

En generel metode for strategisk beslutningstagning vedrørende offentlige udgifter

Af Stig Evan Ree*)

RESUMÉ

I det følgende skal udvikles en generel metode for offentlig strategisk beslutningstagning med udgangspunkt i en individual psykologisk søgelære proces. Metoden kan opfattes som et alternativ til de gængse generelle metoder for strategisk beslutningstagning indenfor den offentlige sektor, eksempelvis til Planlægnings-, Programmerings-, Budgetterings-Systemet, der bygger på en antagelse om eksistens af en samfundsmæssig velfærdsfunktion, i og med de har den moderne økonomiske velfærdsteori som teoretisk grundlag.

1. Indledning

I Erhvervsøkonomisk Tidsskrift 1973 nr. 2, jvnf. Ree (1973) sammenlignedes den beslutningsadfærd, den traditionelle benefit/ost analyse implicit forudsætter, at beslutningstagerne indenfor den offentlige sektor har, med den adfærd, de rent faktisk må antages at have ved udgifts- og budgetbeslutninger ifølge nyere kvantitative deskriptive undersøgelser.

*) Cand. polit., Metodeforskningsgruppen, Handelshøjskolen i København. Artiklen indleveret til Erhvervsøkonomisk Tidsskrift februar 1974.

Da det viste sig, at der eksisterede en afgørende forskel mellem disse to adfærdssæt, opstilledes et forslag til en generel metode for offentlig strategisk beslutningstagning, der tog sit udgangspunkt i beslutningstagernes aktuelle handlingsmønstre.

Ved en mere systematisk evaluering af traditionel normativ beslutningsteori vedrørende offentlige udgifter, er det klart, at denne teoridannelse også er behæftet med en række matematisk analytiske og estimationsmæssige begrænsninger, jvnf. Ree (1974) kap. 2. Eksempelvis Arrows »impossibility«-teorem jvnf. Arrow (1963), og »second best« problematikken, jvnf. Lipsey og Lancaster (1956/57).

Det synes derfor rimeligt at stille spørgsmålstejn ved, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at lade generelle metoder for strategisk beslutningstagning vedrørende offentlige udgifter bygge på en antagelse om eksistens af en samfundsmæssig velfærdsfunktion, således som det sker i det såkaldte Planlægnings-Programmerings-Budgetterings-System, idet det taktiske styringsredskab i denne metode er benefit/cost analysen. Systemet anvendes bl. a. i den føderale administration i U.S.A.

Ved videreudvikling af den foreslåede generelle metode for offentlig strategisk beslutningstagning skal vi derfor ikke tage udgangspunkt i en sådan antagelse, men i stedet forsøge at opbygge metoden omkring en individual psykologisk søge/læreproces for de implicerede beslutningstagere, idet Maslows samt K. B. Madsens motivationsteorier skal benyttes ved bestemmelsen af de strategiske målsætninger for den betragtede offentlige administrative enhed. En beskrivelse af de for beslutningstagerne gældende bagvedliggende målsætninger skal ske, hvorved de traditionelle benefit/cost målsætninger vil kunne opfattes som værende midler i en dynamisk beslutningsproces.

Forslaget til en alternativ generel metode for strategisk beslutningstagning vedrørende offentlige udgifter så således ud, jvnf. Ree (1973), p. 29-30.

1.1. Først gives en detaljeret *systembeskrivelse* af det betragtede offentlige administrative system, f. eks. via anvendelse af interviewmetoden. Man skal specielt søge at få afsløret de målsætninger og begrænsninger, der reelt anvendes på de forskellige niveauer indenfor den pågældende administrative enhed, og eventuelle uoverensstemmelser mellem disse.

1.2. Efter at den betragtede offentlige administrative enhed således er blevet indgående beskrevet, forsøges opstillet en *simulationsmodel* af det pågældende system. Det vil sige, der opbygges datalogiske programmer, der beskriver den adfærd, d.v.s. de roller, deltagerne i beslutningsprocessen kan antages at have.

1.3. Opbygning af en *normativ model* for strategisk beslutningstagning indenfor den betragtede administrative enhed. Ved opbygningen af en sådan normativ model bør beslutningstagerne i højere grad inddrages i søge/lære processen end under 1.2. Dette kan bl. a. ske ved, at de konfronteres med simulationsmodellen.

1.4. Har den pågældende model en karakter, der gør det muligt, kan man herefter forsøge at nedlægge den i *manualer* for den pågældende administrative enhed.

2. Grundliggende materiale for en målsætningsafklaringsproces

(pkr. 1.1 og 1.2. i den generelle metode for offentlig strategisk planlægning):

2.1. I pkt. 1.1. i den generelle metode for offentlig planlægning skal gives en systembeskrivelse af det betragtede offentlige administrative system. Det vil ofte være hensigtsmæssigt at lade dette ske på følgende vis:

i) Beskrivelse af den nuværende målsætningsstruktur, d.v.s. en beskrivelse af målsætningsstrukturen, således som den opfattes af de overordnede beslutningstagere. Her vil en opdeling i strategiske, taktiske og operationelle målsætninger ofte være formålstjenlig.

ii) Beskrivelse af den formelle organisationsstruktur for den betragtede offentlige administrative enhed. Både basisorganisationen og en evt. projektorganisation angives.

iii) Beskrivelse af samspillet mellem målstruktur og organisationsstruktur i den aktuelle beslutningsproces (budgetgang) illustreret ved cases, herunder en undersøgelse af, hvilken rolle det politiske element (magtstrukturen) spiller i beslutningsprocessen.

Generelt kan pkt. 1.1. opfattes som et middel til afklaring af, hvorledes topledelsen opfatter beslutningsprocessen, specielt hvilken målsætningsstruktur de mener organisationen eksplicit eller implicit fungerer efter.

2.2. I pkt. 1.2. i den generelle metode skal konsulenten derimod forsøge at udtrykke den målsætningsstruktur, han oplever, den betragtede offentlige administrative enhed fungerer efter.

Dette kan hensigtsmæssigt ske via anvendelse af en simulationsmodel, specielt det »sprog« en sådan implicerer, d.v.s. systemdiagrammer og rute-diagrammer. Gennem anvendelse af en sådan model kan konsulenten nemlig ofte i fornødent omfang formalisere beslutningsprocessen indenfor det betragtede system, således at de essentielle punkter i hans oplevelse af denne, herunder de målsætninger/midler han føler der handles efter i den pågældende organisation, kan kommunikeres over til beslutningstagerne i en sådan form, at de »forstår« konsulentens opfattelse af beslutningsprocessens forløb.

Afgørende er det, at simulationsmodellen kan virke som en katalysator for en målsætningsafklaringsproces. Det bemærkes, at dette udmærket kan være tilfældet, uden at en egentlig numerisk simulation finder sted. Processen involveret i pkt. 1.2. kan og bør standse, så snart beslutningstagerne erklærer, at de »forstår« konsulentens oplæg (og helst oplever dette som en relevant beskrivelse af organisationens funktion og struktur, der divergerer fra deres egen opfattelse). Det optimale tidspunkt for igangsættelse af den egentlige målsætningsafklaringsproces vil da være nået.

3. Målsætningsafklaringsprocessen

3.1. Som udgangspunkt for opstilling af en normativ model for strategisk beslutningstagning indenfor den betragtede offentlige administrative enhed – pkt. 1.3. i den generelle metode – skal som nævnt benyttes Maslows og K. B. Madsens motivationsteorier, jvnf. Maslow (1970) og K. B. Madsen (1968).

Maslow antager, at ethvert individ har en række grundlæggende behov – motiver – som det mere eller mindre bevidst ønsker at få dækket, f. eks. et selvagtelsesmotiv og et selvrealiseringsmotiv.

Er et eller flere af disse motiver set fra det betragtede individs synspunkt ikke tilstrækkeligt opfyldt, vil individet have en »målsætning« om motivreduktion for det/de betragtede motivers vedkommende. Målsætninger af denne karakter vil i det følgende blive betegnet bagvedliggende målsætninger hos beslutningstagerne. Det bemærkes, at sådanne målsætninger ikke er målsætninger i den forstand, disse bliver defineret af Erik Johnsen, jvnf. Johnsen (1973), idet det her er et nødvendigt krav til en målsætning, at den er operationel, d.v.s. kan måles på en skala, hvilken karakter den så end måtte have. De af Johnsen definerede målsætninger vil derfor ofte være midler i relation til de ovenfor nævnte bagvedliggende målsætninger. Johnsens målsætninger er beslutningstagernes faktiske respons på de stimuli (eller mangel på samme), der forårsager den manglende motivreduktion, medens de bagvedliggende målsætninger er ønsker om at opnå den hypotetiske konstruktion – motivreduktion.

Når det i det følgende ihvertfald ikke skal være noget krav til en målsætning, at den er kardinal målelig, skyldes det, at et sådant krav efter forfatterens mening ofte forårsager en kunstig statik i beslutningsprocessen, en inflexibilitet, der let kan forårsage, at de ud fra de operationelle målsætninger opstillede planer ikke eller kun i ringe omfang vil blive effektueret. Man ender i en statisk planlægningsituation, der ikke i længden betinger en løsning af beslutningstagernes motivreduktionsproblem.

Opleves Maslows motivationsteori som værende reelt beskrivende af konsulentens for de pågældende beslutningstageres vedkommende, må stabilitetskravet til en målsætningsstruktur betyde, at operationalitetskravet til dels opgives. Hermed er dog naturligvis ikke sagt, at man opnår bestandig stabilitet i målsætningsstrukturen, i og med de bagvedliggende målsætninger findes for den betragtede offentlige administrative enheds beslutningstagere, idet en tilfredsstillelse af et bestemt motiv over en længere periode netop ifølge Maslow ofte vil bevirke, at det pågældende motiv bliver »passivt« og kun fremtræder i ekstremesituationer.

Det bemærkes, at de traditionelle overordnede målsætninger, der benyttes indenfor benefit/cost analysen, ofte er midler i relation til de bagvedliggende målsætninger. Men opfattes disse »målsætninger« på denne vis af beslutningstagerne, kan benefit/cost metoderne være brugbare redskaber, hvormed man kan realisere bagvedliggende målsætninger, dog under

forudsætning af at disse metoder i højere grad udformes i overensstemmelse med de gængse adfærdsteoretiske teoremer for budgetlægningsprocessen, jvnf. afsnit 3.3. i Ree (1973). Perciperes benefit/cost målsætningerne derimod som værende de egentlige overordnede målsætninger, kan resultatet blive, at dynamikken i målsætningsprocessen hæmmes, og organisationen vil ikke fungere særligt effektivt.

3.2. Selve målsætningsafklaringen tænkes herefter at foregå ved, at konsulent og beslutningstagere på grundlag af deres respektive oplevelse af den betragtede offentlige administrative enhed som målsætningssystem forsøger via en søge/lære-proces at finde de ovenfor definerede bagvedliggende målsætninger, d.v.s. de motiver, der er dominerende for beslutningstagernes handlen i det betragtede offentlige system.

Er disse målsætninger fundet, bestemmes dernæst hvilke midler, d.v.s. hvilke strategiske målsætninger i traditionel forstand, der skal anvendes til deres opfyldelse.

Den nævnte søge/lære-proces kan formaliseres via en tilpasning af Maslows motivationsteori til K. B. Madsens formelle syntese af de eksisterende gængse teorier om motivation, jvnf. K. B. Madsen (1968), kap. 20.

Ifølge K. B. Madsen kan individets adfærd forklares ved følgende relation, jvnf. K. B. Madsen opr. cit., p. 340.

$$1) \quad B = f((M_c \cdot dyd) \cdot (C_c \cdot did)),$$

hvor B betegner det pågældende individs adfærd, M_c centrale motiver, C_c kognitive processer og dyd/did disponeringer af henholdsvis motivationel og kognitiv natur hos den pågældende.

I relation til terminologien benyttet ovenfor er M_c de bagvedliggende målsætninger hos den/de betragtede beslutningstagere, C_c er deres kognitive processer vedrørende adfærd indenfor den betragtede offentlige administrative enhed, og dyd/did beslutningstagernes individuelle disponeringer forsåvidt angår deres offentlige administrative handlingsmønstre. B er i denne sammenhæng naturligvis et udtryk for de pågældende leders beslutninger.

Pkt. 1.1. og 1.2. i den generelle metode for offentlig beslutningstagning angiver ledernes/konsulentens opfattelse af adfærden, B, i det ovenfor angivne funktionsudtryk, samt de hertil hørende eksterne stimuli.

For at få en fornemmelse af hvilke motiver, der er dominerende hos de pågældende beslutningstagere, vil det ofte være nødvendigt at skaffe sig kendskab til hvilke faktorer, der har betydning for specielle motivers dominans hos de betragtede personer. Til dette formål kan følgende relation tages som udgangspunkt, jvnf. K. B. Madsen opr. cit., p. 340:

$$2) \quad M_e = f((M_i \cdot dyd) \cdot (M_s \cdot dyd) \cdot (C_e \cdot did)),$$

hvor M_i er interne motivationelle impulser og M_s motivationelle stimuli. Vi ser altså, at centrale motiver kan anses for værende en funktion af kognitive processer, samt interne impulser og motivationelle stimuli.

Men omvendt har vi desuden, jvnf. K. B. Madsen opr. cit., at de kognitive processer bestemmes af centrale motiver, samt af eksterne stimuli

$$3) \quad C_e = f(M_e(S \cdot did)),$$

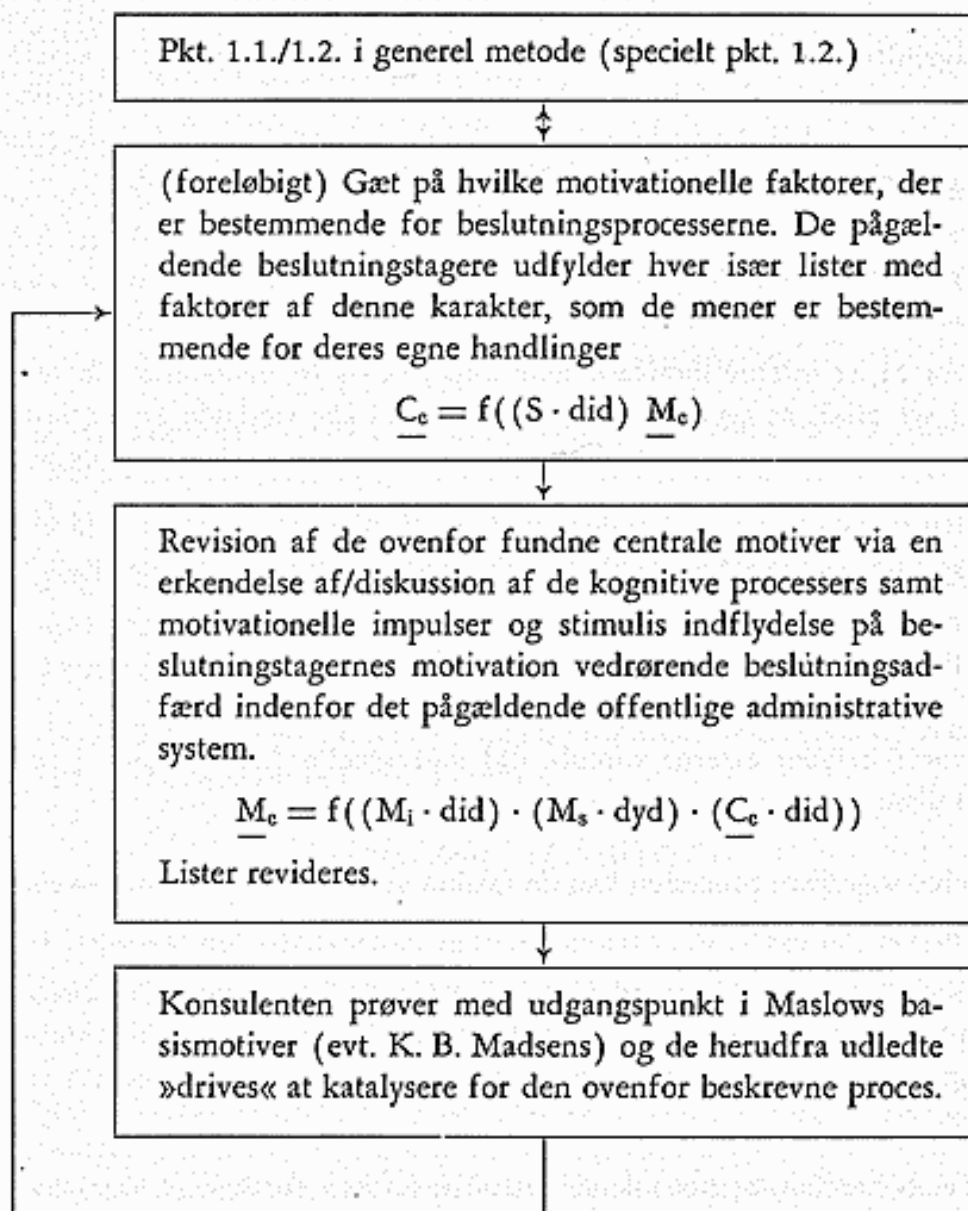
hvor S betyder eksterne stimuli, did individuelle disponeringer i relation til disse.

Selve søge/lære processen kan da tænkes at følge nedenstående skema (se fig. 1):

Processen fortsættes indtil beslutningstagere og konsulent er enige om, oplever, at de egentlige bagvedliggende målsætninger for beslutningstagning indenfor det betragtede offentlige administrative system er fundet.

Det bemærkes, at konsulenten naturligvis kan forsøge at katalysere for søge/lære processen med andre basismotiver end de af Maslow nævnte. Eksempelvis må K. B. Madsens grundliggende motivationelle faktorer, jvnf. K. B. Madsen opr. cit., p. 340, også anses for at kunne være hensigtsmæssige.

Fig. 1. Søgellære-proces i relation til generel metode for offentlig strategisk beslutningstagning.



4. Nedlæggelse af den fundne normative model i manualer

(pkt. 1.4. i generel metode).

Under dette punkt bestemmes midler i relation til de under pkt. 1.3. fundne traditionelle strategiske målsætninger. Benefit/cost analyser og konsekvensberegninger er eksempler på sådanne midler. Disse analyser og beregninger bør normalt ikke foretages af konsulenten, men af medarbejdere tilknyttet den pågældende offentlige administrative enhed. Skal beregningerne foretages rutinemæssigt over en længere periode, må desuden behørigt hensyn tages til den faktiske beslutningsadfærd på lavere trin i organisationen ved den nærmere udformning af den valgte analysemodel.

5. Skematisk illustration af generel metode for offentlig strategisk beslutningstagning

Nedenfor på figurerne 2 og 3 er givet henholdsvis en verbal og en rent formel fortolkning af den foreslåede metode.

Midlerne i målsætningsafklaringsprocessen, de traditionelle strategiske målsætninger, behøver naturligvis ikke at have et direkte funktionsmæssigt forhold til de fundne bagvedliggende målsætninger.

6. Afsluttende bemærkninger

Den ovenfor angivne metode er af forfatteren blevet benyttet ved et større case, jvnf. Ree (1974) afsnit 6.3.3. Dette skal dog ikke omtales nærmere her.

Metoden er især kendetegnet ved, at der forsøges en mere eksplicit hensyntagen til beslutningstagernes egne målsætninger og præferencer, end det tidligere har været tilfældet i planlægningsmetodikker for strategisk beslutningstagning vedrørende offentlige udgifter.

Fig.2. Verbal fortolkning af generel metode.

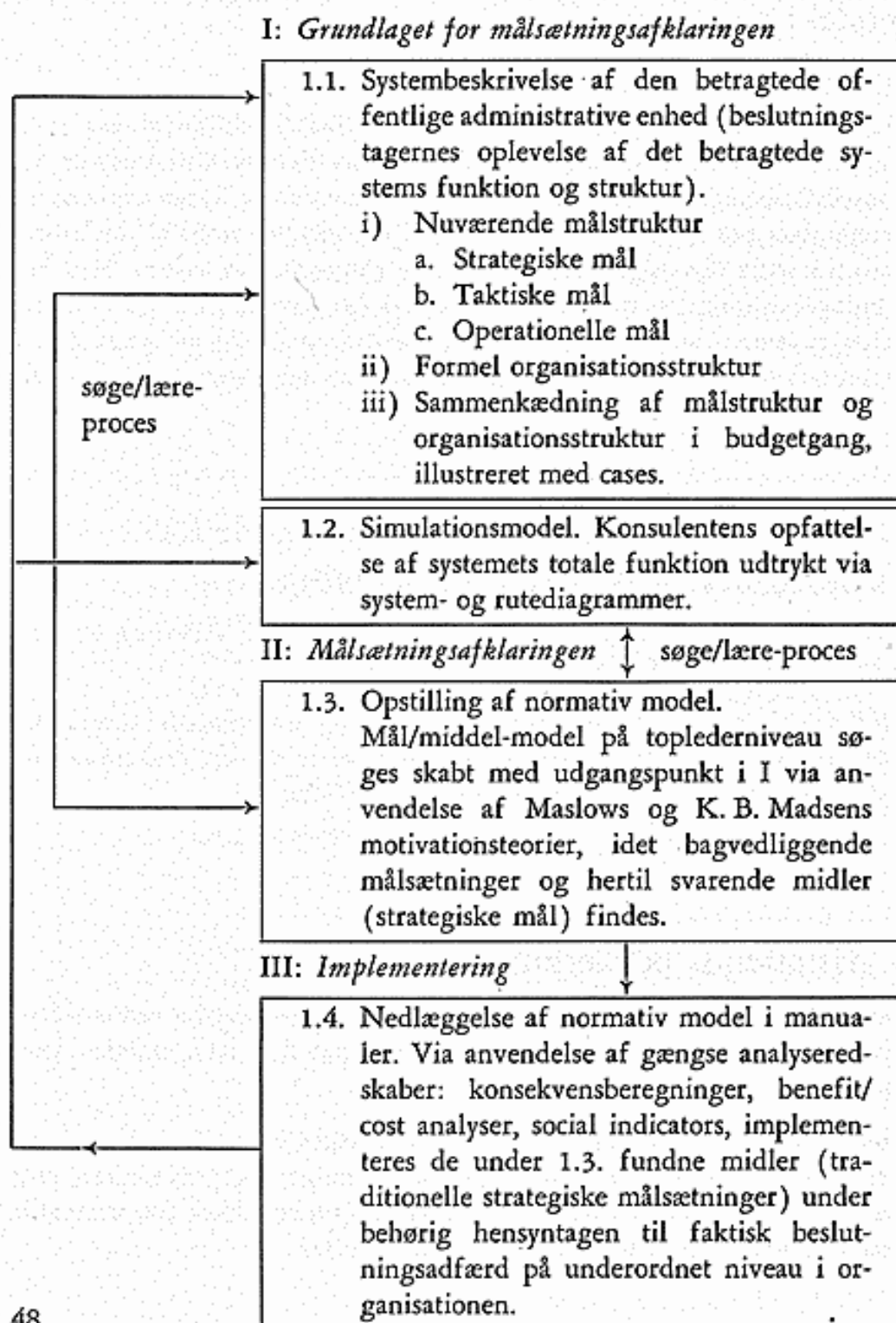


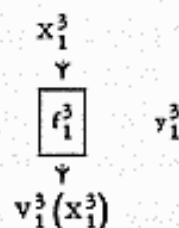
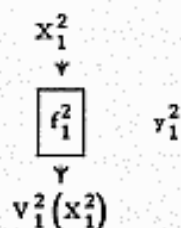
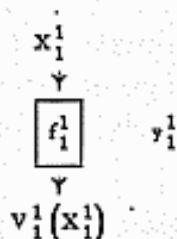
Fig. 3. Formel fortolkning af generel metode.

Betegnelser: x: midler y: omgivelser

f: den funktionelle sammenhæng mellem midler og målsætninger.

v(x): målsætningsvariabler.

1. Konsulentens model af Beslutningstagernes omverdenen. 2. Beslutningstagernes model af omverdenen. 3. Konsulentens model af beslutningstagernes model af omverdenen.



$$\boxed{v_1^1(x_1^1) - v_1^2(x_1^2)}$$

Forskel skal umiddelbart være ikke-acceptabel

$$\boxed{v_1^3(x_1^3) - v_1^2(x_1^2)}$$

Forskel skal umiddelbart være acceptabel

Søge/lære-proces



Kort sigt: $x_i^1 \quad x_i^2 \quad x_i^3 \neq x_{i-1}^1 \quad x_{i-1}^2 \quad x_{i-1}^3$

$$\wedge \quad y_i^1 \quad y_i^2 \quad y_i^3 \neq y_{i-1}^1 \quad y_{i-1}^2 \quad y_{i-1}^3$$

Langt sigt: $x_i^1 \quad x_i^2 \quad x_i^3 \neq x_{i-1}^1 \quad x_{i-1}^2 \quad x_{i-1}^3$

$$\wedge \quad y_i^1 \quad y_i^2 \quad y_i^3 \neq y_{i-1}^1 \quad y_{i-1}^2 \quad y_{i-1}^3$$

$$\wedge \quad v_i^1(x_i^1), v_i^2(x_i^2), v_i^3(x_i^3) \neq$$

$$v_{i-1}^1(x_{i-1}^1), v_{i-1}^2(x_{i-1}^2), v_{i-1}^3(x_{i-1}^3)$$

Hermed være dog ikke sagt noget om, hvor stor betydning for beslutningsprocessen disse målsætninger og præferencer skal have. Anvendelse af metoden bevirker nemlig kun, at man vil have en større mulighed for at tage hensyn til sådanne præferencer end, hvis de nuværende metoder benyttes. Afvejningen mellem beslutningstagernes egne præferencer og de samfundsmæssige præferencer må derfor ske individuelt i hver enkelt beslutningssituation.

Der er her tale om et moralsk problem, som forfatteren naturligvis ikke ser sig i stand til at løse. Afgørende er det imidlertid, at den opstillede metode retter beslutningstagernes opmærksomhed imod det.

Ligeledes bør man være opmærksom på, at metoden primært er at opfatte som en hjælp til konsulenten i offentlig administration, der så ved anvendelse af denne på længere sigt skulle få en større mulighed for virkelig at hjælpe de offentlige beslutningstagere.

Endelig er det afgørende, at den foreslåede metode ikke skal og ikke bør følges slavisk, idet beslutningsprocessens flexibilitet, såvidt det er muligt, bør bevares.

Det centrale indhold i metoden kan derfor udtrykkes ved en problemløsningsfilosofi, hvis indhold er følgende:

Da man på grund af implementeringsvanskeligheder for den moderne økonomiske velfærdsteori nødvendigvis vil have, at de valgte beslutningstageres egne målsætninger og præferencer vil spille en rolle ved alle større offentlige udgiftsbeslutninger, må man som konsulent eksplicit forsøge at tage hensyn til disse præferencer og målsætninger allerede i selve analysefasen.

Litteraturliste:

1. Arrow, Kenneth: *Social Choice and Individual Values*. New York, 1963.
2. Johnsen, Erik: *Målbevidst virksomhedsledelse*. København, 1973.
3. Lipsey, R. G. og R. K. Lancaster: *The General Theory of Second Best*. *The Review of Economic Studies*. 1956-57.
4. Madsen, K. B.: *Theories of Motivation*. København, 1968.
5. Maslow, A. H.: *Motivation and Personality*. New York, 1970.
6. Ree, Stig Evan. *Budgetrammebestemmelsen indenfor den offentlige sektor*. *Erhvervsøkonomisk Tidsskrift*, nr. 2. 1973.
7. Ree, Stig Evan: *Strategisk beslutningstagning vedrørende offentlige udgifter*. Metodeforskningsgruppen, Handelshøjskolen. København, 1974.