

Strategiska beslut och strategiskt beslutsfattande

Av Runo Axelsson

Resumé

En empirisk studie av strategiskt beslutsfattande visar skillnader i beslutsprocessen både mellan olika typer av organisationer och mellan olika typer av strategiska beslut. När det gäller olika typer av organisationer går skilljelinjen framför allt mellan tillverkande organisationer och serviceorganisationer, medan det inte föreligger några större skillnader mellan privata och offentliga organisationer eller mellan självständiga och underordnade organisationer. När det gäller olika typer av strategiska beslut finns det stora och tydliga skillnader mellan investeringsbeslut, lokaliseringsbeslut, produktutvecklingsbeslut, samt beslut om omorganisationer och systemutveckling. Undersökningen visar också att det framför allt är de »rationella» faktorerna, dvs uppfattningar om mål och medel i en beslutssituation, som avgör beslutsprocessens utformning. Detta antyder i sin tur ett behov av en »situationsanpassad» syn på strategiskt beslutsfattande.

Bakgrund och frågeställningar

Med strategiska beslut menas i allmänna ordalag sådana beslut som har viktiga och långsiktiga konsekvenser för företaget och andra organisationer, t ex beslut om stora investeringar, nya produkter eller någon annan avgörande förändring av verksamhetens inriktning och omfattning. Trots betydelsen av sådana beslut för organisationerna och för samhället i stort finns det knappast någon empirisk forskning om hur det går till att fatta strategiska beslut i en organisation. Det har istället lanserats en rad mer eller mindre kvantitativa metoder för strategiskt beslutsfattande, t ex prognosmetoder, optimeringsmodeller och planeringsmetoder av olika slag, i den normativt inriktade litteraturen om företagsledning (se Ansoff, 1965; Steiner, 1969). Under senare år har det emellertid vuxit fram en allt starkare kritik mot dessa metoder, som går ut på att de inte är särskilt användbara i de strategiska besluts-

Strategiska beslut och strategiskt beslutsfattande

Av Runo Axelsson

Resumé

En empirisk studie av strategiskt beslutsfattande visar skillnader i beslutsprocessen både mellan olika typer av organisationer och mellan olika typer av strategiska beslut. När det gäller olika typer av organisationer går skilljelinjen framför allt mellan tillverkande organisationer och serviceorganisationer, medan det inte föreligger några större skillnader mellan privata och offentliga organisationer eller mellan självständiga och underordnade organisationer. När det gäller olika typer av strategiska beslut finns det stora och tydliga skillnader mellan investeringsbeslut, lokaliseringsbeslut, produktutvecklingsbeslut, samt beslut om omorganisationer och systemutveckling. Undersökningen visar också att det framför allt är de »rationella» faktorerna, dvs uppfattningar om mål och medel i en beslutssituation, som avgör beslutsprocessens utformning. Detta antyder i sin tur ett behov av en »situationsanpassad» syn på strategiskt beslutsfattande.

Bakgrund och frågeställningar

Med strategiska beslut menas i allmänna ordalag sådana beslut som har viktiga och långsiktiga konsekvenser för företaget och andra organisationer, t ex beslut om stora investeringar, nya produkter eller någon annan avgörande förändring av verksamhetens inriktning och omfattning. Trots betydelsen av sådana beslut för organisationerna och för samhället i stort finns det knappast någon empirisk forskning om hur det går till att fatta strategiska beslut i en organisation. Det har istället lanserats en rad mer eller mindre kvantitativa metoder för strategiskt beslutsfattande, t ex prognosmetoder, optimeringsmodeller och planeringsmetoder av olika slag, i den normativt inriktade litteraturen om företagsledning (se Ansoff, 1965; Steiner, 1969). Under senare år har det emellertid vuxit fram en allt starkare kritik mot dessa metoder, som går ut på att de inte är särskilt användbara i de strategiska besluts-

situationer som förekommer i praktiken utan istället endast skapar hinder och låsningar inför framtiden (se t ex Wallander, 1979).

Hur fattas då de strategiska besluten i en organisation? Finns det skillnader mellan olika typer av organisationer i detta avseende? Finns det skillnader i beslutsfattandet mellan olika typer av strategiska beslut? Vilka faktorer och förhållanden styr i så fall den strategiska beslutsprocessen? För att besvara dessa frågeställningar har en undersökning gjorts av 50 strategiska beslut från 10 olika organisationer i Sundsvallsområdet. Undersökningen ingår i ett pågående internationellt forskningsprojekt om strategiskt beslutsfattande i olika länder, som syftar till att kartlägga olika »kulturella« skillnader i företagsledning mellan olika länder, men de viktigaste resultaten av denna svenska delstudie förtjänar att presenteras för sig redan på detta stadium.

Undersökningens uppläggning

Denna undersökning bygger på case studier av 50 strategiska beslut, kombinerade med data av tvärsnittskaraktär, från 10 olika organisationer i Sundsvallsområdet. Undersökningen har koncentrerats till detta område p g a dess rikt differentierade näringsliv, som kan anses vara representativt för det svenska samhället i stort. De organisationer som har studerats är följande:

- Gränges Aluminium Metall AB (i fortsättningen förkortat GRA)
- Kema Nord, Stockviksverken (förkortat KEN)
- Medelpads Sjukvårdsförvaltning (förkortat MSF)
- Svenska Cellulosa AB (SCA)
- Skandia, Norra Zonen (förkortat SKA)
- Statens Löne- och Pensionsverk (SPV)
- Sundsvallsbanken (förkortat SUB)
- Sundsvalls Kommun (förkortat SUK)
- Teli, Telefonapparatfabriken (förkortat TEL)
- Vattenfall, Mellersta Norrlands Kraftverk (förkortat VAT)

Dessa organisationer är utvalda för att få en så stor spridning som möjligt. De representerar både den privata och den offentliga sektorn,

1) Däremot är alla de studerade organisationerna relativt stora, för att vara jämförbara med de organisationer som studerats i de andra länderna som ingår i den internationella undersökningen.

Diagram 1: Urvalet av de studerade organisationerna.

	Privata		Offentliga	
	Tillverkn	Service	Tillverkn	Service
Självständiga	SCA	SUB		SPV SUK
Underordnade	GRA KEN	SKA	TEL VAT	MSF

både tillverkande industri och servicenäringar, samt både självständiga och underordnade enheter (t ex dotterbolag, lokalavdelningar eller divisioner av större organisationer). Diagram 1 visar den urvalsram som legat till grund för undersökningen.¹¹

Datainsamlingen har skett genom omfattande intervjuer med VD (eller motsvarande) och deras närmaste medarbetare i de olika organisationerna. Intervjuerna har gått ut på att i varje organisation göra dels en kartläggning av vissa allmänna förhållanden, t ex storlek, teknologi, omgivning och strukturell uppbyggnad, dels en mera detaljerad uppföljning av fem strategiska beslut som nyligen fattats inom organisationen. Vid intervjuerna har använts en kombination av strukturerade och ostrukturerade (öppna) frågor, för att få både ingående detaljer om beslutsprocesserna och möjligheter till jämförelser mellan olika organisationer och olika beslut. Svaren på frågorna har sedan därefter bearbetats med olika multivariata statistiska analysmetoder. Resultatet har blivit ett omfattande datamaterial, av vilket endast huvuddragen kan redovisas i denna artikel.

Strategiska beslut

Urvalet av de olika strategiska beslut som har studerats gjordes av VD (eller motsvarande) i samband med den inledande intervjun i varje organisation. VD ombads helt enkelt att välja ut fem av de viktigaste beslut som fattats inom organisationen under de senaste åren och som sedan skulle kunna studeras mera ingående under den fortsatta undersökningen. De utvalda besluten fördelade sig på följande områden:

- 12 beslut om omorganisationer (i fortsättningen förkortat ORG)
- 11 beslut om investeringar i produktion eller annan utåtriktad verksamhet (förkortat INV)
- 8 lokaliseringsbeslut, dvs beslut om att lägga ner verksamhet någonstans eller att sprida den till flera orter (förkortat LOK)
- 6 beslut om systemutveckling, framför allt nya eller förändrade data-system (förkortat SYS)
- 4 beslut om nya förvaltningsbyggnader, vilket också är investeringar men mera »inåtriktade« sådana (förkortat BYG)
- 4 produktutvecklingsbeslut eller beslut om utveckling av nya tjänster (förkortat PRO)
- 5 enskilda beslut om informationsverksamhet, långsiktig planering, marknadsföring, personalinskränkningar och råvaruförsörjning.

Det är anmärkningsvärt att beslut om nya produkter och marknader, som i den administrativa och organisationsteoretiska litteraturen brukar betecknas som de viktigaste strategiska besluten, har hamnat så långt ned på denna lista (jämför Ansoff, 1965; Chandler, 1962). Även om man kan ifrågasätta hur representativt detta urval av strategiska beslut är för de studerade organisationerna, så stöder fördelningen av olika beslut den kritik som framförts i den allmänna debatten om att företag och förvaltningar ägnar mera tid och uppmärksamhet åt sina interna administrativa problem (t ex omorganisationer, systemutveckling och nya förvaltningsbyggnader) än åt utåtriktade och mera offensiva åtgärder som marknadsföring, produktutveckling och investeringar i produktionen (se t ex Engellau & Granholm, 1981). Bilden är i själva verket ännu dystrare än vad fördelningen av de strategiska besluten antyder, eftersom det visade sig att ett av investeringsbesluten och ett av produktutvecklingsbesluten ledde till att organisationerna ifråga inte genomförde de satsningar som hade föreslagits.

Strategiskt beslutsfattande

De strategiska beslutsprocesserna har analyserats i en rad olika dimensioner. Två av de viktigaste är inslagen av analytiska respektive socio-politiska aktiviteter i beslutsfattandet. Med *analytiska* aktiviteter menas framför allt sådana aktiviteter som går ut på att samla in och bearbeta

information om olika handlingsalternativ och påverkande faktorer som aktualiseras i beslutsfattandet. Detta kan ske t ex med hjälp av de kvantitativa beslutsmetoder som har lanserats i den normativa litteraturen om företagsledning som berördes inledningsvis. Med *socio-politiska* aktiviteter menas däremot sådana aktiviteter som framför allt går ut på att sammanjämka motstridiga intressen och värderingar hos olika individer och grupper som deltar i beslutsfattandet. Det kan vara frågan om diskussioner, förhandlingar eller olika former av maktutövning, som har beskrivits i den organisationsteoretiska litteraturen (se Child, 1972; Normann, 1975).

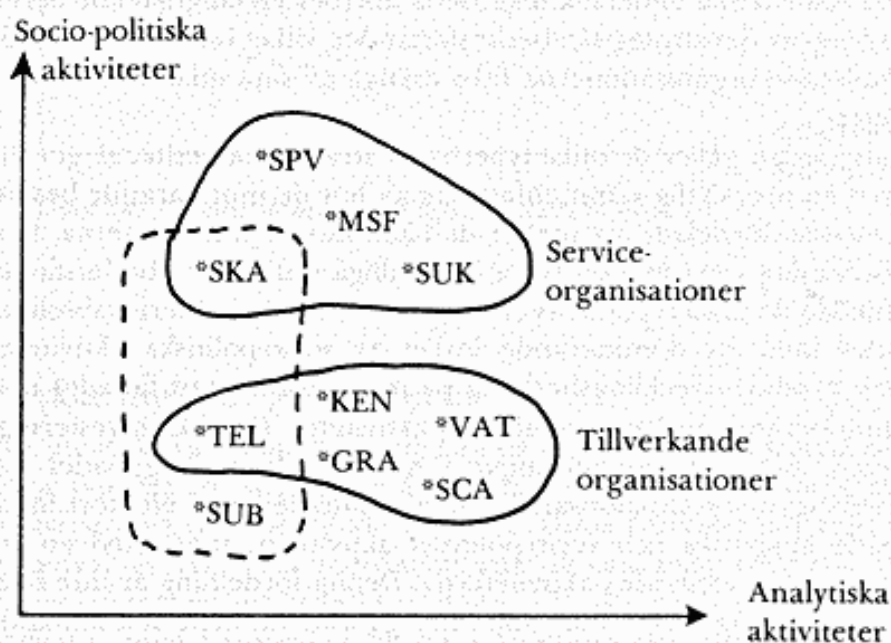


Diagram 2: Strategiska beslutsprocesser i olika organisationer.

Diagram 2 ger en översiktlig sammanfattning av hur de strategiska beslutsprocesserna i de studerade organisationerna fördelade sig utefter de båda huvuddimensionerna. Det finns i denna fördelning en klar skiljelinje mellan de tillverkande organisationerna och serviceorganisationerna när det gäller inslagen av socio-politiska aktiviteter i beslutsfattandet. Serviceorganisationerna hade, med ett undantag, ett betyd-

ligt större inslag av socio-politiska aktiviteter än de tillverkande organisationerna. Undantaget var Sundsvallsbanken, som kan jämföras med de tillverkande organisationerna i detta avseende. Det finns även vissa andra skillnader mellan de studerade organisationerna, t ex att Skandia, Sundsvallsbanken och Teli har mindre inslag av analytiska aktiviteter i beslutsfattandet än de övriga organisationerna. Däremot finns det inga klara skillnader mellan de privata och de offentliga organisationerna i denna undersökning. Detta strider mot den så vanliga uppfattningen om att det skulle finnas mera »beslutskraft« i ett privat företag än inom en offentlig förvaltning. Det finns inte heller några klara skillnader mellan de självständiga och de underordnade organisationsenheterna i denna undersökning. Detta antyder en långtgående decentralisering av det strategiska beslutsfattandet, vilket i så fall skulle skilja de studerade organisationerna från många av sina utländska motsvarigheter.¹⁾

När det sedan gäller de olika typerna av strategiska beslut, så ger diagram 3 en översiktlig sammanfattning av hur de motsvarande beslutsprocesserna fördelade sig utefter de båda huvuddimensionerna. Denna fördelning visar mycket stora och tydliga skillnader i beslutsfattandet mellan de olika typerna av strategiska beslut. Lokaliseringsbesluten fattades med ett dominerande inslag av socio-politiska aktiviteter, medan produktutvecklingsbesluten på motsvarande sätt fattades med ett dominerande inslag av analytiska aktiviteter. De olika investeringsbesluten, dvs både investeringar i nya förvaltningsbyggnader och investeringar i produktionsanläggningar, fattades med ett stort inslag av både analytiska och socio-politiska aktiviteter, men med en viss övervikt av de analytiska aktiviteterna. Denna fördelning är inte överraskande på något sätt, utan stämmer ganska väl med den allmänna uppfattningen om dessa beslut. Mera anmärkningsvärt är det emellertid att besluten om omorganisationer och systemutveckling fattades med ett så litet inslag av både analytiska och socio-politiska aktiviteter. Detta strider mot en stor del av litteraturen på området, där framför allt omorganisationer men även systemutveckling brukar beskrivas som beslut med stora politiska inslag (se t ex Pettigrew, 1973).

1) I den engelska undersökning som ligger till grund för det internationella forskningsprojektet har man t ex funnit att beslutsfattandet i underordnade organisationer i allmänhet är »förlammat» eller stympat i olika avseenden (se Butler et al., 1977).

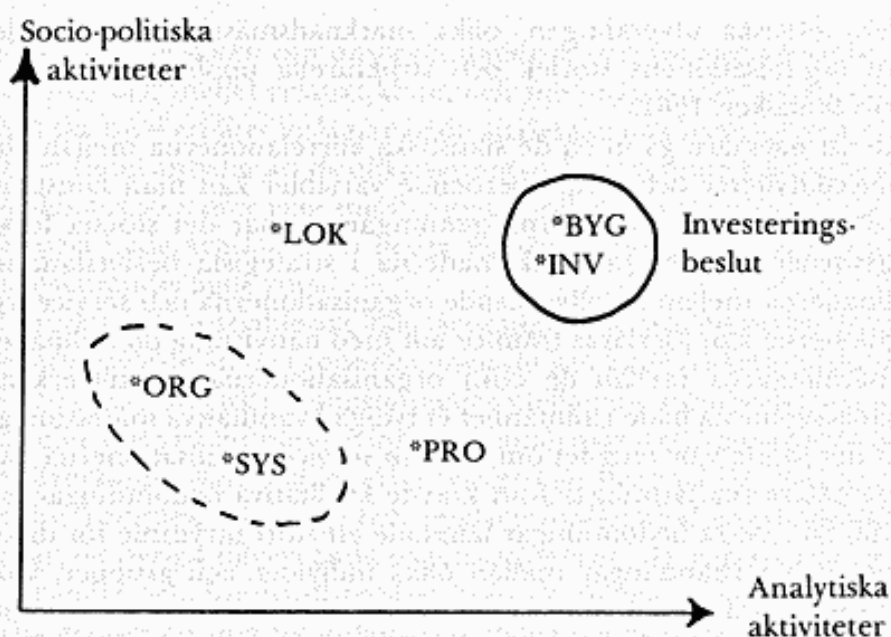


Diagram 3: Beslutsprocesser för olika strategiska beslut.

Förklaringar av skillnaderna

För att förklara skillnaderna mellan de olika organisationerna och de olika typerna av strategiska beslut har de olika beslutsprocesserna ställts mot en rad oberoende variabler. Dessa variabler har valts ut på grundval av två olika teoribildningar på området. Den ena teorin representerar en *rationalistisk* tradition, där skillnader i beslutsfattande förklaras med hänvisning till olika kognitiva och värderingsmässiga egenskaper hos individerna som är inblandade i de olika besluten. Beslutsprocessens utseende styrs, enligt denna teori, framför allt av den oklarhet eller oenighet som finns beträffande mål och medel i den enskilda beslutssituationen (se t ex March & Simon, 1958; Ramström, 1969). Den andra teorin anknyter till en systemteoretisk och *struktur-
alistisk* tradition, där skillnader i beslutsfattande förklaras med hänvisning till mera objektiva strukturella förhållanden i organisationen ifråga och dess omgivning. Beslutsprocessens utseende styrs, enligt denna teori, av den dynamik eller komplexitet som framför allt har sin grund

i den tekniska utvecklingen, olika marknadsmässiga förhållanden, samt organisationens storlek och strukturella uppbyggnad (se t ex Burns & Stalker, 1961).¹⁾

Utan att närmare gå in på de statistiska korrelationerna mellan olika beslutsaktiviteter och olika oberoende variabler kan man konstatera att de »rationella« variablerna genomgående har det största förklaringsvärdet när det gäller skillnaderna i strategiskt beslutsfattande. Skillnaderna mellan de tillverkande organisationerna och serviceorganisationerna kan förklaras framför allt med hänvisning till skillnader i målsättningarna mellan de olika organisationerna. De tillverkande organisationerna hade i allmänhet entydiga kvantitativa målsättningar som det rådde stor enighet om, medan serviceorganisationerna hade mera oklara målsättningar som krävde kvalitativa bedömningar från fall till fall. Dessa bedömningar lämnade ett stort utrymme för diskussioner och förhandlingar mellan olika individer och grupper, vilket också ledde till ett större inslag av socio-politiska aktiviteter i serviceorganisationerna än i de tillverkande organisationerna. Det enda undantaget var Sundsvallsbanken, som hade betydligt mindre socio-politiska inslag i beslutsfattandet än de övriga serviceorganisationerna. Detta kan emellertid förklaras av att Sundsvallsbankens målsättningar var mera entydiga och kvantitativa till sin karaktär och snarare liknar de tillverkande organisationernas målsättningar.

Målsättningarnas karaktär kan också förklara en del av skillnaderna i beslutsfattandet mellan olika typer av strategiska beslut. I samband med investerings- och lokaliseringsbesluten rådde i allmänhet en viss oenighet om målsättningarna. Ekonomiska lönsamhetskriterier ställdes mot sysselsättningsbehov, miljökrav och andra målsättningar, vilket ledde till omfattande socio-politiska aktiviteter i beslutsfattandet. Investeringsbesluten kännetecknades emellertid inte bara av oenighet om mål, utan även av oklarhet om medel. Det fanns i allmänhet flera alternativa investeringsobjekt, som noggrant måste utredas och utvärderas genom olika analytiska aktiviteter. På samma sätt kännetecknades produktutvecklingsbesluten av oklara medel, som ledde till omfattande analytiska aktiviteter, vilket kan betraktas som en återspeglning av forsknings- och utvecklingsarbetets allmänna karaktär. När det

1) För en mera ingående beskrivning av de båda teoribildningarna och relationerna mellan dessa, se Axelsson (1981).

sedan gäller besluten om omorganisationer och systemutveckling var både mål och medel relativt klara, och beslutsfattandet kunde därför också ske med ett litet inslag av både analytiska och socio-politiska aktiviteter. Detta antyder att de olika system- och organisationslösningarna betraktades som mer eller mindre givna, vilket t ex kan bero på att lösningarna hade »värkt« fram under en längre tid innan det egentliga beslutsfattandet ägde rum.

De strukturella variablerna har genomgående ett betydligt mindre förklaringsvärde än de rationella, men de kan ändå förklara vissa skillnader i det strategiska beslutsfattandet mellan de olika organisationerna. Teli hade t ex ett mindre inslag av analytiska aktiviteter än de övriga tillverkande organisationerna, vilket kan bero på att Teli har en mindre komplex teknologi och enklare marknadsmässiga förhållanden än de övriga tillverkande organisationerna. På samma sätt skilde sig Skandia och Sundsvallsbanken från de övriga serviceorganisationerna genom ett mindre inslag av analytiska aktiviteter i beslutsfattandet. Detta kan bero på att Skandia och Sundsvallsbanken har en mindre komplexitet i sin strukturella uppbyggnad än de övriga serviceorganisationerna, som samtliga ingår i den offentliga sektorn med allt vad det innebär av regler, bestämmelser och lagstiftning att ta hänsyn till i det strategiska beslutsfattandet. Här kan man alltså se vissa skillnader mellan privata och offentliga organisationer, men dessa skillnader gäller i så fall endast de offentliga förvaltningarna. De statliga affärsdrivande verken, som i denna undersökning representeras av Teli och Vattenfall, är uppenbarligen inte lika styrda i sitt beslutsfattande av strukturella förhållanden inom den offentliga sektorn som de statliga och kommunala förvaltningarna.

Slutsatser

Inledningsvis nämndes att strategiskt beslutsfattande hittills har behandlats huvudsakligen i den normativa litteraturen om företagsledning. Detta har lett till en rad mer eller mindre kvantitativa beslutsmetoder, som dock har utsatts för en växande kritik under de senaste åren. Resultaten av denna undersökning stöder i stort sett denna kritik. På grundval av denna undersökning kan man konstatera att de kvantitativa beslutsmetoderna huvudsakligen används och förmodligen en-

dast lämpar sig i tillverkade organisationer och beslut om produktutveckling, möjligen också vissa investeringsbeslut, där det framför allt krävs ett stort inslag av analytiska aktiviteter i beslutsfattandet. Däremot verkar dessa metoder vara mindre lämpade för andra typer av organisationer, t ex serviceorganisationer, och andra typer av strategiska beslut, där det krävs mera socio-politiska aktiviteter eller där lösningarna är mera eller mindre givna. I dessa sammanhang används helt andra metoder för strategiskt beslutsfattande, t ex olika metoder för att hantera de socio-politiska aktiviteterna i beslutsfattandet. Vad denna undersökning framför allt visar är emellertid ett behov av en mera »situationsanpassad« syn på strategiskt beslutsfattande, som innebär att man utvecklar flera olika beslutsmodeller som kan användas i olika situationer och för olika typer av beslut.¹⁾

Referenser:

- Ansoff, H. I. (1965), *Corporate Strategy*. New York: McGraw-Hill.
- Axelsson, R. (1981), *Rationell administration*. Stockholm: AWE/Gebers.
- Burns, T. & Stalker, G. M. (1961), *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Butler, R. J., Hickson, D. J., Wilson, D. C. & Axelsson, R. (1977), »Organizational Power, Politicking, and Paralysis». *Organization and Administrative Sciences*, Vol 8: sid 45-59.
- Chandler, A. D. (1962), *Strategy and Structure*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Child, J. (1972), »Organization Structure, Environment, and Performance: The Role of Strategic Choices». *Sociology*, Vol 6: sid 1-22.
- Engellau, P. & Granholm, A. (1981), *Byråkraternas egen byråkrati*. Stockholm: Statskontoret och Liber.
- Kling, M. & Stymne, B. (1981), *Spelet mellan facket och företagsledningen*. Malmö: Liber.
- March, J. G. & Simon, H. A. (1958), *Organizations*. New York: Wiley.
- Normann, R. (1975), *Skapande företagsledning*. Lund: Aldus.
- Pettigrew, A. (1973), *The Politics of Organizational Decision-Making*. London: Tavistock.
- Ramström, D. (1969), *Systemplanering*. Stockholm: Norstedts.
- Steiner, G. A. (1969), *Top Management Planning*. New York: Wiley.
- Wallander, J. (1979), »Om prognoser, budgetar och långtidsplaner». *Handelsbankens småskriftserie*, Nr 15.

1) I en nyutkommen bok av Kling och Stymne (1981) tas ett lovande första steg i denna riktning.

dast lämpar sig i tillverkade organisationer och beslut om produktutveckling, möjligen också vissa investeringsbeslut, där det framför allt krävs ett stort inslag av analytiska aktiviteter i beslutsfattandet. Däremot verkar dessa metoder vara mindre lämpade för andra typer av organisationer, t ex serviceorganisationer, och andra typer av strategiska beslut, där det krävs mera socio-politiska aktiviteter eller där lösningarna är mera eller mindre givna. I dessa sammanhang används helt andra metoder för strategiskt beslutsfattande, t ex olika metoder för att hantera de socio-politiska aktiviteterna i beslutsfattandet. Vad denna undersökning framför allt visar är emellertid ett behov av en mera »situationsanpassad« syn på strategiskt beslutsfattande, som innebär att man utvecklar flera olika beslutsmodeller som kan användas i olika situationer och för olika typer av beslut.¹⁾

Referenser:

- Ansoff, H. I. (1965), *Corporate Strategy*. New York: McGraw-Hill.
- Axelsson, R. (1981), *Rationell administration*. Stockholm: AWE/Gebers.
- Burns, T. & Stalker, G. M. (1961), *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Butler, R. J., Hickson, D. J., Wilson, D. C. & Axelsson, R. (1977), »Organizational Power, Politicking, and Paralysis». *Organization and Administrative Sciences*, Vol 8: sid 45-59.
- Chandler, A. D. (1962), *Strategy and Structure*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Child, J. (1972), »Organization Structure, Environment, and Performance: The Role of Strategic Choices». *Sociology*, Vol 6: sid 1-22.
- Engellau, P. & Granholm, A. (1981), *Byråkraternas egen byråkrati*. Stockholm: Statskontoret och Liber.
- Kling, M. & Stymne, B. (1981), *Spelet mellan facket och företagsledningen*. Malmö: Liber.
- March, J. G. & Simon, H. A. (1958), *Organizations*. New York: Wiley.
- Normann, R. (1975), *Skapande företagsledning*. Lund: Aldus.
- Pettigrew, A. (1973), *The Politics of Organizational Decision-Making*. London: Tavistock.
- Ramström, D. (1969), *Systemplanering*. Stockholm: Norstedts.
- Steiner, G. A. (1969), *Top Management Planning*. New York: Wiley.
- Wallander, J. (1979), »Om prognoser, budgetar och långtidsplaner». *Handelsbankens småskriftserie*, Nr 15.

1) I en nyutkommen bok av Kling och Stymne (1981) tas ett lovande första steg i denna riktning.