

NY „KLASSIKER“ I ADMINISTRATIONS LITTERATUREN

Af WALTER GOLDBERG*)

Ett bokverk, som kommer att höra till de ofta citerade i den administrativa litteraturen har nyligen utkommit. Nicholas Nicolaidis vid University of Southern California har kartlagt och analyserat 332 administrativa beslut i ett försök att beskriva innebörden i administrativ politik och i beslutsprocessen¹⁾.

Organisationsstrukturens vetenskap

De tidigaste »administrativa» studierna sysslade i huvudsak med organisationers hierakiska uppbyggnad, principerna för arbetsfördelning, centralisering eller decentralisering, auktoritetsförhållandena mellan olika nivåer inom organisationen etc. (Den äldsta »klassikern» i administrativ litteratur är Gamla Testamentet. I Andra Moseboken, 18 : 13-17 beskrives hur Jetro »rationaliserade» svärsonen Moses' domarvärv, genom att föreslå inrättandet av en domstolshieraki.)

Arbetsuppgiftens vetenskap

Det andra skedet i utvecklingen daterar sig till våra fäders tid: arbetsförloppet stod i centrum för intresset. Det bröts ned i små element (therblig, baklänges efter upphovsmannen Gilberth), och byggdes åter upp efter rationella principer. Arbetsuppgiftens vetenskap spreds över så gott som hela världen under beteckningen »Scientific Management», eller Taylorism.

Vetenskapen om individens anpassning till arbetet

Till den rationaliserade arbetsuppgiften behövdes en rationell människa och i toppen på hierakien en ledare, som passar till företaget och dess arbetsuppgifter. Organisationskelettet måste bemannas med individer. Det gällde alltså att finna och välja de rätta personerna. Testapparaturer, bedömningsnormer och -principer utvecklades, som emellanåt var mycket mera avancerade än de bakomliggande teorierna.

*) Handelshögskolan i Göteborg. Manuskriptet inlämnat i november 1960.

1) Nicholas G. Nicolaidis, Policy-Decision and Organization Theory (University of Southern California Bookstore, John W. Donner Memorial Fund, Publication No. 11, 1960; även Publication 10 resp. 16, 1960 förtjänar att omnämnas, med beskrivningar av utrednings- och analysmetoderna samt utvalda beskrivningar av beslut).

Vetenskapen om gruppen och arbetet

Relativt snart upptäckte man emellertid att individen varken var »rationell» eller ens kunde förväntas handla lika i lika situationer, vilket hon efter teknikens regler egentligen borde ha gjort. Man upptäckte handlingsmotivens betydelse. Individens motivation befanns stå under en rad olika inflytanden, där bl. a. olika gruppbildningar spelade en betydande roll. Gruppanda, gruppbeslutsteknik, kommunikationsprinciper etc. är några uttryck för de administrativa teoribildningarna, som utgår från grupp-beteendet och studiet av samspelet mellan olika individer.

De olika teoribildningarna har inte avlöst varandra utan att lämna spår efter sig. De är levande och utvecklas, förfinas alltjämnt. Det är tyngdpunkten i betraktelsen som undan för undan förskjutits. Just nu är det informations- och beslutsteorierna som dominerar.

Modern organisationsteori

Den moderna organisationsteorien binder ihop de tidigare teorierna genom att angripa organisationsproblemet ur en helt ny vinkel: det viktigaste med en organisation är att den kan fatta beslut som väl motsvarar behoven såsom de kan överblickas vid beslutstillfället. »Organisationen» kan därvid vara en individ, som beslutar att ta anställning i ett företag, en arbetargrupp, som beslutar att upprätta en produktionsnorm, ett företag, som beslutar att investera i ett nytt projekt. Kort sagt organisationen kan ha varierande storlek och besluten kan vara av olika kvalitet, räckvidd etc.²⁾

Vad är ett »rationellt» beslut?

Tillvägagångssättet vid beslutfattande, dvs förutsättningarna för hur »rationellt» ett beslut kan bli, har varit föremål för en hel del teoretiska överväganden, av vilka det stora flertalet är betydligt äldre än den moderna beslutsteorien.

Den vetenskapligt-rationella (klassiska) modellen förutsätter att ett beslut fattas i följande (fortfarande starkt schematiserade) ordning: 1. problembeskrivning, 2. data-insamling, 3. klassificering, 4. analys, 5. metodinventering, 6. uppräknning av handlingsalternativ, 7. värdering av alternativen, 8. beslut, 9. genomförande, 10. uppföljning, återrapportering och justering. (Nicolaidis liknar denna modell vid en bilfabrik med line-produktion, där alltid de rätta delarna just strömmar till vid den rätta stationen i det rätta ögonblicket.) Informationen om problemen, beslutsdata och handlingsalternativen förutsättes vara mycket god.

En annan beslutsmodell utgår från olika regler och normer för beteende (sociala, religiösa, skrämmässiga, partipolitiska etc.): i en given situation bör en individ, en organisation handla på ett bestämt sätt. Beslutet är »programmerat» (som t. ex. en mobiliseringsorder).

En tredje beslutsmodell förutsätter att den som fattar ett beslut i första hand utgår från en bedömning av de konsekvenser beslutet kan få hos berörda individer och grupper. Beteendet och reaktionerna i anledning av beslut beskrives, mätes och – om möjligt – förutsäges. I praktiken kallas detta förfarande ofta »intuition», »taktik», »politik» etc.

²⁾ Den moderna organisationsteorien beskrives bl. a. i Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, Macmillan Co., 2nd ed., 1957, James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations*, Wiley, 1958, Mason Haire (ed.), *Moderne Organization Theory*, Wiley, 1959.

Ett praktiskt beslut torde sällan kunna inordnas enbart i en av dessa tre kategorier. I regel är alla tre komponenter av »rationalitet« närvarande i ett beslut.

Hur stämmer praktiken överens med teorierna?

Den moderna organisationsteorien är som synes ganska komplex. (För tjugo år sedan var bilden mycket klarare och enklare, med rutor och streck och med klara administrativa principer och regler.) Vad Nicolaidis gör är att han ser efter hur praktiken stämmer överens med teorien. I stort har nämligen hittills saknats empiriska undersökningar. Det skall förutskickas, att kartläggningen i huvudsak utförts inom den offentliga sektorn, där beslut så att säga fattas inför öppen ridå.

Studiens resultat torde emellertid i de allra flesta avseenden kunna bekräftas inom den privata sektorn. (Det förtjänar att nämnas att huvudmannen bakom den moderna organisationsteorien, Herb. A. Simon, gjort sina grundläggande iakttagelser inom den offentliga sektorn, ja t. o. m. på samma ort och ställe som Nicolaidis, dock för drygt tjugo år sedan.)

Rationellt handlande

Nicolaidis finner stöd för Simons teori, att den klassiska rationella beslutsmodellen av typen »the economic man« inte existerar. Ingen har tid eller möjlighet att införskaffa den fullständiga och objektiva information om förutsättningar, handlingsalternativ och konsekvenser, som förutsättes ligga till grund för ett »rationellt« beslut. Å andra sidan tar den beslutande praktikern hänsyn till en mängd faktorer, som the economic man aldrig skulle ha tänkt på: individers och gruppers motivationer, normer och traditioner, politik, maktförhållanden, personliga hänsyn etc. Att befordra Svensson för att få honom ur vägen är inte ekonomisk rationellt, men i praktiken ibland en rätt vettig lösning på en flaskhalsproblem.

Simons tes är, att administratören arbetar med »tillfredsställande« snarare än med »optimala« problemlösningar. Praktikern är kanske ännu mer benägen att snabbt ta fasta på *metoder* för att få undan *symptom* än Simon väl föreställer sig, när han fäster större avseende vid *problem*-lösningar än vid administrativa medel. Ej heller gör praktikern den åtskillnad mellan fakta och värderingar, som förefaller Simon så väsentlig. Istället tenderar man att basera beslut på en rad rätt begränsade jämförelser t. ex. med snarlika fall och välja bland ett begränsat antal handlingsalternativ.

Besluten påverkas av både fakta, normer för beteenden och förväntade reaktioner. De förses också rätt ofta med »motiv«, som förklarar, varför man beslutat på ett visst sätt. (Ibland är de verkliga motiven för beslutet helt andra än de uppgivna, t. ex. när det gäller att på förhand bryta spetsen av väntad kritik i anledning av beslutet.)

Beslutens validitet – eller konsten att behaga de flesta

Ett beslut bör ha avsedd effekt. Nicolaidis visar att det i själva verket gäller att slå flera flugor i en smäll, inte mindre än fem. Ett beslut är »riktigt«

1. om det till en viss grad överensstämmer med den beslutandes personliga intressen, värden eller materiella standard,
2. om det är »gångbart« hos överordnade,
3. om det kan accepteras av berörda parter,

4. om det verkar rimligt i det aktuella sammanhanget (beslutet säges ha »face validity«), och slutligen
5. om det innefattar »rationaliseringsmöjligheter« eller reträttvägar ifall resultaten inte skulle bli de förväntade. (Att »rationalisera« innebär då att kunna bortförklara misslyckandet).

Fempunktschemat hade troligen fått ett annat utseende, om studien gjorts i privata företag.

Bestutsmodellen

Nicolaidis finner inga påtagliga belägg för den klassiska »maskinella« beslutsmodellen, (som liknats vid en line i en bilfabrik). Beslutsprocessen är inte »lineär«, den följer snarare cirklar, och liknar mycket mera en biokemisk mognadsprocess än en tillverkningsline. Nicolaidis finner tre element, som alltid är närvarande i besluts-situationer: sökande efter lösningar, försök att eliminera osäkerhetsfaktorer, så långt det går, samt författande av »beslutsskäl« – oavset om detta sker i samband med beslutet eller senare.

Traditioner, imitation, »modernitet« och gängse praxis har stort inflytande på det sätt, varpå besluten kommer till.

Ofullständig information

Beslut kan praktiskt taget aldrig baseras på fullständig information. Den beslutande är oftast medveten om att hans informationskällor inte är tillförlitliga eller opartiska. Han värderar informationen med hänsyn till dessa brister. Det är i denna värderingsprocess, som den beslutandes erfarenheter (eller »intuition«) har sin betydelse.

Nicolaidis finner att informationerna sällan följer utmed organisationslinjerna, vilket förutsättes ske enligt äldre teorier. Däremot anser han sig kunna styrka cybernetikens huvudhypotes, att informationer utgör grundelementen i en organisation, och samma gäller Simons åsikt, att beslutförloppet är den lämpliga utgångspunkten för organisationsanalyser.

Informations- och beslutssystem är intimt beroende av varandra, båda har många dimensioner och är »cirkulära« snarare än lineära. På samma sätt som det informationsunderlag, som användes vid beslutfattande, består av en mer eller mindre komplex »konstellation av delinformationer« kan även beslutet anses vara sammansatt av (eller slutstegen på) en konstellation av delbeslut.

Administrativ politik – en mångsidig hjälpreda

Administratörernas uppfattningar om policy – Nicolaidis kartlade elva olika betraktelsesätt – sammanfattas: policy är i princip en regel för handlandet, som syftar till att skapa relativt stabila förhållanden, stadga, enhetlighet och kontinuitet i en organisations verksamhet.³⁾

Han finner att politik användes på minst sex olika sätt:

³⁾ Jfr. Skriftlig organisationspolitik, Rapport från en arbetsgrupp inom SNS, Stockholm 1959.

1. som handlingsnorm
2. som kontrollnorm
3. som förenklad arbetsmetod
4. som orienteringspunkt i det dagliga rutinarbetet (som annars lätt kan förmörka sikten mot organisationens mål)
5. som regulator för företagets (ofta mångskiftande) kommunikationssystem
6. som flexibel länk mellan organisationens statiska och dynamiska element, där formella och informella inslag blandas med varandra istället för att åtskiljas av vattentäta skott.

Politiken är enligt Nicolaidis' uppfattning både anpassningsbar och stabil, både dynamisk och statisk. Om den är nedskreven eller ej spelar för övrigt mindre roll. Det väsentliga är att organisationens medlemmar känner med sig att den finns där.

Svenska studier pågår

Nicolaidis har med sina analyser slagit en värdefull bro mellan organisations-teorierna och den praktiska administrativa verkligheten. Vad man närmast önskar är ett större antal empiriska undersökningar av informations- och beslutssystem i konkurrerande organisationer, där förloppen är mera komplicerade och sker med större snabbhet än i icke konkurrerande organisationsformer. Svårigheterna med dylika studier ligger inte enbart i de nyss antydda skillnaderna, utan även i att konkurrens- (och kostnads-) synpunkter försvårar kartläggningsarbetet i mycket hög grad. Vi får sannolikt ännu en tid nöja oss med denna i allt mycket värdefulla studie av myndigheters beslut. Även Simons epokgivande teorier grundades på iakttagelser i den offentliga förvaltningen.

Ett annat önskemål är att man även borde få fram svenska studier av liknande slag. Det kan med viss tillfredsställelse noteras att sådana pågår både i offentliga och privata företag. Å andra sidan är dock resurserna för svensk forskning på området mycket begränsade.

Praktikern kan finna tröst i att organisationsteorierna nu definitivt börjat närma sig verkligheten, även om de verkar en aning komplicerade, ja nästan lika invecklade som verkligheten själv.