

# پاسخگویی مالی در بخش عمومی

نویسنده: آریگاپودی پریمچاند\*

ترجمه: افشین خاکباز\*\*، دکتر محمد قاسمی\*\*\*

۱. مفهوم پاسخگویی در طول زمان تکامل یافته است و از حفاظت از دارایی‌ها به مدیریت و سپس به پاسخگویی در برابر اقدامات و نتایج تبدیل شده است.
۲. گروه‌های مخاطب پاسخگویی نیز تغییر کرده‌اند و از پاسخگویی فردی در برابر پادشاه به مسئولیت در برابر نمایندگان مردم و در حال حاضر علاوه بر آن، به پاسخگویی در برابر خود مردم رسیده است.
۳. ابزارهای اصلی پاسخگویی مالی، بودجه‌های دولت، داده‌های ادواری درباره مالیه عمومی، حساب‌های سالانه و گزارش‌های تحقیقی و سایر گزارش‌های عمومی سازمان‌های مستقل است.
۴. در بسیاری از کشورها، برای دستیابی به پاسخگویی مالی، نهادها و رویه‌هایی ایجاد شده‌اند. دو نهادی که در این زمینه بیشترین اهمیت را دارند حسابرسی مستقل و قوه مقننه هستند. تجربه نشان داده که این دو نهاد حتی نتوانسته‌اند وظایف مصوب خویش را کاملاً انجام دهند، چه رسد به انتظارات و توقعات عامه مردم. محدودیت‌هایی از قبیل عدم توان تغییر سیاست‌های دولت، مخارج خارج از شمول، نبود فرصت کافی برای بحث درباره سیاست‌های اقتصادی کلان و فقدان تخصص در

\* این مقاله ترجمه‌ای است از مقاله‌ای بدین مشخصات

Arigapudi Premchand, Public Financial Accountability, *Asian Review of Public Administration*, Vol. XI, No. 2, 1999.

نویسنده مقاله یکی از مشهورترین متخصصان حوزه مالیه عمومی می‌باشد که کتب و مقالات متعددی در این حوزه به رشته تحریر درآورده است و نوشته‌های وی به‌عنوان مرجع به‌وسیله سایر متخصصان مورد استفاده قرار می‌گیرند. از جمله مشهورترین کتب وی می‌توان موارد زیر را برشمرد:

Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice (1984), Government Financial Management: Issues and Country studies (1990), Public Expenditure Management (1993), Effective Government Accounting (1995).

\*\* مترجم؛

E-mail: afshinkhakhbaz@yahoo.com

\*\*\* مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

E-mail: ghasemi@majlis.ir

این زمینه‌ها موجب ایجاد محدودیت در اجرای وظایف قوه مقننه شده است.

۵. در حالی که در شرایط عادی، انتظار می‌رود قانونگذاران در تضمین پاسخگویی مالی نقش مهمی ایفا کنند، ولی با افزایش قدرت تصمیم‌گیری نظام اداری در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی روزمره، قوه مقننه کارایی خود را از دست داده است. مجلس می‌تواند درباره سیاست‌های دولت بحث کند و آنان را تأیید یا رد کند. ولی در واقع، سیاست‌ها بسیار دیر به قوه مقننه ارسال می‌شوند. فرصت‌های مشارکت حساس در تصمیم‌سازی‌ها بسیار محدود است و بخش عمده‌ای از هزینه‌ها از قبل انجام شده‌اند یا خارج از حیطه دخالت مجلس قرار دارند. بررسی‌های آخر سال معمولاً به صورت موردی است و بیشترین توجه معطوف به مسائلی است که به آینده سیاسی حزب حاکم ضربه می‌زند. همچنین این احساس وجود دارد که ماشین پاسخگویی، در مواردی که چنین ماشینی وجود دارد و کار می‌کند، اغلب بسیار کند و بخشی عمل می‌کند و این مسأله به ناهماهنگی میان سرعت زیاد پیشرفت هزینه‌ها و دامنه واکنش دستگاه نهادی کمک می‌کند.

۶. در شرایط فعلی تأمین اطلاعات با نظارت همگانی، مترادف به حساب می‌آیند و سازمان حسابرسی مربوط به نهاد قانونگذار به عنوان محقق‌کننده پاسخگویی مالی در نظر گرفته می‌شود. در حالی که شهروندان اغلب احساس می‌کنند که دسترسی آنان به اطلاعات الزاماً به نظارت و پاسخگویی تمام عیار تبدیل نمی‌شود. زبان و ساختار اسناد مالی، محدوده بحث و نظارت عمومی را محدود می‌کنند.

۷. پاسخگویی مالی با اطمینان از این‌که مبالغ مندرج در بودجه هزینه شده‌اند و اهداف سالانه سازمان تحقق یافته‌اند، محدود نیست (اگر چه این عناصر همچنان اهمیت خود را حفظ می‌کنند). پاسخگویی باید به گونه‌ای گسترش یابد که موفقیت در اطمینان از ثبات اقتصادی را نیز در برگیرد. منابع جامعه در این نهفته است که مطمئن شود سیاست‌هایی که تعقیب می‌شود قدرت اقتصاد را افزایش می‌دهد و تعادل مالی جامعه را به خطر نمی‌اندازد.

۸. تنها راه ایجاد پاسخگویی تبدیل شدن به بخشی تفکیک‌ناپذیر از ارائه خدمات و دستور کار سازنده سیاسی در سطح ملی است.

۹. پاسخگویی نباید به اعمال مجازات محدود باشد. اگر هدف اصلی اعمال مجازات باشد، آن‌گاه با مواضع تدافعی روبه‌رو خواهیم بود و نظام اداری از خطر کردن پرهیز می‌کند. بنابراین برای اطمینان از بهبودهای پایدار در دستگاه اداری باید سرمایه‌گذاری منابع هدف در نظر گرفته شود تا منافع تکرار تخلفات اداری یا کاهش آن‌ها نیز حاصل شود.

۱۰. همانطور که نظام قضایی علاوه بر حبس و مجازات به تصحیح و اصلاح برای کاهش جرائم بالقوه نیز می‌اندیشد، دولت‌ها و جامعه نیز باید به اصلاح نظام مدیریت مالی بپردازند تا آن را به گونه‌ای تقویت کنند که امیدهای جامعه با کم‌ترین تنش ممکن تحقق یابد. در غیر این صورت، پاسخگویی می‌تواند به راهکاری نظارتی تبدیل شود که بسیار تهاجمی است و اداره مبتکرانه امور عمومی را سرکوب می‌کند. اگر مدیریت از آزادی عمل لازم برخوردار نباشد، تغییر توجه از فرایند به نتایج و عملکرد دشوار خواهد بود. حفظ توازن میان اعطای استقلال عمل و نظارت مستقیم، در واقع وظیفه دشواری است و تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که گذشته از افراد حریصی که به دنبال بهره‌برداری از موقعیت‌ها برای منافع شخصی هستند (که در این بازی همه یا هیچ، به زیان جامعه

تبدیل می‌شود، نظام مدیریت مالی که دارای مشکلات ساختاری و رویه‌ای است باید بهبود یابد. این جنبه مثبت سرمایه‌گذاری در زمینه نظام‌های مدیریت مالی بهبود یافته، باید بخشی تفکیک‌ناپذیر از دستور کار سازنده باشد.

### کلیدواژه‌ها: پاسخگویی مالی، بخش عمومی، نظارت

#### مقدمه

پاسخگویی چیست و چرا جامعه به آن علاقمند است؟ پاسخ به این پرسش هیچ‌گاه آسان نبوده است. درباره عناصر پاسخگویی یا ابزارهای دستیابی به آن اطلاعات چندانی در دسترس نیست، ولی جاذبه همیشگی نیاز به پاسخگویی، به یکی از ویژگی‌های چشمگیر بحث‌های ملی و بین‌المللی تبدیل شده است. در برخی از بخش‌ها، پاسخگویی مسکنی فوری برای کاهش مشکلات مالی شده است. ولی باید از شعار و بحث درباره پیشنهادها فراتر رفت، به جزئیات، به تعیین طرح کلی، محتوا و نقاط ضعف کلی پاسخگویی و به ویژه پاسخگویی مالی پرداخت. علاوه بر دو مسأله مهمی که طرح شد، باید برای پرسش‌های مختلفی که طرح می‌شوند نیز، پاسخ‌هایی یافت. پاسخگویی چگونه به وجود می‌آید؟ تأکید کنونی بر پاسخگویی مالی چه دلیلی دارد؟ آیا این ابزارها برای نیل به چنین اهدافی مناسب هستند؟ اگر این ابزارها به گونه‌ای که شایسته است به اهداف مدنظر منجر نمی‌شوند، چه عواملی در این ناکامی دخیل هستند؟ از این پس کدام دستور کار سازنده را باید تعقیب کرد؟

نیاز به ارائه پاسخ برای پرسش‌های فوق و پرسش‌های متعدد دیگری که با این مسأله مرتبط هستند، به دلیل تأثیر چهار عامل، اهمیت بیش‌تری یافته است که این عوامل عبارتند از:

۱. دو دهه آشفتگی مالی به فرسایش چشمگیر اعتبار دستگاه مالی دولتی و بی‌اعتمادی روزافزون به دولت‌ها انجامیده است.

۲. گسترش تدریجی جهانی‌سازی باعث شده است که سیاستگذاران بسیاری از کشورها به جای حالتی فعال، حالتی انفعالی پیدا کنند؛ تحولات خارجی که همواره به دقت قابل شناسایی نیستند، در زمینه سیاست‌های مالی نقش مهم و در واقع نقش اصلی را ایفا می‌کنند. عدم تقارن اطلاعاتی وظایف سهمگین سیاستگذاران را پیچیده‌تر و دشوارتر ساخته است. در غیاب اطلاعات حیاتی، خطراتی که در برابر سیاستگذاران قرار دارد افزایش چشمگیری یافته است.

۳. تغییر ماهیت دولت و عقب‌نشینی تدریجی آن از فعالیت‌های تولیدی باعث شده

است که در حوزه کنترل نقش فعال‌تری ایفا کند و این مسأله پیچیدگی پاسخگویی مالی را افزایش می‌دهد.

۴. ترکیب هزینه‌های دولت‌های مرکزی و فدرال دستخوش دگرگونی چشمگیری شده است. گذشته از افزایش چشمگیر بدهی‌های عمومی، در سطح دولت مرکزی مخارج به نحو روزافزونی به کمک مالی به بخش خصوصی، پرداخت حقوق و پرداخت به دولت‌های منطقه‌ای و محلی اختصاص می‌یابد. این مسأله به جدایی تأمین مالی از ارائه خدمات کمک کرده است و بر الگوی پاسخگویی مالی تأثیر گذارده است.

این مقاله به بررسی مسائل فوق اختصاص دارد. این بررسی نیازمند دیدگاهی جامع درباره تکامل پاسخگویی است. فقط در پرتو چنین دیدگاهی می‌توان میان پاسخگویی مالی و پاسخگویی کلی تمایز قائل شد.

برای ایجاد زمینه‌ای که ارزیابی مسائل کنونی را تسهیل کند، ابتدا به بحث درباره تکامل و اجرای اندیشه پاسخگویی می‌پردازیم. سپس درباره اجزای پاسخگویی مالی و اهداف - که یکی از جنبه‌های آن است - بحث می‌کنیم. آن‌گاه با ارائه دستور کاری سازنده برای آینده، مقاله را به پایان می‌بریم. در این مقاله به این مسأله خواهیم پرداخت که با وجود این‌که اندیشه پاسخگویی در اقدامات یک نهاد و کارمندان آن نهفته است، اما ابزار دستیابی به آن با گذشت زمان تغییر یافته و پیچیده‌تر و گران‌تر شده است، ولی با وجود پیچیدگی، توانایی دستیابی به پاسخگویی کامل، ناکافی بوده و هنوز هم چنین است. یکی از دلایل این مسأله طراحی پاسخگویی و دلیل دیگر طیف گسترده اهداف و انتظاراتی است که با پاسخگویی همراه است. استدلال دیگر این است که نیل به پاسخگویی تمام عیار، دقت در طراحی را طلب می‌کند. اهداف پاسخگویی باید فراتر از افشا و شرمندگی مأموران یا پیگیری اهمال‌ها باشد و علاوه بر آن، جستجو برای بهبودهای پایدار در مدیریت اقتصادی برای کاهش تکرار اشتباهات را نیز شامل شود. آینده پاسخگویی شامل بررسی جنبه‌های کلان ثبات اقتصادی و مالی و جنبه‌های خرد ارائه خدمات از جمله توجه ویژه به مشارکت‌های بخش خصوصی و دولتی است. بدین منظور باید ساختار سه سطحی پاسخگویی ایجاد شود که شامل پاسخگویی مقامات (مقامات سیاسی و کشوری)، پاسخگویی در زمینه روابط درون دولتی و پاسخگویی در میان دولت و قوه مقننه است. علاوه بر این، نهادهای متعدد و روبه‌های جافتاده و مستحکم پاسخگویی مالی، الزاماً به تحقق هدف پاسخگویی کامل کمک نمی‌کند و تحقق پاسخگویی مالی الزاماً به معنای بهبود جایگاه مالی یک کشور نیست. بهبود

در نظام‌های موجود (که بدون شک ضروری است)، باید با توجه کافی به اثربخشی هزینه‌ها و نتایج متعارض احتمالی انجام شود.

### ۱. تکامل و اجرای اندیشه پاسخگویی

پاسخگویی از دیرباز، ابزاری برای اطمینان از انجام وظیفه فرد یا سازمانی محسوب می‌شود که وظیفه خاصی را بر عهده دارد. شیوه‌های دستیابی به پاسخگویی با گذشت سالیان تغییر کرده است. مسأله پاسخگویی مالی، چه در نظام پادشاهی که شکل رایج‌تر حکومت بود و چه در نظام دموکراسی پیش از میلاد مسیح، به معنای حفاظت از ثروت شاه یا جامعه بود. کاتیلیا<sup>۱</sup> سیصد سال قبل از میلاد مسیح، در نخستین کتابچه راهنمای بوروکراسی می‌نویسد: سرشت انسان به استفاده از ثروت عمومی برای نیل به اهداف شخصی گرایش دارد. وی می‌نویسد: «همان‌طور که نمی‌توان عسل یا سمی را که روی زبان قرار گرفته نچشید، فردی که با پول دولت سروکار دارد نیز نمی‌تواند دست‌کم ذره‌ای از ثروت شاه را نچشد». او در ادامه می‌افزاید: «همان‌طور که نمی‌توان فهمید ماهی چه وقت آب می‌نوشد، نمی‌توان فهمید مسئولان چه وقت از پول‌هایی که در اختیار آنان است سوءاستفاده می‌کنند».<sup>(۱)</sup> کاتیلیا با شناسایی این تمایل ذاتی مجموعه‌ای از اقدامات کنترلی را در نظام اداری تدوین کرد. وی می‌نویسد: «در همه مواردی که یکی از مسئولان باعث از دست رفتن درآمد دولت می‌شود ... اموال وی باید مصادره شود».<sup>(۲)</sup> در چین معاصر نیز مجموعه اقدامات مشابهی در نظر گرفته شده است.<sup>(۳)</sup>

ویژگی دولت آتن، «توجه به پاسخگویی مقامات» بود. به نظر آن‌ها، «کلید دولت مسئول، پاسخگویی مقامات است و عدم پاسخگویی، به بی‌قانونی می‌انجامد».<sup>(۴)</sup> بدین منظور، مقامات باید ده بار در سال اقدامات خود را به مجلس شهروندان گزارش دهند. اگر این توضیحات تأیید مجلس را کسب نمی‌کرد، مقامات محاکمه و در صورت لزوم محکوم می‌شدند. تاریخ‌نگاران می‌گویند؛ احتمال این که دستگاه قضایی، مسئولی را به مرگ محکوم کند بیش‌تر از خطر کشته شدن در جنگ بود. ارسطو می‌نویسد: «برخی از مسئولان، کنترل پول زیادی را در کنترل خود دارند و

بنابراین باید مسئولان دیگری حساب‌ها را دریافت و کنترل کنند. این بازرسان باید خود در توزیع پول هیچ دخالتی نداشته باشند. این افراد در شهرهای مختلف محاسب، ممیز، بازرس و مدافع عموم نام دارند.<sup>(۵)</sup> از آن زمان، پاسخگویی شش مرحله را از سر گذرانند که در کادر (۱) نشان داده شده است.

نکته مهم‌تر این است که در طول این دوره تکامل، توجه به حفاظت از دارایی‌ها به مدیریت و سپس به پاسخگویی در برابر اقدامات و نتایج تغییر یافت. ولی حفاظت از اموال و دارایی‌ها به فراموشی سپرده نشده است. در واقع، اندیشه‌ای که در سال‌های اخیر در ورای استفاده از حسابداری تعهدی قرار دارد، اطمینان از سلامت جهت‌گیری‌های کشور است و این مفهومی است که به مدیریت اموال و دارایی‌ها شباهت دارد.

ولی در عین حال، علوم مدیریت، کارکردهای قوه مجریه مدرن را به تفصیل بررسی کرده‌اند. برنارد<sup>۱</sup> بخش چشمگیری از توجه خود را به این جنبه‌ها معطوف کرده است. به نظر برنارد، اقدامات یک فرد از قوانین اخلاقی غیررسمی (که از محیط اخلاقی او برگرفته شده است) و قوانین آشکارتر و رسمی‌تر سازمان پیروی می‌کنند. وی می‌گوید: «اصول اخلاقی، نیروهای فردی یا گرایش‌های کلی و با ثبات افراد هستند که از تصمیمات، انگیزه‌ها یا علایق نامناسب جلوگیری می‌کنند و آن‌ها را کنترل یا تعدیل می‌کنند و تصمیمات، انگیزه‌ها یا علایقی را که با این گرایش‌ها همخوانی دارند تقویت می‌کنند».<sup>(۶)</sup> وی در ادامه می‌افزاید مسئولیت، مسأله‌ای فردی است: «مسأله این است که مسئولیت در قلمروی فرد است که اصول اخلاقی خود را در رفتار به کار می‌بندد».<sup>(۷)</sup> این مفهوم مسئولیت فردی تا حدی در نظام ارزش‌های سیمون<sup>۲</sup> گنجانده شده است که در تصمیم‌گیری نقش مهمی ایفا می‌کند.<sup>(۸)</sup> این دیدگاه‌ها نشانه سرآغاز مکتب تفکر مدیریت‌گرایی است که بر مفهوم پاسخگویی تأثیر گذاشته است.

#### کادر ۱. پاسخگویی مالی متعارف و بهبود یافته

با گذشت سالین دراز، برخی رخدادهای و اندیشه‌ها به شکل‌گیری برخی از عرف‌های پاسخگویی مالی انجامیده‌اند. اگرچه به سختی می‌توان شرح دقیقی از مراحل تاریخی پاسخگویی مالی ارائه داد، می‌توان از برگ‌های تاریخ جهان، برخی از این مراحل را استخراج کرد. به طور کلی، شش مرحله در گسترش دامنه پاسخگویی مالی و بنابراین تغییر عرف‌ها دخیل بوده‌اند.

1. Barnard  
2. Simon

### کادر ۱. پاسخگویی مالی متعارف و بهبود یافته

**مرحله اول، عملکردهای مدیریت خزانه شاهان و سلاطین بود.** همان‌طور که کاتیلیا بیش از دو هزار سال قبل می‌نویسد: «همه فعالیت‌های کشور قبل از هر چیز به خزانه بستگی دارد. بنابراین پادشاه باید بیش‌ترین توجه را به خزانه معطوف کند» (ص ۲۵۳). همه درآمدها و مخارج باید در فرم‌های مشخص ثبت می‌شدند؛ آن‌گاه این فرم‌ها مورد ممیزی (بازرسی) قرار می‌گرفتند. کاتیلیا می‌افزاید: «حسابداران باید در زمان معین خود را برای ممیزی آماده می‌کردند» (ص ۲۷۵). او می‌گوید شاه باید یک ساعت و نیم پس از طلوع آفتاب را به گزارش‌های دفاع، درآمد و مخارج اختصاص دهد. بعدها در چین و یونان معاصر نیز اقدامات مشابهی صورت می‌گرفت. در این مرحله تلاش بر این بود که برای حفاظت و افزایش ثروت یا مدیریت اموال و دارایی‌های سلطنتی، دستگاهی ایجاد شود.

**مرحله دوم،** به تحولات انگلیس در طول سده هفدهم اشاره دارد که در پاسخ به تقاضای همیشگی و روزافزون اعضای پارلمان، برای بررسی «عقلانیت، وفاداری و صرفه‌جویی» شیوه هزینه کردن و جوهری که مجلس تصویب می‌کرد کمیته‌هایی تشکیل شد. این مرحله نمایانگر تأیید حقوق و تلاش‌های قانونگذاران به عنوان بخشی از رویه‌های کنترل خزانه برای اطمینان از پاسخگویی مالی بود. استمرار این تلاش‌ها به تشکیل کمیسیون حساب‌ها (پیشینه ممیزی کنونی) و ریاست کمیسیون حساب‌ها انجامید.

**در مرحله سوم (سده نوزدهم)،** به عنوان بخشی از اصلاحات گلاستونی<sup>۱</sup>، مدیریت خزانه و نظارت کمیته‌های مجلس بر آن‌ها، سازمان ممیزی مستقلی برای بررسی نظم و صرفه‌جویی در هزینه‌ها تشکیل شد. گزارش ممیزی سالانه به وسیله کمیته قانونگذاران بررسی می‌شد که تأییدکننده نهایی مبادلات مالی دولت بود.

**مرحله چهارم،** به تحولات سده بیستم و به ویژه پس از جنگ جهانی دوم اشاره دارد. ظهور و تحکیم تدریجی دولت رفاه، توجه دولت‌ها و مردم را از صرفه‌جویی در هزینه‌ها (اگرچه هنوز هم از اصول مهم محسوب می‌شود) به سوی مشارکت بیش‌تر و نظارت بیش‌تر مردم بر معاملات دولتی و ارائه خدمات معطوف کرد. توجه به ارائه خدمات، به نوبه خود به تأکید بیش‌تر بر عملکرد یا نتایج انجامید. در پاسخ به این تحولات، برنامه‌های توسعه اقتصادی که نمایانگر نیازهای مردم بود و بودجه‌ریزی عملیاتی دولت و قراردادهای عملیاتی ایجاد شد. تحولات بعدی به ایجاد سیستم‌های پالایش شده بودجه‌ریزی انجامید که بر صرفه‌جویی (در استفاده از منابع)، کارایی (در نیل به نتایج بیش‌تر در چارچوب منابع تخصیص‌یافته) و اثربخشی (در نیل به اهداف برنامه) تأکید می‌کردند. در این فرایند، محدوده پاسخگویی مالی به سرعت و به میزان چشمگیری افزایش یافت.

**مرحله پنجم،** علاوه بر ابعاد فوق، بر مدیریت مدیرانه اقتصاد کلان نیز تأکید شد. از دولت‌ها انتظار می‌رفت که در زمینه استفاده از منابع و ایجاد تعادل میان هزینه‌ها و دستاوردها عاقلانه عمل کنند و ارزیابی پیوندهای میان بودجه و اقتصاد را آشکارا در نظر گیرند. در نتیجه، نوعی از پاسخگویی مالی که دارای سه جنبه بود ظاهر شد: ۱. گزینه‌های مخارج (برای اطمینان از عاقلانه بودن هزینه‌ها)، ۲. مدیریت

### کادر ۱. پاسخگویی مالی متعارف و بهبود یافته

برنامه (تناسب، مدیریت اقتصادی و نظام‌های مناسب ارائه خدمات)، ۳. انتشار منظم اطلاعات (نشان دادن همخوانی مادی، یعنی فرایندی که با آن، هزینه‌ها و درآمدها در چارچوب زمانی با هزینه خدمات مرتبط می‌شوند).

**مرحله ششم،** هنوز شکل نهایی آن ظاهر نشده است و برای دستیابی به وضوح و پذیرش بیش‌تر تلاش می‌کند و به دنبال افزایش پاسخگویی مالی است. اضافه بر پاسخگویی متعارف، هم اکنون دولت‌ها درباره اطمینان از سازوکارهای مناسب برای حفظ و بهبود نتایج و حفظ جایگاه مالی کشور (ثبات اقتصادی، انعطاف در استفاده از منابع و کاهش آسیب‌پذیری مالی) نیز باید پاسخگو باشند. علاوه بر این، دولت‌ها باید نشان دهند که برنامه‌های منتخب، بخشی از کارکردهای مشروع و قانونی دولت هستند و جامعه می‌تواند هزینه‌های مالی آن‌ها را تحمل کند. بنابراین پاسخگویی مالی گسترش یافته و نمایانگر وظایف و انتظارات جدیدی است و اکنون مردم توقع دارند با رعایت الزامات مراحل قبلی پاسخگویی، پاسخگویی مالی افزایش یابد.

تاریخ نشان می‌دهد که مفهوم پاسخگویی که همواره در این وظایف، مسئولیت‌ها و رفتارهای اداری دولت‌ها وجود داشته است، از لحاظ گروه‌های حامی که مخاطب آن بوده‌اند تغییر کرده است. از پاسخگویی فردی در برابر پادشاه (مأمور دولت باید جان خود را برای شاه و کشور فدا می‌کرد)، به مسئولیت در برابر نمایندگان مردم و اکنون علاوه بر آن، پاسخگویی در برابر خود مردم رسیده‌ایم. (مراحل مختلف در تکامل مفهوم پاسخگویی در تصویر ۱ نشان داده شده‌اند). نتیجه آن که پاسخگویی اکنون پدیده‌ای چند سویه بوده و شامل سه بخش متمایز است که با پاسخگویی عمومی، پاسخگویی مالی و پاسخگویی مدیریتی ارتباط دارد (که در تصویر ۲ نشان داده شده است). نظام‌های مدیریت مالی در اکثر این مراحل توسعه در این اصل ریشه دارند که نباید به هیچ مقامی اعتماد کرد. به همین دلیل، در بخش زیادی از مدیریت مالی، زمان و فرایندهای بسیاری به ترتیباتی برای نگهداری پول اختصاص یافت. رویکرد مدیریتی، برخلاف رویکرد سنتی، بر این اندیشه استوار است که یک مسئول، برای این که مدیری فعال و مبتکر باشد، باید قابل اعتماد و از اختیارات متناسب برخوردار باشد. ولی خودمختاری با استقلال مترادف نیست و مقامات باید درباره نتایج پاسخگو باشند. توجه به نتایج با عملکردهای قبلی تفاوت چشمگیری دارد و نسبت به رفتار فرایندنگر و اتکا به حدس و گمان در سطوح مختلف سلسله مراتب، برتری چشمگیری دارد.<sup>(۹)</sup> در چنین شرایطی است که باید جنبه‌های به‌خصوصی از پاسخگویی مالی در نظر گرفته شوند.





تصویر ۱. از پاسخگویی متعارف تا پاسخگویی بهبودیافته

پاسخگویی

**پاسخگویی کلی**

- پاسخگویی در برابر اقدامات
- مجازات در صورت توجیه نامناسب
- توانایی لغو اختیارات
- نظارت همگانی بر اقدامات دولت
- مشارکت شهروندان در طراحی برنامه‌ها

**پاسخگویی مالی**

- تصویب سیاست‌ها و اقداماتی که دارای پیامدهای مالی هستند به‌وسیله نمایندگان منتخب
- تصویب بودجه سالانه یا میان‌مدت
- چارچوبی برای تضمین این‌که در فرایند مدیریت اقتصادی هیچ اقدامی که منجر به کاهش توانایی مالی جامعه شود، انجام نمی‌گیرد.

**پاسخگویی مدیریتی**

- رعایت قوانین مربوطه و عدم سوءاستفاده از اختیارات
- خطرپذیری در محدوده اختیارات برای نیل به اهداف
- مسئولیت ارائه خدمات با رعایت هزینه، کیفیت و برنامه زمانی تعیین شده
- رعایت صرفه‌جویی و کارایی

تصویر ۲. محتوای پاسخگویی

*پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی*



## ۲. پاسخگویی مالی

پاسخگویی مالی نیز در محدوده عواملی که تشریح کردیم رشد یافته و در این فرایند، زنجیره عملیات و نهادهای خود را ایجاد کرده است. زنجیره گسترده پاسخگویی مالی که در بسیاری از دولت‌ها به کار می‌رود در تصویر ۳ نشان داده شده است. در بررسی نقش‌های نسبی نهادهایی که در این تصویر نشان داده شده‌اند، باید به این نکته توجه کرد که نقش کمک‌کنندگان و نهادهای مالی بین‌المللی در کشورهای مختلف با هم متفاوت است و همین مسأله درباره نقش سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های دیگر (شامل گروه گسترده‌ای از پیمانکاران و سایر تأمین‌کنندگان و خدماتی که تأمین مالی آن‌ها به‌وسیله سطوح مختلف دولت انجام می‌گیرد) و قانونگذاران و گروه‌های حامی نیز صادق است. در اقتصادهای برنامه‌ریزی شده متمرکز سابق، گروه‌های حامی در نمایندگان احزاب جلوه‌گر هستند. در کشورهای دیگر، حامیان ممکن است گروه‌های فشار قدرتمندی را سازماندهی کنند که بر سیاستگذاری و تخصیص منابع تأثیرات گسترده، اما ظریفی می‌گذارند.

ابزارهای اصلی پاسخگویی مالی؛ بودجه‌های دولت، داده‌های ادواری درباره مالیه

عمومی، حساب‌های سالانه و گزارش‌های تحقیقی و سایر گزارش‌های عمومی سازمان‌های مستقل است. عناصر اصلی این ابزارها، ویژگی‌ها و محدودیت‌های آن‌ها و نقشی که در تحقق پاسخگویی مالی دارند در جدول پیوست به تصویر کشیده شده است. در این قسمت از مقاله به برخی از ویژگی‌هایی می‌پردازیم که بر بحث پاسخگویی مالی، تأثیر چشمگیری دارند.

اول این‌که اگرچه ممکن است این ابزارها طیف گسترده‌ای را تشکیل دهند، ولی باید به این نکته توجه کرد که همه آن‌ها در همه کشورها استفاده نمی‌شوند. برخی کشورها دارای ابزارهای حداقلی مانند بودجه سالانه و مجموعه‌ای از حساب‌های سالانه هستند. در بسیاری از کشورها هنوز ابزارهای دیگر، از پذیرش و مقبولیت لازم برخوردار نیستند و به کار نمی‌روند. دوم این‌که به نظر می‌رسد در بیش‌تر کشورهایی که این ابزارها حالتی ابتدایی دارند و از پیچیدگی کافی برخوردار نیستند، کارآمدی لازم را برای روابط مالی با کشورهای کمک‌کننده و نهادهای مالی بین‌المللی ایجاد کنند. این مسأله عمدتاً ناشی از طیف گسترده تکنیک‌هایی است که کشورها و سازمان‌های کمک‌کننده به کار می‌برند. کمک‌های این سازمان‌ها با شروط سخت و گسترده‌ای نیز همراه است. نهادهای کمک‌کننده و نهادهای مالی بین‌المللی برای کنترل پیشرفت واقعی در این زمینه دارای شیوه‌های منظم و نظام‌مندی هستند. در برخی موارد، آن‌ها ممکن است بر برنامه‌ها و پروژه‌هایی که خود تأمین مالی آن را انجام داده‌اند نظارت کنند. علاوه بر این، ترس از دست دادن حمایت مالی، کشورهای دریافت‌کننده را وادار می‌کند تا به برنامه‌ها و پروژه‌هایی که از کمک‌های خارجی استفاده می‌کنند و توافق‌هایی که با نهادهای مالی بین‌المللی به عمل آمده است توجه ویژه‌ای معطوف کنند. علاوه بر این، نقض توافقات می‌تواند بر رتبه‌بندی‌های اعتباری کشور تأثیرات سریع نامطلوبی داشته باشد. این جنبه‌ها همچنین به معنای این است که در مواردی که مجامع نظارتی به کارایی توجه زیادی دارند، امکان تحقق پاسخگویی مالی افزایش می‌یابد. جنبه تأسّف‌آور مبادلات مالی با کمک‌کنندگان و نهادهای مالی بین‌المللی این است که اکثر این معاملات ممکن است در دسترس عموم قرار نداشته باشند، ولی با گشایش پایگاه‌های اینترنتی به‌وسیله نهادهای مالی بین‌المللی تلاش‌هایی برای رفع این مشکل انجام پذیرفته است. اما در کشورهایی که دسترسی به فناوری رایانه‌ای محدود است، اطلاعات مربوط به این زمینه مهم ممکن است در دسترس همگان قرار نداشته باشد. در این حالت انتشار اطلاعات به میزان زیادی به رویکردهای دولت‌هایی که کمک‌ها را دریافت

می‌کنند بستگی دارد. اگر اطلاعات نشان دهد که دولت سیاست‌هایی را دنبال کرده است که به بهبود رفاه اقتصادی منجر نشده است و در مقابل، فشار وارده به مردم را افزایش داده و منافع جامعه را بر باد داده است، ممکن است دولت علاقه‌ای نداشته باشد تا اطلاعات را در اختیار مردم قرار دهد. این مسأله نشان می‌دهد که چگونه این مبادلات، بر نظارت عمومی که از عناصر مهم پاسخگویی است تأثیر منفی می‌گذارند.

سوم این که بسیاری از جنبه‌های پاسخگویی هنوز تحقق نیافته‌اند. در بسیاری از کشورها، جنبه‌های عملیاتی برنامه‌ها و پروژه‌ها و پیوندهای آن‌ها با منابع مالی ذکر نشده‌اند. از نتایج این مسأله این است که اگرچه دولت‌ها به طور کلی مسئولیت ارائه خدمات را بر عهده دارند، اما جامعه برای ارزیابی کارایی تأمین خدمات مدنظر، اطلاعات کافی ندارد. در اکثر موارد، اطلاعات هزینه‌ها حتی در اختیار سازمان‌های دولتی نیز قرار ندارد. بنابراین، در صورتی که اهداف کمی وجود نداشته باشند، نمی‌توان انتظار پاسخگویی چندانی را داشت. علاوه بر این، ممکن است برخی خدمات به وسیله سازمان‌های غیردولتی که از منابع مالی دولت استفاده می‌کنند ارائه شود. این تأمین‌کنندگان معمولاً در زمینه پاسخگویی به قانونگذاران ضعیف هستند. در این موارد ممکن است تعیین این که چه کسی مسئول ناکامی در ارائه خدمات است، دشوار باشد و حتی در صورت شناسایی مقصر شاید مجازات او میسر نباشد. این جنبه‌ها نشان می‌دهند که ابزار ایجاد پاسخگویی مالی با گذشت سالیان، نتوانسته است همگام با تقاضای روزافزون پاسخگویی حرکت کند. بسیاری از نظام‌های مدیریت مالی هنوز نتوانسته‌اند توانایی لازم برای صرفه‌جویی در هزینه‌ها و اثربخشی اقدامات را ایجاد کنند. قیود آسان<sup>۱</sup> و انگیزه‌های اشتباه (مثل عجله برای هزینه کردن به دلیل نزدیکی پایان سال مالی) در عمل، هرگونه صرفه‌جویی را منتفی می‌کند. همین مسأله درباره دوراندیشی در مدیریت اقتصادی و بهبود عملکرد نیز صادق است. در مواردی که اهداف کمی وجود ندارند، نظارت اثربخش دشوار است.

### ۳. موانع پاسخگویی مالی

تجربه نشان می‌دهد که کارایی نهادهایی که مسئولیت تضمین پاسخگویی مالی را بر عهده دارند با موانع متعددی روبه‌روست. این موانع عبارتند از:

- برخی هزینه‌ها از شمول مجامع نظارتی حذف می‌شوند. برخی هزینه‌ها در خارج از

چارچوب بودجه انجام می‌شوند. این مبادلات ممکن است از طریق حساب‌های فرابودجه‌ای یا احکام اجرایی انجام شوند. علاوه بر این، هزینه‌های دفاعی نیز به دلیل امنیت ملی محرمانه هستند.<sup>(۱۰)</sup> اگرچه ایجاد سنجه‌های مناسب عملکرد در ارتباط با عملیات دفاعی دشوار است، ولی می‌توان هزینه‌های برخی برنامه‌های منتخب را محاسبه کرد. چند کشور صنعتی در زمینه محاسبه هزینه‌های عملیات منتخب موفقیت‌های چشمگیری داشته‌اند.

• نظام‌های ریشه‌دار نظارت از قبیل حسابرسی و کنترل‌های قانونی محدودیت‌های متعددی دارند. عوامل ویژه‌ای که به این ضعف کمک می‌کنند در کادر ۲ به تفصیل ارائه شده است.

### کادر ۲. پاسخگویی مالی: عوامل موثر در عدم کارایی

در بسیاری از کشورها، برای دستیابی به پاسخگویی مالی نهادها، رویه‌هایی ایجاد شده است. دو نهادی که در این زمینه بیش‌ترین اهمیت را دارند، حسابرسی مستقل و قوه مقننه است. تجربه نشان می‌دهد که این دو نهاد حتی نتوانسته‌اند وظایف مصوب خویش را کاملاً محقق سازند، چه رسد به انتظارات و توقعات عامه مردم. این ضعف‌ها عمدتاً ناشی از محدودیت‌هایی هستند که این نهادها در هنگام اجرای وظایف خویش با آن‌ها روبه‌رو می‌شوند. برخی از این محدودیت‌ها در زیر ارائه شده‌اند.

#### حسابرسی:

در بسیاری از کشورها، سازمان‌های حسابرسی هنوز کاملاً توسعه نیافته‌اند و از استقلال کامل برخوردار نیستند. در کشورهایی که حسابرسی، قدمتی چند ساله دارد، نتوانسته است در تضمین پاسخگویی مالی نقش چندانی ایفا کند. این مسأله در اصل ناشی از عوامل زیر است:

- در اکثر موارد، سازمان‌های حسابرسی قدرت بررسی مسائل مربوط به سیاست‌ها را ندارند. این سازمان‌ها در اکثر کشورها هنوز از قدرت کافی برای ردگیری اقلام بودجه برخوردار نیستند. بنابراین، دولت‌های محلی، نهادهای عمومی، پیمانکاران بخش خصوصی که به نیابت از دولت مرکزی یا فدرال، وظایف سازمان‌ها را انجام می‌دهند در محدوده حسابرسی‌های اصلی قرار ندارند. در اکثر موارد، بازرسی‌هایی که به وسیله سازمان حسابرسی انجام می‌شود به حسابرسی رعایت قوانین مالی محدود است و حسابرسی کارایی، هنوز به نحوی که شایسته است توسعه نیافته است.
- در بسیاری از موارد، سازمان‌های حسابرسی هنوز در زمینه‌هایی از قبیل دیون عمومی (که نمایانگر بخش چشمگیری از هزینه‌های دولت است) و مدیریت ارز از مهارت کافی برخوردار نیستند.
- سازمان‌های حسابرسی در بسیاری از موارد از مسیر حسابداری و حسابرسی تخصیص پیروی می‌کنند و تأکید بسیار ناچیزی بر حسابرسی تحقیقی دارند. حتی در کشورهایی که حسابرسی تحقیقی انجام می‌شود، آمیزه‌ای از حسابرسی مرسوم و حسابرسی تحقیقی ضروری است.
- اثربخشی حسابرسی، حتی در زمینه‌های منتخب، به حمایت نهادهای قانونگذار بستگی دارد. این نهادها در بسیاری از موارد تحت نفوذ سیاست‌های حزبی یا مشکلات روز هستند نه ملاحظات توسعه نهادی.

## کادر ۲. پاسخگویی مالی: عوامل موثر در عدم کارایی

### نهادهای قانونگذار:

عملکردهایی که در این زمینه وجود دارند متفاوتند و از اقدامات اجباری و قاطع گرفته تا اقدامات ملایم و فاقد قدرت قانونی در ارتباط با بودجه را در بر می‌گیرند. علاوه بر این، محدودیت‌های زیر نیز مانعی در راه تحقق کامل توان بالقوه پاسخگویی مالی است.

- در برخی از کشورها، قانونگذاران فقط می‌توانند سیاست‌های دولت را رد کنند (که با خطر تغییر حزب حاکم همراه است)، ولی توان تغییر آن را ندارند. در سال‌های اخیر، در برخی کشورها برای تأمین فرصت دخالت قانونگذاران در سیاستگذاری، کمیته‌های مشورتی تشکیل شده است. در این زمینه تجربیات کمی وجود دارد که فرصت‌چندانی برای خوشبینی فراهم نمی‌کند. در برخی کشورهای دیگر، تجربه نشان می‌دهد که قانونگذاران ممکن است در مواردی که انضباط حزبی اجازه دهد، بیش از سیاست‌های کلان اقتصادی به سیاست‌هایی که برای آن‌ها منافع زیادی دارد توجه کنند.
- در بسیاری از موارد، بخش‌های عمده‌ای از مخارج عمومی به‌وسیله قوانین پوشش داده می‌شوند و بدین ترتیب قلمروی کنترل قانونی را محدود می‌کنند. مثلاً در زمینه دیون عمومی، عملیات دولتی ممکن است نیازمند قانونگذاری نباشد. تا همین اواخر، توافقات با نهادهای مالی بین‌المللی برای تأیید یا اطلاع، به قانونگذاران تحویل داده نمی‌شدند.
- قانونگذاران به ندرت برای بحث درباره مسائل سیاست‌های اقتصادی کلان فرصت دارند. همچنین، فقدان تخصص در این زمینه‌ها، به بحث‌ها آسیب زیادی وارد می‌کند.

- مجموعه هزینه‌های دولت مرکزی، در سال‌های اخیر دستخوش تغییراتی شده است. دولت‌های مرکزی به نحو روزافزونی به صندوق‌دارانی تبدیل می‌شوند که منابع مالی را به سازمان‌های مستقل، سازمان‌های غیردولتی و دولت‌های ایالتی و محلی انتقال می‌دهند. خدماتی که ادارات ارائه می‌دهند، بیشتر در حوزه دولت‌های ایالتی و محلی است، ولی مسئولیت‌های تأمین مالی بر عهده دولت مرکزی است. در جامعه اروپا، اختیار هزینه کردن، از دولت‌های ملی به دولت‌های فراملی سپرده شده است. فاصله روزافزون میان تأمین مالی و ارائه خدمات، مشکل پاسخگویی مالی را تشدید کرده است و هنوز راه‌حل رضایت‌بخشی برای کاهش فاصله بین این دو ارائه نشده است. گاهی دولت‌های ایالتی و محلی دارای سازمان‌های حسابرسی و قانونی خود هستند، بنابراین، تصویر ترکیبی پاسخگویی، تصویری کامل است. ولی در عمل، مجامع نظارتی در سطوح ایالتی و محلی دارای رویکردهای متفاوتی هستند و هنوز سطوح مختلف نتوانسته‌اند آن‌طور که شایسته است مکمل یکدیگر باشند. روابط مالی میان دولت‌ها و سازمان‌های غیردولتی همچنان با ابهام روبه‌روست.

سازمان‌های غیردولتی فاقد تخصص لازم هستند و چارچوب کنترلی لازم باید برای کنترل فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی ایجاد شود.

• بسیاری معتقدند که سازمان‌های دولتی نیز همچون حکمرانی شرکتی، باید از مدیران در برابر اقداماتشان بازخواست کنند. کاربرد این الزام (دست‌کم به ظاهر ساده) در سازمان‌های عمومی به موضوعی پیچیده و اغلب لاینحل تبدیل شده است. این پیچیدگی دارای دو دلیل است: اول این که بیش‌تر سازمان‌های عمومی دارای ماهیتی سلسله‌مراتبی هستند. حتی در مواردی که وظایف و مسئولیت‌ها، تمرکززدایی شده‌اند، در عمل قدرت در دستان چندتن تمرکز یافته است. سازمان‌های سلسله‌مراتبی همچون سازمان‌هایی که در بخش خدمات کشوری، مدیریت دفاعی و سازمان پلیس هستند به ایجاد فضای میهمی از مسئولیت‌های پراکنده کمک کرده‌اند که به نوبه خود تعیین فرد یا مقام مسئول برای عملکرد ضعیف را دشوار می‌سازد. برای حل این مشکل، قراردادهای عملکرد با مدیران اجرایی ارشد تنظیم شد و سازمان‌هایی ایجاد شدند که مسئولیت اصلی آنان اجرای سیاست‌های مشخصی بود. ولی استدلالی که مطرح می‌شود این است که اجرای این رویکردها با بی‌تجربگی و ساده‌انگاری بسیاری انجام شده است.<sup>(۱۱)</sup> در اکثر موارد، سازمان‌ها هنوز درباره نوع پاسخگویی لازم به توافق نرسیده‌اند. تجربه نشان می‌دهد که مجامع محلی یا وزارتخانه‌هایی که وظیفه سیاستگذاری را بر عهده دارند، پاسخگویی را نوعی کنترل می‌دانند. در نتیجه، وزیران و مدیران اجرایی ارشد با هدایت و زورآزمایی قدرتمندتر می‌شوند. قراردادهای عملکرد نیز نمی‌تواند کاملاً فراگیر باشد و ابهاماتی در آن وجود دارد که نمی‌توان مسئولیت دقیق اقدامات را تعیین کرد. در عین حال، کنترل قراردادهای عملکرد و اجرای آن‌ها هزینه‌ها را افزایش می‌دهد و در عین حال هنوز ثابت نشده است که مدیران اجرایی بر خدمات کشوری سنتی از لحاظ میزان هزینه برتری چشمگیری دارند یا خیر؟

• تدوین شاخص‌های عملکرد از طریق روابط مستقیم و آشکار میان منابع، پول و نیروی انسانی و وظایف یک سازمان همواره وظیفه‌ای سهمگین بوده است و هنوز هم چنین است. در این‌باره مشکلات متعددی وجود دارد. اول این که ظاهراً با تعیین بار کاری برای مقوله‌هایی همچون «تدوین سیاست‌ها»، رویکردی اتخاذ شده است که یک راه را حلال همه مشکلات می‌داند. دوایر دولتی دارای شخصیت مستقلی هستند که همواره در این مقوله‌های مبهم و کلی که اغلب غیرتجربی هستند جای نمی‌گیرند. دوم این که تدوین وظایف سازمان‌ها گسترده و کلی است. در یک مرحله، وظیفه مقامات بهداشتی بریتانیا «اجرای



اولویت‌های دولت وقت» بود.<sup>(۱۲)</sup> این نوع رویکرد به جای حل مشکل، آن را باز تعریف می‌کند. سوم این که تدوین شاخص‌های عملکرد اقدام یکجانبه‌ای است که به‌وسیله شاخه اجرایی دولت انجام می‌شده است و هنوز هم انجام می‌شود و به نوعی مثل این است که وکیل مدافع در دعوایی حقوقی عوامل و مسیر فرایند قضایی را تعیین کند.

• چارچوب کلی پاسخگویی مالی، اطلاعات راجع به اقدامات قوه مجریه را در اختیار عموم قرار می‌دهد. ولی شاید این دسترسی، به چند دلیل نظارت دقیق را میسر نسازد. اول این که حساب‌های سالانه و اسناد مربوط به آن‌ها نشان‌دهنده نتایج کلی اقداماتی است که در طول سال انجام شده است، ولی در روشن ساختن عواملی که به اقدامات ویژه می‌انجامند، کمک چندانی نمی‌کند. دوم این که در مواردی، ممکن است برآوردهای بودجه کاملاً با واقعیت منطبق باشند و همه قوانین و مقررات کاملاً رعایت شوند، ولی این رعایت قوانین و مقررات به معنای این نیست که اهداف سیاست بودجه‌ای کاملاً برآورده شده‌اند یا ارائه خدمات به خوبی انجام شده است. حسابرسی نیز در مواردی اثربخشی بر فرایند کنترل مالی را تأکید می‌کند. سوم این که دولت به دلیل انحصار اطلاعات لازم برای پاسخگویی را در اختیار دارد، مدیریت اطلاعات را به گونه‌ای انجام می‌دهد که به نفع او باشد. بسیاری بر این باورند که امساک در بیان حقیقت، به عادت همیشگی دستگاه اداری تبدیل شده است.

• در نتیجه همه عوامل فوق، شهروندان اغلب احساس می‌کنند که دسترسی آنان به اطلاعات الزاماً به نظارت و پاسخگویی تمام عیار تبدیل نمی‌شود و ابزارهای دیگری که در دسترس آنان قرار دارد (کادر ۳) نیز ممکن است پرهزینه باشد و به نتایج فوری نیز نیانجامد. فرصت استفاده از صندوق رأی به عنوان ابزاری برای رد سیاست‌ها محدود است، چون دارای زمانبندی مخصوص خود است و بنابراین ممکن است برای کسب نتایج فوری قابل اجرا نباشد.

### کادر ۳. شهروندان و پاسخگویی مالی

هدف کلی پاسخگویی مالی این است که شهروندان در جریان پیشرفت در زمینه تجهیز منابع مالی و استفاده از این منابع برای برآورده ساختن نیازهای جامعه قرار گیرند. شهروندان برای تحقق پاسخگویی مالی ابزارهای مختلفی را در اختیار دارند. در اصل، شهروندان از قدرت لغو تصمیمات قوه مجریه و مقننه برخوردارند؛ آن‌ها می‌توانند در مواردی که سیاست‌ها و تصمیمات را تبعیض‌آمیز می‌دانند یا بر این باورند که این سیاست‌ها تأثیر نامطلوبی بر جامعه می‌گذارند، دستگاه قضایی را وارد عمل کنند. شهروندان از طریق دسترسی به اطلاعات می‌توانند در حوزه عمومی به نظارت

### کادر ۳. شهروندان و پاسخگویی مالی

بر سیاست‌های دولت بپردازند. در برخی موارد، ممکن است آن‌ها در اتخاذ تصمیمات مالی، کنترل پیشرفت برنامه‌های مختلف و ارزیابی نتایج سیاست‌ها، مشارکت داشته باشند. افکار عمومی همچنین می‌تواند در مجازات مقامات متخلف نقش چشمگیری ایفا کند.

ولی در عمل، در هر یک از زمینه‌های فوق، شهروندان به نوعی از کانون پاسخگویی مالی فاصله دارند. این فاصله ناشی از ماهیت ابزارهایی است که برای پاسخگویی مالی به کار می‌رود. در اکثر کشورها، لغو تصمیمات دولت بجز در زمینه مالیات دشوار است. در برخی کشورها، اسناد کامل بودجه در اختیار عموم قرار ندارد. اگرچه در سال‌های اخیر در زمینه آگاهی بخشی درباره ماهیت و دامنه کسری بودجه پیشرفت‌هایی حاصل شده است، حساب‌های فرابودجه‌ای متعدد و مبادلات متعدد بین این حساب‌ها و حساب‌های عمومی و الزامات قانونی تراز بودجه برای بسیاری گیج‌کننده است. ولی در بسیاری از موارد، پیشنهادات مالیات در پرتوی مخالفت‌های عمومی و پیامدهای سیاسی احتمالی آن تغییر کرده یا پس گرفته شده‌اند. جزئیات برنامه‌های مخارج به ندرت ارائه می‌شوند و در مواردی نیز که ارائه می‌شوند، بسیار کلی و ناقص هستند. بنابراین، نظارت همگانی که بنیان پاسخگویی مالی است به ندرت تحقق می‌یابد. یکی از ویژگی‌های مرتبط با این مسأله این است که داده‌های مالی ادواری، که در سال‌های اخیر به گونه گزینشی منتشر شده‌اند، بیش از شهروندان عادی بازارهای مالی را خطاب قرار می‌دهند. گزارش‌های حسابرسی بیشتر در خدمت نیازهای قانونگذاران و کمیته‌های آن‌ها هستند و ساختار آن‌ها به گونه‌ای نیست که نگرانی‌های شهروندان را در نظر داشته باشند. صدای شهروندان در ارتباط با ارائه خدمات به دلیل فاصله روزافزون میان مسئولان تأمین مالی و ارائه‌دهندگان خدمات هر روز ضعیف‌تر می‌شود.

شهروندان می‌توانند به قوه قضائیه متوسل شوند، ولی فقط در مواردی که در قوانین نابرابری‌هایی وجود داشته باشد. اگرچه در قوانینی که برای حمایت از منافع همگانی تنظیم می‌شود ممکن است مسائلی کلی در نظر گرفته شود، ولی دخالت‌های قضایی بیش از آن که در زمینه هزینه‌ها باشد در زمینه مالیات‌ها بوده است. در سطوح محلی، شهروندان بسیاری از دموکراسی‌های غربی در تعیین پیمانکاران، کنترل پیشرفت و ارزیابی برنامه‌هایی که به پایان رسیده‌اند، حق اظهار نظر یافته‌اند. ولی در بیش‌تر کشورهای در حال توسعه، قوه مجریه همچنان نقش مسلط را ایفا می‌کند و شهروندان فقط باید به بحث‌های حزبی یا اعتراضات سازمان‌یافته اکتفا کنند. در برخی کشورها، شهروندان در تحمیل مجازات‌ها نقش ناچیزی دارند. بنابراین، زبان و ساختار اسناد مالی گستره بحث و نظارت عمومی را محدود می‌کند. هنوز در زمینه نزدیک‌تر کردن پاسخگویی مالی به عامه مردم راه درازی در پیش است.

این شرایط نومی‌دی از نظام‌های موجود پاسخگویی و کارایی آن‌ها، به تقاضای روزافزون برای نظام‌های بهبود یافته و کارآمد پاسخگویی مالی انجامیده است. این انگیزه بیش‌تر برای نیل به پاسخگویی مالی (کادر ۴) به شیوه‌های مختلف بررسی شده است.

#### کادر ۴. انگیزه‌های جدید برای پاسخگویی مالی

اگرچه پاسخگویی همواره جزئی از مسئولیت‌های مسئولین و نهادها بوده است اما در سال‌های اخیر و با تلاش‌هایی که برای تقویت دموکراسی‌های شکننده و پیوندهای میان جامعه مدنی و شکل‌های مختلف دولت انجام گرفته، نیرو و انگیزه جدیدی به دست آورده است. این نیروی جدید و تقاضاهای روزافزون برای پاسخگویی قدرتمندتر و به ویژه پاسخگویی مالی در عوامل زیر ریشه دارند:

- در سال‌های اخیر، صرف‌نظر از افزایش منظم حجم نظام‌های اداری، این استنباط وجود دارد که عملیات دولت با اسراف چشمگیری همراه است. آگاهی جامعه از این ناکارآمدی به بی‌اعتمادی به دولت‌ها کمک کرده است. نظرسنجی‌هایی که از بعد از جنگ جهانی دوم در دموکراسی‌های غربی برگزار شده نشان می‌دهد که این بی‌اعتمادی افزایش یافته است.

- به عنوان بخشی از این استنباط، این دیدگاه وجود دارد که نظام‌های اداری بیش‌تر در خدمت منافع خود هستند و به نیازهای مشتریان توجه چندانی ندارند. علاوه بر این، بسیاری بر این باورند که نظام اداری فاقد پاسخگویی است.

- در حالی که در شرایط عادی، انتظار می‌رود قانونگذاران در تضمین پاسخگویی مالی نقش مهمی ایفا کنند، ولی با افزایش قدرت تصمیم‌گیری نظام اداری در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی روزمره، قوه مقننه کارایی خود را از دست داده است. مجلس می‌تواند درباره سیاست‌های دولت بحث کند و آنان را تأیید یا رد کند. ولی در واقع، سیاست‌ها بسیار دیرنگام به قوه مقننه ارسال می‌شوند (یعنی وقتی که هواپیما در حال برخاستن است و لغو برنامه پیامدهای نامطلوبی خواهد داشت). فرصت‌های مشارکت حساس در تصمیم‌سازی‌ها بسیار محدود است و بخش عمده‌ای از هزینه‌ها از قبل انجام شده‌اند یا خارج از حیطه دخالت مجلس قرار دارند. بررسی‌های آخر سال معمولاً به صورت موردی است و بیش‌ترین توجه به مسائلی است که به آینده سیاسی حزب حاکم ضربه می‌زنند. همچنین این احساس وجود دارد که ماشین پاسخگویی، در مواردی که چنین ماشینی وجود دارد و کار می‌کند، اغلب بسیار کند است و بخشی عمل می‌کند و این مسأله به ناهماهنگی میان سرعت زیاد پیشرفت هزینه‌ها و دامنه واکنش دستگاه نهادی کمک می‌کند. همچنین تجربیاتی همچون جامعه اروپا نشان می‌دهد، در مواردی که دستگاه نهادی در مدت دوره‌های اخیر طراحی شده است، به تضمین پاسخگویی مالی مناسب توجه کافی نشده است.

- تلاش‌های اخیر برای ایجاد یا تقویت توانمندی‌های مدیریت (که فلسفه جدید مدیریت عمومی آن را تقویت می‌کند) برای مدیران نقش بیش‌تری در نظر می‌گیرد. از مدیران انتظار می‌رود در محدوده منابع مالی و اختیارات خود، خدمات را با هزینه و کیفیت چارچوب زمانی مورد نظر ارائه دهند. این تفویض اختیارات مالی که به عنوان بخشی از رویکرد نوین مدیریت عمومی است ممکن است به دلیل خلائی که در مرکز آن وجود دارد ماشین پاسخگویی را از این نیز ضعیف‌تر کند.

- میان هدف دولت و عملکرد آن فاصله‌ای وجود دارد. واقعیت - به گونه‌ای که مردم می‌فهمند - این است که با افزایش بار دیون و بدهی‌ها، ارائه خدمات تنزل یافته است و تحولات داخلی و خارجی دولت‌هایی را که به طور سنتی از لحاظ مالی قدرتمند محسوب می‌شدند دچار ضعف و، جامعه را دچار مشکل ساخته است.

این عوامل نیاز به پاسخگویی مالی مناسب برای توقف کاهش اعتماد به دولت و اعاده اعتبار آن را ضروری می‌سازد.

#### ۴. حرکت به پیش: تحولات اخیر

در سال‌های اخیر، به‌ویژه در اوایل دهه آخر قرن بیستم، شناسایی ابعاد برخی از مشکلات فوق‌افزایش روزافزونی یافته است. در نتیجه، برای تحکیم پیشرفت به سوی پاسخگویی مالی تلاش‌های فراوانی انجام گرفته است. این تلاش‌ها شامل تقویت بیش‌تر مدیریت مالی در سازمان‌های دولتی، تعیین مجموعه‌ای از ارزش‌های اخلاقی در ارائه خدمات عمومی و تدوین چارچوب شفافیت مالی به‌وسیله نهادهای مالی بین‌المللی است.

در زمینه مدیریت مالی، نظام‌های حسابداری بر مبنای رویکرد تعهدی، سازمان می‌یابند و از رویکرد شرکتی استفاده می‌کنند. چهار کشور پیشرفته هم‌اکنون از حسابداری تعهدی استفاده می‌کنند یا قرار است در چند ماه آینده کاملاً از این شیوه استفاده کنند،<sup>(۱۳)</sup> به‌عنوان بخشی از این تلاش، استانداردهای حسابداری مخصوصی ایجاد می‌شود که در زمینه فعالیت‌های دولت‌کارایی دارند. بودجه‌ها نیز بر مبنای تعهدی تنظیم می‌شوند. پس از اجرای کامل این ابتکارات، ممکن است بودجه‌بندی مبتنی بر فعالیت به‌عنوان محمولی برای مدیریت هزینه‌ها و پاسخگویی مالی ایجاد شود. قراردادهای عملکرد به‌عنوان پیمانی میان رؤسای سازمان‌ها و دولت تنظیم می‌شود. اگر چه بسیاری از دشواری‌های مربوط به سنجش عملکرد همچنان ادامه خواهد داشت، ولی شاید با تجربه بیش‌تر، شاخص‌های بهتری ایجاد شوند که بتوانند پاسخگویی را افزایش دهند. ممکن است تغییر توجه از منابع به‌سوی عملکرد و نتایج، فرهنگ سازمان‌های دولتی را به فرهنگی مدیریت‌نگر تغییر دهد. سازمان‌های حسابرسی نیز دستور کارهایی را ایجاد کرده‌اند که حسابرسی مالی سنتی را با حسابرسی تحقیقی ترکیب می‌کنند و به‌سوی تعیین ارزش پول‌گرایی دارند (مانند کشورهای اروپایی). در ایالات متحده آمریکا، از سال ۱۹۹۸، حسابرسی تحقیقی با حسابرسی مالی همه عملیات دولت که الزامی قانونی است ترکیب شده است. اگر چه هیچ‌یک از این ابزارها کاملاً جدید نیستند، اما تأکید و گاهی، احیای برخی از اندیشه‌ها اهمیت زیادی دارد. ارزش‌هایی که برنارد ارزش‌های اخلاقی می‌نامد، در اصل بخشی از جنبه‌های غیررسمی و تا حدی خصوصی مسئولین هستند. ولی در سال‌های اخیر، این دیدگاه مطرح است (مثلاً در بریتانیا) که برای اعاده اعتماد عمومی به نظام اداره امور همگانی، تنظیم استانداردهای زندگی عمومی ضروری است. بنابراین، نیاز به از خودگذشتگی، انسجام، بی‌طرفی، پاسخگویی، شفافیت، صداقت و رهبری لازم است.<sup>(۱۴)</sup> این ویژگی‌ها که همواره ضروری بوده‌اند، بی‌شک اعتماد عمومی به دولت را افزایش می‌دهند. هم‌زمان، باید به این نکته توجه

کرد که اگر از میان این ویژگی‌های مختلف، دست‌کم، شش ویژگی در نظام اداره امور همگانی ریشه‌های مستحکمی داشته باشند، پاسخگویی حالتی خودکار دارد و حتی به تقویت خود می‌انجامد. تجربه نشان می‌دهد که تأکید بر این ارزش‌ها به خودی خود تأثیر چندانی ندارد، چون قوانینی که با هدف مجازات فساد در زندگی عمومی تدوین شده‌اند، تأثیرات چندان مستحکمی ندارند. در عین حال، نهادهای مالی بین‌المللی که احساس می‌کنند فساد و زیان‌هایی که بر جامعه وارد می‌شود، سیاست‌های توسعه‌ای آن‌ها را به خطر انداخته است، تلاش‌هایی را برای تقویت توسعه نهادی آغاز کرده‌اند. آن‌ها چارچوبی را برای پیشبرد شفافیت مالی و پاسخگویی، تدوین کرده‌اند. چارچوبی که آن‌ها پیشنهاد می‌کنند، بیش‌تر به دستور کار حداقلی شباهت دارد (کادر ۵). بسیاری از کشورها از قبل دارای ویژگی‌هایی با چارچوب پیشنهادی هستند. مشکل، همان‌طور که قبلاً نیز گفتیم، فقدان نهادها و ابزارها نیست، بلکه فاصله میان قصد و عمل و سایر عواملی است که به عدم کارایی و در برخی موارد شکست و ناکامی سیاست‌های مورد نظر می‌انجامند. به نظر می‌رسد چارچوب پیشنهادی، بیش‌تر درباره اقتصادهای برنامه‌ریزی متمرکز سابق کارایی داشته باشد که هنوز کاملاً به شکل‌های دموکراتیک حکومت نرسیده‌اند. حتی در این کشورها، پاسخگویی عمودی خوبی نیز وجود دارد (در داخل نظام سلسله مراتبی سازمان) و اغلب نقض قوانین با مجازات‌های وسیع و شدیدی پاسخ داده می‌شود.

از نظر پاسخگویی افقی، کنگره حزب، به‌ویژه در سطوح استانی و محلی، در تخصیص منابع، استفاده از آن‌ها و پاسخگویی نقش مهمی ایفا می‌کند. آنچه باید پذیرفت این است که این کشورها دارای پاسخگویی مخصوص به خود هستند، اگر چه ممکن است با اشکال موجود که در نظام‌های دموکراسی یافت می‌شود شباهت نداشته باشد.

#### کادر ۵. پاسخگویی مالی: دستور کار حداقلی کافی نیست

اخیراً چندین نهاد مالی بین‌المللی در زمینه صدور رهنمودهایی درباره شیوه‌های دستیابی کشورها به شفافیت و پاسخگویی مالی ابتکاراتی را انجام داده‌اند. این رهنمودهای بین‌المللی که باید کاربردی جهانی داشته باشند، به جای ویژگی‌های یک کشور به‌خصوص، به ویژگی‌های کلی و عمومی تأکید دارند. این رهنمودها خواستار: الف. راهبرد مالی میان‌مدت، ب. بودجه سالانه جامع، ج. انتشار داده‌های ادواری درباره وضعیت مالی دولت و تحویل حساب‌های سالانه به مجلس، د. شناسایی و انتشار بدهی دولت از جمله بدهی‌های غیرقطعی هستند. بنابه این رهنمودها، نهادهای قانونگذار که از اختیار بررسی بودجه و حساب‌های سالانه برخوردار هستند باید در این زمینه فعالیت داشته باشند.

بسیاری از ویژگی‌هایی که تشریح شدند، به نوعی در بسیاری از نظام‌های دموکراسی وجود دارند. نقش

### کادر ۵. پاسخگویی مالی: دستور کار حداقلی کافی نیست

قانونگذار - نهادی که بر اجرای قوانین نظارت دارد - هنوز در برخی از اقتصادهای برنامه‌ای متمرکز پیشین ایجاد نشده است (اکثر اقتصادهای برنامه‌ای متمرکز سابق در کشورهای اروپایی این دوره گذار را سپری کرده‌اند). در عین حال، کنگره‌های احزاب در بررسی گزارش‌های سالانه درباره بودجه و اقتصاد، نقشی فعال داشته‌اند. آن‌ها استقرار سازمان حسابرسی را نیز آغاز کرده‌اند. در این مورد نیز، اقتصادهای برنامه‌ای سابق در اروپای شرقی در زمینه استقرار سازمان‌های مستقلی که از قدرت اجرای حسابرسی‌های مالی و تحقیقی برخوردارند پیشرفت سریعی داشته‌اند (با کمک سازمان حسابرسی نظام‌های اروپا و سازمان‌های حسابرسی برخی از کشورهای صنعتی).

تجربه بسیاری از کشورها در ارتباط با ویژگی‌هایی که نهادهای مالی بین‌المللی برشمرده‌اند، نشان می‌دهد که آن‌ها در بهترین حالت، در زمینه آغاز فرایند دستیابی به پاسخگویی مالی گام‌های متوسطی برداشته‌اند، چون نظام‌ها و تکنیک‌های عملیاتی که نهادهای دولتی به کار می‌برند تا حد مطلوب فاصله بسیاری دارند.

برخی کشورها راهبردهای مالی میان‌مدتی دارند که در چارچوب برنامه‌های توسعه، چشم‌اندازهای جهانی یا راهبردهایی جلوه‌گر هستند که برخی از کشورهای آسیایی در آستانه بحران‌های اقتصادی سال‌های اخیر اتخاذ کردند. این راهبردها بیش‌تر نشان‌دهنده اهداف کلی هستند و اشاره چندانی به ابزارهای نیل به این اهداف نکرده‌اند. علاوه بر این، عدم قطعیت، زمینه‌های خطر خیز و آسیب‌هایی که با آن‌ها همراه است از توجه کافی برخوردار نشده‌اند. این راهبردها همچنین فاقد ضمانت اجرایی و راهکارهای مجازات در صورت ناکامی هستند که این نکات از الزامات پاسخگویی مالی است.

بودجه، حتی بودجه جامع (هدفی که برخی از کشورهای آسیایی هنوز به آن دست نیافته‌اند)، به هیچ‌وجه در دسترس عموم نیست. بودجه‌ها معمولاً دارای زبانی خاص و رازهایی هستند که بررسی عمومی را بر نمی‌تابند. جزئیات برنامه‌های مخارج و مزیت‌های احتمالی آن‌ها اندک و در بسیاری از موارد اشتباه هستند.

گزارش‌های ادواری که بسیاری از کشورها منتشر می‌کنند، بسیار کلی هستند و برای بازارهای مالی داخلی و خارجی تهیه شده‌اند. حساب‌های سالانه که در بیش‌تر کشورها باید حسابرسی شوند، پدیده جدیدی نیست. در واقع، این حساب‌ها مدت‌هاست که بخشی از چارچوب پاسخگویی حقوقی محسوب می‌شوند. این حساب‌ها فقط ثبت سوابق مبادلات هستند و هیچ معیاری برای ارزیابی عملکرد ارائه نمی‌دهند و عامه مردم نیز به آن‌ها دسترسی ندارند.

تلاش برای آشکار ساختن دیون و تعهدات، به ویژه در نظام‌های بودجه و حسابداری نقدی، حرکتی مطلوب است. مهم‌ترین بخش دیون، بدهی‌های داخلی و خارجی است. بسیاری از کشورها اطلاعات مربوط به دیون را به طور منظم منتشر می‌کنند و برخی کشورها سعی کرده‌اند آن‌ها را نیز دستکاری کنند. چند کشور اطلاعات دیون غیرقطعی که ناشی از ضمانت‌هاست را نیز منتشر می‌کنند (این گزارش‌ها یکدست یا فراگیر نیست). برای انتشار اطلاعات بدهی‌ها در زمینه‌های پرداخت دستمزد، بازپرداخت دیون و تسویه مطالبات پیمانکاران تلاشی صورت نگرفته است. دیون پنهان یا غیررسمی همچنان یکی از زمینه‌های ابهام برای عموم است.

بدین ترتیب، چارچوب پاسخگویی دارای هسته‌ای تهی است. تأمین اطلاعات با نظارت همگانی مترادف است؛ سازمان حسابرسی مربوط به نهاد قانونگذار در این مدل ساده‌انگارانه پاسخگویی، تحقق پاسخگویی مالی به حساب می‌آید. بررسی کارکرد نهادها و آگاهی از این‌که چرا توان آنان تحقق نیافته، نیازی ضروری است.

## ۵. به سوی دستور کار سازنده

از ویژگی‌های متناقض موقعیت کنونی این است که انتظارات و خواسته‌های مردم سریع‌تر از آنچه دستگاه کنونی پاسخگویی توان برآورده ساختن آن را داشته باشد رشد می‌کند. راه حل این مشکل کاهش محدوده پاسخگویی نیست، بلکه ایجاد دستگاه پاسخگویی معتبرتری است که بهتر بتواند پاسخگوی خواسته‌ها و نیازها باشد. برای ایجاد چنین دستگاهی، باید به جنبه‌های زیر توجه ویژه‌ای کرد:

- پاسخگویی مالی دیگر به اطمینان از این‌که مبالغ مندرج در بودجه هزینه شده‌اند و اهداف سالانه سازمان تحقق یافته‌اند، محدود نیست. این عناصر همچنان اهمیت خود را حفظ می‌کنند و پاسخگویی باید به گونه‌ای گسترش یابد که موفقیت در ثبات اقتصادی را نیز دربرگیرد. منافع جامعه در این نهفته است که سیاست‌های تعقیب شده قدرت اقتصاد را افزایش دهد و تعادل مالی جامعه را به خطر نیاندازد. این پاسخگویی، باید زیربنای هر گونه تلاشی باشد. پاسخگویی در برابر عملکرد اقتصادی باید با پاسخگویی درباره عملکرد مالی و ارائه خدمات همراه باشد.

- تنها راه ایجاد پاسخگویی، این است که به بخشی تفکیک‌ناپذیر از ارائه خدمات و دستور کار سیاسی در سطح ملی تبدیل شود.<sup>(۱۵)</sup> برای نیل به پاسخگویی اتخاذ تدابیری برای مشارکت بیش‌تر گروه‌های ذی‌نفع ضرورت دارد. در سطح ملی، ممکن است قانونگذاران، با توجه به فضای سیاسی، به تعقیب پاسخگویی محدود علاقه چندانی نداشته باشند. بنابراین باید از طریق فراهم نمودن فرصت‌های بیش‌تر برای بررسی و تأیید سیاست‌های دولت، نقش مجلس را در مدیریت اقتصاد تقویت کرد. مخارجی که اکنون از تأیید قوه مقننه معاف هستند، باید بازنگری شوند و کاهش یابند. علاوه بر این، جامعه باید برای بررسی سیاست‌ها و نتایج برنامه‌ها و در صورت لزوم، اعمال مجازات از فرصت‌های بیش‌تری برخوردار باشد.

- سنجش عملکرد اقتصادی و برنامه‌ای باید بخش تفکیک‌ناپذیری از پاسخگویی مالی را تشکیل دهد. تدوین سنجه‌های عملکرد نباید فقط به قوه مجریه سپرده شود، بلکه باید بخشی از بررسی‌های سه‌جانبه‌ای را تشکیل دهد که گروه‌های مشتری، مجریان و قانونگذاران را دربرمی‌گیرد. تدوین سنجه‌های عملکرد، وظیفه‌ای پیچیده است و تعقیب رویکردی که به دنبال راه حلی یگانه برای همه مشکلات است، راه به جایی نخواهد برد، بلکه ماهیت متنوع مبادلات دولت باید کاملاً در نظر گرفته شود. بدین منظور، در گام نخست می‌توان سازمان‌ها را این‌گونه تقسیم کرد:

۱. سازمان‌های محصول - نگر (در جایی که خروجی‌ها و نتایج قابل رویت باشند)،
۲. سازمان‌های رویه‌ای (که می‌توان فعالیت‌های داخلی را کنترل کرد نه نتایج را)،
۳. سازمان‌های مهارت - نگر که در زمینه تضمین رعایت مقررات و قوانین فعالیت دارند،
۴. سازمان‌هایی که مسئولیت مواجهه با موقعیت‌های دشوار را بر عهده دارند (ممکن است نتایج و خروجی‌ها مشخص نباشد).<sup>(۱۶)</sup>

سنجه‌های عملکرد باید ریسک کردن را تسهیل کنند و نرمش‌پذیر باشند.

- پاسخگویی نباید به اعمال مجازات محدود باشد. اگر هدف اصلی این باشد، آن‌گاه با مواضع تدافعی روبه‌رو خواهیم بود و نظام اداری از خطر کردن پرهیز می‌کند. بنابراین پاسخگویی باید سرمایه‌گذاری منابع برای اطمینان از بهبودهای پایدار در دستگاه اداری را هدف خود قرار دهد که مانع از تکرار تخلفات اداری یا کاهش آن‌ها نیز می‌شود (کادر ۶).
  - در پرتو مشاهدات قبل، چارچوب پاسخگویی باید نمایانگر جنبه‌های عمودی در سلسله مراتب، درمیان حکومت‌های فراملی، ملی و محلی و جنبه‌های افقی نمایانگر روابط با قوه مقننه، گروه‌های حامی و خود جامعه باشد.
- در ایجاد چنین چارچوبی، باید از ایجاد قوانین و مقررات و لایه‌های مدیریتی بیش از حد پرهیز کرد. در غیر این صورت، پاسخگویی به راهکاری نظارتی تبدیل می‌شود که بیش از حد تهاجمی است و کنترل مبتکرانه و خلاقانه امور عمومی را نابود می‌کند. اگر مدیریت از آزادی عمل ضروری برخوردار نباشد، تغییر گرایش از فرایند به نتایج و عملکرد دشوار است، ولی در تحلیل نهایی، موفقیت پاسخگویی به خلاقیتی که در این فرایند به کار می‌رود بستگی دارد.

#### کادر ۶. فراسوی پاسخگویی مالی

پاسخگویی مالی شامل شناسایی زیان‌هایی است که جامعه متحمل شده است. این شناسایی به «معرفی و شرمندسازی» افراد، سازمان‌ها و نهادهایی کمک می‌کند که اقدامات آن‌ها به چنین زیان‌هایی منجر شده‌اند. این مسأله معمولاً بخش تفکیک‌ناپذیری از نظام حسابرسی محسوب می‌شود و مرحله پایانی پاسخگویی است. این افشا و شرمندسازی و اعمال مجازات ممکن است به تنش، خصومت و روابط نامطلوب میان کسانی که در سازمان‌های دولتی هستند و کسانی که در خارج از این سازمان‌ها قرار دارند، منجر شود. استمرار چنین روابطی همچنین ممکن است وسواس‌ها را نیز افزایش دهد ولی الزاماً به بهبود نظام نمی‌انجامد. اگرچه می‌توان فرد را به دلیل ناکامی‌هایش تنبیه کرد، ولی باید این نکته را نیز پذیرفت که بسیاری از این مشکلات ممکن است به نظام ارتباط داشته باشد. پرداختن به جرائم و تخلفات بدون توجه به عواملی که به این مشکلات منجر می‌شوند ممکن است به تکرار تخلفات منجر شود که در واقع نیز چنین می‌شود. همانطور که نظام قضایی علاوه بر حبس و مجازات به تصحیح و اصلاح برای کاهش جرائم بالقوه نیز



### کادر ۶. فراسوی پاسخگویی مالی

می‌اندیشد، دولت‌ها و جامعه نیز باید به اصلاح نظام مدیریت مالی بپردازند تا آن را به گونه‌ای تقویت کنند که امیدواری‌های جامعه با کم‌ترین تنش ممکن، تحقق یابد. در غیر این صورت، پاسخگویی می‌تواند به راهکار نظارتی تبدیل شود که بسیار تهاجمی است و اداره مبتکرانه امور عمومی را سرکوب می‌کند. اگر مدیریت از آزادی عمل لازم برخوردار نباشد، تغییر توجه از فرایند به نتایج و عملکرد دشوار خواهد بود. حفظ توازن میان اعطای استقلال عمل و نظارت مستقیم در واقع وظیفه دشواری است و تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که گذشته از افراد حریصی که به دنبال بهره برداری از موقعیت‌ها برای منافع شخصی هستند (که در این بازی همه یا هیچ، به زبان جامعه تبدیل می‌شود)، نظام مدیریت مالی که دارای مشکلات ساختاری و رویه‌ای است باید بهبود یابد. این جنبه مثبت سرمایه‌گذاری در زمینه نظام‌های مدیریت مالی بهبود یافته، باید بخشی تفکیک‌ناپذیر از دستور کار سازنده باشد.

تحولات اخیر در زمینه فناوری به گونه‌ای است که ممکن است استقرار تدریجی آن‌ها تصمیم‌گیری مشارکتی را تقویت کند. در آینده‌ای نه چندان دور، ممکن است فناوری الکترونیکی برگزاری نوعی جلسه شهرداری را امکان‌پذیر سازد که در آن، هر فردی در خلوت خانه خود نشست است و به راحتی درباره ترجیحات خود اظهار نظر می‌کند. این تصمیم‌گیری مشارکتی که گاهی چشمگیر برای پیوند میان سنت دموکراتیک با جامعه مدنی باشد، ممکن است به مرحله دیگری در پاسخگویی مالی تبدیل شود.

پاسخگویی مالی، به دنبال ترویج فرهنگ مدیریتی در سازمان‌های عمومی است که تعیین و ارزیابی عملکرد را امکان‌پذیر می‌سازد. تأمین روزافزون خدمات عمومی به‌وسیله شرکت‌ها، گزینه‌های تخصیص منابع را افزایش داده است. در زمینه فن‌آوری نیز دستور کاری که در پی مشارکت بیشتر جامعه در پیشبرد فرهنگ مدیریت است ممکن است به بهبود پاسخگویی مالی کمک کند.

خلاصه این‌که، تأکید بر مجازات مقصران باید با پذیرش نیاز به نظام‌های بهبودیافته مدیریت مالی و ترویج فرهنگ مدیریتی پاسخگویی همراه باشد.

### نتیجه‌گیری

تدوین دقیق و محتاطانه چارچوب پاسخگویی مالی، در ایجاد اعتماد عمومی و اعاده اعتبار دولت اهمیت زیادی دارد. پاسخگویی که به گونه‌ای تنگ‌نظرانه تعریف شود و فقط به دنبال کنترل فرایند مالی باشد دیگر مناسب نیست. محدوده پاسخگویی باید به گونه‌ای گسترش یابد که مدیریت کلی اقتصاد و ارائه خدمات به‌وسیله سازمان‌های دولتی و غیردولتی را نیز دربرگیرد. اهداف نباید فقط به تعقیب تخلفات محدود باشد، بلکه باید دستور کار سازنده‌تری را نیز دربرگیرد که تقویت نظام‌های عملیاتی اداره امور عمومی را دنبال می‌کند.

جنبه‌های پاسخگویی با گذشت سالیان توسعه یافته‌اند و دسترسی به اطلاعات مربوط به عملیات دولت، اگرچه درک عامه را تسهیل می‌کند، اما به خودی خود فرایند نظارت

عمومی را تکمیل نمی‌کند. بسیاری از ابتکاراتی که در سال‌های اخیر انجام گرفته‌اند باید کاملاً اجرا شوند تا به نتیجه نهایی خود منجر شوند. چارچوب پاسخگویی مالی که همه این جنبه‌ها را در خود جای دهند هنوز تدوین نشده است و به تنهایی دستور کار بزرگی برای آینده است. این نیاز به پاسخگویی فزاینده باید با پذیرش کارهای مقدماتی گسترده‌ای همراه باشد که در این تلاش نهفته است. پاسخگویی فقط در صورتی تحقق می‌یابد که سازمان‌ها دارای اهداف مشخصی باشند، مهم‌تر این‌که، از توانایی بیش‌تر برای نیل به این اهداف برخوردار باشند. برخی کشورها در این دو جبهه باید کارهای زیادی انجام دهند. تأکید بر یک هدف بدون تلاش برای تقویت زیرساخت‌های اداری ممکن است به ناکارایی در دستیابی به اهداف و کاهش بیش‌تر اعتبار دولت منتهی شود.

### پیوست

#### ابزارهای پاسخگویی مالی: ویژگی‌ها و محدودیت‌ها

ردیف	زمینه‌های کارکردی	ابزارها	ویژگی‌ها	محدودیت‌ها
۱	وضعیت مالی کلی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• راهبرد مالی میان‌مدت</li> <li>• برنامه توسعه</li> <li>• بودجه‌های میان‌مدت</li> <li>• ترازنامه‌های سالانه</li> <li>• حساب‌های بین‌نسلی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وضعیت کنونی اقتصاد و جهت‌گیری‌های آینده آن را نشان می‌دهد.</li> <li>• طرح‌های سرمایه‌گذاری آینده، مخارج نگهداری و الگوهای تأمین مالی را تعیین می‌کند.</li> <li>• پیامدها و سیاست‌های مالی کنونی و آتی را نشان می‌دهد.</li> <li>• تصویر متغیر دارایی‌ها و دیون ناشی از عملیات مالی دولت را نشان می‌دهد.</li> <li>• فشاری را که عملیات و الگوهای تأمین مالی کنونی به نسل‌های آینده وارد می‌کند را نمایش می‌دهد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• اغلب به اندازه‌ای گسترده است که برای ایجاد راهبرد مناسب نیست.</li> <li>• این برنامه‌ها بر سرمایه‌گذاری و برنامه‌های جدید تأکید دارد و جنبه‌های کمی را ذکر می‌کند.</li> <li>• بیش‌تر برای اهداف اطلاع‌رسانی و قانونگذاری به کار می‌رود و معمولاً برای دولت‌ها تعهدآور نیست.</li> <li>• در بسیاری از کشورها هنوز رواج نیافته‌اند. همچنین آماده‌سازی ترازها مستلزم مسائل فنی متعددی است که هنوز حل نشده است.</li> <li>• روش شناسی این حساب‌ها و سودمندی آن‌ها موضوع بحث‌های زیادی است. کشورها در حال توسعه هنوز به این مسأله علاقه‌ای نشان نداده‌اند.</li> </ul>

ردیف	زمینه‌های کارکردی	ابزارها	ویژگی‌ها	محدودیت‌ها
۲	مدیریت مالی سالانه	• بودجه سالانه	• شامل برآوردهای درآمد، هزینه و دیون است.	• در بسیاری از کشورها هنوز قوه مقننه‌ای که از اختیارات کافی برای تأیید یا رد پیشنهادهای برخوردار باشد ایجاد نشده است. در برخی کشورها، این مجامع به جای سازمان‌های قانونگذار، محافل بحث محسوب می‌شوند. برخی کشورها دارای الگوهای قانونگذاری جا افتاده‌ای هستند که به تقلید از بریتانیا و امریکا ایجاد شده است.
		• تصویب سیاست‌های بودجه سالانه	• در برخی کشورها، راهبردها و سیاست‌های میان‌مدت باید قبل از تسلیم بودجه سالانه با قانونگذار مورد بحث قرار گیرد.	• در برخی کشورها برای برنامه‌های توسعه از تخصیص منابع چند ساله استفاده می‌شود. در چند کشور، حساب‌های فرابودجه‌ای چشمگیر هستند و ممکن است نیازمند تصویب قوه مقننه نباشند.
		• برآورد درآمدها و پیشنهادات مالیاتی جدید	• درآمدهای مورد انتظار را براساس سیاست‌های کنونی و ابتکارات سیاسی جدید نشان می‌دهد.	• در برخی کشورها، قوه مقننه برای هدایت سیاست‌های سازنده و مهم قبل از تصمیم‌گیری نهایی کمیته‌های مشورتی تشکیل می‌دهند. نقش این کمیته‌ها هنوز ارزیابی نشده است.
		• برآورد هزینه‌ها	• مخارج برنامه‌ها و پروژه‌ها را نشان می‌دهد و مبنایی برای تخصیص بودجه به‌وسیله قانونگذار است.	• این برآوردها که اغلب بیش از حد خوشبینانه هستند؛ اکنون در برخی کشورها (مثل بریتانیا) به‌وسیله سازمان حسابداری مورد بازبینی قرار گرفته‌اند. ارزش این بازبینی هنوز ثابت نشده است. قانونگذاران در مواردی که از اختیارات کافی برخوردار باشند، برای ارزیابی عقلانیت برآوردها و تغییر آن‌ها از ابزارهای خاص خود برخوردارند. در نظام‌های بریتانیایی، قانونگذاران می‌توانند پیشنهادهای دولت را رد کنند، ولی این کار با خطر استعفای حزب حاکم همراه است.
				• قانونگذاران، در مواردی که از

محدودیت‌ها	ویژگی‌ها	ابزارها	زمینه‌های کارکردی	رتبه
<p>اختیارات کافی برخوردار باشند، می‌توانند مخارج برنامه‌ها و پروژه‌ها را تصویب کنند. این تخصیص منابع، که مجوز قانونی هزینه کردن را فراهم می‌کند همواره تأمین مالی کامل را تضمین نمی‌کند. ممکن است تأمین مالی به تشخیص قوه مجریه بستگی داشته باشد. در عمل، ممکن است عدم تأمین منابع مالی کامل در اجرای پروژه‌ها مشکل ایجاد کند. در برخی موارد، ممکن است بودجه برنامه‌ها به صورت یکجا تخصیص یابد و در این صورت این برنامه‌ها نیازمند بودجه سالانه نیستند و از عدم تأمین مالی رنج نمی‌برند.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ممکن است مزیت‌های برنامه‌های هزینه کاملاً نشان داده نشود و در هر حال، بجز قراردادهای عملکرد سایر قراردادهای تعهدآور را شامل نشود.</li> <li>• برخی از بخش‌های هزینه‌ها، از جمله دیون عمومی، در اکثر موارد ممکن است نیازمند تصویب قانونگذار نباشد.</li> </ul>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• این برآوردها نیازمند تصویب قانونگذار نیستند. وام‌های جدید از جمله وام‌های خارجی، ممکن است نیازمند تصویب قانونگذار نباشند.</li> <li>• اهداف کسری‌های مالی در بسیاری از کشورها در حوزه قانونگذاری قرار ندارند و بنابراین ممکن است ضمانت اجرایی نداشته باشند. شکست در تحقق اهداف ممکن است مستلزم انتقادات قانونی باشد ولی به مجازات یا تنبیه نیانجامد.</li> <li>• در اکثر کشورها، بودجه‌ریزی و حسابداری کمک‌های خارجی هنوز هم</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• هزینه‌های ارائه خدمات و مقدار دیون ناشی از آن را نشان می‌دهد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• برآوردهای دیون عمومی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• سازمان‌های کمک‌کننده</li> </ul>	

ردیف	زمینه‌های کارکردی	ابزارها	ویژگی‌ها	محدودیت‌ها
		خارجی	کمک‌کننده و نهادهای مالی بین‌المللی دریافت می‌شود را نشان می‌دهند.	ضعیف هستند. • وام‌های پروژه‌ها و وام‌های خارجی در اکثر کشورها نیازمند تأیید قانونگذار نیست. • توافق با نهادهای مالی بین‌المللی ممکن است در اکثر موارد به قوه مقننه تسلیم نشود چون نیازی به تصویب مجلس نیست. • نهادهای مالی بین‌المللی برای اطمینان از رعایت کامل و پاسخگویی از طریق اعمال فشار، کنترل مستمر و تحریم در صورت عدم رعایت از ابزارهای زیادی برخوردارند.
۳	اهداف و سیاست‌های کلی	• در بالا تشریح شد	• به شرح فوق	• عدم دستیابی به اهدافی همچون ثبات اقتصادی کلان، توزیع درآمدها، تأمین خدمات و الگوهای تأمین مالی ممکن است در مجلس و سایر مجامع به طور کلی مورد توجه قرار بگیرد، ولی بجز نتیجه انتخابات، هیچ گونه مجازات یا تنبیه دیگری میسر نباشد. قوه مجریه راه‌های گریز متعددی دارد ولی پاسخگویی محدود است. علاوه بر این، ابزارهای فوق در هیچ دادگاهی قابل توجیه نیستند.
۴	اجرای بودجه	• انتشار گزارش هزینه‌های سازمان‌ها	• طرح‌هایی برای استفاده زمانبندی شده مبالغ	• در برخی کشورها که دارای نظام کنترل خزانه هستند، ممکن است استفاده از مبالغ بودجه تخصیصی نیازمند تأیید خزانه‌دار یا حسابرس از طرف قانونگذار باشد. در برخی کشورهای دیگر، ممکن است در قوانین زمانبندی مشخصی برای استفاده کردن از وجوه بودجه ذکر شود.
		• نقدینگی	• برای تسهیل تجهیز دینون محلی و تضمین جریان ورودی و خروجی روان منابع انجام شود.	• این یکی از وظایف قوه مجریه است. تجربه نشان می‌دهد که این مسأله ممکن است به حامی‌پروری و ایجاد کاپیتالیسم همراه با تبانی منجر شود.

ردیف	زمینه‌های کارکردی	ابزارها	ویژگی‌ها	محدودیت‌ها
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• اعطای قراردادها</li> <li>• انتقال مبالغ</li> <li>• هزینه‌های انتقال به سایر سطوح دولت</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• مشخصات کاری که باید انجام شود.</li> <li>• ممکن است انتقال بودجه به سال مالی آینده مجاز باشد.</li> <li>• آشکار ساختن ترکیب مخارج دولت.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• لزومی ندارد قراردادها به تصویب قانونگذار برسند. جزئیات قراردادها لازم نیست به مجلس گزارش شود.</li> <li>• در سطح دولت‌های محلی، ممکن است نمایندگان جامعه در کمیته‌های پیمان‌ها حضور داشته باشند.</li> <li>• برای جلوگیری از هزینه‌های عجولانه پایان سال، برخی دولت‌ها اکنون انتقال برخی از وجوه به سال مالی بعد را اجازه می‌دهند.</li> <li>• این فرایند شامل لغو قرارداد میان قوه مقننه و مجریه است. با وجود این، این مبادلات به مجلس گزارش نمی‌شوند.</li> <li>• اکثر مبادلات و انتقال‌ها به موجب قوانین قبلی تعیین شده‌اند و بنابراین نیازی به تصویب مجلس ندارند.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• محدودیت‌های فزاینده، تخصیص‌های مجدد</li> <li>• پیمان‌های عملکرد و سنجه‌های آن</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• قانونگذار در این زمینه‌ها می‌تواند محدودیت اعمال کند.</li> <li>• این پیمان‌ها به نسبت جدید هستند و مبنایی قانونی برای ارائه خدمات فراهم می‌کنند. سنجه‌ها نشان‌دهنده جنبه‌های کمی هستند که به دنبال افزایش کیفیت پاسخگویی هستند.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• دولت‌ها برای گریز از این محدودیت‌ها راه‌های زیادی دارند. در بسیاری از موارد، مثلاً می‌توان با استخدام کارمندان موقت، اجازه به جای خرید و راه‌های قانونی دیگر این محدودیت‌ها را دور زد.</li> <li>• ممکن است قوه مجریه در چارچوب اختیارات خود به تخصیص مجدد مبادرت ورزد.</li> <li>• بسیاری از دولت‌ها، که به قراردادهای خدمات کشوری تکیه می‌کنند و قراردادهای عملکرد در آن‌ها هنوز از پذیرش گسترده‌ای برخوردار نیست. این قراردادها نیازمند تصویب مجلس نیستند، ولی ممکن است برای اطلاع در اختیار مجلس گذاشته شوند.</li> <li>• برای اکثر برنامه‌ها و پروژه‌ها، سنجه‌های عملکرد به کار می‌روند. این سنجه‌ها به وسیله قوه مجریه طراحی</li> </ul>	

رتبه	زمینه‌های کارکردی	ابزارها	ویژگی‌ها	محدودیت‌ها
				شده‌اند و الزام آور یا نیازمند تصویب مجلس نیستند. بنابراین در بهترین حالت، عدم رعایت یا تحقق آن‌ها ممکن است تنها نیازمند توجیه باشد.
		• متمم بودجه	• افزایش و کاهش بودجه تخصیصی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• متمم‌های بودجه نیازمند تصویب مجلس هستند. اگرچه جدول زمانی مشخصی وجود دارد، ولی قوانین در موارد نیاز تدوین می‌شوند. گاهی ممکن است هزینه‌ها قبل از تصویب مجلس انجام شوند.</li> <li>• ممکن است قوه مجریه راساً نسبت به کاهش وجوه تخصیصی اقدام کند و حتی مسأله را به قوه مقننه گزارش نکند.</li> <li>• در نظام‌های بریتانیایی، مخارج اضافی باید از قبل به تصویب برسند. در نظام‌های امریکایی، ممکن است هزینه‌های اضافی از طریق مقاماتی که مسئول عملیات مورد نظر هستند جمع‌آوری شود.</li> </ul>
		• هزینه‌های اضافی	• مخارج بیش از میزان مشخص شده	<ul style="list-style-type: none"> <li>• محدودیت‌ها اغلب از طریق هزینه‌های پنهانی از قبیل تعویق پرداخت‌ها که نیازی به گزارش آن‌ها به قوه مقننه نیست دور زده می‌شوند.</li> </ul>
۵	حساب‌ها	• تخصیص‌ها	<ul style="list-style-type: none"> <li>• نشان دادن وضعیت وجوهی که به تصویب مجلس رسیده و میزان تحقق اهداف بودجه</li> <li>• وضعیت مالی دولت را در طول سال نشان می‌دهد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• حساب‌های حسابرسی شده باید برای بررسی و تصویب به مجلس تسلیم شود.</li> <li>• کشورهای مختلف دارای ساختار حساب‌های متفاوتی هستند، ولی اکثراً بیش از حد کلی هستند. دسترسی عموم به این حساب‌ها محدود است.</li> </ul>

ردیف	زمینه‌های کارکردی	ابزارها	ویژگی‌ها	محدودیت‌ها
۶	ارزیابی	• گزارش‌های ادواری	• نتایج برنامه‌ها و اثربخشی هزینه‌های اجرای این برنامه‌ها را نشان می‌دهد.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ارزیابی در اصل تکنیکی است که قوه مجریه به کار می‌برد. این گزارش‌ها پس از انتشار ممکن است در دسترس عموم و مجلس قرار بگیرند.</li> <li>• در برخی کشورها، کمیته‌های مجلس با همکاری حسابرسان یا به طور مستقل ارزیابی را بر عهده می‌گیرند.</li> <li>• در هر صورت، ممکن است هیچ مجازات یا تنبیهی وجود نداشته باشد و به جای آن از توجیه استفاده شود.</li> <li>• تا همین اواخر، این گزارش‌ها به مجلس ارائه نمی‌شدند و در رسانه‌ها منتشر نمی‌شدند. ولی اکنون در پاسخ به تقاضاهای بازارهای مالی، دولت‌ها به تدریج به انتشار ادواری گزارش‌های مالی مبادرت می‌ورزند.</li> <li>• در کشورهایی که عملکرد مالی در معرض رتبه‌بندی‌های اعتباری قرار دارد، اکنون اطلاعات مالی به طور منظم منتشر می‌شوند.</li> </ul>
۷	حسابرسی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• گزارش سالانه حسابرسی</li> <li>• گزارش‌های تحقیقی ادواری</li> <li>• حسابرسی کارایی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• نشان‌دهنده ناکامی مجریان در زمینه‌های مالی است.</li> <li>• سوءاستفاده یا کلاهبرداری در برخی زمینه‌ها را نشان می‌دهد.</li> <li>• کارایی در فرایند استفاده از منابع را نشان می‌دهد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• گزارش‌های حسابرسی اکثراً با تأخیر تهیه می‌شوند. اکثر این گزارش‌ها بر حسابرسی مالی و قانونی تمرکز می‌کنند.</li> <li>• محدوده حسابرسی شامل سیاست نمی‌شود. موفقیت این حسابرسی به حمایت قوه مقننه بستگی دارد.</li> <li>• کاربرد این تکنیک هنوز محدود است. ولی اگر این تکنیک‌ها به کار روند می‌توانند به مجازات و تنبیه بیانجامند.</li> <li>• همچون حسابرسی تحقیقی، این تکنیک در همه شرایط قابل استفاده نیست و دلیل اصلی این مسأله این است که در چندین کشور، بودجه‌های دولت هنوز بر مبنای رویکردهای عملکردی الزام‌آور تنظیم نمی‌شوند.</li> </ul>



## پی‌نوشت‌ها

1. Kautilya, p. 281
۲. همان، صفحه ۲۹۴. این اصل اکنون در قوانین و مقررات مالی بسیاری از کشورها گنجانده شده است ولی در عمل کاربرد این اصل نسبتاً نادر است .
۳. برای تشریح تجربه چین به Premchand (1995a) نگاه کنید.
4. Quoted in Day and Klein (1987), p. 6.
5. Cited in Day and Klein (1987), p. 9.
6. Barnard (1968), p. 261.
7. Ibid, p. 267.
8. See Simon (1997).
۹. جامعه مدنی برای اینکه به خوبی عمل کند نیازمند آزادی اندیشه و عمل است. این آزادی مستلزم اعتماد چشمگیر هر فرد به اقدامات اعضای جامعه است. این پرسش مطرح می‌شود که چگونه می‌توان در غیاب این اعتماد بنیادین به زندگی ادامه داد. نظامهای مدیریت مالی، بدون توجه به این عامل طراحی شدند. ولی فلسفه مدیریت، این اصل را در رویکرد عملیاتی خود گنجانده است و در واقع نقطه عطفی را ایجاد کرده است. نقض این اعتماد تلویحی یکی از مسایلی است که در چارچوب پاسخگویی مطرح می‌شود. عملیات دولت به گونه‌ای افزایش یافته است که به سختی می‌توان بدون اعتماد (به مدیران به همان اندازه که یک شهروند به شهروندان دیگر اعتماد دارد) به زندگی ادامه داد.
۱۰. عدم شفافیت بودجه دفاعی نمایانگر پنهان‌کاری ظالمانه است. هزینه‌های دفاع از افراد عادی جامعه کاملاً به اطلاع عموم نمی‌رسد و در نتیجه فرد درباره این که چگونه از او محافظت می‌شود یا هزینه‌های کامل این محافظت و همچنین کارایی این حفاظت اطلاعی ندارند.
11. Foster and Plowden (1996), p.x.
12. Day and Klein (1987), p. 84.
۱۳. برای شرحی درباره این تحولات در استرالیا، نیوزیلند، بریتانیای کبیر و ایالات متحده به Premchand (1999c) نگاه کنید.

## 14. See Premchand (1999b).

توصیه استانداردها در زندگی عمومی ممکن است از نظر آنچه مونتین سال‌ها پیش «ذالت‌های عادی» رفتار انسان نامید از ویژگی‌های ذاتی شرایط انسانی باشد. برخی از این ردایل عبارتند از: خیانت، ظلم و ستمگری. با وجود این، یادآوری‌های موردی و تذکرات نهادهای مذهبی که برخی از این گناهان ممکن است خشم الهی را برانگیزد، ردیلت‌های عادی همچنان بر زندگی روزمره مسلط هستند. در واقع، برخی از استانداردهای عمومی از قبیل از خودگذشتگی، ممکن است با روح عقلانیت اقتصادی که بر فضیلت بیشینه‌سازی سود تأکید می‌ورزد تعارض داشته باشد.

۱۵. پاسخگویی تنها یک فرایند فنی نیست و بنابراین نمی‌تواند کاملاً غیرسیاسی و یا بی‌طرفانه باشد. ولی باید بین استفاده سیاسی صحیح و سوءاستفاده از فرایند پاسخگویی تمایز قابل شد. استفاده صحیح سیاسی در پی غنی ساختن سطح گفتار سیاسی به منظور آگاهی بخشی به جامعه است، ولی سوءاستفاده سیاسی سلاحی تاکتیکی در فرایند رقابت است.

۱۶. این رویکرد از Wilson (1989), pp. 160-171 برگرفته شده است.

## منابع و مأخذ

1. Barnard, C.I., *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press 1968. Day, Patricia and Rudolf Klein, *Accountabilities*. London: Tavistock Publications 1987. Foster, Christopher D. and Francis J. Plowden, *The State Under Stress*. Philadelphia: Open University Press 1996.
2. Kautilya, *The Arthashastra*. New Delhi: Penguin Classics 1992.
3. Premchand, A., "Budgetary Management in the United States and in Australia, New Zealand and the United Kingdom," in Roy T. Meyers, ed. *Handbook of Government Budgeting*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers 1999.
4. Premchand, A., *Umbrella Themes Obscure Real Problems: An Appraisal of Recent Efforts to Improve Financial Management in Public Budgeting Finance*. Vol. 18(3). Fall 1998.
5. Premchand, A., *Effective Government Accounting*. Washington: International Monetary Fund 1995.
6. Simon, Herbert A., *Administrative Behaviour*. Fourth Edition. New York: The Free Press 1997.
7. Wilson, James Q., *Bureaucracy*. New York: Basic Books 1989.