

Αντώνης Μακροδημήτρης*

ΘΕΩΡΗΤΙΚΑ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΕΣ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Α. ΒΑΣΙΚΑ ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΑ ΠΡΟΤΥΠΑ

Ι. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Μολονότι σχηματική, είναι όμως χρήσιμη η διάκριση της θεσμικής από τη λειτουργική προσέγγιση στη μελέτη του διοικητικού φαινομένου.

Η πρώτη χαρακτηρίζει την «παραδοσιακή» διοικητική επιστήμη¹ και αναφέρεται, κατά κύριο λόγο, στην οργανωτική δόμηση και διάρθρωση της συνεργατικής δραστηριότητας. Η παραδοσιακή προσέγγιση εκπροσωπείται χαρακτηριστικά από τη θεωρία της γραφειοκρατίας που επεξεργάστηκε στις αρχές του αιώνα ο Max Weber.²

Ενώ ο Weber και άλλοι εκπρόσωποι της κλασικής ή παραδοσιακής προσέγγισης στο πλαίσιο της θεωρίας των οργανώσεων (Fayol, Taylor, Gulick, Urwick, M.P. Follett) ενασχολήθηκαν κυρίως με τον εξορθολογισμό της οργανωτικής δομής, πιο πρόσφατες κατευθύνσεις ή προσεγγίσεις ερευνούν άλλες όψεις της οργανωτικής συμπεριφοράς, όπως τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και επιλογής αξιών. Κύριος εκπρόσωπος της προσέγγισης αυτής υπήρξε ο Herbert Simon που θεώρησε ότι το «αποφασίζουν» διατρέχει το σύνολο της οργανωτικής συμπεριφοράς και οφείλει κατά συνέπεια να αποτελέσει κύριο αντικείμενο μελέτης της διοικητικής επιστήμης.³

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων μπορεί να, και έχει, μελετηθεί στο πλαί-

* Ινστιτούτο Διαρκούς Επιμόρφωσης, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης.

1. Βλ. Α. Μακροδημήτρη, *Θεμελιώδεις κατευθύνσεις στη διοικητική σκέψη και τη θεωρία των οργανώσεων*, τχ. Ι, και Μ. Δεκλερ, *Συστημική θεωρία*, σ. 254 κ.ε.

2. Α. Μακροδημήτρη, *ό.π.*, κεφ. 3, σ. 81 κ.ε.

3. Η.Α. Simon, *Administrative Behaviour*, σ. 1 κ.ε. Επίσης Α. Μακριδιμίτρη, *Reasoning and Legality in Administration*, σ. 25 κ.ε.

σιο της διοικητικής επιστήμης, είτε από την άποψη της δύναμης και της εξουσίας (ποιος και τι αποφασίζει) είτε από την άποψη της εκλογίκευσης και του εξορθολογισμού των αποφάσεων (πώς αποφασίζει κανείς, βελτιστοποίηση των αποφάσεων) — χωρίς αυτές να είναι οι μόνες δυνατές οπτικές ή προσεγγίσεις ούτε αναγκαστικά αμοιβαία αποκλειόμενες, όπως θα φανεί στη συνέχεια.⁴

Πριν προχωρήσουμε στη λεπτομερή ανάλυση ορισμένων προτύπων απόφασης έχει σημασία να ληφθεί υπόψη η προειδοποίηση (ή διαπίστωση) του Simon ότι «οι κοινωνικές επιστήμες υποφέρουν από οξεία σχιζοφρενία στον τρόπο που αντιμετωπίζουν το θέμα του ορθολογισμού».⁵ Προφανώς ο Simon εννοεί τη διχοτομική κατάσταση σύμφωνα με την οποία ορισμένες θεωρήσεις επεξεργάζονται το πρότυπο ή ιδεότυπο του πλήρως ορθολογικά δρώντος (Homo Economicus), ενώ άλλες αμφισβητούν σοβαρά αυτό το πρότυπο τόσο στην περιγραφική όσο και στην κανονιστική του διάσταση.

Ο ορθολογικός ιδεότυπος περιλαμβάνει τη δυνατότητα εξειδίκευσης και συγκεκριμενοποίησης των επιδιωκόμενων στόχων και αξιών, την κατάταξή τους σε σαφή κλίμακα προτιμήσεων καθώς και την ικανότητα της επακριβούς εκτίμησης όλων των επιπτώσεων και συνεπειών καθεμιάς από τις εναλλακτικές επιλογές που γίνονται αντιληπτές για την επίτευξη των στόχων και την προώθηση των αξιών.

Σ' αυτήν την περίπτωση ο δρων λειτουργεί σύμφωνα με τη μεγιστοποιητική αρχή (minimax principle), επιδιώκει, δηλαδή, την ανεύρεση της άριστης επιλογής (optimal), εκείνης που οδηγεί ή επιφέρει τη μεγιστοποίηση των στόχων ή του οφέλους, ελαχιστοποιώντας ταυτόχρονα το σχετικό κόστος ή θυσία. Το πρότυπο του ορθολογικά δρώντος, σύμφωνα μ' έναν άλλο σχολιαστή, επικάθεται στο κέντρο των διαγραμματικών πλεγμάτων του οικονομολόγου, και μεγάλο μέρος της οικονομικής θεωρίας και πρακτικής είναι θεμελιωμένο στην ορθολογική παράδοση της συμπεριφοράς, ότι δηλαδή ο άνθρωπος συνήθως επιδιώκει τη μεγιστοποίηση της ικανοποίησής του και πράττει ανάλογα σε δεδομένες οικονομικές περιστάσεις.⁶

Αν το πρότυπο ή το παράδειγμα του εξορθολογισμού διέπει τουλάχιστον κατά το ήμισυ την επικράτεια των επιστημών της συμπεριφοράς,⁷ υπόκειται όμως σε σθεναρή αντίσταση από μέρους όλων εκείνων των θεωρήσεων

4. C. Ham - M. Hill, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, κεφ. 4, 5, 10.

5. H.A. Simon, *ό.π.*, σ. XXVI κ.ε.

6. M. Spiers, *Techniques and Public Administration*, σ. 144.

7. Ο Streinbruner παρατηρεί ότι το βασικό αξίωμα του ορθολογιστικού προτύπου (δεδομένων των στόχων ο δρων επιλέγει τα μέσα εκείνα που μεγιστοποιούν την επίτευξη των στόχων του σε συγκεκριμένες περιστάσεις) μπορεί να χαρακτηριστεί σαν το πιο γενικό και διάχυτο επιστημολογικό παράδειγμα στον σύγχρονο πολιτισμό, *The Cybernetic Theory of Decision*, σ. 8 κ.ε., 11· βλ. επίσης Α. Μακρυδημήτρη, *ό.π.*, σ. 103 κ.ε.

ή αντιλήψεων στην κοινωνική ψυχολογία που, κατά τον Simon, έλκουν τη προέλευσή τους από το φροϋδικό έργο και υπάγουν το γνωστικό στο υποσυνείδητο ή θυμικό επίπεδο⁸ της ανθρώπινης συμπεριφοράς (Homo Psychologicus ή Effectivus).

Η σχολή σκέψης που ορίζει τον αντίπολο της λογοκρατικής παράδοσης, τονίζει τα πραγματικά όρια της ανθρώπινης λογικής και διερευνά τα ανορθολογικά ή μη ορθολογικά στοιχεία που παρεισφρούν στη διαδικασία της ανθρώπινης σκέψης, πράξης και συμπεριφοράς.

Στο ερμηνευτικό αυτό δίπολο, τα ακραία όρια του οποίου ορίζονται από το ορθολογικό και το ανορθολογικό παράδειγμα αντίστοιχα, ο Simon φιλοδόξησε να παρεμβάλλει τη δική του συνθετική άποψη για τον Homo Administrativus που επιδιώκει να αποφασίζει και ενεργεί ορθολογικά, μέσα όμως στα όρια του εφικτού και του δυνατού. Ο Homo Administrativus συμπεριφέρεται *κατά το δυνατόν* ορθολογικά, και έτσι διαφοροποιείται τόσο από τον εξορισμού απόλυτα ορθολογικό homo economicus όσο και προς τον «αρνητικό» του τελευταίου Homo Psychologicus ή Effectivus.

Το κύριο, κατά συνέπεια, αντικείμενο της μελέτης της διοικητικής επιστήμης οφείλει να είναι, κατά τον Simon, η διερεύνηση των ορίων μεταξύ των ορθολογικών και ανορθολογικών στοιχείων της ανθρώπινης συμπεριφοράς.⁹ Η επιδιωκόμενη αλλά περιορισμένη ορθολογικότητα του Homo Administrativus έχει συνέπεια, μεταξύ άλλων, την από μέρους του —και συνεκδοχικά και από τη διοικητική πρακτική— υιοθέτηση κριτηρίων που αν δεν μεγιστοποιούν το όφελος (όπως θα ήταν ίσως δυνατόν, αν δεν υπήρχαν όρια στην ανθρώπινη λογική), τουλάχιστον επιδρούν βελτιωτικά στην υφιστάμενη κατάσταση.

Ο Homo Administrativus επιλέγει εκείνες τις εναλλακτικές εκδοχές που φαίνονται ικανοποιητικές ή αρκετά καλές (satisfactory or good enough) αδυνατώντας να εντοπίσει την άριστη επιλογή. Αυτό που ο John Rawls έχει αποκαλέσει στοχαστική ή επιδιωκόμενη λογικότητα (deliberative rationality)¹⁰ —την αναζήτηση, δηλαδή, ικανοποιητικών ή βελτιωτικών επιλογών— δεν περιλαμβάνει εξαντλητική θεώρηση της πραγματικότητας σε όλη της την πολυπλοκότητα ούτε μελέτη και αξιολόγηση όλων των πιθανών εναλλακτικών επιλογών. Ο Rawls συμφωνεί κατ' ουσίαν με τον Simon στο ότι είναι ασυνήθης στην κοινή ανθρώπινη εμπειρία η αναζήτηση τέλει λύσεων ή επιλογών που μεγιστοποιούν το όφελος ή το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα (optimizing).

Είναι αντίθετα συνεπέστερη προς την πραγματικότητα η υπόθεση ότι

8. Simon, *ό.π.*, σ. XXVII.

9. *Ibid.* σ. XXVIII.

10. John Rawls, *A Theory of Justice*, σ. 416-24.

συνήθως οι άνθρωποι όταν πρόκειται να πάρουν (δύσκολες) αποφάσεις είναι ευτυχώς αν εντοπίσουν μια ικανοποιητική λύση ή επιλογή που να ανταποκρίνεται σε ορισμένα ελάχιστα μέτρα ή κριτήρια (βελτιοδοξία).¹¹ Η υιοθέτηση, αντίθετα, κριτηρίων που μεγιστοποιούν το όφελος και μόνο φαίνεται μάλλον εξωπραγματική, δεδομένου ότι η απειρίριστη εκζήτηση της τέλει επιλογής συνεπάγεται τεράστιο κόστος. Είναι γεγονός ότι συνήθως οι άνθρωποι εγκαταλείπουν την παραπέρα έρευνα και αναζήτηση εφόσον τα αναμενόμενα αποτελέσματα ακυρώνονται από το κόστος επίτευξής τους. Στον άνθρωπο ως έλλογο ον δεν απουσιάζει η αίσθηση και επίγνωση των ορίων της λογικότητάς του και του πεπερασμένου ενεργειακού του δυναμικού. Αποφεύγει συνεπώς να κατασπαταληθεί στην προσπάθεια επίτευξης του αδυνάτου.¹²

Ο Simon μάλιστα ισχυρίζεται ότι η επιδιωκόμενη αλλά πεπερασμένη λογικότητα (bounded rationality) του Homo Administrativus μπορεί να έχει συνέπεια την από μέρους του υιοθέτηση μιας δραστικά ίσως απλουστευμένης εικόνας της πολυπλοκότητας του πραγματικού κόσμου, ώστε έτσι να καθίσταται δυνατή η αποτελεσματική παρέμβασή του και ο έλεγχος αυτής της πραγματικότητας.¹³

Ολοκληρώνοντας τις εισαγωγικές αυτές παρατηρήσεις πρέπει να επισημανθεί ότι τα πρότυπα απόφασης που διακρίνονται και εξετάζονται λεπτομερώς στη συνέχεια αποτελούν «καθαρούς τύπους», μεθοδολογικές δηλαδή κατασκευές που δεν αντιστοιχούν επακριβώς στην εμπειρική πραγματικότητα.¹⁴ Οι αναλυτικοί τύποι διαθέτουν όμως επιστημολογική χρησιμότητα στο μέτρο που βοηθούν στην πληρέστερη ερμηνεία, κατανόηση και έλεγχο της ανθρώπινης εμπειρίας και συμπεριφοράς.¹⁵ Θα καταστεί επίσης σαφές ότι, δεδομένης της μεθοδολογικής χρησιμότητας των (αναλυτικών) παραδειγμάτων απόφασης, κανένα από αυτά δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ανταποκρίνεται με την ίδια επιτυχία στην αντιμετώπιση κάθε είδους προβλήματος ή κατάστασης επιλογής.¹⁶

11. Βελτιοδοξία (Meliorism) είναι η αντίληψη ή θεωρία ότι ο κόσμος αν δεν είναι ο άριστος δυνατός, δεν είναι όμως αναγκαστικά ούτε και ο χειριστος. Μπορεί κατά συνέπεια να βελτιωθεί με σόφρονα και συστηματική προσπάθεια.

12. Ο Simon έχει παρατηρήσει ότι η ικανότητα της ανθρώπινης σκέψης για την αντιμετώπιση πολύπλοκων προβλημάτων είναι πολύ μικρή σε σχέση με το μέγεθος αυτών των προβλημάτων και τις απαιτήσεις για μια κατά προσέγγιση έστω ορθολογική επίλυσή τους, *Models of Man*, σ. 198.

13. Simon, *Administrative Behaviour*, σ. XXIX-X.

14. Simon, «A Behavioural Model of Rational Choice» στο Alexis - Wilson, *Organizational Decision Making*, σ. 174-184.

15. A. Μακρυδημήτρη, *ό.π.*, σ. 93.

16. Jenkins, *Policy Analysis*, σ. 20-21.

II. Το ορθολογικό παράδειγμα

Αναφέρθηκε παραπάνω ότι με τη δημοσίευση της πρώτης έκδοσης το 1945 του σημαντικού έργου του Herbert Simon για τη διοικητική συμπεριφορά, η διαδικασία του αποφασίζει σε οργανωτικό πλαίσιο επισημάνθηκε ως το επίκεντρο του ερευνητικού ορίζοντα της σύγχρονης διοικητικής επιστήμης. Ο Simon υπογράμμισε ότι, αν και ορθά η παραδοσιακή διοικητική θεωρία περιγράφει τη διοίκηση ως την τέχνη της επίτευξης στόχων μέσω (με τη συνεργασία και το συντονισμό) άλλων —«the art of getting things done»—, οφείλουν όμως να διερευνηθούν και οι διαδικασίες που οδηγούν ή καταλήγουν τόσο στη στοχοθεσία όσο και στην υλοποίηση των στόχων που τέθηκαν.¹⁷ Ο λόγος είναι βέβαια ότι η ορθολογική απόφαση και δράση συνιστούν αλληλένδετες, από οργανωτικής σκοπιάς, και αμοιβαία εξαρτώμενες συνθήκες και μεταβλητές της διοικητικής αποτελεσματικότητας.

Ως απόφαση ο Simon θεωρεί την (πολύπλοκη και σύνθετη) διαδικασία της επιλογής μεταξύ εναλλακτικών που παρουσιάζονται ως περισσότερο ή λιγότερο πρόσφορες για την επίτευξη ορισμένων στόχων. Ειδικότερα, ο Simon χρησιμοποιεί αδιακρίτως τους όρους «απόφαση» ή «επιλογή» για να περιγράψει τη διαδικασία εκείνη σύμφωνα με την οποία από ένα σύνολο πιθανών εναλλακτικών λύσεων για την επίτευξη ενός στόχου επιλέγεται εκείνη που και υλοποιείται.¹⁸

Προκύπτει από τα παραπάνω ότι η απόφαση ως επιλογή μεταξύ εναλλακτικών λύσεων αποκτά νόημα —και μπορεί κατά συνέπεια να αξιολογηθεί λογικά— στο μέτρο που είναι προσανατολισμένη στην επίτευξη ορισμένων στόχων. Είναι επομένως σαφές ότι το πρόβλημα της ορθολογικής απόφασης και επιλογής ανακύπτει μόνο προκειμένου περί σκόπιμης (δηλαδή προσανατολισμένης στην επίτευξη σκοπών) δράσης. Αν, αντίθετα, απουσιάζει το κριτήριο της σκοπιμότητας, η δράση απογυμνώνεται από το «λογικό» περιεχόμενό της και γίνεται νοηματικά απροσπέλαστη από διοικητική σκοπιά. Η σκοπιμότητα, επομένως, όχι μόνο «προσανατολίζει» τη διοικητική δράση αλλά αποτελεί επίσης προϋπόθεση της λογικότητάς της και κριτήριο της αξιολόγησής της (π.χ. βαθμός επίτευξης των στόχων).¹⁹

Στη διαδικασία της απόφασης η επιλογή αναφέρεται σε εναλλακτικές λύσεις για την επίτευξη ορισμένων στόχων. Δυνατότητα επιλογής υφίσταται, επομένως, μόνο εάν διαφαίνονται περισσότερες από μία εναλλακτικές λύσεις, προτάσεις, μέθοδοι προσέγγισης των στόχων που επιδιώκονται. Ορθολογική

17. Simon, *Administrative Behaviour*, σ. 1.

18. Στο ίδιο σ. 4.

19. Α. Μακρυδημήτρης, *ό.π.*, σ. 38, και Α. Μακρυδημήτρης, *Reasoning and Legality in Administration*, κεφ. 1, 2, 5.

είναι η απόφαση που οδηγεί, καταλήγει στην επιλογή εκείνης της εναλλακτικής πρότασης που συνεπάγεται την αποτελεσματικότερη επίτευξη των στόχων συγκριτικά με τις λοιπές εναλλακτικές επιλογές στις δεδομένες συνθήκες. Αν, λόγου χάρη, προκειμένου να μεταβεί κανείς από την Αθήνα στη Θεσσαλονίκη διαφαινονται 3 ή 4 εναλλακτικές λύσεις (πεζή, οδικώς, αεροπορικώς, ακτοπολικώς), ορθολογική θα είναι η επιλογή εκείνης της εναλλακτικής μεθόδου που θα επιτυγχάνει το στόχο αποτελεσματικότερα από τις άλλες.

Το κριτήριο, βέβαια, της αποτελεσματικότητας συναρτάται με τη διερεύνηση των συνεπειών κάθε εναλλακτικής επιλογής, καθώς και με τους διαθέσιμους πόρους από μέρους του αποφασίζοντος. Γιατί είναι φανερό ότι κάθε εναλλακτική επιλογή έχει διαφορετικές συνέπειες, κόστος και προϋποθέσεις. Ανάλογα με την πολυπλοκότητα του προβλήματος και της απόφασης είναι φυσικό να πολλαπλασιάζονται οι εναλλακτικές και να δυσχεραίνεται η εκτίμηση των συνεπειών και προϋποθέσεών τους.

Σε τέτοιες ή ανάλογες ακριβώς περιστάσεις ανακύπτει η ανάγκη και χρησιμότητα ενός προτύπου (μοντέλου) ή θεωρίας απόφασης που να διευκολύνει τον δρώντα στην απλούστευση, την ταξινόμηση και τον έλεγχο της πολυπλοκότητας που αντιμετωπίζει. Ένα πρότυπο ή θεωρία απόφασης που είναι πρακτικά χρήσιμο, με την έννοια ότι η εφαρμογή του εξοπλίζει τον δρώντα με τη δυνατότητα να βελτιώσει την ποιότητα των αποφάσεων και των ενεργειών του.

Το ορθολογικό πρότυπο απόφασης ή το παράδειγμα του ορθολογικά δρώντος²⁰ προβλέπει μια ακολουθία ή σειρά σταδίων ή φάσεων στη διαδικασία της (ορθολογικής) απόφασης, που στη διαδοχή και διαπλοκή τους συμβάλουν στη βελτιστοποίηση της απόφασης και τη μεγιστοποίηση της επίτευξης των επιδιωκόμενων σκοπών και στόχων.

Εύκολα παρατηρείται μια πληθώρα εκδοχών όσον αφορά τα ενδιάμεσα στάδια ή φάσεις που συνιστούν τη διαδικασία της ορθολογικής απόφασης, και αυτό είναι ενδεικτικό της πρακτικής σημασίας και επιρροής του ορθολογικού παραδείγματος.²¹

Η απλούστερη παραλλαγή των τριών σταδίων ή ενδιάμεσων φάσεων περιλαμβάνει τα ακόλουθα θεμελιώδη στοιχεία ή συνιστώσες του ορθολογικού προτύπου:

- α) καθορισμός των επιδιωκόμενων στόχων και αξιών,
- β) καταγραφή και αξιολόγηση των εναλλακτικών μεθόδων για την επίτευξη των στόχων και την υλοποίηση των αξιών, και

20. G.T. Allison, *The Essence of Decision*.

21. Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision*, σ. 25.

γ) επιλογή και υλοποίηση της πλέον αποδοτικής ή αποτελεσματικής εναλλακτικής πρότασης.²²

Περισσότερο επεξεργασμένες ή πολύπλοκες εκδοχές του ορθολογικού παραδείγματος διακρίνουν επιπλέον στάδια ή φάσεις στη διαδικασία της απόφασης. Έτσι οι Katz και Kahn, στηριζόμενοι στο αναλυτικό σχήμα του John Dewey, προτείνουν την ακόλουθη παραλλαγή των τεσσάρων σταδίων:

α) πίεση για την ανάγκη απόφασης ή ενέργειας που αισθάνεται ο δρων,

β) αντίληψη του προβλήματος και των συνιστωσών του,

γ) καταγραφή και διερεύνηση των εναλλακτικών τρόπων αντιμετώπισης του προβλήματος που διαφαίνονται, και

δ) αξιολόγηση των συνεπειών κάθε εναλλακτικής λύσης και επιλογή της πιο κατάλληλης από αυτές.²³

Μια άλλη εκδοχή που τυγχάνει ευρείας αποδοχής και αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην εκτίμηση των συνεπειών της επιλογής είναι η ακόλουθη πενταπλή τυπολογία:²⁴ στοχοθεσία — καταγραφή εναλλακτικών προτάσεων — πρόβλεψη και αξιολόγηση των συνεπειών κάθε εναλλακτικής επιλογής — σύγκριση και εκτίμηση του συνόλου των επιπτώσεων και συνεπειών — επιλογή εκείνης της εναλλακτικής πρότασης της οποίας οι συνέπειες παρουσιάζουν μεγαλύτερη ανταπόκριση προς τους επιδιωκόμενους στόχους και αποτελέσματα.

Μια ακόμη πιο περίπλοκη εκδοχή του αναλυτικού παραδείγματος έχει προταθεί από τους Jannis και Mann και περιλαμβάνει τα εξής επτά στάδια ή διαδικαστικά κριτήρια και προϋποθέσεις της «εναργούς επεξεργασίας πληροφοριών» (vigilant information processing):

1. καταγραφή και περισυλλογή του μέγιστου δυνατού αριθμού εναλλακτικών τρόπων δράσης,

2. καθορισμός του συνόλου των επιδιωκόμενων στόχων και αξιών,

3. στάθμιση συνεπειών και επιπτώσεων (κόστους και οφέλους) που συνεπάγεται κάθε εναλλακτική πρόταση,

4. αναζήτηση πρόσθετων πληροφοριών σχετικά με τις διαφαινόμενες εναλλακτικές προτάσεις και τις συνέπειές τους,

5. αφομοίωση νέων πληροφοριακών στοιχείων και κρίσεων ή αξιολογήσεων από ειδικούς (expert judgement),

22. Simon, *ό.π.*, κεφ. IV, σ. 67.

23. Katz - Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, σ. 487. Παραπλήσια τυπολογία έχουν υποστηρίξει και οι J.D. Thompson - W. J.McEwen, *Organizational Goals and Environment*.

24. Βλ. Carley, *Rational Techniques in Policy Analysis*, σ. 11, 39 κ.ε. Επίσης Lindblom, *The Policy Making Process*, σ. 13 και Spiers, *ό.π.*, σ. 146 κ.ε.

6. επανεξέταση όλων των εναλλακτικών επιλογών και των συνεπειών τους,

7. επιλογή και υλοποίηση μιας ή ορισμένων από τις εναλλακτικές προτάσεις, και πρόβλεψη έκτακτων σχεδίων δράσης (contingency plans).²⁵

Στα παραπάνω βέβαια θα μπορούσε να προστεθεί και το στάδιο της αξιολόγησης, στο πλαίσιο του οποίου ερευνάται ο βαθμός της σύμπτωσης ή απόκλισης μεταξύ των επιδιωκόμενων στόχων και αποτελεσμάτων και αυτών που πράγματι επιτεύχθηκαν.

Από την ενδεικτική παράθεση ορισμένων από τις εκδοχές του αναλυτικού παραδείγματος που προηγήθηκε καθίσταται νομίζω εμφανές ότι ο πολλαπλασιασμός των υποσταδίων και των μεταξύ τους παραλλαγών στη διαδικασία της ορθολογικής απόφασης είναι περίπου ανεξάντλητος – στο θεωρητικό τουλάχιστον πεδίο.

Η ενδεικτική εξέταση ενός αριθμού εκδοχών του αναλυτικού παραδείγματος της απόφασης θα μπορούσε να ολοκληρωθεί με τη σύντομη περιγραφή ενός συνθετικού προτύπου που προϋποθέτει τη συστηματική οπτική και μεθοδολογία και έχει εφαρμογή στο χώρο της δημόσιας πολιτικής.²⁶ Σύμφωνα με το πρότυπο αυτό στη διαδικασία της ορθολογικής απόφασης περιλαμβάνονται:

1. Δόμηση ή αποτύπωση του προβλήματος, με την έννοια της καταγραφής και κατανόησης της προβληματικής κατάστασης και των κυριότερων συνιστωσών της. Η ορθή δόμηση του προβλήματος κρίνεται ως ιδιαίτερης σημασίας, δεδομένου ότι συχνά η αναποτελεσματική ή άστοχη ενέργεια οφείλεται στη λανθασμένη τοποθέτηση του προβλήματος. Μπορεί εξάλλου να υποστηριχθεί ότι είναι προτιμότερο να αντιμετωπίζεται έστω και ατελώς το ορθό (κρίσιμο) πρόβλημα παρά να «επιλύεται ορθά» το λάθος πρόβλημα. Ο Wildavsky έχει παρατηρήσει σχετικά ότι είναι προτιμότερο να πάρει κανείς το αργό τρένο προς τη σωστή κατεύθυνση παρά το γρήγορο τρένο προς λάθος κατεύθυνση.²⁷

Η αποτύπωση του προβλήματος περιλαμβάνει την αναγνώριση και καταγραφή των κυριότερων από τους παράγοντες ή συντελεστές που μετέχουν, δηλαδή υφίστανται άμεσα τις συνέπειες, στην προβληματική κατάσταση και των αξιολογικών επιδιώξεών τους, των μεταξύ τους αλληλεξαρτήσεων και των συνεπειών και επιπτώσεων από τις ενέργειες ή τις επιδιώξεις τους.

2. Διερεύνηση και αναζήτηση των εναλλακτικών λύσεων του προβλήματος. Στο στάδιο αυτό επιχειρείται η εκτενέστερη δυνατή χαρτογράφηση

25. I.C. Jannis - L. Mann, *Decision Making*, σ. 11, κεφ. 2.

26. Βλ. εκτενώς Μ. Δεκλερή, *ό.π.*, σ. 528 κ.ε., σ. 258 κ.ε.

27. A. Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*, και P. Drucker, *The Practice of Management*, σ. 350-55.

των πιθανών αντιμετώπισεων του προβλήματος, με τη χρησιμοποίηση όλων των διαθέσιμων μεθόδων και τεχνικών που μπορεί να περιλαμβάνουν ακόμα και την ενόραση ή τη διαίσθηση.

3. Επιλογή σκοπού, αξίας και εναλλακτικής λύσης από το σύνολο των προοπτικών που έχουν ήδη καταγραφεί με τη χρησιμοποίηση διαφόρων κριτηρίων (αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, δικαιοσύνη) και μεθόδων ή τεχνικών (όπως ανάλυση κόστους-ωφέλειας, ταξινόμηση στόχων και σύνθεση αξιών).

4. Εκτέλεση και υλοποίηση της εναλλακτικής πρότασης που επιλέχθηκε με τη λειτουργία μηχανισμών παρακολούθησης (monitoring) του τρόπου και της διαδικασίας εφαρμογής.

5. Αξιολόγηση, έλεγχος, απολογισμός και διορθώσεις.

Στο καταληκτικό αυτό στάδιο της ορθολογικής απόφασης, σύμφωνα με το συστημικό πρότυπο, διερευνάται και εντοπίζεται ο βαθμός ή το μέτρο απόκλισης μεταξύ επιδιωκόμενων στόχων και συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, επισημαίνονται τα αίτια των αποκλίσεων, αξιολογείται αν πράγματι επιλύθηκε ή μάλλον κατά πόσον αντιμετωπίστηκε το πρόβλημα, εξετάζονται οι συνέπειες και οι επιπτώσεις τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα, στο άμεσο και στο ευρύτερο περιβάλλον, των επιλογών που υιοθετήθηκαν.

Το συστημικό-ορθολογικό πρότυπο της απόφασης λειτουργεί κυκλικά, με την έννοια ότι η διάκριση μεταξύ των φάσεων ή σταδίων της διαδικασίας είναι σχετική, αναλυτική, δεδομένων των αλληλεπιδράσεων και εξαρτήσεων που υφίστανται μεταξύ τους.

Αποτελεί κοινό τόπο όλων των παραπάνω εκδοχών του ορθολογικού παραδείγματος ότι με τον τρόπο της διαδοχικής μετάβασης από το ένα στάδιο στο άλλο καθίσταται δυνατή η βελτιστοποίηση της ποιότητας των αποφάσεων και η μεγιστοποίηση της επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων. Η ορθολογική εξάλλου μεθοδολογία της απόφασης προσιδιάζει στην αντιμετώπιση κρίσιμων ή ουσιωδών προβλημάτων στο χώρο της οργανωτικής-διοικητικής και κοινωνικής πραγματικότητας, όταν δηλαδή εμπλέκονται πλείονες παράγοντες ή οπτικές στο πρόβλημα και παρατηρείται αντίθεση ή (σχετική) ασυμβατότητα μεταξύ των διαφόρων αξιών, αναγκών και συνεπειών.

Η βελτιστοποιητική (optimizing) οπτική ή διάθεση που φαίνεται να διαπερνά και χαρακτηρίζει το ορθολογικό παράδειγμα της απόφασης είναι φυσικό να υπενθυμίζει ορισμένα γνωρίσματα αυτού που περιγράφηκε παραπάνω ως Homo Economicus. Ο τελευταίος επιδιώκει τη μεγιστοποίηση του οφέλους από τις ενέργειές του, ελαχιστοποιώντας ταυτόχρονα το κόστος που αυτές συνεπάγονται. Υιοθετεί δηλαδή κριτήρια αριστοποιητικά, εκζητεί τη βέλτιστη (optimal) επιλογή μεταξύ όλων των πιθανών λύσεων ή προσεγγίσεων στο πρόβλημά του. Η διασύνδεση του ορθολογικά δρόμου και αποφασίζον-

τος με τον ιδεότυπο του Homo Economicus δεν αποτελεί απλώς μια θεωρητική ιδέα.

Ο Max Weber, στο μνημειώδες έργο του για την εξέλιξη του καπιταλισμού, έδειξε ότι η επέκταση της εγχρήματης οικονομίας δεν προϋπέθετε γενικά και αόριστα το προτεσταντικό ήθος ή ηθική²⁸ αλλά επίσης τη συγκεκριμένη προδιάθεση από μέρους του δρώντος να συμπεριφερθεί ορθολογικά με την τυπική έννοια του όρου²⁹ και να προβεί αφ' ενός μεν στη μεθοδική διάκριση και κατανομή των διαθέσιμων πόρων του σε παρούσες και μελλοντικές χρήσεις (εδώ ενυπάρχει η έννοια της αποταμίευσης), αφ' ετέρου δε στην κατανομή των πόρων και την ιεράρχηση των χρήσεων ανάλογα με το βαθμό του οφέλους που παρουσιάζουν (αυτό προϋποθέτει την από μέρους του διαμόρφωση και εφαρμογή συγκεκριμένων συναρτήσεων χρησιμότητας).

Το κριτήριο της διοικητικής αποδοτικότητας (efficiency), εξάλλου, προϋποθέτει μια ανάλογα ορθολογική (βελτιστοποιητική) προσέγγιση από μέρους του δρώντος, δεδομένου ότι υπαγορεύει την επιλογή εκείνης της εναλλακτικής λύσης που συνεπάγεται τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα με σταθερό κόστος ή, εναλλακτικά, διατηρώντας σταθερά αποτελέσματα τη μεγαλύτερη δυνατή μείωση του απαιτούμενου κόστους για την επίτευξή τους. Είναι ίσως προφανές ότι το κριτήριο της αποδοτικότητας είναι πληρέστερα (ή αποκλειστικά) εφαρμόσιμο σε οργανώσεις που όχι μόνο διαθέτουν ποσοτικά μετρήσιμες εισροές και εκροές αλλά και χρηματικά μεταλλάξιμες.³⁰

Από τα παραπάνω προκύπτει συνεπώς ότι η διασύνδεση του ορθολογικού παραδείγματος με την οικονομική δραστηριότητα δεν είναι δίχως βάση ή δικαιολογία. Ορισμένοι μάλιστα σχολιαστές μιλούν για την «οικονομική προσέγγιση» ή ακόμα και για «εισβολή» της οικονομικής θεωρίας και των ποσοτικών τεχνικών στην ανάλυση της δημόσιας πολιτικής και των αποφάσεων.³¹

Εκείνο που ενδιαφέρει, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης, είναι η επισήμανση ορισμένων από τα επιστημολογικά προαπαιτούμενα, τις αναγκαίες και επαρκείς (ίσως) προϋποθέσεις για την ορθότητα του αναλυτικού παραδείγματος.

Στον προσδιορισμό της έννοιας της ορθολογικής συμπεριφοράς περιλαμβάνεται, όπως έχει ήδη αναφερθεί, η επιλογή της άριστης (optimal) εναλλακτικής προοπτικής δράσης, εκείνης δηλαδή της οποίας οι συνέπειες μεγιστοποιούν το επιδιωκόμενο όφελος, ελαχιστοποιώντας παράλληλα το σχετι-

28. Weber, *Essays in Sociology*, σ. 302-22· επίσης Presthus, *Organizational Society*, σ. 265-269.

29. Α. Μακρυδημήτρη, *Θεμελιώδεις κατευθύνσεις*, ό.π., σ. 103 κ.ε.

30. Α. Makridimitris, ό.π., σ. 55 κ.ε.

31. Bl. Y. Dror, *Policy Analysis: A new Professional Role in Government Service*.

κό κόστος. Η μεγιστοποιητική αυτή προσέγγιση προϋποθέτει όμως ορισμένες συνθήκες ή όρους που οφείλουν να διευκρινιστούν και να διαπιστωθεί στη συνέχεια κατά πόσον πρόκειται για πραγματοποιήσιμες συνιστώσες της ορθολογικής συμπεριφοράς. Συγκεκριμένα, η ορθότητα του ορθολογικού παραδείγματος εξαρτάται από την ικανότητα, από μέρους του δρώντος, για μια συνοπτική ή πανοραμική θεώρηση ενός μεγάλου αριθμού εναλλακτικών τρόπων ή μεθόδων δράσης και αντιμετώπισης του συγκεκριμένου προβλήματος. Υποτίθεται ότι η ποιότητα της απόφασης συνδέεται άμεσα με τον αριθμό των εναλλακτικών που εξετάζονται πριν από την οριστικοποίηση των επιλογών και την ποσότητα των πληροφοριών που αφομοιώνονται σχετικά με τις συνέπειες και τις επιπτώσεις τους.

Σχετική είναι και η υπόθεση ότι ο δρων είναι σε θέση να μελετήσει και να εκτιμήσει επακριβώς τις συνέπειες και τις επιπτώσεις καθεμιάς από τις εναλλακτικές επιλογές, από τη σκοπιά του κόστους και οφέλους σε σχέση με τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Αυτό εξάλλου προϋποθέτει την από μέρους του δρώντος κατάρτιση σαφούς κλίμακας αξιών και προτιμήσεων σε αναφορά με την οποία αξιολογούνται οι εναλλακτικές προτάσεις, ανάλογα με το βαθμό χρησιμότητάς τους. Μεταξύ των εφαρμογών του ορθολογικού παραδείγματος στη δημόσια διοίκηση μπορεί ενδεικτικά να αναφερθούν οι (οικονομικής πρόβλεψης) μέθοδοι της ανάλυσης κόστους και ωφέλειας ή αποτελεσματικότητας (cost benefit και cost effectiveness analysis), η επιχειρησιακή έρευνα (operational research) καθώς και τα σχεδιαστικά-προϋπολογιστικά συστήματα που χρησιμοποιήθηκαν στις ΗΠΑ, κυρίως κατά τη δεκαετία του 1960.³²

Τα ερωτήματα που έχουν διατυπωθεί σχετικά με τη χρησιμότητα των διαφόρων ορθολογικών ή ορθολογιστικών μεθόδων και τεχνικών στο πλαίσιο του αναλυτικού παραδείγματος³³ αναφέρονται κυρίως στον ποιοτικό χαρακτήρα των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών (όπως λ.χ. υγεία, παιδεία, ασφάλεια, ανάπτυξη), η οικονομική μέτρηση, η ποσοτικοποίηση και η πλήρης υπαγωγή των οποίων σε απλουστευτικά κριτήρια εκτίμησης και αξιολόγησης δεν είναι ούτε εύκολη ούτε επιθυμητή. Αφ' ετέρου δε, στο πολυδιάστατο, την πολυκεντρικότητα και την πολύπλοκότητα της δημόσιας πολιτικής και αποφάσεων που συχνά αντικατοπτρίζουν συνθέσεις σχετικά αντιτιθέμενων αξιών, αγαθών και συμφερόντων (όπως λ.χ. η προστασία του περιβάλλοντος και η οικονομική ανάπτυξη).

32. Gawthrop, *Bureaucratic Behaviour in the Executive Branch*, Gunsteren, *The Quest for Control*, κεφ. 2. Garrett, *The Management of Government*, Jenkins, *Policy Analysis*, κεφ. 5, Spiers, *ό.π.*, σ. 84 κ.ε., Brown, *The Management of Welfare*, Wildavsky, *ό.π.*, *Planning-Programming-Budgeting System, a symposium*, και David Novick (επιμ.), *Program Budgeting*.

33. Βλ. ενδεικτικά P. Self, *Economocrats and the Policy Process*.

Επισημαίνεται σχετικά η σαφής διαφοροποίηση του ατομικού από το συλλογικό πεδίο απόφασης και συμπεριφοράς και υπογραμμίζεται η πολιτική διάσταση, οι πολιτικές συνιστώσες των προβλημάτων της δημόσιας πολιτικής. Ενώ στο προσωπικό επίπεδο είναι ίσως νοητή και θεμιτή η υπόθεση μιας σαφούς κλίμακας αξιών και προτιμήσεων, στο συλλογικό πεδίο κάτι αντίστοιχο είναι μάλλον εξωπραγματικό, δεδομένης της έκτασης και ποικιλίας των μορφών κοινωνικής διαστρωμάτωσης και διαφοροποίησης. Από αυτή την πραγματικότητα εκπηγάζει σε μεγάλο βαθμό το πολυδιάστατο, η σχετική απροσδιοριστία και ο ανοιχτός ή και αντιφατικός χαρακτήρας των δημόσιων σκοπών και αποφάσεων.

Ακόμη όμως και στο προσωπικό, ατομικό επίπεδο μπορεί να παρατηρηθεί ότι είναι μάλλον ασυνήθης η εξαντλητική παράθεση και διερεύνηση εναλλακτικών τρόπων ή μεθόδων δράσης οι οποίες αξιολογούνται στη βάση συγκεκριμένης κλίμακας αξιών και προτεραιοτήτων. Είναι μάλλον συνεπέστερη προς την ανθρώπινη εμπειρία η παρατήρηση ότι σπάνια οι άνθρωποι επιδιώκουν σαφείς αξίες και μάλιστα με *αριστοποιητικά* κριτήρια. Αντίθετα, αποφεύγουν να καταναλίσκονται στην προσπάθεια της ανεύρεσης της τέλει επιλογής και υιοθετούν κριτήρια που απέχουν πολύ από τον μεγιστοποιητικό χαρακτήρα που υπαγορεύεται από το ορθολογικό παράδειγμα.

Η ουσιαδής κριτική που ενασκείται στην αναλυτική μεθοδολογία αφορά συνεπώς τον ουτοπικό ή ανεδαφικό της χαρακτήρα, με την έννοια ότι δεν αντιστοιχεί στη συνήθη πρακτική και εμπειρία είτε στο ατομικό είτε στο συλλογικό πεδίο δράσης και συμπεριφοράς. Το ορθολογικό παράδειγμα συνιστά προφανώς κανονιστική (δεοντολογική) πρόταση και είναι ελάχιστα περιγραφικό της πραγματικής κατάστασης του αποφασίζοντος, οι βασικές δυσκολίες του οποίου εκπηγάζουν από την αντιφατικότητα των αξιολογικών επιδιώξεων, την πρακτική σύγχυση ή σύμφυση σκοπών και μέσων, την αβεβαιότητα των συνεπειών και επιπτώσεων και τη γενική ρευστότητα του περιβάλλοντος.

Το ερώτημα είναι αν, κατά πρώτον, σε αυτές τις περιπτώσεις η ορθολογική συμπεριφορά είναι τελείως αδύνατη, και, δεύτερον, έστω και αν ο πλήρης ορθολογισμός είναι ανέφικτος, δικαιολογείται κανείς να επιδιώκει έστω και μέτρια επίπεδα ορθολογισμού ή είναι προτιμότερο να εγκαταλειφθεί ολοσχερώς η απόπειρα ως μάταιη και ατελέσφορη.³⁴

34. Του ίδιου, *Is Comprehensive Planning Possible and Rational?*

III. Το αυξητικό πρότυπο απόφασης

Η ριζοσπαστικότερη κριτική στο αναλυτικό-ορθολογικό παράδειγμα (το οποίο μάλιστα ο Lindblom αποκαλεί «συνοπτικό ιδανικό»³⁵), έχει ενσκηθεί από την αυξητική (incremental) θεωρία της απόφασης,³⁶ οι γνωσιολογικές θεμελιώσεις της οποίας ανευρίσκονται στην «αντισυνοπτική» διανοητική παράδοση³⁷ όσο και σε αντίστοιχα, πλουραλιστικά, πολιτικά πλαίσια κοινωνικής-συλλογικής συμπεριφοράς.

Η στρατηγική του ασύνδετου αυξητισμού μαζί με την πρακτική των αμοιβαίων προσαρμογών και των διαδοχικών συγκρίσεων διαμορφώνουν το προσθετικό ή αυξητικό πρότυπο απόφασης,³⁸ που αντιπαράκειται και αντικρούει το ορθολογικό παράδειγμα στις κυριότερες συνιστώσες του.

Υπενθυμίζεται ότι το αναλυτικό πρότυπο προβλέπει ότι προκειμένου να καταστεί ορθολογική η διαδικασία του αποφασίζοντας οφείλει να διεξέρχεται ορισμένα στάδια ή φάσεις που περιλαμβάνουν τον καθορισμό των στόχων ή αξιολογικών επιδιώξεων, την εξαντλητική θεώρηση εναλλακτικών λύσεων ή επιλογών και την υιοθέτηση εκείνης από τις εναλλακτικές που μεγιστοποιεί την πιθανότητα επίτευξης των στόχων.

Στη σειριακή αυτή θεώρηση της διαδικασίας του αποφασίζοντας, η αυξητική μεθοδολογία προβάλλει καταρχήν το ερώτημα και την αμφισβήτηση για τη διαιρετότητα και διακρισιμότητα αφ' ενός μεν στόχων και μέσων, αφ' ετέρου δε αξιολογικών και πραγματικών δεδομένων, και την υπαγωγή των δεύτερων στα πρώτα.

Από τη σκοπιά των συνεπειών, εξάλλου, η εφαρμογή του ορθολογικού παραδείγματος μπορεί να επιφέρει ριζικές μετατοπίσεις ή αναθεωρήσεις της υφιστάμενης κατάστασης (Root Method), ενώ αντίθετα στο πλαίσιο της αυξητικής μεθοδολογίας μόνο επιμέρους ή περιορισμένης έκτασης και χαρκτήρα μεταβολές του status quo επιτυγχάνονται (Branch Method).

35. Braybrooke - Lindblom, *A Strategy of Decision*, σ. 40 κ.ε.

36. Ο Charles E. Lindblom έχει διαδραματίσει πρωταγωνιστικό ρόλο στη διατύπωση του αυξητικού προτύπου απόφασης τα τελευταία χρόνια. Τα κυριότερα έργα του, εκτός από το παρόπανω, περιλαμβάνουν τα *The Science of Muddling Through* (1959), *The Intelligence of Democracy* (1965), *Politics and Markets* (1977), *Still Muddling, not yet Through* (1979), και *The Policy Making Process* (1980).

37. Ως κυριότερους εκπροσώπους της αντισυνοπτικής σκέψης ο Lindblom (βλ. Braybrooke - Lindblom, *ό.π.*, σ. 44 κ.ε.) αναφέρει τον John Dewey (*How we Think*), τον Michael Polanyi (*Personal Knowledge*), τον Karl Popper (*The Open Society and its Enemies*) και, από το χώρο της διοικητικής επιστήμης, τον Herbert Simon, του οποίου η θεωρία περί των «ικανοποιητικών» και όχι «αριστοποιητικών» κριτηρίων σχολιάστηκε στην προηγούμενη ενότητα.

38. Οι αντίστοιχες διατυπώσεις στο αγγλικό πρωτότυπο έχουν ως εξής: strategy of disjointed incrementalism, the practice of partisan mutual adjustment, successive limited comparisons, incremental model of decision.

Σύμφωνα με τον κορυφαίο εκπρόσωπο της αντισυνοπτικής θεώρησης στο χώρο της διοικητικής επιστήμης Charles Lindblom³⁹, το ορθολογικό-συνοπτικό πρότυπο χαρακτηρίζεται από ορισμένες βασικές δυσχέρειες ή δυσκαμψίες, όπως:

1. Έλλειψη προσαρμογής στις περιορισμένες γνωστικές ικανότητες και δυνατότητες του ανθρώπου, στην ανεπάρκεια των πληροφοριών και το κόστος των αναλύσεων·

2. αδυναμία σύνθεσης ικανοποιητικής αξιολογικής μεθόδου από άτομα και ομάδες·

3. πρακτική διασύνδεση και αλληλεπίδραση μεταξύ των αξιολογικών και πραγματικών δεδομένων·

4. πολλαπλότητα και πολυπλοκότητα των συνεπειών και των επιπτώσεων κάθε εναλλακτικής επιλογής που είναι σχεδόν αδύνατο να προβλεφθούν με ακρίβεια εκ των προτέρων· και

5. πολλαπλότητα των μορφών και τρόπων που εμφανίζονται τα προβλήματα στο χώρο της δημόσιας πολιτικής.

Η αντισυνοπτική θεώρηση προβάλλει καταρχήν τον ισχυρισμό, σε αντίθεση προς την ορθολογική μεθοδολογία, ότι ο προσδιορισμός των επιδιωκόμενων στόχων και αξιών δεν μπορεί να διακριθεί απόλυτα και να συνιστά προϋπόθεση της εμπειρικής ανάλυσης και εκτίμησης των συνεπειών καθεμιάς από τις ενδεχόμενες εναλλακτικές προτάσεις. Αντίθετα, αξιολογικά και πραγματικά δεδομένα, μέσα και στόχοι, συνεξετάζονται και αλληλοκαθορίζονται κατά τη διαδικασία της απόφασης. Η υπόθεση της πρωτοκαθεδρίας των στόχων και της υπαγωγής των μέσων σε αυτούς κρίνεται από τους αντισυνοπτιστές ως ουτοπική και εξωπραγματική. Στην πράξη, δεδομένης της στενότητας των πόρων και του απεριόριστου των αναγκών, μέσα και στόχοι διαπλέκονται με εξαιρετικά περίπλοκους και πολλαπλούς τρόπους. Οι στόχοι της συμπεριφοράς, ισχυρίζονται οι αντισυνοπτιστές, δεν διαμορφώνονται ανεξάρτητα από τα μέσα που διατίθενται για την υλοποίησή τους αλλά προσαρμόζονται σε αυτά, στο πλαίσιο μιας αμφίδρομης διαπλοκής κατά την οποία οι στόχοι συνεχώς αναπροσδιορίζονται.

Ο Wildavsky σχολιάζει σχετικά ότι η θεωρητική προτεραιότητα των σκοπών επί των μέσων οδηγεί σε διανοητικό παράδοξο, εφόσον το πού θέλει κανείς να πάει εξαρτάται από το αν μπορεί να πάει εκεί, αν δηλαδή διαθέτει τους απαραίτητους φυσικούς και υλικούς πόρους.⁴⁰ Το αντίστροφο, η ανεξαρτητοποιημένη από τα μέσα στοχοθεσία, αποτελεί ακριβώς εκδήλωση ανορθολογικής συμπεριφοράς.

39. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, σ. 138 κ.ε.

40. Wildavsky, *ό.π.*, σ. 6, 9, 17.

Η παραδοχή εξάλλου της αρχής της προτεραιότητας των στόχων και των αξιών δεν φαίνεται να ανταποκρίνεται ικανοποιητικά στο ερώτημα ή την «προβληματική κατάσταση» όπου διαπιστώνεται η ύπαρξη πλειόνων αξιών, οι οποίες μάλιστα είναι και σχετικά αντιφατικές μεταξύ τους. Σε αυτή την περίπτωση τρεις είναι οι εναλλακτικές από τη πλευρά του αποφασίζοντος.⁴¹ Πρώτον, η προτίμηση ορισμένων αξιών που να ανταποκρίνονται στο αριστοποιητικό κριτήριο του Pareto.⁴² Δεύτερον, η διαμόρφωση μιας δέσμης αξιών που να περιορίζει την πιθανότητα πρόκλησης ευεργετικών συνεπειών για ορισμένους από τους συμμετέχοντες και επαχθών για άλλους. Και τρίτον, η πραγματική στάθμιση και σύνθεση αντιτιθέμενων αξιών με αναλογικά ποσοστά θυσιών από όλους τους συμμετέχοντες στη διαδικασία. Οι δύο πρώτες εναλλακτικές αντιπροσωπεύουν ορθολογικές θεωρήσεις, ενώ μόνο η τρίτη συνιστά μια αντισυνοπτική προβληματική και μεθοδολογία.

Ένας δεύτερος θεμελιώδης άξονας της αντισυνοπτικής θεώρησης αφορά την *πλειονότητα των δρώντων*, που μετέχουν στη διαδικασία της απόφασης,⁴³ κανείς από τους οποίους δεν είναι σε θέση να αναλάβει συνοπτική, εξαντλητική θεώρηση όλων των ενδεχόμενων εναλλακτικών λύσεων και των συνεπειών τους ούτε να επιβάλει μονομερώς τη δική του προοπτική στο πρόβλημα. Η υπόθεση της πλειονότητας των δρώντων ή μετόχων του προβλήματος συνεπάγεται εξάλλου τη σχετική διαφοροποίηση των επιμέρους απόψεων η συμφερόντων του καθενός από αυτούς. Δεν μπορεί συνεπώς να μιλά κανείς για συγκεντρωμένο κέντρο αποφάσεων αλλά μάλλον για έναν αριθμό φαινομενικά ασύνδετων ή ασυντόνιστων «αποφασιστικών» σημείων (fragmented-disjointed decisional points) που διαπλέκονται και αλληλεπιδρούν στη διαδικασία της συνολικής απόφασης. Κανείς από τους συμμετέχοντες σ' αυτή τη διαδικασία δεν είναι σε θέση (από πλευράς τόσο διανοητικών όσο και υλικών δυνατοτήτων) να συλλάβει και να εκτιμήσει το σύνολο των εναλλακτικών λύσεων και των συνεπειών τους.

Στο πιθανό ερώτημα πώς εξασφαλίζεται ο γενικός συντονισμός και η ισορροπία της συμπεριφοράς των δρώντων παρά την απουσία γενικού συντονιστή, ο Lindblom απαντά ότι ο συντονισμός δεν αποτελεί απόλυτο μέγεθος ούτε αναγκαστικά αντικείμενο κεντρικού ρόλου αλλά πρακτική συνέπεια (και αποτέλεσμα της εσωτερικής λογικής) της τακτικής των ασύνδετων προ-

41. Lindblom, *ό.π.*, σ. 227.

42. Ορισμένη κατάσταση Α' ανταποκρίνεται στο αριστοποιητικό κριτήριο του Pareto αν είναι αδύνατο να εντοπιστεί μια άλλη κατάσταση Β' που να εξασφαλίζει τη βελτίωση των συνθηκών για ένα τουλάχιστον από τα στοιχεία της πρώτης κατάστασης, χωρίς να καθιστά ταυτόχρονα δυσμενέστερες τις συνθήκες για κανένα· βλ. Π.Α. Γέμτος, *Μεθοδολογία των κοινωνικών επιστημών*, σ. 246 κ.ε.

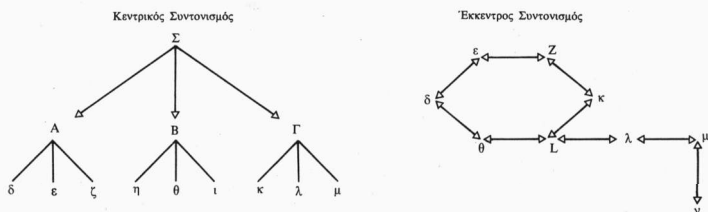
43. Το κριτήριο της συμμετοχής είναι ότι υφίστανται, άμεσα ή έμμεσα, τις συνέπειες των επιλογών.

σανξήσεων και των συμπληρωματικών μεταξύ τους προσαρμογών. Ασυντόνιστη είναι η συμπεριφορά εκείνη που τα μέρη της δεν χαρακτηρίζονται από συμπληρωματικότητα.

Ο μηχανισμός των επιμέρους αμοιβαίων προσαρμογών (partisan mutual adjustments) αναφέρεται ακριβώς στη διαδικασία του πρακτικού συντονισμού της συμπεριφοράς όσων συμμετέχουν στη διαδικασία της απόφασης είτε με τη μορφή της απλής προσαρμογής (adaptive adjustment) είτε με τη μορφή της πρόκλησης της επιθυμητής συμπεριφοράς (manipulated adjustments).⁴⁴ Είναι προφανές ότι κατά τη διαδικασία των αμοιβαίων προσαρμογών της συμπεριφοράς των επιμέρους δρώντων οι τελευταίοι (partisans) επιδιώκοντας τους δικούς του ο καθένας σκοπούς εμπλέκονται σε συναλλαγές, διαπραγματεύσεις, αμοιβαίες διεκδικήσεις και υποχωρήσεις. Οι δρώντες τηρούν στάση *προσαρμοστική* (αποδέχονται και συμμορφώνονται με το υφιστάμενο πλαίσιο - parametric), *υποχωρητική* (αποφεύγουν ό,τι οι άλλοι δεν ανέχονται - deferential) ή *υπολογιστική* (ελίσσονται στο υφιστάμενο πλαίσιο - calculated).

Τα είδη ή οι μορφές του κεντρικού και του έκκεντρου (μέσω αμοιβαίων προσαρμογών) συντονισμού μπορεί να παρασταθούν διαγραμματικά ως ακολούθως:

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ Ι



Όπως προκύπτει από το Διάγραμμα, ο έκκεντρος συντονισμός χαρακτηρίζεται: α) από μεγαλύτερη οικονομία επιπέδων, εφόσον οι μέτοχοι συντονίζονται μεταξύ τους και έτσι αποφεύγεται η παρεμβολή ενδιάμεσων συντονιστικών βαθμίδων, και β) από μεγαλύτερη ποικιλία σχέσεων διαπλοκής (σύμμετρες και ασύμμετρες). Σύμμετρη είναι η σχέση όταν υφίσταται αλλη-

44. Lindblom, ό.π., σ. 33 κ.ε.

λεπηρεασμός και αλληλεξάρτηση ($\delta \leftrightarrow \epsilon$). Ασύμμετρη είναι η σχέση όταν υφίσταται μονομερής επηρεασμός και εξάρτηση ($\mu \rightarrow \nu$).

Στο κυβερνητικό πεδίο μπορεί κανείς να παρατηρήσει ότι συμβαίνει κάτι αντίστοιχο αναφορικά με την πλειονότητα των δρώντων και την έκταση της μεταξύ τους διαπλοκής. Ως δρώντες μπορεί να νοηθούν εδώ μεγάλοι υπηρεσιακοί και οργανωτικοί φορείς, όπως είναι, λόγου χάρη, τα υπουργεία. Πολλά κυβερνητικά προγράμματα ή πολιτικές διαπερνούν το οργανωτικό πλαίσιο ενός αριθμού υπουργείων (π.χ. οικονομική πολιτική) και, αντίστροφα, πολλά από αυτά (υπουργεία) είναι επιφορτισμένα με την προώθηση και υλοποίηση περισσότερων από μία ή και μερικά αντιτιθέμενων στρατηγικών επιλογών και επιδιώξεων, όπως λ.χ. η οικονομική ανάπτυξη και η προστασία του περιβάλλοντος, η ασφάλεια και η προσωπική ελευθερία, η εκπαίδευση και η απασχόληση.⁴⁵

Συνέπεια της πλειονότητας των δρώντων που συμμετέχουν στη διαδικασία της απόφασης και της αδιαρετότητας των επιδιωκόμενων στόχων από τους πόρους που διατίθενται για την υλοποίησή τους αποτελεί το γεγονός ότι οι εναλλακτικές επιλογές που εξετάζονται και υιοθετούνται *διαφέρουν μεταξύ τους και από την υφιστάμενη κατάσταση μόνο κατά μικρά ποσοστά* (increments). Οι διαφοροποιήσεις είναι μικρής έκτασης και σημασίας, και για το λόγο αυτό η διαδικασία της απόφασης καταλήγει σε αποτελέσματα που δεν αψίστανται πολύ ούτε αλλοιώνουν ριζικά την υφιστάμενη κατάσταση.

Η επικέντρωση της προσοχής των δρώντων σε εναλλακτικές που λίγο διαφέρουν από τις ήδη υφιστάμενες επιλογές, αποτελεί εξάλλου συνέπεια του πεπερασμένου της αντιληπτικής και αφομοιωτικής ικανότητας του ανθρώπου, της ανεπάρκειας των απαιτούμενων πληροφοριών και του σχετικού κόστους ή των θυσιών που θα έπρεπε κανείς να υποβληθεί αν επρόκειτο να καταβάλει την υπεράνθρωπη προσπάθεια για συνοπτική θεώρηση και πλήρη ορθολογισμό. Ο Lindblom μάλιστα ισχυρίζεται ότι η σκόπιμη ή ενσυνείδητη παραμέληση (deliberate disregard) ενός αριθμού συνεπειών και επιπτώσεων των επιμέρους εναλλακτικών επιλογών συνιστά «αξιοσημείωτη μεθοδολογία απόφασης» (noteworthy problem solving tactic),⁴⁶ στο μέτρο που έτσι ελέγχεται η δαπάνη του ήδη περιορισμένου διανοητικού και πληροφοριακού αποθεματικού του αποφασίζοντος.

Ένα άλλο αξιοπρόσεκτο χαρακτηριστικό του αυξητικού προτύπου αφορά τα κριτήρια της απόφασης που, κατ' αντίθεση προς το ορθολογικό παράδειγμα, δεν μπορεί να είναι «αριστοποιητικά» (optimizing) αλλά απλώς «βελτιωτικά-ικανοποιητικά» (satisficing). Δεδομένης της συνθετότητας και

45. Βλ. αναλυτικότερα τον σχετικό νόμο για την κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα (Ν. 1558/1985).

46. Lindblom, *ό.π.*, σ. 146.

πολυπλοκότητας των προβλημάτων, ο αποφασίζων δεν επιδιώκει την εφάπαξ οριστική και «άριστη» επίλυσή τους αλλά μάλλον την «ικανοποιητική» αντιμετώπιση και διαχείρισή τους με τη διαδικασία της συνεχούς και σταδιακής ανάλυσης (serialanalysis) και αξιολόγησης από πολλαπλά κέντρα ή σημεία απόφασης (decisional points). Στην πρακτική ενάσκηση της δημόσιας πολιτικής, σημασία έχει ο περιορισμός και ο έλεγχος άμεσων και προφανών παθολογιών και όχι τόσο η διατύπωση ιδανικής κατάστασης (remedial orientation). Κατά τους αντισυνοπτιστές, προκειμένου για πολύπλοκα προβλήματα δεν είναι ορθό να μιλά κανείς για επίλυσή τους αλλά μάλλον για έλεγχο και αντιμετώπισή τους (problem management).

Κατά τους υποστηρικτές της η αντισυνοπτική θεώρηση ενώ υπερβαίνει τον ουτοπικό και εξωπραγματικό χαρακτήρα του ορθολογικού παραδείγματος, στο μέτρο που περιγράφει τον τρόπο που οι αποφάσεις πράγματι λαμβάνονται, αποτελεί ταυτόχρονα και χρήσιμο *κανονιστικό* πρότυπο, εφόσον συμβάλλει στην αποφυγή και αποσόβηση κρίσιμων σφαλμάτων με τη διαδικασία των σταδιακών και μικρής κλίμακας αλλαγών και διαφοροποιήσεων. Ο Lindblom προβάλλει τον ισχυρισμό ότι το αυξητικό πρότυπο συνιστά πρακτική μεθοδολογία ορθολογικής συμπεριφοράς που, παρά τις πιθανές ατέλειές της, υπερέρχει της μάταιης απόπειρας για πλήρη (υπεράνθρωπο) ορθολογισμό που χαρακτηρίζει το ορθολογικό παράδειγμα.⁴⁷

Ο λόγος είναι ότι αν υπάρχει ένας αριθμός δρώντων που μετέχουν στην πολύπλοκη και συνεχή διαδικασία της αντιμετώπισης ορισμένου προβλήματος, οι συνέπειες από την παραμέληση ορισμένων συνιστωσών ή όψεων του προβλήματος από μέρος ενός εκ των δρώντων ελέγχονται από την πιθανότητα της αντιμετώπισης είτε από τον ίδιο, σε επόμενη χρονική στιγμή, είτε από άλλους. Επιπλέον είναι προτιμότερο, κατά τους αντισυνοπτιστές, να αντιμετωπίζονται τα προβλήματα και οι συνέπειές τους ευθύς ως αναφύονται, παρά να καταβάλλεται η άγωνα και μάταιη ίσως προσπάθεια να προβλεφθούν πριν καν την εμφάνισή τους. Η πλειονότητα των δρώντων συνιστά μηχανισμό που εξασφαλίζει τη στρατηγική υπεροχή του αυξητικού προτύπου, δεδομένου ότι η αντιμετώπιση ενός προβλήματος από πολλές οπτικές (ή σημεία επιρροής) διασφαλίζει τον αποτελεσματικότερο έλεγχο του από την ατομική απόπειρα έστω και ενός πραγματικά ικανού αποφασίζοντος. Η απουσία συγκεκριμένου συντονιστικού κέντρου δεν σημαίνει αναγκαστικά ότι και η όλη συμπεριφορά γίνεται ασυντόνιστη.

Ο λόγος είναι ότι αποκαθίστανται λειτουργικοί μηχανισμοί εξισορρόπησης των αντιτιθέμενων επιμέρους τάσεων ή ροπών. Η αναγκαία συνθήκη είναι ότι οι τελευταίες δεν παρουσιάζουν μεγάλες διακυμάνσεις ή αποκλίσεις

47. Lindblom, *The Science of Muddling Through*, σ. 88.

μεταξύ τους από πλευράς δυναμικού (δυνατότητα μονομερούς επιρροής). Αν, αντίθετα, παρατηρούνται ανισότητες δυναμικού, ορισμένες δηλαδή μονάδες ή συμμετοχοί στη διαδικασία της απόφασης είναι σε θέση να επηρεάσουν μονομερώς και δυσανάλογα τη συμπεριφορά άλλων, τότε ακυρώνεται μία από τις θεμελιώδεις προϋποθέσεις (*conditio sine qua non*) της λειτουργίας και ορθότητας του αντισυνοπτικού προτύπου.

Συμπερασματικά μπορεί να γίνει αποδεκτό ότι το αυξητικό ή προσθετικό πρότυπο είναι περισσότερο πραγματιστικό ή περιγραφικά ακριβέστερο (πώς πράγματι λαμβάνονται οι αποφάσεις) από το συνοπτικό παράδειγμα. Η παραδοχή αυτή στηρίζεται στο γεγονός ότι στο πλαίσιο της αντισυνοπτικής θεώρησης καταδεικνύεται η *πολυπλοκότητα* και συνθετότητα των προβλημάτων της δημόσιας πολιτικής και ταυτόχρονα το *πεπερασμένο της ανθρώπινης λογικότητας*, η *πολλαπλότητα* των παραγόντων (και αντίστοιχων σημείων επιρροής) που μετέχουν στη διαδικασία της απόφασης, ο *ικανοποιητικός* ή απλώς *βελτιωτικός* και όχι ο *αριστοποιητικός* χαρακτήρας των κριτηρίων που υιοθετούνται, η *απουσία βεβαιότητας* σχετικά με τις συνέπειες και επιπτώσεις των εναλλακτικών που γίνονται ορατές από τον αποφασίζοντα, η *στενότητα* των διατιθέμενων πόρων και βέβαια η *πολλαπλότητα*, *πολυπλοκότητα* και σχετική *αντιφατικότητα* των επιδιωκόμενων σκοπών και αξιών, που μάλιστα δεν διαχωρίζονται από τα μέσα για επίτευξη και ικανοποίησή τους.

Κατά την άποψη ενός σχολιαστή,⁴⁸ υφίσταται «πολύπλοκο πρόβλημα απόφασης» (*complex decision problem*) εφόσον ισχύουν οι ακόλουθες συνθήκες:

α) διατυπώνονται δύο τουλάχιστον (σχετικά) αντίθετες αξιολογικές διεκδικήσεις, με συνέπεια η (μερική έστω) ικανοποίηση της μιας να επιφέρει αντίστοιχη μείωση της άλλης (*value trade off*).

β) υπάρχει αβεβαιότητα σχετικά με το χαρακτήρα και τις συνέπειες των εναλλακτικών τρόπων δράσης που γίνονται αντιληπτές από τον αποφασίζοντα· και

γ) πλειονότητα των δρώντων ή συμμετεχόντων στη διαδικασία της απόφασης με τις σχετικές μεταξύ τους διαφορές επιμέρους συμφερόντων, προσωπικών και αξιολογικών προσλαμβανουσών.

Η αμφισβήτηση του ορθολογικού-αναλυτικού προτύπου και η αντίστοιχη ορθότητα της αντισυνοπτικής θεώρησης διεκδικείται τόσο στο ατομικό όσο και στο συλλογικό πεδίο απόφασης και συμπεριφοράς. Στο ατομικό επίπεδο το ορθολογικό παράδειγμα έχει υποστεί σοβαρή κριτική και αμφισβήτηση από τη γνωστική ψυχολογία (*cognitive psychology*) και την κυβερνητική θεωρία της απόφασης, στη βάση κυρίως των εσφαλμένων υποθέσεων των συ-

48. Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision*, σ. 15-19.

νοπιστών για την ικανότητα επεξεργασίας πληροφοριών που διαθέτει ο ανθρώπινος εγκέφαλος. Υπενθυμίζεται ότι αποτελεί θεμελιώδες αξίωμα του ορθολογικού παραδείγματος πως η επίλυση σύνθετων προβλημάτων απαιτεί αντίστοιχη-ανάλογη πολυπλοκότητας μηχανισμούς και ικανότητες από μέρους του αποφασίζοντος. Παρατηρείται όμως ότι στην πράξη πολλές φορές σύνθετα προβλήματα και πολύπλοκες λειτουργίες αντιμετωπίζονται και επιτελούνται χωρίς παράλληλα να διαθέτει ο δρων απεριόριστες υπολογιστικές και λογικές δυνατότητες ή να προβαίνει σε εξαντλητική εξέταση όλων των πιθανών εναλλακτικών τρόπων δράσης των συνεπειών και επιπτώσεών τους. Και αυτό ισχύει και για διαφορετικής πολυπλοκότητας οργανισμούς όσο και συμπεριφορές. Οι μέλισσες, λόγου χάρη, επιτελούν την εξαιρετικά πολύπλοκη λειτουργία της άγρευσης γύρης χωρίς να προβαίνουν σε διαδικασίες αναλυτικού λογισμού. Ο παίκτης της αντισφαίρισης, εξάλλου, επιτυγχάνει υψηλά επίπεδα συντονισμού των μελών του χωρίς σχεδόν να σκέπτεται.

Εκείνο που συμβαίνει σε αυτές τις περιπτώσεις, παρατηρεί ο Steinhuber,⁴⁹ είναι η χρησιμοποίηση κλειστών κυκλωμάτων ανατροφοδότησης πληροφοριών μέσω των οποίων περιορίζεται η αβεβαιότητα και αποφεύγεται η εξαντλητική θεώρηση εναλλακτικών. Το χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η γάτα που κοιμάται κοντά στην εστία και την πλησιάζει όταν η θέρμανση χαμηλώνει ενώ απομακρύνεται όταν αυτή ανεβαίνει. Σ' αυτή την περίπτωση δεν μπορεί να υποθεθεί ότι η γάτα προβαίνει σε διαδικασία απόφασης που προσομοιάζει στο αναλυτικό παράδειγμα. Εκείνο που κατά πάσα πιθανότητα συμβαίνει είναι ότι διαθέτει μηχανισμούς που επιτρέπουν τη διατήρηση ορισμένων κρίσιμων μεταβλητών (critical variables) σε ορισμένα επίπεδα ή συσχετισμούς, και αλλάζει θέση μόνο αν οι μεταβλητές αυτές (π.χ. η θερμοκρασία) υπερβούν τα καθορισμένα ανεκτά όρια — όπως ακριβώς συμβαίνει με το θερμοστάτη. Πρόκειται για απλό μηχανισμό, ικανό όμως να επιτύχει τον δύσκολο στόχο της διατήρησης της θερμοκρασίας μέσω της ανατροφοδοτικής λειτουργίας (feedback) που επιτρέπει την επισήμανση μεταβολών στη θερμοκρασία.

Ο Simon έχει παρατηρήσει ότι το δεσοξυριβονουκλεϊνικό οξύ (DNA) στα χρωμοσώματα λειτουργεί σύμφωνα με το κυβερνητικό παράδειγμα, γεγονός που ερμηνεύει το παράδοξο μια τόσο περίπλοκη εργασία να εκτελείται με απλούς μηχανισμούς.⁵⁰ Ο Sam. Beer, εξάλλου, ισχυρίζεται ότι υφίσταται θεμελιώδης συνάφεια μεταξύ του κυβερνητικού προτύπου και των διαδικασιών της απλής λογικής.⁵¹ Για τους παραπάνω λόγους, το κυβερνητικό πα-

49. Στο ίδιο, σ. 40 κ.ε.

50. Simon, *The Science of the Artificial*.

51. Beer, *Cybernetics and Management*.

ράδειγμα προτείνεται ως εναλλακτική ίδιας αξίας και συνθετότητας με το αναλυτικό-ορθολογικό αντίστοιχό του.

Εκτός από το ατομικό πεδίο, το αυξητικό πρότυπο διεκδικεί ανάλογη εξηγητική ισχύ και εγκυρότητα και για το συλλογικό επίπεδο απόφασης και συμπεριφοράς. Υποστηρίζεται, συγκεκριμένα, ότι η αυξητική μεθοδολογία προσδιάζει και αντανakλά με ακρίβεια την προϋπολογιστική διαδικασία στις πλουραλιστικές, ιδιαίτερα, δημοκρατίες. Ο δημόσιος προϋπολογισμός μάλιστα έχει χαρακτηριστεί και ως «πρακτικός αυξητισμός» (incrementalism in action).⁵² Πράγματι, υπάρχουν ενδείξεις ότι ο δημόσιος προϋπολογισμός και ο οικονομικός προγραμματισμός, όπως ενασκειείται σε συγκεκριμένα κοινωνικοπολιτικά πλαίσια, παρουσιάζεται ως η οντοποίηση ή ενσάρκωση του μεθοδολογικού αυξητισμού, στο μέτρο που χαρακτηρίζεται από μικρής κλίμακας αυξομειώσεις στους κεντρικούς άξονες τόσο των δημόσιων εσόδων όσο και των δαπανών.

Όπως είναι γνωστό, σύμφωνα με την αρχή της ενιαίας ισχύος του προϋπολογισμού, ως βάση ή μέτρο σύγκρισης των οικονομικών μεγεθών που εγγράφονται στο νέο προϋπολογισμό εκλαμβάνονται τα αντίστοιχα μεγέθη του παρελθόντος έτους, τα οποία και τροποποιούνται ως προς ορισμένα ποσοστά. Η ετήσια ισχύς του εκάστοτε προϋπολογισμού στην πράξη λειτουργεί περιοριστικά προκειμένου για δραματικές ή ριζοσπαστικές αποκλίσεις από τις ισχύουσες δεσμεύσεις.⁵³ Έχει εκτιμηθεί ότι οι αυξομειώσεις στα έσοδα και τις δαπάνες που εγγράφονται στους ετήσιους προϋπολογισμούς μεγάλων φορέων του δημοσίου, όπως είναι λ.χ. τα υπουργεία, δεν υπερβαίνουν κατά μέσο όρο το 2,5%.⁵⁴ Ο λόγος είναι ότι το μεγαλύτερο μέγεθος του συνόλου των εσόδων και δαπανών είναι ήδη προσδιορισμένο από παρούσες και παρελθούσες κατανομές των πόρων και δεσμεύσεις. Αυτό είναι γνωστό ως το πρόβλημα του ελέγχου των δαπανών. Εδώ έγκειται η πρακτική δυσχέρεια εφαρμογής στις δημόσιες δαπάνες προϋπολογισμού μηδενικής βάσης, με την έννοια ότι «ανεξέλεγκτες ή ανελαστικές» είναι οι δαπάνες εκείνες για τις οποίες η κυβέρνηση είναι ήδη δεσμευμένη πριν από την κατάρτιση του προϋπολογισμού.⁵⁵

Ένα άλλο χαρακτηριστικό της προϋπολογιστικής διαδικασίας, που ενισχύει την εξηγητική-περιγραφική δυνατότητα της αντισυνοπτικής θεώρησης, είναι το γεγονός της πολλαπλότητας των δαπανών που αντανakλά την πλειονότητα των μετόχων ή φορέων (fragmentation-complexity).

52. Jenkins, *ό.π.*, σ. 182. Επίσης Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*.

53. Gunsteren, *ό.π.*, σ. 150 κ.ε.

54. Smith, *Policy Making in British Government*, σ. 141.

55. Naomi Gaiden, *Dilemmas of Budget Reform*, in Caiden - Siedentopf, *Strategies for Administrative Reform*, σ. 36.

Εκτός από την προϋπολογιστική διαδικασία, η εμπειρία και από άλλες απόπειρες για «συνοπτικές» πρακτικές και μεθοδεύσεις στο χώρο των δημόσιων δαπανών, όπως λ.χ. το βρετανικό σχεδιαστικό σύστημα PESC (Public Expenditure Survey Committee) έχουν προσδώσει αποδεικτικά στοιχεία στην αυξητική προβληματική.⁵⁶ Μια μάλλον πρόσφατη μελέτη του συστήματος PESC επισήμανε ότι η λειτουργία του δεν είχε συνέπεια τον εξορθολογισμό των δαπανών αλλά αντίθετα προσαρμόστηκε στην ισχύουσα αντισυνοπτική (αυξητική) πρακτική και μεθοδολογία.⁵⁷

Ως άλλα ενδεικτικά παραδείγματα σχετικής αποτυχίας και προσαρμογής στην πραγματικότητα προσπαθειών για συνοπτική (ορθολογική) μεθοδολογία στο χώρο της δημόσιας πολιτικής μπορεί να αναφερθούν πρώτον, η συστηματική ιεράρχηση στρατηγικών σκοπών, στόχων, των απαιτούμενων πόρων και των διαφαινόμενων εναλλακτικών επιλογών (Programme Analysis and Review - PAR), που «έζησε» περίπου μια δεκαετία (1970-79).⁵⁸ Δεύτερον, το γνωστό Think Tank (Central Policy Review Staff), που λειτούργησε ως μηχανισμός στρατηγικής ανάλυσης και σχεδιασμού στη βρετανική δημόσια διοίκηση και καταργήθηκε από την προτελευταία συντηρητική κυβέρνηση.⁵⁹ Και τρίτον, οι σχεδιαστικές απόπειρες στο βρετανικό Εθνικό Σύστημα Υγείας (National Health Service) που δεν κατόρθωσαν να εκλογικεύσουν την πρακτική των συμβιβασμών, διαπραγματεύσεων και προσαρμογών μεταξύ των σχετικής ασυμβατότητας συμφερόντων και διεκδικήσεων.⁶⁰

Το γενικό συμπέρασμα από την εμπειρία των παραπάνω εφαρμογών είναι ότι απόπειρες ορθολογικής ανάλυσης προσκρούουν σε μεθοδολογικά, οργανωτικά ή πολιτικά εμπόδια που μοιραία οδηγούν στη σταδιακή αδρανοποίηση και αφομοίωσή τους από σταθερές συνήθειες και πρακτικές. Η εμπειρία από την αποτυχία ορισμένων μεθόδων του ορθολογικού τύπου θέτει το ερώτημα κατά πόσον ο αυξητισμός συνιστά τη μόνη πρακτικά δυνατή μεθοδολογία λήψης αποφάσεων. Και δεύτερον, ποια είναι η κανονιστική σημασία αυτού του προτύπου εν όψει της πρακτικής δυσχέρειας υλοποίησης αναλύσεων συνοπτικού τύπου. Από τα δύο αυτά αλληλένδετα, ως ένα σημείο τουλάχιστον, ερωτήματα ανακύπτει ο ειδικότερος προβληματισμός περί της ισχύος του αυξητισμού ανεξάρτητα:

56. R. Clarke, *New Trends in Government*, Pitt - Smith, *Government Departments*, κεφ. 5, και Ham - Hill, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, σ. 83 κ.ε.

57. Hecló - Wildavsky, *The Private Government of Public Money*.

58. A. Gray - B. Jenkins, *Policy Analysis in British Central Government: the experience of PAR*.

59. W. Plowden, «The British CPRS» στο P. R. Baehr - B. Whittrock, *Policy Analysis and Policy Innovation*, και A. Makridimitris, *Reasoning and Legality in Administration*, σ. 53 κ.ε.

60. K. Karnard, K. Lee, A. Mills, J. Reynolds, *NHS planning: an Assessment, 1980, Hospital and Health Service Review*.

α) από το είδος του προβλήματος που αντιμετωπίζεται, και
β) από τις συγκεκριμένες περιβαλλοντικές συνθήκες, καταστάσεις και αξιολογικές συνιστώσες στο πλαίσιο των οποίων λαμβάνεται η απόφαση.

Όσον αφορά το πρώτο σκέλος του προβληματισμού (είδος του προβλήματος), ερωτάται αν η αυξητική μεθοδολογία προσιδιάζει για την αντιμετώπιση *κάθε* μορφής προβλημάτων τόσο πολύπλοκων όσο και απλούστερων στο ατομικό και συλλογικό πεδίο. Υπενθυμίζεται ότι η αντισυνοπτική θεώρηση υιοθετεί τη μεθοδολογία της διάσπασης του προβλήματος στα κύρια μέρη του, καθένα από τα οποία αντιμετωπίζεται με κριτήρια σχετικής ορθότητας (ικανοποιητικά - suboptimal), από μια πληθώρα μετόχων ή δρώντων. Με τον τρόπο όμως αυτό αγνοείται ή υποβαθμίζεται η εσωτερική πολυπλοκότητα (complexity) και ο υπερκείμενος ή περιεκτικός χαρακτήρας (Gestalt) ορισμένων προβλημάτων που δεν συνιστούν το τυπικό άθροισμα των μερών τους και συνεπώς δύσκολα αντιμετωπίζονται με τη μεθοδολογία του ασυντονιστου αυξητισμού. Στην ιατρική παθολογία, λόγου χάρη, η ανάλυση ενός συμπτώματος ανεξάρτητα από άλλα και η αποφυγή διασταυρώσεως των ενδείξεων μπορεί να εμποδίσει την ορθή διάγνωση και τελικά τη θεραπεία. Στο χώρο της δημόσιας πολιτικής, εξάλλου, η διαχείριση προβλημάτων μεγάλης κλίμακας και συνθετότητας, όπως η εθνική άμυνα, η παιδεία, η κοινωνική πρόνοια και υγεία, η οικονομική ανάπτυξη, που χαρακτηρίζονται από εξαιρετική πολυπλοκότητα και πολυκεντρικότητα (complexity - polycentricity),⁶¹ απαιτεί συντονισμένη προσπάθεια και ένα μέτρο συνοπτισμού που δεν παρέχεται από την αυξητική μεθοδολογία.

Όσον αφορά το δεύτερο σκέλος του προβληματισμού (περιβαλλοντικές συνθήκες ή καταστάσεις), μπορεί να παρατηρηθεί ότι η υιοθέτηση *βελτιωτικών* ή *ικανοποιητικών* (suboptimal) κριτηρίων απόφασης, στο πλαίσιο της αντισυνοπτικής θεώρησης, προϋποθέτει μια κατάσταση ή περιβάλλον γενικής σταθερότητας ή και στατικότητας, κοινά αποδεκτών αξιών και επιδιώξεων με αναλογικά ποσοστά εξουσίας και επιρροής διανεμημένα ισόρροπα μεταξύ των μελών της κοινωνικής ομάδας. Σε τέτοιες συνθήκες, μεγάλα ή κρίσιμα θέματα και διαχωριστικές ιδεολογίες δύσκολα ανακύπτουν.⁶² Επιπλέον, η υιοθέτηση κριτηρίων σχετικής ικανοποίησης (satisficing - suboptimal), που δεν συνεπάγονται ριζική διαφοροποίηση από την υφιστάμενη κατάσταση (status quo), κατά λογική συνέπεια σημαίνει ότι είναι κανείς γενικά ικανοποιημένος με την υφιστάμενη κατάσταση και απλώς επιδιώκει να επιφέρει ορισμένες βελτιωτικές τροποποιήσεις σε αυτή. Φαίνεται, συνεπώς, ότι η αυξητική στρατηγική προσιδιάζει στην αντιμετώπιση καταστάσεων που χαρα-

61. Για την έννοια της πολυκεντρικότητας βλ. Jowell, *Law and Bureaucracy*, σ. 151-5.

62. Daniel Bell, *The End of Ideology*.

κτηρίζονται από χαμηλά ποσοστά κρίσης και αμφισβήτησης (lowrisk, non-crisis situations). Αντίθετα, η αντιμετώπιση κρίσιμων προβλημάτων (πόλεμος, σεισμός, πυρκαγιά) με την υιοθέτηση της αυξητικής μεθοδολογίας και ικανοποιητικών κριτηρίων (low risk, satisficing, suboptimal) μπορεί όχι μόνο να προκαλέσει οργανωτική αδράνεια και απάθεια αλλά και να αποβεί μοιραία.

Η αντιμετώπιση κρίσεων με την αυξητική μεθοδολογία ελέγχεται, εξάλλου, και από πλευράς επιστημολογικής στρατηγικής, δεδομένου ότι είναι δύσκολο ή λογικά αντιφατικό να αποπειράται κανείς την «επίλυση» ή υπέρβαση μιας κρίσης ενώ παραμένει εντός του πλαισίου των συνθηκών (οικονομικές, πολιτικές, κοινωνικές, ιδεολογικές) που δημιούργησαν αυτή την κατάσταση. Ανάλογα βέβαια με την ένταση και το βάθος της κρίσης, εκείνο που απαιτείται είναι μια συνολική στρατηγική υπέρβασης που ίσως συνεπάγεται ρήξη με ορισμένες από τις συνθήκες ή τους παράγοντες που συνέβαλαν στη διαμόρφωσή της.

Είναι συνεπέστερη προς την ανθρώπινη εμπειρία η παρατήρηση ότι *κρίσιμα* προβλήματα δεν αντιμετωπίζονται συνήθως με συντηρητική τακτική ακριβώς επειδή βασικές ή θεμελιώδεις αξίες και αγαθά διακυβεύονται. Έτσι αν απειλείται, λόγου χάρη, η εθνική ανεξαρτησία και ακεραιότητα είναι λογικό να αναμένει κανείς ότι ο δημόσιος προϋπολογισμός δεν θα αντανάκλα τις συνήθεις αυξομειώσεις (αντισυνοπτικού-αυξητικού τύπου), αλλά θα κλίνει δραστικά στη ριζική περιστολή ορισμένων δαπανών και την ανάλογης έκτασης διόγκωση άλλων. Η υιοθέτηση συντηρητικής, αυξητικής τακτικής σ' αυτή την περίπτωση μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την εθνική ακεραιότητα, γεγονός που δεν είναι κανείς διατεθειμένος να το αποτολμήσει.

Συμπερασματικά μπορεί συνεπώς να παρατηρηθεί ότι η αντισυνοπτική θεωρία των αποφάσεων εξαντλεί την όποια κανονιστική της εγκυρότητα προκειμένου για θέματα που δεν χαρακτηρίζονται ως μεγάλα ή κρίσιμα. Στο μέτρο όμως που τέτοια θέματα ή προβλήματα πράγματι ανακύπτουν, ακόμα και στο πλαίσιο κοινωνιών τα γενικά χαρακτηριστικά των οποίων συνιστούν τις εννοιολογικές προϋποθέσεις ισχύος της αυξητικής θεωρίας, και αντιμετωπίζονται με συνοπτική μεθοδολογία,⁶³ κλονίζεται αναλογικά και η περιγραφική εγκυρότητα της αντισυνοπτικής προσέγγισης.

63. Ενδεικτικά μπορεί να αναφερθούν, όσον αφορά τις ΗΠΑ, ο πόλεμος του Βιετνάμ, η διαστημική εξόρμηση και η κρίση του κόλπου των Χοίρων· βλ. γενικά Allison, *The Essence of Decision*.

IV. Ενδεχομενική προσέγγιση

Στο πλαίσιο αυτής της ενότητας θα διερευνηθούν ορισμένες ενδιάμεσες θεωρήσεις στη διαδικασία των αποφάσεων και της δημόσιας πολιτικής που οροθετούνται μεταξύ του τέλει ορθολογισμού και του καθαρού αυξητισμού. Συγκεκριμένα, θα εξεταστούν το κανονιστικό αριστοποιητικό πρότυπο (normative optimum model) του Dror, η μικτή ανίχνευση (mixed scanning) του Etzioni, και η στρατηγική ανάλυση (strategic analysis) του Lindblom. Το κεφάλαιο θα ολοκληρωθεί με ορισμένες συμπερασματικές κρίσεις και παρατηρήσεις σχετικά με τη σημασία και εγκυρότητα μιας ενδεχομενικής προσέγγισης στη θεωρία των αποφάσεων και την ανάλυση της δημόσιας πολιτικής.

Ενώ ο Dror βρίσκει αρκετά χρήσιμα και αξιοπρόσεκτα στοιχεία στην αυξητική μεθοδολογία, διαβλέπει ταυτόχρονα και μια συντηρητική διάσταση ή απόχρωση που ίσως λειτουργεί ευνοϊκά για την οργανωτική αδράνεια και παθητικότητα.⁶⁴ Επισημαίνει ο Dror ορισμένες από τις λογικές προϋποθέσεις της ισχύος και εγκυρότητας της αυξητικής θεώρησης, όπως, λόγου χάρη, τη σχετική ικανοποίηση με τα υφιστάμενα επίπεδα απόδοσης και την υπάρχουσα κατάσταση (status quo), τη σταθερότητα και κυκλικότητα των προβλημάτων που επανέρχονται συνεχώς σε ένα σύνολο δρώντων. Συμπεραίνει στη συνέχεια ότι αυτές οι συνθήκες συνήθως απαντούν σε κοινωνίες που χαρακτηρίζονται από υψηλά επίπεδα κοινωνικής σταθερότητας και συνοχής, χωρίς να διατυπώνονται απόλυτα αντιφατικές και αμοιβαία αποκλειόμενες αξιολογικές διεκδικήσεις. Στο μέτρο όμως που απαντούν κοινωνίες που χαρακτηρίζονται από εσωτερικές συγκρούσεις, αντιθέσεις και ταχείς ρυθμούς αλλαγής, ο Dror θεωρεί ανεπαρκή την αυξητική προσέγγιση και προτείνει μια εναλλακτική μεθοδολογία απόφασης και δημόσιας πολιτικής, το κανονιστικό αριστοποιητικό πρότυπο (normative optimum model), που συνδυάζει κατά την εκτίμησή του περιγραφική όσο και δεοντολογική εγκυρότητα.

Το κανονιστικό βελτιστοποιητικό πρότυπο του Dror επιχειρεί τη διεύρυνση τόσο των ορθολογικών όσο και των εξωορθολογικών ή μεταορθολογικών συνιστωσών ή συντελεστών στη διαδικασία της απόφασης. Ως εξωλογικά ή μεταλογικά στοιχεία ο Dror θεωρεί την κρίση,⁶⁵ τη δημιουργική φαντασία, την επινοητικότητα, την πρόγνωση, την προφητεία, την ενόραση, τον διανοητικό καταϊγισμό (brainstorming), την πρωτότυπη ανανεωτική σκέψη (innovative thinking). Η ουσία του επιχειρήματος του Dror, σε αυτό το σημείο, έγκειται, πρώτον, στην αναγνώριση του γεγονότος ότι τέτοια στοιχεία πράγματι παρεισφρούν στη διαδικασία της απόφασης και, δεύτερον, στην

64. Dror, *Muddling Through - Science of Inertia?*, και *Public Policy Making Reexamined*.

65. Βλ. εκτενώς Vickers, *The Art of Judgement*.

εκτίμηση της λειτουργικής χρησιμότητάς τους στο μέτρο που όντως συμβάλλουν στη μείωση της αβεβαιότητας του περιβάλλοντος και των απρόβλεπτων συνθηκών. Σε ένα άλλο σχετικό κείμενό του ο Dror κάνει επίκληση για την αναγκαιότητα υπέρβασης της «οικονομίστικης» λογικής και την ένταξη στην ανάλυση της δημόσιας πολιτικής περισσότερο δημιουργικών δυνατοτήτων, όπως η φαντασιακή σκέψη (imaginative, futuristic, speculative thinking) και η έμπειρη ενόραση (trained intuition) μέσα από κατάλληλες μεθόδους, όπως λόγου χάρι η τεχνική των Δελφών.⁶⁶

Ως λογικά στοιχεία της απόφασης ο Dror θεωρεί την *επιλεκτική* (και όχι εξαντλητική) μελέτη και εκτίμηση των εναλλακτικών επιλογών και των συνεπειών τους που γίνονται αντιληπτές από τον αποφασίζοντα, και τη *σχετική* (και όχι απόλυτη) διευκρίνιση και συγκεκριμενοποίηση των αξιολογικών δεδομένων, των σκοπών και στόχων της συμπεριφοράς.

Το κανονιστικό βελτιστοποιητικό πρότυπο, όπως διαφαίνεται από τα παραπάνω, χαράζει μια ενδιάμεση πορεία μεταξύ της συνοπτικής και της αντισυνοπτικής προσέγγισης. Συγκεκριμένα, ενώ ο Dror αναγνωρίζει την περιγραφική εγκυρότητα της αυξητικής μεθοδολογίας, επιδιώκει ταυτόχρονα την ενίσχυση και *βελτίωση* της ποιότητας των αποφάσεων — έναν προβληματισμό που συμεριζείται με την ορθολογική προσέγγιση.

Την αναζήτηση μιας ενδιάμεσης προσέγγισης επιδίωξε και ο Etzioni, η μικτή ή συνθετική ανίχνευση (mixed scanning) του οποίου φιλοδοξεί επίσης να γεφυρώσει τα πλεονεκτήματα του ορθολογισμού και του αυξητισμού, αποφεύγοντας ταυτόχρονα τα μειονεκτήματα αμοιτέρων.⁶⁷ Κατά την άποψη του Etzioni, η αυξητική μεθοδολογία κρίνεται ανεπαρκής, κυρίως στα ακόλουθα σημεία. Πρώτον, αγνοείται ή υποβαθμίζεται το γεγονός της ανισότητας των σχέσεων δύναμης και επιρροής (power differentials) μεταξύ των μετεχόντων· δεύτερον, η περιγραφική εγκυρότητα του αυξητισμού συνδέεται συνήθως (ή εξαρτάται από) με την ομαλότητα των συνθηκών και κυρίως την απουσία κρίσης ή σύγκρουσης αξιών· και τρίτον, η αντισυνοπτική μεθοδολογία δεν παρέχει ικανοποιητικό μηχανισμό αντιμετώπισης θεμάτων ή προβλημάτων μείζονος, θεμελιώδους σημασίας και εμπέλειας, με συνέπεια να μη διακρίνονται όσον αφορά τον τρόπο αντιμετώπισής τους από θέματα ή αποφάσεις ελάσσονος σημασίας και σπουδαιότητας.⁶⁸

66. Dror, *Policy Analysis, Public Administration Review*, 27, 1967, 197-203.

67. A. Etzioni, *Mixed Scanning: a third approach*.

68. Το επιχείρημα αυτό το έχει αποδεχθεί και ο Lindblom που έχει ομολογήσει ότι προκειμένου για μείζονα θέματα η πλουραλιστική, και συνεκδοχικά η αυξητική, θεώρηση είναι ασθενής και ανεπαρκής. Ο λόγος είναι ότι αν υπάρχουν υψηλά επίπεδα consensus (κοινότητα ιδεών και αξιών), τα (μείζονα) θέματα, εκείνα που διαιρούν, τίθενται εκτός πλαισίου συζήτησης, αναφοράς και αντιπαράθεσης, Lindblom, *Still Muddling, not yet Through*.

Η μικτή θεώρηση (mixed scanning) συνίσταται στη διάκριση δύο τύπων ή μεθοδολογιών αποφάσεων, ανάλογα με το είδος του προβλήματος και την έκταση και σημασία των συνεπειών των επιλογών. *Θεμελιώδεις* ή μεγάλης κλίμακας αποφάσεις και διαδικασίες είναι αυτές που θέτουν τις βασικές κατευθύνσεις πολιτικής και συμπεριφοράς και διαμορφώνουν το πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνονται οι *μικρότερης κλίμακας και σημασίας αποφάσεις*. Οι τελευταίες είτε προετοιμάζουν τη λήψη θεμελιωδών αποφάσεων είτε τις υλοποιούν, και αυτό μπορεί να συμβαίνει σύμφωνα με την αυξητική, αντισυνοπτική μεθοδολογία. Όσον αφορά τις υψηλού επιπέδου θεμελιώδεις αποφάσεις, αυτές διαμορφώνονται, κατά τη μικτή θεώρηση, αφού ληφθούν υπόψη και αναλυθούν ένας αριθμός *κρίσιμων* εναλλακτικών επιλογών στρατηγικής σημασίας, δίχως την εξαντλητική μελέτη όλων των πιθανών εναλλακτικών τρόπων δράσης και των συνεπειών τους (και σ' αυτό έγκειται η διαφορά της μικτής θεώρησης από το αμιγώς ορθολογικό πρότυπο). Περιορίζοντας τη λεπτομερή και εξαντλητική ανάλυση όλων των όψεων και συνιστωσών των μείζονος σημασίας αποφάσεων, γίνεται έτσι δυνατή η αποκατάσταση ενός στοιχειώδους επιπέδου ορθολογισμού ενώ αφαιρούνται οι μεγιστοποιητικές διεκδικήσεις του απόλυτου συνοπτισμού (contextuating rationalism).⁶⁹ Παράλληλα, παρακάμπτεται η βασική αδυναμία του αντισυνοπτισμού, η απουσία δηλαδή ικανοποιητικού μηχανισμού αντιμετώπισης των θεμελιωδών αποφάσεων και επιλογών. Συνδυάζοντας έτσι συνοπτισμό και αντισυνοπτισμό σε διαφορετικά επίπεδα γενικότητας και κρισιμότητας των αποφάσεων, η μικτή «ανίχνευση» επιδιώκει να αποφλοιώσει τον ορθολογισμό από την ουτοπική του διάσταση και ταυτόχρονα να ακυρώσει τις συντηρητικές (pro status quo) συνηχήσεις ή αποχρώσεις του καθαρού αυξητισμού.

Παρά τα αναμφισβήτητα πλεονεκτήματά της, η μικτή θεώρηση δεν παρέχει ασφαλή κριτήρια διάκρισης και ταξινόμησης των αποφάσεων σε μείζονος και ήσσονος σημασίας. Δεν είναι δύσκολο ασφαλώς να φανταστεί κανείς περιστάσεις που οι άνθρωποι διαφωνούν σχετικά με τη σημασία ή σπουδαιότητα συγκεκριμένου θέματος ή προβλήματος δημόσιας πολιτικής. Σε αυτές τις περιπτώσεις η μικτή θεώρηση δεν παρέχει κανενός είδους κριτήρια διάκρισης, πέρα από την παρατήρηση ότι τα μείζονα θέματα αντιμετωπίζονται και οι θεμελιώδεις αποφάσεις λαμβάνονται με διαδικασίες που προσομοιάζουν, ως ένα σημείο, χωρίς να ταυτίζονται με τη συνοπτική μεθοδολογία.

Για το λόγο αυτό η μικτή «ανίχνευση» έχει χαρακτηριστεί από ορισμένους επικριτές της το ίδιο ουτοπική όπως και το συνοπτικό, και το ίδιο ληθαργική και συντηρητική όπως και το αυξητικό πρότυπο.⁷⁰ Αυτή η κριτική

69. Etzioni, *ό.π.*, σ. 390.

70. Smith - May, *The Artificial Debate between fatalist and Incrementalist models of Decision Making*.

μπορεί όμως να χαρακτηριστεί εξαιρετικά αυστηρή και απαισιόδοξη.⁷¹ Σε τελευταία ανάλυση, τι συνιστά μείζον ή έλασσον θέμα σε συγκεκριμένες συνθήκες και περιστάσεις δεν είναι αμιγώς τεχνικό θέμα ούτε είναι καθορισμοί a priori και in abstracto. Αποτελεί, αντίθετα, στοιχείο της καθαυτού πολιτικής διαδικασίας και των συγκυριακών παραγόντων που επηρεάζουν τη συγκεκριμένη περίπτωση. Εμπειρικά πάντως μπορεί να παρατηρηθεί ότι μεγαλύτερη διχογνωμία εμφανίζεται για θέματα μέσης κλίμακας ή βεληνεκούς και όχι τόσο για μείζονα ή έλασσονα θέματα. Έτσι, δύσκολα θα διαφωνούσε κανείς ότι συνιστούν πράγματι θεμελιώδη ή κρίσιμα θέματα η προστασία του περιβάλλοντος, η εξερεύνηση του Διαστήματος ή ο προσπορισμός ενέργειας από πυρηνικούς αντιδραστήρες.⁷² Η παρατήρηση συνεπώς ότι αυτού του είδους θέματα και αποφάσεις ορθό είναι να αντιμετωπίζονται με διαφορετική μεθοδολογία από αυτήν που χρησιμοποιείται για έλασσονος σημασίας θέματα δεν μπορεί να αποκρουστεί δίχως άλλο ή να θεωρηθεί υπερβολική.

Ως ενδιάμεση προσέγγιση μπορεί να θεωρηθεί και η μεταγενέστερη ανάλυση του Lindblom, ειδικότερα η μεθοδολογία της «στρατηγικής ανάλυσης» (strategic analysis).⁷³ Υπενθυμίζεται ότι στις εισαγωγικές παρατηρήσεις αυτού του κειμένου έγινε αναφορά στην «πεπερασμένη λογικότητα» που χαρακτηρίζει τις διοικητικές αποφάσεις, γεγονός που αντιδιαστέλλει τον Homo Administrativus τόσο προς τον ουτοπικό χαρακτήρα του τέλει ορθολογικού Homo Economicus όσο και προς τον αρνητικό αντίποδα του τελευταίου, τον Homo Psychologicus. Δεν θα ήταν υπερβολική συνεπώς η παρατήρηση ότι όλες οι ενδεχόμενες παραλλαγές συνιστούν σχόλια, επεκτάσεις και παραπέρα διευκρινίσεις της έννοιας της «πεπερασμένης λογικότητας» που διέπει τη διοικητική συμπεριφορά που πρώτος διατύπωσε ο Herbert Simon.

Ο Lindblom σε μεταγενέστερες αναλύσεις του φαίνεται να τροποποιεί τον αρχικό ενθουσιασμό του για την αυξητική μεθοδολογία, να υιοθετεί μια ενδιάμεση θέση και να εκφράζεται θετικά για δημιουργικές αναλύσεις που υπερβαίνουν τόσο τις συνοπτικές όσο και τις αντισυνοπτικές απόπειρες. Συγκεκριμένα, η στρατηγική ανάλυση προτείνεται ως μια εξελιγμένη μορφή αυξητικής μεθοδολογίας (και όχι πολιτικής — incremental analysis και όχι incremental politics) που προσεγγίζει αρκετά την έννοια της πεπερασμένης λογικότητας του Simon. Η «στρατηγική ανάλυση» επιδιώκει την απλούστευση, και συνεπώς τον αποτελεσματικότερο έλεγχο, πολύπλοκων προβλημάτων δημόσιας πολιτικής, με την επικέντρωση της προσοχής σε μια δέσμη κρίσιμων χαρακτηριστικών και τη χρησιμοποίηση κατάλληλα επιλεγμένων «στρα-

71. Βλ. εκτενώς Α. Makridimitris, *ό.π.*, σ. 49 κ.ε.

72. Ham - Hill, *ό.π.*, σ. 88.

73. Lindblom, *Still Muddling, not yet through*.

τηγημάτων» (stratagems). Με τον τρόπο αυτό «υπονομεύεται» η πολυπλοκότητα και συνθετότητα του προβλήματος και αποσοβείται η εξαντλητική και λεπτομερής εξέταση όλων των εναλλακτικών επιλογών και των συνεπειών τους – όπως προβλέπεται από τη συνοπτική θεώρηση. Δεδομένου ότι τα πολύπλοκα προβλήματα σπάνια αναλύονται και ελέγχονται πλήρως, η επινόηση κατάλληλων μεθόδων ανάλυσης και αντιμετώπισης που χαρακτηρίζονται από «έντεχνη ελλειπτικότητα» (skillful incompleteness) παρουσιάζεται ως προφανής εναλλακτική. Αν απεικονιστεί η πληρότητα της ανάλυσης ως ένα συνεχές (continuum), στο ένα άκρο του οποίου οροθετείται η απόλυτα πλήρης ή συνοπτική ανάλυση και στο άλλο η απόλυτα ατελής ή ασυστηματοποίητη (αντισυνοπτικός πόλος), η στρατηγική ανάλυση καταλαμβάνει ενδιάμεσο χώρο μεταξύ των δύο πολικών σημείων και πάντως σε αρκετή απόσταση από τον πόλο της πλήρως ατελούς ανάλυσης.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2



Η στρατηγική ανάλυση διαφοροποιείται από την πολική κατάσταση του πλήρους συνοπτισμού στο μέτρο που συνιστά ένα λιγότερο ουτοπικό ιδανικό αλλά μια πιο πρακτικά χρήσιμη κατευθυνήρια επιδίωξη που μπορεί να προσεγγιστεί και να υλοποιηθεί με επιτυχία. Η στρατηγική ανάλυση δεν είναι τόσο απομακρυσμένη από την εμπειρία και δυνατότητα βελτίωσης του αποφασίζοντος ώστε να ακυρώνει την όποια προσπάθειά του, ενώ ταυτόχρονα του παρέχει τις κατευθυντήριες αρχές ή καλύτερα τη *στρατηγική υπέρβαση* και *ελέγχου* της πολυπλοκότητας και δυσκολίας αντιμετώπισης του προβλήματος. Η στρατηγική ανάλυση συνεπώς χρησιμεύει ως πρακτική μεθοδολογία χειρισμού και αντιμετώπισης πολύπλοκων προβλημάτων δημόσιας πολιτικής με τη σχετική απλούστευση, τυποποίηση και περιχαράκωσή τους, ώστε να καθίσταται δυνατή η ακριβέστερη δυνατή καταγραφή των δεδομένων τους και τελικά η διανοητική άλωσή τους. Κατά τον Lindblom ο ασύνδετος αυξητισμός (disjointed incrementalism) δεν είναι παρά μια επιμέρους *τακτική* στο πλαίσιο της στρατηγικής ανάλυσης. Ως παρόμοιες επιμέρους τακτικές θεωρεί

ο Lindblom την υιοθέτηση ικανοποιητικών και όχι αριστοποιητικών κριτηρίων από τον αποφασίζοντα (Simon), το κανονιστικό βελτιστοποιητικό πρότυπο (Dror) και τη μικτή θεώρηση-ανίχνευση (Etzioni). Οι ενδιάμεσες αυτές αναλυτικές στρατηγικές αντιπροσωπεύουν, κατά τον Lindblom, υψηλής ποιότητας επιστημονικά προγράμματα παρέμβασης (και βελτίωσης) στην πρακτική της δημόσιας πολιτικής. Πρόκειται για μεθοδολογίες που προσδιάζουν στην ιδιοτυπία της δημόσιας πολιτικής στο μέτρο που συμβάλλουν στην εκλογίκευση και τον εκσυγχρονισμό της ανάλυσης, χωρίς όμως και να αγνοούν ή να υποβαθμίζουν τη σημασία του κατεξοχήν πολιτικού περιβάλλοντος και χαρακτήρα της δημόσιας πολιτικής.⁷⁴

Συμπερασματικά μπορεί να παρατηρηθεί ότι η σύντομη παρουσίαση των διαφόρων αναλυτικών προτύπων, που απαντούν στο χώρο της δημόσιας πολιτικής, αρκεί για να προσδώσει την εντύπωση της δυσχέρειας της επιλογής του ενός ή του άλλου. Η τοποθέτηση του θέματος διαζευκτικά ή πολωτικά (ή πλήρης συνοπτισμός ή αμιγής αυξητισμός) δεν φαίνεται να είναι η εγκυρότερη ούτε η πλέον χρήσιμη και αποτελεσματική πρακτική. Αντίθετα, φαίνεται ορθότερη η άποψη ότι, προκειμένου για διαφορετικής υφής χαρακτήρα και σημασίας θέματα και αποφάσεις, ίσως προσδιάζουν διαφορετικά αναλυτικά πρότυπα και μεθοδολογίες. Το ζητούμενο κατά συνέπεια δεν είναι τόσο η πρόκριση ενός άριστου (optimum) προτύπου ούτε η επιλογή μιας μέσης θεώρησης. Αλλά η υιοθέτηση μιας ενδεχομενικής στρατηγικής, σύμφωνα με την οποία η αναλυτική μεθοδολογία οφείλει να προσαρμόζεται στο αντικείμενο, τις συνθήκες και τους όρους της ανάλυσης.⁷⁵ Το κρίσιμο ερώτημα επομένως είναι «τι είδους πρόβλημα» είναι αυτό που αντιμετωπίζεται και από την απάντησή του θα εξαρτηθεί ή θα προσδιοριστεί η καταλληλότητα της αναλυτικής μεθόδου, των κριτηρίων και των τεχνικών που χρησιμοποιούνται.

B. ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ, ΓΝΩΣΤΙΚΟΙ ΚΑΙ ΨΥΧΟΛΟΓΙΚΟΙ ΟΡΟΙ

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Κατά τη συνοπτική θεώρηση ο αποφασίζων διαθέτει την ικανότητα να επιλέξει μεταξύ πλειόνων εναλλακτικών εκείνες που μεγιστοποιούν την επίτευξη των στόχων του. Αυτή η ικανότητα προϋποθέτει ότι ο δρών ή αποφασίζων

74. Βλ. P. Self, *Administrative Theories and Politics*, και *Economocrats and the Policy Process*. Επίσης Dror, *Policy Analysis*, ό.π.

75. Βλ. Hogwood - Gunn, *Public Policy Analysis for the real World*.

διαθέτει τέτοιες υπολογιστικές δυνατότητες που να του επιτρέπουν να μελετήσει και να αξιολογήσει μεγάλο αριθμό εναλλακτικών επιλογών και τις συνέπειές τους· ότι έχει σαφή κλίμακα προτεραιοτήτων και κριτήρια αξιολόγησης των εναλλακτικών επιλογών.

Στο προηγούμενο κεφάλαιο σχολιάστηκαν ορισμένες παραλλαγές του ορθολογικού προτύπου. Κοινό στοιχείο όλων των επιμέρους εκδοχών είναι η σειριακή μεθοδολογία της απόφασης που περιλαμβάνει στοχοθεσία, εναλλακτικές λύσεις, επιλογή εναλλακτικής που μεγιστοποιεί τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Δεδομένου ότι το ορθολογικό παράδειγμα έχει χαρακτηριστεί περισσότερο κανονιστικό-δεοντολογικό και λιγότερο έως καθόλου περιγραφικό, έχουν προταθεί εναλλακτικά πρότυπα απόφασης που στηρίζονται στην αρχή της πεπερασμένης λογικότητας ανθρώπων και οργανώσεων — και ως εκ τούτου διαθέτουν μεγαλύτερη περιγραφική εγκυρότητα.

Ο Simon, όπως αναφέρθηκε, έχει καλλιεργήσει την ιδέα των «ικανοποιητικών» (satisficing - suboptimal) αντί των «αριστοποιητικών» (optimal) κριτηρίων ως περισσότερο κατάλληλων για τη διοικητική πρακτική και συμπεριφορά. Η υιοθέτηση ικανοποιητικών κριτηρίων από μέρος του αποφασίζοντος σημαίνει ότι εφόσον δεν επιδιώκει την άριστη-βέλτιστη επιλογή, η έρευνα και μελέτη των εναλλακτικών θα σταματήσει ευθύς ως επισημανθεί μια ικανοποιητική ή αρκετά καλή (satisfactory or good enough) επιλογή. Ως τέτοια θεωρείται εκείνη που ανταποκρίνεται σε ορισμένα minimum κριτήρια.⁷⁶ Αποτελεί υποκειμενικά ορθολογική επιλογή από μέρος του δρώντος η υιοθέτηση ικανοποιητικών κριτηρίων, διότι η επιμήκυνση της έρευνας για την ανεύρεση της άριστης επιλογής μπορεί να μην αξίζει την προσπάθεια και τη δαπάνη σε ενεργειακό δυναμικό ή άλλους πόρους.

Οι March και Simon έχουν υποστηρίξει ότι μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις άτομα ή οργανώσεις επιδιώκουν αριστοποίηση των επιλογών. Ισχύει εν προκειμένω ο «νόμος» της φθίνουσας προσπάθειας: η προσπάθεια μειώνεται όσο η ικανοποίηση αυξάνει⁷⁷ — κατά συνέπεια, η συνέχιση της προσπάθειας για νέες εναλλακτικές εξαρτάται από την έλλειψη, ή αποτυχία ανεύρεσης, ικανοποιητικών λύσεων σε ένα προηγούμενο στάδιο.

Οι αντισυνοπτιστές (incrementalists), προεξάρχοντος του Charles E. Lindblom, όχι μόνο αμφισβητούν την περιγραφική ακρίβεια και πρακτική χρησιμότητα του «ικανοποιητικού» κριτηρίου αλλά ισχυρίζονται ότι συνιστά επίσης και απόλυτα έγκυρη κανονιστική πρόταση που συνδέεται λειτουργικά

76. Simon, *Administrative Behaviour*, σ. XXIX.

77. March - Simon, *Organizations*, σ. 173-4.

με τον πολυσχιδή και πολύκεντρο χαρακτήρα της δημοκρατικής (πλουραλιστικής) κοινωνίας.

Από μια άλλη σκοπιά, η ανάλυση των γνωστικών διαδικασιών του ανθρώπινου εγκεφάλου έχει επιβεβαιώσει την ιδέα ότι σε συνθήκες πολυπλοκότητας η διαδικασία της σκέψης δεν περιλαμβάνει εξαντλητική ανάλυση όλων των εναλλακτικών λύσεων και δεδομένων ούτε την επακριβή μέτρηση των συνεπειών τους. Η σκέψη (αυτο)δεσμεύεται από σχήματα και κατηγοριοποιήσεις που απλοποιούν την πολυπλοκότητα της πραγματικότητας και προασπίζουν το άτομο από τους κινδύνους και το άγχος της αβεβαιότητας. Η λογικότητα είναι δομημένη ή πεπερασμένη και η σκέψη προχωρεί από τα γνωστά προς τα άγνωστα, αφού πρώτα επιχειρήσει να τα υποτάξει ή δαμάσει με ελεγχόμενες από πριν κατηγορίες.

Η ιδέα της πεπερασμένης λογικότητας στο ατομικό ή γνωστικό πεδίο έχει το αντίστοιχό της στο οργανωτικό ή συλλογικό επίπεδο. Η οργανωτική ή θεσμολογημένη (institutionalized) λογικότητα υπόκειται επίσης σε περιορισμούς όχι μόνο γνωστικού αλλά και οικονομικού, νομικού ή διαδικαστικού χαρακτήρα. Η στενότητα των πόρων, το νομικό πλαίσιο, οι ισχύουσες οργανωτικές διαδικασίες και οι περιβαλλοντικές συνθήκες συνιστούν ουσιαστικά δεδομένα (ή «εμπόδια») που προσδιορίζουν το χαρακτήρα της οργανωτικής απόφασης και συμπεριφοράς. Η «οργανωτική λογικότητα» αναφέρεται συνεπώς στο γεγονός ότι οι αποφάσεις δεν λαμβάνονται σε κάποιο κενό (vacuum) αλλά προσδιορίζονται από ένα σύνολο κανόνων, προγραμματικών δεσμεύσεων, οργανωτικών συνθηκών και διαδικασιών που στη διαπλοκή τους συνιστούν ένα είδος «κανονιστικού πλαισίου» (normative constraints)⁷⁸ της απόφασης. Πράγματι, από φαινομενολογική σκοπιά, ισχυρίζονται οι March και Simon, μπορεί κανείς να μιλά για λογικότητα μόνο σε σχέση με ορισμένο πλαίσιο αναφοράς.⁷⁹

Αυτό που ο Steinbruner έχει αποκαλέσει «χαραγμένη σκέψη» (grooved thinking) αναφέρεται σε μορφές αντίληψης και συμπεριφοράς που δεσμεύονται από οργανωτικούς κανόνες, διαδικασίες ή μηχανισμούς «ρουτίνας» και συνεπάγονται την υπαγωγή νέων στοιχείων ή δεδομένων σε γνωστές και ήδη υφιστάμενες κατηγοριοποιήσεις αφαιρώντας τους έτσι τα ιδιότυπα, αποκλίνοντα ή ασύμβατα στοιχεία και όψεις.⁸⁰

Μια ενδιαφέρουσα σχετική άποψη έχει διατυπώσει ο Allison για το πρότυπο της οργανωτικής διαδικασίας (Organizational Process Model), το οποίο και αντιδιαστέλλει τόσο προς το παράδειγμα του ορθολογικά δρώντος (Ra-

78. MacGormick, *Legal Reasoning and Legal Theory*, σ. 129 κ.ε.

79. March - Simon, *ό.π.*, σ. 136.

80. Steinbruner, *ό.π.*, σ. 125 κ.ε.

tional Actor Model) όσο και προς αυτό που ο ίδιος αποκαλεί πρότυπο κυβερνητικής πολιτικής (Governmental Politics Model).⁸¹

Σύμφωνα με το πρότυπο του ορθολογικά δρώντος ατόμου, που δεν διαφέρει ουσιαστικά από τον Homo Economicus του αμιγούς συνοπτισμού, ορισμένη συμπεριφορά ερμηνεύεται ως υλοποίηση συγκεκριμένων κάθε φορά επιλογών που με τη σειρά τους εκφράζουν συνειδητούς σκοπούς ή επιδιώξεις αυτών που λαμβάνουν τις αποφάσεις. Όποιος υιοθετεί, επομένως, αυτή τη μεθοδολογία αναζητεί, χρησιμοποιώντας ένα είδος επαγωγικής (και αιτιοκρατικής) λογικής, τους συγκεκριμένους σκοπούς που επιδίωκε ή εξυπηρετούσε η συγκεκριμένη ενέργεια.

Αντίθετα, σύμφωνα με το πρότυπο της κυβερνητικής πολιτικής, που προσιδιάζει περισσότερο στην αντισυνοπτική θεώρηση, αποφάσεις και συμπεριφορές αναλύονται και εξετάζονται ως τελικά αποτελέσματα διαπραγματεύσεων, ανταλλαγών και αμοιβαίων παραχωρήσεων μεταξύ των κυριότερων παραγόντων ή συντελεστών που μετέχουν στην πολιτική διαδικασία.

Κατά το πρότυπο της οργανωτικής διαδικασίας, που ενδιαφέρει ιδιαίτερα στο παρόν κεφάλαιο, αποφάσεις, ενέργειες ή συμπεριφορές μελετώνται και αναλύονται ως αποτελέσματα ή εκροές της λειτουργίας οργανωτικών δομών, διαδικασιών ή μηχανισμών. Οι οργανώσεις συνιστούν πολύπλοκα συστήματα συμπεριφοράς που λειτουργούν σύμφωνα με σταθερές και ομοιόμορφες διαδικασίες. Το σύνολο των ατόμων, που συναπαρτίζουν την οργανωτική οντότητα, συμβάλλουν με διαφορετικά ποσοστά επιρροής το καθένα, ανάλογα με το επίπεδο της ενδοοργανωτικής κλιμάκωσης που στελεχώνουν, στην επεξεργασία ενεργειών, επιλογών ή αποφάσεων που στη συνέχεια εκδηλώνονται ως οργανωτικές εκροές ή συμπεριφορές. Αντικείμενο της μελέτης σ' αυτή την περίπτωση γίνεται το είδος και ο χαρακτήρας των ενδοοργανωτικών επεξεργασιών, διαπλοκών, μετατροπών, που καταλήγουν ή κρυσταλλώνονται σε ορισμένες ενέργειες ή αποφάσεις.

Στο πλαίσιο του παρόντος κεφαλαίου θα μελετηθεί η οργανωτική διάσταση των αποφάσεων υπό δύο οπτικές γωνίες. Συγκεκριμένα, θα αναλυθούν σε κάποια έκταση οι μηχανισμοί που καθορίζουν την επιλεκτικότητα της αντίληψης (selective perception) και στη συνέχεια οδηγούν στην ομοιομορφία ή το αδιάκριτο της συμπεριφοράς (standardised responsiveness). Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούνται επιχειρήματα και δεδομένα τόσο από τη θεωρία των οργανώσεων όσο και από τη θεωρία της γνώσης (cognitive theory), στο πλαίσιο μιας ευρύτερα διεπιστημονικής και συγκριτικής μεθοδολογίας.⁸²

81. Allison, *The Essence of Decision*.

82. Βλ. εκτενώς Α. Makridimitris, ό.π. κεφ. 3. Επίσης Perrow, *Organizational Analysis*, κεφ. 1 και 2, και Steinbruner, ό.π.

II. Θεσμοθετημένη ή οργανωσιακή λογικότητα

Κάθε μορφής θεσμική ή οργανωτική δομή εξυπηρετεί την ουσιαστικά «κανονιστική» (nomic) λειτουργία της ρύθμισης της συμπεριφοράς, του καθορισμού πλαισίων και αξόνων αναφοράς. Οι θεσμικές εκδηλώσεις από το γεγονός και μόνο της ύπαρξής τους, σημειώνουν οι Berger και Luckman, ελέγχουν την ανθρώπινη συμπεριφορά προσδιορίζοντάς την εκ των προτέρων και αποκλείοντας ορισμένες εκφράσεις από τις τόσες που είναι θεωρητικά πιθανές.⁸³ Έχει σημασία να τονιστεί ότι αυτή η μορφή του ελέγχου προκύπτει από την ίδια τη θεσμοποίηση (institutionalization) και διακρίνεται από άλλους τύπους εξειδικευμένων κυρώσεων. Στο ίδιο περίπου πνεύμα οι Katz και Kahn χαρακτηρίζουν τις οργανώσεις ως σύνολα περιορισμών και προσδιορισμών του περιεχομένου της συμπεριφοράς σε ορισμένες κάθε φορά κατευθύνσεις (content areas).⁸⁴ Κατά συνέπεια, το να αποκαλεί κανείς ορισμένη κοινωνική εκδήλωση ως οργανωμένη σημαίνει ότι η αοριστία (ή «ελευθερία») της συμπεριφοράς έχει περισταλεί και αντικατασταθεί από τον θεσμικό ή οργανωτικό προσδιορισμό της (definition of the situation). Οι οργανωτικές ρυθμίσεις ή κανονικότητες (regularizations) αποσκοπούν στην υπαγωγή ή προσαρμογή της συμπεριφοράς των μελών της οργάνωσης, αλλά και όσων συνδιαλλάσσονται με αυτή, στο σύνολο των οργανωτικών χαρακτηριστικών ή επιδιώξεων, όπως εκφράζονται στους οργανωτικούς κανόνες, προγράμματα, διαδικασίες ή έθιμα.⁸⁵

Το δίκτυο ή πλέγμα των οργανωτικών κανόνων και διαδικασιών που διαφυλάσσουν και προάγουν την οργανωτική ουσία παρέχει στα μέλη της οργάνωσης τα κατάλληλα (από οργανωτική σκοπιά) κριτήρια, πρότυπα, δείκτες ή κατηγορίες νομιμοποιημένης (ήτοι οργανωτικά αποδεκτής) συμπεριφοράς. Οι οργανωτικοί τύποι σταθερότητας (κανόνες, επιχειρησιακές διαδικασίες, ρουτίνα) συνιστούν στο σύνολό τους ένα «κλειστό σύστημα μεταβλητών»⁸⁶ που ρυθμίζει και οροθετεί την οργανωτική συμπεριφορά στο περιβάλλον της. Η παράβαση ή μη τήρηση αυτών των κριτηρίων και μεταβλητών είναι οργανωτικά ανεπιθύμητη και οφείλεται να αποφεύγεται διότι εκδηλώνει απειλή στην οργανωτική τάξη και ισορροπία. Στο μέτρο δε που αυτά αφομοιώνονται και υιοθετούνται από τα μέλη ή στελέχη της οργάνωσης, εξωτερικές καταστάσεις ή προβλήματα κατανοούνται και ερμηνεύονται από «οργα-

83. Berger - Luckman, *The Social Construction of Reality*, σ. 72.

84. Katz - Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, σ. 469.

85. Ο Perrow παρατηρεί ότι: «Organizations are tools for shaping the world as one wishes it to be shaped. They provide the means for imposing one's definition of the proper affairs of men upon other men», *Complex Organizations*, σ. 13.

86. Simon, *ό.π.*, σ. 83.

ωτική σκοπιά», με τρόπο δηλαδή που να επιτρέπει τον έλεγχο τους μέσα από δεδομένες, γνωστές από πριν κατηγοριοποιήσεις, και να μη θέτει σε απειλή την οργανωτική ευρυθμία και ισορροπία. Αυτού του είδους η συμπεριφορά αποτελεί εκδήλωση της οργανωτικής λογικότητας και συμβάλλει στην οργανωτική επιβίωση, την ομαλή ανάπτυξη και προαγωγή της οργανωτικής ουσίας και των σχετικών αξιών. Στο μέτρο όμως που η οργανωτική λογικότητα εκδηλώνεται μέσα από τη λειτουργία μηχανισμών οργανωτικής ρουτίνας, η διαδικασία της απόφασης απλουστεύεται και απλοποιείται.⁸⁷ Η οργανωτική ρουτίνα προσομοιάζει στους μηχανισμούς εθισμού που παρατηρούνται στο ατομικό πεδίο. Όπως ο εθισμός επιτρέπει την αποφυγή διανοητικής προσπάθειας αφαιρώντας από το χώρο της συνείδησης τα επαναλαμβανόμενα στοιχεία ή όψεις της συμπεριφοράς,⁸⁸ έτσι και η οργανωτική ρουτίνα διευκολύνει την ομοιόμορφη ή αδιάκριτη μεταχείριση σταθερά επαναλαμβανόμενων περιστατικών ή όψεων της πραγματικότητας.

Η ιδέα της «χαραγμένης ή περιχαρακωμένης σκέψης» (grooved thinking) του Steinbruner, που σχολιάστηκε παραπάνω, προϋποθέτει τη λειτουργία μηχανισμών οργανωτικής ρουτίνας που προγραμματίζουν και περικλείουν τη διαδικασία απόφασης και συμπεριφοράς εντός ενός πλαισίου σταθερών και γνωστών από πριν βασικών τύπων ή μεταβλητών. Ιδιαίτερα, όταν ο αποφασίζων βρίσκεται σε περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από αβεβαιότητα έχει την τάση να καταφεύγει στην ενεργοποίηση ασφαλών κατηγοριοποιήσεων που του επιτρέπουν να ελέγχει και να περιορίζει το άγχος και την ένταση που προκαλεί η αβεβαιότητα. Κλασικό παράδειγμα είναι οι πρακτικές τυπολογίες του πιθανού παραβάτη που χρησιμοποιούν στην πράξη τα όργανα της τάξης.⁸⁹ Βασικό χαρακτηριστικό και προϋπόθεση της χαραγμένης σκέψης είναι η επαναληπτικότητα της. Η συχνή επανάληψη ορισμένης συμπεριφοράς διευκολύνει την αφομοίωση και την πλήρη αποδοχή της, με αποτέλεσμα την απρόσκοπη ή αυτοματοποιημένη εκδήλωση και αποδέσμευσή της σε αντίστοιχα ερεθίσματα.

Ο εθισμός, στο ατομικό επίπεδο, διευκολύνει την εκμάθηση, απομνημόνευση και τελικά την αυτοματοποίηση της συμπεριφοράς ευθύς ως παρουσιαστεί το κατάλληλο προσδιορισμένο από πριν ερέθισμα. Η επαναληπτικότητα και αυτοματοποίηση της συμπεριφοράς έχει όμως την τάση να αναπτύσσει μια εσωτερική δυναμική εκδήλωσή της, ακόμη και αν το ερέθισμα δεν είναι ακριβώς το αναμενόμενο ή παρουσιάζει κάποια ιδιαιτερία ή αοριστία. Στο γνωστικό πεδίο είναι χαρακτηριστική η τάση της ένταξης ή προσο-

87. March - Simon, *ό.π.*, σ. 142.

88. Simon, *ό.π.*

89. J. Q. Wilson, *Varieties in Police Behavior*.

μοίωσης των προβληματικών ή ανεξέλεγκτων στοιχείων της πραγματικότητας με αυτά που είναι ήδη γνωστά και ελέγξιμα.⁹⁰ Ο εθισμός, όπως και η οργανωτική ρουτίνα, συνιστά μηχανισμό διατήρησης, συντήρησης της συμπεριφοράς με συνέπεια να οδηγεί συχνά στην αυτοτελή πρόκληση ερεθισμάτων ή την επιλεκτική ανταπόκριση σε αυτά με τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η παραπέρα διατήρηση και ολοκλήρωσή της.⁹¹ Η διαδικασία αυτή μπορεί επίσης να περιλαμβάνει την *προέκταση* και *απόδοση* (projection - attribution) σε άγνωστα σήματα ή ερεθίσματα γνωστών ιδιοτήτων ή χαρακτηριστικών. Πρόκειται για την ερμηνεία οπτικών ή άλλων αντικειμένων σύμφωνα με ήδη υφιστάμενα αντιληπτικά σχήματα ή πλαίσια (perceptual schemata). Η δυσχέρεια της αποφυγής ή δραπέτευσης από την πρότερη εμπειρία και η συνακόλουθη αντίσταση στην αλλαγή οπτικής συνιστούν το αντιληπτικό «συνεχές»⁹² (perpetual set), το οποίο οφείλεται στην προσδιοριστική ικανότητα παρελθουσών εμπειριών, βιωμάτων ή εθισμών. Οι άνθρωποι συνήθως «βλέπουν» ότι εμπίπτει στο αντιληπτικό τους σχήμα. Το τελευταίο αποτελεί ταξινόμηση αντιληπτικών προσδοκιών και δυνατοτήτων που έχει διαμορφωθεί από τη συσσωρευση προηγηθείσων εμπειριών. Η πρακτική συνέπεια είναι ότι δεν προσέρχεται ποτέ κανείς στη διαδικασία της αντίληψης με εντελώς γυμνό μυαλό, αλλά είμαστε όλοι πάντα σε μια κατάσταση αντιληπτικής ετοιμότητας, προσημονής και προσδοκίας. Η Abercrombie στα πειράματά της για την οπτική αντιληπτικότητα διαπίστωσε ότι, γενικά, «βλέπει κανείς γρήγορα και ευκολα ότι προσδοκά να δει», ενώ, αντίθετα, δυσχεραίνεται στην αντίληψη άγνωστων πραγμάτων ή αντικειμένων. Αυτά που προσδοκά κανείς να δει βρίσκονται κωδικοποιημένα στα αντιληπτικά του *σχήματα*, τα οποία αντιπροσωπεύουν οργανωμένες κατηγοριοποιήσεις και ταξινομήσεις τρόπων του αντιλαμβάνεσθαι, σκέπτεσθαι και συμπεριφέρεσθαι.⁹³ Τα αντιληπτικά σχήματα, έχει παρατηρήσει ο Vickers, διαπλάθουν συνθήκες και όρους αντιληπτικής ετοιμότητας προς ορισμένη και όχι άλλη κατεύθυνση, προδιαθέσεις ή ικανότητες αντίληψης ορισμένων πραγμάτων και όχι άλλων.⁹⁴ Με τον ίδιο τρόπο που τα αισθητήρια όργανα επιλέγουν και μετασχηματίζουν συγκεκριμένα οπτικά ή ηχητικά κύματα, έτσι και τα ανθρώπινα συστήματα και η ανθρώπινη σκέψη αντιλαμβάνονται, επεξεργάζονται και μετατρέπουν εισερχόμενα ερεθίσματα σύμφωνα με υφιστάμενα σχήματα, πλαίσια ή κατηγοριοποιήσεις.⁹⁵ «Όλες οι ψυχοκοινωνικές επιστήμες», ισχυρίζεται ο Sir Geoffrey Vickers,

90. Βλ. Silverman, *The Theory of Organizations*, σ. 138-139.

91. Simon, *ό.π.*, σ. 95.

92. Nicholas Humphrey. *The rat's a rat for a that*.

93. Abercrombie, *The Anatomy of Judgement*, σ. 20, 31 κ.ε.

94. Vickers, *Value Systems and Social Processes*, σ. 185-186.

95. Katz - Kahn, *ό.π.*, σ. 473.

«και ειδικότερα η παιδική ψυχολογία και η κοινωνική ανθρωπολογία έχουν δείξει ότι η νοητική ζωή και συνεπώς η προσωπική και κοινωνική ρύθμιση θεμελιώνονται σε σχήματα που ταξινομούν την εμπειρία. Σχήματα για την κατηγοριοποίηση αισθητικών, ιδιαίτερα οπτικών, εμπειριών έχουν διερευνηθεί με μεγαλύτερη πληρότητα αλλά δεν φαίνεται να υπάρχει περιθώριο για αμφιβολία ότι κάθε μορφής εμπειρία ταξινομείται κατά τον ίδιο τρόπο από σχήματα τα οποία διαρκώς εναλλάσσονται και διευρύνονται από τη χρήση, όπως ακριβώς κάθε σύστημα ταξινόμησης αλλοιώνεται και διευρύνεται ανάλογα με το μέγεθος και το είδος των εισροών».⁹⁶

Από μια άλλη οπτική, ο M.R. Cohen έχει επίσης ισχυριστεί ότι η επιστημονική μεθοδολογία προσομοιάζει στη λειτουργία των αντιληπτικών σχημάτων. Σύμφωνα με τον Cohen, «ποια είναι τα πραγματικά στοιχεία δεν είναι καθόλου προφανές και αυταπόδεικτο στο γυμνό ή απαίδευτο μάτι. Πράγματι, η ανεύρεση όλων των σχετικών στοιχείων είναι ο τελικός σκοπός της προσεκτικά σχεδιασμένης διαδικασίας που αποκαλείται επιστημονική μέθοδος. Αλλά οι ανακαλύψεις στην επιστήμη γίνονται μόνο από εκείνους που γνωρίζουν τι γυρεύουν, και για να γίνει αυτό πρέπει να έχει κανείς κάποιες προκαταρκτικές ιδέες σχετικά με τον τρόπο που συνδέονται τα στοιχεία...».⁹⁷

Από τη λειτουργία των αντιληπτικών σχημάτων, η σπουδαιότητα και σημασία των οποίων είναι πλέον προφανής, προκύπτει η διαμόρφωση και ισχύς αφ' ενός μεν του νόμου της οικονομίας της αντίληψης, αφ' ετέρου δε του νόμου της διατήρησης των στερεοτύπων.

Σύμφωνα με το νόμο της οικονομίας, το αντιληπτικό σύστημα επιλέγει από ένα σύνολο ερεθισμάτων (ή «λύσεων») αυτά που είναι τα λιγότερο δαπανηρά, προβάλλουν δηλαδή τις λιγότερες διεκδικήσεις στο ενεργειακό δυναμικό ή απόθεμα του συστήματος. Η παρατήρηση ότι το αντιληπτικό σύστημα δεν είναι σπάταλο σημαίνει ότι αποφεύγει την ενασχόληση με λύσεις ή ερεθίσματα που εκτιμάται ότι θα προκαλέσουν υπερβολική ή ιδιαίτερη δαπάνη των ενεργειακών τους αποθεμάτων, εξαιτίας ακριβώς του γεγονότος ότι είναι άγνωστα, ασυνήθιστα ή «αδοκίμαστα» στο παρελθόν. Η οικονομία του συστήματος αποκαθίσταται στο μέτρο που η ομαλή ροή του ενεργειακού κύκλου του συστήματος δεν διαταράσσεται από την εισροή ερεθισμάτων, ο άγνωστος ή ιδιότυπος χαρακτήρας των οποίων ίσως επιφέρει αποκλίσεις στον πίνακα εκροών μεταξύ αναμενόμενων και πραγματικών αποτελεσμάτων.

Σύμφωνα με το νόμο της συντήρησης των στερεοτύπων (persistence of stereotypes), εισερχόμενα σήματα ή ερεθίσματα εξετάζονται ή διερευνώνται από τη σκοπιά του μέτρου της συμβατότητας ή ασυμβατότητάς τους με τα

96. Vickers, *ό.π.*, σ. 122.

97. Cohen, *Reason and Law*, σ. 2.

υφιστάμενα αντιληπτικά δεδομένα ή πλαίσια αναφοράς. Η συνέπεια είναι ότι τα αποκλίνοντα στοιχεία ή όψεις ασυμβατότητας υπόκεινται σε επεξεργασία, προσαρμογή, μετατροπή, τελική αφομοίωση ή ολοσχερή απόρριψή τους. Αντιληπτικά εισερχόμενα, γράφουν οι March και Simon, που είναι ασύμβατα προς το υφιστάμενο πλαίσιο, διηθίζονται προτού φτάσουν στο επίπεδο της συνειδησης ή επανερμηνεύονται και «εκλογικεύονται» ώστε να απομακρυνθούν τα αναφατικά στοιχεία.⁹⁸ Οι γραμμικότητες, και τελικά οι ακαμψίες, της σκέψης που καταμαρτυρούνται σε απλουστευτικά κατηγορήματα του τύπου «το μικρό είναι ωραίο», «η Δύση είναι καλή» κ.λπ., προκύπτουν από τη συντήρηση και μάλιστα την προσήλωση σε στερεότυπα.

Ίσως είναι χρήσιμη, σ' αυτό το σημείο, η αναφορά στη διάκριση που προτείνει ο Anatol Rapoport μεταξύ «προβλημάτων» και «διλημμάτων».⁹⁹ Τα προβλήματα, κατά τον Rapoport, επιλύονται ή προσεγγίζονται εντός του πλαισίου αναφοράς που προκύπτει από τη φύση τους, την παρελθούσα πρακτική, τις συνήθειες ή την εφαρμογή της ισχύουσας πολιτικής.

Ως δίλημμα, αντίθετα, χαρακτηρίζεται κάθε κατάσταση που απαιτεί επαυτοποθέτηση, θεώρηση από άλλη οπτική γωνία, πρωτότυπη αντίληψη και δημιουργική σκέψη. Ενδιαφέρον έχει εν προκειμένω η διαδικασία της οργανωτικής μετατρεψιμότητας των «διλημμάτων» σε «προβλήματα» και η ανάλογη αντιμετώπισή τους.¹⁰⁰ Η οργανωτική αυτή συμπεριφορά μπορεί να είναι το αποτέλεσμα της λειτουργίας μηχανισμών ανεπαρκούς ή «επιλεκτικής» αντιληπτικότητας που συμβάλλουν στον αποχαρακτηρισμό των διλημματικών καταστάσεων, καθώς και επιμέρους εκφάνσεων της οργανωτικής αδράνειας, που υπάγουν αδιακρίτως διλημματικές ή προβληματικές καταστάσεις σε ενιαίες και ομοιόμορφες διαδικασίες με προσδιορισμένο a priori και σταθερό περιεχόμενο. Το «δίλημμα» μπορεί να αναφέρεται σε συγκεκριμένη περίπτωση εξαιρετικού χαρακτήρα ή σε πολύπλοκο, πολυκεντρικό πρόβλημα. Η ανεπαρκής επίλυση ή μεταχείριση διλημμάτων οφείλεται κυρίως σε συγκεκριμένες εκφάνσεις της οργανωσιακής λογικότητας όπως είναι, λόγου χάρη, η χαραγμένη ή περιχαρακωμένη σκέψη, στην οποία αναφερθήκαμε προηγουμένως, ή η παθολογία του νομικισμού. Οι οργανωτικοί και οργανωτικού χαρακτήρα περιορισμοί στην ανθρώπινη λογικότητα στο σύνολό τους προσδιορίζουν τόσο τη δυνατότητα αντίληψης, σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο, όσο και το είδος της συμπεριφοράς του τελικά εκδηλώνεται.

98. March - Simon, *ό.π.*, σ. 152.

99. Βλ. Katz - Kahn, σ. 489.

100. A. Makridimitris, *ό.π.*, σ. 222 κ.ε.

III. Οργανωτικοί κανόνες και σταθερότητες ως εκφάνσεις της οργανωσιακής λογικότητας

Οι κανόνες σε οργανωτικά, όπως και σε άλλα πλαίσια, επιτελούν κυρίως τη λειτουργία της ρύθμισης και περιστολής, έστω και σχετικά, της ποικιλίας της ανθρώπινης συμπεριφοράς (variety reduction).¹⁰¹ Η υπαγωγή της ανθρώπινης συμπεριφοράς σε προσδιορισμούς οργανωτικών ρόλων, διαδικασιών και σταθεροτήτων εξυπηρετεί την ανάγκη συντήρησης του οργανωτικού συστήματος και συμβάλλει στην επιβίωσή του. Κάθε οργάνωση επιδιώκει τη σταθεροποίηση της λειτουργίας ή συμπεριφοράς της προκειμένου να ανταποκριθεί ή να ελέγξει τις περιβαλλοντικές αλλαγές και αβεβαιότητες. Κάθε οργάνωση, εξ ορισμού, αποτελεί κοινωνική κατασκευή (social artifact - factum non genitum) και ως εκ τούτου η εσωτερική συνοχή και ο συντονισμός της βρίσκεται σε συνεχή απειλή κεντρόφυγων ή άλλων διαλυτικών τάσεων που διακυβεύουν τον τεχνητό του χαρακτήρα.¹⁰² Για το λόγο αυτό οι οργανώσεις αποδίδουν συνήθως εξαιρετική έμφαση στην προάσπιση και διασφάλιση των συνεκτικών τους στοιχείων, ιδιαίτερα μετά τη διεύρυνση του μεγέθους τους και την εσωτερική τους διαφοροποίηση.¹⁰³ Η έννοια της οργανωτικής δομής περιλαμβάνει ακριβώς τις βασικές σταθερότητες ή αυτές τις όψεις της οργανωτικής συμπεριφοράς που είναι σχετικά σταθερές, ομοιόμορφες και προβλέψιμες. Η σταθεροποίηση της συμπεριφοράς των μελών της οργάνωσης εξυπηρετεί με τη σειρά της την ανάγκη συντήρησης και διαίωσης της οργανωτικής δομής. Ο λόγος που οι κανόνες προσκτούν πρωταρχική σημασία σε κάθε ορθολογική οργάνωση (όπως είχε διαβλέψει ο Weber)¹⁰⁴ είναι ότι παράγουν ορισμένες κρίσιμες και πολύτιμες διοικητικές εκροές, όπως η ομοιομορφία, η ισότητα, η προβλεψιμότητα της συμπεριφοράς.¹⁰⁵ Οι March και Simon σχολιάζουν σχετικά ότι «η γνώση του προγράμματος [δηλαδή των κανόνων] μιας οργάνωσης επιτρέπει σε σημαντικό βαθμό την πρόβλεψη της συμπεριφοράς των μελών της».¹⁰⁶ Έτσι εξάγεται ο κανόνας: όσο μεγαλύτερος είναι ο προγραμματισμός των ατομικών δραστηριοτήτων των μελών της οργάνωσης τόσο ακριβέστερη είναι η προβλεψιμότητά τους.

Ο προγραμματισμός όμως και η σταθεροποίηση των δραστηριοτήτων εξαρτάται από το γεγονός της επαναληπτικότητάς τους και της εσωτερικής συνέφειας και ομοιομορφίας τους, ώστε να καθίσταται δυνατή η κατηγοριο-

101. Brown, *The Management of welfare*, σ. 240. Επίσης Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*.

102. Makridimitris, *ό.π.*, κεφ. 2 και 5.

103. Βλ. Μακρυδημήτρη, *ό.π.*, σ. 75 κ.ε.

104. Στο ίδιο, κεφ. 3.

105. Jowell, *ό.π.*, κεφ. 1.

106. March - Simon, *ό.π.*, σ. 143.

ποίηση και ομαδοποίησή τους. Στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης ενδιαφέρει η λειτουργία των κανόνων, και συνεκδοχικά του συνόλου της οργανωτικής δομής, ως μηχανισμών προσδιορισμού της οργανωτικής συμπεριφοράς και εκφάνσεων της οργανωσιακής λογικότητας. Ιδιαίτερα ενδιαφέρει ο τρόπος με τον οποίο οι οργανωτικοί κανόνες προσδιορίζουν αφ' ενός μεν τις αντιληπτικές εισροές της οργάνωσης, που συνιστούν τις πρώτες ύλες της οργανωτικής λειτουργίας, και αφ' ετέρου τις συμπεριφορικές εκροές της (αποφάσεις, αγαθά, υπηρεσίες).

Ως υπόθεση εργασίας διατυπώνεται η πρόταση ότι οι κανόνες αντιπροσωπεύουν ορισμένη εικόνα της πραγματικότητας με σκοπό τον αποτελεσματικότερο έλεγχο και ρυθμιστική παρέμβαση σ' αυτή την πραγματικότητα από μέρους της οργάνωσης. Το ερώτημα ανακύπτει στις περιπτώσεις εκείνες που η κανονιστική εικόνα της πραγματικότητας υποκαθιστά, ή και γίνεται εμπόδιο για, την ακριβή αντίληψη της πραγματικότητας, ιδιαίτερα όταν η τελευταία παρουσιάζει ιδιοτυπία, πολυπλοκότητα και υψηλούς ρυθμούς μεταβλητότητας. Σ' αυτές τις περιπτώσεις η κανονιστική λογικότητα της οργάνωσης παύει ενδεχομένως να λειτουργεί ως μηχανισμός προσαρμογής και επιβίωσης του οργανωτικού συστήματος και μετατρέπεται σε αυτοσκοπό, υποκαθιστώντας τους αληθινούς οργανωτικούς σκοπούς.

Ένας τρόπος να βλέπει κανείς, σύμφωνα με παρατηρήσεις του Merton, είναι επίσης και ένας τρόπος να μη βλέπει.¹⁰⁷ με την έννοια ότι η όραση, όπως και η αντίληψη, αφορά πάντοτε ένα μέρος ή τμήμα του συνόλου της πραγματικότητας. Όσο οι οργανωτικοί κανόνες, συνεπώς, διευκολύνουν την αναγνώριση ορισμένων γεγονότων, σημάτων ή ερεθισμάτων που εμπίπτουν σε δεδομένες από πριν κατηγορίες, μπορεί ταυτόχρονα και να εμποδίζουν ή να καθιστούν απαγορευτική την «αναγνώριση» (αντίληψη, εκτίμηση, αφομοίωση) άλλων που δεν εμπίπτουν ή δεν εμπίπτουν *ακριβώς* σε αυτές τις κατηγοριοποιήσεις.

Προτού ληφθεί οποιαδήποτε απόφαση, η οργάνωση, ή ο συγκεκριμένος αποφασίζων στο πλαίσιο της, αντιμετωπίζει το κρίσιμο ερώτημα της αναγνώρισης: «τι είδους γεγονός είναι αυτό».¹⁰⁸ Πρόκειται για τη λειτουργία ρύθμισης της εισόδου στο σύστημα και ελέγχου της συμβατότητας των εισερχόμενων στοιχείων με τις δεδομένες και ισχύουσες, εντός του οργανωτικού πλαισίου, κανονιστικές κατηγοριοποιήσεις.

O J.Q. Wilson¹⁰⁹ έχει μελετήσει τον τρόπο με τον οποίο το όργανο της

107. Merton, *Social Theory and Social Structure*, σ. 252.

108. Dunsire, *Implementation in a Bureaucracy*, σ. 233. Επίσης Giller - Morris, *What type of case is this, Social Workers Decisions about children who offend*, στο Adler - Asquith, *Discretion and Welfare*, κεφ. 4.

109. J. Q. Wilson, *Varieties in Police Behavior*.

τάξης αποφασίζει, σε συνθήκες αβεβαιότητας και πολυπλοκότητας, αν θα επέμβει (και θα εφαρμόσει το νόμο) ή όχι. Για να διευκολυνθεί χρησιμοποιεί ορισμένες πρακτικά χρήσιμες γενικεύσεις ή κατηγοριοποιήσεις, όπως η φυσική εμφάνιση, ο τόνος της φωνής, το φύλο, η εθνικότητα, που βοηθούν στην περιτολή της πολυπλοκότητας της πραγματικότητας και τον αποτελεσματικότερο έλεγχο της (στη συγκεκριμένη περίπτωση πρόκειται είτε για πρόβλεψη είτε για διερεύνηση παραβατικής ή αποκλίνουσας συμπεριφοράς).

Αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα ότι ορισμένη διαδικασία απόφασης έχει παγιωθεί ως «οργανωτική ρουτίνα», όταν το περιεχόμενο της οργανωτικής ανταπόκρισης είναι επακριβώς καθορισμένο από πριν και απλώς ενεργοποιείται ευθύς ως παρουσιαστεί το κατάλληλο ερέθισμα. Η καταφυγή σε διαδικασίες ρουτίνας έχει το προσόν του περιορισμού της αβεβαιότητας των άγνωστων ή ασυνήθιστων στοιχείων της πραγματικότητας. Η αβεβαιότητα, από οργανωτική σκοπιά, αναφέρεται σε στοιχεία ή συνθήκες που δεν μπορεί να προσδιοριστούν με ακρίβεια, εξαιτίας του γεγονότος ότι δεν έχουν απαντηθεί συχνά στο παρελθόν. Αβέβαιες είναι επίσης οι καταστάσεις, η πληροφόρηση για τις οποίες είναι περιορισμένη ή δυσπρόσιτη. Η διαδικασία της απορρόφησης, αποφυγής ή περιορισμού της περιβαλλοντικής αβεβαιότητας μέσω της οργανωτικής «ρουτίνας», οργανωτικών κανόνων, προγραμμάτων ή άλλων ταξινόμοιοιτικών σχημάτων επιτελεί τη θεμελιώδη οργανωτική λειτουργία του ελέγχου της περιβαλλοντικής ρευστότητας και τελικά της προσαρμογής και επιβίωσης του όλου συστήματος της συμπεριφοράς. Για το λόγο αυτόν έχει εξαιρετική σημασία η συγκεκριμένη τοποθέτηση στο οργανωτικό πεδίο των σημείων απορρόφησης της περιβαλλοντικής αβεβαιότητας, δεδομένου ότι από τις εκτιμήσεις και ερμηνείες που αυτά παρέχουν προσδιορίζεται σε μεγάλο βαθμό η συνακόλουθη οργανωτική συμπεριφορά. Η απόφαση του οργάνου της τάξης, λόγου χάρη, να επέμβει και να ελέγξει έναν παραβάτη των ορίων ταχύτητας θέτει σε κίνηση ολόκληρη διαδικασία διαδοχικών οργανωτικών ενεργειών (πρόστιμο, δίκη, φυλάκιση, κ.ο.κ.).

Είναι αξιοσημείωτο ότι η απορρόφηση ή αποφυγή της περιβαλλοντικής αβεβαιότητας μπορεί να συντελείται και μέσω της λειτουργίας μηχανισμών επιλεκτικής αντίληψης από μέρους της οργάνωσης. Σύμφωνα με τη σκέψη αυτή, η περιβαλλοντική αβεβαιότητα πράγματι περιορίζεται εφόσον ή στο μέτρο που γίνεται εν μέρει μόνο ή κατ' επιλογήν αντιληπτή. Οι ίδιοι οι αποφασίζοντες μπορεί να μην έχουν πλήρη επίγνωση της περιορισμένης αντιληπτικότητάς τους, εφόσον έχουν εσωτερικεύσει τα υφιστάμενα αντιληπτικά σχήματα ή κατηγορίες και τα θεωρούν δεδομένα. Η συνέπεια (μη σκόπιμη ίσως) είναι ότι αντίληψη και αντιληπτικό σχήμα τείνουν προς ταύτιση ώστε ό,τι δεν εμπίπτει στο πλαίσιο του σχήματος να μην μπορεί και να γίνει αντιληπτό.

Αποτελεί ένα από τα κρισιμότερα πορίσματα της σύγχρονης γνωσιολογικής ανάλυσης ότι η σκέψη λειτουργεί σύμφωνα με *παραγωγικούς* μηχανισμούς, χρησιμοποιεί κατηγορικές παρά πιθανολογικές κρίσεις στην επιδίωξή της να ταξινομήσει, να ελέγξει και να οργανώσει τα εξωτερικά στοιχεία (ή μηνύματα), να προβλέψει επακριβώς και όχι απλώς να εκτιμήσει τη πιθανότητα των συνεπειών της συμπεριφοράς.¹¹⁰ Αυτό σημαίνει ότι η σκέψη προτιμά να εφαρμόζει σε συγκεκριμένες περιστάσεις γνωστές από πριν κατηγορίες παρά να προβαίνει σε εξ υπαρχής ανάλυση των εναλλακτικών λύσεων και των συνεπειών τους εν όψει των επιδιωκόμενων σκοπών και στόχων. Καταφεύγοντας σε παραγωγικού τύπου δομήσεις (inferential structures), συμπεραίνοντας δηλαδή από τα γνωστά για τα άγνωστα, η σκέψη διατηρεί τη συνοχή και τη συνέπειά της. Οι παραγωγικοί μηχανισμοί της σκέψης παρουσιάζουν μεγάλη λειτουργικότητα στην καθημερινή ζωή και τις αντίστοιχες εκδηλώσεις, όπως η ένδυση, η ομιλία, το βάδισμα, η αγορά τροφίμων κ.λπ. Σε συνθήκες πολυπλοκότητας η τάση για τη χρήση παραγωγικής σκέψης ίσως είναι ακόμη εντονότερη λόγω του υψηλού κινδύνου και της αβεβαιότητας που υπεισέρχεται.

Είναι προφανές ότι ο παραγωγικός τρόπος σκέψης δεν προσομοιάζει στις υπαροχές της αναλυτικής (ορθολογικής) μεθοδολογίας, που σχολιάστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο. Η σημασία των οργανωτικών ή ατομικών προκαταλήψεων, των στερεοτύπων, των αντιληπτικών σχημάτων και των επιλεκτικών μηχανισμών είναι ότι στη διαπλοκή και αλληλεξάρτησή τους διαμορφώνουν την *παραγωγικότητα* της σκέψης και συμπεριφοράς συρρικνώνοντας, περιστέλλοντας ή και εξαφανίζοντας την αναλυτική διαδικασία της απόφασης (πρόβλημα, σκοποθεσία, εναλλακτική σκέψη, επιλογή-υλοποίηση, αξιολόγηση).

Σχολιάστηκε παραπάνω ότι η οργανωτική ρουτίνα συνιστά, μεταξύ άλλων, και μηχανισμό σχετικής απορρόφησης ή αποφυγής της περιβαλλοντικής αβεβαιότητας. Η παραγωγική σκέψη συνιστά, κατά τους Jannis και Maup, μηχανισμό *αμυντικής αποφυγής* (defensive avoidance), με συνέπεια ο αποφασίζων, που επιδεικνύει αυτή τη στάση, να απαντά αρνητικά στο ερώτημα αν υπάρχει άλλη καλύτερη εναλλακτική επιλογή στο πρόβλημα, και έτσι σταματά ή εγκαταλείπει την παραπέρα έρευνα και χαλαρώνει την εγρήγορσή του.¹¹¹ Η λειτουργία διαφόρων τρόπων ή τύπων αμυντικής αποφυγής σε συνδυασμό με τη διατήρηση των στερεοτύπων καταλήγουν στο είδος της διανοητικής αγκύλωσης ή παγώματος (freezing), ώστε να αποκλείεται κάθε πιθανότητα επανεξέτασης ενός θέματος, ακόμη και υπό το φως νέων στοι-

110. Steinbruner, *ό.π.*, σ. 112.

111. Jannis - Mann, *Decision Making*, κεφ. 4, σ. 82-85.

χείων τα οποία και απορρίπτονται, αφομοιώνονται ή αγνοούνται.

Ο Vickers χαρακτήριζε ως σύστημα εκτίμησης (appreciative system) την ικανότητα της διάκρισης των σχετικών από τα άσχετα ή αδιάφορα στοιχεία μιας κατάστασης, την ταξινόμηση και δόμησή τους κατά τον πλέον πρόσφορο τρόπο. Με βάση το αντίστοιχο σύστημα εκτίμησης μπορεί να διακριθεί η *καλά οργανωμένη ή «παραγωγική» σκέψη* (που αντιλαμβάνεται την πραγματικότητα μέσα από συγκεκριμένα αντιληπτικά σχήματα και στερεότυπα) από την *ευέλικτη σκέψη* (που αντιλαμβάνεται και προσαρμόζεται στην πολυπλοκότητα της πραγματικότητας αφομοιώνοντας νέα σχετικά στοιχεία ή δεδομένα δίχως να υποβάλει σε απαγορευτική απειλή τη συνοχή και την ενότητα της).¹¹² Κάθε σύστημα εκτίμησης είναι ταυτόχρονα χρήσιμο και περιοριστικό ακριβώς επειδή διευκολύνει την αντίληψη ορισμένων πραγμάτων με ορισμένο τρόπο και όχι άλλων ή με άλλο τρόπο.

Είναι ελπίζω προφανές ότι η ανάλυση που προηγήθηκε παρουσίασε ορισμένες όψεις ή εκφάνσεις της οργανωσιακής λογικότητας, οι οποίες και συνδέθηκαν με τη λειτουργία των αντιληπτικών σχημάτων, των μηχανισμών διατήρησης των στερεοτύπων και αποφυγής ή περιορισμού της αβεβαιότητας του περιβάλλοντος τόσο σε ατομικό όσο και σε οργανωτικό επίπεδο. Η υπόθεση εργασίας που εξετάστηκε είναι ότι σε συνάρτηση με αυτά τα στοιχεία ή παράγοντες γνωσιολογικού και οργανωτικού χαρακτήρα διαμορφώνεται ένα πρότυπο ή θεωρία απόφασης που διαφέρει τόσο από τη συνοπτική όσο και από την αντισυνοπτική μεθοδολογία, χωρίς να μπορεί να θεωρηθεί ενδιάμεση προσέγγιση. Διατυπώθηκε επίσης η άποψη, που υλοποιήθηκε κατά τη διαδικασία της ανάλυσης, ότι η μελέτη των αποφάσεων σε ατομικό και οργανωτικό επίπεδο μπορεί, και ίσως οφείλει, να αξιοποιεί στοιχεία ή εννοιολογικά εργαλεία ανάλυσης τόσο από τη θεωρία των οργανώσεων όσο και από την ατομική και κοινωνική ψυχολογία και γνωσιολογία στο πλαίσιο μιας ευρύτερα και ουσιαστικά διεπιστημονικής προσέγγισης. Έτσι, ίσως καθίσταται δυνατή η υπέρβαση της διχοτομικής κατάστασης, που ο Simon διαπίστωσε ότι ταλάνισε το χώρο των επιστημών της συμπεριφοράς, μεταξύ πλήρως ορθολογικών και πλήρως ανορθολογικών κρίσεων, διεκδικήσεων και προσεγγίσεων.

¹¹² Vickers, *ό.π.*, σ. 186 και του ίδιου, *The Art of Judgement*, σ. 67 κ.ε. Επίσης βλ. March - Simon, *ό.π.*, σ. 177 για τη διάκριση μεταξύ παραγωγικών και αναπαραγωγικών τρόπων σκέψης και επίλυσης προβλημάτων.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- M.L.J. Abercrombie, *The Anatomy of Judgement*, Penguin Books, 1978.
- M. Adler-S. Asquith, *Discretion and welfare*, Heineman, Λονδίνο 1981.
- M. Alexis-C.Z. Wilson, *Organizational Decision making*, Prentice Hall New Jersey, 1967.
- C.T. Allison, *The Essence of Decision*, Little, Brown, Βοστώνη, 1971.
- K. Barnard, K. Lee, A. Mills, J. Reynolds, *NHS planning: an assessment 1980 Hospital and Health Services*.
- D. Bell, *The End of Ideology*, Free Press, Νέα Υόρκη 1960.
- S. Beer, *Cybernetics and Management*, English UP 1959.
- P. Berger-T. Luckman, *The Social Construction of Reality*, Penguin Books, 1966.
- D. Braybrooke-C.E. Lindblom, *A strategy of Decision*, Free Press Νέα Υόρκη, 1970.
- RGS Brown, *The Management of Welfare*, N. Robertson, Λονδίνο 1975.
- C.E. Caiden-H. Siendentopf, *Strategies for Administrative Reform*, Lexington Books 1982.
- M. Carley, *Rational Techniques in Policy analysis*, Policy Studies Institute Heinemann, Λονδίνο 1980.
- R. Clarke, *New Trends in Government*, HMSO, Λονδίνο, 1971.
- M.R. Cohen. *Reason and Law*, Free Press 1950, Νέα Υόρκη.
- Π.Α. Γέμπτος, *Μεθοδολογία των κοινωνικών επιστημών*, Παπαζήση, Αθήνα 1985.
- M. Δεσλερή, *Συστημική θεωρία*, Σάκκουλα, Αθήνα 1986.
- Y. Dror, *Public Policy Making Re-examined*, Chandler, Σαν Φρανσίσκο 1968.
- , «Mudling Through-Science or inetrria», 1964, XXIV, *Public Administration Review*.
- , «Policy Analysis: A new Professional Role in Government Services», 1967, 27, *Public Administration Review*.
- P. Drucker, *The Practice of Management*, Harper-Row, Νέα Υόρκη 1954.
- A. Dunsire, *Implementation in a Bureaucracy*, τ. 1, Robertson, Οξφόρδη 1978.
- A. Etzioni, «Mixed Scanning: A third Approach», 1967, 27, 5, *Public Administration Review*.
- J. Garrett, *The Management of Government*, Penguin, 1972.
- L.C. Gawthrop, *Bureaucratic Behaviour in the executive Branch*, Free Press, Νέα Υόρκη 1969.
- A Gay-B. Jenkins, *Policy Analysis in British Central Government: the experience of PAR*, 1982, 60, *Public Administration*.
- A.W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Free Press, Νέα Υόρκη 1954.
- H.R. Van Gunster. *The Quest of Control*, Wiley, Νέα Υόρκη 1976.
- C. Ham-M. Hill, *The policy process in the modern capitalist state*, Wheatsheaf, 1984.
- H. Helco-A. Wildvasky, *The Private Government of Public Money*, Καλιφόρνια UP, 1974.
- B.W. Hogwood-L.A. Gunn, *Policy analysis for the Real World*, Οξφόρδη 1984.
- N. Humphey. «The rat's a rat for a "that"», *The Guardian*, 27 Μαρτίου 1982.
- I.L. Jannis-L. Mann, *Decision Making*, Free Press, Νέα Υόρκη 1977.
- W.I. Jenkins, *Policy analysis: A Political and organizational perspective Robertson*, Λονδίνο 1978.
- J.L. Jowell, *Law and Bureaucracy*, Danellen, Νέα Υόρκη 1975.
- D. Katz, R.L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, Willey, Νέα Υόρκη 1978.
- C. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, Free Press, Νέα Υόρκη 1965.
- , «Still Mudling, Not yet Through», 1973, 39, *Public Administration Review*.
- , *Politics and Markets*, Basic Books, Νέα Υόρκη 1977.
- , *The Policy making process*, Prentice Hall NJ 1980.
- , «The Science of mudling through», 1959, 19, *Public Administration Review*.
- A. Makridimitris, *Reasoning and Legality in Administration*, Ph.d Thesis, University College, Λονδίνο 1984.
- A. Μακρυδημήτρης, *Θεμελιώδεις κατευθύνσεις στη διοικητική σκέψη και τη θεωρία των οργανώσεων*, Σάκκουλα, Αθήνα 1986.
- N. MacCormick, *Legal Reasing and Legal Theory*, Clarendon Press, Οξφόρδη 1978.

- J.G. March-H.A. Simon. *Organizations*, Wiley, Νέα Υόρκη 1958.
- R.K. Merton. *Social Theory and Social Structure*, Free Press, Νέα Υόρκη 1968.
- D. Novick (επιμ.), *Program Budgeting*, Harvard UP Cambridge, 1965.
- C. Perrow. *Complex Organizations; A Critical essay*. Clenview Illinois. 1979.
- *Organizational Analysis*, Tavistock, Λονδίνο 1971.
- D.C. Pitt-B.C. Smith, *Governmental Departments*, RKP, Λονδίνο 1981.
- W. Plowden, «The British CPRS» στο PR Baehr-B. Whittrick, *Policy Analysis and Policy Innovation*, Sage, Καλιφόρνια 1981.
- J. Rawls, *A Theory of Justice*, OUP, Οξφόρδη 1971.
- P. Self, «Is Comprehensive Planning Possible and Rational», 1974, *Policy and Politics*, 1983.
- , *Administrative Theories and Politics*, Allen Unwin, Λονδίνο 1977.
- , *Economocrats and the Policy Process*, Macmillan, Λονδίνο 1975.
- D. Silvevan, *The Theory of Organizations*, Heinemann, Λονδίνο 1970.
- H.A. Simon, *Administrative Behaviour*, Free Press, Νέα Υόρκη 1976.
- , *The Science of the Artificial*, MIT Press, 1968.
- , *Models of Man*, Wiley, Νέα Υόρκη 1957.
- B. Smith, *Policy making in British Government*, Robertson, Λονδίνο 1976.
- G. Smith-D. May, «The artificial debate between Rationalist and morementalist models of decision making», 1980, 8, 2, *Policy and Politics*, 147.
- M. Spiers, *Techniques and Public Administration*, Fontana, Λονδίνο 1974.
- Symposium, «Planning-Programming-Budgeting System», 1966, XXVI, 4, *Public Administration Review*.
- J.D. Thompson-W.J. McEwan, «Organizational Coals and environment», 1958, 23, *American Sociological Review*, 23.
- G. Vickers, *The Art of Judgement*, Shapman Hall, Λονδίνο 1968.
- , *Value Systems and Social Processes*, Tavistock, Λονδίνο 1968.
- M. Weber. *Essays in Sociology transl* (επιμ.). HH Gerth-CW Mills RKP. Λονδίνο 1970.
- A. Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*, Macmillan Press, Λονδίνο 1979.
- J.Q. Wilson, *Varieties in Police Behavior*, Harvard UP, 1968.