

OM BESLUTNINGSPROCESANALYSE I FORVALTNINGSLÆRE OG INTERNATIONAL POLITIK.

Et metodefællesskab mellem den politiske videnskabs enkelte discipliner synes i højere grad at fremtræde som en aspiration end en realitet. I princippet er de anvendte approacher interdisciplinære, men den enkelte disciplins særlige problemstillinger medfører i praksis, at de anvendte approacher fra et fælles udgangspunkt videreudvikles uafhængigt af hinanden med manglende indbyrdes konsistens i terminologi og begrebsapparat som følge. Hvor en approach, der er højt udviklet inden for en disciplin overføres på andre discipliner bliver problemet fremtrædende; når et allerede udbygget begrebsapparat tilpasses og ændres på en række punkter i overensstemmelse med de ændrede krav til approachens anvendelsesmuligheder er der en nærliggende risiko for, at approachens basis udviskes.

Ikke mindst for den, der beskæftiger sig med den politiske videnskabs tre hoveddiscipliner på samme tid og søger at tilegne sig et metodisk overblik kan manglen på metodisk konsistens synes iøjnefaldende. Ved den senest afholdte eksamen illustreredes problemet under en eksamination i international politik, hvor der var lejlighed til at anvende forvaltningslærens beslutningsprocesanalyse på udenrigspolitiske beslutninger i krisesituationer; for en tilhører syntes det her åbenbart, at en syntese mellem beslutningsprocesanalysens udformning i henholdsvis forvaltningslære og international politik frembyder betydelige vanskeligheder.

De følgende betragtninger er nogle foreløbige tanker om hvorledes en sådan syntese kan tænkes gennemført med udgangspunkt i forvaltningslærens beslutningsprocesanalyse i Herbert A. Simons udformning uden at approachens anvendelsesmuligheder i international politik indskrænkes.

Umiddelbart forekommer denne opgave ganske vist ikke tillokkende. Flere forfattere, bl.a. George Modelski, har givet udtryk for en skeptisk holdning over for beslutningsprocesanalysens hensigtsmæssighed overhovedet i studiet af international politik ud fra den opfattelse, at udenrigspolitikens beslutninger adskiller sig fundamentalt fra de beslutninger, som forvaltningslæren beskæftiger sig med. Erling Bjøl synes at hælde i samme retning for så vidt han tilslutter sig Modelski's term 'policy makers' i stedet for 'decision makers'¹⁾ - anvendelsen af dette 'rummeligere

begreb' synes at indicere en bestræbelse på at frigøre sig fra forvaltningslærens begrebsapparat.

Spørgsmålet er imidlertid om denne skeptiske holdning ikke til en vis grad er et udslag af skuffede forventninger som følge af, at man har været tilbøjelig til at anvende approachen ud over, hvad dens indbyggede begrænsninger i forvaltningslærens udformning kan bære. Et foreløbeligt svar herpå kan gives gennem en undersøgelse af på hvilket analytisk niveau approachen finder anvendelse.

En sondring mellem analytiske niveauer foretages lettest på grundlag af en systembetragtning. Det internationale system betragtes traditionelt som rummende i hvert fald tre analytiske niveauer, nemlig systemet som helhed, staterne som subsystemer, og individerne som subsystemer i forhold til staten. Allerede denne grove sondring afslører en dobbelthed i anvendelse af beslutningsprocesapproachen. Mens Arnold Wolfers taler om 'the individual-as-actor' -approach og således sigter mod det 'laveste' analytiske niveau af de tre nævnte²⁾, anvender David Singer approachen på det 'midterste' niveau og taler tilsvarende om en 'state-as-actor' - eller 'nation-as-actor' approach.³⁾ Denne dobbelthed er naturlig, idet det må være ønskeligt at kunne anvende en approach på flere analytiske niveauer i systemet, og ikke mindst 'state-as-actor' - niveauet virker dragende fordi de store optioner i udenrigspolitikken ikke umiddelbart lader sig forklare gennem en analyse på 'laveste' niveau i systemet.

Afgørende er imidlertid under hvilke forudsætninger approachen tillader at man skifter analytisk niveau. Udgangspunktet er her, at beslutningsprocesanalysen i sin oprindelige udformning er baseret på individet som analytisk element og som genstand har individets adfærd (idet adfærd i overensstemmelse med systemterminologien defineres som relationerne mellem elementets input og output). Analysen sigter således mod en mental proces, og det er umiddelbart klart at mulige modeller til beskrivelse og forklaring

1. Erling Bjøl, International Politik, III, p. 73, note 1.

2. Arnold Wolfers, Discord and Collaboration, kap. I.

3. David Singer, "The Level of Analysis Problem in International Relations" i Knorr & Verba, The International System, p. 77 ff.

heraf ikke uden videre lader sig overføre på et kollektiv uden alvorlig risiko for skævheder i analysen. Advarslen mod sådanne reifikationer er da også velkendte i den forvaltningsvidenskabelige litteratur, mens der i studiet af international politik synes at være en tendens til at overse dette problem. Modelski hævder således at

... the concept of decision-making provides a tool for explaining some of the grand occasions of foreign policy, such as decisions to enter war, to embark on an assistance program, or to initiate some other major policies. It is less handy for explaining a great number of perhaps less weighty, but nonetheless significant, actions.¹⁾

hvorefter han som eksempel nævner en række 'activities', der typisk følger af individuelle beslutninger.

Dette citat illustrerer samtidig en anden uklarhed, der oftegør sig gældende, nemlig sammenblandingen af beslutninger og handlinger. Der kan naturligvis argumenteres for, at ikke enhver handling er en følge af en bestemt beslutning, og konsekvensen heraf vil være en begrænsning i beslutningsprocesanalysens anvendelsesmuligheder, idet den forudsætter, at en konkret beslutning kan identificeres. En sådan begrænsning synes imidlertid at være at foretrække frem for den uklarhed, der er en følge af en manglende sontring mellem beslutning og handling.

Hvis det accepteres, at approachens udgangspunkt må være det enkelte individs beslutninger, opfattet som resultatet af en mental proces, synes det uheldbart at argumentere for at udenrigspolitiske beslutninger skulle adskille sig så fundamentalt fra de beslutninger, forvaltningslæren beskæftiger sig med, at approachen ikke kan anvendes i samme udformning på begge kategorier. Selv om der - som påpeget af Richard Snyder²⁾ - er en række gradforskelle i variablernes omfang, er der ingen grund til at formode, at der skulle være en kvalitativ forskel mellem de to kategorier af beslutninger på dette niveau.

Forvaltningslærens beslutningsprocesanalyse er imidlertid betydeligt snævrere afgrænset end ovenstående bemærkninger kunne lade formode. Udgangspunktet er opfattelsen af individet - aktøren -

1. Citeret efter Bjøl, III, p. 73 2. Cf. Bjøl, loc. cit.

som element eller subsystem (termene er ækvivalente på dette niveau), idet en given beslutning, der kan defineres som en beskrivelse af et valgt handlingsalternativ, er elementets output. Systemets input opfattes som en række præmisser for denne beslutning, og transformationen af disse præmisser til en beslutning udgør beslutningsprocessen. Analysens formål er da at forklare denne transformation, i.e. i systemterminologien er der tale om et black-box problem, idet man forsøger fra systemets adfærd at slutte sig til dets struktur.

Forvaltningslærens beslutningsprocesanalyse beskæftiger sig imidlertid ikke med alle aspekter af denne transformation, men primært med beslutningsprocessens rationelle aspekt. James G. March og Herbert A. Simon sonderer mellem på den ene side det instrumentale aspekt, hvor individet opfattes som et passivt 'instrument' i sin egenskab af organisationsmedlem, og på den anden side henholdsvis det rationelle og det motivationelle aspekt, hvor det første samler sig om det rationelle i individets adfærd, mens det andet beskæftiger sig med den enkeltes attituder og værdisystem i forhold til organisationen.¹⁾ Hvad der skal forstås ved rationalitet i denne sammenhæng er ikke umiddelbart klart, men hvis man accepterer termen i dens bredeste betydning, således at 'rationelt' er ensbetydende med 'formålsbestemt' indebærer den af forvaltningslæren anvendte approach en teleologisk forklaring af beslutningsprocessen.

Fortolket på denne måde synes den ovennævnte sondring mellem beslutningsprocessens aspekter at have en parallel i den fra studiet af international politik velkendte sondring mellem kausalitetssystem og finalitetssystem, således at analysen af finaliteten i udenrigspolitiske beslutninger bliver identisk med forvaltningslærens analyse af beslutningsprocessens rationelle aspekt.

Heroverfor kan rejses den muligt korrekte indvending, at finalitetsbetragtningen tillige omfatter hvad March og Simon kalder det motivationelle aspekt. I praksis synes dette imidlertid ikke at være af afgørende betydning, idet March og Simons betegnelse dækker de samme fænomener som i studiet af international politik kategoriseres som ikke-rationelle eller ikke-logiske faktorer. I en analyse af disse faktoreres betydning i udenrigspolitiske beslutningers tilblivelse konkluderer Sidney Verba:

1. James G. March og Herbert A. Simon, Organizations, New York 1958, p. 6.

"As part of a broader model of the international system, the the non-logical explanation of international behavior probably does not add enough to the explanatory power of the larger model to compensate for the added complexity of incorporating such variables".¹⁾

idet også Verba's udgangspunkt er "individual decision-making."

En fællesnævner for approachens udformning i de to discipliner synes således at kunne findes i opfattelse, at det rationelle aspekt af den individuelle beslutning som ovenfor defineret er beslutningsprocessanalysens udgangspunkt

I den videre udformning af approachen følger de to discipliner derimod forskellige veje. Begge starter ganske vist - implicit eller explicit - med en model af den fuldstændigt rationelle beslutningsproces i økonomiens udformning ("det omnisciente økonomiske menneske), i.e. en model, der med Herbert A. Simon kan formaliseres på følgende måde: Lad A være mængden af alternativer a , og S mængden af konsekvenser s . Lad endvidere $V(s)$ være en præferencefunktion, defineret for alle s i S . Idet S_a er mængden af s svarende til et givet a i A , vil den rationelle beslutning være udtryk for valget af det alternativ, hvis konsekvenser S_a maksimerer $V(s)$.²⁾ I studiet af international politik synes man imidlertid ikke at være gået ret meget videre, idet denne model anvendes som idealtipe. Et typisk eksempel er Theodore C. Sorensen's model, der i det væsentlige følger den formaliserede model. Sorensen slår fast, at "the ideal case is the exception", og undersøger derefter nogle af de faktorer, der bevirker at idealtypen ikke nås.³⁾ Det er karakteristisk at analysen ofte bliver uklar på dette punkt, idet 'de begrænsende faktorer' omfatter fænomener, der er væsensforskellige i forhold til beslutningsprocessen. Sorensen nævner således for eksempel "limits of available resources" og "limits of available time" i sammenhæng; her er forholdet det, at mens den sidstnævnte begrænsning påvirker beslutningsprocessens rationalitet, er den førstnævnte uden relevans herfor.

-
1. Sidney Verba, "Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System", i Knorr & Verba, op. cit., p. 105.
 2. Cf. Herbert A. Simon, "A Behavioral Model of Rational Choice". Models of Man, 1958, p. 244
 3. Theodore C. Sorensen, Decision-Making in the White House, 1964 (paperback udg.), p.18 f. og kap. III, cf. Bjøl, III, p.100 og p.108

Andre forfattere, således Joseph Frankel¹⁾, opfatter begrænsningerne som alle værende ikke-rationelle faktorer; en sådan opfattelse er pr. definition uforenelig med det udgangspunkt for analysen, der her er fastlagt.

En af Simos's fortjenester i forvaltningslæren er at han drager den fulde konsekvens af at "the ideal case is the exception" og derefter opbygger sin beslutningsprocesmodel ud fra princippet om den tilsigtede men begrænsede rationalitet. Interessen samler sig ikke om begrænsningerne som sådan; formålet med analysen bliver at forklare, hvorledes beslutningsprocessen forløber inden for disse begrænsninger.

Den resulterende model kan kort skitseres på følgende måde:²⁾

Systemets output, beslutningen, er et resultat af aktørens målsætning, de alternativer, der indgår i hans overvejelser og hans forventninger m.h.t. konsekvenserne af disse alternativer, samt de regler, hvorefter han vælger et bestemt alternativ. Disse kategorier udgør variablerne i beslutningsprocessen; de bestemmes af systemets input. Princippet om den begrænsede rationalitet muliggør imidlertid en mere præcis bestemmelse af disse variabler. Aktøren har ikke en fuldstændig målsætning i form af en præferencefunktion, men derimod en række konkrete målsætninger i den givne situation. Disse målsætninger, der opfattes som indbyrdes uafhængige - og godt kan være indbyrdes modstridende - har hver for sig karakter af et tærskelmål. Aktøren søger ét alternativ, der fører til opfyldelsen af hvert enkelt tærskelmål; han opstiller ikke alle mulige alternativer, men prøver først allerede kendte alternativer; så snart han finder et, der er 'satisficing' - i.e. tilfredsstillende og tilstrækkeligt opgiver han yderligere søgning. Kun de konsekvenser, der er relevante for de enkelte målsætninger, undersøges i forbindelse med de enkelte alternativer, og da målsætningerne tenderer mod at være kortsigtede, undersøges kun konsekvenserne på kort sigt. Endelig anvendes ved afgørelsen af om et givet alternativ er 'satisficing' relativt enkle 'tommelfingerregler'.

1. Joseph Frankel, The Making of Foreign Policy, 1967 (paperback udg.) p. 169 ff.

2. Simon har ikke givet nogen samlet fremstilling af sin model - klarest fremtræder den vel i Richard M. Cyert og James G. March, A Behavioral Theory of the Firm, N.J., 1963.

Denne beskrivelse af modellen er yderst overfladisk, men antyder dog, at det man skal søge efter i en beslutningsprocesanalyse er relativt simple og faste mønstre. Cyert og March har demonstreret modellens hersigtsmæssighed ved en analyse af beslutningsprocessen i den private virksomhed¹⁾, også på forvaltningens beslutninger synes modellen at kunne anvendes med udbytte.

Med rette kan man indvende, at modellen ikke omfatter en forklaring på, hvorledes de konkrete målsætninger udformes. Dette er imidlertid en konsekvens af det anlagte aspekt; udformningen af målsætningen må forklares i et kausalitetssystem som resultatet af samspillet mellem aspirationer og konjunkturopfattelse. Det er imidlertid et spørgsmål, om det ikke netop på grundlag af modellen af den begrænset rationelle beslutningsproces vil være muligt at slutte fra den konkrete beslutning til de målsætninger, der søges realiseret.

De foranstående betragtninger knytter sig udelukkende til individet som aktør og til beslutningsprocessen som en mental proces, og dette analytiske niveau vil sjældent være tilfredsstillende ved den forklaring af udenrigspolitiske beslutningers tilblivelse. Problemet er da under hvilke betingelser modellen kan overføres til et højere niveau i systemet, altså i hvilket omfang det er hensigtsmæssigt at opfatte et kollektivs beslutninger som resultatet af en beslutningsproces parallel med det rationelle aspekt af processen hos den enkelte aktør.

Systemanalysen i sin matematiske udformning rummer en række regler herfor, som må kunne tilpasses den politiske videnskabs overvejende verbale systemanalyse.²⁾ Uden at gå ind i en diskussion af dette problem synes det klart, at en af de væsentligste forudsætninger for at kunne anvende modellen på et kollektiv som aktør er, at de enkelte individer i kollektivet har tilnærmelsesvis samme sæt af målsætninger.

Dette synes at være en ret realistisk antagelse, hvor analysen begrænses til organisatoriske enheder inden for statsapparatet. I forvaltningslæren er det velkendt, at en række 'mekanismer' arbej-

1. Cyert & March, op. cit.

2. Cf. e.g. Clir & Valach, Cybernetic Modelling, Prag og London 1967, og Dick Ramström, The Efficiency of Control Strategies, Stockholm 1967, pp. 34-38

der i retning af etableringen af et sådant fælles sæt af målsætninger (der på ingen måde behøver at være identiske med målsætningerne andre steder i organisationen), og også i udenrigspolitikens tilblivelse synes disse 'mekanismer' at gøre sig gældende, selv i situationer, hvor der træffes beslutning i stærkt kontroversielle spørgsmål, - James C. Thomson, Jr. har for nylig i en artikel om Vietnam-problemet's behandling i State Department påvist en række sådanne 'mekanismer' på grundlag af sine erfaringer som 'participant observer'.¹⁾ Er det urealistisk at forvente, at de samme mekanismer gør sig endnu stærkere gældende i mere rutinemæssige spørgsmål?

Selv om der således er teoretisk mulighed for at overføre forvaltningslærens model på udenrigspolitiske beslutninger må spørgsmålet om modellens hensigtsmæssighed naturligvis vurderes ud fra de resultater, der kan opnås på grundlag af den. Tankegangen bag modellen er imidlertid velkendt i litteraturen; Thomson's nævnte artikel rummer en række data som uden videre ladere sig indpasse i modellen, og e.g. A.J.P. Taylor's "The Origins of the Second World War" bygger klart på tanken om den begrænsede rationalitet:

"The blame for war can be put on Hitler's Nihilism instead of on the faults and failures of European statesmen - faults and failures which their public shared. Human blunders, however, usually do more to shape history than human wickedness."

og han fortsætter:

"At any rate, this is a rival dogma which is worth developing, if only as an academic exercise." 2)

-
1. James C. Thomson, Jr., "How could Vietnam Happen?" The Atlantic Monthly, vol. 221, no. 4 (april 1968), pp. 47-53. John Kenneth Galbraith har betegnet artiklen som "the finest political article to appear in any magazine in years". Et resumé af artiklen findes i Newsweek, 29. april 1968, p. 18.
 2. A.J.P. Taylor, The Origins of the Second World War, Penguin udg., London 1964, p. 265 f.