkyndige rektor.

10) Ramström, s.90.

11) Politiske beslutninger, s.36.

Da formålet med Machiavellis analyse er at anvise fyrsten vejen til magtens erhvervelse og opretholdelse, er det ikke underligt, at han må betragte den tyrkiske organisation som mest fordelagtig for fyrsten, fordi den i højere grad sikrer ham mod ulydighed og onde anslag. At vælte en leder af pinden eller svække hans indflydelse er let i en frankisk organisation, fordi der blandt baronerne altid findes "misfornøjede og forandringslystne", og at sikre magten over en sådan organisation er tilsvarende vanskeligt. I en tyrkisk organisation gælder det modsatte: "Som sejrherren før sejren ikke kunne sætte noget håb til nogen, således behøver han efter sejren ikke at frygte nogen."¹²⁾

Her som alle andre steder øser Machiavelli af en sand rigdom af historiske eksempler, som desværre også i det følgende af pladsmæssige grunde må udelades, endskønt det netop er dér, Machiavellis begrebsapparat og teorier viser deres duelighed.

II,2 Rådgivere.

Det er velkendt, at kommunikationsproblemerne er så centrale for al forvaltningsvirksomhed, at det i høj grad kan være frugtbart at betragte forvaltningen som et informationssystem, d.v.s. anlægge en synsvinkel, der først og fremmest tager sigte på forbindelsen mellem organisationens dele og mængden og arten af de data, der viderebringes.¹³⁾ Poul Meyer siger således: "Det er altså et væsentligt træk ved et rationelt kommunikationssystem, at det forsyner en aktør med de motiverende elementer, der er relevante for hans virksomhed, og gør det på en sådan måde, at de væsentlige elementer fremhæves."¹⁴⁾ "Organisationens vigtigste opgave er netop at forøge rationalitetsgraden ved at forsyne aktøren med de præmisser, som han ikke selv er i stand til at fremskaffe."¹⁵⁾ Machiavelli uddyber dette og giver visse retningslinier i kapitlet om, "hvordan man skal undgå smiger":

"Der er ingen anden måde, hvorpå man kan sikre sig mod smiger,

12) Fyrsten, kap.4, s.16.

13) Ramström, s.5.

14) Politiske beslutninger, s.27.

15) Ibid. s.83.

end den at lade menneskene forstå, at de ikke fornærmer dig ved at sige sandheden. Men når alle og enhver kan sige dig sandheden, så har man ikke længere ærefrygt for dig. Derfor må den kloge fyrste gå midtelvejen ved at vælge de klogeste i sit rige og give dem den fulde frihed til at sige ham sandheden, forudsat at han spørger efter den. Men han bør i alle tilfælde spørge dem om råd og høre deres meninger. Afgørelsen må han derefter træffe efter sine egne synspunkter. Han må optræde på en sådan måde over for hver enkelt af dem, at de føler at jo mere frit de taler, desto mere tak får de. Med undtagelse af disse mænd må fyrsten ikke lytte til nogen som helst, men gå hårdnakket mod målet og stå fast ved sine synspunkter. Den, der handler anderledes, kommer under smigrernes indflydelse og ændrer hyppigt sine synspunkter på grund af meningerne forskellighed. Følgen bliver, at han ringeagtes."¹⁶⁾

Problemet er vitalt for enhver aktør i en organisation. Hvordan sikres det, at de til rådighed stående informationskilder ikke fordrejer eller fortier oplysninger. Motiverne herfor hos informations-indehaverne kan variere fra ønsket om at stille sig selv i et gunstigt lys til ønsket om at gøre livet surt for modtageren. Herbert Simon udtrykker det på denne måde: "Information does not automatically transmit itself from its point of origin to the rest of the organisation; the individual who first obtains it must transmit it. In transmitting it, he will naturally be aware of the consequences its transmission will have for him. When he knows that the boss is going to be "burned up" by the news, the news is very likely to be suppressed."¹⁷⁾ Derved kan beslutningen komme til at hvile på falske præmisser og den ønskede virkning udeblive.

Muligheder for gode informationer (gode rådgivere) er ikke nok; de må også udnyttes (spørges), og informationerne må være korrekte (rådgiverne må tale frit).

"En fyrste må derfor tage imod råd. Men kun, hvis han selv vil,

16) Fyrsten, kap.23, s.92.

17) Simon, s.162 f.

18) Fyrsten, kap.23, s.93.

ikke når andre ønsker det. Han må berøve enhver modet til at råde, uden at han er blevet spurgt. Men han bør spørge flittigt om råd og må ikke blive træt af at høre sandheden. Mærker han, at nogen af en eller anden grund ikke siger sandheden, må han tage ham det ilde op."¹⁸⁾

Der må ustandselig søges flere informationer, men aktøren skal ikke udsætte sig for en strøm af informationer, som han slet ikke har bedt om, og som måske kun repræsenterer en særinteresse. Den eksisterende mængde af mulige informationer er principielt uendelig; derfor må der vælges og vrages mellem dem, og dette valg skal ikke overlades til dem, der sidder på informationskilderne. Meyer berører også dette udvælgelsesproblem, når han siger, at "løbende indberetninger eller rapporter, der indeholder væsentlige og uvæsentlige informationer i stor mængde, vil frembyde ganske særlige problemer," og at det er vigtigt, at "de væsentlige elementer fremhæves."¹⁹⁾ Dette indebærer, at der stilles store krav til aktørens vurderingsevne:

"Når nogle tror, at en fyrste, der gælder for at være klog, ikke har sig selv, men sine rådgivere at takke for sit ry, så tager de uden tvivl fejl. Det er en regel, som aldrig slår fejl, at den fyrste, som ikke selv er vis, aldrig får gode råd, undtagen når han helt og holdent overgiver sig til en klog mands ledelse. Et sådant tilfælde kan tænkes, men ikke i det lange løb, da en sådan rådgiver før eller senere fratager ham magten. Henvender en fyrste, der ikke selv er vis, sig til flere om råd, så vil de forslag, han modtager, ikke stemme overens, og han vil ikke selv være i stand til at få dem til at harmonere."

Med Meyers ord: "Om aktøren er i stand til at fortolke og anvende de modtagne informationer, afhænger i høj grad af hans evner, kunnen og viden,"²⁰⁾ "Jo større beslutningstagerens evner, kunnen og viden er, desto færre personer er det nødvendigt at involvere i beslutningsprocessen."²¹⁾ D.v.s. jo klogere han er, desto færre rådgivere bliver han afhængig af, og desto mindre er han afhængig af de rådgivere, han har, og af deres eventuelle fejlbedømmelser og uvedkommende interesser. Thi "jo mindre det fond af evner, kunnen og

19) Politiske beslutninger, s.27.

20) Politiske beslutninger, s.27.

21) Politiske beslutninger, s.83.

viden er, som den enkelte disponerer over, desto mere kompliceret må beslutningssystemet være."²²⁾ Hvortil kommer, som Machiavelli er inde på, at den knude, der opstår, når aktøren stilles over for modstridende forslag, kun kan løses ved et valg, der for at være rationelt kræver overblik over principielt alle følge- og bivirkninger.

II,3 Lydighed.

Det er tydeligt, at Machiavelli i de lige anførte citater som overalt i bogen lægger vægt på de medvirkendes svigefuldhed, ærgerrighed og skuffende list, mens Meyer i højere grad ser på de rent organisatoriske problemer, som opstår, når de nødvendige præmisser bliver så komplicerede, at de dårligt kan overses af én mand og derfor må behandles i en mere eller mindre kompliceret organisation. Machiavelli ser hovedsageligt problemerne som et spørgsmål om loyalitet og identifikation - et emne, der har en meget fremtrædende plads i Fyrsten. Problemet er at få aktørerne til at overtage de vurderinger (værdipræmisser), som organisationen er bygget op på, så at de ikke modarbejder dens formål. "Man identificerer sig i højere grad med det kontor, hvori man er ansat, end med det ministerium, hvorefter kontoret er en del."²³⁾ "The identification of the individual may be either with the organization objective or with the conservation of the organization."²⁴⁾ I det sidste tilfælde kommer organisationen til at modarbejde det formål, den er sat til at varetage, ligesom organisationens enkelte dele kan komme til at modarbejde hinanden. "Steps might be taken to transfer allegiance from the smaller to the larger organizational units, and from the narrower to the broader objectives."²⁵⁾ Hos Machiavelli er det igen de underordnedes ønske om at gøre lederen rangen stridig, der er årsagen, men problemerne er principielt af nøjagtig samme art; f.eks. i dette afsnit

22) Ibid.

23) Ibid. s.80.

24) Simon, s. 206.

25) Ibid. s.216.

om fyrstens forhold til de store mænd i riget:

"Deres politik er af en sådan art, at de enten helt og holdent knytter deres skæbne til fyrstens eller undgår dette. I det først tilfælde fortjener de, når de ikke er grådige, ære og ven-skab. I det andet tilfælde er der to muligheder. Enten er de til-bageholdende på grund af forsagthed og mangel på mod, og da må fyrsten benytte sig af dem, særlig af dem, der er gode rådgivere, da de i gode tider erhverver ære og ikke kan blive farlige i dår-lige tider. Men hvis de planmæssigt og af ærgerrighed undgår at binde sig, er det tegn på, at de tænker mere på sig selv end på fyrsten; dem skal herskeren vogte sig for og²⁶⁾ frygte som åben-bare fjender, da de i ulykken vil hjælpe med at styrte ham.

Når stormanden "tænker mere på sig selv end på fyrsten", sva-rer det ganske til underorganers modvilje mod at lade hovedkonto-ret kommandere med sig, jvf. såvel diskussionen om tyrkisk og fran-kisk organisation som om kommunikation, hvor det i virkeligheden er ganske de samme problemer vedrørende menneskelige relationer i en organisation, der er tale om. Ligeså med afsnittet "om erhvervel-sen af et nyt fyrstevælde ved egne våben og dygtighed", hvor Ma-chiavelli omtaler den administrative konservatisme i forbindelse med indførelse af reformer:

"Her er det værd at huske, at intet er så vanskeligt at gen-nemføre, eller hvis heldige udfald er så usikkert, som nyordnin-ger. Man har her alle dem til fjende, som en besvarelse af de gam-le forhold gavner, og finder kun lunkne forsvarere i dem, der ven-ter sig fordele af det nye. Årsagen til denne lunkenhed består dels i frygten for modstanderen, der har loven på sin side, dels i at mennesker kun tror på nyordninger, hvis erfaringerne viser deres rigtighed. Således ser man, at fjenden ved første lejlighed angri-ber nyordningen med stor lidenskab, mens de andre kun lunkent for-svarer sig, så de selv og fyrsten kommer i fare. Vil man se rigtigt i et sådant tilfælde, må man undersøge, om reformatoren kan stå alene eller må støtte sig til andres hjælp, d.v.s. om han for at gennemføre sit værk må bede, eller om han kan anvende tvang! I det første tilfælde vil det altid gå galt, men har han kun sig selv at stole på, og kan anvende tvang, så løber han sjældent nogen fare.²⁷⁾

Det her citerede giver kraftige mindelser om debatten i somme-ren 1967 i anledning af Poul Meyers udtræden af administrationsud-valget. Når Michiavelli mener, det er håbløst at reformere ved hjælp af bønner, og at kun tvang kan overkomme reformmodstanden, så sva-rer det ganske til det, der i den nævnte debat blev fremhævet fra

26) Fyrsten, kap.9, s.40.

27) Fyrsten, kap.6, s.23.

mange sider, nemlig at det må være politikerne, regering og folketing, som skal lede reformarbejdet.²⁸⁾ Poul Meyers præmisser er ganske identiske med Machiavellis: "Ligegyldigt hvordan man fremsætter forslag om administrative reformer, vil de blive mødt af en mur af modstand i administrationen. Fra minister til yngste sekretær står man sammen om at afvise enhver ændring i tingenes tilstand, og hvis forslagene tilsigter nogen ændring af personaleforholdene - og det gør jo praktisk taget alle reformforslag - møder man en lignende kompakt modstand hos personaleorganisationerne. Bevares, der er hæderlige undtagelser, men de er få, og det er hovedreglens effektivitet, der indtil nu har kvalt væsentlige reformer."²⁹⁾ Han forudsætter ligesom Machiavelli, at hver del af forvaltningen kun tænker på at gavne sit eget lille område: "Endnu et hovedpunkt i forvaltningens egen modstand imod reformer er den udbredte forestilling om, at det kontor, direktorat eller departement, man selv har ansvaret for, er noget helt for sig selv, og at ganske særlige hensyn gør sig gældende inden for den pågældende forvaltningsgren... Denne indstilling hos praktiske administrationsfolk er fast forankret i en helt usandsynlig uvidenhed om andre dele af det administrative system end netop den lille del, hvor man selv sidder."³⁰⁾ Ejler Koch ser en del af forklaringen herpå i den omstændighed, at der netop i den offentlige administration i modsætning til det private erhvervsliv "er en række myndigheder med forskellige og ofte ret modstridende målsætninger knyttet sammen i en større sammenhæng."³¹⁾

III. Machiavelli-Metoden

Der kunne gives mange andre eksempler på "fyrstens" anvendelighed som lærebog i forvaltningslære, men disse udpluk må være tilstrækkelige til at det kan anses for godtgjort, at denne lille afhandlings erklærede pretentiøse forehavende ikke var det rene mundsvejr. Tilbage står imidlertid det allermest spændende: Hvad tilfører Machiavelli forvaltningslæren af nye synsvinkler, hvad er hans metode, hvilken "skole" tilhører han, og hvilke modifika-

28) Jvf. Ejler Kochs kronik i Politiken 24/10-67 og Meyers, 17/8-67.

29) Meyer i nævnte kronik.

30) Ibid.

31) Ejler Koch i nævnte kronik.

kræver den her gennemførte sammenligning?

III,1 Mennesketeorien.

De anførte uddrag af "Fyrsten" har båret præg af, at de har kredset om det samme problem, til trods for, at bogen kommer vidt omkring i forvaltningslærens traditionelle problemstillinger. Emnet er det samme som for det meste af den hidtil dyrkede forvaltningslære: Hvorledes er de forhold, som er bestemmende for, om en organisation fungerer mest effektiv, d.v.s. varetager den målsætning bedst muligt, som den er sat til at fremme, under hensyntagen til de virkninger for andre områder af samfundslivet, som følger af denne målsætnings varetagelse. Men Machiavelli sætter hele tiden individets forestillingsverden i centrum. Det er den enkeltes motiv-verden, der er afgørende i hans analyse. Organisatorisk-tekniske spørgsmål har i noget mindre grad hans interesse og bevågenhed. Derfor føres han til at gøre sig sine mange berømte overvejelser vedrørende det menneskelige væsens åndelige kvaliteter, upålidelighed, magtstræb, misundelse, nag etc. Men det er vigtigt at mærke sig, at der ikke på nogen måde er tale om noget bestemt menneskesyn i den forstand, at han har et religiøst eller moralsk udgangspunkt for sin analyse af de menneskelige relationer. Han har i høj grad en teori om mennesket, men det er ham magtpåliggende at få understreget, at hans generaliserende udtalelser om menneskets dyder eller mangel derpå udelukkende har sin rod i, hvad der i de hyppigste tilfælde, hvortil man har kendskab, har været gældende. Teorien er empirisk, ikke apriorisk. Der er ikke gnist af lighed med det nedslående syn på mennesket, som følger af en missionsmands eller tidehvervsteologs synsbevidsthed og syndefaldstanker. Nok i de udsagn om mennesket, der fremsættes, men ikke i det, der lægges til grund for udsagnene. Jan Lindhardt skriver om dette centrale punkt til forståelsen af Machiavelli: "Hvorvidt sletheden hører med til menneskets konstitution, eller om der er mulighed for at overvinde den, interesserer ham tilsyneladende ikke. Det er tilstrækkeligt for ham at konstatere, at mennesker i reglen handler slet. Det er med andre ord en erfaringssag og ikke noget han på

forhånd går ud fra. Og hvis en politiker eller lovgiver vil have nogen succes, så gør han klogt i at gå ud fra dette."³²⁾

Derfor er det principielt (set fra et positivistisk synspunkt) med urette, at Machiavelli er blevet anklaget for umoralitet og kynisme, når han siger:

"Man må enten vinde menneskene for sig eller også udrydde dem."³³⁾

"Godt anvendt.... er grusomheder, som en fyrste begår under nødvendigheden af at sikre sig."³⁴⁾

"Det er mere trygt at være frygtet end elsket, når man må give afkald på en af delene."³⁵⁾

"Derfor må en fyrste være i stand til at gennemføre både rollen som menneske og som dyr."³⁶⁾

"En klog fyrste må derfor ikke stå ved sit ord, hvis det vil le skade ham selv, eller hvis de grunde, der bevægede ham til at afgive sit løfte, er bortfaldet."³⁷⁾

Baggrunden for disse maximer er alene ræsonnementer af typen:

"Et menneske, der kun vil det gode, må gå under blandt de mange, der ikke er gode. Derfor må en fyrste, der vil bevare sin magt, være i stand til ikke at være god, og at anvende det gode eller det ikke gode, eftersom omstændighederne kræver det."³⁸⁾

"Om mennesker kan man i almindelighed sige så meget, at de er utaknemmelige, vægelsindede og hykleriske, fulde af angst for enhver fare og begærlige efter gevinst."³⁹⁾

"Menneskene glemmer hurtigere deres faders død end fortabelsen af fædreneerven."⁴⁰⁾

"Hvis alle mennesker var gode, ville dette være et dårligt råd, men da de er slette og ikke vil holde deres ord mod dig, behøver du heller ikke stå ved dit."⁴¹⁾

32) Lindhardt, s. 31.

33) Fyrsten kap.3, s.11.

34) Fyrsten, ka.8, s.37.

35) Ibid. kap.17, s.66.

36) Fyrsten, kap.18, s.68.

37) Ibid. kap.18, s.68.

38) Fyrsten, kap.15, s.60.

39) Ibid. kap.17, s.66.

40) Ibid.

41) Ibid. kap.18, s.68.

At Machiavelli i disse betragtninger ganske står på erfaringsvidenskabens og positivismens grund, ses også af følgende programmerklæring:

"Da det er min hensigt at skrive noget, der kan nytte dem, der forstår mig, synes det mig rigtigere at holde mig til tingenes virkelige tilstand og ikke til fantasibilleder.

Mange har fremmanet fyrstevælder og republikker, om hvis eksistens man aldrig har hørt. Mellem livet, som det er, og som det burde være, er der en så stor forskel, at den, der ikke tænker på, hvad mennesker gør, men kun interesserer sig for, hvad de burde gøre, snarere ødelægger end gavner sig selv."⁴²⁾

Jan Lindhardt udtrykker rammende Machiavellis syn på politik og moral: "Han slutter ikke fra den gode moral til den rigtige politik, men omvendt."⁴³⁾

Machiavelli kan ikke grunde sine påstande om menneskets motivverden med psykologiske og sociologiske undersøgelser, men må nøjes med at øse af sin righoldige viden fra "Fyrstevælder, hvorom man har beretning". Imidlertid er dette jo blot et spørgsmål om større eller mindre grad af verifikation. Machiavellis særlige bidrag til forvaltningslæren - udover at det var ham, der grundlagde den som videnskabelig disciplin - er, at han i så høj grad går ud fra de impliceredes motivverden som afgørende faktorer for forvaltningens virksomhed. Ad empirisk vej vil han nå frem til de konstanter i den menneskelige psyke, som enhver fyrste, minister, kontorchef, ja, enhver, der har sig selv kær, må agte på. En organisation er intet andet end en flerhed af individer, hvis samvirken er regelbundet.⁴⁴⁾ Reglerne institueres for at motivere de enkelte til at udføre en tilsigtet adfærd. Dette kræver kendskab til menneskets reaktioner på omgivelserne, hvilket netop er, hvad Machiavelli med sin afhandling ønsker at bidrage til.

III,2 Machiavellis placering blandt samfundsvidenskabernes discipliner.

Machiavelli kommer derved til at sætte i relief, hvad der er en meget væsentlig side af forvaltningslæren (i lighed med pædago-

42) Ibid. kap.15, s.60. "Dem der forstår mig", skal ses i modsætning til humanister og andre religiøse, som blander etik og politik sammen.

43) Lindhardt, s.39.

44) Ramström definerer lidt anderledes s.4, hvilket dog i denne forbindelse er ligegyldigt.

- . gikken, gruppedynamikken, sensitivitetstræningen etc.): det er læren om, hvordan man får magten over andre. Det er læren om tvang og manipulation, jvf. f.eks. diskussionerne om, hvordan aktørens "akceptområde" udvides. Det er læren om, hvordan man får sin vilje på trods af andres.⁴⁵⁾ Machiavelli baserer den på almenmenneskelige betragtninger, der i og for sig er lige så anvendelige på et lærerværelse, i en søskendeflok, på gadehjørnet eller i ægteskabet, som i de organisationer, forvaltningslæren beskæftiger sig med. Overalt står der en kamp om, hvem der kan få sine præmisser overtaget og anvendt i størst muligt omfang.

Det er ikke tilfældigt, at Machiavelli fremhæver netop denne side af forvaltningslæren. Han kendte ikke vor tids komplicerede organisationer og interesserede sig især for den typiske bystat, som prægede billedet på hans tid i Italien. Selv når han henter sine mange lysende eksempler fra det gamle Rom, er der i højere grad tale om ansigt-til-ansigt-forhold uden den grad af formalisering, som præger forvaltningen nu om dage. Dertil kommer, at det er Machiavellis erklærede hensigt at skrive noget, der kan være fyrsten til nytte i alle de forhold, der er af betydning for hans erhvervelse og styrkelse af magten. Han har altså et bredere sigte med sin bog end det, der her er blevet draget frem. Hans analyse omfatter andet, end hvad der direkte har relevans for forvaltningslæren, nemlig alt, hvad der bestemmer "politikerens" vilkår og muligheder. Han søger at give sine teorier og analyser et bredere gyldighedsområde ved at fremsætte en almen teori om, hvad man i almindelighed kan vente sig i de mangeartede former for samspil med andre mennesker, som en fyrste må kunne begå sig i. "Fyrsten" omhandler altså kun én side af forvaltningslæren, men rækker til gengæld langt over i andre discipliner.

III,3 Machiavellis teoretiske tilhørsforhold inden for forvaltningslæren.

45) Der skal her ses bort fra ordenes følelsesladning. Denne afhandling søges holdt fri af den efterhånden fortærskede diskussion om samfundsvidenskabernes værdifrihed og positivismens gerninger - men enhver kan jo læse den, som han vil.

Denne særlige side af forvaltningslæren, som Machiavelli sætter under lup, er dog ikke blot en følge af hans tid og de forhold, han betragtede, men skyldes også den særlige synsvinkel (det aspekt), han anlægger på organisationerne. I det følgende skal det søges klarlagt, hvor Machiavelli skal placeres blandt de forskellige retninger og "skoler", som organisationsteoretikerne traditionelt opdeles i.

Først må det gøres krystalklart, at der bortset fra det sidste kapitel ikke er værdipåstande i "Fyrsten". Machiavelli siger blot: hvis man ønsker det eller det, så opnås det på den eller den måde. Hans mange råd og forskrifter skal forstås på den måde, som Simon præcist har givet udtryk for: "The terms "good" and "bad" when they occur in a study of administration are seldom employed in a purely ethical sense. Procedures are termed "good" when they are conducive to the obtainment of specific objectives, "bad" when they are not conducive to such attainment."⁴⁶⁾ Spørgsmålet opstår da, om Machiavellis mange råd og tommelfingerregler skal forstås på den måde, at han vil skrive "Den lille røde for administratorer" i stil med de bedste spejder- og kugebøger, eller han først og fremmest vil give læseren redskaber til selv at finde frem til sandheden. Forskellen svarer ganske til forskellen mellem "den administrative skole"'s "organisationsprincipper"⁴⁷⁾ og den nyere forvaltningslæres bestræbelser på i stedet for færdige handlingsregler at give en beskrivelse af, hvorledes organisationer virker, og hvorledes samspillet mellem de forskellige dele arter sig. Der er her tale om noget mere eller mindre, men skal Machiavelli placeres, må det blive i den sidst nævnte kategori. Bøgen har analysen som sigte og søger at opstille relevante sondringer og begreber. Konklusionerne kommer i anden række. De mange citater, der hidtil er anført, giver et skævt billede af Machiavelli på dette punkt. For det første er de analyserende afsnit af pladsmæssige grunde som regel udeladt til fordel for konklusionerne, der bedre har egnet sig til at blive bragt som korte citater. For det andet er der det særlige ved "Fyrsten", at den er pioner på sit område, hvilket bevirker, at me-

46) Simon, s.249.

47) Omtalt og kritiseret hos Simon, kap.11 og Ramström, k.1

gen kraft må ofres på at argumentere for selve den empiriske metode, der nægter at slutte fra den gode moral til den rigtige politik. De fleste af de handlingsregler, der udbasuneres i "Fyrsten" som evige sandheder, angår denne fremgangsmåde og udgør ikke egentlige organisationeprincipper. Ofte er begge elementer dog indeholdt i den samme sætning. At læse "Fyrsten" er som at "se ind i et værksted".⁴⁸⁾ Det drejer sig ikke om at forkynde nagelfaste læresætninger, men om at forstå enhver situation på dens egne forudsætninger:

"Endvidere tror jeg, at den har lykken med sig, som forstår at handle i overensstemmelse med tidens krav. Og den, der ikke gør dette, sidder i uheld. Menneskene handler forskelligt for at nå dette mål, som alle har for øje, nemlig ære og rigdom: den ene handler forsigtigt, den anden voldsomt, den ene anvender vold, mens den anden bruger snuhed, den ene er tålmodig, den anden det modsatte, men enhver kan nå målet på sin måde. Endvidere ser man, at den ene af to forsigtige når sit mål, den anden ikke; og at to har heldet med sig ved anvendelsen af modsatte metoder, ved at den ene handler forsigtigt, mens den anden går voldsomt frem. Grunden hertil ligger ene og alene i tidens karakter, som enten er i overensstemmelse med deres måde at handle på eller ikke. Dette er vel også årsagen til, at to, der handler modsat, når samme resultat, og at der af to, der handler ens, kun er en, der når målet."⁴⁹⁾

Simon siger det ikke bedre: "Much administrative analysis proceeds by selecting a single criterion, and applying it to an administrative situation to reach a recommendation; while the fact that equally valid, but contradictory, criteria exist which could be applied with equal reason, but with a different result, is conveniently ignored."⁵⁰⁾

Der er imidlertid en tydelig forskel i synsvinkel (aspekt) mellem Machiavelli på den ene side og f.eks. Simon og Meyer på den anden side. Medens de to sidste i hovedsagen ser på forvaltningen som et beslutningssystem, kan man med nogen ret hævde, at Machiavelli snarere behandler sine organisationer ud fra styringsaspektet. Medens det hos Simon og Meyer drejer sig om effektivitet og rationalitet, er det kontrollen og autoritetsproblemet, der er det vitale problem i "Fyrsten". Dette hænger igen sammen med

48) Lindhardt, s.29.

49) Fyrsten, kap.25, s.97.

50) Simon, s.36.

det, der er "Fyrsten"'s erklærede hensigt, nemlig at vejlede den, der stræber efter magt, mod alle onde anslag og give ham redskaber til selv at finde den rette handlemåde i hver enkelt situation.⁵¹⁾

IV. Modificerende Konklusion.

Der er allerede blevet nævnt mange modifikationer til den sammenstilling, der her er foretaget. Forskellen i emneområde og tid (450 år), erfaringsområde og sigte - som ikke kun er forskel i synsvinkel - er blevet nævnt. Måske er "Fyrsten" i højere grad brugelig inden for virksomhedsledelsen. Antony Jay's bog handler således netop om "Management og Machiavelli". Men f.eks. Simon og Ramström ser ikke noget særligt formål i at skille virksomhedsledelse og offentlig administration ud fra hinanden. Og Meyer synes ikke at have noget imod, at man sammenligner den offentlige administration med "den styrende del af virksomheden".⁵²⁾

Vel er den moderne offentlige administration i højere grad lovbestemt, udøvende, og der er ikke i samme grad konkurrence med omgivelserne, men samtidig er det indlysende, som Bent Christensen har påpeget, at "al forvaltningsvirksomhed har til alle tider måttet foregå efter regler, hvis den skulle være nogenlunde effektiv."⁵³⁾

At Machiavelli skrev sin bog til Lorenzo de Medici for at vinde sig gunst og komme ud af fangenskabet; er hverken mere eller mindre pynteligt som motiv for videnskabeligt arbejde end de motiver, der måtte drive vor tids forskere. Og at han skrev noget, som netop skulle kunne bruges i Lorenzos situation som magthaver i en urolig verden, diskvalificerer på ingen måde den videnskab, der kom ud af det. At studere "politiske systemers fortsatte eksistens" er jo ikke noget ukendt fænomen her på bjergene.⁵⁴⁾

51) Men hos alle tre er manipulationsaspektet dominerende.

52) Meyer: Indledning til forvaltningslæren, s.16.

53) Off.adm. og folkestyre, s.24.

54) David Easton, refereret bl.a. i Erik Rasmussen: Komp.politik, s.84.

LITTERATUR

- Niccolò Machiavelli: "Fyrsten", Firenze 1513, Kbh. 1962, (Bergen).
Jan Lindhardt: "Machiavelli", 1969 (Gad).
Dick Ramström: "Administrativa processer", Stockholm 1966.
Herbert A. Simon: "Administrative Behavior", NY 1966.
Poul Meyer: "Politiske beslutninger", kompendium, Århus 1966.
Poul Meyer: "Indledning til forvaltningslæren", forelæsningsnotater, Århus 1967.
Bent Christensen: "Offentlig Administration og folkestyre", Kbh. 1968 (Munksgaard).
Kronikker i Politiken, især Meyer, 17.-8.-1967 og Ejler Koch, 24.-10.-1967.
Antony Jay: "Management og Machiavelli", London 1967, Kbh. 1969, (Hasselbalch).