ØKONOMISKE OG POLITISKE BESLUTNINGS-SEKVENSER

STEN SPARRE NILSON

I.

Spørsmålet om å undersøke beslutningsprocessen og å måle de faktorer som der gjør sig gjeldende, har i senere tid vært drøftet ut fra forskjellige synspunkter. Blant annet har det vært pekt på likheter mellom økonomi og politikk. George Modelski avslutter sin bok om teorien for utenrikspolitikkk med å foreslå, som det beste middel til å komme videre, at det forsøkes satt opp en politisk status eller balansekonto for statene i analogi med private firmaers årlige status, hva han kaller »a balance sheet of foreign policy«[1]). I rent billedlig tale blir det ofte brukt en slik analogi, sier han. Det snakkes for eksempel om at den og den nasjons status er blitt bedret eller forverret i løpet av en bestemt periode. Gjennom analyse av utenrikspolitikk måtte det være mulig å gi mer presist uttrykk for slike forestillinger, antyder Modelski.

Det har også vært gjort enkelte forsøk på en presisering av denne art, spesielt i en artikkel om USA og utviklingslandene av Charles Wolf i tidsskriftet *World Politics* for juli 1963[2]). Han stiller spørsmålet: hva kan sies å utgjøre verdien for USA av bestemte områder som f. eks. Sørøst-Asia, Cuba eller Vest-Berlin? Han er klar over at et slikt spørsmål langt fra kan besvares helt presist, men han peker på et par viktige verdi-komponenter, den militære og den økonomiske, som langt på vei lar seg kvantifisere. Han gir følgende eksempel på utregning av den militære verdi: anta at f. eks. Laos går over på Nord-Vietnams side, hvilket vil gjøre det nødvendig å bygge opp betydelige styrker i de tilstøtende områder for at sannsynligheten for å holde Sør-Vietnam fortsatt skal være like god som før »tapet« af Laos. Den militære verdi av Laos for USA kan da regnes lik de ekstra-utgifter som det ville koste å bygge opp slike styrker. Den økonomiske verdi anser Wolf for å bestå av tre ulike komponenter: verdien av amerikanske borgeres investeringer i vedkommende område eller land, verdien av amerikansk eksport dithen, og verdien av amerikansk import derfra (eller noe mer presist, »produsent-utbyttet« av utførelsen fra USA og

[1]) Modelski: *A Theory of Foreign Policy,* London 1962, s. 152.

[2]) "Some Aspects of the 'Value' of Less-Developed Countries to the United States", *World Politics,* v. XV, s. 623–635.

»forbruker-overskuddet« av innførselen til USA; Wolf illustrerer disse to begrepene ved grafiske figurer.)

Imidlertid er det slett ikke bare slike økonomiske og militære faktorer som må tas med i betraktningen, når utenrikspolitiske beslutninger skal fattes. Selv i et land som USA, der hensynet til private borgeres og selskapers økonomiske interesser tradisjonelt har spilt en stor rolle, vil ikke-målbare momenter ofte bli tillagt større vekt enn både de økonomiske og de militære. Wolf selv understreker sterkt den psykologiske betydning som f. eks. tapet af Laos ville ha, og han har her særlig i tankene virkningen på andre staters tiltro til og innstilling overfor USA. Resultatet av hans forsøk på kvantifisering blir at de kvalitative sider ved oppgjøret av en utenrikspolitisk status til syvende og sist er minst like viktige som de kvantitative.

Har det da noen interesse å sammenligne bedriftsøkonomiske og utenrikspolitiske beslutninger? Tross alt er det kanskje ikke utelukket. Riktignok kan man si at et selskaps balanseskonto inneholder eksakte tall, utregnet på basis av håndgripelige størrelser som varemengder, priser, rentesatser osv. Men går vi nærmere inn i saken, vil vi snart oppdage at eksaktheten for en stor del beror på en illusjon. Hvordan er verdien av varebeholdninger ansatt? Hva ligger til grunn for vurderingen av maskinpark og faste eiendommer? Hvor gode er debitorene? Hvor konjunkturømfintlig skal firmaets bransje ansees for å være? Med hvilket beløp skal man anslå firmaets goodwill? Så mange usikkerhetsmomenter gjør seg gjeldende at det undertiden hevdes: man kan aldri lese noe av et regnskap. Dette er selvsagt en overdrivelse, men sikkert er det at en forretnings status, hvor eksakt den så ser ut, for en god del må bygge på skjønnsmessige anslag som i virkeligheten ikke lar seg nøyaktig tallfeste. Som et tilfeldigt valgt eksempel kan nevnes noen sifre fra siste års regnskaper for et større norsk treforedlingsselskap, Greaker Cellulosefabrikk. Styret har foretatt en oppskrivning som det hevder er berettiget i dagens situasjon: en stor papirmaskin er skrevet opp med 1,6 millioner kroner, og det er dessuten foretatt en oppløsning av skjulte reserver i varelagre på 1,5 mill. kr. Dermed er det regnskapsmessige underskudd for året 1967 redusert til et beløb på *kr. 810.896,–* Om man skal si at dette siste tallet er »riktig«, beror selvsagt i høy grad på skjønn. Ulikheten mellom bedriftsøkonomiske og utenrikspolitiske vurderinger er med andre ord kanskje mindre enn det ved første blikk kunne synes.

Det forekommer imidlertid flere ulike former for bedriftsøkonomisk vurdering. Ikke minst har det været hevdet at en ganske betydelig forskjell er å finne mellom mindre bedrifter, som særlig ønsker å oppnå størst mulig pengemessig fortjeneste, og de moderne kjempefirmaer, som mer tar sikte på å oppnå maksimum av omsetning (forutsatt at en viss profittrate blir opprettholdt). Det er vel især disse omspennende konserner det ligger nær å tenke på, hvis vi skal prøve å foreta en sammenligning med stormaktenes utenrikspolitikk.

Det blir da et spørsmål hvilket utgangspunkt bør velges. De verdi-komponenter som Charles Wolf har pekt på, er kanskje ikke de viktigste, i hvert fall kunne det også tenkes andre tallmessige kriterier for en beregning. Man kunne ta for seg det amerikanske statsbudsjett og sammenligne de beløp som brukes til støtteprogrammer for ulike land. En slik jevnføring ville unektelig gi en viss pekepinn. Imidlertid er det langt fra alltid så, at størrelsen av bevilgningene gjenspeiler den amerikanske regjerings vurdering av landenes relative viktighet. Mange land kan ha stor betydning som allierte, men vil likevel få liten eller ingen finansiell hjelp, ganske enkelt fordi de er godt i stand til å klare seg selv.

Meget taler for å velge et annet utgangspunkt for beregningen, nemlig de forskjellige lands nasjonalprodukt. Det er en størrelse som det i politiske dokumenter ofte blir referert til, og i den forbindelse synes det å gjøre seg gjeldende en tanke på hva man kunne kalle politiske »markedsandeler«. Et tilsvarende moment vil store firmaer som nevnt legge vekt på i sin økonomiske vurdering. Ser vi for eksempel på siste årsberetning fra Den norske Creditbank, et av oligopolene på finansmarkedet i Norge, vil vi finne en oversikt over markedsandelene for de enkelte innskuddsformer pr. 30. november 1967: termininnskudd, folioindskudd osv. i Creditbanken, i andre forretningsbanker, i sparebanker, i postgiro og i Postsparebanken. Dermed ser man at Creditbankens andel er så og så mange prosent av det norske markedet. På samme måte med et amerikansk milliardfirma, som f. eks. kan selge en fjerdepart av alle de vaskemidler som overhodet brukes i USA. Denne markedsandel på 25 pct. vil det være i høy grad om å gjøre for ledelsen å bidra til at firmaet beholder.

En prinsipielt lignende tankegang kan vi finne i en utenrikspolitisk rapport som nylig er utgitt fra amerikanske senatsforhandlinger. Publikasjonen er kommet i bokform med titelen *The Atlantic Alliance* (New York 1967), og utgiveren, senator Henry M. Jackson, gir i innledningen en oppsummering av det resultat hans komité kom til: »Det nord-atlantiske område er det mest avgjørende for De Forente Staters fremtid«. Slutningen er trukket på grunnlag av hva man kunne kalle en sammenligning mellom de forskjellige lands »markedsandeler« i verden, målt ved deres nasjonalprodukter. Her refereres blant annet til størrelsen av det årlige nasjonalprodukt for USA, ca. 750 milliarder dollar, nasjonalproduktene for de øvrige NATO-land, tilsammen ca. 500 milliarder dollar, og på den annen side nasjonalproduktene for samtlige kommunistiske land, anslått til vel 550 milliarder dollar (derav ca. 335 milliarder på Sovjet-Unionen alene).

Det sørøst-asiatiske område, som Charles Wolf refererte til i sine beregninger, har temmelig liten verdi ut fra den synsmåte som anlegges i senatskomiteens rapport; også etter Wolfs egen beregningsmåte blir forøvrig resultatet, at Sørøst-Asia ikke kan veie særlig tungt i en utenrikspolitisk sta-

tus for De Forente Stater. Av strategiske grunner vil Latin-Amerika veie tyngre ved sin geografiske nærhet; Midt-Østen må tillegges betydning p. g. a. sin veldige oljeproduksjon; Europa med sin industrielle kapasitet er og blir et hovedområde. Mot risikoen for hva som kan skje som følge av en tilbaketrekning fra Vietnam, må stilles risikoen for hva som kan skje andre steder mens store amerikanske styrker er bundet i Vietnam (f. eks. en forbedring av Sovjets stilling i Midt-Østen ved en eventuell ny arabisk/israelsk konflikt hvor USA holder seg passiv).

Hos Charles Wolf kan man finne en direkte tall-oppgave, idet han antyder at han mener det ville være verd en utgift for USA på vel 200 millioner dollar årlig å hindre tapet av Laos. Hvor mange penger det ville være verd å bruke for å holde Sør-Vietnam sier han ikke; men han gir klart uttrykk for at selv hele Sørøst-Asia sett under ett ikke kan sies å høre til de viktigste områder i verden. Det betyr selvsagt ikke at regionen er uten betydning for USA, og det synes også klart at de amerikanske beslutningstagere, da det i sin tid ble avgjort å gi støtte til Sør-Vietnam, måtte gjøre seg opp en mening om den relative verdi av de forskjellige land der ute. Vietnams egen verdi ble ansett som liten, men på grunn av konsekvensene for andre stater ble det regnet for å være av en viss betydning å hindre en kommunistisk overtagelse av landet.

Imidlertid har USA etter hvert kommet til å sette inn større og større verdier, både i form av materiell og menneskeliv, i dragkampen om denne etter tallmessige beregninger temmelig ubetydelige statsdannelse. Det synes å ha foregått en forskyvning, slik at det som opprinnelig var et middel kom til å bli noe av et mål i seg selv. Løfter var gitt og amerikansk prestisje engasjert, slik at Sør-Vietnam fikk en egenverdi for amerikanerne som det tidligere ikke hadde hatt: Det ligger da nær å spørre om vi ikke her ser et eksempel på, at beregningen av verdier foregår på en helt annen måte i politikken enn i økonomien? Jeg tror likevel ikke det er riktig å svare ja på spørsmålet. Teoretiske bedriftshusholdnings-kalkyler er ett, konkrete økonomiske beslutninger kan være noe ganske annet. Spesielt er det grunn til å nevne at man kan stå overfor avgjørelses-sekvenser, slik at en bestemt beslutning blir retningsgivende for avsjørelsene på senere tidspunkter, den ene vokser så å si ut av den andre. Prosessen fortsetter riktignok ikke automatisk, med tvingende nødvendighet. Men selve det at den er satt i gang, kan utvilsomt utgjøre en faktor som i høy grad påvirker grunnlaget for senere verdiberegninger. Der kan gis eksempler fra både politikk og økonomi.

II.

Som eksempel på en utenrikspolitisk beslutnings-sekvens skal her forsøkes skissert noen hovedtrekk i utviklingen av USA's politikk overfor Vietnam.

Den første beslutning om å gi militær støtte til Sør-Vietnam ble truffet av Eisenhower under hans presidentperiode i 1960-årene. Det dreide seg den gang bare om levering av våpen og utstyr og sending av et mindre antall spesialister som rådgivere for regjeringen i Sør-Vietnam. John F. Kennedy fortsatte å følge denne linjen etterat han tok over som president etter Eisenhower i 1961. Det viste seg imidlertid at Saigon-regjeringen fikk behov for hjelp av stadig flere militære rådgivere, ettersom geriljakrigen tiltok i intensitet. Litt etter litt begynte disse amerikanere å ta del i krigen, riktignok bare slik at de skjøt tilbake hvis de selv ble beskutt. Men deres antall var steget fra noen hundre i begynnelsen av 1961 til omtrent 16.000 i november 1963, da president Kennedy ble myrdet[3]). Stigningen fortsatte i 1964, og det ble mer og mer tydelig at det ikke lenger kunne snakkes om ren rådgivnings-virksomhet. Mot slutten av februar 1965 var tallet på »rådgivere«, inklusive personell ved flybaser o. lign., kommet opp i 23.500. I mars landet den første amerikanske avdeling av regulære stridskrefter i Sør-Vietnam; deretter steg antallet stadig og med stor fart. I mai utgjorde de amerikanske styrkene omtrent 45.000 mann, mot slutten av året var tallet oppe i 181.000. I løpet av 1966 kom det opp i mellom 350.000 og 400.000, i begynnelsen av 1968 var det steget til 485.000.

Det er vanskelig å angi nøyaktige tidspunkter for de forskjellige avgjørelsene om økning av den amerikanske innsatsen i Vietnam. Hensikten var til å begynne med bare å yte Saigon-regjeringen en begrenset hjelp til selvhjelp. Eisenhower ga tydelig uttrykk for det, og Kennedy gjorde det samme da han erklærte i september 1963 at krigen var og ble vietnamesernes egen sak: »Vi kan hjelpe dem, gi dem utstyr, sende våre folk dit som rådgivere, men det er de selv som må vinne krigen.« Den 2. oktober 1963 ble det kunngjort fra Det hvite Hus at i løpet av tre måneders tid ville det amerikanske programmet for trening av sør-vietnamesere være kommet så langt at ett tusen mann militært personell skulle kunne sendes tilbage til USA; og deretter skulle tilbagetrekningene fortsette. Dette kan neppe tas som bevis for at presidenten og hans rådgivere var sikre på at regjeringen i Saigon snart kom til å klare seg selv. Visse tegn kan tyde på stille forberedelser fra Kennedys side til en tilbagetrekning under alle omstendigheter, en definitiv avvikling av USA's engasjement i Sør-Vietnam. Flere av hans rådgivere skal ha gått inn for dette, særlig fordi de manglet tillit til det sør-vietnamesiske regimes levedyktighet[4]). Kennedy ble imidlertid myrdet, og det er umulig

[3]) *Keesing's Contemporary Achives,* London (b. XIV, 1963/64, s. 20018). Opplysningene nedenfor er fra samme kilde.

[4]) Jfr. Philip Geyelin: *Lyndon B. Johnson and the World,* New York 1966, s. 186. De argumenterte med at det hjalp ikke om legen brukte aldri så mange medikamenter, hvis pasienten selv ikke hadde tilstrekkelig motstandskraft (den såkalte »good doctor, sick patient theory«).

å se om han ville ha slått inn på en slik inje, hvis han hadde fortsatt som president.

Derimot er det enighet om at ingen, hverken Kennedy eller Johnson eller deres fremste rådgivere, på forhånd hadde regnet med at engasjementet skulle anta et slikt omfang som det etter hvert gjorde. I så måte ligger det nær å trekke en parallell med de erfaringer som ble høstet av beslutningstagerne i det skandinaviske luftfartsselskapet SAS i årene 1958–1961.

Konsortiet SAS (Scandinavian Airlines System) ble grunnlagt ved en avtale i 1951 mellom A/B Aerotransport, Det Danske Luftfartselskab A/S og Det Norske Luftfartselskap A/S og godkjent av myndighetene i Sverige, Danmark og Norge for å drive kommersiell lufttrafikk. I siste halvpart av 1960-årene viste det seg stadig vanskeligere for SAS å gjøre seg gjeldende i den internasjonale trafikk, og konsortiet tok derfor opp samarbeid med andre selskaper. I 1957 ble det sluttet en samarbeidsavtale med Austrian Airlines og i 1958 med Swissair. I juni samme år fikk SAS også en forespørsel om det kunne tenkes å være interessert i samarbeid med Gamsa (Guest Aerovias Mexico S. A.). Etter vel et halvt års forhandlinger ble det den 3. desember 1958 laget en samarbeidsoverenskomst mellom SAS og Gamsa, som gikk ut på at SAS satte inn et beløp på $ 650.000.– (vel 4 1/2 million norske kroner) og forpliktet seg til å hjelpe Gamsa på forskellige andre måter[5]). Gamsa's stilling viste seg imidlertid å være langt dårligere enn antatt, og SAS ble gang på gang stilt overfor valget mellom enten å la det mexikanske selskapet gå over ende eller skyte til nye beløp. Styret i SAS besluttet seg for å satse mer og mer i gjentatte, men mislykte forsøk på å rette opp stillingen; da man til sist fant det nødvendig å trekke seg ut av Mexico-affæren, var det samlede tap kommet opp i over 70 millioner norske kroner.

Det vil kanskje bli innvendt at parallellen med Sørøst-Asia bare er tilsynelatende, fordi formålet var av en annen karakter. Mens SAS' motiv var å tjene penger, ønsket USA å hjelpe Sør-Vietnam til å stå på egne ben. Til dette kan imidlertid svares at liksom hjelpen fra SAS til Gamsa hadde et videre siktepunkt enn bare å få det mexikanske selskapet på fote, så hadde også USA's hjelp til Sør-Vietnam et videre sikte. Formålet var å hindre kommunismen i å bre seg.

En annen innvending kan imidlertig også bli reist og vil kanskje synes å ha større vekt. Det kan hevdes at i politikken har man, i motsetning til hva tilfellet er i økonomien, for en stor del å gjøre med imponderabilia. For å kunne svare på spørsmålet om hvor meget man burde satse i Vietnam, var det ikke nok med kvantitative overslag (for eksempel over militære enheter, natur-ressurser osv.) Det dreide seg like meget om andre, slett ikke

[5]) Fremstillingen her og i det følgende er tatt fra det skandinaviske juristutvalgs innstilling av 29/1-1963, trykt som vedlegg til Stortingsmelding nr. 77 (1962–63).

håndgripelige ting – når det gjaldt de sør-vietnamesiske styrker f. eks. ting som troppenes kampmoral, kvaliteten av hele styringsverket i Saigon og ute i provinsene, osv. Her forelå spørsmål som måtte avgjøres skjønnsmessig; å sette opp et regnestykke og finne en fasit lot seg ikke gjøre. Og amerikanerne skulle oppleve store skuffelser. Da det begynte å røyne på, viste de sør-vietnamesisk stridskrefter seg å være ytterst ujevne; enkelte avdelinger var ypperlige, men andre igjen var nesten komisk ubrukbare i felt, og det viste seg etter hvert at store deler av styrkene gikk i oppløsning. For året 1965 ble det oppgitt et tall på omkring 100.000 desertører, 14 prosent av totalen. For hæren alene ble det oppgitt at nærmere 18 prosent av mannskapene hadde desertert, og tallet fortsatte å stige i den følgende tid på tross av strenge motforholdsregler. Om det var vanskelig å få oversikt over antallet effektivt kjempende sør-vietnamesere, var det naturligvis enda verre å skaffe kvantitative oppgaver over motstanderne. I august 1967 gikk f. eks. et offisielt amerikansk overslag ut på at det befant seg tilsammen 297.000 nord-vietnamesiske og FNL-styrker i Sør-Vietnam. På grunnlag av nye informsjoner ble senere oppgitt at det måtte ha vært over 500.000 av dem. USA's politikk var for en stor del basert på gjetning mer enn på nøyaktige opplysninger.

Det samme kan imidlertid også sies om SAS' økonomiske transaksjoner i Mexico. Også her dreide det seg om engasjement i et fjernt og på mange måter ukjent land. Også her oppstod stadig nye situasjoner, som medførte at avgjørelsene måtte treffes under tidspress, uten at det var mulig å få på langt nær alle relevante faktorer grundig utredet på forhånd. Resultatet var da også gang på gang at det i beslutningsøyeblikket forelå divergerende oppfatninger av de faktiske forhold. I annen halvpart av november 1958 konkluderte for eksempel en utredningsgruppe ved SAS' hovedkontor med å advare mot samarbeid med Gamsa. Sjefen for New Yorkkontoret var derimot av en annen mening og imøtegikk i detalj de fremførte argumenter i et lengre telegram. Han mente blant annet at hovedkontoret hadde vært for pessimistisk både når det gjaldt trafikkunderlaget og den kommende jet-konkurranse.

Det dreide seg her om fremtidsvurderinger som nødvendigvis måtte være beheftet med mange usikkerhetsmomenter, selv om det gjaldt målbare størrelser uttrykt i kalkyler. Men dessuten hadde man å gjøre med mange ikkemålbare faktorer, bla. skulle SAS utøve »management control« i Gamsa, dvs. omorganisere administrasjonen og derunder foreta personalreduksjoner, noe som av flere grunner viste seg vanskelig å gjennomføre i ønsket utstrekning. Som det heter i juristutvalgets innstilling: »Det dreiet seg her om følelsesbetonte problemer . . .« Et viktig moment var også spørsmålet om i hvilken grad det kunne stoles på ledelsen i Gamsa, både når det gjaldt opplysninger som ble gitt under forhandlingene før samarbeidsavtalen ble

inngått, og senere når det gjaldt samarbeidet. Ved SAS' hovedkontor ble det under forhandlingene gitt uttrykk for følgende oppfatning: »Gamsas ledning . . . inger . . . icke fullt förtroende för ett framtida samarbete.« Ifølge et P. M. av 12. juni 1959 synes dette å ha slått til i uventet grad: »Gamsas økonomiske stilling var dårligere enn man hadde regnet med da forhandligene om samarbeidet pågikk . . . Enkelte av de opplysninger som Gamsas daværende ledelse hadde gitt angående trafikkrettigheter, likviditet m. v. hadde vist seg ikke å være korrekte . . . Gamsas stilling var betydelig verre enn forutsatt.«

Det kan spørres hvorfor SAS ikke trakk seg ut, da dette ble klart på et såvidt tidlig tidspunkt. Saken er imidlertid at SAS i betydelig grad var bundet av de disposisjoner som nå var blitt foretatt. Som det heter i protokoll fra arbeidsutvalgets møte 15. juni 1959: »Ordföranden förklarade . . . att man i varje fall icke för närvarende borde dra sig ur detta samarbete. Han ville emellertid också framhålla att, om han i december 1958 vetat att utvecklingen skulle bli sådan som den nu visat sig, hade han säkerligen gått emot detta samarbete.« På møte i arbeidsutvalget 21. desember 1959 uttalte også et medlem av arbeidsutvalget, som et år før hadde stemt mot at samarbeidet skulle komme i stand: ». . . når arbeidsutvalget og styret en gang hadde besluttet seg for Gamsaprosjektet, ville han ikke motsette seg en ytterligere kreditt (fra SAS) på $ 200.000.–«

Det viste seg at man i høy grad ble avhengig av den strategi som en gang var valgt, selv etterat den hadde vist seg uheldig. Dels var man bundet av kontrakter, men først og fremst av omkostningene ved å treffe en beslutning om å snu. Nye bevilgninger kunne kanskje rette opp det hele, derfor valgte man å fortsette. Som det heter i et referat fra møte i arbeidsutvalget 20. november 1959, håpet man »att rörelsesresultatet under de närmaste åren skulle medgiva en återbetalning till SAS av SAS' tillskott.« På den annen side var det klart at det »på grunn av SAS' store fordringer på Gamsa var meget om å gjøre å unngå foretagendets likvidasjon« (Møte i arbeidsutvalget 21. desember 1959). Hvis samarbeidet nå blev avsluttet, ville det innebære et betydelig tap. Som det heter i protokoll fra styremøte 7. mars 1960: »Ordföranden framhöll att, om man från början känt till de riktiga förutsättningarna beträffande Gamsa, SAS sannolikt icke hade gått in i denne affär. Så blev beklagligtvis fallet – och man stod i dag inför frågan om SAS skulle lämna ytterligare stöd åt företaget eller stoppa hele denna affär . . . Ordföranden trodde för sin del att man, med tanke på de stora utfästelser som gjorts, borde gå vidare och lämna Gamsa fortsatt stöd. Utsikter kunde då eventuellt finnas til att situationen skulle förbättras . . . Om SAS däremot nu skulle draga sig ur bilden, skulle SAS förlora mycket stora belopp. Ytterligare skulle SAS' renommé både i hemlanden och annorstädes sannolikt bli avsevärt skamfilat, vilket skulle kunna skada

SAS både i luftfartspolitiska och andra hänseenden.« Ut fra slike betragtninger ble det besluttet å øke innsatsen, og det samme gjentok seg flere ganger senere, inntil beløpene til sist ble ansett for å være så store at det måtte brytes over tvert.

En tilsvarende sekvens av beslutninger er tydeligvis blitt fattet i USA vedrørende Vietnam-krigen. Også her ble omkostningene langt større enn opprinnelig forutsatt. Det er flere ganger, bl. a. under avhøringer i Senatets utenrikskomité, blitt gitt uttrykk for at hvis man i Washington på forhånd hadde ant hvor dyrt Vietnam-engasjementet skulle bli, ville man aldri ha innlatt seg på det. Utgiftskurven steg raskt. For budsjettåret 1964/65 ba president Jonson om 103 millioner dollar til krigen i Vietnam, men det ble snart nødvendig med svære ekstrabevilgninger. I januar 1966 ble det regnet med at utgiftene ville komme opp i ikke mindre enn 4.600 millioner dollar i budsjettåret 1965/66 (perioden 1. juli 1965–30. juni 1966), men totalsummen ble faktisk 5.800 millioner. For 1966/67 ble det budsjettert med 10.300 millioner dollar til Vietnam-krigen, men selv dette viste seg på ingen måte tilstrekkelig. Beløpet kom opp i over 19.000 millioner, og for 1967/68 ble det budsjetteret med 21.900 millioner; vel en måned etterat perioden var påbegynt, den 3. august 1967, sendte presidenten et budskap til Kongressen om at det kunne bli nødvendig med ytterligere 4.000 millioner før 1. juli 1968. Også her har man følt seg bundet av de handlinger som allerede var foretatt og av tanken på de konsekvenser som en helomvending ville medføre. Her har riktignok ikke gjort seg gjeldende noen forestilling om å kunne få tilbake økonomiske utlegg ved en gunstig utvikling; men tanken på det prestisjemessige tap, som ville bli større jo mer man allerede hadde satset, synes å ha veid tungt. Likeså har inngåtte avtaler og løfter vært følt som meget av en binding. Dette er det mange ganger blitt gitt uttrykk for. Som et typisk eksempel kan nevnes en uttalelse av en norsk journalist i et foredrag om den militære side ved Vietnam-krigen sett fra amerikansk synspunkt. Skulle USA trekke seg tilbake fra sine forpliktelser, sa han ifølge et avisreferat, »tror jeg neppe at en asiat noen sinne vil stole på en hvit mann mer«[6]).

I forholdet til Sør-Vietnam synes det som om amerikanerne har hatt følelsen av å befinne seg i noe av en tvangssituasjon. Man minnes hva den britiske historiker A. J. P. Taylor skriver med henblikk på et lignende forhold: »Når en stat er fullstendig avhengig av en annen, er det den svakeste som har overtaket, for den kan true med å bryte sammen med mindre den blir støttet«[7]). Taylor skriver dette under en omtale av hvordan Napoleon

[6]) Bjørn Glorvigen, ifølge *Aftenposten* 24. 1. 1968.

[7]) Taylor: *The Struggle for Mastery in Europe 1848–1918*, Oxford 1954, s. 29–30. Fenomenet er av spillteoretikere blitt kalt »the principle that, in bargaining, weakness may be strength«. (Thomas Schelling: *The Strategy of Conflict*, Cambr., Mass. 1960, s. 52, s. 158).

III gang på gang ble presset til å holde oppe et regime i Pavestaten som hverken var levedyktig eller hadde hans sympati.

III.

Tallmessige beregninger av et lands verdi for USA, slik som de ble antydet i begynnelsen av denne artikkel, har ikke utgjort noe godt grunnlag for å forutsi den amerikanske regjerings handlingsmønster overfor Sør-Vietnam. Det kan spørres i hvilken grad dette betyr at handlingene har vært irrasjonelle, i hvert fall ut fra det synspunkt som ligger til grunn for beregningene?

President Eisenhower sa på en pressekonferanse i 1950-årene at hvis Sør-Vietnam falt, ville andre land i Sørøst-Asia falle som en rekke dominobrikker. Han refererte tydeligvis til visse risiko-beregninger, som ikke uten videre kan avvises. Det var dengang sterke kommunistpartier både i Malaya, Kambodsja, Laos og Thailand, og ikke minst i Indonesia. Hvis Sør-Vietnam var blitt innlemmet i Nord-Vietnam, er det ikke usannsynlig at det hadde kommet i gang kjedereaksjoner. Kommunistene i nærliggende land ville i hvert fall ha fått en kraftig oppmuntring. Så overtok Kennedy etter Eisenhower i 1961. Han resonnerte på samme måte, og tankegangen kunne fortsatt støttes med gode argumenter ut fra amerikansk synspunkt. I presidentens beretning om rikets tilstand blir det bl. a. pekt på kommunistpartienes tallmessige styrke i de forskjellige sørøst-asiatiske land. Så overtar Johnson etter Kennedy, i slutten av 1963, og han følger samme retningslinje. Det kan også hevdes at denne helt inntil 1966 fortsatte å ha sin gyldighet. Setter vi opp på papiret en utregning som tar hensyn til nasjonalproduktene, til hvor mange millioner mennesker som bor i disse landene, hvor mange strategiske råvarer som produseres der, og hvor sterke kommunistpartiene var, så vil vi se hvordan man også i de par første år av Johnson's administrasjon kunne hevde med ganske sterke argumenter at det var av stor viktighet for USA å holde Sør-Vietnam, på grunn av faren for at andre områder ellers ville bli trukket med i et skred. Ser vi imidlertid på hva som hendte i første halvår av 1966 og setter opp en balansekonto pr. 1. 7. 66, så kan det hevdes, at bildet har forandret seg temmelig kraftig. Fra da av er USA's interesse av å holde Sør-Vietnam blitt *redusert* ganske drastisk, hvis vi bare ser på saken ut fra en beregning av maktforholdene, altså ut fra den synsvinkel som opprinnelig ble anlagt i Eisenhower's tid.

Samtidig foregikk det imidlertid en kraftig *økning* av den amerikanske innsats i Vietnam, slik at politikken fra 1966 av ikke lenger kan kalles rasjonell ut fra den opprinnelige synsvinkel. Hvordan kan man søke å begrunne en påstand av denne art, om at det var viktig for USA å holde

Sør-Vietnam til 1966, men heller ikke lenger? Det kan gjøres ved å trekke inn tallene for de forskjellige land som var i faresonen der nede – faresone da i betydningen mulig kommunistisk maktovertagelse. I begynnelsen av året 1966 ble kommunistene slått ned i Indonesia, og deretter ble de blodig eliminert i en ren udryddelseskrig, hvor hundre tusener ble drept. Dette har endret maktforholdene i Sørøst-Asia ganske radikalt. Ser vi på de land som kunne regnes for å være truet av kommunistomveltning hvis Sør-Vietnam falt, finner vi for det første Laos og Kambodsja. De fleste later til å være enige om at disse etter all sannsynlighet vil falle hvis Sør-Vietnam faller. Folketallet i Laos utgjør omtrent 1 prosent og folketallet i Kambodsja omtrent 6 prosent av den indonesiske befolkning – regnet etter folketallet ser vi hvilken minimal betydning det vil ha at de to landene faller, mot den betydningen det ville hatt om Indonesia hadde falt. Indonesia har nemlig over 100 millioner innbyggere og er ett av de fem mest folkerike land i verden; det kommer nest etter USA i folkemengde. Laos og Kambodsja kommer derimot uhyre langt nede på listene over verdens folketall. Av de andre nabolandene til Sør-Vietnam har vi Malaya med 8 millioner innbyggere, dvs. også bare et lite land regnet etter folketall. Derimot har Thailand omtrent 30 millioner innbyggere; det er altså ganske stort, men likevel ikke en gang tredjeparten av Indonesia. Thailand og Malaya har visse naturrikdommer, særlig Malaya med en del tinn og gummi. Laos og Kambodsja er fattige, likeså Sør-Vietnam selv; i forhold til Indonesia har ingen av disse landene noen større rikdom eller betydelige strategiske produkter. Indonesia hadde i 1961 ifølge *World Handbook of Political and Social Indicators* et brutto nasjonalprodukt på 11 milliarder dollar, mens Malaya bare hadde 2,5, Thailand 2, Kambodsja ½ (omtrent det samme som Luxembourg) og Laos hadde også bare et ganske lite nasjonalprodukt, mindre enn Islands. Undertiden kan sees uttalelser som synes å innebære at tapet av Kambodsja og Laos ville være like katastrofalt for den ikke-kommunistiske verden, som hvis Indonesia skulle ha falt. Tar man derimot saken mer forretningemessig nøkternt (eller kynisk, kan man også kalle det) og forsøker å sette opp hvad Modelski tenkte seg om en »balance sheet of foreign policy«, da viser det seg at selv om Eisenhower's domino-teori fortsatt skulle være gjeldende for Laos og Kambodsja, så har dette svært liten reel betydning. Med Thailand og Malaya stiller saken seg noe annerledes. Imidlertid kan det tilføyes at mens Malaya (nu Malaysia) kunne se ut til å stå på randen av en kommunistisk maktovertagelse i slutten av 1950-årene, så er kommunistene der helt nedkjempet for atskillige år siden. Hva angår Thailand, er det stadig uro i nordområdene på grensen av Vietnam, men i det sørlige Thailand har USA nu skaffet seg en solid militærbase. Etter en ren interesse-beregning later det til å være mest tilrådeligt at amerikanerne trekker seg ut av Sør-Vietnam, hvor

den militære stilling synes temmelig umulig, og heller setter seg fast i nabolandene. Det er ikke usannsynlig at de da måtte la falle Laos og Kambodsja, som er vanskelige å komme til unnsetning uten baser i Sør-Vietnam – men de to landene kunne falle uten at det medførte noen særlig forandring i balansekontoen.

Slik er det mulig å sette opp et regnestykke og trekke konklusjonene på papiret; å trekke dem i det virkelige liv er nok langt vanskeligere. Det må også innrømmes at kalkylene er beheftet med mange usikkerhetsmomenter. Som nevnt ovenfor lot det seg allerede i 1963 anføre sterke argumenter i retning av at et fortsatt Vietnam-engasjement ville bli uforholdsmessigt dyrt for USA, men konklusjonen kunne dengang neppe sies å være entydig. Det synes i langt høyere grad å være tilfellet i 1966; når innsatsen like fullt ble ytterligere sterkt intensivert, kan det vanskelig tolkes annerledes enn at det har vært lagt stor vekt på momenter som betydningen av å holde fast ved tidligere løfter og erklæringer, unngå prestisjetap, gjenopprette det militære omdømme. Indirekte er dette senere blitt innrømmet. Da president Johnson våren 1968 omsider besluttet å ta de avgjørende skritt for å få fredsforhandlinger i gang, understreket han som et viktig moment at Indonesia, »the fifth-largest nation in the world«, hadde fått et anti-kommunistisk regime[8]). Den oprinnelige hensikt med USA's støtte til Sør-Vietnam, å hindre at resten av Sørøst-Asia ble kommunistisk, var faktisk langt på vei oppnådd i 1966. Da hadde amerikanerne holdt kommunismen tilbake i Vietnam så lenge inntil anti-kommunistene i Indonesia selv gjorde ende på sine kommunister (likesom noe lignende også var skjedd i Malaysia få år tidligere). Momentet kan være viktig; skulle det imidlerid ha vært avgjørende for å legge om Vietnam-politikken, måtte denne ha vært lagt om ikke i 1968, men 2 år tidligere. De virkelig store amerikanske anstrengelser, tap og udgifter i Vietnam kom i perioden *etter* at Indonesia var blitt »sikret« mot kommunismen.

Det kan hevdes at vi her ser et eksempel på hvor stor forskjellen er mellom politiske beslutninger og forretningsmessige. Den amerikanske diplomat George F. Kennan bemerker hvor vanskeligt det er å bruke militær makt »for rational and restricted purposes rather than for purposes which are emotional and to which it is hard to find a rational limit«; en krig har nemlig sine egne, nesten uimotståelige »compulsions« og hva han betegner som »its inner momentum«[9]). Det gjelder imidlertid også for store firmaer, ligesom for stater, at hensynet til deres renommé, deres prestisje, av beslutningstagerne regelmessig blir tillagt stor vekt. Men det gjelder nok i atskil-

[8]) Gjengivelse av presidentens tale i *International Herald Tribune,* Paris 2. april 1968.

[9]) Kennan: *American Diplomacy 1900–1950,* pocketbook ed. N. Y. 1952, s. 74, s. 78.

lig sterkere grad for politikken enn for økonomien[10]). Det synes å være en god del likhet mellom USA's Vietnam-engasjement og SAS' Mexico-affære, og det skulle ikke forbause om de forhandlingene som nå er innledet, ender med en mer eller mindre kamuflert amerikansk oppgivelse af Sør-Vietnam, likesom de langvarige forhandlinger om avvikling av SAS' Mexico-interesser endte med at selskapet trakk seg ut (etter en del forsøk på å oppnå visse garantier osv.) Men det er kanskje enda større sannsynlighet for at prestisjetapet ved en slik utgang i USA's tilfelle vil bli vurdert som alt for stort, slik at krigen fortsetter, ja tilmed intensiveres. Faren synes i høy grad å være til stede.

IV.

Spørsmålet om beslutningsprosessen som gjenstand for studium har i det siste vært tatt opp til drøfting på prinsipielt grunnlag[11]). Særlig har Herbert A. Simon tillagt studiet av politiske avgjørelser stor betydning. I en artikkel fra 1966 skriver han at studiet av beslutninger er intet mindre enn kjernepunktet i statsvitenskapen, selve det som kan binde hele faget sammen: »In talking about decision making, I am dealing not with some highly special aspect of the political process, but with its central core«[12]). Han hevder at ved å analysere avgjørelsesprosesser kan vi komme frem til konstatering av regelmessigheter eller lover i det politiske liv – »invariant rules or laws«. Og han gir to eksempler, det ene fra valgforskningen, det andre fra internasjonal politikk. Simon mener at Bernard Berelson og Paul F. Lazarsfeld har påvist en lovmessighet i sin bok *Voting,* hvor de viser at de stemmeberettigedes avgjørelser med hensyn til å stemme ved et valg kan forklares som en virkning av deres innstilling på et visst tidligere tidspunkt og av de faktorene som virker mellom dette tidspunkt og selve valget. Avgjørelsene kan da forutsies på basis av bestemte sosiale bakgrunnsvariable pluss partienes aktivitet osv. – med andre ord, sier Simon, her har vi en lovmessighet. Som sitt eksempel nr. 2 viser han til en undersøkelse Ch. A. McClelland har foretatt av kinesiske og amerikanske trekk og mottrekk under den såkaldte Quemoy-krisen i 1958. Også når det gjelder eksemplet

[10]) Et prestisjetap kan innebære realitet. Redaktøren for tidsskriftet *New Statesman,* som hadde gitt uttrykk for sterk britisk misnøye med Amerikas Vietnam-politikk, syntes ikke å være uten engstelse da det ble klart, at den kunne bli lagt radikalt om. At den kritiserte politikk forlates, skrev han på lederplass 5. april 1968, »will create disagreeable problems for the very nations who have most criticized ...« Men han mente neppe at de var større enn problemene som en fortsettelse av krigen ville reise.

[11]) Ib Damgaard Petersen tar opp en rekke spørsmål av betydelig teoretisk interesse i to artikler i *Økonomi og Politik* 1967 og 1968, s. 49 f. og s. 29 f.: »Beslutningsprocessen som udgangspunkt for studiet af international politik«, og »Interaktionsprocessen som integrerende led imellem beslutnings- og magtteori«.

[12]) Simon: »Political Research: The Decision-Making Framework«, i David Easton, ed.: *Varieties of Political Theory,* N. J. 1966, s. 15.

fra internasjonal politikk hevder Simon at det er konstatert en lovmessighet. McClelland mener å kunne forklare de avgjørelsene som ble truffet under forløpet av krisen ut fra bestemte uavhengige variable, og dermed står vi også i dette tilfelle overfor en lov, sier Herbert Simon.

Selv har han gjort sitt hovedarbeid innenfor det område vi kaller offentlig politikk og administrasjon, men han hevder altså at ved å konsentrere oss om avgjørelsesprocessene kan vi få konstatert lovmessigheter også på statsvitenskapens to andre hovedområder, politisk atferdsforskning og internasjonal politikk.

Jeg er redd for at der har Simon prøvd å strekke fellen lenger enn den rekker. Det er jo i og for seg prisverdig å forsøke å oppnå større enhet innenfor statsvitenskapen, mer fellesskap i syn og metoder. Men vi må ikke tøye dette altfor langt, og jeg tror neppe Simon har rett i at vi kan finne slike paralleller som han påstår mellom valgforskningen og studiet av internasjonal politikk.

Hvis vi aksepterer bruken av ordet lovmessig både om den mellomfolkelige sammenheng som McClelland undersøkte, og om den sammenheng forfatterne av *Voting* konstaterte ved amerikanske valg; og hvis vi videre sier med Simon at dette er en analyse av beslutningsprosesser, ja så har vi jo rent definisjonsmessig oppnådd en slags enhet. Hva en velger gjør, idet han bestemmer seg for å putte den og den stemmeseddel i urnen – det er å treffe en beslutning, likeså vel som et regjeringsmedlem treffer en beslutning, når han f. eks. sørger for at den amerikanske flåten går inn mellom Quemoy og det kinesiske fastland. Begge avgjørelsene kan kalles deler av en beslutningsprosess. Men dermed er bare oppnådd en rent definitorisk enhet.

Ifølge Simon foreligger en dynamisk lov, når de forskjellige stadier i en beslutningsprosess determinerer hverandre over tid, slik at man ut fra situasjonen på et gitt tidspunkt kan forutsi hva som vil hende kort tid etterpå. Hva eksemplet fra valgforskningen angår, er det riktignok ikke slik at man kan forutsi den enkelte velgers beslutning, men man kan forutsi velger*massens* reaksjon på basis av de store talls lov med en (for det praktiske liv som oftest betydningsløs) statistisk feilmargin; enkelte velgeres individuelle avvik den ene eller den andre veien opphever hverandre stort sett. Gang på gang har da også valgforskernes prognoser vist seg å slå til.

Det er imidlertid neppe grunn til å anta at samme grad av forutsigbarhet vil kunne oppnås i studiet av utenrikspolitikk. Her kan en enkelt beslutningstagers situasjon få avgjørende betydning. Ovenfor er nevnt den usikkerhet som syntes å foreligge på det tidspunkt da president Kennedy ble myrdet. Det så ut til at en endring av USA's Vietnam-politikk kunne være på trappene. For Kennedy's etterfølger var det imidlertid langt vanskeligere, der han plutselig overtog embedet et år før neste presidentvalg, å legge om

i en helt ny retning før han selv satt trygt i sadelen. Dermed drev Vietnam-politikken videre – tilsynelatende automatisk – i det gamle spor. Ved nærmere ettersyn må man spørre seg om ikke den nye situasjon, som oppstod ved en enkelt manns død, hadde stor betydning. Talsmennene for en endring av den politiske linje fikk sin stilling innen administrasjonen avgjørende svekket på et viktig tidspunkt[13]).

Imidlertid kan heller ikke utviklingen fra det øyeblikk Lyndon Johnson overtok presidentembedet sees som en rent automatisk prosess. Det har hele tiden gjort seg gjeldende sterke krefter i ulike retninger. Presset i retning av en stadig opptrappet krigsføring viste seg lenge å være det sterkeste, men til sist kom et punkt hvor det plutselig ble bestemt å legge om og innskrenke bombingen av Nord-Vietnam varig og i betydelig grad, for å få fredsforhandlinger i gang. Det er neppe tenkelig at man ut fra en analyse av de forskjellige generelle krefters relative styrke skulle kunne påvise at omslaget med »lovmessig« nødvendighet måtte inntreffe nettopp på et bestemt tidspunkt, for eksempel i det øyeblikk krigsutgiftene nådde en viss høyde. Tvert om kan faktorer av en helt annen, individuell karakter, som presidenten og hans nærmeste rådgiveres personlige instilling, Robert Kennedy's opposisjons-kandidatur, m. v., ha vært avgjørende.

Dermed skal ikke nektes at man også under studiet av internasjonal politikk kan finne innslag av hva Herbert Simon kaller for politiske lover. Det er ikke bare ved valgforskning regelmessigheter kan konstateres, likesom økonomiske regelmessigheter ikke utelukkende er å finne i frie markeder, hvor en stor mengde enheter konkurrerer med hverandre. De vil også forekomme i oligopol-markeder. At utviklingen ofte blir uberegnelig under de omstendigheter som hersker i disse siste, lar seg ikke nekte. Individuelle reaksjoner fra en firma-ledelses side er gjerne vanskelige å forutsi med bestemthet. Men uberegneligheten kan overdrives. Det foreligger også visse observerte regelmessigheter, og de minner undertiden påfallende om lignende fenomener innenfor internasjonal politikk.

Herbert Simon har hevdet at store organisasjoner ikke ledes med formål å oppnå det *beste* resultat i en eller annen forstand (f. eks. størst mulig fortjeneste), men bare et *tilfredsstillende* resultat, idet man må nøye seg med dette på grunn av begrensningene i menneskelig rasjonalitet, i menneskelige evner og informasjoner. Ch. A. McClelland søkte å anvende samme tankegang med sin analyse av de mellomfolkelige forhold i Det fjerne Østen, men kom ikke til noen overbevisende konklusjon. Ut fra hva som hadde hendt under den såkalte Quemoy-krisen mente han i 1962 å kunne fastslå en

[13]) Det er også mulig at den nye presidents personlige innstilling var av betydning. Under sitt mangeårige arbeid som kongressmann og senator hadde Johnson vært sterkt opptatt av militære saker og undertiden vist seg, hevdes det, »unødig krigersk«. (Geyelin: *Lyndon B. Johnson and the World*, s. 30–32, jfr. s. 186–187).

regelmessighet, ifølge hvilken den amerikanske utenrikspolitikks tendens er å nöye seg med en »line of minimum action«. Det har langt fra vist seg å være tilfellet[14]).

Kanskje det kan være grunn til å peke på en oppfatning forskjellig fra Simon's og McClelland's. En økonom som William Baumol hevder at selv om Simon's synspunkt har meget for seg, holder det ikke alltid stikk. Den innbitte dragkamp som foregår mellom moderne kjempefirmaer er ofte kjennetegnet ved at de prøver å oppnå maksimum (om enn ikke maksimum av profitt, slik som småfirmaene). Ovenfor ble omtalt at konsernene regelmessig vil legge vekt på sine markedsandeler. Betydningen av dette blir sterkt understreket av Baumol, en mann med både teoretisk utdannelse og personlig erfaring fra konsulentvirksomhet i større industrifirmaer[15]). Han peker på at konsernenes hovedmål er det *størst mulige* salgsvolum. De ønsker, helst samtidig med opprettholdelse av en bestemt profittrate, å utvide eller i hvert fall holde oppe sin andel av markedet. Og dette mål vil de forfølge med seig utholdenhet. Ja, så stor styrke har tendensen, at det undertiden synes som om de tillegger målet større betydning enn rimelig er. Det ligger nær å si at man her står overfor begrensning i rasjonalitet av en annen art enn den som Herbert Simon har gjort så grundig rede for. Ut fra sin erfaring som rådgiver skriver Baumol at kjempebedriftens ledelse ofte synes så opptatt av tanken på en stor omsetning, at det nesten blir umulig å få overbevist den om at det kan være fordelaktig under visse omstendigheter å trekke seg ut av en eller annen del av markedet. Baumol nevner et tilfelle hvor han med klare tall påviste for lederne av et firma i ur-bransjen, at firmaet tapte penger på å sende rundt handelsreisende i visse områder med spredt befolkning. Det var imidlertid ikke mulig å få dem til å kutte ut det tapbringende salget der, for da kom deres totale omsetning til å bli mindre, en eventualitet som de på ingen måte ville se i øynene. Baumol foreslo da at de i stedet skulle sende sine tilbud ut pr. postordre. Det overveide de en stund, men selv dette syntes de visst var et prestisjemessig nederlag, i hvert fall fortsatte de med sine handelsreisende og fortsatte å selge ur med tap i vedkommende områder. Tilfellet var ekstremt, men illustrerer en utbredt tendens. Stor omsetning, som

[14]) McClelland: »Decisional Opportunity and Political Controversy: The Quemoy Case«, i *The Journal of Conflict Resolution*, b. VI, 1962, s. 211. McClelland overførte her til Det fjerne Østen en konklusjon han hadde trukket etter studium av konfrontasjonene mellom USA og Sovjet-Unionen. Men da måtte hans resonnement bli haltende. Han hadde nemlig basert sin forklaring på, at begge disse var »advanced modernizing societies«, mens han like sterkt understreket at Kina *ikke* tilhører denne type land. (Kfr. McClelland: »The Acute International Crisis«, i *World Politics*, b. XIV, 1961, s. 197). Quemoy-krisen var imidlertid en konfrontasjon mellom den amerikanske og den *kinesiske* regjering.

[15]) Baumol: *Business Behavior, Value and Growth*, 2. utg. N. Y. 1967, s. 29, s. 33, s. 47–49.

skulle være et middel til å tjene penger, kan i større eller mindre grad komme til å spille rollen som et mål i seg selv.

Det kan i denne sammenheng ligge nær å tenke på den motvilje som stormakter ofte legger tydelig for dagen når det gjelder å akseptere en innskrenkning i sin innflytelsessfære, selv om det på forskellige måter kan være høyst kostbart å søke innflytelsen uforandret opprettholdt. Jeg tenker da ikke bare på omkostninger målt i penger eller menneskeliv. Warsjavapaktlandenes innmarsj i Tsjekkoslovakia har for eksempel kostet en god del i form av negative reaksjoner andre steder, blant annet innenfor andre lands kommunistpartier.–

Jeg er klar over at jeg i det foregående har tegnet med temmelig grove streker. Men når likeartede fenomener synes å dukke opp på forskjellige områder, innbyr det til forsøk på sammenligninger, selv om slike alltid vil bli mer eller mindre haltende.

Et moment som kanskje til avslutning bør fremheves, er forholdet mellom *kjensgjerninger* og *verdier*. En mann som Herbert Simon har i sin bok *Administrative Behavior* understreket betydningen av å trekke et klart skille mellom dem. Men det kan også være grunn til å peke på at en vekselvirkning forekommer: menneskelige verdioppfatninger forårsaker handlinger, som kan forandre både fysiske og samfundsmessige fakta – og dette kan på sin side igjen føre til kraftig endring i de opprindelige verdioppfatninger.