

Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 10 (2003)

Διακυβέρνηση



Αποδοτικότητα και διακυβέρνηση: μπορεί η μέτρηση απόδοσης και η κατάρτιση προϋπολογισμών να βοηθήσει τη διαδικασία της διακυβέρνησης;

Arie Halachmi

doi: [10.12681/sas.701](https://doi.org/10.12681/sas.701)

Copyright © 2015, Arie Halachmi



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Halachmi, A. (2015). Αποδοτικότητα και διακυβέρνηση: μπορεί η μέτρηση απόδοσης και η κατάρτιση προϋπολογισμών να βοηθήσει τη διαδικασία της διακυβέρνησης;. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 10, 109–141. <https://doi.org/10.12681/sas.701>

Αποδοτικότητα και διακυβέρνηση.

Μπορεί η μέτρηση απόδοσης και η κατάρτιση προϋπολογισμών να βοηθήσει τη διαδικασία της διακυβέρνησης;

Arie Halachmi*

Οι March και Olsen (1995: 248) υποστηρίζουν ότι 'το δημοκρατικό δόγμα βασίζεται στη δυνατότητα βελτίωσης της οργάνωσης της κοινωνίας και κατά συνέπεια στην ικανότητα των πολιτών να επιτυγχάνουν τον σκοπό τους και να καλυτερεύουν τη μοίρα τους'. Πώς όμως μπορεί να βελτιωθεί η οργάνωση της κοινωνίας; Όπως θα επιχειρηματολογήσει αυτό το άρθρο η κατανόηση της 'διακυβέρνησης' και η μετακίνηση από το 'κυβερνάν' στη 'διακυβέρνηση' είναι ένας τρόπος να επιτευχθεί. Το κυβερνάν έχει να κάνει με τον έλεγχο ενώ η διακυβέρνηση έχει να κάνει με την καθοδήγηση. Το κυβερνάν αποτελεί μόνο προνόμιο των κυβερνήσεων επειδή συνεπάγεται την πιθανή χρήση καταναγκασμού ενώ η διακυβέρνηση συνεπάγεται τη σύμπραξη και τη συνεργασία μεταξύ πολλαπλών κυβερνητικών και μη κυβερνητικών υποκειμένων με διαφορετικά οικονομικά και μη οικονομικά συμφέροντα. Το κυβερνάν είναι κρατο-κεντρικό ενώ η διακυβέρνηση προσλαμβάνει μια αποκεντρωμένη θεσμική δομή με τον κυβερνητικό μηχανισμό ως ένα μόνο από τα πολλά κέντρα που επιδιώκουν τη νομιμότητα, την εφαρμογή μιας ποικιλίας προγραμμάτων, τον συναγωνισμό για δημόσιους και ιδιωτικούς πόρους και την κινητοποίησή τους. Το κυβερνάν συμβαίνει εντός των εθνικών ή διεθνών αναγνωρισμένων συνόρων μιας δεδομένης πολιτείας ενώ η διακυβέρνηση απορρέει από αλληλενέργειες εντός και διαμέσου τέτοιων συνόρων. Το κυβερνάν προσλαμβάνει την ύπαρξη της κυριαρχίας και

* Καθηγητής Πανεπιστημίου Zhongshan (Κίνα) και Πανεπιστημίου Πολιτείας Tennessee (ΗΠΑ).

της σαφούς ιεραρχίας ενός νομικού συστήματος με τα υποκείμενα να παίζουν είτε πρωταρχικό είτε επικουρικό ρόλο. Η διακυβέρνηση έχει πολλαπλές διαστάσεις με τα υποκείμενα να παίζουν δεδομένο ρόλο σε ένα στίβο δημόσιας πολιτικής και διαφορετικό ρόλο (ρόλους) σε άλλους στίβους δημόσιων πολιτικών.

Η θέση αυτού του άρθρου είναι ότι εάν η έννοια της διακυβέρνησης εξελίχθηκε ως μια απόπειρα των κοινωνιών να υπερβούν θεσμικούς και δομικούς περιορισμούς των κυβερνήσεων στον χειρισμό πολλών προβλημάτων, να μεγιστοποιήσουν τα δυναμικά οφέλη τους και να ελαχιστοποιήσουν τις δυσλειτουργίες τους, αυτό ίσως να εξαρτάται από την ελεύθερη ροή ποιοτικών στοιχείων και πληροφόρησης. Η εισαγωγή και δημόσια διάδοση των τακτικών εκθέσεων απόδοσης για τις κυβερνητικές λειτουργίες είναι σημαντικές για τη διευκόλυνση της ελεύθερης ροής της πληροφόρησης και των ποιοτικών στοιχείων. Αν όχι για κανένα άλλο λόγο, η ελεύθερη ροή στοιχείων και πληροφόρησης σε σχέση με την κυβέρνηση είναι σημαντική επειδή δίνει ένα παράδειγμα για άλλους συμμετέχοντες (και δυναμικούς συμμετέχοντες) στη διαδικασία της διακυβέρνησης. Καθώς άλλοι συμμετέχοντες στη διαδικασία της διακυβέρνησης καθιστούν τα ποιοτικά στοιχεία και την πληροφόρηση γι' αυτούς διαθέσιμα, η διαδικασία διακυβέρνησης μπορεί να γίνει πιο αποτελεσματική προσφέροντας πιο άμεσα τα κοινωνικά οφέλη της.

Το άρθρο εκκινεί επισκοπώντας τον τρόπο με τον οποίο δωρητές θεσμοί όπως ο ΟΗΕ, η Παγκόσμια Τράπεζα ή το ΔΝΤ εξετάζουν την έννοια της διακυβέρνησης, ακολουθούμενο από μια ανάλογη ματιά στις οπτικές που προσφέρουν ορισμένοι ακαδημαϊκοί. Το άρθρο συνεχίζει εξετάζοντας πώς η μέτρηση απόδοσης, ως εργαλείο λογοδοσίας μπορεί να διευκολύνει την ελεύθερη ροή πληροφόρησης και έτσι, τη συνεργασία. Το άρθρο συμπεραίνει ότι η αναφορά της απόδοσης και η πρόσφατη εισαγωγή προϋπολογισμών βασισμένων στις επιδόσεις (συσχετίζοντας την κατανομή πόρων όχι μόνο με τους σκοπούς αλλά και με το κόστος επίτευξής τους) μπορεί να ενθαρρύνει τη διαδικασία διακυβέρνησης.

Διακυβέρνηση: Η θεσμική οπτική

Ο Stern (2000: 1) σημειώνει ότι 'στη δεκαετία του 1990 μια περίπλοκη νέα αντίληψη άνοιξε το δρόμο της σε σεμνάκια ανάπτυξης και ερευνητικές μελέτες. Η αντίληψη αυτή ήταν η 'διακυβέρνηση'. Ο όρος, προσθέτει, άρχισε να χρησιμοποιείται στην αναπτυξιακή φιλολογία στα τέλη της δεκαετίας του 1980, ειδικότερα στην Αφρική'. Σύμφωνα με τον Stern το *Πρόγραμμα Εκθέσεων για τη Διακυβέρνηση στην Αφρική* του Κέντρου Κάρτερ στο Πανεπιστήμιο Έμορι της Ατλάντα αναφερόταν στη διακυβέρνηση ως 'μια ευρύτερη, πιο περιεκτική έννοια από τη διοίκηση'³ και ως 'το γενικό τρόπο με τον οποίο

* Ο όρος government αποδίδεται κατά περίπτωση με τον όρο 'διοίκηση' (Σημ. τ. μετ.).

ένας λαός διοικείται'. Όπως παρατίθεται από τους McCarney, Halfani και Rodriguez (1995: 94), η διακυβέρνηση 'μπορεί να εφαρμοστεί στις τυπικές δομές της διοίκησης καθώς και στις μυριάδες θεσμούς και ομάδες που συνθέτουν την κοινωνία πολιτών σε κάθε έθνος'. Μια πιο περιοριστική και κρατοκεντρική άποψη ανήκει στην Παγκόσμια Τράπεζα, που ορίζει τη διακυβέρνηση ως 'τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η εξουσία κατά τη διαχείριση των οικονομικών και κοινωνικών πόρων μιας χώρας για την ανάπτυξη' (World Bank 1992: 3). Μια μακρά συζήτηση για τη διακυβέρνηση – όπως εφαρμόζεται σε αστικά παραδείγματα σε όλο τον αναπτυσσόμενο κόσμο – συμπέρανε ότι το σημαντικό στοιχείο που σφάλλει από πολλούς επίσημους και υπηρεσιακούς ορισμούς ήταν η σύνδεση της διοίκησης, και ειδικότερα της τοπικής διοίκησης, με τις αναδυόμενες δομές της κοινωνίας πολιτών. Αναλόγως, οι McCarney, Halfani και Rodriguez πρότειναν να οριστεί η διακυβέρνηση ως 'η σχέση μεταξύ κοινωνίας πολιτών και κράτους, μεταξύ αρχόντων και αρχομένων, της διοίκησης και των διοικουμένων' (McCarney, Halfani & Rodriguez 1995: 95). Ο Stern (2000: 1) ισχυρίζεται ότι 'ο ορισμός αυτός επιλέχθηκε από άλλους ερευνητές που ασχολούνται με τη συγκριτική τοπική διοίκηση σε αναπτυσσόμενες χώρες και καθιερώθηκε τελικά ως η ουσία του ορισμού του Αναπτυξιακού Προγράμματος του ΟΗΕ (UNDP)'. Στις εκδόσεις του το UNDP διατυπώνει τον ακόλουθο ορισμό:

Η διακυβέρνηση μπορεί να θεωρηθεί ως η άσκηση οικονομικής, πολιτικής και διοικητικής δικαιοδοσίας για τη διαχείριση των υποθέσεων μιας χώρας σε όλα τα επίπεδα. *Περιλαμβάνει τους μηχανισμούς, τις διαδικασίες και τους θεσμούς μέσω των οποίων πολίτες και ομάδες αρθρώνουν τα συμφέροντά τους, ασκούν τα νόμιμα δικαιώματά τους, ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις τους και μεσολαβούν στις διαφορές τους* (UNDP 1997: 2-3). (Η έμφαση, του συγγραφέα)

Ο Stern (2000) υποδεικνύει ότι ένας από τους λόγους για τους οποίους η έννοια της 'δικυβέρνησης' ή 'αστικής διακυβέρνησης' εισερχόταν στο λεξιλόγιο ήταν ότι το πλαίσιο στο οποίο η τοπική διοίκηση λειτουργούσε είχε γίνει πολύ ευρύτερο και πολύ συνθετότερο. Αυτό συνέβαινε τόσο στον Βορρά όσο και στον Νότο. Ο Stern σημειώνει ότι σε ένα σημαντικό άρθρο για τη Γαλλία, ο Patrick Le Gals επιχειρηματολογεί υπέρ μιας μετατόπισης στη νομενκλατούρα από 'τη διοίκηση των πόλεων στην αστική διακυβέρνηση'. Ο όρος 'τοπική διοίκηση' συνδεόταν συνήθως με μια τυπική περιγραφή εξουσιών και αρμοδιοτήτων των αστικών αρχών, της τοπικής πολιτικής και του τρόπου με τον οποίο οι γαλλικές πόλεις διοικούσαν. Ωστόσο, σύμφωνα με τον Stern λόγω όλων των αλλαγών που συνέβαιναν, ο Le Gals αμφισβητούσε

τη χρήση του όρου 'τοπική διοίκηση'. Ο Stern επισημαίνει ότι ο Le Gals ισχυρίστηκε ότι ο όρος 'διακυβέρνηση' 'υποδηλώνει...λειτουργίες και ενέργειες της διοίκησης, αλλά χωρίς την ιδέα της ομοιομορφίας, της ορθολογικότητας ή της τυποποίησης'. Ο όρος 'αστική διακυβέρνηση' σύμφωνα με τον Le Gals υπονοεί μια μεγαλύτερη διαφοροποίηση στην οργάνωση των υπηρεσιών, μια μεγαλύτερη ευελιξία, μια ποικιλία υποκειμένων, ακόμη και ένα μετασχηματισμό των μορφών που η τοπική δημοκρατία θα μπορούσε να προσλάβει, παίρνοντας υπόψη πολίτες και καταναλωτές αλλά και την πολυπλοκότητα των νέων μορφών της ιδιότητας του πολίτη.

Ο Stern σωστά παρατηρεί ότι η συζήτηση της 'διακυβέρνησης' σε γαλλικό πλαίσιο είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα, καθώς η έννοια αυτή θεωρούνταν πάντοτε ένας αγγλοσαξωνικός όρος και ως τέτοιος, ακατάλληλος εκτός των αγγλόφωνων χωρών. Όταν ένα ερευνητικό δίκτυο (σε αυτή την περίπτωση, η Global Urban Research Initiative, χρηματοδοτούμενη από το Ίδρυμα Ford) άρχισε να χρησιμοποιεί την έννοια αυτή το 1994 σε μια σειρά εργασιών στην Πόλη του Μεξικού, το Σαντιάγο και το Ρίο ντε Τζανέιρο, τα τοπικά συναισθήματα συχνά ήταν έντονα. Μία γραμμή της επιχειρηματολογίας που εκφράστηκε τότε σύμφωνα με τον Stern ήταν ότι ο όρος 'διακυβέρνηση', σε κάθε περίπτωση, δεν υπήρχε ούτε στα πορτογαλικά ούτε στα ισπανικά: αυτό που υπήρχε ήταν οι όροι *governabilidade* ή *governabilidad*, που και οι δύο σήμαιναν κάτι διαφορετικό από τον αγγλικό ορισμό που προτάθηκε αρχικά. Ο Stern πιθανολογεί ότι υπήρχε επίσης κάποια καχυποψία απέναντι στον όρο 'διακυβέρνηση' βασισμένη στο γεγονός ότι τέτοιοι οργανισμοί όπως το Ίδρυμα Ford, η USAID και η Παγκόσμια Τράπεζα, προωθούσαν δραστήρια τη χρήση του (αν και καθένας είχε διαφορετικό ορισμό). Προς περαιτέρω υποστήριξη του ισχυρισμού του, ο Stern επισημαίνει ότι σύμφωνα με μελέτη των Magda Prates Coelho και Eli Diniz το 1997, το πρόβλημα στη Βραζιλία μετά το Σύνταγμα του 1988 δεν ήταν η ανικανότητα λήψης αποφάσεων (ή 'ακυβερνησία'), αλλά μάλλον η αδυναμία της ηγεσίας να επιτύχει επαρκή υποστήριξη και νομιμοποίηση προκειμένου να υλοποιήσει ένα πλήθος τεχνικών μέτρων. Ο Stern σημειώνει ότι σε ένα άρθρο μεταφρασμένο στα ισπανικά, οι Coelho και Diniz πρότειναν να διατηρηθεί η έννοια της 'κυβερνησιμότητας' (*governabilidad*), αλλά ταυτόχρονα να γίνει αποδεκτή μια νέα έννοια, η *διακυβέρνηση*, η οποία συμπεριλαμβάνει την ικανότητα του κράτους να εντέλλεται και να πηδαλιουχεί, την ικανότητά του να συντονίζει πολιτικές και συμφέροντα και την ικανότητά του να ενεργεί από το κέντρο έως το τοπικό πεδίο. Από λιγότερο τεχνική άποψη, αυτή η σύλληψη συχε-

τίζεται, στην προσέγγιση των Coelho και Diniz, σύμφωνα με τον Stern, με συνθήκες για την επιτυχία των κρατικών πολιτικών, ώστε να υπερκεραστεί 'το τρέχον αδιέξοδο που αντιπροσωπεύουν κρίσιμα προβλήματα όπως ο πληθωρισμός, η ανισότητα και ο κοινωνικός αποκλεισμός...' (Coelho & Diniz 1997: 110 κατά την παράθεση του Stern 2000). Ο Stern συμπεραίνει ότι η έννοια της τοπικής διακυβέρνησης επαναφέρει τον πολιτικό παράγοντα 'και τοποθετεί την αλληλεξάρτηση κράτους και κοινωνίας πολιτών στο κέντρο της συζήτησης' (Coelho & Diniz 1997: 113 κατά την παράθεση του Stern 2000).

Ο McKinlay (1999) ισχυρίζεται ότι τόσο στην αγγλική όσο και στη νεοζηλανδική δικαιοδοσία ήταν συνηθισμένο να θεωρείται η διακυβέρνηση ως, απλώς, ένας τρόπος περιγραφής της κύριας δραστηριότητας της διοίκησης. Επεξηγεί το σημείο αυτό επισμαίνοντας ότι το κείμενο διαβούλευσης της Εργατικής κυβέρνησης Blair '*Local Leadership, Local Choice*' (<http://www.detr.gov.uk>) αποσκοπεί να ενθαρρύνει τη συζήτηση για νέες μορφές τοπικής διακυβέρνησης αλλά βασίζεται στη σαφή προσοδοκία ότι, οποιαδήποτε μορφή επιλεγεί, θα διεκπεραιώνεται από τις τοπικές αρχές. Ο McKinlay συνεχίζει επισμαίνοντας ότι σε αντίθεση με αυτή την προσέγγιση, η διεθνής συζήτηση για τη διακυβέρνηση εκκινεί σαφώς από τη θέση ότι πρόκειται για κάτι ξεχωριστό από τη διοίκηση ως τέτοια. Οι ισχυρισμοί και οι παρατηρήσεις του McKinlay (1999) καταδεικνύουν την έλλειψη συναίνεσης σε σχέση με αυτό που νοείται με τον όρο διακυβέρνηση. Η πρόταση ενός πιθανού ορισμού της διακυβέρνησης βρίσκεται πέραν των προθέσεων αυτού του άρθρου. Ωστόσο, η εξέταση ορισμένων από τους προτεινόμενους ορισμούς και έννοιες αυτού που νοείται ως 'διακυβέρνηση' ίσως ρίξει φως στους λόγους για τους οποίους η συστηματική μέτρηση της κυβερνητικής απόδοσης και η χρήση προϋπολογισμών βάσει της απόδοσης κερδίζει σε σημασία σε όλο τον κόσμο.

Η εξέλιξη της συζήτησης για τη διακυβέρνηση τόσο στους μείζονες θεσμούς δωρητές όπως η Παγκόσμια Τράπεζα όσο και στην έρευνα που εξετάζει την πρακτική της διακυβέρνησης στον αναπτυσσόμενο κόσμο ιχνηλατείται σε μια εργασία που παρουσίασε η καθηγήτρια Patricia McCarney (1999) σε συνέδριο στο Πανεπιστήμιο της Οξφόρδης τον Απρίλιο 1999. Στο εν λόγω κείμενο, η McCarney διατείνεται ότι η Παγκόσμια Τράπεζα, η οποία υπήρξε επικεφαλής της συζήτησης από την οπτική ενός οργανισμού δωρητή, έχει τηρήσει μια κρατο-κεντρική προσέγγιση. Πράγματι, σε μια έκθεση του 1994 '*Διακυβέρνηση: Η Εμπειρία της Παγκόσμιας Τράπεζας*', η Τράπεζα δήλωνε ότι

'Η καλή διακυβέρνηση αποτελεί επιτομή μιας προβλέψιμης, ανοιχτής και φωτι-

σμένης παραγωγής πολιτικής (το οποίοι σημαίνει, διαφανείς διαδικασίες) μιας γραφειοκρατίας διαπνεόμενης από επαγγελματική δεοντολογία· ενός εκτελεστικού βραχίονα διοίκησης υπόλογου για τις πράξεις του· και μιας ισχυρής κοινωνίας πολιτών που συμμετέχει στις δημόσιες υποθέσεις· και όλων συμπεριφερόμενων σύμφωνα με το κράτος του νόμου'.

Ο ορισμός της Παγκόσμιας Τράπεζας είναι ασφαλώς διαφορετικός από εκείνον που προτείνουν υπηρεσίες των Ηνωμένων Εθνών όπως παρατέθηκε προηγουμένως. Ωστόσο, σε αμφοτέρους τους ορισμούς υπάρχει μια σαφής υπόδειξη ότι η έννοια της διακυβέρνησης υπονοεί μια αντίληψη εταιρικής σχέσης μεταξύ διοίκησης και των υπηκόων της. Αυτή η σχέση προκύπτει όταν αμφότερα τα μέρη θεωρούνται συμμετέχοντες στη διαδικασία διακυβέρνησης.

Ο McKinlay (1999) επισημαίνει ότι, εξετάζοντας πώς η κατανόηση της διακυβέρνησης εξελίχθηκε μέσω της εργασίας των ερευνητών, η McCarney (1999) παρατηρεί τα ακόλουθα:

'Όταν η διακυβέρνηση, οριζόμενη ως η σχέση μεταξύ κοινωνίας πολιτών και κράτους, εξετάζεται σε τοπικό επίπεδο, μια έννοια αστικής διακυβέρνησης βοηθά στην απομάκρυνση της σκέψης από μια εξίσωση με την καλή διοίκηση και, πιο γενικά, από κρατο-κεντρικές οπτικές που έχουν κυρίως εστιάσει στην αστική διαχείριση. Ένα πλαίσιο αστικής διακυβέρνησης μας επιτρέπει να συμπεριλάβουμε στοιχεία που, με συμβατικούς όρους, συχνά θεωρούνται εκτός διαδικασίας δημόσιας πολιτικής, αλλά παρόλα αυτά συντελούν στην κοινωνικο-οικονομική και πολιτισμική ανάπτυξη των πόλεων του τρίτου κόσμου και ευθύνονται σε μεγάλο βαθμό για τη διαμόρφωση του αστικού τοπίου και της δομημένης μορφής αυτών των πόλεων. Τα στοιχεία αυτά περιλαμβάνουν ενώσεις πολιτών, 'παράνομους' οικονομικούς παράγοντες, οργανώσεις του 'άτυπου τομέα', κοινοτικές ομάδες και κοινωνικά κινήματα, που όλα πράγματι ασκούν μια ανεξίτηλη επίδραση στη μορφολογία και ανάπτυξη των αστικών κέντρων'.

Ο McKinlay συμπεραίνει ότι αυτό που η McCarney περιγράφει είναι μια κατάσταση κοινή στις αναπτυσσόμενες χώρες όπου οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, τόσο επίσημες όσο και άτυπες, πληρούν το κενό που δημιουργεί η έλλειψη ικανότητας εκ μέρους των επίσημων οργανώσεων του κράτους. Αν και ο McKinlay δεν το διατυπώνει καθαρά με αυτό τον τρόπο, δεν είναι δύσκολο να δει κανείς ότι το ίδιο μπορεί να ισχύει εξίσου στην περίπτωση ορισμένων ανεπτυγμένων χωρών. Αυτό το πιθανό συμπέρασμα είναι συνεπές με πιο πρόσφατους ισχυρισμούς του Drog (2001: 3) ότι (1) η ποιότητα διακυβέρνησης συνιστά μείζονα μεταβλητή στη διαμόρφωση του μέλλοντος των κοινωνιών, των κρατών και της ανθρωπότητας συνολικά και (2) ότι περι

αυτού ακριβώς πρόκειται, παρά τις σύγχρονες αυταπάτες ότι μπορεί κανείς να βασιστεί σε ελεύθερες αγορές, κοινωνία πολιτών...να οδηγήσουν μόνες τους σε ένα θετικό μέλλον.

Σύμφωνα με τον McKinlay στις ανεπτυγμένες χώρες, κάτω από την επίδραση της παγκοσμιοποίησης, η δυνατότητα των (κυρίως) εθνικών κυβερνήσεων να παρεμβαίνουν προς επιδίωξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων βαθμιαία μειώνεται. Η κύρια διαφορά είναι η δριμύτητα με την οποία η έλλειψη αυτής της δυνατότητας εμφανίζεται. Ειδικότερα, στο πλαίσιο μιας αναπτυσσόμενης χώρας, η έλλειψη δυνατότητας εκ μέρους των επίσημων θεσμών διοίκησης, είτε κεντρικών είτε τοπικών, είναι αμέσως εμφανής. Αυτό που το εν λόγω κενό αναδεικνύει είναι ότι οι επίσημες δομές διοίκησης αποτελούν απλώς ένα από τα διαθέσιμα μέσα στην κοινότητα (κοινωνία πολιτών) για να επιδιώξει τους στόχους της σε σχέση με τη διακυβέρνηση και ότι επιπλέον τα μέσα αυτά μπορεί να μην είναι πάντοτε διαθέσιμα ασχέτως του πόσο κρίσιμο ίσως είναι το συγκεκριμένο θέμα για την καλή διακυβέρνηση της κοινότητας. Από αυτή την οπτική γωνία, η διακυβέρνηση εμφανίζεται ως η διαδικασία της κοινότητας που εκτυλίσσει το προτιμώμενο από αυτή μέλλον και επιλέγει τα κατάλληλα μέσα για την επιδίωξή του.

Μια παρόμοια οπτική στη διακυβέρνηση προέρχεται από την εργασία του προγράμματος Governance Cooperative, που καθιέρωσε η канаδική κυβέρνηση μέσω της Канаδικής Υπηρεσίας Διεθνούς Ανάπτυξης προκειμένου να συγκεντρώσει την канаδική και διεθνή εμπειρία της διακυβέρνησης. Σε μια εργασία που δημοσιεύθηκε τον Ιούνιο 1998, η Governance Cooperative περιέγραφε τη διακυβέρνηση ως εξής:

‘Η διακυβέρνηση εμπλέκεται με τους θεσμούς, τις διαδικασίες και τις παραδόσεις που σχετίζονται με τον χειρισμό θεμάτων δημόσιου ενδιαφέροντος. Αφορά τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις και παραχωρείται στους πολίτες (ή στα ενδιαφερόμενα μέρη) δικαίωμα έκφρασης στη διαδικασία αυτή. Η ανάγκη για την έννοια της διακυβέρνησης απορρέει από το γεγονός ότι σήμερα (η διοίκηση) γίνεται ευρέως αντιληπτή ως μια οργάνωση. Στην αρχική της μορφή, η διοίκηση αντιμετωπιζόταν ως μια διαδικασία κατά την οποία οι πολίτες συνέρχονταν προκειμένου να ασχοληθούν με τις δημόσιες υποθέσεις...Σήμερα, η διοίκηση θεωρείται ως ένας από τους διάφορους θεσμικούς παίχτες, όπως οι επιχειρήσεις και οι εργαζόμενοι, με τα δικά της συμφέροντα...Η ανάδειξη της διοίκησης ως μιας ανεξάρτητης οργάνωσης στην κοινωνία με τη δική της ημερήσια διάταξη και τα δικά της συμφέροντα έχει δημιουργήσει την ανάγκη μιας λέξης για να περιγραφεί μια διαδικασία διακριτή από την ίδια τη διοίκηση’ (McKinlay 1999).

Αυτή η περιγραφή της διακυβέρνησης είναι σημαντική λόγω της ρητής

αναγνώρισης ότι η διοίκηση είναι απλώς ένας από τους θεσμικούς παίκτες των οποίων αθροιστικά οι ενέργειες παράγουν τα αποτελέσματα που επιζητούν οι πολίτες. Από αυτή την οπτική γωνία, η κοινοτική διακυβέρνηση δεν ενδιαφέρεται μόνο για τη σχέση μεταξύ κοινότητας και διοίκησης (είτε κεντρικής είτε τοπικής). Ασχολείται ολοένα περισσότερο με τη σχέση μεταξύ της κοινότητας και όλων των θεσμικών παικτών των οποίων οι δραστηριότητες έχουν αντίκτυπο στην ικανότητα της κοινότητας να επιτύχει το μέλλον που προτιμά. Η αντίληψη αυτή οδηγεί κατευθείαν στην καρδιά του σκεπτικού και της δικαιολόγησης της μέτρησης της απόδοσης και της χρήσης προϋπολογισμών βάσει της απόδοσης από τη διοίκηση, όπως θα πραγματοποιεί το άρθρο στη συνέχεια.

Ο McKinlay χρησιμοποιεί το ακόλουθο παράδειγμα για να διευκρινίσει το παραπάνω σημείο. Το παράδειγμα προέρχεται από το χρηματοπιστωτικό τομέα: Ως συνέπεια του αυξανόμενα ανταγωνιστικού περιβάλλοντος που προέκυψε από τις συνδυασμένες επιδράσεις της ατελευθέρωσης των αγορών κεφαλαίου και της εξέλιξης της πληροφορικής τεχνολογίας, ο χρηματοπιστωτικός τομέας βρίσκεται στο μέσον μιας διαδικασίας κατακλυσμικής αλλαγής. Οι τράπεζες και άλλα ιδρύματα κατατρύχονται από την ανάγκη να διαχειριστούν το κόστος και να ανταγωνιστούν με νέους τρόπους παροχής υπηρεσιών. Μια επίπτωση είναι η αυξανόμενη απροθυμία για παροχή υπηρεσιών σε ζημιογόνους πελάτες. Έως και το 20-25% του πληθυσμού στο Ηνωμένο Βασίλειο, διατείνεται, κινδυνεύει να χάσει την πρόσβαση στην παροχή τέτοιων υπηρεσιών.

Η άλλη πλευρά της οικονομικής προόδου είναι ο οικονομικός αποκλεισμός. Ο ορθός ρόλος της κυβέρνησης είναι να διευκολύνει τον ιδιωτικό τομέα, όχι να τον ανταγωνίζεται. Και όμως, ισχυρίζεται ο McKinlay, οι κυβερνήσεις θα έπρεπε να φροντίζουν ώστε να διασφαλίζεται ότι:

- δεν εγκαταλείπονται υπερβολικά πολλοί άνθρωποι, και ότι
- οι αλλαγές δεν εκτροχιάζονται από μια ξαφνική βίαιη πολιτική αντίδραση (από την Αριστερά ή τη Δεξιά) που θα έχει προκληθεί από τη θέα της συσσώρευσης 'υπερβολικών' κερδών στη συνήθη ομάδα των 'χοντρών γάτων' του Σίτυ.

Θα έπρεπε να επισημανθεί ότι αυτά τα δύο σημεία ανταποκρίνονται ευθέως στους ισχυρισμούς του Drog όπως σημειώθηκαν προηγουμένως, ότι δηλαδή η ποιότητα διακυβέρνησης (που στην περίπτωση αυτή είναι ο τρόπος με τον οποίο η κυβέρνηση εκπληρώνει τον ρόλο της) αποτελεί μείζονα παράγοντα και ότι περί αυτού πρόκειται εις πείσμα των ατελών αγορών.

Ο Polman (2000) της Ασιατικής Αναπτυξιακής Τράπεζας (ADB) υπέδειξε να ορίζεται η 'διακυβέρνηση' ως 'ο τρόπος με τον οποίο ασκείται η εξουσία στη διαχείριση των κοινωνικών και οικονομικών πόρων μιας χώρας για την ανάπτυξη' και να αναγνωρίζεται ολοένα περισσότερο ως ουσιώδες συστατικό στοιχείο μιας βιώσιμης και δίκαιης ανάπτυξης. Ο Polman σημειώνει ότι υπάρχουν πολλοί τρόποι με τους οποίους η καλή διακυβέρνηση συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη. Οι κυβερνήσεις παίρνουν αποφάσεις για τη μακρο-οικονομική και κοινωνική πολιτική οι οποίες έχουν ευθεία επίδραση στην μακροπρόθεσμη καλή λειτουργία της οικονομίας. Οι κυβερνήσεις παρέχουν κρίσιμα αγαθά και υπηρεσίες, όπως οι υποδομές, η υγεία και η παιδεία, που καθορίζουν την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Οι κυβερνήσεις δημιουργούν ένα περιβάλλον ενισχυτικό για την ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα και ρυθμιστικές δομές που εξισορροπούν τους στόχους της ανάπτυξης και της δικαιοσύνης. Στις εναρκτήριες παρατηρήσεις του προς τους συμμετέχοντες σε ένα εργαστήριο υπό την αιγίδα της Τράπεζας, ο Polman είχε να πει τα ακόλουθα:

'Θα ήθελα να ξεκινήσω αυτές τις εναρκτήριες παρατηρήσεις με μια περικοπή από την ομιλία του Προέδρου της ADB Tadao Chino: - 'διακυβέρνηση', 'θεσμοί', 'βιωσιμότητα', 'ιδιοκτησία', 'ικανότητα' - όλα τα διασυνδεδεμένα θέματα που έχουν αναφανεί στη σκέψη και την πρακτική της ανάπτυξης από το τέλος του Ψυχρού Πολέμου - συνοψίζονται σε μια απλή αλλά θεμελιώδη πρόταση. Αν παραμελήσουμε τη διαδικασία της πολιτικής και της λήψης αποφάσεων τελικά θα έχουμε, και θα μας αξίζει, κακές πολιτικές και αποφάσεις. Η εύκολη υπόθεση προηγούμενων δεκαετιών, ότι αν και μόνο οι τιμές 'έρχονται στα ίσα τους' και προωθούνταν υγιείς πολιτικές, η υλοποίηση θα φρόντιζε τον εαυτό της, έδωσε τη θέση της στη συνειδητοποίηση ότι πολιτικές σχεδιασμένες χωρίς φροντίδα για την ποιότητα διακυβέρνησης, τη θεσμική ικανότητα και την εμπλοκή εκείνων που ευθύνονται για την υλοποίησή τους, είναι απίθανο ότι θα υλοποιηθούν και βέβαιο ότι δεν θα είναι βιώσιμες'.

Στην Τρίτη Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για τις Λιγότερο Ανπτυγμένες Χώρες (LDC), ο Dorvilier (2001) εισηγήθηκε στους συμμετέχοντες ότι:

'Η καλή διακυβέρνηση είναι, μεταξύ άλλων, συμμετοχική, διαφανής και υπόλογη. Είναι επίσης αποτελεσματική και δίκαιη. Και προωθεί το κράτος του νόμου. Η καλή διακυβέρνηση διασφαλίζει ότι οι πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές προτεραιότητες βασίζονται σε ευρεία συναίνεση στην κοινωνία και ότι οι φωνές των φτωχότερων και περισσότερο πληττόμενων ακούγονται στη λήψη αποφάσεων για την κατανομή των αναπτυξιακών πόρων. Η διακυβέρνηση έχει τα τρία σκέλη: οικονομικό, πολιτικό και διοικητικό. Η οικονομική διακυβέρνηση περιλαμβάνει

τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που επηρεάζουν τις οικονομικές δραστηριότητες μιας χώρας και τις σχέσεις της με άλλες οικονομίες. Έχει σαφώς μειζονες συνέπειες για τη δικαιοσύνη, τη φτώχεια και την ποιότητα ζωής. Η πολιτική διακυβέρνηση είναι η διαδικασία λήψης αποφάσεων για τη διατύπωση πολιτικών. Η διοικητική διακυβέρνηση είναι το σύστημα υλοποίησης των πολιτικών. Περιλαμβάνοντας και τα τρία, η καλή διακυβέρνηση ορίζει τις διαδικασίες και δομές που διέπουν τις πολιτικές και κοινωνικο-οικονομικές σχέσεις'.

Σύμφωνα με τον Dorvilier η 'διακυβέρνηση' περιλαμβάνει το κράτος, αλλά υπερβαίνει το κράτος συμπεριλαμβάνοντας τον ιδιωτικό τομέα και οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών. Κι όμως, σημείωσε, αυτό το οποίο συνιστά το κράτος συζητείται ακόμη ευρέως. Γι' αυτόν, το κράτος ορίζεται ώστε να περιλαμβάνει τους πολιτικούς θεσμούς και τους θεσμούς του δημόσιου τομέα. Ο Dorvilier υποστήριξε ότι η υλοποίηση των δύο προγραμματικών δράσης για τις δεκαετίες του 1980 και 1990 εστίασαν κυρίως στην ενίσχυση της ικανότητας του κράτους και ότι μείζων έμφραση δόθηκε στον ιδιωτικό τομέα. Ωστόσο, σημείωσε, χρειάζεται να θυμηθούμε ότι ο ιδιωτικός τομέας καλύπτει τις ιδιωτικές επιχειρήσεις (βιομηχανία, εμπόριο, τράπεζες, συνεταιρισμούς και ούτω καθεξής) και τον μη οργανωμένο (άτυπο) τομέα στην αγορά. Ο Dorvilier υπενθύμισε στους συμμετέχοντες στη διάσκεψη ότι ορισμένοι λένε πως ο ιδιωτικός τομέας αποτελεί τμήμα της κοινωνίας πολιτών. Αλλά ο ιδιωτικός τομέας είναι χωριστός στον βαθμό που οι παίκτες του ιδιωτικού τομέα επηρεάζουν τις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές κατευθύνσεις με τρόπους που δημιουργούν ένα περιβάλλον πιο επιβλητικό για την αγορά και τις επιχειρήσεις.

Σύμφωνα με τον Dorvilier οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών είναι το πλήθος των ενώσεων όπου η κοινωνία εθελοντικά οργανώνεται. Περιλαμβάνουν συνδικάτα· μη κυβερνητικές οργανώσεις· ομάδες στη βάση του φύλου, της γλώσσας, του πολιτισμού και της θρησκείας· φιλανθρωπικές οργανώσεις· κοινωνικές και αθλητικές λέσχες· συνεταιρισμούς και κοινοτικές αναπτυξιακές οργανώσεις· περιβαλλοντικές ομάδες· επαγγελματικές ενώσεις· ακαδημαϊκά και ιδρύματα πολιτικής· και οργανισμούς μέσω ενημέρωσης. Τα πολιτικά κόμματα επίσης περιλαμβάνονται, αν και στέκονται με το ένα πόδι στην κοινωνία πολιτών και με το άλλο στο κράτος σε περίπτωση που εκπροσωπούνται στο κοινοβούλιο. Οι θεσμοί της διακυβέρνησης στις τρεις επικράτειες (κράτος, κοινωνία πολιτών και ιδιωτικός τομέας) πρέπει, κατά την άποψη του Dorvilier, να είναι σχεδιασμένοι ώστε να συμβάλλουν σε μια βιώσιμη ανθρώπινη ανάπτυξη καθιερώνοντας τις πολιτικές, νομικές, οικονο-

μικές και κοινωνικές συνθήκες για την εξάλειψη της φτώχειας, τη δημιουργία θέσεων εργασίας, την προστασία του περιβάλλοντος και την πρόοδο των γυναικών.

Ο Dorvilier υιοθετεί στην εργασία του τις κατά τον ΟΗΕ ιδιότητες της καλής διακυβέρνησης (Issues Note 2000) όπως θα εξεταστεί σε άλλο σημείο αυτού του άρθρου. Στη συνέχεια προχωρεί στην υπόδειξη ότι τα κεντρικά χαρακτηριστικά της καλής διακυβέρνησης ενισχύονται αμοιβαία και δεν μπορούν να διαχωριστούν. Για παράδειγμα, προσβάσιμη πληροφόρηση σημαίνει περισσότερη διαφάνεια, ευρύτερη συμμετοχή και πιο αποτελεσματική λήψη αποφάσεων. Η ευρεία συμμετοχή συμβάλλει τόσο στην ανταλλαγή πληροφόρησης που απαιτείται για την αποτελεσματική λήψη αποφάσεων όσο και στη νομιμότητα αυτών των αποφάσεων. Η νομιμότητα, με τη σειρά της, σημαίνει αποτελεσματική υλοποίηση και ενθαρρύνει την περαιτέρω συμμετοχή. Και θεσμοί με δυνατότητα ανταπόκρισης ('ανταποκρισιμότητα') πρέπει να είναι διαφανείς και να λειτουργούν σύμφωνα με το κράτος του νόμου αν πρόκειται να είναι δίκαιοι. Ο Dorvilier σημείωσε ότι τα κεντρικά χαρακτηριστικά αντιπροσωπεύουν το ιδεώδες – και καμιά κοινωνία δεν τα διαθέτει όλα. Έτσι, κατέληξε, είναι σημαντικό να στοχεύουν οι κοινωνίες, μέσω της οικοδόμησης συναίνεσης σε ευρεία βάση, στο να καθορίσουν ποια από τα κεντρικά χαρακτηριστικά είναι πιο σημαντικά γι' αυτές, ποια είναι η καλύτερη ισορροπία μεταξύ κράτους και αγοράς, πώς κάθε κοινωνικο-πολιτισμικό και οικονομικό περιβάλλον μπορεί να μετακινηθεί από το σημείο που βρίσκεται σε ένα άλλο. Το σύστημα των Ηνωμένων Εθνών, σημείωσε, βρίσκεται αντιμέτωπο ολοένα και περισσότερο με καταστάσεις που ακολουθούν μια κρίση και με κοινωνίες σε αποσύνθεση. Γι' αυτές, το πρόβλημα δεν είναι η καλή διακυβέρνηση, αλλά η οικοδόμηση των βασικών θεσμών διακυβέρνησης. Το πρώτο βήμα είναι στην κατεύθυνση της συμφιλίωσης – της οικοδόμησης δηλαδή μιας κοινωνίας ικανής να συνεχίσει τον διάλογο για τη διακυβέρνηση και τις ανάγκες όλων των πολιτών. Όπως θα δειχθεί σε άλλο σημείο αυτού του άρθρου, η ενεργοποίηση πολλών από τις επιθυμητές κεντρικές ιδιότητες της καλής διακυβέρνησης συνεπάγεται τη χρήση μέτρων αποδοτικότητας και προϋπολογισμών καταρτισμένων στη βάση της απόδοσης, προκειμένου να παρέχεται σε εκείνους που αναμένεται να συμμετέχουν η αναγκαία πληροφόρηση και η δυνατότητα άσκησης επιρροής στην κατεύθυνση των προγραμματικών προσπαθειών και των συνακόλουθων δραστηριοτήτων των διοικητικών υπηρεσιών. Το ίδιο φαίνεται ότι ισχύει για ακόμη

ένα ορισμό της καλής διακυβέρνησης, από ένα λεγόμενο 'δωρητή οργανισμό'.

Σύμφωνα με την Angela Wood (1997) η καλή διακυβέρνηση – οριζόμενη από το ΔΝΤ ως αυξανόμενη διαφάνεια των διοικητικών εργασιών για τον περιορισμό των ευκαιριών διαφθοράς και την αναβάθμιση της δημόσιας λογοδοσίας, επιβολή ενός απλού και διαφανούς ρυθμιστικού πλαισίου για τον ιδιωτικοποιημένο τομέα, εγγύηση του επαγγελματισμού και της ανεξαρτησίας του δικαστικού σώματος και ενίσχυση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας – είναι, σύμφωνα με το ΔΝΤ, απαραίτητη για την αποκόμιση των ευεργετημάτων και τον μετριασμό του κόστους της παγκοσμιοποίησης. Η σύνδεση της καλής διακυβέρνησης με την μείωση των αρνητικών συνεπειών της παγκοσμιοποίησης φαίνεται ότι αντικρούει τους ισχυρισμούς του Drog, αλλά κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει. Η εγγύτερη εξέταση της θέσης του Drog (δηλαδή, ότι ανοιχτές αγορές και παγκοσμιοποίηση είναι καλές αλλά όχι επαρκείς για τη διασφάλιση επιθυμητών αποτελεσμάτων αλλά ότι η ποιότητα της διαδικασίας διακυβέρνησης όντως παίζει σημαντικό ρόλο) δείχνει συμφωνία όχι μόνο με τη θέση του ΔΝΤ αλλά και με εκείνη που προτείνει ο Πρόεδρος της ADB (Polmam 2001), όπως σημειώθηκε προηγουμένως.

Πολλά έχουν γραφεί για τα χαρακτηριστικά της αποδοτικής διοίκησης, του επιτυχημένου ιδιωτικού τομέα και των αποτελεσματικών οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών, αλλά τα χαρακτηριστικά της καλής διακυβέρνησης οριζόμενα με όρους κοινωνίας ακόμη παραμένουν ασαφή.

Αναλυτικά, σύμφωνα με τον ΟΗΕ (Issues Note 2000) ορισμένες από τις ιδιότητες της καλής διακυβέρνησης είναι:

- *Συμμετοχή* – Οι πολίτες πρέπει να έχουν φωνή στη λήψη αποφάσεων, είτε άμεσα είτε μέσω νόμιμων θεσμών μεσολάβησης οι οποίοι εκπροσωπούν τα συμφέροντά τους. Μια τέτοια ευρεία συμμετοχή αναπτύσσεται πάνω στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι και του λόγου, καθώς και σε ικανότητες εποικοδομητικής συμμετοχής.
- *Κράτος του νόμου* – Τα νομικά πλαίσια πρέπει να είναι δίκαια και να επιβάλλουν την αμεροληψία, ιδιαίτερα οι νόμοι για τα ανθρώπινα δικαιώματα.
- *Διαφάνεια* – Η διαφάνεια δομείται πάνω στην ελεύθερη ροή πληροφοριών. Διαδικασίες, θεσμοί και πληροφόρηση είναι ευθέως προσβάσιμοι σε εκείνους που τους αφορά και παρέχεται επαρκής πληροφόρηση για την κατανόηση και την παρακολούθησή τους.

- *Ανταποκρισιμότητα* – Θεσμοί και διαδικασίες προσπαθούν να υπηρετήσουν όλους τους ενδιαφερόμενους.
- *Προσανατολισμός στη συναίνεση* - Η καλή διακυβέρνηση μεσολαβεί σε διιστάμενα συμφέροντα προκειμένου να επιτευχθεί ευρεία συναίνεση σε αυτό που αποτελεί το καλύτερο συμφέρον της ομάδας και, όπου είναι δυνατό, σε πολιτικές και διαδικασίες.
- *Δικαιοσύνη* – Όλοι οι άνδρες και γυναίκες έχουν ευκαιρίες να βελτιώσουν ή να διατηρήσουν την ευημερία τους.
- *Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα* - Διαδικασίες και θεσμοί παράγουν αποτελέσματα που ανταποκρίνονται στις ανάγκες χρησιμοποιώντας ταυτόχρονα τους πόρους κατά τον καλύτερο τρόπο.
- *Λογοδοσία* – Οι υπεύθυνοι για τη λήψη αποφάσεων στη διοίκηση, τον ιδιωτικό τομέα και τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών είναι υπόλογοι στο κοινό, καθώς και στους θεσμικούς ενδιαφερομένους. Η λογοδοσία αυτή διαφέρει αναλόγως της οργάνωσης και του εάν η απόφαση είναι εσωτερική ή εξωτερική σε σχέση με την οργάνωση.
- *Στρατηγικό όραμα* – Οι ηγέτες και το κοινό έχουν μια ευρεία και μακροπρόθεσμη οπτική σε σχέση με την καλή διακυβέρνηση και την ανθρώπινη ανάπτυξη, μαζί με μια αίσθηση του τι απαιτείται γι' αυτή την ανάπτυξη. Υπάρχει επίσης μια κατανόηση της ιστορικής, πολιτισμικής και κοινωνικής πολυπλοκότητας στην οποία αυτή η οπτική βασίζεται.

Όπως προαναφέρθηκε, το Issues Note (2000) προειδοποιεί τον αναγνώστη ότι αυτά τα κεντρικά χαρακτηριστικά αντιπροσωπεύουν το ιδεώδες – και καμιά κοινωνία δεν τα διαθέτει όλα. Ακόμη κι έτσι, ισχυρίζεται, οι κοινωνίες θα έπρεπε να αποσκοπούν, μέσω της οικοδόμησης συναίνεσης σε ευρεία βάση, στον καθορισμό εκείνων από τα κεντρικά χαρακτηριστικά που είναι πιο σημαντικά γι' αυτές, της καλύτερης ισορροπίας μεταξύ (α) του κράτους, (β) του ιδιωτικού τομέα και (γ) της κοινωνίας πολιτών. Αυτό, υποδεικνύει το Issues Note (2000), θα έπρεπε να γίνεται στο τρέχον πλαίσιο της (δ) παγκοσμιοποίησης. Το Issues Note (2000: 3) χειρίζεται αυτούς τους όρους (ή έννοιες) με τον ακόλουθο τρόπο:

(α) Το κράτος

Οι λειτουργίες του κράτους στην εγκαθίδρυση καλής διακυβέρνησης είναι πολλαπλές – μεταξύ αυτών, να είναι η εστία του κοινωνικού συμβολαίου που καθορίζει την ιδιότητα του πολίτη, να είναι η εντεταλμένη εξουσία που ελέγχει τη βία και την ασκεί, να έχει την ευθύνη για τις δημόσιες υπηρεσίες

και να δημιουργεί ένα περιβάλλον δυνατοτήτων για βιώσιμη ανθρώπινη ανάπτυξη. Το τελευταίο σημαίνει την καθιέρωση και διατήρηση σταθερών, αποτελεσματικών και δίκαιων νομικών- κανονιστικών πλαισίων για τη δημόσια και ιδιωτική δραστηριότητα. Σημαίνει τη διασφάλιση της σταθερότητας και της αμεροληψίας στην πολιτική διαδικασία και στην αγορά. Σημαίνει τη μεσολάβηση σε συμφέροντα και συγκρούσεις για το δημόσιο καλό. Και σημαίνει την παροχή αποτελεσματικών και υπόλογων δημόσιων υπηρεσιών.

(β) Ο ιδιωτικός τομέας

Το κράτος αποτελεί μια ισχυρή δύναμη για την καλή διακυβέρνηση – αλλά δεν είναι η μόνη. Η διασφάλιση και διατήρηση της ειρήνης, της σταθερότητας και της καλής διακυβέρνησης εξαρτάται εν μέρει από τις οικονομικές ευκαιρίες και τη δημιουργία θέσεων εργασίας που παρέχουν αρκετό εισόδημα για τη βελτίωση του επιπέδου ζωής. Τα περισσότερα κράτη αναγνωρίζουν τώρα ότι ο ιδιωτικός τομέας αποτελεί την κύρια πηγή ευκαιριών για παραγωγική απασχόληση και οικονομική ανάπτυξη.

Δίκαιη ανάπτυξη, ισορροπία μεταξύ φύλων, διάσωση του περιβάλλοντος, επέκταση των οικονομικών ευκαιριών και αποτελεσματική συμμετοχή στο διεθνές εμπόριο δεν μπορούν να επιτευχθούν χωρίς κρατικό και υπεύθυνο ιδιωτικό τομέα. Ο ιδιωτικός τομέας μπορεί να υποθάψει την ειρήνη, τη σταθερότητα και την καλή διακυβέρνηση:

- Υποστηρίζοντας δίκαιες και ανταγωνιστικές αγορές
- Εξασφαλίζοντας ότι οι φτωχοί (ιδιαίτερα οι γυναίκες) έχουν εύκολη πρόσβαση σε οικονομικές ευκαιρίες, παραγωγική απασχόληση και πιστώσεις
- Αναπτύσσοντας επιχειρήσεις που δημιουργούν τις περισσότερες θέσεις εργασίας και ευκαιρίες
- Προσελκύοντας επενδύσεις και βοηθώντας στη μεταφορά γνώσης και τεχνολογιών, ιδιαίτερα στους φτωχούς
- Λειτουργώντας σύμφωνα με το κράτος του νόμου
- Παρέχοντας κίνητρα για ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων
- Προστατεύοντας το περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους.

(γ) Η κοινωνία πολιτών

Οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών διοχετεύουν τη συμμετοχή των ανθρώπων σε οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες και τους οργανώνουν σε πιο σθεναρές ομάδες προκειμένου να επηρεάζουν δημόσιες πολιτικές και να αποκτούν πρόσβαση σε δημόσιους πόρους, ιδιαίτερα για τους

φτωχούς. Μπορούν να αποτελούν σύστημα ελέγχων και ισορροπιών απέναντι στην κυβερνητική εξουσία και να παρακολουθούν τις κοινωνικές καταχρήσεις. Προσφέρουν επίσης ευκαιρίες στους ανθρώπους να αναπτύξουν τις ικανότητές τους και να βελτιώνουν το επίπεδο ζωής τους – προσέχοντας το περιβάλλον, ενισχύοντας τους μη προνομιούχους, αναπτύσσοντας τους ανθρωπίνους πόρους, υποβοηθώντας την επικοινωνία μεταξύ επιχειρηματιών.

Περαιτέρω θεμελιώδες είναι ότι τα δίκτυα πολιτών χαλαρώνουν τα δυλήμματα συλλογικής δράσης θεσμοθετώντας την κοινωνική αλληλεγγύη, μειώνοντας τον καιροσκοπισμό, ενθαρρύνοντας την αλήθεια και διευκολύνοντας τις πολιτικές και οικονομικές συναλλαγές. Τα καλά ανεπτυγμένα δίκτυα πολιτών ενισχύουν επίσης τις ροές πληροφόρησης – τη βάση για αξιόπιστη πολιτική, οικονομική και κοινωνική συνεργασία και δημόσια συμμετοχή των μελών της κοινωνίας πολιτών. Αυτές οι σχέσεις και κοινωνικά πρότυπα συνιστούν το κοινωνικό κεφάλαιο ενός έθνους.

(δ) Το παγκόσμιο πλαίσιο

Ο μετασχηματισμός από τις διοικούμενες οικονομίες στις προσανατολισμένες στην αγορά, η εμφάνιση δημοκρατικών πολιτικών καθεστώτων σε πολλά μέρη του κόσμου, η γρήγορη ανάπτυξη και η παγκόσμια εξάπλωση των νέων τεχνολογιών, η διεισδυτική διάδοση των τηλεπικοινωνιακών συστημάτων, η αυξανόμενη σημασία των βασισμένων στη γνώση βιομηχανιών και δεξιοτήτων και η συνεχιζόμενη ολοκλήρωση της παγκόσμιας οικονομίας μέσω του εμπορίου και των επενδύσεων – όλα αυτά ασκούν μείζονα επίδραση στο μεταβαλλόμενο τοπίο της πολιτικής και της διακυβέρνησης.

Η τάση προς την παγκοσμιοποίηση αξίζει ειδική προσοχή. Είναι έκδηλη στην ανάπτυξη περιφερειακών συνασπισμών που συνεργάζονται σε τομείς όπως τα εμπορικά και νομικά πλαίσια, στη δύναμη διακυβερνητικών σωμάτων όπως ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου και στην εξάπλωση των πολυεθνικών εταιριών. Η παγκοσμιοποίηση έχει βαθιές συνέπειες στη διακυβέρνηση: Πρώτον, την αυξανόμενη περιθωριοποίηση ορισμένων ομάδων του πληθυσμού. Εκείνοι που δεν έχουν πρόσβαση στην τεχνολογική/πληροφορική επανάσταση βρίσκονται σε κίνδυνο να γίνουν τμήμα μιας δομικά κατώτερης τάξης. Δεύτερον, τη διάβρωση της κρατικής κυριαρχίας, καθώς πολυεθνικά σώματα ολοένα περισσότερο διαμεσολαβούν τα εθνικά ενδιαφέροντα και πιέζουν για οικουμενικούς νόμους. Τρίτον, την αυξανόμενη παγκοσμιοποίηση των κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων, όπως η

εγκληματικότητα, τα ναρκωτικά, οι μολυσματικές ασθένειες και η μετανάστευση του εργατικού δυναμικού. Τέλος, το διεθνές κεφάλαιο και εμπόριο είναι συνεχώς λιγότερο υπόλογα στα κυρίαρχα κράτη.

Ακαδημαϊκές οπτικές στη διακυβέρνηση

Ο Kooiman (1993: 35) υποστηρίζει ότι 'οι πρόσφατες αλλαγές στα πρότυπα διαδράσεων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα μπορεί να σχετίζονται με την αυξανόμενη συναίσθηση της πολύπλοκης, δυναμικής και αλλιώτικης φύσης του κόσμου όπου ζούμε'. Προσθέτει δε ότι 'οι ικανότητες των πολιτικών/διαχειριστικών συστημάτων διοίκησης είτε έχουν διαβεί το κατώφλι των φθινουσών αποδόσεων (πολιτικές που ακυρώνουν αμοιβαία τα αποτελέσματά τους) είτε βρίσκονται πολύ κοντά σε αυτό το όριο [βιώνουν δυσκολίες υλοποίησης]'. Σε αυτή την κατάσταση, ισχυρίζεται, 'τα διοικητικά συστήματα προσπαθούν να μειώσουν την ανάγκη διοίκησης (π.χ. μέσω απορρύθμισης) ή να μεταθέσουν την ανάγκη [για διοίκηση] (π.χ. μέσω ιδιωτικοποίησης)'. Ο Kooiman συνεχίζει παρατηρώντας ότι 'ένας τρίτος δρόμος φαίνεται ότι αναπτύσσεται...στη νέα μορφή διακυβέρνησης μπορεί κανείς να δει μια αλλαγή από τη μονομερή (διοίκηση ή κοινωνία χωριστά) στη διαδραστική εστίαση (διοίκηση με κοινωνία)...[απομάκρυνση] από 'την πηδαλιούχηση και τον έλεγχο μιας κατεύθυνσης' σε 'διατάξεις δύο ή πολλών κατευθύνσεων'. Η αναφορά του Kooiman στη 'διάδραση διοίκησης και κοινωνίας' θα έπρεπε να θυμίσει στον αναγνώστη τις πρωτοβουλίες που πάρθηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο κάτω από τους τίτλους 'Next Steps', 'Citizen Charters' και 'Value for Money/ Best Value'. Το κοινό σε όλες αυτές τις προσπάθειες είναι η επιθυμία συγκριτικής αξιολόγησης, μέτρησης και διασποράς πληροφοριών στην κοινή γνώμη για τη διοικητική απόδοση. Για τον ίδιο λόγο, η αναφορά στην πηδαλιούχηση και τον έλεγχο θα έπρεπε να θυμίσει στον αναγνώστη το 'Reinventing Government' (Osborn και Gabler 1992) που επηρέασαν τη σκέψη του Bill Clinton ως προεδρικού υποψήφιου και Προέδρου των ΗΠΑ και ορισμένα από τα συγγράμματα για το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ έξω από τις Ηνωμένες Πολιτείες. Σε κάθε περίπτωση το μήνυμα του Kooiman είναι σαφές: η έννοια της διακυβέρνησης συνεπάγεται μετακίνηση από ένα τρόπο διοίκησης εκ των άνω σε ένα τρόπο που βασίζεται σε ευρύτερη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων. Ο Kooiman (1993: 1) επισημαίνει επίσης ότι η συζήτηση για νέα πρότυπα διάδρασης μεταξύ διοίκησης και κοινωνίας αναπτύσσεται σε δύο (από αναλυτική άποψη) διακριτά επίπεδα. Στο ειδικό

επίπεδο της διοίκησης 'υπάρχει η αναζήτηση νέων προτύπων διοίκησης με όρους 'συν', όπως συν-πηδαλιούχηση, συν- διαχείριση, συν-παραγωγή και συν-διανομή. Στο επίπεδο της 'διακυβέρνησης', 'μπορεί κανείς επίσης να παρατηρήσει αλλαγές όσον αφορά τα πρότυπα διακυβέρνησης: ευρύτερες και ίσως πιο διεισδυτικές προσπάθειες για την αντιμετώπιση των θεμελιωδών αλλαγών και των διαρθρωτικών χαρακτηριστικών των κοινωνιών όπου ζούμε'.

Η Mayntz (1993: 10) ισχυρίζεται ότι το κράτος, λόγω των συμφώνων ατελειών των παραδοσιακών του εργαλείων, δεν είναι πλέον ικανό να λύνει τα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα. Συνακόλουθα ισχυρίζεται ότι εφόσον το κράτος δεν είναι ικανό να οδηγήσει την κοινωνική ανάπτυξη στην προτιμώμενη κατεύθυνση, είναι αναγκαίο να αναζητηθούν εναλλακτικά εργαλεία ή να μειωθούν οι επιδιώξεις κεντρικού κρατικού ελέγχου. Η Mayntz διαφοροποιεί τη 'διοίκηση' ως μορφή ενέργειας από τη 'διακυβέρνηση' ως τρόπο κοινωνικού συντονισμού ή τάξης. Προκειμένου να διευκρινίσει τη θέση της επισημαίνει ότι η διοίκηση τυπικά δεν συνεπάγεται μόνο διακριτές ενέργειες αλλά είναι μια διαδικασία στην οποία διάφορα υποκείμενα μπορεί να συμμετέχουν. Συνδέομενη με τα υποκείμενα, ισχυρίζεται η Mayntz, η οπτική της διοίκησης είναι συνειδητά επιλεκτική, που σημαίνει ότι τα πολύπλοκα πρότυπα διάδρασης παρατηρούνται από την πλεονεκτική θέση του υποκειμένου του οποίου μελετάται η δραστηριότητα διοίκησης. Από αυτή την οπτική γωνία, σημειώνει, οι δραστηριότητες του αντικειμένου της προσπάθειας διοίκησης μπορεί να εμφανίζονται αντιδραστικές (π.χ. προσαρμογή, αποφυγή, στρατηγική αντεπίθεσης κ.λπ.) ανεξαρτήτως εάν το αντικείμενο θεωρεί αυτό ως αντικείμενο ή υποκείμενο δικαιωματικά. Έτσι, συμπεραίνει, 'αυτή ακριβώς η επιλεκτική οπτική κάνει δυνατό να διακριθεί η διοίκηση από τη διακυβέρνηση' (Mayntz 1993: 11).

Οι March και Olsen δηλώνουν ότι η διακυβέρνηση μπορεί να ειπωθεί είτε από την οπτική της ανταλλαγής είτε από τη θεσμική οπτική. Περιγράφουν την πρώτη οπτική διακυβέρνησης ως διαχείριση των πολιτικών ανταλλαγών εντός των περιορισμών των δικαιωμάτων και των κανόνων, των ατομικών προτιμήσεων, των πόρων και των δυνατοτήτων (1995: 7, 8). Η διακυβέρνηση, κατά την άποψή τους, είναι το αποτέλεσμα μιας διαδικασίας δια της οποίας συνασπισμοί σχηματίζονται και ορισμένα συμφέροντα εκτινάσσονται, ενώ άλλα όχι. Οι ίδιοι συγγραφείς διατείνονται ότι αυτή η οπτική διευκολύνει τις εθελούσιες ανταλλαγές μεταξύ πολιτικών υποκειμένων υποθέτοντας ότι τα άτομα επιδιώκουν το δικό τους συμφέρον εξετάζοντας εναλλακτικές δυνα-

τότητες όσον αφορά τις προτιμήσεις τους και τις συνέπειες που οι επιλογές τους προκαλούν. Έτσι, μπορεί κανείς να συμπεράνει ότι η οπτική της ανταλλαγής βασίζεται σε (ή απορρέει από) μια ωφελιμιστική θεωρία.

Από την άλλη, η θεσμική οπτική, όπως περιγράφεται από τους March και Olsen (1995: 30), υπογραμμίζει τον ρόλο των θεσμών στον καθορισμό των όρων κάθε τέτοιας ανταλλαγής. Αυτή η οπτική εστιάζει στις συμπεριφορικές και κοινωνικές βάσεις της πληροφόρησης και των προτιμήσεων στην ορθολογική επιλογή. Οι άνθρωποι υποτίθεται ότι οργανώνονται στη βάση κοινωνικά παραγόμενων κανόνων. Οι πολιτικοί θεσμοί και κανόνες είναι πολύ σημαντικοί σε αυτή την οπτική διακυβέρνησης, που θεωρείται κάτι πολύ περισσότερο από τη διαχείριση αποδοτικής οικοδόμησης συνασπισμών και ορθολογικής οικονομικής ανταλλαγής.

Οι March και Olsen (1995: 45-46) διατείνονται ότι αυτή η σύλληψη της διακυβέρνησης συνεπάγεται επίδραση στη διαδικασία με την οποία εγκαθι-δρύνονται οι περιορισμοί, διάπλαση της κοινωνικής και πολιτικής ζωής, διαμόρφωση της ιστορίας καθώς και κατανόηση και μάθηση από την ιστορία. Αυτό περιλαμβάνει την ανάπτυξη των ταυτοτήτων πολιτών και ομάδων στο πολιτικό περιβάλλον, καθώς και την ανάπτυξη των δυνατοτήτων πρόσφορης πολιτικής δράσης μεταξύ πολιτών, ομάδων και θεσμών. Η δημοκρατική διακυβέρνηση κατά συνέπεια περικλείει όχι μόνο την ευθύνη για ‘ανάπτυξη της κατανομής των δυνατοτήτων στην πολιτεία, αλλά επίσης για τροποποίηση της κατανομής ώστε να γίνει πιο συνεπής με τις απαιτήσεις της δημοκρατίας’.

Η περιγραφή της διακυβέρνησης από τον Frederickson (1997) αντιστοιχεί στη θεσμική οπτική των March και Olsen κατά τα προαναφερόμενα. Ο Frederickson περιγράφει τη διακυβέρνηση ως μια μεταφορά για τα πρότυπα διάδρασης πολλαπλών οργανωσιακών συστημάτων και δικτύων τα οποία εμπλέκουν την πλήρη κλίμακα δημόσιων οργανώσεων, μια σύλληψη που διευρύνει την επικράτεια της δημόσιας διοίκησης πέραν των κυβερνητικών οργανώσεων ώστε να περιλάβει μη κυβερνητικές κερδοσκοπικές και μη κερδοσκοπικές οργανώσεις. Ο Frederickson θεωρεί ότι η έννοια της διακυβέρνησης γεφυρώνει τον διαχωρισμό των εξουσιών με σκοπό να κάνει τις οργανώσεις πιο αποτελεσματικές. Αυτή η έννοια πιστεύει ότι θολώνει την παλιά διχοτομία πολιτικής –διοίκησης. Ο ορισμός του Frederickson υπονοεί ότι η διακυβέρνηση είναι μια έννοια που περικλείει μεγάλο βαθμό πολυπλοκότητας και δουλειάς μεταξύ θεσμών για να επιτευχθούν οι δημόσιοι στόχοι. Είναι μια έννοια που δίνει έμφαση στον θεσμικό συντονισμό, την επιχειρηματική δημιουργικότητα, τον πειραματισμό και την ανάληψη ρίσκων

(Frederickson 1997: 77). Ως τέτοια, η αντίληψή του για τη 'διακυβέρνηση' είναι πολύ όμοια με κάποιες από τις αντίληψεις των όρων που προτείνονται από οργανισμούς όπως οι ΟΗΕ/UNDP, Παγκόσμια Τράπεζα, ΔΝΤ και άλλοι κατά τον προαναφερόμενο κατάλογο.

Οι Keohane και Nye (2001: 70) ορίζουν τη διακυβέρνηση ως τις διαδικασίες και τους θεσμούς, τόσο επίσημους όσο και άτυπους, που οδηγούν και περιορίζουν τις συλλογικές δραστηριότητες μιας ομάδας. Προσθέτουν ότι η διακυβέρνηση δεν είναι ανάγκη να διεξάγεται αποκλειστικά από τις κυβερνήσεις και τους διεθνείς οργανισμούς στους οποίους μεταβιβάζουν κάποιες από τις εξουσίες τους, αλλά ότι ιδιωτικές εταιρίες, ενώσεις εταιριών, μη κυβερνητικές οργανώσεις και ενώσεις μη κυβερνητικών οργανώσεων, όλες συμπλέκονται στη διακυβέρνηση.

Η έννοια της διαφάνειας στη διακυβέρνηση αναφέρεται στην ανοιχτότητα (openness) και τη σαφήνεια με την οποία διεξάγεται η υπόθεση της διοίκησης. Αν τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης πρόκειται να αναγνωρίζονται ως διαχειριστές των υποθέσεων του κοινού, τότε, όπως οι ηγεμόνες, το κοινό χρειάζεται να γνωρίζει πώς γίνεται ο χειρισμός των υποθέσεών του. Κατά συνέπεια η διαφάνεια υποδηλώνει ανοιχτότητα, δημοσιότητα και λογοδοσία. Πράγματι, μια από τις εγγυήσεις για τη συμπεριφορά των μελών της δημόσιας διοίκησης είναι η δημοσιότητα. Κατευθύνοντας τους δημόσιους προβολείς στη λήψη διοικητικών αποφάσεων, τέτοιες δραστηριότητες γίνονται πιο υπεύθυνες.

Οι Romzek και Dubnick επεξεργάστηκαν περαιτέρω αυτό το σημείο ορίζοντας τη δημόσια λογοδοσία ως

'τη σχέση μεταξύ μελών της δημόσιας διοίκησης και των εκλογέων, η οποία θέτει ερωτήματα όπως 'ποιον εκπροσωπούν τα μέλη της δημόσιας διοίκησης' και εξετάζει τη λογοδοσία τους προς τους εκλεγμένους αξιωματούχους, τους επικεφαλής υπηρεσιών, την πελατεία των υπηρεσιών και τις ομάδες ειδικών συμφερόντων' (Romzek & Dubnick 1987: 227).

Οι Hult και Walcott (1990) ισχυρίζονται ότι η λογοδοσία φθάνει έως τον βαθμό της λογοδοσίας μιας υπηρεσίας προς τους εκλεγμένους αξιωματούχους και μέσω αυτών στο κοινό συνολικά. Θεωρούν τον βαθμό διαφάνειας της δράσης των υπηρεσιών ως μια λειτουργία της δομής της διακυβέρνησης, με τον βαθμό της λογοδοσίας και της διαφάνειας να ποικίλλουν από υψηλός στις ιεραρχικές δομές έως χαμηλή άμεση λογοδοσία σε μια δομή αγοράς.

Πώς συνδέονται οι έννοιες της διακυβέρνησης, της λογοδοσίας και της διαφάνειας;

Σύμφωνα με το Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή της Alberta (Auditor General for Alberta) στον Καναδά (1997) ένα πλαίσιο λογοδοσίας υποστηρίζει την ικανότητα της διοίκησης:

- να θέτει μετρήσιμους στόχους και υπευθυνότητες,
- να σχεδιάζει τι χρειάζεται να γίνει για την επίτευξη των στόχων,
- να διεκπεραιώνει τη δουλειά και να παρακολουθεί την πρόοδο,
- να δίνει αναφορά για τα αποτελέσματα, και
- να αξιολογεί τα αποτελέσματα και να ανατροφοδοτεί το σύστημα με πληροφορίες.

Η λογοδοσία καθορίζεται από το Γραφείο αυτό ως 'διαδικασία αναφοράς'. Οι άνθρωποι είναι υπόλογοι, ή αναφέρουν, σε άλλους ανθρώπους. Κατά συνέπεια, είναι χρήσιμο να εξεταστεί η λογοδοσία στο πλαίσιο των σχέσεων μεταξύ των ανθρώπων ή οργανώσεων που εμπλέκονται. Το Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή της Alberta προτείνει τις ακόλουθες κατευθυντήριες γραμμές ως βάση για την ανάπτυξη ενός πρακτικού πλαισίου λογοδοσίας:

- Η λογοδοσία είναι απαραίτητη όταν ανατίθεται ευθύνη και εκχωρείται εξουσία.
- Τα βασικά χαρακτηριστικά των πληροφοριών της λογοδοσίας είναι κατανυγότητα, συνάφεια, αξιοπιστία και συγκρισιμότητα. Επίσης, το κόστος παροχής των πληροφοριών της λογοδοσίας δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το αναμενόμενο όφελος.
- Όλες οι μορφές αναφορών λογοδοσίας θα πρέπει να παρέχουν πληροφόρηση για τις απορροές.
- Τα αναμενόμενα αποτελέσματα χρειάζεται να είναι σαφώς διατυπωμένα και μετρήσιμα.
- Οι αναφορές λογοδοσίας θα πρέπει να συνδέουν τις πληροφορίες για το κόστος των απορροών με πληροφορίες για τις συνέπειές τους.
- Μια αναφορά λογοδοσίας υπουργείου θα πρέπει να περιλαμβάνει όλες τις εποπτευόμενες οργανώσεις που είναι υπόλογες στον υπουργό.
- Κάθε οργάνωση και ταμείο υπόλογο σε έναν υπουργό θα πρέπει να ετοιμάζουν σχέδια (περιλαμβανομένων των προϋπολογισμών) και αναφορές απόδοσης.
- Τα σχέδια θα πρέπει να ετοιμάζονται από εκείνους στους οποίους έχει

ανατεθεί η ευθύνη. Τα σχέδια θα πρέπει να δηλώνουν τα αποτελέσματα που πρόκειται να επιτευχθούν, τις ενέργειες που πρόκειται να αναληφθούν και από ποιους, τα κατ' εκτίμηση κόστη και στόχους απόδοσης. Εκείνοι που αναθέτουν την ευθύνη θα πρέπει να συμφωνούν με τα σχέδια.

- Οι αναφορές απόδοσης (όπως οικονομικές ανακοινώσεις και ετήσιες εκθέσεις) θα πρέπει να συγκρίνουν τα πραγματικά με τα σχεδιασμένα αποτελέσματα.
- Οι κεντρικές αναφορές λογοδοσίας, περιλαμβανομένων των σχεδίων, προϋπολογισμών, οικονομικών ανακοινώσεων και ετήσιων εκθέσεων, θα πρέπει να δημοσιοποιούνται.
- Οι δημοσιοποιημένες πληροφορίες για την απόδοση θα πρέπει να ελέγχονται.
- Οι διαδικασίες λογοδοσίας εντός μιας επαρχιακής οργάνωσης θα πρέπει να είναι συνεπείς με, και να υποστηρίζουν, τη λογοδοσία στον υπουργό και τη Νομοθετική Συνέλευση.
- Τα κύρια στοιχεία ενός αποτελεσματικού πλαισίου λογοδοσίας θα πρέπει να νομοθετηθούν.

Για τους σκοπούς μας στο άρθρο αυτό η εγγενής σύνδεση μεταξύ λογοδοσίας και μέτρησης της απόδοσης γίνεται σαφέστερη όταν η εν λόγω έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή της Alberta του Καναδά διατυπώνει την ακόλουθη παρατήρηση:

Το υπάρχον πλαίσιο λογοδοσίας υφίσταται σημαντικές αλλαγές. Στο παρελθόν, η κυβέρνηση έτεινε να αναθέτει καθήκοντα μάλλον παρά στόχους. Οι κεντρικές υπηρεσίες χρησιμοποιούνταν για να επιβάλλουν κανόνες και να ελέγχουν τις επαρχιακές οργανώσεις. Αντίθετα, η κυβέρνηση εστιάζει τώρα στα αποτελέσματα και την εξουσιοδότηση των οργανώσεων να τα επιτύχουν. Η αποτελεσματική λογοδοσία αντικαθιστά την ανάγκη γραφειοκρατικού ελέγχου.

Αποτελεσματική λογοδοσία σημαίνει ότι εκείνοι που διαχειρίζονται δημόσιους πόρους βασίζονται σε ορθή πληροφόρηση, όχι σε εικολογίες, όταν καθορίζουν την αποδοτικότητα των προγραμμάτων της κυβέρνησης. Το κριτήριο για το τι χρειάζεται είναι τι είναι χρήσιμο σε εκείνους που παίρνουν τις αποφάσεις.

Μια σχετική άποψη εκφράστηκε επίσης από τον Γενικό Επιθεωρητή της British Columbia (1995: 1) όταν αναφέρθηκε στο θέμα της λογοδοσίας εντός της διοίκησης και το συνέδεσε με τη διαθεσιμότητα πληροφοριών για τα αποτελέσματα των κυβερνητικών προγραμμάτων κατά τον ακόλουθο τρόπο:

Η υπόθεση της διοίκησης έχει εξελιχθεί έτσι επί πολλά χρόνια ώστε σήμερα οι διοικήσεις να εμπλέκονται σε πολλές πλευρές της ζωής ενός πολίτη. Ταυτόχρονα, η δημόσια πληροφόρηση για τις δραστηριότητες των διοικήσεων έχει παραμείνει εστιασμένη σε θέματα ακεραιότητας, προνοητικότητας και συμμόρφωσης με τις αρχές που εγκρίνουν τις δαπάνες. Ωστόσο, αυτό τώρα αλλάζει, καθώς το κοινό θέλει να γνωρίζει τι προτιθενται οι διοικήσεις του να επιτύχουν και γιατί, και τι πράγματι επέτυχαν και πώς. Λίγες πληροφορίες είναι όμως διαθέσιμες για τους σκοπούς της διοίκησης και τα αποτελέσματα στο εύρος των δραστηριοτήτων της – ιδιαίτερα για την οργανωσιακή και προγραμματική της απόδοση. Αυτό δεν είναι ασυνήθες: πολλές δικαιοδοσίες στον Καναδά και αλλού βρίσκονται σε παρόμοια θέση και μόνο πρόσφατα άρχισαν να εξετάζουν την λογοδοσία με όρους αποτελεσμάτων της διοίκησης, αντί με όρους εισροών, διαδικασιών και συμμόρφωσης.

Ο Cassinelli (1958) ισχυρίζεται ότι το 'δημόσιο συμφέρον' είναι ένα μέτρο του καλού με το οποίο μπορούν να κριθούν οι πολιτικές πράξεις. Είναι το ανώτατο ηθικό μέτρο εφαρμόσιμο στις πολιτικές υποθέσεις. Οι March και Olsen (1995: 5) το συνοψίζουν πολύ καλά δηλώνοντας ότι η κοινωνία πολιτών απαιτεί μια αίσθηση αλληλεγγύης που συνδέει τους μεμονωμένους πολίτες με μια ευρύτερη πολιτική κοινότητα άλλων. Αυτή η κοινότητα έχει ειδικά χαρακτηριστικά και κώδικες συμπεριφοράς οι οποίοι συνάδουν σε, και υποστηρίζουν, μια πολιτική δημοκρατική τάξη και τη διαμόρφωση των θεσμών της ώστε να εκπολιτισθούν οι εκφράσεις αντιπαράθεσης και διαμάχης. Συμφωνούν περαιτέρω ότι η δημοκρατία προϋποθέτει μια εξισορρόπηση των διεκδικήσεων της κοινότητας με τις διεκδικήσεις ατομικής αυτονομίας, επειδή προϋποθέτει τους πολιτικούς θεσμούς που παρακινούν τους πολίτες να υπηρετούν το κοινό καλό.

Από τα προηγούμενα, συνεπώς, θα μπορούσε να διατυπωθεί ο ισχυρισμός ότι υπάρχει μια σχέση μεταξύ κοινωνίας πολιτών, δημόσιας βούλησης, δημοκρατίας και διακυβέρνησης. Η δημοκρατική διακυβέρνηση συνεπάγεται την ικανότητα και την ελευθερία των ατόμων να συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων – πρόσβαση στη συζήτηση των πολιτικών και απολογισμός τους. Έτσι η δημοκρατική διακυβέρνηση, με το ουσιαστικό της νόημα, εκτείνεται πέραν των εκλογικών διαδικασιών και περιλαμβάνει το δικαίωμα όλων των πολιτών να συμμετέχουν στην πολιτική ζωή της κοινωνίας τους, καθώς και την επιδίωξη κοινωνικών πολιτικών προσανατολισμένων σε μεγαλύτερη οικονομική ισότητα, υλική ασφάλεια και πρόσβαση στους θεσμούς της κοινωνίας πολιτών (Crawford 2000). Εάν εκείνοι που έχουν αναλάβει τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής δεν εκτιμούν και δεν προωθούν ένα ουσιαστικό πρότυπο δημοκρατίας, η πιθανότητα εκπλήρωσης αυτών των ιδανικών ελαττώνεται

σημαντικά, με συνέπεια να αγνοούνται ζητήματα σχετικά με τα αποτελέσματα της διακυβέρνησης, τις συνθήκες ζωής των ανθρώπων και την πραγμάτωση αυτών που μπορούν να κάνουν.

Η εντοπισμός του προβλήματος, η συζήτηση, η αναζήτηση εναλλακτικών λύσεων και η υλοποίηση των πολιτικών είναι διαδικασίες οι οποίες, σε ένα διαφανές και δημοκρατικό καθεστώς, θα έπρεπε να είναι ανοιχτές και προσβάσιμες σε όλους. Η διαφάνεια είναι συνεπώς στενά συνδεδεμένη με τις αντιλήψεις της λογοδοσίας και της κοινωνίας πολιτών. Σε αυτές οι δημοκρατικές διαδικασίες χρησιμοποιούνται για την εκπλήρωση της θέλησης των πολιτών. Όπως το θέτουν οι Harris και De Renzio (1997: 927), μια κραταιή και δραστήρια κοινωνία πολιτών απαιτεί τη δέσμευση της κοινωνίας στην αποδοτική και διαφανή διακυβέρνηση. Τη βαθύτερη βάση γι' αυτή τη σχέση φαίνεται ότι αποτελεί η πεποίθηση πως, από τη μια, η δημοκρατία απαιτεί την ανάπτυξη και συντήρηση συστημάτων και διαδικασιών ώστε να παίρνονται υπόψη τα συμφέροντα και τα αιτήματα του κοινού συνολικά, ενώ από την άλλη αυτό έχει νόημα (ως κάτι διαφορετικό από μια συμβολική χειρονομία) μόνο εάν συμπληρώνεται από μια αντίστοιχη ανακοίνωση στην οποία με κάποιο τρόπο καταγράφεται λεπτομερώς η πρόοδος προς την ικανοποίηση των εν λόγω συμφερόντων και αιτημάτων.

Οι Box, Marshall, Reed και Reed (2001: 4) ισχυρίζονται ότι η δημιουργία δημοκρατικού διαλόγου είναι συνεπής με μια δημοκρατική διαδικασία η οποία απαιτεί προσοχή προς τον διοικητικό μηχανισμό και την αλληλεπίδραση μεταξύ διατύπωσης και υλοποίησης των πολιτικών. Ισχυρίζονται ότι αν η δημοκρατία εξισώνεται μόνο με διαδικαστικά δικαιώματα, προσωπικά δικαιώματα και προσδιορισμό οικονομικών δικαιωμάτων, τότε η εστίαση της διακυβέρνησης θα είναι σε συμπεριφορές και αξίες της ατομικιστικής οικονομικής αγοράς.

Στο μοντέλο της αγοράς ή της ανταλλαγής για τη διακυβέρνηση, η διαδικασία λήψης αποφάσεων συρρικνώνεται σε ένα υπολογισμό της κατανομής κόστους και οφέλους. Η διακυβέρνηση γίνεται ένα εργαλείο κατανάλωσης υπηρεσιών και έτσι επανακαθορίζει τον πολίτη ως πελάτη με μικρή ευθύνη προς την κοινότητα. Αγνοεί την πραγματικότητα των συμμερισμένων, κοινών αναγκών καθώς και τον ρόλο της διοίκησης στον καθορισμό εθνικών σκοπών, τη λύση των διαμαχών, την επένδυση στο μέλλον του έθνους και την επιδίωξη συνταγματικών αξιών και στόχων πολιτικής τα οποία δεν έχουν καμιά σχέση με υπηρεσίες σε πελάτες. Ο Kaboolian (1998:190) ισχυρίζεται ότι το μοντέλο της αγοράς για τη διακυβέρνηση είναι προβληματικό για μια

δημοκρατική διακυβέρνηση επειδή, επιπροσθέτως στον επανακαθορισμό του κοινού ως πελάτη με πάγιες προτιμήσεις εκφραζόμενες μέσω των μηχανισμών της αγοράς, παραχωρείται στον δημόσιο διαχειριστή περισσότερη ευχέρεια να αποφασίζει 'τι' προτιμά το κοινό. Ακόμη πιο προβληματική είναι για τον Kaboolian η προσανατολισμένη στην αγορά αντίληψη ότι ο δημόσιος διαχειριστής κινείται μάλλον από ίδιο συμφέρον και καιροσκοπισμό παρά από ηθικούς παράγοντες ώστε να διοικεί τις υποθέσεις του κοινού έχοντας κατά νου το καλό όλων (1998: 190). Οι Box, Marshall, Reed και Reed (2001: 15) το εκφράζουν αυτό πολύ πιο έντονα όταν δηλώνουν ότι η αντίληψη της διαχείρισης στο μοντέλο της αγοράς για τη διακυβέρνηση έχει μικρή σχέση με τη δημοκρατία και τις δημοκρατικές αξίες. Αυτό που το μοντέλο της αγοράς καταλείπει στη διακυβέρνηση είναι ένας πυρήνας προσανατολισμού στην οικονομική αποδοτικότητα στον δημόσιο τομέα κατά τα πρότυπα της αγοράς. Οι ίδιοι θεωρούν ότι αυτό παρεμποδίζει την επιστροφή στην πραγματική δημοκρατία και περιορίζει τον βαθμό στον οποίο οι πολίτες μπορούν να ασκούν μια επιρροή με νόημα στη διαδικασία παραγωγής πολιτικών, επειδή παραπέμπει διαδράσεις της δημόσιας σφαίρας στο αόρατο χέρι της αγοράς.

Από την οπτική της διακυβέρνησης, η αναζήτηση λύσεων χρησιμοποιεί ως μέτρο ένα επιχειρηματικό μοντέλο αποδοτικότητας. Το μοντέλο της αγοράς ή της ανταλλαγής για τη διακυβέρνηση δίνει έμφαση σε διαχειριστικές μέριμνες όπως η επιχειρηματική δημιουργικότητα, ο πειραματισμός και η ανάληψη διακινδυνεύσεων στη λύση των προβλημάτων, ενώ δεν δίνει έμφαση σε κοινωνικές και πολιτικές αξίες. Η εξοικονόμηση κόστους, τα κίνητρα και η αποδοτικότητα υποκαθιστούν πολιτικές ιδέες όπως η δημοκρατική αντιπροσώπευση και η κοινωνική δικαιοσύνη. Ο ρόλος της διοίκησης υποβαθμίζεται (Frederickson 1997: 88) και τα αποτελέσματα της δημόσιας πολιτικής διαχωρίζονται από την πολιτική κουλτούρα (Cahn 1995: 335). Η εκροή αυτής της διαδικασίας είναι μια διαχειριστική και οικονομική λύση στα προβλήματα δημόσιου συμφέροντος. Αυτή η λύση μπορεί να αντιμετωπίζει προβλήματα αποδοτικότητας και οικονομίας, αποτυγχάνει όμως να αντιμετωπίσει προβλήματα κοινωνικής δικαιοσύνης και γενικής ευημερίας. Κατά συνέπεια, υπολείπεται της εκπλήρωσης της γενικής βούλησης σε μια δημοκρατική κοινωνία.

Μέτρηση απόδοσης, προϋπολογισμός βάσει απόδοσης και διακυβέρνηση

Όπως υποδείχθηκε στη συζήτηση της θεσμικής και της ακαδημαϊκής οπτικής στη διακυβέρνηση, η 'διακυβέρνηση' μπορεί να οριστεί τόσο ως διαδικασία όσο και ως σχέση μεταξύ κοινωνίας πολιτών και κράτους. Η αντίληψη της διακυβέρνησης βοηθά στην απομάκρυνση της σκέψης από την εξίσωση με την καλή διακυβέρνηση και, γενικότερα, από μια οπτική της διοίκησης επικεντρωμένη στο κράτος με την ευρύτερη σημασία του όρου, που αποπειράται να συλλάβει τα διαφορετικά είδη διάδρασης μεταξύ των διάφορων ενδιαφερομένων (περιλαμβανομένων και των κυβερνητικών ενδιαφερομένων!), τις πολλαπλές και ταυτόχρονες διαδικασίες που καθορίζουν τη δημόσια πολιτική και τις πολλές μορφές με τις οποίες αυτή εκτελείται. Όπως σημειώθηκε από διάφορες πηγές στις οποίες έγινε αναφορά στη διάρκεια της συζήτησης, η 'διακυβέρνηση' ενέχει τη χρήση εναλλακτικών θεσμικών δομών και διαδικασιών που είναι πολύ διαφορετικές από ό,τι συνηθίζαμε να βλέπουμε στο παρελθόν. Η ανάγκη τέτοιων εναλλακτικών προκύπτει από τα αποτελέσματα των ελλειμμάτων των παραδοσιακών θεσμικών δομών και διαδικασιών και την (συμφυή;) ανικανότητά τους να αντιμετωπίσουν τα νέα είδη προκλήσεων στην ευημερία των κοινοτήτων και της κοινωνίας, καθώς και ως αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης. Με άλλα λόγια, η 'διακυβέρνηση' έχει να κάνει με οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, τόσο επίσημες όσο και άτυπες, πληρώνοντας το κενό που δημιουργεί η έλλειψη ικανότητας από μέρους των επίσημων οργανώσεων του κράτους.

Η μετάβαση από μια κρατο-κεντρική διοίκηση στη 'διακυβέρνηση' αποτελεί πραγματικότητα σε πολλές χώρες. Σε πολλές περιπτώσεις, η μετάβαση υπήρξε μια εξελικτική διαδικασία και όχι αποτέλεσμα σχεδιασμένης αλλαγής ή επανάστασης. Καθώς οι κυβερνήσεις επέτρεπαν και επεδίωκαν συνεργασία, υποστήριξη, εμπλοκή επίσημων και άτυπων διοικητικών οντοτήτων, βοήθησαν να αρχίσει η μετάβαση και τη συντήρησαν. Όταν οι κυβερνήσεις ανέθεταν με συμβόλαια διοικητικές εργασίες σε εξωτερικούς φορείς και εγκατέλειπαν παραδοσιακές λειτουργίες επιτρέποντας σε ιδιώτες παροχείς και στις αγορές να υποκαθιστούν τους κυβερνητικούς παροχείς, διευκόλυναν τη μετάβαση. Και, καθώς οι κυβερνήσεις πάσχισαν να χρησιμοποιήσουν τους πόρους και τις δυνατότητες μη κυβερνητικών οργανώσεων και κοινοτικών ομάδων ώστε να ανταποκριθούν στις νέες ανάγκες, εξουσιοδοτούσαν νέους ενδιαφερομένους και τους ενθάρρυναν να συμμετέχουν στη διαδικασία της

διακυβέρνησης, δηλαδή στη διοίκηση. Το θέμα με το οποίο βρίσκονται αντιμετώπιζονται οι κυβερνήσεις σε πολλές χώρες και σε όλα τα επίπεδα είναι, κατά συνέπεια, όχι εάν θα ανεχθούν ή θα επιτρέψουν τη συμμετοχή 'νέων' εταίρων στη διαδικασία διοίκησης, αλλά πώς θα μεγιστοποιήσουν τις λειτουργικές πλευρές και θα ελαχιστοποιήσουν τις δυνητικές δυσλειτουργίες αυτής της νέας αντίληψης της 'διακυβέρνησης'.

Σημαντικό στοιχείο κάθε απόπειρας να αντιμετωπιστεί η πρόκληση της διακυβέρνησης πρέπει να αποτελεί η ελεύθερη ροή και η ποιότητα των στοιχείων (και έτσι της πληροφόρησης) που διατίθενται σε όλους τους συμμετέχοντες. Αν όχι για κανένα άλλο λόγο, επειδή η καλή ροή πληροφόρησης και τα ποιοτικά στοιχεία είναι ικανά να μειώσουν τους εγγενείς κινδύνους στις σχέσεις μεταξύ υπηρεσιών που οφείλονται σε ασυμμετρία ενημέρωσης (Halachmi & Boorsma 1998). Επιπροσθέτως, η ροή πληροφοριών και τα ποιοτικά στοιχεία μπορούν να μειώσουν τη χρήση της διαδικασίας δοκιμής και λάθους (δηλαδή την προτιμώμενη το 1959 από τον Lindbloom προσέγγιση 'Καταφέρνοντας τα κουτσά στραβά' – 'Muddling Through') στην παραγωγή δημόσιας πολιτικής, επιτρέποντας καλύτερη χρήση των πόρων της κοινωνίας. Ο ισχυρισμός μου στο ανά χειράς άρθρο είναι ότι τα στοιχεία της μέτρησης απόδοσης και η χρήση τους στη διαμόρφωση και υλοποίηση ενός συστήματος κατάρτισης προϋπολογισμών βάσει απόδοσης αποτελεί ένα υποσχόμενο τρόπο εξασφάλισης της ποιότητας των στοιχείων και της ροής της πληροφόρησης. Το εναπομένον τμήμα του άρθρου αφιερώνεται στην εξήγηση του σκεπτικού πίσω από αυτό τον ισχυρισμό.

Η διαδικασία διακυβέρνησης είναι πιθανό να αποβεί επιτυχής όταν οι περισσότεροι συμμετέχοντες μοιράζονται ένα κοινό όραμα για το επιθυμητό μέλλον της δεδομένης πολιτικής οντότητας (π.χ. χώρα, επαρχία, πόλη κλπ). Στις περισσότερες περιπτώσεις αυτό το στρατηγικό όραμα εξελίσσεται καθώς οι ενδιαφερόμενοι καθορίζουν τους σκοπούς που το πολιτικό σύστημα και η κοινωνία πολιτών θα πρέπει να αποπειραθούν να επιτύχουν. Το εν λόγω όραμα αρθρώνεται καθώς αναδύεται η συναίνεση σε σχέση με το χρονικό πλαίσιο για την επίτευξη των ορισμένων σκοπών, τις προτιμώμενες μεθόδους, δραστηριότητες, οργανωσιακά περιβάλλοντα ή πόρους που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν κ.λπ. Ωστόσο, η ρηματική έκφραση των επιθυμιών και προθέσεων αφήνει μεγάλο περιθώριο για ασυνεπείς ερμηνείες και παρανοήσεις. Όταν η κινητοποίηση υποστήριξης και η οικοδόμηση συναίνεσης γίνονται κρίσιμη συνθήκη για να διασφαλιστεί το πράσινο φως εκ μέρους ενδιαφερομένων με αντιφατικά συμφέροντα, δεν είναι ασύνηθες να

βλέπει κανείς την εσκεμμένη εισαγωγή αμφισβησίας και θολώματος της εικόνας με τη χρήση ανακριβούς γλώσσας, ώστε καθένας από τους ενδιαφερομένους που εμπλέκονται να μπορεί να υποθέσει ότι τα δικά του συμφέροντα υπηρετούνται πρώτα.

Πάντως, η διαδικασία διακυβέρνησης μπορεί να προσκρούσει σε τοίχο αν ορισμένοι από τους ενδιαφερομένους πιστέψουν πως είναι σαφές (ή ακόμη και δυνατό) ότι η συμμετοχή τους σε αυτή και κάθε συνεπαγόμενη θυσία (σε όρους χρόνου, πόρων, καλής θέλησης κ.λπ.) μπορεί να ήταν αποτέλεσμα παρανόησης από μέρους τους της πραγματικής ημερήσιας διάταξης. Η κατάσταση είναι πιθανό να γίνει ακόμη χειρότερη όταν ενδιαφερόμενοι υποθέσουν ότι η εν λόγω παρανόηση προέκυψε από εσκεμμένη χειραγώγηση εκ μέρους άλλων. Καθώς η εμπιστοσύνη και η καλή θέληση θα υποστούν μια οπισθοδρόμηση, η διαδικασία διακυβέρνησης ίσως ανακοπεί. Αυτό με τη σειρά του μπορεί να επαναφέρει την πολιτεία στο πρώτο τετραγωνάκι της διαδρομής όπου οι διοικητικές οργανώσεις στερούνται την ικανότητα (ή τη θέληση) να αντιμετωπίσουν ορισμένα θέματα που ίσως είναι κρίσιμα για την ευημερία της κοινωνίας ή το δημόσιο συμφέρον. Η χρήση μετρήσεων απόδοσης και καρτών αναφοράς (Gromely & Weimer 1999) είναι ένας πιθανός τρόπος μείωσης του κινδύνου ότι η διαδικασία διακυβέρνησης θα δοκιμαζόταν από προβλήματα για διάφορους λόγους.

Η συμμετοχή και η συνεισφορά στην επιλογή των δεικτών που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν για τη μέτρηση της προόδου προς την επίτευξη των επιθυμητών σκοπών, ίσως συμβάλλει όχι μόνο στην καλή θέληση αλλά και στη διευκόλυνση της έγκαιρης πληροφόρησης για την πρόοδο αυτή, ώστε να μπορεί να γίνει διόρθωση όταν κρίνεται αναγκαία. Ακόμη όμως και όταν η συμμετοχή δεν είναι δυνατή, η έγκαιρη διασπορά των εκθέσεων προόδου μπορεί να θέσει τους ενδιαφερομένους σε επαγρύπνηση ότι χρειάζεται να αναλάβουν δράση επειδή δεν υπάρχει μέριμνα για το δικό τους υποσύνολο σκοπών. Αυτό με τη σειρά του ίσως ενθαρρύνει τη συμμετοχή στη διαδικασία διακυβέρνησης προκειμένου να επηρεαστεί η κατεύθυνση των διοικητικών προγραμμάτων και η έκταση των δραστηριοτήτων τους, αντί να υπάρξει μπουκοτάζ της διαδικασίας εξαιτίας απογοήτευσης, η οποία θα μπορούσε να προκληθεί όταν οι ενδιαφερόμενοι συναιστανθούν ότι έχει παρανοηθεί η ημερήσια διάταξη σε σχέση με τις ισχύουσες πολιτικές, όπως συζητήθηκε παραπάνω.

Το να είναι κανείς ενήμερος για τα ποιοτικά στοιχεία που όλοι μοιράζονται μπορεί να επαυξήσει την κοινή αντίληψη των ευκαιριών και των περιο-

ρισμών στον χειρισμό των πιστικών θεμάτων. Αυτό με τη σειρά του μπορεί να καλλιεργήσει την εμπιστοσύνη και τη συνεργασία όταν γίνεται σαφές ότι ορισμένες πορείες δράσης δεν είναι εφικτές μάλλον για οικονομικούς ή άλλους λόγους παρά εξαιτίας της υποτιθέμενης ιδιότροπης και αυθαίρετης απόφασης μιας απρόσωπης γραφειοκρατίας. Η ενσωμάτωση στοιχείων απόδοσης στην προετοιμασία και εκτέλεση 'προϋπολογισμών απόδοσης' (Francis 2002, Melkers & Willoughby 1998) μπορεί να υποβοηθήσει περαιτέρω την επιθυμητή κίνηση προς αυτή την κατεύθυνση. Υποχρεώνοντας τους διαχειριστές να ανακαλύψουν το πραγματικό κόστος διάφορων δραστηριοτήτων, οι διοικητικοί μπορεί να επαναξιολογήσουν τις μεθόδους που χρησιμοποιούν για να επιφέρουν αποτελέσματα. Στοιχεία για το κόστος διάφορων δραστηριοτήτων μπορεί να οδηγήσουν νομοθέτες και ενδιαφερομένους να επανεξετάσουν προτεραιότητες και προτιμήσεις. Ένα απλό παράδειγμα ίσως επεξηγήσει το σημείο αυτό.

Στη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας ζητείται από τους αεροπορικούς ταξιδιώτες να πληρώσουν το αντίστοιχο 5 δολαρίων ΗΠΑ για το ταμείο βελτίωσης των αεροδρομίων. Για την καταβολή του ποσού ένας ταξιδιώτης πρέπει να σταθεί σε συγκεκριμένη σειρά στο αεροδρόμιο την ημέρα της αναχώρησης (το ποσό δεν μπορεί να πληρωθεί προκαταβολικά) προκειμένου να αγοράσει ένα κουπόνι με δύο σελέχη, τυπωμένο σε ειδικό χαρτί για την αποφυγή παραχάραξης. Αφού περάσει από τον έλεγχο ασφαλείας, ο επιβάτης πρέπει να παρουσιάσει το κουπόνι σε άλλο υπάλληλο του αεροδρομίου ο οποίος σφραγίζει τα δύο σελέχη, δίνοντας το ένα στον επιβάτη. Υποτυπώδης ανάλυση των στοιχείων μπορεί να υποδείξει ότι στο εν λόγω ταμείο δεν καταλήγει και μεγάλο ποσό μετά την αφαίρεση του κόστους της διαδικασίας. Όπως είναι τώρα συγκροτημένη, το κόστος της περιλαμβάνει το κόστος των εγκαταστάσεων όπου πωλούνται και συλλέγονται τα κουπόνια, την αποζημίωση και λοιπά έξοδα για τους δύο υπαλλήλους (αυτόν που πωλεί τα κουπόνια και αυτόν που τα σφραγίζει και συλλέγει το ένα στέλεχος), το κόστος της τήρησης λογιστικών βιβλίων και τη σύγκριση του αριθμού σειρών των κουπονιών που πωλούνται κάθε μέρα με τους αριθμούς σειρών των στελεχών που συγκεντρώνονται αφού οι επιβάτες περάσουν το σημείο του ελέγχου ασφαλείας κ.λπ. Η επιθεώρηση των στοιχείων από κορυφαίους διοικητικούς αρμόδιους θα τους έπειθε να προκρίνουν τη χρήση εναλλακτικών τρόπων για να εισπράξουν το συγκεκριμένο αντίτιμο και, ως υποπροϊόν, να βελτιώσουν την εξυπηρέτηση εξαλείφοντας τουλάχιστον τη μία ουρά αναμονής και, άρα, άλλον ένα παράγοντα που συμβάλλει στη συμφόρηση των

αεροδρομίων. Για παράδειγμα, ο ίδιος σκοπός μπορεί να επιτευχθεί με μικρότερο κόστος προσθέτοντας αυτό το 'αντίτιμο χρήστη' ηλεκτρονικά στο φόρο αεροδρομίου, που συλλέγεται από τις αεροπορικές εταιρίες κάθε φορά που πωλούν ένα εισιτήριο. Κατά τον ίδιο τρόπο, η αντιμετώπιση των οικονομικών αυτής της επιχείρησης θα είχε πείσει εκείνους τους αρμόδιους των πολιτικών, που επιμένουν ότι το εν λόγω κουπόνι αντιπροσωπεύει 'αντίτιμο χρήστη' και όχι φόρο, ότι το κόστος της πολιτικής συμβολισμών που παίζουν είναι υπερβολικά υψηλό. Όταν χρησιμοποιείται η κατάρτιση προϋπολογισμών βάσει απόδοσης και ποιοτικά στοιχεία είναι διαθέσιμα και προσβάσιμα από όλους τους ενδιαφερομένους, εκείνοι που αποφασίζουν τις πολιτικές και δεν εξετάζουν το ευκαιριακό κόστος μη αποδοτικών πρακτικών, ίσως εξαναγκαστούν να το κάνουν.

Η ανάδειξη του πραγματικού κόστους των διοικητικών δραστηριοτήτων, στο πλαίσιο εκθέσεων προόδου προς την επίτευξη των ορισμένων σκοπών, βρίσκεται στην καρδιά της τρέχουσας προσπάθειας της κυβέρνησης Bush στις ΗΠΑ να εισαγάγει στην Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση την κατάρτιση προϋπολογισμών βάσει απόδοσης. Ο προϋπολογισμός του οικονομικού έτους 2003 είναι ο πρώτος προϋπολογισμός που υποβάλλεται στο αμερικανικό Κογκρέσο ως προϋπολογισμός βάσει απόδοσης. Σύμφωνα με τον Διευθυντή του Γραφείου Διαχείρισης και Προϋπολογισμού (OMB 2002):

Ο Προϋπολογισμός του Προέδρου για το 2003 επιδιώκει να εγκαινιάσει μια εποχή λογοδοσίας στη διεξαγωγή των δημόσιων υποθέσεων του έθνους. Κάνει το πρώτο βήμα προς την αναφορά στους φορολογούμενους για τη σχετική αποτελεσματικότητα των χιλιάδων σκοπών στους οποίους δαπανώνται τα χρήματά τους. Ξεκινά την καθυστερημένη διαδικασία μιας σοβαρής σύνδεσης της απόδοσης των προγραμμάτων με τα επίπεδα των μελλοντικών δαπανών. Ερωτά όχι απλώς 'Πόσο;', αλλά προσπαθεί να εξηγήσει 'Πόσο καλά;'.

Ο Ομοσπονδιακός Προϋπολογισμός του οικονομικού έτους 2003 απηχεί πολλές από τις πρωτοβουλίες σε κρατικό επίπεδο και ανταποκρίνεται στα ίδια αιτήματα για διαφάνεια και λογοδοσία εκ μέρους των διοικητικών αξιωματούχων. Τα αιτήματα αυτά για διαφάνεια και λογοδοσία δεν ήταν τόσο ηχηρά στο παρελθόν όταν επρόκειτο για επιχειρήσεις άλλων ενδιαφερομένων. Ωστόσο, ερωτήματα σχετικά με τις λογιστικές πρακτικές στον ιδιωτικό τομέα ίσως υποθάλπουν προσδοκίες ότι και άλλοι συμμετοχοί στη διαδικασία διακυβέρνησης θα ήταν εξίσου πρόθυμοι στην αναφορά του κόστους και των στοιχείων προόδου.

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Το άρθρο αυτό άρχισε εξετάζοντας την οπτική των θεσμών – δωρητών στη διακυβέρνηση και συνέχισε ανασκοπώντας ένα μέρος των σκέψεων των ερευνητών για το ίδιο θέμα. Οι διάφορες δημοσιεύσεις αμφότερων των πλευρών υποδηλώνουν ότι η τρέχουσα αντίληψη της ‘διακυβέρνησης’ υιοθέτησε τη λογική της ‘μέγιστης εφικτής συμμετοχής’ (Mouginhan 1969, Lemann 1988), της ευρείας συνεργασίας και της ελεύθερης ροής πληροφορήσης μεταξύ κυβερνητικών και μη κυβερνητικών ενδιαφερομένων, με σκοπό να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης και να υπερκεραστούν τα διαδικαστικά και διαρθρωτικά (θεσμικά) όρια των υφισταμένων διοικητικών πρακτικών. Η θέση αυτού του άρθρου είναι ότι προκειμένου οι διοικήσεις και οι νέοι εταίροι τους στη διαδικασία διακυβέρνησης να επιτύχουν στην επίτευξη του επιθυμητού μέλλοντος, θα πρέπει να αναληφθεί δράση ώστε να εξασφαλιστεί η ποιότητα των στοιχείων και η ροή της πληροφορήσης μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων μερών. Η πρόσφατη κίνηση να συμπληρωθούν στη διοίκηση οι αναφορές των μετρήσεων απόδοσης με προϋπολογισμούς βάσει απόδοσης φαίνεται ότι είναι ένα σημαντικό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση.

(μετάφραση από τα αγγλικά: Δώρα Σαρρή)

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Auditor General for Alberta (1997). *Government Accountability* (http://www.oag.ab.ca/html/government_accountability.shtml).
- Auditor General of British Columbia (1995). *Enhancing Accountability for Performance in the British Columbia Public Sector* (http://www.bcauditor.com/PUBS/1994-95/SPECIAL/ENH_ACCT/sec-1.htm).
- Box, Richard C., Gary S. Marshall, B. J. Reed & Christine M. Reed (2001). ‘New Public Management and Substantive Democracy’. *Public Administration Review*, 61, 5: 608-19.
- Cahn, Matthew. (1995). ‘Playing the Policy Game’. *Public Policy: The Essential Readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Crawford, James (2000). Democracy and the Body of International Law. Σε Gregory H. Fox & Brad R. Roth (eds.) *Democratic Governance and International Law*. New York: Cambridge University Press, 91-122.

- Cassinelli, Charles W. (1958). 'Some Reflections on the Concept of the Public Interest. *Ethics*, (Oct.): 48-61.
- Dorvilier, Louis O. (2001). *Governance, Peace And Stability In LDCs*. Third United Nation Conference on Least Developed Countries. NGO Forum Brussels, Belgium - May 9 ([http://www.socialalert.org/doc/PMAMay9-louis\(en\).htm](http://www.socialalert.org/doc/PMAMay9-louis(en).htm)).
- Dror, Yehezkel (2001). *The Capacity to Govern*. London: Frank Cass.
- Francis, Christopher (2002). Performance Anxiety or Being Beaten Up With Numbers (http://www.une.edu.au/clg/lgconf/papers/francis.htm#_ftn1).
- Frederickson, George H. (1977). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey Bass.
- Gromley, William T. & Weimer, David L. (1999). *Organizational Report Cards*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Halachmi, Arie & Boorsma, Peter B. *Inter and Intra Government Arrangement for Productivity: An Agency Approach*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Hariss John & De Renzio Paolo (1997). «Missing Link» or Analytically Missing?: The Concept of Social Capital: An Introductory Bibliographic Essay'. *Journal of International Development*, 9: 919-937.
- Hult, Karen M. & C. Walcott Charles E. (1990). *Governing Public Organizations - Politics, Structures and Institutional Design*. Brooks/Cole Publishing.
- Issues Note (2000). *Governance, Peace and Social Stability*. High Level Regional Consultative Meeting on Financing for Development and Preparatory Meeting for the Third, UN Conference on LDCs. Economic Commission for Africa Addis Ababa. Ethiopia 15-17 November. (http://www.uneca.org/eca_resources/Major_ECA_Websites/conference_of_ministers/eghth/documents/High_level_Regional_Issues_Note_Governance.doc).
- Kabolian, Linda (1998). 'The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate'. *Public Administration Review*, 58, 3: 189-193.
- Keohane, Robert O. & Nye Joseph H. (2001). *Power and Interdependence*. N.Y.: Addison- Wesley (3η έκδοση).
- Keohane, Robert O. (2001). 'Governance in a Partially Globalized World'. *American Political Science Review*, 95, 1: 1-13.
- Kooimam, Jan (ed.) (1993). *Modern Governance*. London: Sage Publications.
- Lindblom, Charles F. (1959). 'The Science of Muddling Through'. *Public Administration Review*, 19 (Spring): 79-88.

- Lemann, Nicholas (1988). 'The Unfinished War'. *The Atlantic Monthly* (December). The Atlantic on Line (<http://www.theatlantic.com/politics/poverty/lemunfl.htm>).
- March, James G & Olsen Johan P. (1995). *Democratic Governance*, N.Y.: The Free Press.
- Mayntz, Renate (1993). Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm. Σε Kooimam, Jan (ed.) *Modern Governance*. London: Sage Publications.
- McCarney, Patricia, Halfani, Mohamed & Rodriguez, Alfredo (1995). Towards an Understanding of Governance. Σε Richard Stren & Judith Bell (eds.) *Urban Research in the Developing World*. τόμ. 4, Perspectives on the City. Toronto: Centre for Urban and Community Studies. University of Toronto: 91-141.
- McKinlay, Peter (1999). *Globalisation, Subsidiarity and Enabling the Governance of our Communities*. Community Government Forum Christchurch 2 & 3 June 1999 (<http://www.mdl.co.nz/readingroom/governance/global-sub.html>'Government_versus_Governance).
- McCarney, Patricia (1999). 'Considerations on Governance in Global Perspective: Towards a Framework for Addressing Critical Disjunctures in Urban Policy', referenced by McKinlay (1999) (<http://www.mdl.co.nz/readingroom/governance/globalsub.html>'Government_versus_Governance).
- Melkers, Julia & Willoughby Katherine G. (1998). 'The State of the States: Performance Based Budgeting in 47 out of 50'. *Public Administration Review*, 58 (January/February): 66-73.
- Moynihan, Daniel P. (1969). *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*. New York, NY: Free Press.
- OMB (2002). *A Note to Readers. The Budget Message of the President*. Office of Management and Budget. Washington, DC. (<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2003/bud02.html>).
- Osborne, David & Gabler, Ted (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. N.Y.: Addison Wesley.
- Polman, Frank J. (2000). *Public Expenditure Management Workshop Welcome Address*. New Delhi 13-17 March (<http://www.adbindia.org/news11.htm>).
- Romzek, Barbara & Dubnick, Melvin J. (1987), 'Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy'. *Public Administration Review*, 47: 227-238.

- Stern, Richard, E. (2000). *New Approaches to Urban Governance in Latin America*. IDRC/CRDI: CIID-Montevideo: Conferencias (<http://www.idrc.ca/lacro/docs/conferencias/stren.html>).
- UNDP (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York: UNDP (<http://magnet.undp.org/policy/glossary.htm>).
- Wood, Alegra (1997). *The IMF's Final Frontier? Assessing 'Second Generation' Reforms* (<http://www.brettonwoodsproject.org/topic/adjust>).
- World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington, DC: The World Bank.