



OM BYROKRATISME,

MED SÆRLIGT HENBLIK PAA ØKONOMIEN

THEODOR GEIGER

http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/nto/nto_3rk-PDF/nto_3rk_0043_87026.pdf

pdf genereret den : 24-1-2006

OM BYROKRATISME, MED SÆRLIGT HENBLIK PAA ØKONOMIEN

AF THEODOR GEIGER

EN Undersøgelse af Byrokratismen maa se bort fra de Bedømmelser — og Fordømmelser —, som er gængse blandt Publikum. Læseren bedes foreløbig glemme den Biklang af Modvilje og Ringeagt, som Ordet Byrokratisme har i daglig Tale. Fænomenet og dets Baggrund af Aarsager skal her først beskrives, Vurderingen kommer bagefter. — Byrokratismen fremstilles først i Almindelighed, derefter anvendes de opnaaede Resultater specielt paa Økonomien.

I. BYROKRATISME I ALMINDELIGHED.

1) *Hvad er Byrokratisme?*

Spørgsmaalet om, hvad Byrokratisme er, besvares bedst ved først at fastslaa, hvad den ikke er.

1. Den pedantiske Kontorius, der driller Folk med Paragraffer og Papir, maa ikke opfattes som Type paa Byrokratismen i det hele taget. Denne er en Form for Arbejdsorganisation, der ligesom andre Institutioner har sin gode og sin onde Side. Det ømme Punkt ved den er en Tilbøjelighed til at blive stiv, nøjeregnende og formalistisk; Kontoriustypen er kun det latterlige Symbol paa Byrokratismens Vrangside, men den udtømmer ikke dens Væsen.
2. I forfatningshistorisk Forstand betegner man den Statsform som Byrokratisme, hvor Embedsmandskliken har Magten. Det gamle Preussen gælder som Type derpaa. Men det sociologiske Begreb Byrokratisme er mere rummeligt; byrokratisk Organisation indenfor Regeringsmaskineriet kan udarte til, at en Embedsmandsklike ikke længere nøjes med at udføre Lovene og den forfatningsmæssige Magts Anordninger, men selv tilraner sig Magten og behersker Staten. Denne Omdannelse af Magtforholdet er dog kun det sidste Udviklingstrin, og Byrokratismen naar ikke i alle Tilfælde saa langt. Indenfor Statslivet skelner man altsaa mellem det videre Begreb Byrokratisme som Organisationsform for Statsmaskineriet og det snævrere: Byrokratisme som statsligt Magtforhold.

Byråkratismen i Almindelighed er en Form for leddelt Arbejdsorganisation, som bestaar i, at visse fælles Funktioner indenfor en Samfundsgruppe sammenfattes til et Embede og udføres af dertil bemyndigede Embedsmænd. Forudsætningerne herfor er:

1. Den paagældende Samfundsgruppe maa have tilstrækkelig Magt til at kunne udvikle og opretholde en streng Organisation; der maa bestaa et udpræget Herredømme indenfor Gruppen. Magtindehaveren, fremtidig kort *Suverænen*, kan være een Person (Monokrati), et Samfundslag (Aristokrati) eller hele Almenheden (Demokrati). Suverænitetet i videre Forstand forekommer forøvrigt ikke alene i Staten, men ogsaa i andre Samfundsgrupper, og Byråkratismen er heller ikke indskrænket til det statslige Liv.

2. En stærk Suveræn kan stille Krav om at overtage visse Funktioner som Suverænitetsanliggender. F. Eks. blev Opdragelsen i voksende Omfang taget fra Familien og draget ind under Statshøjheden; den udøves af stats- eller kommuneansatte Lærere og er da statsligt byråkratiseret. Men en stor Del af de mangfoldige Funktioner, som en Samfundsgruppes Liv omfatter, vil altid betragtes som fri, d. v. s., at de enkelte Medlemmer eller de Smaagrupper, der gaar ind under det større Samfund, udøver dem avtonomt. Hvis alle Funktioner og Forhold mellem Medlemmerne blev erklæret for Suverænitetsanliggender, vilde al personlig Frihed være ophævet, hvilket vilde stride imod Samfundslivets Grundlag, da dette netop beror paa Spænding mellem Gruppen som Helhed og de enkelte Personligheder. Suverænen kan desuden af tekniske Grunde kun lægge Beslag paa Opgaver, der kan afgrænses som særlige Arbejdsomraader, og i Form af faste Institutioner kan skilles ud fra det øvrige Samfundslivs jævnt glidende Strøm. Retssikkerhed og Samfundsdisciplin kræver tydelig Afgrænsning mellem Suverænitetens og Privatlivets Sfærer.

3. Disse Suverænitetsopgaver byråkratiseres ved, at Suverænen ikke udøver dem selv, men overdrager dem til Organer, som optræder paa hans Vegne og med hans Bemyndigelse overfor Gruppens Medlemmer.

4. Disse Organer — fremtidig: Embedsmænd, selv om de ikke er statslige — maa have en Opgave af nogen Varighed og et vist Omfang. Bemyndigelse til kun at ordne et Enkelttilfælde er ikke nok, og Funktionen maa heller ikke være blot Bibeskæftigelse, men Profession.

5. Forholdet mellem Suveræn og Embedsmand kræver, at den sidstes Bemyndigelse begrænses i Bredden til en bestemt Kreds af Opgaver og i Dybden ved Regler for, hvor langt Embedsmanden har Lov til at gaa med sine Afgørelser. Men indenfor Bemyndigelsens Rammer nyder Embedsmanden Selvstændighed og bærer Ansvar.

Naar en avtokratisk Suveræn kun anvender Organer til Udførelse af særlige Anordninger, som han selv efter Skøn giver i hvert Enkelttilfælde, er dette en Overgangsform til Byrokratisme under endnu despotiske Forhold. Mangler derimod enhver Begrænsning, eller overholdes den ikke længere, har man et Eksempel paa, at Embedsmændene har tilranet sig Magten og har sat den legitime Suveræn ud af Spillet.

6. Embedsmændene behøver til Udførelse af deres Funktion i det mindste nogle tekniske Hjælpemidler og et organiseret Embedsapparat af bedriftslignende Karakter (»Myndighed«). —

De nævnte Kendetegn kan nu sammenfattes i en Definition. Byrokratisme betyder: Suverænen i en større Samfundsgruppe med udpræget Herredømme over Medlemmerne erklærer visse af Gruppens Funktioner for Suverænitetetsinstitutioner, afgrænser dem i Form af Kompetenceomraader og overdrager deres professionelle og stadige Opfyldelse paa Grundlag af almindelige Regler til bemyndigede Organer, som indenfor deres Bemyndigelse handler paa Suverænenes Vegne.

Byrokratismen er altsaa ikke indskrænket til Administration i snævrere Forstand, og heller ikke bundet til Kontor og Forhandlingsbord.

Forstmanden, som med Hund og Gevær færdes i Skoven, er Led i et Byrokrati. Forsvarsvæsenet har byrokratisk Organisation, hvor Armeen helt eller delvis bestaar af professionelle Soldater: Officerer og Underofficerer er saa at sige Forsvarsemdsmænd. De statslige og kommunale Skoler repræsenterer byrokratisk Opdragelse. Sygekassevæsenet leder hen til Lægestandens Byrokratisering, og denne bliver i Praxis mere fuldstændig, jo færre Statsborgere der staar udenfor Kasserne. Naar alle er Medlemmer, bliver kun tilbage, at Sygekasserne eller Staten selv ansætter Lægerne, og Processen vil da være afsluttet. — Naturligvis er ikke alle Opgaver og samfundsmæssige Arbejdsgrene i samme Grad tilgængelige for Byrokratisering; enkelte vil have Gavn af denne Organisationsform, andre vil derimod lide Skade. Men jeg kan ikke finde noget Omraade, hvor Processen er aldeles umulig. Byrokratismen kan altsaa optræde — udenfor Byroet, og Udtrykket rammer derfor ikke helt. Sprogbrugen har desuden bebyrdet det med Folkets Uvilje overfor Embedsmandsvæsenets Udartninger. Men, da der ikke findes en anden kort Betegnelse, bliver

man alligevel nødt til, i Overensstemmelse med Udlandenes videnskabelige Sprog, at bibeholde det gængse Udtryk, idet man dog fastslår: 1. Byrokratisme skal ikke paa Forhaand været besmittet med det odiose, som Folkets Tale har lagt ind i Ordet. 2. Embedsmændens Figur optræder typisk, men langt fra udelukkende, ved Skrivebordet og paa Kontoret.

Byrokratisme betegner fremtidig den embedsmændsmæssige Organisationsform; Byrokrat er den enkelte Embedsmænd; Byrokratismens hele Personale af Embedsmænd, betragtet som en social Gruppe, kaldes Byokrati; den Proces, hvorved Byrokratismen opstaar og afløser en anden Organisationsform, betegnes som Byokratisering.

Har man saaledes udvidet Begrebet, vil det være frugtbart at skelne mellem de to Former eller Grene: Fag-Byokrati og Administrations- og Opsyns-Byokrati. Faglige Byokratier er de Grene indenfor en leddelt embedsmændsmæssig Organisation, hvor det umiddelbart gælder om at opfylde konkrete saglige Opgaver: Retspleje, Opdragelse, Forsvar osv. Administrations- og Opsynsbyokrati er derimod den embedsorganisatoriske Overbygning, som har den formale Opgave at forvalte Fagbyokratiernes tekniske og personelle Apparat og at føre Tilsyn med deres Fremgangsmaader. I mere enkle Forhold er de to Former for Byokrati forenede i een Organisation, og Opgaverne er ikke strengt fordelt mellem særskilte Organer. Hvem vil. f. Eks. afgøre, om Karl den Stores provinsielle Udsendinge var administrative eller faglige Embedsmænd? Først naar Apparatet har udvidet sig til en vis Størrelse, finder man en mere dybtgaaende Arbejdsfordeling; den blotte Administration bliver da en særskilt Gren i den byokratiske Opbygning. Justitsadministrationen oprettes over den egentlige Retspleje, Skoleadministrationen opstaar i Tilknytning til Skole og Lærerstand, Militærforvaltningen ved Siden af selve Forsvarsvæsenet osv. Administration og Opsyn danner, hvor de træder frem som en særlig Gren, en Slags Overbygning eller et »Epibyokrati« over de faglige Byokratier. Administration og Opsyn er relativ fagindifferent, fordi Opgaven er omtrent den samme, enten det administrative Apparat tjener den ene eller den anden sagligt bestemte Funktion.

Samtidig med denne Tvedeling optræder ogsaa Brydninger og Skinsyge mellem de to Slags Byokratier: den praktiske Skolemand er tit misfornøjet med Skolestyrelsens Anordninger, administrationsmæssig-formale og pædagogisk-faglige Synspunkter strider undertiden imod hinanden; Sabelgeneralen ser ikke altid med venlige Øjne paa Papirgeneralen i Forsvars-

ministeriet; Skovfunktionæren, der daglig færdes mellem Træer og Vildt, skælder ud over Kontorfunktionæren i Forvaltningen.

Administration er kun tænkelig som særlig Gren indenfor en leddelt byrokratisk Organisation, men et helt byrokratisk System kan aldrig bygges paa Administration som eneste Funktion. Denne er jo kun en formal Opgave, og det er altid noget, der skal administreres.

Man finder dog et Grænsetilfælde, hvor ren administrativ Byrokratisme var tilstræbt, i den yderliggaaende Liberalismes Tanke om »Natvægterstaten« (*Lassalle*). Meningen var, at Statens Suverænitet paa intet af Samfundslivets Omraader maatte gribe ind i Kræfternes frie Spil, men at den kun skulde sørge for Overholdelse af Spillereglerne. Statens Opgave bliver da (ved Siden af Udenrigspolitik) indskrænket til Retspleje og Opsyn over Samfundslivet, og Juristen bliver Typen paa Byrokrat: Retsplejen udøves af retskyndige Dommere, og Administrationen betragter man Forvaltningsjuristen som bedst egnet til; her kommer det jo kun an paa Anvendelse af fagindifferent formale Regler. I denne Atmosfære af Forvaltning i Renkultur blomstrer Formalismen, og fra den Tid stammer de brede Befolkningsslags Antipati mod Embedsmanden. Det var Natvægterstatens indre Konstruktionsfejl, at den blotte formale Forvaltning er umulig; fører Staten sit Afholdenhedsprogram igennem, opløser Administrationen sig i Luft og Skyer, og skal der administreres effektivt, bliver man alligevel nødt til at gribe ind i Tingenes faglig-saglige Orden.

Skønt Byrokratismen ikke alene forekommer indenfor Staten, men i alle store Samfundsgrupper, er Statslivet dog af to Grunde dens klassiske Jordbund.

a) Herredømmet over Medlemmerne, som er Forudsætning for Byrokratiseringen, er hos ingen anden Samfundsdannelse saa stærkt som hos Staten. Denne er jo ligefrem Organisationen af Suveræniteten over et Folk eller af et Folks Suverænitet over sig selv. Den indre Leddeling, der svarer til Herredømmet, bestaar i, at det overordnede Heles Krav og de enkelte Medlemmers Anliggender er tydeligt adskilte, og at de første har Forrang for de sidste.

b) Det som Stat organiserede Folk er en saa omfattende Samfundsdannelse, at dets Suverænitetsorganisation er umulig uden Embedsapparat. Suverænitetsopgaverne er her saa mange og forskellige, at ikke engang Despoten kan udøve dem uden en Stab af udførende Organer.

Byrokratismen er kun utænkelig i mindre Samfundsgrupper med intimt præget Fællesliv. De fælles Anliggender er i Smaagrupper ikke saa mange og forskellige, at der kan opstaa den

Leddeling af Funktionerne, som er Forudsætning for Byrokratismen, og Livets intime Præg taaler ikke byrokratisk Organisation. Men alle store Grupper og Foreninger er tilgængelige for Byrokratisering, selv om denne kun sjældent antager saa store Dimensioner som i Staten.

Ordet »Kirke« bruges ligefrem som Udtryk for, at fælles Tro og den derpaa byggede følelsesmæssige Fællesskab er undergaaet en Byrokratisering. En Sekt har endnu intimt Præg; udvides den paa Vej over det Stadium, som man kalder religiøs Bevægelse, bliver den nødvendigvis til Kirke, hvor Kultus, Troskæren og Frelsesmidlerne forvaltes af kirkelige Embedsmænd (Præster)¹⁾. Det samme gælder for alle store Bevægelser, som har Karakter af Verdensanskuelse eller Bekendelse; Frelsens Hær, Christian Science, Antroposofierne og — for at nævne den nyeste, hvor Omdannelsen fra Sekt til Kirkeorganisation endnu staar paa —: Oxfordtilhængerne; ønsker de at virke i Bredden, trænger de til et Apparat for Propaganda og for Ledelse af deres Anliggender og dermed til en Stab af Embedsmænd; Medlemmernes frivillige og lejlighedsvis Arbejde strækker ikke længere til.

Man har i de sidste Aartier hørt megen Tale om Fagforenings- og Parti-Byrokratisme. Her er Organisationen undergaaet en Omdannelse, som efter *Robert Michels* er alle demokratiske Samfundsgruppers uundgaaelige Skæbne; *Michels* taler i den Forbindelse om »Oligarkisering«²⁾. De mere underordnede Funktionærer er og forbliver valgte Organer og udøver deres Opgaver som Bibeskæftigelse, i de fleste Tilfælde som Ærespost. Men Fagforeningernes og Partiernes Anliggender er blevet saa omfattende og indviklede, at de ledende Poster maa omdannes til faste Embeder. De ledende Mænd indenfor de enkelte Fagforeninger stammer vel i Reglen fra de tilsvarende Faggrupper af Arbejdere, men har opgivet deres tidligere Erhverv og er nu fastlønnede og udelukkende i Fagforeningens Tjeneste beskæftigede Funktionærer. Derved opstaar den typiske, embedsmandsmæssige Distance mellem dem og Medlemmerne.

De politiske Partier har gennemgaaet en lignende Proces, og her bliver Omdannelsen skæbnesvanger for den demokratiske Statstanke. Professionelle Politikere danner i alle store Partier en snævrere Kreds, som har afgørende Indflydelse. De har Partiets organisatoriske Apparat og dets Presse i deres Hænder, og behersker saaledes Partimedlemmernes politiske Meningsdannelse. Denne faste Kreds af professionelle Politikere kan blive til en Klike, som opretter en Skranke mod Indtrængen af nye og yngre Mænd; saaledes opstaar det tit paatalte senile Præg i det politiske Liv. Men de store Partiers ledende Mænd danner samtidig en fast Kærne i Folkets parlamentariske Repræsentation og ad denne Vej ogsaa en

¹⁾ Dette gælder selvfølgelig ligesaavel for den protestantiske Kirke som for den romerske. Den første er kun et daarligt Eksempel paa Byrokratisme uden for Staten, da Protestantismen optræder i Form af Folke- eller Statskirke, hvorved den kirkelige Byrokratisme her indgaar som Led i den statslige.

²⁾ »Zur Soziologie des Parteiwesens«, 2. Opl. 1925.

Slags Reservoir, hvoraf Ministrene udvælges ved hvert Regeringsskifte. De ledende Byrokratgrupper behersker saaledes hver især sit Parti; men de bliver samtidig et samlet Parlamentsbyråkrati. De fra Valg til Valg skiftende eller nytilkommende Rigsdagsmænd spiller ved Siden af den gamle Garde en forholdsvis underordnet Rolle — saalænge det ikke er lykkedes dem selv at trænge ind i den snævrere Kreds. — Derved undergaar den demokratiske Parlamentarisme en ejendommelig Fordrejelse: Parlamentet er tænkt som hele det suveræne Folks Repræsentation og som Fællesorgan, der leder og kontrollerer Statsbyråkratiet; men Partierne og dermed Parlamentet som Helhed byrokratiseres selv, og Resultatet er, at ogsaa Lovgivning og politisk Opsyn over det udførende Statsbyråkrati gaar fra Folkets Hænder over til et parlamentarisk Byråkrati, dannet af rutinerede Rigsdagsmænd. — Her har man et særligt Tilfælde af statspolitisk Byråkratisme, opstaaet derved, at en byråkratisk Klike har udhulet den legitime Suveræns Magtstilling og har erobret Magten selv, i Stedet for at udøve den paa Folkets Vegne.

2) *Byråkratiet arbejder planmæssigt.*

Byråkratisk Organisation har tre Dimensioner:

1. Suverænitetens anliggender overdrages til professionelle Embedsmænd: Byråkratisme er en Form for personel Organisation.
2. De byråkratiske Opgaver er afgrænsede som særskilte Arbejdsomraader indenfor Gruppens hele, leddelte System af Ydelser: Byråkratismen er en Form for funktionel Organisation.
3. Embedsmanden udfører sin Opgave ved Hjælp af særlige tekniske Indretninger; der oprettes et Myndighedsapparat: Byråkratismen er en Form for teknisk Organisation.

De tre Elementer hænger snævert sammen, men Inddelingen bliver dog vigtig for visse Undersøgelser. Personalorganisationen er der lige blevet talt om, den tekniske Organisation frembyder ikke særlige Problemer, men den funktionelle Organisation danner et brugbart Udgangspunkt for Udredning af to Karaktertræk, som faar særlig Betydning for Byråkratismen i Økonomien, nemlig Specialisering og Rationalisering.

Byråkratisering er, som vi saå, kun mulig, naar et enkelt Arbejdsomraade kan afgrænses og udskilles fra Gruppens øvrige Liv. Økonomisk Handlen er hos Naturfolk bunden til rituelle Former; religiøs Kultur og mystisk »Videnskab« er endnu flettet sammen. Det er paa dette Udviklingstrin umuligt entydigt at henhøre en enkelt Handling til en formaalsbestemt Gren af Ydelser eller et særskilt »Kulturomraade«; Formaalene er her ikke

adskilte i Menneskenes Forestilling, Kulturen er ikke leddelt i de adskilte Omraader, som vi moderne skelner indenfor dens Helhed.

Kun Afgrænsningen af enkelte samfundsmæssige Funktionsomraader muliggør hin Kompetencefordeling, som er et vigtigt Led i Byråkratismen, baade med Hensyn til Forholdet mellem Embedsmændene indbyrdes og til Forholdet mellem dem og Suverænen. Indenfor et udviklet byråkratisk System er reguleret Kompetencefordeling Forudsætning for, at Maskineriet kan arbejde uden Gnidning; enhver maa vide, hvad der hører ind under hans Ressort og hvad ikke; man kender de Vanskeligheder, der opstaar i Statsbyråkratiet, naar en Opgave ligger paa Grænsen mellem de to Ressorter: enten annekteres den af en særlig kompetencehungrig Afdeling eller ogsaa skydes den fra Kontor til Kontor, fordi ingen føler sig kompetent og vil paatage sig Ansvaret. *L. V. Birck* har betegnet Fænomenet som Ressortidioti. Men Kompetenceafgrænsning er ogsaa uundværlig, fordi Suverænen praktisk talt vilde give sin Magt bort, hvis han indrømmede sine betroede Organer ubegrænset Bemyndigelse. Bliver Forholdene større, kan han ikke selv overskue alle Enkeltheder; han er da nødt til at stole paa bemyndigede Organer, men han tildeler enhver sin forud begrænsede Opgave og beholder selv den centrale Magtudøvelse.

Byråkratismen forudsætter eller medfører altsaa altid en Specialisering, og dette af den yderligere Grund, at Suverænen med Byråkratiseringen netop tilsigter Udformning og Udnyttelse af særlig Fagkundskab, der kun kan udvikles i Sammenhæng med Specialisering.

Overdrages visse Opgaver til et Fagbyråkrati, udformes der planmæssige, fagligt specialiserede og beregnelige Fremgangsmaader. Oprindelig vækker den Mangfoldighed af forskelligartede Funktioner, der er samlet i Suverænenes Hænder, Trang til en Stab af Organer, der arbejder efter Sagkundskab og gennemtænkt Plan, ikke efter Skøn og øjeblikkeligt Forgødtbefindende i hvert enkelt Tilfælde. Men er der en Gang opstaaet et Byråkrati, bliver faglig Plan- og Hensigtsmæssighed dets Livselement. Et Fagbyråkrati bearbejder eet Omraade af saglig samhörige Opgaver, og dette bliver Byråkratens professionelle Verden; alle andre Synspunkter ligger udenfor hans professionelle Horizont. Kompetenceomraadet bliver en lille Verden for sig selv. Fagbyråkraten fordyber sig i sin tildelte Opgave og uddanner sig derved i tiltagende Grad til Specialist. Han gennemtrænger sit Arbejds-

omraade, gennemtænker det teoretisk, udformer det praktisk og finder paa nye og mere hensigtsmæssige tekniske Fremgangsmaader. Denne Proces har flere, ikke oprindelig tilsigtede Resultater.

Arbejdsomraadet undergaar en yderligere Forgrening. Suverænen har oprindelig foretaget en grov Inddeling af byrokratiske Faggrene og tildelt de enkelte Byrokratier deres særskilte Hverv; saa fordyber Fagbyrokraterne sig i deres Funktioner, og det viser sig efterhaanden, at Arbejdsomraader, som i Begyndelsen syntes at være homogene, selv indeholder flere adskillelige Enkeltgrene. Fagembedsmandens praktiske Stræben efter de bedst mulige Fremgangsmaader fremtvinger ogsaa en mere dybtgaaende Forgrening af de videnskabelige Discipliner, som giver det teoretiske Grundlag. Det er jo lige saa ofte praktiske Krav, der virker pिरrende paa den teoretiske Forskning, som det er Forskningen, der aabner nye praktiske Muligheder.

Jo længere og dybere denne Proces fortsættes, jo mere bliver den enkelte Arbejdsgren gennemrationaliseret og jo mere fremherskende bliver de fagmæssige Synspunkter i Praxis. Suverænen selv handler i hvert Enkeltilfælde som Ikke-Fagmand efter Skøn, han følger en stor, maaltbestemt Linie. Embedsmanden er derimod bunden ved generelle, forud fastslaaede Forholdsregler; disse er en Ramme, som Fagbyrokratiet efterhaanden udfylder med et Net af mere detaillerede Regler, der dels opstaar i Praxis som tekniske Metoder, dels ved fagteoretiske Overvejelser som faglige Principper. Fagbyrokraten er Specialist; han spørger ikke, hvilken Virkning hans Afgørelse vil faa i det store, samlede Hele, for ham er det væsentligt, at Afgørelsen er faglig korrekt. Den kendte Sætning: »Fiat justitia, pereat mundus« er kun forstaaelig som Juristprincip; thi kun Juristen vil sætte Paragrafretfærdigheden højere end alt andet i Verden. Alle andre vil synes, at Paragraffer kun tjener til at opretholde en nogenlunde god Orden i Verden.

Byrokratens til en vis Grad uinteresserede, faglige Indstilling medfører, at man for hvert Enkeltilfældes Vedkommende kan forudse Fagbyrokratiets Handlemaade, naar man kender de faglige Regler. Paa den anden Side bebrejdes det Fagbyrokratiet, at det handler interesseløst og skematisk. Embedsmanden selv kalder det »at træffe sine Afgørelser uden Persons Anseelse«. Sammenligner man Byrokratismen med den personlige Despotisme og Absolutisme, betyder den virkelig en Sikring for Menig-

manden. Den suveræne Magt har overgivet en Funktion til Fagmænd og dermed i Forvejen afgivet det Løfte, at den vil anerkende, hvad Fagmanden efter de almindelige Regler og sin faglige Samvittighed synes er rigtigt. Byrokratisering medfører derved en delvis Neutralisering af Magtforholdet; den vilkaarlige Magtudøvelse erstattes af den regelbundne. Det var ikke den mindste Andel, Fagbyrokratierne havde i Omdannelsen af den despotiske Enevælde til oplyst Absolutisme og af denne til Konstitutionalisme: Magtprincippet i Statsledelsen trænges efterhaanden tilbage af — ikke alene Retsprincippet, men i det hele taget af Fagprincippet. Tanken om regelbundne Retsforhold er jo kun en særlig Anvendelse af den mere omfattende Forestilling: almindelige Reglers og Princippers Fremhersken.

En vis Skematisme er nødvendig i byrokratiske Forhold, fordi et Byråkrati i det lange Løb kun kan virke effektivt, hvis Arbejdet ikke kræver særlig personlig Begavelse, men er standardiseret i Form af tilegnelig Kunnen og Viden. Byråkratiet maa stadig suppleres med og erstattes af nye Embedsmænd, og det efter Duelighedsprøver, der følger en bestemt Maalestok. Faglig Kunnen og Viden maa altsaa skolemæssigt overleveres, og særlige Institutioner for faglig Uddannelse opstaar i Tilknytning til Fagbyrokratierne. Den faglige Specialisering gør planmæssig Uddannelse nødvendig, men ogsaa lettere. Specialiseringen fører de rationelle og objektive Synspunkter til Sejr i Personaludvælgelsen, de objektive Maalestokke for Kunnen og Viden bliver mere paalidelige, Risikoen, der ligger i den personlige Udvalgelse, bliver ringere. Byrokratisering medfører ganske vist Tab paa personligt prægede og originale Ydelser og fremtvinger i Stedet for et udjævnet Gennemsnitsniveau, men idet man giver Afkald paa originale Topydelser, sikrer man sig et vist Minimum af Ydedygtighed. Af denne Grund er de sociale Opgaver, hvis Udførelse netop kræver Originalitet og Indsats af personlig Særbegavelse, mindst tilgængelige for Byrokratisering. Den organisatorisk begavede Suveræn vil give Afkald paa Byrokratisering af saadanne Funktioner eller, hvor Byrokratisering ikke kan undgaas, vil han finde den optimale Form, som i Almindelighed sikrer gode Gennemsnitsydelser, men alligevel ikke hindrer Udfoldelse af personligt Initiativ.

3) *Byrokratierne stræber efter Uafhængighed.*

Byrokraterne er dog ikke alene Værktøj i Suverænenes Hænder, men stræber efter en vis Uafhængighed. Denne Emanciperings, hvis sidste Trin i den statslige Byrokratisme er Embedsmandsklikens Erobring af Magten, foregaar ad tre Veje, svarende til de nævnte tre Dimensioner hos den byrokratiske Organisation.

1. Det ydre tekniske Apparat (»teknisk Organisation«), som Byokratiet arbejder med, har sin egen Inerti og Udvidelsestrang, som kan virke emanciperende.

Myndigheden betragtes under dette Synspunkt som et samlet Hele, der omfatter saavel tankemæssig Organisation som konkrete Indretninger, idet man ser bort fra de Mennesker (Embedsmænd), der holder Maskineriet i Gang. En Myndighed oprettes vel af en Samfundsgruppe med visse fælles Formaal for Øje; men er den en Gang udviklet, faar den en Slags selvstændigt Liv. Alene dens Bestaaen medfører en Del nye Opgaver. Myndighedens Organisation tjener ikke alene til Udførelse af bestemte Funktioner, men dens Apparat skal selv holdes vedlige og i Gang. Dette kræver adskilligt Arbejde, som ikke direkte kommer den effektive Ydelse tilgode, men sluges af selve Apparatet. Er en Myndighed i den Grad svulmet op, at Maskineriet selv absorberer mere Kraft, end der svarer til Resultatet, taler man om Overorganisation, Myndighedsformalisme og byrokratisk Tomgang. Alle Myndigheder og lignende Institutioner er tilbøjelige til at løbe løbsk: i Begyndelsen tjener de et bestemt Formaal, men efterhaanden bliver de Formaal i sig selv. Suverænen kommer i Fare for, at det Apparat, som han selv har oprettet, glider ud af hans Haand, at det gør sig uafhængigt af hans Suverænitetssformaal og bliver derved unyttigt, set fra hans Synspunkt. Hvem der er kendt med, hvorledes Statsbudgettet opstilles, véd, hvor ofte en Afdeling bestræber sig for at paavise sin Uundværlighed og Betydning ved, at den forlanger Rum, Personale og Midler udover det sagligt paakrævede.

Desuden er Myndighederne, deres Afdelinger og enkelte Organer sultne efter Opgaver (Kompetencehunger) og forsøger stadig at udvide deres Arbejdsmark. For saa vidt det drejer sig om Funktioner, som allerede er byrokratiserede i en anden Ressort, hæmmer indbyrdes Skinsyge mellem de forskellige Fagbyrokratier Ekspansionen. Lettere er det at forøge sin Betydning ved at intensivere og udbygge den tildelte Opgave, at drage nye, hidtil

ikke byrokratiserede Opgaver ind under Byrokratismen og at tilrane sig dem; ja, Byrokratierne opdager undertiden eller fremkalder ligefrem nye Opgaver, for at kunne lægge Beslag paa dem. Saaledes udvides Byrokratiets samlede Arbejdsomraade og Apparat, Ministerier avler nye Departementer, Departementer føder nye Afdelinger.

Dette er ikke nødvendigvis af det onde, Myndighedernes Udvidelsestrang giver samtidig det Resultat, at der arbejdes grundigere, og at Gruppens (f. Eks. Statsfolkets) hele Ydelsessystem forfines.

Saaledes er f. Eks. Skolevæsenet, som oprindeligt var tænkt som Undervisningsindretning ved Siden af Familieopdragelsen, mere og mere trængt frem i Opdragelsen, og de pædagogiske Byrokrater har henvist til eller fundet paa Opdragelsesopgaver, som Familien ikke kunde udfylde. Dannelsesvæsenets Niveau blev derved utvivlsomt hævet. — Et ideologikritisk Spørgsmaal er det, at Lærerbyrokratiet forklarer denne Udvidelse udelukkende med saglige Grunde og forarget afviser Tanken om, at professionel Anseelsestrang ogsaa kan have spillet ind, hvorimod andre vil være tilbøjelige til kun at se disse standsmæssig-egoistiske Motiver.

2. Det sidste Eksempel leder over til en anden Form for byrokratisk Emancipering, som først er blevet fremhævet af *Max Weber*. Dens Kilde er ikke det upersonlige Apparat, men Fagbyrokratiets solidariske Hævdelsestrang som Professionsgruppe. Midlet til Emancipering er her Byrokratiets overlegne faglige Teknik. Fagembedsmanden er i Begyndelsen et nyttigt Værktøj i Suverænenes Hænder, dennes undergivne og lydige Hjælper. Myndighedsapparatet udvider sig saa efterhaanden, Personalet bliver mere talrigt, og Embedsmændene danner en stadig voksende Særgruppe indenfor det byrokratisk organiserede Samfund. Ligesom alle Professionsgrupper vil ogsaa Byrokratiet hævde sig selv overfor andre, og gøre den særlige Betydning gældende, som deres Funktion har for Almenheden. Byrokratiet udvikler en saakaldt professionel Uundværlighedsideologi. Denne er ikke Produkt af Gruppeegoisme alene, men har sin vigtigste Begrundelse i, at Professionen giver sin Mand en bestemt Plads i Samfundet, og at et professionsbestemt Perspektiv paa hele Samfundet er givet med denne Position.

Derfor bedømmer Bonden Storstadslivet og Industriens Betydning for det Hele anderledes end Byboeren, derfor er Videnskabsmanden tilbøjelig til at overvurdere den videnskabelige Tænkningens Rolle i Verden osv. Naar en Professionsgruppe henvender sig til Offentligheden eller Regeringen med en Resolution, fremtræder den Slags Uundværlighedsideologi

tit ved, at paagældende Gruppe i blomstrende Vendinger omtaler sin og sit Hvervs Betydning. Man kommer saa uvilkaarligt til at tænke paa den gamle Lignelse om »Maven og Lemmerne«.

Er en Professionsgrupe kun lille, kan dens Undværlighedsideologi ikke gøre sig gældende med særlig Vægt. Bliver den større, bekræfter Medlemmerne gensidig hverandre i deres Stræben efter Anseelse, og indbyrdes Solidaritet gør det muligt at paavirke Offentligheden. Frie Professionsgruppers Uundværlighedsideologier staar i Konkurrenceforhold til hverandre, Overdrivelser fra den ene Side udjævnes her i Reglen ved andre Grupperes Opposition. Et Fagbyråkrati har derimod som Professionsgruppe en yderligere Chance for at hævde sig: det har i Kraft af sin Bemyndigelse Andel i den statslige Magt. Det karakteriserer jo Embedsmændens Stilling i Samfundet, at han i Forhold til Suverænen har en tjenende Rolle, men overfor Almenheden optræder som delagtig i Suveræniteten. Et Skær af den Magt, han repræsenterer, falder over Embedsmanden i de jævne Gruppemedlemmers Øjne, ja Almenheden sætter tit Lighedstegn mellem Byråkratiet og Staten, da Embedsmanden er den synlige Fremtoning, som hævder det usynlige Statsvæsens Krav overfor Borgerne.

Overlegen teknisk Kunnen giver Fagbyråkratiet en Chance for at hævde sig overfor den suveræne Magt selv. Denne er i mere enkle Forhold i Stand til at udnytte Fagbyråkratiets Sagkundskab, men alligevel at beholde Oversigten over det Hele. Bliver Opgaverne derimod flere og mere forgrenede, udformes der mere indviklede Fremgangsmaader, og Suverænen trænges over i en Rolle som Dilettant (*M. Weber*). Han er i tiltagende Grad henvist til sine Fagembedsmænd, disse bliver virkelig uundværlige.

Fagbyråkratierne selv tilskynder denne Forøgelse af Opgaverne og Forfinelse af Arbejdstekniken, som gør Suverænen til Dilettant. Her har de en Mulighed for at gøre Skaar i Suverænen's Magt og selv at vinde Terræn.

Denne Proces forløber ad fire Veje:

1. Selve de samfundsmæssige Forhold og de dertil svarende Suverænitetsopgaver bliver mere indviklede og unddrager sig dermed den enkelte Suveræns eller den suveræne Almenheds Bedømmelse.
2. Fagbyråkratiet udformer og forfiner sin Arbejdsteknik, forgrener sine Funktioner og udvikler sin Fagkundskab saaledes, at det efterhaanden kræver et særligt Studium at beherske den.
3. Disse saglige Vanskeligheder forøges med en formel: det blev fremstillet, hvorledes det tekniske Embedsapparat forgrener sig og bliver mere kompliceret. Lægmanden, overhovedet den enkelte Person, taber Oversigten og løber vild i Instansernes og Kompetencernes Labyrinth.
4. Man kender Tilfælde, hvor Byråkratierne forøgede Vanskelighederne ved at de selv paatog sig Uddannelsen af deres Aflosere, men overfor andre hemmeligholdt deres Arbejdsteknik, ja tilslørede den med kunstige Formaliteter. Skriften var f. Eks. i de antike orientalske Despotstater et Midde til at omgive Embedsmændenes Metoder med Hemmelighed og saale-

des praktisk at detronisere Despoten, og *Max Weber* gør opmærksom paa, at de persiske Finansbyrokrater havde udviklet en særlig hemmelig Metode at udarbejde Statsregnskabet paa.

Jo dygtigere altsaa Fagbyokratiet ved Specialisering bliver til at udfylde sin Opgave, jo farligere bliver det for Suverænen. Den tiltagende faglige Overlegenhed kan benyttes til at erobre Magten. Der oprinder den Dag, hvor Suverænitetetsapparatet er blevet saa stort, indviklet og ømtaaleligt, at det kun kan styres af de forhaandenværende og indarbejdede Byrokratier, den ikke indviedes Indgreb vilde forvirre det hele. Paa dette Udviklingstrin er Byrokratiet i Stand til at optræde som jævnbyrdig Part i Magtkonkurrencen overfor den legitime Suveræn. Byrokratiet kan da stilfiende og i mange Tilfælde uanset lade Suverænenes Anordninger og Hensigter upaaagtede, det kan med ukontrollable Argumenter fremstille visse Forholdsregler som nødvendige, eller overbevise Suverænen om, at de Foranstaltninger, som han ønsker, er aldeles uigennemførlige og skadelige.

Man har betegnet disse Fænomener som »ministerialbyrokratisk Sabotage«. Ministrene har som Eksponenter for politiske Partier magtpolitisk bestemte Formaal, men Ministerialbyrokratiet kan hæmme og hindre Udførelsen ved at skabe tekniske Vanskeligheder og fremføre formale Betæneligheder. Selv om Ministeren gennemskuer Spillet, er han som Ikke-Fagmand undertiden ude af Stand til at hævde sig, han er mere eller mindre afhængig. Dette undgaas ved det amerikanske System, hvor Regeringsskifte medfører Ombesætning af alle vigtigere Embeder.

Byrokratiets Indflydelse ved overlegen teknisk Kundskab har imidlertid ogsaa sin gode Side: idet den danner en Modvægt overfor Ministrenes magtprægede politiske Synspunkter, virker den nogenlunde stabiliserende, den forhindrer altfor bratte Vendinger i Statens Regeringsprincipper og udjævner de mere stemningsprægede Svingninger i Magtforholdene, som den parlamentariske Regeringsform medfører.

Her er man ogsaa inde paa Byrokratiets Rolle i Revolutionerne. Byrokratiet plejer først at indtage en afventende Stilling, naar det for Alvor trækker op til politisk Uvejr. Har det saa vist sig, hvilken Part der er den stærkeste, viger Byrokratiet tilbage for det første voldsomme Stød og »stiller sig selv til den nye Magts Disposition«. Folket bedømmer denne Handlemaade som Mangel paa Karakter og forklarer den som Resultat af, at Embedsmanden ikke vil miste sin Stilling, derfor slutter han sig til den i Øjeblikket stærkeste Armé. Motivet spiller utvivlsomt i høj Grad ind, men Embedsmanden selv begrundet sin Holdning med det Argument: hvad vilde der blive af Staten og Samfundet, hvis vi ikke ofrede vor politiske Overbevisning for Folkets Velfærd og forsøgte nogenlunde at opretholde Ordenen under de nye Forhold? Byrokratiet opererer ogsaa her med sin Uundværlighedsideologi — og det til en vis Grad med Rette. I Revolutionens første Stadium plejer det at underordne sig under det ny Styre; men saasnart den første Bølge af Voldsomhed er gaaet over, begyn-

der Embedsmændene næsten ubemærket at gøre deres Indflydelse gældende. Den nye Magthavers Anordninger bøjes og gøres »uskadelige« ved formalistiske Spidsfindigheder, og Tingene glider efterhaanden for en stor Del tilbage i det gamle, »sagligt og teknisk paakrævede« Spor. Departementskontorenes Støv gør Revolutionens Sværd sløvt.

Revolutionen er derfor altid truet baade af et Skylla og et Charybdis: beholder man de forhaandenværende Embedsmænd, fordi man ikke raader over jævnbyrdigt uddannede Kræfter med paalidelig revolutionær Overbevisning, kommer man i Fare for, at Revolutionen kvæles af Byråkratiets legale Synspunkter og Formalisme. Erstatte man derimod det tidligere Styres Embedsmænd med Meningsfæller, som mangler faglig Specialkundskab og teknisk Kunnen, kan hele Statsmaskineriet komme i Uorden, og Revolutionen opløses da i en almindelig Forvirring af de offentlige Anliggender.

Byråkratiet kan ved sin faglige Overlegenhed fortrænge den legitime Suveræn og selv overtage Magten. Saaledes detroniseredes Merowingerne af deres ledende Hofembedsmænd, Karolingerne. Det behøver ikke altid at komme til en Revolte, Processen er tværtimod i de fleste Tilfælde snigende: den bestaar da kun i, at Udøvelsen af Suveræniteten forvandles til Besiddelse af den. Set udefra sker der maaske ingen synlig Forandring. Byråkratiet sidder kun desto sikrere inde med Magten, naar Omdannelsen ikke betones ved ydre Forandringer. Den hidtidige Suveræn behøver ikke formalt at detroniseres; hans Magtstilling udhules efterhaanden, men han beholder sin ydre Position, som kun degraderes til Skyggeherredømme. Den sikreste Vej dertil er det, naar Byråkratiet selv uddanner sine Afløsere; i saa Fald bliver nemlig Byråkratiet til afsluttet Klike, som selv kontrollerer sin Rekruttering.

3. Der findes imidlertid en tredje og meget finere Form for Emancipering, der kan betegnes som faglig autonom Tænkning. Den forekommer kun, hvor Byråkratiets afgrænsede Fagomraade falder sammen med en særlig Kulturgren, f. Eks. Retspleje, Opdragelse, Teknik, Økonomi o. s. v. Til de enkelte Kulturgrene svarer systematiske videnskabelige Discipliner, og disse er paa een Gang teoretisk Grundlag til den faglige Viden, og Grundpille for en særlig ideal Fagtænkning. Denne er vel ogsaa en Form for Professionsideologi, men finere og derfor farligere for Suverænen.

Bliver et Kulturomraade Basis for en Profession og Genstand for en systematisk Teori, udformes der ogsaa en særpræget Livsopfattelse og Verdensanskuelse. Jurist og Ingeniør, Læge og Præst, Lærer og Forretningsmand har ikke alene som Professions-

grupper paa Grund af deres Gerning og Plads i Samfundet hver især deres standsmæssigt interesserede Mentaliteter; de udvikler derudover paa Grund af den teoretiske Viden, der svarer til deres Opgaver, en egen Verdensopfattelse med en særpræget Rangorden af Værdierne. Den blotte faglig-tekniske Viden virker emanciperende, men kun indenfor det praktiske Hverdagslivs Sfære; den fagligt prægede Verdensanskuelse og Værdiopfattelse hæver sig derimod op i den ideale Verden. Den er ophøjet over den foranderlige historiske Realitet og svæver i de evige, uforanderlige Værdiers Rige.

Derfor er denne Emanciperings ved faglig Kulturtænkning væsentlig forskellig fra den før omtalte Emanciperings ved professionel Fagviden. Denne sidste foregaar mellem Fagbyråkratiet i dets Egenskab af Professionsgruppe og Suverænen indenfor Samfundet i dets øjeblikkelige Tilstand. Det drejer sig om at have Magten og at stræbe efter den. »Viden som Magt« konkurrerer med lovhjemlet Magt. En Professionsgruppes Trang til at hævde sig bruger sin fagtekniske Overlegenhed til selv at vinde Magten i Samfundet.

Emanciperings ved faglig orienteret Kulturtænkning har ogsaa sin Oprindelse i den faglige Viden, men dens Motiv er ikke en Gruppens Trang til Selvhævdelse; dens Rod er den aandelige Indstilling og den Rangorden af de kulturelle Værdier, der svarer til Faget i Egenskab af selvstændigt Kulturomraade. Den historiske Sfære, hvor Magt staar overfor Magt, er her forladt; Parterne er her den historiske Magt og de overordnede Værdier, der er tænkt som uafhængige af Tid og Sted. Denne Form for Emanciperings betyder, at fornuftbestemte, absolut gyldige Ideer anvendes som Maalestokke overfor den magtbestemte historiske Realitet.

Her emanciperer Fagbyråkratiet sig i Grunden ikke fra den legitime Suveræn, men de kulturelle Værdier, der er Embedets Indhold, stræber efter at befri sig fra hvilkensomhelst historisk Magts Lænker. Den legitime Suveræn berøves ikke sin Magt i en ny Herres Favør, men selve Tanken om historisk Magt stilles for de evige Værdiers og Ideers Domstol, og dens Gyldighed relativiseres. Magten tages ikke fra Suverænen, men den svækkes ved, at dens Gyldighed indskrænkes og erklæres som kun midlertidig, som et Trin i Ideernes Udfoldelse her paa Jorden.

I det allerede nævnte Juristord »Fiat justitia, pereat mundus« opstiller den juridiske Verdensanskuelse den lovmæssige Retfærdighed som øverste

Værdi. Loven skal ske Fyldest — selv om det historisk givne Samfund derved opløses. Politikeren betragter Retsplejen som Middel til at opretholde et givet Magtforhold i legale Former, i den juridiske Verdensanskuelse derimod tjener Retfærdigheden ikke til at opretholde Orden i det jordiske Liv, men har kun Værdi som Skueplads for en absolut retfærdig Orden. — En lignende Udvikling har man i Opdragelsesvæsenet. Staten ansætter Lærere, for at de skal opdrage Børn og unge i Loyalitetens Aand, hvorved Loyalitet forstås som Lydighed overfor den herskende Statsform og Magt. Men den pædagogiske Teori udvikler Tanken om autonom Pædagogik. Her er Pædagogik ikke længere en Lære om de Metoder og Midler, der skal anvendes til at opdrage Ungdommen til en Personlighedsform og et Ideal, der bestemmes »udefra«, nemlig af Samfundssuverænen; selve Pædagogiken skal her træffe Afgørelse om Opdragelsens Formaal. Man vil ikke længere opdrage og danne Ungdommen efter den nuværende statslige Suveræns Ønsker og Befalinger, men »for Samfundslivet i Almindelighed«, d. v. s. ikke for Samfundet i dets givne historiske Form, men for det foranderlige Samfundsliv, Fremtidens, hvor Magtforholdene kan og vil blive andre. Staten har oprindeligt med byrokratiseret Opdragelse tilset, at allerede Børnene skal psykisk indlemmes i Samfundets gældende Former; Opdragelsen skal befæste den herskende Samfundsorden i de unges Sjæl. Men Avtonomitanken i Pædagogiken vil uvilkaarligt opdrage Ungdommen til Opposition mod den gældende Orden. Denne betragtes som kun historisk-midlertidig, som en Hindring for Gennemførelse af den ideale Samfundsorden. Læreren gaar saaledes mod Forventning fra at være Suverænenes undergivne Medhjælper over til at være Suverænitetens Kritiker, til Profet for et nyt og bedre Fremtidssamfund. Man finder samme Tanke hos *L. F. Ward*, som siger, at »Opdragelsen er den sikreste Vej til Bekæmpelse af Traditionalisme i Samfundet«.

De tre Former for Emancipering svarer til den byrokratiske Organisations tre Dimensioner: Apparatets Emancipering har Rod i den tekniske Organisation; Byråkratiet's Emancipering ved faglig Overlegenhed er Udslag af den personelle Organisation; Emancipering ved ideal faglig Tænkning har Rod i den aandelige Organisation. De tre Former optræder i det virkelige Samfundsliv som *Tendenser*, men realiseres ikke fuldtud. De findes heller ikke strengt adskilte, men er flettet sammen paa mange Maader; det er jo altid Byråkratiet, altsaa samme Gruppe Mennesker, som er Bærer af de tre Tendenser. Men den analyserende Iagttagelse kan skelne de enkelte Motivers Virksomhed i hele Processen. Alle tre Former for Emancipering findes hos de faglige Byråkratier, omend i forskellig Grad; een Form er særlig udpræget her, en anden dér. Men der er een Gren af Byråkratiet, hvor den tredje Form for Emancipering, den fagligideale, ikke findes, nemlig hos Administrations- og Opsynsbyråkratiet. Dettes Opgave blev før kaldt »fagindifferent«, Arbejdsomraadet

svarer ikke til en særlig Kulturgren. Administrations- og Opsynsbyråkratiet anvender en formel Teknik paa indholdsmæssigt vidt forskellige Genstande og er derfor Bærer af en formel Suverænitetsteknik, men ikke af en faglig Kulturtænkning, der har Rod i en anden, de rene Ideers, Verden. Fagbyråkraten er i sin Egenskab af Fagmand tilbøjelig til at relativere den øjeblikkelige historiske Magt; Administrationsbyråkratens Verdensbillede er derimod præget af Tanken om den legitime Magts Gyldighed. Derved danner Administrations- og Opsynsbyråkratiet en Modvægt overfor Fagbyråkratiernes Tendens til »ideal Emancipering«. Fjerner Fagbyråkratiet sig altfor langt fra Suverænenes Magtinteresser, forsvarer Opsynsbyråkratiet den legitime Suveræns Krav overfor ideale, men altfor overjordiske Synspunkter.

Denne Modsætning er Hovedkilden til de før nævnte Brydninger mellem det administrerende og det faglige Byråkrati. Forholdet forklarer samtidig, hvorfor Opsyns- og Administrationsbyråkratiets Spidser i Reglen indtager et mere bestemt negativt Standpunkt overfor Revolutioner: det er ikke alene den revolutionære Magt, som forstaaeligt nok er mest interesseret i at fjerne det gamle Regimes ledende Funktionærer, men disse selv er ogsaa mere end Resten af Byråkratiet med deres Overbevisning bundne til den Suveræn eller Suverænitetsform, som de har repræsenteret i Egenskab af Opsynsorganer. Fagbyråkraten kan dyrke sin faglige Opgave mere eller mindre frit under hvilket som helst Suverænitetsforhold. Opsynsbyråkratiet taber derimod Jorden under sine Fødder, naar Legitimitetsforholdet opløses og skifter.

II. BYRÅKRATISERET ØKONOMI.

Byråkratismens almindelige Love skal nu paavises indenfor det økonomiske Omraade, hvor de naturligvis modificeres i adskillige Retninger. »Økonomiens Byråkratisering« kan have tre forskellige Betydninger:

1. Statslig Byråkratisering af det økonomiske Liv.
2. Byråkratisering af Samfundets hele økonomiske Virksomhed, men uden at Økonomien samtidig drages ind under Statens byråkratiske System.
3. Anvendelse af embedsmandsmæssig Organisation indenfor de enkelte økonomiske Virksomheder.

1. Da statslig Byråkratisering af Økonomien tit blandes sammen med Socialisering, vil en kort Gennemgang af Terminologien være hensigtsmæssig.

Paa Økonomiens nuværende Udviklingstrin vilde dens statslige Byrokratisering være ensbetydende med organisatorisk konsekvent Statskapitalisme: Økonomiens kapitalistiske Grundlag vilde blive uforandret, men de private Driftsherrer vilde erstattes af ledende statslige Embedsmænd (hvilket ogsaa kan ske i den Form, at den tidligere private Driftsherre selv overtages som Embedsmand; det er ikke de navngivne Personer, det kommer an paa, men det organisatoriske Præg, som deres Stilling har). Socialisering betyder derimod Overføring af Produktionsmidlerne i Almenhedens Eje og Socialismens ideale Form vilde være økonomisk Selvstyre eller Fællesforvaltning af Økonomien ved Tillidsorganer. Dette vilde altsaa i og for sig være den principielle Modsætning til Byrokratisering. Men det behøver næppe at betones, at virkelig og uforfalsket Fællesstyre vil være umuligt, hvor det drejer sig om et saa vidt forgrenet og indviklet Maskineri, som Nutidsøkonomien er. Resultatet vilde ogsaa her være byrokratisk Organisation. Hvor Begrebet Stats-socialisme opstilles mod Syndikalisme, er det omtrent denne Modsætning, man har for Oje.

Paa den anden Side kan Statskapitalismen ogsaa betragtes som Overgangsform til ægte Socialisme. Tanken er, at det nuværende økonomiske System kun vil kunne likvideres ved Indsats af politisk Magt, at det altsaa er Statens Opgave som Samfundets Suverænitetsorganisation først at overtage den privatkapitalistiske Økonomi ved at forvandle den til statskapitalistisk Økonomi, og saa likvidere det kapitalistiske Princip og overføre Økonomien til en virkelig Socialisme. Staten optræder da som en Slags midlertidig Guvernør paa Samfundets Vegne.

Den i og for sig rigtige Forestilling om mulig Forbindelse mellem Socialisering og statslig Organisation af Økonomien er vel Grunden til, at Folk, der staar i det praktiske Erhvervsliv, gerne vejrer Socialiserings-tendenser bag alle statslige Indgreb i den private Økonomi, og da det er Statens Embedsmænd, der gennemfører disse regulerende Forholdsregler, sættes der næsten Lighedstegn mellem Begreberne Byrokratisering af Økonomien og Socialisering. Enkelte betegner ligefrem de samlede statslige Foranstaltninger overfor den private Økonomi: Fabriktilsyn, Arbejderbeskyttelse, Voldgiftsret, Valutaregulering og Valutatildeling o. s. v. som Stats-socialisme. Meningen er vel, at socialistiske Tendenser gør sig gældende i Statens økonomiske Politik. Hvad enten dette nu kan siges at være Tilfældet for Tiden eller ikke — saa meget er i hvert Fald vist, at Interventionismen ikke nødvendigvis behøver at være socialistisk præget, hvilket kan ses af interventionistiske Foranstaltninger til Bøndernes og andre mindre Selvstændiges Beskyttelse. Interventionismen betyder jo intet andet, end at Staten som hele Folkets Suverænitetsorganisation betragter Tæmning af visse privatøkonomiske Tendenser som nødvendig til Samfundets Gavn. Det drejer sig altsaa om Indbrud af ikke-økonomiske, nemlig politiske og andre samfundsmæssige Synspunkter i den fri Økonomi. De selvstændige Erhvervsdrivendes Modvilje overfor disse Indgreb har to Rødder. Den ene bunder i den liberal-privatkapitalistiske Tænkning og er interessebestemt: den kapitalistiske Økonomis Udvikling skal have frit Spil, og Staten skal afholde sig fra alle vilkaarlige Indgreb. Det andet Motiv gaar dybere, det er nemlig rod-

fæstet i den professionsbestemte økonomiske Indstilling, som bevæger sig i Retning af autonom økonomisk Tænkning, d. v. s. at Økonomien staar i Midtpunktet af de Erhvervsdrivendes Verdensbillede, alt andet spiller i deres Øjne en underordnet Rolle. Denne absolute økonomiske Professions-tænkning revolterer imod økonomiske Synspunkters Relativering ved overordnede samfundsmæssige Krav. — Det første Motiv repræsenterer den liberal-kapitalistiske Opposition mod Socialiseringsfaren, det andet derimod er den fagbundne økonomiske Tæknings Opposition mod over-økonomiske Synspunkter. Selv om Økonomien blev socialiseret eller statsligt byråkratiseret, vilde den sidstnævnte Modsætning i en anden Afskygning og under nye Betingelser bestaa mellem det økonomiske Fagbyråkrati og Opsynsbyråkratiet.

Det førstnævnte Motivs Interessebestemthed giver sig lejlighedsvis Udslag i en ret inkonsekvent Holdning. Det er mærkeligt at se, hvor forskellig Erhvervslivets Indstilling kan være med Hensyn til Forholdet mellem Staten og den private Økonomi. Er et stort Kreditinstitut eller andet kapitalistisk Foretagende kommet i Vanskeligheder eller praktisk talt blevet bankerot, raaber man efter Statsstøtte med den i og for sig rigtige Begrundelse, at mange samfundsmæssige Interesser kommer til at lide under et definitivt Sammenbrud. Hvis Staten derimod stiller Krav om at udøve Kontrol overfor Virksomheden paa Grund af sin Hjælpeaktion, tales der straks om Socialiseringsmanøvre og man hævder energisk Princippet om fri Økonomi. Saneres en bankerot Virksomhed af en Storkapitalist, betragter man det som naturligt, at Saneringen praktisk talt medfører Virksomhedens Overgang i nye Hænder; Staten derimod betragtes som et Saneringsinstitut, der kun skal yde Hjælp, men ikke maa stille Krav til Gen-gæld. Eksempler derpaa var i Tyskland navnlig de store D-Bankers Sammenbrud for faa Aar siden, men ogsaa Subventionspolitiken overfor de store Skibsrederier kan nævnes, og der er vel heller ikke Mangel paa lignende Tilfælde her i Danmark.

Det er naturligt og nødvendigt, at Staten udøver et vist Tilsyn overfor den privatkapitalistiske Økonomi, ligesom den ogsaa kontrollerer og regulerer andre Grene af det »fri Samfundsliv«. Den statslige Byråkratisering af Økonomien vilde derimod have som Forudsætning, at selve den økonomiske Produktion og Fordeling droges ind under Statens Suverænitæt og som Følge deraf organiseredes byråkratisk. Rigtigt er det dog, at statsligt Opsyn og Kontrol kan være Overgangsform til virkelig statslig Byråkratisering, hvis man nemlig arbejder henimod gradvis at skærpe Forholdsreglerne og at forøge Statens Indflydelse, for til sidst at kunne slukke den sidste Rest af Selvstændighed.

Saaledes begyndte f. Eks. den offentlige Byråkratisering af Opdragelses- og Undervisningsvæsenet paa den ene Side med, at Staten selv oprettede Skoler for visse enkelte Undervisningsformaal, men paa den anden Side ogsaa derved, at Statens Tilsyn med Familielivet og med de kirkeligt

Iedede Skoler efterhaanden udvidedes: visse Opdragelsesopgaver blev saa taget fra Familien, og Kontrollen med de kirkelige Skoler blev mere og mere skærpet, til der kun som det sidste Skridt blev tilbage, at Staten selv overtog Skolerne. Subventioner, som svækker den finansielle Selvstændighed, kan i det lange Lob føre til dette Resultat. — En lignende Proces kan naturligvis ogsaa tænkes indenfor Økonomien.

2. Økonomien kan som samfundsmæssigt System af Ydelser byrokratiseres udenfor den statslige Organisation i Sammenhæng med en stærk Koncentrationsbevægelse, d. v. s. som organisatorisk Sammenslutning af de enkelte økonomiske Subjekter.

Man iagttager f. Eks. denne Form for Byrokratisering i den sportslige Verden for Tiden. Indenfor Idrætslivet gjorde en stærk Trang til organisatorisk Sammenslutning sig gældende, Fællesorganisationer dannedes med det Formaal for Øje at standardisere de sportslige Redskaber, at udarbejde uniforme Spilleregler, at opstille Normer for Rekordbedømmelse og Anvisninger for Spildommerne etc. Fællesorganisationerne foranstalter endelig selv Vædekampene mellem de enkelte Sportsforeninger og Spilhold, ja de overtog Uddannelsen af Dommere o. s. v. Denne Proces befordredes navnlig, efterat den sportslige Professional havde vundet større Betydning i Idrætslivet. Centralorganisationernes Forretninger tilses i Begyndelsen af valgte Organer, men snart viser der sig Trang til fastansatte Funktionærer; Centralorganisationens Arbejde forøger paa den anden Side de enkelte Foreningers forretningsmæssige Opgaver i den Grad, at disse ogsaa bliver nødt til at ansætte særlige Administrationsorganer.

Lignende Former for Byrokratisering finder man mere eller mindre udpræget ogsaa paa andre Omraader, f. Eks. Interesseorganisationer af visse Professionsgrupper, navnlig indenfor de frie Erhverv, hvor andre Organisationsformer ikke samtidig kan overtage disse Opgaver; Forfatterforeninger, Sammenslutninger i Kunstens Verden, Lægernes og Sagførerernes Standsorganisationer m. fl. er dels de første Trin, dels allerede ret fremskredne Stadier i en saadan Udvikling.

Man kan betegne disse og lignende Tilfælde som »spontan Byrokratisering«; den Sætning, at en Opgave først skal drages ind under Suveræniteten for saa at kunne byrokratiseres, undergaar her en vis Modifikation: medens nemlig Byrokratisering ellers er et sent Udviklingstrin indenfor en større Gruppe, opstaar en ny Sammenslutning i disse Tilfælde under byrokratiske Former fra først af. Hvor der ikke før eksisterede en stor afsluttet Gruppe, kunde der heller ikke bestaa en Suverænitet, som foranledigede Byrokratiseringen. I Stororganisationens Tidsalder foregaar omfattende Sammenslutninger nødvendigvis i byrokratisk Form, fordi den nydannede Gruppes Suveræn er en stor

Almenhed, der ikke selv kan tilse Gruppens Anliggender. Fire logisk efter hinanden følgende Trin falder altsaa her sammen paa eet Tidspunkt: Gruppedannelse, Opstaaen af en Gruppesuverænitet, Forvandling af hidtil frie Opgaver til Suverænitetens anliggender og Byrokratisering af deres Udøvelse. Men det er kun Udviklingens Forløb, der er modificeret, det principielle Forhold mellem Processens enkelte Momenter berøres ikke deraf.

I disse Tilfælde af spontan Byrokratisering ved Dannelse af Centralorganisationer spiller det administrerende og kontrollerende Byråkrati af let forstaaelige Grunde den største Rolle. Det er jo ikke selve Udøvelsen af de paagældende Opgaver, men de organisatoriske Betingelser derfor, som byrokratiseres; desuden opretholdes de enkelte Foreningers, Grupper eller Enkeltmedlemmers Selvstændighed med Hensyn til selve Ydelsen; der udformes kun en organiseret Sammenslutning imellem dem, hvorved der i det væsentlige opstaar formale, administrative Opgaver.

Det skal kun antydes, at netop disse store Fællesorganisationer paa enkelte kulturelle Omraader frembød Mulighed for en gennemgaaende statslig Byrokratisering i det ny Tyskland. Det ny Styre behøvede kun at indlemme Centralorganisationerne i Statsmaskineriet, at ensrette de under dem sammensluttede Enkeltheder, og dermed var den statslige Byrokratisering ført igennem. Et særligt drastisk Eksempel derpaa er Organisation af Forfatter- og Forlagsvirksomheden. Forlagene og Forfatternes store Organisationer blev ensrettet; derefter blev det forbudt Forlagene at publicere Arbejder af Forfattere, der ikke var Medlemmer af Forfatternes Centralorganisation, og denne afviser bestemte Personer (Jøder, politisk »upaalidelige« og mislibte) som Medlemmer.

Den spontane Byrokratisering er i fuld Gang indenfor den »fri« Økonomi og betyder allerede paa det nuværende Stadium en delvis Ophævelse af det individualistiske Frihedsprincip i Økonomien. Processen foregaar samtidig ad flere Linier, hvis organisatoriske Retning er forskellig: branchemæssige Sammenslutninger af Arbejdsgivere og Arbejdere samt de tilsvarende Fællesorganisationer; Pris-Afsætnings- og Produktionskarteller og andre saakaldte vertikale og horisontale »Overenskomster«, som i Virkeligheden ikke er blotte Kontrakter, men Opsynscentraler, der kontrollerer, om Overenskomsten overholdes af Medlemmerne. Visse omfattende Centralorganer, f. Eks. Industriraadet, Grosserersocietetet og De samvirkende Fagforbunds Bestyrelse har desuden officielt anerkendte Funktioner (Mægling, Medvirken ved Voldgift, Valutatildeling etc.) og er altsaa delvis gaaet ind i (eller dog traadt i snævert Forhold til) Statsmaskineriet.

Denne spontane Byrokratisering af Økonomien bliver mere og mere udpræget og effektiv, jo flere Enkelthgrupper af økonomiske Subjekter, der organiseres paa den Maade (perifer Byrokratisering) og jo større Udsnit af det økonomiske Liv, der omfattes af Fællesorganisationer (centralistisk Byrokratisering). Først Enkelthbrancher i Industrien og i Handelen, saa større Branche-grupper, derefter hele Industrien og hele Handelen; saa følger Fællesorganisationer, omfattende Handel og Industri; Haandværk, Detailhandel og Landmænd har længe indset, at de i Stororganisationens Tidsalder kun kan hævde sig ved selv at danne store Sammenslutninger. . . . I Tyskland var den sidste Konsekvens af Økonomiens spontane Byrokratisering Oprettelsen af Reichswirtschaftsrat, som omfattede Repræsentanter for alle Økonomiens Grene og Grupper, og som skulde være medvirkende ved Rigets økonomiske Politik og Lovgivning.

Jo mere udviklet Økonomiens spontane Byrokratisering er, jo lettere bliver det at gennemføre en statslig Byrokratisering af Økonomien, hvis man ellers ønsker det. Statsliggørelsen er her organisatorisk forberedt, idet samme Organisationsform, som Staten er nødt til at anvende, nemlig den byrokratiske, allerede er spontant gennemført paa det Omraade, som Staten ønsker at drage ind under sin Suverænitæt; det er derfor ikke alene under økonomiske Synspunkter (»Nøglestilling«), men ogsaa af organisatoriske Grunde, at Programmer for successiv Socialisering betragter Sværindustrien og Bankerne som givne Udgangspunkter: Dér og i Forsikringsfaget er den spontane Byrokratisering naaet længst frem.

3. Enkelte Fænomener af spontan Byrokratisering, nemlig Trustdannelse o. l. staar i snæver Forbindelse med den tredje og vigtigste Form: Byrokratisering af den enkelte økonomiske Virksomhed; det er jo i enkelte Tilfælde vanskeligt at afgøre, om en Sammenslutning har Karakter af Fusion eller om de forenede Virksomheder stadig eksisterer som selvstændige Enheder.

En økonomisk Virksomhed med dens Personale er en Samfundsgruppe, og Ejeren er Suverænen, ligemeget om han selv eller en anden er Leder. Er Virksomheden saa lille, at Ejeren eller dennes Stedfortræder (Driftslederen) personlig har Bedriften i sin Varetægt og til hver en Tid kan bestemme Arbejdets Gang, er der ikke Tale om Byrokratisme. Derimod finder man alle dennes Kendetegn hos de moderne industrielle Virksomheder,

i Banker og Varehuse, ja paa de største Godser. Byrokratisk Organisation af Virksomheden er den senkapitalistiske Økonomis Kendemærke og er derfor mest udpræget i Virksomheder, hvis Opbygning svarer bedst til den moderne Kapitalismes. Det ejendommelige er imidlertid, at Byrokratismen paa den ene Side fremtvinges eller gaar Haand i Haand med Kapitalismens øvrige Tendenser, men paa den anden Side synes at neutralisere Kapitalismens økonomiske Grundtanke og at forberede, om ikke Kapitalismens Ende, saa dog dens Forvandling til nye Former, der ikke svarer til det oprindelige Ideal.

Forudsætningerne for Byrokratisering er givne i Kapitalismen. Dens Tendens til Udvidelse beforder embedsmandsmæssig Organisation. Storbedrifterne tager til i Antal paa de mindres Bekostning, og Stor driften tiltager i Intensitet hos de enkelte Virksomheder. Kapitalismens Tendens til Koncentration medfører, at et betydeligt Antal Virksomheder, og netop de, der sætter Præg paa det moderne økonomiske Liv, naar et saadant Omfang, at de ikke længere kan ledes af een Mand paa den Maade, at Driftsherren personlig anordner, hvad der i hvert enkelt Tilfælde skal ske. Personlig Oversigt og øjeblikkelig Afgørelse af Enkelttilfældene erstattes af en almindelig Driftsplan, der generelt og forud regulerer Arbejdets og Forretningernes Gang og Opgavernes Fordeling. Driftsherren holder Opsyn med, at Planen føres igennem og at Reglerne overholdes, han kontrollerer, hvorledes de virker, og er i Stand til at ændre Planen, hvis den skulde vise sig at have Fejl, eller hvis en ny Situation kræver en Ændring. Det andet, hermed beslægtede Resultat er: den voksende Virksomheds saglige og personelle Apparat umuliggør det for Driftsherren umiddelbart at samarbejde med de underordnede, og forhindrer disse i umiddelbar og konkret Oversigt over deres indbyrdes Samarbejde, som Tilfældet var i den gamle Haandværksvirksomhed. Det enkle patriarkalske Forhold erstattes af en leddelt Organisation, hvor flere Instanser skydes ind mellem Top og Bundflade, saa den enkelte kun har direkte at gøre med sin nærmeste overordnede. Dette kaldes Bedriftshierarki, og Navnet svarer som selve Sagen til det statslige Embedsmandsvæsens Hierarki af Instanser.

Virksomhederne er altsaa tilstrækkelig store til, at der kan opstaa Byrokratisme. Dens anden Forudsætning er udpræget Suverænitæt. Herredømmet er mere udpræget i den økonomiske Virksomhed end i nogen anden Samfundsformation. Herre-

dømmet er her begrundet i Ejendommen over Driftsapparatet, og dette Forhold faar forøget Vægt i den fuldt udviklede Kapitalisme, hvor Økonomien ikke i første Række er bestemt af Behov og Forbrug, men af Produktion og Udbytte. Det er jo deraf, Systemet har faaet sit Navn »Kapitalisme«. Driftsherren har praktisk talt absolut Herredømme over Personalet, hvad Arbejde og Liv indenfor Bedriften angaar.

Det væsentlige Motiv, der har befordret Byrokratismen, er dog Rationaliseringen eller nøjagtigere sagt: den særlige Form for Rationalisering, som svarer til Kapitalismen.

Al Økonomi er paa sin Vis rationel, ogsaa den ældre traditionsbundne. Men Rationalitet er kun et Forhold mellem Maal og Midler. Hvad der er rationelt, bestemmes af Formaålet, og skifter dette, bliver det urationelt, som hidtil var formaalstjenligt. Det er en liberalistisk og kapitalistisk Selvforherligelsesideologi at betegne vor Tids System af Maal og Midler som »Rationalitet« kort og godt. Produktionsmæssigt set kan det være det mest rationelle; men om det ogsaa gælder samfundsmæssigt, er i det mindste tvivlsomt. Det afgørende i den moderne, samfundspolitisk talt liberale, økonomisk talt kapitalistiske Tænkning er, at Tanken om produktionsmæssigt Fremskridt bestemmer Formaålet, d. v. s., at man hvert Øjeblik tager det næste Udviklingstrin forud i den skabende Fantasi, at den historiske Bevidsthed detroniserer Fortiden og Nuet i den endnu bedre Fremtids Favør, som *Henry Ford* har udtrykt det i Titlen paa sin kendte Bog.

Man kan fremstillingsmæssigt knytte den faglige Byrokratisering til Rationaliseringen, og se den administrative Byrokratisme i Sammenhæng med den kapitalistiske Koncentration, skønt Linierne i Virkelighed krydser hinanden flere Steder.

Ogsaa indenfor Økonomien, og netop her, gælder det altsaa om tydeligt at skelne mellem den faglige og den forvaltningsmæssige Side. Hvor der i Litteraturen tales om »Byrokratisme i Virksomheden« tænker man tilsyneladende kun paa den administrative Side af Sagen og her ovenikøbet paa dennes mest fremtrædende Ulemper, Formalismen. *Niels Lindberg* gør (»Nutidens Økonomi og Fremtidens«, Kbh. 1934, Side 119 ff.) udførligt Rede for de Vanskeligheder, som den russiske Økonomi havde og har med det Embedsmandsvæsen, som er blevet paatvunget Virksomhederne ved statslig Byrokratisering af Økonomien. Det er imidlertid tydeligt, at *Lindberg* og hans russiske Hjemmelsmænd kun sigter til den administrative Byrokratiseres Ligegladhed og dens Indstilling paa Formalprincippet. Her skal derimod, i Overensstemmelse med de i Artiklens første Del fremsatte Tankegange, først og fremmest behandles den faglige Byrokratisering; den tilsvarende administrative Byrokratisering vil saa vise sig at være det uafvendelige Resultat deraf, hvorimod overdreven Formalisme ikke behøver at medfølge.

1. Fremskridts- og Udviklingsperspektivet, eller privatøkonomisk talt: Tanken om Udbytte og Ekspansion, er Rationaliseringens Rod og fører altsaa konsekvent til Fagmandens Fremtrængen. »Fagmand« forstaas her saaledes, at den paagældende ikke alene praktisk bygger paa Erfaringer, udvikler dem efter øjeblikkelig Indskydelse og gætter sig til Fremskridtet, men at han, støttet paa teoretisk Viden, planmæssigt og maalbevidst skaber det næste Udviklingstrin. Fremskridtstanken betyder, at Økonomien ikke udvikler sig med For- og Nutiden som Udgangspunkt, men at den udvikles saa forudsætningsfrit som muligt og med Blik i Fremtiden. Har man saaledes ikke Traditionen at støtte sig paa i den økonomiske Handlen, maa den enten erstattes med en genial Fantasi eller med teoretisk, forudberegrende Sagkundskab. Fantasi og genial Indskydelse spillede den største Rolle i Kapitalismens Ungdomstid og virker stadig hos enkelte fremragende Driftsherrer, men de maa med Systemets Udbredelse i stigende Grad suppleres med og tildels ligefrem erstattes af teoretisk underbygget Fagkundskab. Faglige Specialister optræder derfor i voksende Antal indenfor Virksomhederne.

To Momenter bidrager til, at privatøkonomiske Fagbyrokratier opstaar: Det ene er Rationaliseringen, hvis Enkeltheder er alment kendte, og som svarer til Kapitalismens Grundtanke; men den Bevægelse, der gaar ud herfra, fremskyndes af den førnævnte Tendens til Stordrift. Virksomhedens Størrelse er paa den ene Side Forudsætning for effektiv Rationalisering, og kræver paa den anden Side, ligesom denne, en leddelt Personalorganisation; Leddeling betyder Arbejdsfordeling; Arbejdsfordeling er i sig selv Specialisering og beforder den yderligere; Specialiseringen udvikler dybere Sagkundskab og tankemæssig Gennemtrængning af det specielle Arbejdsomraade, dette fører til teoretisk Underbyggelse af den praktiske Gerning, og den næste Følge er, at Specialfagmanden kan faa — og snart ikke kan undvære — teoretisk grundlagt Faguddannelse.

Det endelige Resultat — over mange Mellemtrin, som ikke her behøver at fremstilles — bliver den moderne Storvirksomheds forenede Organisation. Det første afgørende Trin var vel sagtens at den produktionsmæssige og den kommercielle Side skiltes fra hinanden, Værksted og Kontor danner nu to Verdener. Købmands- og Ingeniørvirksomhed bliver to professionelle Opgaver indenfor Industrien. Men de tilsvarende Fagmænd udbygger snart deres Positioner, det saglige og personlige Apparat begynder at for-

grene sig i Underafdelinger. Det er jo Rationaliseringens Kongs-tanke at spare Kraft og Omkostninger ved at gaa en Omvej, der dog kun betaler sig, naar Produktionen har et vist Omfang. Man udstykker altsaa ikke alene det egentlig udførende Arbejde, men befrier samtidig Værkstedet for alt, hvad der paa nogen Maade kan afgøres forud. Saaledes vokser Kontorgerningens Omfang i Forhold til Værkstedsarbejdets, og Driftsingeniøren, som engang var Førstemand efter Chefen og sammen med Bogholderen Industriens tidligste Embedsmandsfigur, er nu forbindende Led mellem Værkmesteren og de højere Kontorregioner.

Hvor langt Forgreningen af Specialopgaver kan gaa, ses af den Række Skilte, som kan findes paa Dorene i en industriel Kæmpevirksomheds Kontorbygning: Direktorerne; Administrationskontor; Børsafdeling; Materialindkøb; Salgsafdeling; Bogholderi; Kasse; Lønkontor; Personalafdeling; socialpolitisk Afdeling; juridisk Kontor; Skattekontor; Propaganda; statistisk Kontor og Arkiv; Observation af Marked og Konjunktur; Kalkulation; Konstruktionsafdeling med Tegnester; Forsøgslaboratorier for Materialprøvning, for nye Fremgangsmaader osv.; psykoteknisk Institut m. fl. I disse Kontorer sidder Købmænd, Ingeniører, Jurister, Statistikere, Økonomer, Reklamefagmænd, Kemikere, Fysikere, Geologer osv., og enkelte særlig smarte Virksomheder holder deres egne Kunstnere og Husedigtere i Reklameafdelingen. — Naturligvis er det kun faa Virksomheder, der har et saa vidtløftigt Apparat, men det drejer sig jo her om at belyse Princippet ved et ekstremt Eksempel. — Hvor en Virksomhed eller økonomisk Enhed omfatter flere Bedrifter eller tekniske Enheder, forøges dette Instansvæsen derved, at de enkelte Bedrifter har hver sit eget Apparat, der gaar ind under Centralen.

Man skal nu ikke lægge for megen Vægt paa, at en stor Del af Arbejdet foregaar paa Kontorer og derved lade sig friste til at betragte Processen som administrativ Byrokratisering. For det første hører Driftsingeniører, Opsynspersonale, Værkmestre og andre Organer, der færdes i Værkstederne, ogsaa med til Byrokratiet — det er for at have dem med, jeg har valgt en Fabrik, ikke en Bank eller et Handelshus som Eksempel — for det andet er ikke alt Arbejde, der foregaar bag Kontordøre, af administrativ Art; teknisk Konstruktion, kemiske og andre Forsøg er faglige Opgaver, og det samme gælder for Kalkulation, Materialindkøb, Salg samt andre købmandsmæssige Funktioner.

2. Samtidig med denne Proces foregaar imidlertid ogsaa en administrativ Byrokratisering. De mest paafaldende ydre Tegn derpaa er: 1) at Forbindelsen mellem de mange Instanser kun kan opretholdes ad skriftlig Vej, at der opstaar et vidtløftigt

Kontorvæsen, og 2) at Antallet af fagligt indifferente Kontorfolk tager til i Industriens Personale, forøvrigt ogsaa i Handelen, hvor oprindelig kommercielt-fagligt Personale, nemlig Ekspedienter, Lagerister osv. udgjorde Hovedmassen. Det er Symptom paa den administrative Byrokratiserings Fremtrængen, naar den branche-nevtrale Del af Arbejdet indenfor Driftsledelsen, nemlig den, der er omtrent ens i de forskellige Brancher, tager væsentligt til i Mængde.

Naar Koncentrationen fører til Dannelse af saa omfattende Foretagender, som de moderne Storbanker med deres mange Filialer og industrielle Sturvirkksomheder med flere Enkeltbedrifter, maaske med egne Udsalgsbutiker, kan og maa Administration og Opsyn blive adskilte Opgaver. Det gælder jo om, organisatorisk at forbinde de enkelte Faggrenes specielle Ydelser til et samlet Hele og at opretholde Samarbejdet mellem Afdelinger og tekniske Enheder (Bedrifter) indenfor den økonomiske Enhed (Virksomheden).

Det paastaas, at den »daarlige Byrokratisme«, kontormæssig Formalisme, navnlig er fremherskende indenfor de statslige, kommunale og andre offentlige Virksomheder; Paastanden er dog kun delvis rigtig. Formalisme optræder fortrinsvis i Forbindelse med den administrative Byrokratisme, og denne findes hos Virksomheder af en vis Størrelse, hvis ikke et stramt Suverænitetsopsyn forhindrer Udartninger. Faren er størst i »anonym«, upersonlige Foretagender. I den Henseende er altsaa de upersonlige Privatvirksomheder, Selskaber med begrænset Ansvar, Aktie- og Kommanditselskaber, Andelsvirksomheder osv. i lige saa høj Grad truet af den administrative Byrokratisemes mindre ønskelige Bivirkninger, som de offentlige Virksomheder. Hvis der er Forskel, bestaar denne mellem Foretagender i personligt og kollektivt Eje, maaske mellem saadanne med personlig og med kollegial Ledelse, men dette uanset, om den upersonlige Driftsejer er Staten, Kommunen eller Aktionærer. Grunden er, at selve Suverænitetsopsynet her maa udøves i byrokratisk Form. Aktionærerne er retsligt set den egentlige Suveræn, Direktørerne er ansatte Driftsledere, de er altsaa samtidig opsynshavende Embedsmænd og Ledere af Administrationsbyrokratiet. Naar Forholdene faktisk er forskellige i Aktieselskaber og offentlige Virksomheder, skyldes det vel navnlig det Fænomen, som man har kaldt Direktørernes Ekspropriation af Aktionærerne, og som svarer til den forfatningsmæssige Byrokratisering i Statslivet. Direktørerne har faktisk overtaget Suveræniteten, denne og Opsynet er paa den Maade blevet genforenet, Aktionærerne er retslig set Ejere, men praktisk talt kun Pengeudlaanere. Staar derimod Direktørerne som en Slags Guvernører for de finansierende Banker, er disse som virkelige Suveræner dog bedre end Aktionærer i Stand til at øve Kontrol over Direktørernes Maade at lede Virksomheden paa.

At statslige og andre offentlige Bedrifter tildels ikke giver saa meget Udbytte som private Virksomheder, kan ikke bruges som Argument mod det statslige Byråkrati i Særdeleshed. Mange offentlige Virksomheder ledes efter andre end rent forretningsmæssige Principper, idet de desuden eller endog i første Række har offentlige Funktioner; det er jo netop derfor, visse økonomiske Opgaver forbeholdes Staten eller Kommunerne: Jernbanetrafik, Post- og Telegrafvæsen skal i et moderne Samfund oprettholdes uden Hensyn til Rentabilitet; Hospitaller o. l. tjener den offentlige Sundhedspleje og er paa Forhaand ikke tænkt som indbringende Foretagender. Paa den anden Side har man offentlige Monopolvirksomheder, som f. Eks. Elektricitets- og Gasforsyning, der foruden at opfylde en Civilisationsopgave, ogsaa afkaster betydeligt Udbytte. Det er inkonsekvent, naar der siges, at det kun er Monopolstillingen, der i disse Tilfælde muliggør Udbytte »tiltrods for statsbyråkratisk Organisation« — den »fri« Økonomi har i visse Brancher forstaaet ved Pris- og andre Aftaler at sikre sig en lige saa effektiv Monopolstilling som Beskyttelse mod den fri Konkurrences Priskampe og gensidige Dumping.

Det er heller ikke berettiget at betegne Bankerne som mere byråkratiserede end f. Eks. Industrien. Rigtigt er kun, at Stordriftsprincippet er mere gennemført indenfor Bankfaget, hvorimod der stadig er et Flertal mindre og derfor ikke saa stærkt byråkratiserede Virksomheder i Industrien. Byråkratiseringen er mere udbredt, men ikke stærkere udbygget i Bankfaget, end i Varehandelen og Industrien. Fejlbedømmelsen hidrører tildels derfra, at man ved Byråkratisering tænker for meget paa Kontorgering og Papirvæsen.

Det maa ikke glemmes, at administrativ Byråkratisering tildels paatvinges Virksomhederne udefra, nemlig ved de i andet Sammenhæng omtalte statslige Krav om Socialpolitik og Fabriktilsyn, ved udviklede Beskatningsmetoder og visse af Kapitalismens indre Krise fremtvungne interventionistiske Indgreb, som volder administrativt Bryderi. Dertil kommer Arbejdsgivernes Sammenlutninger og andre Former for spontan Byråkratisering af hele Økonomien, som nødvendigvis virker tilbage paa de enkelte Virksomheder.

3. Sammen med disse Tegn paa Byråkratisering viser ogsaa dens Følger sig i den frie Økonomi, og dette gælder navnlig *Emanciperingsbestræbelserne*.

a) Det saglige Apparat har ogsaa sin immanente Tendens til at vokse, tildels uden Hensyn til Virksomhedens økonomiske Fornødenheder. Fagmanden, der blev sat paa en bestemt Plads og har faaet en afgrænset Opgave, begynder her som overalt at udbygge sin Position, dels indadtil ved at organisere den ham til-

dette Funktion og at forøge dens Betydning indenfor det samlede Hele, dels udadtil ved Stræben efter at udvide sit Felt og drage beslægtede Opgaver ind under sin Kompetence.

Dette at tilrane sig flere Hverv er indenfor Erhvervslivets Byrokratier endnu hyppigere end i Statens. Manden bliver mere sikker i sin Stilling, jo mere beskæftiget han er og jo vigtigere hans Arbejde — ikke nødvendigvis er, men — synes at være for det Hele. Den, som er ansat i en Virksomhed, er mere end den statslige Embedsmand ivrig efter at gøre sig uundværlig, da han er mere truet af Opsigelse. Til at begynde med sidder han alene i et Kontor, men efter nogle Aars Forløb er han Chef af en Afdeling med stort Personale. Det kan være af det Gode, det kan nemlig være en af de Omveje, der virker rationaliserende; men Ekspansionen kan ogsaa være Udslag af Sinskyge mellem Byrokratiets enkelte Faggrene. Resultatet er i alle Tilfælde, at det byrokratiske Apparat, naar det engang er traadt i Funktion, avler nye Organer i et Omfang, som Driftsherren oprindelig næppe havde tænkt sig. Kan han overbevises om, at disse Udvidelser af Produktionens organisatoriske Overbygning er saglig nødvendige eller nyttige, trøster han sig med, at har man sagt A, maa man ogsaa sige B.

b) Den professionel-fagtekniske Emanciperings modificeres her paa en ejendommelig Maade. Ogsaa her kommer Suverænen (Driftsherren) i en vis Afhængighed af sine faglige Embedsmænd, han beskæftiger dem jo, fordi han ikke behersker deres Specialfag saa grundigt, som de. Men Afhængigheden bliver aldrig saa udpræget, som hos den politiske Suveræn, navnlig hos et demokratisk levende Folk. En Undtagelse er kun de anonyme Virksomheder, som jeg allerede har talt om; Aktionærernes Detronisering er forøvrigt fornuftig, set fra et økonomisk Synspunkt, fordi den uvirksomme Kapitalists kun renteinteresserede Indflydelse hverken kan gavne Virksomheden eller Samfundsøkonomien. Det at Driftsherren i det hele taget bliver mindre afhængig af Fagbyrokratiet, at altsaa den professionel-faglige Emancipationstendens afsvækkes, skyldes den Kendsgerning, at han selv er Fagmand paa den forretningsmæssige Side; han er i mange Henseender Dilettant overfor sine faglige Funktionærer, men ser dog af Regnskabet, om deres faglige Paastande og Krav har været berettigede fra et driftsøkonomisk Synspunkt. Dette ubønhørlige Spejl, Regnskabet, mangler i Statens og andre Grupperes Byrokratisme.

Den egentlige faglige Emanciperings-tendens begynder med den aktivistiske Rationalitetstankes Indtrængen i Økonomien. Den var umulig i ældre Tider, da Erhvervslivet beskæftigede Folk, som havde en væsentlig praktisk og derfor traditionsbunden Uddannelse. Driftsherren, der selv havde gennemgaaet samme Skole, var i Stand til ved umiddelbar Iagttagelse at bedømme, om den ansatte Funktionær kunde sit Arbejde. Det er Aktivismens og dermed Teoriens Indbrud i det økonomiske Liv, der bliver det afgørende, og Højdepunktet betegnes som »videnskabelig Driftsledelse« (scientific management). Sagen er meget ældre end Navnet, Fagmandsprincippet optraadte samtidig med den moderne Højkapitalismes store Fremstød i Merkantilismens Tid, hvor de enevældige Fyrster, Kapitalismens Velyndere, grundlagde og favoriserede tekniske Lærestanstalter og Skoler for de praktiske Erhverv ved Siden af de gamle Latinskoler og Universiteter.

Aktivistisk Rationalisme kræver videnskabeligt underbygget Fagkundskab. Det er vel rigtigt, at det ikke er den bedste faglige Uddannelse, men den geniale Gnist, som gør Fremstødet til nye økonomiske Kombinationer, og dette er Driftsherrens ophøjede Funktion i det kapitalistiske System. Men en ny Tanke realiseres ved detaillert teknisk Fagarbejde.

Ingeniøren var den første videnskabeligt uddannede Fagmand i Virksomheden; saa fulgte andre, efterhaanden som Virksomhederne blev større og det kunde betale sig dels at specialisere Opgaverne, dels selv at overtage Funktioner, som tidligere blev udført udenfor Virksomheden af andre (Anvendelse af egne Arkitekter, Sagførere etc. Et stort Antal Opfindelser af Medikamenter og Farvestoffer, der laves af Kul- og Tjæredrivater, stammer fra vedkommende industrielle Virksomheders egne Forsøgslaboratorier). Økonomerne erobrede temmelig sent Erhvervslivet; den økonomiske Videnskab er jo, ikke mindst under Indflydelse af praktiske Krav, først nu bleven mere eksakt, saa den kan anvendes og bliver nødvendig, jo mere de økonomiske Forhold udformes. Saaledes har Driftsøkonomien, som i den sidste Tid er blevet udviklet til en selvstændig Gren ved Siden af Samfunds- eller Nationaløkonomien, umiddelbar praktisk Betydning for den økonomiske Virksomhed, og Konjunkturforskningen viser Erhvervslivet stor Interesse for.

En helt ny Gruppe af Fagmænd opstod indenfor Virksomhederne med Psykotechnikens Fremtrængen. Denne mærkelige Blanding af tekniske og psykologiske Elementer gaar i Grunden tilbage til *Taylor*; han, der blev

Fader til den saa at sige »personlige Side af den tekniske Rationalisering«, var betegnende nok teknisk Funktionær. Der trivedes tidligere — Bolgen er nu gaaet tilbage — et helt Særbyråkrati af Psykoteknikere i de største Virksomheder. De havde meget »indirekte« Opgaver i Forhold til Produktionen. Nu er man jo blevet skuffet af Resultaterne med Hensyn til Personaludvælgelse ved psykoteknisk Prøve. Men der bliver andre Opgaver tilbage, saaledes Tidsstudier som Grundlag for Lønfastsættelse, Bevægelsesstudier som Materiale for tidsbesparende Forenklinger i Maskinernes Konstruktion osv. Saaledes blev f. Eks. Forbedringer af Værktøjets og Instrumenternes Form, navnlig af Haandtagene, ikke udviklet og propageret af Værktøjsfabrikerne; det var Psykoteknikerne i de Virksomheder, hvor Værktøjet blev anvendt, som opdagede de Ulemper, de traditionelle Former havde, og fandt de nye Former for at spare Arbejdstid. I den rationaliserede Produktionsproces, ikke i Kundetjenesten, laa Udgangspunktet; Haandværket arbejder for en stor Del stadig med Redskaber af den ældre, mindre praktiske Form, der har Traditionens Prestige.

Dette er kun et Par Eksempler paa Fagbyråkratiets Opgaver i de moderne Virksomheder, Funktioner, som i Nutiden er mere eller mindre uundværlige, og som ikke kan udføres uden særligt uddannet Personale. Det er let at ironisere over »Teoretikerne«, men sværere at undvære dem paa et økonomisk Udviklingstrin, hvor Praksis er gennemtrængt og formet af teoretiske Resultater, fordi Teorien har udviklet sig mere eksakt, og dermed er bleven praktisk brugelig.

Den faglige Byråkratisering gør naturligvis et vist Afbræk i Driftsherrens Magt, men kun saaledes, at han ikke kan undvære faguddannede Funktionærer. To Faktorer danner en stærk Modvægt overfor Fagbyråkratiernes Emanciperings ved teknisk Overlegenhed indenfor Økonomien. 1. Regnskabet er et ufejlbarligt og ubønhørligt Spejl, der viser, om Byråkratiet arbejder saa effektivt, som det er Suverænitets Ønske; dette gælder baade i det fri Erhvervsliv og i en eventuel socialiseret Økonomi. 2. Arbejdsforholdet er let opsigeligt og Fagbyråkraten er derfor i den private Virksomhed mindre sikker i sin Stilling, end i Statens Tjeneste, hvis han ikke ejer enestaaende Kundskab; men disse Tilfælde bliver ikke bestemmende for hele Organisationen. En vis Undtagelse finder man dog f. Eks. i den kemiske Industri og i Rustningsbranchen, hvor en hel Stab af Funktionærer er praktisk talt uopsigelige, fordi de kender eller selv har opfundet visse Fabrikationshemmeligheder.

c) Emanciperings ved faglig Kulturtænkning kan her bedst belyses ved et litterært Eksempel:

I *Fjodor Gladskow's* kendte, bolschevikisk-optimistiske Roman »Cement« optræder en Ingeniør Kleist, som i Begyndelsen er ivrig Antibolschevik, fordi Virksomheden er nedlagt af de revolutionære Masser og det ny Styre. Senere, da den ny økonomisk Plan (NEP) realiseres og Virksomheden atter sættes i Gang med stor Begejstring, er han med eet Slag forsonet med det nye System og tager ivrig fat i Genrejsningsarbejdet. Her er et Eksempel paa teknisk Livsopfattelse og dens emanciperende Tendens. Kleist er ligeglad med, hvilket politiske System han støtter, hvilke økonomiske Formaal han beforder med sit Arbejde. For ham er det ikke et Spørgsmaal om Kommunisme eller Tsarisme. Skorsten skal ryge, Maskiner skal løbe, Hjul skal snurre, — det er Livets Indhold; enhver, der giver ham fri Haand til teknisk Ydelse, er ham kærkommen som Arbejdsherre. Det er kun Tekniken, ikke en Virksomhedssuveræn, han tjener.

Ingeniøren er indstillet paa, at alt skal være saa teknisk fuldendt, som Teknikens Stand tillader det; det er hans Dyd og Styrke. Han spørger ikke, om det driftsøkonomisk kan betale sig; dette er derimod Driftsherrens ledende Synspunkt; tekniske Forbedringer interesserer ham kun, naar de forøger Udbyttet. Derfor finder man i store Virksomheder samme Modsætninger og Brydninger mellem de enkelte Fagbyrokrater og mellem Fag- og Administrationsbyråkrati, som i Statsapparatet. Ingeniøren vil producere teknisk fuldendt og efter tidssvarende tekniske Metoder; Salgschefen vil reklamere med de billigste Priser, thi han vil sælge saa meget som muligt. Direktørerne er indstillet paa Virksomhedens Trivsel og Ekspansion — og saa kommer desuden Aktionærerne og ønsker størst mulig Udbetaling af Udbytte. Hos Driftsherren mødes Byråkratiernes ensidige, fagfascinerede Krav, han skal udligne og føre dem tilbage til et fornuftigt Maal, saa deres Sammenspil svarer til Suverænitetensinteressen.

Indførelsen af den amerikanske Form for teknisk Rationalisering med løbende Baand osv. i Evropa var f. Eks. tildels typisk Ingeniørværk. Teknisk Gennemrationalisering er noget værdifuldt, og Amerika havde her et Forspring; men Princippet blev i Evropa efter Krigen overført i mange Tilfælde, hvor det ikke passede, fordi Virksomheden var for lille. Ingeniørerne betragtede, ud fra deres teknisk fascinerede Indstilling, teknisk Rationalisering som absolut værdifuld — Forretningsmanden er nødt til at modificere Princippet. Man har med Rette talt om »irrational Rationalisering« (= Overrationalisering). Den kan blive til fiks Ide og tilstræbes da for sin egen, ikke for et økonomisk Formaaals Skyld. Den europæiske Industris Overrationalisering i Efterkrigstiden skyldtes vel tildels en Fejlspekulation med Hensyn til Markedets fremtidige Udvikling; men tildels var den — i mindre Virksomheder — Udslag af Ingeniørbyråkratiets Emanciperings ved teknisk autonom Tænkning. At de fik Driftsherrene overtalt, havde vel sin Grund i en almindelig Stemningsbølge, der

var gunstig for teknisk Fornyelse, en som Reaktion overfor Krigstidens Stagnering forstaaelig Ilgen efter Modernisering. Der herskede en Rationaliseringsgalsskab og Amerikaniseringspsykose, som mange Driftsherrer i den følgende Depressionsperiode maatte bøde for med Fallit.

Skal der tales om Byrokratisering af Økonomien, er de store, i det økonomiske Liv toneangivende Virksomheders indre Byrokratisme utvivlsomt meget vigtigere, end de spredte Tegn paa Statens byrokratiske Indflydelse overfor den frie Økonomi. Navnlig er det ikke helt ærligt, naar Erhvervslivets Mænd raaber Gevalt overfor Statens initiativhæmmende »byrokratiske« Interventioner, og lukker Øjnene for den private Byrokratisme, som de selv er Led i.

Man kan naturligvis sige, at den tiltagende embedsmandsmæssige Organisation, navnlig de største Virksomheders administrative Byrokratisme, truer med at lamme det gamle friske Initiativ og det økonomiske Livs Letbevægelighed. Udviklingen skyldes imidlertid ikke i første Række Byrokratismen, men den Koncentration og Udvidelse af Virksomhederne, som deres Byrokratisering selv er en Følge af. Det er ikke Byrokratismens Skyld, at store Masser er mindre letbevægelige end smaa.

Byrokratismen er ikke Aarsag til, men — sammen med andre Strukturforandringer i Økonomien — Resultat af, eller ledsagende Fænomen til, at Blodomløbet er blevet langsommere i det kapitalistiske System og i det fremskridtsorienterede Samfund. Den store Pionertid er forbi. Systemet har i det væsentlige fuldbyrdet sin Lov, og der bliver tilbage — hvad der maaske er mindre genialt, men til Gengæld mere planmæssigt — at udfylde Rammen, at udarbejde Enkelthederne, maaske at forberede et nyt System, hvad enten man nu vil kalde det Socialisme, Statskapitalisme eller — neutralt og lidt forsagt — Efterkapitalisme. Vi har stadig geniale Driftsherrer, heldigvis, men de geniale økonomiske Indfald bliver sjældnere — ikke fordi vor Generation er mindre begavet, men fordi Systemet ikke længere frembyder saa megen Mulighed for Udvikling og Videredannelse, som for hundrede Aar siden. Og hvor Indskydelsen er til Stede, trænger den mere end nogensinde til Supplering med ganske simpel, skolemæssigt tilegnelig Kundskab. Det er en almindelig historisk Skæbne. Hvis et Arbejdssystem skal gennemføres i det store, kan man ikke stole paa, at Himmelen vil sende os Genier; man er nødt til at standardisere Systemet saaledes, at det løbende Arbejde kan

læres og klares efter Regler, og Staben stadigt suppleres med paalideligt uddannede, omend ikke altid originalt tænkende Mænd.

Opfatter man Begrebet Byråkratisme i almindelig, og ikke i en med det overleverede Odium besmittet Forstand, er der ikke Tale om dens Fordele og Ulemper, om man skal taale den eller ikke — den er uundgåelig paa Økonomiens nuværende Udviklings-trin. Rationalisering kræver store Bedrifter og fagligt leddelt Arbejde, og dets organisatoriske Sammenfatning kræver byråkratisk Organisation.

Berettigede Klager over Byråkratisme kan have to Grunde:

1. Overbyråkratisering. Ethvert Princip har i Praxis en Optimalgrænse. Et for stort byråkratisk Apparat kan være Følge af, at Virksomheden har været indstillet paa en større Kapacitet end den kan udfylde med sine nuværende Afsætningsmuligheder; i saa Fald har man i Grunden ikke Overbyråkratisering af Virksomheden, men et i sin Helhed overbygget Produktionsapparat. Her ligger Fejlen ikke i Byråkratiets Udvidelsestrang, heller ikke i Byråkratismens Væsen som Organisationsform, men i Driftsherrens Fejlbedømmelse af Markedets Udvikling. Virksomheden bliver da »top-heavy«, saasnart Produktionen maa indskrænkes. Det er ikke let at opbygge, udbygge og gennemorganisere et stort Apparat, men det er endnu vanskeligere at reducere det; Arbejderne bliver man let af med ved Masseafskedigelser, men Nedsikring i Ledelsens Organisation kan ikke gennemføres fra Dag til Dag.

Overbyråkratisering kan imidlertid ogsaa betyde, at det byråkratiske Apparat i og for sig svarer til Virksomhedens Størrelse og Fornødenheder, men at Foretagendet i Kraft af sin Størrelse har overskredet den Ydergrænse, hvor den organisatoriske Rationalisering begynder at blive irrationel (Deutsche Stahlwerke!). Her er der ikke andet at gøre, end at standse Tendensen til yderligere Ekspansion.

2. Daarligt funktionerende Byråkratisme. Her har man at skelne mellem tre Paastande.

a) Byråkratismen bedømmes i Almindelighed som daarlig Organisationsform. Grunden kan være, at man sætter Lighedstegn mellem Begrebet Byråkratisme og visse Ulemper, som er karakteristiske netop for denne Organisationsform. Deroverfor kan kun siges, at enhver Organisationsform har sine særlige Skavanker, der er Vrangsiden af dens Fordele; det gælder om, ved omhyggelig Udformning af Systemet paa Grundlag af indvundne Erfarin-

ger at formindske de første saa meget som muligt. Med hvilken Form for Stororganisation ønsker man forøvrigt at erstatte Byrokratismen? Eksisterer der i det hele taget en anden, og i bekræftende Fald vil den saa ikke vise sig at medføre andre, maaske endnu mere ubehagelige Fejl? Det er let at skælde ud over det for Tiden herskende System, hvis Ulemper man stadig er ude for, og at se andre Former i Afstandens rosenrøde Skær — til de bliver aktuelle og man begynder at længes tilbage til det tidligere System, tiltrods for dets Fejl.

b) Byrokratismen paastaas kun at være ubrugelig indenfor Økonomien, fordi den lammer Initiativet og altsaa hæmmer det økonomiske Fremskridt, da dette beror paa personligt Ansvar og Interesse. Dette gøres navnlig gældende overfor Tanken om Socialisering, hvorved jo alle Virksomheder vilde faa en fælles byrokratisk Overbygning, eller rettere sagt: hvorved hele den nationale Økonomi vilde blive en eneste Kæmpevirksomhed med utallige Bedrifter. Samfundsøkonomi og Driftsøkonomi vilde saa systematisk falde sammen i eet.

Det er et gammelt Argument mod Socialiseringen, at der vilde mangle den æggende Funktion, som Stræben efter Profit udøver i Kapitalismen. Den som Embedsmand ansatte Virksomhedsleder menes at mangle Interesse, og derfor venter man at se det økonomiske Fremskridt lammet i den socialiserede Økonomi. Selv en saa fremragende kritisk Aand som *Max Weber* har tilegnet sig Paastanden, der let kan afsløres som en kapitalistisk, eller rettere sagt: som den økonomiske Individualismes, Ideologi. Det kan ikke være Hensigten her at afgøre Meningsstriden om fri eller bunden Økonomi, men Argumenterne for den frie Økonomi bør kritiseres, for saa vidt de angaar Byrokratismen.

Det er rigtigt, at Stræben efter Udbytte spillede den vigtigste Rolle som fremskridtæggende Faktor i Kapitalismens Opløbsstringstid. Men, er Profit eller Udbytte det eneste Motiv, der kan ægge til fremragende Ydelse og personlig Indsats? Vel at mærke, der siges ikke: »Vi vil ikke berøves det kapitalistiske Udbytte«, men: »Personligt Udbytte maa opretholdes, fordi det alene garanterer Fremskridt«. Det første, kynisk ærlige Argument vilde der ikke være noget at svare paa, men det andet kan let modbevises. Ikke alene udføres der paa alle Kulturens Omraader fremragende Ydelser af andre Grunde end Iligen efter Profit; Forudsætningen for, at Stræben efter Udbytte kan befordre det økonomiske Fremskridt, er den frie Konkurrence, men denne er for en stor Del, navnlig paa de for Nutidens økonomiske Liv mest afgørende Omraader sat ud af Kraft ved monopolistiske Sammenslutninger, og dette netop for at sikre sig større Udbytte. Personligt Udbytte er i Nutidens Økonomi kun det fremherskende Motiv hos forholdsvis mindre Erhvervsdrivende — de store og de største Virksomheder er jo byrokratiserede, og Driftslederne er ansatte Funktionærer, hvis Løn ganske vist er høj og varierer i Forhold til Udbyttet — enten man

nu vil betragte dem som Aktionærernes eller de interesserede Storbanks Embedsmænd. Det er ikke personlig Profit, Direktøren af et stort Selskab arbejder for, og det samme gælder ogsaa de største personlige Driftsherrer. Detailhandleren og Haandværkeren vil gerne personligt tjene 15.000 om Aaret i Stedet for 10.000; den store Industrimand er derimod ikke af Pengebegærlighed ivrig efter, at Udbyttet skal stige fra en Million til to. For ham og for den ansatte Leder af en stor Virksomhed er Udbyttet i første Række Middel til yderligere Ekspansion. Derfor slaas Generalforsamling og Direktører tit om, hvor meget der skal udbetales i Aktieudbytte og hvor meget der skal anvendes til Nyinvestering eller overføres til Reservefonds. Det er i det hele taget galt og forvrænget at betegne Kapitalismen som profitbestemt — den er ekspansionsbestemt. Ekspansionsinteressen er uafhængig af, om man selv ejer Virksomheden eller er Direktør — eller statslig Embedsmand. Ekspansionsstræben er den irrationale Grundfaktor i Kapitalismen og i hele Nutidskulturen, men det blev overbygget med en rationalistisk Fortolkningsideologi. Ekspansionen har Rod i Menneskets Stræben efter Magt, og i det højt begavede Individets Evne til at vinde den. Stræben efter økonomisk Succes og Ekspansion er den Foretagsommes Dyd og vil vise sig hos de udvalgte, og kun hos dem, om Økonomien nu er byrokratiseret og socialiseret eller ikke.

Man vil maaske indvende, at dette kun gælder for de allerstørste i Erhvervslivet, men ikke for de mange mindre. Det er rigtigt — men det er netop de store, som i Nutiden er Bærere af økonomisk Ekspansion og Fremskridt. Nutidens kapitalistiske Erhvervsliv ernærer Tusinder og atter Tusinder af Driftsherrer med Udbytte, men det er kun ganske faa, for hvem Udbyttet virkelig er Belønning for den typisk kapitalistiske Driftsherrefunktion: at befordre Fremskridtet ved nye økonomiske Kombinationer.

Rigtigt er det dog, at der — ogsaa i en socialiseret Økonomi — maa være en Maalestok for Virksomhedens og den enkeltes Ydelser: Prisdannelse, Driftsregnskab og en efter Ydelsens Betydning og Effektivitet forskellig Løn. Derfor er den oprindelige kommunistiske Tanke om en prislos »behovsorienteret« Økonomi, om Indstilling af Produktionen paa den Mængde Produkter, som Folk ønsker — naar de ikke koster noget — en ren og skær Illusion. Priserne kan ikke undværes som Forbrugsregulativ, og et Driftsregnskab, der giver Udtryk for Virksomhedens Effektivitet, kan ikke undværes som Maalestok for den økonomiske Ydelse; Forskellen er kun, at Effektivitet ikke, som hidtil, vilde være ensbetydende med »Rentabilitet« i kapitalistisk Forstand.

c) Noget andet er det, naar man kun mener, at en daarligt funktionerende Byråkratisme kan ødelægge en Virksomhed eller hele Økonomien. Hvilken Organisationsform kan ikke anrette Hærværk, naar den bliver daarligt haandhævet? Man anfører gerne Ruslands Bekymringer som »Bevis« for, at Byråkratismen ikke er anvendelig i Økonomien; det vilde dog være rigtigere at sige: det russiske Byråkrati fungerer ikke efter Ønske —

i Økonomien og paa andre Omraader. Opgaven er — i Rusland og i alle andre Lande, i Økonomien og paa alle andre byråkratisk organiserede Omraader — at forbedre det byråkratiske System saaledes, at dets Fordele kan udfoldes til den største Effektivitet og dets Skavanker formindskes saa meget som muligt. Dette opnaas: 1. ved en rigtigt gennemtænkt organisatorisk Opbygning og Leddeling af Apparatet, saaledes at den enkelte Byråkrat ikke kan paaberaabe sig andre for at unddrage sig Ansvar, men at ogsaa personligt Initiativ og fremragende Ydelse belønnes; 2. ved effektivt Opsyn over de faglige Byråkrater og det administrative Byråkrati samt over deres Samspil. Det er navnlig vigtigt, at den kontormæssige Routine og det dermed beskæftigede Embedsmandshold ikke hæmmer det saglige Initiativ, som det tit sker under Indflydelse af snævre kontortekniske Bestemmelser; 3. ved den bedst mulige Uddannelse og Opdragelse af Byråkratiets Afløsere og ved omhyggelig Personudvælgelse blandt dem.

Det er vel muligt, at den byråkratiske Organisation — i Staten og i andre Samfundsgrupper — endnu ikke har naaet sin optimale Udformning. Meget tyder paa, at der er betydeligt og frugtbart organisatorisk Arbejde at udføre i denne Retning. Navnlig indenfor Økonomien er Byråkratismen saa ung og ny, at den næppe kan ventes at funktionere fuldkomment. Med Hensyn til Overbyråkratisering kan det f. Eks. være, at der virkelig er en Maksimalgrænse, udover hvilken Virksomhedernes Ekspansion og (som Følge deraf) Byråkratisering bliver irrationel; eller Byråkratismens Organisations- og Arbejdsprincipper kan maaske udformes saaledes, at Systemet bliver anvendelig under saa store Forhold, uden at de hidtil iagttagne Skavanker vil vise sig. Det blev ovenfor sagt, at ikke alle samfundsmæssige Ydelser egner sig i lige høj Grad til at byråkratiseres. Den økonomiske Produktion og Fordeling, eller i hvert Fald visse Udsnit af den maa i Grunden være en af de Samfundsopgaver, som nærmest lader sig byråkratisere, navnlig i Nutiden, hvor Standardisering og Masseproduktion har virket i saa høj Grad uniformerende.
