

## فرایند مردمی شدن، پاسخ‌گویی و مدیریت دولتی

دکتر محمدحسین زارعی\*

مردم سالاری ارزش بنیادین سیاسی و اجتماعی است که آثار و نتایج مهمی برای نظام‌های سیاسی و اداری در بردارد. دیدگاه‌های راجع به مردم سالاری در این مقاله در پنج مفهوم دسته‌بندی شده‌اند که همه آن‌ها در مفهوم حداقتی مردم سالاری یعنی «تضمین اصل برابری افراد در فرآیندهای تصمیم‌گیری» مشترک‌اند. در حوزه عمومی و قلمرو سیاسی و اداری، ماهیت پاسخ‌گویی با جریان مردمی شدن پیوند خورده است لذا ارزش پاسخ‌گویی که طبیعتی رویه‌ای دارد ابزاری در خدمت مردم سالاری است. بدین لحاظ سعی شده است مفاهیم مردم سالاری و پاسخ‌گویی و ارتباط آن‌ها مورد بررسی قرار گیرد. در دنیای کنونی، مدل سنتی پاسخ‌گویی (خطی و سلسله مراتبی) به نفع مردم سالاری، در حال تحول و گذار به مدل نوین پاسخ‌گویی می‌باشد که چند ضلعی است و با دخالت‌ها و مشارکت‌های ارباب حقوق و منافع پیوند خورده است. در این میان، مرزهای سیاست و اداره و حقوق در هم می‌غلتنند و تحول در یک قلمرو، تغییر در قلمروی دیگر را به همراه دارد. لیکن حرکت به سوی پاسخ‌گویی چندجانبه، با چالش‌هایی نیز روبه‌رو است که این مقاله سعی کرده است به طور موجز آن‌ها را منعکس نماید.

**واژگان کلیدی:** مردم سالاری، پاسخ‌گویی، نظام‌های سیاسی و اداری،

فرآیندهای تصمیم‌گیری، مدل سنتی پاسخ‌گویی، مدل نوین پاسخ‌گویی.

## مقدمه

مدیریت دولتی از جهات مختلفی با مدیریت بخش خصوصی تفاوت دارد، از جمله در زمینه‌های: میزان انگیزه‌های سودطلبانه، درجه انحصار کالاها و خدمات ارائه شده، میزان وابستگی به درآمدها و بودجه عمومی، درجه بازار - محور بودن تصمیم‌ها و هیأت‌ها، تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ و ایدئولوژی‌های حزبی و... در میان زمینه‌های فوق، یکی از مهم‌ترین عوامل در تمایز مدیریت بخش دولتی از مدیریت بخش خصوصی، ماهیت و نوع پاسخ‌گویی مدیران دولتی از طریق رویه‌های حقوقی، عمومی، اداری و سیاسی و اخلاقی به عنوان راهکارهای فرآیند دموکراتیک و مردمی است.

مفهوم کنترل و پاسخ‌گویی را باید در ارزش‌های بنیادین جوامع مردم سالار یعنی در اصول دموکراسی، حاکمیت قانون و اثربخشی دولت مطلوب جست‌وجو کرد. در دنیای کنونی، به ویژه در جوامع در حال گذار، مردمی شدن به یک هدف جدی و استراتژیک تبدیل شده است. از این‌رو، مقاله حاضر در پی اثبات این نکته است که در بخش عمومی، ماهیت پاسخ‌گویی عمیقاً با فرآیند مردمی شدن پیوند خورده است. به عبارت دیگر، پاسخ‌گویی ماهیتی رویه‌ای و متدی دارد که از مفهوم رویه‌ای دموکراسی الهام می‌گیرد. بنابراین، برای دست یافتن به نتایج مطلوب و مؤثر در این حوزه، تصمیم‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها و اقدامات دولتی باید دارای توجیهات منطقی، اخلاقی و حقوقی باشند.

به علت بحث‌ها و تحلیل‌های مختلف حقوقی، سیاسی و اخلاقی که راجع به مفهوم قدرت عمومی و اعمال آن به وسیله مقامات حکومتی وجود دارد، طبیعت بحث‌ها بیش‌تر از نوع هنجاری - دستوری (Normative) و تحلیلی است تا از نوع تحقیقات تجربی و توصیفی. بر این اساس، ابتدا برداشتی از دموکراسی و مفاهیم مختلف آن بررسی شده و به طور مختصر دلایل دفاع از آن بیان می‌شود. در ادامه، مفهوم پاسخ‌گویی و انواع آن توضیح داده می‌شود و در قسمت آخر شرایط و الزامات پاسخ‌گویی مردمی و

محدودیت‌ها و چالش‌های آن مورد توجه قرار می‌گیرد. به علاوه، مطالب این مقاله بیشتر جنبه عمومی داشته و انزاما منعکس‌کننده فضا و محیط اجتماعی و سیاسی خاصی نیست. بدیهی است که تحقق اصول و ارزش‌هایی که مورد بحث قرار گرفته‌اند نیازمند پیش شرط‌ها و تمهیدات فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و قضایی ویژه‌ای است و آموزش‌های لازم و تغییر ساختار تصمیم‌گیری اداری و سیاسی را می‌طلبد که در خور تخصص مستقلی است.

## ۱) مفاهیم دمکراسی

دمکراسی آن‌چنان‌که از یونان باستان به جا مانده است، به معنای حکومت مردم، به وسیله مردم و برای مردم است، لیکن این اصطلاح از آن زمان تاکنون، تحولات بسیاری را پشت سر گذاشته است، به نحوی که در اندیشه‌های سیاسی از آن به عنوان مفهومی پیچیده و اختلافی یاد می‌کنند که برای هر گروه معنای خاصی دارد. در این جا مهم‌ترین مفاهیم آن را بررسی کرده<sup>۱</sup> و پس از جمع‌بندی، ارتباط دمکراسی با پاسخ‌گویی مردمی را مورد توجه قرار می‌دهیم.

### ۱-۱) مردم سالاری محدود یا شومپتری

ژوزف شومپتر در تعریف دمکراسی می‌گوید: دمکراسی یک تأسیس اجتماعی است که افراد و گروه‌ها را برای کسب قدرت تصمیم‌گیری سیاسی از طریق آرای مردم از مسیر رقابت سیاسی، توانا می‌سازد. دمکراسی در نظر وی یک نوع روش سیاسی یا «یک نوع ترتیب سازمانی برای تصمیم‌گیری سیاسی - قانون‌گذاری و اداری است».<sup>۲</sup> در این نظریه دمکراسی ارزش ماهوی یا محتوایی ندارد بلکه بیش‌تر دارای ارزش ابزاری

۱. برای تحلیل نشرده‌ای از این دیدگاه‌ها رک:

Amy Gutmann, "Democracy", in Robert E. Goodin and Philip Pettit (eds), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, p. 411- 421.

2. James L. Lynhad, *Democratic Theory: The Philosophical Foundations*, p. 163.

است و آنچه در این نوع تأسیس اجتماعی اهمیت دارد، رعایت رقابت و مشارکت است، هر چند به صورت محدود و در درون رژیم‌های متمرکز سیاسی و تک‌حزبی باشد.

### ۱-۲) مردم سالاری اکثریتی یا پاپولار (Popular)

مطابق این نظریه، دموکراسی بُعد ماهوی وسیع‌تری از بُعد ابزاری دارد. مهم‌ترین ارزش دموکراسی، اقدام به تصمیم‌ها و انتخاب افراد جامعه به عنوان انسان‌هایی آزاد، مختار و برابر، در مقایسه با حکومت تعدادی اندک بر اکثریت افراد جامعه است. در این نوع دموکراسی، احترام به نظر اکثریت و خواست آنان از طریق رعایت شرایط برابر و حق رأی مساوی شهروندان، ارزش بنیادین و محتوایی محسوب می‌شود. سؤال مهمی که این رویکرد در حوزه مدیریت دولتی و نظام اداری مطرح می‌کند این است که آیا مأموران دولتی باید تابع محض اشخاص سیاسی منتخب مردم مانند رئیس جمهور و وزرا باشند یا نخبگان ارزش‌های مردمی، هر چند با تصمیم‌ها و خواست اشخاص مذکور ناسازگار باشد.

### ۱-۳) مردم سالاری اجماعی یا لیبرال

در مقایسه با دموکراسی اکثریتی، در این نظریه، احترام به نظر اکثریت تا جایی امکان‌پذیر است که ارزش‌های بنیادی از قبیل حقوق و آزادی‌های فردی، آزادی اندیشه، آزادی بیان، آزادی مالکیت، آزادی احزاب و جمعیت‌ها و نیز آزادی دستیابی مناصب و مشاغل حکومتی و دولتی، پایمال نشود. حق‌ها و آزادی‌های بنیادین نباید به وسیله خواست اکثریت بیانیه‌های حزبی و سیاسی مقطعی و دوره‌ای یا زودگذر نقض شوند.

بنابراین، در این نظریه اولویت از میان مفاهیم و ارزش‌ها با حق‌ها و آزادی‌هاست. در این نوع دموکراسی، پاسخ‌گویی و نظارت بیرونی دولت و مأموران دولتی از طریق کنترل قضایی دادگاه‌ها، سیستم توازن و تعادل قوا، حاکمیت قانون و دستورگرایی، مدلل و موجه تلقی می‌شود. این نظریه مدافع و پشتیبان حقوق گروه‌ها و اقلیت‌های سیاسی و اجتماعی در برابر خواست اکثریت حاکم می‌باشد. بنابراین، پاسخ‌گویی سیاسی و

حقوقی ارگان‌های انتخابی و مردمی در مقابل یکدیگر مانند تأثیر و تأثر پارلمان‌ها و مجریه‌های انتخابی بر یکدیگر در چارچوب قانون اساسی و پاسخ‌گویی مقامات سیاسی، نمایندگان مجالس قانون‌گذاری و نیز بوروکرات‌ها به قضات غیرمنتخب مانند آنچه در لیبرال دموکراسی‌های فعلی مشاهده می‌شود، قابل توجیه و دفاع خواهد بود.<sup>۳</sup> بین مصوبات نمایندگان مجالس قانون‌گذاری و حق‌ها و آزادی‌های فردی هنگامی اختلافات بروز می‌کند که قوانین مصوب پارلمان یا مجلس قانون‌گذاری و یا مقررات مصوب ریاست جمهوری و وزرا با حق‌ها و آزادی‌های بنیادین برخی از شهروندان در تعارض قرار گیرد. در این موارد، دادرسان دادگاه‌های عالی برای رسیدگی به چنین تعارضی مأموریت می‌یابند تا در صورت رسیدگی و صحت موضوع و نقض حقوق بشر، مطابق قانون اساسی، قانون یا تصمیم مصوب را نقض کنند. هم‌چنین مدافعان این نوع مردم سالاری بر این باورند که در واقعیت، افراد جامعه شانس بسیار کم‌تری دارند که بر روی تصمیم‌های دولتی و حکومتی تأثیر گذارده یا به طور معناداری در فرآیند تصمیم‌گیری‌ها مشارکت فعال داشته باشند. لذا معتقدند راه‌حل‌های دیگری باید وجود داشته باشد تا چنین نقیصه‌ای را برطرف سازد. به این دلیل، نظریه دیگری به نام دموکراسی مشارکتی شکل گرفت.

#### ۱-۴) مردم سالاری مشارکتی

در مقایسه با دموکراسی‌های مستقیم دولت - شهرهای یونانی، دموکراسی‌های مدرن نماینده سالار، فرصت‌ها و فضای کم‌تری برای مشارکت فعال افراد و گروه‌ها ایجاد می‌کنند. بنابراین نظریه، گروه‌ها و افراد برای تداوم و بقای ارزش‌های مردمی باید به طور مؤثرتری در فرآیند تصمیم‌گیری‌های حکومتی و سیاسی و اداری مشارکت کنند و به صرف رأی دادن به نمایندگان خود در مقاطع و دوره‌های انتخاباتی بسنده نکنند. برای استفاده بهینه از منابع و درآمدها و فرصت‌های دولتی، مشارکت مؤثر مردم تأمین‌کننده

۳. در ارتباط با تقابل دموکراسی نماینده سالار و دموکراسی لیبرال ر.ک.:

درجه حداقلی از اثربخشی و کارایی در بهره‌برداری از چنان منابعی خواهد بود. وجود سوء استفاده‌های کلان، فساد وسیع اداری و نقض حقوق شهروندی به وسیله دستگاه‌های دولتی در بسیاری از جوامع ناشی از فقدان چنین مشارکت و نظارت همگانی است. در نتیجه باید به‌طور مداوم به‌کارگیری راهکارها و حتی مشارکت مبتنی بر حق برابر هر یک از شهروندان باید هم در فرآیند اجرایی اهداف و برنامه‌ها و قوانین و سیاست‌ها صورت گیرد و هم در فرآیند تعیین و تشخیص اهداف و سیاست‌ها مورد توجه باشد. به علاوه، مشارکت، فرصت سوء استفاده از قدرت و منابع مالی عمومی به وسیله مأموران دولتی را کاهش می‌دهد، لذا این نظریه با ارائه راهکارها و ساز و کارهای مؤثرتری، روش مطمئن دخالت و پاسخ‌گویی برای رسیدن به نتایج و تصمیم‌گیری‌های آگاهانه‌تر بلکه به‌طور کلی مؤثرتر و صحیح‌تری را پیشنهاد می‌کند. به این دلیل، مقامات دولتی نه فقط باید به نهادها و سازمان‌های حقوقی، سیاسی و اداری پاسخگو باشند، بلکه به‌طور کلی باید نسبت به عموم مردم به روش مشاوره، تحقیقات و مصاحبه‌های عمومی و جبران خسارت و هم‌چنین به سازمان‌های مصرف‌کننده، مطبوعات و گروه‌های ذی‌نفع و اجتماعی جوابگو باشند.

### ۱-۵) مردم سالاری اندیشمندانه

مطابق این نظریه، حفظ حق خود مختاری و حرمت انسانی افراد جامعه برای تعیین سرنوشت خود فقط از مسیر تعامل طرفینی، عقلانی و گفت‌وگویی در جامعه امکان‌پذیر است. در جوامع مردم سالار، جامعه از طریق عقل جمعی و گفت‌وگوهای همگانی به حل و رفع مسائل اجتماعی و تصمیم‌های مهم در تخصیص منابع و کالاهای عمومی می‌رسند و با این روش افراد به‌طور اندیشمندانه و آگاهانه در تصمیم‌گیری‌های مهم دخالت می‌کنند.

این نظریه وجوه مشترکی با سایر نظریه‌ها دارد. با نظریه مردم سالاری لیبرال در اعتقاد به حفظ حرمت و خودمختاری افراد مشترک است. با دمکراسی مشارکتی در این‌که مشارکت خود جنبه‌ای از همان عقلانیت همگانی است و با دمکراسی اکثریتی از

دیدگاه ارزش ارادهٔ عموم مردم در جریان تصمیم‌گیری‌های مهم، نقاط مشترک دارد. لازمهٔ تحقق کامل اصل خودمختاری و حرمت افراد انسانی، وجود مساحت و قلمروی آزاد برای تصمیم‌گیری واقعی و معنادار آحاد ملت است و لازمهٔ چنین مساحت و قلمرویی، وجود فرصت‌های بیش‌تری برای دخالت و مشارکت است و ارادهٔ عمومی نیز از طریق همان مشارکت و عقلانیت همگانی دست یافتنی است.

به طور خلاصه، دمکراسی «تضمین سازمانی اصل برابری افراد در فرآیندهای تصمیم‌گیری است».<sup>۴</sup> لذا هر یک از شهروندان می‌توانند با حق برابر در این فرآیند بر تصمیم‌های نهایی مقامات و مدیران سیاسی و اداری دربارهٔ توزیع ثروت، منابع، فرصت‌ها، مشاغل و پست‌ها تأثیر بگذارند.

جدول شماره ۱ به مقایسه مفاهیم دمکراسی می‌پردازد.

جدول شماره ۱

ابعاد	راهکارهای تحقق	ارزش‌ها و اصول	مفاهیم دمکراسی
رویه‌ای	انتخابات محدود حزبی	رقابت محدود سیاسی	محدود یا شومپتری
رویه‌ای-ماهوی	انتخابات وسیع، همه‌پرسی‌ها، نظام نمایندگی، احزاب سیاسی	حق برابر رأی و خواست اکثریت رعایت	اکثریتی
ماهوی-رویه‌ای	کنترل قضایی، آزادی‌های مطبوعات، بیان و جمعیت‌ها	آزادی‌ها و حقوق فردی، حاکمیت قانون و قانون اساسی	اجماعی یا لیبرال
رویه‌ای-ماهوی	فرصت‌های وسیع‌تر و بیش‌تر برای مداخله شهروندان، مشاوره، تحقیقات و مصاحبه‌ها و نظرسنجی‌های عمومی	حق برابر شهروندان برای مشارکت‌های سیاسی و اجرایی	مشارکتی
ماهوی-رویه‌ای	مذاکرات و گفت‌وگوهای وسیع اجتماعی و سیاسی رسانه‌های جمعی آزاد	خودمختاری مردمی، عقلانیت همگانی و تعامل گروه‌ها	اندیشمندانه

۴. در مورد این تعریف و سایر استدلال‌ها دربارهٔ مفهوم دمکراسی به عنوان برابری رویه‌ای (Procedural Equality) ر.ک:

## (۲) دلایل دفاع از مردم سالاری

چنان که گذشت مردم سالاری دارای مفاهیم و ابعاد مختلفی است که دلایل و توجیحات بسیاری برای آن برشمرده‌اند. مهم‌ترین دلایل مورد قبول نظریه‌های فوق عبارت‌اند از:

الف - فرآیند دموکراتیک در جوامعی که افراد و گروه‌های زیادی دارای منافع و دیدگاه‌های متفاوتی هستند، یکی از مؤثرترین روش‌های حل اختلاف‌های سیاسی، اجتماعی و اداری است و چنین روشی نسبت به سایر روش‌ها بر تأمین نظرات مشترک در وضعیت‌های اختلافی و تعارضی، توانا تر است.

ب - دخالت هر چه بیش‌تر مردم در روند حکومت‌داری از بهترین روش‌های موجود برای کنترل و محدودیت سوءاستفاده از قدرت عمومی به شمار می‌آید.<sup>۵</sup>

ج - در اجتماع افراد برابر و مساوی، وجود فرآیند مردمی می‌تواند در ارتقای کیفیت و استاندارد زندگی افراد جامعه تأثیر مهمی داشته باشد.

د - از دیدگاه روابط انسانی و اخلاقی، فرآیند مشارکت موجب بالا رفتن روحیه تعامل و انسجام و وحدت اجتماعی شده و تعامل اجتماعی در میان افراد و گروه‌های جامعه، صرف‌نظر از آثار مهم آن، دارای ارزش اجتماعی و اخلاقی است.<sup>۶</sup>

ه - فرآیند مشارکت مردمی دارای ارزش معرفت‌شناسی است، به این مفهوم که مشارکت در حوزه اجتماعی و سیاسی و اداری، موجب ظهور بازار آزاد اندیشه‌ها و رویکردهای متفاوت از حقیقت واحد شده و در نتیجه شناخت دقیق‌تر و واقعی‌تری از مسائل و مشکلات و راهکارهای اجتماعی حاصل خواهد شد.<sup>۷</sup>

5. Amg Gutmann, op.cit., p. 411.

6. See: James L. Lyland, op.cit., p. 164-92.

7. Joshua Cohen, An Epistemic Conception of Democracy, p. 26-38, 34.



### ۳) مفهوم پاسخ‌گویی

در بحث‌های گذشته فرآیند مردمی شدن، مؤثرترین روش تصمیم‌گیری سیاسی و اجتماعی و اداری معرفی شد. ارتباط پاسخ‌گویی و مردم‌سالاری در این است که اصل پاسخ‌گویی از طریق تأمین حق مشارکت و دخالت مردم در تصمیم‌ها و برنامه‌های حکومتی، ارزش‌ها و اصول مردم‌سالاری را تضمین می‌نماید. مسئولیت درونی و بیرونی مدیران دولتی و مقامات سیاسی حافظ فرآیند مردمی حکومت‌داری است. بنابراین، پاسخ‌گویی ابزاری برای پاسخ و توضیح دادن اعمال و تصمیم‌های یک فرد یا مقام به مقام یا نهاد دیگری است که همراه با آثار حقوقی و سیاسی و اداری لازم باشد.<sup>۸</sup> از آن‌جا که پاسخ‌گویی تأمین‌کننده اصول و اهداف مختلف در رویکردهای متفاوت است. برای مدیران، پاسخ‌گویی ابزاری برای نظارت بر انجام هر نوع اشتباه اداری و تصحیح سوء‌مدیریت، تحقق کارآیی و اثربخشی و شفافیت در بخش دولتی خواهد بود. برای حقوق‌دانان، پاسخ‌گویی ابزار و وسیله‌ای است برای کنترل مأموران دولتی در چارچوب مقررات و قوانین و رویه‌های اداری. به عبارت دیگر، برای حقوق‌دانان، پاسخ‌گویی در خدمت اصول حاکمیت قانون، عدالت طبیعی و انصاف رویه‌ای، اصول کلی حقوقی، اهداف قانون‌گذار و سیستم حقوق و تکالیف مردم است. آثار حقوقی این نوع پاسخ‌گویی در رابطه با مأموران و مدیران دولتی و حکومتی به نسبت شدت نقض قوانین و مقررات و اصول مذکور ممکن است بی‌اعتباری و ابطال تصمیم‌ها و اقدامات اداری، پرداخت خسارت به صدمه‌دیدگان، حبس، انفصال از مشاغل دولتی و... باشد. برای سیاستمداران، پاسخ‌گویی در جهت حفظ و حراست از برخی ارزش‌های سیاسی مانند رعایت اصل نمایندگی مردم، رعایت مصوبات پارلمان، وفاداری و انسجام حزبی، ایدئولوژی سیاسی، احترام به افکار عمومی و اصول قانون اساسی مانند تفکیک

۸- برای اطلاع از تعریف مشابه آن ر.ک:

قوا مطرح است. آثار سیاسی اشتباهات مدیران دولتی و مشکلات اداری ممکن است در اشکال مختلفی بروز کند مانند: مسئولیت سیاسی وزیر به پارلمان، رسوایی عمومی و سیاسی مقامات سیاسی، بی اعتمادی مردم نسبت به حزب مسلط یا گروه‌های سیاسی حاکم، استعفا یا برکناری وزیر، سؤالات پارلمانی و روبرویی با سازمان‌های بازرسی کننده. ضمن آن‌که چنین آثار سیاسی ممکن است در برخی اشکال به رسیدگی‌های قضایی منجر شود، مانند تحقیقات و گزارشات سازمان‌های بازرسی کننده به مجلس نمایندگان و دیوان‌های قضایی کشور در مورد سوءاستفاده‌های مالی سازمان‌ها و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه آن‌ها.

به علاوه، مدیران در بخش دولتی ملزم‌اند نه فقط تصمیم‌های بهینه، کارآ و اثربخش بگیرند بلکه اقدامات و تصمیم‌های آن‌ها باید اخلاقی، عادلانه و منصفانه و منطبق با استانداردهای انسانی باشد. بر این اساس، کدها و منشورهای اخلاق حرفه‌ای نیز تدوین می‌شوند. مدیران و مقام‌های دولتی در بعد پاسخ‌گویی اخلاقی باید مبانی تصمیم‌ها و اقدام‌های خود را بیان کنند و توضیح بدهند که به چه دلایلی فکر می‌کنند اعمالشان مطابق استانداردها و اصول اخلاقی است.

بنابراین، ارزش‌های مردمی مانند برابری شهروندان در برابر قانون و خدمات عمومی، مشارکت، پاسخ‌گویی، نمایندگی و حاکمیت قانون، از طریق سیستم پاسخ‌گویی می‌توانند در جامعه به تدریج نهادینه شوند.

ادامه این مقاله به سه موضوع اختصاص یافته است: (۱) تحلیل مشروح‌تری از انواع پاسخ‌گویی‌ها و آثار و نتایج آن برای مدیران و مأموران دولتی، (۲) بررسی شرایط تحقق پاسخ‌گویی مؤثر و (۳) محدودیت‌ها و چالش‌های پاسخ‌گویی مدیران و مأموران دولتی.

#### (۴) انواع پاسخ‌گویی

مدیران و مأموران به خدمات عمومی یا مستخدمین دولتی، در دنیای جدید، به سازمان‌ها و ارگان‌ها و گروه‌های مختلفی پاسخ‌گو هستند. در واقع، ماهیت پاسخ‌گویی حقوقی، سیاسی، اداری و... تعیین‌کننده سازمان‌هایی است که مسئول نظارت و کنترل

هستند، از قبیل دادرسان، سیاستمداران، وزرا، سازمان‌های بازرسی و حسابرسی و.... به هر حال، انواع پاسخ‌گویی‌ها عبارت‌اند از:<sup>۹</sup>

#### ۴-۱) پاسخ‌گویی عمومی و شهروندی

در این نوع پاسخ‌گویی مدیران دولتی و وزرا دربارهٔ سیاست‌ها، تصمیم‌ها و اقداماتی که به نحوی با حقوق و منافع مردم به عنوان صاحبان حق (Stakeholders) مرتبط باشند، باید دلایل خود را به طور شفاف بیان کنند. برای ایجاد سیستمی مؤثر و مطلوب از نظارت شهروندی باید ابزارها و راه‌هایی برای نقد برنامه‌ها و تصمیم‌های مدیران و وزرا وجود داشته و در صورت لزوم با ضمانت‌های قضایی و سیاسی و اداری همراه باشد. شهروندان می‌توانند از طریق رسانه‌های جمعی، مطبوعات، انتخابات، گروه‌های سازمان یافتهٔ اجتماعی و سیاسی و اقتصادی، دیدگاه‌های خود را در مورد اصلاح یا تأیید تصمیم‌ها و برنامه‌های دولتی اعلام نمایند.

پاسخ‌گویی به مصرف‌کننده یا ارباب رجوع، از طریق منشورهای شهروندی (Citizens Charters) در ارتباط با نوع خدمات و کالاهای عمومی، قیمت و کیفیت آن‌ها و توزیع منصفانه و عادلانهٔ مشاغل و فرصت‌ها، مجوزها و کمک‌های دولتی، جزء ابزارها و راهکارهای پاسخ‌گویی شهروندی و عمومی است. از نظر حرفه‌ای نیز، مدیران و بوروکرات‌ها باید سعی کنند استانداردها، قواعد، و رویه‌های اداری تأسیس شده توسط خود را در رفتارها و تصمیم‌هایشان رعایت کنند. در این نوع پاسخ‌گویی، شهروندان و مصرف‌کنندگان باید در صورت متضرر شدن از اعمال دولتی، عدم خشنودی خود را از کیفیت و قیمت خدمات و کالاهای دولتی ابراز کنند. هم‌چنین تخلف از رویه‌های جاری اداری باید از سوی مأموران دولتی مورد توجه قرار گیرد و به نحوی خسارت‌های به وجود آمده جبران گردد.

۹. برای تشریح کلی این مفاهیم رک:

## ۲-۴) پاسخ‌گویی اداری

در این نوع پاسخ‌گویی، مأموران دولتی در مقابل مقامات غیرقضایی و غیرسیاسی یعنی مستخدمین دولتی دیگر و مقامات عالی اداری یا سازمان‌های اجرایی دیگر، مسئولیت دارند. این مأموران به وزرا، بازرسان و ذیحسابان پاسخ‌گو هستند. هدف از این نوع نظارت، تنظیم و کنترل تصمیم‌های اداری و اجرایی از حیث کیفیت خدمات و کالاهای دولتی، کارآیی تصمیم‌ها، حسن اجرای شرایط و مقررات مندرج در قوانین، و مصرف بهینه و قانونی بودجه دولتی است.

در درون ساختار وزارتی و سازمانی، مستخدمین دولتی، به طور سلسله‌مراتبی، به مقامات بالاتر اجرایی و اداری و وزرا و از نظر بیرونی به بازرسین مالی و مالیاتی و قانونی پاسخ‌گو هستند. ممکن است از سوی کمیسیون‌های داخلی مجلس نیز برای توضیحات بیشتر و نظرات کارشناسی فراخوانده شوند. بعضی اوقات، بنگاه‌ها و کمیسیون‌های خاصی (Regulatory Agencies) با هدف خاصی از سوی پارلمان تأسیس می‌شوند، مانند هیأت‌ها و کمیسیون‌های تخصصی بهداشت و صنعت و مالیات و تأمین اجتماعی و... که وظیفه این کمیسیون‌ها تنظیم مقررات در حوزه‌ای مشخص، جذب اطلاعات لازم و رعایت استانداردهای مناسب در حوزه‌های مذکور در رابطه با مقام‌های اداری یا حتی بخش خصوصی و روابط مردم با آنهاست. تصمیم‌های این کمیسیون‌ها دارای ضمانت اجرای حقوقی است و آثار جدیدی از قبیل بی‌اعتمادی مردم و رسوایی وزارتی و در برخی مواقع تغییر سیاست‌ها و برنامه‌های سازمانی و وزارتی را به همراه دارد. از آنجا که دوگانگی سیاست و اداره در عمل قابل دفاع نیست، بسیاری از اشکال پاسخ‌گویی اداری منجر به پاسخ‌گویی سیاسی و حقوقی می‌شوند که در قسمت‌های بعدی آنها را مطرح می‌کنیم.

## ۳-۴) پاسخ‌گویی حقوقی

در این رویکرد، مدیران دولتی و بوروکرات‌ها در مورد رعایت شرایط و اصول حاکمیت قانون به دادگاه‌ها و دادرسان پاسخ‌گو هستند. همان‌طور که قبلاً اشاره شد،

دادرسان در جوامع مردم سالار خود را حافظان ارزش‌ها و فرآیند دموکراتیک مانند مشارکت، حقوق مردم، برابری و آزادی‌های فردی می‌دانند. مأموران دولتی ملزم‌اند ترتیبات و شرایط مندرج در قوانین و آیین‌نامه‌های دولتی را در امور روزمره و جاری خود از قبیل صدور مجوزهای لازم، اخذ مالیات‌ها، خرید اجباری، تصرف قانونی اموال مردم برای امور ضروری حکومت و حتی عزل و اخراج کارکنان مورد توجه جدی قرار دهند. در غیر این صورت از طریق سیستم شکایات و گزارش‌های متضررین، به تصمیم‌های دولتی در دادگاه‌ها رسیدگی شده و در مواردی ابطال می‌شوند.

دامنه و محدوده نظارت و کنترل قضایی به میزان نقض ترتیبات مقرر در قوانین و مقررات دولتی، اصول کلی حقوقی و حقوق شهروندی مردم مندرج در قانون اساسی، بستگی دارد. هر چه میزان نقض اصول یاد شده بیشتر باشد، پاسخ‌گویی و مسئولیت حقوقی آنان نیز بیشتر خواهد بود. در مقایسه با مفهوم پاسخ‌گویی شهروندی و عمومی، این نوع پاسخ‌گویی با ضمانت اجراهای شدیدتر و آثار مهم‌تری همراه است، لیکن این نوع نظارت بیش‌تر انتظامی و مقطعی است و مدیران دولتی می‌توانند از خلال آرای دادگاه‌ها، اصول قضایی را که مرتبط با اعمال و اقدامات اجرایی آن‌هاست استخراج کنند.

در هر صورت، مدیران دولتی و بوروکرات‌ها باید از آثار و عواقب عدم رعایت اصول حقوقی و قوانین و مقررات دولتی به نحوی آگاهی داشته باشند تا تصمیم‌های آنان مورد ابطال قرار نگرفته و موجب کندی روند اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها و صرف بیهوده درآمدها و بودجه عمومی و دولتی در رسیدگی‌های قضایی نشود. از این دیدگاه، رعایت قانونی مشروط بر این‌که قوانین و سیاست‌ها خود مؤثر و ناظر به واقع تنظیم شده باشند، موجب بالا رفتن عنصر کارایی و اثربخشی تصمیم‌های دولتی خواهد شد. در این‌جا به عنوان نمونه به بررسی دو اصل مهم از اصول کنترل قضایی که محدود کننده رفتارها و تصمیم‌ها و اقدام‌های مأموران دولتی هستند، می‌پردازیم:

این اصل به مفهوم این است که صلاحیت و اختیارات مقامات اداری مبتنی بر قوانین و مقررات دولتی است. ترتیبات و شرایط حقوقی و واقعی (Factual) که مقامات اداری باید طبق آن تصمیم‌گیری کنند، در این مجموعه‌ها درج شده است، لذا ملزم به پیروی از چنین شرایطی هستند. از این نظر، دادرسان بر اعمال و صلاحیت مقامات اداری نظارت می‌کنند تا اطمینان یابند که آن‌ها پیوسته در چارچوب ترتیبات مقرر در قوانین و مقررات، به کار خود ادامه دهند.<sup>۱۰</sup>

داوری و تصمیم‌گیری نهایی در خصوص مفاهیم، تفسیر و آگاهی از الفاظ قانونی و ترتیبات و شرایط مندرج در قوانین و مقررات، بر عهده دادرسان مستقل، بی‌طرف، آموزش دیده و با تجربه دیوان‌های قضایی است.

دکترین خروج از صلاحیت قانونی (Ultra Vires) برای کنترل قدرت اداری و اجرایی مأموران دولتی به کار می‌رود. شرایط مندرج در قوانین و مقررات مانند اساسنامه و مرامنامه‌ای است که اهداف و وظایف اعضا و مدیران یک گروه یا شخصیت حقوقی را مشخص می‌کند. از این رو، خروج از چنان اساسنامه‌ای مانند نقض اهداف، سیاست‌ها و اصولی است که مشروعیت حقوقی اعمال و اقدامات مدیران و مأموران دولتی را تأمین می‌کند.<sup>۱۱</sup> آثار حقوقی چنین عملکردی، ابطال و عدم تأثیر حقوقی است، به این معنا که چنین اقدامی از هرگونه اعتبار و نفوذ قانونی تهی بوده و گویا هیچ تصمیم یا اقدامی از ابتدا ایجاد نشده است.<sup>۱۲</sup>

### ب) اصل عدالت طبیعی (Natural Justice)

دومین اصل حقوقی که محدود کننده اعمال و تصمیم‌های اداری و اجرایی است، اصل عدالت طبیعی و انصاف رویه‌ای (Procedural Fairness) است. این اصل، بیانگر این عقیده است که مأموران دولتی نباید داور اعمال و تصمیم‌های خود باشند و در فرآیند

10. Mohammad H. Zarei, The Applicability of the Principle of Judicial Review to the Delegated Legislative Powers of Ministers, a PH.D, Thesis, p. 99, 98-148.

11. Howard A. Street, A Treatise on the Doctrine of Ultra Vires, p. 1-3.

۱۲. برای بررسی تفصیلی از راه‌های جبران خسارت ر.ک:

H.W.R. Wade and C.F Forsyth, Administrative Law, p. 579-663.

تصمیم‌گیری باید مانند یک دادرس مستقل و بی‌طرف که خود هیچ‌گونه نفع مادی و سیاسی در نتایج تصمیم‌های خود ندارد، عمل کنند. بُعد دیگر اصل عدالت طبیعی و انصاف رویه‌ای این است که چنانچه احتمال تأثیرگذاری و ضرر نسبت به حقی یا نفعی از مردم و شهروندان در جریان تصمیم‌گیری مقامات اداری وجود داشته باشد، مدیران دولتی ملزم‌اند تا قبل از تصمیم‌گیری نهایی، نظرات و دیدگاه‌های متضررین احتمالی را به طور منصفانه جلب نمایند و اجازه دهند که آنها ذهنیت و نظرات مدیران را تحت تأثیر قرار داده و از خود در مقابل دلایل مدیران دفاع کنند.<sup>۱۳</sup> به عبارت دیگر، دادرسان سعی می‌کنند تا فرآیند تصمیم‌گیری اداری و دولتی را مانند فرآیند رسیدگی قضایی درآورده و از طریق عدالت قضایی و انصاف رویه‌ای، مأموران و مدیران دولتی را ملزم به رعایت آنها نمایند.

فرآیند تصمیم‌گیری اداری، جریانی پیچیده و شامل مراحل متعددی است از جمله: توجه به اهداف و شرایط و ترتیبات مقرر در قوانین و سایر مقررات دولتی، جمع‌آوری اطلاعات، ارزیابی راه‌حل‌های مختلف و ممکن، تعیین بهترین راه‌حل از میان سایر راه‌حل‌های ممکن، ارزیابی راه‌های مختلف اجرای تصمیم‌ها، و سنجش آثار احتمالی تصمیم‌ها بر منافع عمومی و افراد و گروه‌های ذیحق اجتماعی. اهمیت رعایت انصاف رویه‌ای در این فرآیند این است که سطح قابل قبولی برای حمایت از افراد و گروه‌هایی که تصور می‌کنند حقوق و منافعشان در فرآیند تصمیم‌گیری تضییع شده و یا خواهد شد، ایجاد می‌نماید.<sup>۱۴</sup>

در واقع، چنانچه یک تصمیم خاص اداری، تأثیر قابل توجهی بر حقوق و منافع فرد یا گروهی داشته باشد، تصمیم‌گیری بدون اجازه دفاع به آنها برای ابراز نظرات خود، امری غیرمعقول و خلاف انصاف رویه‌ای است.<sup>۱۵</sup> به علاوه، با توجه به افزایش قدرت و نقش تدریجی دولت‌ها و دخالت‌های روزافزون آنها در ابعاد مختلف زندگی شهروندان، شناسایی اصل انصاف رویه‌ای موجب جلوگیری از سوءاستفاده و کاربرد

13. Ibid.

14. Mohammad. H. Zarei, op.cit., p. 134.

15. H. W. R. Wade and Forsyth, op.cit., p. 334-335.

خودسرانه قدرت اجرایی خواهد شد. از این جهت است که چنین دیدگاهی مشهور به نظریه حق - محور از نظام اداری شده و در نتیجه حداقل استاندارد را از صحت و اثربخشی جریان تصمیم‌گیری اداری، تضمین می‌نماید و نهایتاً سطح مناسبی از نتایج مطلوب را به وسیله حمایت از افراد در برابر بی‌عدالتی رویه‌ای، فراهم می‌سازد.<sup>۱۶</sup>

راهکار تحقق چنان سطح مناسبی از صحت و درستی نتایج، به رعایت اصل تناسب (Proportionality) بستگی دارد. به عبارت دیگر، باید بین میزان اهمیت حقوق و منافع که درگیر تصمیم‌های اداری است از یک طرف، و رعایت دقت و صحت روش تصمیم‌گیری و ارزش‌ها و اهداف نظام اداری از سوی دیگر، تناسب منطقی وجود داشته باشد. بنابراین، برای تأمین اصل انصاف رویه‌ای، میزان دقت و صحت در فرآیند مشارکت صاحبان حق و منفعت، به عنوان جنبه‌ای از عقلانیت ابزاری، ضروری است.<sup>۱۷</sup>

نتیجه این که: رعایت این اصل به مشارکت بیش‌تر منتهی شده و مشارکت مانع تصمیم‌گیری خودسرانه و بی‌ضابطه شده و شفافیت تصمیم‌ها و اقدامات اداری را تأمین خواهد کرد. از طرف دیگر، ارزش مشارکت به این است که به رشد و ارتقای شخصی و رفتاری افراد جامعه منجر می‌شود. مشارکت، پاسخ‌گویی و شفافیت، ستون اصلی ساختار دولت‌های مطلوب را تشکیل می‌دهد. بر این اساس، مفهومی از مشروعیت و حقانیت به وجود می‌آید که تصمیم‌ها و اقدام‌های مقامات دولتی را هم از جنبه حقوقی و هم از جنبه اخلاقی توجیه و قابل قبول می‌نماید. وجود چنین مشروعیتی به نوبه خود منجر به تصمیم‌ها و نتایج بهتر و مؤثرتری خواهد شد.<sup>۱۸</sup>

از آنچه گفته شد، دست کم دو روش مشارکت در جریان تصمیم‌گیری اجرایی قابل استنتاج است: یکی این‌که هرگاه تصمیم‌های اداری ماهیتی فردی و جزئی یا موردی داشته و حقوق و منافع افراد معینی را به طور جدی تحت تأثیر قرار دهد، در این موقعیت‌ها انصاف رویه‌ای، شکل خاص مشارکت را در قالب فرآیند رسیدگی قضایی

16. Stanley De Smith and Rodney Brazier, Constitutional and Administrative Law, p. 567-569.

17. Ronald Dworkin, A Matter of Principle, p. 72-104.

18. D.J. Galligan, Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion, p. 330-333.



مانند توجه به دلایل هر یک از اصحاب دعوا به خود می‌گیرد.<sup>۱۹</sup> دیگر این‌که، هرگاه منافع و حقوق عمومی مردم و گروه‌های زیادی از شهروندان تحت تأثیر تصمیم‌های اجرایی باشند، انصاف رویه‌ای الهام‌بخش استفاده از روش‌های مشاوره‌های جمعی، نظرسنجی عمومی، تحقیقات و مذاکره با نمایندگان مردم و گروه‌ها و اصناف و... می‌باشد.<sup>۲۰</sup>

بنابراین، انصاف رویه‌ای با ارزش‌های بنیادین مردم سالاری مانند احترام برابر و متقابل کلیه شهروندان، رفتار منصفانه و خودمختاری انسانی بسیار سازگار و هماهنگ است. چنین دیدگاهی از پاسخ‌گویی مقامات دولتی نه فقط آن‌ها را ملزم می‌سازد که از منابع و درآمدها به طور کارآ و اثربخش از طریق تحلیل‌های هزینه - منفعت استفاده کنند، بلکه باید نسبت به آثار و نتایج حقوقی و اخلاقی تصمیم‌ها و سیاست‌هایشان نیز توجه کافی داشته باشند. به سخن بهتر، در این دیدگاه، اصول کارآیی و اثربخشی باید خود را با اصل انصاف رویه‌ای منطبق سازد.

#### ۴-۴) پاسخ‌گویی سیاسی

منظور از پاسخ‌گویی سیاسی، پاسخ دادن و توضیح دادن یک مقام سیاسی مانند وزیر به سایر مقامات یا سازمان‌های سیاسی مانند مجلس قانون‌گذاری، کمیسیون‌های دائمی و ویژه پارلمانی، رئیس جمهور یا نخست وزیر می‌باشد. پاسخ‌گویی مسئولان سیاسی مقامات حکومت محلی به مقامات حکومت مرکزی نیز از قبیل پاسخ‌گویی سیاسی است.

برای ارتقا و توسعه پاسخ‌گویی مؤثر سیاسی، ساختار نظام سیاسی باید غیرمتمرکز شده، نظام انتخاباتی اصلاح گردیده، احزاب سیاسی ایجاد شوند و آزادی اطلاعات و مطبوعات تأمین گردد.<sup>۲۱</sup>

مقامات اداری و مستخدمین دولتی یا بوروکرات‌ها، پاسخ‌گویی سیاسی نیستند. در

۱۹. منظور توجه به دلایل و نظرات افراد ذبحق در تصمیم‌های دولتی است.

20. Ibid, p. 337.

21. Dawn Oliver, op.cit., Chapter one.

عوض، وزرا در ازای تصمیم‌ها و اقداماتی که مستخدمین دولتی از طرف آنها اتخاذ می‌کنند به پارلمان، رئیس جمهور و سازمان‌های بازرسی و مقامات ذی‌حسابی باید پاسخ دهند. بنابراین، درک بهتر پاسخ‌گویی سیاسی مشروط به فهم نحوه ارتباط مستخدمین عمومی و وزرا و نیز نقش آنها در تصمیم‌سازی و تأثیرگذاری آنان در تصمیم‌ها و نتایج نهایی برنامه‌ها و سیاست‌های سازمانی و وزارتی است. در سایه نظرات جدید و اصلاحات اداری، به نظر می‌رسد که مقامات اداری باید سهم بیش‌تری از مسئولیت‌ها را در اعمال قدرت اجرایی و اداری نسبت به مدل کلاسیک و سنتی سلسله مراتب اداری بر عهده بگیرند.

در مدل سنتی سلسله مراتب اداری، وزیر بالاترین شخص سیاسی و اجرایی وزارتخانه شناخته می‌شود و به طور رسمی و قانونی کلیه تصمیم‌های مهم به وسیله او و به نام او، ولی با همکاری مستخدمین دولتی و مقامات اداری گرفته می‌شود. در این مدل، فرض بر این است که مستخدمین دولتی گمنام و ناشناخته، با ثبات شغلی و از نظر سیاسی بی‌طرف و خنثا هستند.<sup>۲۲</sup> وزیر مربوطه از نظر قانون اساسی باید کلیه اشتباهات و تقصیرات و سوءمدیریت‌های مأموران و مستخدمین دولتی را بپذیرد و در صورت مقتضی استعفا دهد یا به نحوی جبران خسارت نماید.<sup>۲۳</sup> از نظر قانون اساسی، مستخدمین دولتی نه شناخته شده‌اند و نه در پارلمان و کمیسیون‌های پارلمانی پاسخ‌گو هستند.

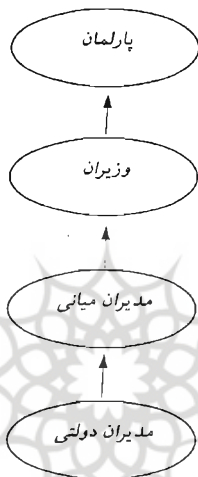
از آن‌چه گفته شد، دست‌کم در صورت مشارکت در تصمیم‌گیری اجرایی حقیقی این‌چنین نیست؛ بلکه در واقع، در صورت مشارکت در تصمیم‌گیری حقیقی، مستخدمین دولتی باید به‌طور مشخص در تصمیم‌گیری مشارکت داشته باشند و در صورت مشارکت در تصمیم‌گیری حقیقی، مستخدمین دولتی باید به‌طور مشخص در تصمیم‌گیری حقیقی مشارکت داشته باشند و در صورت مشارکت در تصمیم‌گیری حقیقی، مستخدمین دولتی باید به‌طور مشخص در تصمیم‌گیری حقیقی مشارکت داشته باشند.

22. D. Drewry and T. Butcher, *The Civil Service Today*, p. 150-51; see also: Dennis Kavanagh,

*British Politics: Continuities and Changes*, p. 336. Administrative Law, p. 507-509.

23. See: Colin Turpin, "Ministerial Responsibility", in Oliver and Lester (eds), *Changing Constitution*, p. 109-51.

## مدل سنتی و کلاسیک پاسخ‌گویی اداری



اما در واقعیت امر، مستخدمین دولتی و بوروکرات‌ها نه بی‌طرف هستند، نه گمنام و نه ناشناخته. وزرا در عمل ممکن است در لایه‌لای چرخ‌های بوروکراسی، قدرت خود را از دست بدهند و تحت تأثیر گزارش‌ها و اطلاعات غلط و جهت‌دار و به اصطلاح کنترل شده و در سیاست‌گذاری‌ها کانالیزه شوند.<sup>۲۴</sup> در دنیای امروز، این افسانه‌ای بیش نیست که وزیری بتواند کلیه تصمیم‌های مهم و ضروری را خود به تنهایی بگیرد. چنین واقعیتی با شواهد بسیاری قابل اثبات است، از جمله این‌که وزرا دقت کافی و دانش و تجربه

24. D. Drewry and T. Butcher, op.cit., p. 153; G. Drewry, Revolution in whithall: The Next Steps and Beyond, in Oliver and Lester (eds), p. 160.

کارشناسی مفید را برای تصمیم‌گیری‌ها ندارند. آن‌ها غالباً در هنگام کسب مقام وزارت دارای سیاست‌ها و برنامه‌های از پیش تعیین شده نیستند یا اگر هستند در حد بسیار کلی و اجمالی است به این علت باید به کارشناسان و مشاوران و مستخدمین عمومی تکیه نمایند تا سیاست‌های کلان خود را به صورت طرح‌ها و پروژه‌های قابل اجرا و عملیاتی درآورند. در این فرآیند است که مقامات سیاسی به وسیله تکنیک‌ها و روش‌های بوروکراتیک مانند گزارش‌های ابتدایی جهت‌دار، اطلاعات کنترل شده، بسیج بخش‌ها و نیروهای درون سازمانی علیه سیاست‌های وزیر جدید و نیز درز کردن و افشای اطلاعات و وضعیت وزارتی برای تخریب اعتبار عمومی آن‌ها، مورد کنترل مقام‌ها و مأموران اداری قرار می‌گیرد.<sup>۲۵</sup>

از این دیدگاه، باور این‌که مستخدمین دولتی و بوروکرات‌ها به عنوان حوزه وزرا (Alter Ego) در چارچوب وزارتی و سازمانی عمل کنند به و سختی قابل پذیرش است. باید اضافه نمود که در بسیاری از موقعیت‌ها، تصمیم‌ها و سیاست‌های یک وزیر در واقع تحت تأثیر فرآیندی طولانی از تعامل و تأثیر متقابل و روابط بین وزارتی و سازمانی یا عکس‌العمل زنجیره‌وار خارج سازمانی است که وزیر مربوطه نقش اندکی در شکل‌گیری آن داشته است.

بنا بر این علل، تغییرات عمده‌ای در پارادایم نظام اداری سنتی «وبری» در حال وقوع است. همان‌طور که معروف است مدل وبری «تبلور مفهوم عقلی - حقوقی اقتدار اداری است که متکی به سلسله مراتب مقررات و قوانین و اعتقاد به تفکیک مؤثر منافع فردی از وظایف و اهداف سازمانی است».<sup>۲۶</sup> در مقایسه با این مدل، ویژگی‌های پارادایم جدید یا مدیریت دولتی نوین در «قابل پیش‌بینی بودن، استراتژیک، نتیجه محور، مبتنی بر رهبری اجرایی، بازار - محور، مشتری - مداری و کارآفرینی»<sup>۲۷</sup> منحصر می‌شود.

هسته اصلی این پارادایم جدید، پاسخ‌گویی مقام‌های اداری به قوانین و مقررات،

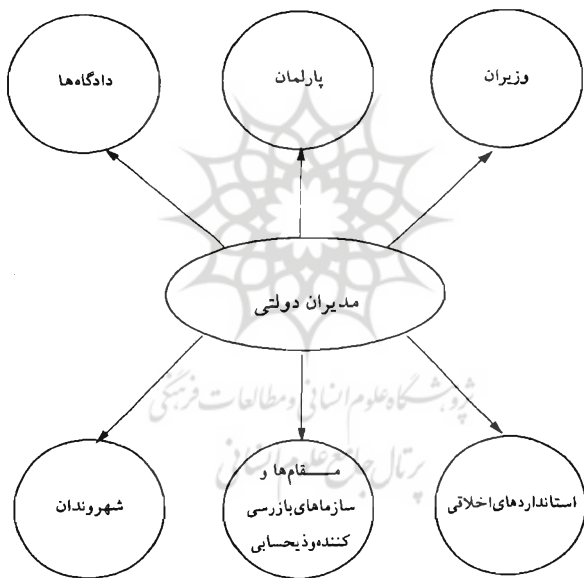
25. D. Drewry and T. Butcher, op.cit., p. 157-59.

26. Ibid, p 153 & Andrew Massey, Civil Service Reform and Accountability, Public Policy and Administration, p. 23.

27. From Overman and Boyd quoted from Massey, op.cit., p. 16.

کنترل قضایی فرآیندهای اجرایی و اداری، وفاداری به قراردادهای اداری، نقش نیروهای بازار، منشور شهروندی و مرامنامه‌ها و کدهای اخلاق حرفه‌ای است. بنابراین، پاسخ‌گویی سنتی و سلسله‌مراتبی مقام‌های اداری به وزرا، باید به نفع پاسخ‌گویی بیش‌تر آن‌ها به شهروندان و دادرسان و پارلمان، مهندسی و سازماندهی دوباره شود.

### مدل نوین پاسخ‌گویی مدیران دولتی



با توجه به فرآیند مردم‌گرایی و در سایه تغییرات و اصلاحات جدید در دادگاه‌های

اداری، کلیه ارکان ماشین دولت در کلیه سطوح، لایه‌ها و زوایای آن از جمله مأموران دولتی، سازمان‌های اجرایی و حتی نهادهای عمومی غیر دولتی باید به طور مساوی در برابر پارلمان، کمیسیون‌های پارلمانی، دادگاه‌ها و شهروندان پاسخگو باشند.<sup>۲۸</sup> هم‌اکنون بسیار واضح و منطقی است که قدرت عمومی اجرایی به طور مشترک به وسیله وزرا، مقام‌های عالی اداری و سایر مقام‌های حکومتی مورد استفاده و اعمال قرار می‌گیرد. چنین واقعیتی باید در فهم ما از اصول قانون اساسی و تبیین روابط قدرت و توزیع مسئولیت‌ها دخالت داده شود؛ لذا باید در ساختار سازمانی وزارتخانه‌ها شفاف سازی صورت گیرد تا مشخص شود چه نوع قدرتی و اختیاری به وسیله کدام مقام دولتی یا حکومتی و تا چه حدودی اعمال می‌شود تا در نتیجه سیستم پاسخ‌گویی اصلاح شده و به طور معناداری شکل گیرد.<sup>۲۹</sup>

برخی از مصادیق اصلاحات اداری اخیر نظیر: معرفی سازمان‌های اجرایی غیرمتمرکز عمومی (Next Steps Agencies)، به پیمان دادن وظایف تصدیگری دولت، و خصوصی سازی ارائه خدمات عمومی و مدیریت دولتی، نشان‌گر حمایت از گسترش راهکارهای مؤثر پاسخ‌گویی در بخش دولتی است؛ به عنوان مثال، فلسفه تشکیل سازمان‌های اجرایی غیرمتمرکز عمومی، ارائه راهکار متفاوتی برای اجرای وظایف و اهداف دولتی با توجه به تفکیک سیاست و اجرا می‌باشد. به همین ترتیب پاسخ‌گویی در رابطه با وظایف نظارتی و برنامه‌ریزی از پاسخ‌گویی در رابطه با اجرا و عملکرد اهداف و سیاست‌ها به وسیله سازمان‌های عمومی و غیردولتی غیرمتمرکز از هم جدا شده‌اند.

مستخدمین و مقام‌های دولتی مرکزی، در واقع، گروه اندکی هستند که در تصمیم سازی به وزیر خدمت می‌کنند و مدیریت و نظارت بر وظایف و اهداف و عملکرد سازمان‌های اجرایی عمومی و غیردولتی را برعهده دارند. از سوی دیگر، طیفی از سازمان‌ها وجود دارند که مأمورانشان را خود استخدام می‌کنند و برای ارائه خدمات

25. D. Dravny and T. Bukher, op.cit., p. 157-57.

26. Ibid, p. 153 & Andrew Massey, Civil Service Reform and Accountability, Public Policy and

28. Colin Turpin, Responsibility in Government, Public Policy and Administration, p. 35-47.

29. Ibid, p. 40.

ویژه بر اساس تقسیم مسئولیت تعریف شده بین وزارتخانه و سازمان‌های غیرمتمرکز، به امور اجرایی اقدام می‌کنند.<sup>۳۰</sup> تأثیر چنین تقسیم وظایفی این است که پاسخ‌گویی وزرا در رابطه با وظایف سازمان‌های غیرمتمرکز اجرایی، فقط به مسئولیت توضیحی در مورد کارآیی و مدیریت مالی کاهش یابد، نه این‌که نسبت به کلیه تصمیم‌ها و اقداماتی که توسط آن‌ها انجام می‌شود، مسئولیت داشته باشد.<sup>۳۱</sup> لذا پیشنهاد شده است به محض آن‌که بودجه و اهداف یک سازمان یا شرکت غیرمتمرکز مشخص می‌شود، نمایندگان مجلس می‌توانند سؤالات خود را به طور مستقیم با مدیران اجرایی آن‌ها مطرح کنند و نه با وزیر مربوطه. فقط زمانی وزرا برای پاسخ دادن دعوت می‌شوند که پاسخ‌های سازمان یا شرکت مورد نظر، قانع‌کننده و کافی نباشد.<sup>۳۲</sup>

بنابراین، مطابق چنین اصلاحاتی، ساختارها و روبه‌های سلسله‌مراتبی سنتی و پاسخ‌گویی مقرراتی باید به سوی پاسخ‌گویی مدیریتی نوین و عملکردگرا حرکت کند. در این مدل، مأموران دولتی بیش‌تر برای نتایج و اهداف و نیز کنترل داده‌ها و دوری از سوءاستفاده، پاسخ‌گو خواهند بود<sup>۳۳</sup>، نه برای رعایت روبه‌ها و تشریفات اداری و مقررات خشک سازمانی.

بر اساس مطالب پیش گفته، مفاهیم پنج‌گانه پاسخ‌گویی را در جدول شماره ۲ با هم مقایسه کنید.

30. D. Drewry and T. Buther, op.cit.

31. See: Mark Freeland, The Rule Against Delegation and the Carltona Doctrine in an Agency Context, p. 19-30.

32. Kavanagh, op.cit., p. 327-328.

33. See: Tereza Currstine, Reforming Public Service Accountability in Comparative Perspective: from Rule-Bound to Performance-Based Accountability in the US and a Paper Presented at Relhventing Government panel of the Public Administration Division, the UK, American Political science Association Annual Meehing, September 2-5 Atlanta, Georgina.

جدول شماره ۲

مفاهیم پاسخ‌گویی	به چه کسی	برای چه چیزی	ابزارهای مشارکت
عمومی	شهروندان و ارباب حقوق و منافع	کارآیی و رضایت شهروندان	سازمان‌های مصرف‌کننده، مطبوعات و...
اداری	وزرا، معاونین و مدیران، سازمان‌های بازرسی کننده و ذیحسابان	کارآیی، اثربخشی، ایدئولوژی‌ها و برنامه‌های حزبی، جواب‌گویی، قوانین و مقررات	مشاوره، مذاکره، مصاحبه‌ها و جلسات تحقیق عمومی
قضایی	دادگاه‌ها و دادرسان قضایی و اداری	قانونیت، حقوق و آزادی‌های فردی، انصاف رویه‌ای	کنترل قضایی و رسیدگی‌های حقوقی
سیاسی	پارلمان، نمایندگان مجالس، کمیسیون پارلمانی، رئیس‌جمهور و وزراء و احزاب سیاسی	اجرای قوانین و سیاست‌ها، بیانیه‌ها و ایدئولوژی‌های حزبی، انسجام حزبی، رعایت اصل نمایندگی	انتخابات، احزاب سیاسی، مطبوعات، افکار عمومی، گروه‌های ذی‌نفوذ، فشار و اجتماعی و سیاسی و...
اخلاقی	اعضای جامعه، همکاران حرفه‌ای، خانواده‌ها	صحت و درستی تصمیم‌ها، مشروعیت اخلاقی و عقلی	کلیه شهروندان، گروه‌های اخلاقی، انتقادهای عمومی، گروه‌های مذهبی - اجتماعی

(۵) شرایط تحقق پاسخ‌گویی مردمی

در این قسمت از مقاله مهم‌ترین شرایطی را که برای پاسخ‌گویی مردمی مقام‌های دولتی ضروری است، به طور مختصر بررسی می‌کنیم.

(۵-۱) تمرکز زدایی در ساختار تصمیم‌گیری دولتی

ساختار سنتی تصمیم‌گیری اداری با توزیع اهداف و تفویض صلاحیت‌ها به واحدهای مختلف اداری ناسازگار است و بیش‌تر با تمرکزگرایی وحدت‌بخش و اهداف و صلاحیت‌ها و ساختار تصمیم‌گیری هماهنگ بوده و عدم تمرکز را مانع کارآیی و



پاسخ‌گویی مؤثر می‌داند.<sup>۳۴</sup> اما در نظریه نظام اداری مردم سالار، نیازی به ساختار تصمیم‌گیری و پاسخ‌گویی خطی و سلسله‌مراتبی نیست و هر واحد اداری یا سازمانی که دارای هدف مشخص و معینی باشد در رابطه با اختیاراتی که به آن واگذار شده، یک واحد مسئول و پاسخ‌گو شناخته می‌شود.<sup>۳۵</sup> به عبارت بهتر، به منظور پاسخ‌گویی مؤثرتر، قدرت و اهداف اداری تا سرحد امکان بین سازمان‌های اجرایی تقسیم شده و هر یک از آنان باید به سازمان‌های اجرایی دیگر حساب پس بدهند.

علاوه بر تمرکززدایی در ساختار تصمیم‌گیری، استفاده از روش‌های لازم برای ارتقای کیفیت تصمیم‌ها مانند مذاکره، همکاری، رقابت و حتی ایجاد نظام شکایات ضروری است. در واقع، این تفکیک‌ها باعث حفظ دخالت عنصر طرف‌های سوم (مردم و مقام‌های ناظر) در تصمیم‌گیری شده تا پاسخ‌گویی و حساب‌دهی مؤثری ایجاد گردد.<sup>۳۶</sup>

## ۵-۲) جریان آزاد اطلاعات

برای حفظ حقوق شهروندی و انعکاس دیدگاه‌ها و نظرهای مردم به طور برابر در نتایج تصمیم‌ها و سیاست‌های اجرایی و برای تضمین مشارکت اندیشمندانه و مؤثر آنها، اطلاعات مرتبط و ضروری قبل از تصمیم‌ها باید در میان افراد و گروه‌های مردمی مربوط منتشر شود. انتشار اطلاعات هر چه وسیع‌تر و بیش‌تر در میان ارباب حقوق و منافع، موجب شناسایی طیف بزرگی از راه‌حل‌های اجرایی و اداری برای شهروندان شده تا در نتیجه، حقوق مساوی هر شهروندی از انتخاب راه‌حل‌های جانشین و ممکن، در ارزیابی راه‌حل‌های مختلف، در فرآیند اصلی تصمیم‌گیری و سرانجام در اجرای تصمیم‌های نهایی تأمین گردد.<sup>۳۷</sup>

34. Ronald J. Dakerson, op.cit., p. 15-16.

35. Ibid, p. 120-23.

36. Ibid, p. 126.

37. See: James L. Lyland, op.cit., 57-8.

### ۵-۳) الزام به بیان دلایل و مبانی تصمیم‌گیری

در قسمت‌های پیشین بیان شد که صاحبان حق و گروه‌های مردمی و صنفی از طریق دسترسی به اطلاعات لازم و مرتبط در تعیین اهداف، راه‌حل‌ها و کیفیت کالاها و قیمت‌ها مشارکت می‌کنند. در تحقق این امر، اصل الزام به بیان دلایل و مبانی تصمیم‌گیری در ارتقای پاسخ‌گویی مردمی ضروری است. مدیران دولتی در واقع به موکلین خود توضیح می‌دهند که بر مبنای چه اصولی آن تصمیم را گرفته‌اند و از این طریق آشکار می‌شود که چنان مبانی‌ای با خواست‌ها و معیارهای پیش‌بینی و منعکس شده در فرآیند تصمیم‌گیری به وسیله مردم و با اصول بنیادی‌تر قانونی و اخلاقی و منطقی، منطبق می‌باشد یا نه؟<sup>۳۸</sup>

به عنوان نمونه، در تصمیم‌گیری یک مدیر دولتی در ارتباط با خدمات آموزشی در مدارس مقطع ابتدایی، سه مرحله قابل تشخیص است: مرحله تشخیص وجود مسئله و مشکل مانند پایین بودن سطح کیفیت درسی دانش‌آموزان یک مقطع؛ مرحله تعیین ضوابط و مقررات دولتی یا راه‌حل‌های پیشنهادی اولیا و مربیان که در فرآیند مذاکره مقام‌های آموزشی و والدین دانش‌آموزان ارائه شده است و بالآخره مرحله چگونگی اجرای معیارها و راه‌حل‌های پیشنهادی فوق برای رفع مشکل مسئله آموزشی. حال چنانچه پس از مدتی مشکل از نظر اولیای دانش‌آموزان همچنان به قوت خود باقی باشد، مدیر یا مدیران دولتی آموزشی مکلف‌اند توضیح دهند که مبانی تصمیم‌های اجرایی آنان و برداشت آن‌ها از ضوابط و معیارها و استانداردهای پذیرفته شده یا پیشنهادی چه بوده و چگونه آن‌ها را به مرحله اجرا درآورده‌اند. بدین وسیله مشخص می‌گردد که استمرار مشکل ناشی از نقص ضوابط و مقررات دولتی یا راه‌حل‌های پیشنهادی بوده و یا شیوه اجرایی درست نبوده است. بیان دلایل تصمیم‌گیری، فرصتی را برای بررسی کم و کیف صحیح و اصولی تصمیم‌های دولتی و نیز اصلاح خطاها و اشتباهات فراهم می‌آورد.

۳۸. ز.ک: محمدحسین زارعی، «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون»، ص

#### ۵-۴ شفافیت (Transparency)

شفافیت در نظام اداری می‌تواند به عنوان یک هدف مستقل اداری شناخته شود. شفافیت به این مفهوم است که تصمیم‌ها و اقدام‌های منطقی به گونه‌ای هستند که اهداف و ابزارهای اجرایی آن‌ها سازگاری و هماهنگی درونی دارند.<sup>۳۹</sup> بنابراین، شفافیت ارتباط نزدیکی با ارزش‌های ابزاری و رویه‌ای دارد، و از این جهت با فرآیند مردمی در دولت شفاف و مطلوب، پیوند عمیقی پیدا می‌کند.

در این جا این سؤال پیش می‌آید که شفافیت در چه شرایطی و در ارتباط با کدام اهداف و ارزش‌های اداری؟ شفافیت و پاسخ‌گویی هر دو برای تحقق اهداف و ارزش‌های مدیریت دولتی جنبه ابزاری دارند، لذا نوع و ماهیت اهداف و ارزش‌های اداری، راهکارهای شفافیت را تعیین می‌کند و در نتیجه، راهکارهای فوق مستلزم وجود راه‌های مختلف مشارکت شهروندی است؛ برای نمونه، کارآیی، اثربخشی و جواب‌گویی ابزارهایی برای اندازه‌گیری عملکرد دولتی و نیز ارزش‌های رویه‌ای اداری به شمار می‌آیند، حال آنکه رعایت ارزش‌هایی مانند حقوق مردم، اقدام برابر شهروندی و اقدام به خواست‌ها و اولویت‌های مردمی جزء ارزش‌های ماهوی یا محتوایی اداری تلقی می‌شوند. بنابراین، تحقق پاسخ‌گویی اداری مستلزم رعایت کارآیی (کاهش هر چه بیشتر هزینه‌ها و مصرف بهینه منابع مالی و انسانی)، اثربخشی (دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده و سیاست‌های مشخص اجرایی) و جواب‌گویی (آمادگی و پذیرش ذهنی نسبت به نیازها و خواست مردم) است.<sup>۴۰</sup>

این سه ارزش تمثیلی اداری نشان‌گر اصول مختلف و مبانی پاسخ‌گویی هستند. برای تحقق این مبانی و اهداف، مقام‌های اداری و شهروندان باید نقش‌های مختلفی را نسبت به یکدیگر بر عهده بگیرند. لذا گفته شده است لازمه شفافیت این است که مقام‌های اداری باید نقش تنظیم‌کننده منابع و هزینه‌های اداری و مالی را در رابطه با تقاضای شهروندان و مصرف‌کنندگان ایفا کنند. در این جهت، مناسب‌ترین روش مشارکت، تعیین

39. Stefan Sjoblom, Transparency and Citizen Participation, in LUC Rouban (ed), Citizens and the New Governance, p. 14-27, 16.

40. See: ibid, p. 18-25.

و انتخاب اولویت‌ها بر اساس هماهنگی بین شهروندان و ارائه خدمات و کالاهای دولتی می‌باشد.

شفافیت در مورد اثربخشی، مقام‌های دولتی را ملزم می‌دارد تا مانند نمایندگان مردم به انعکاس اهداف و سیاست‌های مورد علاقهٔ موکلین خود بپردازند. مناسب‌ترین شیوهٔ مشارکت در این رابطه از طریق مذاکره و گفت‌وگو بین وکلا و موکلین در جهت شکل دادن به اهداف و سیاست‌ها امکان‌پذیر است. از سوی دیگر، ارزش و مبنای جواب‌گویی ریشه در سنت دموکراسی مشارکتی دارد. شفافیت در این مفهوم، مستلزم دخالت گروه‌های سازمان‌یافته اجتماعی و صنفی و سیاسی در جریان سیاست‌گذاری است. در این شیوه، شهروندان نه فقط بر خدمات اداری تأثیر می‌گذارند، بلکه در جریان تولید خدمات و نیز تعیین نوع کالاها و خدمات مشارکت می‌کنند.

ارزش‌ها و اهداف اداری در جدول زیر بیان شده است:

جدول شماره ۴۱۳

ارزش و هدف	نقش اداره در برابر شهروندان	نقش شهروندان در برابر اداره	نوع مشارکت
کارآیی	تنظیم کننده	مصرف کننده	انتخاب کالا و خدمات
اثربخشی	نماینده	موکلین	دیالوگ و گفت‌وگو
جواب‌گویی	تعمیل کننده و داور	شهروند فعال	مداخله مستقیم

## ۶) چالش‌های پاسخ‌گویی مقام‌های اداری

در قسمت پایانی این مقاله، چالش‌ها و مشکلات نظری و کاربردی پاسخ‌گویی مردمی مقام‌های دولتی را به اختصار مطرح می‌کنیم.

## ۶-۱) محدودیت دامنه نگرش برخی رویکردها به پاسخ‌گویی

چنان‌که در گذشت پاسخ‌گویی دارای ارزش روبه‌ای و ابزاری در جهت خدمت به فرآیند مردمی و دولت شفاف و مطلوب است. اما برخی از مفاهیم پاسخ‌گویی که بر تصمیم‌ها و اقدام‌های دولتی اعمال می‌شوند دارای رویکردی محدود می‌باشند. این دیدگاه‌ها بیشتر به دنبال یافتن فرد یا سازمان خاطی و مقصرند در حالی که سوءمدیریت ممکن است در واقع مستند به سلسله‌ای از علل و عوامل مانند نارسایی ساختاری و فرآیندی و روبه‌های سیاست‌گذاری غلط و ناکارآ و فشارهای مختلف درونی و بیرونی باشد. بنابراین، در حالی که برخی رویکردها مانند پاسخ‌گویی عمومی و اداری دارای ابعاد نظارت پیشین هستند، سایر مفاهیم پاسخ‌گویی سیاسی و حقوقی بیشتر دارای ماهیتی پسین و تقصیر-محور می‌باشند.

## ۶-۲) مشکل تعارض رویکردهای مختلف به پاسخ‌گویی در مدیریت دولتی

دیدگاه بیرونی حقوق‌دانان و سیاستمداران در رابطه با پاسخ‌گویی اداری باید در مقابل رویکرد درونی مدیران اداری مورد ارزیابی قرار گیرد. کنترل و پاسخ‌گویی، منعکس‌کننده ارزش‌ها و اهداف مختلفی برای حقوق‌دانان، سیاستمداران و مدیران دولتی است.

در حالی که حقوق‌دانان بیشتر علاقه‌مند به رعایت دقیق قوانین و مقررات و حفظ حقوق و منافع فردی هستند، مدیران دولتی بیشتر توجه به اجرای سیاست‌های سیاستمداران، اقتدار زیاد برای رفع مشکلات اجرایی، منافع عمومی و استفاده از روش‌های قابل انعطاف برای حل مسائل دولتی مانند استفاده از کدهای ارشادی، مذاکره و مصالحه و روش‌های داوطلبانه اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های دولتی تمایل دارند.<sup>۴۲</sup> سؤالی که مطرح می‌شود این است که پاسخ‌گویی سیاسی و حقوقی در عمل تا چه میزان می‌توانند در اثربخشی تصمیم‌های مدیران دولتی دخالت داشته باشند؟ برخی ادعا کرده‌اند که سیستم پاسخ‌گویی حقوقی و سیاسی، در عمل با شکست روبه‌رو شده

است. مستخدمین عمومی و مدیران دولتی از اساس به نحوی آموزش نمی بینند که مانند حقوق دانان و قضات و وکلا یا سیاستمداران فکر کنند. چنین رویکردی به نظام اداری، مستلزم تغییرات بنیادین در نوع و شیوه آموزش مدیران دولتی و حل مسائل اداری و اجرایی است. بنابراین به نظر می رسد انتظار این که هر تصمیم قضایی دادرسان یا سیاستمداران به طور خودکار به معیارها و استانداردهای اداری تبدیل شده و در فرآیند تصمیم گیری اداری جذب شود، تا حد زیادی غیرمنطقی و مبالغه آمیز است.<sup>۴۳</sup> در نتیجه این که تا چه میزان مدیران دولتی و اداری به طور مؤثر به این اصول و ارزش ها و رویکردهای مختلف اداری، سیاسی و حقوقی پاسخ مثبت بدهند، سؤال اساسی ای است که مدیریت دولتی به طور جدی با آن روبه رو است.<sup>۴۴</sup>

### ۳-۶) مشکل پاسخ گویی کارآ و اثربخش

تأکید بیش از اندازه بر پاسخ گویی و نظارت و انواع نظارت ها ممکن است بر جریان طبیعی تصمیم گیری اداری تأثیر منفی داشته و موجب افزایش هزینه ها و بار مالی زیاد و صرف بودجه عمومی و مالیات های مؤدیان و شهروندان شود. به زبان دیگر، همان طور که در گذشته بر ارزش و اهمیت انصاف رویه ای در فرآیند تصمیم گیری اشاره شد، در این جا سؤال این است که تا چه اندازه جامعه و دولت آماده است تا برای پشتیبانی از انصاف و عدالت و برقراری آن در نظام اداری از طریق اتخاذ روش های جدید و تغییر ساختار تصمیم گیری و مشارکت ارباب حقوق و منافع، هزینه نماید؟

حکومتداری از طریق مشارکت، مذاکره، مصالحه و سازش در رقابت با صاحبان حق و گروه های اجتماعی به افزایش دقت و انرژی و نیروی انسانی و منابع مالی نیازمند است و متعاقباً به طولانی شدن جریان تصمیم گیری و تأخیر در یافتن راه حل اجتماعی و توافقی می انجامد. بنابراین همان طور که گفته اند: «پاسخ گویی، همانند اداره باید از نظر کارایی و

43. H.F. Rawlings, Judicial Review and the Control of Government, p. 135-45.

44. See also: Curristine, op.cit.

اثر بخشی قابلیت سنجش و اندازه‌گیری داشته باشد.»<sup>۴۵</sup>

لیکن باید توجه داشت که پاسخ دادن به ترجیح کارآیی یا رعایت انصاف روبه‌ای نسبت به یکدیگر در فرآیند تصمیم‌گیری اداری مستلزم تصمیمی سیاسی است، لذا نظام سیاسی با توجه به عوامل گوناگون از قبیل ایدئولوژی سیاسی نظام، منابع مالی، تقاضای مردم، فرهنگ اجتماعی، فشارهای درونی و بیرونی نظام چنین تصمیمی می‌گیرد. از منظر نظریهٔ هنجاری - دستوری، ارزش انصاف و مساوات در برخورداری از خدمات عمومی بر هرگونه تحلیل سودانگاران‌ای که مبتنی بر ملاحظهٔ هزینه - منفعت باشد چیرگی دارد، لذا در مقایسه و کارآیی و ملاحظات انصاف و رعایت حقوق برابر انسانی افراد جامعه، هرگونه ترجیح باید به ملاحظات اخیر داده شود.

از سوی دیگر، به نظر می‌رسد افزایش میزان پاسخ‌گویی با نوعی معما روبه‌رو است. به این ترتیب که لازمهٔ پاسخ‌گویی، مشارکت گروه‌های اجتماعی و صنفی و افراد ذی‌حق است، اما از سوی دیگر، افزایش مشارکت شهروندی در تعیین اهداف و کالاهای خدمات عمومی و حتی همکاری در اجرای آن‌ها موجب کاهش میزان پاسخ‌گویی مقام‌های دولتی و اداری خواهد شد.

بنابراین، هر چه میزان وسعت و ابعاد مشارکت شهروندی بیش‌تر و فعال‌تر شود، به همان میزان از پاسخ‌گویی و مسئولیت مقام‌های اداری و دولتی کاسته می‌شود. نتیجه این‌که، برخی از مفاهیم و مدل‌های پاسخ‌گویی به ویژه در شکل‌های حقوقی و سیاسی آن، فلسفهٔ اصلی خود را از دست می‌دهند.

## نتایج

۱- مفهوم حداقتی دمکراسی یا مردم‌سالاری، جنبهٔ روبه‌ای آن در اشکال رقابت سیاسی، انتخابات، گفت‌وگوی همگانی یا به گفتهٔ بهتر، همان مشارکت متدیگ است. از سوی دیگر، مفهوم حداکثری مردم‌سالاری به ارزش‌های بنیادین نظریهٔ سیاسی دولت

مانند پشتیبانی از حقوق و آزادی‌های افراد، حرمت خودمختاری انسانی، انصاف و برابری یا خواست عمومی مردم بستگی دارد.

۲- زیربنایی‌ترین ارزش پاسخ‌گویی را باید در نظریه‌هایی از مردم‌گرایی جست‌وجو نمود که اولویت را به حق شهروندان به رعایت و رفتار منصفانه می‌دهند. بنابراین، پیش‌شرط فرآیند مردمی وجود راهکارهای نظارت درونی و بیرونی در شیوه کاربرد قدرت عمومی دولتی است. در این راستا، اصل پاسخ‌گویی مقام‌های دولتی باید در خدمت ارزش‌های ماهوی مردم‌گرایی باشد.

۳- مطابق باور سنتی، دوگانگی بین سیاست - اداره و اداره - حقوق به صورت اصل ثابت و غیرقابل تغییر پذیرفته شده بود. اما در دیدگاه‌های نوین اداری، پر آشکار است که مدیران و مأموران اداری باید در چارچوب اصول حقوقی، اخلاقی و سیاسی به تصمیم‌گیری پردازند و تفکیک این حوزه‌ها از یکدیگر به ویژه در واقعیت نشدنی است.<sup>۴۶</sup> به زبان دیگر، پاسخ‌گویی‌های اخلاقی و سیاسی و حقوقی و اداری به نحوی در یکدیگر تنیده‌اند که مسئولیت اداری ممکن است زمینه‌های مسئولیت اخلاقی را فراهم آورد و مسئولیت اخلاقی موجبات مسئولیت حقوقی را ایجاد کند و این به نوبه خود زمینه‌های جواب‌گویی سیاسی را شکل دهد.

۴- از مهم‌ترین مشکلات مدیران دولتی در اعمال همزمان انواع پاسخ‌گویی‌ها این است که مدیران دولتی باید ملاحظات دو نوع پاسخ‌گویی اداری - حقوقی - سیاسی و عمومی و اخلاقی را همزمان در فرآیند تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های خود رعایت کنند، لیکن در عمل ممکن است ملاحظات نوعی پاسخ‌گویی مانند اخلاقی با ملاحظات نوعی دیگر از پاسخ‌گویی مانند سیاسی و اداری، ناسازگار باشد. در چنین موقعیتی بر فرض آگاهی کامل مدیران دولتی از نتایج و لوازم هر نوع پاسخ‌گویی، با مشکل جدی تصمیم‌گیری و اولویت بخشی بین آن‌ها روبه‌رو خواهند شد.

۵- برای تأمین راهکار مؤثر پاسخ‌گویی اداری، برخی اصلاحات اداری و سیاسی مانند تمرکززدایی در ساختار سنتی تصمیم‌گیری اداری و سیاسی و جریان آزاد اطلاعات



برای مشارکت آگاهانه و بیان دلایل تصمیم‌گیری ضروری است. شفافیت از دیگر شرایط مهم تأمین پاسخ‌گویی مؤثر است. لازمه شفافیت در تحقق کامل ارزش‌های اداری وجود برخی اشکال مشارکت مانند مذاکره و گفت‌وگو، دخالت ارباب حقوق و منافع و مشاوره و... تضمین کافی آنها است.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## مآخذ

- ۱- زارعی، محمد حسین، «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون»، مجله مدیریت دولتی، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، شماره ۳۸، سال ۱۳۷۶.
- 2- Cohen, Joshua, An Epistemic Conception of Democracy (1986).
- 3- Dakerson, Ronald. J., Governance Structures for Enhancing Accountability and Responsiveness, in James L. Perry (ed), Handbook of Public Administration, Jossey - Bass Publishers(1989).
- 4- Drewry, D. and Butcher, T. The Civil Service Today (1991).
- 5- Drewry, G, Revolution in Whithall: The Next Steps and Beyond, in Oliver and Lester (eds).
- 6- Dworkin, Ronald, A Matter of Principle (1986).
- 7- Freeland, Mark, The Rule Against Delegation and the Carltona Doctrine in an Agency Context (Public Law, 1996).
- 8- Galligan, D.J, Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion (1989).
- 9- Goldstein, Leslie Friedman, Defence of the Text, Democracy and Constitutional Theory (1991).
- 10- Gutmann, Amy, "Democracy", in Robert E. Goodin and Philip Petit (eds), A Companion to Contemporary Political Philosophy (England, Basil Blackwell Ltd, 1993).
- 11- Harlow, C and Rowlings, R, Law and Administration (1978).
- 12- Kavanagh, Dennis, British Politics: Continuities and Changes (1996).

- 13- Lylnad, James. L., Democratic Theory: The Philsophical Foundations (England, Manchester University Press, 1995).
- 14- Massey, Andrew, Civil Service Reform and Accountability, Public Policy and Administration, Vol. 10, No. 1, (1995).
- 15- Oliver, Dawn. Government in the UK (USA, Open University Press, 1991).
- 16- Owen, Huges E, Public Management and Administration, An Introduction (2ed edn, Great Britain, Macmillan Press Ltd).
- 17- Rawlings, H.F. Judicial Review and the Control of Government, Public Administration, No. 64 (1986). Sjoblom, Stefan, Transparency and Citizen Participation, in LUC Rouban (ed), Citizens and the New Governance (Netherlands, IOS Press, 1999).
- 18- Smith, Stanley De and Brazier, Rondney, Constitutional and Administrative Law (England, Penguin Books, 1989).
- 19- Street, Howard. A., A Treatise on the Doctrine of Uiltra Vires (1930).
- 20- Turpin, Colin, "Ministerial Responsibility", in Oliver and Lester (eds), Changing Constitution (1994).
- 21- Turpin, Colin, Responsibility in Government, Public Policy and Administration, Vol. 11, No. 2, (1996).
- 22- Wade, H.W.R. and Forsyth, C.F, Administrative Law (England, Oxford University Press, 1994).
- 23- Zarei, Mohammad. H., The Applicability of the Principle of Judicial Review to the Delegated Legislative Powers of Ministers, a PH.D, Thesis (England, Manchester, 1998).