

Λογοδοσία και Δημόσια Διοίκηση

Αθανάσιος Μιχιώτης

Καθηγητής, Σχολή Κοινωνικών Επιστημών, Διευθυντής Εργαστηρίου Μάνατζμεντ & Δημόσιας Διοίκησης, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.

Email: mihiotis@eap.gr

Περίληψη

Το παρόν άρθρο προσεγγίζει τον όρο “λογοδοσία” διανύοντας κυρίως τον επιστημονικό χώρο της Διοικητικής Επιστήμης και εξετάζοντας τη λογοδοσία στη βάση της παρουσίασης των πεπραγμένων μιας αρχής, επιτροπής ή διοικητικού οργάνου στους αποδέκτες των αποτελεσμάτων αυτών, με σημείο αναφοράς το κοινωνικό σύνολο. Η παράλληλη εστίαση, που γίνεται στην παρούσα εργασία, σε όμορες με τη λογοδοσία έννοιες και όρους της θεσμικής δημόσιας ζωής, αποσκοπεί στην ανάδειξη της σημασίας της λογοδοσίας σε επίπεδο κοινωνίας, αλλά και στην ανάπτυξη ενός προβληματισμού που μπορεί να ενισχύσει τον κρίσιμο ρόλο της στην προοπτική ενός νέου μοντέλου δημόσιας διοίκησης.

Λέξεις Κλειδιά: Λογοδοσία, Κοινωνία, Δημόσια Διοίκηση, Έλεγχος, Διαφάνεια, Συμμετοχή

Εισαγωγή

Η έννοια της “λογοδοσίας” (accountability) αποτελεί στη σύγχρονη εποχή έναν από τους κεντρικούς άξονες στη διαμόρφωση δημοσίων πολιτικών και αρχών δημοκρατικής διακυβέρνησης μιας χώρας, με το ενδιαφέρον της διοικητικής επιστήμης επί του συγκεκριμένου ζητήματος να αυξάνεται συνεχώς.

Η έννοια της λογοδοσίας συνδέεται άμεσα με την αρχή της χρηστής διοίκησης, αποτελώντας όμως όχι ένα διοικητικό εργαλείο, αλλά μία ηθική αρχή και αξιακή συμπεριφορά, η οποία δύναται να αναδείξει το αίσθημα της ευθύνης κάθε διοικητικού οργάνου (Μηλιώνης, 2018). Η “Λογοδοσία της Διοικητικής Διαχειρίσεως” για τη χρήση του 1900, του τότε Δημάρχου Αθηναίων Σπύρου Μερκούρη (1901), ξεκινούσε με τη φράση “Προς τους συνδημότας μου” και επιβεβαίωνε αυτή ακριβώς τη σχέση, ήτοι ο “λογοδοτών” να λογοδοτεί στην κοινωνία. Η έμφαση σε αυτή τη διάσταση, δηλαδή στην απόδοση λόγου για τις ενέργειες που έγιναν, επί τη βάση των δεσμεύσεων που αναλήφθηκαν απέναντι στην κοινωνία, συνδέει την (κοινωνική) λογοδοσία με τη διαχείριση των δημόσιων αγαθών (υγεία, παιδεία, κοινωνική ασφάλιση, δημόσια περιουσία κ.λπ.), που με τη σειρά της συνδέεται με την κοινωνική ευημερία.

Στον ορισμό του ΟΟΣΑ (ΕΚΔΔΑ, 2020) για την Ανοικτή Διακυβέρνηση, δηλαδή την “... *κουλτούρα διακυβέρνησης η οποία βασίζεται σε καινοτομικές και βιώσιμες δημόσιες πολιτικές και σε πρακτικές εμπνευσμένες από τις αρχές της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της συμμετοχής, με στόχο την προώθηση της δημοκρατίας και της ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς*”, η αναφορά στην έννοια της λογοδοσίας αφορά στη δημόσια διοίκηση και στην πολιτική εξουσία.

Η “Σύσταση του ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα” (ΟΟΣΑ, 2017) αναφέρεται στην ανάγκη διαμόρφωσης μιας στρατηγικής για τη δημόσια ακεραιότητα, στη βάση ενός συνεκτικού και εμπειριστατωμένου συστήματος ακεραιότητας (συστατικά στοιχεία του οποίου είναι η δέσμευση, οι αρμοδιότητες, η στρατηγική και τα πρότυπα), μιας κουλτούρας δημόσιας ακεραιότητας (συστατικά στοιχεία της οποίας είναι το σύνολο της κοινωνίας, η ηγεσία, η αξιοκρατία, η ανάπτυξη ικανοτήτων και η ανοικτότητα) και μιας αποτελεσματικής λογοδοσίας (συστατικά στοιχεία της οποίας είναι η διαχείριση κινδύνων, η επιβολή, η εποπτεία και η συμμετοχή). Τα ανωτέρω στοιχειοθετούν μία προσέγγιση με έμφαση στην καλλιέργεια κουλτούρας ακεραιότητας στο σύνολο της κοινωνίας.

Τεύχος 1, Αρ. 1

Στον σύγχρονο κόσμο η διακυβέρνηση αποτελεί μία έννοια συνδεδεμένη με τη λειτουργία μιας οργανωμένης πολιτείας με δημοκρατικό τρόπο και με την εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στις δημόσιες πολιτικές ανοικτής διακυβέρνησης, η οποία περνά μέσα από τη λογοδοσία. Περιπτώσεις χαμηλής εμπιστοσύνης των πολιτών στις κυβερνήσεις τους αφορούν σε χώρες με αποδεδειγμένα προβληματική διακυβέρνηση και έλλειψη λογοδοσίας, όπου συχνά οι κυβερνώντες αποτελούν αυτοεξυπηρετούμενες ομάδες, που εκμεταλλεύονται τους πόρους της χώρας για ίδιο συμφέρον. Τέτοιες χώρες δεν εντοπίζονται στον παγκόσμιο γεωγραφικό χάρτη μόνο στη Νότια Αμερική, όπως θα μπορούσε κανείς αρχικά να σκεφτεί, αλλά και στις Ηνωμένες Πολιτείες, στην πλούσια Ευρώπη και στην Ανατολική Ασία, όπου η εμπιστοσύνη στη διακυβέρνηση παρουσιάζεται μειωμένη τα τελευταία χρόνια, λόγω της έκτασης που συχνά λαμβάνουν φαινόμενα διαφθοράς. Σημαντικός παράγοντας για την ένταση αυτού του φαινομένου είναι το γεγονός ότι, στο πλαίσιο των εφαρμοζόμενων πολιτικών, γίνονται περισσότερες εξωτερικές αναθέσεις και συμπράξεις για παροχή σειράς υπηρεσιών, αλλά και το ότι τα όρια δράσης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα ολοένα επικαλύπτονται, με αποτέλεσμα, μέσα σε ένα μεταβαλλόμενο πολιτικό περιβάλλον, η δημόσια λογοδοσία να υστερεί, παρά το γεγονός ότι είναι συχνές οι κοινωνικές προκλήσεις που ενισχύουν τη δυσπιστία προς τους διοικούντες και την αμφισβήτηση της νομιμότητας των ενεργειών τους (OECD, 2016).

Με δεδομένο ότι η έννοια της “λογοδοσίας” προσεγγίζεται επιστημονικά πολύπλευρα, ξεκινώντας από τον επιστημονικό χώρο της πολιτικής φιλοσοφίας και, περνώντας από τον επιστημονικό χώρο του συνταγματικού δικαίου, φτάνοντας στον επιστημονικό χώρο της διοικητικής επιστήμης, η παρούσα εργασία θα βηματίσει περισσότερο στον τρίτο επιστημονικό χώρο, αυτόν της διοικητικής επιστήμης, επισκοπώντας αυτήν στη βάση των πεπραγμένων μιας δημόσιας αρχής ή διοικητικού οργάνου, με σημείο αναφοράς το κοινωνικό σύνολο και σε συνδυασμό με τις όμορες έννοιες του ελέγχου, της διαφάνειας, της συμμετοχής και, εν τέλει, της δημοκρατίας.

Σχετικό Θεσμικό και Κανονιστικό Πλαίσιο

Στον Νόμο 3871/2010 για τη Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη, αναφέρεται ότι η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών στο πλαίσιο της Γενικής Κυβέρνησης διέπεται από τέσσερις γενικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, την αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, σύμφωνα με την οποία “... η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη και

Τεύχος 1, Αρ. 1

λογοδοτεί στη Βουλή για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης...”, την αρχή της διαφάνειας και την αρχή της ειλικρίνειας.

Ο Νόμος 4305/2014 για την ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, μαζί με το “Πρόγραμμα Διαύγεια” (Νόμος 3861/2010), που καθιέρωσε την υποχρεωτική ανάρτηση των δημόσιων αποφάσεων σε ανοικτή πρόσβαση ως προϋπόθεση για την έναρξη ισχύος τους, αποτελούν βασικά στοιχεία του κανονιστικού πλαισίου στην προσπάθεια της χώρας μας για διαφάνεια και λογοδοσία, σε ένα πλαίσιο ενίσχυσης του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος του Έλληνα πολίτη για πρόσβαση στην πληροφορία, αλλά και της προοπτικής συμμετοχής των πολιτών στον τομέα της χάραξης πολιτικών.

Με τον Νόμο 4369/2016 (και ειδικότερα στο άρθρο 24 “Λογοδοσία και κοινωνικός έλεγχος - Παρατηρητήριο δημόσιας διοίκησης”), εισάγεται η σύνδεση της επίτευξης αποτελεσμάτων με τη βελτίωση της λογοδοσίας στο φόντο της χάραξης πολιτικών στην παροχή υπηρεσιών, και σε άξονες όπως τα δημόσια οικονομικά, η διαφθορά, η δικαιοσύνη κ.λπ.: “1. α) Ο κοινωνικός έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης έχει ως σκοπό τη βελτίωση της λειτουργίας και της ποιότητας των υπηρεσιών της. Ο κοινωνικός έλεγχος επιτυγχάνεται μέσω του εντοπισμού προβλημάτων μη εύρυθμης λειτουργίας ή περιπτώσεων κακοδιοίκησης, λαμβάνοντας υπόψη αφενός τη γνώμη των πολιτών για την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών αφετέρου τη διατύπωση προτάσεων για την καλύτερη λειτουργία τους... γ) Ο κοινωνικός έλεγχος διενεργείται, μεταξύ άλλων, με έρευνες, ηλεκτρονικές και μη, με τις οποίες οι πολίτες αξιολογούν τις υπηρεσίες τις οποίες χρησιμοποίησαν. Κάθε ηλεκτρονική εφαρμογή μέσω της οποίας οι πολίτες συναλλάσσονται με τη διοίκηση, όπως και η κεντρική ιστοσελίδα κάθε Υπουργείου, περιλαμβάνει υποχρεωτικά παρόμοια πρόβλεψη για αξιολόγηση των σχετικών υπηρεσιών...”.

Με τον Νόμο 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος, εισάγονται ορισμένες διαρθρωτικές, αλλά και επιχειρησιακές, καινοτομίες στην κατεύθυνση ενίσχυσης των μηχανισμών λογοδοσίας και διαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση, καθώς και της υλοποίησης δράσεων για την κινητοποίηση του συνόλου της κοινωνίας. Έτσι, ιδρύεται η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, με στόχο “... να κινητοποιήσει το σύνολο των υγιών δυνάμεων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνίας των πολιτών, προκειμένου να σχηματιστεί μία κοινωνική πλειοψηφία που θα απαιτεί αλλά και θα συμμετέχει ενεργά στη δημιουργία προτύπων και μηχανισμών που θα προάγουν τη διαφάνεια, την

ακεραιότητα και τη λογοδοσία στο σύνολο της κοινωνίας, δημιουργώντας ένα περιβάλλον που δεν θα ευνοεί την ανάπτυξη φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς”.

Η συμμετοχή της Ελλάδας στην “Πρωτοβουλία για την Ανοικτή Διακυβέρνηση” μέσω των Εθνικών Σχεδίων Δράσης ενισχύει αντικειμενικά τη δημόσια διαβούλευση για τις προϋποθέσεις μιας διαφανούς και ανοικτής διοίκησης, προσβάσιμης σε κάθε πολίτη. Βέβαια, τα Σχέδια Δράσης περιλαμβάνουν πρωτίστως δεσμεύσεις, αποτελεί δε στοιχείο ευρύτερης πρόκλησης η διασφάλιση τόσο της διαφάνειας όσο και, κυρίως, της υλοποίησης αποτελεσματικών μέτρων λογοδοσίας.

Λογοδοσία και Έλεγχος

Το νέο μοντέλο δημόσιας διοίκησης “Νέα Δημόσια Διοίκηση” (New Public Management), που εμφανίστηκε στην αρχή της δεκαετίας του 1980 και εισήχθη ενεργότερα στις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ κατά τη δεκαετία του 1990, πορευόμενο στον αντίποδα του γραφειοκρατικού μοντέλου του δημόσιου τομέα, συνδέεται με τη μεταφορά ιδεών και διοικητικών πρακτικών του ιδιωτικού τομέα στη δημόσια διοίκηση, δίνοντας έμφαση στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομία των διοικητικών δράσεων, παρακολουθώντας στενότερα τη σχέση κόστους-οφέλους (Schroter et al., 2007). Στη στοχοθεσία του New Public Management συμπεριλαμβάνεται η βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών, η εξοικονόμηση των δημόσιων δαπανών, η παροχή υπηρεσιών προσανατολισμένων στον πολίτη-πελάτη, αλλά και η δημιουργία μηχανισμών της αγοράς με έμφαση στους ελέγχους απόδοσης, στην αποκέντρωση της εξουσίας, κ.λπ. (Μπάλτα, 2020). Η “επίδοση” της δημοσιονομικής διαχείρισης σε όλους τους ανωτέρω τομείς συνδέεται άμεσα με την ύπαρξη μιας αναβαθμισμένης ελεγκτικής λειτουργίας.

Διαχρονικά, ο ρόλος του ελέγχου στη δημόσια διοίκηση, ξεκινώντας από βασικό στοιχείο αξιολόγησης των ενεργειών αυτής ως προς τη συμμόρφωσή τους με θεσμοθετημένους κανονισμούς, και αποσκοπώντας στην πρόληψη και τη διόρθωση των λόγων των αποκλίσεων, κλήθηκε να αντιμετωπίσει την εκδήλωση φαινομένων οικονομικών καταχρήσεων, στο πλαίσιο της απαίτησης οι δημόσιοι πόροι να διαχειρίζονται υπεύθυνα και αποτελεσματικά για την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων (στόχων). Ο βαθύτερος και ουσιαστικότερος ρόλος του ελέγχου στον δημόσιο τομέα είναι οι οργανισμοί του δημόσιου τομέα να βελτιώνουν τις λειτουργίες τους και να εμπνέουν εμπιστοσύνη στους πολίτες και στα λοιπά ενδιαφερόμενα μέρη. Η διασφάλιση χρηστής

Τεύχος 1, Αρ. 1

δημοσιονομικής διαχείρισης, σε επίπεδο οικονομίας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, ως αποτέλεσμα ενός τέτοιου ελέγχου, αποτελεί σημείο εκκίνησης για “δημοσιονομική” λογοδοσία, στο πλαίσιο των ακολουθούμενων δημόσιων πολιτικών.

Αναμφίβολα, ο σύγχρονος χαρακτήρας της διακυβέρνησης του δημόσιου τομέα επιβάλλει μια αποτελεσματική λειτουργία εσωτερικού ελέγχου, προκειμένου να ανταποκριθεί στις απαιτητικές ευθύνες που επιβάλλουν τα ενδιαφερόμενα μέρη (Asare, 2009). Σε μια τέτοια κατεύθυνση, ο εσωτερικός έλεγχος μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση των διαδικασιών για έναν αποδοτικό και αποτελεσματικό δημόσιο τομέα. Η πολυπλοκότητα του περιβάλλοντος του δημόσιου τομέα απαιτεί μεταρρύθμιση του σχεδιασμού του, προκειμένου να αντιμετωπιστούν φαινόμενα χαμηλής παραγωγικότητας των δημόσιων οργανισμών, προς όφελος του ίδιου του δημόσιου τομέα και της ανταγωνιστικότητας που μπορεί να αποκτήσει. Σε αυτήν ακριβώς την κατεύθυνση, ο εσωτερικός έλεγχος μπορεί, με τη χρησιμοποίηση συστηματικής μεθοδολογίας, να προχωρήσει σε ανάλυση των επιχειρησιακών διαδικασιών αυτού, υποβάλλοντας παράλληλα προτάσεις βελτίωσης. Όλο και περισσότερα κράτη παγκοσμίως δείχνουν μεγαλύτερο αίσθημα ευθύνης στη χρήση των δημόσιων πόρων και στην αποδοτικότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Η λειτουργία του ελέγχου συνδέθηκε, και τελικά ενσωματώθηκε, στο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης, με στόχο την προώθηση της λογοδοσίας, η οποία όμως συνυφαίνεται κυρίως με την έννοια της διαφάνειας.

Παρόλα αυτά, η χρήση δημοσιονομικών πληροφοριών ως εργαλείου διακυβέρνησης και υπευθυνότητας στον εμπειρικό τομέα της μελέτης δεν μπορεί να θεωρηθεί δεδομένη (Mutiganda, 2013). Ακόμα και η υιοθέτηση των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων του Δημόσιου Τομέα (IPSAS), εμπνευσμένη από τα Διεθνή Πρότυπα Χρηματοοικονομικής Αναφοράς (ΔΠΧΑ), δεν διασφαλίζει απαραίτητα τη λογοδοσία (Grossi et al., 2015). Πολλές από τις μεταρρυθμίσεις που έχουν εφαρμοστεί και συνεχίζουν να εφαρμόζονται -σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο- και βασίζονται στην υπόθεση ότι η βελτίωση των μηχανισμών διακυβέρνησης και υπευθυνότητας θα ενισχύσει τα αποτελέσματα των επιδόσεων στο δημόσιο τομέα (Pollitt et al., 2011), δεν επιβεβαιώνονται πάντα. Έρευνες σε διαφορετικές χώρες και οργανωτικά πλαίσια, αναφέρουν μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας σε προγράμματα που είναι ορατά στο κοινό, διαφανή στην εφαρμογή τους, κυρίως όμως ανοιχτά και σε συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών, ενισχύοντας την προσέγγιση περί ύπαρξης σύνδεσης μεταξύ της κοινωνικής ευθύνης και της απόδοσης του δημόσιου τομέα (Harris et al., 2019).

Τεύχος 1, Αρ. 1

Η έννοια της λογοδοσίας προχωρά πέραν της λογικής ενός ισολογισμού, πόσο μάλλον αν αναλογιστούμε τον ρόλο των συστημάτων λογιστικής και ελέγχου σε περιόδους εφαρμογής προγραμμάτων λιτότητας που ακολουθούν το ξέσπασμα χρηματοπιστωτικών κρίσεων (Bracci et al., 2015).

Ο έλεγχος στη βάση της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, θα μπορούσε να συνιστά μία δικλείδα ασφαλείας της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, στο πλαίσιο της χρηστής διοίκησης. Σε κάθε περίπτωση, έλεγχος και λογοδοσία μπορούν να διασταυρωθούν στην αξιοπιστία και την επίτευξη των στόχων της ακολουθούμενης πολιτικής, καθώς και στην ανατροφοδότηση των αποδεκτών της πολιτικής αυτής με δυνατότητα σχεδιασμού και εφαρμογής διορθωτικών βελτιώσεων.

Λογοδοσία και Διαφάνεια

Σε μια κοινωνία, στην οποία λειτουργεί ένα τυπικό κανονιστικό πλαίσιο, η ύπαρξη διαφάνειας δύναται να ανακτήσει την απώλεια της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος (O'Neill, 2006). Ακόμα και αν η λογοδοσία εκληφθεί ή λειτουργήσει ως “μηχανισμός” διά του οποίου ελέγχεται η τήρηση των προβλεπόμενων κανόνων και διαδικασιών, ιδίως αυτών που σχετίζονται με τη διαχείριση δημόσιων πόρων, υφίσταται πάντα ως στόχος της καλής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης η διαφάνεια, συμβάλλοντας από την πλευρά της στη συμμόρφωση της διοίκησης σε προδιαγεγραμμένα πρότυπα και στην επιδίωξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων επί της διοικητικής δράσης (Σαββαΐδου, 2017).

Η προαγωγή της διαφάνειας πέραν της εξασφάλισης πρόσβασης σε πληροφορίες και ανοικτά δεδομένα, ισχυροποιεί την υποχρέωση του κράτους για απόκριση στα αιτήματα των πολιτών για παροχή πληροφοριών, πρωτίστως όμως αποτρέπει (μέχρι τον βαθμό που το καταφέρνει) την αιχμαλωσία των δημόσιων πολιτικών από ομάδες συγκεκριμένων συμφερόντων. Φυσικά, η δημόσια διάθεση της πληροφόρησης δεν είναι αρκετή. Θα πρέπει να συνυπάρχει με αποτελεσματικούς μηχανισμούς δημόσιου ελέγχου και λογοδοσίας. Η λογοδοσία, όταν λειτουργεί, αποτελεί καταλύτη και στην καθημερινή ζωή των πολιτών, καθώς δύναται να αποκαλύψει εκείνες τις δημόσιες αποφάσεις και πολιτικές που είναι μακριά από το δημόσιο συμφέρον και προς όφελος άλλων συμφερόντων. Στην κατεύθυνση αυτή, η διαφάνεια μπορεί να λειτουργήσει επιπρόσθετα υπέρ των

Τεύχος 1, Αρ. 1

αρχών της αξιοκρατίας, διασφαλίζοντας ένα ανοικτό σύστημα επιλογής, προαγωγής και αξιολόγησης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Το εγχείρημα αυτό δεν θα πρέπει να περιορίζεται μόνο στους τομείς της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά να επεκτείνεται και στους τομείς και της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας.

Η πολυπλοκότητα της σύγχρονης κοινωνίας και οι προσδοκίες για επίτευξη αποτελεσμάτων από το κράτος επιτάσσουν ο τομέας της δημόσιας διοίκησης να στραφεί σε προσεγγίσεις διαφάνειας και συμμετοχής των πολιτών, αξιοποιώντας παράλληλα τη γνώση και την κρίση των πολιτών, ώστε να παραχθεί μεγαλύτερη δημόσια αξία (Μπάλτα, 2020). Με άλλα λόγια, η διαφάνεια ενισχύει τη “συνεχή μάθηση”, που επιτυγχάνεται μέσα από τη λογοδοσία.

Η διαφάνεια, αποτελώντας βασικό μηχανισμό ενάντια στη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση, μπορεί να γίνει αποτελεσματικότερη και να μειώσει τη διαφθορά όταν λειτουργούν μηχανισμοί κοινωνικής ευθύνης και είναι ενεργοποιημένη η λογοδοσία, ιδιαίτερα η εκλογική (Schatz, 2013). Μελέτες που ανέλυσαν διαχρονικά τα γεγονότα και τις δημόσιες συζητήσεις γύρω από τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τη διαφθορά στο δημόσιο, έδειξαν ότι καταγράφεται αύξηση του ενδιαφέροντος της κοινωνίας σχετικά με τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα, εν όσω το ζήτημα της χρηστής διακυβέρνησης του δημόσιου τομέα αναδεικνύεται σε κεντρικό σημείο συζήτησης στη δημόσια ζωή (Lygio et al., 2018). Διαπιστώνεται δε, ότι η καταπολέμηση της διαφθοράς και η σχέση της με τη λογοδοσία και τη διαφάνεια στον δημόσιο τομέα δεν διαμορφώνεται ως καθαρά τεχνικό ζήτημα, αλλά περιλαμβάνει τη σχέση της κυβέρνησης με την κοινωνία και την ανάγκη μεγαλύτερης συμμετοχής των πολιτών στον έλεγχο των ενεργειών αυτής.

Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί, ότι στον σύγχρονο κόσμο, τα θέματα της διαφάνειας και της λογοδοσίας δεν θα μπορούσαν να μην αλληλεπιδράσουν και με τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, καθώς η χρήση των κοινωνικών μέσων δύναται να λειτουργήσει ενισχυτικά στη συμμετοχή των πολιτών για τη διαμόρφωση εκείνων των αποφάσεων που θα συμβάλουν στην ανάπτυξη πολιτικών διαφάνειας και μείωσης της διαφθοράς (Stamati et al., 2015).

Λογοδοσία και Συμμετοχή

Στη σημερινή, λοιπόν, εποχή του αυξημένου δημόσιου αιτήματος για λογοδοσία, κυρίως σε επίπεδο κεντρικής εξουσίας, αναδεικνύεται όλο και περισσότερο η σημασία της συμμετοχής των ενδιαφερομένων στην εν λόγω διαδικασία. Αυτό, εκ των πραγμάτων, δημιουργεί μία αντίστοιχη ανάγκη των “λογοδοτούντων” να απευθύνονται και να συμβουλευονται τους ενδιαφερόμενους για τις πολιτικές που θα πρέπει να ακολουθηθούν, αναδεικνυόμενης με αυτόν τον τρόπο της έννοιας της συμμετοχής και διαβούλευσης (Rixon, 2010).

Η διασφάλιση ενός αποτελεσματικού συστήματος λογοδοσίας προϋποθέτει την υποχρέωση του λογοδοτούντος προσώπου να υποβάλει τα στοιχεία εκείνα, που να αποδεικνύουν ότι η εκτέλεση του έργου που είχε αναλάβει, επέφερε τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Πρωτίστως όμως, η διασφάλιση ενός αποτελεσματικού συστήματος λογοδοσίας προϋποθέτει την ύπαρξη αποδέκτη, προς τον οποίο γίνεται η λογοδοσία και ο οποίος μπορεί να υποβάλει ερωτήσεις και να ασκήσει κριτική (Μπάλτα, 2020). Στην περίπτωση της κοινωνικής λογοδοσίας, αποδέκτης είναι η ίδια η κοινωνία, που οφείλει να γνωρίζει, να διεκδικεί και τελικά να συμμετέχει σε μία τέτοια διαδικασία. Πολλοί πολιτικοί και μελετητές έχουν κατά καιρούς υποστηρίξει ότι η λογοδοσία των δημόσιων αρχών στους πολίτες και τους κοινωνικούς παράγοντες είναι απαραίτητη στην τρέχουσα εποχή της διακυβέρνησης. Παρόλα αυτά, η σημασία της κοινωνικής ευθύνης και συμμετοχής δεν είναι τόσο ευρέως διαδεδομένη και προβεβλημένη.

Στο προοίμιο του διεθνούς προτύπου των ανώτατων οργάνων ελέγχου (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI), η λογοδοσία περιγράφεται ως εξής: *“Σε μια δημοκρατία, δημιουργούνται δομές και απονέμεται στους εκλεγμένους αντιπροσώπους η εξουσία να υλοποιούν τη βούληση του λαού και να ενεργούν για λογαριασμό του μέσω νομοθετικών και εκτελεστικών οργάνων. Ένας κίνδυνος που ενδεχομένως ελλοχεύει στους δημόσιους οργανισμούς μιας δημοκρατίας είναι η κακοδιαχείριση ή κατάχρηση της εξουσίας και των πόρων, οι οποίες κλονίζουν την εμπιστοσύνη, με αποτέλεσμα να υπονομεύεται η ουσία του δημοκρατικού συστήματος. Ως εκ τούτου, η λογοδοσία των εκλεγμένων αντιπροσώπων μιας χώρας στους πολίτες της είναι ύψιστης σημασίας. Οι δημοκρατικά εκλεγμένοι αντιπρόσωποι μπορούν να λογοδοτούν μόνο εάν εκείνοι που εφαρμόζουν τις αποφάσεις τους λογοδοτούν με τη σειρά τους σε αυτούς”*. Ενώ, επεξηγώντας τον ρόλο του δημόσιου ελέγχου όσον αφορά τη λογοδοσία, αναφέρει: *“Ο έλεγχος του δημόσιου τομέα, όπως τον προασπίζονται τα*

Τεύχος 1, Αρ. 1

ανώτατα όργανα ελέγχου (ΑΟΕ), αποτελεί σημαντικό παράγοντα που επηρεάζει τη ζωή των πολιτών. Ο έλεγχος που ασκούν τα ΑΟΕ στην κυβέρνηση και τους φορείς του δημόσιου τομέα ενισχύει την εμπιστοσύνη της κοινωνίας, διότι προσανατολίζει τους θεματοφύλακες των δημόσιων πόρων προς την υποχρέωσή τους για ορθή χρήση των πόρων αυτών. Η συνειδητοποίηση αυτή προωθεί επιθυμητές αξίες και ενισχύει τους μηχανισμούς λογοδοσίας, οδηγώντας στη λήψη βελτιωμένων αποφάσεων. Κατόπιν της δημοσιοποίησης των αποτελεσμάτων του ελέγχου των ΑΟΕ, οι θεματοφύλακες των δημόσιων πόρων καθίστανται υπόλογοι ενώπιον των πολιτών. Με τον τρόπο αυτό, τα ΑΟΕ προάγουν την αποδοτικότητα, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και τη διαφάνεια της δημόσιας διοίκησης. Ως εκ τούτου, ένα ανεξάρτητο, αποτελεσματικό και αξιόπιστο ΑΟΕ αποτελεί ουσιώδες συστατικό ενός δημοκρατικού συστήματος, όπου η λογοδοσία, η διαφάνεια και η ακεραιότητα αποτελούν αναγκαία στοιχεία μιας σταθερής δημοκρατίας". (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2014). Η λογοδοσία, λοιπόν, προς τους πολίτες αποτελεί θεμελιώδη αρχή λειτουργίας και εκπλήρωσης του σκοπού της δημόσιας διοίκησης.

Ίσως σήμερα είναι, όσο ποτέ άλλοτε, αναγκαία η ύπαρξη ενός ουσιαστικού δημόσιου διαλόγου και ενός αξιόπιστου συστήματος ουσιαστικής και μη προσχηματικής διαβούλευσης, μέσα από το οποίο θα μπορούν να εκφραστούν τόσο όσοι άμεσα ή έμμεσα εμπλέκονται με το αντικείμενο της διαβούλευσης, και οι οποίοι θα κληθούν να επωμιστούν τις συνέπειες της εν λόγω στρατηγικής ή πολιτικής απόφασης, όσο και όσοι έχουν γνώση των πραγμάτων που αφορούν στη διαβούλευση, έστω και αν δεν είναι άμεσα ή τυπικά εμπλεκόμενοι, προκειμένου να συμβάλουν στον σχεδιασμό μιας αποτελεσματικότερης και καλύτερης δημόσιας πολιτικής (Brummell, 2021). Με αυτόν τον τρόπο θα επιτευχθεί και η βέλτιστη δυνατή ανάλυση του εν λόγω θέματος, αλλά και η αποτελεσματικότερη αναζήτηση εναλλακτικών πρακτικών ή πολιτικών για την υλοποίησή του (Ζέρβας, 2017). Η περίπτωση δημοσίων πολιτικών που τίθενται σε ουσιαστική διαβούλευση, αναδεικνύεται καθοριστική για την επιτυχή εφαρμογή τους, κυρίως όμως για την αποδοχή τους από την κοινωνία.

Επίλογος

Η λογοδοσία αποτελεί δικλείδα ασφαλείας της χρηστής διακυβέρνησης, στοιχείο καθοριστικό, όταν υπάρχει, ενός ευνομούμενου, δημοκρατικού κράτους δικαίου. Ξεκινάει από το χαμηλότερο διοικητικό επίπεδο/όργανο και φθάνει στο υψηλότερο. Όσο δεν ενισχύεται και δεν λειτουργεί στα χαμηλότερα

Τεύχος 1, Αρ. 1

ιεραρχικά επίπεδα της ευρύτερης δημόσιας διοίκησης, τόσο “εξασφαλίζεται” η μη λειτουργία της στα ανώτερα και ανώτατα επίπεδα. Η προαγωγή της λογοδοσίας και η πρόταξη αυτής υπέρ του δημόσιου συμφέροντος διέρχεται μέσα από την ανοικτή διακυβέρνηση, την εισαγωγή διαδικασιών διαφάνειας, την πρόσβαση σε πληροφορίες και ανοικτά δεδομένα και την ανάπτυξη δημόσιων πολιτικών, που από τη μία αποτρέπουν την αιχμαλωσία των δημόσιων προσώπων από ομάδες συμφερόντων και από την άλλη ενθαρρύνουν την κοινωνία στη συμμετοχή. Η λογοδοσία είναι, πάνω από όλα, μία κουλτούρα, μία πολιτική διοίκησης στη βάση του σεβασμού του πολίτη, που αποτελεί τελικά τον αποδέκτη της κάθε επιλεγόμενης πολιτικής. Εκεί άλλωστε έγκειται και η δυσκολία, καθώς η καλλιέργειά της και στους δύο αλληλεπιδρώντες πόλους (διοίκηση και κοινωνία) είναι μία επίπονη και σε βάθος χρόνου διαδικασία, τόσο για τους λόγους που αναφέρθηκαν παραπάνω όσο και για άλλους που συνδέονται με την ιστορική εξέλιξη των κρατών και την διαχρονικά καλλιεργηθείσα κουλτούρα σε όλους τους τομείς της κοινωνικής και δημόσιας ζωής.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Asare, T. (2009). Internal auditing in the public sector: Promoting good governance and performance improvement, *International Journal on Governmental Financial Management*, 9(1), 15-28.

Bracci, E., Humphrey, C., Moll, J. (2015). Public sector accounting, accountability, and austerity: More than balancing the books?, *Accounting Auditing & Accountability Journal*, 28(6), 878-908.

Brummell, L. (2021). Social Accountability Between Consensus and Confrontation: Developing a Theoretical Framework for Societal Accountability Relationships of Public Sector Organizations, *Administration & Society*, 53(7), 1046-1077

Grossi, G., Steccolini, I. (2015). Pursuing Private or Public Accountability in the Public Sector? Applying IPSASs to Define the Reporting Entity in Municipal Consolidation. *International Journal of Public Administration*, 38(4), 325–334.

Harris, A., Seim, B., Sigman, R. (2019). Information, accountability, and perceptions of public sector programme success: A conjoint experiment among bureaucrats in Africa, *Development Policy Review*, 38(5), 594-612.

Lyrio, M., Lunkes, R., Taliani, E. (2018). Thirty Years of Studies on Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector: The State of the Art and Opportunities for Future Research, *Public Integrity*, 20(5), 512-533.

Mutiganda, J.C. (2013). Budgetary governance and accountability in public sector organisations: An institutional and critical realism approach, *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 518–531.

Τεύχος 1, Αρ. 1

OECD. (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. OECD Publications.

O'Neill, O. (2006). Transparency and the Ethics of Communication, in: C. Hood, D. Heald (eds.). *Transparency, The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., Dan, S. (2011). The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-Analysis. COCOPS WORK PACKAGE 1 - Deliverable 1.1. Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future, 1-69. Διαθέσιμο σε

https://www.researchgate.net/publication/321027230_The_Impacts_of_the_New_Public_Management_in_Europe_-_A_Meta-Analysis [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].

Rixon, D. (2010). Stakeholder Engagement in Public Sector Agencies: Ascending the Rungs of the Accountability Ladder Stakeholder Engagement in Public Sector Agencies, *International Journal of Public Administration*, 33(7), 347–356.

Schatz, F. (2013). Fighting corruption with social Accountability: A comparative analysis of social accountability mechanism's potential to reduce corruption in public administration. *Public Administration and Development*. 33(3), 161-174.

Schroter, E., von Maravic, P. (2007). New Public Management, In: *Encyclopedia of Governance*, Edited by: M. Bevir, London: Sage, 126-143.

Stamati, T., Papadopoulos, T., Anagnostopoulos, D. (2015). Social media for openness and accountability in the public sector: Cases in the Greek context, *Government Information Quarterly Journal*. 32(1), 12-29.

Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

ΕΚΔΔΑ. (2020). *ΑΝΟΙΚΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ - Εισαγωγή στην Ανοικτή Διακυβέρνηση: Διαφάνεια, Συμμετοχή και Λογοδοσία*. SlideWiki Horizon 2020 - 688095.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. (2014). *Κενά, αλληλεπικαλύψεις και προκλήσεις: Πανοραμική επισκόπηση των ρυθμίσεων της ΕΕ σχετικά με τη λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο*. Διαθέσιμο: <https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=27897>. [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].

Ζέρβας, Ν. (2017). Διακυβέρνηση και Διαβούλευση: Δύο άγνωστες έννοιες για το ελληνικό πολιτικό σύστημα. Πρακτικά 3ου Πανελληνίου Επιστημονικού Συνεδρίου, Ανθρωπιστικές Επιστήμες, Εκπαίδευση, Κοινωνία και Πολιτική Παιδεία, που διεξήχθη στο Ηράκλειο 5-7.5.2017. Ινστιτούτο Ανθρωπιστικών και Κοινωνικών Επιστημών. Τόμος Α', 321-333.

Μερκούρης, Σ. (1901). *Η Λογοδοσία της Διοικητικής Διαχειρίσεως για τη χρήση του 1900*. Αθήνα: εκδ. Βασιλική Τυπογραφία Ραφτάνη-Παπαγεωργίου.

Μηλιώνης, Ν. (2018). Προβλήματα λογοδοσίας στην ευρωπαϊκή δημοσιονομική διακυβέρνηση. *ΕφημΔΔ*, 6/2018, 679-680.

Μπάλα, Ε. (2020). *Από το New Public Management στο New Public Financial Management. Τόμος εις μνήμην Καθ. Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, 205-221.

N.3861/2010.

N.3871/2010.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Μιχιώτης, Α. (2021). Λογοδοσία και Δημόσια Διοίκηση. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης* 1(1), 102-114.<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>



Τεύχος 1, Αρ. 1

N.4305/2014.

N.4369/2016.

N.4622/2019.

ΟΟΣΑ. (2017). *Σύσταση Συμβουλίου ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα*. Διαθέσιμο: <https://legalinstruments.oecd.org> [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].

Σαββαΐδου, Α. (2017). *Δημοσιονομική διαφάνεια*. Αθήνα: εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.