

Ιστορική εξέλιξη της κυβερνητικής πληροφορίας

A. Το κράτος ως πληροφοριακή μηχανή

Η οργάνωση των διοικητικών τεκμηρίων, όπως υλοποιείται στις αρχές του 20ου αιώνα, συνδέεται με τη διοικητική θεωρία της εποχής. Κατά την περίοδο αυτή κυριαρχούσε η δομική πρόσληψη της διοίκησης (structural approach), η οποία στηριζόταν στο μοντέλο του κλασικού μηχανισμού (Classic model of mechanism). Σύμφωνα με αυτό, τα μέρη μιας μηχανής παραμένουν πάντα σταθερά, δίχως να αλληλεπιδρούν μεταξύ τους, από τη στιγμή δε που τοποθετηθούν σε μία θέση επιτελούν σταθερά και συνεχόμενα μία προσδιορισμένη λειτουργία. Στην περίπτωση της διοίκησης, η δομική πρόσληψή της εκφράστηκε μέσα από έρευνες που αναφέρονταν είτε στις φυσικές δραστηριότητες της παραγωγής, είτε στην διαίρεση της εργασίας με κριτήριο τις εργασίες που διεκπεραιώνει η διοίκηση. Σχετικές με την πρώτη περίπτωση είναι οι μελέτες του Taylor οι οποίες αποβλέπουν στην αποτελεσματική αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού στις βιομηχανικές επιχειρήσεις. Οι έρευνες των Gulick, Haldane, Fayol, Urwick αναφέρονται στην δεύτερη περίπτωση, και εκφράζουν το επιστημονικό management. Και στις δύο περιπτώσεις η διοίκηση, είτε δημόσια, είτε ιδιωτική, αντιμετωπίζεται με ενιαίο τρόπο. Η δομή της προσεγγίζεται παρόμοια με τη δομή μιας μηχανής, όπου τα μηχανικά μέρη αντιστοιχούν σε διοικητικές μονάδες που επιτελούν εκ των προτέρων προσδιορισμένες λειτουργίες, δίχως να δέχονται επιρροές από το εξωτερικό περιβάλλον ή μεταξύ τους.

Επηρεασμένος από την δομική προσέγγιση της διοίκησης ο Otlet συγκρίνει την λειτουργία της με εκείνη ενός εργοστασίου. *«Όπως ένα εργοστάσιο παράγει προϊόντα, μία διοίκηση παράγει έγγραφα. Αλλά στο εργοστάσιο το προϊόν αποτελεί τον σκοπό του. Στην διοίκηση ο σκοπός είναι η διοικητική πράξη, η οποία δεν μπορεί να υλοποιηθεί παρά μέσω των εγγράφων που την ενσωματώνουν».* (Otlet 1923). Τα έγγραφα λοιπόν αποτελούν τους συνδετικούς κρίκους της διοικητικής μηχανής αλλά και τους συνδέσμους της διοίκησης με τους πολίτες. Από την άλλη πλευρά αυτό που έχει σημασία στη λειτουργία της διοικητικής μηχανής είναι να γνωρίζουμε που βρίσκεται τι, προκειμένου να το ανασύρουμε άμεσα όταν το χρειαζόμαστε. Η δομική αντίληψη της διοίκησης χαρακτηρίζεται από δεδομένες εργασίες, και κατά συνέπεια αυτό που έχει ανάγκη η διοίκηση είναι η χρήση ταξινομηκών συστημάτων και όχι η εννοιολογική διαχείριση και επεξεργασία των πληροφοριών. Έτσι αν και στο επιστημονικό του έργο ο Otlet κάνει σαφή διάκριση μεταξύ περιεχομένου και υλικού φορέα της πληροφορίας, ωστόσο το στοιχείο που κύρια αναδεικνύεται στις μελέτες του για τη διοικητική πληροφορία είναι η ταξινομική οργάνωση των εγγράφων και η σύνδεσή τους με τη διοικητική δομή που τα παράγει.

B. Οι κύκλοι ζωής της κυβερνητικής πληροφορίας

1. Η διοικητική τεκμηρίωση

Τα διοικητικά έγγραφα στις αρχές του 20^{ου} αιώνα συνδέθηκαν με τεχνικές και μεθόδους οργάνωσής τους. Στόχος ήταν να μπορεί να βρίσκει ο υπάλληλος άμεσα

κάθε τι που τον ενδιέφερε στην τρέχουσα διαχείριση των υποθέσεων του. Για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος διαμορφώθηκε η έννοια του «τεκμηριωμένου οργανισμού» στον οποίο απεικονίζονται τα δεδομένα της διοίκησης, όπως προκύπτουν από τα έγγραφα: α) εννοιολογικά και β) υλικά. Ο Otlet αναφέρει ότι για να υποβληθεί ένα οργανισμός σε μία διαδικασία τεκμηρίωσης απαιτούνται δύο κατηγορίες ενεργειών. *«Κατ' αρχάς θα πρέπει να σχεδιαστεί το οργανωμένο σύνολο των γεγονότων που είναι σχετικά με μία διοίκηση, και να επιδιωχθεί ώστε αυτά να ενταχθούν σε ενότητες τόσο με βάση τα γενικά χαρακτηριστικά τους όσο και με βάση τις λεπτομέρειες τους. Στη συνέχεια θα πρέπει τα γεγονότα αυτά, τουλάχιστον τα κυριώτερα, να απεικονιστούν υλικά μέσω των εγγράφων. Όσον αφορά το περιεχόμενο, κάθε έγγραφο αντιστοιχεί σε μία δραστηριότητα του οργανισμού. Όσον αφορά την μορφή, κάθε έγγραφο αποτελεί μία μονάδα της συλλογής ομοειδών εγγράφων».* (Otlet 1923). Κατά συνέπεια η διοικητική τεκμηρίωση αντιμετώπιζε τη διοίκηση ως μία ολότητα. Η οργάνωση του υλικού που η διοίκηση παράγει (δηλαδή των εγγράφων) απεικονίζει την εξελικτική και διαφοροποιημένη εικόνα της σαν μία «κινηματογραφική εικόνα» που εξελίσσεται κάθε μέρα. Η έννοια της ολότητας που διασυνδέει τις πληροφορίες, προκύπτει με την διαπίστωση του Otlet ότι *«η τεκμηρίωση αποτελεί ένα σύστημα καταχώρησης δεδομένων που έχουν τόσες «εισόδους» όσες απαιτούνται για να προβληθούν οι ουσιώδεις επιπτώσεις του ίδιου γεγονότος στις διαφορετικές σχέσεις του».* (Otlet 1923). Αν θεωρήσουμε δεδομένο ότι καμία διοικητική υπόθεση δεν τελειώνει ποτέ, αλλά αποτελεί το προστάδιο της επόμενης, τότε οι πιθανές εννοιολογικές διασυνδέσεις της είναι άπειρες. Η αντίληψη αυτή εντάσσεται στις γενικότερες αντιλήψεις του Otlet, ο οποίος φαντάζεται τα έγγραφα ως την πρώτη ύλη της πληροφορίας και γνώσης και εκφράζει την ανάγκη αυτά να οργανωθούν καλύτερα. Αυτό επιτυγχάνεται με την καθιέρωση των συνδέσμων που κάθε έγγραφο έχει με άλλα και τον σχηματισμού του αποκαλούμενου «Παγκόσμιου Βιβλίου» (Morgan). Τέλος, ο Otlet υποστηρίζει ότι *«στην ενότητα κάθε διοικητικού οργανισμού πρέπει να αντιστοιχεί η ενότητα των εγγράφων του».* Κατά συνέπεια αναπτύσσει την έννοια του οργανικού συνόλου ως ένα πλαίσιο που θέτει περιορισμούς στη οργάνωση των εγγράφων. *«Η ίδια η δομή κάθε διοικητικού οργανισμού σε όλες τις στιγμές ρτης ύπαρξής του επηρεάζει την διάρθρωση και την σύσταση των εγγράφων του».* (Otlet 1923).

2. Η εποχή της εξιδικευμένης γνώσης

Η επέκταση των ορίων της εκτελεστικής εξουσίας, συνέπεια του πρώτου παγκοσμίου πολέμου και της οικονομικής κρίσης, είχε σαν συνέπεια να ενισχυθεί ο ρόλος της διοίκησης προς την κατεύθυνση της υλοποίησης κοινωνικών και οικονομικών στόχων. Μέχρι τότε στο πλαίσιο μιας σαφούς διάκρισης της διοίκησης από την πολιτική, η διοίκηση αποτελούσε απλά το εκτελεστικό όργανο της πολιτικής. Η αντίληψη αυτή εκφράζεται χαρακτηριστικά στο έργο των Weber και Wilson. Ο πρώτος *«αποδέχεται την τεχνολογική υπεροχή της γραφειοκρατίας αλλά αρνείται την ιδιαίτερη σημασία της. Επιπλέον ασκεί κριτική στο γεγονός της εισδοχής της στα πεδία διαμόρφωσης πολιτικής».* Ο δεύτερος *«αρνείται να υπερασπιστεί την μεγάλη διεύρυνση των εθνικών διοικήσεων κατά την μεταπολεμική περίοδο».* » (Cuff 1978) Κατά συνέπεια η διαχείριση του πληροφοριακού υλικού της διοίκησης, το οποίο είχε χαρακτήρα απλής εφαρμογής εντολών, απαιτούσε απλά ταξινομικές μεθόδους και όχι μεθόδους επεξεργασίας περιεχομένου. Οι τελευταίες, θα ήταν χρήσιμες για τη λήψη αποφάσεων, τον σχεδιασμό (planification) ή την χάραξη πολιτική, δραστηριότητες στις οποίες μέχρι τότε δεν προέβαινε η διοίκηση. Μετά τον πρώτο παγκόσμιο

πόλεμο, ωστόσο, η επέκταση των διοικητικών λειτουργιών στην κοινωνική και οικονομική σφαίρα αντιστοιχεί σε ένα νέο πληροφοριακό περιεχόμενο της διοίκησης, το οποίο χαρακτηρίζεται από το στοιχείο της «εξειδίκευσης». Σύμφωνα με την λειτουργική αρχή (Functional principle) του Taylor οι διοικητικές δραστηριότητες ομαδοποιούνται με κριτήριο τις λειτουργίες του οργανισμού. Όσο διάστημα οι λειτουργίες της διοίκησης δεν απέβλεπαν στην υλοποίηση κοινωνικών και οικονομικών στόχων, η διαφοροποίηση τους συνδεόταν με τις βασικές δραστηριότητες του οργανισμού (π.χ. δραστηριότητες παραγωγής, υπηρεσιών, συντονισμού, εποπτείας κλπ). Από τη στιγμή όμως που η διοίκηση επέκτεινε τη δράση της στη πολιτική, κοινωνική και οικονομική σφαίρα, αυξήθηκε το πληροφοριακό περιεχόμενο της, το οποίο συνδέθηκε με τεχνικές και επιστημονικές γνώσεις. Η υλοποίηση των παραπάνω διοικητικών στόχων επέβαλλε τη διαχείριση αυτών των «ειδικών» γνώσεων, που η παραδοσιακή γραφειοκρατία δεν μπορούσε να υλοποιήσει. Στο εξής οι εμπειρογνώμονες (experts), οι ειδικοί (specialists) και οι επιστήμονες (scientists), αποτέλεσαν μία νέα εξουσία, την τεχνική εξουσία (Technical Authority). *«Έχουμε ανάγκη από τη γνώση του εμπειρογνώμονα, του επιστήμονα, του ειδικού ακόμη περισσότερο...» αναφέρει ο Urwick. (Urwick 1935).* Ενώ ο Roosevelt στην προεκλογική του εκστρατεία του το 1932 διακηρύσσει *«το δόγμα της ρύθμισης και της νομοθεσίας από σοφούς» (Stamp J., 1938).* Ο John Dewey, τέλος, εκφράζει το φόβο του ότι *«οι εμπειρογνώμονες θα κυριαρχήσουν στην σύγχρονη οργάνωση» (Stever 1993).* Η ανάγκη λοιπόν των εξειδικεύσεων σε συνδυασμό με την τεχνολογική πραγματικότητα της εποχής, ανέδειξε τον ανθρώπινου νου, ως βασικό παράγοντα διαχείρισης της διοικητικής πληροφορίας. Ο παραγοντας αυτός αποτέλεσε στο εξής μία νέα πηγή εξουσίας και συγκρούσεων. Ο Urwick αναφέρει ότι *«η κατανομή λειτουργιών (στη δημόσια διοίκηση) αναπόφευκτα θα δημιουργήσει πιθανότητες συγκρούσεων μεταξύ των δύο μορφών εξουσίας (την τυπική και την τεχνική) (Urwick 1935).*

Οι ειδικοί ως φυσικές νοητικές οντότητες συγκεντρώνουν και επεξεργάζονται πληροφορίες. Με δεδομένο ότι «η πληροφορία είναι η βάση της εξειδίκευσης» οι ειδικοί αναδεικνύονται σε «νοητικές εξουσίες» (noetic authorities) (Henry 1974). Στο εξής το κύριο βάρος της πληροφορίας το διαχειρίζονται οι ειδικοί. Το φαινόμενο αυτό δεν ίσχυε πριν από τον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο, όπου το κύριο ενδιαφέρον επικεντρωνόταν στη χρήση μεθόδων οργάνωσης του έγγραφου υλικού. Είναι, λοιπόν, επόμενο τα χαρακτηριστικά του φυσικού φορέα της πληροφορίας, δηλαδή της φυσικής νόησης, να επιδρούν στη διαμόρφωση των θεσμών. Τα χαρακτηριστικά αυτά μπορούν να συνοψιστούν στα εξής: α) η διαχείριση της πληροφορίας συνδέεται με το φυσικό νοητικό περιβάλλον του φορέα της, το οποίο περιλαμβάνει ανάλογες παραμέτρους, παιδείας, γνώσης, εμπειρίας και πολιτισμού. Το περιβάλλον αυτό αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της πληροφοριακής διαδικασίας, β) η διαχείριση της πληροφορίας συνδέεται με τα φυσικά όρια του ανθρώπινου νου, δηλαδή με τους περιορισμούς στην απόκτηση της γνώσης, στην επεξεργασία και στην ανταλλαγή της, γ) η διαχείριση της πληροφορίας υλοποιείται από τεχνικές αυθεντίες, οι οποίες ουσιαστικά δεν υπόκεινται στον δημοκρατικό έλεγχο.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά συνδέονται με ανάλογα διοικητικά φαινόμενα όπως: α) η ισχυροποίηση της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία εκδηλώνεται μέσα από συνταγματικές μεταρρυθμίσεις και μέσα από την ανάπτυξη προγραμμάτων σχεδιασμού (planning) και β) η ανάπτυξη διεθνούς συνεργασίας στον τομέα της ανταλλαγής διοικητικών πληροφοριών και παροχής τεχνολογίας. Η διεθνής

συνεργασία στο διοικητικό τομέα εκδηλώθηκε αρχικά από την ανάγκη των κυβερνήσεων να βελτιώσουν τη δομή τους, αξιοποιώντας εμπειρίες και πληροφορίες άλλων κρατών. Στη συνέχεια ωστόσο, η συνεργασία αυτή οικοδομήθηκε στη βάση της ανάγκης επίλυσης ειδικών προβλημάτων και απέκτησε την μορφή της τεχνικής βοήθειας.

Πιο συγκεκριμένα η νέα πληροφοριακή πραγματικότητα της διοίκησης μετά τον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο συνδέεται με την τάση ισχυροποίησης της εκτελεστικής εξουσίας (Strong Executive). Τα προγράμματα σχεδιασμού, (planning) και η δημιουργία επιτροπών για την μεταρρύθμιση της κυβέρνησης, (π.χ. Brownlow Committee στις ΗΠΑ), εκφράζουν χαρακτηριστικά την τάση αυτή). Στο Συνέδριο του Διεθνούς Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών, που έγινε στη Βαρσοβία το 1936, το φαινόμενο της ισχυροποίησης της εκτελεστικής εξουσίας αποτελεί ένα από τα θέματά του. Ο γενικός εισηγητής Magyary αναφέρει ότι *«ως αποτέλεσμα του πολλαπλασιασμού των αρμοδιοτήτων του κράτους, οι λειτουργίες του προέδρου, που εκτελούνται μέσω της κυβέρνησης, γίνονται όλο και περισσότερο λεπτομερείς και δαπανηρές»*. (Magyary 1936). Αλλά και στην έκθεση της Brownlow committee, αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι *«η ισχυρή εκτελεστική ηγεσία είναι σήμερα σημαντική για την δημοκρατική διακυβέρνηση»*. (Fesler 1987) Στο πλαίσιο της ισχυροποίησης της εκτελεστικής εξουσίας διαμορφώνεται μεταξύ διοίκησης και πολιτικής ένα νέο πληροφοριακό πεδίο, το οποίο επισκιάζει το πληροφοριακό πεδίο της παραδοσιακής γραφειοκρατίας.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η επέκταση του ρόλου της διοίκησης οδήγησε και σε επέκταση του πληροφοριακού περιεχομένου της. Η διοικητική πληροφορία στο εξής δεν συνιστά απλά τον οργανικό δεσμό της διοίκησης αλλά μετατρέπεται σε διοικητική γνώση που φιλοδοξεί να ενώσει οργανικά τη κοινωνία. Ο φορέας της στο εξής δεν είναι το χαρτί αλλά ο ανθρώπινος νους. Οι θεσμοί που συνδέονται με το νέο πληροφοριακό πεδίο, με δεδομένη την έλλειψη τεχνολογιών, δεν είναι άλλοι από την ισχυρή εκτελεστική εξουσία, η οποία εκδηλώνεται με ποικίλες μορφές (δημοκρατικά φασιστικά, κομμουνιστικά καθεστώτα). Στη συνέχεια θα αποδείξουμε ότι τα παραπάνω φαινόμενα συνδέονται με τα χαρακτηριστικά και τους περιορισμούς του ανθρώπινου νου ως φορέα διαχείρισης της πληροφορίας.

2.1. Εξειδικευμένη γνώση και φυσική νόηση

Η ιδεολογία: Ο νέος ρόλος της διοίκησης επιβάλλει την επεξεργασία της πληροφορίας, η οποία πραγματοποιείται από τον ανθρώπινο νου. Με δεδομένο ότι κάθε φυσική νοητική οντότητα ανήκει σε μία εποχή, σε ένα πολιτισμό και διαθέτει συγκεκριμένη εκπαίδευση και εμπειρία, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η επεξεργασία αυτή συνδέεται με τα χαρακτηριστικά της σκέψης του φορέα της, διαθέτει δηλαδή μία ιδεολογική ταυτότητα, η οποία δεν είναι δυνατό να προσδιοριστεί και να απεικονιστεί. *«Μήπως οι ειδικοί διαθέτουν δικές τους μεθόδους και απόψεις ώστε να δώσουν έμφαση σε ορισμένες πτυχές ενός προβλήματος ενώ αγνοούν άλλες πτυχές ;ποιός μπορεί να υποστηρίξει ποιά προσέγγιση είναι η μόνη «αληθινή»»* αναρωτιέται ο Kramer το 1975 κατά την έναρξη της γενικευμένης χρήσης των νέων τεχνολογιών (Kramer 1975.) Τα παραπάνω ερωτήματα, αποκτούν μεγαλύτερη σημασία όταν αναφέρονται σε μία περίοδο όπου οι φυσικές νοητικές ικανότητες αποτελούσαν την μόνη πηγή συγκέντρωσης και επεξεργασίας πληροφοριών.

Τα όρια της γνώσης: Η πληροφορία που διαχειρίζεται ο ανθρώπινος νους, διέπεται από περιορισμούς. Ο ορθολογισμός στη διοίκηση συνίσταται στην καλύτερη δυνατή οργάνωσή της και συγκεκριμένα στον «εντοπισμό, μελέτη και χρήση όλων των πηγών που διαθέτει η επιστήμη, η τεχνική, η οικονομία, η οργάνωση και οι λοιποί τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας προκειμένου να αυξηθεί η οικονομική απόδοση και να αποκτήσουμε την καλύτερη δυνατή οργάνωση εργασίας» (Leimgruber 1936). Ωστόσο ο ανθρώπινος νους δεν μπορεί παρά να διαχειριστεί μία περιορισμένη ποσότητα πληροφοριών κάθε φορά. Κατά συνέπεια η ορθολογική διαδικασία του επιβάλλει «την υποκατάσταση μίας πολύπλοκης πραγματικότητας από ένα αρκετά απλό σχήμα της πραγματικότητας ώστε να μπορέσουμε να λύσουμε το πρόβλημα». (March, Simon 1964). Η διαδικασία αυτή που υλοποιείται με την κατάτμηση του κύριου στόχου σε επιμέρους, έχει σαν συνέπεια την επιλεκτική πρόσληψη και ορθολογική οργάνωση των δεδομένων, προκειμένου να μην επέλθει σύγκρουση με το πλαίσιο αναφοράς. Έτσι «ο ορισμός μιας κατάστασης στον οποίο προβαίνει μία κατώτερη (διοικητική) μονάδα είναι απλοποιημένος, με την παράλειψη ορισμένων κριτηρίων και με την επικέντρωση της προσοχής σε άλλα» (March, Simon 1964). Αυτό το φιλτράρισμα των πληροφοριών επιχειρείται από ομάδες με κοινή οργανωτική ή επαγγελματική βάση. Έτσι η πληροφορία διαστρέφεται από το ίδιο το περιβάλλον στο οποίο αναπτύσσεται, πριν ακόμη φτάσει στους αποδέκτες της. Στη συνέχεια οι αποδυναμωμένες αυτές πληροφορίες διοχετεύονται στο πλαίσιο της οργάνωσης. Με δεδομένο ότι ο άνθρωπος δέχεται την μεγαλύτερη ποσότητα των πληροφοριών έμμεσα και όχι άμεσα, το παραπάνω φαινόμενο αποδυναμώνει την πληροφορία. Το θεωρητικό αυτό σχήμα διατυπώθηκε από τους March και Simon το 1964.

Η αυθεντία της γνώσης: Η διαχείριση των πληροφοριών από φυσικές νοητικές οντότητες συνδέεται με τη διαμόρφωση ομάδων με κοινά επαγγελματικά ή οργανωτικά συμφέροντα. Κάθε μία από τις ομάδες αυτές διαχειρίζεται διαφορετικό είδος πληροφορίας και έχει διαφορετικούς στόχους. Αυτές οι αντιλήψεις διαμορφώνουν το δημόσιο αίσθημα. Στο πλαίσιο αυτό προκύπτει ο κίνδυνος η αυθεντία της γνώσης να προκαλέσει συγκρούσεις αλλά και να περιστείλει την ανάπτυξη της γνώσης. Ο Urwick αναφέρει τον πραγματικό κίνδυνο από την διαμόρφωση ομάδων επαγγελματικών συμφερόντων που οδηγεί σε νέες αιτίες συγκρούσεων. «Ο κόσμος όλο και περισσότερο οργανώνεται με βάση τις λειτουργίες. Αυτό θα έπρεπε να είναι καλό. Αποτελεί την μοναδική μας ελπίδα να αντικαταστήσουμε την οργάνωση που στηρίζεται στα γνωρίσματα της φυλής με όλους τους συναισθηματικούς κινδύνους που αυτή περιλαμβάνει. Αλλά η πραγμάτωση αυτών των ιδιαίτερων λειτουργιών οδηγεί στην οργάνωση επαγγελματικών ομάδων. Όταν αυτές οι ομάδες γίνονται ισχυρές και άκαμπτες στις απόψεις τους διαμορφώνουν συγκροτημένα συμφέροντα που αναφέρονται στον εθνικισμό ή την οικονομίαΚάθε ομάδα παραμένει ασφαλής στην συλλογική πεποίθηση της δικής της επάρκειας και αποκτά μία εγκυκλοπαιδική γνώση των πραγμάτων που δεν μπορεί να υλοποιήσει» (Urwick 1935). Είναι λοιπόν απαραίτητο να εφαρμοστούν σε κάθε επαγγελματικό πεδίο αρχές διοίκησης. «Ο τεχνοκράτης θα πρέπει να εκπαιδευτεί ως ένα διοικητικό στέλεχος» (Stamp 1938). Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η επεξεργασία των πληροφοριών από το νου, διαμορφώνει την ψυχολογία της αυθεντίας, η οποία μπορεί να περιορίσει την ανάπτυξη της γνώσης.

Η ατομικός χαρακτήρας της γνώσης: Η επεξεργασία της πληροφορίας από φυσικές νοητικές οντότητες έχει ατομικό χαρακτήρα. Ο Deutch αναφέρει ότι «η φύση της

σκέψης επιβάλλει την ατομικότητα» (Deutch 1963). Ο νους ως φορέας της πληροφορίας δεν εντάσσεται σε ένα σύστημα κατανεμημένης γνώσης. Επιβάλλεται λοιπόν: α) η φυσική επικοινωνία, δηλαδή η ανάπτυξη «φυσικών» οργανωτικών δομών (π.χ επιστημονικές συναντήσεις, συνέδρια κλπ) ικανών να συνδέσουν τις διάσπαρτες γνώσεις και εμπειρίες σε μία συνθετική/συλλογική γνώση. Αυτή η μορφή φυσικής επικοινωνίας, καθορίζεται από τις πολιτικές και κοινωνικές παραμέτρους. Αποτελεί δηλαδή τμήμα της κοινωνικής διαδικασίας και είναι ενσωματωμένη στο σύστημα πολιτικής κυριαρχίας. Κατά συνέπεια ο νους χαρακτηρίζεται από επικοινωνιακούς περιορισμούς, οι οποίοι οφείλονται στα συστήματα πολιτικής κυριαρχίας. Οι περιορισμοί αυτοί είναι ανάλογοι των συστημάτων που επικρατούν κάθε εποχή. Κατά τη χρονική περίοδο που δεν υπήρχαν τεχνολογίες της πληροφορίας και τα συστήματα πολιτικής κυριαρχίας είχαν γεωγραφική υπόσταση, η πληροφοριακή διαδικασία ακολούθησε τις περιπέτειες της πολιτικής και κοινωνικής ζωής.

2.2 Τα προγράμματα σχεδιασμού

Η επέκταση του ρόλου της διοίκησης και η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας είχαν σαν αποτέλεσμα την ανάπτυξη προγραμμάτων σχεδιασμού. Πρόκειται για μία διαδικασία που συνδέεται με τεχνικές και αποβλέπει στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος. Σκοπός της είναι να εξασφαλίσει μακροπρόθεσμα την κοινωνική και οικονομική σταθερότητα και την ασφάλεια. Τα διοικητικά όργανα που υλοποιούν τον σχεδιασμό συλλέγουν και επεξεργάζονται πληροφορίες, αποτελώντας τους «συνδέσμους» της πολιτικής εξουσίας με την παραγωγή. Η οργανωτική μορφή τους διέφερε από κράτος σε κράτος. Ωστόσο τόσο στα δημοκρατικά όσο και στα ολοκληρωτικά καθεστώτα της εποχής, η δημιουργία παρόμοιων οργάνων στόχευε: α) στην ανάπτυξη των εθνικών πόρων, β) στην ενσωμάτωση των οικονομικών συμφερόντων στους πολιτικούς θεσμούς και γ) στην αντιμετώπιση ζητημάτων τεχνικού χαρακτήρα.

Στο πλαίσιο αυτό η διοικητική πληροφορία αποτέλεσε αντικείμενο ενδιαφέροντος των κυβερνήσεων και χρησιμοποιήθηκε από αυτές ως μέσο για την επίτευξη των πολιτικών στόχων τους. Κύριο στοιχείο του σχεδιασμού είναι η συγκέντρωση πληροφορίας. Σύμφωνα με τους March και Simon «υπάρχουν διάφορες τεχνικές σχεδιασμού, αλλά όλες έχουν ως κοινό στοιχείο την συλλογή δεδομένων με βάση τα οποία δημιουργούμε ένα πρόγραμμα για την πραγματοποίηση ειδικών στόχων» (March, Simon, 1964). Τα όργανα σχεδιασμού αποτελούν «μηχανισμούς σκέψης» (Thinking mechanisms). Ο Bunbury αναφέρει ότι σε πολλά κράτη έχουν λάβει χώρα σημαντικές εξελίξεις σχετικά με το μηχανισμό της κυβέρνησης προς την κατεύθυνση της δημιουργίας «μηχανισμών σκέψης»». (Bunbury 1938) Ωστόσο η εκτεταμένη παρέμβαση της διοίκησης στη κοινωνική διαδικασία δημιούργησαν την ανάγκη εξειδικεύσεων. Το πληροφοριακό περιεχόμενο των προγραμμάτων σχεδιασμού, βρίσκεται στον ανθρώπινο νου και αντιστοιχεί σε ειδικές γνώσεις και εμπειρία. Στο εξής είναι δύσκολο να διακρίνουμε μεταξύ πληροφορίας και επεξεργασίας επειδή οι διαδικασίες αυτές είναι άρρηκτα συνδεδεμένες. Η παραπάνω διαδικασία διέπεται από τους περιορισμούς και τα χαρακτηριστικά της φυσικής νόησης.

Συμπέρασμα: Διαπιστώνουμε ότι το πληροφοριακό περιεχόμενο της διοίκησης, κατά την περίοδο του μεσοπολέμου, αντιστοιχεί σε ένα νέο φορέα της πληροφορίας, τον ανθρώπινο νου. Η αύξηση του όγκου της πληροφορίας και οι απαιτήσεις

επεξεργασίας της, με δεδομένη την έλλειψη τεχνολογίας, δεν μπορούσαν να βρουν καλύτερο φορέα από εκείνο της φυσικής νόησης. Τα φυσικά χαρακτηριστικά του μέσου αυτού καθόρισαν και τα θεσμικά χαρακτηριστικά της διοίκησης. Ο συγκεντρωτισμός, το ιδεολογικό περιεχόμενο των θεσμών, η διεθνής συνεργασία σε θέματα διοίκησης, φέρουν τη σφραγίδα και τα χαρακτηριστικά του ανθρώπινου νου. Η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας, η ανάδειξη μονοπρόσωπων αρχών, η εμφάνιση ολοκληρωτικών καθεστώτων, ο εθνικισμός, είναι σύμβατα με την ανθρώπινη φύση και φέρουν έντονο ιδεολογικό χαρακτήρα και αυταρχική μορφή. Έτσι όπως στη πρώτη φάση εξέλιξης της διοικητικής πληροφορίας τα φυσικά χαρακτηριστικά του φορέα της (του εγγράφου) διαμόρφωσαν μία γραφειοκρατία που την χαρακτήριζε απομόνωση και αυστηρότητα έτσι και στη δεύτερη φάση εξέλιξης της διοίκησης τα χαρακτηριστικά του φορέα της (του ανθρώπινου νου) διαμόρφωσαν θεσμούς που αντιστοιχούσαν στα χαρακτηριστικά της ανθρώπινης φύσης, όπως αυτή εκδηλώνεται στην δεικδίκηση της εξουσίας.

3. Το πληροφοριακό περιεχόμενο της διεθνούς επικοινωνίας

Οι απαιτήσεις του νέου πληροφοριακού πεδίου, στις αρχές του 20^{ου} αιώνα, επέβαλαν: α) τη διαμόρφωση ενός συστήματος διεθνούς επικοινωνίας που περιλαμβάνει ανταλλαγή διοικητικών πληροφοριών και παροχή τεχνογνωσίας και β) τον προσδιορισμό των συμβόλων επικοινωνίας, δηλαδή των «σταθερών» που θα επιτρέψουν την επικοινωνία μεταξύ των διοικητικών συστημάτων. Στο πλαίσιο αυτό ενισχύεται το θεωρητικό υπόβαθρο της διοικητικής επιστήμης. Τα παραπάνω είναι απαραίτητα επειδή η εκτελεστική εξουσία ενισχύεται τόσο μέσα από την ανταλλαγή εμπειρικών και ερευνητικών δεδομένων, όσο και μέσα από την διάχυση τεχνογνωσίας σε άλλα κράτη.

Οι διεθνείς οργανώσεις : Οι διεθνείς οργανισμοί διαμορφώνονται από την ανάγκη να επικοινωνήσουν άτομα και οργανώσεις που έχουν κοινές λειτουργίες (επιστημονικές, οικονομικές, πολιτικές κλπ), ξεπερνώντας τα εμπόδια που θέτει η διαφορετικότητα των αντιλήψεων τους (ιδεολογικών, πολιτιστικών, πολιτικών, οικονομικών κλπ). Τα εμπόδια αυτά αντιμετωπίζονται με τη δημιουργία γεφυριών, δηλαδή την οικοδόμηση κοινά αποδεκτών αρχών και μεθόδων. Σύμφωνα με τον Didisheim, οι διεθνείς οργανώσεις δημιουργήθηκαν για να επικοινωνήσουν οι ειδικοί κάθε χώρας μεταξύ τους προκειμένου να διαχειριστούν τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν. Η επικοινωνία αυτή εξαιρεί τους πολίτες αν και από νωρίς διατυπώθηκε το ενδεχόμενο να έχουν και αυτοί πρόσβαση στην πληροφορία. Οι διεθνείς οργανισμοί δεν αποτελούσαν παρά ανθρώπινα δίκτυα που επέτρεπαν την μεταφορά εμπειριών και ερευνητικών αποτελεσμάτων. Ο ανθρωποκεντρικός χαρακτήρας που απέκτησε η ανταλλαγή της πληροφορίας, καθόρισε και τα όρια της επιτυχίας της. Άλλοτε θεωρήθηκε ουτοπικό στοιχείο η ανταλλαγή πληροφοριών και άλλοτε τέθηκε σε αμφισβήτηση η αξιοπιστία της. Παράλληλα η διαμόρφωση των δικτύων αυτών καθορίστηκε από πολιτικούς και κοινωνικούς παράγοντες.

Οι διεθνείς οργανώσεις, ως πληροφοριακοί οργανισμοί, διέθεταν και ορισμένα χαρακτηριστικά που σήμερα θεωρούνται συνέπειες των τεχνολογιών. Με δεδομένο ότι δεν ήταν δυνατό, οι οργανισμοί αυτοί να χωροθετηθούν, η κυριαρχία τους απέρρεε από «συμβάσεις», δηλαδή κοινά αποδεκτούς κανόνες ενώ η αποδοχή και ο σεβασμός τους συνδεόταν με την ικανότητά τους να παράσχουν «κοινές υπηρεσίες» στα μέλη τους. Μπορούμε λοιπόν, να πούμε ότι οι διεθνείς οργανισμοί αποτέλεσαν

την πρώτη μορφή «εικονικής οργάνωσης» (virtual organization), και «από κοινού πρόσβασης στην πληροφορία» (sharing information) πριν ακόμη αυτά υλοποιηθούν από την τεχνολογία. Οι «κοινές υπηρεσίες» βέβαια που μπορούσαν να παράσχουν εξαρτώνταν: α) από το επίπεδο της τεχνολογίας, δηλαδή των τεχνικών μέσων που χρησιμοποιούνται για την μεταφορά της πληροφορίας, β) από την ένταση του γεωπολιτικού παράγοντα, δηλαδή από την ενίσχυση ή αποδυνάμωση του στοιχείου της χωρικής κυριαρχίας και γ) από το οργανωτικό πλαίσιο της επικοινωνίας (καταστατικά οργανώσεων, δικαιώματα μελών, κατηγοριοποιήσεις μελών, κανόνες διοίκησης κλπ). Οι περιορισμοί αυτοί προσδιόρισαν και το βαθμό επιτυχίας στην ανταλλαγή των πληροφοριών. Ιδιαίτερα το στοιχείο της χωρικής κυριαρχίας υπήρξε καθοριστικό. Στην εποχή που το διεθνές σύστημα καθοριζόταν από το γεωπολιτικό-στοιχείο, η ανταλλαγή πληροφοριών ήταν περιορισμένη. Σήμερα που τείνει να εκλείψει το γεωπολιτικό στοιχείο, ως στοιχείο κυριαρχίας των κρατών, η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ κρατών και οργανισμών έχει ενισχυθεί.

4. Πληροφορίες και τεχνική βοήθεια

Η τεχνική βοήθεια : Ένας άλλος κύκλος ζωής της διοικητικής πληροφορίας αρχίζει μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο. Η δημιουργία το 1948, στο πλαίσιο του ΟΗΕ, της Διεύθυνσης Δημόσιας Διοίκησης (Public Administration Division), είχε σαν αποτέλεσμα την οργάνωση παροχής τεχνικής βοήθειας σε θέματα δημόσιας διοίκησης, μετά από αίτημα των εθνικών κυβερνήσεων. Τα Ηνωμένα Έθνη μετά από αίτημα των κυβερνήσεων απέστειλαν ειδικούς οι οποίοι συγκέντρωναν πληροφορίες, ερευνούσαν, συνέτασσαν εκθέσεις και συμβούλευαν τις κυβερνήσεις. Κατά συνέπεια στο πλαίσιο της παροχής τεχνικής βοήθειας διακινείτο μία μεγάλη ποσότητα πληροφοριών σχετική με θέματα δημόσιας διοίκησης. Στο εξής η πληροφορία διαμορφώνεται όχι στη βάση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος, όπως κατά την προπολεμική περίοδο, αλλά κάτω από την ανάγκη ειδικών προβλημάτων που συνδέονται με κράτη ή ομάδες κρατών. Το γεγονός αυτό οδηγεί στην περιφεριοποίηση και εξειδίκευση της πληροφορίας, η οποία χάνει το διεθνή χαρακτήρα της και εστιάζεται σε συγκεκριμένα κράτη ή ομάδες κρατών. Ο Vrancken το 1962 αναφέρει χαρακτηριστικά *«Η τεράστια δυσκολία που πρέπει να ξεπεράσουμε είναι να βρούμε τα μέσα ώστε να ικανοποιήσουμε τις ιδιαιτερότητες που συνδέονται με ένα πεδίο τόσο ευρύ όσο είναι η δημόσια διοίκηση λαμβάνοντας υπόψη και κάνοντας ότι είναι δυνατό στις ιδιαίτερες συνθήκες των διάφορων χωρών ή ομάδων χωρών. Εκδηλώνεται, πράγματι, μία διπλή τάση πολύ έκδηλη, τόσο στην εξειδίκευση όσο και στην περιφερειοποίηση»* (Vrancken 1962) Η ανταλλαγή δηλαδή της πληροφορίας δεν λειτουργεί προς την κατεύθυνση της διοικητικής εναρμόνισης. Αντίθετα χρησιμοποιείται για την επίλυση ειδικών προβλημάτων και ενσωματώνεται σε υφιστάμενα διοικητικά συστήματα. Στην πραγματικότητα δεν πρόκειται για ανταλλαγή πληροφορίας αλλά διάθεση τεχνογνωσίας, προϋπόθεση της οποίας είναι η συλλογή πληροφοριών στα κράτη που παρέχεται η τεχνογνωσία.

Γ. Τεχνολογία και κυβερνητική πληροφορία

1. Η αυτοματοποίηση

Μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, κατά τη δεκαετία του 1950, η χρήση υπολογιστικών μηχανών συνέβαλε αποφασιστικά στην αντιμετώπιση των

προβλημάτων που προέκυψαν ως συνέπεια του πολέμου και της κοινωνικής ανάπτυξης. Η οργάνωση της διοίκησης προκειμένου να διαχειριστεί την ολοένα αυξανόμενη πολυπλοκότητα και τον όγκο των λειτουργιών της, φτάνοντας στα όρια των δυνατοτήτων της, αναζήτησε τη βοήθεια υπολογιστικών μηχανών. Η πρώτη φορά που χρησιμοποιήθηκε υπολογιστική μηχανή για τις ανάγκες της διοίκησης ήταν το 1958 στις Η.Π.Α. προκειμένου να αυτοματοποιηθεί το σύστημα πληρωμών του Υπουργείου Αεροπορίας (Ministry of Aviation) και του National Assistance Board (Bellamy Taylor 1998). Η νέα τεχνολογία απέβλεπε στην ταχύτητα και ακρίβεια των τυποποιημένων διαδικασιών (manual processing). Κατά τη φάση αυτή οι υπολογιστικές μηχανές είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους και χρησιμοποιούνται για την διεκπεραίωση συγκεκριμένων εργασιών (Zouridis 1998). Παράλληλα αν και αυτοματοποιείται το περιεχόμενο των διαδικασιών (π.χ. το σύστημα μισθών ή συντάξεων) οι ίδιες οι διαδικασίες παραμένουν αμετάβλητες. Κατά συνέπεια η διατήρηση της χρήσης του χαρτιού δεν επιτρέπει δομικές μεταβολές. Τα χαρακτηριστικά της φάσης αυτής αντιστοιχούν και στα χαρακτηριστικά της χρήσης του υπολογιστή στην αρχική του φάση. *«Ο ηλεκτρονικός υπολογιστής δεν διακρινόταν από τυχόν άλλα εργαλεία και αρχικά χρησιμοποιήθηκε προκειμένου να προβεί σε υπολογισμούς παρόμοιους με εκείνους του παρελθόντος, με την μόνη διαφορά ότι οι υπολογισμοί αυτοί τώρα γίνονταν πιο γρήγορα, ή μέσω του καθορισμού ορισμένων κριτηρίων, πιο αποτελεσματικά».* (Weizenbaum 1976).

Η έννοια της αυτοματοποίησης και τα όρια εφαρμογής της αποτέλεσαν για πρώτη φορά θέμα μελέτης σε διεθνές επίπεδο στο Table Ronde που διοργάνωσε το Διεθνές Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών στην Liege το 1958. Σύμφωνα με την κεντρική εισήγηση του συνεδρίου η αυτοματοποίηση συνιστά *«ένα πλήρη κύκλο εργασιών που πραγματοποιούνται με αφετηρία δεδομένα βάσης χωρίς προηγούμενη ταξινόμηση και χωρίς ανθρώπινη παρέμβαση – χειρονακτική ή διανοητική – κατά την διάρκεια μιας διαδικασίας, η οποία παρέχει την δυνατότητα λήψης ή επεξεργασίας μιας βασικής πληροφορίας».* Παράλληλα τίθεται μία διαχωριστική γραμμή μεταξύ των λειτουργιών που μπορεί να κάνει και των λειτουργιών που δεν μπορεί να κάνει η υπολογιστική μηχανή. *«Η αυτοματοποίηση θα επιτρέψει λοιπόν να επιλύσουμε ένα συγκεκριμένο αριθμό προβλημάτων, των οποίων ο χαρακτήρας είναι εκ των προτέρων γνωστός, χωρίς να μπορούμε να παρέμβουμε, ωστόσο, ώστε η (υπολογιστική) μηχανή να γίνει ικανή να διατυπώσει ή να αξιολογήσει αυτά τα προβλήματα».* Κατά συνέπεια όπου η διοικητική εργασία απαιτεί κρίση δεν είναι δυνατή η εφαρμογή μεθόδων αυτοματοποίησης. *«Είναι προφανές ότι ένας υψηλός βαθμός αυτοματοποίησης δεν μπορεί να επιτευχθεί όταν η εκτέλεση μιας διοικητικής αρμοδιότητας απαιτεί συχνά την διατύπωση μίας κρίσης».* Πιο συγκεκριμένα η αυτοματοποίηση υλοποιείται σε διοικητικές λειτουργίες που σχετίζονται: α) με την οικονομική διαχείριση (operations financieres), β) τη διοίκηση των τηλεπικοινωνιών (administration des communications), γ) τη στρατιωτική διοίκηση, δ) τη φορολογική διοίκηση (administration de finances), ε) την γεωργία (administration de l' agriculture) στ) τα κοινωνικά ταμεία. Η χρήση μεθόδων αυτοματοποίησης δεν επέδρασε στη δομή της διοίκησης. Μπορούμε να πούμε ότι η αυτοματοποίηση όχι μόνο δεν μετέβαλλε τις διοικητικές δομές αλλά αντίθετα τις ενίσχυσε προς την κατεύθυνση του συγκεντρωτισμού. Οσον αφορά τις διοικητικές αντιλήψεις η αυτοματοποίηση ανέδειξε την έννοια της παραγωγικότητας (productivite) και τη σημασία του τεχνικού παράγοντα στην άσκηση διοίκησης (IISA, Table Ronde, Document de Travail, Liege 1958).

2. Η διαχείριση της πληροφορίας

Σε μία δεύτερη φάση οι υπολογιστικές μηχανές χρησιμοποιούνται για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης (efficiency) και συνιστούν εργαλεία βελτίωσης της διαχείρισης (management improvement). Οι πληροφορίες που επεξεργάζονται έχουν διαχειριστικό περιεχόμενο (management information) και όχι λειτουργικό (functional information) (Horton 1973). Χρησιμοποιούνται για τη λήψη αποφάσεων και όχι για απλά για τον έλεγχο αριθμητικών πράξεων. Κατά συνέπεια η επεξεργασία υλοποιείται στο πλαίσιο ενός συστήματος, το οποίο εξασφαλίζει τη συλλογή, επεξεργασία και αξιοποίησή τους. Μέχρι τότε η επεξεργασία διοικητικών πληροφοριών δεν απαιτούσε την ύπαρξη ενός συστήματος διαχείρισης τους. Είτε επρόκειτο για αριθμητικά δεδομένα (υλοποίηση αριθμητικών πράξεων) είτε επρόκειτο για τεχνικά ή επιστημονικά δεδομένα (στατιστικά στοιχεία κλπ), η επεξεργασία τους είχε αυτόνομο χαρακτήρα και δεν απέβλεπε στην παραγωγή μιας απόφασης. Στο εξής ωστόσο με δεδομένο ότι οι υπολογιστικές μηχανές επεξεργάζονται πληροφορίες που θα τις χρησιμοποιήσουν οι managers για τη λήψη αποφάσεων, είναι απαραίτητη η δημιουργία ενός συστήματος διαχείρισής τους. Σύμφωνα με τον Horton οι βασικές λειτουργίες κάθε συστήματος διαχείρισης είναι *«η συλλογή βασικών πηγών δεδομένων, η διαχείριση των δεδομένων η αποθήκευση και αναζήτηση της πληροφορίας και η απεικόνιση της αναζητούμενης πληροφορίας στην απαιτούμενη μορφή»*. (Horton 1973).

Η τεχνική που αρχικά χρησιμοποιείται για την επίτευξη αυτού του στόχου καλείται επιχειρησιακή έρευνα (operational research). Σύμφωνα με τον ορισμό του Molitor η επιχειρησιακή έρευνα είναι *«μία τεχνική που μέσω της εφαρμογής επιστημονικών μεθόδων ανάλυσης δεδομένων και πολύπλοκων καταστάσεων σε ποικίλα πεδία της οικονομικής, κοινωνικής ή διοικητικής ζωής, επιτρέπει στη διοίκηση ενός ιδιωτικού ή δημόσιου οργανισμού να λάβει αποφάσεις μειώνοντας τον εμπειρισμό και προσαρμόζόμενη στα δεδομένα της πραγματικότητας»* (Molitor 1955). Στο πλαίσιο αυτής της επιστημονικής τεχνικής, οι υπολογιστικές μηχανές δεν υλοποιούν απλές μηχανικές λειτουργίες αλλά μηχανοποιούν την διανοητική εργασία και συγκεκριμένα τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Minsky 1967). Οι τεχνικές αυτές αποσκοπούν στην ενδυνάμωση των γραφειοκρατικών δομών και στον εξορθολογισμό. Μία από τις πρώτες εφαρμογές αυτής της νέας λειτουργίας των υπολογιστικών μηχανών (1968) αποτελεί το PPBS (Planning, Programming, Budgeting System), το οποίο συνιστά ένα σύστημα εξορθολογισμού της δημοσιονομικής πολιτικής.

Το σύστημα PPBS συνδέει τη δημοσιονομική διαχείριση με τους επιδιωκόμενους στόχους. Περιλαμβάνει τέσσερα στάδια: το πρώτο συνίσταται στον προσδιορισμό των στόχων που θέτει το κράτος (Planning). Το δεύτερο στάδιο συνίσταται στο προσδιορισμό των μέσων που θα χρησιμοποιηθούν για την υλοποίηση των στόχων (Programming). Το στάδιο αυτό περιλαμβάνει τον προσδιορισμό όλων των εναλλακτικών μέσων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν, την επιλογή, με συγκεκριμένες τεχνικές ενός από αυτά και τη διαμόρφωση ενός προγράμματος εφαρμογής των επιλεγόμενων μέσων με στόχο την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού. Το τρίτο στάδιο Budgeting συνίσταται στο προσδιορισμό του ύψους της εγγεγραμμένης στο προϋπολογισμό πίστωσης για κάθε πρόγραμμα (Budgeting). Στο πλαίσιο αυτό διαμορφώνεται μία ιεραρχία στόχων και αντίστοιχων προγραμμάτων. (Amselek 1972).

Η εφαρμογή του PPBS επέφερε μία μεταρρύθμιση τους δημοσιονομικούς θεσμούς. Η παραδοσιακή αντίληψη κατανομής πιστώσεων ανά υπουργείο μεταβλήθηκε σε μία λειτουργική αντίληψη κατανομής πόρων ανά επιδιωκόμενο στόχο κάθε υπουργείου. Ωστόσο η εφαρμογή του δεν ήταν αποτελεσματική. Τα προβλήματα που προέκυψαν είχαν δομικό χαρακτήρα. Το κυριότερο ήταν ο προσδιορισμός των στόχων, που συνιστούσε μία ορθολογική διαδικασία. Η αδυναμία διατύπωσης αυτών των στόχων υποδήλωνε ασυμβατότητα μεταξύ των στόχων της πολιτικής ηγεσίας με εκείνους της διοίκησης. Ο Dethier διατυπώνει τα εξής ερωτήματα σχετικά με την αδυναμία προσδιορισμού και εξειδίκευσης των στόχων (objectifs) «μήπως οι στόχοι των επικεφαλής των διοικήσεων είναι διαφορετικοί από εκείνους της διοίκησης, ώστε να μην μπορούν να τους ανακοινώσουν; Μήπως δεν έχουν συνείδηση των δικών τους στόχων; ή μήπως είναι ανίκανοι για πνευματικούς λόγους ή ενδοτικοί να μετατρέψουν σε επιχειρησιακούς όρους τις προθέσεις της διοίκησης ή τις γραπτές οδηγίες της; ». (Dethier 1980) Έτσι τα παραπάνω αποτέλεσαν τροχοπέδη στην εφαρμογή του συστήματος, με αποτέλεσμα η χρήση αυτοματοποιημένων συστημάτων για την λήψη αποφάσεων να έχει περιορισμένο χαρακτήρα.

