

## چکیده

پاسخگویی (ACCOUNTABILITY) یکی از چالش‌هایی است که دولت‌ها امروزه با آن مواجه هستند. امروزه دولت‌ها پایستی نسبت به خط مشی‌ها و اقداماتشان پاسخگو باشند.

هر دولتی نیازمند یک سیستم پاسخگو است و لازمه دموکراسی، داشتن یک سیستم پاسخگویی مناسب است. سازمان‌های دولتی، به وسیله مردم و برای مردم ایجاد می‌شوند و می‌بایست در برابر آنها پاسخگو باشند. رابطه بین دولت و شهروندان، سیستم پاسخگویی را شکل می‌دهد که به موجب آن، سازمان‌های دولتی وظایف مربوط را انجام می‌دهند و شهروندان اجازه می‌دهند که این وظایف انجام شوند، مشروط بر اینکه وکیل از حد خود تجاوز نکند و پاسخگو باشد. (هیوز، ۱۳۷۷، ۲۸۹ و ۲۸۸)

در این مقاله، موضوع پاسخگویی با تأکید بر پاسخگو بودن دولت مورد مطالعه قرار می‌گیرد. بر همین اساس، ابتدا به تعبیر و تفسیرهایی اشاره می‌شود که از زوایای مختلف نسبت به پاسخگویی انجام گرفته و سپس رهنمودهایی برای پاسخگویی بهتر دولت ارائه می‌شود.

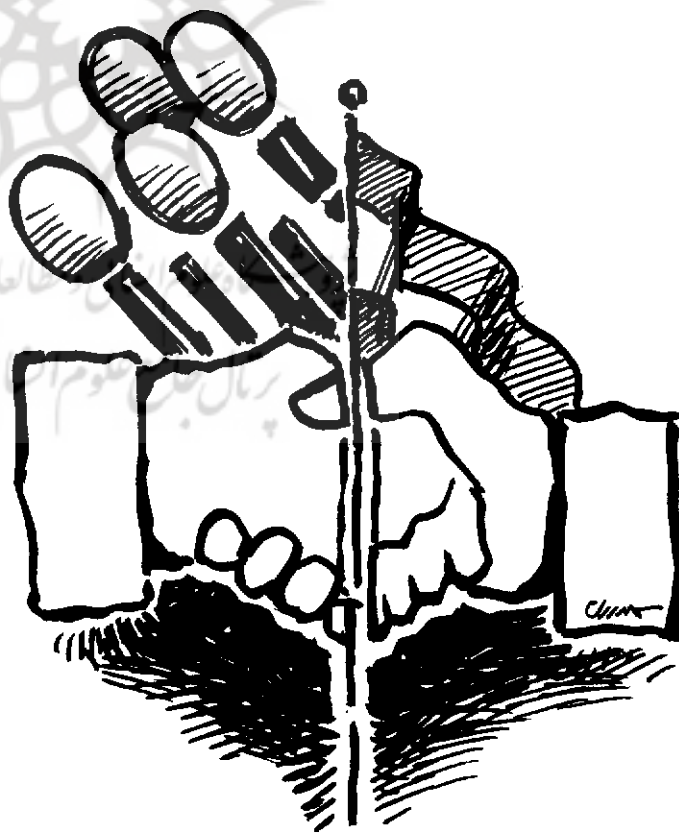
## مقدمه

پاسخگویی مبنای هر جامعه‌ای است که ادعا می‌کند، دموکراتیک است. امروزه دستگاه‌های دولتی با نوعی تعارض و دوگانگی مواجه‌اند: از یک سو، در مقابل مردمان و سازمان‌های ملی خود احساس مسئولیت می‌کنند و باید در برابر نیازهای آنان پاسخگو باشند و از سوی دیگر، الزامات بین‌المللی و نیروهای جهانی آنان را وادار به اعمال روشها و شیوه‌هایی می‌کند که در عمل مغایر خواست و انتظارات شهروندان آنهاست. (الوانی، ۱۳۸۲، ۱۶ و ۱۷).

پاسخگویی در حال گذر از شکل‌های قدیمی مسئولیت به طرف سایر شکلها، بویژه سیستم‌های مدیریت کارآمدتر و پاسخگوتر است. هدف اصلی رویکرد مدیریتی پیش از آنکه رعایت قوانین و مقررات باشد، تحقق اهداف، افزایش پاسخگویی به مشتری و بذل توجه به هزینه‌ها و استفاده از منابع محدود به موثرترین شکل است. (هیوز، ۱۳۷۷، ۲۹۴)

# پاسخگویی و دولت پاسخگو

علی رشیدپور  
امین رحیمی کیا



یک نتیجه موردانتظار امید به زندگی در بدو تولد است.

بخشهای اصلی، اهداف خط مشی گذاری، نتایج، استراتژی ها و معیارهای اندازه گیری عملکرد از طریق فرایندهای سیاسی ایجاد می شوند. این فرایندها شامل تصمیمات مشارکتی و سایر اشکال مشاوره با اعضا هستند. همچنین تجزیه و تحلیل شفاف عملکرد دولت اطلاعات مهمی را ارائه خواهد کرد. بعد از ارزیابی اطلاعات، کابینه و کمیته های پارلمانی یک برنامه کلی برای دولت تنظیم می کنند. این برنامه در قالب برنامه های چهارساله دولت، بودجه سالانه منعکس می گردد و از طریق سخنرانیهای سیاسی و مقالات، خط مشی گذاری بیان می شود.

وزیران مسئولیت و اختیار لازم را برای رسیدن به نتایج موردانتظار کسب می کنند. سپس وزارتخانه ها برنامه هایی را که از طریق آنها باید به اهدافشان برسند، تهیه می کنند.

اهداف وزارتخانه از اهداف تنظیم شده در دولت نشأت می گیرند. برنامه های وزارتخانه معمولاً برای واگذاری مسئولیتها و اختیار به سازمانهای زیرمجموعه وزارتخانه ها به کار برده می شوند. بودجه ها و برنامه های وزارتخانه ها، در برنامه ها و بودجه های دولت برای ارائه به مجلس و جهت تصویب آورده شود.

۲- برنامه های مورد نیاز: همانطور که اشاره شد برنامه های وزارتخانه بیانگر استراتژی هایی است که برای رسیدن به نتایج دنبال می شوند. این برنامه ها، سازمانهای مسئول را برای اجرای استراتژی ها و نتایجی که این سازمانها باید به آن دست یابند، مشخص می سازند.

برنامه های سازمانهای اجرایی در ارتباط با برنامه های وزارتخانه ها به وسیله وزیران، کمیته های پارلمانی دولت موردبازنگری قرار گرفته و اصلاح می شود. سپس از طریق فرایندهای برنامه ریزی درمورد نتایج موردانتظار در بخشهای مختلف توافق حاصل می شود. برنامه می تواند به عنوان یک قرارداد بین سازمان اجرایی و وزیر در نظر گرفته شود. این برنامه ها، نتایج موردانتظار، هزینه ها و معیارهای ارزیابی عملکرد را مشخص می سازند. وزیران سازمانهای اجرایی را نسبت به نتایجی که با برنامه های آنها مربوط می شود

## مفهومی به نام پاسخگویی

پاسخگویی از دیدگاه نظریه پردازان و صاحب نظران علم، به گونه های مختلفی تفسیر شده است. تاریخ دانان، روانشناسان و... هر کدام به صورتهای مختلفی آن را تفسیر کرده اند.

تاریخ دانان معتقدند که پاسخگویی نه تنها به وسیله دولت شهرهای یونان بلکه به وسیله دولتهای نواحی نیل و دولتهای روم و اروپایی قرون وسطی نیز به کار برده شده است.

حضرت علی (ع) بسرای اطمینان از پاسخگویی اداری، اداره ای را به نام دارالقصاص ایجاد کرد. این اداره شبیه به اداره استیناف امروزی است که برای شنیدن شکایات شهروندان در باب سوء استفاده یا سوء عملکرد (کارکنان) اداره تشکیل شده است (الوانی، دانایی فرد، ۱۳۸۰، ۲۴۳).

پاسخگویی حداقل در دیدگاه فرهنگ غربی دارای هر دو اثر مثبت و منفی است. یعنی پاسخگویی می تواند هم پتانسیلی برای افزایش بهره وری باشد و هم تحت شرایط معین ریسک انجام وظایف معینی را افزایش دهد و بنابراین، به طور واقعی عملکرد را کاهش دهد. در عین حال ممکن است باعث افزایش سطح استرس در سازمانها شود. (TAYLOR, SUMMER HILL, SWISHER, 2002, 1)

## تعاریف پاسخگویی

**پاسخگویی:** تعهد یک فرد است برای پاسخگویی نسبت به انجام مسئولیتهایی که به او محول شده است.

راندرسون (۱۹۷۱) بیان می کند توجه کردن، گزارش دادن و تشریح کردن، جنبه های مهم پاسخگو هستند. پاسخگویی شناخت حقوق عمومی است تا اینکه بدانیم چه اعمالی باید انجام گیرد. انواع پاسخگویی عبارتند از:

۱- **پاسخگویی عمومی:** مدیران سازمانهای دولتی در برابر شهروندان یا نمایندگان منتخب آنان پاسخگو هستند؛

۲- **پاسخگویی مدیریتی:** این پاسخگویی در برابر مدیر ارشد یا مدیر بالادست صورت می گیرد؛

۳- **پاسخگویی مالی:** مدیران سازمانها در مقابل وجوه پاسخگو هستند که بابت اجرای طرح یا پروژه دریافت می کند؛

## پاسخگویی یکی از چالشهای امروز دولتهاست و آنها بایستی نسبت به اقدامات خود پاسخگو باشند.



## دولتها بایستی یک سیستم پاسخگویی ایجاد کنند که در برابر شهروندان و جامعه جهانی پاسخگو باشند.

۴- **پاسخگویی سیاسی:** این پاسخگویی در برابر نهادی است که مشروعیت سیاسی دارد؛

۵- **پاسخگویی حرفه ای:** در مقابل همکاران متخصص و حرفه ای خود پاسخگو هستند؛

۶- **پاسخگویی قانونی:** این پاسخگویی در برابر مراجع قضایی صورت می گیرد.

۷- **پاسخگویی اجتماعی:** پاسخگویی، تعهد در قبال مسئولیت و اگذار شده است. از این رو، پاسخگو بودن، دلالت بر نوعی رابطه رسمی دارد که در آن اختیارات از یک طرف به طرف دیگر محول شده (بزگر، ۱۳۸۲، ۴۱).

## چارچوبی برای پاسخگویی دولت

۱- **تعیین اهداف قابل اندازه گیری و مسئولیتهای:** ابتدا دولت اولویتهای اصلی اش را در سه بخش، مردم، رفاه، حفاظت بیان می دارد. هدف خط مشی گذاربهای دولت بیانگر آن چیزی است که دولت می خواهد در سه مورد فوق به آنها دست یابد.

اهداف مربوط به خط مشی گذاری، نتایج موردانتظار هستند که به عنوان معیارهای اصلی اندازه گیری برای ارزیابی دولت به کار برده می شوند. در ارتباط با بخش مردم یک نمونه از معیار اندازه گیری اصلی برای ارزیابی

آتی حیاتی هستند. ارزیابیها بایستی باعث اصلاح سازمانهای اجرایی، وزارتخانه و برنامه های کلی دولت گردند. آنها ممکن است نیاز به اصلاح قانون یا مقررات را نیز به صورت واضح نشان دهند. و طی زمان این ارزیابیها ممکن است منجر به تکامل فعالیتها گردد. (OFFICE OF AUDITOR GENERAL, 1997, 12-14)

### پاسخگویی در بخش خصوصی و دولتی

طبق نظریه پاسخگویی، هر کسی که به نام شخص یا گروهی این عمل را انجام می دهد، می بایست به همان شخص یا گروه نیز گزارش بدهد یا به نوعی در برابر آنها مسئول باشد. به عبارت دیگر، در چارچوب رابطه اصیل / وکیل، وکیل وظایف مربوطه را به نام اصیل انجام می دهد و چگونگی انجام وظایف را گزارش می دهد. به منظور حصول اطمینان از انجام اقدامات لازم توسط صاحبان اختیار در راستای خواسته دارندگان نهایی اختیار، در هر کجا که روابط سلسله مراتبی و یا رابطه ای بین وکیل و اصیل وجود دارد و نوعی پاسخگویی ضرورت پیدا می کند.

بخش خصوصی برای حصول اطمینان از اینکه این اقدامات یک کسب و کار در مسیر منافع نهایی صاحبان آن قرار دارد، خطوط روشنی از پاسخگویی را در اختیار دارد. انتظار آن است که مدیریت یک شرکت در جهت کسب منافع سهامداران اقدام کند. هیئت مدیره، طبق قانون و عرف مسئولیت دارد که منافع شرکت و سهامداران را تضمین کند. به عبارتی دیگر، در بخش خصوصی مدیرعامل و سایر مدیران در برابر هیئت مدیره و هیئت مدیره در برابر سهامداران پاسخگو هستند. بنابراین، خط روشنی از پاسخگویی مدیریت یا هیئت مدیره و نهایتاً سهامداران وجود دارد.

در بخش دولتی، هر دولتی نیازمند یک سیستم پاسخگویی است. دو نوع پاسخگویی وابسته به هم وجود دارد که عبارتند از پاسخگویی سیاسی و پاسخگویی بوروکراتیک یا مدیریتی پاسخگویی سیاسی به پاسخگویی دولت منتخب در برابر رأی دهندگان تعیین می شود و پاسخگویی نوع دوم عمدتاً به پاسخگویی بوروکراسی در برابر دولت منتخب، اشاره دارد. سیستم پاسخگویی بخش اداری، دولت را به بخش سیاسی و در نهایت به جامعه،

### سازمانهای دولتی برای مردم ایجاد می شوند و می بایست در برابر آنها پاسخگو باشند.



### پاسخگو بودن دولت و سازمانهای دولتی یک مزیت نسبی برای دولتها محسوب می شود.

پاسخگو می داند. سازمانهای اجرایی همچنین فرایندهایی را ایجاد می کنند که به دستیابی به نتایج موردانتظار منجر گردد.

۳- انجام کار و نظارت بر پیشرفت کار: این مرحله ای است که بیشترین زمان و انرژی سازمان اجرایی بر آن متمرکز است. برنامه ها و تعهدات سازمانهای اجرایی بایستی اکنون تحقق یابد. مجموعه ها تمایل دارند تا نیروی انسان و سایر منابع را برای رسیدن به اهداف موردنظر به خدمت بگیرند. در طول این زمان رؤسای سازمانهای اجرایی بر عملکرد سازمانشان در ارتباط با برنامه ها نظارت دارند و پیشرفت کار را گزارش می دهند.

برنامه ها و بخشها همه بر اهداف سازمانهای اجرایی و اهداف دولت متمرکز است که در فرایند خط مشی گذاری مشخص کرده است. کارکنان سپس اهداف سازمانشان را درک می کنند و می دانند که چگونه بایستی در رسیدن به اهداف خط مشی دولت مشارکت کنند. سیستم هایی برای جمع آوری اطلاعات عملکرد تنظیم شده اند که نتایج واقعی را با نتایج برنامه ریزی شده مطابقت می دهند. این سیستم ها اطلاعات ریز شده را برای کمک به افراد در اداره کارشان، خلاصه کردن نتایج برای گزارش دهی به سازمانهای اجرایی فراهم می آورند.

۴- گزارش دهی بر اساس نتایج: گزارشها در نهایت علنی می شوند. رؤسای سازمانهای اجرایی نتایج واقعی را در مقایسه با نتایج موردانتظار بسه وزیر گزارش می دهند سپس وزیران اطلاعات فراهم شده از طریق گزارشهای عملکردی سازمانهای اجرایی را به کابینه ارائه می دهند و سپس این اطلاعات به صورت دسته بندی در اختیار مجلس قرار می گیرند. مجلس قانونگذاری و کابینه سپس می تواند نتایج به دست آمده سازمانهای اجرایی در ارتباط با برنامه های دولت را موردارزیابی قرار دهند. این گزارشها مبنایی است برای یک کاسه کردن گزارشهای وزارتخانه ها و همچنین کمک در جهت تشریح نتایج این گزارشها.

۵- ارزیابی نتایج و ارائه بازخور: ارزیابی نتایج اطلاعات لازم را بسترای تصمیم گیرندگان در مورد اینکه چه تغییراتی موردنیاز است، چگونه این تغییرات باید انجام شوند و چگونه تخصیص منابع باید اصلاح شود، فراهم

ارزیابیها در ارتباط با برنامه ها انجام می گیرد تا تعیین کنیم آیا نتایج به دست آمده پیشرفت داشته اند و چه ارزشی از پول هزینه شده به دست آمده است. ارزیابیها و توصیه ها برای اقدامات اصلاحی بایستی به موقع، به گونه ای ارائه شوند که بتوانند بر تصمیم گیرهای سازمانهای اجرایی موثر باشند. رؤسای سازمانهای اجرایی، وزیران، کابینه، و اعضای مجلس قانونگذاری (از طریق کمیته های پاسخگویی عمومی) همه در ارتباط با ارزیابی عملکرد مسئول هستند.

ارزیابیهایی که به وسیله رؤسای سازمانهای اجرایی وزیران، کابینه، انجام می گیرد ابزارهای مدیریتی مهم اما داخلی هستند. ارزیابیهایی که به وسیله مجلس انجام می گیرد، عمومی بوده و بنابراین در ارتباط با پاسخگویی بین دولت و مردم حیاتی هستند. نقش اصلی مخالفان دولت، پرسش از دولت در ارتباط با نتایج و خط مشی هایی است که ارائه شده است. بنابراین، مخالفان خواهان پاسخگویی دولت بوده و از این طریق بازخورهای حیاتی را ارائه می دهند. بنابراین، اطلاعات حاصل از ارزیابیهای دولت در مورد بهبود برنامه های سال

وصل می کند. یک سیستم دموکراتیک بر پایه پاسخگویی استوار است و فرض بر آن است که کلیه اقدامات دولت، در نهایت همان اقدامات شهروندان است که از طریق نمایندگان آنها انجام می شود. به قول «دانا هیو» لازمه تامین منافع عمومی، طراحی دقیق یک ساختار پاسخگو است که تا به این ترتیب شهروندان اطمینان حاصل کنند که نهایت تلاش از طرف کسانی به عمل آمده است که به نام آنها اقدام می کنند. اما به هر حال پاسخگویی در بخش دولتی با آنچه در بخش خصوصی وجود دارد، کاملاً متفاوت است. اغلب عقیده بر آن است که موسسات دولتی در مقایسه با بخش خصوصی نه مسئول هستند و نه پاسخگو. (هیوز، ۱۳۷۷، ۲۸۴ - ۲۷۶)

### رهنمودهایی برای پاسخگویی دولت

• پاسخگویی زمانی که مسئولیتی واگذار شده و اختیار تفویض می شود، الزامی است. پاسخگویی تعهدی است برای جواب دادن به اجرای مسئولیتهایی که به یک شخص واگذار شده است. مسئولیت با واژه نتایج موردانتظار تشریح می شود. سازمانها اختیار را تفویض می کنند که به نتایج موردانتظار همراه با محدودیتهایی برسند که برای آنها وجود دارند. در یک محیط کنترل شده و امرانه، تصمیمات در سطوح بالای سازمان اتخاذ می شوند. ولی در محیطی که اختیار تفویض شده و توانمندسازی مورد تاکید است، وزیران مسئولیتها را تفویض می کنند و کنترل مستقیم کمتری دارند. این امر باعث می شود که وزیران به طور بالقوه کمتر مطمئن باشند که مسئولیتهای آنها اجرا می شود و اهدافشان محقق می گردد. بنابراین، زمانی که کنترل مرکزی کاهش یافته یا از بین رفته باشد چارچوب پاسخگویی موثر مورد نیاز است.

• ویژگیهای اصلی اطلاعات پاسخگویی عبارتند از: قابل درک بودن، مرتبط بودن، پایایی و قابل مقایسه بودن، همچنین هزینه فراهم کردن اطلاعات پاسخگویی نبایستی از منفعت مورد نظر بیشتر باشد.

این اطلاعات باید دارای ویژگیهای زیر باشد:

۱ - قابل درک بودن: اطلاعات باید به نحوی فراهم شوند که کاربران بتوانند این اطلاعات را بفهمند و به درک مناسبی از عملکرد یک

سازمان دست یابند.

تشریح استفاده مناسب از اطلاعات، چگونگی ترکیب این اطلاعات و نفوذ غیر قابل کنترل عواملی هستند که در درک اطلاعات دخیلند.

۲ - مرتبط بودن: اطلاعات ارائه شده برای ارزیابیها و تصمیماتیی که اتخاذ می شود با اهمیت است. مرتبط بودن یعنی اینکه اطلاعات به هنگام است.

۳ - پایایی: اطلاعات باید به دور از خطای ابزاری، بدون جهت گیری و قابل تصدیق باشد. کاربر باید یقین کند که این اطلاعات همان چیزی است که آنها خواهان آن هستند و با اینکه این اطلاعات می تواند با دلیل و به صورت قابل قبولی ارائه گردد.

۴ - قابل مقایسه بودن: استفاده کنندگان از این اطلاعات قادرند اطلاعات را از یک سال به سال دیگر یا میان سازمانهای مشابه به هم مقایسه کنند.

۵ - سودمندی هزینه: فراهم کردن اطلاعات هزینه ای دارد، هزینه به دست آوردن اطلاعات نباید بیش از منافع آن باشد، تجزیه و تحلیل منافع نبایستی محدود به منافع یک سازمان باشد و همچنین باید دربرگیرنده منافع قابل لمس به وسیله استفاده کنندگان اصلی اطلاعات باشد.

• همه گزارشهای پاسخگویی نبایستی اطلاعاتی درباره برون داده ها ارائه کنند.

• نتایج موردانتظار باید به صورت شفاف و قابل اندازه گیری بیان شوند.

• گزارشهای پاسخگویی باید ارتباطی بین هزینه های خط مشی و اطلاعات مربوط به تاثیرات خط مشی برقرار سازد.

• گزارش پاسخگویی یک وزارتخانه نبایستی همه سازمانهایی که زیرمجموعه وزارتخانه بوده و باید به وزیر پاسخگو باشند را شامل شود.

• هر سازمان و مجموعه پاسخگو به وزیر، نبایستی گزارشهای عملکردی و برنامه هایی (شامل بودجه ها) مهیا کنند.

• برنامه ها نبایستی به وسیله کسانی تهیه شود که مسئولیتها به آنها واگذار شده است.

• گزارشهای عملکردی (از قبیل بیانیه های مالی، گزارشهای سالانه) نبایستی نتایج واقعی را با نتایج برنامه ریزی شده مقایسه کنند.

• گزارشهای پاسخگویی اصلی برنامه ها، بودجه ها و بیانیه های مالی را دربرمی گیرد.

• انتشار اطلاعات عملکرد نبایستی تحت نظارت

باشد.

• فرایندهای پاسخگویی در سازمانهای زیرمجموعه وزارتخانه ها نبایستی سازگار باشد، و از پاسخگویی به وزیر و مجلس حمایت کند.

• عوامل اساسی چارچوب پاسخگویی نبایستی مشروعیت یابند.

### نتیجه گیری

باتوجه به مطالبی که از نظر گذشت می توان نتیجه گرفت که پاسخگو بودن دولت و سازمانهای دولتی، یک مزیت نسبی برای دولتها محسوب می شود. امروزه دویزد از پاسخگویی مدنظر است: بعد اول مربوط به پاسخگویی افراد و کارکنان در مقابل ذینفعان داخلی (سلسله مراتب سازمانی) و بعد دیگر آن مربوط به پاسخگویی در مقابل ذینفعان خارجی (ارباب رجوع) می شود. لذا پاسخگویی در مقابل ذینفعان خارجی زمانی می تواند کاملاً منطقی به اجرا گذاشته شود که اولاً سازمانها و به طور کلی دولتها از نظام پاسخگویی درستی در داخل خود برخوردار بوده تا بدین وسیله مقدمات استفاده از ابزار برای پاسخگویی فراهم شود. ثانیاً در راستای حرکت به سمت جامعه جهانی و شاخصهای مربوط به آن اقدامات لازم را انجام دهند.

لذا دولتها نبایستی یک سیستم پاسخگویی ایجاد کنند که از یک طرف پاسخگو بودن دولت را در مقابل شهروندان و از طرفی دیگر در مقابل جامعه جهانی، مهیا سازد. □

### منابع و مأخذ:

۱ - آون هیوز، مدیریت دولتی نوین، ترجمه الوانی، شورینی، معمارزاده، انتشارات مروراید، چاپ سوم، ۱۳۸۰.

۲ - الوانی سیدمهدی، دانایی فرد، حسن، گفتارهای در فلسفه تئوریهای سازمانهای دولتی، ۱۳۸۰.

۳ - الوانی، سیدمهدی «چالشهای مدیریت دولتی در عصر جهانی شده» فصلنامه مدیریت و توسعه، شماره ۱۹.

۴ - بزرگی فرزند، «اهداف فردی سازمانی و اجتماعی» ماهنامه تدبیر، شماره ۱۴۴، ۱۳۸۳.

5 - C.L.TAYLOR, W.R. SUMMER HILL, AND M.E. SWISHER, ACCOUNTABILITY: A CROSS - CULTURAL PERSPECTIVE, UNIVERSITY OF FLORIDA.

6 - OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL, "GOVERNMENT ACCOUNTABILITY" 1997.

• علی رشیدپور: دانشجوی دکتری مدیریت فرهنگی

• امین رحیمی کیا: کارشناس ارشد مدیریت دولتی